

中国城市 社区建设

吴德隆 著
谷迎春

知 识 出 版 社

中国城市社区建设

吴德隆 谷迎春 主编

知识出版社
北京·1996

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城市社区建设/吴德隆, 谷迎春等编著. —北京: 知识出版社, 1995. 11

ISBN 7-5015-1318-X

I. 中… II. ①吴…②谷… III. 社区—城市—建设—中国 N. C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (95) 第 20973 号

中国城市社区建设

主 编: 吴德隆 谷迎春

责任编辑: 朱建毅

责任校对: 王玉琴 刘 彬

责任印制: 盖永东

出版发行: 知 识 出 版 社

印 刷: 北京四季青印刷厂

经 销: 新华书店总店北京发行所

版 次: 1996 年 6 月第 1 版

印 次: 1996 年 6 月第 1 次印刷

印 张: 6

规 格: 850×1168mm 1/32

字 数: 150 千字

书 号: ISBN7-5015-1318-X/C·65.

书 价: 12.00 元

编写组成员

顾	问	雷洁琼	崔乃夫	朱传一
		马学理	陈大钧	
主	编	吴德隆	谷迎春	
编写人员		(以姓氏笔画为序)		
		王慎非	孙建勇	朱钟毅
		陈炳虎	谷迎春	奚从清
		沈雪生	徐淦生	

序

全国人民代表大会常务委员会副委员长

中国社会学学会名誉会长 雷洁琼

目前，国内全面介绍、探讨城市社区建设的书籍尚不多见。由吴德隆、谷迎春主编的《中国城市社区建设》一书，是我国90年代较深入、系统地研究城市社区建设的著作。我很高兴为这部具有开拓、创新意义的专著作序，并祝贺吴德隆、谷迎春等同志在社区建设方面的实践探索和理论研究取得丰硕成果。

自1978年我国实行改革、开放的方针以来，城市面貌日新月异，经济建设迅速发展，城市作为经济、政治、科学、技术、文化教育中心的功能得到了发挥。但是，我们也应该看到，新的发展给我国城市的管理体制、服务方式和工作效能提出了新的要求。1991年5月，原民政部部长崔乃夫同志在总结“社区服务”经验的基础上，提出了“社区建设”工作思路。我认为，它是一条适应社会发展、适应改革发展大趋势而产生的城市改革与管理的正确思路。之所以说它是正确思路，是因为城市社区建设是建设现代化城市的内在要求，是城市政治体制改革的超前探索，是推进城市社会进步的有效途径。为此，对社区建设加以研究，认真总结其成功经验，科学揭示其内在矛盾和基本的运动规律，探索其发展的前景，既能起到宣传社区建设、引起全社会重视和支持的作用，又能推动城市社区建设的研究，从而使之得到健康的发展。

《中国城市社区建设》一书，以邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论为指导，从理论和实践的结合上总结了近几年来我国城市社区建设的发展过程、建设成就和成功经验。同时，根据

社会学原理，详细地阐述了社区建设的基本概念、特征、原则、模式、内容、形式，以及社区建设与政府行为、社会管理、管理体制的关系。该书内容丰富，兼理论性、实用性和通俗性于一体，有一定的新意。我认为，本书有助于城市各级领导、社会管理工作者和社会学研究者开阔思路、深入探索；同时，我相信，本书的出版一定会推动我国城市社区建设的深入开展。

目 录

引论	(1)
第一章 社区建设概述	(7)
第一节 社区建设的内涵	(7)
第二节 社区建设的类型	(14)
第三节 社区建设的指导原则	(19)
第四节 社区建设的社会功能	(22)
第二章 社区建设基本内容	(26)
第一节 社区经济	(26)
第二节 社区服务	(37)
第三节 社区文化	(46)
第三章 城市社区建设基本内容	(56)
第一节 城市社区保障	(56)
第二节 城市社区环境	(68)
第三节 城市社区管理	(74)
第四章 社区建设运作	(81)
第一节 社区建设基本思路	(81)
第二节 社区建设运作方略	(93)
第三节 社区建设实施步骤	(101)
第五章 社区建设社会化	(108)
第一节 社区建设社会化的涵义与特征	(108)
第二节 社区建设社会化运作	(114)

第三节	社区建设社会化的意义	(124)
第六章	社区建设中的政府行为	(129)
第一节	政府行为概述	(129)
第二节	社区建设中政府行为的基本涵义	(133)
第三节	社区建设中政府行为的基本模式	(139)
第四节	社区建设与政府行为的关系	(142)
第七章	社区建设与社会发展	(149)
第一节	社会发展中的社区发展战略	(149)
第二节	国外社会发展中的社区建设	(154)
第三节	发展中的中国城市社区建设	(157)
第八章	社区建设工作者的角色	(162)
第一节	社区建设工作者的角色	(162)
第二节	社区建设工作者的角色形象	(165)
第三节	社区建设工作者的角色培养	(169)
后 记		(176)

引 论

社区是社会学的一个基本概念或基本范畴，它指的是聚住在一定地域中人们生活的共同体。从这个定义中，人们可以看到，地域的因素是社区的首要因素，离开它不能成为社区。但是，这并不是社区的唯一因素，还必须考虑到生活共同体的其他条件即确认社区的其他因素：①要具备相对稳定的自然环境和生活居住地域。②要具有相对稳定的社会关系和生活方式的人群。③要有相对稳定的生活环境和生活设施。④要有带本地区特征的文化积淀。⑤居住的人群对居住地在情感上有沟通、在心理上有认同。

以上5种因素的相互结合与渗透构成社区概念的内涵。

社区概念的外延是很有弹性的，换句话说，社区是可“大”可“小”的地域概念。大者，九百六十万平方公里的中国，对于联合国成员的国际大家庭而言，它是一个社区；小者，一二平方公里的城市街道办事处所辖地域，以至居民区所辖地域，也是一个社区。换一个角度，人们可以划分出不同类型的社区。比如，农业社区、工业社区、文教社区、商业社区，等等。

综上所述，所谓社区概念是一个内涵相对确定而外延相对不确定的社会学概念。

本书所讨论的城市社区概念是专指城市中的街道办事处所辖区域及其行政范围。众所周知，中国城市的街道办事处，相当于中国农村乡一级的行政建制，看上去行政地盘不大，其工作人员的职级不高，可实际管事不少，权力也不小。有人做过粗略的统计，街道办事处具有108项工作职能。目前，它虽不算是一级政权组织，而实际上它几乎承担着基层政权的职能，它是中国政权

组织的“微机”，人们戏称街道办事处主任为“小总理”是不无道理的。从中国目前城市街道办事处的体制、机制、工作内容、运行范围，以及它对生活在这一地区内居民所起的实际作用看，它是典型的中国城市小社区。

“城市社区建设”这一工作思路和理论命题的提出，是带有中国特色的城市管理新概念，是基于我国基层政权建设、社会保障体系的建立和完善的新概念，是中国社会全面改革中的一个新概念。1987年，国家民政部为进一步满足城市居民日益高涨的社会服务需求，提高人们的生活质量，在湖北省武汉市召开了全国城市居民生活服务的座谈会。会上，正式提出“社区服务”的概念，并把它列为城市区政府及其派出机构街道办事处的一项重要工作任务。此后，全国的城市社区闻风而动，开展了形式多样的社区服务工作。随着这项工作的深入拓展，也出现了一些新问题、新矛盾。一方面，随着改革的不断深化，政府和企业原有的一部分职能逐步转向社会化；另一方面，通过社区服务“联片共建”等活动，由于有共同的目标，自主的参与意识和不同的利益交叉，引发了社区的人流、物流和情感流，开始冲击大大小小的政企壁垒和条块分割的格局，广大居民和辖区的归属感开始向社区倾斜。至此，人们不再满足于社区服务这个概念，不少城区的领导和街道办事处的同志们凭着他们的热心和责任感，开始了新的探索和创造。在此基础上，1991年5月，国家民政部原部长崔乃夫同志提出了“社区建设”的工作思路。1992年10月中国基层政权建设研究会在杭州市下城区召开了“全国城市社区建设理论研讨会”。随后著名的社会学家雷洁琼教授又视察了杭州的社区建设，并提出要加强社区建设，推动经济和社会的协调发展。这一思路被认可并很快付诸实践。在不到5年时间里，城市社区建设硕果累累，对这项工作的理论研究也步步跟进。到目前为止，无论实际工作者，还是理论工作者，对中国城市社区建设的基本内容大体上达到共

识,即包括城市社区的经济、文化、保障、环境、服务、教育、管理等综合性的几大方面。本书将对此一一展开论述。

中国城市社区建设研究,从宏观的理论体系而言,它是社会学的范畴,再具体点说,它是城市社会学研究。但是,人们从社区界定中可以领悟到,这种研究单单靠社会学本身是难以涵盖的,原因是社区所含内容实在是太庞杂丰富,对这些内容的解析需要其他学科的介入。

马克思主义哲学是中国城市社区研究的总的思想方法。这种哲学既是无产阶级的世界观,也是从事社会问题研究的基本的思想方法,是研究者驾驭纷繁世界的科学思想武器,是概括分析问题的最高原则和最基本的出发点。物质与精神、经济基础与上层建筑、局部与整体、内容与形式、内因与外因、眼前利益与长远利益、个人与群众等等,这些马克思主义的基本观点在中国城市社区研究中理所当然地是总的指导思想。舍此,人们很难看清问题,统一认识,当然也就谈不上去指导社区建设的实践了。我们坚持马克思主义哲学为总的思想方法,并不排斥对其他文化成果的引进、借鉴、学习和吸收。事实上,社区理论中的有些概念、有些经验本身就是舶来品。这里的关键是消化吸收,为我所用。

建设有中国特色的社会主义理论是中国城市社区建设的指导原则。邓小平建设有中国特色的社会主义理论是当代中国的马克思主义,也可以说是指导中国走向现代化的理论,是对马克思主义时代性的发展。中国城市社区建设的提出,正是中国现代化进程中一个带全局性的实践和理论问题,具体说,是中国城市建设与管理现代化问题。这是个融时代性与民族性统一的问题。世界发展到了今天,每一个民族都不可能自立于其他民族之外,不可能闭关锁国地实现自我发展,不可能不借鉴先进民族的成功经验。但是,每个民族的发展都必然地带有本民族的特点。这其中两大基本特点就是国情与民情。每个民族的政治、经济、文化、传统

是历史的继承,是民族特点的延续,是不以人们的意识为转移的,对这些特点的了解、继承、改造和弘扬,是研究中国社区建设所必须牢记的。换句话说,中国城市的建设与管理必须是带有本民族特色的,为此就必须坚持解放思想、实事求是的思想路线,坚持“一个中心、两个基本点”的方针,而这正是建设有中国特色社会主义理论的基本内容。

社会学及其分支学科——城市社会学是中国社区建设研究的主干理论体系。社会学的研究对象,中外学者至今没有统一的认识,但是这并不妨碍学者们对其基本概念和理论功用的共识。社会学理论中的一条主线是围绕人展开的:家庭、群体、阶级、阶层、地位、身份、职业、文化、人际关系、生活方式等等;社区建设最基本的目的也是为了更高质量的生活。社会学的原理从宏观角度、从总体上是研究人的社会属性,这些理论成果可能直接地用来指导人们研究居住在某一地区——微型社会中的人群。另外,19世纪40年代,美国芝加哥学派就创立了社会学的分支学科——城市社会学,这对于城市社区的建设更具有直接的理论指导意义。芝加哥学派产生于资本主义产业革命之后,它起初的研究视野集中在城市化后的一系列城市社会问题,即住宅、环境、失业、卫生、教育、犯罪、福利、保险等等。这些研究为后人积累了不少经验数据,也为这一学科的深入发展提出了有借鉴意义的理论和方法。中国的现代化,从一定意义上说就是城市化。可以说,中国城市社区研究就是城市社会学研究。

多学科参与是中国社区建设研究的理论网络。社区事实上是大社会的缩影。“地盘虽小、样样不少”,经济、政治、文化、治安、环保……,如此复杂的领域和社会问题,仅用社会学的理论来解释、来指导是不能完全奏效的,需要多学科参与。换句话说,城市社区中的每一个领域,甚至每一项工作都是一个专门的学问。比如说社区经济,它涉及到经济运行过程中各种知识门类,

涉及到工业、商业、运输业、服务业；涉及到生产、管理、营销、技术、质量、成本等等。比如说社区安全，它涉及到青少年犯罪理论、犯罪心理学、公共安全防范理论等等。城市社区建设不仅需要社会科学、人文科学的理论指导，同时还需要自然科学的指导和直接参与。比如城建城管、小区规划、社区环境保护等等。有的学者把城市社会学称之为城市群科学是很有道理的。

总之，马克思主义哲学是中国社区研究总的思想方法原则，中国特色社会主义理论是中国社区研究的指导原则，社会学是中国社区建设研究的主干理论，多学科的参与是中国社区建设研究的理论经脉网络。

当然，以上仅仅是我们在研究过程中的一种思考、一种追求，离架构城市社区建设理论体系相距甚远。其中最根本的原因有两条：一是中国城市社区建设实践起步伊始、正在深入，尽管各地都创造了不少好经验，但是作为理论升华还需要一个过程；二是社会学以及城市社会学的中国化理论追求也刚刚开始，它的深入开拓则更是一个漫长的过程。基于这种认识，我们这本小书的框架不是从理论概念入手，而是按着城市社区建设的实际操作逻辑，就实论虚地进行阐述。



第一章

社区建设概述

90年代初期,我国城乡兴起的社区建设,是社会管理上具有战略意义的重大举措,它已经引起全国各有关方面的高度重视,出现了一个研究和探索社区建设的热潮。

那么,究竟什么是社区建设?它的原则?它的内容?它的特点?它的类型?它的社会功能?这些问题是研究社区建设时首先要搞清楚的问题。

第一节 社区建设的内涵

一、社区建设的概念

社区建设立足于社区,那么什么是社区呢?所谓社区,是指聚居在一定地域内的人群的生活共同体。具体地说,社区是在一定地域内发生各种社会关系和社会活动,有特定的生活方式,并具有成员归属感的人群所组成的一个相对独立的社会实体。社区的地域范围有大有小。一个拥有几百万人口的大城市可以是一个社区,一个几百户、十几户乃至几户人家的村落也可以是一个社区。但我们这里所说的社区,是指大中城市中的街道和居委会。

社区建设,从工作实践上说已积累了较为丰富的经验,但从理论研究上说还有待进一步升华。由于我国大中城市较多,各地的社会情况千差万别,具体的工作各有侧重,因此在社区建设概

念的界定上呈现百家争鸣的状况。从各地对社区建设概念的界定看,较有代表性的界定主要有以下几种。

①社区建设就是在一个社区内搞好各项工作的配套建设。②社区建设就是依靠社区力量,发展社区经济,强化社区功能,解决社区问题。③社区建设就是把城市基层社区的经济与社会发展放到大社会中去,并把大社会的指标体系引进社区,使小社区的工作与大社会同步。④社区建设就是调动和依靠各方面的力量,充分利用社区的场所和资源,发展社会的各项事业,搞好系列化的社会化服务。⑤社区建设是在各级政府帮助和指导下,调动和依靠社区各方面的力量,利用社区的资源及优势,改善社区的经济、社会和文化环境,强化社区的综合功能,发展社区的各项事业,使社区与整个国家的社会生活融为一体,从而全面提高社区工作水平,促进整个社会的不断进步。⑥社区建设是根据社区规划,对城市基层社区这个有机的社会综合实体有计划地、全面地进行各项建设。

上述6种社区建设概念,尽管在表述上并不十分一致,但其共同之处还是很明显的。我们认为,社区建设既然是一项基层社区的综合性工作;那么它的内涵必然涉及政治、经济、文化、社会等方方面面,是一项全方位的、整体性的社会系统工程。据此,我们可以这样认识社区建设的基本涵义:社区建设是指基层社区在政府的帮助和指导下,依靠社区力量,利用社区资源,发展社区事业,提高社区成员生活质量,促进社区经济和社会协调发展的过程。

我们之所以这样界定社区建设,是因为认识社区建设不能仅从概念出发,而要从社区建设开展的全过程去认识。

第一,从社区建设的操作上看,社区建设必须坚持政府指导与大众参与相结合。这是社区建设工作健康发展的保证。讲政府指导,是指要充分发挥政府在社区建设中决策、执行、组织、协

调、管理和控制的作用，要求政府运用行政、经济、法律和文化的手段，组织社区内各种社会组织及其成员密切合作，达到条块结合，上下结合，搞好社区建设的各方面工作，实现社区建设的目的。讲大众参与，是指依靠社区力量，动员、组织社区成员持久地、全方位地、多种形式地参与社区建设。实践证明，只有群众广泛参与各项建设活动，社区建设才能有坚实的基础。可见，社区建设既包括政府行为，也包括基层社区的群众参与行为，离开了哪一方面，社区建设都难以为续，更无法搞好。

第二，从社区建设的内容上看，社区建设是一项全方位的社会系统工程，它涉及到社区的政治、经济、文化、教育、科技等方面，既包括物质文明建设，又包括精神文明建设；既包括硬件建设，又包括软件建设。因此，利用社区资源，发展社区事业，是社区建设的主要内容。

第三，从社区建设与发展的根本意义上看，社区建设以社区的全面发展为目标，从全局上来解决社区的社会福利，促进社区经济与社会协调发展，从而使社区与整个国家的社会生活融为一体，并通过社区建设来促进整个社会进步。

由此可知，社区建设是社区工作的总体概括，是一个综合性、过程性概念，它所包括的内容是极其广泛而丰富的。

二、社区建设的内容

人们对社区建设内容的界定众说不一，有的把它概括为6项，有的把它概括为8项，也有的把它概括为10项，等等。

如何界定社区建设的内容，是一个需要探索和研究的问题。我们认为，至少要考虑以下几个因素：第一，社区居民切身利益的需要；第二，政府在辖区内开展工作的需要；第三，社区建设本身发展和完善的需要。只有把这三者有机地结合起来，才可能对社区建设内容作出比较全面、合乎实际的概括。