

城市社区

建设与管理

Urban Community

Construction & Management

主编 刘满衡

中共深圳市福田区委宣传部编

二〇〇四年五月

城市社区 建设与管理

Urban Community

Construction & Management

中国社区建设研究文集

主编：刘满衡

前言

社区是一定地域范围内的人群聚居的社会生活共同体，是社情民意、社会基层各种矛盾和问题反映比较集中的地方。很久以来，人们习惯将街道区划称为辖区或管区，而居委会管理的小区称为社区。也有人把社区称之为城市的“细胞”，它就象城市的“窗口”，展现着一个城市的现代化水平和城市的文明程度。城市的现代化和现代化的城市管理都离不开社区管理。

当前，我国已经进入经济发展与社会进步的重要时期，社区建设既是城市化过程的继续，也是城市发展、市民现代化的继续，并引起了社会更多的关注与重视，成为学术取向的热点和政府施政的重点。因此，梳理近年来研究成果，总结实践经验，对解决社区建设目前所面临的、迫切需要解决的理论和实践问题是大有裨益的，也是社区建设高起步、大发展的关键所在。

作为改革开放最前沿的城市，深圳经济特区社区建设经过多年的实践，获得了长足的发展，已进入全面深化阶段。随着深圳建设国际化城市战略目标的提出，城市化进程进一步加快，外来建设者不断涌入，社会结构更加复杂化，社区居民经济文化等多方面需求不断增长，社区承载着越来越多的功能，面临着越来越多的压力和挑战，这些都要求政府必须加强和深化社区建设，健全社区服务，提高社区的管理。

福田区是深圳市五大中心功能区，其社区建设的力度直接关系到社区居民的福祉和整个城市社区建设、管理的水平，区委区政府对此高度重视，多次进行专门部署。区委宣传部印发第一期《社区建设专集》收到了良好效果，此次编印的第二期文集，内容包括社区建设目标、社区管理、我国社区建设的典型经验、社区建设面临的问题及基本走向、发达国家社区建设的经验、模式等方面的文章，供各级领导和广大社区工作者参考，希望诸位以谦虚之心，吸收借鉴，努力开展社区建设，推动社会全面发展。

张礼铜

二〇〇四年三月

目 录

006 第一篇 理论探讨

- 007 居民自治：中国城市社区建设的新目标 费孝通
- 014 中国社区建设的理论架构探讨 夏学鑒
- 027 论当代中国城市社区建设中政府的地位及其目标 崔运武
- 034 社区建设：理论的分立与实践的贯通 马西恒
- 045 社区文化：社区建设的重要资源 毕云天

054 第二篇 经验推介

- 055 由点到面 全面铺开——十三年社区建设成果综述 中国社会报
- 062 北京市社区建设的发展历程 民政部网站
- 065 前进中的上海社区建设 谢黎明
- 072 城市工作的永恒主题——南京市社区建设综述 人民网
- 078 沈阳市沈河社区建设 社区建设网
- 083 武汉市江汉区社区建设的实践与思考 尹维真
- 100 四平速度造就现代社区 王 强 李薇薇
- 104 苏州的社区建设之路 徐贤芳
- 110 关于济南城市社区卫生服务工作的几点启示 李 芹
- 113 深圳市福田区社区建设 [五篇]
- 113 一个引人注目的小康社会社区文化建设范本 徐世丕

128	让文明成为最闪亮的风景.....	李 红
135	福田文化建设的实践与思考.....	谷廷兰
142	抓党建促共建,全面带动社区建设.....	华富街道党工委
146	共沐阳光 建设温馨家园 兴业安居 争创文明社区....	福田区文明办
153	南园,深圳文明社区的窗口.....	林金华 李世勇

161 第三篇 对策分析

162	对当前社区管理的一些思考	刘满衡
169	社区建设工作展望	汤晋苏
189	加强社区建设,探索城市社会管理新路	王永平
194	社区建设:历程、现状及基本走向	徐晓军
201	社团进社区——推进上海社区建设的一种探索	谢玲丽
207	社区建设:由行政管理走向社区自治	《中国经济快讯周刊》

212 第四篇 国际视角

213	1、发达国家的社区建设及其启示	周洪宇
227	2、英国的社区照顾——一种新型的社区养老模式	杨蓓蓓
232	3、新加坡的社区组织与社区管理	王世军 于吉军
236	4、美国社区建设的几个问题	丁元竹

第一篇 理论探讨

居民自治：

中国城市社区建设的新目标

费孝通

社会主义市场经济的深度发展,促使当代中国社会结构随之发生新的变化。城市社区的人群在内部必然形成不同的关系和组织结构,在外部必然要求不同的管理模式和服务方式。这就要求社区建设的目标中,确立起以群众自治为核心的基层民主化的主导方向。居民作为现代化、民主化意义上的市民参与社区管理,应在文化认同、价值观、思想方法和生活方式上寻找社区认同和自组织基础,城市基层政府要及时充分授权给居民,培植“草根民主”,从而顺利建立起社区居民的自治体系。

一、研究城市社区建设是我近几年给自己定的一个工作内容。我从研究乡土社会开始,到研究农村变化,后来研究小城镇,现在进入了大城市、大都市,伴随中国社会走了一条城市化的道路。我认为,如果把传统中国社会看作城市化进程中农村一端,那么到现在,我们还没有完成整个城市化过程。这个未完成不单单指人口向城市集中的过程或者工业化的过程,还指人本身的变化过程,从农民到市民的变化过程。即使像北京、上海这样已经形成多年的大都市,随着城市不断发展,也面临着本市和外来农民的市民化以及他们和原有市民一起的现代化问题。今天的社区建设可以看作一个城市化过程的继续,既是城市发展的继续,也是市民现代化的继续。我们需要在都市形成、演化过程和这个过程中所生成的文化和社会遗产的背景上,探讨今天对社区建设的深化研究和理解。

计划经济时代的一个重要的特点,就是“单位制”的影响,几十年里许多城市

是以工作单位作为城市基本单元组织起来的,在城市居民生活方面,单位常常是主导的因素,很多居住区是属于某一个单位的,居民都是同一个单位的同事,个人自主空间不大,因为计划经济不仅是对物质产品的计划生产,也是对人和人的生活的计划安排。

计划经济下单位制和居住方式之间,是有某种协调性的。国营单位中强烈的“公有”气氛,与居民邻里之间“共享”的气氛,相辅相成,人们在观念上也倾向于“共有”的感觉。这种“共享”、“共有”的感觉,实际上是和社会学上所说的“社区”community 的意识很接近的。社区,它的含义中一个重要的部分,就是这个“com-”和“commune”、“communion”有共同的词根,就是“共同的”、“一起的”、“共享的”,就是一群人有共同的感受,有共同的关心的事情,也常常有共同的命运。社区中的住户,彼此都很了解,有什么事务,大家都是一种责任感,要一起去解决,而不是那种“各扫自家门前雪”的分离状态。这种意识,在城市人的生活中,特别是在邻里关系中,是早就有的。在计划经济下,有时候还受到了强化,很多地方的居住条件,也客观上要求这种意识——几个家庭住在一个大院里,朝夕相处,不像那种独门独院的居住条件。这些历史,都是我们后来从事社区建设的一个客观的基础。

现在要研究的社区建设,实际上是把一个正在迅猛发展的大都市中的各种各样的人组合起来,组成一个个邻里合作的新社区,建成新的安居乐业的社会,建立一个地方基层自我管理的基础。这是一个长期的工作,无论如何不能脱离以前的历史和文化。我们要认识到事物的连续性,要研究历史和现状,根据人们的实际需要,提出好的建设方向,确定未来的目标。比如说,上海的历史和现状一直有一个特点,就是“多元共处,和而不同”,在普通居民中也有同样的情形。大家居住在一起,息息相关,但人们的爱好、习惯、职业、性格很不相同,社会阶层也常常相去很远。这种传统会产生一些特殊的要求,这是我们今天值得研究的问题。如何在社区建设中,既培养共同的社区意识,担负共同的责任,又能使人们按照自己习惯的方式,保持自己的活动空间,保持丰富多彩的生活方式,保持每个个体和家庭自己的个性。做到了这一点,就能从这种基层上,保持都市的多样性、创造性和活力,使得在这里

生活的人感到舒适、安全、便捷、宽容而又丰富,这是现代城市竞争力的一个重要方面。

二、面对城市发展的历史和现状,我们的研究工作要用科学的方法去了解它们的发展过程,了解它们产生的新问题,这正是社会学当前重要的工作内容。比如,要建设新社区,就要先了解原有的基础,原有的社会组织、人际关系,要分出各种性质的组织,各种层次的关系。要首先看家庭,以家庭为主体,由户籍作基础,研究家庭之间的关系。对居住情况,就可以研究一下,如上海在租界时代形成的以“弄堂”为单位的居住格局,现在还有多少?在第二个时期以单位制的集体分配宿舍为单位的,现在还有多少?居住方式有什么变化?目前的现状如何?现在出现了新建的大楼,新情况出来了,有了物业管理的小区,局面有了改变,改变到什么程度?产生了哪些新问题?

我们知道,市场经济发展后,产品和人都无法按照一定模式去安排了,人在市场上活动,需要自己选择,没有人能够代劳,要选择,就要有自主能力,有了这种能力,就不需要也难以接受被动的安排。人在市场上形成的自主性,必然会带到生活的各个层面。

近几年我们还看到,随着人的流动,个人从市场获得的资源份额有了差别,不同收入人群的出现,表明社会结构发生了新的变化,社会阶层逐步形成。这一点在社区层面就表现为不同人群向不同地域的集中,由经济上自立的人员所组成的同质居民区已经出现,其数量和规模都在急剧增长,而需要外部帮助的弱势群体也呈现同样的集中趋势。不同的人群在内部必然形成不同的关系样式和组织结构,在外部必然要求不同的管理模式和服务方式。越来越多的市民经济上自立已经没有问题。他们生活上的自理能力,也将逐步形成和提高,随着业主委员会等组织走向成熟,社区公共事务的自治开始成为居民的内在要求。新型的居民群体,新的生活习惯以及市民与政府之间新的关系样式已经出现。它要求我们尽快找到新的社区管理模式和手段,以跟上城市的变化和发展。社区建设,特别是以群众自治为核心的

基层民主建设是一个基本方向。

城市社区被大家看作基层民主建设的舞台和基地,我也一直关注我们国家“草根民主”的进展。农村的村民自治已开展多年,现在城市社区中民主建设也已开始,这是一件好事。但我常常在想,城市社区民主建设或者说是居民自治的进程,不仅仅取决于我们的意愿,还有条件问题。现代都市中,最底层的民主究竟怎么出来,需要哪些外在条件和内在条件,这些都要求我们作出理论分析。

从目前的情况看,人在社区中基本上还是通过行政体系组织起来的。比较典型的如上海的地区行政系统,在全国一直算比较齐全完整的,即使在单位主导的时期也如此。改革开放以来,上海市先是为适应经济改革和城市管理的需要,将原先的“两级政府,一级管理”转变为“两级政府,两级管理”,开始了行政管理体系向下伸展的过程。新体制取得成效之后,1995年上海又进一步提出“两级政府,三级管理”的行政构架,街道由最初在单位—行政体制中的辅助地位上升为对地区范围公共事务实施全面管理的地位。街道地位的变化,意味着个人作为居民被组织到了区域行政体系之中,而不是作为从业人员被单位所组织。1995年上海市在确立“两级政府,三级管理”体制时,结合吸纳下岗国企干部,首次把居委会主要岗位列为事业编制,这反映出行政因素向基层生活的渗透。随着个人生活事务不断脱离单位转移到居住区,居委会在社会事务管理上的重要性不断上升,在世纪之交,“两级政府,三级管理,四级网络”的城市行政构架最终成形。

纯粹从行政体系自身运作及其有效性来看,四级网络的构想有其合理性。单位行政职能弱化后,政府在完成职能转变之前,需要有基层组织承接城市管理事务。但作为行政架构的基层部分,居委会在推进居民自我服务、自我管理、自我教育、自我监督时,难免遇到某些困难。由居民选举产生的居委会,仍须执行街道和职能部门乃至各方单位的指令,这意味着居委会虽扩大了行政体系与基层社会的接触面,但就其性质而论,尚未成为基层社会自身的组织形态。要促进居民的自我管理,还需要找到与之相适应的组织形式,这样的形式不只是一种可以有多种。

居民作为完整意义上的市民来参与社区管理,其内在条件是否已经具备?不用

行政方式,作为个体的居民如何走到一起来?他们是否认同行政意义上的社区组织形式?是否认为社区事务是与自己有关的公共事务?这些问题仍有待回答。社区不可能像单位或家庭一样,因为没有那么直接的经济利益和血缘之类的纽带。在社区里,个人凭什么接受管理或制约,又为什么要“管闲事”?要让大家接受管、愿意管,主要还靠文化认同,在价值观、思想方法和生活方式上找到同一的感觉,共同管起来。我们今天在寻找社区认同基础时,还可以借鉴,可以把这个文化的基础再拓宽一点,内涵挖深一点,与居民的生活联系搞得更全面一点,作为生活方式的特点更鲜明一点,这样形成的社区认同,作用可能更大一点。

要落实居民自我管理,需要有相应的管理人和管理社区的方法与手段。已经达到经济自立的居民在基本生活方面,不需要依靠别人,计划经济体制下常用的权力形式也失去了用武之地。彼此平等的居民之间需要一种“同意权力”。它不具有强制性,但有约束力,约束力首先不来自外部压力,而来自因为自愿参与和自主选择而形成的内在动力。社区建设强调参与,视之为社区中人的管理和社会管理的主要方法,道理就在这里。“同意权力”主要是从决策参与中产生的,因为只有主动的同意才是真正的同意,建立在这样的同意基础上的权力,才能得到广泛认可和服从。所以,基层政府在积极动员居民参与的基础上,要及时而充分地授权给居民,增加他们参与决策的机会,尽可能把社区层面与居民直接有关的公共事务交给居民自己来决定,逐步使居民从认可具体事务上的自我决定,进到认可自我决定的方式,进到认可作出自我决定的权力,最后形成认可和尊重自我决定的习惯和制度。有了这个基础,“草根民主”,群众自我管理就可以比较顺利地建立起来。

三、我一直在思考的一个问题,就是如何根据群众的需要来开拓我们的社区建设事业,要看到这种家家户户共同参与社区事务,但各家各户又有不同兴趣、不同要求的发展趋势,探讨如何根据这种情况采取不同的组织形式和活动方式来满足群众的要求。

了一批人所发生的地缘关系和互相合作的关系,包含着许多服务性内容。旧社会有各种组织来做服务性的工作,解放后是行政机构代办,现在发展的趋势是居民自理。研究这个过程很重要,它直接涉及到社区的基本功能,关系到如何提高城市建设的“人文关怀”的水平。

要想使社区建设贴近人们的实际需要,有些事务就要由居民们自己商量决定,居民自己清楚自己的愿望和要求。在这个基础上,不同居民的愿望和要求如果有差别,就可以进行协商和协调,这就自然导出了各种合作,找到合情合理的优化方案,这种大家互相协调的过程,是社区的一个“功能”。这种根据大家的需要,提出建设性的建议,互相协商,找到实施办法,也就是我们常说的“自理”。我们需要看到这些变化的过程,了解这些共同生活的人们如何出人出力自己来解决问题,如何从过去依靠别人代理来做,到现在自己要求建立一个委员会,一个组织,自己管理自己的事务,这种自理的要求,是构成社区组织的新因素。

如果我们能针对目前的实际情况,逐步引导人们在社区层次上,一步步走向自理,扩大民主生活的基础和范围,就会从最基本的层次上促进一种具有人文精神的、优化合理的社会生活,使我们提高居民的生活质量实实在在地上一个台阶,也为中国城市建设建立一个重要的示范。

城市社区建设,离不开城市现代化、国际化这个大的背景。我们要把眼光放开,要看到国际化过程中未来的发展趋势,今天的社区建设,是面向未来的。在现代化、国际化的社会条件下,人和人的关系会有一些新的特点,生活方式也会有很多不同,社会机构也会有很多调整,家庭、邻里、同事等等关系都在变化,这是一个动态的系统,怎么变,需要我们去研究。在“信息时代”——也有人叫“数字化时代”——家家户户都可以通过电脑“上网”,网上还有“虚拟社区”。在这样的时代,社区的意义是什么?社区建设的意义是什么?任何人之间的关系、态度有什么不同?个人、家庭的日常生活需要有什么变化?个人和组织、个人和社会的关系有什么变化?这都是我们必须研究的问题,特别是走在现代化最前沿的城市,这些新的东西已经成为人们生活的一部分,它们已经不是“未来”,而是逐步地变为“现在”了,

是现在每天正在发生作用的东西,社会生活中有很多新的变化都是从这里面出来的,这些新变化就是影响我们社会未来的因素。我们的研究,要把这些都包括进去,都考虑进去,把我们的社区研究,建立在既脚踏实地,又高瞻远瞩的基础上,真正造福于身处现代化和社会变迁过程中的广大市民。

社区建设硬件是必要的,但软件更重要,要使社区真正成为一个守望相助的共同体,还得依靠居民的共识。共识来自于共同的需要和活动,我们要面向有着不同需求的居民,找到大家共同的生活内容和共同的活动方式,为居民的共识建立一个现实的基础,也需要创造条件,帮助居民形成集体生活的行为习惯和道德意识。如何结合居民的生活,开展道德建设,帮助他们提高自己的素质,培养自己在社区中自主安排共同事务的观念、能力和习惯,仍是社区建设和社区研究的一个重要而紧迫的课题。社区建设的目的之一是要建设一个基于中国优秀传统文化之上的守望相助、尊老护幼、知礼立德的现代文明社会,这实际上也是社会主义道德建设的一部分。坚持共产党的领导是“草根民主”建设的基本保证。我们要研究居民在经济上已经自立,社会生活中开始初步自理的情况下,如何改进和完善居民区党组织对各类社区组织的领导方式和工作方式,如何充分发挥社区共产党员的示范和凝聚作用,如何在尊重居民的意愿和要求的同时,促成全社区互相合作协力安排共同生活的格局,建设起多样化的、充满生机活力的、以群众自我管理为主的新型社区。这是中国社会现代化的一项重要内容。社会科学工作者要充分认识这一事业的历史和现实意义,发挥创造和探索精神,深入生活,共同把这项工作推向一个新的高度。

作者单位:北京大学社会学系

中国社区 建设的理论架构探讨

夏学銮

社区发展走的是从社区迈向社会的道路,这是人类在现代化道路上所作出的第一次选择;而社区建设走的则是从社会返回社区的道路,这是人类在现代化过程中所作出的第二次选择。社区建设的总体理论是社会社区化或社会人文化。所谓社会社区化,其含义有两个方面:一是它揭示了社会发展向社区发展转移的必然趋势;复兴在现代化过程中被遗忘的落后社区;二是它反映了用社区共有原理或社区人文精神来建设大社会的客观要求,使整个大社会变成一个人际关系和谐、充满亲情、友情和人情的温馨社区。

社区建设在中国经过十多年的酝酿、两年多的实验,经由中办、国办转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》23号文件,现在已到达它的全面启动阶段。总结实验过程中社区建设的经验,解决社区建设所面临的、迫切需要解决的理论问题和实践问题,是新世纪中国社区建设开好局、高起步、大发展的关键所在。

一、构建一个理论平台

说起社区建设,不能不提起滕尼斯的社区概念。1887年,德国社会学家滕尼斯用韦伯的“理念型”方法构建了“社区”和“社会”这两个社会学概念。在他看来,社区是由自然意志形成的,以熟悉、同情、信任、相互依赖和社会粘着为特征的社会共同体组织;而社会则是由理性意志形成的,以陌生、反感、不信任、独立和社会连接为特征的社会结合体组织。按照滕尼斯的两分法,农村即是“社区”,

城市便是“社会”时至今日,虽然在许多发达国家“社区”和“社会”的界标已经变得模糊不清,而且二者之间的发展向度或趋势亦发生重大转折,不过,用滕尼斯的“社区”和“社会”二元分析架构来分析当今世界范围内的社会发展趋势依然有效。如果说20世纪的人类,是从“社区”迈向“社会”即社区社会化发展趋势的话,那么21世纪的人类则是从“社会”回到“社区”即社会向社区化发展的趋势。前一个趋势是社区发展或社会现代化过程;后一个趋势是社区建设或社会人文化过程。社会社区化或社会人文化,这正是笔者为中国社区建设构建的一个总体理论大平台。在参与社区建设的实践过程中,笔者虽然也提出过不少这样或那样的微观——操作理论,但总为找不到社区建设的宏观——总体理论而苦恼。按照美国社会学家米尔斯,总体理论即社会科学的首要目标应该是追求构建关于“‘人和社会性质’的系统理论”的那种观念。国际上通行的社区实践叫“社区发展”,它的总体理论是显而易见的,这就是从社区到社会的社会现代化理论。那么,中国的社区建设是否也蕴含着某种理论上的意义?如果说它也有一个总体理论的话,那么它到底是什么?思考社区建设的总体理论,这是多年来一直萦绕在笔者心头的一件事。2000年末,一个关于社区建设的理论平台在我的思想中已经形成,这就是从社会到社区的社会向社区化发展的思路。关于社会社区化的发展思想,我在1999年7月为“中国社区建设理论研讨会”所提供的论文《关于中国社区建设的若干理论问题》中已有初步表述:严格说来,“城市社区”和“社区建设”概念并不符合滕尼斯社区概念的本义。按照滕尼斯,以传统农村生活方式为特征的共同体叫“社区”,而以现代城市生活方式为特征的结合体叫“社会”。而且他还认为,社区是缓慢进化、自然生长的产物,并不是理性规划和建设的结果,一旦进入理性规划和建设的阶段,社区就不是社区而变成社会了。所以说,“城市社区”和“社区建设”概念是按照话语学的“类比”原理创造出来的。这种创造的重要意义就在于,如何运用社区原理来建设现代城市或现代社会?既然社区概念越来越社会化了,那么如何才能使社会社区化?这就是“城市社区”和“社区建设”给予我们的理论启示。

2000年12月3日,民政部在北京召开学习、贯彻23号文件的“全国城市社区建设工作座谈会”,笔者提交了一篇题为《从社区社会化到社会社区化——迈向社区建设的一般理论》的论文,明确提出这个事关社区建设发展方向和成效的总体理论问题。

社会社区化并不是从现代化的城市倒退到落后的农村,社区——社会——社区这种否定之否定并不是高级事物向低级事物的简单复归,而是一种螺旋式的上升运动。社会社区化发展包含两个层面的意义:一是活化和振兴在现代化过程中退化的、被忽略的城乡社区,二是用社区原则或社区精神来建设大社会,把它建成人类生命可以依靠、可以信赖、可以在其中诞生、成长、衰老和死亡的温馨家园。在笔者看来,第二种意义比第一种意义更加重要。

社区原则就是自给自足的自治原则、共生共荣的分享原则和以人为本的人文原则。从社会回到社区,这是全球发展的大趋势,不独中国如此。自20世纪七八十年代开始,发达国家的社会发展相继开始了“非制度化”、“非中心化”、“非理性化”和社会组织“解构”过程。虽然20世纪的社会现代化过程为人类创造了无比光辉灿烂的物质文明,但是这种光辉一直是在黑暗的背景上闪烁。一方面是饥肠辘辘的穷人,一方面是大量倾倒在江海中的“过剩”牛奶;一方面是摩天大楼,一方面是贫民窟;一方面是丰富的物质财富,一方面是贫困的精神家园……所有这些都是以物的法则为中心的社会法则所造成的。而要解决这些社会问题,必须转向以人为本的社区法则。

新人文主义者埃莫森说:“有两条法则并立而行且不可调和,这就是人的法则和物的法则。后者建立城镇和舰队,但它野蛮疯跑,并且对人极不友好。”物的法则就是理性法则、“社会”法则,人的法则就是人文法则、“社区”法则。在贪婪、野蛮理性的驱动下,人类逐渐由自然的主人转变成机器的奴隶,商业开发的推土机无情地铲断了有机社区之根,经济理性贪婪地蚕食着人类的亲情、友情和爱情,揭掉了罩在家庭头上的含情脉脉的面纱,把人与人之间的关系变成赤裸裸地现金交易关系。这就是过去一个世纪的社会现实。