

# 中国社区 建设模式研究

王青山 编著  
刘继同

A687

中国社会科学出版社

D669.3  
W316

国家科技部软科学科技开发项目

# 中国社区 建设模式研究

王青山 编著  
刘继同

RAZ 16/12



中国社会科学出版社



\*20027332\*

## 图书在版编目 (CIP) 数据

中国社区建设模式研究/王青山, 刘继同编著. —北京: 中国社会科学出版社, 2004. 8

ISBN 7-5004-4671-3

I. 中… II. ①王…②刘… III 社区-城市建设-研究-中国  
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 086062 号

责任编辑 张 林  
责任校对 李 莉  
封面设计 博鳌国际  
版式设计 戴 宽

---

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址	北京鼓楼西大街甲 158 号	邮 编	100720
电 话	010—84029453	传 真	010—84017153
网 址	<a href="http://www.csspw.cn">http://www.csspw.cn</a>		
经 销	新华书店		
印 刷	北京盛华印刷厂	装 订	桃园兴华装订厂
版 次	2004 年 8 月第 1 版	印 次	2004 年 8 月第 1 次印刷
开 本	850 × 1168 毫米 1/32		
印 张	13.375	插 页	2
字 数	340 千字		
定 价	35.00 元		

---

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换  
版权所有 侵权必究

## 序

王青山同志是我二十多年的老朋友。他原来是搞哲学的，曾在山东大学任教，他对社会学、社会工作和社区建设理论的研究有着极大的热情，执著的追求，付出了艰苦努力，取得了丰硕成果。

“文革”之后，我国恢复社会学专业，他是费孝通先生主办的第一期社会学培训班的学生。1985年以后，民政部开始抓社会工作教育，在天津、济南、长沙、重庆办了几所民政院校。青山同志出于对社会工作教育事业的热爱，从山东大学正式调入民政系统，先在民政部济南民政学校，后到民政部管理干部学院从事社会学与社会工作专业的教学和研究工作。他是民政部社会工作教育的积极参与者。20世纪80年代中期，由我国著名社会学专家学者袁方、韩明谟、苏陀、何肇发、孔令智等组成的“民政部社会工作教育研究中心”建立，青山同志作为这个中心的专家学者和办公室工作人员，不辞劳苦，积极推动，做了大量联络协调工作。这个中心为日后民政社会工作教育的发展，奠定了基础。同时，对全国社会工作教育的发展也起了积极推动作用。

青山同志不仅重视社会工作教育，同样重视社会工作实践。他也是后来成立的“中国社会工作者协会”的积极参与者。曾长期在协会工作。他经常深入基层调查研究，把实践中得到的生动的素材和社会学、社会工作理论结合起来，写了不少文章和书。20世纪90年代初，时任部长的崔乃夫同志，在社区服务不

断发展的基础上，提出了“社区建设”这个概念。青山同志是最早关注、研究社区建设的专家之一。1994年我在江苏镇江搞“创建文明社区”活动，他和许多专家学者大力支持，亲自到镇江给社区干部讲课。记得当时我和青山同志共同研究，提出了通过创建“环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的文明社区”，达到提高人的素质和整个社区文明程度的目标。这些，对日后社区建设的研究和推动，都是有用的。我离开镇江后，青山同志还几次到那里调研和指导社区工作。1996年底，部里分工我主管社区建设方面的工作，青山同志更是积极配合。2000年11月，经中共中央和国务院同意，“两办”转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，我们对此感到非常鼓舞。在上海的一次社区建设研讨会上，我回顾了社会学在我国的发展历程后，说：“社会工作的春天来到了！”在场的费孝通先生带头鼓掌。青山同志也很赞同我的这个看法。

为了贯彻好这个文件，民政部基层政权和社区建设司的同志做了一系列工作。其中一项是编写一本供社区基层干部使用的《社区工作指南》，青山同志和他的学生们认真地承担了很大一部分任务。前些时候，青山同志告诉我，他又在写一本《中国社区建设模式研究》的书，让我作序。对于这样一位热心社区建设研究的老朋友的要求，我只有允诺。于是，写了上面的这些话，权作序言。我衷心希望青山同志在社会学、社会工作和社区建设的理论研究中，取得更大的成绩。

李宝库

2003年5月30日于北京

# 目 录

## 第一部分 制度背景与理论基础

<b>第一章 导言</b> .....	( 3 )
一 时代背景与结构变迁 .....	( 3 )
二 问题提出与研究目的 .....	( 9 )
三 基本任务与主要问题 .....	( 14 )
四 课题框架与结构安排 .....	( 20 )
<b>第二章 社区建设与实践模式</b> .....	( 26 )
一 社区服务与社区建设 .....	( 26 )
二 基本思路与发展脉络 .....	( 31 )
三 社区理论与实践理论 .....	( 34 )
四 实践模式与模式要素 .....	( 38 )
<b>第三章 文献回顾与理论框架</b> .....	( 44 )
一 研究设计与研究问题 .....	( 44 )
二 研究方法与资料来源 .....	( 48 )
三 社区建设与文献回顾 .....	( 50 )
四 分析角度与理论框架 .....	( 55 )
<b>第四章 街居体制与国家角色</b> .....	( 59 )
一 社会背景与历史演变 .....	( 59 )
二 组织体系与结构功能 .....	( 63 )
三 运作模式与管理机制 .....	( 68 )

---

#### 四 社区政策与基本模式 ..... (73)

### 第二部分 实践探索与基本经验

<b>第五章 制度创新与实践模式 (上)</b> .....	(83)
一 文明社区与镇江模式 .....	(83)
二 社区服务与天津模式 .....	(100)
三 新型社区与北京模式 .....	(116)
<b>第六章 制度创新与实践模式 (中)</b> .....	(127)
一 社区管理与上海模式 .....	(127)
二 组织体系与南京模式 .....	(138)
三 街居一体与青岛模式 .....	(150)
<b>第七章 制度创新与实践模式 (下)</b> .....	(164)
一 自治社区与沈阳模式 .....	(164)
二 体制创新与江汉模式 .....	(175)
三 有形社区与四平模式 .....	(188)
<b>第八章 模式分类与理论思考</b> .....	(205)
一 社区建设模式分类 .....	(205)
二 社区建设模式比较 .....	(216)
三 社区建设模式动力 .....	(227)
四 社区建设模式目标 .....	(232)

### 第三部分 理性认识与政策分析

<b>第九章 重塑社区与概念模式</b> .....	(239)
一 模式形成与基本内涵 .....	(239)
二 主要特征与基本特点 .....	(252)
三 构成要素与理论分析 .....	(257)

---

四 适用范围与普遍意义 .....	(264)
<b>第十章 组织技巧与工作方法 .....</b>	<b>(269)</b>
一 制度创新与政策形成 .....	(269)
二 政策协调与政策实施 .....	(273)
三 组织建设与社区动员 .....	(278)
四 群众运动与社区参与 .....	(282)
<b>第十一章 国际经验与中外比较 .....</b>	<b>(287)</b>
一 欧美模式与历史发展 .....	(287)
二 中国模式与基本特征 .....	(295)
三 中外比较与异同之处 .....	(302)
四 国际经验与借鉴之处 .....	(309)
<b>第十二章 发展趋势与模式选择 .....</b>	<b>(314)</b>
一 社区建设与发展趋势 .....	(314)
二 模式选择与重要意义 .....	(318)
三 模式选择与方法议题 .....	(321)
四 模式选择与政策建议 .....	(326)
<b>附录一：沈阳市社区建设专题调查报告 .....</b>	<b>(333)</b>
<b>附录二：上海市社区建设专题调查报告 .....</b>	<b>(368)</b>
<b>附录三：保定市社区建设专题调查报告 .....</b>	<b>(386)</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>(413)</b>
<b>后记 .....</b>	<b>(416)</b>



# 第一部分

## 制度背景与理论基础



# 第一章 导 言

## 一 时代背景与结构变迁

改革开放以来，城市居民生活方式发生重大转变，物质精神生活质量显著提高，如何为城市居民创造管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区，已成为城市工作和社区建设的优先目标。长期以来，由于中国社会民间组织不发达，商品经济与市场机制尚处于发展初期的状况，如何推进社会主义基层民主政治，谁来承接政府、企业分离出来的社会职能，如何解决就业问题与创造就业机会，促进经济社会协调发展，如何确定社区在社会生活中的地位，如何建立适合市场经济的基层社会管理模式，提高人民群众生活质量，维护社会稳定，推动城市改革与发展的现实需要，导致人们不约而同地将目光投向社区，社区成为基层民主政治发展的主要场所，城市工作和社会福利社会化的最好载体，社区就业的基本途径，培育社区意识和地域社会共同体的主要手段，探索社会管理模式的最佳试验场，改善城市居民生活质量与提高福利水平的基本落脚点。简言之，改革开放以来，中国社会的政治经济、社会文化力量出于不同原因，从不同角度不约而同地将关注焦点聚集在城市社区。城市社区成为政治领袖、社会管理者和普通民众共同关注的焦点。社区与社区发展首次成为国家层面上社会经济政策议程的核心议题。因此，城市社区

建设不仅是事关全局的重大现实与理论问题，具有战略性意义，而且是观察、描述、理解中国社会结构变迁与社会现代化的最佳切入点。

中国社区建设模式产生于 20 世纪末与 21 世纪初的新旧世纪交替之际，是 20 世纪 90 年代初期在中国兴起的城市社区建设运动的产物。因此，研究中国社区建设模式，是绝对不能离开在当代中国新时期所发生的且目前正在如火如荼地不断向纵深发展的社区建设实践过程。把问题放到产生它的具体的历史背景中去研究，这是马克思主义科学方法论一贯所要求的。

社区建设运动于 20 世纪 90 年代初期，在中国兴起不是偶然的。它是中国社会经济发展到一定历史阶段的必然产物。众所周知，自 20 世纪 70 年代末中国实行改革开放总政策以来，中国社会的工业化、城市化和现代化的步伐不断加快。20 世纪 80 年代中期，在一些大中城市首先出现的社区服务需求和社区服务活动的基础上，国家民政部于 1987 年 9 月在武汉召开全国社区服务工作座谈会，正式倡导社区服务。随着社区服务的不断发展，社区内陆续出现了社区服务中心、社区服务管理委员会、社区服务协调委员会、社区事务协商委员会等社区组织。于是，社区建设由此产生。

迄今，中国社区建设大致经历了四个发展阶段：

第一阶段：社区建设理论探讨阶段（1991.7 ~ 1993.3）

所谓理论探讨阶段，这是相对社区建设整个过程来说的，其理论探讨的特征更为鲜明一些，理论探讨的任务更为紧迫一些。事实上，在整个社区建设发展过程中，理论探讨始终就没有终止过。

20 世纪 80 年代中期兴起的社区服务，由于符合中国社会发展现实需要，到 80 年代末已经有了令人惊喜的快速发展新局面。全国已有 3267 个城市街道开展了社区服务工作，占当年全国街

道总数的 66.9%，社区服务设施达 9.2 万个（马学理，2001）。<sup>①</sup>然而，社区服务在快速发展过程中，遇到了许多新情况、新矛盾和新问题，尤其是出现了社区建设的新苗头。为更好地面对新形势，不断促进发展需要。时任民政部部长的崔乃夫同志于 1991 年 5 月 31 日，在对基层政权建设司干部讲话中，指出为此需要在城市基层社区适时开展社区建设工作。紧接着，1991 年 7 月 5 日，中国社会工作协会在北京人民大会堂宣告成立。崔乃夫同志作为当选会长在他的演讲中，明确提出研究和参与社区建设应是协会今后重大任务之一。这是在中国大陆第一次公开提出和使用“社区建设”这一名词。

正如社区服务是新生事物一样，社区建设更是新生事物。社区建设是什么？在当时，连“社区”这个名词对绝大多数的中国人来说都是陌生的，更不用说社区建设是什么。显而易见，在当时中国大陆开展社区建设尚缺乏理论准备。然而，没有理论的实践是盲目的；实践需要理论。为此，民政部基层政权建设司以及民政部社会工作教育研究中心、中国社会工作协会在这期间着力抓了社区建设理论研讨活动，并先后组织召开全国性的大中型的社区建设理论研讨会达七次之多。所谓理论研讨，在当时是从讨论什么是社区建设、社区建设的内涵与外延以及社区建设与社区发展的关系等一些基本概念起步的。现在看来，正是这些理论会议起到了宣传社区建设和传播社区建设基本概念、基础知识和基本理论的作用。起到了“以会代训”培训干部的作用，许多民政干部尤其基层社区干部，正是通过多次参加理论研讨会开始接触并且学到了最初的社区工作知识与理论，起到了吸引、团结和凝聚了一大批热心社区研究的理论工作者，逐渐形成了一支热爱

<sup>①</sup> 王青山主编：《社区建设与发展读本》，中共中央党校出版社，2001 年 10 月第一版，第 6 页。

中国社区建设事业的理论工作队伍的作用。“理论工作者一直是社区建设的一支重要骨干力量，在介绍国外社区工作情况、推进社区工作本土化方面，做了大量先导性工作。”（李宝库，1999）<sup>①</sup>中国的社区建设正是从这里起步的。

### 第二阶段：社区建设实践探索阶段（1993.3～1999.3）

这一时期的基本特征是社区建设的重心从理论研讨转向实践探索。在全国许多城市出现了社区建设实践探索活动。其中有代表性的，如1993年3月，民政部李宝库等人在中共镇江市委、市人民政府的同意和支持下，开展的以创建“文明社区”为特色的社区建设实践探索活动。总结了社区建设“镇江经验”或“镇江模式”。镇江社区建设实践探索的基本理念是通过社区建设，促进社会经济协调发展。为此，在1994年3月，镇江社区建设实践探索一周年之际，全国人民代表大会常务委员会前副委员长、著名社会学家雷洁琼教授特地题词“开展文明社区建设，促进社会与经济协调发展”，以资赞许和鼓励。1993年5月，浙江省社会科学院谷迎春等人在杭州市下城区政府支持下，开展的下城区社区建设试验活动。1993年6月，天津南开大学、天津社会科学院苏陀等人在天津市人民政府支持下，在河北区、和平区开展的社区建设试点工作。1993年9月，上海华东师大、上海社会科学院吴铎等人在上海市人民政府支持下，在普陀区曹杨新村街道和黄浦区潍坊街道开展的社区发展实验活动，等等（马学理，2001）。<sup>②</sup>毋庸置疑，全国各地在这一时期所开展的社区建设实践探索活动，都为中国社区建设实现从理论到实践的突破作出

① 多吉才让主编：《城市社区建设读本》，中国社会出版社，2001年4月第一版，第239页。

② 王青山主编：《社区建设与发展读本》，中共中央党校出版社2001年版，第16—17页。

了重要贡献。

1996年3月18日，在江泽民同志作出“大力加强社区建设，充分发挥街道办事处、居委会的作用”的重要指示之后，“各级党委、政府更加重视社区建设工作，把社区建设工作摆上了重要议事日程。上海、青岛、南京、杭州等城市就率先探索社区建设，不少专家学者也密切配合，从理论上探讨”（多吉才让，2001）。显然，江泽民同志的重要指示为中国社区建设发展注入了强大活力，促使中国社区建设实践探索活动的范围扩大了，力度加强了，方向更加明确了。至此，社区建设实践探索活动达到顶点。实践表明，江泽民同志“3·18讲话”是中国社区建设发展过程中的一个重要里程碑。

### 第三阶段：社区建设科学实验阶段（1999.3~2000.11）

这一阶段的基本特征是正式提出和开展“社区建设实验区”活动，不同于一般的探索或实验。1998年10月，胡锦涛同志在社区多次视察后对民政部指示说，农村实行“村民自治”使我们找到了管理农村的成功路子。现在农村社会稳定，经济发展。希望民政部经过研究和试点工作，通过社区建设找到一条管理城市基层社会的路子，并要求民政部在一两年内拿出在全国开展社区建设工作的思路（李宝库，1999）。<sup>①</sup>于是，在党中央和国务院的直接领导和高度重视下，民政部组织力量精心筹划和实施社区建设科学实验活动。“从1999年开始，民政部和不少省市分别选择了一些城区作为社区建设实验区，开展试点活动。”（多吉才让，2001）1999年3月，民政部首先在南京召开社区建设实验区工作座谈会，在会上隆重选择和命名了北京市西城区、南京市鼓楼区、上海市长宁区等11个城区为“社区建设实验区”，从而正式

<sup>①</sup> 李宝库：《大力兴办社会工作教育，加强社区服务与建设》，《中国青年政治学院学报》，1999年第12期，第3页。

拉开了社区建设实验区活动的帷幕。开展社区建设实验区活动的基本任务，就是要通过科学实验探索出具有中国特色的社区建设的基本思路。同年8月，民政部紧接着又在杭州召开全国社区建设实验区工作座谈会，把“国家级”的实验区从11个城区增加到26个城区。会后，许多省市分别选择和命名了一批自己的，即“省市级”实验区。这样，全国先后有26个省市122个城区参与社区建设实验区活动，从而使社区建设科学实验活动达到新高潮。显而易见的是，胡锦涛同志对民政部所作的指示，是导致“实验区”科学实验活动的直接动因，是中国社区建设发展过程中的又一重要里程碑。

2000年11月3日，民政部写给党中央、国务院的《关于在全国推进城市社区建设的意见》的报告，既是社区建设实验区活动全面系统的总结，也可视为是中国社区建设12年的基本经验的概括和总结。《报告》表明，在中国全面推进城市社区建设的基本思路已经形成。社区建设实验区活动取得圆满成功。

#### 第四阶段：社区建设全面推进阶段（2000.11~）

2000年11月19日，中共中央办公厅、国务院办公厅向全国转发民政部关于在全国推进城市社区建设的意见，即中办发[2000]23号文件，则是这一阶段兴起的标志。这一阶段的基本特征是社区建设走出“实验区”，由点到面，由大城市向中小城市延伸，由东部发达地区向中西部地区拓展。2001年7月，国务院在青岛召开了全国社区建设工作会议，对在全国推进城市社区建设工作做了战略部署。2002年4月，民政部又在吉林省四平市召开社区建设四平现场会，命名了175个社区建设示范市（区）。“社区建设已被党中央、国务院和各级党委政府高度重视，社会各界十分关注，人民群众寄予厚望。”（多吉才让，2001）社区建设如同星星之火，已成燎原之势。全面推进城市社区建设的热潮正在全国兴起。



## 二 问题提出与研究目的

社区建设模式研究或社区发展模式研究，历来就是社区研究中的一个十分重要的理论命题。在世界各国莫不如此。

社区建设模式研究之所以如此受重视，是一个重要的理论命题，究其原因，最重要的一点就在于“模式”作为一个学术概念所具有的特殊含义。通常模式被理解为事物的范式或标准样式。在这里作为学术概念，模式则是对事物存在方式的高度抽象和概括。具有认识论和方法论双重意义。因此，世界各国的社区研究，鲜有不涉及与不研究社区工作模式或社区建设模式的。

这种社区研究的必然性和必要性，在中国同样被表现出来。自社区建设在中国兴起，就始终在呼唤自己的理论。当前，社区建设已进入全面推进阶段，伴随着社区建设不断向纵深发展，形势已经清楚地表明：社区建设模式研究不仅被理论发展所需要，更为实践发展所需要。社区建设模式研究已被提上日程，正在日益受到重视。

选择参与这一理论命题的研究，对我们来说，首先是从对中国社区建设发展趋势的可能出现的实际需要这一判断出发的。尽管对这一理论命题我们断断续续已有过多年的思考，因为早些年阅读过一些西方发达国家的有关社区研究文献，略知晓一些关于社区发展或社区建设模式的理论。如美国社会学家罗夫曼所总结的社区发展模式即著名的罗夫曼模式、闻名世界的中国学者晏阳初的教育社区发展模式、当代美国的政府授权社区建设模式、加拿大的非营利组织参与社区建设模式、德国的居民自治社区建设模式等等。受这些社区理论的启迪，这些年来，在参与中国社区建设的过程中，对中国社区建设的模式问题断断续续地有过一些思索。但是，真正促使我们下决心立项作专题研究，却是在