

城市社区 发展 国际比较研究

跨世纪青年学者文库

侯玉兰 主编 冯晓英 副主编
北京出版社

国家社会科学基金“九五”规划重点项目
北京市哲学社会科学“九五”规划精品工程项目

C912.81

21

131737

城市社区 发展 国际比较 研究

侯玉兰 主编 冯晓英 副主编

图书在版编目(CIP)数据

城市社区发展国际比较研究/侯玉兰主编. -北京:北京出版社,2000

(跨世纪青年学者文库)

ISBN 7-200-04108-4

I. 城… II. 侯… III. 城市-社区-对比研究-世界
IV. C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 33457 号

跨世纪青年学者文库

城市社区发展国际比较研究

CHENGSHI SHEQU FAZHAN GUOJI BIJIAO YANJIU

侯玉兰 主 编

冯晓英 副主编

*

北 京 出 版 社 出 版

(北京北三环中路6号)

邮政编码:100011

北京出版社出版集团总发行

新 华 书 店 经 销

北京朝阳北苑印刷厂印刷

*

850×1168 毫米 32 开本 13.75 印张 316 000 字

2000 年 6 月第 1 版 2000 年 6 月第 1 次印刷

印数 1—6100

ISBN 7-200-04108-4

G·66(平)定价:27.00 元

《跨世纪青年学者文库》编辑部

主任:王学勤

成员:(按姓氏笔划排序)

公茂虹 王祥武 刘艺书

李海兵 陈 松 杨 钢

张文启 张兆民 梁立新

魏化纯

课题组成员

- 组 长：**侯玉兰 北京市石景山区委副书记
原北京市社会科学院副院长（撰写第一章）
- 副组长：**冯晓英 北京市社会科学院社会发展研究中心
副主任、副研究员（撰写第二、三章）
- 成 员：**魏书华 北京市社会科学院社会发展研究中心
副研究员（撰写第五章、第七章 1、2 节）
白志刚 北京市社会科学院社会发展研究中心
副研究员（撰写第六章、第七章 3、4 节）
张洪武 北京市社会科学院社会发展研究中心
副研究员（撰写第四章）

致读者

在推进建设有中国特色社会主义的伟大实践中，社会科学担负着重要的历史使命。北京作为全国政治、文化中心，发展和繁荣社会科学，更是责无旁贷。

跨世纪的伟大实践，需要能够发挥跨世纪作用的社会科学理论；跨世纪的社会科学理论，离不开一批能够担当跨世纪重任的社会科学工作者。近年来，中共北京市委宣传部会同有关部门，精心组织实施了“培养跨世纪理论人才百人工程”，到本世纪末，重点培养100名左右青年社会科学学科骨干。编辑出版《跨世纪青年学者文库》（以下简称《文库》），是“百人工程”的一项重要内容，目的是鼓励青年学者以马列主义、毛泽东思想和邓小平理论为指导，对社会科学领域的重要问题，特别是对改革开放和现代化建设的重大理论和实践问题进行深入研究，积极探索有中国特色社会主义经济、政治、文化的发展规律，力求产生一批能够代表世纪之交北京社会科学水准的研究成果，为北京市两个文明建设服务。《文库》的出版，既是“百人工程”青年学者研究成果的展现，又是北京市大力加强社会科学研究工作的结果。

我们希望：《文库》所研究的理论和实际问题是跨世纪的，理论水准及对人们的启迪也是跨世纪的。《文库》的作者群是一批跨世纪的青年学者，朝气蓬勃，思想活

跃，敢于迎接新世纪挑战，积极探索中国社会主义现代化的问题和规律，这是社会科学事业兴旺发达的一个重要标志。

作为多卷本文库，其出版需要一定的周期；周期长，使我们有可能精雕细刻出精品。入选“百人工程”的青年学者均为首都高等院校和北京市社会科学研究单位的具有副高级以上专业技术职务的教学和科研骨干。他们当中有的已是成果显著的后起之秀，有的已在某一研究领域崭露头角。尽管他们已具备较强的著述能力，我们仍然好中选优，优中择精——我们请由著名学者组成的专家评审组审定他们上报的著作选题和写作计划，淘汰率达70%，可见遴选之严格；且书稿完成后还要由专家审读通过，最后由“百人工程”领导小组决定能否进入《文库》。我们之所以这样不避烦琐，不惜拙工，所求无非是：将一批高水平的学术著作奉献给读者。

我们和作者期待着您的宝贵意见。

《跨世纪青年学者文库》编辑部

1998年1月

序

从 50 年代开始，由联合国倡导和发起的“社区发展运动”已经走过了近半个世纪的风雨历程，至今已遍及世界一百多个国家或地区，其中既包括发展中国家，也包括发达国家，取得了令世人瞩目的成绩。“社区发展运动”无论是在解决发展中国家的贫困、疾病、失业、经济发展缓慢等问题，推动其经济、社会进一步发展；还是在缓解发达国家由于经济、社会发展失衡而产生的贫富差距扩大、失业、青少年犯罪等问题，促进其经济、社会的协调发展方面都发挥了积极的作用。时至今日，“社区发展运动”仍是国际社会推动经济与社会协调发展的基本方法。

在我国，随着经济和政治体制改革的深入，政府转归和企业剥离的大量社会职能，需要在政府和企业之外寻找一个新的载体来承接；同时，随着经济的高速发展，城市化进程日益加快，城市建设和发展既带来了城市的繁荣，也带来许多新的社会问题，原有的城市管理体制已无法与之相适应。在这种社会变迁过程中，我们适时地将国际社会“社区发展”的理念引入我国的社会机制。1986 年，以社区服务为切入点，开启了我国社区建设事业的序幕。今天，我国已经进入社区的全方位建设阶段，无论在社区建设理论还是实践上，都已经取得了一定的成效，积累了一些经验。但是，不可否认，我国社区建设还处于探索时期，还没有形成完整的理论体系；在实践上还存在着很大的局限性，需要进一步突破。在这种情况下，由侯玉兰

博士主持的“城市社区发展国际比较研究”课题的进行，无疑对推动我国社区建设理论与实践的发展，具有十分重要的意义。

“城市社区发展国际比较研究”是国家社会科学基金“九五”重点规划项目。课题组经过三年多的调查、研究，取得了社区研究领域具有开创意义的重要成果，如《大城市社区建设管理体制研究》报告和《国外社区发展的理论与实践》一书，在理论界和实践部门都已经产生了积极的影响，一些观点和建议被北京市政府作为街道管理体制改革的决策参考；《关于在全市推广中学生参加社会公益事业服务劳动的建议》，也已被北京市教委采纳，并在全市中学生中推广。现在，该课题的最终研究成果，《城市社区发展国际比较研究》一书又呈现在我们面前。

《城市社区发展国际比较研究》一书，在我国社区研究领域，第一次将社区建设放在国际社会的大视野中进行研究，为社区研究提供了一个全新的视角。课题组相继对美、英、法、日、墨西哥、巴西等发达国家和发展中国家，以及我国香港、台湾地区的社区发展理论和实践的演变过程及现状，进行了实地考察和调查分析；并对我国开展社区建设较为先进的北京、上海、石家庄、青岛等城市的社区建设工作进行了详细了解。在此基础上对国内外的社区发展情况，从社区组织、社区服务、社区经济、社区文化、社区管理等各个方面进行比较，总结了国际社会的有益经验，找出了我国社区建设方面存在的差距，提出了具有中国特色的社区建设模式，使其研究建立在一个较高的起点上，对我国社区建设的研究和实践具有启发意义。课题组综合运用社会学、经济学、城市管理学、人口学、统计学等方法，在比较研究的基础上提出了一些具有创新的观点和建议，如健全市、区、街、居垂直管理组织体系，促进

“街道体制”向“社区体制”转换，建构城市社区组织的双强模式，居民自治组织再造，社会支持网络组织的重塑等，都是推进我国城市社区建设的关键问题，既具有前瞻性，又有可操作性。上述这些研究成果具有较高的理论价值和实践价值。

《城市社区发展国际比较研究》一书的出版，将对我国社区研究理论的进一步完善和社区建设实践的深化产生积极的影响。希望社区研究和实践工作，能够藉此引起社会各方面更多的关注和更为广泛的参与。

北京大学社会学系教授 袁方

2000年3月

前 言

“城市社区发展国际比较研究”是国家社会科学基金“九五”重点项目。设立此课题主要基于以下考虑：

第一，改革开放的深入和社会主义市场经济的发展，使我国人民生活水平大幅度提高，城市化进程日益加速。随着收入的增加，人民群众对从居住环境到基础设施，从生活服务到文化消费，从社会秩序到人际关系等涉及社区管理、社区服务、社区文化、社区教育、社区治安的社区建设各个方面都提出了更高的要求。满足居民的这些需求，提高居民的生活质量，单靠市、区政府的力量是远远不够的，还必须更多地依靠基层组织，依赖社区的力量去完成。

第二，在由计划经济体制向市场经济体制转变，由传统社会向现代社会转型的过程中，城市社会管理领域出现了一些前所未有的社会问题，如环境状况恶化，流动人口增加，犯罪率上升，治安形势严峻等。经济体制改革深入带来的利益关系调整和下岗人员增多，使城市贫困群体人数呈不断上升趋势。与此同时，随着改革力度的加大，长期以来形成的“企事业单位办社会”的体制已经难以为继，单位对职工的生活后勤服务、管理功能和公共教育功能逐渐弱化，大量的社会职能从企业中剥离出来，逐步向社会转移，越来越多的下岗待业人口、离退休人员由“单位人”变为“社区人”，无上级主管的新社会组织和新经济组织、个体经营者日益增多。这些新情况、新问题

的出现给社区管理带来了新的压力。如何做好这部分人的管理、教育、服务、生活安排，以及再就业工作，对各级政府，特别是城市基层管理组织的管理体制、运行机制、工作方式、人员素质都提出了更高的要求。

第三，50年代以来，联合国针对一些国家工业化和城市化急剧发展过程中片面追求“经济增长”引发的贫富分化、政治动荡、社会冲突等各种社会问题，提出了通过社区发展，促进经济与社会协调发展的设想，并为一些国家的社区发展提供了资金帮助和技术指导。由于社区发展立足于人们的生活区域，直接针对特定社区的问题和需要，通过政府机构与社区组织的通力合作和社会互助，谋求解决之方和发展之道，从而有助于使社会发展的总体目标通过社区自身的具体行动得以实现。经过四十多年的实践，社区发展在缩小贫富差别、缓解社会矛盾、改善社区环境、提高生活质量、促进居民参与等方面取得了明显成效，显示出强大的生命力。目前，全球已有一百余个国家推行社区发展计划。

第四，我国虽然在90年代初提出了“社区建设”的概念，并在实践中取得了一定进展。但从总体上说仍处于起步阶段，无论是社区发展的理论研究还是社区建设的实践经验，都相对薄弱，与社区在社会发展中所担负的日益繁重的任务很不相称，特别是缺乏社会主义市场经济下进行社区建设的经验。实践中的问题迫使我们必须了解和研究国外市场经济条件下社区发展的理论研究成果和实践经验，并结合我国实际加以学习和借鉴，为探索建立适应社会主义市场经济要求的城市社区管理体制和运行机制做一些基础性工作。

因此，我于1996年提出了“城市社区发展国际比较研究”的课题设想，得到北京社会学研究会副会长宋书伟研究员的热

情鼓励和支持，并顺利通过国家哲学社会科学学科评议组专家的评审，被批准为国家哲学社会科学基金“九五”重点规划项目。

以往的社区研究大多是单就国内社区发展理论与实践的探讨，或对国外社区发展理论与实践的介绍，将国内外社区发展的理论与实践相结合进行比较研究的还很少见。本课题试图通过对一些市场经济较为发达的欧美国家及第三世界国家的实地考察和比较研究，了解这些国家社区发展状况及其在经济发展和社会稳定中的作用，社区发展的主要经验和做法，社区发展的特点与规律，国外社区发展管理体制、运行机制、资金来源、文化背景与我国社区建设的异同，明确我国在社区发展方面的优势与差距，以便根据国情吸收借鉴国外一些行之有效的做法，探索社会主义市场经济条件下社会管理体制改革的 new 路子、新机制，为建构具有中国特色的社区建设模式提供参考与建议。由此可见，这一课题的研究具有较大的理论和实践意义。

由于此课题是一个新的、具有开创性的课题，课题研究所需要的研究论文、专著都相对缺乏，研究的难度较大。面对这一全新的课题，全部由中青年学者组成的课题组不畏困难，表现了极强的敬业精神和探索勇气。在三年多的时间内，课题组成员先后赴美国、巴西、墨西哥、英国、德国、法国等国家的一些城市，以及上海、石家庄、成都、深圳、广州、福州、厦门、大连、沈阳等国内大城市进行了实地考察研究，搜集了大量的理论研究和实证资料，特别是在西城区、宣武区的部分街道办事处、居委会做了近半年的个案调查，获得了许多宝贵的感性认识，对社区建设中面临的问题、原因有了深入的了解，为课题的完成奠定了理论与实践的基础。

为使研究更具有针对性和科学性，我们还对北京五城区（西城、宣武、崇文、海淀、朝阳）10个街道办事处1000户居民就社区需求、社区满意感、社区认同感、社区参与意愿进行了社区心态问卷调查。

在进行大量研究与调查的基础上，课题组先后完成、发表和出版了《大城市中心区社区发展比较研究》（市科委软课题研究报告）、《国内外城市社区管理体制比较研究》（论文）、《社区发展资金来源比较研究》（论文）、《国外社区发展的理论与实践》（译文集）、《北京城市居民社区心态调查报告》、《美国社区发展考察报告》、《巴西、墨西哥社区发展的做法及启示》等数十万字的阶段性成果。这些阶段性成果都产生了良好的社会反响，得到了学术界和社区管理工作者的高度评价。其中《国外社区发展的理论与实践》一书及《美国城市社区发展考察报告》成为北京市社区管理干部培训班的教材。我们提出的《关于在全市推广中学生参加社会公益劳动的建议》受到市领导重视，已被北京市教委采纳，在全市推广。关于街道体制和居委会改革的一些可操作性建议已在北京城市管理体制改革文件中得到体现。关于社区管理和社区参与的一些思路和设想已运用于石景山区社区建设的实践中，取得了明显成效。

本书就是在这些阶段性成果的基础上进一步拓宽、深化形成的专题论著，也是这一课题研究的最终成果。前瞻性、实证性和可操作性是本书的重要特点。由于考察时间和深入程度的局限以及课题组成员工作的变动，我们的比较研究没有也不可能覆盖社区发展的所有方面，而是突出重点，抓住人们普遍关注的社区组织、社区服务、社区文化、社区发展资金来源、社区管理等关键问题展开，力图在这些方面有所深入，有所拓展。

本课题的研究与全书的总体设计由侯玉兰负责。全书共七章，各章具体分工如下：第一章，侯玉兰；第二、三章，冯晓英；第四章，张洪武；第五章及第七章的第一、二节，魏书华；第六章、第七章第三节，白志刚。本书的附录“北京城市居民社区心态调查问卷”设计及《北京城市居民社区心态分析报告》执笔人为陈午晴、侯玉兰。全书由侯玉兰、冯晓英统稿、最终定稿。

第一章，为全书的引论部分。本章首先对本书所涉及的主要概念作了界定。接着从理论与历史的角度回顾了国外社区发展的提出、演变及其在社会发展中的重要作用。然后概述中国社区建设兴起的必然性及其面临的难题，提出了本书研究的目的与意义；确定了研究的视野与方法，为以后各章分类比较研究的展开做了必要的概念、理论与历史的铺垫，设定了总体框架。第二章至第七章为专题论述。其中，第二章和第三章均为社区组织制度研究，前者以社区综合管理组织为研究对象，后者则重点研究社区非营利性服务组织。第四、五、六、七章研究的对象分别是社区服务、社区经济、社区文化和社区管理系统。在每一专题研究中，大体分为四个部分：首先，对本章所研究对象的基本概念、特征、类型、功能、作用等基本理论问题进行准确的界定或阐述；其次，按照国别、城市分类方法就国内外在本研究领域的实践情况、各自特征作了全面介绍；第三，在此基础上，对我国与国外和香港特别行政区在本研究领域实践过程中的异同点进行比较，对其差异产生的体制背景、文化理念、经济发展程度等深层次原因进行理论分析，同时，就我国学术界和实际工作部门关注的热点、难点问题，提出理论思考或创新观点；最后，在借鉴国外经验的基础上，结合我国国情，提出本研究领域的改革设想或实施建议。

社区发展比较研究是理论性和现实性很强的开拓性课题，涉及政治、社会、经济、文化、管理各个方面。本书的完成仅仅是一项必须投入巨大努力的学术工程的开端，是进行社区发展国际比较研究的初步尝试，期望能起到抛砖引玉的作用，使更多的理论和实际工作者关注和投入到这项研究中来。

侯玉兰

1999年12月

目 录

序	(1)
前言	(1)
第一章 绪论	(1)
第一节 社区发展的提出及其演变	(1)
(一) 社区的概念	(1)
(二) 社区发展的提出及其实践效果	(4)
(三) 社区发展的涵义及其基本原则	(6)
第二节 社区建设在中国的兴起	(8)
(一) 城市社区建设兴起的客观必然性	(8)
(二) 社区建设的主要内容及实践效果	(13)
(三) 社区建设面临的问题	(18)
第三节 在比较与借鉴中建构具有中国特色的社区建设模式	(20)
(一) 社区发展比较研究的视野与方法	(20)
(二) 在比较与借鉴中建构具有中国特色的社区建设模式	(24)
第二章 社区管理组织制度建设	(29)
第一节 社区管理组织的基本理论	(29)
(一) 社区管理组织的特征、性质与作用	(29)
(二) 现代社会政府职能转换与市民组织发展的关系	(33)
第二节 国内外社区管理组织发展状况	(38)
(一) 国外社区管理组织模式	(38)
(二) 香港特别行政区社区管理组织特征	(50)
(三) 国内城市社区管理组织体系的发展状况	(53)