

何海兵 主编

和谐社区

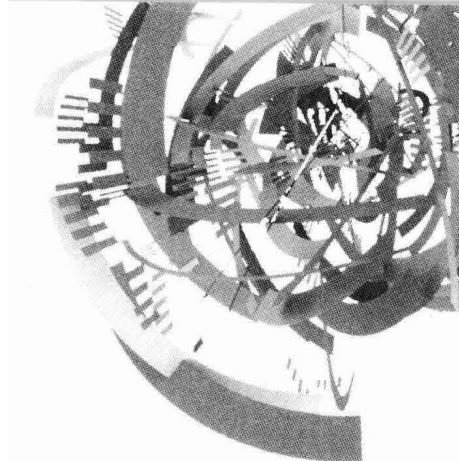
HE XIE SHE QU

上海和谐社区建设报告

SHANGHAI HEXIE SHEQU JIANSHE BAOGAO



学林出版社



和谐社区

上海和谐社区建设报告

何海兵 主编

学林出版社

图书在版编目(CIP)数据

和谐社区：上海和谐社区建设报告／何海兵主编．—上海：
学林出版社，2010.10

ISBN 978-7-5486-0071-8

I. ①和… II. ①何… III. ①社区—城市建设—研究报告
告 上海市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字（2010）第184195号

主 编 / 何海兵

和 谐 社 区 / 上海和谐社区建设报告



责任编辑 / 吴伦仲

责任监制 / 应黎声

封面设计 / 林 莱

装帧设计 / 福山设计工作室

出 版 / 上海世纪出版股份有限公司

学林出版社(钦州南路81号3楼)

电话：64515005 传真：64515005

发 行 / 上海世纪出版股份有限公司发行中心

(上海福建中路193号 www.ewen.cc)

印 刷 / 常熟市东张印刷有限公司

开 本 / 889×1194 1/32

印 张 / 7.5

字 数 / 20万

版 次 / 2010年10月第1版

2010年10月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5486-0071-8/C·4

定 价 / 25.00元

社区的本质及其建设（代序）

丁元竹

中国开展社区建设已经有二十多年的历史。二十多年来，社区从学者们的书斋概念变成政府的政策实践，进而变成人们社会生活中的重要理念，并逐步成为人们社会生活的方式，成为城市基层社会的基本组织形式，这是改革开放二十多年来中国社会巨大进步的标志之一。完善的社区建设和丰富的社区生活是一个国家社会生活的基本内容，也是这个国家的社会走向成熟的标志。“十一五”规划纲要把社区建设作为“十一五”时期的公共服务重点工程，把社区发展提到重要的战略地位。这对推动中国社区发展和社会发展将发挥重要作用。

在中国，尽管社区建设已经成为政府重要的社会政策，各类社区组织和社区服务设施在各地纷纷建立，我国学术界和政策制定部门对如何理解社区，如何理解社区建设依然存在不同的看法。在国家确定社区建设作为“十一五”时期的公共服务重点工程情况下，学术界，尤其是政策制定部门尽快厘清社区建设在中国是什么，不是什么对于推进社区建设和国家发展战略的实施十分重要。从全球看，最先提出“社区”这一概念的是德国社会学家滕尼斯，他在1887年出版的《社区与社会》（《Gemeinschaft and Gesellschaft》）一书中首先提出了“社区”的概念，即“Gemeinschaft”（德文，一般译为共同体、团体、集体、社区等）。之后，他进一步将Gemeinschaft一词与Gesellschaft进行对比分析，用来说明社会变迁的趋势和两种不同的社会团体。滕尼斯用Gemeinschaft（指社区）一词表示一种由具有共同价值观念的同质人口所组成的关系亲密、守望相助、存在一种富有人情味的社会关系的社会团体，人们加入这种团体，并不是根据自己意愿的选择，而是因为他

们生长在这个团体内。而Gesellschaft（指社会）则是由“具有不同价值观念的异质人口所组成，人们之间是靠分工和契约联系的，重理性而不讲人情，人们加入这种团体是按照自己的意愿选择的结果。滕尼斯对社区的定义和理解是他所处那个时代经济社会发展的反映。19世纪末工业革命发生了根本变化，大型组织兴起，生产和服务规模化，以电话和火车为主要内容的通讯和交通技术革命，改变了传统社会的结构和小型社区的功能，人口流动成为社会发展的常态，传统的社区控制失灵，居民的社区感被损害。市场经济和工业化下的社会关系更加强调个人化和正式化。正是基于资本主义和工业革命，马克思在早期思想阐述中对于人的本性异化问题进行深入谈论。不论是滕尼斯的社区论，还是早期马克思思想中人的异化理论实际上都是这个时代经济社会转型的反映。对于滕尼斯的社区失落论，也有人提出异议，第二次世界大战以来，甘斯（H.Gans）对美国波士顿的意大利人社区进行研究发现，这个在社区中，人们之间依然维系着亲密的关系。社会学家亨特（Hunter）1975年对于美国纽约州的研究也发现当地居民并没有感到疏离和无权利感。关于这个问题，我们不能简单地在社会学的社区研究的小圈圈里争论，必须把社区放在过去一百多年的发展和变迁中去分析和研究。

社区建设为什么？如果我们从一个开阔的、历史的视野看社区建设问题，首先必须回答的问题是：为什么不能用市场来解决社区问题？因为，按一般的理解，市场是配置资源最有效的手段；为什么不能用政府来解决社区发展问题，按照公共管理的理论，政府是提供公共服务的主体。如果我们不厘清这个问题，我们将不能说明社区建设的本质，也不能制定有效的政策。

人们对社区建设谈论很多，但是很少有人能说清楚它。社区建设所经历的实践要比对它的定义更清晰。综观世界各国，对于大部分社区建设实践者来说，社区是培育社区精神和激励合作技巧的过程，它包括一群人为了共同承诺目的和目标所具有的热情、天赋、洞察力和经验，包括：相互之间的包容；相互之间的熟悉；相互之间的尊敬；对于思想和观念冲突的容忍；可信的相互沟通；成员之间为了组织的成功和

健康发展相互负责；有理想的、一致的决策机构。

有效的社区需要建立在公开沟通和公开分享信息、思想和感情，相互包容和积极参与决策模式之上的，它的治理模式不是一个命令链条，而是在平等基础上的对话、畅谈和协商。社区实质上是特定地域内的人群或特定人群的生活方式和人生内涵。人是社会的动物，意味着人类不仅简单地生产和消费，而且有自己的精神生活和社会交往，这些精神生活和社会交往通常发生在自己的社区——工作社区和生活社区。在农业社会，人们处于同一村落，守望相助，生活和工作几乎同处于一体，有着共同的精神生活和社会交往，基本的精神生活和社会交往可以在村落内部完成。工业革命、城市化、市场化和全球化，改变了人们传统的社区生活，于是德国社会学家滕尼斯提出了社区问题，他主要是从疏离感问题出发的，其潜台词是担心包含精神生活和社会交往的社区消失，这发生在19世纪末期。20世纪初至20世纪中期，工业革命产生的社会问题日益增多，政府日益介入社会发展，包括社区重建。社区发展就具有了双重的意义，一方面，它作为政府应对社会问题的手段，通过对特定街区、村落提供公共服务，满足那些在现代社会转型过程中失落的人们的需求；另一方面，它通过特定街区、村落成员参与本社区的公共事务，创新的共同体和共同价值，形成人们的精神生活和社会交往，还人们本应有的人类生活方式和人生内涵。在第一个方面，社区建设是政府公共服务的延伸，由于政府公共服务可以通过非营利组织实现，也可以通过企业运作，于是在社区建设领域就出现了政府、市场和非营利组织的影子；在第二方面，纯粹属于人类的生活方式和人生内涵，非政府、市场所能介入，于是就有了一个独特内涵的东西，我们谓之社区。现代化、城市化、市场化和全球化，已经赋予社区、社区建设和社区服务以新的内涵，一个滕尼斯所未曾理解过的社区和社区建设。我们必须把作为解决社会问题手段的社区建设、社区服务和属于精神生活和社会交往的共同体和社区建设联系起来考察，并把在他们作为社区建设一并推进。

以美国为例，美国在20世纪初已经开始关注社区发展问题，并且政府关注社区发展。它们的社区组织从上世纪20年代开始初步形

成，到60年代已经基本形成了运作构架。开始他们强调国家、地方和社区各种服务机构的协调和联合，社区资源和人的需求之间的平衡。时至今日，更好地组织社区福利服务仍然是“社区干预”的一个主要目标。这种“社区干预”包括对贫穷、失业、犯罪和环境污染进行的干预。美国社区发展是一个提高社会意识的过程，通过居民的广泛参与，了解自身的需求，并采取积极的改进行动，重在人民的参与和公私机构的协助。在公私机构的协助下，动员社区内的一切资源，解决社区内的各种问题，如福利、就业、环境污染等，提高全社区居民的福利和生活质量。美国社会发展过程中的一个主要问题是：经济的波动、滑坡、高失业率和人口中的年轻一代离开所在社区，外出寻找新的更大的就业机会，造成大都市人口拥挤，失业率居高不下，小居民点精英流失。因此，解决社区居民的就业问题就成为社区组织的共同行动和基本的目标。收入和就业是社区居民最为关心的问题，同时也是社区组织最为关心的问题和工作目标。

20世纪中期以来世界各国政府、非政府组织、国际组织把社区建设和社区发展放在重要的位置，实际上是把社区作为解决社会问题的手段和推动社会发展的重要内容。作为解决问题的手段，社区建设和社区发展着眼于不同社会面临的不同社会问题，以社区为单位，通过政府、私人部门、非营利组织和个人的参与，在资金上以公共投入、私人投入、公私合营等方式，公共投入包括政府的公共财政和社会资金的投入，如基金会资金，目标是实现社会的融合。社区建设和社区发展过程就是社会各个部门合作、协商、融合的过程，也是共同精神和共同价值的培养过程，也是社会融合的过程，所以社区建设的过程和其结果是一个东西。与西方的社区建设的历程不同，中国的社区建设是在由计划经济向市场经济过渡过程中起步的，在这个过程中，原先依赖于单位的个人由于改革而转向对社会的依赖。同时，改革过程中带来大量的社会问题，诸如失业下岗、老年人照顾、儿童照顾、残疾人照顾、社会治安、乃至环境保护等，在这样的历史条件下，人们借鉴国际经验，把社区作为解决这类社会问题的手段。西方社会是在20世纪初，针对工业革命对人们生活的破坏，进行社区重

建的。当然，这不是对传统社会生活的简单重建，而是根据新的历史特点，赋予社区建设以新的历史内容，诸如消除贫困、老年人抚养、禁止毒品、儿童照顾、种族融合等，甚至包括在工业化达到新的历史阶段后的城市改造和居民住宅改造等，都成为西方社区建设的重要内容。中国过去20多年来的社区建设至今，还主要是围绕扶贫济困展开的。不过最近一年多来的城市住房难问题突出了住宅问题在城市社区建设中的地位问题。如何把住宅问题，特别是中低收入阶层的住宅问题纳入城市社区建设是个迟早的问题。

社区从其外来意义上主要是指处于同一地理位置的人们共同工作和生活，建立共同的基础，寻找共同的方法，以使自己的生活更加美好，不论是德国社会学家滕尼斯，还是后来它的美国继承者，包括美国的政治家们，都没有超出这个本意。当然，我们的理解，不能脱离这些人的文化背景和历史背景。西方文化和历史决定了西方的社区具有它们特定的内涵。只是我们在借用这样一个外来概念的时候必须谨慎。东方文明的历史决定了东方固有的政治传统。政府在社会生活中的作用，在东方社会有着西方各国所不同的内涵。但是，如果忽视居民的参与，过分强调政府的行政色彩，将淡化社区的共同基础，在任何文化下，居民的共同价值只能建立居民共同的认同和公共价值基础之上。

与发达国家不同，在中国，社区建设的最关键问题是，社区建设虽然成为决策目标和决策内容已经有很长的时间，但是，社区建设所需要的资金问题一直没有明确的规定，这注定了社区财政的模糊角色。一方面民政部作为国务院制定管理全国社区建设的主管部门没有专项资金推进社区建设，另一方面，地方政府和中央政府在社区建设问题上没有明确的事权划定。据不完全统计，目前全国社区建设的资金绝大部分来自地方政府的财政收入。由于中央政府在社区建设资金问题上没有明确的规定，各地社区发展状况与当地经济发展状况密切相关。一般来说，经济状况较好的地区或城市，社区建设也较好，资金也能够得到保障。经济落后地区基本依赖民政部其他资金，如福利事业资金或福利彩票资金。

既然在我国社区建设作为一个重要的问题提出来了，我们在财政上必须为社区建设作好规划。这是当前我国社区建设必须突破的问题。必须认真研究，扎扎实实加以分析和提出切实有效的解决方案。就目前来看，社区服务体系建设所需投资由社会资金、地方财政资金、中央预算内专项补助资金等多渠道筹措安排。要把各级政府、各个相关部门的社区服务的事权通过制度确定下来，凡属中央政府承担的社区服务财政支出事项，中央政府要积极筹措资金加以安排，不得以任何形式转嫁给地方财政，地方政府要立足自身的发展和改革，建立和完善社区服务体系建设财政收入和支出机制，不得将责任范围内的支出事项转移给中央政府或社会。省区人民政府的社区服务财政支出，按照事权和财权相统一的原则，在财政预算中单独列项。各级人民政府社区服务财政拨款的增长应当与财政经常性收入的增长速度保持一致，并使其按接受社区公共服务人数平均的费用逐步增长。社区服务财政支出要向城市薄弱环节倾斜，向社会福利等领域倾斜，确保对城市社区薄弱环节公共服务、社会福利等领域的公共服务财政支出快于其他区域和部门。

针对社区服务的公益性特点，逐步建立起政府主导、社会参与的多元投入机制，包括募集机制。在继续扩大财政扶持力度的同时，要逐步引导社会各方关注和支助社区服务。要不断创新社区服务方式，通过义演、义诊和义卖等活动，募集义款义物。要建立有效的社区服务募集资金的管理办法，将社区服务资金的募集和使用进一步规范化。社区辖区内的单位，根据其所有制形式，鼓励与社区建立不同的合作方式。社区辖区内的公立学校，应当在不影响学校正常教学情况下，开放其公共设施。鼓励社区内的私人部门、股份合作制部门与社区建立共建机制。

(作者为国家行政学院教授)

目 录

社区的本质及其建设（代序） 丁元竹

理 论 篇 /1

构建和谐社会的社区基础：一种理论的探讨 马西恒 /3

一、引 言 /3

二、营造和谐社区：构建和谐社会的基础 /4

三、营造和谐社区：另一角度的理论思考 /6

四、和谐社区建设：一种全新的理念和目标 /9

五、结 语 /12

从单位制、街居制走向社区制 何海兵 /13

一、单位制：走入历史 /14

二、街居制：身陷困境 /19

三、社区制：浮出水面 /23

社区公益服务的机制创新：治理视角和参与模式 马西恒 /34

一、社区公益服务及其体系整合问题 /34

二、社区公益服务机制创新的治理视角 /36

三、社区公益服务的多主体建构和配置 /38

四、社区公益服务参与机制的建构和维持 /42

“国家—社会”范式框架下的中国城市社区研究 何海兵 /45

- 一、“国家—社会”范式的引入与运用 /45
- 二、“国家—社会”范式的本土适应症 /54
- 三、可能的新视角：行动者——空间 /56

中外社区建设的理念与经验比较 马西恒 /59

- 一、社区建设理念的融通与差异 /60
- 二、社区建设的体制与经验比较 /63
- 三、结论与启发 /71

实 践 篇 /75

论和谐社区建设中党员作用的发挥

——以上海市杨浦区五角场镇为例 赵永庆 /77

- 一、五角场镇开展“党员设岗定责”活动的基本概况 /78
- 二、开展“党员设岗定责”活动促进了社区和谐发展 /79
- 三、存在的问题 /87
- 四、建议和展望 /90

上海城市社区物业党建联建的创新实践 于萌苗 何海兵 /94

- 一、社区物业党建联建的背景因素分析 /95
- 二、社区物业党建联建有效开展的实践探索 /98
- 三、当前社区物业党建联建中存在的问题 /102
- 四、进一步推进社区物业党建联建工作的思考和建议 /105

敦睦他者：城市新移民的社区融合

——对上海市Y社区的个案考察 马西恒 / 107

一、问题的提出 / 107

二、概念阐释与研究框架 / 109

三、调查分析：新移民与社区融合的启动 / 116

四、讨论：从“二元社区”走向“敦睦他者” / 127

五、结论：依托社区促进新移民社会融合的对策 / 131

外来人口社区化管理新模式的探索与实践

——以上海市徐汇区田林街道为例 何海兵 / 134

一、实行来沪人员社区化管理模式的现实背景 / 134

二、来沪人员社区化管理模式的实践案例 / 136

三、来沪人员社区化管理中存在的问题与原因 / 138

四、完善来沪人员社区化管理的对策与建议 / 139

城市动拆迁：作为社区公共事务的分析 陈国强 / 142

一、问题及其来源 / 142

二、动拆迁作为公共事务的理论想象 / 144

三、“动拆迁”的实证分析 / 149

四、结 论 / 157

公共服务社会化：政府、社会组织、社区三方合作研究 潘鸿雁 / 160

一、公共服务社会化的必然性 / 160

二、养老服务社会化：政府、社会组织、社区三方合作的实践模式 / 162

三、总结与思考 / 168

社区公共服务供给模式的转变

——以上海市五里桥社区为例 何海兵 刘 易 /170

一、政府购买公共服务的缘起与发展脉络 /170

二、五里桥社区购买公共服务的实践探索 /172

三、完善政府向社会组织购买公共服务的思考与建议 /178

基层群众自治实践与制度建设思考

——以上海市“三会制度”为例 潘鸿雁 /182

一、基层群众自治实践与制度建设的关系 /182

二、上海市基层群众自治实践的新形式：三会制度 /184

三、规范“三会制度”建设，推进基层群众自治 /191

历史传承与社区认同

——上海黄浦区老西门街道社区文化建设的探索与思考 徐大慰 /194

一、城市社区建设的重要意义 /194

二、老西门街道社区文化建设的探索 /199

三、老西门街道社区文化建设的思考 /206

城市社区管理体制机制改革研究

——以上海市静安区为例 欧晓明 /210

一、传统社区(街道)管理职能定位与运行机制的弊端 /211

二、调整优化社区(街道)管理体制机制改革的主要做法 /212

三、调整优化社区(街道)管理体制和运行机制改革主要成效 /218

四、调整优化社区(街道)管理体制机制改革的启示 /220

五、调整优化社区(街道)管理体制机制改革的进一步思考 /222

后 记 /224

理论篇



五角场镇“党员设岗定责”中的“医疗保健岗”满足了社区老人们就医咨询、量血压、测体温等简单需求。图为认岗党员为社区老人量血压。



在党员的带动下，居民参与社区建设的积极性明显提高，图为五角场镇某社区居民在党员的带领下报名参加小区绿化和治安志愿者队伍，争当世博先锋。



普陀区房地局党委牵头召开“普陀区社区物业管理党建联建工作推进会”，总结交流开展试点工作的经验。



田林社区“新上海人”开展“学雷锋”活动，为社区老人免费理发。



2006年2月平凉一期居民在“阳光动迁”政策实施后进行搬场。



2009年5月23日平凉二期17街坊集体搬迁颁奖现场。

构建和谐社会的社区基础： 一种理论的探讨

马西恒

【内容摘要】建设和谐社区是构建社会主义和谐社会的重要基础。为此，本文通过对社区的基本内涵、现代社区的具体特征和功能、当前的社区发展形势做出重新评估，提出了和谐社区建设的新理念，即把社区建成弥合阶层分化的、平等的生活空间，化解经济矛盾、避免社会冲突的整合空间，累积价值传统、维系社会规范的文化空间，从而形成均衡有序的现代社区结构，构建安居乐业、守望相助的地方性生活共同体。同时，本文也提出了达成这一目标的若干策略建议。

【关键词】社区发展 和谐社区 和谐社会

一、引言

中共十六届四中全会将“构建社会主义和谐社会”列为提高党的执政能力的重要目标之一，是改革开放以来党的执政理念不断趋向科学与合理的最新进展。中共十六大提出“全面建设小康社会”，将“小康社会”的内涵扩展为“使经济更加发展、民主更加健全、科教更加进步、文化更加繁荣、社会更加和谐、人民生活更加殷实”，实际上就是要求全党在更高水平上使社会主义物质文明、政治文明、精神文明和谐发展。为了促进经济社会和人的全面发展，以胡锦涛为总

书记的党中央根据新的形势和任务,明确提出“以人为本,全面、协调、可持续”的科学发展观,强调“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求”,推进改革和发展。当前,我国正处在全面建设小康社会的战略机遇期,但随着改革开放的深化,各种社会矛盾日益凸显,社会利益关系也更加错综复杂。面对这样的局面,“构建社会主义和谐社会”的新理念将科学发展观进一步明确化,是中国共产党对中国特色社会主义事业认识的新发展,是我们党把握中国特色社会主义建设规律、谋划国家发展的执政能力显著提高的又一个重要标志。它表明中国共产党在执政55年之后,更加关注社会建设,更加关注社会和谐、社会公平和社会正义。社区作为社会的区域性单位,社区工作是城市的基层、基础工作,没有社区的安全、稳定、和谐,就不可能构建安全、稳定、和谐的大社会。因此,在十六届四中全会精神指引下,以社区为阵地,本着以人为本的社区建设理念,大力加强和谐社区建设,是不断推进构建社会主义和谐社会进程的必要途径。

二、营造和谐社区:构建和谐社会的基础

“和谐”的思想在社会学视野中被称之为“秩序”或“均衡”。在以和平与发展为主题的时代背景下,和谐社会指一个社会由于规范、秩序健全,社会总体上处于稳定的态势。党中央提出要建设的和谐社会,是一个全面系统的目标,在这一目标中,我们不仅要保持人与自然和谐发展、人与社会和谐发展,更要注重人与人、阶层与阶层之间的和谐发展,保持社会各阶层和各利益群体之间的协调一致。实际上,“和谐社会”包括日常生活圈、行政服务圈、经济发展圈三个层次,分别承担着履行人们文化生活交往、享受行政服务以及参与经济活动这三项基本需求的功能。其中,日常生活圈就是以社区为单位的,社区是满足人们文化生活交往这一基本需求的基础。

首先,社区建设是构建和谐社会的突破点和重要途径。

“和谐社会”实际上是一种整体性地思考问题的方式,要求我们