

上海社区建设研究报告 丛书
上海市社区发展研究会 组编

社区经济 与 社区服务

上海虹口区凉城街道研究报告

陈 宪 等著

上海大学出版社

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题
“上海社区建设研究报告”丛书之五
上海市社区发展研究会组编

社区经济与社区服务

——上海虹口区凉城街道研究报告

陈 宪 等著

上海大学出版社

·上海·

“上海社区建设研究报告”丛书编委会

总顾问 孟建柱

顾 问 陈 豪 施德容 张学兵 姚海同 陈安杰
乔正余 王志强 沈惠君 陈晓中

主 任 林炳秋

副主任 谢玲丽 马伊里 朱敏彦 徐中振 施 凯

委 员(以姓氏笔画为序) 王大奔 王维达 计国兴

叶月萍 孙慧民 乔德华 李生杰 李 芸

吴书松 沈允良 沈正娟 沈志平 陈小兵

陈 宪 迮思余 周少云 林尚立 查小玲

姜 鸣 顾爱华 顾 骏 施文斌 秦国徽

曹锦清 葛寿昌 薛志民 戴星翼

策 划 施 凯 徐中振

主 编 徐中振

副主编 林尚立 陈 宪 戴星翼

课题组成员名单

顾 问	陈晓中	施 凯	
组 长	陈 宪		
副组长	薛志民	迮思余	徐中振
成 员	李文良	邓 军	方 浩
	刘文菊	陈 巍	徐喜平
	杨 莹	李培彦	邹文琦

序

孟建柱

在我们昂首阔步即将跨入新世纪的时候,上海理论界和基层实际工作部门的同志,向广大从事社区建设和管理工作的同志们献上了一份厚礼:由上海市社区发展研究会主持,市社联、市民政局大力支持,有关区和街道同志积极参与编写的“上海社区建设研究报告”丛书正式出版。这套凝结着理论工作者和基层广大同志智慧和心血的丛书,不仅充分展示了近年来上海社区发展的实践成果,也标志着对社区发展理论的研究达到了一个新的水平。丛书的问世,必将对进一步推进上海的社区建设与管理工作的产生重要的影响。

上海提出加强城市社区建设,是我国改革开放和社会主义现代化建设的必然要求,也是上海城市建设与发展的必然要求。社区作为一定的地缘群体和区域社会,是城市社会赖以存在和发展的基础,它的发展状况一定程度上标志了这一城市的现代文明程度和社会生活质量。重视社区建设,通过发展社区促进社会进步,已成为联合国和世界上许多国家致力于实验的课题。从当前和今后上海发展的趋势来看,进一步加强和深化城市社区建设,更有着特殊的重要意义。一是随着经济体制改革的深化和政府职能的转变,社区发展将承担越来越多的社会管理和服务功能,为改革、发展、稳定创造良好的社会环境。二是随着上海城市建设和规模的不断扩大,城市管理的任务和重心必然下移,加强社区建设既有利

于理顺管理体制,又有利于加强基层基础建设。三是随着我国经济与社会协调发展,需要通过以居民社会生活共同体为基点的社区建设,充分发掘和利用社区资源,健全社区服务网络,满足人们日益多样化的生活质量需要和全面发展。四是随着丰富多彩的社区群众性文化活动的广泛开展,有利于满足居民群众的精神文化需求,有利于培育社区成员关心社会、关心他人的公共责任意识和公益精神,形成社区的认同感和归属感,从而使社会主义精神文明建设落到实处。五是随着新经济组织、新社会组织的不断发育,随着“单位人”向“社会人”的转变,加强社区建设,有利于在新的历史条件下丰富和拓展党的群众工作,密切和强化党与群众的联系,巩固和扩大党的群众基础与执政地位。

社区建设与管理,既是实践探索的过程,也是理论创新的过程。自市委 1996 年在市城区工作会议上提出上海社区建设与管理的目标和任务后,已经经历了五个春秋。在这五年中,广大基层干部、群众围绕全市改革、发展、稳定的大局,按照市委的部署,在社区建设和管理的各个领域进行了积极而富有成效的探索,创造了不少新鲜经验。这些通过实践而形成的成果,需要通过认真的思考上升到理性的层面,继而成为指导实践的理论武器。与此同时,在社会主义市场经济条件下进行社区建设与管理又是一项全新的实践,缺乏现成的理论与经验,非常需要广大理论工作者通过与实践的结合,帮助基层同志深化对这方面工作的认识,填补这方面的理论空白。参与丛书编写的同志们正是在这样一个时代背景下,以高度的政治责任心、脚踏实地的作风,做了一件十分有意义的事。

丛书的出版是理论联系实际的成功范例。由理论工作者、领导决策部门以及基层实际工作的同志三结合来共同完成社区领域的理论研究,是一个值得倡导的做法,也是这几年来上海社区建设和管理工作取得成效的重要原因。毛泽东同志在《实践论》中就曾

提出过实践——认识——再实践——再认识的著名论断。理论与实际相结合,既为从事实际工作的同志展示了更为宽广的思想空间,又为从事理论研究的同志提供了更为广阔的理论视野。为了编写这部丛书,许多理论工作者深入到街道、里弄,走家串户,直接到工作第一线和居民群众中收集第一手资料,与实际工作部门的同志们促膝交谈,书中大量富有说服力的个案和数据,就是他们辛勤劳动的生动写照。他们用自己的行动和收获证明,理论工作者只有深入火热的社会生活才会结出丰硕的理论成果。希望广大理论工作者以此为新的起点,继续关注社会的深刻变化,在与基层干部、群众相结合的过程中,不断有新的理论研究成果面世。

上海的社区建设与管理已经取得了不少成绩,但是面对新世纪社会发展的要求,这还只是刚刚起步,还有许多工作需要我们去探索,还有许多新情况、新问题需要我们去研究。为此,广大理论工作者和从事实际工作的同志,要以江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,以更加饱满的政治热情、更加强烈的时代责任感、更加主动的探索精神、更加扎扎实实的工作,共同来推进社区建设与管理,努力做到实践创新、理论创新,为创建面向 21 世纪的社会主义新型社区贡献自己的一份力量。

2000 年 9 月

“上海社区建设研究报告”丛书前言

社区建设的提出与实践,正在愈益显示其在当代中国社会转型、体制改革的社会变迁中极为深刻的现实意义和历史意义。社区发展不仅表征了我国旧体制消解过程中,在原先政府行政一体化的领域之外,逐渐发育和发展了新的市场经济领域,以及更为广泛复杂的社会生活领域。而且,社区发展正在强烈地揭示出新型社会结构体系的基本理念和战略发展的基本取向,即社区发展旨在增进社会福利和社会公平,提高精神文化和思想道德,从而有助于使经济增长与社会进步形成全面协调和整体发展;社区发展通过激发居民群众的民主参与积极性和主体责任意识,从而有助于形成“小政府、大社会”体制下政府与社区民众共同合作努力的新格局;社区发展中居民群众人际互动的增加和横向联系的发展,以及自组织能力与水平的提高,有利于切实实现充分的社会动员与有效的社会整合。因此,从根本上说,社区发展在提高社会生活质量、宏扬社会精神价值和满足人的全面发展等方面,深刻地体现出当代中国社会整体性现代化转型中“以人为本”的基本理念和价值取向。

自 90 年代以来,在上海市委、市政府的领导、推动下,上海的社区建设呈现出不断深化和全面推进的良好格局,取得了很好的社会成效。为了真实地记录这一社会变革的发展进程,全面回顾和总结上海社区建设的实践创新和基本经验,深入研究社区发展中面临的新情况、新问题,探索和揭示有时代特征、中国特色、上海特点的社区发展基本规律,促进上海社区建设的持续、健康发展,

为此,上海市社区发展研究会自1998年下半年起,组织专家学者开展系列的专题调查研究,并决定组织编撰“上海社区建设研究报告”丛书。

本丛书内容涉及社区党建与群众工作,社区经济与社区服务,社区文化与精神文明,社区管理与物业运作,社区保障与社会福利,社区调解与社会稳定,社区组织与居委会建设,社区发育与社会生活等社区发展中的八个主要方面。在这些系列研究中,所有参与者都在研究宗旨和方法论特点方面达成了以下的共识。一是注重深入具体的实证调查和分析,选择一些典型街道作为个案对象,通过大量的座谈、访谈和问卷调查,搜集和整理大量的统计数据等,切实把握现状的真实;二是注重多学科的综合系统理论研究,运用社会学、政治学、经济学、文化学等不同学科的视野和方法,力求对复杂的社会现实形成比较全面完整的理论认识;三是既总结成功的典型经验,又提出面临的问题和发展的对策思路,注重引导实践的不断创新发展;四是加强专家学者与实务工作者的共同合作与交流,使学理的研究与实践的智慧融为一体。我们希望,这些研究有助于人们重视社区发展中不断出现的新情况和新问题,有助于人们从理性思维的层面上把握社区发展的本质规律和形式特点,从而有助于促进上海社区建设的实践不断深化和发展。

凡是关心和从事社区建设实践发展和理论研究的同行们,似乎都有一个感觉,相对近年来社区工作的发展而言,我们在取得不少实践和理论研究成果的同时,缺少对上海社区发展系统化的理性描述,这多少影响我们对社区认识的进一步深入和工作的自觉推动。为此,上海市社区发展研究会提出了编写这套丛书的设想,委托施凯、徐中振同志对全书的选题、结构以及体例进行总体策划,并负责统筹丛书的编写。特别需要指出的是,为了力求丛书能发挥理论探索、实践指导和学习参考三方面的作用,我们有幸请到

了一批在学术界资深且对社区研究颇有造诣的专家学者担任所有课题的领衔人和重要执笔,如复旦大学国际政治系主任林尚立教授,上海大学国际工商与管理学院副院长陈宪教授,华东师大顾骏教授,复旦大学曹锦清教授、戴星翼教授,上海财经大学葛寿昌教授等,正是由于他们的忘我劳动和奉献精神,才使这套丛书得以如期付梓。在此,谨向他们致以崇高的敬意。

在本丛书即将面世的时候,我们要向上海市民政局、浦东新区社会发展局和杨浦区、徐汇区、虹口区、黄浦区、卢湾区、闵行区等单位领导给予的大力支持表示真诚感谢,向许多与我们共同合作开展调查研究的街道办事处和居委会等基层社区工作者表示真诚的感谢,向那些积极参加调查座谈会和个别访谈的广大社区居民群众表示真诚的感谢,正是上述人们的支持与合作,使我们了解到社区建设丰富和生动的实践,使我们感受到当代中国基层社区正在发生着的深刻的历史性变迁。

这套丛书的研究涉及到了社区工作的主要方面,但由于社区发展的实践历史并不长,加之课题本身巨大的包容性和时间上的局限性,我们只能选择某一些较为普遍的现象和问题展开调查分析。因此,难以充分反映社区发展的全貌和对社区的全部认识,更多的是提供了一种理论分析的初步框架和基本观点,书中也难免存在不少疏漏之处,希望得到大家的批评和指教。如果这套丛书的出版,能为已经进入这个领域的人们提供更多的思考角度,为后来者提供进门的钥匙,那我们就足以欣慰了。

编者

2000年9月27日

目 录

社区经济:街道经济的扬弃与发展

——凉城街道经济改革与发展主题报告·····	(1)
一、沿革与现状·····	(1)
(一) 凉城街道经济的历史沿革·····	(1)
(二) 凉城街道经济发展的特点·····	(4)
(三) 街道经济发展的成因与条件·····	(6)
二、作用与问题·····	(8)
(一) 街道经济的积极作用·····	(8)
(二) 街道经济发展中的问题·····	(9)
三、思考与对策·····	(11)
(一) 街道经济与社区经济·····	(11)
(二) 体制、组织、产业和政府行为的重新定位·····	(16)
(三) 对策措施·····	(20)

街道经济,是耶,非耶

——凉城街道的案例析·····	(25)
一、引言·····	(25)
二、一个两难选择·····	(25)
(一) “不应搞又必须搞”·····	(25)
(二) 街道财力从何而来·····	(27)
三、就业和钱,就业更重要·····	(27)
(一) 街道经济的双重性·····	(27)

(二) “用经济手段解决政治问题”	(28)
四、上海街道经济的现状与走向	(29)
(一) 上海街道经济的简要回顾	(29)
(二) 街道经济的五种形态	(29)
(三) 税收经济的核心是税收返还	(30)
五、北京街道经济的改革	(31)
(一) 北京的决策:街道不搞经济	(31)
(二) 决策的背景	(31)
(三) 移交街道企业的指导思想	(32)
(四) 移交的范围	(33)
(五) 区别社区服务和街道经济	(33)
(六) 街道财政的提出	(34)
六、北京与上海:“不搞”与“搞”的比较	(35)
(一) 几点也许是多余的担心	(35)
(二) 北京“不搞”和上海“搞”的理由	(35)
(三) “不搞”只是时间问题,但要把握时机	(36)
(四) 企业改制是重要的前提条件	(36)
(五) 资金缺口、收入水平和可支配财力	(37)
七、全额拨款与改革税制,哪个更好	(38)
(一) 方向已经明确,做法还要优化	(38)
(二) 税制需要深化改革	(38)
(三) 地方税分税制的优越性	(39)
八、若干结论	(40)
(一) 街道未来的组织与功能定位	(40)
(二) 街道经济消亡,社区服务发展	(40)
(三) 街道:准公共产品的提供者之一	(41)
凉城街道经济的需求分析	(42)

一、理论分析	(42)
(一) 需求模型及分析	(42)
(二) 需求层次	(43)
(三) 需求特点	(44)
(四) 商品特性	(45)
二、实证分析	(46)
(一) 街道人口的历史变迁	(46)
(二) 街道的人口现状	(47)
(三) 问卷调查分析	(52)
(四) 调查总结	(56)
凉城街道经济的供给分析	(61)
一、引言	(61)
二、视野聚焦	(62)
三、供给状况	(64)
(一) 竞争性经济	(64)
(二) 非营利性社区服务	(69)
(三) 公益性社区服务	(71)
四、从需求看供给	(73)
五、供给方面的进一步思考	(75)
凉城街道经济的管理体制	(78)
一、凉城街道成立前上海街道经济管理体制概述	(78)
二、凉城街道经济管理体制的变迁	(79)
(一) 第一阶段(1987~1992年)	(80)
(二) 第二阶段(1992~1997年)	(81)
(三) 第三阶段(1997年至今)	(82)
三、目前凉城街道管理体制的特点	(84)
(一) 政企分开,有利于管理与发展	(84)

(二) 加快企业改制,建立权责明确的资产管理体系 ...	(85)
(三) 提高管理水平,增强街道在经济发展和社区建设中的作用	(87)
(四) 当前管理体制中的不足之处	(88)
四、街道经济管理体制形成的客观必然性	(89)
五、街道经济管理体制的前瞻	(92)
凉城街道经济的财务分析	(94)
一、资产规模分析	(94)
二、经济效益分析	(95)
三、税收分析	(97)
四、资金收支结构分析	(100)
(一) 资金来源(收入)	(100)
(二) 资金占用(支出)	(101)
街道经济政策法规及其影响	(106)
一、管理体制	(106)
二、税收征管	(112)
三、支出管理	(115)
四、就业安置	(119)
五、社区服务	(122)
六、市政建设	(126)
(一) 城市规划	(126)
(二) 房产开发	(127)
(三) 物业管理	(128)
七、其他方面	(130)
附录一 虹口区街道经济发展的调研报告	(132)
一、“九五”期间街道经济发展概况	(132)
二、街道经济发展中存在的问题	(132)

(一) 在街道税收总量迅速增长的同时,税基存在 不稳定因素	(132)
(二) 工贸实体有逐渐萎缩的趋势	(133)
(三) 社区服务经济有待加强	(135)
三、发展街道经济的几点建议	(136)
(一) 大力发展街道社区服务经济	(136)
(二) 发展街道工贸经济,增强发展后劲	(139)
附录二 努力探索街道资产管理的新路子	(142)
一、提高认识、统一思想、集中力量解决街道经济的 分散局面	(142)
二、街道资产管理的基本思路和做法	(143)
三、公司所属企业经营体制改革的措施	(145)
附录三 街道经济发展的“一、二、三、四、五”	(147)
一、确立一个重点	(147)
二、实现两个转变	(148)
三、发挥三方面优势	(148)
(一) 政策优势	(148)
(二) 服务优势	(149)
(三) 区域优势	(149)
四、加大四项力度	(150)
(一) 加大改革调整力度,推进经济向多元化综合 发展	(150)
(二) 加大对骨干企业的扶持力度,培养若干个有 特色的“小巨人”	(150)
(三) 加大科技和经济结合力度,逐步提高科技含量	(151)
(四) 加大服务管理力度,转变作风,建立高效统一	

的招商引资运作机制	(151)
五、形成五大类型	(152)
附录四 社区经济:从何处来,向何处去	
——上海社区经济专题研究报告	(153)
一、社区经济的前身:街道经济	(154)
(一) 街道经济的曲折发展	(154)
(二) 街道经济的发展动因与属性	(156)
(三) 街道经济的是是非非	(159)
二、街道经济改革与发展的目标模式:社区经济	(162)
(一) 社区经济的成因与属性	(162)
(二) 街道经济与社区经济的求异比较	(165)
三、社区经济发展的展望	(168)
(一) 转轨背景中街道经济的分化与整合	(169)
(二) 街道经济成功转化为社区经济的条件分析	(172)
(三) 社区资源配置中的产权制度、管理体制和组织 与产业定位	(174)
主要参考文献	(181)
后 记	(182)

社区经济:街道经济的扬弃与发展

——凉城街道经济改革与发展主题报告

在中国,上海街道经济的规模和实力,也许是首屈一指的,它是在特定体制和特定发展阶段中形成的特殊产物。它的发展经历了一个曲折的过程。自 20 世纪 50 年代初发展至今的街道经济,已经自成体系,成为上海区域经济的的重要组成部分,并且保持着一定的发展势头。据不完全统计,目前,全市 125 个街道(镇)共开办各类企业上万家,年销售(营业)收入高达 100 多亿元。在各区的财政收入中,街道经济都是名列前茅的大户。但是,随着经济和政治体制改革的不断深入,街道经济在发挥其积极作用的同时,由自身的体制缺陷所带来的深层次矛盾也日益显现出来。本报告选取上海市虹口区凉城街道为样本,对街道经济的沿革、现状、作用、问题及趋势,进行深入的剖析,并对街道经济的进一步改革与发展提出若干建议。

一、沿革与现状

(一) 凉城街道经济的历史沿革

1. 初始创业阶段

凉城街道成立于 1987 年底。1986 年,上海新客站开工兴建,周围有 2000 户居民需要动迁。作为当年市府实事的动迁任务,这 2000 户居民被安置在凉城新村。1987 年,从江湾镇中划出凉城街道;同年,原凉城新村土地上的农业户亦大量回迁,凉城街道初具