

# 中国城市社区建设：理论与实践的反思

李越美

我国城市社区建设从 20 世纪 90 年代初由政府倡导推行至今已历经十年的发展,特别是 1999 年起民政部在全国分批确立了社区建设实验区之后,各个城市都在探索各具特色的社区建设模式,应该说社区建设在实践领域已取得长足的进展。与此同时,关于社区建设的理论讨论近些年亦受到学术界的重视。从某种程度上说,当前关于社区建设的学术讨论较多地集中于实践经验的总结、对社区建设的概念与内容的界定,以及社区建设组织体系建构的探索等层面(唐忠新,2000),更深一层的相关探讨则涉及城市基层政权建设及街区权力的讨论(项飏,1997;朱建刚,1997,1999)以及社区建设理论模式的分析(王思斌,2000)等维度。显而易见,关于实践的反思及理论上的探讨均有待进一步深化。本文试图通过检视西方社区发展的体制与社会背景,反观中国社区建设的特征、探讨理论与实践中的问题,以引发同行的共同思考。

## 一、国外社区发展的体制及社会背景

在谈论我国社区建设并与国外社区发展相联系时,学者们常常将它们视为多多少少有所区别的概念(唐忠新,2000;王思斌,2000)。笔者以为,名词的采用或许更多地可归之于国情的习惯抑或政府官员的偏好,甚至某种程度源于香港地区经验的影响,而我们所希望致力的社区建设,应该说本意上与社区发展别无二致。需要承认的是,在相当长的一段时间内二者的表现形态会呈现明显不同,而这源自于中国与西方社会在体制背景、社会文化、价值理论诸方面的巨大差异。

社区发展是 20 世纪五六十年代由联合国倡导始于发展中国家及地区的一项世界性运动,之后被逐渐扩展到西方发达国家及其城市地区,它与源

于西方城市地区的社区组织合流,共同构成了专业社区工作的两大源流(徐震)。社区发展、社区组织、社区工作在广义上通常被视为同一概念。综观西方的社区发展,不难看出它是以西方社会的体制及社会文化背景为基础的,由此构成其相互关联的一系列特征。

### 1. 市民社会与民主政治

从某种意义上可以说,西方的社区发展是市民社会发育的产物。追溯历史可以发现西欧中世纪城市的市民自治制度直接导致了市民社会概念的产生,同时市民社会又成为民主政治的基础。一般来说,国家权力具有自然扩张的本性。如果不加限制,以行政权力为代表的国家权力就将控制并覆盖社会。由于面对强大的国家机器,高度分散的个人是弱小无力的,因此作为不拥有强制性力量的社会来说,若想避免失去自由和遭受奴役,就必须组织起来(唐昊,2001)。社会对国家权威的限制是通过社团自治和地方自治实现的,即以自由结社保护公民的共同个人利益,以地方自主权对抗中央集权。个人在社会团结的过程中免于孤立,并通过参与公共事务来承担公民责任,同时社会因利益集团的存在而强大。在这里,市民社会是民主政治的基础,被组织起来的利益群体又是市民社会得以形成的前提。

市民社会的发育以及民主政治的发展为社区发展提供了充分的空间,或者更确切说社区发展是市民社会得以充分发育及民主政治发展的手段和途径之一。自治、自助、参与成为社区发展的精髓与主旨,赋权、增进社会政策的公平性、谋取社会资源的更合理分配亦是社区发展的重要内容。从某种意义上说,社区组织是一种区域性社会自治组织,它是市民社会组织的重要形式。

### 2. “第三部门”的发展与专业社区工作

“第三部门(Third Sector)这一概念如果按它的提出者 T·列维特(Levitt, 1973)等人的定义,即非公非私的、既不是国家机构也不是私营企业的第三类组织,“第三部门”指的是和公共部门、私人部门相对而言的另一个部门,即各种非政府、非营利性的民间组织。当前的诸多讨论主要把“第三部门”的成长与国家干预、国家控制的退缩和公民自治、社会自治的扩张联系起来,因而非常强调它的“现代性”意义或“市民社会”意义。事实上,作为“第三部门”,非政府、非营利性组织针对社会各种需求,在很大程度上填补了政府与企业为满足社会公义与实践福利社会上的盲点。“第三部门”在社区发展中发挥着重要作用,在西方社会,政府在社区发展中主要担当规划、指导、资助的角色,真正实施操作的主体是各种非政府组织或社区组织,包括那些直接从事公共福利工作的服务机构和对服务机构给予资金支持的赠款机

构。

此外,社区工作在西方已经专业化,也就是说西方国家的社区发展是在职业社会工作者的计划、推动与操作下展开的。它除了具有一整套专业理念、价值观及实践原则之外,更具有意义的是其职业身份使社区发展具有了明确及专门的推进主体,使社区组织与居民得以在其专业协助下成为社区发展的主导力量。

### 3. 民主理念与公民参与

西方文化崇尚自由、平等、民主的价值观,这里所谓的民主,并非是一种简单的“少数服从多数”的形式民主或议会式民主,而是一种社会关系,是一种存在于政府和人民之间、代议士和选民之间、社会上各种组织和群体中的领袖和成员之间的权力和责任的关系。参与是民众的一项民主权利,社区成员都有权利参与制定影响他们生活的政策及措施,这是民主的实质体现。

在对公民参与进行分析时,Sherry R. Arnstein 将参与活动划分为一个阶梯上的八个台阶,每一台阶对应于公民在最后决策中的一种权力程度。最低的两级台阶是操纵和治疗,即公民参与受到有关当局的利用和控制,决策者认为他们需要的是管理和教育,因此组织居民团体和社区活动的目的在于向居民灌输既定的政策法规,矫正部分居民的价值观。显而易见这并非真正的参与决策,而是对患了“冷漠症”的市民的一种治疗方法。在这里,居民实际上没有任何权力,对决策也不产生任何影响。接下来的第三、四、五级台阶分别是告知、咨询和抚慰,告知即将有关决策的资料通过公开的市民聚会或大众传媒通知市民,但只是单向的通知,市民并无机会反馈意见,更不用提决策了;咨询主要指听取意见,允许人们聆听和发言,但接纳与否仍非市民可控制,也就是并不保证他们的意愿将融于决策之中;抚慰即安抚顺民进入决策权力委员会,使大众获得安抚,但决策权仍掌握在少数当权者、精英和专家手中。这一层次是象征性参与。最后,合作、授权和公民控制是理想的真正的居民参与,在合作中,他们可以和当局共同规划,被允许与权力所有者进行权术磋商,在授予权力和公民控制中,参与者取得了决策机会的大多数或完全控制了目标、规划方法和政策组成(Sherry Arnstein, 1969)。在这里,Arnstein 主要从公民权力的角度,即公民对关系其生活的政策与计划的影响力或控制力的角度来看待公民参与。它表明,公民参与是多层次的,而真正的高水平的参与意味着公民有机会影响并参与决策的形成,它体现了民主的真实内涵与基础。

社区发展关注社区成员的需求,特别关注那些需要和权益被边缘化的社群,强调公民平等参与决策的权力。它通过地区组织及居民团体的建立、维持与发展,使居民在参与社区事务与决策中学习民主的程序与技能。公

民参与始终是社区发展的重要主题,可以说,社区发展通过鼓励居民参与为实践民主的真义搭建了一个绚丽的舞台。

## 二、我国城市社区建设的基本思路与理论困境

中国城市社区建设是在我国社会结构转型这一大的背景框架下产生的,其直接的政策思路来源于两个方面,一是政治体制改革的目标,强调政府权力向社会分化,试图由社区来承接政府职能转变交还给社会以及由单位制剥离出的种种社会职能,通过社区资源与社区动员,逐步实现“小政府,大社会”的格局;另一方面,随着改革的不断深入,以及单位制的弱化、体制外人员的增加、社会问题的激增均使得街道办事处的职能日益膨胀,而相应的权力明显不足,与此同时伴随着 20 世纪 80 年代以来政府放权让利,扩大地方自主权的改革举措,城区政府的权力逐渐下放,城市的管理重心下移,街道、居委会这一级基层社区在社会、经济、政治生活中占有越来越重要地位,社区建设不言自明地成了达至社会发展、社会稳定的重要领域与途径。

然而,正是这两个看似一致的政策取向孕育了社区建设理论上的不足与实践中的矛盾。

首先,强调政府权力向社会分化,增强社区的自主性和自治程度,“小政府,大社会”的思路在理论上以国家与社会的分野作为预设前提,显然受到市民社会理论思维模式的影响。但其中一个重要的问题在于当它强调政府行政权力淡出之时,在实践中缺少了社区建设的推动主体。也就是说一方面它在理论上强调减少政府干预、弱化政府权力、提倡社会的发育,另一方面却又在实践中将政府作为了一个预设主体。依靠社区力量,利用社区资源实际上主要是依靠和利用街居行政体系。事实上,只有国家权力对社会的直接控制和干预有所减弱,社会才能有自主性发展的基础和空间(林尚立,1999),而身为国家代理人的各级政府,从来不可能完全做到这一点。此外,国家与市民社会的分野能否成为中国社会的实体存在有待质疑,显而易见,在城市基层社会中,国家与社会的疆界难以区分,甚至不存在,即使社会团体独立于政府的直接领导,它也通过党的关系服从于整个国家的权威(朱健刚,1999)。由此,中国的社区建设与西方的社区发展具有了根本不同的特征,这就是政府行政力量主导,自上而下推进。然而这使得社区发展追求的自治、参与等一系列主题以何种方式实现成为了一个重要且根本的问题。

其次,退而言之,虽然中国很难出现西方资本主义的市民社会形态,社会难以形成完全独立的、自治的结构领域,但政府或说国家权力在社会各个领域特别是经济领域的干预程度逐渐缩小,社会的自主性日益增长却已是不争的事实,也必将在今后进一步的发展趋向。然而在社区建设发展的

实践中,政府权力向社会让渡尚不明显或尚未有体制性的保证。相反,由于加强基层政权建设及强化地区管理和服务能力需要,政府权力向街道下放以及街道自身行政权力的整合却有效地使街区行政权力极大强化并形成完整网络。例如,北京、上海、石家庄等地的社区建设试点,无不将街道办事处作为一级政府管理的实体加以强化,尤其是当前关于街道体制改革的讨论中,将街道建设成一级政府得到相当程度的认同。这种趋向极易使街区重新变成一个行政化的组织单位,而缺乏社区的色彩。同时,政府权力向基层的延伸,为社区自主、自治还留有多大空间令人不免心生疑虑,也使我们不得不怀疑它与“小政府,大社会”的初衷相去甚远。

再次,诚然政府权力的加强与社会力量的壮大或许并不是互相矛盾的,笔者赞同有学者提出的关于中国国家与社会关系中的“强国家与强社会”的双强模式(朱健刚,1997),然而问题在于,这种模式将通过何种方式得以实现。强社会对社区建设的意义即实现较高度度的社区自治,即社区自我组织、自我管理、自我发展的能力,这就需提高社区的自主性和独立性,而这里的关键要素在于具有独立性的社区组织与社会团体的建立。居民委员会名义上是群众性自治组织,但它作为街道办事处的“腿”,履行着各项行政性职能,使自治空有其名。尽管改革后我国一些城市地区发育出了多少带有现代意义的社团组织,但其官办色彩强烈,均在政府严格控制下以“半官半民”的身份进行活动,其身份颇有一身二任的味道。尽管如此它还是在社会生活中形成了一块前所未有、社会与政府都认可的“交叉地带”,只要这些地带继续存在,并且不受到人为抑制,它在中国社会未来的转型过程中发挥的作用与影响就会越来越大。从体制中分离、自上而下发展可能是中国第三部门发展的一种独特而现实的途径。问题在于,在目前国家的宏观制度框架中,没有给民间社团以明确的定位,缺少将民间社团与其他制度要素连接起来的安排(孙立平,2000)。而且这些民间组织的官办色彩不消除,它们就很难捍卫其所代表的利益团体的利益,并代表这些利益团体参与社会的公共决策过程,更不具备与政府讨价还价的能力。因此社会的自主性与独立性也就很难形成,凭借现在的社区建设实现“小政府,大社会”的构想似乎十分困难。

### 三、体制建设与组织创新

毕竟罗马不是一日建成的,中国社会的转变及社区建设的发展均有一个过程。毫无疑问,与具有中国特色的社会主义市场经济一样,中国的社区建设也注定要走一条具有中国特色的道路。笔者认为,依循社区建设的初衷与基本思路,它的推进对于中国社会结构的转型与民主化的进程均将产

生重要而深刻的影响,而一些新的结构性要素也将由此产生。但由于当前社区建设在理论与实践中的困境与矛盾,我们急需对现有社区建设的发展方向进行审慎的反思。从上述分析可以看出,我国社区建设的一大特点即行政主导,政府是主要的实施和推动主体,由此导致了它与西方社区发展之间的重大差异。本文认为,从发展方向看社区建设的基本路径是淡化政府的主体角色,加强社区多方力量的领导与参与,建立和发展具有自治意义的社区组织及民间团体,在这方面居民自治及社区自主力量的生长应成为社区建设的核心。欲达此目的,下列诸方面是至关重要的。

### 1. 政府自上而下与社区自下而上两种力量的融通

与西方自下而上式的社区发展不同,我国的社区建设应是政府自上而下和社区自下而上两种力量的对接,其中应竭力淡化政府一家担当社区建设实施主体的局面,发动驻区单位、民间组织、社区居民及各利益群体共同参与社区建设的规划与实施。后者不应只是被动地接受指令并参与活动,它与政府是一种合作关系,共同构成社区建设的主体,而合作关系的建立有赖于社区成员高层次的有效参与。

### 2. 真正意义上的居民参与

毋庸讳言,长期以来我国的居民参与大多流于形式并带有很多被动的成分。中央集权的传统衍生出政府高效的社会动员能力,社区成员也习惯于各种招之即来的组织活动。但我们这里所说的参与强调的是社区成员真正参与到影响其生活的社区建设的各种决策中去,对社区建设的政策、规划、实施参与意见。显然,在现代的政府行政架构中缺乏保证居民有效参与的机制,而这有赖于必要的体制建设及组织创新。

### 3. 体制建设与组织创新

令人欣慰的是在社区建设组织体制的探索实践中组织创新的因素已初露端倪。上海早在几年前便在若干试点街道成立了一个半行政半自治性的组织——城区管理委员会,它由街道办事处、条上的有关职能部门、驻区单位、人民团体、居委会代表及居民代表组成,成员均为兼职。虽然其本身还是一个虚体,但是通过召开社区事务协商会议的形式,它为社区力量与政府权力的整合及社区各方参与并影响社区决策提供了一种机制和渠道。更新的一种组织形式是2001年上半年青岛市市北区在浮山后新建小区基于居民自治原则建立的新的社区管理体系。它由社区代表会议、社区委员会、社区党工委、社区事务受理中心四大组织构成。社区事务受理中心作为区政府的派出机构承担社区的行政管理职能;社区代表会议和社区委员会均为



居民自治组织,社区代表会议在社区党工委的领导下由社区居民和驻社区单位选举的代表组成,履行协商议事、民主决策、协商监督和自我管理自我服务的职责,其主要任务是征集并反映社会各界及居民群众对社区建设的意见和建议,讨论社区建设的重大事项,协助政府制定社区发展规划;社区委员会是社区代表会议的常设理事机构(缪传忠,2001)。新体制的运行刚刚开始,但对社区建设极富生命力的因素已经生成,它令我们可以更加乐观地期待中国的社区自治与基层民主的成长前景。

#### 4. 社区中介组织的发育

将社区建设中的组织创新扩展来看,我们还需要关注其余社区中介组织的发育。在经济改革过程中新的利益群体的出现,各利益群体之间的差别和差距的日益加大,使这些利益群体有必要和有可能基于共同的利益自我组织起来。尽管在完全的自由结社尚不为法律和民情所容纳的时代,这些代表各利益群体的群众性组织的作用和影响不能与西方社会的利益集团同日而语。但无论如何,有开端就会有发展,群众性组织在社区及社会生活中的地位越来越重要已无法否认。比如,许多新建小区的业主委员会在维护居民权益方面发挥着重要作用。另外在社区建设实践中各地均成立了诸如老年人协会、青少年教育委员会等社会团体,它们正日益成为社区建设的主体力量。需要指出的是,政府在加强对这些中介组织宏观调控的同时,应承认其独立法人地位,使其能够自主地依法开展活动。社区中介组织成长的关键在于它作为一种制度化的渠道,代表全体居民对社区公共事务进行管理,并与社区外的政府进行互动,表达自己的利益诉求与期望。它是社区与政府互动中重要的组织依托和利益表达机制,在社区建设中具有十分重要的意义。

#### 5. 专业社区工作的发展

目前,社会工作专业已在越来越多的高校设立。在上海,已有专业社区工作者活跃在社区建设的第一线。这些专业力量的意义在于他们不仅可以为社区建设注入新的理念,而且随着这支队伍的发展壮大,它有望作为一定程度上独立于政府的专业化力量代替政府在社区建设中的部分角色。对此,前途光明,但任重而道远。

从上述尚不深入的分析中,可以观察到中国社区建设有别于西方社区发展的特征及其理论上的视野与实践中的轨迹。需要承认的是理论取向只有以宏观政策及适当的制度安排作保证才可以在实践中取得预期的结果,本文认为,只有将社区建设放在中国社会转型的大的框架结构中,才能更好地把握其发展路向,厘清理论上与实践中的张力与矛盾。对此需要政府在

体制改革及社会发展的宏观政策中考量社区建设在推进中国社会转型中的地位与作用,并对相关的影响因素作出制度化的设计与安排。中国社会正处在一个巨大变革的时代,作为区域性社会生活共同体的社区因其重要地位必将成为多种力量纵横及各种新生因素萌生的场域,社区建设也必将对未来社会结构的整合产生不可估量的影响。

## 参 考 文 献

- [1]冯晓英、魏书华(1998)《大城市社区建设管理体制比较与借鉴》,《北京社会科学》第3期。
- [2]林尚立(1994)《基层群众自治:中国民主政治建设的实践》,《政治学研究》第4期。
- [3]缪传忠(2001)《新社区,新体制》,《社区》第2期。
- [4]唐忠新(2000)《城市社会整合与社区建设》,中国言实出版社。
- [5]王思斌(2000)《体制改革中的城市社区建设的理论分析》,《北京大学学报》第5期。
- [6]项飏、宋秀卿(1997)《社区建设和我国城市社会的重构》,《战略与管理》第6期。
- [7]徐震《社区与社区发展》,台湾正中书局。
- [8]何增科《公民社会与第三部门》,北京社会科学文献出版社。
- [9]朱健刚《国家、权力与街区空间》,《中国社会科学季刊》1999年夏季号(总第26期),1999年秋季号(总第27期)。
- [10] Arnstein, S. (1969) *A Ladder of Citizen Participation*, *Journal of American Institute of Planners*, Vol. 35(5).
- [11] Levitt, T. (1973) *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: Ama-com.

(作者单位:北京大学社会学系)