

过去30多年来, 经济改革与开放主导的社会变迁, 深刻影响了我国城市居民的生活方式与人际关系模式, 对社区形态及其内涵也产生了重要的影响。面对城市环境、人居生活形态和发展模式的改变, 人的问题和需要产生与变更的方式也在发生变化, 这对城市社会规划与社会福利服务的未来发展提出了新的挑战。本刊特刊发北京大学社会学系教授、北京大学中国社会与发展研究中心研究员、博士熊跃根《转型进程中城市社区发展和公民参与的理论分析》一文, 希望有助于我们对社会福利政策与社会工作服务的研究与思考。 ——编者

# 转型进程中城市社区发展和公民参与的理论分析

◎ 熊跃根

## 一、引言

对每一位公民而言, “社区”不仅是一个具体实在的空间概念, 也代表着一种精神上的归属和寄托。在古典社会学的传统里, “社区”与“社会”是一对概念, 它们分别代表着两种生活空间和不同的生活方式。在德国社会学家滕尼斯(Tönnies)看来, “社区”是一种强调情感依附、以面对面关系为基础的群际关系, 它显示了人与人之间的情感与团结关系的纽带; “社会”则代表着一种注重理性与利益交换规则的群际关系, 它显示的是人与人之间冲突、分化和协作的复杂关系。这一对概念对后来社会学中的二分法有着深刻的影响。

在中国, 随着市场经济、城市化与社会转型的进程日益加快, 城市社区不仅在人口构成、居住模式、内部组织形态与政府行政权力渗透面临日益复杂的局面, 而且也在社区环境与人际关系模式方面遭遇日渐增加的困境。面对高度个体化和流动的人群, 常规的政府主导的社区管理与服务机制, 有时很难满足和应对社区自身产生的问题, 而社区居民关系的疏离与社会信任的缺失, 使得社区居民的组织与社会参与变得十分困难。在新一轮强调社会管理创新与走群众路线的政策气候背景下, 城市的社区发展何去何从, 实在是值得我们深思的问题。

本文将主要侧重从理论角度阐述转型进程中的公民参与和社区发展的关系, 并试图将上述理论分析与当今城市社区面临的问题结合起来, 探究应对上述社会问题, 社会福利政策与社会工作服务所应承担的角色与作用。

## 二、转型进程中的城市社区发展和公民参与面临的问题

在中国, “社区发展”是近年来学者和非政府组织较多使用的一个术语。在政府的政策文件中, 随着改革开放和社会转型的加快, “社区服务”和“社区建设”成为经常使用的词汇。而20世纪90年代末以来, 随着社会工作专业教育的迅速发展及职业化的出现, “社区工作”逐渐成为一个新的领域和职业岗位。

在改革开放早期, 学界和政府对什么是“社区”曾进行过广泛的讨论与争辩。即使到今天, 人们对于“社区”的内涵与边界仍然有不同的看法。由于大政府和高度行政化的经济与社会管理体制的影响, 城市社区虽然逐渐摆脱了过去单位制下的统辖与集中化的特性, 但是自上而下的垂直化行政管理体制一直是政府发布命令、进行动员和实施政策的基本方式; 而与此同时, 社区基层所担负的任务并未因政府倡导“小政府大社会”而减少或得到分解。相反, 随着每一个时期因特定的政

治、行政管理或社会治理的需要, 在“大社会”尚未成熟发育的前提下, 上级赋予基层社区的管理与服务的任务反而增加了。在我国, 由于单位制、城市化和社会转型的原因, 城市社区的类型依然多种多样, 特别是由于城市商品房建设和居住模式的变化, 社区居民的规模也普遍比过去增大, 这给传统的以城市居民自治、自我管理为基础的居民委员会机制带来了莫大的挑战, 这一机制逐渐演变为“社区居民委员会”, 发挥着管理社区事物、协调居民关系、服务社区居民等作用。就社区发展与公民参与这一问题而言, 目前的管理体制虽然有所反应, 但是由于社区管理体制自身的原因和社会总体的环境, 社区的发展与参与仍然面临诸多问题。

### 1. 对社区发展与公民参与的理论认识和认知

随着社会学和社会工作等学科的复兴与发展, 学界对社区发展这一概念和实践基本形成了共识。然而, 作为管理者的政府, 对社区发展的表述和实践路径仍缺乏统一的口径, 而在实践中, 农村与城市在社区发展中也面临不同的任务与困难。尽管如此, 社区发展是一个相当宽泛的概念, 对它的界定也可以很不同。在发达国家和发展中国家, 社区发展有不同的历史经验。同时, 社区发展也同特定的价值观、实践方法与目标紧密结合在一起。但

是,无论如何,公民参与是社区发展的基石。就一般意义而言,“社区发展”可以代表一种实践,也可以是一个学科领域。一般而言,其含义是指由民间领袖、活动家、专业工作者与公民共同参与的一种旨在改变地方社区状况的活动。分析社区发展,我们还应认识其基本要素。社区发展的基本要素应包括:社区问题、权力关系、组织、公民个人和团体、社会制度和社会变迁。因此,在确定社区发展的内涵和制定社区发展的基本任务与目标时,政策决策者和社会工作专业工作者应充分考虑到上述要素。

在国际上,社区实践的推行通常强调一系列与发展相关的目标,它们包括:消除贫困与社会剥夺、在基层整合社会、关注公民需要,解决社区问题、通过参与推进民主发展、培育社区能力,实现公正、平等与相互尊重。而要实现社区发展的目标,毫无疑问,作为社区行动者主体的公民参与是至关重要的。在社区发展中,公民参与既是一种活动(或行动),也是一种实践方法,它是展现公民权力、维护公民权益和促进平等与正义的重要途径。阿恩斯坦(Sherry R. Arnstein)于1969年发表的题为“公民参与的阶梯”的文章,对人们认识公民参与的方式与价值极具帮助。最重要的是该文指出,许多政客、规划者、项目负责人、建筑师和老板等认为,对公民的操纵是公民参与的过程。他认为,参与有三个层面,他总结为“三阶梯”,即第一阶梯是指公民权力,包括公民控制、代表性的权力(delegated power)和伙伴关系;第二阶梯是指表面文章(Tokenism),主要包括安抚、咨询和知会;第三阶梯是指非参与,包括治疗和操控。

然而,公民参与并不是一件自发的事情。在社区发展中,只有在下列情形时公民才会自愿地参与到社区活动中去:第一,公民看到可以获得益处或有利可图;第二,面前有一个适合的组织结构帮助他们表达利益;第三,感到他们生活中某些方面受到威胁;第四,感到有义务支持这一活动;第五,对某一问题或情境有更好的认识;第六,感觉在群体中更舒适。在现实中,城市社区的居民参与的实现,也大抵要满足上述条件(Arnstein, 1969)。而强制或强迫实现的参与,公民的自发性、自愿性就会大打折扣,也不利于促进社区发展和公民社会的发展。社区公民参与的程度,在某种程度上还受到一

些因素的制约,比如公民对政治权力与义务的了解;公民对社区议题或公共事物的公共讨论的理解;公共教育与听取大众意见;公民对决策过程中参与之重要性的认识。

作为政府决策者和社会工作专业工作者,若要有效促进公民参与,应充分认识到一系列关键要素,在影响参与内容和目标。而实现公民参与的目标也与不同行动者的态度、看法、知识与投入等密切相关在一起。这些关键要素包括:改变的动机和对问题的投入、方法的知识、意识和教育、合作、相互的利益、策划与实施、透明度和弹性、专家的作用。

公民参与对社区发展至关重要,同时社区发展进程也会有效地促进公民参与,二者存在紧密联系。社区发展通过满足公民需要促进公民参与;社区发展通过公民参与改变组织效能;公民参与提升社区发展的渠道和机会;公民参与促进社区发展的水平。

## 2. 城市社区发展和公民参与面临的问题

当前,在我国,城市社区发展的事情,基本上是在街道-社区(居民)委员会的基本框架内展开的,有很强的政府与行政主导色彩,公民自组织虽然也存在,但是这些公民基层组织的活动很多时候会被组织或被卷入进政府的行政管理议程中。

### (1) 城市社区发展面临的主要问题

第一,政府在制定和落实社区发展时缺乏统一和整体性的目标、理念和管理系统。在大陆,社区发展涉及到经济、民政、卫生、法制、宣传、教育等多个部门,多种行政事物,很容易出现政出多门,协调困难和难以执行的局面。

第二,社区基层组织的权力与资源不足的问题。作为政策实施的基层单位,社区担负着重要的责任。但是,在城市,社区是一个自治的居民组织,在管理和服务权限、人财物资源以及合法性等方面都面临诸多缺陷,这就限制了社区在实施政策、动员和组织居民、推行社区发展项目和建立社区支持网络等任务的能力。

第三,城市尤其是大城市的快速扩张,使得既有的城市社区基层组织难以应对复杂的人群、众多的事物和日益增加的需要。在城市,数以万计的农民工、新移民进入到城市后,他们在基本生存、就业、居住和社会融入等方面都遇到了很明显的困难。而与此同时,城市原有居民

在居住、生活保障、就医和就业等方面也面临到更多的压力。对政府和社会组织来说,如何满足两部分人群的基本需要?如何平衡好彼此的利益矛盾?促进城乡居民真正的融合,是实现社会稳定和谐的重要前提。

第四,社区干部的知识、技能和职业使命还不够突出,在实践中难以应付日益复杂的工作局面和多方面的问题,这使得加快社区工作或社会工作职业化与专业化,增强社区干部的专业性和推进社区服务的专业水平的任务变得十分紧迫。目前的困境是,社区工作内容与专业的社会工作之间还存在明显差距,政府对社区工作专门岗位的工作定位与职务内涵的界定也比较模糊。专业社会工作如何与行政化的社区管理事物结合起来,如何使得西方的专业社会工作理念与知识同华人社会的文化、政府管理体制与社会组织发育的形态紧密结合在一起,还需要进一步探索。

### (2) 城市社区发展中公民参与面临的主要障碍

在我国,从外部环境和设施来看,城市的发展进步比较显著。但是,就城市的社区发展来说,问题依然明显。对大多数数人而言,回到熟悉的社区其实就是回到自己温暖的小家。由于社区环境、居住模式、社区居民构成等的复杂性和变化性,社区内的居民之间陌生感比较强,联系缺乏,相互支持与合作就更少。造成这种局面的原因很多,有居民自身的原因,也有体制和文化的原因,但更多是涉及到目前社区管理与服务的体制和方式。

当前,城市社区公民参与存在的障碍主要表现在以下几方面:第一,缺乏信任;第二,利益相关者之间缺乏合作;第三,信息缺失;第四,对权利和责任缺乏认识;第五,对未知的恐惧;第六,缺乏自信;第七,缺乏技巧、资源;第八,居民自身过高的期望等等。

如何处理好公民参与过程中的行动者关系,也是有效提高公民参与的一个重要前提,这些关系主要是指公民、社区基层组织、街道层面的科层机构、社区其他类型的组织、外部机构和组织之间存在复杂的动态关系。

## 三、社区发展中的社区工作和公民参与

在我国,城市社区的格局和发展机

制强烈受到政府行政管理模式的影响与制约,公民自我参与和开展社区活动在一定程度上受组织无力和资源欠缺的限制。随着城市化进程不断加快,城市社区居民居住空间与方式的变化,城里人与农村人、市民与农民、富人与穷人、官员与老百姓、政府与民间等的社会边界开始松动,社会关系形成机制也发生了新的变化,影响公民权力与身份的关系机制和认同机制也在一定程度开始转变。因此,在新的形势下,如何在现存体制和社会变迁的条件下,开展和实施专业的社会工作,需要考虑下面几个方面:第一,政治与行政化过程强烈影响着专业的社会工作实践;第二,社区归属感与社会联系的内在关系;第三,集体成员资格、社会团结与新社会边界之间的关系。对中国大陆来说,发展和推动社区工作和社区服务,需要将传统的以政府主导的自上而下(Top-down)模式与民间自发的自下而上(Bottom-up)模式有机地结合起来,以更好地平衡政府与社会的权力关系,促进社会关系的和谐发展。

### 1. 社区工作在社区发展中的角色与作用

社区发展中的公民参与,不仅能够增长公民的知识,提高公民的能力,还可以有效地建立公民与政府及非营利组织之间的信任与合作关系。通过参与,不仅可以增进政府基层组织与公民之间的信任与互动,还可以在很大程度上推进公民社会组织或非营利组织的发育,进而提升社区解决自身问题的能力和促进社区发展。

通过社区参与,公民可以促成实现下列目标:第一,学习并将信息传达给政府或非营利组织;第二,说服并向政府或非营利组织陈述问题及立场;第三,获得分

析和解决问题的技巧;第四,实现共识,取得成果;第五,对政策过程的控制。

通过公民参与,政府或非营利组织可以促成实现下列目标:第一,从公民那学习同时向他们传递信息或知识;第二,说服公民并建立信任;第三,获得决策的支持;第四,实现共识,取得结果;第五,避免项目重建的成本;第六,获得更好的政策和解决办法。

总体而言,城市社区发展的主要方法还需要依赖下面的渠道来实现:第一,经济发展;第二,社会项目规划;第三,环境保护;第四,政策倡导;第五,教育和培训;第六,研究与开发。

### 2. 社区发展中公民参与的主要方法与策略

在我国,过去三十多年的高速增长,政府虽然积累了一定的财力和资源,但是却也面临着社会不平等和收入差距情形不断恶化的挑战,如何促进包容性的增长,并促进社区居民生活的和谐安康,的确关系到社会稳定和可持续发展的大局。在促进社区发展的过程中,采用的专业社会工作方法和民间解决社区问题的智慧结合起来,其目的是重建社会平等的关系机制,打破身份、权利与资源分配的不平等状态,真正实现社会融合和稳定和谐的社会目标,使得公民生活得充满幸福感更有尊严。因此,对政府来说,不仅要传统的斗争政治哲学思维转向生活政治哲学,更关键是要从效率为先的发展理念转向注重再分配政治的正义理念。

#### (1) 公民参与的主要方法

第一,公民在社区问题界定与需要评估中的参与;第二,公民在一般社区活动中的自主参与;第三,公民参与社区组织领袖的

选拔;第四,公民作为社区自愿者;第五,公民参与对政策实施的监督;第六,公民参与社区发展项目的评估活动。

#### (2) 公民参与的主要策略

第一,设计具体的发展项目;第二,发展指标和测量工具;第三,建立资料收集工具;第四,进行问卷调查;第五,社区发展的能力建构的规划;第六,个案研究;第七,发展项目实施的结果评估与讨论。

今天,我们生活在一个日益变迁的社会中,我们日常生活所在的社区也在悄然发生改变,而这一切都和社会经济发展的格局与进程密切关联在一起。在我国,建立和谐社会,创建和谐城市,都已成为发展的目标之一。然而,城乡二元的基本格局尚未因发展进程而改变。国家发展与城乡整合战略的实施,一方面打破了城乡既有的边界,另一方面又在形成新的边界。正如学者早期所言,流动人口和农民工在城市里形成的社区生活与日常生存状况,正反映了国家治理策略与社会网络在新的空间所产生的权力关系(项飏,2000)。在我国城市尤其是在大城市,居民对社区生活的冷感和彼此间的茫然不知,这使城市居民在规模不断扩大的社区面前感到难以适应,社区自组织缺乏,居民几乎没有机会参与社区活动。而对在城市工作的流动人口(以农民工为主)和非本地户籍人员而言,获得基本的社会认同,获得与本地居民同样的机会和待遇仍然是一个需要努力实现的目标。为实现和谐社会与共同富裕,政府提出要让全体人民享受改革开放和经济社会发展的成果,其核心是通过收入或财富的再分配,确立新型的社会关系,缩小贫富差距,减少社会冲突。

### 参考文献:

查尔斯·蒂利,2005,《身份、边界与社会联系》,上海:上海世纪出版集团。  
雷洁琼主编、王思斌执行主编,2001,《转型中的城市基层社区组织:北京市基层社区组织与社区发展研究》,北京:北京大学出版社。  
项飏,2000,《跨越边界的社区——北京‘浙江村’的生活史》,北京:三联书店。  
Arnstein, S. R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation", JAIP, Vol. 35, No. 4.  
Collins, P.H. 2010. "The new politics of community", American Sociological Review, 75(1).  
Cox, F.M., Erlich, J.L., Rothman, J. and Tropman, H.E. (eds.) 1979. Strategies of Community

Organization. Itasca, ILL.: F.E. Peacock Publishers, INC.  
Lin, M.B., Gabbard, W.J., Hwang, Y.S. and Jagers, J. 2011. "Urban community-based services in China: tensions in the transitions", Community Development Journal, 46 (1).  
Mason, A. 2000. Community, Solidarity and Belonging: Level of Community and Their Normative Significance. Cambridge: Cambridge University Press.  
Rothman, J., Erlich, J. and Tropman, J. (eds.) 1995. Strategies of Community Intervention. Itasca, ILL.: F.E. Peacock Publishers, INC.

Xu, Q. and Jones, J.F. 2004. "Community welfare services in Urban China: A public-private experiment", Journal of Chinese Political Science, Vol.9, No.2.  
Xu, Gao, J.G. and Yan, M. 2005. "Community Centers in Urban China: Context, Development, and Limitations", Journal of Community Practice, Vol. 13(3).  
Xu, Q. & Chow, J. 2006. "Urban community in China: Service, participation, and development", International Journal of Social Welfare, 15 (3).  
Xu, Q.W. 2007. "Community Participation in Urban China: Identifying Mobilization Factors", Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, Vol. 36 No. 4.