



应用社会学涵盖面极其广泛，此学科建设主要侧重于横断面的抽样调查和基本社会结构要素研究，在方法应用、组织与制度社会学、城市社会学、城乡社区研究、贫困研究以及医学社会学等方面进行了大量研究工作。

一、世界性的社区发展热潮

20世纪60年代，美国为解决城市贫困人口，以社区为单位展开消灭贫困的运动。公共基金向城市社区倾斜，城市资金、权力向社区流入，各级政府和社会组织对社区高度关注，使社区逐步拥有了对地区议员的选举权，社区在政治体系中的地位日益提高。当该项目结束时，美国联邦政府想要取消社区机构以及它所拥有的种种权力时，已经不可能了。因为社区已经成长为美国城市管理体制中不可缺少的一环。

20世纪80年代以来的经济全球化，让西方福利国家政策受到前所未有的挑战。以英国政府为首，城市管理开始转型，即政府向私营企业授权进行公共管理。但由于“大政府”与“大企业”的结合，并没有从根本上解决公共服务、公共管理上的垄断及由此带来的效率低下，于是更广泛的竞争、授权、合作伙伴关系、社会参与等新的治理方式提上议事日程。

20世纪90年代，特别是20世纪90年代中期以后，西方国家政府，特别是美国政府开始减少公共福利开支以应对全球化造成的治理危机，在资金日益短缺的情况下，想有所作为的城市政府不得不借助民间力量，在促使城市持续发展过程中，逐渐扮演起发起者、组织者、协调者的主动角色。

1992年，巴西里约热内卢的世界首脑会议，达成了全球政府间的重要协议：启动可持续发展的议事日程。其中重要的内容是：社会、经济、环境的协调发展，建立政府与非政府组织的沟通渠道。请社区和市民共同参与城市可持续发展的研究和规划，逐渐成为普遍认可的城市治理新举措。从此，自治的社区和市民开始作为重要的参与力量，展开了与“大政府”、“大企业”的对话。

二、中国社区建设历程

1. 政府的第一推动力

自1984年民政部漳州会议提出了“社会福利社会办”的理念，到2000年

国家提出社区建设的指导思想、基本原则、主要内容和目标任务，并确定了由民政部牵头，地方党委和政府领导，有关部门配合、居民和社会力量广泛参与的社区建设工作体系的政策，我国城市社区建设开始进入政府主导下全面推进的新阶段。

2001年的民政部青岛会议，社区建设的主题开始由社区服务转向社区选举、民主自治、组织建设、政府放权还权及各种体制创新。2002年的民政部四平会议，确认了27个“社区建设示范市”，148个“社区建设示范区”，启动了我国城市社区民主自治的进程。从此来自基层的制度创新和组织创新开始以始料未及的速度蓬勃发展起来，撼动、改变、重组着城市原有的科层管理体制。

2. 居委会自治与社区管理体制变革

我国城市社区建设始于居委会变身。社区建设最具普遍意义的初始行动，是1998年沈阳市沈河区为代表的重新划定社区规模，街道居委会更名为社区居委会。随着发展变化，政府对居委会的组织定位，也由上世纪90年代中后期的“抓手”，变成了2005年“居民的头”。

随着社区建设的深入，“抓手”的提法带来的不是居委会的自治，而是负担过重。于是为居委会减负提上了议事日程，而减负却减出了体制改革。在社区出现了政府出资、任务上下兼顾、岗位专职、接受居民监督的社区工作站，上下相通、左右相联的数字化社区平台。与此同时，2003年以后，社区自治的制度性建设逐渐显现出来，出现了社区议事会，居委会建独立账户，决策听证制度，社区论坛，政务评议制度，人大代表的社区公示、社区述职、社区接待日等制度。

3. 公民行动和政治参与

经济全球化的国际背景，体制改革，特别是住房制度改革的本土环境，诞生了由业主委员会为代表的新的利益群体——业主群体，与物业公司为代表的原有组织、体制、机制、权力、政治话语权等产生出矛盾冲突。两大群体间矛盾冲突的加剧，使越来越多的政府组织、专业组织、社团组织、民间组织和社区居民卷入其中。北京美丽园小区爆发的业主状告物业公司的二审胜利，使美丽园事件已经成为这两大利益群体冲突的标志性事件。

以社区为背景的公民维权活动、自荐参选人大代表的行为、业主状告物业取得的第一次胜利，有力地撼动着原有的体制机制与利益关系。政府职能部门采取各种方式进入社区调研、服务、倾听民意、述职、接受居民评议。单位代表之外的社区人大代表的的需求已经被提了出来。

4. 正在建构的大社区治理平台

自2001年4月青岛浮山后街道办事处成立首家街道层面的社区自治组织，到2003年7月北京市鲁谷街道成为第6家改革试验者，我国城市治理的脚步已经由草根社区上升到基层政权层面。试点的街道办事处正在尝试着褪去行政外衣，浮现出上下相通、左右相联、党为核心、行政配合、群众参与、条块结合、以块为主的大社区治理结构。不论是执政党、民主党派、人大代表、与生活密切相关的企业和机构、政府职能部门，还是居民群众、居委会、业主委员会、驻社区单位、社会组织和团

体、NGO、社区民间组织、物业公司等等，都开始街道大社区这个治理平台下，重新寻找着自己的位置。

大社区治理平台的建构，大致有这样几个因素：首先，确立党的核心地位。其次，在新利益群体冲突频现的领域，急需政府补位，引导创建具有共治结构的利益协商组织。

三、公民社区与城市共治

1. 公民社区成长的特性

首先，公民社区是重要的社会组织形式。继社团之后，社区已经成为公民个人利益最集中体现的地方。其次，上下结合推动的社区自治。我国社区自治的推动力来自两个方面：一是政府；二是民间。我国城市社区首先是政府授权对居委会进行民主改造，使其演变为公民自治社区的领导层。第三，地方政府在社区成长过程中的作用不可忽视。最后，公民社区的全新定位。公民社区已经完全不同原来的居委会，它不再是“政府的腿和嘴”，不再只负责上传下达。社区开始变成具有明确地域性、独立的自身利益、拥有大批自治性中介组织、联通政府、驻区单位、服务单位、组织居民参与城市治理的重要组织结点。

2. 由公民社区走向城市共治

显然，公民社区的崛起已经深深地改变了城市基层政府的组织方式和工作方式。从条块分割、部门利益、信息孤岛，到多方参与、共建共治和大社区数字化公共平台建设，政府从大权独揽的管理者到向民间授权、多方参与治理的牵头者、组织者，显示中国城市大一统的管理体制已经从基层开始变革。

邻里社区、街道大社区走向自治；从公安派出所接受居民评议，到政府职能部门、街道党工委、社区工作站、居委会等接受居民考评，且在年终考评中所占比例逐年升高；人大代表的社区联系制度、公示制度、社区接待日、社区自荐独立候选人等；民主党派的社区调研，学者的研究和法律专家的广泛参与，党和国家领导人的重视等等，已经使公民社区成为城市治理改革中涉及利益最多、影响面最广、最具有搅动全局影响力的社会力量。公民社区的成长预示着传统的政府管制结构已经从基层开始逐渐让位于新型的共建共治结构。

文章来源：中国社会科学院院报 2007-09-11

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]