



实践型的社区建设与社区建设的理念型

卢汉龙 李骏 2009-06-26 12:09:48

【摘要】 对城市社区建设的发展阶段、经验模式和功能定位的简单回顾表明，它是一个从自发应对到自觉模塑的历史过程，目前已不可避免地走入了制度创新与路径依赖相互纠缠的困局，这主要表现在行政化的逻辑、封闭化的陷阱、分割化的系统和法制化的实践四个层面。和谐社会的提出，启发了社区建设后续推进的思路，它既是社区建设已经具备的实践型态，又是社区建设将来朝向的理念型态。和谐社会视野中的社区建设，当下需要围绕社会建设的中心议题实现三个方面的实质性突破：一是发展社区的共同体意涵，二是提升社区的组织化程度，三是构筑社区的网络化系统。而上海、武汉和沈阳等地的若干举措已经对此有所尝试。

【关键词】 社区建设 和谐社会

一、社区建设的历史：从自发应对到自觉模塑

中国社会从计划体制向市场体制的转型，是20世纪后半期世界社会大转型的一个重要组成部分。计划体制并不仅仅指涉经济体制，而且具有中国特色的政治意涵、社会意涵和文化意涵，其在城市社会中的鲜明体现就是单位制。单位制以户籍制为基础，以街居制为补充，以个体全面依附和行政等级控制为主要特征。单位制的全盘建立依赖于计划体制，而城市政府的社会管理职能与服务职能的实现又依赖于单位制。于是，当计划体制朝向市场体制的转型甫一肇始，单位制所覆盖的社会领域就开始逐步退缩，城市服务与城市管理也就开始出现漏洞和真空，社会相应出现各种各样的矛盾、问题与不和谐现象。在这一背景下，计划体制时期一直处于边缘地位的街居制开始出现在社会生活的前台，街道办事处和居民委员会从社会服务入手在基层社会主动地、自发地进行实践性的探索。这种行政末梢的自发应对被中央政府所认可并自觉推动，经由学术概念的启发与理论界的参与，由社区服务演化、发展而来的社区建设运动已经在中国的大中小城市中如火如荼地开展了近20年。

关于社区建设近20年的历史发展和相伴随的理论探讨，有以下三个方面的内容值得重提。

1、非线性的社区建设发展阶段。如果以重大事件的发生来看，一般认为社区建设经历了三个历史节点：1987年，国家民政部在武汉市召开“全国城市社区服务工作座谈会”，提出建立具有中国特色的社区服务系统；1996年，上海市召开“城区工作会议”并下发《关于加强街道、居委会建设和社区管理的政策意见》，开始着手建立“两级政府，三级管理”体制并引起全国的仿效；2000年，中共中央办公厅和国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，社区党建和居民自治成为关注焦点。相应地，社区服务、社区管理和社区自治成为不同历史时期的阶段性特点。但是，这并

不意味着三个历史时期是一个简单的线性递进关系。在笔者看来，社区服务、社区管理和社区自治共同构成了社区建设的主干内容，在每个历史阶段都需要相应地反思与调整。例如，关于社区服务的“福利性”与“产业化”的争论仍在继续，关于社区管理中居民参与和治理结构的问题仍需完善，以及关于社区自治的定位、限度与方式等仍在讨论。学者们纷纷提出社区建设的目标，如社区自治、市民社会、善治、社会资本等，但是否一定会往这个方向发展，以及是否一定就是西方的现代性模式，还存在相当大的疑问。

2、非孤立的社区建设经验模式。在1999年民政部确立26个社区建设实验区前后，各大中城市已形成了众多各具特色的地方经验总结，其中最具影响性和对比性的是“上海模式”和“沈阳模式”：前者的核心是加强基层的党政建设，即通过“两级政府，三级管理”的城市管理体制实现在街区范围内的行政权力整合；后者从社区重划开始，强调社区的“民主自治”，并以社区组织体系的“议行分设”来“比照国家政权的组成形式”。但是，《全国社区建设实验区工作实施方案》（1999年）和《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》（2000年）已将社区建设的指导思想、基本原则和主要目标作了明确的标定，全国的社区建设进程逐渐呈现出一种一致化的发展态势。例如，“武汉模式”定性为“政府资源与社区资源整合、行政机制与自治机制互动、政府功能与社区功能互补的社区治理模式”，“青岛模式”希望以政府重心下沉、面向社区服务的机制重构来推动社区建设的发展；上海开始“培育自治功能”，沈阳也在着力增强街道统揽社区经济发展和社会事务的能力。可见，社区建设的地方化经验模式之间并不是相互孤立的，而是相互借鉴、传导与影响的。

3、非单一的社区建设功能定位。从官方的文本来看，社区建设的基本意涵是“在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程”，其对于社会主义现代化建设、社会主义精神文明建设和社会主义民主政治建设等都具有重大意义。从理论的研究来看，社会科学的全部重要学科——经济学、管理学、法学、社会学、政治学等几乎都介入了社区建设研究领域，分别从各自的专业视角提出分析性或对策性的意见。从民间的话语来看，社区已经成为市场转型以来普及率最高的词汇之一，行政管理者、理论工作者、文艺创作者、商业经营者和贫困弱势群体都在使用这一日益大众化的称谓。这说明今日社区建设的功能定位已十分丰富，社会系统的不同构成部分对社区建设都有不同的理解与期待。

社区建设的发展阶段被分期和目标化，经验模式被总结和固定化，功能定位被期待和扩大化，共同说明近20年的社区建设的历史是一个从自发应对到自觉模塑的历史。正如市场经济有其自身的运行逻辑一样，社区建设一旦由自发应对时的自变量发展为自觉模塑时的因变量，就会成为各种力量和机制相互作用的对象和场域，并按照固有的和发展着的逻辑继续运作，而这一点一直为人们所忽略。

二、社区建设的现状：从制度创新到路径依赖

在关于社区建设的各种文本中，“体制创新”一词经常可见。不仅在行政上级对下级的发文中强调要进行体制创新，在行政下级向上级的工作总结与汇报中，也经常将基层的、微观的操作方法总结为体制创新，而学界也经常从体制或制度创新的角度来进行

演绎和归纳。新制度经济学的重要成果就是将制度变量引入经济与社会发展，但它同时也指出，制度变迁或创新并不是一个简单的过程，真实世界中所经常发生的情况反而是路径依赖。以此反观社区建设的现状，也可以发现制度创新与路径依赖交错并存的事实。社区建设对于制度创新的最大贡献，就是使国家重新认识到街居制在发挥城市社会管理与社会服务职能中的重要性，加强了城市政府各部门在基层社会的职能到位，从而改变了“单位制—街居制”的双重制度设计中一方力量独大的格局。但是，由于宏观层面的政治、社会体制改革严重滞后于经济体制改革，发生在社区建设领域中的制度创新举动，也像发生在经济建设领域中的制度创新举动一样，带有不自觉地路径依赖特征。只不过，社区建设从基层政府职能的缺位开始能够迅速地取得成绩，因而掩盖了它所存在的一些根本性问题。对此，各方人士已有所警觉，本文在此作一集中阐述。

1、行政化的逻辑。虽然“上海模式”一直被认为是“行政型”社区建设的典型，但对于全国的社区建设来说，行政力量自上而下的推动却是一个共同的事实。在计划体制建立以前，城市行政机构一般只设一级；在社区建设以前，城市行政机构也只夯实了两级；但在社区建设以后，街道已经成为实质意义上的第三级行政机构；而近期围绕居委会改革与建设所实行的“聘任制”、“社区工作者”、“执行层社工”等举措，更似有构建第四级行政机构之嫌。这种行政力量一直向下延伸至社会最底层的格局是前所未有的，其背后的支撑仍是根深蒂固的“全能政府”或“官为民作主”的传统国家理念。除了机构的建立和人员的配备以外，社区建设中的行政化逻辑还表现在四个方面：第一，追求政绩已逐渐演变为社区建设的主要动力机制；第二，行政命令和动员一直是社区建设的主要资源投入方式；第三，行政辖区边界已成为社区建设的严格地域划分；第四，党在社区中的作用也一直以行政体系架构为依附。虽然我们承认社区建设中政府主导或政府推动的作用，但一定要预防政府的“越俎代庖”或“大包大揽”，否则科层制的行动逻辑就必然造成行政化的困局。

2、封闭化的陷阱。在行政化逻辑的运作下，目前的社区建设越来越呈现出一种封闭化的发展趋势，主要表现有：第一，以街道、居委会辖区为封闭化的地理环境，各自进行社区建设的全部内容，追求“小而全”；第二，赋予社区内的单位组织为专属于本社区的成员身份，以“共驻共建”式的“资源共享”来实现“肥水不流外人田”；第三，封闭式小区（防御式社区）大行其道，在意象和心理上人为地强化社区内外的分隔；第四，社区成为政府甚至社会各个系统的基本行动单元，成为各项事务的“平台”；第五，不同经济和社会地位人群的居住地出现分离，造成社区之间或社区之内的阶层化。从某种意义上讲，社区建设正在建设一批批的封闭化社区，这与现代社会的开放、流动等特征正渐行渐远，是一个不知不觉的陷阱。

3、分割化的系统。封闭化的陷阱造成分割化的系统，社区建设正日益成为一个上演着独幕话剧的独立王国，与社会发展的其它领域或子系统“井水不犯河水”。最明显的表现就是社区成员参与性不足的问题：一方面，在职社区居民的参与热情始终不高；另一方面，驻区单位的参与力度始终不强，其根本原因在于社区生活与职业生活的分离。不仅如此，基层社区还与城市社会的总体性系统之间产生分割。例如，社区服务大部分局限于社区内部的就业岗位创造，而无法整合于整个城市的服务性产业；社区管理仅仅局限于社区内部的组织构造，而无法联结到整个城市的根本性政治制度；社区自治仅仅局限于社区内部的普通公共事务，而无法影响整个城市的规划发展和公共政策。失去与

城市总系统之间的必要联系，正是社区建设无法使居民从被动的“受益者”转变为主动的“行动者”的重要原因。

4、法制化的实践。目前适用于社区建设的法律仅有一部，即《中华人民共和国城市居民委员会组织法》（1989年）。但是，这部法律在承认居民委员会是基层群众性自治组织的同时，又规定其必须协助政府机构做好六大工作，同时，它又没有就“协助”的程度和范围做出明确的细化和解释。而对社区建设的另一主体——街道办事处，各个城市都有权制订自己的《条例》。在这种法制框架下，社区建设在各地的进程，就体现为地方政府的主体性实践活动。这至少造成两个方面的结果：其一，“向上负责，下管一级”的行政科层制本质，必然使得最底端的居民委员会不堪行政职能之重负；其二，虽然社区建设在实践操作中已然积累了一些比较好的方法创新，但却始终不能上升到法律层面，也就决定了它的短暂性和脆弱性。实践的鲜活与法律的迟滞构成鲜明的对比，实践来源于法制但却未能上升为法制，这大大削弱了社区建设经验对于政治体制改革和社会体制改革的启发意义。

三、社区建设的未来：从社区建设到社会建设

2004年的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中，党中央明确提出加强党的执政能力建设的主要任务之一是构建社会主义和谐社会。今年的“两会”之后，和谐社会更是成为一个炙手可热的议题，被政府、媒体和学界广泛探讨。笔者认为，和谐社会的落脚点其实在于“社会”二字，其实质是要重视社会建设，因而在一定意义上是对“三个文明”体系的一次深化和拓展，而社区建设正是在城市基层社会中构建和谐社会的一次从自发到自觉地实践。例如，社区建设发端的原因正在于解决转型期所积累的社会矛盾和社会问题，社区建设的展开是想依靠社会成员（公民和社会组织）的积极投入和参与，社区建设的内容涵盖了社会公共事务的绝大部分领域。因此，实践型社区建设所要达到的成果，其遥然所指向，正是和谐社会，换言之，社区建设的理念型正是和谐社会。但是，由于社区建设尚存在上述的种种问题，因而其在后续深入发展的过程中，应紧紧围绕和谐社会的主题思想，牢牢把握社会建设的核心议题。应该认识到，社区建设不能再仅仅只依靠行政化的努力、局限于地方化的建设、受制于分割化的系统和停留于操作化的实践，而应在更深的意涵、更高的层次和更广的范围中开展社会建设，构建和谐社会。

根据目前所存在的深层次问题以及社区建设的最新发展，我们认为，社区建设的当务之急是要尽快过渡到社会建设，包括拓展社会的自主性空间、调动社会的分散化资源、激发社会的自组织能力等一系列内容。但需要指出的是，进行社会建设的前提是政府职能部门的基层管理和服务工作要首先到位，强调“条”的义务而非“块”的责任。武汉市社区建设过程中所初创的“武汉模式”和近三年所推行的“社区建设883行动计划”，一直坚持对区政府各职能部门、街道办事处和居民委员会三方权、责、利的厘定，可以说在这方面做出了示范。而要真正实现从社区建设到社会建设，还需要在以下三个方面取得实质性的突破：

第一、发展社区的共同体意涵。

在社区建设运动中，有关社区概念的含义，理论界和实际工作部门一直存在不同的

理解：前者比较强调“共同体”的含义，后者主要注重“区域”的含义；前者偏重于谈共同体建设，后者侧重于搞区域性建设；前者关心的是方法和过程，后者关心的是结果与成就。这种差别可以说一直保持到现在，因此，现在仍有必要重申社区的共同体意涵。相对于我国以“政企分开”为核心的经济体制改革而言，社会体制改革的核心是“政社分开”，对于社区而言，就是要使社区成为一个独立的社会主体。因此，社区改革不是简单的管辖区范围的重新调整，也不是单纯的政府内部的权力调整，而是国家与社会关系的重新调整，是政府要把以前全覆盖的公共空间逐步让渡给社会。社区（community）的英文本意为共同体，指涉的是人类社会中以基本的人际交往关系组合起来的社会共同体。社区所代表的区域共同体在理论上表达的就是初级社会关系，是非正式、非组织化的社会关系，是社会的雏形。联合国于二战后所推行的社区发展运动，其意义在于它充分认识到人们的初级社会关系的存在及其可能发挥的作用，而这种依靠面对面的互动联系起来的基本社会关系即使在高度发达的现代大都市中也依然存在。社区关系事实上是一种日常“生活世界”里的公共关系，而且可以通过对社区的认同和共同利益的驱动使它发挥“市场不为，政府不能”的社会功能，解决社会生活中的共同问题。这样，社区发展就成为区域发展中的一个重要过程和一个重要方法。

流行于海外的社区发展运动，其理念与思想其实直接得益于中国20世纪30年代的“乡村建设”经验。而中国的基层社会历来就具有良好的地方自治和生活自理的传统，家庭、族群、邻里、同乡等初级人际关系在社会交往中起着十分重要的作用，即使在中国由传统向现代的社会转型进入当下最为急剧的时期，也依然有所延续，并成为区别于西方现代化图式的一个重要的中国式经验或模式。在我国全面进行现代化建设时期开展城市社区建设运动，既是对70年以前的“乡村建设”运动的沿续，又是对中国传统文化特征和文化底蕴延续。我们必须认识到，注重共同体的建设和利用集体认同所产生的力量是社区建设最为基本的价值。要借社区建设之机，真正恢复和重建地方邻里的共同体关系，从而使得民间性、互惠性、社会性的力量得到发展，实现社会建设，并能与市场体系和政府体系相对接，与市场机制和再分配机制相补充，完成具有中国特色的良性社会架构。沈阳市的社区建设就十分强调巩固和发展社区居民对地方邻里的共同体意识，不仅在社区的名称上充分考虑到历史的传承和居民的认同，而且在资源上也注重开发共同体内部的社会性资源。

第二、提升社区的组织化程度。

梁漱溟先生在谈到“乡村建设”的主张时，曾一语道破他的思想要义：乡村建设是建设什么？乃是中国社会之新的组织构造。以此为启发，笔者一直以为，当代中国社区建设的要义也必然涉及社区的组织再造，也即提升社区的组织化程度。武汉市“社区建设883行动计划”所制订的《考核验收评分标准》把社区组织建设和社区居民自治功能两项内容置于首位，可见对社区组织化程度的重视，这与我们的理论思考取向不谋而合。需要着重指出的是，“组织”在语言学上有两种意涵：一是名词，强调静态性、实体化的组织；一是动词，强调动态性、过程化的组织。相应地，提升社区的组织程度也应从这两方面入手。应该说，社区建设20年来已经在城市基层社区中进行了既有延续（如居民委员会）又有创造（如业主委员会）的组织构造过程，也形成了既保守（如“街一居”关系）又超前（如“社区协商议事制度”）的组织关系格局，但总的来讲，社区的组织化尤其是自组织化的程度仍然相当欠缺。对此，我们认为有以下三点亟待取

得共识。

1、社区发展的重点应该是发扬社会主义民主，相信人民有自我组织、自我解决问题的能力，从而通过民主的建设来谋求社区发展。因此，要把我国基层社会的组织重建和我国政治体制的改革结合起来，基层社会的组织建设要体现我国社会政治力量和政治体制的特征与构架。具体来讲，要把党的领导、人民代表大会的国家权力制度、政府行政机关的权力执行功能以及中国共产党领导下的政治协商方式充分体现在基层的政治生活中去。这个想法，笔者在《发展社区与发展民主：我国基层社会的组织重建》（1999年）一文中已经详细阐述过，而以政治模仿为鲜明特征的“沈阳模式”的成功也在社区建设的实践中提出了佐证。目前我国人大代表的选举中还存留有单位制度的痕迹，而人大代表要保持其代表性，需要建立和社区的联系，扩大来自社区的代表名额，要把社区和人大“选区”有机地联系起来，使社区的组织化成为我国公民有序参与政治生活的不可缺少的一环。

2、改革开放以来，代表与市场、政府相区别的第三部门力量的社会团体和社会组织大量发展起来，但它们对基层社区管理和社区服务的参与功能尚没有完全得到发挥。为此，上海市委办公厅曾专门下发了《关于进一步推进本市民间组织参与社区建设和管理的意见》（2002年），但效果仍不很理想，关键是长期以来对民间组织的管理制度创新滞后。我们认为，在市场经济不断发展的条件下，政府部门过去承担的过度社会职能要在区别商业性与公益性之后坚决向市场部门和第三部门转移，且后一种转移一定要做到权力、事务、经费和人员的同时转移。从我国的现实情况出发，民间组织参与社区管理和社区服务的方式，除了直接在社区层面开展自身的专业化、特色化服务以外，更重要或更可行的办法，是将一些掌握公共资源的服务机构从政府部门中剥离出来，例如、社区服务中心、文化站、图书馆、卫生站、少年宫、工人文化宫等。“政府所有一非政府运作”（Government Own Non-Government Operate）模式的启发意义在于，应当结合政府机构改革和事业单位改革，将政府所拥有的这些公共资源交由民间组织来运作，上海浦东新区罗山市民会馆即是影响全国的一个典型成功案例。

3、社区建设兴起后，社区党建被提上工作日程，但是，“党政合一”的行动策略随着街道行政权力的膨胀而得到某种程度的“推广”，党的工作依然在行政势力范围内活动，没有实质上的创新。在现代民主社会的政治构架中，执政党的基础是在社会而不是在政府内部。因此我们强调的是，党要将社区作为它主要的政治资源之一，从基层开始实现党的领导的合法性。党的基层组织要实现对社区的领导，一方面要继续利用行政资源，另一方面更需要加强党的社会工作能力的建设，一方面个体党员要成为社区组织的领袖，另一方面党的基层组织必须参与社区治理工作。要认识到，在我国政权和政治方式的四个组织中，只有党在组织形态上是垂直到基层的，因此要充分实现社区党建的社会化。推进社区党建社会化，需强调社区党组织更加深入地与社会组织和社区成员建立紧密联系，更加注重通过社会工作方式来开展党的工作，更多地运用法律法规、民主协商、道德示范等方式改善党的活动方式，发挥党在社区治理结构和网格化管理中的核心作用，夯实执政基础。

第三、构筑社区的网格化系统。

真正将社区力量由街居行政体系推广到包括政府派驻机构、社会经济单位、各种群

众自治组织和社区社会团体、社区居民在内的全体社区成员，将社区资源由街居行政权威推广到社区空间中的所有人、财、物资源，并依靠和利用起来，是开创社区建设新局面的最终出路。对此，上海市委市政府最近所提出的“网格化”概念可视为一种精炼化的表达。网格（Grid），是继传统因特网、万维网之后的第三代因特网应用。传统因特网实现了计算机硬件的联通，万维网实现了网页的联通，而网格试图实现的是互联网上所有资源的全面联通，最终实现网络虚拟环境上的资源共享和协同工作。网格化作为互联网的第三次浪潮的实质，就是要将万维网（World Wide Web）升华为网格（Great Global Grid）。可见，网格化的本质涵义是要强调网络上已有资源的互有互享与互联互动。

将网格化的概念引入社区建设领域，就是要构筑社区的网络化系统。推进社区网格化系统建设的主要任务和方式并不是简单地设置新的组织层级，而应着眼于解决当前社区建设体制方面的突出问题，注重增强管理功能，优化资源配置，提高行政效能，从根本上说是为了实现社区管理和资源整合的最优化。社区网格化管理的基础是逐渐分野的社区四大网络：市场网络、行政网络、社会网络和党的网络，而这些网络的“节点”就是各类社区组织，包括街道党工委、社区党支部、社区单位、居民委员会、业主委员会、物业公司等等。前三个网络是按照现代社会的市场—国家—社会三分构架对应而生的，而党的网络是独具中国特色的一大组织网络，由于它具有独特的政治优势和行动能力，所以能在前三个网络中起到“穿针引线”、协调各方的强大功能。武汉市“社区建设883行动计划”中已经广泛调动了社区居民和一大批与社区共驻的党政军机关、院校、企事业单位的积极参与和资源投入，可以说已经形成了社区网络化系统的雏形。

社区的网格化管理，主要应把握以下若干基本原则：①网格化管理不是要求创造新的层级组织，也不是要求进行地域化的分割管理，而是要在依托原有组织结构的基础上，对社区网络进行重组，注重对基本要素和功能进行新的整合。政府、市场、第三域和党这三大网络资源都要充分调动起来，而调动中心应该是由各方代表以平等主体地位所构成的委员会组织，该中心在实际的运行中要能打破现有的体制分割，形成高效、快速、灵敏的指挥系统。②网格化管理的基础是资源共享，资源的权属关系无需改变，但在各方默认的机制下完全开放。推进社区网格化管理决不能仅仅局限于政府行政组织内部的资源整合，政府在基层社会的行政管理中必须十分重视和善于开发、整合各类广泛的潜在社会资源。现在急需发挥的是社区内单位和NGO的资源优势。③网格化管理应该形成政党、社会、政府多方合作治理的平台。现代化的社区管理要秉承社区治理的理念，要求多元参与主体形成合作互动，政府依靠行政化的科层机制，政党发挥社会工作的优势，社会提供互惠、信任等整合团结机制，各种力量在社区这个平台上，形成资源共享，满足各自的需求。④网格化管理要形成法治化、规则化、制度化的特点和优势。一方面，要依法保护居民委员会的群众自治性组织的地位，加强居委会的自治建设和民主运作机制创新，另一方面，还要按照法定程序保障业主委员会的民主选举，使它真正成为业主表达自身利益主张的渠道，同时还要从巩固党的执政地位的高度出发，加强街道党工委、社区党支部以及各社区单位党支部对社区建设的领导和参与作用。在实践中要注重已有操作经验的规则化和制度化。

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>]