

● 相关文章

- ◆ 贝弗里奇报告 --影响世界...
- ◆ 低保对象参加公益劳动论析
- ◆ 建设和谐社会化解社会矛盾—...
- ◆ 就业社保面临“人口三大高峰”...
- ◆ 我国积极探索完善农村社会保...
- ◆ “社会保障”如何“保障”—...
- ◆ “流动人口”与社会保障
- ◆ 城市扶贫与可持续生计
- ◆ 迈向全面小康的社会保险制度...
- ◆ 城镇弱势群体的特点、贫困原...
- ◆ 中国的劳动和社会保障状况
- ◆ 世事在变 法亦应变——关于...
- ◆ 养老保障与医疗改革：迫切的...
- ◆ 解决农村社保问题要三管齐下
- ◆ 中国社会保障问题研究

中国的人口问题与社区

作者:唐 钧 出处:中国社会学网

内容摘要:

中国的人口问题与社区和社区建设有着非常密切的关系。有些学者认为，在中国没有社区，因为“社区”的概念是与西方的传统文化相联系的。这也许是一个误会，因为社会学中的“社区”的概念显然是泛指，只有具备社区的五大要素，它就是一个社区。中国的行政色彩强烈的“社区”（或称“行政社区”），其实也可以具备五大要素，因此它也能成为社区。更重要的是，社区在中国社会中地位的上升，也许会影响整个社会结构的变迁。在党的十六大报告中，有一个社会学的专有名词被再三提到，这个名词就是“社区”。报告中提到“社区”的三处分别是：“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”：“加强公共服务设施建设，改善生活环境，发展社区服务，方便群众生活”：“高度重视社区党的建设，以服务群众为重点，构建城市社区党建工作新格局”。[1][1]作为社会学的一个基本概念“社区”，被中国社会接纳并写进了中国最高级别的官方文献中，其中蕴含的社会意义也许是非常深刻的，因为这可能预示着中国社会的一大结构性的转变。

之所以将“社区”与中国社会的结构性转变相联系，是因为“社区”是当今中国规模最大的、覆盖面最广的可用作社会支持（尤其是对社会弱势群体和贫困群体）和进行社会动员的组织资源；当然，与此同时，“社区”在中国也是一种尚未被充分利用的社会资本。对于以市场为目标的经济体制改革和中国社会走向“全面小康”，“社区”资源的进一步开发利用可能是极为重要的。

一、从“单位人”到“社区人”

在改革开放之前的中国，得到充分利用并且最有效率的社会组织资源在城市是“单位”体制，在农村则是可被当作“类单位”的人民公社体制。以1978年为例，当时中国的总人口是96259万人，其中城镇人口是17245万人，乡村人口是79014万人。在总人口中，“社会劳动者”为40152万人，其中城镇9514万人，占23.7%；农村30638万人，占76.3%。在城镇的社会劳动者中，有9499万人，占99.84%，是通常被称作“体制内”的“城镇职工”。他们分布在“全民所有制单位”和“城镇集体所有制单位”里：前者为7451万人，占78.44%；后者为2048万人，占21.54%。而在“体制外”残存的“城镇个体劳动者”仅有区区15万人，占社会劳动者总数的0.16%。是年，中国体制外的社会劳动者的数量跌至自上个世纪50年代以来的谷底。至于农村的30638万社会劳动者，则全部被囊括在一统天下的“生产队—生产大队—人民公社”的三级体制中，无一例外地成为人民公社的“社员”。[2][2]（见图1）

图1：改革前中国的社会劳动者（从业人员）在体制内外的分布

改革开放以后，这种以“单位”和“类单位”为基础的社会体制，首先在农村被打破。上个世纪80年代初，农村普遍实行了“以大包干为基础的联产承包责任制”，到80年代中期，人民公社的“类单位”体制又宣告解体，为新的“乡（镇）—村”体制所取代。在大多数农村地区，“集体”与农民的关系从捆绑式的人身依附关系转变为较为松散的行政领导关系。

然而，在城市中，一直到90年代中期，“单位”体制仍然顽固地维护着其在城市经济生活、社会生活乃至政治生活中的特殊地位。从某种意义上说，在80年代中后期，这种体制还得到了加强。这从城镇从业人员[3][3]在体制内与体制外的分布就可以清楚地看到这一点：从1978年到1990年12年中，体制内的从业人员的比重虽然从最初的99%的峰顶有所下降，但也一直保持在95%上的极高比例（见表1）。

表1：1978—2000年体制内和体制外从业人员数量和比重的变化

年份	从业人员 (万人)	体制内		体制外	
		人数(万人)	百分比	人数(万人)	百分比
1978	9514	9499	99.84	15	0.16
1980	10525	10444	99.23	81	0.77
1985	12808	12314	96.14	494	3.86
1990	14730	13895	94.33	835	5.67
1995	19093	14408	75.46	4685	24.54
1996	19815	14260	71.97	5555	28.03
1997	20207	13927	68.92	6280	31.08
1998	20678	11021	53.30	9657	46.70
1999	21014	10284	48.94	10730	51.06
2000	21274	9601	45.13	11673	54.87

资料来源：《中国统计提要·2001》，国家统计局2002年编制。

1992年开始的以建立社会主义市场经济体制为目标的城市经济体制改革，使从业人员在体制内高度集中的状况有所改变。体制外这一块有了较大的发展，到1995年，便已形成了四分天下有其一的局面。而在此后的5年中，体制内的从业人员比重更是一路下滑。到上个世纪末，体制内和体制外的从业人员比重终于打了个平手。继而，在新世纪来临之际，体制外的从业人员的比重开始略占上风（见表1）。

图2：1978—2000年体制内和体制外从业人员比重的变化

实际上，自50年代以降，中国社会逐渐形成的以“单位制”（城镇）和“类单位制”（农村）为基础的社会组织结构是与一种以全面保障换取政治效忠的人身依附关系为特点的。当时，为维护“政治挂帅”的意识形态甚至不惜以牺牲效率为代价，这在文革期间达到了巅峰状态。70年代末改革开放以后，经过拨乱反正，在意识形态方面有所突破。但在80年代中期开始的首轮城市经济体制改革中，由于当时计划体制的影响仍然十分强大，劳动者与单位之间的人身依附关系依然牢不可破，而维系这种关系的纽带由纯粹的政治效忠逐渐向“福利主义”转变：“从食堂、托儿所、医务室、俱乐部，到小卖部、子弟学校，还有住房、交通、水电煤气等等，应有尽有，一个企业就成了一个‘小社会’。” [4][4]“同时职业福利的范围也扩大到党政群团和事业单位，形成了‘单位办社会’的局面。” [5][5]

当90年代初确立了建立社会主义市场经济体制的改革方向后，为建立现代企业制度，“办社会”的这一块成为深化改革的累赘，于是，将这一块“剥离”出去成为改革的重要目标之一。同时，体制内职工与企业间的关系也发生了大逆转。原先，职工与企业间的劳动关系是国有企业紧抓不放的重要权力，而现在国有企业职工中有三分之一冗员的论断被中国政府和社会普遍认可，因此也成为改革的对象。1996年以后，在“下岗分流”的口号下，体制内企业开始了大规模的裁员：在以后的5年中，从业人员从1996年的1.43亿迅速下降到2000年的0.96亿人。差不多减少了三分之一（与“冗员”的数量正好吻合）。

图3：世纪之交中国的从业人员（社会劳动者）在体制内外的分布

此前，在关于“单位办社会”的讨论中，专家学者提出了一个理论假设，即应该将“单位人”转变为“社会人”。但是，从中国国情和文化传统出发，“社会人”的概念是有欠缺的。中国政府和社会首先想到的是，社会人由谁来管理？以什么为依托来进行管理？于是，“社区人”的概念应运而生，“行政社区”的地位得到重视。这又与一种理想化的社会分工相联系：单位，主要提供工作机会；社区，主要提供生活服务。但是，上述讨论始终停留在学术理论的层面，至于“单位人如何转变为社区人”，在可行和可操作的政策层面一直没有形成共识。

与此同时，以建立现代企业制度为目标的改革却已如火如荼，在20世纪90年代后期，下岗、失业已如“洪水”般地汹涌而来。3000—4000万的下岗、失业人员涌入社会。同时，在企业大卸“办社会”的包袱的背景下，对4000多万离退休人员的管理也被抛向社会。据劳动和社会保障部的统计：2003年，登记失业人员有800万人、下岗职工260万人，[6][6]此外应该还有“待岗”人员，具体的数字官方并没有正式的说法，据研究者的估算有500—3000万人；[7][7]主要受企业停产、半停产和下岗、失业的影响，在城市中已经形成

了2200多万的低保对象群体。[8][8]2003年，离退休人员业已增加到4500万人。[9][9]上述的这些社会群体很快就在城市社区中“沉淀”下来，“自然而然”地形成了首批“社区人”群体，而这个群体显然是一个弱势的和贫困的社会群体。

一般来说，“社区人”的概念目前还没有延伸到广大的农村地区。但是，我们可以看到，农村人，尤其是农村的弱势和贫困群体对社区的依赖可能比城里人更甚。在上个世纪80年代，将近8亿之众的乡村人口代喜获“人身自由”，但这是以“集体”的瓦解为社会成本的。而今，相当一部分农村地区的党支部和村委会被指“软弱”、“涣散”甚至“瘫痪”。同时，农民的经济收入问题自上个世纪90年代以来已经成为政府和社会关注的热点。进城务工经商的农民则更是游离于正式的有组织的社会网络之外。而城市的扩张更“制造”出2000—4000万“失地农民”，失去土地这一最后保障的农民相当一部分沦为“城市贫民”。与城市中的贫弱的社会阶层的生存现状大致相仿，越是贫弱群体，越是沉淀在社区中。其中最为突出的是3000万左右的仍然没有解决温饱问题的农村贫困人口。如果按世界银行一天1美元的贫困标准计算，农村贫困人口则要增加到1亿人。

由此可见，在当代中国社会变迁的过程中，原来由“单位”和“类单位”体制构成的社会组织模式正在或已经丧失了其原来的地位和作用。这使社会管理出现了一个的“真空地带”，而这个管理真空又常常与社会贫弱阶层相关。在许多领域，社会管理没有了可以依托的承载体。于是，“行政社区”被历史地推上了社会的乃至政治的大舞台。

综上所述，在经济体制改革不断深化的过程中，似乎是突如其来地产生了一批“社区人”。与专家学者的理想主义的政策设计不同，首批“社区人”的产生是与中国社会中的很多负面的影响因素相关。因此，我们的社区不得不首先面对这些个棘手的难题。当我们试图把解决社会问题的千金重担托付给“社区”时，我们应该先来看看当今中国“行政社区”的现状。

二、中国的“行政社区”现状

据《2003年国民经济和社会发展统计公报》披露：是年，中华人民共和国“年末全国总人口为129227万人”，其中，城镇人口52376万人，占总人口的40.53%；乡村人口76815万人，占总人口的59.47%。[10][10]

另据《2003年民政事业统计快报》披露：是年，中国5.24亿城镇人口基本分布在7.8万个居委会“辖区”内，7.68亿乡村人口基本分布在65.8万个村委会“辖区”内。[11][11]作为中国政府现行政体系中的操作性定义，上述“居委会‘辖区’”和“村委会‘辖区’”，通常被视为当今中国的“行政社区”。

最近十多年来，虽然中国的人口始终处于上升趋势，从1992年的11.71亿人增加到2003年的12.92亿人，增加了10%。但基本上覆盖全国的行政社区的数量，总的发展趋势是在逐渐减少：城镇的居委会以1998年为界，呈现出先升后降的发展趋势，从1992年的10.4万个，上升到1998年的11.9万个，继而逐年下降，到2003年，只剩下7.8万个了，比1992年减少了四分之一，比1998年减少了三分之一。乡村的村委会始终处于逐年减少的趋势。从1992年的100.4万个，下降到2003年的65.8万个，减少了大约三分之一。

表2: 中国的人口和社区 (1992—2003年)

年份	总人口	城镇人口 (万人)	乡村人口 (万人)	居委会 (万个)	村委会 (万个)
1992	117171	32372	84799	10.4	100.4
1993	118517	33351	85166	10.7	101.3
1994	119850	34301	85549	11.0	100.6
1995	121121	35174	85947	11.2	93.2
1996	122389	35950	86439	11.4	92.8
1997	123626	36989	86637	11.7	90.6
1998	124810	37942	86868	11.9	83.3
1999	125909	38892	87017	11.5	80.1
2000	129533	45594	80739	10.8	73.2
2001	127627	48064	79563	9.2	70.0
2002	128453	50212	78241	8.5	68.1
2003	129227	52376	76851	7.8	65.8

资料来源:《中国统计摘要•1998》,国家统计局,国家统计局1998年编印;《国民经济和社会发展统计公报》(1992—2003年),国家统计局,国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>);《民政事业(发展)统计公报》(1992—2003年),民政部,民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)。

图4: 中国行政社区的数量逐年减少

资料来源:《中国统计摘要•1998》,国家统计局,国家统计局1998年编印;《国民经济和社会发展统计公报》(1992—2003年),国家统计局,国家统计局网站(<http://www.stats.gov.cn>);《民政事业(发展)统计公报》(1992—2003年),民政部,民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)。

行政社区逐年减少,直接造成了两个相互关联的政策后果:

1. 行政社区的规模扩大。

1992年,中国3.24亿城镇人口分布在10.4万个城镇行政社区(居民委员会)中(见表1),平均每个社区约为3115人。之后,中国城镇人口数与城镇社区保持同步增长的态势,到1998年,中国3.79亿城镇人口分布在11.9万个城市行政社区(居民委员会)中(见表1),平均每个社区约为3184人。如果按平均每户3人粗略估算,平均每个社区大约1000多户。然而,1989年制定的《城市居民委员会组织法》规定,“居民委员会根据居民居住状况,按照便于居民自治的原则,一般在一百户至七百户的范围设立。”按照这个政策口径,显然社区的规模还要缩小。但是,1998年的政府机构改革催生了恰恰相反的政策动向,根据新的“社区建设”的思路,城镇社区的规模被调整到2000户左右。于是,在城镇人口增加的同时,社区的数目在减少,到2003年,5.24万城镇人口,居住在7.8个城镇社区中(见表1),平均每个社区6717人,比1998年以前增加了一倍多,如果按平均每户3人粗略估算,平均每个社区大约2000多户。上述变化有一部分原因是乡村人口的机械变动或向城市流动,但其变化的结果及发展的前景倒是与城镇社区建设的思路基本相符。

在农村,20世纪80年代初中国的农村从人民公社体制向现行的乡(镇)、村体制转换时,由于在法规上并没有明确规定村民委员会层次和规模,于是在全国范围内出现了两种体制模式:其一,“村民委员会”设在原来的大队一级,原来的生产队就成了“村民小组”,全国大部分地区采用的都是这种模式;其二,“村民委员会”设在原来的生产队一级,在村民委员会之上还加设了作为乡、镇政府派出机构的“村公所”或“管理区”,采取这样的模式的省份有广东、广西、云南,等等。在这些省份,村民委员会的数量大增。以广西为例,村民委员会一度从不到1.5万个增加到7万多个,平均每个村民委员会辖下不到500人。[12][12] 1993年,民政部门决心统一农村行政社区的规模和层次,于是便有了村民委员会的数量逐年下降的发展趋势。1992年,8.48万乡村人口居住在100.4万个乡村社区中(见表1),平均每个社区大约845人。到2003年,按现在的统计数字,5.24万乡村人口居住在65.8万个乡村社区中(见表1),平均每个社区大约796人。从计算的结果看,乡村社区人口的发展趋势就平均数而言,是不增反减。然而,要说明的是,其原因也主要是因为人口机械变化,亦即人口流动的缘故,以及随之改变的统计口径。如果算上通常认为的向城镇流动的1.2—1.4亿非农人口,每个乡村社区的人口平均实际上将近1000人。

2. 行政社区的工作人员减少

行政社区数量的减少，最直接的后果就是居委会和村委会“工作人员”的减少。因为就相关的法律法规而言，居委会和村委会的工作人员的数量是有规定的。按1989年制定的《城市居民委员会组织法》规定，“居民委员会由主任、副主任和委员共五至九人组成”；[13][13]1998年制定的《村民委员会组织法》规定：“村民委员会由主任、副主任和委员共三至七人组成。”[14][14]从1992—2002年全国的居委会和村委会实际拥有的工作人员的平均数来看，基本上都在4—5人之间（见表2），城镇居委会工作人员的平均数明显低于法律规定的中间值（7人），甚至低于法律规定的下限；而乡村村委会工作人员的平均数则略低于法律规定人数的中间值（5人）。

表2：居委会和村委会工作人员状况（1992—2002年）

年份	居委会	居委会工作人员	居委会工作人员平均数	村委会	村委会工作人员	村委会工作人员平均数
1992	10.4	46.5	4.47	100.4	430.9	4.29
1993	10.7	47.9	4.48	101.3	455.9	4.50
1994	11.0	48.0	4.36	100.6	458.5	4.56
1995	11.2	48.0	4.29	93.2	400.4	4.30
1996	11.4	49.3	4.21	92.8	397.5	4.28
1997	11.7	49.8	4.36	90.6	378.8	4.18
1998	11.9	50.8	4.36	83.3	358.6	4.30
1999	11.5	50.1	4.36	80.1	351.3	4.39
2000	10.8	48.4	4.48	73.2	315.1	4.30
2001	9.2	46.4	5.04	70.0	316.4	4.52
2002	8.5	39.7	4.67	68.1	294.2	4.32

资料来源：《民政事业（发展）统计公报》（1992—2003年），民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。

从民政部近年来发布的《民政事业统计公报》中，可以看到这样一些提法：“社区居委会和村委会在体制改革中数量得到减少，功能得到加强。”（2002年）。[15][15]“基层组织得到进一步精简”（2003年）。[16][16]为什么要将居委会和村委会被“精简”、“数量得到减少”与“功能得到加强”要相提并论呢？其实，这种改革思路与政府机构改革的基本理念是一脉相承的。

在民政部网站上刊登的《村民自治主要成就》一文指出：村公所体制“管理层次多、机构重叠、农民办事难、干部数量多、加重农民负担等弊端，与时代潮流不符，与村民自治的要求背道而驰”，[17][17]对以往的“乡、镇政府派出机构”进行了强烈的抨击。在几次会议讲话中，民政部基层政权与社区建设司张明亮司长提出：“城市基层政府的管理权能是有限的，不宜过多行使直接管理社会的权力，有一部分社会事务政府直接管理既管不好，也管不了。”“小政府，大社会”是我们改革的一个目标，应该充分发挥社区组织的作用，使它们在法律许可的范围内依法行使职权，开展工作。”[18][18]“政府转变职能、重心下移，工作进社区”。[19][19]因此，“精简”或“减少”社区数量的第一层意义在于社会治理体制架构上的考虑。

“精简”或“减少”社区数量的另一层意义关系到社区规模的讨论。张明亮在会议讲话中提到：“目前大部分市（区）已经完成了社区规模调整。但是有的地方仍然存在社区规模偏小的问题，社区规模过小，导致社区资源不足，难以承担应有的职能和任务，同时影响了社区基础设施的建设。”[20][20]因此，当社区规模得到“科学合理地划分、调整”时，其功能就能得到加强。

“精简”或“减少”社区数量其实还有一层背后的意义，就是出于财政上的考虑。随着市场经济的发展，社区的工作经费和工作人员的生活补助问题提上了议事日程。根据《城市居民委员会组织法》的规定：“居民委员会的工作经费和来源，居民委员会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付”。这个法规明确规定，城镇居委会的经费来源主要是地方财政拨款。同时，《村民委员会组织法》也规定：“村民委员会成员不脱离生产，根据情况，可以给予适当补贴。”按照以往的做法，村委会的经费开支主要来自“三提五统”，但是自从农村实行“费改税”之后，则应从“农业税附加”中开支，因此也被纳入了地方财政支出的范围。因为以上的原因，“精简”或“减少”

社区数量等于“精简”或“减少”“吃皇粮”的社区工作人员，实际上也是减少了地方财政支出，这在中西部地区可能意义尤为重大。

在讨论了社区工作人员的数量之后，我们还有必要关注一下社区工作人员的质量。很遗憾，在这方面，我们找不到权威的、完整的统计数据。我们只能根据一些调查数据和媒体报道来勾勒一个大致的轮廓：

1996—1998年，中国城市社区建设课题组撰写了《中国城市微型社区组织：居民委员会建设研究报告》，报告中披露：“1996年对全国12座城市300余个居委会主任的抽样问卷调查结果，50岁以上的占68.5%，其中60岁以上的占37.1%，而35岁以下的仅占3.6%，36~49岁的占27.9%。在这个群体中，初中以下文化的占66%，大专以上文化的只占8.3%”。[21][21]

1998年的政府机构改革中，民政部设立了基层政权与社区建设司，这说明中央对社区建设的重视达到了一个新的高度。此后，社区干部的素质大有改观。据新华网2002年报道：“浙江省温州市151个社区面向社会公开招聘638名社区工作者，平均年龄42岁，比过去降低17岁，最小的仅21岁；高中以上文化程度的占74%，大专以上文化程度的占5%。”[22][22]“广州社区工作者素质逐年提高，全市1572个社区7700多位社区工作者中，绝大多数是曾在机关从事各项业务工作的干部，其中大专及以上学历的约有2133人，占27.6%，高中文化程度4630人，占59.9%”。[23][23]据中国社区建设网2004年报道：武汉市“经选举产生的社区工作者的平均年龄由52岁下降到了39岁，97%具有高中以上文化程度，其中大专以上占37.6%。”[24][24]

又据湖北基政网报道：2004年，武汉市“在新当选的7273名村委会成员中，党员占72%，比上届提高8个百分点，其中村主任中党员占87.6%，”两委“成员交叉任职的占64.8%；50岁以下的占87%，平均年龄43.5岁，比上届下降1.8岁；高中以上文化程度的有3181人（其中大专以上234人、硕士研究生5人、博士研究生1人），占43.7%”。[25][25]

综上所述，中国社会中的“行政社区”遍布全国，“横向到边、纵向到底”是其天然的优势。改革开放以来，社区在中国的社会生活和政治生活中正在发挥着越来越大的作用，其工作人员的数量得到基本保证，质量也在稳步提高之中。

三、从社区服务到社区建设

作为民政工作的一个操作性概念，“社区服务”最早见于80年代中期。1987年，民政部前部长崔乃夫提出：“在政府的倡导下，发动社区成员开展互助性的社会服务活动，就地解决本社区的社会问题，这就是社区服务。”这个定义代表了当时的实际工作者对社区和社区服务的理解。

80年代中期，随着城市经济体制改革的进展，城市社会化服务的问题日益突出。产生这个问题的根源是中国的第三产业过于落后。根据世行《1990年世界发展报告》提供的数据：1988年，中国国民生产总值中服务业所占的比重是21%，远远低于世界上高收入国家的55%，中等收入国家的50%，低收入国家的32%。在提供了相关数据的106个国家或地区中，中国仅高于莫桑比克（18%）、乌干达（20%），而与老挝并列同处于倒数第三位。另外，根据国家统计局提供的数据计算，中国的商业服务业网点1952年是每万人口拥有96个，但到1978年只剩下13个，之后，经过十年的努力，到1988年恢复到116个，刚刚超过50年代初的水平。综上所述，无论是横向上进行国际比较，还是纵向上自己与自己比，中国第三产业的发展实在是不尽人意。

第三产业的落后，必然带来诸多社会问题，其中相当一部分与人们的日常生活密切相关，诸如“买早点难”、“托幼难”、“洗澡难”、“理发难”……为了弥补以上的缺口，中国政府试图另辟蹊径，就是让企业在满足职工的生活需求方面承担更大的责任。80年代的改革使企业获得了更大的自主权，企业福利基金也与企业的生产经营效益挂钩，于是职业福利大大发展，最终形成了企业（单位）办社会的局面。但是，虽然当时政府和企业对此投入了大量的人力、物力和财力，效果却并不使人满意。毕竟大多数城市职工的居住地与工作单位并不在一处，而职业福利又受到单位壁垒的限制，所以企业（单位）服务设施和项目的利用率总是停留在低水平上。中国社会科学院社会学所屡次调查都表明，城市职工对职业福利的满意度低于50%。

以上种种对生活服务的社会需求，造成了社区服务发展的契机。在街道、居委会这两个层次上，以老年

人服务、残疾人服务、优抚对象服务和便民利民服务为主要内容的社区服务红火地开展起来。到1990年，中国已有3627个城市街道开展了社区服务工作，占全国城市街道总数的66.92%。全国城市社区服务设施已经达到8.5万个，其中，老年人服务设施20750个，残疾人服务设施5410个，优抚对象服务设施12780个，综合性的社区服务中心及其他便民利民服务设施45820个。[26][26]

然而，到了90年代初，事情又起了变化，在全国上下一片“经济热”的推动下，民政部门大搞“民政经济”的热情也十分高涨。当时，中央在起草推动第三产业发展的文件时，民政部争取到将“社区服务业”也列为要大力发展的第三产业之一。之后，经过进一步演绎，就出现了“社区服务产业化”的提法。一时间，在街道、区乃至市一级，纷纷修建作为“阵地”的社区服务中心。中心建成后，无疑是需要资金来维持和维护的。于是，在对各级社区服务中心的考核中，经济指标逐渐成为硬指标。但是，随着商业服务向基层延伸，尤其是见缝插针的小餐馆、小超市和农贸市场在居民小区中的迅速发展，使“社区服务业”遭受巨大的挑战。到90年代中期，陷于经济困境的各级中心靠出租场地设施来谋生，成为一种普遍的现象。可以说，产业化的导向并没有给社区服务 谋到出路，反而扭曲了其发展的初衷或本义，社区服务走了一段弯路。

1996年，江泽民明确提出“大力加强社区建设”的要求；1998年，随着政府机构改革，国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作，推动社区建设”的职能。因此，民政部将原来的基层政权建设司改为基层政权与社区建设司。从此，社区建设正式摆上了议事日程，社区服务被包括在社区建设的范畴之内，成为其中的一项内容。

2000年，中共中央办公厅和国务院办公厅转发了民政部的《关于在全国推进城市社区建设的意见》，要求进一步加强社区建设。2001年，民政部又下发了《全国城市社区建设示范活动指导纲要》及标准。2002年，民政部在吉林省四平市召开了全国城市社区建设现场会，进一步明确了社区建设的任务、目标、思路和要求。自此，城市社区建设工作全面推进。通过开展主题鲜明、内容丰富、形式多样的建设示范活动，涌现出一批管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区，社区的文明程度、居民整体素质和群众的生活质量有了很大提高。

表3：社区服务中心建设情况（1993—2002年）

	城镇社区服务设施 (万个)	其中：社区服务中心 (个)	便民利民服务网点 (万个)
1993年	8.9	3711	16.9
1994年	9.5	4034	20.4
1995年	11.0	4380	23.4
1996年	12.7	5055	25.9
1997年	13.3	5113	30.7
1998年	14.8	6154	34.5
1999年	15.7	7623	40.6
2000年	18.1	12674	45.2
2001年	19.5	6179 ^{[27][27]}	
2002年	19.8	7898	
2003年	19.6	7520	

资料来源：《民政事业（发展）统计公报》（1993—2003年），民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。

同时，社区服务活动的广泛开展，也为城镇下岗职工实现再就业创造了有利的条件。1999年安置下岗人员23万人，2000年增加到29万人，2003年则已达到98万人

在农村，自上个世纪90年代中期以来，民政部在全国开展了“村民自治示范活动”。开展村民自治示范活动的目的：一是积累和摸索经验，总结村民自治的办法、措施；二是树立和推广典型，通过典型使干部、群众明白什么是村民自治，如何实行村民自治；三是以点带面，全方位推动村民自治进程。1990年，民政部于专门下发了《关于在全国农村开展村民自治示范活动的通知》。此后，各地开始了声势浩大的村民自治示范活动。

村民自治的核心内容是“四个民主”，即民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。在村民自治开展

的初期，最早受到关注和重视的是民主选举。其次是民主决策，最大的突破莫过于村民代表会议的创立和完善。再次是民主管理，通过发动村民制定村民自治章程、村规民约等形式，实现村民的自我管理、自我教育。最后是民主监督，在实践中，基层干部和群众创造了村务公开、民主评议村干部、村委会定期向村民报告工作等方式，发挥了有效的作用。

表4: 村民自治示范活动开展情况 (1995—2002年)

	开展村民自治示范的县	示范乡镇	示范村
1995年	63	3917	8.2万
1996年	187	4892	10.6万
1997年	334	7942	16.4万
1998年	488	10754	20.7万
1999年	561	13752	24.1万
2000年	587	14067	26.6万
2001年	792		
2002年	579	7457	

资料来源:《民政事业(发展)统计公报》(1995—2002年),民政部,民政部网站(<http://www.mca.gov.cn>)。

2002年,中共中央办公厅、国务院办公厅发出《关于进一步做好村民委员会换届选举工作的通知》,全国有18个省(直辖市)顺利完成了换届选举,共有1734个县(市、区),45.2万个村进行了村委会选举,3.8亿人参加了选举。2003年村委会换届选举继续推进,全国又有7个省的929个县(市、区、)完成了换届选举,共有1.1亿人参加了选举,当年进行选举的村委会14.5万个。

综上所述,“社区”的概念进入中国的实际工作领域,源于20世纪80年代中民政部门推行的社区服务,90年代中期以后,发展出一个新的工作定义——“社区建设”。新的概念实际上更着重于“基层民主”的建设,当然,“社区服务”仍然是其题中应有之义。

四、存在问题与政策建议

自20世纪80年代中期以来,社会学中的“社区”概念逐渐地渗入到实际工作领域中,在中国的经济生活、社会生活和政治生活中产生了广泛而深远的影响。其原因是,随着社会主义市场经济体制的发展进程,中国的社会管理的方式将发生深刻变化,“小政府、大社会”将是今后基本的社会管理目标模式和社会组织框架。诸多在计划时代原来由政府直接干预的领域,将主要由市场和各种新兴的社会组织来进行调节。“政府转变职能”、“企业转变经营方式”,在这两个转变中,政府和企业原来直接承担的部分社会责任出现“管理真空”。于是,遍布全国达到“横向到边,纵向到底”的程度的“行政社区”被委以重任,作为一个承载体,用于填补这部分社会管理的“真空地带”。

前文中已经阐述了中国社会中从“单位人”到“社会人”这一大变迁,勾勒了中国的行政社区的概貌,描述了在实际工作领域政策的变化及其影响。以下,要讨论的是,怎样在地域广阔、人口众多的中国真正使“社区”能够发挥其应有的影响和作用。

1. 社区的本义与实际工作的操作性定义

上个世纪后半期,在联合国倡导下,国际上研究社会发展的专家学者基于对经济增长并不会“自然而然”地带来社会发展的价值判断,提出了“以人为本”或“以人为中心”的社会发展理论,以纠正以“经济增长”为目标的偏好和误区。1995年在丹麦首都哥本哈根召开的“人类有史以来的首次社会发展峰会”[28][28]突出地强调:“单凭市场不可能消除贫困,也不可能获得公平和平等,而这二者却是发展的基石”。峰会指出:“只有人——不论是作为个人还是作为社群——成为行动主体,变化和发展才能产生。”[29][29]说明上述社会发展理论在联合国的推动下已经得到世界各国的普遍认同。

从上述国际专家有关“人本”的论述中,我们可以概括出两个要点:

其一,市场经济可以带来经济增长,但不能“消除贫困”、“实现公平与平等”,“提高人民的生活

质量”，而后三者才是“健康的人类发展模式”。

其二，只有当“人（不论是个人还是社群）”积极参与，成为社会发展的“行动主体”时，“消除贫困”、“实现公平与平等”，“提高人民的生活质量”等“变化和发展”才能发生。

图5：社会发展的“健康模式”与“偏好与误区”

国际社会发展理论在强调以人为本的社会发展的目标的同时，还有一个著名的论断：“社会发展经由社区发展”。这个论断要表达的深层次的含义是：“社会发展”一词是没有明确的空间概念的，因此其蕴含的先进理念常常难以落实。因此，应该将社会发展的理念与一定层次的地域范围相连，这就出现了“社区发展”这个名词。也就是说，在空间上将整个“社会”划分成一个个“社区”，如果每一个社区都获得充分的发展，那么整个社会也就充分发展了。这个论断同时也意味着，“以人为本”的发展目标必须要在社区的层面上得到切实的贯彻和落实。

其实，如果我们从社会学中的“社区”一词的本意来探讨这个问题，“以人为本”应该是社区的题中应有之义。上个世纪70年代末，随着社会学学科的恢复，“社区”这个“舶来”的名词开始再次登陆中国，[30][30]并在80年代中期进入实际工作领域。因为当年民政部门推行社区服务是按中国行政架构来进行的，所以社区一词给人的印象是空间的或地理的含义居多。然而，这是一个明显的误区。

在这里要强调的是，社会学中的“社区”一词，原本就是“以人为本”的。在构成社区的5大要素中，“人群”和“地域”是两个最基本的要素。但是，它们并不在同一个层面上。当人类社会还处于以狩猎、游牧为生的原始社会时，“人群”是四处漂泊游荡的，当时的人类社会只有部落而没有社区。在人类社会进入农耕时代后，“人群”才开始定居下来，也因此才开始对各种各样的边界重视起来，于是，便开始形成现在我们所说的社区。从西方文字中的“社区”一词的本意去推敲，它是“人的生活共同体”，而“在一定地域范围内”只是起修饰或限定作用的定语，所以我们说，社区一词的着眼点是“人”、是“人群”、是“社会”。

在人类社会进入工业化社会之后，相伴相随而来的是一个城市化的进程。工业化、城市化破坏了原先自然而然形成的“自然社区”和田园生活，驱使相当一部分人口再次进入不稳定的流动状态。当人们从一个以“熟人社会”为显著标志的乡村社区聚集到一个城市的“陌生人社会”之中时，由于彼此间毫无诸如传统的血缘、亲缘或地缘之类的可以依靠的社会关系和社会支持，他们深切地感受到失落、隔绝、寂寞、无助和失望。在这种社会背景下，各种“城市病”滋生蔓延。所以，在19世纪末，率先工业化的西方国家就在一批有识之士的倡导下，搞起了“睦邻运动”，后来发展成重新构建城市社区（当时称为“社区组织”），使之恢复昔日自然社区的友爱、温馨、沟通、支持和互助。到20世纪中期以后，由于联合国的倡导，从这些社会实践中逐渐发展出社区发展的理论。当然，因为重构城市社区的努力毕竟带着人为的痕迹，所以现代城市中的社区或多或少会受到现代科层制的行政区划的影响，这就是在前文中一再提到的“行政社区”。

2. 社会管理和社区建设、社区服务

中国的城市社区建设源于20世纪80年代中期崛起的城市社区服务。如前所述，计划经济时代在城市建设中的许多“欠账”使老百姓的生活极不方便。在民政部的倡导下，以街道、居委会为依托的城市社区服务事业应运而生，并且在短时间内就造成了很大的声势，在解决了城市居民的日常生活问题的同时，也使“社区”的概念逐渐被中国政府和中国社会所接受。90年代初，中国的经济体制改革的目标被确定为社会主义市场经济以后，在体制转轨的过程中，原先构成中国城市社会的组织架构基础的单位体制逐渐被撼动了。尤其是到了90年代末，面临着日渐激烈的市场竞争，在“企业转换经营机制”等口号下，企业的“办社会”的职能被当作“包袱”忙不迭地卸去。而在单位之外的被称作城市中的“社会”的这一块，当时并没有做好承接企业卸下的“社会包袱”的准备。因此当一系列社会问题和社会矛盾出现时，整个城市“社会”（企业之外的）都陷入了捉襟见肘的窘境。

在这样的历史背景下，党中央、国务院适时推出了“社区建设”的城市发展和城市管理的新思路，明确了城市中“社会”的主要载体是社区，并将解决相当一部分社会问题和社会矛盾的重任寄希望于重新规划和建设后的城市社区及群众自治组织——社区居民委员会。

在回顾了这一段的历史之后，我们再重新回到社区的本意上来。前文中谈到的社区的5大要素，除了“人群”和“地域”这两大基本要素以外，排在第三层次的是“服务”；往上，第四层次是“认同”，或称“社区意识”；再往上，排在最高层次的则是“文化”，或称“社区精神”。从理论上说，只有全部具备了这5大要素，才是一个真正意义上的或者说是理想的社区。

这也就是说：一个“人群”或“人的生活共同体”，生活在一个既定的地域范围之内；既然是为生活而聚集到一起，他们就需要“服务”——包括服务的设施（硬件）和服务的内容（软件）。如果这些服务真正是以人为本的，也就是说对社区成员来说，它们是适用的、方便的而且是经济上负担得起的，这就会使社区成员在生活上离不开社区。久而久之，人们对社区由产生依赖而发展出一种“认同感”，再逐渐升华为一种富有入本意味的同心同德、互助互济、共生共存的“社区意识”。再上一个层次，从社区意识中又会引申出一种可以代代相传、融入社区成员生活方式中的文化传统；在以人为本方面，它倒是返朴归真了，甚至到了随意而不着痕迹的境界。如果人们有意识地去加以总结，并用文字记录下来，这就是体现社区个性的“社区精神”。这就到了社区发展或社区建设的最高境界。而在3个较高层次的要素中，以人为本始终是它们的基本的出发点与归宿。

图6：社区本意中包含的5大要素以及它们与“以人为本”的关系

在5个层次的社区要素的互动和整合的过程中，社区服务是一个承上启下的关键层面。属于物质层面的“人群”和“地域”当然是不可或缺的两大基本要素，但是，只有它们仍然是构不成社区的。计划经济时代也有街道和居民委员会，但它们仅仅是政府行政体系的延伸，而构不成真正意义上的社区。然而，要造就精神层面上的“认同”与“文化”，也并非轻而易举、一蹴而就的。所以，服务作为一个介于物质和精神之间的中间层次就要起到承上启下的连接和沟通的作用。

显而易见，在社区中，没有“服务”这一中间层面肯定是不行的。一方面，现代的城市生活已经形成了以社会化的大分工为基础的既定格局，在日常生活中城市居民绝无可能自给自足，因此社区中各种贴近居民生活的服务是不可或缺的；另一方面，社区组织也必须通过提供服务才能在社区生活中找到自己的立足之地。

但是，服务本身只是手段而不是目的，服务的目的是要在社区中产生向心力和凝聚力，从而推动社区建设向更高的层次发展。80年代兴起的城市社区服务，就是因为“为服务而服务”、“就服务讲服务”，没有将培育社区意识与社区文化作为自己进一步发展的长远目标，所以在对社区这一宝贵的社会资源的开发上只是浅尝辄止。到了90年代，曾经红火一时的社区服务实际上在相当一部分城市已经陷入了停滞不前的尴尬局面。这个教训是应该记取和反思的。

3. 社区民主与利益群体

如今，在社区建设中，我们经常提到的一个名词是“民主”。但是，我们要的民主如果不是追求形式而是看重其实质的话，那么，我们就必须把民主和大众的切身利益结合起来。也许我们在实际工作中，仍然习惯于计划时代的很多思维方式。有研究表明，我们现在的行政社区，可能与明清时期的“保甲制度”相关，这可能很有道理。但是，保甲制度里暗含着的“准军事”性质，在过去的“单位”和“类单位”制度中也是有所体现的，譬如常常追求的是“令行禁止”、“整齐划一”。于是，在从“单位制”向“社区制”转变时，也许我们不自觉地就把这样的思维惯性带过来了。如前所述，单位制是建立在一种人身依附关系上的，而社区则不同。没有了计划经济时代的政治高压，想一呼百应也许是很困难的。所以，在市场经济条件下，我们的工作也许应该学会沟通、对话、谈判、妥协，再签定社会契约。

在一个行政体系中，从上到下都将贯彻更高乃至最高的“精神”视为己任，譬如通过召开会议、签发文件等方式，一层层地布置下去。但是，这种方式到了基层社区，再往下就行不通了。基层社区面对的是一个千差万别的活生生的人，行政体系的那一套显规则或潜规则对他们未必起作用。所以，基层社区应该是一个“转换器”，将一种来自正式组织的话语体系的信息转换成一种老百姓喜闻乐见、通俗易懂的大众化信息，让他们自觉自愿、心悦诚服地接受，这样的工作才是有效的。

基于以上两点分析，其结论是，简单地把基层社区当作行政体系的一个被动的执行指令的“终端”是不

行的。民主作为一种手段，实际上是通过公众参与的途径，来达到既定的目标。也正因为这样，社区组织（居委会、村委会）应该主要站在社区居民的立场、代表社区居民的利益，来与政府或其他社会组织平等对话和协商。

在市场经济条件下，人们对切身利益已经越来越敏感。现在中国社会中，尤其是城市社会中，基于共同利益而形成的社会组织，譬如小区的业主委员会，是很有生命力的，其同时具有法律赋予并通过选举而获得的“合法性”。如果居委会不改变工作方式，则很有可能被架空，这是当前城市行政社区面临的挑战。

在农村，必须要解决村委会干部的角色冲突问题。他们既要从选举中产生；但在村民与政府，尤其是基层政府意见不一时，又被要求必须站在政府一边，这样的角色冲突可能会使农村精英阶层，在没有额外的利益可得时，对村委会的选举采取逃避的态度。实际上，在中西部地区的很多地方，村委会选举是已经遭到村民的冷落。

4. 社区工作的职业化

虽说近年来社区工作人员的素质已有很大改善，但是，与其工作要求相比，肯定还不够。社区工作必须专业化、职业化。看到“职业”二字，我们的联想会是工作岗位或“饭碗”。现在我们要把“社区工作者”与“职业化”联系起来：

首先，要使社区工作者成为一项职业。这也就意味着，作社区工作要成为一个能够赖以生存的“工作岗位”或“饭碗”。更重要的是，还要升华为讲究“敬业”、“责任”、“专业”、“创新”、“协作”、“规范”……这就是“社会工作”，简称“社工”。

社工职业第一个特点是有明确的价值观，也就是主要是帮助或援助社会弱势群体。但并非包办代替，而是强调“助人自助”。因为一个人只有当他（她）能够自己面对并且着手解决自己的问题时，他（她）的问题才能真正得到解决。这就是职业化的“助人”。职业化的社工第二个特点是科学的助人，专业化的助人。这就需要专业知识——包括社会工作的理论与方法。社会工作学是社会学、政治学、经济学、管理学、心理学等知识以“实用”和“适用”为基本目标整合到一起的一门应用社会科学学科。这就是“助人”的职业化。

当中国的以市场经济为目标的改革越来越走向纵深时，我们常常发现，我们的社会体制和社会机制中还欠缺什么，当然，欠缺的东西还很多，但其中之一就是社工。没有社工，在社会福利政策从决策到实施的过程中就缺少了能够保证使政策最后落实到政策“用户”身上的组织体系和传承机制。现行的办法是利用现任的居委会或村委会这样的“群众自治组织”来实现从政策法规到社会行动的转换。但是，他们毕竟是“业余选手”。到了更讲“个性”、“权利”和“多元性”、“多样化”的市场经济环境下，“业余”的弊端就显露出来了，于是在很多方面就容易出纰漏：近年来，在低保工作实施的过程中，在“社会福利社会化”和“星光计划”落实的过程中，在从收容遣送到救助管理的转换过程中，在与SARS斗争的过程中，因为“业余”，我们总是走很多弯路往往还难以使我们的工作达到最佳状态。然而，囿于传统，我们一时还浑然不觉。

社工的职业化在社工教育界和民政部门已经叫唤了许久，却总是难以找到一个突破口。意想不到的，居然又是上海，2003年从社区矫正开始，对从事这项工作的社会工作者进行的资格认证，总算为社工的职业化开了个好头。通过资格认证，一则使相应的工作和工作岗位摆脱“万金油”的形象，突出了知识的作用；二则设定“职业化”的门槛，相应地也提高了社工的社会地位。希望通过在社区矫正领域中的实践，可以使职业化的社工推广到更多的社会领域。这好像是偶然的，但其中又蕴含着必然。只是希望这种“必然”来的越快越好。

[1][1] 《全面建设小康社会，开创中国特色社会主义事业新局面——在中国共产党第十六次全国代表大会上的报告》，江泽民，《人民日报》2002年11月18日。

[2][2] 《中国社会统计资料·1993》，国家统计局社会统计司，中国统计出版社1994年版。

- [3][3]1996年以前的此统计指标称为“社会劳动者”。
- [4][4]《社会保障教程》，陈良瑾，知识出版社1990年版。
- [5][5]《市场经济与社会保障》，唐钧，黑龙江人民出版社1995年版。
- [6][6]《2003年度劳动和社会保障事业发展统计公报》，劳动和社会保障部、国家统计局，劳动和社会保障部网站（<http://www.molss.gov.cn>）。
- [7][7]《中国城市贫困与反贫困报告》，唐钧，华夏出版社2003年版。
- [8][8]《2003年民政事业统计公报》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [9][9]《2003年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局，国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>）。
- [10][10]《2003年国民经济和社会发展统计公报》，国家统计局，国家统计局网站（<http://www.stats.gov.cn>）。
- [11][11]《2003年民政事业统计公报》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [12][12]《村民自治主要成就》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [13][13]《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [14][14]《中华人民共和国村民委员会组织法》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [15][15]《2002年民政事业统计公报》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [16][16]《2003年民政事业统计公报》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [17][17]《村民自治主要成就》，民政部，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [18][18]《探索城市基层民主政治建设的新路子》，张明亮，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [19][19]《鼓足干劲，推动社区建设再上新台阶》，张明亮，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [20][20]《鼓足干劲，推动社区建设再上新台阶》，张明亮，民政部网站（<http://www.mca.gov.cn>）。
- [21][21]《中国城市微型社区组织：居民委员会建设研究报告》，中国城市社区建设课题组，中国社区建设网（<http://www.cn-social.com>）。
- [22][22]《中国社区居委会人员构成发生显著变化》，新华网（<http://www.xinhuanet.com>）。
- [23][23]《广州社区居委会专职人员焕然一新》，新华网（<http://www.xinhuanet.com>）。 [24][24]《民政部在武汉举办全国社区建设学习观摩培训会议》，中国社区建设网（<http://www.cn-social.com>）。
- [25][25]《武汉市全面总结村委会换届选举工作》，武汉市民政局基层政权处，湖北基政网（<http://www.hbjzh.com>）。

[26][26]《关于城市社区服务的理论思考》，唐钧，《中国社会科学》1992年第4期。 [27]

[27]2001年以后“社区服务中心”的统计数字不增反减，是因为统计口径有所变化。

[28][28]英奇（Inge），《导论：新千年中争取社会进步的步骤》，《国际社会科学杂志》第17卷第4期。

[29][29]克莱尔（Clare），《消除贫困与社会整合：英国的立场》，《国际社会科学杂志》第17卷第4期。

[30][30]上一次是在20世纪的上半叶。

关闭

| [网站首页](#) | [网站地图](#) | [关于我们](#) | [联系我们](#) |

中国人口信息网