

## 【公共管理】

## 社区发展与建设主体研究

任宗哲

(西北大学 公共管理学院, 陕西 西安 710069)

**摘要:**社区建设与发展是以社区为单位的,如何动员社区建设与发展的主体最充分的发挥其参与的积极性是社区建设与发展成败的关键。充分发挥地方政府组织及派出机构在社区发展中的主导作用,充分发挥企事业单位在社区发展中的支持作用,充分发挥社团法人组织在社区发展中的中介作用,充分发挥城市社区居民在社区发展中的基础作用,并且使地方政府组织及派出机构、企事业单位、社团法人组织和城市社区居民在社区发展中的作用形成合力,城市社区的发展才会有动力、有基础、有保证。

**关键词:**社区;社区建设;社区发展;社区主体

**中图分类号:**C93 **文献标识码:**A **文章编号:**1000-2731(2002)02-0128-04

社区发展已成为世界性的发展趋势,现在约有100多个国家在执行全国性的社区发展计划。社区发展的主旨已从联合国针对新兴不发达国家大量的落后社区,借助于推广社区行动计划,提升这些落后社区对社会变迁的适应力,为所处社会的大规模经济发展进程创造有利的内部环境,逐步摆脱了单纯手段性的效用范围,转化为一种普遍适应于各类国家和地区的目标。社区发展作为社会发展的具体目标和方式,越来越受到重视。

## 一、社区与社区发展

社区(Community),原意是共同的东西和亲密的伙伴关系。尽管关于社区的定义众多,很难找到一个为大多数人所接受的定义,但是对构成社区的基本要素的看法却高度趋同,都涉及到地域、共同联系和社会互动。具体而言,社区的基本要素大体包括:具有一定数量的、以一定社会关系联结起来的、参与共同社会生活的人群;有一定界限的地域,其界限一般来说是比较明确的;有一套相对完善的生活设施;有一套相互配合的生活制度和管理机构;生活在其中的社会成员在感情上和心理上具有一定的认同感和归属感。[1]何肇发先生认为:所谓“社区就是区域

性的社会,换言之,社区就是人们凭感官能感觉到的具体化了的社会。”[2]

社区发展是以社区为单位的一种发展努力,它强调将一般社会发展目标具体化到各个社区自身并通过社区自己的行动来实现目标。社区发展把动员城市居民的直接参与和发挥城市居民的主动精神视为:既是解决一个社区的发展问题,也是实现更高层次社会进步的必经之路。居住在相对固定地域、彼此间拥有建立在地缘关系基础上的比较深刻的连带性的人群中间,所蕴藏的共同行为的潜力,被看成十分宝贵的组织资源和发展资源,社区发展正是试图充分利用这种属于人类主体性的资源为城市居民谋取合意的利益。社区发展既是策略,也是目的本身。社区发展不但把自身视为达到特定区域社会发展的一种重要而且有效的手段,同时还自身视为社会发展的内在目标之一,因此,实现社区发展的过程本身也即实现社会发展的过程。1969年,联合国大会在《社会进步与发展宣言》中就指出,公民参与是社会发展进程中不可或缺的组成部分。1981年,联合国又出版了《广泛参与作为一种战略推动社区层面的行动和国家的发展》,对社区参与给予了更多的关注和讨论。在中国,随着社区管理的发展,地方政府在

收稿日期:2002-02-28

作者简介:任宗哲(1964-),男,陕西千阳人,西北大学公共管理学院副院长、教授,研究领域为公共管理。

推动社区参与的进程中,亟待从包揽过多不属于自己职责范围内的事务的管理“越位”和由于种种原因造成社区范围内管理“缺位”中摆脱出来。杜绝“行政本位”的思想及行为所造成的“单位参与”而非“个人参与”的现象。

社区建设与发展的成败,取决于社区建设的主体。在经济体制转变和社会结构变迁过程中,中国城市社区建设主体包括政府组织、企事业法人、社团法人以及全体城市社区居民。如何充分发挥地方政府中的市、区两级政府,特别是政府派出机构——街道办事处的作用,理顺政企、政事、政社关系,建立社区发展的合理结构和运行机制;如何充分发挥社区内企事业法人的积极性,利用本企事业单位的既有资源,主动承担并完成自身应有的社区建设职责和任务;如何充分发挥社区内社团法人的中介作用,使其真正成为政府和社区成员之间的桥梁和纽带;如何充分发挥社区内全体城市社区居民的基础作用,使其成为社区中自我管理、自我教育、自我服务的主体等,是使社区发展和建设成为经济发展、社会进步的重要环节。

## 二、我国城市社区建设与发展主体行为分析

在城市社区建设与管理中,我国大城市普遍实行“两级政府、三级管理、四级网络”的新体制。“两级政府”指市政府和区政府,“三级管理”指市政府、区政府、街道办事处对社区建设所实施的管理。“四级网络”指的是市、区、街道、居委会四级,强调的是居委会层面的服务网络,突出的是居民自治。与“两级政府,两级管理”的旧体制相比,新体制强化了街道办事处的社区建设和管理职能。当前街道办事处所承担的政府职能主要有:包括市政、市容、动迁、建设在内的城市建设;包括税收征管、爱国卫生、计划生育、信访接待、民政福利、居委会管理等项工作在内的城市管理;包括社会治安、防汛防台、抗灾救灾、人民调解等方面内容的城市保障,还要负责领导、规划、经营和发展社区经济。有所不为,才能有所为。不难得出,街道办事处的社区行政任务十分繁重,因此,其在组织实现特定社区管理目标,在决策、执行、监督等方面存在失误或偏差而导致城市社区管理中政府失灵也就不可避免。

我国城市社区管理中政府失灵现象主要表现为政府组织的管理缺位(Administration Absence),该管的,“管不了”;政府组织的管理范围超出了有效边界(Administration abuse),不该管的,“管错了”;政

府组织的管理成本过高,导致社区资源的浪费和管理效率低下,“管不好”。城市社区管理中政府失灵后果一是造成城市社区有限的资源浪费,包括由于“管不了”造成的资源空置性浪费,由于监管失灵、信息误导和指挥偏差造成的资源消耗性的浪费;二是阻碍了城市居民参与社区管理的进程;三是垄断条件下的任何组织都有可能丧失追求成本最小化与效益最大化的动力,城市社区管理中政府在城市社区管理法规尚不健全、城市社区管理中政府工作人员还存在着部分人员素质低下和缺乏行政道德的败德现象,使得城市社区管理效率低下甚至导致腐败的寻租活动;四是城市街道办事处缺乏成为一级政权实体的法律依据,城市社区管理中政府主要负责人的任用缺乏稳定性和规范性,导致各种急功近利的短视行为,从而给社区发展带来不可低估的负面影响。

企事业法人,在这里特指地处一定社区范围内的企业、事业单位。在计划经济体制下,它们通过办职工食堂、医院、修建宿舍、建幼儿园、学校等,对职工的生、老、病、死提供服务和保障。随着企事业改革的深入,企事业办社会的许多职能已经或正在分离给社会。单位之外的可替代性社会性资源增多,单位的吸引力已大大减弱,单位的整合能力大大下降。此举意味着企事业法人与社区关系的重组,即从“办社会”包揽社会事务转变到依托、参与、支持社会,充分利用良好的社会、社区环境发展企事业,积极参与必要的社区建设和管理工作,为社区的健康、持续发展提供必须的条件,共建文明社区。这既是企事业法人与社区的一种新的关系,同时也是企事业法人参与社区建设与发展的一种有效途径。

社团法人,在这里特指地处一定社区范围内的各类社会团体。鉴于社会团体处于政府和社区公众之间,因而又被称为中介组织。这类组织是按一定法律、法规或根据政府委托,遵循独立、公开、公平和公正的原则,在社会经济活动中发挥服务、沟通、公证和监督功能,承担具体服务行为、执行行为及部分监督行为的“第三类部门”[3],它可以向社会提供众多的服务,承担一些政府部门不该做或做不好的,企业做亦未必有效的社会事务。[4]这样,既可以避免政府对社区经济社会事务干预过度(过多、过细),又可以弥补市场机制的缺陷(市场失灵、市场失衡)。社团法人联系各自的成员以及广大社区居民,参与和支持各种社区活动有着其他组织无法替代的优势,是社区建设和管理不可忽视的力量。

社区建设和管理的基础是社区全体居民的参与。美国著名学者 W·B 孟洛(W·B·Munro)早在 1915 年发表的《市政原理与方法》中就明确指出,“市政应突破传统政治的范围,由城市自行举办,人民直接参与的政治民主精神,乃是最高市政原理”[5]。然而中国城市社区居民的切身利益主要不是在社区内实现,一是由于街道办事处作为派出机关发挥相应的功能,因而同社区居民很少发生自上而下的政治关系;二是由于城市居民主要的工作场所和分配机关是单位,因而是“单位内”[6]参与。城市社区的建设与发展是社区成员自己的事业,社区成员的积极、广泛参与是创建文明社区的直接动力。如果社区成员缺乏参与意识,不能自觉、积极、有效、坚持参与,社区建设和管理就缺乏基础,社区发展、文明社区的创建就是“无本之木”、“无源之水”。

总之,充分发挥地方政府组织及派出机构在社区发展中的主导作用,充分发挥企事业单位在社区发展中的支持作用,充分发挥社团法人组织在社区发展中的中介作用,充分发挥城市社区居民在社区发展中的基础作用,并且使地方政府组织及派出机构、企事业单位、社团法人组织和城市社区居民在社区发展中的作用形成合力,城市社区的发展才会有动力,才会有基础,才会有保证。

### 三、我国社区主体行为调适与城市社区发展

“让社会履行社会的职能”,已成为经济体制改革和社会现代化进程的必然趋势。这就意味着在深化改革的同时,需要进行与之相适应的社会职能改革。“还权于社会”——把企业原来承担的社会职能还给社会;把政府原来承担的社会职能还给社会。随着非公有制经济组织的大量出现,企业员工的业余生活和社会劳动生活已有明显的分界。加之社会资源分配渠道多样化,单位的整合能力不断下降。这些既为社区管理和社区发展提供了难得的机遇,同时也提出了挑战。

“大社会、小政府”,是社会现代化运行的一个基本特征。作为社会现代化重要标志之一的城市在社会现代化的进程中,必须率先完成社会职能、政府职能和企业职能的分离。“单位”不再是同时兼跨经济和社会两个范畴。在城市中,落实社会职能的最基本的载体就是城市社区。

城市社区作为文明发展过程的集大成者,蕴涵于其中的各个要素都对文明发展程度作出相应的反映。从总体上看,城市社区的特征表现为:(1)人口

密度高,人口聚居规模大;(2)社会成员异质化程度高。人口的高度异质是城市社区的主要特征。人口的大规模集中是城市居民异质化程度高的基本原因;城市分化较高的就业结构导致城市居民在职业上的差异化;各种职业的收入差异造成城市居民在经济上的差异化;城市层次差异大的组织结构是居民的社会参与程度和在社会生活中发生的作用产生差异,造成城市居民在社会地位和权力方面的异质化;受教育程度的不同造成城市居民在文化水平上的异质化;城市社区成员来源不同造成城市居民生活习惯甚至个性上的异质化;城市社区的区位结构造成城市居民在居住方式、行为方式等方面的异质化。异质化的城市居民的社会相互交往渗透造就了城市社区的多元化。(3)社会活动的高度集中。各个时期的城市社区愈来愈明显地体现了其所代表当时历史条件下最先进生产力的特征。“聚集着社会历史动力”,是“经济、政治和人民精神生活上的中心,是前进的主要动力。”[7](4)组织结构复杂,城市居民职业种类繁多。(5)生活方式多样化。(6)家庭的规模与职能缩小。城市家庭的许多社会功能已经外移到城市社区之中。由于家庭职能的减少与分化(抚育后代、赡养老人等职能为幼儿园、敬老院所替代了一部分),它在城市社区活动中的地位不像农村那样突出,城市的主要组织不再以家庭为单位构成。(7)城市社区中人际交往中的感情色彩淡薄。城市居民的社区联系多以业缘为主,辅之以地缘。城市中科层制度发达,城市居民的行为重理性而轻感情。

值得注意的是,在我国,人们习惯于把自己供职的机关、事业单位、社会团体、企业统称为单位。单位是中国城市社会和政治生活中的基本、基层组织形式。从政府与单位的关系看,政府把单位视为自己网上的一个个“网结”,单位接受政府的各种保护并按政府制定的计划得到各种资源;单位的职工不是单位的雇佣人员,他们与单位的关系不是为经济收入和实现个人价值而工作的契约型关系,而是一种单位既全面控制、又全面照料职工,职工既全面服务又全面依赖其单位的复杂的政治、经济和社会关系,并且这种关系不是单位与职工中的一方可以随意中断的。因此,“单位人”在中国城市社区建设与社区发展中是值得重视并深入探讨的问题。这一问题笔者将在后续研究中予以专题探讨。在此不再赘述。

从根本上增强城市居民对城市社区的认同感和凝聚力,其前提是完全实现社会保障社会化和社会服务社会化。城市居民对单位的依附程度得以弱化,

城市居民才能逐渐把向心力回归到城市社区来。在两个“社会化”尚未实现之前,加强城市社区建设是培养城市居民对社区的认同感,增强城市居民对社区的凝聚力的可行之举。通过包括社区服务、社区文化、社区医疗、社区康复、社区教育、社会公德培育在内的社区建设,增强、完备城市社区政治组织功能,增强其凝聚力,从而把城市居民参与社区管理的积极性调动起来,改善人际关系、缓解社会矛盾、促进社会稳定。

在现代政府学中,一般把国家权力系统各要素之间的横向关系诸如立法和行政关系称为政权的组织形式问题;把国家权力系统各要素之间的纵向关系诸如省、县的关系称为国家的结构形式问题。[8]在我国设有市辖区的城市目前存在的三级管理中,城市作为一级政府的地位不会有争议;在广义的市政管理中,需要有市辖区和街道办事处这两级管理,一般也不会有太多的争议。然而争锋在于:在市辖区和街道两级中,究竟在哪一级组织政府更合适,哪一级作为上级政府的派出机关更合适?考察国外的经验,从多数国家的情况看,大中城市的城市政府主要工作是市政建设和市政管理,城市政府中的负责人均不“扛”什么“经济指标”;公用事业大多已经市场化或准市场化并发育出相当多的社会中介组织,已

经解决了我们现在所遇到的许多服务性、监督性的问题;在城市社区这一层,基本上是走城市居民自治的路子,民间、教会、慈善组织、大学校区等往往承担一些社区工作。因此,从趋势上看,加强城市社区建设、促进城市社区发展的出路不是走强化和增大城市政府的功能,增设一级政府或一级政府管理,而是走增强城市社区自我服务、自我管理的意识和功能,充分发挥城市社区主体作用之路。

#### 参考文献:

- [1] 丁水木.论街道社区和社区行政[J].社会学研究,1997,(5).
- [2] 何肇发.社区概论[M].广州:中山大学出版社,1991.
- [3] 任宗哲.中国地方政府研究[M].西安:西北大学出版社,1999.
- [4] (美)戴·维·奥斯本等.改革政府[M].上海政协编译组译,上海:上海译文出版社,1996.
- [5] 徐理明.市政管理学[M].北京:科学出版社,1989.
- [6] 王振海.新视角下的政治[M].北京:中国社会科学出版社,1995.
- [7] 列宁全集:第19卷[M].北京:人民出版社,1956.
- [8] 任宗哲.市政管理新论[M].西安:西北大学出版社,1994.

[责任编辑 陈 萍]

## A Study of the Main Part in Community Construction and Development

REN Zong-zhe

(College of Public Administration, Northwest University, Xi'an 710069, China)

**Abstract:** Community building and development is a kind of growth on the basis of the community. As a result, the crux of the matter is how to mobilize the main body in this process and bring its initiative into full play. The first thing is to make good play of the local governmental organizations' and their accretions' leading role in community construction and development. The supporting force of enterprises and institutions, juridical associations should also be fully developed. In addition, citizens are the foundation, so how to arouse their enthusiasm is also important. And only when these organizations and forces are united, can we guarantee the community construction and have a motive power and base in this process.

**Key words:** community; community construction; community development; main body in community