论社会建设经由社区建设

李雪萍　陈伟东

〔摘要〕 社区发展实质上是人们为应对生活共同体中诸多共同性问题而实施的互助合作的集体行动。选择社会发展经由社区发展，直接原因是总结工业化社会经验，根本原因是社会功能性结构合理分化，社区是社会结构的重要组成部分则是现实原因。随着对社会发展规律认识的升华，我国也选择了社会建设经由社区建设，社区建设经由社区公共产品供给的发展道路。

〔关键词〕 社会建设；社区建设；社区公共产品供给

〔中图分类号〕C912.8 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000-4769（2008）01-0084-05

一、国际经验：社会发展经由社区发展

人类社会发展与社区发展的关系，经历了依靠社区、弱化或消解社区、重建社区的过程。前工业化时期，人们主要通过社区谋求共同福利和社会发展；工业化时期，传统社区被弱化，人们主要依靠国家、市场制度促进社会发展；近几十年，特别是现在，人们重新发现社区，并通过重建社区来促进社会更好地发展。社会发展与社区发展的关系历程，既展示了人类社会发展的规律，也演绎了人们对社区的认识过程。

社区随着人类第一次、第二次大分工而自发形成和产生。滕尼斯在1881年发表的《社区与社会》中，认为社区是基于自然意志（如情感、习惯、记忆）以及基于血缘、地缘和心态而形成的一种社会有机体，包括家庭、邻里、村落和城镇。传统社区是地缘共同体、精神共同体和血缘共同体，也是人们谋取共同福利的场域。工业化及其价值观撕裂了传统社会宁静的天空，传统社区被工业化和城市化融化进社会之中，在发达地区被弱化甚至消亡。这既是工业化以牺牲社区为代价的结果，也是传统社区与现代社会矛盾的产物，现代社会以个人为本位，依靠契约、法律、社会规范来协调个人关系，社会流动性越来越强。[1]社区被弱化和消失，导致一系列不良的社会后果。第二次世界大战后，联合国发起社区发展运动，多年后，社区发展在世界各国重新成为推动社会发展的重要力量。社区发展推动国家经济和社会协调发展，提高人们的生活质量和城市社会管理水平。目前，通过社区发展实现社会进步和社会现代化，已经成为世界上许多国家致力的实践。[2]

起初，社区发展概念众说纷纭，桑德斯总结了社区发展内涵的四种解说：过程说强调社区发展的整个工作过程是经过一系列有计划的步骤，转变居民的社会关系和心理态度；方法说强调社

〔基金项目〕教育部人文社会科学研究2007年度专项任务项目（07JD810002）

〔作者简介〕李雪萍，华中师范大学湖北城市社区建设研究中心副教授，博士；
陈伟东，华中师范大学湖北城市社区建设研究中心教授，博士生导师，湖北 武汉 430079。

区发展是达到一定目标的方法和手段，是组织和教育社区居民积极参与改善社区生活的活动；方案说强调主体为某种实务开展一系列有秩序的活动；运动说强调社区发展是浪潮式的群众运动，主张动员社区成员积极参与。经实践检验和修正，目前人们广泛接受和采纳1960年联合国经济与社会发展理事会提出的社区发展概念：在一个地域里，组织和教育社区民众，从社区的共同意识、利益和需要出发，有计划地推动和引导社区居民共同参与，使自身的努力与政府联合一致，合理利用社区资源和外来援助，改善社区经济、社会、文化状况。

概而言之，社区发展实质上是人们为应对生活共同体中的诸多共同性问题而实施的互助合作的集体行动，具有如下特点：第一，社区发展是利益相关者的互助与合作；第二，社区发展是有组织、有计划的经济和社会并重的动态过程；第三，社区发展目标是形成合理、有效的基层社会治理格局。

二、社会发展经由社区发展的原因

第一，工业化社会经验的总结是直接原因

人们对社会发展与社区发展关系的认识，随着对发展问题的反思，不断重新选择新的发展道路而逐步深化。世界各国追求发展，大致遵循了三种不同的指导路线，表现为三种发展类型：片面注重经济发展的观念和实践，重视社会发展的观念和实践，强调社区发展的观念和实践。

第一种发展类型，几乎把谋求本国经济发展甚至单纯的经济增长作为唯一的政策目标，将社会发展简单等同于国民经济水平提高，以人均国民生产总值或国民收入增长等纯经济指标作为衡量发展成就的首要或唯一标准，全力追求工业化，没有或很少考虑社会领域的发展目标。第二种发展类型的出现，发展观由“发展＝提高经济指标”转变为“发展＝经济增长＋社会生活质量提高”。由此，对经济发展与社会发展的内在联系和规律有了更深刻把握，已经蕴含强调社区发展的趋势。第三种发展类型在20世纪末演变为世界性潮流，肯定了从社区这一基础出发，依托和着眼于社区发展谋求社会发展，将社区发展置于社会发展理应包括的目标之中。这标志着人们不仅认同一般的社会发展的必要性，而且把社区发展作为社会发展的具体目标和方式，亦越来越受重视。因为缺乏社会发展的经济发展既不可取也不可行，牺牲社区追求社会发展也并非合理之途，缺乏社区发展的社会发展也一样既不可取也不可得。这样的发展观，代表了人类对发展目标的理解和发展规律认识的真正革命。[3]

前两种发展类型下，社区被弱化和消解，个人因丧失生活支持体系感到孤立无助，导致治安恶化、道德败坏、生活堕落、贫富悬殊等等问题。解决这些问题，仅仅依靠政府的力量远远不够，于是，运用社区民间资源，发挥社区自助力量的构想应运而生。这就是说，选择社会发展经由社区发展的道路，究其直接原因，既是为了解决工业化时代的社会发展问题，也是对工业化社会社会发展经验教训的总结。

第二，社会功能性结构合理分化是根本原因

人类选择社会发展经由社区发展的道路，从直接原因来看，得之于总结工业化社会经验。但在这一表象背后，更深层次的原因是现代国家已经实现了社会功能性结构的合理分化，形成了国家、市场、社会三者的分工与合作。[4]不仅如此，在社会功能性结构合理分化的同时，公共产品供给中的市场失灵和政府失灵，使得通过社区发展提供公共产品，推动社会发展成为必然。

马克思主义的社会结构既包括社会利益性结构，还包括社会功能性结构。社会利益性结构是指权力和资源在不同阶级、阶层、社会集团之间的分配关系，社会功能性结构是人的需求结构和供给结构的相互适应性关系。马克思、恩格斯的研究主题是无产阶级为什么要革命、怎样革命，他们围绕这一主题重点分析了社会利益性结构，揭示阶级社会特别是资本主义社会的利益结构，同时也分析了社会功能性结构。比如马克思通过分析资本主义管理过程的二重属性，揭示国家的双重属性：管理“一切社会的性质产生的各种公共事务”和实行阶级统治。[5]恩格斯指出：“政治国家以及政治权威将由于未来社会革命而消失，这就是说，社会职能将失去政治性质，而变为维护社会利益的简单的管理职能。”[6]又如马克思在分析资本主义生产的一般规律时指出：“没有需要，就没有生产。而消费把需要再生产出来。”[7]需要是生产过程的起点，消费是终点，新的需要产生并推动新的生产，更新的需要又推动更新的生产，如此反复，需求体系与生产体系具有相互适应性的关系。马克思恩格斯对社会功能性结构的分析，揭示了社会结构的一般性以及不同社会形态的共同性。

从外延看，社会一般是指国家、市场之外的第三领域，但是当具体从人们需求结构与供给结构的相互适应性关系来定义社会功能性结构时，

我们认为，社会功能性结构是指以国家、市场、社区三个子系统为构成要素以及它们之间相互影响、相互作用的关系总和。满足需要是人们行动的逻辑，需求结构与供给结构的相互适应性关系，促使国家、市场、社区的结构性分化，国家衔接公共产品的需要与供给，市场衔接私人产品的需要与供给，社区衔接准公共产品的需要与供给，国家、市场、社区各有相对自主性，功能互补，力量转换上相互渗透，共同组成社会功能性结构。[8]

社会功能性结构分化的原因之一是经济产品多样化，包括私人产品、公共产品、准公共产品等，不同产品的消费与供给的组合机制各不相同。布坎南认为，私人产品最有效的消费单位是家庭或个人，公共产品的消费单位可以是整个国家范围甚至是全球范围，准公共产品最有效的消费单位可以是各种各样的俱乐部（或者是各种社区）。[9]与此相对应，私人产品最有效的生产者是企业，公共产品的生产者是政府，准公共产品的生产者是社区。这样，政府成为公共产品的需要与供给相适应的组合机制，市场成为私人产品需要与供给相适应的组合机制，社区是社区公共产品需要与供给相适应的组合机制。也就是说，国家、市场、社区之所以必要，就在于它们满足人们的不同需要：国家满足人们的公共产品需要，市场满足人们的私人产品需要，社区满足居民的准公共产品需要。特别需要指出的是，社区行动逻辑既不是市场所追求的个人利益最大化，也不是政府所追求的社会利益最大化，而是追求社区集体利益最大化，即让所有的参与者从中受益，至少是改善了穷人的处境而又不至于恶化其他阶层的处境。正是社区与国家、市场不同的功能、行动逻辑，使得社区成为社会结构中必不可少的组成部分。[10]

社会功能结构分化过程中，国家、市场、社区分工合作满足人们的需要，但它们都存在功能局限性，即在特定的功能范围内有效，超出范围就会失灵。即便如此，公共产品供给中的市场失灵和政府失灵，使得社区满足人们公共产品需要的作用更为突出。

公共产品供给中的市场失灵，主要是指企业由于谋求自身利益最大化而没有动机供给公共产品，以及出现外部不经济现象（如环境污染等）。这就是说，市场属于私人领域，进入公共事务管理、公益事业建设、公共问题处理等领域会出现失灵或不作为。但是，现实中市场在公共产品供给中并非完全失灵，当然，这需要合理的制度安排。如把公共产品的供应与生产分开，供应者可以采用特许生产、合同制、凭证制等方式由企业生产公共产品。[11]公共产品供给中的政府失灵，主要表现为低效率和一刀切。政府一刀切地供给公共产品，是其内在行为逻辑的外在表现。政府内在行为逻辑是从本辖区大多数人的共同性需要出发，供给同质性、普遍性的公共产品，难以及时、恰当地满足社区居民多样性需要。[12]

公共产品供给也存在社区失灵，这主要表现为：协商谈判的各方难以达成一致意见，无法采取合作行为；社会中介组织可能受利润驱动，从非营利组织蜕变为营利组织。即便如此，社区供给公共产品有着内在优势：（1）选择公共产品时，社区更便捷地显示个人偏好，因为居民对社区公共事务比较熟悉，达成共识相对容易。（2）居民对社区公共产品供给有较高配合度。与政府主要通过税收和行政收费等方式筹集资金供给公共产品相比，社区更多依照自愿原则，通过集资、募捐等组织方式供给公共产品，居民的自愿建立在对公共产品供给的过程详细了解和赞同的基础上。（3）供给方式多样化和灵活性。政府通过预算、等级命令制来供给公共产品，其消费具有大范围的非排他性。而社区范围相对小，较易避免搭便车，成本收益偏离不大；量体裁衣地供给差异性公共产品是非营利组织行动逻辑使然；社区居民采用多种互助方式供给社区公共产品，如门栋（院落）自治、互助小组、兴趣小组等。

第三，社区是社会结构的重要组成部分是现实原因

社区、国家、市场是迄今以来人类经历的三种社会秩序模式，社区是构筑政府、社会、市场共同作用的社会治理格局的一支重要力量，[13]是现代社会治理的微观基础，因为社区与社会在结构上具有一定的同构性，社区制度是社会结构的制度化形式，是缩小了的社会制度。因此，经由社区发展实现社会进步，是一条既能达到宏观社会发展目标，又不损害微观团结基础的现代社会发展之路。社会发展经由社区发展，是先将宏观问题微观化，再由微观整合成宏观的过程。将社会发展具体化和操作化为社区发展，即将整个社会发展问题合乎逻辑地从空间上分解成一个个社区的发展问题，有助于将国家的社会发展目标落实到基层。当一个个社区都发展了、进步了，整个社会也就发展了、进步了。[14]而且经由社区整合实现社会整合，是中国社会协调发展的需

要。[15]因此，从某种意义上讲，社区治理既是我国实现现代化进程中的一个具体战略手段，也是我国未来社会发展所企求达到的预期目标。[16]当然，社区是微观，社会是宏观，不能把社区发展与社会发展简单地看作是局部同整体的关系。实践中，整合社会发展与社区发展需要必须实现发展观的整合、战略整合、政策整合、体制整合、方法整合等等。[17]

三、中国选择：社会建设经由社区建设，社区建设经由社区公共产品供给

改革开放以来，伴随社会快速转型，社区成为各种利益关系的交汇点、各种社会问题的聚集地，也就成为社会的基础性结构、重构社会管理体制和公共服务体制的平台以及在基层化解社会矛盾的平台。

我国社区建设不仅与社会结构转型、管理体制转轨、社会组织功能分化的社会演进密切相关，而且与民众主体意识的逐渐萌芽和民间组织自治化趋向不断增强的社会现实相互促进。这就是说，我国城市社区建设，实际上是国际认可的社区发展，即我国正在经由社区发展促进社会建设。“从长远来看，对社区建设的认识必须超越基层的视野，而与整个中国社会的变迁，乃至全球化的发展过程联系起来。同时，社区建设也不能仅仅被看作是对宏观社会变迁的一种被动的反应，更重要的，它本身将是中国社会变迁与发展的一个重要的动力。也就是说，社区建设不仅将有助于满足城市居民日益增长的日常生活的需要，而且还具有推动国企改革、促进城市经济增长、加强法制建设以及培植社会民主等一系列宏观政治、经济与社会改革的潜在动力。”[18]

自20世纪80年代中期，民政部倡导开展社会服务，此后，社区建设经历了人们从不熟悉到熟悉，从一般重视到高度重视，从点到面全面铺开的过程。

在社区建设过程中，我们对社区、社区建设的认识不断升华：最初认为社区建设是社会稳定的需要，后来认为社区建设不仅是社会稳定的需要，更是和谐社会建设的需要。稳定团结是推动社会进步的一个重要原动力，而创建稳定团结的社会，需要多方努力满足人民的物质文化需要，这是我国城市社区建设从社区服务开始的根本原因。其直接原因是私人产品、公共产品极其匮乏，市场发育不足，人们生活中存在诸多不便。因此，在培育和建立市场经济体制的同时，人们开始把目光投向社区，希望通过整合社区力量供给更多产品，满足人们的需要。20世纪90年代中后期，我国全方位改革不断深入，社会问题社区化，不和谐因素在社区集中并凸显，社区成为社会问题的表现场域、解决场域，这使得人们逐步认识到社区建设不仅仅是要解决居民生活中的困难，创建稳定的社会环境，更重要的是社区体制改革牵扯到整个社会，关联着社会功能性结构转变，涉及到国家、社会、社区之间的分工与合作。因此，20世纪90年代末期及至本世纪初期，人们逐步认识到社会建设必须以社区建设为基础，和谐社区建设是和谐社会建设的出发点和落脚点。这样，人们对社区以及社区建设的认识更为深刻。

随着人们认识的升华，社区建设的工作重点不断转移：第一阶段（1986－1995年）是社区服务，第二阶段（1996－1999年）是社区行政管理体制改革，第三阶段（2000年至今）的重点是社区公共产品供给。第一阶段，发展社区服务的具体任务，一是开展面向传统民政对象的福利服务（供给公共产品），二是通过市场面向居民和驻社区单位开展便民利民服务（供给私人产品）。当时，由于私人产品短缺，发展便民利民服务任务繁重，也成为社区建设的重中之重。随着社区建设深入发展，社区管理体制问题逐渐显现并成为社区发展的主要制约因素，于是政府在发展社区服务的同时，不断进行社区管理体制的探索和改革，社区建设由此进入第二阶段。在第二阶段，无论是“上海模式”的两级政府、三级管理，还是“沈阳模式”、“江汉模式”都强调体制塑造。社区体制变革着重表现为制度空间发生转换，制度基础趋于下移，制度结构趋于分离。政府主动推动城市社区管理体制改革，客观上培育了社会的自主意识和自主力量，社区居委会作为群众自治组织的地位与功能真正开始凸显出来，其组织、经费、人员结构、功能都得到强化或改善。

虽然社区管理体制改革今天依然进行，但是2000年在全国全面推进社区建设之后，伴随公共产品供给问题日益成为城市基层社会的突出问题，于是以社区公共产品供给为重点内容的全面的社区建设展开，并进入第三阶段。围绕社区公共产品供给，进行了管理体制改革、社会组织再造、供给机制建设、社会公共意识培育等。尤其突出了社区社会保障，突出以“星光计划”为载体的社区养老服务、社区最低生活保障服务、预防青少年犯罪及社区矫治、下岗职工再就业、社区文化设施建设、社区救灾救济等内容的社区公共产品供给。

从一个国家整体看，公共产品供给是社会建设的必经途径，而从地方和社区发展看，地方性公共产品、社区公共产品供给依然是地区发展、社区发展的现实路径。

依据受益范围，公共产品可分为全国性公共产品、地方性公共产品和社区公共产品。全国性公共产品是指与国家整体有关，各社会成员均可享用，受益范围是全国性的纯公共产品。其特征是无论国土面积大小，受益范围都被限定在整个国家疆域之内。有些公共产品，如城市交通、供水供电，只能是城市居民才可能享受，这样的公共产品可称为地方性公共产品，它具有利益递减性、规模经济空间性、利益外溢性。利益递减性指消费地方性公共产品的效益有一定的区域范围，距离中心位置愈远其效益愈少，而且人口密度增加也会因拥挤而使获益减少。规模经济空间性是指并非每一种地方性公共产品受益区域都固定不变，地方政府可通过伸缩受益区域来获取规模经济效益。利益外溢性是指地方性公共产品提供受益外溢至辖区以外，使地方政府单独决定其最为适当的供给数量时，无法达到帕累托最优。社区公共产品主要是由相对小范围的社区居民享受的公共产品，其最重要的特点是对社区居民没有排他性，而一旦超越这个地域界限就有了排他性。地方性公共产品、社区公共产品供给，需要根据其特征及消费者偏好，确定具体的供给规模和方式。进一步说，有效供给地方性公共产品、社区公共产品，是如何最大限度地满足当地居民需要的问题。如有效供给社区公共产品，最为重要的就是尽可能与居民需要相一致，这就需要根据社区居民收入状况、社区禀赋等，来选择供给哪些、供给多少、如何供给公共产品。这就是说，一个地区要获得经济、社会持续发展，必然依赖于供给更多更好的地方性公共产品，以创造良好的投资环境、人居环境；反之，要创造更好的投资环境、人居环境，也必须供给更多更好的公共产品。

公共产品供给的重要性迫使地方政府转变职能，而地方政府职能转变的路径多种多样，其中城市管理职能社区化是有效途径之一。城市管理职能社区化，是指在政府统一领导和宏观调控以及有关职能部门的积极配合和指导下，基层社区以社区资源为基础，运用社区管理的机制与手段，促进社区整合与稳定，以达到良好管理城市的目的的一种模式。城市管理职能社区化是我国政府职能转变的诸多路径之一，这在西方国家包括东欧社会主义国家政府职能的剥离中都曾经是主要路径之一。[19] 城市管理职能社区化，要求城市基层政府转变职能着力点，即由纯粹地发展经济转变为供给社区公共产品，致力于形成安定、安全的社区治安秩序，便民利民的服务网络，团结和谐的社区人际关系，健康向上的社区文化氛围，舒适优雅的社区环境，规范有序的社区管理。

〔参考文献〕

〔1〕雷晓明．市民社会、社区发展与社会发展〔J〕．社会科学研究，2005，(2)．
〔2〕〔14〕杨团．社区公共服务论析〔M〕．华夏出版社，2002．37－38，25，38－39，42．
〔3〕〔17〕陈涛．社会发展与社区发展〔J〕．社会学研究，1997，(2)．
〔4〕郑杭生，何珊君．和谐社会与公共性〔J〕．甘肃理论学刊，2005，(1)．
〔5〕〔7〕马克思恩格斯选集：第2卷〔M〕人民出版社，1995．510，9．
〔6〕马克思恩格斯选集：第3卷〔M〕．人民出版社，1995．227．
〔8〕〔10〕〔12〕陈伟东．社区自治：自组织网络与制度设置〔M〕．中国社会科学出版社，2004．33，98－99，109－110．
〔9〕乔·B．史蒂文斯．集体选择经济学〔M〕．上海三联书店，1999．154－155．
〔11〕李雪萍，陈伟东．分开与连结：社区公共服务机制探析〔J〕．社会科学研究，2006，(1)．
〔13〕Salamon，L. etal. *Global Civil Society*：*Dimensions of the Nonprofit Sector*，Baltimore：Johns Hopkins Center for Civil Society Studies，1999.
〔15〕庞玉珍，李国华．社会整合模式的转型与社区发展〔J〕．吉林大学社会科学学报，1999，(3)．
〔16〕李丽君．我国城市社区治理的变迁及发展走向〔J〕．山东社会科学，2005，(7)．
〔18〕朱健刚．城市社区建设：在实践中反思理论〔A〕．北京社区发展促进会，北京市社会科学院国家大中城市社区比较研究中心合编．中国社区建设〔C〕(1999北京社会科学增刊)．
〔19〕和经纬．对政府职能的社区化的探讨〔J〕．理论探索，2003，(4)．

（责任编辑：何　频）