

欧盟社区发展模式及对我国的启示

刘建娥*

摘要: 在国际社会政策理论与实践研究中, 社区发展作为社会融入的重要行动机制越来越受到重视。欧盟社会发展联合会 (CEBSD) 通过倡导社区发展实践, 探讨社会融入的基本策略与共享原则, 形成以社区教育为手段、社区经济为基础、社区服务为核心、民主参与为条件的现代社区发展模式。在我国社会转型的特殊时期, 积极借鉴欧盟国家社区发展实践的成功经验, 大力加强社区管理服务体系, 灵活发展社区组织, 积极构建社会支持网络, 充分发挥政府主导作用, 保持社区发展的广度与深度, 依托社区发展实现社会融入, 促进社会和谐与稳定。

关键词: 社区发展; 社会融入; 实践策略

近年来, 伴随着社会流动与社会分化的加剧, 欧洲国家的一些传统社区开始日渐衰落, 社区边缘化现象突显, 如何限制对边缘社区弱势群体的社会排斥, 促进社会融入, 已成为国际社会政策理论与实践研究的重大议题。许多国家和地区将社会融入作为人类生活质量的主要指标, 较高的社会融入水平已经成为人类社会所追求的目标之一。^① 我国正在经历着社会转型的关键时期, 单位制解体、农村剩余劳动力大量向城市社区转移, 加之老龄化、家庭小型化的发展趋势, 这些因素带来社区需求与环境的显著改变, 形成社区福利供给的巨大压力, 也为社区服务与管理提出新的挑战。本文基于对欧盟社会发展联合会 (CEBSD)^② 成员国及其他欧洲国家社区发展实践项目的研究, 探讨社区发展实践策略及共享原则, 提出现代社区发展模式, 研究旨在发现社区发展对促进社会融入的实践意义, 也为完善我国社会转型期的社会管理与服务带来重要启示。

一、社区发展与社会融入

社区发展 (Community development) 是以社

会的、经济的和环境的视角, 通过社区行动加强市民社会 (“布达佩斯宣言”, 2004)。^③ 社区发展通过社区群体与组织开展网络工作, 传递专业支持, 促进个人与组织的参与, 在此过程中分享权力、技能、知识与经验, 加强积极市民的能力、制度和机构的能力 (公共部门、私有部门和非政府组织), 实现对当地社区的赋权, 回应社区需求与改变。社会融入 (Social inclusion) 是指通过缩小差距, 降低最弱势社区与社会之间的不平等, 并确保支持能够传递到最需要的群体。社会融入意味着积极促进参与机会, 无论在工作、教育还是在更广泛的社会层面。^④ 融入主体是指处于弱势或边缘状态、经历着社会排斥的个人、群体与社区, 例如农民工及其居住的城中村社区; 平等享有社会资源、社会服务与社会权利, 充分发展社会资本是融入的基本条件; 融入过程兼顾结构与行动的平衡, 既强调社会结构的调整, 也重视主体的自我适应; 社会融入最终目标是为了实现个人或群体能够平等地参与经济财富的创造、分享社会文明, 改善弱势群体、边缘社区的社会生活, 实现经济与社会的持续、健康

* 基金项目: 国家社会科学基金项目“社会政策视野下农民工融入城市问题研究”阶段性成果 (10CSH043); 云南省哲学社会科学规划项目“乡—城移民的社会融入研究”阶段性成果 (QN2009014)

作者简介: 刘建娥, 云南大学公共管理学院讲师、博士 (云南昆明, 650091)。

① Taylor M, “Communities in Partnership: Developing a Strategic Voice”, *Social Policy and Society*, 5 (2), 2006 pp. 269~279

② 欧盟社会发展联合会 (The Combined European Bureau for Social Development), 简称 CEBSD, 是欧洲的非政府组织, 其成员主要由欧盟和欧盟之外的 12 个国家组成。该组织通过组织成员、网络与项目, 建立社区草根层的组织和群体、当地的权威机构、政府代理机构、研究机构的联系, 加强社区发展实践的交流与合作, 探索通过社区发展来对抗社会排斥的实践方法与理论模式, 积极促进社区和社会发展。

③ 2004 年 3 月在布达佩斯由欧盟社会发展联合会 (CEBSD)、匈牙利社区发展协会、国际社区发展协会联合召开的“社区发展与加强欧洲市民社会” (Building European civil society through community development) 重要会议, 来自欧盟 33 个国家的 130 多个代表 (包括社区工作者、研究者、捐助者和政策决策者, 以及来自政府、市民社会组织和社区群体) 就社区发展的主要原则达成共识, 形成著名的布达佩斯宣言 (The Budapest Declaration)。

④ ESFP Further Information: Social Inclusion, 2007~2013 European Structural Funds Program <http://www.esep.co.uk/03-info-social-inclusion.html>

发展，促进社会公平与社会和谐。

在社会融入策略的研究中，社区发展作为重要行动机制越来越受到重视；同时社会融入也是当代社区工作^①的重要内容与目标。社区工作有助于从更广泛的社区生活视角去理解社会融入的关键方面，^② 促进决策过程中的市民参与，澄清社区问题与需求、分配资源与传递服务，加强社区基层能力建设，实现社会融入。

二、社会融入的实践策略与共享经验

近年来，社区发展作为欧盟促进市民社会与经济发展的重要政策策略，所形成的实践方法与普遍原则已成为社会政策领域的新热点。欧盟社会发展联合会（CEBSD）成员国及其他欧洲国家主要采取小组工作（群体工作）、个案工作、社区项目与社区计划等实践方法，开展广泛的社区

行动（见表 1），工作领域涉及到住房、交通、健康服务、社区安全、环境、文化生活、职业培训及就业促进等社区生活的关键方面，社区在澄清问题、参与决策、传递服务，以及发展社区项目中具有重要的地位。笔者认为欧盟社区实践工作已经形成依托社区教育，发展社区经济，提供专业服务，促进民主参与的现代社区发展模式。其中，社区教育是增强就业和经济能力、改善服务、促进参与的重要手段；社区经济是社会发展的基础；社区服务是社区发展的核心；社区民主参与是基本条件。在社区发展的过程中，四大策略相互支持，共同建构限制社会排斥、促进社会融入的行动机制，完善社区教育与文化，发展当地经济，改善社区服务与设施，增进社区民主，在平等参与的过程中实现赋权与增能。

表 1：欧盟社区发展实践案例分析

社区发展实践行动	国家、地区及组织	项目与方法	反思与经验
社区教育	英国伯明翰城市委员会 (City Council)	成人教育服务 职业培训服务 终生教育服务	增长工作技能与社会技能 改善生活与就业机会 扩大培训基金的外部投资
社区经济与可持续发展	瑞典的 Örebro、 匈牙利的 Dunan elleck 比利时的 Brussels	启动社区经济发展项目：社区商业项目、基础设施项目以及社会服务项目 发展失业者指导项目：自我雇佣协会、二手商店、日间照顾中心	共担责任、分享收益 建立合作伙伴、提高效率 发展资源、明确责任
同上	挪威的 The Sagene Samfunnshus (SSH)、Ideas Bank Model (IB)、 匈牙利的 Bokartisz	绿色工作站、回收利用中心、生态公园、“最后的稻草”园林重建项目	获得可持续发展的知识与技能 有助于澄清环境与资源的问题 有效利用项目资金与资源
社区服务	英国的 Scotland Bradford 挪威的 Holmlia 西班牙的 Barcelona 丹麦的 Copenhagen	心理健康项目、社区街餐馆 社区论坛、社区报纸与年度会议 夜间巡视小组、环境巡视小组	提供社会支持，改善社会关系 关注弱势群体，避免负面标签 长期投入支持，避免短期计划
社区民主	瑞典的城市住房公司委员会 (SABO)、欧盟社会发展联合会 (CEBSD) 与社区发展运动中心 (CESAM)	民主的住房政策、学习课程 与社区听证会、咖啡对话、邻里参与委员会	强调参与既是权利，也是责任 重视具体项目，避免大讨论 主动参与，避免被动接受

第一，社区教育是社区发展的重要手段和条件，社区教育作为实现自我发展与教育互动的主要方式，被广泛应用于成人教育与职业培训中。

(1) 通过社区教育与培训，增长社区成员的职业技能与社会技能，确保更多的学习者获得培训认证，改善生活机会和就业机会。例如，英国的

^①社区工作作为专业社会工作的基本方法之一，是以社区或社区居民为工作对象，通过专业社会工作者的介入，组织社区居民参与行动，界定社区需求，合理解决社区问题，从而改善社区服务与福利；在参与过程中培养自助、互助及自决的精神，加强市民的社区参与的能力和意识，改善社会关系，促进社区的进步，以达至更公平、民主及和谐的社会。参见甘炳光，梁祖彬等：《社区工作的理论与实践》，香港：香港中文大学，1998年，第1页；王思斌：《社会工作概论》，北京：高等教育出版社，1999年，第116页；徐永祥，孙莹等：《社区工作》，北京：高等教育出版社，2004年，第20页。

^②Henderson, Paul *Including the excluded: from practice to policy in European community development* Bristol: Policy Press, 2005, pp. 25~30

社区教育强调开展国家级统一的正式的社区教育课程,促进非达标式学习(Non-accredited learning),同时结合当地社区的需要与特点,开展多元化的社区培训,增强对弱势群体的社会支持。^①(2)社区教育要实现外部投资最大化,不断巩固发展教育培训基金支持,同时要改善教学的支持服务与管理,并不断发展新的潜在的教育服务对象,拓展新的培训课程,实现社区教育的品质、平等与多元化的发展目标。

第二,社区经济是当代社区发展的关键所在,社区发展要回应当地经济与环境发展的需要,创造个人与组织融入社会的经济条件。社区经济的主要实践策略涉及:(1)开设训练课程,启动社区经济发展项目。当地政府部门、志愿者部门与商业部门共同参与,成立地区经济发展基金委员会,建立地区经济发展工作坊,启动商业项目、基础设施项目以及社会服务项目,例如在城镇社区,启动增设网络中心、公交车站、运动广场等基础设施项目,发展社区儿童与老人日间照顾中心等社会项目。在农村社区,带动小农场主的参与,为农户提供技术与信息咨询,改善技术知识和市场技巧。(2)提供培训机会,发展失业者指导项目。依据课程参加者的需求与能力来设置课程,并将培训项目与工作机会结合起来,提高项目的针对性和吸引力,在职业培训中改善失业者的就业能力与机会。有报酬的工作是实现社会融入的重要途径。^②(3)增进社区可持续发展。可持续发展不可能仅仅依靠技术来解决,而是应该通过社区教育,使社区居民获得并共享可持续发展知识、经验和信息,形成更广泛的公共影响;同时只有加强社区民主,居民参与社区环境与资源问题的决策过程,可持续发展才能在社区层面得于实现。^③如果缺乏社区的参与和支持,投资项目的资金与资源往往得不到充分的应用,甚至被浪费。总之,社区发展在促进当地经济发展、失业者指导项目以及可持续发展的过程中,首先要激励参与者共担责任,分享收益,职员得到工资收入,而志愿者收获荣誉;其次是明确社区居民的需求,协调社区不同部门的利益和行动,提高合作伙伴网络工作的效率;最后结合欧盟和国家就业计划,扩大成员国及欧盟

的资金投入,确保社区自助经济行动的生存和发展。

第三,开展社区项目、传递社区服务是社区发展的基本策略与核心功能。社区工作者采取促进融入、参与和预防的方法,协调并整合个人、组织与公共团体多方面的力量,共享协议与信息,通过有效的沟通与合作来促进问题的解决。这些方法涉及:(1)开展特定项目与治疗性个人课程,为社区居民提供专业化的社会支持,例如心理健康项目,为居民提供专业化心理辅导服务;(2)采用小组工作的方法,例如夜间巡视小组、环境巡视小组,提供互动、参与、学习、合作以及自我服务的机会;(3)在特定项目与小组工作的基础上,建立社区中心,开展网络工作,组织社区行动与活动,例如社区街餐馆、社区论坛、社区合作伙伴、社区报纸与年度会议。孤立的社区成员能够在网络工作中寻求帮助和支持,改善社会关系,增强价值感与归属感,实现社会安全网功能。社区服务需要长期支持与投入,避免短期计划。例如选举期间的短期项目的社区计划方案往往难以开展和继续。“社区发展不仅仅是原则,而是方法;不仅是方法,而是过程”。^④

第四,社区民主是实现居民基本的政治参与和社会参与的重要策略。参与是社会排斥的核心,融入与排斥主要取决于参与的程度。^⑤重视参与原则,尤其是在被忽视的弱势社区,鼓励志愿者、职员、服务对象及其他组织积极参与项目运作与决策制定。例如,通过社区听证会、咖啡对话、邻里参与委员会等方式,提供社区成员参与社区项目与计划的机会,加强合作与信任,促进决策者、社区工作者与社区的紧密联系,平衡社区的权力与资源。(1)民主参与原则渗透在社区发展的各个层面,有助于改变社区的消极陈规,形成积极循环。服务使用者的参与能够促进个人之间的互动,便于达成共识的目标,保障服务的提供是适宜的与回应性的,而且有助于实现面临社会排斥的群体或个人的赋权与增能。^⑥民主参与要依照透明和公开原则,促进信息的沟通与交流,为参与者提供真正的选择与可及的服

① Birmingham City Council (2008), Adult & Communities, <http://www.birmingham.gov.uk>.

② Levitas R. *The Inclusive Society: Social Exclusion and New Labour*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.

③ Kajner Peter. "All is one: Healthy communities and a sustainable future" *Community Development Journal*, 2005, 40 (4), pp. 447-452.

④ CEBSD Project on Promoting Participation in 2000 <http://www.cebsd.org/social.htm>.

⑤ Burhardt T, Le Grand J, Piachaud D. *Degrees of Exclusion: Developing a Dynamic Multi-dimensional Measure*. In: Hills JH (ed.) *Understanding Social Policy*. Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 13-20.

⑥ Thompson N. 2006h. *Anti-Discriminatory Practice*. in: Martin Davies (ed.) *The Black Companion to Social Work*, Oxford: Blackwell, 2008, pp. 102-109.

务。(2)参与原则尽管作为社区发展的重要部分,也有可能产生消极的影响。当共享价值被群体所主导的时候,有可能会对另外一个群体的排斥,所以参与需要充分地考虑到在特定的社区情景中发展多元合作的理念;再有参与很容易变成表面文章,局限于肤浅的形式化的参与,没有足够的积极的市民来代表社区的广泛意见,自我中心和抵制变化的社区领导,往往不能将多样化的复杂的社区问题作出清晰的分析和表达,甚至可能一些声音不能被听到。尽管许多生活在贫困中的人有着迫切的参与愿望,但是“长期的忽视,或者虚假的参与经历,只留下失望;需要全力以赴的长期的社区工作,实践真正的社区参与,才能克服怀疑和失望”。^①社区民主实践的经验也表明,在民主参与活动中,要结束传统的意识形态的大讨论,重视具体的项目与方案的研究;同时,社区工作者要尊重社区居民的需求与能力,避免将个人偏好的单一模式强加给当地社区,鼓励主动参与,避免被动接受。

三、改善社会管理服务体系、促进社会融入的政策建议

欧盟社会发展联合会(CEBSD)及其他欧洲国家在社区发展实践过程中,形成完善社区教育、发展社区经济、提供专业服务,促进民主参与的现代社区发展模式。依托社区为边缘弱势群体的社会融入构建基本政治、经济以及社会条件,有效地回应社会的、经济的、环境的动态发展过程中的问题与需求,通过社区发展,使国家的社会融入政策从抽象的一般性政策转变为社区具体的专业实践。社区发展在限制社会排斥、促进社会融入政策实践过程中发挥重要影响,所形成的基本经验对我国在社会转型关键时期,加强完善社会管理,促进社会融入与社会和谐的研究带来重要启示。本文基于上述研究,提出以下四个方面的政策建议:

第一,大力加强基层社区管理服务体系,提高社会管理的科学化水平。我国正在经历着社会转型的特殊时期,社会福利与服务的提供,由单一的政府提供模式向着社会多元化转变。单位制解体导致福利供给的责任直接下沉到社区;同时城市化进程中农村剩余劳动力大量向城市社区转

移;加之老龄化、家庭小型化的发展趋势,这些因素带来社区需求与环境的显著改变,为社区服务与管理提出新的挑战。然而,我国现有的社区服务体系滞后于经济与社会的发展,人力资源、物质资源薄弱,服务功能单一,既不能满足城市当地居民的需要,也无力回应外来移民的融入需求。正如胡锦涛在关于社会管理及其创新专题研讨的重要讲话中强调:“进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多投到基层,努力夯实基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、强化基础工作,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。”^②

例如,农民工社区(城中村)是我国典型的城市边缘化社区,这些社区既是农民工从事生产活动的场所(作坊、铺面或仓库),同时也是他们生活居住的主要空间,社区成为时间与空间、生产与生活的凝聚点。城市管理部门要做出关于农民工转化为新市民的具体规划,注重利用传统的社区资源建立具有服务功能的开放型社区,提供正式的社会服务,积极构建社会资本的积累和形成机制,推动农民工问题从宏观的抽象的政策研究向着现实社区服务转变,帮助农民融入城市。^③以赋权的方式来扩大贫困社区人们的行动空间,帮助他们发掘和发展自身的潜能,培养他们行动的能力或内源发展能力。^④

第二,灵活发展社区群体与组织,在多元获益的过程中实现社会融入。基于结构与功能的维度,本文提出“社区群体促进社会融入模式”(见表2)。(1)社区群体:在结构方面,现有的社区群体作为改善的社会组织的一部分,成为社区构建潜在的社会基础;在功能方面,这些群体能够满足社区基本的需要,并不断促进新的小型群体与组织的产生。(2)社区小型志愿者团体与俱乐部:其结构特征主要表现为结构松散,组织成员基于个人兴趣自愿参与,形式较为灵活多样;这些群体具有满足居民多元化的休闲生活服务,并促进社会基层组织的发展的重要功能。(3)社区专业化组织:通过扁平化单一的结构特征,便于高效率的运作与沟通;主要具有发展社区项目、开展社区活动、传递社会服务的功能。社区居民通过这些组织能够帮助服务提

①Lister R. 'Forward', in P. Henderson and H. Sahn on *Social exclusion and community development* London CDF Publications 2001 pp vii-ix

②人民网,“胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话”,<http://tv.people.com.cn/GB/166419/13958766.htm> 2011年02月19日。时立荣:《透过社区看农民工的城市融入问题》,《新视野》2005年第4期。

③李培林,李炜:《农民工在中国转型中的经济地位和社会态度》,《社会学研究》2007年第3期;刘传江,周玲:《社会资本与农民工的城市融合》,《人口研究》2004年第9期。

④钱宁:《农村发展中的新贫困与社区能力建设:社会工作的视角》,《思想战线》2007年第1期。

供者对社区实施有效的管理,改善社区的服务与设施,保护项目投资。(4)社区网络工作:社区项目的发展与服务的传递,带动多主体的参与及合作,能够增加项目组织者与服务使用者之间的互动频率,发展社区网络工作;从而改善社会关系,加强非正式的社会控制,形成积极的融入的网络。在个人层面,稳定的多样的社会网络工作能够改善人们的认同感和幸福感,降低反社会行为,增强社区安全感,“通过文体活动建立起来的交往结构为社区构建提供潜在的社会基础”,^①促进个人社会资本的积累与发展;在集

体层面,通过增进互动与联系,增强社会信任的水平,改善组织能力,带来决策中更多的一致与协同。最终,社区群体通过结构的发展与功能的完善,在社区发展的过程中能够实现多元获益;②社区部门的行动将有限的资源分配到加强社区基层的能力建设中,包括非正式的网络工作、小型草根组织、民主参与的组织中。某种意义上,这些独立的部门正在扮演挑战现有社会福利政策的重要角色,作为社会福利的新形式的先锋,已成为欧洲辅助性原则的真正表达。^③

表2 社区群体促进社会融入模式

多元化功能 ↑ 单一功能	(II) 社区小型志愿者团体与俱乐部: 结构松散, 组织成员基于个人兴趣自愿参与; 满足居民多元化的休闲生活服务, 促进社会基层组织的发展。	(IV) 社区网络工作: 多主体参与合作, 复杂的组织互动与社会互动; 通过非正式的社会控制, 形成积极的融入的网络。
	(I) 社区群体: 作为改善的社区组织的一部分; 满足社区基本的需要, 不断促进新的群体与组织的产生。	(III) 社区专业化组织: 扁平化的单一的组织结构; 发展社区项目, 传递社会服务。
	简单结构	复杂结构

第三,发展社会资本,通过社区融入带动社会融入。社会资本(Social capital)是在联盟、网络、邻里(Alliances/networks/neighborliness)概念的基础上,借用经济学的概念发展而来,社会资本对加强社区有着重要的作用,与社区发展有着密切的联系。^④社区发展实践以社会资本为基础,人们之间的信任与合作是有效开展社区实践工作的前提;同时社区发展能够建立与群体、管理体系以及中介主体之间的联系,加强群体行动与网络工作,发展社会资本,促进高水平的社区融合。所以,社区发展实践需要回应社会资本的不足,以社区为依托,通过社区融入带动社会融入。^⑤(1)社区融入是社区中的个人或群体,平等参与社区活动与行动、社区决策与管理,享有社区服务,增强社区归属感与责任感,降低社区的不平等,促进不同群体之间的和谐共处。社区的新来者与原有居民彼此适应的整合过程中,增进不同群体的沟通和理解,促进社区和谐与发

展。立足草根层面,通过专业社区工作的技能和方法,发展社区服务中心,改善社区服务,回应社区居民普遍性的社会需求;同时通过组织化策略,协助发展社区组织,提供学习机会,促进互动与参与,基于个人与组织的参与激励社区行动,加强组织的能力建设,改善社会关系,实现社会资本的转移与发展,促进社区融入。(2)在社区融入的基础上,发展跨社区融入。跨社区融入是基于网络合作(network/partnership)工作,在更广泛的社区之间建立沟通的渠道,促进资源共享、信息与经验的交流,加强社区之间的联系并发展社会资本的横向联系。(3)决策融入是服务的使用者、受益者通过代表的正式渠道,参与到决策过程中,影响决策的制定与服务的提供。社区是居民政治参与的基本单元,通过政策行动策略,为社区居民代表能够平等参与决策过程提供制度与政策支持,在自下而上的决策融入过程中,逐步影响决策层,加强社会资本的纵向联

①杨敏:《作为国家治理单元的社区:对城市社区建设运动过程中居民社区参与和社区认知的个案研究》,《社会学研究》2007年第4期。
 ②Richardson Liz and Mumford Katharine. *Community, Neighborhood, and Social Infrastructure*, in John Hills (eds), *Understanding Social Exclusion*, Oxford: Oxford University Press, 2002, pp. 202~225.
 ③Gilchrist A. "Community development in the UK - possibilities and paradoxes." *Community Development Journal*, 38 (1), 2003, pp. 16~25.
 ④Sarah B. and Felicity S. "Regenerating Neighborhood: A critical look at the role of community capacity building." *Local Economy*, 16 (4), 2001, p. 291.
 ⑤刘建娥:《乡-城移民社会融入的实践策略研究——社区融入的视角》,《社会》2010年第1期。

系，回应社区居民的普遍性、深层次的需要。总之，通过专业社区工作的介入，依托城市社区组织与群体促进“社区融入”，以改善社区居民的社会服务和社会关系，转移并积累社会资本；在此基础上加强“跨社区融入”，在社区之间开展网络工作，建立社会资本的横向联系；自下而上逐步影响决策层，居民能够参与到决策制定与服务提供过程中，发展社会资本的纵向联系，实现“决策融入”；兼顾广度与深度视角，社会资本从社区内向社区间横向拓展，从草根层向决策层纵深发展，建构社会支持网络，加强市民社会，实现社会融入。社区融入是社会融入的现实路径，通过社区的多元化输入，发展居民社会支持网络，改善社区服务，优化社区政策环境与文化环境，使社区居民特别是新移民能够作为积极的社会成员，充分地参与到社区经济、社会文化与政治生活中，并为其发展做出贡献。

第四，充分发挥政府主导作用，建立政府与社区组织的有效合作机制，保持社区发展的广度与深度。(1) 在广度方面，通过国家职能部门的介入与政府的积极推动，有效地协调个人与群体、社区、当地权威部门的利益关系，并认识理解集体问题与决策的政治特征，依靠集体的努力，从更广泛的政治、社会、经济问题的视角来探索收入、财富、机会和权力分配的制度与规范。例如，英国社会排斥部（SEU）在1998年的研究报告中，认定3000个社区存在高水平的贫困、失业、犯罪、较差的健康服务与学校教育，以及严重的社区设施与环境破坏问题，2000年政府启动社区更新计划回应这些社区的问题与需求。^① (2) 在深度方面，需要不断加强社区发展的价值与机制建设，深化社区群体与政府代理机构之间的合作。如果社区发展仅仅局限于狭隘工具性与功能性目的，只关注具体的项目服务和政策，忽视潜在的价值和普遍原则的交流，忽视法律和机制的建设，那么，这种趋势只能让社区

发展成为地区专业化和基层社会组织发展的工具，而不能带来内在的、深远的社会发展。同时，社区发展实践对居民生活质量的改善难以形成持久的影响，社区发展的成效与价值仍然没有引起一些政策制定者与管理者的充分重视，社区群体与政府代理机构之间形成有意义的合作仍然存在困难。社区工作者面对正式的设置与协议时，往往会有疏离感与挫败感。社区工作者需要不断地调整工作方法，理解部门的复杂性、社会认同以及社区利益，更好地适合当地权威机构的文化与程序。

四、结 语

胡锦涛强调“各级党委和政府要充分认识新形势下加强和创新社会管理的重大意义……把社会管理工作摆在更加突出的位置……最大限度激发社会活力、增加和谐因素，不断提高社会管理科学化水平，不断促进社会和谐稳定，为经济社会发展、为实现全面建设小康社会宏伟目标创造更加良好的社会条件。”^②积极借鉴欧盟国家社区发展实践的基本策略与共享经验，探索适合我国当地社区发展的技能与方法，发展新型的社会管理服务模式，在政府的推动下，充分调动非营利组织、私有部门等多元主体的参与，依托社区组织与群体发展社区网络工作，建构社区居民特别是新到移民的社会支持网络，改善社区服务，使社区居民能够作为积极的社会成员，充分地、平等地参与到社区经济、社会文化与政治生活中，并为其发展做出贡献，促进社会融入与社会和谐。正如麦达克所强调的，^③社区发展正在改变着市民与政府互动的关系，让我们的城市变成一个健康的、兴旺的、融入的社区，人们因为生活品质而选择居住。

(责任编辑 何斯强)

^①Lupton, R and Power A *Disadvantaged by where you live? New Labor and Neighborhood renewal in J. hills and K. Stewart (eds) A more equal society? New Labor, poverty, inequality and exclusion*, Bristol The Policy Press, 2005, p. 119

^②人民网，“胡锦涛在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表重要讲话”，<http://tv.people.com.cn/GB/166419/13958766.html> 2011年02月19日。

^③Murdock Stewart “Community development and urban regeneration” *Community Development Journal* 40 (4), 2005 pp. 439-446.