

# 社会实践结构性巨变 与城市基层共同体的重构\*

——社会学视野下社区建设的“中国经验”(1986- 2012)

彭莉莉 黄家亮

**摘要** 改革开放以来,随着计划经济体制的逐渐解体,我国城市社会实践发生了一系列结构性巨变,这使得旧有的基层社会管理体制——单位制逐渐被新型社区体制所取代。相对于西方自下而上的社区发育实践来说,我国社区建设走的是一条独具特色的道路。理论界必须具有高度的理论自觉意识,认真对待我国社区建设的实践经验,并在此基础上总结出中国特色的社区理论。本文从历史背景、历史使命、实践历程、实践模式等方面入手,梳理了我国社区建设的内在逻辑,并初步概括出社区建设的“中国经验”。

**关键词** 社区建设 中国经验 国家治理单元 社会生活共同体 理论自觉

**中图分类号** C912.81 **文献标识码** A **文章编号** 1004-0730(2012)09-0056-10

如果从 1986 年我国民政部正式提出“社区服务”的概念算起的话,我国社区建设的探索之路已经经历了 1/4 个世纪了;如果从 2000 年中共中央和国务院正式提出在全国全面展开社区建设算起的话,我国大规模的社区建设也已经走过 10 余年了。然而,长期以来一直困扰着我国社区研究者的一个基本问题并没有得到解决,那就是尽管社区建设搞得热火朝天,但总感觉其与我们观念中的社区不是一回事,或者说与我们通常所接受的来自西方的社区理论相差甚远。要解决这种理论与实践的背离,就必须认真对待我国社区建设的实践和经验,深入梳理和总结社区建设的“中国经验”,而不能仅仅停留于戴着西方社区理论的有色

眼镜来指责中国社区建设的实践,甚或削足适履,拿中国社区建设的实践去适应西方的社区理论。这就要求我们确立起高度的理论自觉意识,重新反思我国社区建设的实践历程和内在逻辑,并在此基础上逐渐构建出中国特色的社区理论。这是我国社区研究者的重大历史使命,本文就是试图进行这样一种尝试。

## 一、城市社会实践的结构性巨变与我国社区建设的历史使命

新中国成立后,我国城市基层社会管理体制经历了从“单位-街居制”到“社区制”的历史变

迁。改革开放后,城市社会实践的结构性巨变把社区从基层社会管理体制的边缘推到了中心地位,并赋予了我国社区建设的双重使命。

### (一)“单位-街居制”的运作模式

单位制源于中国共产党在战争年代建立的针对“公家人”的供给制度,即对包括党群团体、军队、政治机构和国营企事业单位成员在内的公职人员一律实行供给制,其范围逐渐扩展到衣、食、住、行、学、生、老、病、死、伤残等各方面,依照个人职务和资历定出不同等级的供给标准。这一管理体制最大的优势就是可以使党保持充分的动员能力,从而保证了党和军队的强大战斗力。<sup>[1]</sup>新中国成立后,随着党的组织系统向一切社会组织延伸,这种“公家人”管理模式得以延续,并发展成为适应计划经济体制,融政治、经济、社会功能于一体的特殊社会组织形式单位制。<sup>[2]</sup>我国城市居民的生产、生活全方位地纳入工厂、机关、企业、学校等“单位”的轨道,由单位解决城市居民的一切问题。在单位内,各类劳动组织根据国家的总体计划对劳动者进行劳动分工,进而按照一定的标准向他们分配所需要的社会资源,向他们支付各种生活必需品,并组织他们开展本职工作之外的政治和社会活动,同时对他们实行较全面的管理。<sup>[3]</sup>从城市生活空间结构看,“单位制”的最大特征就是生产空间与生活空间重叠,一个单位就是一个小社会,基本能够满足单位成员从摇篮到坟墓的所有需求。<sup>[4]</sup>从社会资源配置模式看,单位制最明显的特征就是“行政制”,即通过政府的行政力量按照单位和单位成员的行政级别自上而下配置资源。

单位制的建立使得国家实现了对体制内人员的有效管理,实现了国家对基层社会的有效整合。但是,单位制发挥作用的范围是仅仅限于有单位的人,为了对大量游离在单位之外的人员(如社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等)进行有效管理,街居制应运而生。<sup>[5]</sup>1954年12月,第一届全国人民代表大会常委会第四次会议通过了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条

例》,第一次用法律的形式确立了我国街道办事处和居民委员会的性质、地位、作用和设置。到1956年,全国各地相继完成了街道办事处和居民委员会两级组织的组建工作,从此“街居体制”和“单位体制”一起共同构成了我国城市社会的基层管理体制。在“单位-街居制”的架构之下,“单位制”和“街居制”经过一段时间的齐头并进、各自发展、平衡运行后,单位制逐渐占据上风。大致从1958年后,随着社区单位化和单位社区化双向运作速度的加快,单位社会进入全盛时期,越来越多的人进入到“单位”,而游离于单位之外的人群越来越少,“街居制”越来越萎缩,到“文化大革命”时期,社区被彻底边缘化。<sup>[6]</sup>因此,可以说在计划经济时期,“单位”是居于主导和中心地位的,而“街居”则居于辅助和边缘地位。

### (二)城市社会实践结构性巨变与“社区制”的兴起

以单位制为主、街居制为辅的城市基层管理体制是与计划经济体制紧密联系在一起。改革开放后,随着计划经济向社会主义市场经济的转型,我国城市社会发生了深刻的结构性变革,传统的“单位-街居制”模式随之瓦解,“社区制”正是在因应这一“巨变”的过程中被推上了历史舞台。

首先,城市化的飞速发展使得城市规模和人口结构发生了巨大的变化。20世纪80年代以后,随着城乡“二元体制”及“户籍制度”的松动,人口流动进入控制松动阶段。上世纪80年代以来,中央将城市建设和城镇发展问题放在突出的位置,并明确提出了重点发展小城镇的城市化战略。据统计,1980年,我国有直辖市3个,地级市107个,县级市113个,市辖区467个;1995年,地级市发展到210个,县级市427个,市辖区706个;2002年,地级市增至275个,县级市减少到381个,市辖区达到830个。1978年,我国有建制镇2176个;到1988年,发展到11481个;1992年后,我国城市化进入高速发展期,到2001年底,建制镇已突破2万个,达到20374个;2002年新增227个,达到

20601 个。与城镇化步伐加快相伴随的是城市人口的剧增。1978 年,我国城镇人口为 1.72 亿人,1989 年增至 2.95 亿人,1997 年为 3.69 亿人,2001 年底达到 4.8064 亿人。<sup>[7]</sup>伴随着城市化的快速发展,城市流动人口也开始大量出现。特别是自上世纪 90 年代以来,随着城乡差别的扩大和二元体制的进一步松动,大量农村剩余劳动力涌入城市,使得城市流动人口空前增加,城市的人口结构也发生了很大改变。对日益剧增的庞大城市人口特别是流动人口进行有效管理和服务,需要一种新的组织形式。

其次,单位制的逐渐解体使得“单位人”迅速向“社会人”转化。随着社会主义市场经济体制的逐渐建立,传统的单位制不可避免地走向解体。三资企业、个体私营企业、民办非企业组织、非营利性社会组织等非“单位”性质的新社会组织和新经济组织的出现,使得单位不再是人们就业的唯一选择;国企改革后,出现了大批下岗失业人员,他们不再受到单位的庇护;劳动用工制度和社会保障制度的改革也逐步弱化了“单位”对职工的约束力,职工与单位之间的关系越来越松散,大量“单位人”开始向单位外流失。总之,越来越多的“单位人”转变为“社会人”,即使仍然留在单位内的职工,对单位的依赖也越来越少,单位所能够提供的福利也越来越少,“单位”的服务功能、福利功能、保障功能以及政治宣传功能正在弱化,居民与“单位”之间的关系正在向纯粹的雇佣关系发展,“单位”的“生活空间”功能逐渐被剥离而蜕化为单纯的“生产空间”。

再次,社会三大部门的分化使得社会资源配置模式发生了改变。在计划经济时代,政府集不同角色于一身,成为社会生活各个领域组织、领导、管理的唯一主体,兼具政治、经济、社会三位一体的功能,而单位制正是这种体制运行的基本形式。改革开放后,通过经济体制改革和社会体制改革,我国先后经历了“政企分开”、“政社分开”、“企社分开”等过程,对政府的权力进行了一些必要的调

整,逐步把原来政府“办企业”、“办社会”的职能剥离出来,分别交由市场和社会承担,实现了政府、市场、社会三大部门分工协作的良性局面。三大部门的分化使得整个社会的重心向下转移,整个社会的结构向扁平化方向发展,人们更多地是在市场和社会领域寻求自己各种需求的满足。这样,整个社会的资源配置模式由政府一维垄断转向了政府市场社会的“三维合作”,“行政制”的功能大大削弱。<sup>[8]</sup>但随之而来的问题是,在后单位制时期,多维主体如何向“生活空间”中的社会成员有效配置社会资源。

城市社会的结构性“巨变”对基层管理模式提出了新的要求,“街居”这一具有一定管理功能但长期处于边缘地位的组织平台越来越多的承接了从单位外溢而出的诸多功能,社区的地位日益凸显,并逐渐成为“后单位制时期”社会整合的基础平台。

### (三) 社区建设的历史使命

以上分析表明,我国社区的兴起是有其特殊的历史背景和内在逻辑的,这也决定了我国社区建设具有特殊的历史使命。这主要表现为以下两大方面:

首先,重构整个社会的基本治理单元。正如有学者指出的那样,“中国社会的‘单位组织’就其本质来说,是一种统治的形式和工具”,“单位组织作为一种统治制度或结构,是国家实现统治的中介环节”,“各种各样的单位组织,并非仅仅是一个纯粹的‘工作场所’”。<sup>[9]</sup>从国家治理的角度来看,在现代社会中,国家要实现对整个社会的有效治理,必须将整个社会划分为若干基本单元,然后通过科层制管理、提供社会服务等形式实现国家意志和社会整合。而单位制解体后,整个社会的组织形式发生了变化,作为人们集中生活的地域性组织和具有一定管理基础的自治性组织,社区成为社会治理基本单元的最佳选择。而近 30 余年的实践也表明,社区越来越成为各种社会群体的聚集区、各种社会利益的交织处、各种社会矛盾的交汇点、各

种社会组织的落脚点、各种社会资源的承载体,也是社会建设和民生保障的支点,只有一个个社区和谐了,整个国家才能和谐。因此,社区建设的首要使命就是要将社区打造成一个个和谐稳定并能够有效贯彻实施政府决策、实现社会控制和社会整合的基本单位。当然,要实现这一使命,不能仅仅依靠“管理”,更要通过为社区居民提供各种优质“服务”。

其次,重构人们社会生活的基层共同体。人是社会性动物,离不开一定的生活上互帮互助、精神上相互依恋、具有亲密关系的共同体。在一个具有高度流动性和异质性的现代工业社会中,社区就是一个天然的地域性社会生活共同体。从“社区”概念的起源来看,正是出于对建立在契约基础之上、由“理性的”意志所形成的现代社会的厌倦和对前工业社会基于血缘、亲情、共同习惯和传统纽带的共同体的眷恋,德国社会学家斐迪南·滕尼斯提出了 Gemeinschaft(社区)与 Gesellschaft(社会)这一概念。<sup>[10]</sup>后来,美国社会学家 R. E. 帕克等城市生态学研究者又赋予了其地域性的含义。随后,在漫长的历史时期,“社区”概念发生了复杂的变化,不同学者从不同角度对其进行了界定,如据著名美籍华裔社会学家杨庆堃 1981 年的统计,截至当时,关于社区的定义已多达 140 余种。但无论这一概念的侧重点和表述方式如何不同,其核心意涵是非常清晰的,那就是对“共同体”的追求。<sup>[11]</sup>可以说,“共同体”是社区的本质,从这种意义上来说,虽然聚居在同一区域,但没有稳定的情感认同和交往合作的人群不能算作社区。因此,我国社区建设的第二重使命就是要通过创造优美、舒适的生活环境,提升人的生活质量,使社区成为一个‘生活共同体’,通过人与人的交往与沟通,形成祥和、团结、合作的社会环境,使社区成为一个‘社会共同体’,通过互助共济,构成一种我为人人、人人为我的理想与道德境界,提倡诚信友爱、奉献,使社区成为一个‘精神共同体’,通过强化社区团结、法律意识,构建共同的社会价值观和共同的精神

追求,推动社区发展和社会协调发展,使社区成为一个‘文化共同体’。<sup>[12]</sup>

正是基于以上历史背景和历史使命,在改革开放以来,我国的城市社区建设逐渐从自发走向自觉,逐渐探索出了一条具有中国特色的社区发展道路。

## 二、城市社区建设:从自发到自觉的实践探索

上世纪 80 年代中期以来,社会各界对社区的重要性、社区建设的规律性的认识逐渐提高,社区建设的实践也逐渐从点到线到面、最终作为党和政府治国理政的一项重大战略性基础工程在全国铺开。这一过程大致可以划分为三个阶段:

第一,社区服务阶段(1986~1990 年)。我国的社区建设是在社区服务的基础上发展而来的。“社区”这一概念作为政策性语言引入城市管理源于 1986 年民政部提出的口号,即在城市中开展社区服务工作。1987 年 9 月,民政部在武汉召开全国城市社区服务工作座谈会,总结、交流了武汉、上海、天津、北京、常州等 20 个大、中、小城市社区服务工作的经验,并部署在城市开展社区服务工作,探索建设具有中国特色的社会服务体系。在这一阶段,社区服务活动主要以传统的民政服务对象如烈军属、孤老户、特困户、残疾人等为对象。1989 年 9 月,民政部在全国召开了社区服务工作会议,进一步总结各地社区服务工作的经验,提出要争取社会各界的广泛参与,以社会效益为目的、以经济效益为手段,走“以服务养服务”的道路等思路,对社区服务工作的进一步开展具有重要的指导意义。同年 12 月颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定:“居委会应当开展利民便民的社区服务活动”,这意味着开展社区服务成为居委会的法定职责。

第二,社区建设的准备、实验阶段(1991~1999 年)。随着社区服务的深入开展,社区服务的对象逐渐超出了传统的民政对象,其所涉及的项目也

远远超出了社区服务所涵盖的内容。为了更好地促进社区服务和整个社区工作的全方位发展,“社区建设”这样一个内涵更为丰富的概念被提出来了。1991年5月31日,当时的民政部长崔乃夫在听取基层政权建设司汇报工作时,从加强基层政权建设、增强城市基层政权凝聚力的角度指出,城市基层组织建设和社区建设应着重抓好社区建设。这是官方第一次正式提出“社区建设”这一概念。1992年10月,中国基层政权建设研究会在杭州市下城区召开了“全国城市社区建设理论研讨会”,从理论和实践上深入探讨了社区建设的问题,把社区服务推到了社区建设的新阶段。1993年开始,镇江等地开始了社区建设的实践探索。1995年,上海进行了“两级政府、三级管理”的试点工作。1998年,国务院机构改革中,民政部被赋予了“指导城市社区居委会建设,……推动社区建设”的职能,同时,基层政权司更名为基层政权和社区建设司。1999年,民政部确定了26个“全国社区建设实验区”。<sup>[13]</sup>在一年多的探索中,各实验区大胆实践、勇于创新,创造出许多各有特色的经验和做法,为社区建设在全国的整体推进提供了思路、奠定了基础。

第三,社区建设的全面实践阶段(2000年至今)。在总结26个城市社区建设实验区试点经验的基础上,2000年11月13日,民政部向中共中央和国务院上报了《关于在全国推进城市社区建设的意见》。同年11月19日,中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发了《中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》,即社区建设史上著名的“中办发[2000]23号文件”。自此,社区建设在全国范围内全面展开,进入了整体推进、全面拓展的新阶段。2001年3月15日,九届全国人大四次会议审议通过的《国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》设专节对社区建设的发展目标和任务进行了系统的阐述。2001年,为了全面贯彻落实“中办发[2000]23号文件”精神,创建一批具有榜样和示范作用的先进典型,民政部下发了《全国社区建

设示范活动指导纲要》,从而启动了全国社区建设示范市和示范区创建活动。党的十六大以来,中央提出构建社会主义和谐社会、加强改善民生为重点的社会建设等重大战略任务,从2011年开始,中央又明确提出加强和创新社会管理体制,提高社会管理科学化水平、建设中国特色社会主义社会管理体系的战略任务。无论是构建社会主义和谐社会,还是加强社会建设、创新社会管理,都离不开社区这一抓手,社区建设的地位被逐渐提高到党和国家治国理政的重要战略性基础工程的高度。在中央和各级政府的推动之下,全国各地展开了轰轰烈烈的社区建设运动。

如果说在第一个阶段,我国对社区的重视还主要是出于对单位制解体所带来的压力的本能反应的话,到第二个阶段,我国的社区建设实践的自觉性已大大加强了,各地已开始纷纷探索适合本地区的基层管理体制。而在第三个阶段,全国范围内的大规模社区建设运动则完全是一种从中央到地方的致力于构建一种新型基层治理模式的自觉行动。

### 三、城市社区建设的多元化实践模式

对我国来说,社区建设是一个新鲜事物,没有固定的模式,中央鼓励各地大胆探索地方特色的社区建设模式。因此,现阶段中国社区建设的一个突出特点就是多元化发展。我们很难统计当前中国究竟有多少种社区建设模式<sup>[14]</sup>,但是透过各种风格不同的社区建设模式,我们可以得出中国社区建设的一些规律性认识,即社区建设的“中国经验”。以下简要介绍几种具有典型意义的社区建设模式。

(1)“上海模式”。从1995年5月开始,上海就在十个区的十个街道进行了“两级政府、三级管理”的试点,后来又发展为“两级政府、三级管理、四级网络”。在十多年的实践中,这一体制越来越成熟,成为上海社区建设的一个主要特色。上海将

社区定位在街道层面,在保持街道作为区政府派出机构性质不变的前提下,通过向街道适度放权,实现政府行政管理重心的下移,强化政府在街道社区层面即第三级的行政权力与行政效能。此外,上海还在街道以下,即居民委员会所属的居民小区,构筑起第四级管理与服务的网络。这一体制的重点在于依靠政府的强大推动力和在雄厚财力的支持下,建立权责统一、条块结合、以块为主的社区管理体制。<sup>[15]</sup>

(2)“沈阳模式”。沈阳模式的特点主要表现在三个方面:第一,将社区定位为小于街道办事处、大于原来居委会的地域层面,按照地域、人群、制度、认同感四大要素,对社区地域范围做了调整,每个社区的规模大多为 1000~1500 户,同时对单位型社区作了“可适当扩大或缩小”的规定。第二,在区、街两级建立“党政工作联席会”,由区、街领导和辖区内单位代表组成,行使辖区内的协商议事权力;在区一级建立由区领导任主任的“社区建设指导委员会”,下辖 6 个专业委员会,按职能范围负责进行协调和监督;在街道一级建立“社区建设工作委员会”,负责具体的管理事宜。第三,在社区居委会一级构建基于“社区自治、议行分设”的社区治理结构,建立起社区党组织(领导层)、社区居民代表大会(决策层)、社区委员会(执行层)、社区协商议事委员会(协商层)等组织体系。<sup>[16]</sup>

(3)“盐田模式”。从 1999 年开始,深圳盐田区开始社区治理体制改革,经过“居——企”分离、“议行分设”理念下的“一会(合)两站”体制、“一会(分)两站”体制三次制度创新,逐渐确立了比较成熟的“盐田模式”。其主要创新在于按照“议行分设”的理念,剥离社区居委会的行政职能,将其变为一个议事和监督机构,回归其自治组织的法律定位,而新设社区服务站和社区工作站作为社区居委会的工作机构。社区服务站作为社区居委会组建的民办非企业单位,隶属于社区居委会,面向居民开展公益活动。社区工作站是区政府设在社区的唯一承接政府下达社区的各类行政事务的工

作平台,其在行政管理上接受街道办事处的领导,在业务上接受相关职能部门的指导、监督。通过这种架构理顺了政府和社区的关系,既增强了政府的管理水平,也强化了社区的自治功能。有学者称其开创了一种“强国家—强社会”的社区建设范式。<sup>[17]</sup>

(4)“江汉模式”。“江汉模式”是对武汉市江汉区社区建设模式的概括,主要特色就是坚持社区自治的方向,以社区为平台,通过制度变迁,在每个社区范围内,建立一种行政调控机制与社区自治机制相结合、行政功能与自治功能互补、行政资源与社区资源整合、政府力量与社会力量互动的社区治理模式。<sup>[18]</sup>这一模式强调转变政府职能,增加社区的自治性。他们通过民主协商和依法选举,构建了社区成员代表大会、社区居民委员会和社区协商议事会等社区自治组织,逐步完善社区居民的自治机制,将“政府依法行政”和“社区依法自治”结合起来,实现社区的“四自六共”,即自我管理、自我教育、自我服务、自我监督和共居一地、共同管理、共促繁荣、共保平安、共建文明、共求发展。<sup>[19]</sup>

(5)“上城模式”。作为新中国第一个居委会诞生地,杭州上城区在社区建设方面一直在不懈探索、大胆实践。“上城模式”最重要的制度创新是“三位一体”的社区治理体系和“二化四网六平台”的“5A”社区服务信息化模式。所谓“三位一体”的社区治理体系是指建立社区党组织、社区居委会、社区公共服务工作站三个组织相互协调的组织架构,在社区党组织的统一领导下,社区行政性事务由社区公共服务站承担,自治性事务由社区居委会承担。三套机构实行交叉任职,社区公共服务工作站站长由社区党组织书记兼任,副站长由社区居委会主任兼任;书记、主任“一肩挑”的社区,副站长由社区党组织副书记或社区居委会副主任兼任。所谓“二化四网六平台”的“5A”社区服务信息化模式,是指通过信息化的手段来提高社区服务和社区管理的效率,具体涵义包括:“二化”是指社

区管理信息化和社区服务信息化;“四个网络”是指“e 家人”社区事务管理网、社区电脑服务网、社区电视服务网、社区电话服务网;“六平台”是指社区事务管理平台、居民互动网络平台、公共服务信息平台、社会志愿服务平台、居家养老服务平台、为民服务联盟平台。“5A”目标即任何人(Anyone)、任何时候(Anytime)、在任何地点(Anywhere)、通过任何方式(Anyway)得到任何服务(Anyservice)。通过这一清晰的架构,不仅大大提升了社区工作的效率,而且搭建出一个资源共享的信息平台,实现了政府、企业、居民的多方双赢。<sup>[20]</sup>

#### 四、社区建设的“中国经验”

无论是从历史背景、历史使命还是从实践历程、实践模式来看,我国社区建设都呈现鲜明的中国特色和独特的内在逻辑。经过 20 多年、特别是最近 10 余年的实践探索,我国社区建设已经逐渐形成了一些相对比较成熟的经验。这既是我国社区建设已有实践的结晶,也是未来社区建设进一步推进的基础。下面笔者尝试作一个初步的概括:

(1)社区的双重属性和社区建设的双向模式。所谓社区的双重属性,是指我国所致力于建设的社区既是“作为国家治理单元的社区”<sup>[21]</sup>,又是“作为人们社会生活基层共同体的社区”。这既是社区的两种属性,也是社区理论关于社区的两种假设。西方社区理论往往将这两种属性对立起来,只强调后一种属性,而排斥前一种属性,而且整个社区理论也是建立在后一种假设的基础之上的。实际上,在我国,社区的这两种属性是一体两面、缺一不可,而且处理得好(如正确处理社区管理与社区服务的关系、合理利用信息化手段等)是能够相互促进的。这是对中国社区建设的一个基础性认识。所谓社区建设的双向模式是指我国社区建设的具体路径是自上而下的政府推动与自下而上的经验汇集的良性互动。在西方,社区经历了一个长期的自下而上逐渐发育的过程,而我国社区建设则是

在政府行政推动下启动的。但这种自上而下的推动并不是凭空进行的,而是汇集了各种地方创新的经验。中央随时从地方提取制度创新的成果并加以改造后在更大范围内推广,地方也具有很大的自主创新空间。

(2)社区和谐的目标取向及两个维度。以社区和谐为目标,致力于在陌生人世界里构筑人际关系和谐的社会共同体和在价值观念开放多元的环境中构建社会认同度高的意义共同性。新世纪以来,社区建设成为和谐社会建设整体战略的一个重要基石,社区的和谐是社区建设的根本目标,所以,从中央到地方,关于社区建设的话语表述前都被冠以“和谐”二字。而中国的“和谐”的理念又是植根于中国传统的“和合”文化和集体主义传统之中的,与西方基于权利争斗和个人主义基础之上的利益妥协是有所区别的。更进一步讲,社区的和谐建设包括“硬”、“软”两个维度:从“硬”的方面来看,就是要在陌生人世界里构建人际关系和谐的社会生活共同体;从“软”的方面来看,就是要在价值观念开放多元的环境中构建社会认同度高的精神共同体。<sup>[22]</sup>因此,社区建设的各项具体举措是否得当,要看其是否从根本上能够促进社区的和谐,促进基层社会生活共同体和精神共同体的形成。

(3)以理顺三大部门关系、构建多元复合的社区治理体系作为社区建设的主线。政府、市场、社会是社区建设的三大主体,三者既是相互关联的整体,又是相对独立的、有着各自独特运作逻辑和特长的三大部门,只有三大部门的关系理顺了,社区建设的各项事业才能得到充分自由的发展。如同经济体制改革主要是围绕国家与市场关系的重建这一主轴展开一样,包括社区体制改革在内整个社会体制的改革是围绕着国家与社会关系重建这个主轴展开的。<sup>[23]</sup>具体到社区建设中,就是要处理好社区各主体之间的关系,具体说就是要处理好自治组织、行政组织和市场组织的关系。我国的社区制与过去的单位制、街居制有着千丝万缕的联系,所以行政化过强而自治能力不足一直是制

约社区发展的瓶颈。但需要强调的是,自治不等于不要政府和市场等其它主体,而是要正确处理政府、市场和社会的关系,合理划定三者的分工,正是在这种意义上,有学者指出“自治是一种关系、一种分工、一种过程”<sup>[24]</sup>。如何处理好作为自治组织的社区居委会和作为行政组织的街道之间的关系,既要防止居委会的行政化又要防止其边缘化或空心化,是社区体制改革的首要任务。<sup>[25]</sup>在实践中,几乎所有城市的社区制度创新首先都是围绕这一核心问题展开的,而且一个普遍的做法就是在社区设置社区服务平台——各地有社区工作站、社区服务站、社区居民事务办理站、社区事务代办站等不同叫法,履行政府的行政职能,从而减轻社区居委会的负担,使其逐渐“去行政化”。尽管在社区服务平台与社区居委会、街道以及政府职能部门之间的关系上,不同城市往往有不同的探索,如“居站分设模式”、“居站并设模式”、“多居一站模式”、“社区专干模式”等等<sup>[26]</sup>,但无论是哪一种模式,在强调社区各主体之间合作共治、复合治理方面是一致的。

(4)以提高社区服务水平、改善社区民生作为社区建设的中心内容。如同改善民生是社会建设的重点一样,优化社区服务、改善社区民生也是社区建设的重点。中国社区建设正是从社区服务延伸而来,但现代社区服务的内涵已远远超过传统的以特殊群体为对象的社区服务,具有以下特点:在理念上,要实现从“小服务”到“大服务”的转变,确立服务对象普惠化、服务主体与服务机制多元化、城乡社区服务均等化的新型社区服务理念;在体制上,要建立起能够最大限度包容各种社区主体、承接和整合各种社区资源的社区复合治理体制;在机制上,要善于运用信息化、标准化、品牌化等机制最大效率地整合和运用各种社区资源;在社区服务内容上,要强调“四个面向”,即面向各类困难群体和优抚对象开展福利服务,面向普通居民开展便民生活服务,面向企事业单位和机关团体开展“后勤保障”服务,面向下岗失业人员开展

就业再就业和社会保障服务。<sup>[27]</sup>其中,特别要指出的是,信息技术平台对于现代社区服务具有至关重要的作用,实践表明,凡是信息技术手段运用得好的地方,社区资源就整合得好,社区服务水平就提高得快,如杭州上城区的以“二化四网六平台”为框架的“5A”社区服务信息化模式<sup>[28]</sup>、北京市的以 96156 社区服务信息网络平台为框架的“96156 社区服务模式”<sup>[29]</sup>、浙江海曙区的以 81890 服务平台为框架的“81890 社区服务模式”<sup>[30]</sup>。

(5)以社区党建为龙头带动社区建设的其它方面是中国社区建设的独特路径。社区建设的内容丰富多样,包括社区党建、社区组织、社区服务、社区保障、社区文化、社区教育、社区治安、社区卫生等方方面面;社区的主体多种多样,包括党组织、居委会、业主委员会、物业公司、民间组织、志愿组织等。但党组织在社区建设中发挥核心作用,是整合陌生人世界不可替代的主导力量。各地社区建设的经验表明,通过基层党建带动社区建设,即“以党建带社建”,是中国社区建设的独特路径。具体说,从治理结构来看,社区运转模式通常有“1+1”(社区党组织+社区居委会)、“1+2”[社区党组织+(社区居委会+社区工作站)]、“1+2+1”[社区党组织+(社区居委会+社区工作站)+社区志愿者大联盟]、“1+3”[社区党组织+(居民委员会、业主委员会+物业企业)]、甚至还有“1+4”的,即在“1+3”中再加上商会。但不管是哪种模式,都离不开“1”这个作为整合核心的基层党组织,目前没有任何社会力量能在基层起到这样的整合作用。而且,研究表明,越是陌生化程度高的社区,越需要社区党组织的支撑。因此,有学者说“离开了以基层党组织为整合陌生人世界的主导力量、创造新的连接这个基本经验,就不可能理解中国社区建设的过去、现在和未来,也不可能真正理解中国社区建设最大的特色。”<sup>[31]</sup>

当然,“理论是灰色的、实践之树常青”,中国社区建设的已有经验远远不是以上几条可以囊括完全的,而且日新月异的社区建设实践还会源源

不断地为我们提供更多的新鲜经验。相信,只要我们的理论界真正树立理论自觉意识,从我国社区建设的实际出发,而不是从西方既有理论框架出发,一定能够更加深入、客观地洞察我国社区建设的逻辑,并构建出更加具有解释力的中国特色社区理论。

注释:

- [1] 何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,《管理世界》,2006年第3期。
- [2] 路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》,1989年第1期。
- [3] 雷洁琼:《转型中的城市基层社区组织》,北京,北京大学出版社,2001年,第81页。
- [4] 顾朝林:《中国城市地理》,北京,商务印书馆,1999年,第398页。
- [5] 街居制的设计者彭真认为:“由于我们现在的工业还很不发达,同时还处在向社会主义过渡的新民主主义社会阶段,即使在现代工业较发达的城市中,仍有很多不属工厂、企业、学校、机关的无组织的街道居民,这种人口在有的城市中,甚至多至百分之六十以上。建立城市居委会和街道办事处是为了把街道居民逐步加以组织并逐渐使之就业或转业,为了减轻现在在区政府和公安派出所的负担。”彭真:《彭真文选(一九四一——一九九〇年)》,北京,人民出版社,1991年,第241页。
- [6] 对这一过程的详细分析,参见吴群刚、孙志祥:《中国式社区治理:基层社会服务管理创新的探索与实践》,北京,中国社会科学出版社,2010年,第32~48页。
- [7] 潘小娟:《中国基层社会重构——社区治理研究》,北京,中国法制出版社,2004年,第46页。
- [8] 郑杭生:《走向更加合理的社会资源配置格局——新中国60年社会发展与建设成就》,载于

郑杭生主编:《新中国60年·学界回眸:社会学与社会建设卷》,北京,北京出版社,2009年,第1~43页。

[9] 李汉林、李路路:《资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构》,《社会学研究》,1999年第4期。

[10] 参见(德)斐迪南·滕尼斯:《共同体与社会——纯粹社会学的基本概念》,林荣远译,北京,商务印书馆,1999年,第265~267页。

[11] 郑杭生、杨敏、黄家亮等:《中国特色和谐社区建设“上城模式”实地调查研究》,北京,世界图书出版公司,2010年,第18~19页。

[12] 马丽华:《关于如何构建“和谐社区”的几点思考》,载于社会学视野网 <http://www.sociologyol.org/yanjiubankuai/tuijianyuedu/tuijianyueduliebiao/2009-08-03/8510.html>。

[13] 多吉才让主编:《城市社区建设读本》,北京,中国社会科学出版社,2001年,第692~698页。

[14] 有学者曾将中国社区建设模式作为研究主题,在他们的著作中,着重介绍了“镇江模式”、“上海模式”、“青岛模式”、“沈阳模式”、“南京模式”、“武汉模式”、“天津模式”、“北京模式”。参见王青山、刘继同:《中国社区建设模式研究》,北京,中国社会科学出版社,2004年。

[15] 参见何海兵主编:《和谐社区:上海和谐社区建设报告》,上海,学林出版社,2012年。

[16] 参见王青山、刘继同:《中国社区建设模式研究》,北京,中国社会科学出版社,2004年,第164~175页。

[17] 参见侯伊莎:《激活和谐社会的细胞——“盐田模式”制度研究》,北京,中央编译出版社,2007年;王巍:《社区治理结构变迁中的国家与社会》,北京,中国社会科学出版社,2009年。

[18] 陈伟东:《城市基层社会管理体制变迁:单位管理模式转向社区治理模式——武汉市江汉区社区建设目标模式、制度创新及可行性研究》,《理论月

刊》2000 年第 12 期。

[19] 详细分析参见张平主编：《中国和谐社区——江汉模式》，北京，中国社会科学出版社，2010 年。

[20] 参见参见郑杭生、杨敏、黄家亮等：《中国特色和谐社区建设“上城模式”实地调查研究》，北京，世界图书出版公司，2010 年；陈微、马丽华：《中国和谐社区——上城模式：共建、共治、共享的 333+X 社区大服务体系实证研究》，北京，中国社会科学出版社，2010 年。

[21] 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。

[22] 郑杭生主编：《和谐社区的理论与实践——以广州深圳实地调查为例的广东特色分析》，北京，党建读物出版社，2009 年，第 8~12 页。

[23] 郑杭生、杨敏、黄家亮等：《中国特色和谐社区建设“上城模式”实地调查研究》，北京，世界图书出版公司，2010 年。

[24] 郑杭生：《社会公平正义与和谐社区建设——对社区建设的一种社会学分析》，《中国特色社会主义研究》，2007 年第 6 期。

[25] 郑杭生、黄家亮：《论我国社区治理的双重困境与创新之维》，《东岳论丛》，2012 年第 1 期。

[26] 吴群刚、孙志祥：《中国式社区治理：基层社会服务管理创新的探索与实践》，北京，中国社会科学出版社，2010 年，第 156~162 页。

出版社，2010 年，第 156~162 页。

[27] 黄家亮、郑杭生：《社会资源配置模式变迁与社区服务发展新趋势》，《社会主义研究》，2012 年第 3 期。

[28] 具体分析参见郑杭生、杨敏、黄家亮等：《中国特色和谐社区建设“上城模式”实地调查研究》，北京，世界图书出版公司，2010 年，第 159~243 页。

[29] 具体分析参见黄家亮：《论社区服务中国家、市场与社会的互构——以北京市 96156 社区服务模式为例》，《北京社会科学》，2012 年第 3 期。

[30] 具体分析参见许义平：《边界超越和效率提升——宁波 81890 服务模式的优势与创新》，《中共浙江省委党校学报》，2010 年第 4 期。

[31] 郑杭生：《破解在陌生人世界中建设和谐社区的难题——从社会学视角看社区建设的一些基本问题》，《学习与实践》，2008 年第 7 期。

\* 本文为北京市优秀博士学位论文指导教师人文社科类项目的阶段性成果之一，编号：YB20101000203，项目主持人：郑杭生。

作者简介：彭莉莉，华中师范大学社会学院博士生，湖北武汉，430079；黄家亮，北京科技大学社会学系副教授，中国人民大学社会学理论与方法研究中心副研究员，北京，100872。

（责任编辑：羽林）