

# 第 1 章

## 社区与社区治理

### 【学习目标】

通过本章学习，读者应该理解社区的内涵与性质，了解社区的构成要素和中西方社区建设的发展历程，在了解“治理”与“统治”区别的基础上领会社区治理的内涵、基本原则，识记社区治理的主体与内容。

### 1.1 社区概述

对社区内涵、构成要素、性质及其变迁的了解，是我们理解社区治理的理论基础；而中西方社区建设的发展历程是我们把握当前城市社区治理的现实基础。

#### 1.1.1 社区的内涵及其演变

“社区”对当前中国普通老百姓来说不是个陌生的字眼，但若仔细追问“何为社区”能解释得清楚者却寥寥无几。这实际上与“社区”概念复杂性有关，其复杂性不仅表现为社区概念的古今差异，还表现为社区概念的中西差异，以及在信息时代社区概念所获得的新的内涵。

“社区”是个外来词，在我国古代社会里，只有“社”和“区”的概念，却没有将两个字合称的“社区”的概念。那么，在中国传统语境中“社”表示什么意思呢？据罗竹风主编的《汉语大词典》和陈宝良所著的《中国的社与会》一书中的研究，大致有以下几种解释<sup>①</sup>：古代的土地神；古代祭祀土地神的坛；祭土地神，后来也泛指民间在社日举行的各种迎神赛会；古代乡村基层行政单位，其所管辖的范围大小和人口多少，依时代不同、地方不同各有变化；信仰相同、志趣相投者结合在一起的社会团体；行业性的团体。“区”，在我国古代也有几种含义：隐匿；有一定界限的地方或范畴，即区域；住宅或小屋；畦田；区别、划分；微小的，如“区区小事”中的用法；用作

<sup>①</sup> 罗竹风主编. 汉语大词典（第七卷）[Z]. 上海：汉语大词典出版社，1991：831；陈宝良著. 中国的社与会[M]. 杭州：浙江人民出版社，1996：1-5.

数量词，其意义相当于“所”“处”“座”“尊”等。从上述初步的梳理中可以发现，中国传统语境中的“社”与“区”与当前对“社区”的理解还有一定的差距。罗建平则在对“社”和“区”的语源追溯的基础上，结合相应的心理原型，分析社区的本质属性，由此揭示社区原型。他认为，社”是社神，是土地神，“神”的象征意义在于对居住地的敬仰和热爱，就像古希腊人对城邦的敬仰和热爱。在此基础上，才有活跃的社区生活，从前的社戏，今日的社交都与本土属性相联系。这就是“社”之原型中的社区含义。“区”的区域性不单是地理特征的区域，而是蕴含着资源特征的区域。因此，“社”是大地的本源，人的心性的归属地；“区”是社区政治人的实现形态，体现了社区的内在动能和主导力量。在此基础上，可以把社区理解为类似古希腊的城邦政治，一种原生态的政治。<sup>①</sup>可见，我国古代的“社”与“区”的概念中，实际上已经包含了一定程度的现今“社区”的内涵。

“社区”一词源于拉丁语，意思是“共同的东西”和“亲密伙伴的关系”。作为社会学的专门术语，“社区”这个概念最早源于德国社会学家滕尼斯出版于 1887 年的 *Gemeinschaft und Gesellschaft* 一书。该书后来由美国学者查尔斯·罗密斯翻译成英文，书名为 *Community and Society*。而中文的“社区”一词就是在 20 世纪 30 年代由英文“Community”转译而来。事实上，把德文“Gemeinschaft”译成英文“Community”，再译成中文“社区”都不是十分确切的。但是，在这个词汇的两次不十分确切的转译中，却可以使我们获得怎样去把握和理解社区的本质特性的启发。<sup>②</sup>

滕尼斯最早提出“Gemeinschaft”这个概念，用它来表示由“本质的意志”所导致的、建立在自然情感一致的基础上的、联系紧密的、排他的社会联系或共同生活方式。这种社会联系或共同生活方式产生关系亲密、守望相助、富有人情味的生活共同体。当时这一概念并不突出“地域性”内涵。滕尼斯本人非常欣赏这种社会共同生活形态，但他同时看到，这种形态在社会迈向工业化、城市化的进程中正在为那种由“选择的意志”所导致的、建立在外在的利益合理的基础上的，以契约、交换与计算为形式的社会联系或共同生活形态即“Gesellschaft”所取代。<sup>③</sup>当“Gemeinschaft”被翻译成“Community”以后，其意义和滕尼斯的原意就有了一定的差别。受芝加哥学派的影响，“Community”的内涵就开始具有了地域性的特征。芝加哥学派的著名代表帕克（R.E.Park）在《人文生态学》一文中就把“Community”看作是：①以区域组织起来的人群；②他们程度不同地深深扎根于居住的地盘；③生活在多种多样的依赖关系之中，这种相互依存关系与其说是社会的，不如说是共生的。而当中国学者将“Community”翻译成新创的“社区”一词时，更加突出了具体的地域性特征。费孝

① 罗建平. “社区”探源[J]. 华东理工大学学报(社会科学版), 2009(2).

② 王小章. 何谓社区与社区何为[J]. 浙江学刊, 2002(2).

③ [德]滕尼斯. 共同体与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1999: 53.

通在1948年发表于《社会研究》第77期的论文《二十年来之中国社区研究》中谈到“社区”一词的形成过程。“当初，Community这个词介绍到中国来的时候，那时的译法是‘地方社会’，而不是‘社区’。当我们翻译滕尼斯的Community和Society两个不同概念时，感到Community不是Society，成了互相矛盾的不解之词，因此，我们感到‘地方社会’一词的不恰当。那时，我还在燕京大学读书，大家谈到如何找一个确切的概念。偶然间，我想到了‘社区’这么两个字样，最后大家沿用了，慢慢流行。这就是‘社区’一词的由来”。在费老看来，“社区是一定地域范围内的社会。”<sup>①</sup>

从“Gemeinschaft”到“Community”再到“社区”的转换表明了人们对“社区”涵义理解的变化过程，而追溯回顾这个变化过程则启示我们至少应该从两个方面来理解社区的本质属性，一是它的地域性，即具有一定边界（通常以居民能经常地进行直接互动从而能相互熟识为限）的时空坐落；二是它的社会性，即人们在共同生活中存在和形成的功能上的、组织上的、心理情感上的联系。社区是存在于具有一定边界的地域中的、其成员有着各种稳定的社会和心理的联系的人类生活共同体。滕尼斯把“社区”这一概念引入社会学后的100多年，社区研究与时俱进，成为社会学、人类学等领域的一个研究热点。人们从不同的研究角度和研究目的出发，对社区作出不同的界定，但他们对在社区中包含地域性和社会性两个基本要素上还是达成了普遍认同。

前述主要是西方社会学界和中国早期社会学者对“社区”内涵的基本理解，而在实践领域，我国民政部门对“社区”的认识更多地是从管理体制的角度考虑的。20世纪50年代开始，许多国家的政府以及联合国都认识到，为了改善人民的生活条件，提高生活质量，不能单纯靠国家制定各种政策，在很大程度上要靠从基层做起，即由公众参与，提出自己的需要，并加以解决。这种自下而上的管理体制的基础就是社区。<sup>②</sup>我国官方于20世纪80年代中后期开始引进“社区”概念，从最初的“社区服务”逐步发展为“社区建设”。这也带动学术界关注并深入研究这一问题，“社区”也成为中国百姓日常生活里使用频率很高的词汇之一。随着社区建设的发展，城市社区中“社区”的范畴，即社区建设应在何种层次、何种类型的社区中，开展必须加以明确。在2000年11月3日的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》一文中，社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前，城市社区的范围一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。根据多数城市社区体制改革的实践看，大多数社区居民委员会辖区的规模为1000~1500户。当然，这里所说的社区实际上是一个类行政的区划概念（但社区本身并不是行政区划概念），除有市民居住外，还有机关、企事业单位等机构驻在其中，并非单纯的居民区。据此，唐忠新结合我国现阶段社会的特点，特别是城市社区发展的特点，把我国基层社区划

① 费孝通. 当前城市社区建设一些思考[J]. 群言, 2000(8).

② 姜芑. 社区在西方: 历史、理论与现状[J]. 史学理论研究, 2000(1).

分为基层自然社区和基层法定社区两大类。基层自然社区的主要表现形式有居住生活单元、居住小区、居住区，包括传统的居民大院、里巷等。基层法定社区是指在自然社区的基础上出于社会管理的需要而设置的，具有明确的社区边界和法定的社区组织管理机构。<sup>①</sup>基层自然社区是基层法定社区的自然基础。我国城市的居民委员会辖区共同体大都是在基层自然社区的基础上形成的。有时候，一个基层法定社区（类行政区）内可以包含几个不同的基层自然社区。

就实践来看，目前的社区建设大多以“基层法定社区”作为操作单位。在当前的语境中，确定社区实体首选的标准是地域界限明显与否，至于成员归属感的强弱则是次要的。换言之，地域的基础是预先规定的，而社会心理的基础是要靠以后培育的。应该说，民政部将“社区”定位于城市社区居民委员会辖区，能够完整、贴切地体现社区特征，即地域性和社会性。居民委员会辖区共同体是城市最基层的单位，与人们的日常生活联系最为密切。如果将社区的范围界定到街道办事处辖区一级，范围过大，人与人之间缺乏实质性交往，有违社区的本质。需要特别说明的是，强调社区作为居民社会生活共同体、强调社区居民对共同体的归属感与认同感，对社区建设来说十分重要。只有正视社区的这一特性，并充分利用这一特性，才能充分挖掘社区内部资源，形成社区的良性治理，促进社区的健康发展。社区建设的目标，就是立足于地域性和社会性这两个社区的本质特性，通过各种硬件和软件的建设来促成和改善这样一种人类生活的共同体。<sup>②</sup>

如果说目前涉及基层政权建设的对法定社区的界定是对滕尼斯意义上社区概念的偏离，那么，虚拟社区的出现算得上是对滕尼斯描述的理想生活的一种回归。<sup>③</sup>虚拟社区的雏形，在万维网发明以前就出现了，实际可追溯到1984年布兰德（Brand）和布里思特（Brilliant）创建的The Well（Whole Earth Electronic Link，全球电子讨论链），主要用来实现“虚拟邻里关系”的交互式讨论和协商，1990年Well引进“Cyberspace”的名称，虚拟社区开始进入世人的视野。随着互联网的出现，虚拟社区迅速发展。从最初的电子公告版到新闻组，从网上聊天室到在虚拟社区服务器上构建自己的主页，一大群素昧平生的人由于趣味相投而经常在线聚会，“匿名”的乐趣和摆脱空间限制的信息交往自由，使众多参与者在这个网络上构筑交流个人经验、分享兴趣的虚拟社区。随着虚拟社区的成熟，人们开始大规模地在网上集结、传文件、讨论和聊天，使用者因此获得了真正社会交往意义上的网络传播的乐趣。虚拟社区是信息技术发展之后形成的崭新的人类生存空间，它与传统的实在社区（real community）是相对应的，它也具有实在社区的基本要素——一定的活动区域、一定数量固定的人群（网民）、频繁的

① 唐忠新. 构建和谐社区[M]. 北京：中国社会科学出版社，2006：6-7.

② 关信平. 公共性、福利性服务与我国城市社区建设[J]. 东南学术，2002(6).

③ 胡鸿保，姜振华. 从“社区”的语词历程看一个社会学概念内涵的演化[J]. 学术论坛，2002(5).

互动、共同的社会心理基础。虚拟社区与实在社区最大的差异是在地域空间的界定上。实在社区通常强调地域环境的影响，其社区形态都存在于一定的地理空间中。社区实际上是居住在同一地域内的人们形成的地域性共同体。虚拟社区则没有物理意义上的地域边界，虚拟社区的非空间组织形态以及成员的身体缺场（body absence），使其成员可能散布于各地，即一个个体可以超越空间的障碍生活在好几个虚拟社区里。

虚拟社区的独特属性具有以下几点：

（1）虚拟性。虚拟性是虚拟社区的本质特征。虚拟社区成员一般都采取匿名虚拟的身份，隐瞒自己在现实生活中不同的角色，甚至是扮演相反的角色。

（2）开放性。任何对虚拟社区某个主题感兴趣的人都可以自愿加入社区，不受任何限制，不同国家和地区、不同文化背景和不同信仰的人都可以自由加入或者退出虚拟社区。

（3）跨时间性。虚拟社区中的文本交流方式克服了传统社区交流受时空限制的局限性。任何地点的人在任何时间都可以聚集在网络空间，围绕共同感兴趣的话题进行不间断的交流。而且，交流可以通过交流形成的文本不断延续下去。

（4）跨地域性。社区成员按照自己的意愿选择并建立适合自己的生活空间。社会互动范围的扩大，使人们可以通过网络与世界各地的人进行交流，从而不受现实地域的局限。传统人际互动中所必须的空间被压缩甚至取消了。社区成员可以来自世界各地，他们聚集在某个网络空间进行交流，不受地理空间的限制。由此看来，虚拟社区无疑更强调作为“共同体”的社会心理基础而不关注其地域属性。<sup>①</sup>

e 时代虚拟社区的出现显然对工业时代理解的社区观念提出了挑战，迫使我们重新思考社区的涵义。虚拟社区使网络空间内的人际交往超越了地理界限的限制，因而可以说它是一个无物理边界的社区，具有很大程度的开放性。在虚拟社区里具有共同兴趣和爱好的人们经过频繁的互动形成了共同的文化心理意识和对社区的归属感和凝聚力，我们正在这个意义上说虚拟社区就是“隐形共同体”。虚拟社区的出现，解构了人们对社区是关于地域性生活共同体的统一认识。昔日滕尼斯悲叹城市的兴起破坏了传统的有机结合，如今互联网为本质意志和“Gemeinschaft”的回归带来了新曙光。

### 1.1.2 社区的构成要素与分类

社区作为具有地域性的生活共同体，必须具备几个基本的构成要素。陈福平、黎熙元认为社区包括地域性空间和社会网络空间两个部分。地域性空间中，存在着三种类型的结构：制度环境、资源和认同。其中，制度环境可以理解为社区所实行的社会政策形式，包括经济生产、政治参与、社会保障等由政府所推行的社会政策；资源是社区所具有的硬件设施和软件设施，这包括社区针对居民生活所建设的物质性服务设

<sup>①</sup> 刘黎虹，毕思达，贯君. 虚拟社区分类系统比较研究[J]. 情报科学，2014，32(5).

施和基于居民生活而实行的服务项目等；认同，则是一个社区居民对于自身所在空间地域的理解、支持，以及对于自身身份之于社区的归属。社区的社会网络空间，可以划分为亲密性、支持性社会网络和非亲密性、社区性社会网络。前者表达了社会网络中具有社会支持功能的网络结构，是一种紧密的社会网络；而后者则是不包含社会支持功能的社会网络构成，是社区居民基于对于共同事物的关注，对共同活动的参与所形成的松散的社会网络形式。<sup>①</sup>

还有学者从社会学角度看，指出社区的构成要素包括：地域性，公共联系纽带，持续的、亲密的首属关系，归属感和一套社区成员公认的行为规范和秩序。<sup>②</sup>

首先，社区是一个规模较小的地域性居住单位，也就是我们通常所说的邻里社区。每一个居住在社区中的人，都会编织出密切的关系网络，产生认同、归属的情感。这种情感是人们在社区的小天地里彼此经常接触，逐渐生发出来的。邻里社区的人们彼此了解、相互影响、相互扶助，形成了心理上、情感上的依恋和亲密的互动关系。这正是任何新居住区在短时间内所缺乏的，也是在大中城市以及行政性的区、街道地域范围内所不具备的。

其次，社区是具有一定时间持续性和地域性连带的社会组织单位。从城市来讲，社区是构成城市社会的具有地域性连带的社会组织单位，这一点可能不会有异议。但我们往往忽略的是，社区概念背后所隐含的时间持续性问题。社区的基本要素确定了它具有人际的亲密联系和居民自主的组织联系纽带，而这一切关系的形成却需要时间。一个社区的形成，并不仅仅意味着一组建筑群的落成，更重要的是看居住其间的居民是否形成了紧密的互动关系，是否形成了正式、非正式组织以及对小区生活的自主程度和参与程度。

再次，社区意味着一种结构、一种意识和一种秩序。社区意味着一种结构，从大的方面说，它从某种角度揭示了城市社会的内部结构。以北京为例，四合院、单位大院、大型多功能生活小区等不同形式的社区，标示出不同时期城市内在的结构性差异。20世纪的中国社区，基本上以行政组织管理为主，社区是行政组织系统最基础的一个环节。而进入21世纪以后的中国社区，将逐步趋向于民主自治管理，转变为市民参政议政的中间桥梁。

社区意味着一种共同意识，是指人们基于某种理念去创建社区的过程。比如新型多功能社区是基于一种市场理念，以服务居民、满足居民需求为前提，以“以人为本”为口号，更多地吸引住户。而四合院文化，则更多地基于邻里互助、等级有序的家族文化和管理理念。

社区意味着一种秩序，是指社区在一段时间内形成了自己独特的行为规范、公共

① 陈福平，黎熙元. 当代社区的两种空间：地域与社会网络[J]. 社会，2008(5).

② 李培林，李强，马戎主编. 社会学与中国社会[M]. 北京：社会科学文献出版社，2008：135-136.

道德准则、互动模式和处理问题的方式。它要求每个成员必须有意识地克制自我，服从规范和秩序，以合法的形式解决问题、保护自身权益。这一点在判断一个小区是否为成熟社区时极为重要。不同时期社区内部的秩序是不同的。传统社区突出行政等级秩序，而新型社区则突出居民自我管理、民主自治、相互协商的公共秩序。

最后，社区是一套完整的组织网络系统。一个社区必然有表达居民共同需要、共同利益的社会组织。社会组织是维系社区成员，安排和推动社区生活的重要载体。社区组织可以是正式的，也可以是非正式的；可以是政治、经济、文化、福利等在政府注册管理的正式机构，也可以是家庭、邻里等以血缘、地缘为纽带所连接的初级组织；还可以是一些松散型的社会团体，如各种各样的兴趣爱好团体等。在西方国家，社区是自治性质的共同体，社区的非正式组织发育较成熟，在推进社区发展、实现社区目标中发挥着重要作用。在我国，社区的社会组织还处于需要精心培育、扶持的发展过程中。

关于社区的分类，可以从不同的角度划分出不同的社区类型。按照社区规模大小，可分成大型社区、中型社区、小型社区和微型社区，或者是分成小村庄（100~150人）、村庄（150~100人）、镇（1000~2500人）、小城市（2500~25000人）、中等城市（25000~100000人）、大城市（10万~80万人）、特大城市（80万人以上）、大都市带（至少几百万人）、世界性都市带（千万人以上）。按社区的功能划分，可以分成经济型社区、文化型社区、旅游型社区等。按社区的形式方式划分，可分成自然性社区和法定社区。按社区的社会变迁划分，可以分为部落型社区、传统型农业社区、传统型城市社区、新兴社区、现代型社区等。

按照农村—城市边疆理论的标准可将社区划分为：农村社区、城市社区、集镇社区。这是比较常见的、也是人们日常最能感知到的分类。其中，①农村社区，指以农业生产为主要谋生手段的农民所形成的区域范围。社区成员的同质性强，关系密切、流动性小，其社会心理受家庭影响大；结构要素比较简单，物质条件比较薄弱。②城市社区，指在城市区域内，由各种从事非农业劳动的人群所组成的区域范围。其特征表现为：人口密集，异质性强；成员关系既复杂又松散，其心理受社区组织和社区外的环境影响大；结构要素复杂，物质要素齐全，管理水平较高。③集镇社区，指由生活在集镇范围内，不从事农业劳动的人群所形成的区域范围。它的人口要素与城市接近；结构要素和社会心理要素与农村社区的特征相类似；物质要素则介于这两类社区之间。④简单地说，从行政划分和管理组织模式的角度来看，以居委会为管理核心的是城市社区，以村委会为管理核心是农村社区。居委会管辖范围和村委会管辖范围即为现有的社区边界，也是我国现行的社区划分方法。

① 潘泽泉. 行动中的社区建设：转型和发展[M]. 北京：中国人民大学出版社，2016：17.

随着城市化的进一步推进，出现了一种新的社区类型，即城乡接合部社区。城乡接合部特别是大都市城乡接合部的农村，由于受城市集聚效应和扩散效应的双重影响，是城市化最活跃的地区。这些农村往往随着城市用地规模的迅速扩大，被成建制地划归城区，并逐渐被现代化城市路网、城市景观等包围，形成完全不同于农村社区、而与城市社区相比又存在明显差别的社区形式。这种社区形式有时候被形象地称为“都市村庄”。<sup>①</sup>城乡接合部体现出传统农村与现代城市二者相撞时的矛盾与撕裂，即城乡接合部既没有彻底实现在生产与生活上融入现代城市管理体系的目标，又在城市特质的影响下打开了社会生活共同体的边界。因此，处于城乡接合部地区的社区概念同时区别于传统的村落和纯城市社区。<sup>②</sup>

人们对社区内涵及构成要素的理解，与社会的发展和社区建设运动的推进紧密相关。下面就分别介绍中西方社区建设的发展历程。

### 1.1.3 西方社区建设的兴起与发展

社区建设最先出现于欧美。工业化和城市化改变了传统社会中那种亲密和谐及相互认同的人际关系，取而代之的是冷漠、孤独和无助，以及部分贫困人口的出现。最早的社区建设就针对此提出了复兴社区，以解决工业化和城市化带来的一系列城市社会问题。<sup>③</sup>着眼于以社区建设和发展来谋求社会的发展，将社区的发展置于社会发展目标之中日益成为人类共识，并形成新的世界趋势。<sup>④</sup>具体地说，西方城市社区建设的时期发展状况如下：国外社区建设可追溯到 18—19 世纪的福利救助活动和各种慈善活动，也包括各种民间自发的社区援助行为。早期的社区福利和社区救助主要出现在英国、法国、德国等欧洲国家。英国的《济贫法》开启了社会救助的先河。

19 世纪中后期，英美等发达资本主义国家先后成立了慈善组织以及各种类型的社会福利设施与机构。同时，资本主义政府开始介入国家福利制度，参与到社区建设中来，并在推进福利计划时大量引进社区组织的原则和工作方法。1869 年，英国出现了第一个慈善组织，其目的在于协调社区、救助穷人。到 20 世纪初，在英、法、美等欧美国家，出现了一场更具广泛性的“睦邻运动”和“社区福利中心运动”。社区睦邻运动首先由教会及一些慈善组织、基金会发起，让社会工作者广泛、深入地参与社区生活，充分调动和利用社区内各种社会资源，组织和教育居民改善环境，培养居民自助与互助的精神。社区睦邻运动的方法、所提倡的服务精神和取得的成就，无疑给当时

① 蓝宇蕴. 都市里的村庄：一个“新村社共同体”的实地研究[M]. 北京：生活·读书·新知三联书店，2005.

② 李凌. 被遗忘的角落——城乡接合部社区治理研究述评[A]. 和谐社区通讯[C]，2016(4).

③ 何彪，吴晓萍. 西方城市社区建设历程及其启示[J]. 城市问题，2001(3).

④ 潘泽泉. 社区建设与发展话语的实践逻辑与新趋势[J]. 中共天津市委党校学报，2009(5).

面临种种社会问题而束手无策的世界各国开启了一条可行之路，因而在短期内迅速传遍欧洲大部分国家，东南亚及日本等国也竞相效仿。

20世纪20—30年代，城市化推动了社区建设的兴起。伴随着城市化过程，产生了城市环境污染、住房匮乏、交通拥挤等问题以及潜在的社会不稳定因素。为了使城市社区的结构不致离析，社区功能不致减失，许多社会学家及社会工作人员开始把复兴社区意识、推动社区建设，看成是矫正当时的社会痼疾和其他许多弊端的重要解毒剂。由于这些问题都是发生在城市社区内部，需通过发展社区内部机制加以解决，因而完善的社区机制、良好的社区设施成为解决社区问题的重要保证条件。有关社区服务、管理方面的工作开始实现专业化，城市管理层与基层政权也开始支持和参与到社区建设中来，出现了一批具有专业特色的社区建设的案例，如美国30年代著名的防止青少年犯罪的“芝加哥计划”、为市民参与提供服务的“辛纳西社区组织实验计划”等。可以说，30年代是西方政府介入社区建设的第一次高潮。社区建设的进一步推广则出现在第二次世界大战以后。其发展共经历了四个阶段：

第一个阶段主要是第二次世界大战以后，在联合国的推动下，社区建设开始成为一项世界性的运动。第二次世界大战后，西方许多发达国家普遍面临着城市失业、贫困、社会秩序恶化、经济发展缓慢等一系列问题，要解决这些问题仅仅依靠政府的力量远远不够。于是，一种运用社区民间资源、发展社区自助力量的构想应运而生。1948年，联合国提出了“以社区为基础的社会发展”，告诫居民依靠政府不是主要的，而是要加强社区居民的自助力量。1951年，联合国经济社会理事会通过390D号议案，倡议开展“社区发展运动”，力图通过开发各种社区资源、发展社区自助力量、建立“社区福利中心”，特别是要推进发展中国家的经济和社会发展。社区发展的目的是动员和教育社区居民积极参与社区和国家建设，充分发挥其创造性，与政府一起大力改变贫穷落后状况，以促进经济的增长和社会的全面进步。

第二个阶段是在20世纪60—70年代，社区建设在世界各地得到进一步推广，社区发展已经成为世界范围内的区域社会发展策略和模式，社区建设被理解为是解决各种社会矛盾和应对各种社会问题的出发点，并成为实现社会管理和社会控制的最有效的手段。由于第二次世界大战后，亚洲、非洲以及中南美洲国家都面临艰巨的国家重建工作，即使作为发达国家的美国也面临恢复国内居民生活的需要，但囿于政府资源的不足，这些国家都采取动员地方居民实施社区发展计划。如美国在一些城市成立了社会发展部，并成立社区组织委员会，大力推行城市社区建设，项目主要包括社会福利、医疗卫生、治疗和预防犯罪等。1966年，针对非洲一些殖民地国家发展社区的实际情况，在英国剑桥召开的非洲行政官员会议重新对“社区发展”进行了定义，即社区发展是通过整个社区的积极参与和首创精神，旨在提高整个社区生活质量的运动。这样，社区发展成为世界范围内的区域社会发展策略和模式。

第三阶段是在 20 世纪 80 年代，社区建设的议题发生了新的变化，社区发展面临的问题不仅只是依靠社区力量与资源补救缺陷，更重要的是通过社区实现地方社会的整合。社区成为推动公民广泛参与、进行旨在促进社会整合的多方行动的活动场域，社区建设开始将社区规划、社区照顾、社区参与等原本相互分离的活动融合在一起，呈现出社区整合发展的趋势。20 世纪 70 年代，随着交通和通信的现代化，地球变成了一个村落，基层社区的地域概念和人口数量对社会的发展意义不大，世界各国对社区发展的兴趣减弱。这样，西方人认为传统社区衰落并消亡了。到了 80 年代，许多社会学家重新意识到工业社会给现代都市带来的危机，呼吁要复兴社区、强化社区功能，以解决工业化带来的一系列城市社会中的新问题，西方的社区建设在这种背景下又得以推广。社区整合发展的趋势还表现在发展模式的变化，即从早期的政府、社区作为社区发展的主要力量到政府、社区、非政府组织、私人部门、公众、志愿者等多元力量参与的发展模式。

第四个阶段是在 20 世纪 90 年代，社区建设更加强调政府与社会的互动。社区建设过程中建构起来的社区不仅仅只是一个地域社会生活共同体，同样也是一个自上而下建构起来的实施城市基层行政管理和社会控制的国家治理单元。社区成为国家用以贯彻决策实施过程、实行社会改革、实现社会控制和社会整合的基本手段和基本单位。当代著名的社会学家、英国新工党的思想领袖和“第三条道路”的主要倡导者安东尼·吉登斯（Anthony Giddens）认为，“社区这一主题是新型政治的根本所在”，面对诸如“社区素质衰落、贫富差距继续扩大”等日益严重的社会问题，只有社区建设才能解决，“社区建设不但意味着重新找回已经失去的地方团结形式，它还是一种促进街道、城镇和更大范围的地方区域的社会和物质复苏的可行办法”。他还认为，只有社区建设才能真正解决“公民素质衰落”等严重的社会问题，社区建设必须“重视支持网络、自助以及社会资本的培养”；“根据情况的不同，政府有时需要比较深入地干预公民社会事务，有时又必须从公民社会中退出来”。可以说，依托基层社会的崛起，通过政府的分权和授权，在基层社区中构造政府、市场和社会共同作用的现代治理格局，已经成为一种全球化的趋势，也是所有国家城市发展的共同目标。

#### 1.1.4 中国社区建设的发展历程

社区建设是个过程，它的形式、方法及内容都与当时当地的社会发展水平、社会制度和体系、文化传统和历史背景有着密切的联系。中国社区建设的发展既受西方社区建设的影响，又明显不同于西方的社区建设。改革开放以来，经由学界的推动和基层管理的实践需求，最初从探索建立社会保障制度的角度而提出的“社区”“社区服务”概念，逐渐发展到全国性的“社区建设”“和谐社区建设”“社区治理”，并上升为国家战略规划的重要组成部分。回顾中国社区建设改革发展历程，大体可将其划分为五个

阶段。<sup>①</sup>

第一阶段：社区建设的前奏阶段。1979年，受中央领导委托，费孝通恢复自1957年被取消的中国社会学。在社会学恢复之初，费孝通就指出，社区研究是社会学的五脏六腑之一。在他的推动下，学界开始将社区作为一种理论和方法，从单个社区入手，研究逐渐拓展到类型分析和构建体系阶段。与此同时，由官方推动的改革，在实践层面亦不断深入。1982年，党的十二大首次提出“发展基层社会生活的群众自治”，同年全国人大五届五次会议通过新宪法，规定城市居民委员会和农村村委会是基层群众自治性组织。这为推进我国社区建设做了法律和政策方面的准备。1986年初，民政部从探索建立社会保障制度的高度，明确提出了开展社区服务、完善社区服务体系的要求，从而首次将“社区”这一概念引入基层管理。随之社区服务在全国范围内展开。1989年12月，七届全国人大第十一次会议通过《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定了“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动”，从而确定了居民委员会社区服务的职能。1993年8月，党中央、国务院14个部委联合下发了《关于加快发展社区服务业的意见》，提出要“加快建立健全社会保障体系和社会化服务体系，推动社区服务业全面、快速地发展”。1995年12月，民政部制定了《全国社区服务示范城区标准》，随之在全国推行。经过多年的实践，社区服务取得了一系列的成果：一是兴建了一大批社区服务网点和社区服务设施，在一定程度上满足了城市居民对基本生活服务的需求；二是在社区服务开展过程中，提高了人们对社区的认识，使社区意识通过社区服务得到了提高；三是形成和培养了一批专兼职社区服务人员，包括志愿者队伍，从而为社区建设的进一步发展打下了坚实的基础。

第二阶段：社区建设的“点实验”阶段。20世纪90年代初期，随着改革的深化和社区服务的发展，社区工作的其他方面内容也迅速展开，社区服务的概念已经包容不了全方位的社区工作。学术界和政府有关部门借鉴国外“社区发展”的概念，结合中国实际提出了“社区建设”的概念。所谓社区建设，是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。1991年5月，民政部指出社区工作除了社区服务外，还有社区文化、社区医疗、社区康复、社区教育等内容，首次提出基层组织要抓好“社区建设”。随之，民政部确立天津市河北区、杭州市下城区为全国社区建设试点单位，开展社区建设“点实验”工作；并于1991—1992年间，先后召开了三次全国性的社区建设理论研讨会，听取各界对社区建设的意见和建议。在此基础上，1998年九届全国人大一次会议通过国务院机构改革方案，批准在民政部基层政权建设司的基础上组建民政部基层政权和社区建设司，具体

<sup>①</sup> 严振书. 转型期中国社区建设的历程、成就与趋向[J]. 成都行政学院学报, 2010(2).

负责“指导社区服务管理工作，推进社区建设”。1999年，民政部选择26个城区为城市社区建设实验区，遍布全国19个省（区、市）。同时，全国还有20多个省（区、市）确定了近100个省（区、市）级社区建设实验区。为保证各实验区工作的顺利开展，民政部结合各地实践经验，制定了《全国社区建设实验区工作实施方案》，具体指导各实验区工作。

第三阶段：社区建设全面推进阶段。在全国社区建设“点实验”成功推进的基础上，民政部于2000年10月向党中央、国务院上报了《关于在全国推进城市社区建设的意见》（以下简称《意见》）。《意见》在阐述推进城市社区建设重大意义的基础上，明确提出了我国城市社区建设的指导思想、基本原则和主要目标，并就促进城市社区建设各项工作的开展、加强城市社区组织和队伍建设、推进城市社区建设的整体合力提出了具体的措施和要求。这个《意见》引起了中央领导的高度重视，中央政治局常委会开会专题研究了社区建设工作，并以中共中央办公厅、国务院办公厅名义于2000年11月向全国转发。自此社区建设活动由“点实验”阶段转入全面推进阶段。2001年7月，民政部发布《全国城市社区建设示范活动指导纲要》及《全国社区建设示范城基本标准》。2005年8月，时任民政部部长李学举在全国社区建设工作会议上总结了全面推进社区建设五年来取得的进展状况：①健全组织，完善自治，初步构筑了以社区党组织为核心的社区组织体系；②转变职能，理顺关系，初步形成了社区建设新的工作运行机制；③加大投入，拓展功能，初步构筑起以社会互助为基础的社区服务体系；④优化队伍结构，提高整体素质，初步建立了一支中国特色的社区工作队伍。

第四阶段：建设和谐社区阶段。2004年9月，党的十六届四中全会明确提出了构建社会主义和谐社会的战略任务。2005年8月，李学举在全国社区建设工作会议上作了《建设和谐社区，为构建和谐社会奠定基础》的讲话，并提出了建设和谐社区的指导原则和主要任务。2007年10月，全国“社区建设与和谐社会”研讨会上在武汉举行。2008年10月，在党的十七届三中全会上，胡锦涛提出要“完善农村社会管理体制机制，加强农村社区建设，保持农村社会和谐稳定”。2009年3月，温家宝总理在《政府工作报告》中提出要统筹推进城乡社区建设，促进城乡基本公共服务均等化。随后农村社区建设试点工作在全国展开。同年11月，发布《民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见》，明确了进一步推进和谐社区建设工作的总体思路、目标要求，以及当前和今后一个时期进一步推进和谐社区建设工作的主要任务。2010年3月，民政部办公厅发布《关于建立全国和谐社区建设示范单位联系制度的通知》，促进各示范单位之间的交流与合作，加大对各示范单位的工作指导力度。同年8月，发布《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》，进一步完善基层群众自治制度，健全城市基层管理和服务体制。

第五阶段：社区治理阶段。2011年12月20日民政部发布《社区服务体系建设规

划(2011—2015年)》,以适应统筹城乡经济社会发展需要,健全基层管理和服务体系,提高城乡社区自治和服务功能,保障和改善民生,促进社会和谐稳定。2012年11月,十八大报告强调完善基层民主制度,要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,发挥基层各类组织协同作用,实现政府管理和基层民主有机结合。十八大还强调要加强和创新社会管理,改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用。2013年11月12日,十八届三中全会提出,改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。2015年10月29日,《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》,再一次强调要加强和创新社会治理。建设平安中国,完善党委领导、政府主导、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局。健全利益表达、利益协调、利益保护机制,引导群众依法行使权利、表达诉求、解决纠纷。增强社区服务功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。2017年6月13日,《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》发布,为实现党领导下的政府治理和社会调节、居民自治良性互动,全面提升城乡社区治理法治化、科学化、精细化水平和组织化程度,促进城乡社区治理体系和治理能力现代化,就加强和完善城乡社区治理提出一系列措施,包括明确社区治理的总体要求、健全完善城乡社区治理体系、不断提升城乡社区治理水平、着力补齐城乡社区治理短板、强化组织保障。2017年10月,十九大报告提出打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制,提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

总之,党的十八大以来,新一届党中央立足于我国经济社会发展最新态势,正视我国社区治理所面临的一系列新情况、新问题,对社区治理在理论层面进行了重大创新,作出了新表述、新论断;在实践层面作出了新部署、新安排,提出了新要求、新目标。由此,构成了我们对我国社区治理新情况、新发展进行分析和预判的基础,并形成了我国社区治理的新常态:

- 第一，建构社区治理体系和提升社区治理能力；
- 第二，立足于社会建设，促进社区和谐，做好社区建设与治理这篇大文章；
- 第三，统筹城乡社区发展，加快农村社区发展步伐；
- 第四，按照法治中国总要求，推进社区治理法治化；
- 第五，树立社区治理新理念，体现中国社区新特色。<sup>①</sup>

社区治理的提出，是我国在经济转轨、社会转型和思想转变的时代背景下展开的社区建设的新成果。在社区建设视域下，由“社区管理”向“社区治理”转变，体现我国社区建设的思路发生了根本性的变化。社区建设是一个复杂的经济、政治和社会过程。<sup>②</sup>社区建设不能仅仅局限于社区搞建设，必须将社区建设置于整个社会的经济、政治、文化的发展视野下，从社会发展、社会整合模式变迁的高度来考察并开展中国的社区建设。社区建设是我国在社会转型过程中找到的修复社会机体、解决面临的社会问题的一个途径。社区建设的方向应该是针对中国社会转型背景下产生的各种特定的社会问题，比如失业下岗、家庭照顾、贫困等。其次，社区建设是一个通过政府、居民和有关的社会组织整合社区资源、发现和解决社区问题、改善社区环境、提高生活质量的过程，是社区居民的自助措施实施的过程。<sup>③</sup>与美国不同，中国的社区建设从一开始就是由政府推动的。这种政府推动型的社区建设中存在一个突出的问题就是居民和社区组织的参与率很低。中国的社区发展还没有真正走向社区精神的培育。社区的真正本质是社区精神，即人们通过参与社区生活，形成对于自己生活和工作社区的认同。因此，我国的社区建设要利用社区组织，动员社区居民的广泛参与来解决存在于自己社区中的问题，并促进居民之间的相互了解、合作与认同，实现社区的共同归属。这就要求我们以治理的理念来引导并推动社区建设。社区治理是伴随着社区建设而兴起来的，社区治理是社区建设的重要内容和重要目标，也是社区建设的重要保证。

### 1.1.5 中外社区的性质及其变迁

滕尼斯想象中的社区是一种由具有共同习俗和价值观念的同质人口组成，彼此关系密切、休戚与共、守望相助、富有人情味和强烈情感依赖。沿着滕尼斯的理路，许多学者对工业化过程的传统社区受到的挤压深感忧虑，视之为现代社会病症的主要根源，因而将重建滕尼斯的那种高度熟识、密切交往、精神共同的理想社区，作为抵御工业化以来的传统衰败、人们之间的疏离、道德和价值崩解等社会病态的一剂良方。然而，随着社会分化的加剧，特别是大规模城市化引起的人们生活方式的变革，使得

① 张艳国，刘小钧. 十八大以来我国社区治理的新常态[J]. 社会主义研究，2015(5).

② 王思斌. 体制改革中的城市社区建设的理论分析[J]. 北京大学学报（哲学社会科学版），2000(5).

③ 潘泽泉. 社区建设与发展话语的实践逻辑与新趋势[J]. 中共天津市委党校学报，2009(5).

滕尼斯所构想的“共同体”一直饱受争议。<sup>①</sup>无论从社区内涵对社会性的强调中,还是从社区的构成要素中,都可以看到社区的一个重要特点,即社区作为一个生活共同体,是建立在社区成员的相互交往与共同纽带、社区成员对社区的认同感与归属感之上的。然而,当今城市居民与社区之间缺乏紧密的社会联系与经济联系,社区居民相互交往很少,邻里关系的重要性却日渐下降,社区参与水平低下。这引发了众多学者的思考:当代城市社区还是共同体吗?实际上,伴随着城市化、工业化的发展,西方社会学界对社区的性质及其变迁的思考就没有停止过,主要形成了三种不同的理论。<sup>②</sup>

第一,“社区失落”论。所谓“社区失落”论(community loss),是指社会在经过大规模的城市化以后,城市居民社区观念失落,人与人之间关系冷漠,不再有维系团体的凝聚力和向心力,城市居民对社区的归属感、认同感日渐淡漠,传统意义上的充满温情的社区在城市中已经不复存在。“社区失落”论最著名的代表人物是齐美尔(G. Simmel)和沃思(L. Wirth)。但“社区失落”论的思想最早可以追溯到滕尼斯(Tonnies)时代。滕尼斯区分了“社区”与“社会”,并对城市社区持一种悲观态度,认为由社区向社会的转变如同江水的流向一样不可逆转,而下游的人类生活将不如上游。滕尼斯的这一理论对后来的社会学尤其是都市社会学中的反都市化倾向产生了极大的影响。1903年,齐美尔在《大城市与精神生活》(*The Metropolis and Mental Life*)的论文中提出,整个城市人群就变得越来越“老于世故”、疏远和冷漠,而城市社会也变得越来越重理智、重效率。为了在分工复杂的城市中保持高效率,金钱成为一切活动与交换的媒介。这样,城市中人与人的关系也就变成了金钱关系,传统的情感纽带趋于消失。1938年,沃思(L. Wirth)在论文《作为一种生活方式的都市性》(*Urbanism as a Way of Life*)中指出,城市具有三种生态区位学上的特质,即人口大量集中、高密度和高异质性。人口大量集中导致了社会人群高度异质化,加剧了不同人群之间的分化与冲突,进而导致社会流动性增加,人际信任减弱,破坏了个人生活所需要的正常空间及与之相连的“私人”感情,引起居民心理负担过重,压抑、厌烦情绪增长,摩擦与冲突增加,反常与反社会行为增多。

第二,“社区继存”论。所谓“社区继存”论(community saved),其核心观点是:工业化、城市化所带来的科层分化,并没有导致城市社区的灭亡,社区中的人际关系依然存在。其代表人物是路易斯(Oscar Lewis)和甘斯(Herbert Gans)。1952年,路易斯在论文《未崩溃的城市化》(*Urbanization Without Breakdown*)中,以移居墨西哥市的村民为例,说明村民在移居大城市后,其生活方式并没有发生显著改变,仍然保持着很有人情味的团体凝聚力,人际关系也并无解体的现象。由此路易斯认为,城市

① 郑杭生主编. 中国特色和谐社区建设“上城模式”实地调查研究[M]. 北京:世界图书出版公司, 2010: 22-25.

② 王小章, 郎有兴. 都市的体验: 关于城市社会生活的三种理论[J]. 浙江社会科学, 1995(4).

中大量的人口、高密度及高异质性，并不是造成人际关系恶化、社会秩序混乱、都市社区解体的必然因素。甘斯在研究了波士顿西区意大利移民的生活后，也得出类似结论。1962年，甘斯发表了城市社区研究的经典著作《都市村民》（*The Urban Villagers*），提出城市问题及城市社区的衰败并非起源于城市的高人口、高密度和高异质性，而是与城市居民的阶级背景、种族背景、家庭背景、文化背景、生活背景等有关。

第三，“社区解放”论。“社区解放”论（community liberated）的主要观点是：形成社区的最重要条件并不是一群人共同居住的地域，而是人们之间的互动及在此基础上形成的具有一定强度和数量的心理联系。现代城市居民就是处于这种以个人之间密切接触为基础的广泛的社群网之中，这种社群网实际上已经远远超出了人们直接居住的范围。现代化的交通和通讯体系为这种“没有直接交往”的新型社区的形成提供了可能。他们提出应打破对邻里关系的强调，重新思考社区的概念，主张社区居民应从地域和空间的局限中解放出来，建立更广泛的社会联系，这也是所谓“社区解放”的内涵。“社区解放”论的主要代表是费舍尔（Claude S. Fischer）、韦尔曼（B. Wellman）和雷顿（B. Leighton）。1975年，费舍尔发表了一篇名为《城市性的亚文化理论》（*Toward a Subcultural Theory of Urbanism*）的论文。他认为，大城市中人口众多，各种不同类型的人都可以在这里找到足够数目的同伴，从而形成一个相互认同、相互支持的小圈子。这就是为什么艺术家、同性恋、酗酒者等问题人士在大城市中多见的原因。1977年，费舍尔出版了《社会网络与地域：城市环境中的社会关系》（*Networks and Places: Social Relations in the Urban Setting*）一书，论述了社群网在城市居民生活中的作用，指出居住在不同地域的居民，通过特定的关系（如共同的观念或爱好等）也可以组成群体，从而形成自己的社会网络。1979年，韦尔曼发表论文《社区存在与否的问题：东犹克居民的亲近社群网》（*The Community Question: The Intimate Network of East Yorkers*），指出在探讨社区存在与否的问题上，不能只关注那些亲密的联系（solidary ties），因为城市中还有许多次要联系（secondary ties）和弱联系（weak ties），对城市生活也必不可少。并且，在现代社会中，即使是亲密的连结体（如亲友）也往往不居住于同一地域内。因此，韦尔曼认为，要想真正了解城市社区存在与否，就必须考察城市居民的社会人际关系网，即社群网。同年，韦尔曼和雷顿又发表了《社会网络，邻里关系和社区》（*Networks, Neighborhood and Community*）一文，提出应打破对地域空间的强调，重新思考社区的概念，主张个人应该参与更多的社会交往，而不要把自己局限在邻里之间。

就中国的社区建设实践来看，轰轰烈烈的社区建设推进了二十来年，社区的硬件设施不断改善，社区资源日益丰富，但社区的“软件建设”却不容乐观——社区居民的对社区的认同感与归属感还是不高。因此，出现如孙立平所说的现象也就不足为奇

了。“当中国政府通过各种措施大力推进社区建设,发展社区公共服务的同时,许多社区居民却往往抱着一种相当冷漠的态度,甚至并不觉得社区建设与自己有什么关系,或者干脆将社区建设看作是一项与自己没有什么关系的政府行为。”<sup>①</sup>这就使我们不得不进一步追问:中国的社区建设能实现共同体的重建吗?

国内学界对我国在社区建设中的能否重建社区有两种截然不同的观点。

第一种观点是“社区可能论”。这些观点部分同意现代都市邻里中社区色彩不够浓厚的经验事实,却并不赞同现代城市社会中社区“失落”的观点。因为在逻辑上存在着发育出经典意义上的基层共同体的可能。例如,冯钢认为城市社区存在的可能性与人性有关。如果我们从个人的心理需求、心理体验的角度而不是从经济学的理性人概念出发,将会发现尽管城市社区不存在着利益关联,但对于满足个人的心理需求却有着重要价值。这样,如果能够创造像社区成员之间的互惠这样的社会资本,就可能在成员中建立社区归属感与共同利益。<sup>②</sup>王小章认为,中国邻里存在着“社区的生长点”,因为基层共同体赖以存在的基础还在那里,人们与其家庭所在的地方(以及这个地方的其他人)总存在着一些特殊的联系、特殊的利益关联,从而会促成个人对地域的归属感、认同感及共同利益的产生。<sup>③</sup>

另一种观点是“社区不可能论”。桂勇认为都市生活带来的不只是互动总量、关系总量的下降,而是互动结构与关系结构的变化。在一个现代化的城市生活体系内,存在着一种“功能结构的分化”的现象,即在城市中,居民对个人与家庭不同功能需求的满足是由不同的空间来承担的,这就减少了人们对居住空间的高度依赖。因此,城市社区不再是传统意义上的共同体。而且,随着商品房社区的增加,城市社区的共同体色彩可能会进一步淡化。与其说城市社区是共同体,还不如说是“互不相关的邻里”<sup>④</sup>。当前中国社区是“是一个充满阶层分化、区隔、内部缺乏有机联系的蜂巢状生活空间”<sup>⑤</sup>,是“一个实施城市基层行政管理和社会控制的国家治理单元”<sup>⑥</sup>。自20世纪80年代中期以来,“社区建设”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,在全国开展得轰轰烈烈。但社区建设并没有把我国社区建设成共同体,这是由社区建设的行政化取向导致的。“社区一直是国家权力机构实现管理

① 孙立平. 社区、社会资本与社区发育[J]. 学海, 2001(4).

② 冯钢. 现代社区何以可能[J]. 浙江学刊, 2002(2).

③ 王小章. 何谓社区与社区何为[J]. 浙江学刊, 2002(2).

④ 桂勇. 城市“社区”是否可能?——关于农村邻里空间与城市邻里空间的比较分析[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2005(6); 桂勇, 黄荣贵. 城市社区: 共同体还是“互不相关的邻里”[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2006(11).

⑤ 杨敏. 中国社会转型过程中社区意涵之探讨[J]. 武汉大学学报, 2006(6).

⑥ 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[J]. 社会学研究, 2007(4).

和控制社会的一个重要的剧场，是国家改造社会的想象”<sup>①</sup>，而社区建设实践是“在国家权力推动下进行的一场宏大的社会运动”<sup>②</sup>，其实质就是“国家政权建设和行政建设”<sup>③</sup>。陈宁通过对近年来社区建设与社区研究的反思，认为城市社区共同体是一种幻象。因为目前的社区是在行政区划基础上形成的，因而在论及社区和社区建设时往往更多地注意了其区域性和行政性的特点，而忽略了社会性特点，忽略了社区的本义。<sup>④</sup>这种重行政力量、轻社会基础，重制度建设、轻认同培育的社区建设，最终导致我国城市社区建设存在三大困境，“社区组织碎片化、社区公共性衰落、社区生活的个体化”<sup>⑤</sup>。

综上所述，我们可以发现，无论是哪种观点，在两个方面是一致的：

第一，现代社会中的“社区”与滕尼斯笔下的“共同体”相比，已经发生了很大的变化；

第二，现代社会中，人们对于“共同体”所蕴含的互助性、归属感、亲密感等因素的需求是与日俱增的。那么，如何在新的“社区”中重新构建和培育“共同体”？这一命题自20世纪80年代以来更加突出地摆在了人们的面前，成为一个全球性的大问题。

20世纪后期特别是80年代以来，社会流动和生活流变的加剧，加速了社会分化，社会世界也迅速地陌生化了，家庭和两性关系的裂变、初级群体的解体、职业群体的变化和重组、社会信任的瓦解、社会资本的流失、以往社会认同的动摇等，使得社区这个基本共同体所具有的重要性，超过了历史上的任何时期。逐渐地，学者们越来越意识到，社区具有滕尼斯在他的时代所未见的内涵，复兴传统社区已经不能有效地应对当代社会生活，现代社区事实上势必成为有别于传统的社区，这种新型社区将成为现代社会的组织及制度的重要基础。这就促成了“走出滕尼斯”的理念和实践趋向，推动了社区发展转向了当代社区建设的轨道。<sup>⑥</sup>

## 1.2 社区治理

社区治理作为一种新的理念与实践模式，源于“治理”在全球的兴起与发展。因此，有必要了解治理的内涵与特征，进而把握社区治理的内涵、基本原则、主体与内容。

① 潘泽泉. 社区：改造和重构社会的想象和剧场[J]. 天津社会科学, 2007(4).

② 杨淑琴, 王柳丽. 国家权力的介入与社区概念嬗变——对中国城市社区建设实践的理论反思[J]. 学术界, 2010(6).

③ 李亚雄. 我国城市社区性质与社区建设的取向[J]. 社会主义研究, 2007(1).

④ 陈宁. 共同体的幻象——对近年来社区建设与社区研究的反思[J]. 长春理工大学学报(社会科学版), 2006(5).

⑤ 杨君, 徐永祥, 徐选国. 社区治理共同体的建设何以可能? [J]. 福建论坛, 2014(10).

⑥ 郑杭生主编. 社区建设的理论与实践[M]. 北京：党建读物出版社, 2009：30-33.

### 1.2.1 治理及其与“管理”的区别

在政府管理和政治发展中引入“治理”的概念，源自20世纪90年代初期。据俞可平考证，世界银行最早在公共管理中引入“治理”一词。该组织在1989年的一份研究报告中，首次用“治理危机”（crisis in governance）来概括当时非洲的情形。<sup>①</sup>自此之后，“治理”一词就频频出现在联合国各大机构的文件中，并最终被政治学界和行政管理学界所接受，广泛应用于与国家或地方的公共事务管理有关的理论研究和实践中，其核心理念已成为公共权力运行和公共事务处理的基本准则。

在关于治理的诸多定义中，最具代表性和权威性的当属全球治理委员会给出的定义。该委员会1995年发表的题为《我们的全球之家》的研究报告对治理做出了如下界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和，并且采取联合行动的持续的过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它包括四个基本特征：治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；治理过程的基础不是控制，而是协调；治理既涉及公共部门，也包括私人部门；治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。

“当代‘治理’概念及其治理理论被作为一种阐释现代社会、政治秩序与结构变化，分析现代政治、行政权力构架，阐述公共政策体系特征的分析框架和思想体系，与传统的‘管理’（governing）和‘政府控制’（government）思想和观念相区别，甚至对立起来。”<sup>②</sup>也就是说，“治理”是不同于“管理”的，它是对管理的发展与替代。从本质上讲，管理和治理都是利用自身的权威，通过对公共权力的配置和运作，达到对公共事务实施有效管理，以支配、操纵和调控社会，维持社会正常秩序的目的，都是一种政治管理的过程。但是，管理是指国家及其执行机构政府基于社会管理和需要而实施的具有权威性的专门的公共管理活动，而治理不同于传统的政府管理概念。这种区别不在于权力运用的出发点和最终归宿，而在于其过程，在于其对公共权力的配置和运作方式的不同。<sup>③</sup>两者之间至少有下列三点差异：

首先是行为主体的不同。管理的权威来自政府，其主体一定是社会的公共机构，即政府或者政府的代言人。治理的主体则并不一定是公共机构，也可以是私人机构，还可以是公共机构和私人机构的合作。从这个意义上说，治理这一概念的使用范围要

① 俞可平. 引论：治理和善治[M]//俞可平主编. 治理与善治. 北京：社会科学文献出版社，2000：17.

② 孙柏瑛. 当代地方治理——面向21世纪的挑战[M]. 北京：中国人民大学出版社，2004：19-22.

③ 让·皮埃尔·戈丹. 现代的治理、昨天和今天：借重法国政府政策得以明确的几点认识[J]. 国际社会科学（中文版），1999(2).

比管理宽泛得多，既可以是国家、地方、村镇这样的行政单位，也可以是现代化的大公司、学校乃至基层社区。

其次是权力运用的方式不同。政府管理是政府自上而下的主动性行为，通过强制性的国家权力，依靠科层制度的机构网络，发布并实施各类正式的法规政策来管理公共事务，实现公共利益。在权力行使的过程中，被管理对象完全处于被动状态。治理则是一个上下互动的管理过程，它主要通过合作、协商、建立伙伴关系等方式实施对公共事务的管理。

最后是权力配置的形式不同。所谓配置，即是指按照一定的规则对公共权力进行分配和控制。在管理状态下，公共权力是集中的，权力的中心是单一的，那就是政府。而在治理过程中，权力是分散的，权力的中心是多元的、分层次的。

可以看出，“治理”相较于“管理”是更适于整个社会的进步与发展的。治理泛指国家、公共组织、私人机构及社会个人等各种活动主体经过协商合作对公共事务进行有效管理，从而最大限度地增进公共利益。治理理论的提出对包括社区建设在内的公共管理活动有着重大的借鉴作用。

## 1.2.2 社区治理的内涵与基本原则

### 1. 社区治理的内涵

社区治理（community governance）是指在法制化、规范化的前提下，由政府行政组织、社区党组织、社区自治组织、社区非营利组织、辖区单位以及社区居民等多元主体共同管理社区公共事务的活动。社区治理不同于社区管理。传统的社区管理（community management）突出了社区的行政色彩，强调政府在社区中的领导地位，主要以行政手段对社区事务进行管理。而社区治理则是从治理的理论基点出发，强调在社区治理中，政府应是权力主体之一，并不是社区治理中的唯一权威，其发挥作用的方式更应该是引导和服务等新的手段，而不是行政性的强制，使社区逐步过渡为“自我教育、自我管理、自我服务、自我约束”的状态。社区治理的目标就是通过多元权力对社区治理的参与，在多元权力格局职责分明而又相互依赖的基础上促进社区的良治，最终达到发扬民主、整合资源、促进社区建设的目的。这既是政治体制改革的过程，也是发扬民主的过程，同时也是社区建设和提高居民生活质量的过程。

社区治理所包含的最基本的价值观念是社区居民利益的主体性和本位性。从社区公共决策及执行必须符合社区的整体利益和最大利益出发，迈克尔·克拉克（Michael Clarke）和约翰·斯图尔特（John Stewart）总结了社区治理的六个原则<sup>①</sup>：

---

<sup>①</sup> 转引自高鉴国，高泰姆·亚达马. 社区治理的理论与实践模式[M]//田玉荣主编. 非政府组织与社区发展. 北京：社会科学文献出版社，2008：12.

第一，地方政府应当更加关注地区的整体福利；

第二，地方政府在社区治理中的角色，只能根据它是否贴近社区和社区市民、是否使他们增权来评判；

第三，地方政府必须承认其他公共、私人、志愿组织的贡献，其职责在于促进而不是控制这些贡献；

第四，地方政府应当保证社区的全部资源被充分用于这个地区的利益；

第五，为了最好地利用这些资源，地方政府需要认真考察如何才能最有效地满足居民的需要，准备以许多不同的方式实施；

第六，要证明自己的领导能力，地方政府必须努力地了解、协调和平衡各种利益差异。

还有学者认为，社区治理的价值基础是民主，政治基础是自治。因此，社区治理与社区自治、公民参与有着密切的联系。社区治理既包含着社区自治的主题，也包含着公民参与的主题。

## 2. 社区治理的基本原则

建立在民主与自治基础上的社区治理需要遵循四大原则：一是参与，社区各组织与居民必须直接或间接地有效参与社区事务，政府也应该致力于建立各种渠道来鼓励社区各组织与居民参与。二是法治，治理应该是建立在公正的法律基础之上，并有高水平执法能力的组织或机构，依法自治。三是透明，在治理过程中使各种信息和决策公开，使公民明了自己的利益与权利，并利用相关信息自主决策。基层政府也必须把相关信息以简洁明了的方式告知居民。四是反馈，各种组织或机构必须在特定的期限内回应居民的要求与问责。<sup>①</sup>

2017年6月13日，《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》正式发布，其中明确了我国城乡社区治理的基本原则，包括如下五条：

第一，坚持党的领导，固本强基。加强党对城乡社区治理工作的领导，推进城乡社区基层党组织建设，切实发挥基层党组织领导核心作用，带领群众坚定不移贯彻党的理论和路线方针政策，确保城乡社区治理始终保持正确政治方向。

第二，坚持以人为本，服务居民。坚持以人民为中心的发展思想，把服务居民、造福居民作为城乡社区治理的出发点和落脚点，坚持依靠居民、依法有序组织居民群众参与社区治理，实现人人参与、人人尽力、人人共享。

第三，坚持改革创新，依法治理。强化问题导向和底线思维，积极推进城乡社区治理理论创新、实践创新、制度创新。弘扬社会主义法治精神，坚持运用法治思维和法治方式推进改革，建立惩恶扬善长效机制，破解城乡社区治理难题。

<sup>①</sup> 董小燕. 公共领域与城市社区自治[M]. 北京：社会科学文献出版社，2010.

第四，坚持城乡统筹，协调发展。适应城乡发展一体化和基本公共服务均等化要求，促进公共资源在城乡间均衡配置。统筹谋划城乡社区治理工作，注重以城带乡、以乡促城、优势互补、共同提高，促进城乡社区治理协调发展。

第五，坚持因地制宜，突出特色。推动各地立足自身资源禀赋、基础条件、人文特色等实际，确定加强和完善城乡社区治理的发展思路和推进策略，实现顶层设计和基层实践有机结合，加快形成既有共性又有特色的城乡社区治理模式。

### 1.2.3 社区治理的主体与内容

社区治理发生在社区这样一个具有制度含义的特定空间内，参与治理的主体包含了来自政府的、社会的、市场的各类主体以及社区成员自身。主体的多样性与复杂性决定了社区治理既非单纯的国家治理，也非单纯的市场治理，而是兼有国家与市场“两只手”，并连接着社区成员尤其是个体成员家庭生活和社会生活两个“场域”。因此，社区治理参与主体具有多元性，治理的内容和结构具有复合性。<sup>①</sup>

社区治理主体是社区利益相关者，即与社区需求和满足存在直接或间接利益关联的个人和组织的总称，包括党政组织、社区组织、社会中介组织、驻社区单位、居民等。社区利益相关者的多元性和复杂性是由社区公共事务属性所决定的。社区公共事务是公共产品的组合而不是某项公共产品，它不仅是某一家庭或某一组织的需求，而是涉及多个家庭和多个组织的共同需求，是个体需求的集合。它涉及多个行为主体之间的复杂权利关系，需要建立一种集体选择机制来解决个体需求表达与整合问题。治理社区公共事务需要社区利益相关者贡献资源、分摊成本、共享利益，这也需要建立一种平等协商机制，以实现资源倍增效应。<sup>②</sup>社区治理的主体不仅包括居民，还包括各种组织。从组织的性质角度，可以将社区治理的主体分成三大类：一是党政组织，包括各级党组织与行政组织；二是社会组织，包括社区自治组织（居民委员会、业主委员会）、社区非营利组织（各类非营利的服务型、事务型组织）、社区居民文体娱乐团队、社区志愿组织等；三是营利组织，包括营利性的驻社区单位和其他参与社区治理的经济组织（如物业公司）。

社区治理中不同的参与主体有着不同的利益需求，在社区治理中扮演不同的角色。

第一，社区居民，包括业主居民和租住居民，既是社区治理所指向的主要对象，也是社区治理的主要参与主体。社区是一个内连着个体的家庭生活、外接着社会公共生活的公共平台，居民的与生活有关的利益都需要在社区这一平台上得到实现。社区治理关系到他们的身心健康、财产安全、生活安宁以及对社区公共事务的知情权和参

<sup>①</sup> 陈光，方媛. 论社区治理参与主体的利益追求与规制[J]. 武汉科技大学学报（社会科学版），2013(5).

<sup>②</sup> 陈伟东，李雪萍. 社区治理主体：利益相关者[J]. 当代世界与社会主义，2004(2).

与权等利益。

第二，社区党组织，是社区治理中一个较为特殊的主体，扮演着领导者的角色。根据中国共产党章程的规定，党的领导应该主要是一种政治、思想和组织的领导，而非具体事务的领导。在社区治理过程中，社区党组织除了要开展党内活动及处理党内事务外，还要支持和保证社区政府派出机构和基层群众自治组织行使法定职权。换言之，社区党组织是社区治理的政治领导者，其组织成员应是社区治理的积极参加者和支持者。

第三，基层政府机构，即街道办事处，在社区治理中负主要责任，是社区治理的主导力量，扮演着社区建设的指导者、社区公共服务的供给者、社区公民社会的培育者、社区自治组织的监督者的多种角色。<sup>①</sup>基层政府要对居民委员会以及居民自治的工作给予指导、支持和帮助；要加大财力、物力投入，依法提供居民必需的公共产品；应该树立与社会协商合作的治理观，承认和尊重居民社区自治的主体地位，给予居民自由发展的宽阔场域；应依法监督社区居委会和社区社会组织的运行与发展。

第四，社区群众性自治组织，即居民委员会和业主委员会，在社区治理中处于不可缺少的基础性地位，也是社区治理的关键依托。居委会和业委会要在党和政府的支持和帮助下，充分发展自治职责，带领居民实现“自我管理、自我教育、自我服务、自我监督”。

第五，社区社会组织，作为社区治理的能动力量，是指以社区为主要活动区域，以服务社区居民、满足居民需求、促进社区发展为宗旨，活跃在城市基层的公益性、服务性、自治性社会组织。社会组织在社区治理中发挥为居民提供更好的公共服务，促进社区和谐，维护社会稳定的功能。

第六，其他相关主体，包括物业公司、辖区单位等。物业公司是社区治理中的市场力量的代表，其接受业委会的委托为业主提供物业服务。物业公司和其他社区服务组织作为市场主体，其提供社区服务是有偿的，其利益主要借助于物业服务合同的签订和履行来实现。辖区单位是在社区所管辖的地界内从事营利和非营利的企业、事业、行政机关等组织的总称，是社区管辖范围内的单位组织。尽管它与社区没有行政隶属关系，但是辖区单位是社区治理的重要支撑，它的场地、设施、资金、人才等资源优势可以有力补充社区治理资源的不足，扩充社区资源整合效率，促进社区健康发展。

各参与主体因为掌握资源不同，彼此之间形成一种相互依赖。比如，对于政府部门而言，由于社会事务增多，以及政府部门自身精简、力图追求企业型政府的效率和效益的需求，这就势必使政府无法再大包大揽，而是将部分权力下放给社会组织，让社区居民自身加以解决，从而获得社会组织和社区居民的合作。对于社会组织而言，

<sup>①</sup> 王永红. 城市社区治理中政府的角色定位及其职能[J]. 城市问题, 2011(12).

要获得合法性，就必须接受政府的领导和管理，如按照《社会团体登记管理条例》或者《民办非企业单位登记管理暂行条例》等的要求在民政部门登记、注册；而要进入社区工作，特别是与街道、居民委员会的合作，就需要得到政府授权。而政府也需要依赖社区中的经济组织发展社区经济、创造社区居民就业机会，从而实现社区的稳定与发展。至于经济组织是否有权力进入社区，则又取决于社区居民、社会组织对于经济组织的评估，以及政府政策的准入。<sup>①</sup>本书第三篇将对重要的社区治理主体展开详细的分析。如何协调好多元社区治理主体这些纵横复杂的利益关系是社区治理必须解决的问题。建立有中国特色的城市社区治理主体结构是保证社区工作顺利运行的关键。

如果说，社区治理的主体是社区利益相关者，那么，社区治理的内容就是社区公共事务。公共事务一般是指涉及社会公众的生活质量和共同利益的一系列活动，以及这些活动的实际效果。所谓社区公共事务，在宏观上，凡是按照属地原则分担到社区，以社区为单位去组织、协调、运作的公共事务，就属于社区公共事务；在微观上，社区经济、社区教育、社区卫生、社区体育、社区文化、社会福利、社会救济是传统的社区公共事务。在当今的市场经济体制下，新独立出来的社区治安、社区服务等也属于社区公共事务。<sup>②</sup>社区公共事务是纷繁复杂的。社区治理需要通过合作关系将政府、社区自治组织、非营利组织、营利组织等团结起来，整合各自的资源，形成社区内部的共同合力，以有效地解决社区公共事务问题。

社区公共事务的本质是公共物品（public goods，或称“公共产品”），具有非竞争性、非排他性、社区性、外部性、多样性的特征。社区公共产品的属性本身就意味着：有效供给社区公共产品需要建立多元互动的社区治理结构。<sup>③</sup>换言之，社区公共产品的非排他性和非竞争性会促使人们产生“搭便车”（捡便宜）的行为，这也需要建立一种相互监督和相互约束机制。在社区公共产品的提供过程中，政府不可能是唯一的，市场不可能是唯一的，自治组织以及第三部门等也不可能是唯一的解决之道。公共产品的提供是一个多元主体的互动过程。只有建立在政府、市场和社会三维框架下的多中心模式才能有效地克服单一主体供给的不足，进而走出社区公共产品供给的困境。本书第9章将对社区公共事务的内涵、特征、治理理念及其分类展开详细的分析。

## 【本章小结】

社区是存在于具有一定边界的地域中的、其成员有着各种稳定的社会和心理联系的人类生活共同体。目前，城市社区的范围一般是指经过社区体制改革后作了规模调

---

① 冯玲，王名. 治理理论与中国城市社区建设[J]. 理论与改革，2003(3).

② 汪大海. 外国人是如何管理社区公共事务的[J]. 社区，2005(3).

③ 陈伟东，李雪萍. 社区治理与公民社会的发育[J]. 华中师范大学学报（人文社会科学版），2003(1).

整的居民委员会辖区。社区的构成要素包括：地域性、公共联系纽带、持续和亲密的首属关系、归属感和一套社区成员公认的行为规范和秩序。随着社会的发展，社区的性质也发生了一定的变化，学界主要围绕“共同体是否依然存在”的问题展开激烈的争论。中西方的社区建设虽然起步不同，发展的路径也有区别，但它们都是为解决本国各种社会问题，并着眼于以社区建设和发展来谋求社会的发展。

治理泛指国家、公共组织、私人机构及社会个人等各种活动主体经过协商合作对公共事务进行有效管理，从而最大限度地增进公共利益，它与“管理”有着本质区别。社区治理是指在法制化、规范化的前提下，由政府行政组织、社区党组织、社区自治组织、社区非营利组织、辖区单位以及社区居民等多元主体共同管理社区公共事务的活动。社区治理应遵循参与、法治、透明、反馈等基本原则。社区治理的主体是社区利益的相关者，其客体是社区公共事务。

### 【关键词】

社区（Community）、社区建设（Community Construction）、治理（Governance）、社区治理（Community Governance）

### 【自测题】



### 【思考题】

1. 什么是社区？你是如何看待现代社会中的社区及其性质的？
2. 发达国家的社区建设经历了哪几个阶段？发达国家的社区建设有什么特征？这对我国的社区建设有何启示？
3. 结合实际，谈谈当前中国社区建设的目标是什么？如何理解社区建设与社区治理的关系？
4. 什么是治理？治理的特征是什么？
5. 什么是社区治理？社区治理的主体和内容分别是什么？

## 拓展阅读

- [1] 滕尼斯. 共同体与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [2] 潘泽泉. 行动中的社区建设: 转型和发展[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2016.
- [3] 陈福平, 黎熙元. 当代社区的两种空间: 地域与社会网络[J]. 社会, 2008(5).
- [4] 胡鸿保, 姜振华. 从“社区”的语词历程看一个社会学概念内涵的演化[J]. 学术论坛, 2002(5).
- [5] 张艳国, 刘小钧. 十八大以来我国社区治理的新常态[J]. 社会主义研究, 2015(5).

## 案例分析

### 对上海社区建设的一点思考

——费孝通教授4月12日在上海大学的讲演（节选）

研究城市社区建设是我近几年给自己定的一个工作内容。我从研究乡土社会开始，到研究农村变化，后来研究小城镇，现在进入了大城市、大都市，伴随中国社会走了一条城市化的道路。我认为，如果把传统中国社会看作城市化进程中农村一端，那么到现在，我们还没有完成整个城市化过程。这个未完成不单单指人口向城市的集中的过程或者工业化的过程，还指人本身的变化过程，从农民到市民的变化过程。即使像上海这样已经形成多年的大都市，随着城市不断发展，也面临着本市和外来农民的市民化以及他们和原有市民一起的现代化问题。今天的社区建设可以看作一个城市化过程的继续，既是城市发展的继续，也是市民现代化的继续。我们需要在都市形成和演化过程以及这个过程中所生成的文化和社会遗产的背景上，探讨今天对社区建设的研究和理解。

#### （一）

现在的上海社区是有其历史文化基础的，在研究当前现实问题的时候不能完全离开它的历史。上海以一个沿海渔村为起点，发展成为今天的一个国际都市，有一个发展过程。根据史料，现代意义上的“上海”是从1842年“五口通商”开始的，是不平等条约产生的结果。一百多年来，上海从一个小镇，到今天中国最大的城市，人口其实都是从外面迁移进来的，这个趋势一直没有断过，而且迁移进来的速度越来越快。

从近代历史上看上海这个城市可分为三个时期。第一个时期是租界时期，那是老上海；第二个时期是中华人民共和国成立后计划经济时代，国有企业是上海市的重点，从各地招进很多工人；第三个时期是改革开放之后，出现了现在新型的上海。

租界时代的上海是一个特殊的时期，上海人的基本居住格局、生活习惯、地方文化，都与这一时期有一定的联系。当时的上海已经有了现代社会所有的社会活动和服务设施，人们的行为方式和思维方式也深受现代西方工业化和市场化社会的影响，有很强的市民社会的风气。上海不同于其他城市的特点，不仅仅是有更多的洋楼，说更

多的英语(洋泾浜),真正的特色是心理上和观念上的。上海的文化,所谓“海派”文化,就是上海历史的反映。

当年上海开埠,海内外四方移民带着原有文化汇集到这个小镇。第一批乡土农民在与占支配地位的、成熟的西方商业文化正面遭遇中被迅速改变了,由此形成的上海市民和市民文化的基因,一直存在于上海人的行为方式,包括社区行为方式之中。来自不同文化习俗的移民及其后裔在共同相处中逐渐演化出共同的规则,形成了较为明确的遵守规则、服从权威的意识;乡土的血缘和地缘关系因为市场和工业经济的影响而被弱化和改造了,但在大都市的生活环境中,家庭内和邻里间仍保留着守望相助的传统;由于长期处于多元并存的文化格局中,市民对差异的包容性,对新事物的开放心态和面对机会的选择能力得到加强。作为这些作用的共同结果,在上海,市民对个人自主性和独立性的需要,对人际关系的合理性、选择性乃至实用性的要求,都得到强化。具有明显不同的地域文化背景和个性的居民,在一个弄堂甚至一栋石库门之中和谐相处,是那个时期形成的市民文化重要特点之一。

第二个时期,就是中华人民共和国成立以后。在计划经济时期上海是中国最大最重要的经济中心城市,也是计划经济搞得最彻底、最严谨、最完善的地区之一。计划经济时代的一个重要的特点,就是“单位制”的影响,几十年里上海是以工作单位作为城市基本单元组织起来的。在居民生活方面,很多居住区是属于某一个单位的,居民都是同一个单位的同事,个人自主空间不大。计划经济不仅是对物质产品的计划生产,也是对人和人的生活计划安排。

计划经济下单位制和居住方式之间,有某种协调性。国营单位中强烈的“共有”气氛,与居民邻里之间的“共享”气氛,相辅相成,人们在观念上也倾向于“共有”的感觉。社区中的住户,彼此都很了解,有什么事,大家都要一起去解决,而不是那种“各扫自家门前雪”的分离状态。这种意识,在上海人的生活中,特别是在邻里关系中,是早就有的。在计划经济下,有时候还受到了强化,很多地方的居住条件,也客观上要求这种意识——几个家庭住在一个弄堂中,朝夕相处,不像那种独院的居住条件。这些历史是后来从事社区建设的一个客观的基础。

现在上海的发展,可以说正在经历着第三个阶段,就是改革开放和市场经济的阶段,这是上海历史上又一个大发展的时代,上海正在建成为国际大都会,并且沿着这个方向继续发展。看看这些年上海的发展,就会发现,上海社会和“上海人”都发生了很多新的变化,总的趋势越来越多样化。上海人自身的创造性已经发挥出来,同时又有很多国内其他地区的人、港澳台同胞、海外归来的人、世界其他国家的人,都纷纷来到上海,加入到上海的社会生活中,上海的社会环境发生了很大的变化。人们的观念随着发生了很多变化。上海的发展,是一个计划经济下的“大城市”向市场经济下国际化、现代化“大都会”的转变。它对上海市民和市民生活的影响特别大,也需要我们好好研究。

在这种大的背景下，我们就要考虑如何使城市基层的社区建设，跟上上海总体的发展，而且要对上海的总体发展起到保障和支持的作用。如何在社区建设中，既培养共同的社区意识，担负共同的责任，又能使人们按照自己习惯的方式，保持自己的活动空间，保持丰富多彩的生活方式，保持每个个体和家庭自己的个性？做到了这一点，就能从这种基层的层次上，保持上海作为国际大都市的多样性、创造性和活力，使得在这里生活的人感到舒适、安全、便捷、宽容而又丰富，这是上海在国际竞争中的一个重要的方面。

## （二）

面对上海的历史和现状，我们的研究工作要用科学的方法去了解它们的发展过程，了解它们产生的新问题，这正是社会学当前重要的工作内容。

我们知道，市场经济起来后，产品和人都无法按照一定模式去安排了，人在市场上活动，需要自己选择，没有人能够代劳，要选择，就要求自主能力。人在市场上形成的自主性，必然会带到生活的各个层面。近几年我们还看到，随着人的流动，个人从市场获得的资源份额有了差别，不同收入人群的出现，表明社会结构发生了新的变化，社会阶层逐步形成。这一点在社区层面就表现为不同人群向不同地域的集中，由经济上自立的人员所组成的同质居民区已经出现，其数量和规模都在急剧增长，而需要外部帮助的弱势群体也呈现同样的集中趋势。不同的人群在内部必然形成不同的关系样式和组织结构，在外部必然要求不同的管理模式和服务方式。越来越多的市民经济上自立已经没有问题，他们生活上的自理能力，也将逐步形成和提高，随着业主委员会等组织走向成熟，社区公共事务的自治开始成为居民的内在要求。新型的居民群体，新的生活习惯以及市民与政府之间新的关系样式已经出现。它要求我们尽快找到新的社区管理模式和手段，以跟上城市的变化和发展。

从上海目前的情况来看，人在社区中基本上还是通过行政体系组织起来的。上海的地区行政系统，在全国范围一直算比较齐全完整的，即使在单位主导的时候也如此。改革开放以来，上海市先是为适应经济改革和城市管理的需要，将原先的“两级政府，一级管理”转变为“两级政府，两级管理”，开始行政管理体系向下伸展的过程。新体制取得成效之后，1995年上海又进一步提出“两级政府，三级管理”的行政构架，街道由最初在单位——行政体制中的辅助地位上升为对地区范围公共事务实施全面管理的地位。街道地位的变化，意味着个人现在主要作为居民被紧密组织到了区域行政体系之中，而不是作为从业人员被单位所组织。1995年上海市在确立“两级政府，三级管理”体制时，结合吸纳下岗国企干部，首次把居委主要岗位列为事业编制，这反映出行政因素向基层生活的渗透。随着个人生活事务不断脱离单位转移到居住区，居民委员会在社会事务管理上的重要性不断上升，到世纪之交，“两级政府，三级管理，四级网络”的城市行政构架最终成型。

在社区里，个人凭什么接受管理或制约，又为什么要“管闲事”？上海人是很喜

欢讲“关你什么事”和“关我什么事”的。要让大家接受管，愿意管，主要还靠文化认同，在价值观、思想方法和生活方式上找到同一的感觉，共同管起来。上海人以前对不同居住区域，有“上只角”和“下只角”之分，从形式上看，就体现了以生活方式为对象的文化认同。经过这么大的变迁，传统的“上只角”或“下只角”区域，有些模糊不清了，但观念还在，心理基础还在，作为思路，今天在寻找社区认同基础时，还可以借鉴。可以把这个文化的基础再拓宽一点，内涵挖深一点，与居民的生活联系搞得更全面一点，作为生活方式的特点更鲜明一点，这样形成的社区认同，作用可以更大一点。

要落实居民自我管理，需要有相应的管理人和管理社区的方法与手段。已经达到经济自立的居民在基本生活方面，不需要依靠别人，计划经济体制下常用的权力形式也失去了用武之地。彼此平等的居民之间需要一种“同意权力”。它不具有强制性，但有约束力，约束力首先不来自外部压力，而来自因为自愿参与和自主选择而形成的内在动力。社区建设强调参与，视之为社区中人的管理和社会管理的主要方法，道理就在这里。所以，基层政府在积极动员居民参与的基础上，要及时而充分地授权给居民，增加他们参与决策的机会，尽可能把社区层面与居民直接有关的公共事务交给居民自己来决定，逐步使居民从认可具体事务上的自我决定，进到认可自我决定的方式，进到认可作出自我决定的权力，最后形成认可和尊重自我决定的习惯和制度。

### （三）

我一直在思考的一个问题，就是如何根据群众的需要来开拓社区建设事业，要看到这种家家户户共同参与社区事务，但各家各户又有不同兴趣、不同要求的发展趋势，探讨如何根据这种情况采取不同的组织形式和生活方式来满足群众的要求。

社区组织的出现，是居民实际生活的需要。社区建设也不是抽象的名词，它体现了一批人所发生的地缘关系和互相合作的关系，包含着许多服务性内容。旧上海有各种组织来做服务性的工作，中华人民共和国成立后是行政机构代办，现在发展的趋势是居民自理，研究这个过程很重要，它直接涉及社区的基本功能，关系到如何提高城市建设的“人文关怀”的水平。如果我们能针对目前的实际情况，逐步引导人们在社区层次上，一步步走向自理，扩大民主生活的基础和范围，就会从最基本的层次上促进一种具有人文精神的、优化合理的社会生活，使我们居民的生活质量实实在在地上一个台阶，也为中国城市建设建立一个重要的示范。

上海社区建设，离不开上海现代化、国际化这个大的背景。我们要把眼光放开，要看到国际化过程中未来的发展趋势，今天的社区建设，是面向未来的，既要考虑到上海作为中国的重要经济金融中心的地位和要求，也要考虑上海作为亚太地区主要中心城市和世界重要都市的前景。在现代化、国际化的社会条件下，人和人的关系会有一些新的特点，生活方式也会有很多不同，社会机构也会有很多调整，家庭、邻里、同事等关系都在变化，这是一个动态的东西，怎么变，需要我们去研究。特别是像上

海这种走在现代化最前沿的城市，不少新的东西已经成为人们生活的一部分，它们已经不是“未来”，逐步地变为“现在”了，是现在每天正在发生作用的东西，社会生活中有很多新的东西都是从这里面出来的，这些新东西就是影响我们社会未来的东西，我们的研究，要把这些都包括进去。

（资料来源：《文汇报》2002/06/23）

阅读上述案例后，请思考：

- （1）结合上海城市的变化，来谈谈社区的性质及其变化。
- （2）你认为在新形势下，社区工作应如何开展？
- （3）你认为应该如何去建构居民的社区认同？