

对当前中国大陆社区建设的几点理论反思

王春光, 梁 晨

(中国社会科学院社会学研究所, 北京 100732)

摘要: 社区建设是和谐社会的基础。通过对社区内涵、社区建设的途径和社区建设的目标的讨论, 指出现阶段社区主要存在着参与不足和整合不足问题, 解决好社区参与和社区整合的问题是现阶段社区建设的方向。在社区建设中, 社区管理和公共服务是两大主要内容, 两者联系紧密, 彼此相互影响、相互作用。社区管理通过管理机制的创新, 在落实公共服务的过程中体现社区的价值性, 反过来会更好地落实公共服务。公共服务建设具有很强的价值取向, 满足人们的生活价值需求, 也是社区作为社会的重要组成部分的特性, 呈现出人们生活的共同性和公共性, 正是这种共同性和公共性体现出社区的特点。

关键词: 社区; 社区建设; 社区管理; 公共服务

中图分类号: C912.83

文献标识码: A

文章编号: 1008-7729(2011)04-0011-05

和谐社会建设需要一定的载体。环视周围, 我们会发现有各种各样的载体, 如单位、企业、家庭、社会组织、农村、城市等等, 这些载体的背后有一个共同的平台, 那就是社区。可以说, 在家庭之外, 社区是社会的基本细胞, 由此看来, 做好社区建设是和谐社会的基础。从上世纪90年代开始, 各级政府对社区的作用给予一定的重视, 纷纷开展各式各样的社区建设, 取得了相当的成绩。但是, 应该看到的是, 社区的内涵究竟是什么? 怎样进行社区建设? 社区建设要达到什么样的状态, 才能符合和谐社会建设的要求? 目前虽然社区建设轰轰烈烈地进行, 但是仍然没有很好地解答这些问题, 这背后既有实际操作的问题, 更有理论研究不够的问题。这里想从理论上做点反思, 希望引发更多的学者和政府相关部门干部、社区干部的讨论和研究, 共同从理论上解决有关社区建设的一些根本性问题。

一、社区与个人和社会的基本关系

对每个人来说, 一生中除了家庭, 社区就是最离不开的、最紧密接触的对象, 其重要性是可想而知的。美国著名社会学家派克教授指出“人们组成一个家庭, 因为他们共同行动; 组成一个社区, 因为共同生活。”^[1]显然, 在派克看来, 社区和家庭是社会两大最重要的组成部分, 其中社区是人们共同生活的载体。最早提出社区概念的德国社会学家滕尼斯也是这样认为, 社区“是持久的和真正的共同生活。”^[2]因此, 社区不只是一个区域概念, 而是人们共同生活的空间呈现。选择什么样的社区, 也就意味着选择什么样的共同生活; 改善社区, 也就是改善人们的共同生活。由此可以推论说, 社区建设就是在于改善和提高人们的共同生活水平和质量。

问题在于, 如何看待社区的共同生活。或者说, 社区能提供什么样的共同生活? 或者, 居民是怎样地共同生活? 对共同生活有什么样的要求和期望? 我们对共同生活的理解是, 每个人和家庭所必需的但是靠个人和家庭无法提供的生活内容, 主要包括这样几方面内容: 第一, 基础性生活条件, 包括良好的社会秩序、清洁的周围环境、健全的基础设施等; 第二, 基本的社会交往和交流, 包括聚会、娱乐、表达、商业交往等等; 第三, 便利的公共服务, 包括健康服务、医疗服务、社会保障服务、文化教育服务、就业培训和咨询等; 第四, 社区福利, 包括社区救助、邻里互助、社区慈善等; 第五,

收稿日期: 2011-06-08

作者简介: 王春光(1964—), 男, 浙江温州人, 中国社会科学院社会学研究所研究员, 研究方向为应用社会学。

社区归属和认同。这五方面的内容和条件既是社区的共同生活内涵,又是界定社区的重要因素。我们可以从这五个方面去观察一个村庄或一个地方是否具备社区的条件。从这个角度看,并不是说一个村庄或一个小区就一定独立成为一个社区,有时候往往是多个村庄或小区才有可能构成一个社区。在现实中,我国的社区建设往往都是以一个行政村或一个小区(主要是居民委员会小区)为单位开展的,就有可能降低社区建设的社会效用,但是,以行政手段推进的社区建设却难以突破行政村和居委会的行政区划界限,所以,我们只能以行政村和居委会作为社区的替代,来观察和分析我国社区建设情况。下面是在这样的背景限制下来讨论社区建设的内容、目标以及社区建设内部的社区管理和公共服务这两种最重要的关系。

二、社区建设的内涵和目标

社区是人们共同生活的所在,而人与人之间则存在性别、年龄、文化、职业、阶层、种族、宗族乃至价值观念等方面的差别,在如此诸多差别的背景下,共同生活何以可能?如何避免损害共同生活的行为?不同社区之间是否会出现分化、隔离、排斥?如何改进共同生活以实现每个人的生活水平的提升?等等。社区并不是永远不变的,在变化中社区如何能为生活其中的人们提供更好的生活和发展保障,已经成为当今社会的一个重要挑战。早在上世纪30年代,派克已经看到,在都市条件下,邻里组织出现崩溃的问题,正如杨庆堃所说的“在现代都市的复杂影响之下,地方的接壤,不一定就是具有社会关系。人口流动之速,职业和生活种类之繁杂,令到虽住在邻家的人们,互相不通闻问,因为在社会生活和经济利害上,他们没有共同的地方。”当然,这样的邻里崩溃引发西方人的忧虑,于是欧美在当时就兴起了构建“都市的新邻里,和提高邻里间休戚相关的空气的运动。最著名的田园都市运动,就是属于这一类的工作”。^[3]我国从上世纪90年代开始的社区建设很像上世纪30年代在西方出现的这种新邻里运动,旨在解决从单位人转变为社会人的问题,进入新世纪,社区建设有了更多的内涵、任务和目标。

不同社区在文化传统、区位、人员构成以及经济条件等方面的差别,决定了各地社区建设的具体做法有所不同,全国各地在社区建设上提出了很多原则、目标和任务,比如“以人为本,扩大民主、社区自治,资源整合、共驻共建,责权统一、管理有序,因地制宜、顺序渐进”等原则,实现“建立和完善新的社区管理体制,完善基础设施,以社区服务为龙头、丰富社区建设内容,扩大基层民主,动员社会各方力量参与社区建设”等任务^①。北京、上海、广州、深圳等大城市都推出了不少社区建设举措,比如为提高社区公共服务专业化水平,成立社区服务站,实行“议行分开”;加大对社区基础建设力度。对这些举措进行深入的分析,就会发现,它们实际上不外乎要做这样两件事或完成这样两大任务:一是提高社区治理水平,促进民主;二是提升社区服务,促进民生。前者旨在建构一个善治的社区管理模式,解决居民参与不足、社区资源配置效益低、社会治安差等具体问题,而后者则解决在社会转型和经济发展过程中老百姓的生活不方便、以及对社会秩序和社会保障等方面日益增长的各种生活需求问题。其基本思路就是以改进社区管理来整合资源、提高资源效率以促进社区服务,反过来以此进一步巩固和提高社区管理水平和合法性。

我们认为,应从时间和需求两个不同维度来分析和理解社区建设的内涵和任务。当然,社区建设的时间维度取决于需求维度的变化。社区建设首先要解决好社区居民在共同生活中面临的最迫切的、最基本的需求问题,然后才能转向更高层次的需求满足,这也决定了不同阶段会有不同的社区建设任务。从社会排斥理论的视角来看,社区建设至少要解决这样两个基本问题:一个是参与不足问题,另一个是整合不足问题。莱韦塔思(Livetas)有这样三种论述看待社会排斥问题:一种认为社会弱势群体之所以沦为弱势,不是因为他们自己不努力,而是因为资源分配不公导致的,这是一种资源再配置论(redistributive discourse)。另一个论点强调个人自我排斥,也就是说弱势人群采取自我排斥的方式,不

① 引自百度的“社区建设”词条, <http://zhidao.baidu.com/question/4799811.html?fr=ala0>。

参与社会中去，因此，社会排斥是个人责任的结果，这是底层阶级道德论(moral underclass discourse)。还有一种论点认为，可以通过教育、职业培训、就业服务等公共服务将弱势群体融入到社会中去，这是一种社会整合主义论(integrationist discourse)。^[4]这三种论点从不同角度分析了社会排斥的产生原因和解决方法，都有部分的合理性和解释力，也就是说，在解决社会排斥问题上，这三种视角和方法都值得我们去考虑和借用。

当今中国社区建设首先要解决社会排斥问题，然后进一步解决更高的生活需求问题。因此，社区建设是一个随着经济发展、社会进步而不断推进的社会建设过程。

三、社区管理与社区公共服务的关系

在社区建设中，社区管理和公共服务是两大主要内容，是社区建设的一体两面，紧密相连，相互影响。什么样的社区管理可以确保居民更积极地参与社会，更好地分享到社区的公共服务？与此同时，需要什么样的公共服务才能解决好居民的社会融合和社会排斥问题，从而获得可持续的发展能力呢？如果说良好的社区管理解决的是社区内部的和谐、社会公正问题，那么充分的公共服务则是提升居民生活质量和发展能力的保证。贯穿社区管理和社区公共服务的基本价值理念是安全、民主参与、公正、健康、幸福和发展。虽然这样的价值理念在层次上存在着递进的关系，在需求上也有着先后的次序问题，社区管理和社区公共服务就是为了实现这些价值而存在的，并不是手段与目的的关系。

当前在社区管理上存在这样两种认识误区，很不利于社区管理水平的提高，自然难以体现以上价值理念。第一个认识误区是，社区管理只是实现公共服务的手段，而忽视了社区管理本身的价值意义。这一认识误区在实践中表现为，当社区完成了选举之后，宣告社区自治了，而在社区管理的实际运行中，社区的自治被放弃，民众的参与、民主协商不再存在，社区仅仅成了完成公共服务的工具和手段。

第二个误区是社区管理就等同于社区自治，而忽视了政府管理也是社区管理的一部分，从而出现政府管理阙如，社区自治变相地扮演了政府管理的职能。从理论上讲，社区管理主体是多元的，不仅只有社区自治组织，而且还有政府、单位和企业组织等，社区管理显然包括政府管理和社区自治两部分。政府管理实际上是一种公共服务管理，或者为社区提供更多的、更好的公共服务。

在社区管理上存在的这样两种认识误区，对当前中国的社区建设影响很大，已经成为一种现实，即社区管理等同于社区自治，社区自治则演变为政府管理，结果则是政府管理缺失、社区自治不足、社会自立能力很弱。这就是我国当前社区管理面临的普遍现象。理想的社区管理既具有工具性，又具有价值性。

从工具性角度来看，社区公共服务需要通过社区管理来实现，从这个意义上讲，社区管理本身也是一种公共服务。社区公共服务的实施既需要一定的组织形式和机制，又需要一定的人员。究竟以什么样的组织形式能有效地完成公共服务，当前一些地方都在进行新的探讨。有的地方政府在社区建社区服务站，履行政府管理职能，专职于提供公共服务，这种模式的好处是明确了政府在社区管理和公共服务的职能、责任，但是问题是居委会的功能受到削弱后，就成了无所作为的组织，因为居委会原来的所谓自治功能是建立在政府的公共资源支持以及为政府履行管理职能的基础上；与此同时，社区服务站要真正履行政府管理职能，结果还得借助于社区居委会，否则就难以开展工作，而两套班子造成了管理成本的提高、甚至相互摩擦、矛盾。有的地方引进或者组建更多的社区组织，将一些管理职能向新成立的社区组织转移，以减轻社区居委会的工作压力，提高社区管理和服务的分工水平。但是，这样的改革也面临着社区组织资源缺乏、政策限制过多等问题。

在实行社区管理工具性功能方面面临的另一个问题就是社区管理人才专业化水平低，不但难以承担高质量的公共服务，而且还降低了现有的社区公共服务水平。现有的社区管理体制难以吸纳高素质人才参与到社区管理。随着国家不断增加社区公共服务内容和种类，社区管理专业化人才的短缺则越来越突出、越来越严重。从政策和制度上拓展吸纳专业化人才参与社区管理、培养社区管理专业化人才的渠道，已经成为当下中国社区建设的急迫任务。

与此同时，社区管理的价值性没有得到很好的挖掘和体现，是当前中国社区管理的一个最大问题。

虽然从法律上规定了社区的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的“四自”特点,但是在实际操作过程中,社区的自治功能在不断削弱,趋向“行政化”,从而降低了社区管理在居民的社会参与、社会融合、感情交流、社区认同等方面的作用。在社区居民看来,社区居委会并不是一个自治组织,而是一个政府部门,居委会干部就是政府官员,而这些干部也是这么认为。在这种情况下,社区的自治性只体现在每三年的选举上,选举过后就被悬置起来,社区也就成了政府的办事部门,社区内的所有事务都成了居委会的工作内容。许多社区居民就被排斥在社区自治之外了。这就形成了社区管理两重性的困境,见表 1。

表 1 社区管理的两重性

社区管理的两重性	功 能	机 制	问 题
工具性	公共服务	政府提供、居委会承担	政社不分、组织功能不全、专业化不足
价值性	社会参与和社会融合	居委会选举、楼院长制 度、文体活动	流于形式、行政化、社区组织多样化短缺、包容度低

为此,我们提出了一个主体多元化、职能专业化、参与大众化的社区管理框架,其主旨是使社区管理一方面有效地传递公共服务,提高公共服务质量,另一方面要充分体现社区在实现社会参与、社会融合、民主、社区认同和情感交流等价值理念。见表 2。所谓主体多元化,指社区管理主体不是单一的,而是多样的,不仅仅只有社区居委会一个主体,还应有政府作为主体参与,更需要各种正式或非正式的社会组织加盟。它们既有分工,也有合作。在分工过程中,社区管理逐渐实现专业化发展,需要专业化的人才提供专业化的社区服务,包括公共服务、社会慈善服务、社会工作服务等等,政府的社区管理需要大量的专业人才,而专业化的社会组织也需要专业人才来管理和经营。但是专业化的管理并不排斥社区居民的广泛参与,一方面社区专业化管理面向的是所有社区居民,因此,社区居民的广泛参与也是专业化管理需要实现的目标,另一方面社区专业化管理也需要社区居民的监督,以实现公正、公开、合理的服务。

表 2 社区管理主体多元化

社区管理主体	内 容	专业化	居民参与角色
政府	公共服务为主	专业化人才和专业化服务	监督者和接受者
各种社会组织	社会互助、社区议事、 社会慈善、社会交往等	普通社区居民和社会工 作者	提供者、接受者(大众化参与)

正如上文所指出的,实现公共服务是社区管理的重要内容之一。公共服务对社区发展的重要性不言而喻。一方面政府有义务和责任为公民提供公共服务,以解决每个公民面临的个人无法解决的问题和困难,另一方面,政府提供的公共服务只有在社区层面才能得以有效的落实,不可能将所有公共服务逐个地向每个公民分别提供,有些公共服务无法分解为个体层面的服务,具有公共性。与此同时,提供公共服务是确保政府合法性的一个主要来源。有人认为,社区公共服务的提供者不是政府单一主体,是多主体性的(杨团,2002)^[5]。但是,就目前中国的社区发展水平,政府还是主要的公共服务提供者,当然,政府在扮演好这个角色的同时,可以从政策和制度上激励其他公共服务主体的发育和发展,比如向它们购买公共服务,以挖掘市场机制在社区公共服务中的作用,再比如鼓励一些民间组织参与社区公共服务的提供,这样可以增强社区自我发展的能力以及居民的参与能力。

公共服务要实现的价值是安全、健康、幸福和发展。当然在不同时期和阶段,公共服务实现的价值侧重点有所不同,当公共服务还没有解决安全问题的时候,就没法去实现其他价值需求,安全是公共服务最基本的价值目标。其他价值的完成是建立在安全价值完成的基础上。当然这并不是—种机械的关系,当安全成了幸福的基本要求时,那么达成安全,也就意味着实现了幸福。这里就涉及到如何界定安全问题。我们认为,安全是一个广义的概念,应该包括生活安全、就业安全、社会治安等内容。

公共服务通过提供最低生活保障，解决了生活安全问题；通过就业培训、购买就业机会，解决失业者的就业问题；警察、法官、检察官、城管、联防队员等都是履行公共服务，为社会提供治安保障。当然，人们对安全的需求与对幸福、健康、发展的需求并不存在严格的先后关系，而有可能是并存关系，在安全有需求的同时也会有其他的需求，而且安全需求的是否满足也影响到对其他价值的实现。从这个意义上看，我们在讨论社区公共服务的价值时，不能将它们分割开来而孤立地理解它们。至于健康、幸福和发展也是公共服务所极力追求的。这里的健康，不仅包括身体健康，还包括心理健康，甚至后者有时显得更加重要。就社区公共服务而言，健康是通过提供便捷的社区医疗服务、社会工作、心理咨询等方式来实现。健康是幸福的保证或者前提，而幸福对公共服务有着更高的要求：要求公共服务很好地满足居民的需求，用幸福来衡量公共服务的质量，由此公共服务应围绕着增进居民的幸福进行设计和提供。而发展主要指人的发展，包括提升人的技能、素质，当然也包括社区环境的改善、社区质量的提高等。由此看来，安全、健康、幸福和发展四者是无法绝然分开的，这就决定了公共服务的设计和提供必须将它们放在一起考虑和实施，任何一项价值得不到很好的对待，势必会影响其他价值的实现，从而也损害了公共服务的质量和效用。

为此，社区公共服务建设一方面要求公共服务至少能解决社区面临的最基本问题，即居民的生活保障问题、就业机会问题、社会治安问题、身体健康问题等，另一方面人们对社区的需求是总体性的，在解决安全问题的同时，不可能不对幸福、健康、发展提出要求，这也就决定了仅仅设置满足基本需求的公共服务已经难以实现居民的生活目标。

作为社区建设的一体两面，社区管理与公共服务是紧密联系在一起，彼此相互影响、相互作用。社区管理既具有工具性，又具有价值性。从工具性角度看，社区管理的主要职责或功能是更好地落实公共服务；从价值性角度看，社区管理本身体现社区居民的社会参与、自我服务、社会融合的价值理念。社区管理通过管理机制的创新，在落实公共服务的过程中体现社区的价值性，反过来会更好地落实公共服务。公共服务建设具有很强的价值取向，是为了满足人们的生活价值需求，当然公共服务也是社区作为社会的重要组成部分的特性，呈现出人们生活的共同性、公共性，没有了这种共同性、公共性，社会也就难以为继。

参考文献：

- [1] 派克. 集合行为[M]//北京大学社会学人类学研究所. 社区与功能. 北京: 北京大学出版社, 2002: 99-101.
- [2] 滕尼斯. 共同体与社会[M]. 北京: 商务印书馆, 1999.
- [3] 杨庆堃. 论派克都市社会及其研究方法[M]//北京大学社会学人类学研究所. 社区与功能. 北京: 北京大学出版社, 2002: 189-190.
- [4] 彭华民. 西方社会学福利理论前论[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009.
- [5] 杨团. 社区公共服务浅论[M]. 北京: 华夏出版社, 2002.
- [6] 夏建中. 社区工作[M]. 2版. 北京: 中国人民大学出版社, 2009.

Reflection on the Current Community Construction of China Mainland

WANG Chun-guang, LIANG Chen

(Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100732, China)

Abstract: Based on the discussion on the meaning, path and goal of the community construction, the paper pointed out the lack of community participation and integration currently. Community management and public service are two parts of community construction. Community management embodies the value of community in the way that public service is carried out. Public service shows the communality and public character of people lives which reflect the characteristics of community.

Key words: community; community construction; community management; public service