

# 均衡发展:

## 城市基层社区变迁过程中的一个重要课题

谢立中

(北京大学 社会学系, 北京 100871)

[摘要] 20世纪80年代以来, 我国的城市基层社区的功能与结构正在发生重要变化, 其社会结构中的边缘地位正在改变, 日益成为社会大系统中的基本结构之一。然而, 我国城市基层社区变迁过程中的一个重要问题是发展的不平衡。造成不平衡的最重要的一个原因是资源筹集能力方面的差别。而政府的支持和帮助, 应该是消除城市居委会层次上社区建设和社区发展水平之间不平衡的最有效途径。

[关键词] 城市基层社区; 变迁; 均衡发展

[中图分类号] C912 [文献标识码] A [文章编号] 1007-8487(2002)07-0008-04

### 一、改革与社会服务、管理功能的转移

城市基层社区的变迁是我国当前社会变迁整体过程中的一个重要组成部分。以街道和居民委员会为基本组织形式的我国城市基层社区组织模式创始于建国初年, 原本是作为我国单位体制的一种附属物或补充物而形成和发展起来的。从上一世纪50年代中叶到80年代初这二十多年的时间里, 我国城市街、居组织虽然在具体的结构、职能等方面也历经曲折、屡有变动, 但其作为单位体制的附属物或补充物而存在的这种基本性质总的来说却始终未发生根本变化(李秀琴、王金华, 1995; 张昭, 1996; 雷洁琼, 2001)。然而, 80年代以来, 随着改革开放的逐步深化, 随着计划经济向市场经济的逐步转变, 以及社会体制和社会结构的整体性变迁, 我国的城市基层社区的职能正在逐步发生重大变化。

直接促使我国城市基层社区组织发生变化的是以下一系列随着社会体制和社会结构的整体性变迁而出现的新问题或新现象(雷洁琼, 2001; 张昭, 1996; 侯玉兰、冯晓英, 2000):

1、“国家主义”的衰落和“单位制”的改革所导致的社会管理职能从单位向社会的逐渐外移。改革以前, 国家以单位组织为依托承担了绝大部分的社会管理职能。改革以来, 尤其是20世纪九十年代以来, 通过向单位放权, 国家逐渐将这些社会管理职能下放给各级各类企事业单位。而随着计划经济向市场经济的全方位转变, 越来越多的单位在市场压力

和效率原则的驱动下, 开始尝试改变“单位办社会”的状况, 试图逐渐放弃过去承担的那些社会职能, 如职工婚育行为管理、子女教育、文体活动、日常生活服务等。单位的社会管理职能弱化以后, 职工的相关生活需求只能到单位之外的“社会”上去获取满足, 职工生活与行为的有关方面也只能通过单位外的其它机构设置来加以管理和控制。

2、城市居民中“单位”外人员增加导致的新管理任务。改革开放之前, 由于对公有制经济的过分迷恋, 我国城市居民的“单位”水平总的来说一直处于上升趋势, 程度最高时几乎使绝大多数城市居民都处于各种单位组织的控制和管理之下, 只有极少数未就业的家庭妇女和极个别的社会闲散人员处于单位体制的控制之外。改革开放以来, 随着多种经济成分的出现, 尤其是个体、私营经济的发展, 以及新的待业青年和失业人员的产生等, 使“单位”外人员的数量急剧上升。这部分人口社会生活的许多方面, 显然也需要有一种适当的社会机构来加以管理。

3、人口的老龄化所造成的社会服务与管理压力。随着人民生活水平和健康水平的提高, 我国正在迅速步入“老龄化社会”, 在城市地区尤其如此。大量离退休老人的出现, 既为单位也为城市基层社区带来了服务与管理上的巨大压力。在单位社会管理功能趋于弱化的情况下, 这些压力也将更多地向社会倾斜, 成为社会必须加以妥善解决的一个重要问题。

4、外来流动人口的增加所造成的新的社会服务与管理

[收稿日期] 2002-06-04

[作者简介] 谢立中(1957-), 男, 北京大学社会学系教授, 博士生导师。

压力。改革以前,户籍制度及其相关制度为我国人口的地域性流动设置了严格的屏障,城乡居民的地域流动率极低。改革以来,随着户籍制等制度的弱化,我国人口的地域性流动率尤其是城乡流动率大为提高,且主要方向是从农村流向城市、从中小城市流向大城市。城市尤其是大城市外来人口的激增已是一个人所共知的事实。大量的外来人口,也从环境卫生、治安秩序、居住交通、计划生育、就业安置、人际关系、子女教育以及日常生活服务等多方面向城市社会提出了新的问题、新的任务,要求它们进行一定的组织与制度创新,以便能够将这些新的流动人口包容入内。

这些新的问题向我国的城市社会管理体制提出了严峻的挑战。能否有效地应对这些挑战,是关系到我国的整体社会转型能否顺利进行的一个大问题。城市基层社区组织,作为一种既有的、组织化程度最高的社会设置,很自然就成为解决上述新问题、承接上述新任务的主要社会设置之一。我国城市基层社区近年来所发生的种种变革,就是作为现存社会结构应对上述挑战的反应之一而发生的。

## 二、城市基层社区组织的变迁

我国城市基层社区组织近年来所发生的变化是多方面的。大体说来,至少包括以下几个方面:

(一)在许多大城市中,街道办事处和居民委员会所承担的职能有了较明显的增强。

首先是居委会的具体工作内容有了大幅度的增加。由于单位社会管理职能的弱化,许多原来主要由单位来承担的社会服务与管理工作的处理家庭纠纷、幼儿教育、管理离退休人员的政治与文化活动、协助待业人员找工作、日常生活服务、举办职业教育与技术培训等,现在大都以“社区服务”或“社区建设”的名义落到了居委会身上。有调查表明,居委会目前所承担的任务,“一般都在50项至60项,有的竟达100来项”(李秀琴、王金华,1995:260)。不仅如此,由于“单位”外人员数目的迅速增长,居委会所承担的许多任务(如治安保卫、环境卫生、民事调解、计划生育等)的实际工作量也比较以前有了很大的增加。

街道职能的变化也是明显的。由于居委会规模小、资源少,实际能力有限,许多新添或从单位中转移出来的社会管理职能只有在街道一级才能得到较好的履行。这就使街办的任务迅速增加起来。迄今为止,街道办事处所承担的职责已包括指导居民工作、经济管理、市政管理、人口管理、社区建设、民政工作等许多方面,以至于使许多人认为“与一级政权所承担的职能并无多大的差别”(李秀琴、王金华,1995:229)。

(二)街道办事处和居民委员会的组织结构也有了不同程度的变化。

改革以来居委会组织结构方面比较明显的变化主要是发生在居委会成员的素质方面,主要表现为居委会干部的政治水平提高、业务能力增强、年龄档次有所降低。大量机关、企业、军队离退休干部汇聚基层社区,其中一部分进入到居委会中继续工作,以及居委会工作任务增加且专业性、技术性有所增强,要求居委会干部有一定的文化水平和工作能力才能胜任,是居委会干部素质提高的基本背景。

与居委会相比,街道办事处的组织结构变动较明显。首先是规模扩大。北京市某街办在1958年前未设科室,人数仅为6—7人;1958—1978年间设有4—10个科室,人数为8—40人之间;现今设有23个科室,人数约120人。其次是科室设置内容更加广泛。北京市某街办改革前机构最复杂时也仅设有办事组、居民组、城管组、文教组、防空办、民兵指挥部等几个部门;至1994年,则已成为一个拥有行政、经济、财政、居民、民政、司法、文教、计划生育、城管、综合治理、绿化、劳动、市容等一大批职能科室的相当完善的“准政府型”政权组织。街办和科室设置与上级政府的部门设置已高度对称。

(三)街道办事处和居民委员会职能实现所需资源的获取途径有了较大变化。

改革之前街居组织所需的各类行动资源基本上都是由上级政府提供。然而,改革以后,随着工作任务的增加,上级政府对资源的供给却没有相应增加。街道和居委会被迫从上级政府以外去寻找新增的行动资源,结果导致街办和居委会所需资源获取途径的较大变化。在人力资源方面,由于职能、任务增加,国家干部编制却未做相应增加,编外人员比例的增长便成为势所必然。这类人员的工资、奖金、福利均由街道自己解决。据有关调查,某市1991年编外干部已占全部街道干部的75.8%(李秀琴、王金华,1995:232)。在财力资源方面,改革以来上级政府向街居两级组织提供的经费虽渐有增加,但其幅度也远小于实际需要的增长幅度,街居两级组织也必须从其它途径获得其所必需的新增资金。事实上,街、居自筹资金已在许多街、居的日常支出中占据着很大份额(许多街道的自筹资金已占全年支出的一半以上,而居委会工作所需的费用则基本上都靠自筹解决),<sup>①</sup>其中大部分都来自于街、居自办的集体经济或社区服务收益。发展社区经济也因而成为街居组织的一项重要日常工作。

(四)街道办事处和居民委员会任务完成的机制有了一定的变化。

具体说来,无论是街道办事处还是居民委员会,第一,在工作任务与目标的确立方面都有了更多的自主性,有一大部分工作(主要是街、居经济方面和有偿性社区服务方面的)不再是由上级政府交办而是由街、居组织自定的。第二,在人力、财力等行动资源的获取和运用方面有了更多的自主性。第三,除了来自上级的精神与行政激励,通过街居经济与社区服务而产生的经济利益构成了街居组织新的激励来源。第四,任务的完成方式除了传统的行政推动或群众动员之外,也多了一些其它的手段,如法制手段(如街道治理工作中的罚款)和经济手段(如居委会以雇佣方式请保安人员来维护社区治安)。第五,在任务完成情况的评价方面,除了传

<sup>①</sup> 以我们所调查的北京市某街道为例,1994年该街办从上级政府得到的各种拨款总计约200万元,但本年度的实际支出却为400—500万元。

统的来自上级的行政指标外,自我能够得到的经济效益也成了街居组织自我评价的一个重要指标,等等。

上述种种变化表明,我国城市街居组织的功能与结构正在发生重要变化。街居组织的作用已不再是简单地拾遗补缺,而正在转变成为承载人们日常生活的主要场域。街道和居委会在社会结构中的边缘地位正在改变,日益成为社会大系统中的基本结构之一。

三、不平衡发展:城市基层社区变迁过程中的一个重要问题

社会管理职能向城市基层社区的大规模转移,为我国城市基层社区提供了一个重要的发展契机。为了顺利地实现这种职能转移,自1986年以来,在民政部门以及各级政府的推动下,我国许多大中城市都先后展开了内容丰富、形式多样的社区服务和社区建设活动,有力地促进了我国城市基层社区的发展。到九十年代,许多城市的社区建设工作都已经取得了重大的进展,一大批社会服务和管理功能强大的城市基层社区正在我国各地出现(郭崇德,1993;夏学奎,1996)。这些基层社区集经济发展、社区服务、社区教育、社区文化建设、人口与治安管理、居民自治、环境建设等职能于一身,承接了大量过去主要由政府和“单位”来承担以及随着改革开放的不断深入而新产生的社会服务与管理功能,为我国社会体制的整体转型作出了重大贡献。然而,在从总体上看到我国城市基层社区发展的这些巨大成就的同时,我们也应该看到,我国大中城市内部各个基层社区之间的发展是不平衡的。这种发展的不平衡,尤其明显地发生在所谓的微型社区即居民委员会管辖的区域之间。

如前所述,改革开放以来,我国城市基层社区的变化至少包括四个方面的内容,这四个方面的内容也可以简单地概括为两大趋势,即:一方面是基层社区所承担的社会服务与管理功能及其组织规模与结构复杂性的不断增长,另一方面则是基层社区为完成这些社会服务与管理功能所必需的人力、物力和财力资源及决策责任越来越多地要由基层社区组织自身来承担。由于城市基层社区履行各种社会服务与管理功能的能力在很大程度上受其资源筹集能力的制约,而各个基层社区(尤其是以居民委员会为组织形式的所谓微型社区)相互之间在资源筹集的能力上存在着重大差别,这实际上就意味着各个城市基层社区之间在履行社区服务与管理功能的能力上必然存在着差别,意味着各个城市基层社区之间在社区建设和社区发展速度与水平上必然存在着不平衡。

在我国,城市社区的建设和发展是在区、街和居民委员会三级水平上同时展开的(一般的说法是“区为领导、街道为主体、居委会为依托”)。三个层次的社区建设和社区发展各有各的职责、各有各的内容。从目前的状况看,各个城市内部区、街两个层次上的社区建设和社区发展在速度和水平上尽管也存在着一定的差异,但总的来说差异不是很悬殊。以社区服务设施的建设为例,据有关文献,目前“在我国,一般

在每个城区都建有一所规模比较大的社区服务中心,在每个街道也都建有规模不一的社区服务中心,同时建立养老院、残疾人康复中心等”(侯玉兰、冯晓英,2000:190)。因此,至少从形式上看,区、街两级社区建设和社区发展的速度与水平似乎尚较均衡。但从以居委会为组织形式的微型社区的建设和发展状况上看,其发展速度和发展水平上的差距相对说来则似乎要大得多。根据我们近年来对北京市一些居委会社区建设和社区发展状况的考察,我们发现有一些居委会的社区建设和社区发展工作做得非常好,社区建设和社区发展已经达到一个比较高的水平。社区经济比较发达,社区服务的设施比较充足,社区服务的内容比较全面,社区文化活动比较丰富多彩,社区环境比较优美,社区治安搞得比较好,居民的社区归属感较高,人际关系也比较和谐,居委会干部的工作积极性也较高,等等。相反,另一些居委会的社区建设和社区发展工作开展得则比较差,始终停留在一种比较低、比较落后的水平上。社区经济不发达甚至几乎没有,社区服务设施缺乏或者非常简陋,社区服务的内容非常狭窄,社区文化活动也几乎不存在,社区环境和治安状况欠佳,居民的社区归属感很低,居民之间包括居委会干部和居民之间的关系都不甚和谐,居委会干部的工作积极性也较低,等等。尽管我们没有具体的资料做佐证,但可以肯定,这种情况在我国的各大中城市中应该是普遍存在的。

居委会层次上社区建设和社区发展水平之间的不平衡,对于我国城市社会的整体发展有着许多不利的负面影响。第一,它实际上是一种新型的社会分化。它使得一部分城市居民可以享受较多的社区服务和较好的居住环境(包括自然环境和社会环境),另一部分城市居民则只能获得较少的社区服务和较差的居住环境。这种分化达到一定程度就可能成为一种新的不安定因素。第二,它不利于城市居民在城市空间中的自由流动和最优分布。居委会一级的微型社区是城市居民最直接的生存环境,它的好坏优劣是居民选择居住地时的首选因素之一。这一层次上社区建设和社区发展水平上的严重不平衡,必然会阻碍城市居民在城市内部不同微型社区之间的自由流动和最优分布。等等。因此,消除城市基层社区尤其是居委会层次上社区建设和社区发展水平之间的不平衡,应当是我国城市社区发展过程中的一个题中应有之义。

四、政府介入:消除城市基层社区不平衡发展状况的有效途径

那么,怎样才能有效地消除居委会层次上社区建设和社区发展水平之间的不平衡状况呢?为了回答这个问题,我们必须首先弄清楚造成城市内部居委会层次上社区建设和社区发展水平之间不平衡状况的主要原因是什么。

造成居委会层次上社区建设和社区发展水平之间严重不平衡的原因当然很多,譬如说居委会干部的工作积极性与工作能力、居民们对本居委会社区建设和社区发展工作的实

际支持与配合程度等等,都可以是导致各个居委会之间社区建设和社区发展水平不平衡的一些因素。但我认为最重要的一个原因应当说主要是各个居委会之间在资源筹集能力方面的差别。在区、街两级,各区、各街道资源筹集的能力之间虽然也存在着差异,但由于区、街管辖的范围相对较大,发展社区经济和从社会筹集各种资源的机会在各区和各街道之间相对来说比较容易均衡分布。而在居委会层次上情况则非常不同。由于居委会管辖的范围相对较小,各个居委会组织之间发展“委办经济”和从社会筹集各种资源的机会相对来说很容易产生不均衡的分布。比如说,处在繁华闹市的居委会比处于偏僻地段的居委会可能就更容易获得发展商贸活动的机会;辖区内大中型企事业单位住户或经济效益好的单位住户较多的居委会比之情况相反的居委会可能就更容易获得从这些单位筹集各种发展资源的机会;等等。这种资源获取机会分布上的不均衡很难为居委会本身所改变。这就使得如果没有一种在资源筹集能力上比居委会更强大的力量来参与居委会层次上的社区建设与社区发展过程的话,这一层次上社区建设和社区发展之间的不平衡就将成为势所必然。要想消除居委会层次上社区建设和社区发展水平之间的严重差距,促使这一层次社区的均衡发展,就必须有一种在资源筹集能力上比居委会组织更强大的力量来介入到这一层次的社区建设和社区发展过程中去。

那么,这种在资源筹集能力上比单个居委会更强大又能够持续有效地介入到居委会层次的社区建设和社区发展过程中的力量应该是什么呢?从理论上说,我们可以有很多选择。比如说经济实力比较雄厚的大中型企事业单位,各种慈善机构,专业性的社会工作组织,志愿者组织,最后,还有政府等等。参照国外的经验,我认为,尽管所有这些力量都是居委会层次的社区建设和社区发展可以借助也应该加以借助的,但其中最有力、最持久也最有效的力量还应该非政府莫属。企事业单位、慈善机构和志愿者的参与都缺乏稳定性(在中国,慈善机构和志愿者组织的数量相对来说本来就少,而且为数不多的这些慈善机构和志愿者组织所掌握的资源以及筹集资源的空间本身就十分匮乏,因此,这种不稳定性就会显得尤其明显),如果没有政府的资助,专业性社会工作组织也会缺乏足够的资源筹集能力。只有政府,才有最持久有效的手段来为居委会层次上的社区建设和社区发展过程提供必要的资源供应。政府的支持和帮助,应该是消除城市居委会层次上社区建设和社区发展水平之间不平衡的最有效途径。事实上,世界上许多国家和地区的政府,都是基层社区发展最主要和最有力的资源提供者。

政府作为城市基层社区发展所需资源的主要筹集者介入到城市基层社区的发展过程中去,并不意味着政府就必然会因此而背上一个沉重的财政负担。首先,说政府应该作为基层社区发展所需资源的主要筹集者介入到城市基层社区的发展过程中去,并非意味着政府就又必然要增加一项巨额

支出。就像政府可以通过为城市贫困居民提供“最低生活保障”来缓和社会分化的后果一样,政府也可以为城市居委会层次上的社区建设和社区发展设立一个最低标准线,规定在此标准线以下的社区建设或社区发展项目其所需资源主要由政府提供或协助筹集,在此标准线之上的建设或发展项目其所需资源则主要由居委会组织自筹。就像“最低生活保障线”一样,这种社区建设或社区发展的最低标准线也应当是历史性的,是与当时经济、社会整体的发展水平相适应并随着经济、社会整体发展水平的变化而变化的。这样,政府需要为城市基层社区的建设和发展所提供或协助筹集的资金就不会是一个很令人生畏的数字。此外,政府通过税收和发行福利彩票等方式为基层社区发展所筹集到的资金,实际上只不过是来自于社会,政府只不过是多了一项职能罢了。但这种职能却是政府为了实现社会整体的稳定发展所必须承担的。作为一种最主要的社会组织形式,政府具有管辖的人口多、范围广、动员能力最强等优势,在为城市基层社区筹集资源、促进城市基层社区均衡发展方面既具有义不容辞的责任,也能够取得最好的效果。当然,政府为城市基层社区发展筹集和提供资源的方式方法完全可以多种多样,以保证这些资源的使用能够取得最佳效益。这只是一些技术性问题而已。在这方面,国外也有很多有益的经验,可以供我们参考。一般说来,国外的政府大多是把社区发展和社会福利的实施结合在一起的,把社区发展当作社会福利体系的一个组成部分,力求以社会福利体系所掌握的部分资源来推动社区的均衡发展,又以社区的均衡发展来促进社会福利制度或政策的实施效益。我想,在我国经济已经有了一定程度发展的今天,我们至少可以首先在许多大中城市里借鉴这种做法。

#### 参考文献:

李秀琴、王金华著,1995《当代中国基层政权建设》,中国社会科学出版社。

郭崇德编著,1993《中国城市社区服务发展道路》,中国社会科学出版社。

侯玉兰、冯晓英主编,2000,《城市社区发展国际比较研究》,北京出版社。

侯玉兰、侯亚非主编,1998,《国外社区发展的理论与实践》,中国经济出版社。

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编,1999,《中国社区建设》,北京社会科学增刊。

张昭,1996《街居制在城市社会生活中的地位变迁》,北京大学社会学系硕士论文。

雷洁琼主编,2001,《转型中的城市基层社区组织》,北京大学出版社。

夏学奎,1996,《中国社区服务发展报告》,内部交流稿。

责任编辑 郑百灵