

脱行政化与社会改革

改革开放以来我国城市社区发展的历史性发育

任远

(复旦大学人口研究所, 上海, 200433)

摘要: 论文对改革开放以来我国城市社区发展的历史性发育进行分析, 提出社区发展包含两个基本维度, 一是以政府行政推动为主要方式的脱行政化过程, 另一个是以社会运行体系深入发育为核心的社会改革过程。这两个方面不是相互排斥的, 而是相互融合、相互推动和相互共生的, 构成中国城市社区发展的典型特征。论文提出城市社区发展是一场发生在城市基层的社会改革, 从行政一体化体制格局中脱胎而出, 促进现代社会治理格局的形成。

关键词: 社区发展; 脱行政化; 社会改革

中图分类号: C913 **文献标识码:** A

一、城市社区发展历程和两个基本力量

中国城市社区发展的起点是行政一体化社会格局, 即政府覆盖了经济和社会, 政府和社会经济三位一体。各级政府则采取“区—街—居”垂直性的行政管理体制, 区是一级政府, 街道是区政府的行政派出机构, 居委会虽然在法律上是群众自治组织, 但从 50 年代到 70 年代, 居委会职能被行政化了, 成为政府的延伸和执行机构。企业分属各级政府所有, 不存在私人企业。社会成员基本上被完全吸纳于单位体制, 依托单位进行资源分配和提供社会福利, 而单位制度是内嵌于等级制的行政体系。各种经济组织和社会组织依托着行政体系组织起来, 甚至直接表现为政府体系的一部分。行政一体化格局是上层政府控制全部社会资源, 由上到下实行垂直管理, 上级政府通过各个条线将力量层层传导到基层, 通过“命令—服从”的行政方式贯彻实施。这样一种体制事实上剥夺了社区发展的空间和动力。

改革开放推动行政一体化社会结构逐步解体。市场化改革要求企业成为自主经营、自负盈亏的经济主体, 企业承担的大量社会职能向社会“溢出”, 其中最为核心的是社会保障制度改革和住房制度改革。与此同时, 在城市化发展、经济改革、社会结构变迁的过程中, 人口老龄化、城乡人口流动增加、旧城区改造和城市更新、居民生活质量和社会服务需求增加, 使城市公共生活空间的不断扩大, 逐步产生积累了一系列新的城市问题, 这些问题是传统的计划行政体制所不能容纳的, 要求基层社区发展为解决这些社会问题发挥更大的作用, 承担更重要的社会职能。在此背景下在我国城市社区发展由下到上逐步兴起和发展。

80 年代中期以来的城市社区发展, 根据其工作重心变化, 可以分为三个阶段。第一阶段是 80 年代中期开始的社区服务阶段, 以民政部门为主导, 社区服务从对传统的民政对象的福利救助转化为对所有社区居民的社会福利服务, 由点到面、由单项到多项向系列服务发展。第二阶段是从 90 年代初期开始的社区建设阶段, 社区建设是从社区规划、社区卫生、社区服务、社区体育、社区教育、社区文化等多方位来促进社区事务, 重视多部门共同参与和综合管理。第三阶段是从 90 年代后半期开始的社区管理体制建设阶段, 不同城市因地制宜地促进社区管理体制建设, 实现融条于块、条块结合, 改革社区组织的运作方式, 动员各

种社会力量和资源共同参与社区发展和促进社区民主自治的体制建设。我国城市社区发展还处于不断探索、不断深化的过程中，正逐步从应对社会问题、提供公共服务为目标的问题导向改革阶段，向塑造社区管理体制、培育社会治理格局为目标的体制导向改革阶段转化。

如果对改革开放以来我国城市社区发展历程下一个初步的判断，它具有两方面基本的力量：一是城市社区发展从行政一体化的体制格局中脱胎而出，其不可避免地依附于行政体系，在社区发展的目标导向、结构构造、功能设计以及运作机制等方面，都表现出“行政化主导”和“行政化推动”的痕迹，具有明显的行政社区建设的特点，迄今为止城市社区发展的各个阶段和各种典型模式，也很大程度上是政府行政化推动的过程。二是城市社区发展的本质是社会空间的扩大，是社会力量的自我组织和自我运行，是社会力量从无到有、从弱到强的生长过程，是城市社会体制的塑造过程，是城市基层中由下到上的社会改革。“行政化推动”和“社会化发育”这两种力量，一种是由上而下的，一种是由下而上的；一种是体制内推动的，一种是体制外生长的。这两种力量不是相互排斥的，而是相互融合、相互推动和相互共生的，这构成中国城市社区发展的典型特征。下面我们从这两个角度来进一步研究城市社区发展的历史性发育过程。

二、行政化推动与脱行政化

1. 向基层社区放权与行政社区建设

城市社区发展的起点是计划经济体制下的行政一体化格局，在政府行政体制之外几乎没有社会化的资源 and 自我运作的空间。因此城市社区发展只能依托着行政推动，通过行政体系的内部改革，调整各级行政机构的职责和管理能力，表现出相当强的行政社区建设的特点。

计划经济时期城市管理一直采取垂直型的专业管理，忽视了分级的多层次管理，造成管理体制上存在着严重的条块分割。面对脱离出行政一体化管理体制的多样化的管理对象和不断膨胀的公共事务，造成条线专业管理因力量有限“管不到底”，与此同时，虽然大量公共事务责任漏出到城市基层，但基层的街道、居委会由于力量有限“管不到边”。正如通常所说的“看得见的部门管不着，管得着的部门看不见”，“经常性的工作突击抓，突击性的工作经常抓”。因此，行政推动的社区管理体制体制改革重视调整条块关系，加强城市基层组织权力，尤其以上海率先提出的“二级政府、三级管理”体制改革最为典型。

（1）下放管理权限，实现管理重心下移。区级政府利用授权、委托方式下放事权、财权，如私房建筑管理、建筑工地文明施工管理、市容环卫管理、居民住宅验收、绿化环保初审、物业公司的监督管理等。在明确街道党工委、街道办事处作为区委和区政府的派出机构的行政性质不变的前提下，加强在城区管理、社区服务、综合治理、精神文明建设、社区经济等方面的行政管理权力，对社会性、地区性和群众性的工作全面负责，涉及内容大都与居民生活密切相关。

（2）在城市基层调整和理顺政府各条线的关系，加强社区（街道）协调统筹的权力，建立新的管理体制。若干试点街道试点成立了城区管理委员会，以此作为规划、协调、指导地区性城市管理事务的临时机构。城管会由房屋、工商、市政、工务、卫生执法、市容监察、园林、公安等部门共同组成，由街道办事处主任前头领导。调整街道内部组织机构，设立市政管理、社会发展、社会治安综合治理、财政经济四个委员会，并调整区政府职能部门派出机构在街道办事处的对应设置。加强了街道党政人员力量和居民委员会的管理力量，基层职能部门逐步过渡为职能部门和街道综合领导。逐步形成“条块结合、以块为主”的管理体制，解决职责不清、互相扯皮的矛盾，例如街道成立了综合执法队伍，由治安警、巡警、市容监察、工商、环保、卫生防疫、土地规划等多个部门派人组成，将与城市建设和城市管理有关的执法职能由社区综合执法队伍统一执行，较好地解决了过去执法力量分散，工作相互扯皮

的问题。

以上海“两级政府、三级管理”为代表的城市社区发展，通过行政推动的力量促进条块关系调整，使管理中心逐步下移，有利于发挥街道组织的社区行政管理职能。政府在社区建设中发挥主导作用，联合社区内各种主体（如环卫、公安、税务、城管等部门和企业单位）成为一体，形成条块结合的以块为主各司其职的管理网络，共同管理好社区的各项事务。由于政府有坚实的权力和财政资源做后盾，政府的行为具有权威性和统一性，这为政府在社区发展和建设中的地位奠定了基础，行政社区建设具有效率较高的优势。在“两级政府、三级管理”基础上，上海和其他一些城市还继续提出“四级网络”，进一步向基层居委会放权。

同时，我们也应认识到这种行政体系内部的行政社区建设过程，是在传统“区—街—居”行政等级框架下的放权改革，其存在的弊端在于使街道成为事实上的“一级政府”。街道拥有了一级财政，基层政权体系得到强化，表现出的是一种“基层政权建设”。在这样一种机制下，从总体上仍然是政府控制全部社会经济资源，由政府包揽社会事务，强调由上到下的考核和推动，将大量行政事务转移到基层，这转而会使基层社区偏离自我管理的发展目标。也就是说，“行政社区建设”隐含着一种使社区发展演变为“社区行政化”的危险，隐含着行政力量向城市基层不断强化的趋势，并在理论上和实践上产生出一系列的弊端和弱点。

2. 脱行政化与非行政力量的生长

当前城市社区建设具有很强的行政性，这是我国城市发展从行政一体化社会不断分化的背景所决定。从这一角度历史地考察城市社区发展，这一过程不是城市基层行政体系进一步强化的基层政权建设过程，而是构成行政与社会不断分化的“脱行政化过程”。行政社区建设与基层政权建设相似，而本质则完全不同，这是我们认识和引导城市社区发展的基本出发点，并关系到社区发展的根本成败。街道作为行政末梢、政府派出机构非一级政府这一法律性质，则决定了街道是一种灵活的从行政体系内部脱出及社会体系长成的载体，能够很好地承担通过行政推动来培育社区功能、促进社区发展的巨大作用。

在行政化推动促进城市社区发展的过程中，我们同时可以清晰地看到，社区建设与社区发展在基层街道层面上孕育出了非行政的力量和因素。一是在垂直分布和相互封闭的传统党政单位组织之间建立起共谋社区事务的若干松散型联系的组织（如社区事务协商委员会、社区精神文明建设委员会、社区党建联席会议等）；二是从政府行政机构、社会事业和企业单位中剥离或脱钩而组建的各类社区服务组织（如劳动就业服务所、社会保障服务所、社区文化服务中心等）；三是新兴培育和组建的各类社区自治组织（如业主委员会、职员者服务队等）；四是有效吸引广大居民广泛参与各类社区活动的各类亚组织团体（如文化、娱乐、健身活动团队或协会等）。这些半行政的或者非行政的力量和因素从行政一体化社会背景中逐步长出，在社会结构演变的历史视野来看，构成了基层社会脱行政化的过程。

从政府行政体制内部看的向基层放权和从政府行政体制外部看的非行政力量和机制逐步长成，这两个过程结合在一起的意义在于：我国城市社区发展是政府用着行政的力量在城市基层塑造着社会，政府职能正逐步溢出行政体系，这些溢出的职能逐步构造出脱行政化的过程。街道作为政府行政体系的末端很好地构成了脱行政化的载体，通过社区发展逐步实现脱行政化。例如笔者在上海梅园街道调查时发现，政府（街道办事处）通过行政力量和方式将文化站、社区内若干企业组织、群众团队组成社区文化建设委员会，而这种行政推动的结果却是瓦解了由政府提供事业经费，政府直接管办结合的文化发展机制。行政社区建设表现出权力纵向传递加强了基层组织的权力，但其结果是在基层中强化着块的横向结构，反而是削弱了纵向的科层结构。街道是政府的派出机构，但同时也是社会发展的载体，行政化推动社区发展的结果促成了社会力量有机组织的养成，其结果是逐步走向脱行政化。这种似乎是逻辑的悖论，却恰恰解释了是什么样的力量推动了中国这样的计划社会实现社会转型，这本身

构成了中国城市社区发展区别与西方城市社区发展的独特性，并指引出一条从行政一体化体系向现代治理格局稳步过渡的有效道路。体制的变迁是一种自然的过程，从行政一体化逐步分化的自然过程内在规定了我国城市社区发展的具体路径。

三、社会化发育与社会改革

改革开放以来，社会职能向社会转移和各种社会问题逐步积累，城市公共生活空间不断扩大，居民群众的利益需求日益丰富和多样化，社会组织的功能开始分化并多元化，使得社区的社会功能逐步得到发育，推动了城市社区发展。这种社会层面的发育，正是城市社区发展的本质所在。

当前我国城市社区社会力量和社会空间的发育状况，基本上还是被隐含在计划行政体系内部，发挥着“亚政府”或者是政府的执行者的作用，其社会角色不清晰、社会功能萎缩、社会机制发育不良、居民参与程度较低，社区建设的行政框架仍覆盖着社区社会体系的发育壮大。社区的社会化发育处于被隐含着的状态，传统计划经济体制转型过程中表现的特殊的现象，也使我国当前城市社区发展表现出的与西方国家和地区社区发展明显不同的特点。虽然如此，当我们历史地考察城市基层社会的发展，我们可以发现计划经济体制下基层社区基本处于“真空化”状态，社会体系正逐步从无到有、从弱到强地发育出来，并正逐步从“隐含”的状态发展生长壮大，发挥积极有效的运作，这些慢慢生长的社会过程，构成一场真正意义的社会改革。城市社区发展所包含的社会化发育过程，具体来说包括以下几个方面。

1. 社区发展过程中形成了社会化的资源

政府不再是垄断所有资源的唯一主体，在政府体系之外产生了非政府的资源积累和资本投入。企业成为自主经营的市场主体，拥有了独立的法人财产权和投资主体收益权。与此同时，个人、包括海外个人和团体的社会资本也得到承认和重视。这些资源被广泛地引导发展社区公共服务和公益事业，许多社区发展项目的设计、投入和实施，已经不必依靠传统计划体制内部的申报、审批和财政拨款来实现，而可以越来越多地依靠社会资本投入和民间资本投入。这一过程也促进了教育、卫生、体育、文化等社会事业的社会化。例如在社区幼儿园、养老院、发展社区服务、开办体育项目等得到很快发展。居民消费能力的提高也有可能通过对公共服务的消费，增加公共事业发展的社会积累。可以预见，随着中国更深地卷入全球化经济，更全面地履行关贸总协定，有关的社会服务贸易会进一步开放，政府以外的社会化资本会得到更充分的发展。

一个重要的现象是在社会化资源的形成过程中，政府不是限制非政府的社会资源的扩大，而是以此作为政府财政能力不足的补充。政府更是有意识地将掌握的资源转化为社会的资源，例如不少城市已大量建立社区服务中心、社区保障中心、社区文化中心、社区学校等，在上海政府还投资建立和扩展各种慈善基金，社会发展基金等。这些中心的组织性质、运作方式与政府科层体系存在很大的不同。政府努力加强这些中心的工作能力，由这些中心承担大量社区公务责任，同时将大量政府资源通过“费随事转”的方式转变成为社会资源。调查中发现，上海的许多街道每年投入上千万的资金发展各项社区公共事业，街道的这些公共财政支出其实是将政府财政转化形成了包括公共设施在内的庞大的社会资源积累。

社会化资源的形成过程同时是社会资本的积累过程。所谓社会资本不仅意味着有形的物质资本积累和资本积累，对社区内部各种资源的优化配置，及建立社区内部的互助网络也是社会资本的重要形式。例如社区志愿者的义务参与虽然不能用市场化的价值加以衡量，但这些服务和互助能极大地降低社会成本，提高服务效率，这种无形的社会资本本身是社会良性运作的巨大财富。

2. 社区发展过程中形成了社会化的组织

社区发展过程中大量草根的社区组织得到建立，社区组织结构得到重新构造。基层社会组织的发育有多种路径，第一种方式是行政一体化社会中行政体系的某些组成部分逐步转化为基层社会组织。典型的例子是城市居民委员会，原来一直被当作街道办事处下级，承担着大量政府政务工作，是政府行政体系的附属物，而在社区发展过程中，依据群众的力量解决社区本身问题使居委会逐步恢复民主自治的本来面目，实现从行政一体化社会结构的底部突破，使居委会从事实上行政性组织回归社会性的“本性”，成为社区中最基础的社会组织。另外在行政体系各条线具体职能的基础上，逐步建成基层社区的社区保障中心、社区服务中心，社区计划生育服务所等社区组织，通过行政向社会的转制，直接塑造出大批事实上的社会组织。

社区中社会化组织得到发育的第二种方式是已有的工、青、妇等人民团体、群众组织包括党组织等类行政性的社会组织（GONGO）更深地卷入社区发展。在计划经济体制下，党、工、青、妇等组织也是行政一体化体系下的“单位”，社区发展使这些社会组织认识到在基层社区中加强组织体系和改变工作方式的重要性和必要性。社区党建得到很大发展，工会组织积极组建社区工会，共青团组织进一步以社区青年工作委员会和居民区各类青少年组织为支撑进入社区，妇女组织也积极面向社区妇女维权和探索社区与妇女发展的新路。这些类行政的社会组织更好地在社区发挥作用，成为城市社区发展良好的组织载体和推动机制。

第三类社会化组织的发育是在社区内逐步建立了一系列专业性的社团和民办非营利机构，这些城市社区的 NPO 和 NGO 组织服务于民间，往往针对并直接解决发展过程中日益严重的各种问题，涉及经济、教育、扶贫、环保、文化、卫生、体育等几乎涉及发展的所有领域，如各类俱乐部、民办学校、民办养老院等等。这些社区社会组织特别是社会弱势群体提供了重要的权益维护和生活保护，如失业下岗工人、老年人口、残疾人口、缺少劳动力的家庭、重大疾病无法维持生活的家庭、外来人口、儿童、妇女等，对促进社会公平、减少社会矛盾、维持社会秩序，发挥了重要的作用。这些社会专业机构有不少是利用各种各样的社会资源建立的，也有不少是利用市场的机制建立的，社区内各类专业化社会组织的发展，已经不是城市社会发展的一支可有可无的力量，而构成了组织社会经济生活的独立力量和自我运行的机制。

第四类社会化组织是社区内正在形成大量群众性、联谊性的尚处于亚组织状态的团体和小组，这些草根性社区组织包括老年俱乐部、小区文艺团队，也包括一些外来人口协会团体等等。可以说这些草根性组织是正在崛起的社区社会组织，这些组织和活动如何得到规范有序的发展还有待进一步的完善。

社区社会组织承担了大量社会功能，其发育状况表征了社区社会发育的程度。其发育的过程和方式、遇到的困难、成功的经验、提供公共服务的动力机制、资源获取、在组织运行能力和在人事、财务、社团管理上的制度安排是不一样的，对此不同社区组织未来的发展趋势和改革路径也是不一样的。

3. 社区发展中形成了社会化的参与

现代社会发展强调参与式发展，社会发展的动力来源于调群众的公共参与和民主管理。群众公共参与水平和参与方式发生何种改变，是衡量改革开放以后城市社会发展程度的重要标志。

最能反映公众参与社会生活、体现群众对公共利益和公共领域的自觉认同的组织方式是志愿者行动的发展。志愿者行动指任何人自愿贡献个人时间和精力，在不为物质报酬的前提下，为推动社会进步、增强社会福利而提供的服务。志愿者服务初期主要局限在社区服务领域，现在则和城市社会发展各个方面息息相关。从 80 年代后半期开始，社区内的志愿者活

动在政府推动下迅速发展，工会、青年团等一些社会团体也有自己的志愿者和志愿者活动，一些国际机构的志愿者活动也有所发展。志愿者服务构成重要的社会资本，它以社区为主要阵地，构成非政府组织发挥作用的主体力量。其重要性和对社会转型的积极意义已经被政府和学者广泛认识。

客观地说，目前居民参与社区活动和志愿者行动还比较有限，社区中居民群众的社会互动还是相当薄弱的。城市发展将增强人们对社区生活的依赖，通过营造良好的社区环境，增强社区居民交往，促进社区组织的发育和良性运行，提高城市居民公共参与将日益增加。

社区居民社会化参与的进展还表现在专业性社区工作者的培养。随着社区建设和社区发展向纵深发展，对职业化、专业化的社区工作者越来越迫切。上海已经成立了社会工作者协会，制定了社区工作者管理方案和暂行规定，不少研究机构、大专院校还积极开展各种类型的社区社会工作者的培训班。社区工作者是专业化的社会工作人员，能够对社区事务实现参与和高水平的管理运作，推进社区发展的质量。

4. 社区发展中形成了社会化的环境

社区发展通过营造良好的社区环境，增强社区居民交往，促进社区组织的发育和良性运行，提高城市居民公共参与。社区发展需要良好的人文环境、法制环境和制度环境。

社区发展需要培育一种公德意识和对社会生活的共同规范，在各个地区社区发展中的一些街坊和居委会制定了“坊规民约”、“楼组公约”，努力塑造崇尚社会公德的人文环境，只有在公共生活空间形成公共行为准则，社会的发育才有可能。人文环境的另一方面是逐步形成了社会化的市民意识，人们在遇到生活问题时已经不是象从前那样找组织、找政府，更多地依靠社区自身来解决生活中遇到的各种问题。社会媒体的独立性和社会关注意识逐步增强。社区是我家，建设靠大家，群众观念从单位观向社区观的转变是社区发展的结果，也为促进城市社区发展奠定了重要的社会意识环境。

中国虽然没有象美国那样制定专门的社区发展立法，但也逐步制订了一些相关的法律，如 1998 年通过了《中华人民共和国城市居委会组织法》，规定居委会是居民自我管理，自我教育，自我服务的群众性自治组织，促进了社区民主自治。1998 年国务院颁布了修订的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》，也对社会中介组织发展提供了一定的法律保障。总体上看，在社区发展的法律法规上还相当薄弱，政府和居民“学法、懂法、守法和用法”的法治理念还很不完善，仍需要推动社区发展环境的塑造，将处理各种公共事务和自治管理纳入法制化轨道。

推动社区发展更为重要的是需要建立和完善社区管理的制度环境，不仅要建立相应的宏观管理体制来规划和管理社区发展，同时社区内部各组织的有效运作也是建立在规范化的制度合作体系基础上的。如物业管理公司、业主委员会和居委会“三驾马车”良好互动关系的基础是规范的职能和权责。社区发展的深化是与政府行政管理体制的改革分不开的，与市场体系、社会公益的税收体系、社会事业的多元投融资体系等制度体系紧密联系，社区发展是一个复杂的系统工程，不可能脱离宏观的制度环境超常规地实现社区的发育，我国城市社区的进一步发展还需要在社区之外的更为深刻的社会变迁。

四、结论：城市社区发展与现代治理格局

改革开放以来，社会结构演变的基本背景是计划经济体制下形成的行政一体化格局逐步瓦解。这一过程的第一推动力是以企业市场化为核心的经济改革，随着体制外的非国有企业大量出现和国有企业改革日益深化，企业逐步从行政等级性的金字塔体系中脱离出来，成为自主经营、自负盈亏、自我发展的市场主体，市场机制逐步建立形成。作为经济改革的逻辑

结果，80年代中后期形成一场由下到上的社区发展运动，形成一场社会领域的改革，城市社会体系逐步从计划经济行政一体化的体制中生长而出。

城市社区发展具有两方面基本的力量，一是行政化推动和行政体系内部的自觉改革，促进基层社区逐步脱离行政化体系，二是社会力量的发育和社会运行方式的培育发展。这是“由上到下”和“由下到上”两种力量共同作用的社会建构过程。在此过程中，城市行政管理体制结构和功能发生着变化，自我管理的社会体系建立和形成，并逐步和独立的市场体系构筑成一种良性伙伴关系。行政一体化格局下垂直的行政金字塔逐步瓦解，在基层社区中以居民委员会、各种民间团体为依托，加强了对公共事务的管理权力，强调对公共事务的群众参与，形成社会投入多元化、社区与政府协商合作，及社区组织共同发展的多主体网络型体系，逐步形成政府、市场和社会相互配合、相互协调的现代治理格局。

企业市场化为核心的经济改革和城市社区发展为主要内容的社会改革，共同实现着政府职能的自觉转变和市场、社会力量逐步形成，促进我国城市社会从行政一体化体制彻底摆脱出来，形成现代社会治理格局和发展框架。这一变革包含着社会结构的一系列明显变化：

第一，突破简单的垂直管理的等级体制，实现了社会多元化。单位制逐步解体，在基层社会形成多主体、网络化的社会运行体系，在基层社区中社会互动的关系更加复杂。

第二，基层地方单位的运作从上级政府行政推动的“命令/服从”关系转化为多行为主体“协商/互助”的关系。企业自主经营、社区居委会民主自治和社区非政府组织自我管理得到确认和提倡。在政府行政管理体系以外逐步产生了自由流动的经济和社会资源。

第三，居民群众从附属于“单位”回归到基层社区。居民群众在行政管理体制下是被管理的对象，在新的社会结构体系下，居民群众参与居委会建设和社区各项事务，重新确立了居民群众对城市基层发展的主人公地位。

第四，城市基层各个组织主体的功能发挥变化，他们相互作用的关系也发生表化，通过相互配合、相互支持，构成一个有机的网络体系。政府不再是一个“全能政府”，其主要职责是行使人民赋予的权利管理国家事务，制定宏观经济政策和公共事业政策。政府将生产交给企业，将社会事务的自我运作向社会和社区授权，这一过程就是“政企分开”和“政社分开”；企业也不再是承担大量社会职能的“单位”，以生产和流通各种物质产品和劳务为主要工作，利用价格、供求和竞争等市场机制实现利润最大化，是自主经营、自负盈亏的市场法人主题。企业将原先在计划经济体制下承担的大量社会事务回归给社会，并通过资助非政府组织和积极参与社区共建，促进社会公益；非政府组织，或者称为非营利组织，从无到有、由弱到强，成为社会公益活动的重要组织者，在政府和社区之间发挥中介作用，帮助向社区提供专业服务，分担部分政府工作，筹集社会资金促进社会发展，减少了政府财政负担。

第五，居委会、各种社区非政府组织和草根性社区团体的形成和壮大，在城市基层中构造了独立的“第三部门”。在非国家和非经济领域之外，成为社会力量兴起的载体，并有效地管理和开展公共事务。

在改革开放的进程中，以企业市场化为核心的经济改革先走一步，已经有比较成熟的经验，而以城市社区发展为核心内容和社会改革正处于突破点和转折点，需要有完善的理论引导和实施推进的政策支持。

客观地看，我国当前城市社区发展仍相当大程度是在传统的“区—街—居”行政体制内部的城市发展，是行政推动的社区发展过程，不可避免地受到传统体制的约束，甚至有被内化于传统行政管理体制的危险。城市社区发展的根本目标，恰恰是需要突破行政一体化体制，形成对社会运行体制的建设和塑造。从我国城市社区发展的历史性发育进行分析，社区发展

包含两个方面，一是以政府行政推动为主要方式的脱行政化过程，另一个是以社会运行体系深入发育为核心的社会改革过程，此二者共同构成一个整合一体化的过程。与西方社会不同，我国社区发展中表现出行政推动和社会发育的关系很大程度上不是对立冲突的关系，而是一种充分的伙伴关系，这种关系有利于各种公共事务的妥善解决，也由于稳定持续地向现代治理格局转化。

从行政一体化到现代治理格局，这一目标的实现不可能单单通过行政体系内部的权力调整得到实现，同时需要通过限制政府的权力，打破政府对社会事务的垄断，促进政府对社会的授权、通过建立多元的社会组织，在政府以外产生流动的社会资源，自治的社会空间和志愿的群众参与，新的城市社区治理格局才能够逐步得到建立。因此，通过由下到上的社区发展培育社会运行机制具有突出的重要意义。这一不断探索前行的社会改革和社会进步，将从根本上改变城市基层社会治理结构的面貌，并引导中国走向现代社会。

参考文献

- [1]陈宪等. 社区经济与社区服务[M]. 上海: 上海大学出版社, 2000.
- [2]戴星翼、何惠琴. 社区发育与社会生活[M]. 上海: 上海大学出版社, 2000.
- [3]方明、王颖. 观察社会的视角——社区新论[M]. 北京: 知识出版社, 1991.
- [4]葛寿星、吴书松等. 社区保障与社会福利[M]. 上海: 上海大学出版社, 2000.
- [5]林尚立、马伊里等. 社区组织与居委会建设[M]. 上海: 上海大学出版社, 2000.
- [6]上海市社会科学界联合会. 上海社区发展报告(1996—2000)[M]. 上海: 上海大学出版社, 2000.
- [7]唐忠新. 中国城市社区建设概论[M]. 天津: 天津人民出版社, 2000.
- [8]吴德隆、谷迎春. 中国城市社区建设[M]. 北京: 知识出版社, 1996.
- [9]吴铎等. 社区建设: 热土上的宏伟工程[M]. 北京: 当代中国出版社, 1997.
- [10]奚从清. 社区研究——社区建设与社区发展[M]. 北京: 华夏出版社, 1996.
- [11]徐永祥. 社区发展论[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2001.
- [12]徐震. 社区与社区发展[M]. (台湾)正中书局印行, 1984.
- [13]张贵生. 长春市朝阳区社区建设[M]. 北京: 中国社会出版社, 2001.

De-administration and Social Reform

Historic Growth of Urban Community Development in China Since the Reform and Opening

Ren Yuan

(Demography Institute of Fudan University, 200433)

Abstract: The article analyzes the historic growth of urban community development in China since the reform and opening and puts forward the idea that community development includes two basic dimensionalities; firstly, it is a de-administration process motivated by the government administration, and secondly, it is a social reform process with social operating system as its core. The two aspects are not exclusive from each other, but are amalgamative, inter-promoting and inter-growing, which becomes the remarkable characteristic of urban community development in China. The article also brings forward the standpoint that urban community development is a social reform at the urban grass roots level, coming out of the unified system pattern of administration and conducting to the development of the administrative pattern of modern society.

Key words: community development; de-administration; social reform

收稿日期: 2003-09-01;

作者简介: 任远, 复旦大学人口研究所副教授, 博士。