

## “全国社区建设研讨会”综述

1993年11月6—10日,由民政部社会工作教育研究中心主办,无锡市北塘区人民政府协办,无锡市民政局、无锡市北塘区惠山街道办事处承办的“全国社区建设研讨会”在无锡市召开。来自全国各地的科研、教学以及实际工作部门的代表70余人参加了会议。会议共收到学术论文、社区建设典型经验介绍材料30余份。

代表们认为,进入90年代以来,特别是邓小平南巡讲话发表和社会主义市场经济理论提出以来,中国的社区服务进入一个崭新的历史发展阶段,其主要标志如下:1. 全国大、中城市社区服务工作普遍开展起来,社区服务已成为全国性的社会运动,进入寻常百姓之家,深受社会各界欢迎,并形成社会性的共识;2. 全国大、中城市社区服务设施、队伍、组织管理体制和工作经验有了一定的基础,并向规范化方向发展;3. 社区服务无论在组织结构、服务水平、管理体制,还是在社区投资结构、经济效益和社会影响等方面的规模化、质量化、社会化、系列化特点已十分鲜明;4. 以街、居经济为主体的社区经济蓬勃发展,充满活力,显示了强大的生命力和良好的发展前景;5. 社区服务的多元化模式已经形成,社区服务发展的不平衡性也显露出来;6. 社区服务的内容由少到多,范围由小到大,服务对象由特殊社会群体扩展到全社区的成员,社区服务水平由低到高,社区工作者队伍构成由单纯的街、居干部变为理论工作者、社区管理者、社区志愿工作者和社区居民共同参与的多样化队伍;7. 社区服务的法制化管理、规范化领导、分类指导、组织制度创新和规划化发展初具规模;8. 小城镇社区服务和乡村社区服务开始起步,社区服务由大、中城市向小城镇和乡村社区延伸扩展;9. 社区现代化服务的出现与发展,大量、新型的服务项目经营化、服务观念现代化、服务方式程序化、服务标准规范化、服务组织协作化、管理手段微机化的现代化社区服务日渐成为社区服务工作的主流;10. 通过社区服务促进人的全面发展,特别是一切人的

最大化发展,提高人民的生活质量已成为社区服务活动的根本性宗旨,“一切为了人的全面发展”已成为全社会的共识。

研讨会取得了丰硕的理论成果,讨论了八大热点问题。

### 一、如何界定社区,社区的构成要素有哪些?

大家一致认为:如何定位社区是开展社区服务与社区建设的基础性工作;社区概念应该是动态的、发展的、开放的、相对的和有层次性的;社区的形成有两大类型:一是西方模式,即以自然环境与地貌为基础而形成的自然社区逐步过渡到以人文因素为主导的现代社区。二是中国模式,即国家和社区管理者以行政区划为基础,人为地将一区域划分为若干社区,社区形成中人文因素多于自然因素,自然环境因素在社区的生成中的作用明显弱于西方,这是当代中国社区难于定位的一个重要因素;社区的层次与范围可以分为理论层次与范围、行政区划层次与范围、社区工作者实际可操作的层次与范围三部分;划定社区的“适度规模与范围”的主要标准应是便民利民,有利于社区管理,能够最大限度地充分利用和发掘社区中一切资源并能理性地、最大化地促进整个社区和社区中人的全面、整体发展。

### 二、社区服务与社区建设的关系问题

一部分人认为,在社区服务蓬勃发展的形势下,又提出社区建设的新概念,没有多大实际意义,只是名词的变化而已。大部分同志则认为:从社区服务到社区建设,并不是一个简单的名词游戏,而是一种革命性的转折。社区服务与社区建设既有区别,又有联系:从功能看,满足人们日益增长的、多种多样的社会福利需求,提供服务性保障,提高人民生活质量和便民利民是社区服务的主要功能,而促进社区整体、协调、持续的发展和社区成员全面、最大化的发展则是社区建设的主要功能;从工作范围与服务内容看,

社区服务主要是提供服务性保障,而社区建设则侧重于综合性保障与服务,既要有社区救助、社区福利、社区服务、又要有社区经济保障、社会保障和社会心理保障与服务,还要提供相当的发展服务;从社区居民的身份看,在社区服务中,社区居民是社区服务的客体,在社区建设中,社区居民则是社区建设的主体,社区成员由被动地接受社区提供的服务保障转为自觉、自愿、自立和自助。社区服务是社区建设的一个重要组成部分,是社区层面的基础性工作,是社区建设的手段之一。社区建设则是社区工作的全部和最高工作目标。

### 三、社区经济在社区建设运动中的地位与作用

通过研讨、交流和实地考察,大家一致认为:没有社区经济的发展,就不会有真正意义上的社区发展;社区经济结构、发展速度、生产规模和经济效益决定着社区政治、社区文化、社区教育、社区福利的结构与“社区化”特点;努力发展社区经济是90年代中国社区建设的基础与核心性工作。只有正视市场经济,壮大街、居经济,才能改善社区环境,促进社区发展;90年代的街、居经济的主要特征是:1. 街、居经济的发展速度惊人,异常迅猛;2. 街、居经济已初具规模和一定生产能力,规模经济和专业化生产已成为社区经济的基本特征,因陋就简在相当多的社区中已成为历史;3. 依赖市场,在竞争中求生存,谋发展,以经济效益为主,兼顾社会效益从而使社区经济充满活力;4. 区街经济大都把以方便本社区居民的服务业作为自己的出发点和突破口;5. 区街经济为社区发展提供了丰富的资金,有力地促进了社区的深度、立体化开发,而社区的总体综合发展又为社区经济的发展创造了良好的社区环境,二者形成良性循环;6. 由于社会经济的不平衡,大、中、小城镇间,东部、中部和西部城镇间,街居经济的发展极不平衡。

### 四、社区教育与社区文化

社区教育是一种社会教育。实现教育社会化和教育社会化是社区建设的重要方法和内容。社区教育的组织体系一般由区、街道社区教育委员会、社区教育办公室和居委会的社区教育工作推动组构成;社区教育的形式有家庭教育、学校教育、社会教育和厂企教育四种;社区教育的内容包括爱国主义、集体

主义、社会主义、国防、经济知识、环保、法制、道德、理想、革命传统、社会公德、科普、职业技术、双拥教育等;社区教育的运行模式有以街道办事处为中心、学校为中心和以社区为中心的三种;社区教育的目标与功能有三种意见:一是预防和缓解矛盾,促进社区的整体发展,二是以培养“四有”新人,提高社会成员的综合素质为目标;三是以社会职业技术教育和成人的继续教育为主,兼顾学校教育,以改善社区关系,促进社区成员和社区的两个文明建设和发展为目标。

社区文化建设是社区建设的又一重要内容。社区文化以企业文化、校园文化、饮食文化、名胜文化等社区特色鲜明的文化形式为主,以老年人、残疾人和社区居民为主要对象,以自娱自乐为主要形式,以提倡文明健康的生活方式为主要目的。

### 五、社区建设的内容与范围

研讨中大家一致认为:社区建设应是社区全方位的、综合性的进步过程,涉及社区的方方面面。从内容看,既有民主政治建设,又有经济建设;既有思想道德建设,又有社区环境建设;既有社区组织建设,又有队伍建设;在90年代,社区建设的重点内容:社区环境建设、社区经济建设、社区文化与教育建设、社区治安与秩序、社区组织与队伍建设、社区法制建设和社区管理。其中,社区经济发展是最为优先的工作;在社区建设中,社区工作者从社会福利体系的内在逻辑性与联系出发,将社区救助、社区卫生与营养保健、社区教育与职业技术培训、社区服务与社区公益事业、住区计划与住区环境有机地结合为一体,形成“社区大福利观”,以保证社区成员终生和全面的安全保障。真正实现社区发展和一切人的最大化、最优化发展。

### 六、社区组织与管理体制和运作模式

目前,在社区服务的提供和社区福利设施的建设与管理体制上,有“厂街结合型”、“家委会托管型”、“军民共建型”和“群体联办型”多种形式。由于旧城改造、城市更新涉及全国所有大中城市,经济技术开发区、经济特区、集贸市场等大量新型的社区不断涌现,研讨会上大家就各类社区的不同情况,主张建立三类不同社区管理体制:一是新型社区,在改造传统社区组织与体制的基础上一步到位,创建全新的、现代化的,适宜于社区发展的组织体系,即政府

组织在社区发展中退居次要与幕后的地位,让自治性质的社区发展委员会充当社区管理的主角;二是在传统社区中,仍采用以街道、居委会为主要组织依托的管理体制;三是在大多数城镇社区建设进程中,逐步建立一种过渡性的管理体制,这种体制以逐步弱化政府和管理职能,强化以非政府组织和社区志愿者队伍为主要特征。在90年代的中国,我们应大力发展第一类管理体制,减少第二类体制的比例,增大第三类管理体制的数量,最终实现社区管理体制的现代化。

### 七、如何培养社区认同与归属感,

#### 创建一流社区

研讨会上,大家关注的一个重大问题是,如何在我国现行的行政区划体制下,克服条块分割的行政管理体制和社区成员住区、工作社区和利益兴趣社区相脱节所造成的社区归属与认同感的低下现象,创造一流的社区。通过研讨,大家普遍赞成:建立社区认同与归属感的根本措施在于建立社区型的“四自体系”,即创建社区型的自助服务体系,发展社区自觉教育体系,培植和建立社区型自主企业,扩大社区的自治范围,将社区经济、社区文化与教育、社区结构与组织、社区利益、社区环境与社区成员的利益有机地结合起来,培养和发展一种“价值—利益—兴趣一体化”的社区文化,使社区居民的行为和生活方式更加合理化、科学化和理性化,进而创造一种新型的、一流的社区。从某种意义上说,创建一个新社区的过程,实质上就是培养和建立社区认同与归属感的过程,二者是一个发展进程中的两个侧面。没有社区认同与归属感,便不会有真正的社区建设运动。

### 八、90年代开展社区建设的基本

#### 思路与政策建议

通过研讨交流,大家认为,90年代推进社区建设的主要思路是:1. 以大力发展社区经济为基础和突破口,带动社区的整体发展;2. 统筹规划社区建设的各个方面,将城镇规划与社区建设规划、发展第三产业与发展社区服务业、旧城改造、城市更新与新城新区建设规划有机的结合起来,促进社区的规划性发展;3. 强化社区管理,加快社区服务与建设的有关立法进程,促进社区建设走上法制化、规范化之路;4. 加强基层政权建设,加快民主化进程,培育社区型的非政府组织,建立充满活力的社区建设的运行机制与组织体系,强化社区服务业的行业管理;5. 建立社区型的、综合性的社会福利与社会保障体系,大力发展社区文化与教育,促进社区、国家和人的全面发展。

研讨会还就其它一些问题展开了热烈自由的讨论,提出了许多需要进一步深入研讨的重大问题,主要有:如何加强对社区经济生产、分配环节的财务管理与监督?一流社区的要素是什么?政府与非政府组织在社区建设中的角色分工如何划分为宜?社区发展与国家发展的关系如何?社区的功能设计与功能开发如何与建立社区认同感相结合?民政部门在社区建设运动中应处于何种地位?中国社区建设有何特色等。此次研讨会大大密切了理论工作者与社区工作者的关系与联系,有力地促进了理论工作者和社区工作者、社区工作者和社区管理者的相互交流,提高了社区与社会各界对开展社区建设的重要性、必要性和紧迫性的认同感。

(刘继同)