

区街经济与社区发展*

北京大学社会学系
沈阳市沈河区“区街经济与社区发展”课题组

本文将区街经济作为研究的主要对象,描述了它的生成、演进、发展与变化的轨迹,分析了上述过程的经济、政治和社会原因。本文将区街经济的发展、变化分为三个阶段:1958——1979年区街经济(主要是街道经济)兴起并历经兴衰,1979——1984年它在改革的大背景下迅速发展,1984年以后它作为城市经济体制改革的一部分初步繁荣。本文分析了经济、政治与社会原因对区街经济发展、变化的复杂影响,指出区街经济在满足城市人民生活需要、促进城市社会发展方面发挥的主要作用,区街经济经历了和正在经历着从城市经济体制的边缘和配角地位向城市整体发展必不可少的组成部分变化。本文还指出了研究区街经济需要进一步探讨的主要问题。

执笔者:王思斌,男,1949年生,北京大学社会学系副教授;
王汉生,女,1948年生,北京大学社会学系讲师;
程为敏,女,1950年生,北京大学社会学系副教授;
卢晖临,男,1969年生,北京大学社会学系硕士研究生。

在我国城市体制改革向纵深推进,国营大中型企业的改革遇到众多困难,从而城市总体改革受到严重阻滞的情况下,城市区街经济却持续高速增长并对城市经济和社会生活发挥着愈来愈大的影响。

一、研究的目的是与角度

(一) 研究的目的及意义

1. 农村经济体制改革打破了建国以来逐渐形成的城乡经济高度计划化、城乡社会高度集中组织化和城乡社会明显二元化的格局。1979年以后,以家庭承包责任制为代表的农村自主经营的机制造就了大量自由流动的资源,并向仍旧处于高度计划和集中管理体制下的城市渗透。它冲击着传统体制,并对城市社会产生着越来越强烈的影响。新的城乡关系要求城市对此作出正确的适应性反应。1984年开始的城市经济体制改革就是这种反应的表现。然而,城市经济体制改革进展迟缓,主要表现为作为城市经济主体的国营大中型企业发展的动力未能激活,生产效率低下,增长速度缓慢,亏损现象有增无减。在这种情况下,认识城市经济结构及运行对于推进城市改革具有重要意义。

* 本文是北京大学社会学系同沈阳市沈河区合作课题《区街经济与社区发展》的开题报告,是在我们1992年4月对沈河区初步调查的基础上写成的。

2. 城市是我国长期实行高度计划、高度集中管理体制的代表,但城市经济内部并非高度同一。依照企业管理权限和利益归属,城市经济可分为市级经济、区级经济、街道经济、居委会经济和个体经济。以上除市级经济外又可称为区街经济。区街经济是由城区管理并在财政上或以其它形式对城区建设有直接贡献的经济类型的总称。它包括区办、街道办、居委会办的集体经济,也包括个体经济及一部分国营经济。长期以来,区街经济一直被称为是国营大中型企业的配角,它的职能主要是为城市居民提供日常生活服务,因此只是起着拾遗补缺的作用。在计划体制下,不论是人员、原材料还是产品销售,它都不能得到国营经济那样的优惠,因此一直处于计划体制的边缘。另一方面,区街企业屡被上收。这样,区街经济就一直处于被忽视的地位。然而就在国营大中型企业面临困境之时,区街经济却迅猛发展。这就提出了如下一些问题:区街经济何以能得到如此迅猛的发展,它在城市经济、政治和社会生活中的地位怎样?

3. 区街经济的基础是大跃进时期街道兴办的小厂。30多年来它几度兴衰。在1979年前的20多年里,它历尽坎坷,甚至几近灭绝。1984年后它蓬蓬勃勃地迅速发展。不难想象,区街经济的兴衰与我国的经济、政治和城市社会状况有密切的关系。这样,区街经济的变化就从某一个角度反映和折射了我国城市社会的变迁。认识区街经济的兴衰原因,认识它同国家经济、政治的关系,无论对认识城市社会变迁还是对推动城市改革都有重要意义。

(二) 研究的视角与方法

1. 为了认识区街经济的发展及变迁过程,进而把握其发展规律,本研究拟循着我国城市社会30多年的变迁历程来剖析区街经济发生的变化。根据我国经济的重大变化,我们把区街经济经历的30多年的时间分为1958——1979——1984——至今几个阶段,对不同时期区街经济的规模、结构、地位和作用作纵向比较,对其作历史的审视。

2. 十一届三中全会以前,我国社会一直是政治为中心运行的。政治目标成为社会发展目标系统中的中心目标,并成为对社会现象进行评价的主要标准。这样,政治对区街经济的影响就是不言而喻的。此外,区街经济作为城市经济的组成部分,其存在和发展必然与其他经济类型,特别是国营经济的状况有关。因此,研究区街经济必须把它置于城市经济体系中考察。还有,以为人民生活服务为重要内容的区街经济的兴衰与社区居民对它的需求有关,城区社会事业的发展状况也常对区街经济的发展产生直接影响。可见,不联系城市社会发展的状况与问题,就难以说明区街经济生存、发展的深刻原因。因此,本研究拟通过分析我国城市经济、政治及社会的状况、特点及发展变化揭示出区街经济的变迁。

3. 区街经济一般是为满足社区居民需要、解决社区中的社会问题、缓解社区压力而兴办的,除了对国家有贡献外,还反映城区利益,从而带有明显的社区色彩。区街经济几度上收和下放实际上是其利益归属的变化。而利益分配格局的变化必然导致不同利益主体,即中央、市、区、街道、居民委员会及居民个体对其态度的差异。这样,考察区街经济所提供的利益在不同利益主体中的分配及它们对区街经济的态度,可以揭示区街经济兴衰的深层原因,也可以从一个侧面认识城市社会运行的机制。

4. 区街经济的兴衰不仅受到政策的强烈制约,也与其自身的社会功能有关。区街经济的发生、发展根源于社区的需要或社区内社会问题的压力。在高度计划集中管理体制下,压力的承受者是政府。面对来自社区的需求和压力,政府可以采取两种对策:一是压抑或转移社区需求,从而进行需求替代,然而这只是权宜之计;二是正视社区需求、解决问题。在第

二种选择的框架下,政府可以首先考虑运用国营经济的手段解决上述问题,在国营经济力所不及时,政府必须允许区街经济存在和发展。因此,区街经济的兴衰取决于其功能范围及其可替代程度。这样,研究区街经济必须从其担负的社会功能出发,考察它在解决社区内社会问题中所扮演的角色。

5. 区街经济在城市经济体系中一直处于次要地位。在计划体制中的边缘位置使它不能象国营经济那样在获取资源、获得社会支持方面处于优势地位。这样,区街经济就必须有自己的生存方式。在某种意义上,区街经济同农村的乡镇企业有相似之处,但它们又分属于城乡两个不同的系统,生存条件及生存环境大不相同。一般说来,区街经济更靠近计划体制。区街经济所处的特殊地位对其行为、生存方式有什么影响?其行为与乡镇企业有何异同?弄清楚这些问题对全面、客观地认识区街经济十分必要。因此,比照乡镇企业来研究区街经济成为本研究的又一个角度。

6. 鉴于以上情况,通过分析不同时期城市社会所产生的压力和区街经济的功能,结合考察不同利益主体对它的态度来描述区街经济的变动轨迹及原因就构成了这一研究的主线索。

7. 鉴于这一课题的复杂性,本研究拟采取如下调查研究及分析方法。

①比较方法。通过纵向比较认识区街经济变化的规律,通过与乡镇企业的比较认识区街经济的特点。

②总体分析。把区街经济置于城市大系统之中,通过分析它同其它类型的经济、同政治及社会的相互关系,对城区社会变迁作整体性把握。

③社区分析。本研究不是对区街经济的专题研究,而是研究区街经济同社会变迁的关系。因此,本研究以城区为研究对象,分析其主要构成要素之间的关系。

④由于国内尚缺乏对城区和区街经济的科学而深入的研究,缺乏可资利用的资料,所以本研究拟在这些方面作一些基础工作。即通过实地调查获得的资料来描述、分析城区和区街经济的变迁过程。这样本课题的立足点不在于理论上的分析,而是一项实证研究。

应该说明的是,本文是在对沈阳市沈河区初步考察的基础上完成的,由于尚未进行更加深入、更大范围的研究,所以文中的某些提法和观点难免带有一定的局限性。

二、区街经济的发展过程与一般状况

(一) 1958—1979年区街经济的曲折经历

区街经济的概念是1984年城市进行经济体制改革、市区分权后逐渐形成的。但作为区街经济的主要组成部分的街道经济、街道企业早就存在。我国城市的街道经济是在大跃进和国家工业化的高潮中开始兴办的,其产生基于以下经济、社会与政治背景。

1. 我国的“一化三改造”运动结束后,城市中的私营企业被彻底消灭,国营经济在城市经济中居绝对支配地位。为了尽快实现国家工业化,国家采取了优先发展重工业的方针,城市人民生活欠帐较多,这对统包统管的民政型地方联府来说构成了重大压力。

2. 从大跃进运动起,我国开始在强大的政府力量的推动下运行。意识形态的宣传和国家加快向共产主义过渡的目标激励和动员城市人民广泛参与社会主义建设,城市家庭妇女及社会无业人员也不例外。

3. 作为社会主义经济代表的国营企业并不具备容纳所有城市劳动者的经济实力。这样,在劳动力就业和满足城市人民生活需要方面都存在缺口,从而给街道企业的产生提供了机会。

在这种情况下，街道（城市人民公社）把上述人员组织起来兴办起街办企业。

4. 随着全国政治热情的高涨和急于向共产主义过渡，刚刚兴办不久的稍具规模的街办企业便被上收，在行政等级和所有制层次上升级，变为市属大集体企业或国营企业。三年困难时期，中央虽在经济结构方面稍有调整，但整个社会仍在政治力量的推动下运行。“四清”、“文化革命”、“知识青年上山下乡”等运动此起彼伏。国家经济建设蒙受重大损失，人民生活改善缓慢，政府所承受的压力不断增加。这种局面一直延续到70年代末。

在上述背景下区街经济的发展走过了一段曲折的历程。

1958年城市街道企业开始兴办，其基本形式是：一部分家庭妇女在“妇女解放”和社会主义建设高潮的鼓舞下，走出家门，在街道（城市人民公社）的支持下兴办经济实体，此即“我们也有两只手，不在家里吃闲饭”；一些社会闲散人员、两劳释放人员被组织起来，参与办厂，以解决其就业出路；一些退休职工发挥余热，凭自己的一技之长继续为国家建设作贡献。

街道企业是由街道干部和群众白手起家兴办起来的，兴办之初他们一无工具、二无资金、三无原材料、四无厂房，凭着一股热情东借西凑，各方求援，在国家没投一分钱情况下勉强建起。“一口铁锅，几把铁锹”成为当时街办企业的生动写照。当时，街道企业主要经营与人民日常生活服务密切相关的项目，如缝衣修鞋、零售百货、修理自行车等。

60年代初国民经济面临困难，街道企业也进行调整。一些街道企业关停并转，一些企业被上收或升级。以沈阳市为例，1961年末全市共有社办工厂（街道企业）501个，3.1万人；各种服务组织2790个，2万多人。1962年关停300个厂组，精简5万人，后上收企业200多个，涉及职工2.09万人。

60年代中期，区街企业又缓慢地发展起来。到1966年底，沈阳市共有区街企业2020个，职工8.46万人，年产值1.58亿元，在这以后，新的区街企业不断产生，较具规模者也不断被上收。1978年沈阳市区街企业被第二次大面积上收，共计689个，拥有12.6万职工和7.7亿年产值的区街企业被收为市属，留给区街的只有40个服装加工门点和77个生活服务站，2000多名职工，沈阳市区街经济跌入低谷。

在这一时期，区街经济一直被当作国营经济的补充，在国民经济中处于边缘和配角地位，但对城市人民生活却不可或缺。按照分工，区街企业的职能是为工业、农业、生活、出口和军工服务，因此其主要经营涉及轻工业、服务业和商业，其中又以后者为主。从企业归属来看，区街经济主要是街道企业。街道提供一部分资金和场地或组织街道居民筹集资金、设备以创办实体，并通过委派干部对其实行管理，街道因此而成为企业的管理者和利益主体。当时个体经济已被消灭，区级政府将街道企业上收而为区属企业的数量也不太多，故就总体而言，街道企业仍是区街经济的主体。以沈阳市为例，在1966年底的2020个区街企业中，区属工业124个，公社（街道）工业1886个。由此看来，当时的区街经济是属于集体经济。它以“群办群有群管”为特征，自负盈亏、自筹材料、自产自销、生产自救，是处于计划体制之外的经济类型。

区街经济在其20年的早期发展中一直未受到国家的重视，它屡被上收又不断萌生和发展。它的生命何在？它与国家工业化及人民生活的关系如何？它屡收不绝意味着什么？这是一些颇有意义的问题。

（二）1979——1984年区街经济的迅速成长

1979年召开的十一届三中全会拉开了中国经济体制改革的序幕，并促动了中国社会结构

的不断分化,因而也为城市区街经济的发展开创了一个全新的局面。

改革开放之初,中国的城市,特别是大城市都普遍存在着一系列的难题。在长期僵化的计划经济体制下,城市新成长的劳动力都由政府劳动部门统一安置就业。但由于十年动乱打乱了正常的经济秩序,城市中出现了一大批得不到安置的闲散人员,还有一些由于特殊原因难以安置的人员,如残疾人、两劳释放人员等,加之当时大批知识青年返城,而国营经济部门又无力为他们提供充分的就业机会。在这种情况下,安置这些城市无业人员就业就成为城区政府所面临的极为紧迫的任务。

正当城市中存在大量待业人员无业可就时,却又有一些等待发展的产业、行业、部门无人问津。由于长期以来“重生产、轻生活”思想的影响和高度集中的经济体制的控制,城市中直接为居民生活服务的产业、行业的发展严重滞后,社会上存在着做衣难、吃饭难、理发难、洗澡难、入托难等诸多不便,人民的生活服务需求长期受到压抑,得不到满足。例如地处沈阳市闹市区的沈河区,当时每千人的商业网点仅有3.14个。此外,在生产性的配套服务上也同样存在着严重短缺、不敷需要的问题。例如,设备、锅炉的拆运、安装,一些原材料的粗加工,一些生产中的苦、脏、累工作,都需要有人承担。

在社区发展方面,当时的城市面临着更为棘手的难题:各项社会事业要开展,居民对社区的娱乐、社会服务等方面的需求日益增长;上级政府下达的各项工作都要由社区基层组织贯彻落实,而承担这一重要职能的人员——街道、居委会的干部和其他工作人员的报酬却无财政保证。显然,要巩固城区基层政权组织并使其切实发挥作用,没有一定的经济实力为依托是不可能的。而对于城区基层政权组织来说,解决上述所有这些难题的最直接、最有效、也最可行的办法就是大力发展区街经济。

正是由于城市社区存在着对发展社区经济的内在压力和固有的冲动,区街经济才如同烧不尽的野草一到春天就又蓬蓬勃勃地生长出来。

这一时期区街经济的发展既有与以往相同的经历,又有一些全新的特点。以沈阳市沈河区区街经济的发展为例。这一时期街道企业的创办仍是采用以往的形式,即由街道干部发动、动员一些有技术、有条件的能人出来办厂,街道在自身条件有限的范围内,尽力为新办企业解决资金、场地、开业执照等难题。这一时期多数街道企业的创办还是依靠少数能人——一般是有技术的退休职工,带领一帮待业青年白手起家干起来的,创办企业的资金一般也很少,多数情况下是由发起人合伙集资凑起来的。

这一时期区街经济的发展具有复苏阶段的特点。仍以沈河区为例。由于1978年对区街经济的全面上收,1979年再度创办时几乎是一张白纸。据沈河区志记载,1979年该区办企业在大部分上调的基础上又发展到19家,职工总数为3540人,工业总产值为1457万元,利润155万元。到1984年,该区办工业总数仅17家,职工总数为3428人,工业总产值为1991万元,利润为241.23万元。这就是说,这一阶段区办企业基本上处于恢复、调整时期,企业数、职工数都保持平稳,产值、利润增长也不快,远未达到该区历史上区办经济发展较快年份的水平。

在街道经济方面,这一时期发展较快。例如沈河区街道工业在1979年刚刚恢复时,企业数就发展到606个,职工总数11056人,产值1466.9万元,利润204.71万元。到1984年,沈河区街道工业的产值和利润分别比1979年增大了11.7倍和9.2倍。

从人员构成上看,这一时期区街经济仍是以安置待业青年、社会闲散人员和退休人员再就业为主。例如,1979年在沈河区街道企业的11056名职工中,待业青年、社会闲散人员、退

体补差人员共占职工总数的80.4%。这再一次充分体现出区街经济缓解社会就业压力的作用。

从行业分布上看,这一时期的区街经济仍以为国营大中型企业配套、为城市居民生活服务为主。例如,1979年在沈河区街道企业的11056名职工中,从事工业的占39.2%,其余60.8%的职工都分配在日用修配、商业、饮食业、服务业、文教卫生(主要是托儿所、幼儿园)等与居民生活密切相关的第三产业以及为大中型企业生产配套服务的行业,如装卸、运输、基建、维修等,发挥了区街经济拾遗补缺的功能。

总之,这一时期的区街经济是在改革开放的宏观背景下发展起来的,是在具备了一定的市场环境、具备了更大的选择空间、获得了更多的优惠政策(如招收待业青年可按比例减税,新办企业三年免税等政策)的保护下发展起来的,是在全面的城市经济体制改革尚未完全推开、国营大中型企业尚未走进市场、市场竞争不激烈这一特殊形势下发展起来的。

(三) 1984年以来区街经济的蓬勃发展

农村经济体制改革的深化,不可避免地触及到城市经济体制,因此,从农村到城市,就成了中国经济体制改革合乎逻辑的发展。在这一过程中,农村改革对城市的冲击和推动作用巨大的,但更为重要的却是城市自身主动作出的调整和反应,其标志是1984年十二届三中全会通过的《中共中央关于经济体制改革的决定》。这一决定使得以城市为重点的经济改革以空前的规模全面展开,也正是这一决定以及随后颁发的各项政策拉开了沿袭30多年的中国城市体系发生深刻变革的序幕。

在上述背景下,区街经济获得了前所未有的发展机遇。1984年,区街经济在过去已有的基础上,又以迅猛的速度跃上一个新的台阶。以沈阳市为例,1984年区街企业(不包括区属商业)的产值(销售收入)为79855万元,利润为9098万元,分别比1983年增加了63%和73%。此后,区街经济一直保持着稳步增长的势头。不仅如此,区街经济的技术构成和产业构成也较过去大大提高和完善。以沈河区为例:“能人型”经济正在向技术规模型经济方向发展,手工作坊式的工厂逐渐为技术含量高的现代化企业取代,从以简单的原料加工为主体的行业结构里滋生了精细化工、制药、节能环保等现代产业部门。区街小厂里生产出来的产品不仅跻身于部优、省优之列,而且还冲出国门,打入国际市场,1991年,沈河区的出口供货值达到1220万元(人民币),联想起“一口铁锅,几把铁锹”的艰难创业史,这一数字包涵的意义就不那么简单了。尽管区街经济在城市经济中仍然扮演着“拾遗补缺”的角色,但各种迹象表明它已经告别了作为国营大中型企业附庸的地位,正逐步走向一条寻求独立发展的道路。

1984年以来区街经济的发展与1984年以前相比,并不只是速度、规模和结构上的差别。从分析1984年以后区街经济发展的根本动因入手,可以找到它不同于以往任何时期的独有特色。

长期以来,我国城市体系实行的是以条条为主的管理体制,“块块”为延伸于其中的诸“条条”所分割,因而独立性很差。就城市内部市区关系来说,尤其如此。城区作为城市行政链条中的一个环节,只被赋予执行上级(市)指令的角色,其日常工作是城区的行政和各项社会事业的管理。而城市建设和最重要的发展经济和管理经济的职能则统一归市所有。这种为国家权力结构所认可的“部件”地位,决定了城区政府既不可能发展自己独立的利益,也没有必要去追求这种利益。城市改革正使城区从“部件”地位向利益主体转化。一方面,行政性分权扩大了城区政府的自主权。自1984年以后,沈阳市对各区逐步明责分权,到1987年,沈河区经过与市有关局委的协调,明确将城市建设、城市管理、房地产、交通运输、环保等6个方面的23项管理权限下放到区。在此前后,沈河区又分别接收了市里在粮食、饮食、

服务和文化教育等方面下放给区里的管理权限。这样，城区政府基本上恢复了城市管理和经济管理的职能，从而具备了推动本社区社会经济发展的可能性。另一方面，财政分灶吃饭体制打破了城区行政和社会发展完全靠上级政府安排的格局，使得城区各项社会事业的发展水平与城区拥有的财力联系起来，而这又直接取决于城区自身的努力。打破统收统支体制的这一新财政体制无疑体现了市向区的“让利”，但它同时也给城区政府带来了沉重的压力。如何增强城区经济实力，如何提高城区各项社会事业的发展水平，如何尽可能地提高本城区的相对地位，成为摆在每一个城区政府面前的现实挑战。压力和动力的双重作用是城区政府不遗余力地推动和发展区街经济的深层原因，这是1984年以后区街经济发展独具的特色。

当然，分权让利不仅发生在城区之间，也发生在城区内部，其结果是政府各部门和街道办事处乃至居民委员会都衍化为相对独立的利益主体，这种利益主体分散化和微观化的趋势造成了区街经济兴办主体的多元化格局。

尽管城区政府在上级政府分权让利的过程中综合协调功能不断增强，但它并不具备直接投资兴办企业的条件，而只能依靠调动各部门、各街道办事处和各种其他组织的积极性，借助社会力量来兴办、发展区街经济。这就使得区街经济的兴办呈现出一种特有的方式：收养式。具体而言，是创办者（或为个人，或为联合体）自己解决资金、技术、场地，区街政权及各部门只是在一些关键性的环节，如争取银行贷款、办理许可证等方面给予一定的扶持和帮助，待到企业成形之后，才由区街政权或部门将其“收养”。收养对企业来说意味着可能的保护和优惠；对收养方来说，则是以管理费和统筹费等形式表现出来的实实在在的经济收益。以沈河区为例，在现在的600多个企业中，真正由城区政府和街道办事处直接投资兴办的可谓寥寥无几，绝大多数企业都是经由上述“收养式”创办起来的。

区街经济兴办主体的多元化造成了复杂多样的经济成分，依据利益归属层次可以区分出区属经济、街委属经济和个体经济三层。尽管城市改革以后，区属和街委属经济都经历了一个向市场化转轨的过程，但由于兴办主体的差异，各种经济成份在获得资源的方式、接近市场的程度以及与区街政权的关系方面都存在着较大的差别，因此，它们的不同分布组合就形成了不尽一致的区街经济结构。更准确地说，是区街经济的层次结构。

就经济本身而言，产业结构是影响区街经济发展的最关键的因素。由于地理环境、历史传统、原有基础及发展战略诸方面的差异，不同城区的产业结构是很不一样的。

无论是区街经济的层次结构，还是产业结构，一旦形成，就会作为一种相对独立的外部力量影响区街经济的发展方向、速度和方式。

与结构的多样性相反，区街经济对城区的贡献在各地都是大致相同的，它直接表现在以下几个方面。

1. 城区面貌的改善。“七五”期间，沈河区改造旧城区总建筑面积近400万平方米。5年中，沈河区打通拓宽了4条主要街路，缓解了全区交通拥挤的状况。此外，沈河区还是首批进入国家标准烟尘控制区的城区之一。

2. 人民生活水平的提高。“七五”期间，沈河区有3.7万户居民搬进新居，人均居住面积从1985年的4.2平方米增加到5.4平方米。职工年平均工资1990年为2200元，比1985年增长1.3倍。不仅如此，沈河区因便民服务网点等委办企业和第三产业的兴办，城市人民生活长期存在的理发难、洗澡难、入托难等问题也得以解决。如今，沈河区居民正享受着多内容、多层次、多形式、多方面的服务，生活便利程度明显改善，生活质量大为提高。

3. 各项社会事业的发展。“七五”期间,沈河区新建和扩建了35所中小学教学楼,投资额达4015万元。5年中,沈河区新建、翻建医疗病房2200平方米,增加医疗院所两个。此外,在文化娱乐等社会公益福利设施方面,沈河区也取得了长足的进展。

其所以把上述成绩与区街经济的发展联系在一起,是因为后者所提供的强大财力支持。1990年,沈河区财政收入8193万元,比1985年增加了1.42倍,它维持了同期翻了一翻的财政支出,从而保证了不断增加的教育、行政经费以及部分社会事业发展经费。除财政收入以外,区街经济还为城区提供了多种形式的非财政经费支持,它尽管不以财政收入形式表现出来,但对城区建设和社会事业兴办的支持却更为直接和具体。下面是一个很典型的例子:1987年沈河区政府决定兴建图书馆和文化站,由一名副区长挂帅,责成文化局、建委、房产局、财政局等部门付诸实施,1989年两馆竣工,建筑面积3334平方米,成为建国以来沈河区最大的文化设施。全部建设资金由以上各家分摊,其中文化局投资130万元,市、区财政投资80万元,房产局投资41万元,建委投资13万元,财政投资比例仅为30%,其余70%的投资来源于各部门,来源于各部门所属企业上交的管理费。仅以文化局为例,这一在改革前完全吃财政饭的机构,1990年已有大小企业12家。至于建委、房产局等部门,下属企业更多。沈河区图书馆和文化馆的兴建反映的是依靠区街经济提供的非财政支持发展社会事业的典型形式。

值得注意的是,无论是城区面貌的改善、人民生活水平的提高,还是各项社会事业的发展,都越来越多地烙上了城区边界的印记。也就是说,区街经济所提供的财力支持越来越多地集中于本城区面貌的改善、本城区居民生活水平的提高以及本城区社会事业的发展上面。城区面貌的改善和社会事业发展的最大受益者当然是本城区的居民,它使得居民与所在城区之间建立起了利益联系的纽带。而且可以肯定地指出,城区居民与本城区这种休戚与共的联系会随着区街经济的进一步发展而不断加强,它一方面表现在目前已出现的各种群众组织(如老年人活动中心、个体协会等)的社区代表性增强,另一方面也体现为城区居民社区认同感的日益形成。这就使得区街经济在城区变迁过程中发挥的作用超越了前述几个方面贡献的总和——它成为推动城区向社区方向转化的重要力量。

三、区街经济的地位和作用

区街经济产生以来,经历了曲折的发展过程,并终于在改革以后走上了健康稳定的发展道路。今天,区街经济的存在与发展已成为一个无法忽视的现实。在这一历史性的进程中,区街经济进而城市社区在城市乃至整个中国的经济与社会发展中的地位 and 作用也在不断发生着变化。

区街经济最初是为了响应某种政治性的号召兴办起来的,因而兴办的方式带有强烈的“运动”色彩。它具有以下主要特征。

1. 兴办主体是区政府及派出机构——街道办事处和居民委员会。
2. 区街各类经济实体主要不是靠国家投入,而是靠动员社会资源创办,从而决定了这些经济实体一般规模较小,资本及技术含量较低,人员素质不高。
3. 为了与以国家投资创办的经济实体相区别,这类由城区基层政府依赖社会资源创办的企业的所有制性质均为集体企业。
4. 区街企业在国家金字塔形的等级组织体系中处于国营企业、市属大集体企业之下。因而它在获取资源、职工福利及工资待遇、承担风险能力与享有的社会声望上均不及前两类

企业。但它受到的来自于国家垂直系统的控制与干预也小于前两类企业。

5. 这就使得区街企业存在相互矛盾的两种行为取向：一是“升级”冲动，即提高自己的所有制等级以获取国家更多的保护和更多的资源；二是“离心”倾向，即尽可能利用体制的空隙扩展自己的自主权及自由活动空间。这两种行为取向在不同的宏观背景和外部条件下会转化为不同的实际行为。

6. 尽管有上述显著差异，但当传统体制仍在城市中占绝对统治地位时，区街各类经济实体的企业制度及行为方式与国营企业并没有显著差异。例如作为企业主要制度的劳动用工、收入分配、福利保障等制度，以及生产、销售等活动都是如此。

综上所述，区街经济从创办之初就处于城市经济体制的边缘，在以国营大中型企业为核心的城市经济系统中起着拾遗补缺的作用。

到改革前的1978年为止，与在同一政治背景和同一时期兴起的乡镇企业一样，区街经济也经历了曲折的发展过程。区街经济的发展可以用“创办——上收——再创办”这样一个过程来概括。以我们调查的沈河区为例，在改革前的20年间，先后上收企业7次，上收企业400多个，其中许多企业已经成为沈阳市的骨干企业。区街经济的这一演变方式与乡镇企业十分不同。

在这一时期，区街经济虽然仅起着拾遗补缺的作用，但由于它仍是在国家几乎没有投入的情况下动员社会资源建立和发展起来的，国家运用行政手段，通过改变企业归属将其置于自己的控制之下，使其转变为国有财产，因此，改革前区街经济的发展实际上对国家的高速工业化做出了重大的贡献。

区街经济的上述状况是与这一时期城区在城市中所处地位及承担的职能分不开的。

改革前城区设有一级政府和一级党委，但不是一级计划单位和一级独立财政单位。因此城区主要担负的是行政和政治职能，它既不是一个独立的利益主体也不具有经济管理职能。城区也只是一级行政区域，尚不具备真正的社区意义。这时的城区政府是一种所谓“民政型”的政府，其主要特征如下。

1. 由于权力与利益高度上倾，处于最基层的区政府缺乏自主权和独立利益，因此它的主要职能是：贯彻中央精神、完成上级政府下达的行政任务，受上级政府委托对本区进行行政管理。

2. 城区政府的行政管理范围因下述两个原因而受到很大限制。第一，改革前我国城市中的几乎所有居民都被组织到某一社会组织之中，这种被称为“单位”的各类组织的最大特征是：①功能高度合一；②均具有行政级别和行政归属。城区内的居民因此被分为两类：因进入区属单位受区政府行政管辖者和因进入非区属单位不受区政府管辖者。第二，因不具备独立的财政，因而进行社会管理和城区建设的手段和力量受到很大的限制。

3. 因而城区政府的管理对象主要是那些无条件进入计划体制中心的人，其中包括家庭妇女、社会闲散人员、两劳释放人员、残疾人、丧失劳动能力的无单位老人等等，管理工作的重要内容是他们的就业、救济、教育等，另外就是开展爱国卫生运动、社会治安等只能由居民住地而无法由居民所在单位负责的工作。

经济体制改革正在使区街经济和城区的地位与作用发生变化。

首先，城区开始成为独立的利益与权力主体，即不仅设有一级政府和一级党委，同时又设立了一级计划和一级财政。随着权力与利益从上到下的层层下放和以“条条”管理为主向以“块块”管理为主的转变，城区政府的自主权和独立利益亦逐渐增大，它不再只是中央精

神的贯彻者和上级行政指示的执行人，而且也是本区经济发展与社区建设的主动推进者、规划者和决策者。

其次，城区政府的职能范围大为扩展。与改革前相比，改革后城区政府的职能迅速增加，新的职业部门不断出现，政府除担负行政政治职能外，自身的经济职能和社会职能大大强化。导致政府职能范围扩展的直接原因是上级政府职能的逐步下放，实际上这一下放过程是与权力及利益的下放同时进行的。此外，自主权的增大和独立利益的形成一方面增加了政府行使职能的手段和力量，另一方面也刺激了其增加自身职能的强烈冲动。

第三，在城区整体权力与利益不断增长、职能不断扩大的同时，城区政府内部各个部门之间也开始分化。其结果是部门成为又一类利益与权力主体，其职能逐渐专门化，城区政府的权力与利益因部门权力与利益主体的形成而分散化，社会的自我组织、自我发展能力开始发育，城区的社区特征因而逐渐增强。

城区政府职能的转变和行为主体地位的形成一方面有力地推动了区街经济的迅速增长，强化了它在城区经济体系中地位与作用的变化；另一方面区街经济的发展与地位的变化又反过来促进了城区政府组织与地位的转变。

改革后区街经济最主要的变化表现在以下几个方面。

1. 与改革前，特别是城市改革前不同，区街经济的兴办主体已经多元化，除区政府及其派出机构——街道办事处和居民委员会外，还有政府部门、民间合作组织及个体。创办目的不再是为了完成某项政治任务或解决某种社会问题，而主要是获取经济利益；兴办的方式的“运动”色彩大为减弱。

2. 尽管改革后各类经济实体仍大部分是靠动员社会资源兴办的，但由于城区政府自主权的扩大和经济职能的强化，其协调和动员能力得到很大增强，这就使得区内经济实体的规模得以扩大、资本及技术含量得到提高。这也促进区街企业开始由过去的工匠型、劳动密集型向科技型、资本密集型转化。

3. 体制改革后，在国家控制的资源之外形成了日益增大的自由流动资源，政府和企业因而能够在政府分配之外获得资源，原导致企业差异的行政等级和行政归属的作用已降低，企业以“升级”冲动为主转变为以“离心”冲动为主。

改革后的区街经济不断变化的同时也发挥着巨大的作用。

1. 区街经济因处于城市传统计划体制的边缘，从而能够首先脱离计划体制，向市场体制转化，区街企业的企业制度和行为方式与国营企业的差异越来越显著，它以灵活的经营机制在市场竞争中立住脚跟并获得了迅速发展，成为与国营企业平等的竞争对手，并不断推动国营企业转换经营机制。区街经济在城市经济中也不再单纯扮演拾遗补缺的角色，它已成为城市经济的另一重要支柱，为城市经济发展和经济结构的合理化作出重要贡献。

2. 改革后区街经济的发展使城区政府及街道与居民委员会的经济实力大大增强，从而使它能更有效的开展各类社会活动和兴办各项社会事业，并形成更广泛的社会参与。城市基层组织不仅没有象农村部分地区在改革后瘫痪或半瘫痪，而是得到了不断强化，社会的自组织和自发展能力开始萌生。

3. 区街企业还分担了城市体制改革的风险，减轻了因改革可能带来的社会震荡。以沈阳市为例，1991年底到1992年初，市政府将250多家多为长年亏损的大集体企业下放给各城区，与此同时，市政府还将国营大中型企业中的一部分富余人员从企业中剥离出来分配给各城区

安置消化。经验证明,这些举措能够顺利实施,除了行政力量外,还因为区街经济迅速发展,区街企业具有内在活力。它有能力改造严重亏损的国营大中型企业、市属大集体企业,并吸纳和消化被剥离的人员。

显然,区街经济的发展以及城区地位和职能的转化给我国城市以至整个国家的政治、经济、文化、社会等各方面带来了深刻的变化,并对我国的经济社会发展产生严重的影响。

四、有待研究的主要问题

当我们把区街经济这一重要社会现象置于变动着的城市系统中对之进行历史的考察时就会发现,我们面临着许多重要的问题有待研究,有许多现象需要给以解释。

1. 区街经济在其发展初期主要由街道办企业组成,属集体企业。后来,区属、街道办、居委会办和个体企业都进入了区街经济的范畴,那么当今区街经济的内部结构怎样?其所有制结构如何?产业结构怎样?上述结构又是怎样变化的?这是首先需要搞清楚的基本问题。

2. 区街经济的存在与发展是因为它发挥了不可替代的功能。在不同时期,政府和社会向它提出了哪些要求?区街经济又在多大程度上满足了这些需求?进而区街经济在城市社会中处于何种地位?只有搞清楚这些问题才可能探究区街经济兴衰的原因。

3. 区街经济长期处于计划体制的边缘,在艰难中求生存,在夹缝中求发展。只是到了80年代中期,它才走上迅速发展的道路。那么,区街经济的经营方式怎样?在不同条件下怎样求得生存?它的经营方式与国营大中型企业有什么不同?与乡镇企业有何异同?这些都是值得探讨的问题。

4. 区街经济与国营大中型企业的一个重要区别是前者的利益朝向社会。但是并非区街经济的所有利益都属于城区,就是在其利益归入城区的情况下,城区内部也还有不同的利益主体。那么,区街经济的利益分配格局怎样?这种利益分配格局又对区街经济的生存和发展产生何种影响?研究这些问题有利于明确区街经济发展的深层原因。

5. 区街经济是在高度政治化的社会背景下产生的,它在政府的干预下兴衰交替。政府与区街经济是什么关系?政府的职能与区街经济的变动关系如何?其中有什么规律?研究这些问题对当前我国进行的政治体制改革无疑有参考意义。

6. 区街经济首先是社区作贡献的经济,它同城市社区有密切关系;在其发展的不同时期,它对城市社区建设有什么贡献?与社区发展的关系怎样?这是本课题着力研究的中心问题之一。

7. 近几年来区街经济获得了较大发展,已成为城市社会生活中不可忽视的因素。区街经济地位的上升和它的运行方式会对城市社会的组织方式发生重要影响,特别是在政府职能发生转换的情况下,这一问题更具研究价值。那么区街经济的发展对社区组织方式发生了哪些影响?应该如何评价这一影响?这是对城区进行综合研究的中心问题。

8. 最后,当今区街经济在其发展中存在哪些问题?它的发展前景如何?这些也是本课题研究的问题。搞清这一问题有助于我们对城市社会变迁作出更为切合实际的分析。

以上这些问题不但与区街经济密切关联,而且与我国城市社会变迁紧密相关。它们不仅对我们认识以往30多年的城市发展史有重要意义,而且对我国城市的现实运行也有积极意义。只有搞清楚上述这些问题,才能把区街经济和城区社会发展研究引向更深入更广阔的领域。

责任编辑:唐军