

社区的发展历程与当代实践

梁维平 李虹

社区的形成与发展是与人类生存活动相伴随的。人类的生存竞争和商业竞争推动着社区从简单到复杂、从集中到分散、从综合到专门化的发展过程。城市化和工业化则不断引起社区结构的“大变迁”，并促使人类生活方式和生产方式发生变化。第二次世界大战后，在联合国的大力倡导下，社区发展开始得到了世界各国的普遍重视，无论是乡村社区还是城市社区的建设，都出现了各具特色的发展模式。80年代以来，当代社区通过解决犯罪、老龄化、失业、贫困等严重的社会问题，从形式到内容又发生了一系列新的变革，显示出良好的发展前景。

作者：梁维平，男，1958年生，北京发展战略研究所助理研究员；

李虹，女，1964年生，北京市委党校政治经济学教研室助理研究员。

一、社区的形成和发展

美国著名学者琼·布鲁亨斯(J. Brunhes)认为，“人类社区的形成有三大要素：房屋、道路和水源。”^①在芝加哥学派生态学家们看来，人类社区的规模和稳定程度，同食物来源以及相关地区内生活必需品的生产与分配的生态学过程，有着密切的关系。在人类的渔猎时代，社区规模很小，每个社区历时也不很长。农业成为主要生存方式以后，社区仍然很小，但具有了较为经久的性质。及至通商和贸易兴起后，才在交通要道的一些终端出现了较大的社区，例如在河口、河流交汇处等地出现人口的聚集。随着新的交通方式的出现，又出现了新的人口聚集点，原有的聚居点有的进一步发展了，有的则消亡了。后来，随着社区内出现了商品生产，又出现了另一些类型的聚居点，这类聚居点在很大程度上取决于当地的能源和原料条件。人类社区基本上是在这种周而复始的形式中发展的。在一定的自然资源和生产工艺条件下，一个社区可以在规模和结构上发展起来，直至其人口与该经济基础相适应为止。

社区是在不断的调节循环运动中发展、变迁的。社区的人口与其资源之间的平衡状态随着采用新的交通系统、发展了新的工业以及更有效的资源开发方式而不断变化。在古代的生活条件下，这种平衡是靠死亡率来维持的，在古希腊的城邦社区中则是靠移出过剩人口的办法，由移民群去建立一些新的聚居区，使之成为母城的支系。在现代的交通运输条件下，人口调节是通过个人流动的经常性过程来维持的。由于二次大战以来，在发达国家中占支配地位的是一种高度人口流动的状态，世界上许多社区实际上已几经兴衰，而且过程极快，决定性因素不外是交通运输形式与路线的变化，以及新型工业的崛起。

电车，以及稍后些时汽车的出现，构成了人类社区进一步发展的扰动性因素。其后果主要表现在改变了小城镇的生活方式，使一些小城镇人口消减，而另一些则陡然上升。在农村人口重新分布的变化过程中，决定性因素之一是新型工业的发展。从美国人口调查报告中，我们可以看到，每隔10年就会有一种或数种重要的工业出现，最初是纺织业使人口向美国东

① [美] 布鲁亨斯：《人文地理学》（英文版），芝加哥，1920年，第52页。

部各州集中，后来随着钢铁工业的发展，活动中心逐渐向西推移，汽车和石油工业出现后，人口又开始大量向美国某些州集中。新型工业的出现对于当时存在的社会公共生活产生深远的干扰作用。竞争过程迅即迫使新工业将其主要生产企业集中于一两个社区范围之内；然后，这些社区再发挥它的社会磁体的作用，从远近社区中将适合的人口吸引到自己周围。

社区发展的总趋势，是从简单到复杂，从综合到专门化；此外，它的发展在前期表现为以集中为主，后期则表现为以分散为主的特征。在规模较小的集镇或村庄里，当地人口的基本需求是由一些综合性店铺以及一些简单的机构如小学校等来满足的。当社区的规模扩大以后，无论是服务项目的类别还是服务设施的分布地点，都会发生变化。发展的后果可能表现为下列几种情况：最初先有一些小杂货商店，经营一些比较大宗的谷物商品，随后出现餐馆、理发店、药店，然后又有银行、鞋帽店、服装店以及其他专门化的服务行业。

社区的基本平面分布结构是由最先形成的交通路线走向决定的。居民住宅及商业店铺最初沿街建造，通常与街道呈平行走向，而这种道路，可以是条乡村土路，也可以是公路、铁路、河道，甚或远洋港口。以后随着人口与各项设施的发展和积累，社区便逐渐形成，起初沿街道之一侧，后来发展到两侧。两条主要交通公路的丁字路口或十字路口则常常是一个社区形成的最早核心地点，这几乎是条规律。

随着社区的发展，不仅它的房舍与道路有发展和增加，同时它的内部还在发生着一种分化与分隔的结构变化。此时，居住地与设施会沿着远离市中心的方向延伸，而商业区则会日益集中于地价最高的地点周围。人口增长的每一次循环，都伴随着服务项目与分布的进一步分化。各项服务事业为争得最有利的地点，互相之间不断进行竞争，这使得中心区位地价不断上涨，建筑物不断增加层高。随着人口增加，竞争变得越激烈。早期那些经济力量较弱的公用事业则被迫退居到不太繁华、地价较低的地区。及至社区发展到大约1万至1.2万人口规模时，它就具备了比较细致的结构了。其中心区边界明显，系由大银行、日用品商店、百货公司、大旅社等占据着地价最高的地面。工厂工业区一般构成城里的一个独立的部分，群集于铁路、公路或水路运输线旁。对该地区有共同需求或互补性需求的公用事业，则会互相紧密联合起来，形成集团，形成具有明确的服务功能的从属性结构。这类集合形式，诸如娱乐地区、零售商业区、市场区、金融地带、汽车业集中的街道，等等，都是这种趋向的表现形式。居住区也随之确立起来，而且分隔成两种甚至更多类型，这取决于人口的经济构成和种族文化构成。

社会生产力的进步始终是社区发展的根本动力，随着社会经济的不断演进，一些具有鲜明特点的社区形式逐步形成。第一类是农业村镇，捕鱼、采矿和林业社区等；第二类是商业社区，但它也可能兼备其他功能；第三类是工业城镇，它是商业、制造业的中心，也可能兼备其他功能；第四类是功能往往比较单一的娱乐旅游社区、文化教育社区以及政府机构集中的社区等等。在当代社会发展的进程中，城市和乡村社区日益趋向多功能、多元化，充分表现了社会发展在战后所发生的深刻变革。

二、城乡社区发展的基本过程

社区发展“作为一种有目标、有计划引导社会变迁的行动过程”，^①是国家实现现代化所必不可少的一环，是社会发展的必然趋势。因此，二次大战后，联合国开始在许多发展中

^① 朱传一：《关于社区发展实验问题》，载《国外社会学》，1990年第3期，第28页。

国家推广社区发展工作。据联合国社会局报告,50年代初,世界上只有7个国家推行社区发展,到50年代末,已有30个国家制订了全国性的社区发展计划。而自60年代以来,全世界已有至少70多个国家在进行或试图进行社会发展。最初,联合国主要是在发展中国家,特别是在农村地区推行社区发展工作,主要的方法是依靠经济与技术援助,以社区的自助和互助力量发展生产改善当地的人民生活。此后,随着城市化的发展,在城市地区推行社区发展也被认为是有效解决城市社区问题的方法。经联合国支持与资助的社区发展项目,有以水力工程、土地改革、垦殖为中心的农村社区发展计划,有以社会福利和社会保障为中心的项目,有以教育培训为目标的方案,有建设城市住宅和改造贫民区的计划。60年代,人们已意识到社区发展工作应重视经济与社会发展的相互协调。进入70年代,人们开始深入研究社会发展与国家、地区的其他经济社会发展计划的协调配合,进一步强调了“社区参与”概念以及城市中的社区发展工作。

在广泛的社会实践中,社区发展随着社区条件的变化在活动领域、具体工作方法上经历了一系列的变化。

1. 发展中国家的社区发展

(1) 乡村社区发展

以70年代为界,前后两个时期的乡村社区发展有较大的不同。在70年代以前,社区发展作为发展中国家乡村发展战略的重要组成部份,许多国家把这种综合的社会建设作为一种引导大型社会变迁的动力。各国政府在实际推行过程中都力图使之能促进乡村经济的成长,如农业发展、剩余劳动力的安置和转移、小型工业与经济方面的基础建设。“在联合国提供的技术援助上,重点也显然放在社区发展方案的经济方面。这方面的例子有:在阿富汗,乡村发展方案的重点在于农业和农村手工业活动;在尼日利亚,重点在于为失业青年提供经济收入的机会;在苏丹,其重点在于推动农村家庭经营供应市场的菜园;沙特阿拉伯则在于促进合作社的发展。”^①相应地,这一时期的社区发展多表现为政府推动的全国性计划。而且,在社区发展的具体操作上,特别强调教育对社会变迁的重要性,认为教育是导致人们思想、观念及行为方式变迁的主要途经,强调通过教育来变革那些不利于乡村变迁的态度和价值。

70年代以后,社区发展更侧重于强调社会层面的发展,而抛弃了过去过多的经济目标。这时的社区发展不是作为一种引导大型社会变迁的计划,而是针对乡村发展中与社会层面的不协调而努力,它更多地带有补充和改良性质,从早期的“变迁取向”(change orientation),更多地转到了一种“社会服务取向”(social service orientation),转到了针对社会不协调运行导致的各种问题的解决和治理。它更强调社区参与、服务的提供及鼓励自助。传统的发展战略转向了经济和社会综合发展战略,人们对社会发展、人的发展更加重视。而在此之前的发展战略基本点是经济增长,人均国民生产总值的增长被视为社会发展的首要的唯一目标。

(2) 城市社区发展

在发展中国家的乡村社区发展不断变化的同时,从60年代开始,其城市社区发展也愈来愈显示出独特的价值。

发展中国家城市化的突出特点是城市人口急剧增长,城市化同工业化不协调,且城市人口过多地集中在几个特大城市,城市首位度很大。这种畸形的城市化被称为“超城市化”,它直接导致了城市人口增加同城市社会服务的极端不协调,城市问题日益增多。如贫民区的

^① 联合国新闻处编:《联合国手册》(1945—1965年)上册,商务印书馆1973年版。

大量存在,用水、用电设施缺乏,住房短缺,教育需求难以满足,健康卫生条件恶劣,失业、犯罪、吸毒、卖淫等社会问题广泛存在。社区里,传统的生活被打破,社会关系恶化,凝聚力减弱;市民对社区普遍缺乏责任感和归属感。这样一种情形下,在城市重建社区生活,既要有计划地建造新的住宅、学校、医院、商店、道路和娱乐中心,更要发展居民组织,提供社区的自助、互助,培养社区的责任感和主动创始精神。1961年,联合国出版了《城市的社区发展》(Community Development in Urban Area)。认为“社区发展”的原则和方法也必须用于城市的社区建设。尽管城市社区的异质性、流动性及次级互动等特质不同于乡村社区,但居住在同一地区相应地就有了共同的需求和利益,社区共同行动也就有了基础。城市“社区发展”同样被认为有两个主要因素,即“邻里的集体主动性;政府提供服务,支持社区的努力。”^①

城市“社区发展”从60年代开始得以蓬勃开展,较早有组织地实施城市“社区发展”计划的有达卡、德里、卡利、西贡(现胡志明市)。其中印度的德里示范计划较为著名,并取得了一定的成果。

城市社区发展和乡村社区发展二者都强调自助、合作、参与、专家援助等,在原则和方法上基本一致,在活动类型上一般都包括社区制度、组织建设、社区物质条件的改善、社区教育、社区领导的训练以及文化建设、保障和福利服务。重要的是二者在具体目标和侧重上有所不同。城市社区发展更多地带有“服务取向”和“问题解决取向”(problem-solving orientation),这显然不同于早期的乡村社区发展的“变迁取向”。相应地,乡村社区发展更强调经济目标和物质成就的获取,城市社区发展虽然也有一些经济计划如就业安置和职业培训,但由于社区的经济功能已转移,这已不是主要目标。相反,它更集中于社区情感、社区凝聚力、社区责任感与归属感的培养,社区居民的组织以及人际关系的协调;关注于城市社区各种复杂的服务机构的服务协调、社区保障和福利服务。力图在城市恢复、重建那种守望相助、睦邻友好的和谐社区生活,力图通过社区的共同行动、共同参与来治理共同的社会问题。对于传统社区关系被破坏的城市,这种建设无疑是提高生活质量的必然要求,是城市社区生活所必需的。随着城市问题的日益增多和复杂,这种通过社区参与的努力又显示了它在提供社会服务和治理某些社会问题的独特价值。对发展中国家的城市社区而言,它在提供“自助住宅”、参与政府的社区建设以及抑制不断高涨的居民运动方面更显得意义重大。而且,正因为要在“社区”已被破坏的城市重新发挥和利用“社区”的某些特有功能,因而城市社区发展显得困难重重。当乡村社区发展面临传统生活方式支配下接受新态度和价值的强大阻力时,城市社区发展则面临着城市生活固有的人际冷漠、互不关心带来的组织和教育困难。

2. 发达国家的社区发展

(1) 发达国家的社区组织

许多发达国家都有传统的“社区组织”工作。“社区组织”从20年代开始初步形成,到60年代,已基本确立了它的工作方法,并为社会和社会工作界承认。“社区组织”成为社会工作的三大方法之一,1962年,美国社会工作者协会出版了《社区组织的界定》(Defining the Community Organization)这一重要文献。

传统的“社区组织”强调国家、地方和社区各种服务机构的协调和联合、社区资源和人的需求之间的平衡。时至今日,更好地组织社区福利服务仍然是“社区干预”(community intervention)的一个主要目标。即使在对付共同的社会问题、采取具体行动时,这种服务

^① 《城市的社区发展》,联合国社会事务局,1961年。

的协调和组织仍被视为必要的手段。这是因为“福利国家”的福利服务不仅没有消除贫穷、失业、犯罪等社会问题，没有带来社会整体福利水平的提高，而且就是在它具体落实到社区、服务对象时，人们也逐渐发现其有许多不合理的地方。这突出表现在：服务和资源在数量、结构、使用等方面的不足与不当。

“社区发展”的工作方法从发展中国家传到发达国家，丰富了传统的“社区组织”实践。它对参与和自助的强调，对“发展型福利服务”的强调，把传统的福利服务组织推进了一大步。重要的是它在“福利国家”并未消除的贫穷、失业、教育、住宅、吸毒、犯罪等社会问题的治理方面，在发达国家的农村发展、城市更新、贫民区的改造、少数民族社区的发展以及地区发展不平衡问题的解决方面显示了独特的作用。

（2）发达国家的乡村社区发展

二战以后，农业机械化使农业劳动力大量移出农村，这是许多发达国家农村社区的一个重要特点，它们面临的是“农村社区衰落”的境况。小型城镇及郡县失去了大量的人口，致使现有的人口难以维持各种基本的服务，也不能吸引有前途的工商业。“社区发展”在各种振兴农村社区的发展战略中扮演了重要角色。1956年，美国农业部所属的学院推广系统制订了第一个全国性的农村发展计划，并在全国各地实验区中聘用农村发展工作人员。同时，国会也授权有关机构拨款以支持这一计划，在肯尼迪1961年就任总统时，他的政府力图以“农村发展”或“社区发展”的方法全面复兴美国的农村，当时计划的名称是“农村地区发展”（Rural Area Development），同时还为此成立了“地区再发展总署”（The Area Redevelopment Administration）。

80年代，美国的乡村社区发展又面临了新的挑战。诸如贫穷、公共服务的不足、农庄的下降以及地理区域上的孤立仍存在于乡村，而新动力的引进如工业导入、城市移民，发展资金的竞争又带来了乡村社会病态如犯罪等的增长。^①

（3）发达国家的城市社区发展

“社区发展”作为一种解决社会问题的手段，自60年代以来，在发达国家愈来愈得到广泛的认同，尤其在贫穷、犯罪、吸毒、失业等问题上它显示了特有的价值。运用“社区发展”的方法来协助解决社会问题的最典型的例子是美国的“反贫穷之战”（War on Poverty）。约翰逊总统执政时，大力援助各社区，把推行“反贫穷战略”作为他的第一个重大国内计划。1964年8月20日，美国国会通过了“经济机会法案”，社区行动机构在全国各城市先后组成。在这场战役中，“社区发展”的方案被广泛采用。它强调社区参与的重要性，意在通过一种外援和社区自助相结合的社区行动计划来解决贫穷问题。这场战役遭到了许多批评，也并未完全达到它所期望的结果。这主要是因为它对贫穷原因的理解是片面的，它无法触动在贫穷背后的制度因素。尽管如此，它显示了“社区发展”、“社区参与”在解决社会问题上的潜力，它的影响普及到了欧美各国。“社区发展”的改良作用得到了证实。

（4）社区发展在解决发达国家和地区发展不平衡、振兴落后地区中发挥了重要作用。

在这方面，“社区发展”突出表现为一种综合性的计划。发达国家地区之间的经济、社会和文化方面的发展进度不一致，导致了某些区域的发展滞后。这些区域或社区的落后被认为与就业机会、土地改革的成效、人口的年龄结构和心理特质有关，也与自然资源的日趋减少、人口增长迅速、组织模式的陈旧与僵化有关。把“社区发展”的工作方法运用到这些落

^① 参见徐震编译：《社区发展在欧美》，中国台湾：“国立编译馆”1983年版。

后地区的振兴、开发之中已被实践证明是具有一定效果的。法国、荷兰、意大利、英国等的某些地区都已不同程度地实施了“社会计划”和“社区发展计划”。最具有典型意义的是英国的12个“社区发展实验计划”。^①

与发展中国家的社区发展不同，发达国家的社区发展不是用作引导大型社会变迁的动力，而更多的是作为这些国家社会问题缓解的手段，作为社会开发的一种途径，作为福利服务更好的组织补充，作为人们对社区生活质量不断增长的需求的反应。近年来，发达国家的社区发展在具体工作方法上愈来愈采取一种“冲突的方法”（conflict approach），采取“社区行动”的策略，这种方式下的“社区发展”并不是给社区居民灌输一种共同意识——互助感、责任感来求得社区的整合和稳定，也不是让社区被动地适应既存的不合理的制度体系，而是不惜和政府采取一种“讨价还价”（bargaining）式的冲突策略，培养居民为自己争取利益和权力的能力，保护社区环境，保护一些被剥夺群体的利益。社区发展工作人员也从过去持一种中性立场转而成为被剥夺社区和被剥夺群体的利益的争取者和保护者。在整个社会工作领域，近来出现的一种“发展观”（development perspective）便是强调社区发展活动是一种有计划的制度变迁。^②

三、当代社区建设实践

80年代以来，人类社会发展进程发生了许多变化，其中之一就是越来越多的国家和地区将社区，尤其是基层社区作为解决社会矛盾和社会问题的出发点与归结点。他们将社区社会工作作为一种基本方法，从社区入手，了解它存在的需要和问题，动员社区内的各种资源，配合外界协助，进行社区建设，寻求可能解决的社会福利和社会服务问题，以促进本社区的社会发展与社会进步，逐步形成某一地区某一项具有具体目标的社会发展运动。

社区社会工作的发展根本上取决于本社区居民的意愿，因此，当代社区发展着重居民的参与和互助合作。仅仅从上至下依靠宣传政府的政策、完成政府使命的计划是远远不够的，只有通过群众广泛参与及互助和自助，形成自我调整、自我完善的内部推动机制，才能增进本社区的福利和社会的进步。

由于需要尽可能帮助社区内的老人、残疾人、患病者继续留居在自己家庭，减少家庭的困难，发展社区性服务更有其必要性。以多元化的社区服务，特别是居家服务来配合发挥家庭的作用，补充现代化家庭的不足，是社区社会工作最重要的任务。1986年举行的国际社会福利会议对两者之间的关系的前提是：“家庭是社区的基础，社区发展则有赖于家庭功能的维护。”社区服务形式包括家庭照料、咨询服务、老人活动中心、社区服务中心和互助活动。泰国流动服务单位上门为病残老人提供帮助；马来西亚成立老人电话咨询服务；南朝鲜全国建立了许多高级人员活动中心，由老人自己管理，中心为老人提供场地开展各种娱乐活动。社会福利中心提供治疗和休养、日间照料、家庭援助以及咨询服务。社区服务还组织相互帮助，南朝鲜1979年开展“新社区运动”，由政府出资并发动邻里老弱贫病自我帮助、相互帮助。美国也特别注意建设社区性的老年社会工作。如联邦政府为协助老年人留在社区工作，提出了“老人社区就业服务方案”（Senior Community Service Employment Program），雇用数万

① 参见徐震编译：《社区发展在欧美》，中国台湾：“国立编译馆”1983年版，第411—470页。

② 《The Developmental in Social Work》ed. Daniel S. Sanders, University of Rlwall School of Social Work, 1982, P. 3—4.

名55岁以上老年人兼任社区服务工作。“提供老年人机会及服务方案”(Senior Opportunities and Services Program),为100万以上老年人提供工作与服务。还建立了许多“社区老人综合性服务中心”,为他们的营养、家务、保健、日间照顾、精神医疗、文化娱乐、法律与心理咨询等方面服务。以上方案与计划的实施,其最终目标也是为了社区范围内的社会发展。

目前,发达国家如美国、日本、瑞典和西欧各国以及大多数发展中国家,都愈来愈重视社区性的社会工作,进行强化社区功能的尝试,具体作法则各国有很大的不同。其中,有以印度和菲律宾为代表的整体社区发展模式;有以缅甸和牙买加为代表的代办模式;还有以美国和英国为代表的分散模式。^①

总之,自从联合国在50年代开始倡导开展社区社会发展至今,应该说,世界各国在进行社区发展方面已取得很大进展,人们对其意义与作用也有了更清楚的认识,在社区组织中进行的卫生、福利、教育等计划有的已被纳入社区发展计划而融为一体。社区发展的意义也不仅仅在于改变社区内的贫困落后面貌,而是对整个国家或地区的发展起着重要的作用。^②

四、中国的社区发展实践及其前景

我国早已存在进行社区发展实验的先例。至今还常为人们所提及的有20年代初开始的由晏阳初先生倡导的平民教育运动;有从20年代末至30年代,由梁漱溟先生倡导的乡村建设运动,它们一直延续到1937年抗战为止。

80年代以来,随着现代化以及改革、开放任务的提出,我国许多职能部门的工作发生了重大的变化。如在民政部,社区服务、社会保障、社团工作、基层政权建设等各方面工作的提出与加强,标志着以社区为单位发动群众自助、互助、自治,以解决自身存在的问题的作法,越来越在工作中占据重要的位置。

应该认为,把“发展”观念引入社区范围,在我国当前已具备了一定的条件。经济与社会发展必须相互协调以及以人的全面发展为中心的思想,反映了经济与社会结构变化的客观需要,得到愈来愈多的人的支持。经过比较充分的准备,湖南省益阳市、山东省莱芜市、黑龙江省肇东市先后设立了社会发展实验区,并相继开展了工作,江苏省和天津市也提出建立实验区的构想,并提出了不同的发展目标。

90年代,随着我国人均国民收入逐步达到800~1000美元,城乡社会经济发展发生根本性转折,社区发展工作必将进入一个黄金时期,为推动我国社会、经济、科技的协调发展作出贡献。

责任编辑:唐军

^{①②} 方明:《国外社区发展的理论与经验》,载《国外社会学》,1988年第2期。