

社会发展与社区发展

陈 涛

该文通过分析三种社会发展观,结合发展中国家的现实,提出应当确立重视社区发展的指导思想和在实际工作中应如何实现社会发展与社区发展的整合。

作者:陈 涛,男,1966年生,博士,中国青年政治学院社会工作系教师

一、三种发展观和发展实践

社会发展与社区发展的关系问题,是随着人类对发展问题认识的不断深化而提出的。世界各国在追求社会发展的过程中,大致遵循了三种不同的指导路线,相应地表现出发展实践的三种类型:

1. 片面注重经济发展的观念与实践;
2. 重视社会发展的观念与实践;
3. 强调社区发展的观念与实践。

第一种类型:片面注重经济发展

这种发展观和实践模式,其盛行期就全球范围来讲,基本上始于近代资本主义工业革命发生时,到本世纪60年代末结束(在西方世界,结束的时间要略早一些,而在战后亚非拉新兴民族国家,则实际结束的时间可能更晚)。

这种发展类型的特点,表现在现实中,是从事发展事业的各国,几乎都把谋求本国经济发展甚至单纯的“经济增长”,作为唯一的政策目标,将社会的发展简单地等同于国民经济水平的提高,以人均国民生产总值或国民收入增长这样的纯经济指标为衡量发展成就的首要或唯一标准,全力追求有助于实现这种标准的经济“现代化”——工业化,没有或很少认真考虑非经济方面的、社会领域的发展目标,更未冷静仔细地审度社区在发展中的地位和社区发展的意义。在领导发展工作的政府的决策中,缺乏对社会进步及社会结构改善的积极关心和明确的政策主张与措施,只注重经济政策和经济方法,或将社会政策放在附属于经济政策的位置,以为经济增长的结果将会自动带来社会层面的改进与完善。实际上这样的发展政策是没有社会政策(至少是缺少真诚的社会政策)的经济政策,这种发展实践是缺少社会发展的片面经济发展或单纯经济增长的实践。其在发展战略上的典型表现,是以1969年应世界银行要求提出的皮尔逊报告和联合国第一个发展十年(1960—1970)计划为代表的“(经济)增长第一”的战略。

在这种类型中,指导人们发展实践的理论和观念,主要是以西方历史经验为基础的所谓“工业化”现代化模式及其变种,如罗斯托的“经济增长阶段论”,发展经济学、管理学派等。这种发展观坚持“经济决定论”和“技术决定论”的立场,不加分析地将西方国家经由工业革命和技术革命达到“现代经济成长阶段”的模式夸大为一切社会实现现代发展目标的普遍必由途

径,对发展意义的理解只关注物质的方面,既缺乏对本身发展道路弊端的清醒认识和反思,也缺乏对理论适用的不同条件的具体考察,不顾广大发展中国家在开始现代化时并不具备西方那样的起始社会状态的事实,而盲目搬用现代化的方法。其结果,一方面是所谓的工业化目标因缺乏相应的社会条件支持而难于达到,另一方面即使某些非西方国家部分地达到了工业化目标,但就其整体的社会发展状况来看,伴生的问题甚至超出了取得的成就,诸如财富分配不公、贫富两极分化引发的政治动荡、社会冲突,已经危及到发展过程的继续进行,所以真正意义上的社会发展也很难实现。正是在这样的背景下,各国,尤其是各发展中国家,在发展问题的认识上发生了转变,其发展实践总体上也出现了另一种特点。

第二种类型:重视社会发展

“社会发展”作为明确区别于“经济发展”的概念和目标,早在本世纪50年代就已提出,但是它成为一场把绝大多数发展中国家和地区包括进来的世界性运动,则是本世纪70年代的事。当时,许多发展中国家经过以单纯追求经济发展的目标的发展实践后,已经逐渐意识到这样不可能获得真正有效的发展。国际发展理论研究界在此期间通过对支配前一种实践指导思想的经典模式及其现实代表(英美等先行现代化国家)本身缺陷的反思,也逐步认识到传统的西方式发展道路和发展战略的弊病。在西方,50—60年代兴盛一时的“现代化理论”受到日益增多的怀疑,不断让位给具有“新的发展哲学”的发展社会学、未来学及世界体系论等;在中国国家内部,基于对自身独特现实处境的深刻体认而提出了自己的发展理论,比如“依附论”、“替代理论”。人类发展观演变的这种共同趋势——愈益将发展理解为是除了经济上的变化以外还包含大量其他诸如社会结构、文化、国际关系等重要因素的复杂进程的观点,随即造成了发展实践上对社会发展方面越来越重视的局面。

此时人类发展实践的突出特征,较为集中地体现在70年代以来世界各地广泛开展的“社会指标”、“生活质量”这样的运动上。在这些运动中,人们有意识地将反映非经济部门的社会发展水平的各种指标,如人口学方面的指标、教育、公共福利、主观生活感受等指标,与纯粹经济的指标分列,明确地对其涵义加以界定,并作为一定时期国家发展计划的独立目标,采取切实的手段和方法予以追求。政府的发展战略和策略中,有关社会事业的方案越来越具有独立于经济方案的重要地位,社会政策同经济政策一样成为整个发展政策中不可或缺的组成部分。在某些欠发达国家推行的“基本要求战略”或“替代发展战略”中,社会发展方面的目标(社会基础设施建设、社会分配、基本生活保障体系的建立等等),甚至成了超过经济目标的优先考虑。这样一种转变,无疑表明了人们对社会发展应有的目标和实现目标的合理手段在认识上的进一步深化。这个阶段对社会发展的重视,不单是出于对广义“社会发展”的确切含义和目标体系理解的加深,而且是对经济发展本身的条件及经济发展同社会发展内在联系有了更深刻把握的结果。因此,重视社会发展(狭义的)阶段同上个阶段相比,就既是人类在发展问题上目标理解的一种变化,也是手段选择的一次变化,其背后代表了整个发展观的某种革命。

第三种类型:强调社区发展

实际上,在上述第二种模式中,已经蕴含着强调社区发展的趋向。与单纯追求经济增长的做法不同,重视社会发展的实践无论在对发展目标的解释上还是在发展手段的选择上,都趋于导致强调社区在发展中的作用和社区本身发展的重要性的结论。本世纪50年代初,在社会发展作为一种目标刚刚提出之际(1948年联合国成立之初即提出经济落后地区的经济发展必须与社会进步同步进行的方针),尽管它尚未被大多数人接受为现实实践的指南,敏锐的联合

国经济理事会在其通过的 390D 号议案中,就提出了用建立社区福利中心的社区发展方法来推动整体经济和社会发展的设想。此后,联合国专门成立了相应的组织(1952 年成立“社区组织与社区发展小组”,1954 年改为社会局社会发展组)来具体负责推动全球特别是落后地区的社区发展运动,在亚洲、非洲、中东、拉美,这项工作的推展尤其迅速,并取得了一定成效。当然,对社区发展的强调并非自然而然地可由重视社会发展的总的思想导出,在实践上,一直长期存在着包含社区发展与不包含社区发展的社会发展这两种并行不悖的路面,只是近年来,随着主要以无社区发展的社会发展实践的深入,才出现了两者渐趋合流之势,从而发生了从第二种类型朝第三种类型的转变。因此严格地说,第三种发展类型的具体起迄时间并不是完全接续于第二种类型之后,只不过当初只是在个别地区推展,至今演进为一种渐具世界性的潮流。

在这种类型中,不仅一般的社会发展的必要性日益为人们所认同,社区发展作为社会发展的具体目标和方式,亦越来越受重视。社会不可能片面获得经济的发展,无社会发展的经济发展既不可取也不可行;同样,牺牲社区来追求社会的发展也并非合理之途,无社区发展的社会发展一样是既不可取也不可得的。从社区这一基础出发,依托和着眼于社区的发展来谋求社会发展,将社区发展置于社会发展理应包括的目标之中。这样的发展观,代表了人类对发展目标理解和发展规律认识的真正革命。

目前,世界社区发展实践的趋势是由农村扩展到城市,由发展中国家扩展到发达国家。最初,联合国倡导社区发展运动的宗旨,主要是针对二战后新兴不发达国家大量的落后社区——三百万至五百万个“农村社区”,希望借助于推广社区行动计划,提升它们对社会变迁的适应力,为所处社会的大规模经济发展(工业化)进程创造有利的内部环境。但越到后来,社区发展愈益摆脱了单纯手段性的效用范围,转化为一种普遍适于各类国家和地区的目标。联合国自 1959 年在英国举办“欧洲社区发展与都市社会福利”的研讨会,最早讨论了在城市地区推行社区发展的可能性和必要性,1961 年秘书长亲自提出《都市地区社区发展报告书》,1962 年在新加坡又举行了“亚洲都市地区社区发展研讨会”。随后十多年时间里,许多国家的城市社区发展工作得到大力推展,时至今日,说起社区发展,基本上已无所谓城乡之别。另一方面,美国政府率先于 1960 年制定的“反贫穷作战计划”中,将采用社区发展基本原则和方法的“社区行动方案”包括在内。随后,英、法、德等西欧国家及北欧国家,也都普遍展开了社区发展的实践,展现了社区发展作为更高追求目标的价值。当今之世,已有一百多个国家在执行全国性的社区发展计划,社区发展确有形成为新的世界性运动之势。

二、社区发展的理念及依据

社区发展为什么会受到人们的强调?它在有关发展问题上的基本观念到底具有怎样的革命性和合理性?这是理解它作为一种发展模式的价值之关键,也是我们真正接纳这种新观念和新主张的前提。

(一) 社区发展的基本理念

综合世界各国和地区已有的社区发展工作做法,并参考联合国 1955 年在题为《通过社区发展促进社会进步》的文件中提出的各项原则,社区发展的理念可以概括为下列最基本的几点:

(1)社区发展是以社区为单位的一种发展努力,它立足于社区,且直接针对特定社区的需要、问题而谋求解决之方和发展之道。也就是说,它重视将一般社会发展的目标具体化到各个

社区自身,并通过社区自己的行动来实现目标。在这一点上,社区发展的新理念一方面表现在现代社会各个具体部分特别是广大农村的发展为整个社会发展的前提,主张社会发展与社区发展相和谐,反对牺牲某些社会部分的不平衡发展,相应地在政策取向上,就不能只注重宏观的部门和行业等政策,还必须重视地方性的及基层发展的政策措施和手段机制;另一方面,它进一步承认不同社区在涉及自身发展问题上的特殊情况和要求,强调根据这种特殊性,采取区别对待的方法,促进其实际的和富有成效的发展。

(2)要做到上面一点,社区发展就需把动员居民的直接参与和主动精神视为既是解决一个社区的发展问题,也是实现更高更广泛社会进步的必经之路。居住于相对固定地域、彼此间拥有建立在地缘关系基础上的比较深刻的连带性的人群中间,所蕴藏的共同行为的潜力,被看成十分宝贵的组织资源和发展资源,社区发展正是试图充分利用这种属于人类本质性的资源来为一地的和全社会的居民谋取合意的福利。在此点上,它与传统发展观大不相同,不是把社区形式所蕴含的这种潜能简单地当作社会发展的包袱而排斥掉,而是积极地依靠和运用这种形式来谋求发展,做到既达到现代发展的目的,又保留下人类生活的这一有价值的形式,使发展成为更合乎人性,也更能持久的事业。

(3)社区发展不但将自己视为只是达到特定地域和全国性的社会发展的一种重要而有效的手段,而且视自身即是社会发展的内在目标之一,因此追求它的过程本身也便是在追求社会发展的实质理想,并且只有达到了它所规定的标准,才有真正符合人类意愿的社会发展目标实现之可能。一句话,社区发展既是策略,也是目的本身。理解这一点,才算真正领会了社区发展主张的核心实质,也才能真正坚决地重视社区发展的意义,不是把它只视作为一种消极性的补救手段,或看成特定阶段才需要的东西,而能从更高的角度将其看作具有真正建设性的、代表发展根本要求的主张。

(二) 社区发展主张的主要依据

强调社区发展的依据,首先来源于对前两种类型发展实践客观后果的反思。

在前两种模式下,世界各国尽管在追求发展目标上取得了一定成绩,但是在不少方面,也出现了严重的问题。其中之一,就是这些发展通常都以牺牲社区这一人类生活最悠久而且曾经最有力的结构形式为代价,无论是西方发达国家,还是东方正在追求发展的社会,几乎普遍如此。人口的大量流动,城市无论在总量上还是个别的规模上都急剧的膨胀,社会的大型化,特别是市场机制及类市场的组织模式的扩展,加上大众传媒的普及等等,与此对应的是一个个小社区的衰落和解体,社会成员愈益在真实的意义上直接从属于一个更广大的社会,而不再具体地归属于一个离他更近,更可感,也更明确地生活共同体。总之,社会作为唯一的主体已经越来越取代社区成为人们感情上的依托、忠诚的对象和利益的屏障。这个过程的发生在现代化的理论中,有一系列专门术语做出了描绘和闲释:“社会动员”、大众消费和大众文化及“大众谐同取向”,普遍主义,合理化及科层制等等。

但是这个进程并不令人感到愉快。最早在西方,个人的疏离感、异化感,因为丧失了切近的熟悉的生活支撑体系而来的孤立无助感,成了“后现代主义”的主调。在学者们那里,则是对此种后工业文明的理性分析和批判,认为它并不符合人的本性和需求,也不是应当追求的理想境界;此外,它还导致了社会控制系统的失灵,对治安恶化,道德败坏,生活堕落等罪恶,都负有不可推卸的责任。也就是说,建立在社区不发展甚至衰颓基础之上的社会发展,已为实践证明并不符合人类生存的需要,也不符合社会持久和健康发展的需要。反之,社区发展理应成为发

展目标的一个内容。

其次，社区发展被越来越多的人——不仅西方人，而且东方人——所强调，除了得之于以上实践效果的证明，还靠了理论上自觉的思考。而这后面一点，意义同样重大。

反对社区发展的理由，最强有力的是来自现代化理论的这样一个论点：社区代表了一种特殊性的关系结构，即基于特定地域联系的纽带而产生的特殊的人类结合，若将其置于以普遍主义标准（公平、平等、客观等）为原则的现代生活组织模式的参照系下看待，也就是代表了落后的东西；而现代化的二分法又认为传统与现代截然对立，要么全然是前者，要么全然是后者，不存在混合的中间状态，两者不可调和折衷，因而现代社会与社区之间也就在根本上不相容，进而社区在现代化的过程中必然面临着被克服的命运，更不用说有意促成其发展了。这种观点可以说对世界各国，影响都至深至巨。它对社区与社会之间差异与矛盾的极端理解，是造成实践上忽视甚至有意反对社区发展这一较普遍倾向的重要原因。但它实际上经不起分析，是站不住脚的。

的确，在现代化起步阶段，社区的特殊利益和它对社会成员的束缚、有可能构成有效的大范围社会、经济发展的障碍，不仅现代化，并且任何社会性的发展（社会化），都要以打破这种障碍为首要任务。但是这只能表明那些保守型、封闭型的社区需要改造，来为全社会的普遍的发展开辟道路，却并不能说明一切形式的社区都不应存在，需要一古脑地消灭。社区发展的要务之一，正是通过促进社区自身的积极变革和演化，使其转变成既对自身也对广大社会有利的状态，从而使社会的发展与社区的发育、进步协调共进。社区除了是一个居住的体系外，还承担着其他许多重要的社会功能，如社会整合，社会保障，社会控制及对人的需要的全面满足，这些功能不但对社会的长远发展，而且对社会的基本生存和运行都十分重要，是必须加以切实满足而又往往很难用其他形式来满足的。如果想避免社会的“中空化”，避免失去归属感和安全感，一句话，避免社会的发展失掉人这个中心，社区发展就必须成为一项重要的目标。

最后，强调社区发展的理由，对于众多发展中国家来讲，还有第三层含义，就是如何根据自身特点和实际情况，选择适宜的发展道路的问题。现代化理论是带有强烈的西方中心论色彩的理论，因而它将社会发展与社区发展对立起来的做法并不一定适合非西方国家。在如同中国这样的社会，传统文化里蕴含着丰厚的可供利用的发展资源，其中一条就是社区传统。中国大可以凭借这一有力的传统，为自己寻找出既达到宏观社会发展目标，又不损害微观团结基础的现代发展之路，避免重蹈西方现代化中社区毁坏的弯路。新中国早期的发展实践，已卓有成效地提供了这方面的一些成功经验。我们今天的任务，是进一步以明确的意识，总结经验，开发传统，发挥优势，为中国有自身特色的社会发展，为中国民族在自己伟大文明的基础上做出对世界发展的贡献，努力探索。

三、社会发展与社区发展的整合

重视社区发展既然具有理论上和现实上的充分依据，因此在发展的实践中应当努力使社区发展与社区发展整合起来，在寻求社会的发展时注意从各个方面保证社区的发展。为此首先要反对两种偏向和认识上的误解。一是对待社区发展问题的简单化的看法，即认为社区作为社会的组成部分，其发展与全社会的发展是简单地属于局部同整体的关系，只要按照处理一般的整体与局部关系的法则来处理社区发展与社会发展的关系就行了。这种理解显然没有充分意识到社区发展及社区机制同社会发展及有关普遍的社会性机制（如市场化机制）之间可能

出现的矛盾甚至对立,过分考虑了两者间的根本一致性,而对此问题牵涉到的复杂性认识不足。另一种观点正好与此相反,过多地强调了社区与社会的区别,将社区性机制与社会性机制完全割裂开来和对立起来,同样导致实际工作中对社区发展的忽视。目前可能更需防止的是前面一种,因而有必要在交待了前述有关社区发展的理论背景和历史背景的基础上,具体谈谈在实践中如何整合社会发展与社区发展的问題。

1. 发展观的整合

必须对社区发展问题从基本发展观念的高度加以认识,深刻领会社区发展对于整个人类发展理想目标所具有的意义,并在此层面上达到与社会发展目标的契合。现在的情形是,社会发展(相对于单纯经济发展)的理念已为大多数人所接受,但对其具体涵义,应有目标体系的理解,不能说已经很好地达到了同社区发展有关理念的整合,从其目标表述中单纯强调“社会化”方面就可看出这一点。当然,比起片面注重经济发展的发展观来说,这一发展观成功地摆脱了“以物为中心”的误区,进到“以社会为中心”的阶段,确是一种进步。但是它的缺陷也就在于重社会总体轻社会中的人,一切发展的努力过于围绕全社会性的目标要求,未能有效地将社会成员个人全方位的福利目标包含在自身当中,所以无法及时有力和充分有效地对涉及如归属需要、自我实现需要等个人主观性的发展目标做出反应,提供满足;并且甚至有可能人为牺牲后一类目标,以追求社会整体的某些发展。将社会发展与社区发展的观念进行有机地整合是可能的,这一整合的理论框架就是以“新发展理念”为指导的“可持续发展理论”和“以人民为中心”的第三个人类发展阶段。“新发展理念”并不放弃社会发展的目标,但它将这样的目标建立在每个民族和社会“内在的”、“平衡的”、“公正的”和“自主的”发展基础之上,从根本上保证社会的发展成为“可持续的发展”。社区发展途径正是实现上述几点新的发展要求的最有力途径,两者在此点上可高度统一于可持续发展的原则目标上。至于“以人民为中心”,社区发展即使最初并不是严格地以此为出发点,但它的实践将毫无疑问地导向这一点,并正式地、牢固地以此作为自己的最终合理性证明。而且事实上,它发起的初衷之一,正是为了回答对此点的偏离做法。我们要在实际工作中真正重视起社区发展,把它同社会发展的努力紧密结合起来,接纳并认真奉行“可持续发展”和“以人为本的发展”观,是一个必备的前提。

2. 战略整合

观念上将社会发展与社区发展相统一(统一在“可持续发展”和“以人民为中心”的新发展观下)之后,在实际的发展战略上,就要做到战略目标和战略结构中二者的有效整合。

战略目标的整合,简单讲就是“有中国特色社会主义现代化”目标的具体化,对社会发展与社区发展相结合、协调和谐的方向加以界定。其中“中国特色”将体现在传统中重视社区纽带的因素在未来发展中以新的方式得到发扬光大,使社会的发展在新型社区发展的良好基础上进行;“社会主义”的目标规定则通过我们发展中人际团结和整个文化心态的健康向上、人与人高度紧密的互动、人的本质的全面发展得以保证。同时,我们将有一个更加开发的、其居民积极投身社会进步的现代化社区,既满足社会成员的内在需求,又促进社会整体结构的改善。

在战略结构的整合方面,我们需要一种不单只强调国家总体利益和发展目标,也不只是任由各地自行发展的战略,而是发挥中央、地方、基层三种积极性的战略。要既有宏观性的、全局性的目标和手段,从社会整体角度想问题、办事情、做努力,而且还须有因地制宜、区别对待的地区性战略构想,并且特别要有底层改革与发展的思路和设想,使整个战略造成的发展是一种平衡而协调的发展,各个不同层次既有别,又一致。目前,特别需要考虑制定地方和基层发展

的有关具体战略,使整个发展战略体系结构完整、功能合理。

3. 政策整合

社会发展与社区发展在政策上的整合涉及到的问题,主要有三个。一是政策范围和层次上,宏观的全国性政策与微观的和地方性政策的协调、配套问题。应当既有宏观层次的、针对全社会的政策,还要有针对微观层面的政策及措施,不能只关注前者忽略后者。二是在政策类型上,宏观政策常以部门或行业政策的形式出现,往往不能有效反映社区微观发展的要求,应设计相应方案或措施与其配合,并在宏观性政策中体现社区发展的精神。三是涉及社会整体与各社区利益等关系方面,有关政策要保持合理,以“效率”为第一尺度,不可偏重一方,只顾一头而对另一方造成不利影响。

4. 体制整合

这是更为具体的一个方面。传统的无社区发展所关切的发展体制,侧重于建构全社会的普遍性制度与组织系统,有意无意地追求规模越大越好,权力的重心上移、决策主体层次高度化。这在某种意义上当然有其必要性。但它忽视整个体制的灵活性和平衡性,则有不利后果。整合的发展实践要求首先从组织体系上保证基层社会生活组织结构的健全,将社会系统建立在有力的社区组织化基础上,不能不顾基层组织水平的变化,盲目追求多社会层面组织的自行发展;在决策体制上,处理好上层和宏观与基层和微观组织的权限关系,注意赋予社区自发性和主动性,始终是需要重视的一点。总的来讲,既要发挥整体和规模效益,还需重视制度灵活性,使整个体系保持内在活力。

5. 方法整合

社区发展作为一种方法的意义更易为人们所理解,但这并不意味着在实际工作中它总容易被很容易地整合进有关实践。有意识地强调社会发展与社区发展方法的整合,就是要使传统的追求社会发展目标的做法中,更多地融入社区要素。这里主要有两点值得注意,一是重视行政手段与专业技术相结合,因为社区发展实践开展到今天,已经愈益成为有专业指导的工作,这方面社会工作中有关社区组织和社区发展的技术应当特别重视,使之同日常行政管理方法有机地结合起来。二是政府行为与民间活动相结合,即在常用的政府各种制度化运作方式之外,大力推动社区内部及外部各种民间组织的功能,发挥其在促进社区自我发育、发展上的作用。

总之,社区发展既已具备了理论上和实践上的重要性,接下来的事就是努力在实际工作中把它真正整合进社会发展的思路、目标、手段及其具体做法中。通过摸索,在这方面人们将取得越来越成熟的经验,从而为人类发展走出一条充满希望之路。

参考文献:

- ① 孙立平、宋书伟主编:《现代社会发展研究》,新华出版社 1987 年版。
- ② 方明、王颖:《观察社会的视角——社区新论》,知识出版社 1991 年版。
- ③ [美] 丹尼尔·贝尔:《后工业社会的来临》,商务印书馆 1986 年版。
- ④ 李增棣主编:《社会工作概论(增订版)》,巨流图书公司 1990 年版。
- ⑤ 王思斌:《社会发展与经济发展的关系》,《中国人口、资源与环境》,1995. 1。
- ⑥ 王培勋:《社区工作在台湾的推动经验及未来发展趋势》,台湾社会工作界大陆访问团资料。
- ⑦ 邓演超、梁祖彬主编:《穗港社区工作理论与实践》,广东高等教育出版社 1990 年版。

责任编辑:范广伟