

Association of Sociology of Ethnicity, Sociology Society of China

Institute of Sociology and Anthropology, Peking University

【学者论坛】

对上海社区建设的一点思考

费孝通

研究城市社区建设是我近几年给自己定的一个工作内容。我从研究乡土社会开始，到研究农村变化，后来到小城镇，现在到达大城市、大都市，伴随中国社会走了一条城市化的道路。我认为，如果把传统中国社会看作城市化进程中农村一端，那么到现在，我们还没有完成整个城市化过程，这个未完成不单单指人口向城市的集中的过程或者工业化的过程，还指人本身的变化过程，从农村到市民的变化过程。即使像上海这样形成多年的大都市，随着城市不断发展，也面临着本市和外来农民的市民化和原有市民的现代化问题。今天的社区建设可以看作同一个城市化过程的继续，既是城市发展的继续，也是市民现代化的积蓄，我们需要在都市形成和演化过程和这个过程中所生成的文化和社会遗产的背景上，探讨今天对社区建设的研究和理解。

一、

现在的上海社区是有其历史文化基础的，我们在研究现实问题的时候不能完全离开历史。上海从一个沿海渔村为起点，发展为今天的国际都市，有一个发展过程。根据一些史料，上海这个地方差不多从南宋时期开始成为一个商埠，清初 17 世纪设立过海关，但现代意义的“上海”是从 1842 年“五口通商”开始的，是不平等条约产生的结果。西方帝国主义通过鸦片战争霸占了我国沿海的一些地方做贸易口岸，从那时到现在已有一百多年的历史了。这一百多年来，上海这个地方产生了繁荣的现代都市社会，从一个小镇，到今天中国最大的城市，上海人口其实都是从外面迁移进来的，这个趋势一直没有断过，而且迁移进来速度的越来越快。

从近代历史上看上海这个城市可分为三个时期，第一个时期是租界时期，那是老上海，第二个时期是解放后计划经济时代，国有企业是上海市的重点，从各地招徕很多工人，第三个时期是改革开放之后，出现了现在新型的上海。

租界时代的上海，最早是以西方列强的租界为中心，形成了半殖民地的城市形态。租界是一个特殊的时期，那是中国人受侵略、受压迫、又不断反抗斗争的时代，但同时，又是东西方文化交汇融合的过程，上海这座大城市就是在这种基础上形成的，上海人的基本的居住格局、生活习惯、地方文化，都与这一时期有相当的联系。当时的上海，差不多就是东亚最大的都市社会，除了发达的金融、经济活动之外，已经有了现代社会几乎所有的社会活动和服务设施，人们的行为方式和思维方式也深受现代西方工业化和市场化社会的影响，有很强的市民社会的风气，这些传统，都对上海社会和人们的习惯构成影响，也是后来进一步发展的基础。上海的城市传统，与中国其他一些大城市相比，有自己独特的特点，这些特点，有些是有形的、看得见的，但更多是无形的、看不见的，上海不同于其他城市的特点，不仅仅是有更多的洋楼，说更多的英语（洋汀浜），真正的特色是心理上和观念上的，它和上海这座城市的历史有着密切的关系。



但是另一方面，殖民地、半殖民地城市的发展，必然有其畸形的一面，当时在这里的西方人总的来说是面向西方宗主国的，他们主导的发展，有与中国社会脱离的一面。在当时上海城市内部，存在着贫富差距，不同社会阶层在居住、生活、工作、劳动方面都体现出很大的不同，这也影响了上海城市基本的居住格局。很多城市生活的习惯，都可以追溯到这些历史时期特殊的条件。

上海的文化，所谓“海派”文化，就是上海历史的反映。解放前上海不仅是中国近代化经济、金融的中心，也是新文化的重地，上海的文化界在很多方面一直是领导了中国新文化发展的，比如电影、戏剧、文学等，上海的文化人都具有很重要的作用。上海作为近现代工业产业最集中的地区，也是现代中国很多政治活动的中心，从各种爱国运动，到工人运动、共产主义运动，上海都具有重要的位置。说到中国的解放和革命，上海也是有重要的历史地位，中国共产党的第一次代表大会就是在上海召开的。所以可以说上海人不是只关心经济发展，也是关心国家民族命运的，上海的特殊历史和地位，也使得上海人对于“国家”、“民族”、“国际”、“西方”这些概念有自己独特的感受，对内，上海实际上一直影响着中国其他地区的发展，对外，上海又成为向世界展示中国的窗口。从这个意义上说，上海又是沟通中国和世界的桥梁。

上海特定的历史，形成了一些特定的生活方式和习惯，上海的社区建设，也不能脱离这个历史。人是生活在历史中的，我们的生活实际上是历史长河中的一个阶段，是承前启后的。上海的历史，近百年，近五十年，近十年，不同历史时期，对今天人们的生活有不同层次的影响。

上海市中西方文化交融的产物。当年上海开埠，海内外四方移民带着原有文化汇集到一个小镇，海滩上迅速崛起了一个东方国际都市。100多年中，这块地方发生中西文化大规模接触，作为西方文化现象的“十里洋行”和高楼大厦，对上海市民文化的形成产生的影响，值得我们搞社会学和社区研究的人深入探究。

在上海，城市、市民和市民文化是在短时间里同步产生的，第一批乡土农民在与占支配地位的、成熟的西方商业文化正面遭遇中被迅速改变了，由此形成的上海市民和市民文化的基因，一直存在于上海人的行为方式，包括社区行为方式之中。从各种文化习俗的共处中演化出共同的规则和遵守规则、服从权威的意识；传统的初级关系因为商业和工业经济的影响而被弱化和改造，但家庭内和邻里间仍保留了守望相助的传统；在多元文化的格局中，市民对差异的包容性，对新事物的开放心态和面对机会的选择能力得到加强；作为这些作用的共同结果，个人自主性和独立性，人际关系的合理性、选择性乃至实用性，得到强化，等等。这一些以及其他更多的方面都值得我们研究社区建设的社会科学工作者深入探讨。那个时期形成的市民文化已深埋于个人的人格结构之中，今天的市民现代化是在这个基础上继续的。

上海历史的第二个时期，就是解放以后，上海在计划经济时期是中国最大最重要的经济中心城市，也是计划经济中搞得最彻底、最严谨、最完善的地区之一，国有大中型企业曾经全国最多，计划体制最严密，行政体系的覆盖面最广，各种配套制度也很健全，既是全国最重要的工业生产中心，也是很多教育和科学研究的中心，当时中国质量好的日常用品和耐用消费品，以上海生产的居多，国家建设和国防急需的很多高精尖的产品，也多是上海研究生产的。上海科技人员和工人在计划经济时期的国家建设中，发挥了特殊的作用。我们说历史不能割断，就是在计划经济时期，上海人的工作方式和日常生活方式，也体现出原来的传统，上海“市民社会”文化发达的特点，在计划经济时代，也一直体现出来，而计划经济时代形成的东西，也在影响现在。计划经济时代，上海也是融汇各方人才的，由国家安排，有许多外地人调入上海，融合到上海的社会生活



中，在城市生活方面，也和上海原有的传统发生互相融合的作用，同时还有很多上海人到中国各地工作，包括大量知青到各地下乡，和当地的很多文化融合，后来又把这些文化带回上海。

计划经济时代的一个重要的特点，就是“单位制”的影响，几十年里上海是以工作单位作为城市的基本单元组织起来的，在城市居民生活方面，单位常常是主导的因素，很多居住区是属于某一个单位的，居民都是同一个单位的同事，个人自主空间不大，因为计划经济不仅是对物质产品的计划生产，也是对人和人的生活的计划安排。那时候，人们不找工作，而是分配工作，因为人是在被安排的，而不是自己选择的，一辈子就在一个工作岗位上。那时候，个人消费要凭票，票证的存在不仅是为了安排生产的需要，同时也体现了对个人生活的安排。这样一个系统对于个人来说是封闭的、稳定的，不要求个人多大的自主生活。

单位制的格局也蕴藏着变化的因素，在一个单位创建之初，很多家庭夫妇二人都是同一个单位的，但是这些人的家人和子女，他们并不一定总是同一个单位的，随着时间的推移，同一单位的人可能调走，家人可能到完全不同的单位工作，子女长大后，发展方向更是多样，这一切变化都在打破原有单位制的格局，即使在计划经济下，这种变化也是明显的。

计划经济下单位制和居住方式之间，是有某种协调性的。国营单位中强烈的“公有”的气氛，与居民邻里之间“共享”的气氛，相辅相成，人们在观念上也倾向于“共有”的感觉。这种“共享”、“共有”的感觉，实际上是和社会学上所说的“社区”的意识很接近的。社区，community，它的含义中一个重要的部分，就是这个“com-”，和“commune”、“communion”有共同的词根，就是“共同的”、“一起的”、“共享的”，就是一群人有着共同的感受，有着共同的关心的事情，也常常有着共同的命运。社区中的住户，彼此都很了解，有什么事务，大家都有一种责任感，要一起去解决，而不是那种“各扫自家门前雪”的分离的状态，这种意识，在上海人的生活中，特别是在邻里关系中，是早就有的。在计划经济下，有时候还受到了强化，很多地方的居住条件，也客观上要求这种意识——几个家庭住在一个弄堂中，朝夕相处，不像那种独门独院的居住条件。这些历史，都是我们后来从事社区建设的一个客观的基础。

现在上海的发展，可以说正在经历着第三个阶段，就是改革开放和市场经济的阶段，这是上海历史上又一个发展的时代，上海在经济、金融和市政等方面取得的成就是已经举世瞩目的，另一方面，上海的发展，还包含了很多很多“社会”、“文化”方面的内容，上海正在重新成为国际大都会，并且沿着这个方向继续发展。一个国际大都市，不仅仅是人口、地域、经济产值等方面的“大”，而且是社会生活的“容量”的“大”，也就是“丰富多彩”、“日新月异”，就是变得更多样，更有活力，更有吸引力。看看这些年上海的发展，就会发现，上海社会和“上海人”都发生了很多新的变化，总的趋势是越来越多样化，上海人自身的创造性已经发挥出来，同时又有许多国内其他地区的人、港澳台同胞、海外归来的人、世界其他国家的人，都纷纷来到上海，加入到上海的社会生活中，也带来了许多新的东西，上海的社会环境发生了很大的变化，人们的观念也发生了很多变化，上海的发展，是一个计划经济下的“大城市”向市场经济下国际化、现代化“大都会”的转变。从计划经济到市场经济的体制转变，对上海市民和市民生活的影响特别大，也需要我们好好研究。

在这种大的背景下，我们就要考虑如何使城市基层的社区建设，跟上上海总体的发展，而且要对上海的总体发展起到保障和支持的作用。上海市一个流动性很强的社会，绝大部分人实际上都是不同时期从外地迁移进来的，有从附近的中等城市来的，有从全国各地城市、农村来的，现



在要研究的社区建设，实际上是把上海这样一个正在迅猛发展的国际大都市中的各种各样的人组合起来，组成一个个邻里合作的新社区，建成新的安居乐业的社会，建立起一个地方基层自我管理的基础，这是一个长期的工作，无论如何不能脱离以前的历史和文化。上海一百多年的历史是个复杂的转变过程，我们首先要看到它的复杂性，利用原有的基础，完成新的任务。今天的社会主义现代化城市的创造工作不是凭空而来的，我们要认识到事物的连续性，要研究历史和现状，根据人们的实际需要，提出好的建设方向，确定未来的目标。比如说，上海的历史和现状一直有一个特点，就是“多元共处，和而不同”，在普通居民中也有同样的情形。大家居住在一起，息息相关，但人们的爱好、习惯、职业、性格有很不相同，社会阶层也常常相去很远，这种传统，会产生一些特殊的要求，这是我们今天值得研究的问题。如何在社区建设中，既培养共同的社区意识，担负共同的责任，又能使人们按照自己习惯的方式，保持自己的活动空间，保持丰富多彩的生活方式，保持每个个体和家庭自己的个性？做到了这一点，就能从这种基层的层次上，保持上海作为国际大都市的多样性、创造性和活力，使得在这里生活的人感到舒适、安全、便捷、宽容而又丰富，这是上海在国际竞争中的一个重要的方面。

二、

面对上海的历史和现状，我们的研究工作要用科学的方法，去了解它们的发展过程，了解它们产生的新问题，这正是社会学当前重要的工作内容。比如，要建设新社区，就要先了解原有的基础，原有的社会组织、人际关系，要分出各种性质的组织，各种层次的关系，要首先看家庭，以家庭为主体，由户籍作基础，研究家庭之间的关系；就居住情况看，就可以研究一下，在租借时代形成的以“弄堂”为单位的居住格局，现在还有多少，在第二个时期以单位制下的集体分配宿舍为单位的，有多少？居住方式有什么变化？目前的现状如何？而现在出现了新建的大楼，新情况出来了，有了物业管理的小区，局面有了改变，改变到什么程度？产生了那些新问题？

市场经济起来后，产品和人都无法按照一定的模式安排了，市场在变化，人在流动，单位也有生有死，封闭的生存空间和稳定的生存状态被打破了，个人直接与市场发生联系，开始了作为市民的自主行动。人在市场上活动，需要自己选择，没有人能够代劳；要选择，就要有自主能力；有了这种能力，就不需要也难以接受被动的安排。人在市场上新城的自主性，必然会带到生活的各个层面，包括个人在社区的公共生活。

近几年我们还看到，随着人的流动，个人从市场的资源份额有了差距，不同收入人群的出现，表明社会结构发生了变化，社会阶层逐步形成。这一点在社区层面就表现为不同人群向不同地域的集中，而住房制度的改革加速了这一过程。从社区调查的资料来看，有经济上自立的人员所组成的同质居民区已经出现，其数量和规模都在急剧增长，而需要外部帮助的弱势群体也呈现同样的集中趋势。不同的人群在内部必然形成不同的关系样式和组织结构，在外部必然要求不同的管理模式和服务方式。有些人已经实现了经济的自立，就希望自己安排生活，有些则处于市场的边缘，需要政府的扶持，依赖性更大一点。上海的社区建设已明确以安居乐业为目标，这表明，越来越多的市民经济上自立已经没有问题，他们生活上的自理能力，也将逐步形成提高，随着业主委员会等自治组织的走向成熟，社区公共事务的自治开始成为居民的内在要求。新型的居民群体，新的生活习惯以及市民与政府之间新的关系样式已经出现，它要求我们尽快找到新的社区管理模



式和手段，以跟上城市的变化和发展，特别是以群众自治为核心的基层民主建设是一个基本方向。

城市社区被大家看作基层民主建设的舞台和基地，我也一直关注我们国家“草根民主”的进展。农村的村民自治已开展多年，现在城市社区中民主建设也已经开始，这是一件好事。但我常常在想，城市社区民主建设或者说居民自治的进程，不仅仅取决于我们的意愿，还有个条件问题，不是说想有就会有，现代都市中，最底层的民主究竟怎么出来，需要哪些外在条件和内在条件，这些都要求我们做出理论分析。

从上海目前的情况来看，人在社区中基本上还是通过行政体系组织起来的，上海的地区行政系统，在全国范围一直算比较齐全完整的，即使在单位主导的时候也如此。1987年民政部正式提出社区服务概念，但在此之前，上海介绍的社区服务经验中已经提出“四个层次一条龙”，这四个层次就是市、区、街道和居委，共同构成一个服务网络。在80年代中期上海是为了适应经济改革和城市管理的需要，将原先的“两级政府，一级管理”转变为“两级政府，两级管理”，开始行政管理体系向下延伸的过程。新体制取得成效之后，1995年上海进一步提出“两级政府，三级管理”的行政构架，街道由最初在单位——行政体制中的辅助地位上升为对地区范围公共事务实施全面管理的地位。街道地位的变化，意味着个人现在主要作为居民被紧密组织到了区域行政体系之中，而不是作为从业人员被单位所组织。在街道重要性得到提升的同时，作为法定群众自治组织的居民委员会，其行政属性也出现加强的趋势。1995年上海市在确立“两级政府，三级管理”体制时，结合吸纳下岗国企干部，首次把居委主要岗位列为事业编制，这反映出行政因素向基层生活的渗透。随着个人生活事务不断脱离单位转移到居住区，居委会在社会事务管理上的重要性不断上升，到世纪之交，“两级政府，三级管理，四级网络”的城市行政构架最终形成。

纯粹从行政体系自身运作及其有效性来看，四级网络的构想有其合理性。单位行政职能弱化后，政府在完成职能转变之前，需要有基层组织承接城市管理事务。但作为行政架构的基层部分，居委会在推进居民自我服务、自我管理、自我教育、自我监督时，难免遇到某些困难。我们知道，行政体系属于科层体系，按照上级命令、下级服从的模式来运作，下级的运行目标和资源都来之上级，从上级看下来，下级过于“自我管理”很容易造成“目标置换”，影响整体目标的实现。这就是为什么在一些地方，由居民选举产生的居委会，仍须执行街道和职能部门乃至各方面单位的指令，这是科层制本身的要求。居委会虽则体现的扩大了行政体系与基层社会的接触面，但就其性质而论，尚未成为基层社会自身的组织形态。要促进居民的自我管理，还需要找到与之相适应的组织形式，可以有多种形式，不只是一种。

居民作为完整意义上的市民来参与社区管理，其内在条件是否已经具备？不用行政方式，作为个人的居民如何走到一起来？他们是否认同行政意义上的社区这种组织形式？是否认为社区事务是与自己有关的公共事务？这些问题仍有待回答。我们看到，今天的社区管理是由计划经济下的单位管理转化而来的，这两种管理体制可以分别称为“单位包干制”和“社区自理制”。过去，个人因为自己的生活完全依赖单位，有什么事，习惯于找单位，所以，对单位是认同的，单位归属成为人的身份，见人就问是哪个单位的。但单位根本上是一个职业场所，有分工带来的许多规矩，不可能让职工自我管理。何况单位只管8小时以内，管不住8小时以外。现在人类已经进入闲暇社会，8小时之外的时间越来越多，所以更需要生活空间，即社区里形成认同，自己组织起来安排共同的生活。但社区不可能像单位或家庭一样，因为没有那么直接的经济利益和血缘之类的纽带。在社区里，个人凭什么接受管理或制约，又为什么要“管闲事”？上海人是很喜



欢讲“关你什么事”和“关我什么事”的。要大家接受管，愿意管，主要还靠文化认同，在价值观、思想方法和生活方式上找到同一的感觉，共同管起来。上海人以前讲究格调，对不同居住区域，有“上只角”和“下只角”之分，里面的内涵我们不去说它，但从形式上看，就体现了以生活方式为对象的文化认同。一街之隔，形同两个世界，两处居民各有自己的认同和自己的生活，人与人的交往基本局限于自己的那只“角”里。经过这么大的变迁，传统的“上只角”或“下只角”区域，有些模糊不清了，但观念还在，心里基础还在，作为思路，我们今天在寻找社会认同基础时，还可以借鉴。现在不少社区都在抓紧社区文化建设，这很有必要，也很重要，可以把这个文化的基础再拓宽一点，内涵挖深一点，与居民的生活联系搞得更全面一点，作为生活方式的特点更鲜明一点，这样形成了社区认同，作用可以更大一点。

要落实居民自我管理，需要有相应的管理人和社区的方法与手段。社区里居民之间不存在上下级关系，无法使用行政指令的方法。社区也不像单位，人与人之间不存在分工协作关系，不能用指挥生产的方式进行管理。已经达到经济自立的居民在基本生活方面，不需要依靠别人，计划经济体制下常用的权力形式也失去了用武之地，彼此平等的居民之间需要一种“同意权力”。社区生活秩序涉及到每个居民，人人在社区中都有权利与义务，不得履行应尽义务的人，会受到社区的干预，但居民自我管理没有强制手段，能够动用的权力只能是得到居民普遍同意并自愿服从的权力，这就是“同意权力”。它不具有强制性，但有约束力，约束力首先不来自外部压力，而来自因为自愿参与和自主选择而形成的内在动力。社区建设强调参与，视之为社区中人的管理和社会管理的主要方法，道理就在这里。但我们需要注意，参与有“事务性参与”与“决策性参与”之分，前者处于被动的比较多，而后者更具主动性。“同意权力”主要是从决策性参与中产生的，因为只有主动的同意才是真正的同意，建立在这样的同意基础上的权力，才能得到广泛的认可和服从。所以，基层政府在积极动员居民参与的基础上，要及时而充分地授权给居民，增加他们参与决策的机会，尽可能把社区层面直接与居民有关的公共事务交给居民自己来决定，逐步使居民从认可具体事务上的自我决定，进到认可自我决定的方式，进到认可做出自我决定的权力，最后形成认可和尊重自我决定的习惯和制度，有了这个基础，“草根民主”、群众自我管理就可以比较顺利地建立起来。

三、

我一直在思考的一个问题，就是如何根据群众的需要来开拓我们的社区建设事业，要看到这种家家户户共同参与社区事务，但各家各户又有不同兴趣、不同要求的发展趋势，探讨如何根据这种情况采取不同的组织形式和活动方式来满足群众的要求。

社区组织的出现，是居民实际生活的需要。社区建设也不是抽象的名词，它体现了一批人所发生的地缘关系和互助合作的关系，所以社区是便民利民的，如清洁卫生、交通通讯、医疗保健、安全保卫、购物消费、教育文娱等等都是在社区生活中的需要。旧上海有各种组织如青年会、宗教组织、慈善机关等来做服务性的工作，解放后是行政机构代办，现在发展的趋势是居民自理，研究这个过程很重要，它直接涉及到社区的基本功能，关系到如何提高城市建设的“人文关怀”的水平。

要想使社区建设贴近人们的实际需要，有些事务就要由居民们自己商量决定，居民自己清楚



自己的愿望和要求，在这个基础上，不同居民的愿望和要求如果有差别，就可以进行协商和协调，这就自然导出了各种合作，找到合情合理的优化的方案，这种大家互相协调的过程，是社区的一个“功能”。这种根据大家的需要，提出建设性的建议，互相协商，找到实施办法，也就是我们常说的“自理”。我们需要看到这些变化的过程，了解这些共同生活的人们如何出人出力自己来解决问题，如何从过去的依靠别人代理来做，到现在自己要求建立一个委员会，一个组织，自己管理自己的事务，这种自理的要求，是构成社区组织的新的因素。

如果我们能针对目前的实际情况，逐步引导人们在社区层次上，一步步走向自理，扩大民主生活的基础和范围，就会从最基本的层次上促进一种具有人文精神的、优化合理的社会生活，使我们广大居民的生活质量实实在在地上一个台阶，也为中国城市建设建立一个重要的示范。我相信广大居民在党和政府的领导下，一定能够创造出这样一个新局面。

上海社区建设，离不开上海现代化、国际化这个大的背景。我们要把眼光放开，要看到国际化过程中未来的发展趋势，今天的社区建设，是面向未来的，既要考虑到上海作为中国的重要经济金融中心的地位和要求，也要考虑上海作为亚太地区主要中心城市和世界重要都市的前景。在现代化、国际化的社会条件下，人和人的关系会有一些新的特点，生活方式也会有很多不同，社会结构也会有很多调整，家庭、邻里、同事等等关系都在变化，这是一个动态的东西，怎么变，需要我们去研究。比如现在电脑的普及，就在影响人们的生活方式，这些东西，年轻人接受的最快，受影响也最大，他们最知道其中的道理，在这种“信息时代”——也有人叫“数字化时代”——家家户户都可以通过电脑“上网”，网上还有“虚拟社区”，在这样的时代，社区的意义是什么？社区建设的意义是什么？任何人之间的关系、态度有什么不同？个人、家庭的日常生活需要什么变化？个人和组织、个人和社会的关系有什么变化？这都是我们必须研究的问题，特别是像上海这种走在现代化最前沿的城市，这些新的东西已经成为人们生活的一部分，它们已经不是“未来”，而是“现在”了，是现在每天正在发生作用的东西，社会生活中有很多新的东西都是从这里面出来的，这些新东西就是影响我们社会未来的东西，我们的研究，要把这些都包括进去，都考虑进去，把我们的社区研究，建立在既脚踏实地，又高瞻远瞩的基础上，真正造福于身处现代化和社会变迁过程中的广大市民。

我们的社区建设，也必须建立在中国国情的基础上，坚持共产党的领导，是我们基层民主建设的重要保证。日前，江泽民主席强调了“以德治国”的重要性，这也是对我们社区建设的一个很大的鼓励，这里的“德”，包含了中华民族优秀传统文化和现代社会道德的结合，也正是我们社区建设的努力方向。社区建设，目的是要建设一个守望相互、尊老护幼、知礼立德的基于中国文化传统的现代文明社会，实际上就是社会主义现代化道德建设的一部分，我们要充分认识到这一事业的历史和现实意义，发挥创造性和探索精神，从群众的实际需要出发，把这项工作推向一个新的高度。

【译文选载】

跋涉荒野

——学会寻找自己的路

