

Q I N G D A O S H E

Q U J I A N S H E F A

Z H A N

中国社会科学出版社

青岛社区建设 发展报告

2001

刘光享 主编

qing dao she qu jian she fa zhan bao gao

16
16/100

青岛社区建设发展报告·2001

刘光享 主编

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

青岛社区建设发展报告·2001/刘光享主编. —北京: 中国社会出版社, 2002

ISBN 7-80146-596-2

I. 青... II. 刘... III. 社区—城市建设—青岛市—2001—研究报告
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 040878 号

书 名: 青岛社区建设发展报告·2001

主 编: 刘光享

责任编辑: 缪传忠 张国洪

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 13.75

字 数: 345 千字

版 次: 2002 年 7 月第 1 版

印 次: 2002 年 7 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-596-2/D·23

定 价: 29.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

前 言

2001年是青岛社区建设发展史上极具特色的一年。7月,第一次全国城市社区建设工作会议在青岛市召开。这次会议期间,与会各级领导和各地代表对青岛社区建设的成果给予了高度评价。这是一个来之不易的成绩。这个成绩里面,既有民政部、山东省委、省政府和青岛市委、市政府等各级领导的倾心关注与具体指导,也包含了青岛各区、各部门同志们的积极探索和艰苦努力。为了认真总结这些年的工作历程,我们编辑了《青岛社区建设发展报告·2001》。相信大家在翻阅这本书的时候,不仅可以看到今天青岛社区建设的累累硕果,更能感受到一种与时俱进、不断创新的时代气息。

从1996年青岛市市南区率先提出开展社区建设的工作思路以来,青岛的社区建设已经走过了6个年头。1998年6月,在认真调研、充分肯定四方区“五位一体四配套”经验的基础上,青岛市委召开了全市社区建设座谈会,由此拉开了在市内四区全面推进社区建设的帷幕。1999年4月,山东省委、省政府在青岛召开了加强城市基层基础工作暨社区建设经验交流会。在这次会议的带动下,青岛市社区建设发展步入了快车道。在2000年6月召开的第一次全市社区建设工作会议上,民政部部长多吉才让亲临会议讲话,给予了“青岛的社区建设是全国一流水平”的赞誉。这个赞誉对于我们是极大的振奋和鼓舞。特别是中办发[2000]23号文件下发后,我们对社区建设的发展方向更加明晰,抓社区建设的工作力度不断加大,使社区建设的创新步伐日趋加快。尤其是在已

经过去的 2001 年,为了迎接全国城市社区建设工作会议的召开,青岛市委、市政府精心部署,市内四区齐头并进,各职能部门齐抓共管,将青岛市的社区建设又扎扎实实地推进了一大步,为大会奉献了市南区社区服务中心、市北区浮山后新区、四方区兴隆路街道等一批典型,比较全面地展现了青岛社区建设的风采。与此同时,我们还结合全市城市化进程的总体部署,在郊区和县级市全面推开了社区建设工作,初步形成了由点到面、从市区到城镇分层次推进的工作格局。目前,我们正借着全国城市社区建设工作会议的东风,以创建全国社区建设示范城为契机,推动青岛市的社区建设向新的奋斗目标迈进。

回顾几年来走过的路程,特别是通过较为系统地总结 2001 年的工作,我们对社区建设的深刻涵义有了更为深切的感受。社区建设作为社会现代化的一个重要标志,它的产生和发展都具有内在的必然性。在由计划经济向市场经济过渡的转轨时期,城市的基层管理体制面临着改革和创新的历史要求。要真正建立起社会主义市场经济体制,就必须把城市基层组织建设好,把城市基层的关系理顺好,把城市基层的要素和社区资源激活用好,为城市居民创造良好的生活环境,以满足他们不断增长的物质文化需求。而要达到此目的,社区建设就成为一种必然的选择。实践已经充分地证明,在青岛向现代化城市迈进的过程中,社区建设已经发挥和正在发挥着不可替代的重要作用。它是完善城市基层管理体制,整合、利用社区资源,改善居民的生活条件,提高居民整体素质,推动社会发展和进步的有效途径。作为城市基层基础工作的创新,它所包含的深刻的现实意义和深远的历史意义,需要我们在新的工作实践中不断地用心去理解和体会。

青岛的社区建设工作虽然取得了可喜的成绩,但我们对社区建设的认识和把握,还处在一个需要不断深化的阶段。一方面,随着我国经济和社会事业的快速发展,特别是在改革日趋深化、我国

已加入世贸组织的背景下,社区建设工作将面临新情况、触及新矛盾、解决新问题;另一方面,全国社区建设已经进入了一个全新的发展阶段,各兄弟城市正在急起直追,不懈进取,在争创社区建设示范城区的过程中,不断创造出富有特色的新鲜经验。在这种新的形势下,我们惟有坚持与时俱进,加快发展步伐,主动适应形势的需要,才能使青岛的社区建设工作再创新高。

2001年的辛苦与努力,为青岛市的社区建设工作奠定了一个良好的基础。为此,我们特别感谢各级领导的鼎力支持,感谢各区(市)、各职能部门同志们的辛勤耕耘和创造性劳动,感谢有关兄弟城市的热忱帮助。现在,我们又站在了一个新的起跑线上,前面的路很长,需要我们付出比过去更大、更艰苦的努力。让我们以邓小平理论和江泽民总书记“三个代表”重要思想为指导,以广大人民群众的创造和实践为基础,解放思想,更新观念,大胆创新,勇于实践,积极探索,在推进社区建设工作的过程中走出新的路子,争取新的发展,为将青岛早日建成现代化国际城市做出我们应有的贡献。我们有充分的理由相信,只要坚持与时俱进,勇于创新,努力耕耘,青岛的社区建设必将会更加绚丽多彩。

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of three characters: '李相' (Li Xiang).

2002年5月

目 录

前 言	刘光享(1)
-----	--------

第一编 总 报 告

青岛市社区建设总报告	陈维民 滕 涛 朱习基(2)
------------	----------------

第二编 专题报告

社区党建报告	姜 渤 逯 鹰(32)
街道体制改革报告之一——市北区浮山后社区管理体制的探索	吴经建(52)
街道体制改革报告之二——四方区街道体制改革的探索	王 燕(62)
街道社区事务受理中心发展报告	吴淑玲(75)
街道劳动保障服务中心发展报告	徐 政(89)
社区民主政治建设报告	赵佰亮(101)
社区服务发展报告之一——市南区的实践	李 婧(116)
社区服务发展报告之二——市北区的实践	张万义(132)
社区服务发展报告之三——四方区的实践	吕 波(148)
社区文化发展报告	李雪华(162)
社区体育发展报告	高绪和(173)
社区教育实验报告	张坤杰(186)
社区警务发展报告	华美清(193)

社区消防发展报告·····	马德法(211)
社区卫生发展报告·····	赵军绩(216)
社区环境发展报告·····	陈 磊(229)
社区计划生育工作报告·····	于学江(243)
社区妇女工作报告·····	郑 辉(258)
社区最低生活保障发展报告·····	张耀群(270)
社区老龄工作报告·····	王继荣 朱书阳(287)
社区“三评”工作报告·····	徐奎松(302)
民间组织社区监督网络工作报告·····	衣瑞英(314)
社区共建发展报告·····	程远志(323)
社区志愿服务发展报告·····	王 东(330)
社区助理工作报告·····	王广军(348)
郊区社区建设报告——青岛经济技术开发区(黄岛区) 的实践·····	于 凌(358)
县级市社区建设报告——胶州市的实践·····	赵作成(373)

第三编 参考报告

沈阳市社区建设报告·····	王 慨(386)
武汉市江汉区社区建设报告·····	陈伟东(398)
新疆、天津、海南三城区社区建设报告·····	唐忠新(412)
后 记·····	(431)

第一编 总 报 告

青岛市社区建设总报告

陈维民 滕 涛 朱习基

引 言

20 世纪 90 年代中期,伴随着改革的进一步深化,社会主义市场经济体制开始全面建立,“短缺经济”结束、发展进入新的阶段和城市化进程不断加快,一场深刻的社会变革也在全国一些大中城市中悄然兴起。有人把这场变革比喻为“城市社会重构的伟大工程”,也有人将其视为“加快城市现代化进程的必然选择”,更有人称之为“中国社会进步的一场革命”。不管从哪个角度上看,以推动经济与社会协调发展为主旨的社区建设,其意义之重大、影响之深远,都将超乎现有的任何估价,在中国现代化建设的进程中留下难以磨灭的功绩。

作为一种社会现象,社区建设来源于西方发达国家“社区发展”的概念,但在社会主义市场经济条件下,它又有了新的发展,被赋予了新的涵义。从世界范围社会现代化进程看,二战结束后,欧洲、日本等地的复兴和重建以及新兴独立国家对于发展经济的迫切要求,使发展问题成为战后的世界性主题。“社区”从一个社会学概念,被赋予了更多的积极意义,逐渐演化成社会发展的一种具体机制和模式。许多国家为尽快提高综合国力,开始尝试通过社区自身力量推动经济社会协调发展,并被作为引导社会发展的动力。到 20 世纪 50 年代末,全世界已有 30 多个国家制定和推行了

地方性或全国性的社区发展计划,“社区发展”也逐步成为一个国际间通用的专有名词。

从 60 年代开始,随着世界范围内日益加快的城市化进程,经济高速发展与社会发展相对滞后不相协调的矛盾日益突出,严重制约了社会劳动生产率的进一步提高。社区发展的机制被引入作为解决发达国家和发展中国家面临的诸多城市社会问题,如:城市交通不便、住房紧张、生活条件不好、失业、犯罪、吸毒等。在城市积极推行社区发展被逐渐认可为解决城市社会问题、实现可持续发展的有效方法,社区发展也逐步走向科学化、社会化、专业化的发展轨道。社区发展既作为一种目标,又作为一种途径和方法,在不能完全采用市场化方式处理各种矛盾和问题的社会生活领域,在政府行政管理难以包揽的区域范围,逐渐成为推动经济社会协调发展、提高人民生活质量和城市管理水平的重要机制与力量。

遵循社会发展的一般规律,社区建设既是我国经济社会发展到一定阶段的必然选择,也是实现社会主义现代化建设宏伟目标的战略举措。经过 20 年的改革开放,我国一些大中城市开始步入现代工业发展新阶段,社会现代化进程也进一步加快。现代化面临的首要问题,是城市社会的总体结构重组,整体功能转换。长期以来,特别是在传统计划经济体制下,我国城市的社会结构具有很强的凝固性,功能较为单一,国家通过各类全能性的“单位”组织对经济、社会事务乃至生活事务进行全权管理。“企业办社会”、“单位办社会”成为普遍的模式,人们的衣食住行、生老病死全部由单位(实际是由国家)负担,社会事务的行政化色彩浓厚,人是“单位人”,社会的功能严重弱化。由于管理经济成为政府的主要职能,社会发展、社会事务得不到足够的重视,以至于在城市的基础设施建设、社会功能完善等方面欠账过多。80 年代以来,以经济结构和社会功能多元化为先导,推动了城市社会结构和功能的进一步分化。政企分开、政府职能转变使得城市社会结构重组、功能重塑

成为一种必然趋势。城市社区作为现代化城市的基石,理所当然地受到重视,提到了应有的位置。开展社区建设,就现代化建设的总体目标而言,就是要形成以人的全面发展为中心的社会发展体系和社会与经济协调发展的机制,以实现人类社会的全面发展与进步。

一、社区建设是推进城市现代化进程的必然选择

青岛是全国较早开展社区建设的城市之一。

20 世纪 90 年代以来,作为中国的沿海开放城市、经济中心城市,青岛市逐渐结束了短缺经济时代,初步建立了社会主义市场经济体制框架,进入经济转轨、社会转型时期。

首先,农村经济体制改革的不断深化,极大地解放和发展了农村生产力,农村生产力发展形成新的格局。到 1997 年,农业总产值已达到 2048 亿元,比 1978 年增长了 3.16 倍;农民人均纯收入 2599 元,比 1978 年增长 16.8 倍;农产品商品率由 1978 年的不到 50% 提高到 77.3%,农村从事二、三产业的劳动力占农村劳动力的比重,由 1978 年的 9% 上升到 40.8%。

其次,城市经济体制改革深入推进,社会主义市场经济体制初步建立。90 年代中期,以经济结构实行战略性调整、建立现代企业制度为主要方向的新一轮改革全面展开,通过鼓励兼并、规范破产、下岗分流、减员增效和实施再就业工程。至 1997 年,青岛市有 50 家大中型企业完成了建立现代企业制度的试点;通过兼并重组,组建了 98 个企业集团,破产企业累计达到 103 家,兼并劣势企业 239 家;股份制改革面越来越大,青岛市累计组建股份有限公司 115 家,中小企业累计改制 4000 多家,国有资本在一部分中小企业中逐步退出;在对劳动力结构进行调整中,分流职工 30 万人,下岗职工 20 万人,其中实现再就业 16 万人;各类商品市场和生产要素市场不断发育,市场体系开始形成,市场在资源配置中的作用逐

渐增强;计划、财税、金融、物价等宏观管理体制改革的不断深化,通过简政放权、理顺关系、政企政事分开等改革,政府职能转变的力度越来越大,与企业、社会之间的新型关系越来越明确。城市所有制结构发生了重大变化,到1997年,开工投产的三资企业总数已达2700多家,私营企业1800多家,个体工商业户近20万户,非公有制经济吸纳劳动力近百万人。在工业结构中,国有比重由1978年的72.8%下降至21.2%,非国有经济成分达到78.8%;在商业结构中,全民所有制比重由53.7%下降至22.6%,集体所有制由于44.9%下降至17.5%,非公有制经济成分达到59.9%。

第三,分配制度和人事制度改革全面展开,竞争机制开始形成,社会保障制度改革以及住房制度改革不断深化,市场化程度越来越高。1992年,青岛市110家企业、8万多职工推行全员劳动合同制,至1997年已经全面铺开,竞争上岗、择优录用已经成为社会的普遍现象。各企业普遍采用了适合企业经营方式的工资制度,如:流动工资、效益工资、计件工资、提成工资等,一部分企业实行了技能工资制。企业职工养老、失业、医疗、工伤和生育保险覆盖面达到90%以上。干部人事制度改革也在所有党政机关推行,住房制度改革也全面展开,青岛市共出售公房10万多套,占可出售公房的40%;住房公积金累计归集6.9亿元,归集率为82%;购房贷款总额达10.2亿元,周转率为144%。

第四,城市化步伐加快,城市现代化水平明显提高。青岛在1978年以前只是一个人口不足百万、面积近百平方公里的以轻纺、旅游为主的中等城市。经过90年代初期的东部开发、区划调整和建设现代化中心城市,1997年,青岛已经成为一个市区人口达227万、市区行政面积1102平方公里的特大城市,是国内出现的第一个城市群。随着经济快速发展,青岛已经逐渐建成区域性经济贸易中心、信息中心、金融中心、北方国际航运中心和区域交通枢纽,现代化大城市的雏形已经显现。

经济转轨、社会转型,使得城市发展中的体制性障碍和机制性矛盾日渐突出。从青岛市的情况看,面临的突出矛盾与问题是:随着城市化进程的加快,城市规模不断扩大、现代化水平不断提高,城市社会结构和管理体制难以适应加快发展的需要;经济体制改革带来政府管理职能调整和社会结构变化,原由企业承担的社会事务大量向社区释放,人口老龄化、流动人口增多的趋势日益明显,社区功能不完善,难以承接转移到社区的大量社会事务;经济快速发展,人民群众对物质和精神生活的需要呈现多样化、多层次的趋势,社会事业,特别是社区事业发展相对滞后,社会化服务水平亟待提高;转型期的矛盾突出,下岗失业人员、城市困难群体增多,特别是人民内部矛盾日益增多,基层基础工作在许多方面存在薄弱环节,不能适应改革、发展和稳定的要求。尽快推进城市综合配套改革,实行社会重构、体制调整、机制转变、重心下移,已经成为适应社会主义市场经济发展需要、促进经济社会协调发展的重大社会课题。

面对新的形势,城市工作抓什么、怎么抓,青岛市的各级党委、政府进行了积极的探索。在推进社区服务的基础上,一些区开始探索转变政府职能、把工作重心放在社区、以社区建设作为新形势下加强城市基层基础工作的有效形式。1996年,市南区率先在全区部署开展社区建设。四方区在被评为全国社区服务示范区后,也适时地提出了全面开展社区建设,并把基层组织建设、民主政治建设和干部作风建设等纳入社区建设的范畴,整体推进社区服务、社区卫生、社区文化、社区管理、社区治安,形成了“五位一体四配套”的工作格局,使社区建设的目标更加明确,内容更加丰富。

市南、四方等区的实践使城市决策者认识到,城市现代化进程中出现的新情况、新问题,要求各级党委、政府转变观念,强化综合管理与服务职能,重视社会事务的管理,保证改革开放和经济建设的顺利推进;要求城市基层基础工作的立足点、着眼点转向居民社

区,完善社区功能,优化社区环境,发展社区事业,满足居民群众日益增长的物质与精神生活需要;要求深化城市体制改革,重心下移,构筑条块结合、以块为主、条条保证的“两级政府、三级管理”的科学管理体制;要求基层基础工作适应市场化、社会化的发展趋势,通过改革强化社会事务的管理职能,增强凝聚力和活力。在各区实践的基础上,青岛市委、市政府因势利导,调整工作重点,把开展社区建设作为新形势下推进经济社会协调发展的重大举措摆在了重要位置。1998年6月,青岛市委、市政府召开全市社区建设座谈会、现场会,对青岛市社区建设工作进行了全面部署,提出要把社区建设作为新形势下城市基层基础工作的总抓手,推进“两个文明”建设,使中央改革、发展和稳定的方针贯彻落实到基层的切入点。几年来,青岛市坚持把社区建设作为城区工作的主要任务,各级党委统一领导,实行“一把手”工程。青岛市委、市政府先后出台了《关于加强城市社区建设的指导意见》、《关于进一步推进社区建设、加强城市基层基础工作的若干意见》、《关于加强社区党建的意见》;2001年,为深入贯彻中办发23号文件精神,青岛市委、市政府又提出了加强社区民主自治、深入推进社区建设的意见,做到每年有新部署、新要求。青岛市成立了社区建设指导委员会,有关部门一把手参加,办公室设在民政局,定期召开会议,确定任务,部署工作。青岛市委主要领导多次深入社区调查研究,解决问题,指导工作。青岛各区和街道党政一把手亲自抓社区建设,普遍建立了社区建设工作委员会,将社区建设的各项任务分解到分管领导和主管部门,层层抓落实。经过几年的努力,青岛市初步形成了社区结构重组优化、社区功能不断完善、社区事业蓬勃发展、社区民主自治水平不断提高、以党建为核心的基层组织建设不断加强的社区建设新局面,有效地巩固了全市安定团结的政治局面,有力地推动了全市经济和社会各项事业的协调发展。

二、青岛社区建设的实践与基本经验

社区建设,是城市基层基础工作在社会主义市场经济条件下的体制创新、机制创新。在工作实践中,青岛市坚持以服务为宗旨,以街居为依托,逐渐形成了基层基础工作社区化、社区建设社会化的工作新机制。它的特点就是把城市基层基础工作的着眼点、立足点放到每一个相对独立的居民区,逐步推进党的领导、依法管理和民主自治在城市基层的有机统一,以建设新型文明社区为目标,以基层组织建设和完善社区各项功能,优化社区环境,推进基层民主政治建设,增强社区对居民群众的凝聚力,调动社区的各种资源与力量,办好社区群众需要的各种事情,以满足人民群众日益增长的物质文化需要和化解社会转型期的各种矛盾。

(一)把社区服务作为推进社区建设的切入点和突破口

青岛的社区建设首先从社区服务发端,在社区建设全面展开之后,也始终把社区服务放在优先位置来抓。从指导思想上看,只有坚持“以服务为宗旨,为群众办实事,让群众得实惠”,社区建设才会得到社会的广泛拥护,才能具有强大生命力。基于这样一种认识,青岛市区和街道办事处在实际工作中始终把抓好社区服务放在工作的首位,着眼于提高居民群众的生活质量,解决居民群众关心的热点、难点问题,大力开展面向社会居民的便民利民服务,面向老年人、残疾人、优抚对象的社会福利服务,面向困难居民、困难职工的特殊服务和面向社会及企事业单位的社会事务服务,使广大人民群众真正看到了好处,得到了实惠,激发了他们支持和参加社区建设的积极性,为社区建设的全面推进奠定了坚实的群众基础。在这个基础上,青岛市各级党委、政府注意科学处理社区服务与社区管理的辩证关系,寓管理于服务之中,扎扎实实地推进了社区治安、社区环境、社区文化、社区卫生等方面的建设与管理;注意处理好社区服务与社区体制改革的辩证关系,围绕服务对体制变革与制度创新提出的客观要求,因势利导地构建新型社区,理顺

社区管理体制,加强基层组织建设和民主政治建设,在较短的时间内使社区建设整体上有了明显推进。

(二)把构建新型社区、加强基层组织建设作为社区建设的基础工程

从1998年开始,青岛市按照便于服务管理、便于综合开发利用社区资源、便于民主自治的原则和地域性、认同感等社区构成要素,科学界定社区范围,将市内四区居(家)委会由原来的1176个调整为747个。在此基础上,根据民政部要求,青岛市将调整后的居(家)委会改建为521个社区居委会,社区平均管辖户数1340户。其中,最大的社区达到3000多户,是成片开发的居民小区;最小的社区只有100多户,是封闭式的高档公寓。市北区还积极探索在人口规模达3万多户的浮山后新区建立街道层面的社区管理体制,不设街道办事处,成立社区委员会,实行民主管理,专业管理工作交物业公司,探索民主自治与专业管理相结合的新路子。

在构建新型社区的同时,青岛市积极探索以社区党建为核心,加强城市基层组织建设的 new 路子。

一是加强社区党组织建设,充分发挥社区党组织在社区各种组织和社区工作的领导核心作用。青岛各地将街道办事处党委改建为街道党的工作委员会,明确其在街道各种组织和各项工作中的领导核心地位,对地区性、社会性、群众性工作负全面责任。市、区职能部门派驻街道的单位和机构的党团组织由上一级主管部门和街道党工委实行双重领导。青岛各地在居(家)委会全部建立了党支部,消除党建空白点,明确社区党支部在社区建设中发挥政治核心作用,规定支部书记可以兼任居(家)委会主任,不兼任的享受居(家)委会主任待遇。为了解决少数社区党支部班子力量薄弱的问题,有些地方采取了从企事业单位选拔、从区街机关选派挂职等办法,充实加强党支部领导班子。

二是不断扩大党在社区工作中的覆盖面,增强党的工作的渗