

■ 邓敏杰 著 ■

创新社区

Chuang Xin She Qu

中 国 社 会 出 版 社

CHUANGXIN
SHEQU

D669.3
17

创 新 社 区

邓 敏 杰 著

中国社会出版社

图书在版编目(CIP)数据

创新社区/邓敏杰著. —北京: 中国社会出版社, 2002. 4

ISBN 7-80146-572-5

I. 创... II 邓... III. 社区—城市建设—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 016596 号

书 名: 创新社区

作 者: 邓敏杰

责任编辑: 缪传忠

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: 66082328 66062374

传真: 66031885 66070109

经 销: 各地新华书店

印 刷 厂: 北京新都印刷厂

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 11.75

字 数: 295 千字

版 次: 2002 年 4 月第一版

印 次: 2002 年 4 月第一次印刷

印 数: 1-2000 册

书 号: ISBN 7-80146-572-5/D · 11

定 价: 20.00 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)

谨以此书献给关注社区关爱自己的人们

序

为这本书作序有两难：一是我和许多人一样，对方兴未艾的社区建设知之甚少；二是社区建设是极富有创新性的事业，虽经几年实践摸索，但一切仍需完善，涉及诸多理论和实践的焦点、难点问题尚无定论。但也正是基于这两点，我和作者一样，祈盼借着这本书的公开出版，与大家共同感受社区建设百花齐放的氛围，共同思考社区建设创新过程中的种种可贵的创意。

作为对社区建设第一线的实践和思考，《创新社区》一书是值得重视的。作者的“创新思维”大多是针对实际工作中的疑难杂症有感而发的，并逐步得到理论工作者和实际工作者的广泛认同。而“相关理论”的诸多理念，对有关社区建设也不无裨益。“实践与反馈”既有一定的理论价值，也用事实说明作者的社区建设理论具有很强的可操作性。尤其难能可贵的是，作者在亲身实践的基础上对近年中国社区建设进行不懈的探索和思考，其独树一帜的创新理念基本循着依法、民主、规范、可行的路径拓展，使其依法创新、适度规范的社区建设创新探索既具有理论的品位，又不乏实际操作可行性的价值。这是一般纯理论研究成果所难以企及的，也是实践工作者所难以探索到的。

从《从切氏方法看社区自治的整合创新》、《社区建设依法创新大盘点》文章中，我们能较为系统地了解，社区建设作为体制创新的系统方法论内涵以及依法创新的主要焦点，已走出了“依法”与“创新”的悖论误区。

读《从“倾向”说开去》、《社区建设：行政抑或自治》、《社区直选成功靠的是什么》、《“公招”社区居委会成员令人堪忧》、《社区成员代表大会不能取代社区居民会议》、《社区自治与基层行政整合有道》等文章，我们可以强烈地感受到在依法治国、依法行政、依法治国的今天，单凭创新热情而不依法办事，将事与愿违，把社区建设引入歧途。社区建设在进行创新改革的同时，必须坚持依法、民主、自治等原则。

《从社区建设滞后看社会稳定隐患》、《社区利益共同体导论》、《论社区建设中的文明创建》、《社区建设与国企改革》、《社区教育时不我待》等文章，又使我们进一步认识到，社区建设不仅事关基层民主政治建设、社会稳定、国企改革、文明创建和文化教育建设等大局，而且与社区的每一个居民、每一个社区的机关、单位、组织都密切相关，“社区利益共同体”这一现实命题的首次提出、立论和界定，将社区建设提高到了更科学的理论层次和更高的文化品位上，对社区建设的理论与实践，必将产生积极而深远的影响。

我们还可以从“相关理论”和“实践与反馈”等诸多观点中，领略种种创新理念的一脉相承，历史和逻辑是相关统一的。作者的这种创新探索虽不是完美无缺，但它所具有的价值是不容忽视的。我为作者取得的成绩而感到高兴。

是以为序。



2001年11月28日

目 录

创新思维

社区建设依法创新大盘点	(3)
从切氏方法看社区自治整合创新	(25)
从社区建设滞后看社会稳定隐患	(33)
社区利益共同体导论	(45)
社区建设与国企改革	(75)
社区直选成功靠的是什么	(81)
论社区建设中的文明社区创建	(83)
社区教育时不我待	(91)
论社会主义初级阶段的社区保障	(97)
市场经济条件下的社会保障宏观调控导向	(105)
社区建设:自治抑或行政	(119)
基层行政与社区自治整合有道	(131)
政府行政与社区自治	(143)
社区成员代表大会不能取代社区居民会议	(145)
“公招”社区居委会成员令人堪忧	(153)
从“倾向”说开去	(159)

相关理论

调控·参与·服务——论社会福利发展与政府职能	(165)
------------------------------	-------

两次社会转型之中国民政态势	(171)
基层民主生活制度化探微	(181)
认知与超越	(191)
余热与创造	(203)
居委会与村委会殊异之比较	(209)
杂中求专 培训当先	(215)

实践与反馈

广西社区建设喜迎世纪曙光	(225)
广西拟定社区建设规划	(227)
广西社区建设试点延伸到县	(231)
广西县城社区建设试点告捷	(233)
长堽西社区直选传真	(235)
广西社区建设试点工作预案	(247)
社区曙光	(299)
广西创建文明社区工作全面启动	(311)
社区建设为居民营造高质生活	(313)
春满龙城	(317)
社区建设培训教案	(325)
社区互动培训教材(存目)	
后 记	(367)

创新思维

社区建设依法创新大盘点

江泽民同志不久前指出：“创新是一个民族的灵魂，是一个国家兴旺发达的不竭动力，是一个政党永葆生机的源泉。”

目前方兴未艾的城市社区建设，无疑是实现江泽民创新思想的一大壮举，故而有人归结为，社区建设是对城市基层民主政治及管理模式的体制创新和机制创新。并认为，体制创新，就是通过社区的组织整合、功能整合和资源整合，建立起适应城市现代化要求的社区组织体系、适应社会主义市场经济体制要求的社区管理体系和适应人民群众日益增长的物质文化需求的新平台，作为党在城市联系群众的桥梁和纽带，政府基层基础工作的着力点和人民群众反映社情民意、监督党和政府工作的重要渠道。机制创新，就是按照发展社会主义市场经济的要求，重构政府、市场、社区之间的关系，形成在党的领导和政府的指导下，政府的行政管理体制、社区民主自治机制、市场化运作机制有机结合，政府、社会和社区资源整合利用，社区居民共驻、共建、共享的治理模式，提升社区经济、文化、社会和环境水平，实现政府管理规范有序、社区自治充满生机、市场经济充分发育、党的执政基础坚实有力，为城市现代化奠定坚实的基础。应该说，这样的概括是比较科学和公允的。

然若仅限于此，无论是实际工作者还是理论专家，都会略感过于原则不易操作，失于法度难以把握。尤其在“依法”与“创新”二律背反时，人们常常会陷入两难选择的窘境，究竟“创新”要不要

“依法”？究竟“依法”能不能“创新”？尤其在举国上下都在强调依法治国、依法行政、依法民主自治的今天，尤其在涉及基层民主政治建设大是大非问题上，究竟如何才能依法而适度的创新？究竟如何才能使事关基层民主政治建设之社区建设始终合于法度？类如这些，都是我们试图探究的实践问题和理论问题。因此，有必要对现有的社区建设依法适度创新之举作一大盘点，以正视听。

社区理念之导入与规模调整

——依据法理政策进行居委会辖域即社区的学科定位创新

作为社会学专业用语，由英文 community 一词翻译而来的“社区”一词，是 1933 年燕京大学的学生介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学时首次引进中国的。其初始含义是指以地区为范围，人们结成互助合作的群体。它是与血缘关系相区别的一种依据地缘发展起来的人与人之间的关系。血缘群体最基本的是家庭、氏族，地缘群体最基本的是邻里。邻里在农业区发展成为村和乡，在城市则发展成为胡同、弄堂等，也就是《中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发〈民政部关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》（中办发〔2000〕23 号）文件认定的“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”社区这一社会学含义引入城市基层管理体系时，实际演绎为两个密不可分的理念。其一是界定“目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”这是从管理学角度去把握的。其二是以社区作为通名规范了城市“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”的地名，即将城市最基层管理层次过去以“线状地名”（如交通线名、街巷名、线状建筑名等）、“点状地名”（如聚落地名、企事业单位名等）为主的杂乱无章改为“面状地名”规范划一，类似行政区域名（给定政治范围）明晰

其类别,一如农村基层管理层次的“村”。这是从地理学抑或地名管理角度去把握的。在上述两点基础上,依法准予“社区”组建基层群众性自治组织——居民委员会。这样,就使得这一管理层次的地名和主体组织由“专名+通名+组织名”复合而成,统一规范。譬如,“滨湖社区居民委员会”中,“滨湖”是专名,“社区”为通名,“居民委员会”是基层群众性自治组织名。除专名外,经过体制改革创新后的所有居民委员会所用地名的通名,都以“社区”来规范划一。而不像以往的通名则五花八门,以“街”、“路”、“里”、“弄”、“巷”为通名者有之,甚至以单位名称作通名的也不乏其例。同时,有的地方还将同一性质、同一层次的群众性自治组织——家属委员会也一并撤销,统一规范为居民委员会。所以说,城市基层群众性自治组织的体制创新,首先从引进“社区”概念、规范地名和自治组织名称开始。这就使“社区”从无明晰界域到明确社区边界,以界线定位社区居民的归属意识;从“点状”人口管理到“面状”地域管理,为解决人、地分离管理问题提供基础板块平台,同时也为居民自治提供科学、理论平台,是对利益共同体的空间界定。进而确认,“社区建设是指在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。”换句话说,最先由民政部门倡导最终纳入国家行政管理体系并逐步为社会各界接受的“社区建设”,其社区定位应为法定的社区,而不是自然的、也不是专能的、更不是为开展某项活动而由有关部门人为划定的“社区”。这也就规定了“社区建设”的社区辖域必须依法划定,社区组织必须依法成立,社区职能必须依法定位,社区管理必须依法进行。而正是源于法定社区的这些法的规定性和权威性,是其他自然的、专能的甚至是为开展某项活动而由有关部门人为划分的“社区”所没有的,也是“社区建设”首当其冲要进行规范、整合的。

社区共同体管辖人口范围

——克服旧的执法偏差依法进行居委会管辖人口的归位创新

从“纯居民”到“社区人”，彻底打破“单位人”、“机关人”的身份职业界限分割，将基层民主还原归位给每一个居民，包括“单位人”、“流动人群”以及“候鸟式人群”，进而赋予每一个“社区人”平等的民主参与权利，有利于培育社区意识、民主意识以及认同感、归属感和责任感。这种决策机制创新，将以往单一的全体居民会议决策之惟一，正确理解为依法律赋予的“三种形式”，即居民会议依法可以采取三种办法召开：一是由全体 18 周岁以上的居民的过半数出席，才能举行；会议的决定，由出席人的过半数通过才有效。二是由户代表的过半数出席，才能举行；会议的决定，由出席人的过半数通过才有效。三是由居民代表的过半数出席，才能举行；会议的决定，由出席人的过半数通过才有效。换言之，按照居民委员会组织法的规定，居民会议不能因袭以往，简单地理解为全体居民都参加的会议，才叫居民会议，也不是全体居民的过半数出席了就可以叫居民会议，因为如果扣除其中未达 18 周岁的居民后，参会居民未过全体 18 周岁以上居民的半数，也不能召开居民会议。同样，依法召开的户的代表会议、居民代表会议都是居民会议的另两种合法形式。尤其是居民代表会议，因其相对于居民会议而言，规模小，议事、决策便捷高效，经常被普遍采用。当然，对类如换届选举和涉及全体或绝大多数社区居民切身利益的重大议事、决策，还是以全体 18 周岁以上的居民的过半数出席或户的代表过半数出席的居民会议通过为宜。这样更能体现更直接、更广泛的民主和民意。所以说，社区体制创新不仅使社区所有居民依法纳入基层群众性自治组织的民主管理范围，使以往的执法偏颇依法得到有效的纠正，同时也使得参与基层民主政治建设的群

体覆盖整个社区居民，居民自治行为再也不是过去个别或部分的弱势群体和离散群体，而是整个社区共同体。以往“点状的”、有限的、弱势的民主将因这种创新而变成“面状的”、广泛的和强势的民主，以往社区内居民与居民之间、单位与单位之间、群体与群体之间“老死不相往来”的定势也将因为如此创新而变为共驻共建，资源共享，相互守望。这是更广泛、更直接、更成熟的基层民主进程所不可或缺的创新链环。而从单一的“间选”到日益被广泛接受的“直选”居民委员会成员，已日渐被公认为基层民主总动员的最佳形式，认同感、归属感培育、训练的最佳方式，是社区意识的最佳检验。

我们之所以特别强调新划分的社区居民委员会所管辖的人口范围应包括社区范围内的所有居民，而不仅仅是习惯上所讲的“纯居民”，主要因为这不仅是《中华人民共和国城市居民委员会组织法》早已规定了的，该法第 19 条后款规定，“前款所列单位（即机关、团体、部队、企业事业组织——笔者注）的职工及其家属、军人及随军家属，参加居住地区的居民委员会……”而且要特别纠正以往这一问题上的执法偏差和“误区”。

众所周知，《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第 19 条虽然规定机关、团体、部队、企事业组织的“职工及家属、军人及随军家属，参加居住地区的居民委员会，其家属聚居区可以单独成立家属委员会，承担居民委员会的工作……”。但因在此规定之前该条款规定，“机关、团体、部队、企事业组织，不参加所在地的居民委员会”，因而，人们在贯彻落实此法时往往顾头不顾尾，把“组织”不参加居民委员会理解为“组织”中的成员及其家属均不参加居民委员会，有的省、自治区、直辖市在制定《中华人民共和国城市居民委员会组织法》实施办法时，干脆将机关、团体、部队、企事业组织的“职工及家属、军人及随军家属，参加居住地区的居民委员会，其家属聚居区可以单独成立家属委员会，承担居民委员会的工作……”

等规定省略删掉。因此,原本属城市最大群体的机关、团体、部队、企事业组织的职工及家属、军人及随军家属,长期不参加居民委员会,也不受《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规范和约束,成为游离于居民自治之外的“自由群体”,无权、无缘享有或被迫有意无意剥夺了基层民主自治权利。基层民主政治的缺陷和不完善,由此可见一斑。

所以说,通过社区建设整合界定的社区居民委员会管辖的人口范围,首先是使所有城市居民的基层民主权利得到依法归位,从根本上纠正以往的执法偏颇,走出基层民主“误区”,扩大和确保基层民主有最广泛的群众基础。

社区共同体管辖人口规模

——依法进行居委会管辖规模特殊创新

这一创新就是从原居民委员会管辖人口“一般”100至700户到“特殊”改制后,社区居民委员会管辖1000至3000户左右。

依法进行“特殊”创新,是法规弹性适应新形势的需要。城市化、现代化的进程使以往疏松离散、平房院落化的人居环境日渐为密集的、高楼大厦式的楼房群落所取代,现代化的管理手段和方式也将使管理服务上千甚至数千户居民如同管理服务数百户居民一样可行且成本降低,尤其是充分的资源共享需要同样必须有一定规模的、集合有各种社区资源的自治空间。居民委员会管辖人口依法进行“特殊”创新,跳出过去“一般”做法,应是大势所需。其在法理上的不可厚非,犹如过去部分居民委员会实际管辖的户数已大大超过或少于100至700户一样无可指责,也无人追究其是否违法。例如,2000年调查资料显示,广西时有居民委员会1203个,大多数居民委员会户数在400至1200户之间,其中最大的居民委

员会是柳州市柳南区柳南办事处南站第四居民委员会，管辖 5360 户，24168 人，最小的居民委员会是桂林市龙胜县龙胜镇双和居民委员会，仅管辖 21 户。

简而言之，仅从是否超越“一般”而采用“特殊”的创新去臆断居民委员会管辖户数是否违法，是不明智的，也是无法可依的。我们在此需要特别强调的是，采用“特殊”创新来划定社区居民委员会管辖户数时，既要不为“一般”规定所囿，又要因时因地制宜适度，切忌不可硬性规定“一刀切”。

社区自治组织管理模式

——依法进行基层自治组织管理模式的归位创新

社区居民自治，是社区居民除了受所隶属的国家、政府或上级单位的领导和指导外，对自己的事务管理行使一定的权利。这些权利若从居民委员会组织法规定的居民委员会任务去理解共有六项，各地在制定该法的实施办法时对部分内容加以细化或单独列项。作为社区居民自治的主体组织，社区居民委员会的管理模式创新，首先体现在依法逐步建立和完善社区居民自治制度。

居民自治是通过民主选举、民主管理、民主决策和民主监督来实现的。因此，开展居民自治活动，就要落实到“四个民主”上。而“四个民主”又必须通过建立制度，使之具体化、程序化，有利于进行实践操作。通过建立制度，不但使居民自治有了措施保证，也使监督、检查居民自治情况有了标准。

实行居民自治，制度建设是根本。其主要制度为：居民直接或间接选举居民委员会干部的民主选举制度；以居民会议为主要决策、议事形式的民主议事制度；以依据国家法律法规和党的方针政策结合本地实际，由居民讨论制定的居民自治章程或居民公约为主要内容的民主管理制度；以居务公开为主要形式的民主监督制