

城市 社区

读

本

卢湾区社区研究所 编



上海人民出版社



城市社区读书

沙林

卢湾区社区研究所 编

江苏工业学院图书馆
藏书章

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市社区读本 / 卢湾区社区研究所编. —上海: 上海人民出版社, 2008

ISBN 978-7-208-08187-1

I. 城... II. 卢... III. 社区-城市建设-中国-学习参考资料 IV. D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字 (2008) 第160179号

责任编辑 齐书深 楼岚岚

封面设计 傅惟本

城市社区读本

卢湾区社区研究所 编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路193号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

浙江印刷集团有限公司印刷

开本635×965 1/16 印张20.25 插页5 字数280,000

2008年11月第1版 2008年11月第1次印刷

ISBN 978-7-208-08187-1/D · 1453

定价 35.00元

序

中共卢湾区委书记

徐逸波

—

自 20 世纪 90 年代中期发生在中国大陆轰轰烈烈的社区建设，是改革开放的必然，这是因为，社区的存在与发展，是以社会结构分化、社会组织发育为条件，而社会结构分化，社会组织发育，又以经济体制转轨、经济成分多样性为基础。

社区的存在与发展，使我们看到这样一个事实，在政府管理的公共领域之外，存在群众自治的私人领域。这个领域反映出来的社会变迁的深刻性和特殊性前所未有。一方面它在改变我们原有的管理习惯，即依靠高度集中、强有力的计划手段实行自上而下垂直式的刚性管理，从而使社会富有软柔的张力和弹性。另一方面，它在持续改变人们的思想观念，从纯粹依赖公共产品和公共服务，到开始寻求私人产品和私人服务，以及特殊产品和特殊服务，促进人的全面发展的实现。正是从上述两方面使人们形成这样一个共识：社区的存在与发展，其意义怎么估计也不为过高。

上海的社区建设源于推进“两级政府、三级管理”城市管理体制改革，从政府那里剥离出来的社会性事务向社区下移、集聚，同时，党的基层基础工作重心也向社区转移，形成诸多方面的“条块结合，以块为主”的格局。10 多年来，社区建设、社区管理、社区服务，乃至社区党建，方兴未艾，呈现蓬勃生机。在公共安全领域，应对“非典”之类突发危机，社区作用显而易见，印证了“基础不牢，地动山摇”这一真理。

卢湾作为上海的中心城区之一,最早推行社区建设、社区党建,在实践探索中不断创新做法,在各路专家学者共同参与下,总结经验,并上升到一定理论高度,形成具有中国特色、时代特征、卢湾特点的基本概念,尽管有些“稚嫩”,但毕竟是“创新”。从另一个角度看,“稚嫩”未必是坏事,“稚嫩”说明拥有旺盛的生命力、巨大的发展空间。卢湾的“三会制度”,就具有中国特色的基层民主政治的真实有效性。在推进社区建设、社区党建过程中,涌现出一批又一批先进典型人物,他们来自各行各业,各个阶层,他们身上闪烁的亮点,引领热心社区工作的仁人志士,抑或职业社会社区工作者,在社区发展的路途中一茬接一茬地传承下去。卢湾历届区委、区政府一以贯之重视社区党建、社区建设,在承继中发展,在发展中探索,在探索中创新,生生不息。我们需要继往开来,勇往直前的精神,把社区发展事业不断推向新台阶。

二

协调会、听证会、评议会,以及信访代理,是在社区推进基层民主建设的实践中摸索出来的一套做法,是居委会实现自我管理、自我教育、自我服务,以及进行民主监督的有效工作方法。五里桥街道社区委员会运用“三会一代理制度”积极参与社会管理,取得良好效果,得到政府有关部门肯定,赢得群众认可。虽然目前还未定型,但就其内容和形式而言是切实可行的,关键要加以完善。

协调会。主要协调社区矛盾。社区矛盾大量的是邻里矛盾,还有居民和企业的矛盾、居民和政府部门的矛盾。这些矛盾如果在社区得不到有效解决,就会通过上访来解决。实际上有些矛盾是上访也难以简单化解的,如果上法院裁决,不少老百姓又感到成本太高,耗时太长,于是社区的协调机制就显得必要了。那么谁来协调?由党支部领导居委会来协调,但由于居委会不是执法部门,有时候显得协调的权力资源不够,这就需要有关部门支持。支持群众开展自我教育、自我管理、自我服务,以形成一种有效的社区协调机制。打浦

街道泰康居委会对一起居民与书店矛盾的解决,就是通过召开协调会实现的。当然,普及协调会要有一定条件,一是居委会或社区委员会要敢于接触矛盾,如果居委会不敢接触矛盾,这个会就开不起来。二是区里的有关职能部门要到会,对谁是谁非,怎样解决,依法提出处理意见。“七所八所”在会上提出了意见,居委会主任就可以总结归纳,说话也有了依据。三是会议开完后,一定要有人督办会议的结果。谁来督办?如果不是法律规定的事,而是老百姓在会上协商出来的事,应由居委会督办,或由居委会组织部分居民代表来督办,这也是群众自己教育自己,自己管理自己。如果是依法解决的事,应由执法部门来督办。上述三个基础有了,协调会也就开得好了。条里的部门应该指导帮助居委会开好协调会。

听证会。区和街道每年都要为社区居民办一些实事,这些实事是否办到老百姓的心坎上,老百姓还有哪些事需要政府办的,居委会一年也可开几个听证会,听听老百姓的意见。老百姓可能会提出很多条意见,把这些意见、建议分门别类,该办的就分层、分期解决。共性较大、比较迫切、需花一定财力的,由区政府出面办;属地区特性的,则由街道办事处来办;还有的事,是应由老百姓自己协商解决的,或由工青妇群众组织、社区组织办的,就由他们去办。有些事的确是当时条件不具备,办不了的,也应向老百姓说清楚,条件成熟后再办。政府设计的实事项目也可以通过居委会听听居民的意见,以便“适销对路”,把实事办实。这样至少可让老百姓知道政府在干什么,让政府知道老百姓在想什么。听证会可起到这种作用,也是扩大基层民主的方式。同时,居委会组织居民讨论制定乡规民约,也可举行听证会,这样就增加了居民参与社区管理和建设的渠道。

评议会。“七所八所”是直接面对老百姓的,“七所八所”的负责人一定要眼睛向下,为群众排忧解难,因此他们的任免、奖惩应多听听老百姓的意见。这是将“七所八所”的干部导向对基层群众负责,而且也使干部选拔走群众路线多一条操作途径。如果群众评议意见能够作为奖惩、去留的主要依据之一,“七所八所”的负责人就一定教育他们的工作人员要对老百姓负责。老百姓成了他们的衣食父

母,他们就一定会重视老百姓的意见,改变对上负责多,对下负责少的现象。所以,评议会一定要开好。区委组织部发过一个有关双重考核的《意见》,规定“七所八所”负责人的奖惩、任免要听取街道党工委的意见,而街道党工委则要通过评议会了解老百姓对“七所八所”工作的评价。所长们也可考核副所长,以此类推,一级抓一级。

信访代理。主要由工、青、妇等人民团体或居民委员会、社区委员会等群众自治组织对社区群众诉求,通过有序的民主与法制轨道,与有关部门进行交涉、商谈,达成解决问题的协议。实践证明,推行信访代理,可降低社会管理成本,减轻信访群众的经济、心理负担,又使矛盾各方处于可控范围,有利于政治安定社会稳定。

“三会一代理制度”是扩大基层民主在卢湾的抓手,是居委会实现“三自”本质的一种手段。所以,居民区党支部要领导居委会开好“三会”,为群众说话,以加强基层政权,领导人民当家作主。

“三会一代理制度”使社区自治出现四个变化:

变化之一,扩大了社区参与面,推进了基层民主建设。“三会”的主体是社区群众,协调会、听证会、评议会、信访代理,都有群众代表参与,真正体现了“社区的事大家管”,在“管”的过程中增强了当家做主意识。群众说,有了“三会一代理”,我们就有参与社区管理的“渠道”。居委会更是深有体会,认为这是通向“四自”的“渠道”,实用、管用,便于操作。

变化之二,有事就找居委会,增强了居委会的自治能力。由于“三会一代理”实用、管用,老百姓之间发生了矛盾,觉得出门找政府,不如在家找居委会这个“老娘舅”开个协调会来得省力,同样解决问题,但成本很低。居委会“老娘舅”做多了,自然就提高了协调能力。同时,通过评议会,“七所八所”感到了群众自治组织的“厉害”,变“朝南坐”为“朝北坐”,又提高了居委会的地位和威信。

变化之三,听证在前,实施在后,提高了群众认同度。居委会制定“乡规民约”或者要办什么实事,事先都要召开听证会,充分听取居民代表的意见、建议,使制定的“乡规民约”或实事项目从一开始就有群众基础,以便在实施过程中得到老百姓的认同、参与,好事办好。

变化之四,操作更加规范,提高了工作水平。“三会一代理”之前,居委会都要作大量的调查研究,把涉及的有关政府职能部门请来,一起商议制定具体的操作方案,然后组织实施,这样就避免了“翻烧饼”,大大提高了工作质量和效率。

三

长期以来,活跃在大街小巷里的广大社区工作者积极贯彻党的基本路线和各项方针、政策,在平凡的工作岗位上埋头苦干,无私奉献,为社区建设作出了积极贡献,在他们身后留下了一串串深深的足迹。本书第四章典型人物,汇集了近年来在社区工作中涌现出来的二十二位优秀社区工作者的动人事迹,从不同侧面展现了卢湾基层社区工作者的精神风貌和高尚情操,也为今后我们在社区建设和社区党建领域的实践提供了学习的榜样和工作的典范。

他们的故事,都发生在我们身边,读来倍感亲切。他们中有出色的“小巷总理”原瑞南居委会主任韩坤林,有情融社区、爱撒千家的全国优秀居委会主任陆素棣,有居民心中的艺术家全国社区志愿者先进个人顾鼎昌,有市劳动模范原长乐社区党总支书记季兰芳,市先进原居委会主任桑城居委会党支部书记魏桂花和银杏居委会党总支书记许行飞,还有以真爱温暖受伤心灵的禁毒社工魏静……从居民区党支部书记到居委会干部,从民选居委会主任到业委会主任,从司法社工到社区志愿者,他们的事迹已深深烙印在广大社区居民的心中。

党的十七大对加强党的执政能力建设、构建社会主义和谐社会提出了新的任务和目标。这是中国社会发展到今天的客观要求。面对新形势,我们要深刻领会党的十六届四中全会《决定》的精神,把握社区建设和社区党建的目标方向,积极推进社区网格化管理,以服务群众为重点,更好地发挥党组织的政治优势,营造居民安居乐业、各尽其能、充满创造活力、和谐安定的社区氛围。希望我区广大的党员干部和社区工作者从本书中汲取力量,以先进典型引路,增强工作本领,全心全意为人民群众服务,不断开创社区建设和党的基层建设的新局面。

目 录

	序	001
第一章	基本概念(上)	001
	一、社区定义	001
	二、社区背景	003
	三、社区划分	008
	四、社区区别	009
	五、社区要素	009
	六、社区理论	011
	七、社区功能	012
	八、社区类型	015
	九、社区模式	017
	十、社区组织	020
	十一、社区互动	034
	十二、社区“三宽”	036

十三、社区关系	037
十四、社区民主	039
十五、社区结构	042
十六、社区发展	048
十七、社区建设	051
十八、社区管理	053
十九、社区治理	058
二十、网格化管理	060
二十一、共驻共治	060
二十二、社区工作	062
二十三、指标体系	064
二十四、社区制度	066
二十五、社区载体	071
二十六、社区意识	071
二十七、社区文明	074
二十八、文明社区	075
二十九、和谐社区	076
三十、生态社区	077
三十一、社区人文	078
三十二、社区心理	081
三十三、社区民意	082
三十四、社区礼仪	083
三十五、社区经济	084
三十六、社区福利	085

	三十七、慈善超市	085
	三十八、数字社区	085
	三十九、虚拟社区	086
	四十、单位人	086
	四十一、社会人	087
	四十二、“托底”机制	087
	四十三、“三种法人”	087
	四十四、小巷总理	088
	四十五、志愿者	088
	四十六、居家养老	089
第二章	基本概念(下)	090
	四十七、社区党建	090
	四十八、基本架构	091
	四十九、党建网络	093
	五十、职能演绎	094
	五十一、资源类型	096
	五十二、管理模式	098
	五十三、工作方法	101
	五十四、联动机制	103
	五十五、“三共同”	104
	五十六、“六进”社区	104
	五十七、“新三会”	106
	五十八、“全天候”党员	106

	五十九、“四力”作用	106
	六十、社区统战	108
	六十一、社工类别	110
	六十二、社工协会	110
	六十三、社工素质	111
	六十四、桑城工作法	113
	六十五、民主环节	119
第三章	实践案例(“三会”制度)	129
	一、协调会	129
	二、听证会	163
	三、评议会	200
第四章	典型人物	221
	一、一位出色的“小巷总理”	221
	二、情融社区,爱撒千家	225
	三、居民心中的艺术家	232
	四、心系群众,情撒社区	235
	五、以真爱温暖受伤的心灵	239
	六、真情解得百重结	244
	七、“泼辣,只在我工作的时候”	249
	八、“义务劳动居委会主任”	252
	九、一片真心系亲邻	256
	十、凝聚	260

十一、“你快乐,所以我快乐”	264
十二、“有事找全书记!”	267
十三、居民的贴心人	270
十四、“我心年轻,因为我满怀为居民服务的 热情”	273
十五、社区是我家	277
十六、把社区居民凝聚在党组织的周围	281
十七、闪闪发亮的心,蕴于默默地为民解忧 之中	283
十八、大哥	286
十九、一个得民心的社区好干部	290
二十、“真情,让我紧贴着群众的心”	293
二十一、无私奉献的道德风范	297
二十二、“奉献,使我的人生更完整”	302
 参考文献	 304
后记	306

第一章 基本概念(上)

一、社区定义

社区定义是对社区的内涵与外延,及其基本特征的准确阐述。迄今为止,由于社区还没有一个比较完整统一的概念,在认识上也不尽一致,因此在实践中形成不同模式和做法,差异较大。

1. 政府定义

政府定义是指代表官方的观点,注重实际操作。国家民政部2000年11月3日下发的《关于在全国推进城市社区建设的意见》中,对社区的官方权威注释:“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”。这一定义规定了社区三个基本特征:一是地域范围,国家民政部在上述文件中规定城市社区是“经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”,而不是街道辖区、原来居民区,地域范围介于两者之间;二是生活领域,而不是经济生活、政治生活等领域,社会生活指的是在人们的日常生活领域,主要包括邻里之间的守望相助,人际交往、文娱活动等领域;三是共同体的行为,而不是个人行为,共同体是指由若干个主体按照一定的规则结成的集体,这个集体的事务一般都由各主体共同讨论决定。

2. 学术定义

学术定义是指专家学者对社区的观点,注重学理构成。他们大

多数采用了德国社会学家斐迪南·滕尼斯于1887年在《共同体与社会》一书中提出的社区概念(其德文表述为Gemeinschaft),指那些存在于前工业社会的、具有共同价值取向的同质人口组成的关系密切、出入相友、富有人情味的社会关系和社会利益共同体。后来被美国学者译成英文Community,英文原意是共同的东西和亲密的伙伴关系。在20世纪30年代,中国学者从日文中将其转译为“社区”。这个概念的一个显著特征是群体的同质性。随着社会工业化变迁,社区作为原初的同质群体正在并继续走向消解,而为异质群体所取代。

3. 现实定义

现实定义认为社区是当今经济转轨、社会转型时期形成的新型社区,注重实践创新。这种社会生活共同体,与前工业文明的“熟人”社区相比,是“陌生人”社区,群体呈异质性状。其基本特征:一是独门独户,“鸡犬相闻,老死不相往来”,人情淡薄;二是流动性大,承租人复杂,贫富差距显现;三是小家庭多,单亲或三口之家居多。就目前我国城市社区来看,大多数都属于这种社区。这样的社区,人们价值目标难以聚焦,形成认同感和归宿感,给管理带来一定难度,问题很多,影响生活质量。据调查,旧区改造前后幸福指数并非正比例上升,主要原因是陌生社区使人孤独寂寞。对多数社区工作者来说,社区建设和管理强度及难度空前,往往出现“老办法不管用,新办法不会用”的尴尬。

4. 现代定义

现代定义认为社区是具有发达国家社区特点的生活共同体,注重普遍趋势。社区成员的收入超过社会平均水平,属社会富裕阶层,基本特征:一是社区成员的身份感强,群体均有一定社会身份,并以身份兴趣划分社交圈,同质性比较明显;二是成员之间以派对(Party)为纽带,有相对固定的社交活动场所,而且活动空间广泛,不受居住区域限制;三是大部分成员讲究服务品位,通常向市场购买私人服务,不依赖政府提供的公共服务或社会提供的特殊服务;四是整体维权意识强,对居住环境质量要求高,有公民意识和自治意识;五是注重生活的私密性,一般不会让生人进入私人领域。这类社区相对而

言,由于高度同质性,社区成员能够按照约定俗成的规则行事,管理的难度系数要小一些。这里的难度系数小是指管理的复杂程度,就管理的要求和质量来说,比一般异质性社区还要高。

二、社区背景

社区背景是指社区发展所处的时代,以及这个时代所反映出来的基本特征。自1949年新中国建立后,社区一词最早出现在国家民政部提出的《在城市街道里弄开展社区服务的指导性意见》中。但当时“社区”这一概念还局限于民政范围的福利性项目,因此缺少普遍指导意义。直到1995年,上海试行以政府工作重心下移为标志的城市管理体制改革,实施社区建设和管理,随后又推行社区党建,社区工作才方兴未艾地开展起来,形成城市管理社会化的态势,出现公众广泛参与局面。由此可见,社区的出现,由若干必然因素决定,反映了当代中国经济、政治、文化、社会发展的深刻性和特殊性。

1. 体制转轨

体制转轨是指国家经济体制的改革,即从1978年党的十一届三中全会开始,改革开放走上历史舞台,30年来,经济体制逐步从计划到市场,城市管理从一元到多元,经济、社会发生极为深刻的变化。

(1) 计划模式

从20世纪50年代初建立起来的高度集中统一的计划经济制度,是全控型制度结构,国家依靠权力直接占有并分配社会资源,有计划、有目标、有步骤地推进经济社会发展。主要特征是:①所有制单一,政府代表国家成为支配社会资源的唯一主体,并通过结构类同的组织或单位,将资源配置与行政权力混合在一起,有计划地部门化、地方化、单位化,形成政企、政事、政资、政社合一,产生政府办企业、企业办社会现象,社会功能被各级政府和大小单位覆盖;②社会成员身份取决于户籍制度,这种具有代际传承性的禀赋,限制了社会流动的发生率,使人们失去迁徙的自由,也使社会失去发育的机理;③个人依附单位,单位从属国家,形成重演传统中国“家国同构”

的社会格局和政府逐级垂直管理的刚性体制。计划经济使各类社会性组织失去赖以生存的条件,包括物质条件和制度条件,社会没有活力,没有自己的组织机制、动员机制,一切依赖于政府,一切从属于政府,政府成为包罗万象的“超人”。

(2) 双轨模式

20世纪80年代初,政府实行的一种过渡性政策。当时改革开放逐渐从农村的“联产承包责任制”转向城市的经济体制综合改革试点,允许探索计划外资源进入要素市场,资源价格取决于供求双方。这就形成两种价格体系,一种是计划价格,一种是市场价格,后一种价格体系起到调节市场作用。整个80年代,国民经济仍以计划经济为主,市场调节为辅,这一体制给经济社会发展带来一系列新情况、新问题,主要有:①乡镇企业异军突起,一方面城乡互动频率极大提高,城市流动人员急剧增加,僵化的城乡两元结构出现了松动,另一方面,城市人口异质程度越来越高,城市管理难度空前加大;②市场价格为生产带来动力与活力的同时,也带来诸多“计划”外矛盾,使政府的“预算”时常顾此失彼,处于两难境地,要消除这些矛盾仅仅依靠行政资源已力不从心,也需要从“计划”外寻找资源,即需要社会提供新的资源,而运行这些资源的载体便是社区;③作为基层社会的社区,开始显现“政府不能、市场不为”的特殊作用,为整合社会资源提供了适用舞台,因此社区建设越来越为各级政府重视,并提到议事日程。

(3) 市场模式

1992年党的“十四大”正式提出建立社会主义市场经济体制,从此,中国改革即由过去突破旧体制转向建立新体制,由政策调整转向制度创新,当代中国社会终于进入全面而又深刻的转型时期。主要表现为:①市场发挥配置资源的基础性作用,人力资源作为生产要素向城市集聚,城市的迅速扩展与人口的急剧膨胀给政府管理带来空前压力,仅依靠行政资源管理社会已捉襟见肘,难以应付日益繁杂的社会矛盾;②社会自由空间不断放大,但社会组织发育滞后,加上政府的有限职能,导致城市管理出现“盲点”;③单位制解体,一方面,企