

中共上海市委组织部 编

GONGZUOZHE PEIXUN SHIJIANG

SHEQU GONGZUOZHE PEIXUN SHIJIANG

SHEQU GONGZUOZHE PEIXUN SHIJIANG

社区工作者培训十讲

社区工作者学习丛书

上海交通大学出版社

社区工作者培训十讲

中共上海市委组织部 编

主编 周鹤龄

上海交通大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区工作者培训十讲/周鹤龄主编. - 上海:上海交通大学出版社, 1999

ISBN 7-313-02287-5

I. 社… II. 周… III. 社区-工作-基本知识 IV. C912-81

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 41395 号

社区工作者培训十讲

主编 周鹤龄

上海交通大学出版社出版发行

上海市番禺路 877 号 邮政编码 200030

电话 64281208 传真 64683798

全国新华书店经销

常熟市印刷二厂·印刷

开本: 787×960(mm) 1/32 印张: 8.25 字数: 160 千字

版次: 1999 年 9 月 第 1 版

印次: 1999 年 9 月 第 1 次

ISBN 7-313-02287-5/C·048

定价: 14.00 元

本书任何部分文字及图片, 如未获得本社书面同意,
不得用任何方式抄袭、节录或翻印。

(本书如有缺页、破损或装订错误, 请寄回本社更换。)

《社区工作者学习丛书》 编委会

主 任 孟建柱

副 主 任 罗世谦

委 员 周鹤龄 林炳秋

吴 铎

加强学习和研究,为探索上海 社区工作新路子而努力

《社区工作者学习丛书》序

中共上海市委副书记 孟建柱

加强社区建设和管理,提高城市现代化管理水平,是上海在新形势下推进两个文明建设的重大举措。上海市委、市府对社区工作一直十分重视。近两年来,通过全市上下各方面的努力,上海社区建设和管理工作取得了积极成果,“两级政府、三级管理”的体制框架已经初步建立,社区管理的基础得到进一步加强,全社会关心、支持社区工作的局面基本形成,社区在整个城市管理中所发挥的重要作用日益显现。

当前,上海正在向建成国际经济中心城市的宏伟目标阔步迈进,这对社区建设和管理提出了新的更高的要求。综观世界各国特别是发达国家,都把社区建设和管理作为社会发展的重要内容和衡量社会进步的重要标志。因而,上海跨世纪发展目标不仅包括经济实力的不断增强,同样也包括社区建设和管理水平的不断提高。21 世纪的上海,必须形成安定安全的社区治安秩序、便民利民的社区服务网络、团结和谐的社区人际关系、健康向上的社区文化氛围,不断改进人民群众的生活质量,构建城市现代化新格局,为建成国际经济中

心城市奠定坚实的基础。要较好地完成这一历史性任务,关键是要有一支高素质的社区工作者队伍。作为上海社区建设和管理的主要力量,各街道、居委会的同志以高度的责任感,在基层基础工作的第一线为上海的社区建设默默工作,无私奉献。在实际工作过程中,他们积累了丰富的经验,政治业务素质和管理水平也不断提高。但是,处在当今这一要求我们终生学习的时代,要适应不断变化的形势和完成更重大任务的需要,广大社区工作者仍然必须把加强学习放在重要位置,自觉地用邓小平理论武装自己,不断充实社区工作的专业知识,切实增进对党和国家有关社区建设和管理的方针、政策、法规的理解和把握。

成功的实践离不开正确理论的指导。上海的社区建设和管理尚处于起步阶段,随着经济体制改革的不断深化和城市发展步伐的不断加快,我们已经并将继续碰到许多新情况、新问题。深入社区实际,加强理论研究,是做好新时期社区工作的重要基础。在加强社区建设和管理的过程中,我们既要善于及时总结自身获得的新鲜经验,以便把感性的认识提高到理性的高度;又要重视调查研究,创造性地解决基层遇到的实际问题;还要以宽广的眼界广泛吸收和大胆借鉴国内外社区建设的先进经验和有效做法,不断提高我们的工作水平,努力开创上海社区工作新局面。

当前,从理论与实际相结合的视角,总结提炼上海社区工作的实践经验,整理汇集有关社区工作的基本知识和工作思路,编写出版供广大街道、居委会干部阅读的《社区工作者学习丛书》,是一件十分有意义的工

作。这不仅有利于从事社区实际工作的同志提高业务水平,同时也有助于推动对社区工作的理论研究,促进社会学理论本身的发展。

展望 21 世纪,现代化的上海呼唤现代化的社区建设和管理,我们任重而道远。我衷心祝愿上海从事社区理论研究的专家学者和从事实际工作的同志携手并进,在邓小平理论和党的十五大精神指引下,坚持理论联系实际的马克思主义学风,不断分析、研究、解决社区建设和管理中的新情况、新矛盾、新问题,积极探索社区工作的深层次规律,为走出一条具有中国特色、时代特征、上海特点的社区工作新路子作出更大的贡献。

目 录

第一讲 当前上海社区工作的形势和任务	(1)
一、新时期社区建设、管理的重要意义	(1)
二、新时期社区建设、管理的主要思路	(3)
三、当前社区工作的主要任务	(11)
第二讲 上海社区党建工作的新思路、	
新格局	(16)
一、社区党建提出的历史条件和社会环境	(16)
二、加强社区党建工作的基本思路	
和主要做法	(20)
三、加强和改进社区党建工作需解决的几个问题	(35)
第三讲 上海社区精神文明建设现状、	
成就与挑战	(41)
一、上海社区精神文明建设发展的三个阶段	(43)
二、上海社区的基本特点	(45)
三、上海社区精神文明建设的结构	(47)
四、上海社区精神文明建设的成就	(50)
五、社区精神文明建设面临的挑战	
与对策思路	(57)
第四讲 上海社区服务的基本任务和途径	(65)
一、社区服务概述	(65)

二、上海社区服务的指导思想和发展原则·····	(72)
三、上海社区服务的发展目标和主要任务·····	(74)
四、上海社区服务的工作措施·····	(78)
第五讲 社区建设的理论与实践 ·····	(80)
一、社区发展理论与上海社区建设·····	(81)
二、上海社区建设的体制分析:探索 “两级政府、三级管理”新体制·····	(95)
三、上海社区精神文明建设分析:创建 文明社区的三个层面与核心载体·····	(109)
第六讲 现代社区管理基础 ·····	(130)
一、社区管理概念·····	(130)
二、形成社区管理的动力·····	(134)
三、社区管理的机制建设·····	(140)
第七讲 依法开展街道工作 ·····	(146)
一、当前为什么要制定《上海市街道 办事处条例》·····	(146)
二、《上海市街道办事处条例》的起草经过···	(151)
三、《上海市街道办事处条例》的主要内容···	(154)
四、条例实施以来的情况及进一步贯彻 条例的建议·····	(164)
第八讲 上海社区经济的现状与发展 ·····	(167)
一、社区经济的涵义、特点与发展·····	(167)
二、社区经济的作用·····	(172)
三、社区经济发展面临的矛盾与问题·····	(175)
四、发展社区经济的一些思考·····	(177)
第九讲 社区工作者的基本素质 ·····	(181)
一、“两级政府、三级管理”的管理模式	

对社区工作者提出了新要求	(181)
二、社区工作者应有的基本素质	(185)
三、提高社区工作者素质的途径	(190)
第十讲 培养、提高和发展创新创造能力	(196)
一、邓小平理论是马克思列宁主义、毛 泽东思想创造性发展的新阶段	(196)
二、创新创造能力是国家兴旺、民族振兴 的永不枯竭的动力	(198)
三、社会发展的基本形式对创新创造 能力的要求	(201)
四、社会主义市场经济和创新创造能力	(203)
五、创新和创造能力	(206)
六、培养、提高、发展创新创造能力 的方法和途径	(211)
附录一 中华人民共和国城市居民 委员会组织法	(212)
附录二 中国共产党上海市街道工作委员会 工作条例(试行)	(217)
附录三 上海市街道办事处条例	(222)
附录四 中共中央组织部关于加强街道党的 建设工作的意见	(227)
附录五 中共上海市委、上海市人民政府 关于加强街道、居委会建设和社 区管理的政策意见	(235)
附录六 中共上海市委关于加强和改进社区 党的建设工作的若干意见	(241)
后记	(249)

第一讲 当前上海社区工作的形势和任务

施 凯

一、新时期社区建设、管理的重要意义

上海正式提出加强社区建设管理任务是在 1996 年的城区工作会议上。当初,社区是一个新概念,现在已经为全社会广泛接受。为何要提出社区这一概念?为何要加强社区建设管理?这是市委从上海的实际情况出发作出的重要决策。正如黄菊同志所说的那样,加强社区建设管理的任务已经历史地提到上海人民的面前。对加强社区建设的必要性和紧迫性的认识,可从以下三方面来分析:

(1)深化上海经济体制改革,迫切需要加强社区建设管理。随着改革的深化,我们的很多企业面临结构性调整的历史课题。例如:纺织系统原是上海工业的支柱之一,在计划体制下,上海的纺织产品由国家统购统销,市场不成问题。但随着改革的深化,燃料、原料都要到市场上去买,加上上海劳动力成本高,上海传统工业的优势开始丧失,造成大批职工下岗、待岗。这些问题的解决不能单靠企业,因为下岗工人从其年龄、文化结构看,重新进新兴产业的可能性不大,而社区服务却需要大量劳动力,因此再就业要靠街道里弄来共同解决。

这些问题解决不了,上海的进一步改革不可能推进。随着改革的深入,企业的职能也发生了变化,由企业保障转向社会保障。单位只是生产单位,而不是福利单位。人企关系弱化,人与社会(社区)的依赖度越来越高。由此可见,企业改革的深入发展离开了街道里弄的工作就将寸步难行。

(2)经济建设的飞速发展,人民生活水平的提高,迫切要求加强社区建设管理。从人口管理这个城市管理的重点来讲,过去街道、居委会主要管理常住户口的居民,而不是流动人口。现在上海的流动人口约为250万~300万。这种情况过去是没有的,是经济发展到一定水平所带来的。人口的流动性决定了管理的方式不能再简单地以单位为主,必须转向居住地。此外,人民群众的生活水平提高后,对于精神需求也就有了更高的要求。这些精神需求在企业中不可能都得到有效解决,只有到社区服务中去解决。

(3)城市建设的大规模推进,迫切要求加强社区建设管理。这几年上海长高了、长大了,城市管理任务急剧增加,对传统的管理体制提出了挑战。例如:80年代中期,甲肝在上海流行。甲肝的流行表面上是由于食用了不干净的毛蚶而引起的,实质上是向政府发出了信号,上海的公共卫生已经到了失控的状态。不干净的毛蚶进入上海市场,卫生检疫部门没有及时掌握,当发现有这种病毒之后,卫生医疗机构和管理部门无法在最短时间内做出迅速反应,导致病情迅速蔓延。这说明上海的公共卫生单靠市政府、区政府已经没有办法管理,管理的重心必须下移。当初,朱镕基同志在上海工作时

就提出，每个区长都要当好小市长。现在市委也提出，每个街道主任都要当好小区长。

综上所述，市委、市府重视街道里弄工作不是权宜之计，而是从上海的政治、经济、文化、社会发展的实际出发作出的重要决策。因此，街道、里弄工作的成败与否，确实关系到上海继续发展的大局。

二、新时期社区建设、管理的主要思路

1. 突出城市管理这一个重点

上海城区工作的重点已经从城市建设转移到城市管理上来。正所谓“八五”看建设，“九五”看管理。但真正要转变这一观念，并非易事。一是街道的工作要围绕经济工作这个全党全国工作的中心，通过搞好管理、服务来为这个大局服务，再也不能以自己直接办经济作为主业。二是每一级管理组织的分工有所侧重。市政府、区政府主要突出城市建设、经济建设这一重点，城市管理的操作者实际是街道办事处与派驻在街道的各个派出机构，居委会主要是协助政府搞好服务（不是居委会干部自己直接办）。作这样的分工，与各级组织的性质和作用有关。如居委会是自治性群众组织，不具备依法管理的主体资格，所以无权行使国家机关行使的权力。但在实际生活中居委会不只是政府、公安局、工商局、房产局的派出机构，还成了医院、银行、邮局乃至新闻媒体的派出机构。这种状况是不利于提高上海社区工作水平的。要居委会以服务为主，还与居委会贴近群众以及社区服务方便、就近、及时的特点紧密相关。为此，各区和街道应将有限的财力都用到加强居委会

层面的硬件设施上来。街道办事处侧重抓城市管理,是因为上海的行政管理机关设在这个层面上,只有街道办事处与派驻在街道层面的派出机构才具有行使行政管理权的主体资格。不主张街道进入城市建设和经济发展的主战场,是因为街道本身拥有和支配社会资源的能力有限,也不符合城市建设与经济建设在规划、规模效益方面的要求。因此,各级组织应该结合自己的特长,结合自己的功能定位找到自己的工作重点。

2. 加强党建和基层政权建设这两个建设

(1)社区党建。黄菊同志早在1996年初就曾经讲过,我们上海市党建的三年规划只有落实到居民区才算是真正落实。开始,不少同志对这句话是缺乏认识的,认为上海有这么多党组织,为什么落实到居民区才算落实呢?经过三年的实践证明,黄菊同志的判断是相当正确而且富有远见的,这其中蕴涵着重大的政治问题。为什么特别强调要加强社区的党建工作?主要是我们的社会结构发生了重大的变化。

第一、街道、居委会的政治责任空前加重。一是大量社会矛盾集中到社区,街道、里弄客观上已经成了保证全局稳定的第一道防线;二是现代化城市管理,更强调综合管理的作用,街道工作的领域、社会面越来越大;三是人民的安居乐业更多地要通过街道的有效工作来实现,事关人民的切身利益;四是政府职能转变后,大量的社会组织进入社会事务的管理层面,需要加强引导。因此,街道工作的基础作用、保障作用越来越明显,街道、居委会工作无小事,弄不好就会酿成影响全局的大事。在这种情况下,怎能不需要加强党对社区

工作的领导呢？

第二，党在新时期群众工作的方式有较大变化。过去一个习惯就是有困难找组织，这个组织往往是单位的党组织。而在政企不分、党政不分的情况下，许多具体困难，党组织领导批个条子就能兑现。现在随着现代企业制度的推行，党对企业的领导方式有了重大改变，群众工作的手段要作新的创造。随着企业职能的调整，那种以工作单位为主、利用工作时间开展群众工作的格局已经一去不复返，现在群众的宣传、组织、发动、帮助工作在企业中越来越难开展。随着生活保障的社会化，社区逐渐成为群众所依赖的地方。所以，党在新时期的群众工作无论是场所、时间、内容、方法，都有必要进行适当的调整。从这个意义上讲，凝聚力工程出在华阳街道是个偶然，出在街道则是个必然。邓小平同志曾经说过：在新的历史条件下，中国共产党作为一个执政党，它到底是通过组织的权威来行使它的领导，还是通过每个党员在社会生活的各个方面发挥个人的先锋模范作用来体现我们党的领导，这个问题值得研究。这实际上是对我们党在新时期如何改进执政方式提出的重要课题。过去在革命战争年代，从全国范围讲，共产党不是执政党，但是最终赢得了革命的胜利，这其中除了有一条“打土豪、分田地”的正确政治路线外，就是靠共产党人秋毫无犯的人格力量。新时期社区的党组织担负着作为执政党联系群众、教育群众、团结群众的历史重任，如果街道的党组织、居民区的党支部不把这副担子很好地挑起来的话，可以想象将对党巩固执政基础带来什么样的影响。这是一个不可小看的政治问题。

第三,党的自身建设也迫切要求加强社区党建。首先,大量新经济组织的出现,对传统的以行政管理系统为单位设置党组织、开展工作的格局带来了冲击,而且从今后发展趋势看,这些无上级主管部门的企业会越来越多;其次,党员在生产岗位发挥先锋模范作用,越来越多地为现代化的流水线生产和严格的岗位制所制约;再次,大量退休党员关系转到地区,在党员的教育、管理方式上提出了新的问题。这些都说明,党的基层组织建设也面临着改革的重任。

综上所述,市委领导提出加强社区党建,把社区党建作为党建的重要落脚点,并不单单是从充实地区工作力量的角度提出的,而是从党的自身建设和党的执政基础的巩固这一角度出发,有着其十分重大而深远的意义。社区党组织在这方面肩负着十分光荣而又艰巨的历史使命。

(2)加强居委会的建设。居委会是基层政权的基础,是群众实行自我教育、自我服务、自我管理的自治性组织。但这几年居委会的工作职能已经出现了某种“异化”,与广大群众的联系日渐疏远。为此,有必要对居委会的工作体制、工作队伍实行重大的改革。党的十五大已经提出要加强基层民主政治建设,社会公益事业要让群众参与、群众决定。中共中央办公厅已经发文要求加强村民委员会的自治作用,接下来就要研究城市居民委员会的自治作用。根据现代化城市管理的需要,里弄干部队伍又要年轻化、职业化、专业化,但这又与法律相违背。怎样才能做到既加强工作又不违反法律,我们的设想是将议事和执行层面分开,目前先成立

居民议事会,将来结合完善居民代表大会制度,对居委会的组成及职能进行调整。居委会除居委会主任是专职的以外,其他所有的居民委员会的委员都可以由兼职的居民代表担任,现职的居委会干部成为政府聘用的职业化的社区工作者,从而达到既恢复居委会的自治作用,又能完成政府交办工作的目的。这是在城市范围内推行基层民主政治建设的有益实践。

3. 实行三大改革

(1)条包块管,以块为主。条包块管的口号我们已经说了好几年了,但实际上却没有做到,现在的情况是条包不了,块也管不了。如今街道里弄的许多工作都是“两张皮”,这是由于没有分清条包块管的概念所造成的结果。按照城市管理的要求,一个城市的管理有两种不同性质的管理,一种叫专业管理,如工商局的管理、公安局的管理等;另一种叫综合管理,是对专业管理的综合管理。街道办事处不是专业管理的机构,而是综合管理的机构,其综合管理的职责是法律规定的,也是其组织性质所决定的。要重新认识并进一步恢复和加强街道党工委和办事处作为区委、区府派出机关的法定地位,任何不尊重党工委、办事处派出机关法定地位的行为实际上是一种违法行为。所以从理论上讲,不存在街道办事处指挥不了派出机构的问题。街道党工委、办事处是区委、区府在社区处理社会性、群众性、地区性事务的全权代表,其作用与工商局、房产局完全不同。工商局、房产局、环卫局等都是具体操作管理事权的,操作的好与坏应由街道党工委、办事处进行监督。将来的考核不应该是委办局考核街道、居委会,而是区委、区政