

深圳调查

中共深圳市委党校调研报告集
(2006~2007年)

主 编 汪开国
副主编 杨朝仁



深圳出版发行集团
海天出版社

深圳调查

中共深圳市委党校调研报告集

(2006~2007 年)

主 编 汪开国
副主编 杨朝仁



深圳出版发行集团
海天出版社

图书在版编目(CIP)数据

深圳调查 / 汪开国、杨朝仁 主编. —深圳: 海天出版社, 2008. 7
ISBN 978-7-80747-268-1

I. 深… II. ①汪… ②杨… III. 社会调查—调查报告—深圳市—2006~2007 IV. D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第097792号

深圳调查

SHENZHEN DIAOCHA

责任编辑 杨五三
何志红
封面设计 贺云帆
责任技编 钟愉琼

出版发行 海天出版社
地 址 深圳市彩田南路海天综合大厦7-8层 (518033)
网 址 <http://www.htph.com.cn>
订购电话 0755-83460137 (批发) 83460397 (邮购)
设计制作 深圳市线艺形象设计有限公司 Tel: 0755-25135488
印 刷 深圳市希望印有限公司
开 本 889mm × 1194mm 1/16
印 张 20.25
字 数 466千字
版 次 2008年7月第1版
印 次 2008年7月第1次
印 数 1-3000册
定 价 90.00元

海天版图书版权所有, 侵权必究。
海天版图书凡有印装质量问题, 请随时向承印厂调换。

前言

2006年10月,我校(院)编辑出版了《深圳调查——中共深圳市委党校调研报告集(2000~2005年)》。该文集主要收集了2000年至2005年我校教研人员的部分调研报告,共计32篇。这些课题有的是全国党校、全国行政学院系统的重大调研课题,有的是深圳市委、市政府的重大调研课题,有的是我校与有关单位联合展开的调研课题。根据本文集编辑宗旨,纯学术性的理论文章概未收入。

2006年以来,深圳经济特区以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以科学发展观统领全局,坚定不移地走中国特色社会主义道路,各项事业取得长足进步。党的十七大的胜利召开,为深圳的未来发展进一步确定了指导思想和理论体系,明确了战略部署和核心目标。解放思想、改革创新、争创一流,用世界眼光和标准推动发展,加快推进改革开放和制度建设,加快推进产业升级和自主创新,加快推进深港合作和国际化城市建设步伐,加快提升城市品质和生态文明,加快改善民生和促进社会和谐,率先探索完善中国特色社会主义制度模式,努力实现经济发展质量、效益与速度相统一,经济、政治、文化、社会建设“四位一体”协调发展和人的全面发展,始终是深圳市委、市政府的工作中心和战略重点,也是深圳经济建设和社会发展的主旋律。在十七大精神的指引下,深圳积极创新发展模式,探索发展道路,加快转变经济发展方式,效益深圳建设迈上新台阶,国家创新型城市建设取得新进展,城市现代化建设呈现新面貌,改革开放迈出新步伐,和谐深圳建设取得新成果,在中国社科院等权威机构公布的科学发展、和谐发展、城市综合竞争力等评估报告中,深圳均名列内地城市榜首。站在历史的新起点上的深圳,正努力朝着争创中国特色社会主义示范市和具有中国特色、中国风格、中国气派的国际化城市的目标迈进。

党校是党的思想理论建设和哲学社会科学研究的重要力量,是宣传党的理论、路线、方针、政策的主阵地。围绕党委政府的中心工作和经济社会发展中的重大理论和现实问题开展研究是党校工作的重要方面。运用马克思主义的基本原则,围绕改革开放和现代化建设中的重大理论问题和实际问题,调查研究,总结经验,探求规律,提出对策,为党的理论创新服务,为提高教学质量服务,为社会实践服务,为党委和政府的决策服务,是党校理论研究的基本特色和侧重点。近年来,随着党委政府决策不断走向科学化、民主化、规范化,党委政府对党校的理论研究和智力支持需求越来越高,党校在党委政府决策咨询方面发挥作用的空間越来越大。积极回应时代和事业发展的这一需求,从党委政府的决策需要和经济社会发展需解决的实际问题出发,深化对现实问题的研究,

不断提高党校在哲学社会科学研究领域和党委政府决策咨询方面的地位，不断开拓哲学社会科学发展的新境界，为实现科学发展和社会和谐提供更高质量的决策咨询和智力支持，是我校这两年理论调研和社会调研的重点。

我校和分校的教研人员积极投身深圳社会实践，以中国特色社会主义理论体系为指导，以深圳经济特区的现实生活实践为素材，周密制订计划，严谨确立课题，深刻观察现实，深入调查研究，从社会经济发展与国际化城市建设、和谐社会建设与社区治理、基层党的建设与干部教育等方面获得了一批可喜的研究成果。目前收入本文集的调研报告，共计31篇，内容涉及社会学、政治学、法学、经济学、行政学、党的建设、文化建设等学科以及国际化城市建设、公民社会与社区治理、干部教育规律、外来劳工生存与发展等热点问题。由于篇幅的限制，我们对2006年以来的调研报告进行了筛选，从中辑录了有代表性的31篇。这些调研报告中，有一些质量较高，对党委政府决策咨询和社会实践产生了积极影响。如研究报告《深圳建设国际化城市要突破的思想障碍与工作重点》，是根据省、市委部署的“以新一轮思想大解放推动新一轮大发展大跨越”解放思想大学习、大讨论活动提出的重点调研课题。报告从与新加坡、中国香港、首尔、洛杉矶、伦敦、纽约等发达国家和地区的比较中系统客观地论证了深圳在经济发展、自主创新、城市管理、社会建设、法治水平、文化软实力、生态建设、民生福利等方面存在的差距，为政府制定相关政策提供了依据，得到党委政府部门的一致肯定。又如《促进产业优化升级，走高质量经济发展道路》调研报告，是深圳市政协委托我校承担的一项重点调研课题。报告从深圳如何“面向全国以服务创造发展新空间”这一要求出发展开调研，深入分析深圳遇到的以土地、人口、资源、环境“四个难以为继”困难和对经济发展的严重制约，指出深圳寻求产业优化升级的最佳路径是必须走高质量经济发展道路，提出了深圳产业向高质量经济模式转型的对策思路，引起了市委市政府市政协的高度重视和肯定。文集中占篇幅最多的是关于和谐社会建设与社区治理方面的调研报告。这源于我校根据中央党校领导同志委托的构建和谐社会调研专题和深圳市委关于“建设和谐深圳、效益深圳”的决定组织的专题调研。2007年，学校组织本校及分校教研人员就此在全市范围内开展了系列调研，从社区治理模式、社区管理体制与运行机制、街道办事处职能定位、社区法治建设、社区文化建设、生态社区建设以及农民工管理体制创新、外来劳工状况与和谐社会建设、构建社会矛盾化解机制等等方面入手，从社会最基层倾听、了解、剖析构建和谐社会应该解决的问题。通过大量实地调查研究，既形成了具有实际意义的政策建议，又极大地丰富了教学素材，开设了若干富有现实意义的专题课程，促进了党校教育理论与实践的结合和教学科研的一体化。如调研报告《深圳社区治理的现在与未来式——兼论社区治理的三要素与三种模式》，曾在《深圳特区报》全文发表，其提出的社区治理要素与模式，深刻分析了深圳社区治理的现状和问题，展望了社区治理的未来景象，具有较高的理论概括意义。

目 录

第一篇 和谐社会建设与社区治理

1. 深圳社区治理的现在与未来式——兼论社区治理的三要素与三种模式	2
曾宇青 余文烈	
2. 深圳社区管理模式探索与经验启示	10
严红梅 林祥	
3. 深圳社区法治建设调研报告	25
熊哲文 朱兴有	
4. 深圳市街道办事处职能定位调研报告	41
胡冰	
5. 深圳社区文化建设调查	52
许剑波 徐志青	
6. 创建符合国际水准的城市生态社区——深圳市生态社区建设的调研	65
申勇 袁晓江 张岩鸿	
7. 福田区社区体制及运行机制调研	77
左建	
8. 罗湖区社区建设调研报告	89
黄建彬	
9. 盐田区构建和谐社区的实践与思考	97
董兵团 叶萍 兰峻 徐亚利	
10. 宝安区城市化社区宣传工作调研报告	110
曾祥委	
11. 深入贯彻落实科学发展观,推进我市农民工管理体制创新	125
谭刚	
12. 深圳外来务工状况与和谐社会建设	129
杨小平 熊震	
13. 深圳市构建社会矛盾化解机制的探索和实践	143
沈杰	

第二篇 城市建设

14. 建设资源节约型住宅区——破解资源难以为继的有效载体	150
市委党校2007年中青班“资源‘难以为继’问题”课题组	
15. 优化人口素质结构 推动解决深圳人口难题	156
市委党校2007年中青班“人口‘难以为继’问题”课题组	
16. 提升我市旧工业区土地利用效益的政策建议	163
市委党校2007年中青班“土地‘难以为继’问题”课题组	

17. 以绿色大运为契机 全面推进生态市建设 ——兼论深圳破解“环境‘难以为继’问题”的思路和对策·····	169
市委党校2007年中青班“环境‘难以为继’问题”课题组	
18. 中心区会衰落吗——关于中心城区的调研与思考·····	177
袁晓江	

第三篇 基层党建与干部教育

19. 深圳社区党建情况调研报告·····	190
刘琳 王连喜	
20. 深圳社会工作者人才队伍建设的现状、问题与推进 ·····	200
罗归国 路云辉 易永胜 孟伟 刘娅 姜智红	
21. 龙岗区“两新组织”党建工作与属地管理研究·····	212
芮和	
22. 南山区基层人才培养战略调查报告·····	223
梁宏 吴玢锋 姜铁敬	
23. 干部成长规律问题研究·····	230
陶永欣 张岩鸿 胡昌云	
24. 针对干部培训需求 探索党校教学规律·····	238
陶卫平 傅洁 谢卫红 郝征锋 曾葆	
25. 香港公务员能力提高培训情况调查及启示·····	257
梁宏	

第四篇 社会经济发展与国际化城市建设

26. 深圳建设国际化城市要突破的思想障碍与工作重点·····	270
市委党校课题组	
27. 促进产业优化升级,走高质量经济发展道路·····	275
杨朝仁 袁晓江 申勇 董建中 张岩鸿	
28. 论以世界级大都市为导向的深港合作目标·····	288
谭刚	
29. 深港合作:发展历程与总体评述·····	296
谭刚	
30. 借鉴洛杉矶经验建立深圳品牌服务业——在美国洛杉矶学习的思考·····	305
袁晓江	
31. 深圳自主创新能力调查和分析·····	310
袁晓江	

第一篇

和谐社会建设 与社区治理



深圳社区治理的现在与未来式

——兼论社区治理的三要素与三种模式

曾宇青 余文烈

我国的社区治理研究者多以政府、社会两要素来概括和描述社区治理模式,本文认为两要素不能完整描述社区治理模式的内涵,应该以政府、企业、公民三要素研究和描述社区治理模式。本文以深圳为研究范例。

深圳的社区治理活动经过多年的实践,已经形成了一些典型模式。这些模式有的在全国范围内已经产生一定影响。本文在对深圳社区治理活动进行深入调查研究的基础上,梳理出三种典型模式,并通过学理分析抽象出社区治理的“三要素”。深圳社区治理的三种模式展示了深圳社区治理的现状与未来发展趋势。社区治理的“三要素”是政府、公民和“企业”(社区服务组织)。我们认为,三要素说是目前学界所关注的两要素说(政府、社会)的深化与发展,可以丰富社区治理理论。

一、深圳社区治理的三种模式

经过深入广泛的调查和研究梳理,我们认为目前深圳的社区治理有三种典型模式,即居民参与型治理模式、“企业”主导型治理模式和行政引导型治理模式。下面分别以深圳社区中的三个典型案例来展示这三种模式。

(一)居民参与型治理模式

这种模式的特点,一是“居民”这一要素的作用在治理过程中发挥得非常突出,成为三要素中的核心要素;二是政府对居民参与起到“导航”作用,认真对待,大力支持,细心引导;三是“企业”积极“划桨”,并主动接受居民监督调控。深圳南山区的“月亮湾模式”是这种模式的典型。

月亮湾模式的实际情况集中地展示上述三个特点。

第一,居民的参与能力很强。月亮湾片区是由月亮湾花园等12个住宅小区组成的大社区,共有5万多居民。该社区的交通、污染、治安等问题比较突出。为了更有效地解决这些问题,月亮湾片区12名业主委员会主任或负责人,担当起了由该片区选区产生的区、市两级人大代表的义务联络员,以“月亮湾片区人大代表工作站”的名义开展工作,负责收集月亮湾片区12个住宅区的社情民意,并以书面报告形式送交有关人大代表,在此基础上,人大代表行文送交相关政府主管部门。2004年工作站多次与政府沟通,办好了50件居民提交的事情,2005年办了30来件。



第二,政府部门与居民良性互动。对于月亮湾片区的问题,有关政府部门也意识到了问题的错综复杂,感到若不能建立起与居民的有效沟通渠道,势必会影响社区的稳定。因此,政府以文件等形式支持工作站正式开展工作,各部门对工作站的要求都比较重视,因而社区的问题得到有效解决,居民的诉求得到较好满足。

第三,“企业”自觉接受居民监督。该片区有12个商业住宅小区,住宅小区引进了物业服务公司,并且基本上都建立了业主委员会。作为社区服务组织的物业服务公司(我们统称为“企业”)直接参与了社区治理,“企业”成为社区治理的重要要素之一,其角色是反映社区居民的要求和意愿,接受顾主的委托和监督。月亮湾片区的物业服务公司能够较好的接受业主的委托和监督,按照业主的意愿运作。

(二)“企业”主导型治理模式

这种模式的特点,一是“企业”的“划桨”作用在治理过程中发挥得非常突出,物业服务公司的工作做得非常好。二是居民乐于接受物业服务公司的安排,积极参与社区公共事务的管理和各种文体活动,充分享受其中的乐趣,而不用自己花费很多时间、精力去策划和操办。三是政府积极引导和大力支持。政府对社区活动比较满意,给予一定的政策支持以观效果,对于一些成功的做法及时总结经验并推广到更多社区。深圳福田区的莲花北社区是该模式的典型。

莲花北模式被《人民日报》称为“莲花北样本”。^①莲花北是个拥有5800多户、3万居民的大社区,物业服务公司于1994年随着居民入住而入主该社区。该物业服务公司的管理理念是:为业主提供零缺陷的服务。物业公司拥有多项深具影响力的物业管理创新:首创了准军事化的治安队管理,其文明执勤的做法,在全市迅速推广;首创住宅区自行车、摩托车封闭区保管,大大减少了车辆丢失;首创住宅装修纠察队,确保违章装修处理率100%;首创大型系列文艺活动与日常娱乐活动相结合,使社区文化丰富多彩;首创员工先培训后上岗,员工素质有了保障;首创10%的员工淘汰制,竞争机制贯彻始终;首创老年义务治安联防队,安全保障大大提高;首创屋村事务助理责任制,摸索出一套大型屋村协调管理的有益经验等等,成为社区的“万能”的服务者、管理者。

由于“企业”的突出表现,莲花北片区的基层政府组织居委会(还未实行“居社分离”)已经从原先担当的许多管理和服务事务中解脱出来。像流动人口管理、计划生育工作、劳动就业服务等,虽不属于物业管理服务的范围,但物业公司积极想办法以物业管理创新的方式提供服务。这种服务得到政府和居民的肯定。所以,莲花北片区原有的4个居委会,目前已经合并为一个,精简了政府机构和人员。

这种模式,从政府的角度看,政府的社区行政管理落实了;从“企业”角度看,“企业”的品牌形象树起来了;从居民的角度看,居民的需求较好的得到了满足,可谓皆大欢喜。

(三)行政推动型治理模式

①胡谋、王伟:《走近企业化社区管理——耐人寻味的“莲花北样本”》【N】,《人民日报》2005年6月7日第10版。



这种模式的特点,一是政府的推动作用比较突出;二是居民参与的积极性初步被调动起来;三是在政府的推动下“企业”积极“划桨”。深圳市盐田区的“盐田模式”即是典型。

“盐田模式”是城市化进程与社区治理制度创新相结合的产物。1992年,盐田区(市辖区)进行了一次“城市化”,将农民转变为城市居民,而行政村也就变成了居委会。1999年,盐田区各社区居委会从村股份公司中脱钩,从而使社区中的居民力量与“企业”(股份公司)力量相互独立。2002年,盐田区政府对社区管理体制进行调整,原来由居委会一并承担的自治、行政和服务职能改为由社区居委会、社区工作站、社区服务站三个机构承担。但是此时的社区工作站和社区服务站是社区居委会的下属机构,组织结构上依然是在社区居委会的框架之内。这样,有关社区的行政、服务等职能仍然需要通过社区居委会,社区居委会行政化的问题并没有得到根本解决。2005年,盐田区根据深圳市委、市政府出台的《深圳市社区建设暂行办法》和《深圳市社区建设发展纲要》等文件,实行社区工作站与社区居委会分设的新型社区治理体制:社区工作站从社区居委会中分离出来,成为街道办事处下辖的政府基层办事机构,其工作人员属于政府雇员,负责推动政府职能向社区的延伸;而社区居委会则是居民自治组织,其成员由社区居民(包括户籍居民和非户籍居民)直接选举。这一年,盐田区的17个社区,由选民推选出632名居委会初步候选人,确定正式候选人183人,经过选举程序,选出了120名社区居委会成员(由政府发给每人每月500~800元的津贴)。^①这样,社区居委会与社区工作站是相互独立的,这是“盐田模式”的一大亮点。为了发挥新居委会的作用,政府赋予居委会评议政府工作的权力。2006年,盐田区社区治理体制改革项目获得第三届“中国地方政府创新奖”,得到了各方面的肯定。目前,盐田区政府希望以某种制度形式将居委会与区人大和政协相衔接,进一步发挥居委会的作用,推动基层民主的发展。可以看出,盐田区社区治理的制度创新为居民、“企业”和政府积极互动、共同参与社区建设开辟了广阔的道路。

二、 社区治理结构是三要素而不是二要素

我国的社区治理研究者多以两要素来概括和描述社区治理模式。正如学术界发表的综述文章《我国城市社区治理结构研究综述》所指出,学者们从两个方面(政府、社会)研究社区治理结构,提出了三类模式,即强政府强社会的政府主导型治理模式,社区主导与政府支持的小政府大社会的自治型治理模式,政府推动与社区自治相结合的合作型治理模式。^②这些模式的结构都是以“政府——社会”两要素来描述。

我们通过对深圳社区治理的实证研究以及对深圳典型模式的学理分析得出的结论认为,社区治理是政府、居民和“企业”(社区服务组织)三要素的相互作用。我们认为,“三要素”说更能表达社区治理结构的关键要素,同时表明社区治理的实质。为什么这样说呢?我们尝试把三要素与两要素进行一些具体比较。

第一,从社区治理的主体和动力看。社会是一个宽泛的概念。有“社会”的地方不仅有群体,而且会有政府机构、非政府组织等等。这样,严格地说政府与社会就不是一一对应的范畴,政府已经包含在社会之中。另一方面,讲“社会”如果不讲“群体”(在城乡社区,

① 参见欧阳剑:《深圳社区居委会直选的城市化逻辑》,《南风窗》杂志2006年8月7日。

② 张宝锋:《我国城市社区治理结构研究综述》,《华北水利水电学院学报(社科版)》2006年第1期。



“群体”就是居民),社会就是一个空壳。再从社区治理的主体来讲,社会是个抽象的概念,不是能够与政府互动的实体性主体,实体性主体应该是社区居民。因此,抛弃抽象的“社会”概念,用“公民”概念取而代之,更能表明社区治理的真实主体和动力源泉。

第二,从社区治理的目标看。我国当前的社区治理实际上是在进行一种制度创新。按照我们的理解,这种制度创新的组织形式是使社区居委会回归基层群众自治组织法律地位,强化其自治功能,扩大社区居民的自治能力;制度创新的目标是在改制的过程中实现双重效果:政府既“还权于民”,同时又可以从市场机制和社会自治解决的事务中解脱出来,推动这部分政府职能的社会化。从“还权于民”和民主自治的角度讲,使用“公民”或者更为具体的“居民”概念,比使用“社会”概念更加准确,更能说明社区治理的实质。此外,通过考察政府与居民在社区治理过程中互动的状况,还可以真实地看到社区治理的现状和未来发展趋势,并从中总结经验教训,采取改进措施。

第三,社区治理结构要素中为什么需要社区服务组织“企业”这一角色?这是因为:政府还权于民,政府机构要从原先承担的一些居民管理事务中解脱出来,需要社区中的一些机构组织接管这些事务。本来,社区居民实行民主自治,自我管理、自我服务,这些事务应该由社区居民组织来接管。但是,目前我们的居民基本上都是“单位”人,他们每天需要上班,没有足够的时间来策划、操办社区公共事务。不过,他们可以把一部分这样的事务委托给相关的组织机构去办理。这样,作为社区服务组织的“企业”的角色就应运而生了。从以上介绍的前两种社区治理模式,尤其是莲花北模式中可以看到,“企业”在社区治理过程中发挥了重要的作用。“企业”不是社区居民的婆婆,而是忠诚的优秀管家。“企业”服务的积极性、主动性和创造性,对社区治理的成效起了重要作用,因而他们树立了自己的品牌,得到了政府的首肯,赢得居民的信任和满意,成为推动社区治理深入发展的重要因素。

也许有人会问,如果“企业”的角色没有发挥得像在莲花北模式中的那样出色,甚至做得很糟,那么这个要素是否就可以忽略了呢?我们的答案是否定的。恰恰相反,这个问题反映了“企业”在社区治理中的重要性,“企业”的工作没有达到要求,恰恰需要我们去研究探讨如何发挥“企业”的角色。当然,本文中的“企业”不单单指物业服务公司,其他的社区服务组织诸如社区卫生医疗机构、劳动服务站、文体活动站等等,都属于“企业”的内容。至于这些不同的组织中谁来“当头”,承担社区治理的总体策划,把大家拧成一股绳,形成一种重要的推动力量,则在不同的城市和社区可以根据不同的情况去处理。社区服务组织的费用,居民个人接受服务的,原则上是居民自己付费。一些属于社区公共事务和公益事业的,由于我国的财政税收的具体情况,社区目前没有自己的财政收入,总的来说应该由政府拨款支付或是加以补贴。目前深圳市、区政府为了发展社区建设,每年都拨付了大笔款项,不仅是公共基础设施由政府投资建设,就是一些服务项目如社区文化、体育、卫生服务等,也是采取政府购买、企业运作的方式向居民提供。

第四,国际社会社区治理突出三要素的启示。20世纪90年代以后,欧洲国家的城市社区出现了很多新问题,例如失业群体聚集、住房紧张、吸毒、卖淫、民族排斥、不良青年帮派等等。种种情况表明,仅仅依靠政府的力量和资源已经无法应对复杂的社区问题,政府面临着需要放手给社会部门、聚敛更多社会资源来解决新问题的局面。由此,城市治理的重心



下移到了邻里社区层次,社区治理也因此成为学术讨论的关键词。经过多方探索,在新的社区治理中形成了政府、各种组织、居民三股重要力量。三者采取伙伴性的合作关系建设社区,取得了较为理想的效果,并产生了三种合作模式:一是以政府部门为主导、联络其他伙伴方、拓展更多公民参与渠道的合作治理模式;二是以公共部门、私人部门、志愿组织以及社区组织之间的平等合作为基础的治理模式;三是以居民为主体组建合作伙伴的治理模式。

① 这种成功的社区治理模式给予我们的启示是:政府和居民是社区治理中当然的主体力量;但仅仅有政府和居民还不够,还需要作为第三方的“组织”;社区治理的成功是三种力量相互作用而又“合作”推动的结果。“组织”承担了政府想从中解脱而居民想承担又力不从心的事务,并提供了部分资源,是社区治理中同样不可或缺的角色。不过,这里的“组织”的范围过于宽泛,与我们提出的三要素中的“企业”还是有所不同。在还没有发展成为“丰裕社会”的我国,要找到一种能够长期、稳定地推动社区治理工作的义务团体或志愿组织是比较困难的。而作为社区服务组织的物业服务公司这类“企业”,其服务是收费的。但也许正因为“企业”服务是收费的,作为企业他们希望长期经营下去,因此能够充当长期的、稳定的角色,如果能够发挥其积极性、主动性和创造性精神,就可以成为社区治理的一种重要的推动力量。

综上所述,我们认为“三要素”说更能说明社区治理的实质,展示社区治理的现在和未来。在“三要素”说中,社区治理的主体力量更加具体确切(政府、居民、“企业”),解决问题的方式和路径更加清晰(把相关的事物委托社区服务组织“企业”去处理),目标更加明确开放(目前确立的目标是政府还权于民,居民自我管理自我服务,不过社区治理的目标是开放式的,这点下面将有更多论述,但是无论如何,“三要素”说都表明其基本原则是社区居民当家作主)。

三、社区治理的现在与未来

深圳社区治理的三种典型模式,代表了社区治理的现状,也显示了社区治理的未来。

在三种模式中,“盐田模式”是根据深圳市委、市政府出台的《深圳市社区建设暂行办法》和《深圳市社区建设发展纲要》等文件对社区治理的总体规划 and 制度设计推动发展起来的。应该说,“盐田模式”是一种比较理想的制度创新。其最大的特点是妥善地处理了行政权与自治权的关系,行政权交社区工作站,自治权交社区居委会,社区服务权交社区服务机构。这样,基层政府部门摆脱了部分管理事务,增强自身的执政能力和行政能力;社区居委会回归了基层群众自治组织法律地位,强化了自治功能,淡化了政府管理色彩。在明确了各自的角色和职责的基础上,政府部门、居民和居民组织、社区服务机构都积极地参与到社区治理之中,新的社区治理体制和机制也相应建立起来,如社区选举机制、社区管理机制、社区服务机制、社区养老扶贫机制等等。可以看出,这种制度设计已经展示了社区治理的美好未来,同时奠定了十七大报告所提出的发展基层民主政治这一伟大工程的基础(其中,盐田区政府试图以某种制度形式将居委会与区人大和政协相衔接的举措也是值得称道的)。

不过,由于盐田区的城市化进程的现实情况,其社区发展状况相对老城区来说还是显得

① 马卫红:《欧洲国家社区治理模式对我国社区建设的启示》,《理论与改革》2007年第3期。



不够成熟。因此,“盐田模式”的美好蓝图目前还是靠“政府推动”,而月亮湾模式和莲花北模式则表明居民的主体作用和“企业”的服务角色已经登上舞台在充分展示了。

另一方面,我们也不同意把“盐田模式”描绘成“强政府、强社会”的式样。在“盐田模式”中,“政府推动”特征只是表明一种现状,是制度创新初期阶段政府应该发挥的作用。“强政府”不应当当作目标,社区治理的目标应当是实现居民自主自治,真正实现“小政府、大社会”。政府不是“婆婆”,不需要事事干预“管教”,政府的功能是“导航”。居民只要在不违反法律法规的前提下,其各种活动和组织形式都是被认可的。但其中难免有“出格”的地方,这就需要政府从大局和长远的利益出发加以引导。

那么,我们需要建设一个什么样的社区呢?当前的社区治理还需要从哪些方面加大力气呢?

(一) 我们需要建设一个什么样的社区?

我们认为,根据十七大报告和《深圳市社区建设发展纲要》等文件的精神,我们应该建设一个这样的社区:

——建设一个公民社会。公民社会也称市民社会、民间社会,政治学意义上的公民社会是指公民通过自愿结社、自主自治而形成广泛的共同体。培育公民社会的意义重大。首先,建设社会主义政治文明,扩大社会主义民主,是十七大报告对全面建设小康社会所提出的新内涵新要求,而培育公民社会,是建设社会主义政治文明的基础。第二,培育公民社会,有利于发展社会的集体意识,弘扬传统美德,推广社会主义核心价值,同时可以培育公民的自主、自立、自卫、参与(公共事务管理)、尊重(他人)、关爱(老弱病小)、宽容(面对不同利益相互碰撞时的求同存异)、监察(政府的施政失当)等良好品格。第三,在社会主义制度下,有一个成熟的公民社会,许多社会生活中的事情可以在公民之间自行解决,国家就可以集中精力考虑重大的发展战略问题,真正做到“小政府、大社会”。

社区是小社会,社会是大社区,社区建设是培育公民社会的基础。把培育公民社会的目标当作社区建设的任务之一,把社区建设当作培育公民社会的舞台,可以达到一箭双雕的效果。公民社会发育成型,居民的“公民意识”得到升华,社区建设发展纲要的目标自然就水到渠成了。

——建设一个和谐社区。党的十六届六中全会作出了“构建社会主义和谐社会”的重要决定,十七大报告指出“社会和谐是中国特色社会主义的本质属性”,社会主义和谐社会的建设已经轰轰烈烈地展开。社区是社会的细胞,和谐社区是和谐社会的基础。构建和谐社会的任务包括:“基本公共服务体系更加完备,政府管理和服务水平有较大提高”,“全民族的思想道德素质、科学文化素质和健康素质明显提高,良好道德风尚、和谐人际关系进一步形成”,“社会管理体系更加完善,社会秩序良好”等等,^①这些内容都与社区建设密切相关,应当作为当前社区建设的基本目标,把相关的任务结合到社区治理的工作之中。建设和谐社区不仅是社区治理的一个目标,而且也是实现社区治理目标的前提和基础。

——建设一个社会主义民主政治基础性工程基地。十七大报告指出:“人民民主是社会

①《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,《人民日报》2006年10月12日第1版。



主义的生命。”这是在党的文献中第一次将人民民主提到关系社会主义生命的高度。社会主义民主就是人民当家作主,发展基层民主是发展社会主义民主政治的基础性工程。十七大报告就“发展基层民主”作了专题论述,指出:“人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督,对干部实行民主监督,是人民当家作主最有效、最广泛的途径,必须作为发展社会主义民主政治的基础性工程重点推进。要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”^①这些论述指明了发展基层民主的重大意义、基本作用、发展领域、基本要求等重大问题,回答了为什么要发展基层民主、发展什么样的基层民主、怎样发展基层民主等重大问题。有必要重申的是,这段论述中已经表明“城乡社区建设”是发展基层民主的基本单位。搞好社区治理,发展直接参与的基层民主,不仅可以让民众直接参与和行使民主权利,做好自己的事情,而且可以从中体验民主的程序,领会民主与“共识”、民主与集中的关系,加深对党和政府一系列方针政策的理解,更加自觉地贯彻执行。

过去,许多人包括部分学者和领导干部,没有突出社区治理中发展基层民主的重要地位,就治理谈治理,内容和目标具有很大局限性。十七大报告使我们社区建设的目标更加明确,内涵更加丰富,我们应该把发展社区基层民主作为发展社会主义民主政治的基础性工程认真对待。

应该指出,社区治理的目标是开放性的,它将随着时代的发展而发展,而升华。

(二) 当前社区治理需要从哪些方面加大力气

我们认为,社区治理的综合目标已经确立,路径也已清晰,《深圳市社区建设发展纲要》等文件对社区治理的总体规划 and 制度设计方案是可行的,这些规划和设计在盐田区的“试验”得到学界和政界的众口称赞,当前需要做的,是从如下方面加大力度做好推动工作:

——加大基础设施建设和资金投入。让全体人民共享改革和建设的成果,这是我们党和政府发展经济的主要目的。让全体人民充分享受成果,最有效的方式就是发展公益事业,扩大公共服务,加大公用设施建设,尤其是社区在这些方面的建设,因为社区的建设可以让全体居民直接分享其中的便利。另一方面,由于传统体制的关系,人们习惯于充当工作单位的“单位人”,因为“单位”才有公共资源,可以维系组织关系,而社区没有任何资源,对居民没有吸引力。因此,政府加大对社区的投入,也是吸引居民参与社区治理的一种方式。如前所述,深圳市、区两级政府已经投入大量资金用于社区基本建设和为居民购买服务。我们认为,今后还要在财政预算上加大这方面的投入。根据社会的发展趋势,未来的社区将会承担越来越多的功能。十七大报告提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,其中许多方面,诸如“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”等等,都可以以社区为单元来贯彻落实。

——加强“企业”规范管理。这里的规范有两层意思,一是企业自律的规范,另一层是政府对“企业”活动的规范。实践证明,加强“企业”规范管理,发挥物业服务公司的积极

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜,为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗》,《中国共产党第十七次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2007年版,第29页。



作用,是社区治理富有成效的重要因素。在深圳,从1989年开始政府就已经将社区公共管理的主要职能委托给物业服务公司。经过多年的规范管理的探索,物业服务公司在社区公共管理方面发挥着越来越重要的作用。根据在深圳市宝安区新安街道的调查发现,优质的物业服务公司所服务的社区,其安全文明程度相当高。这样,政府基本满意,居民基本满意,认可了物业公司所提供的公共服务,而物业公司也进一步发挥主观能动性,在社区治理中发挥主导作用。这就是“企业”主导型治理模式形成的基础,我们在深圳南山区可以看到大量这种社区治理模式的样本。今后,还可以继续发挥和扩大“企业”在社区建设中的积极作用,比如社区居民就业、社区终身教育事业、社区慈善事业、社区养老服务和义工服务等等,都可以让“企业”去运作。

当然,“企业”的服务也有不尽人意的地方。一些社区的物业服务公司收费高但服务质量差,这就引发了物业公司社区居民的矛盾。我们在调研中看到,福田区景洲大厦原来的物业服务公司,不仅提供的服务在质和量上都不能满足业主的需求,而且还侵吞了业主的物业维修基金。居民在业主委员会的领导下,通过长期的维权活动,才炒掉原来的物业公司,收回40多万元物业管理基金,另外选聘其他服务公司。因此,政府可以继续出台规范管理的文件加以引导。这种“规范”还应该包括诸如《物权法》出台以后社区内的停车场、楼宇地下层和附属建筑物等场所的权益归属问题,应当尽快确认物权归属与使用方式,这样也便于物业公司规范管理。

——加大力度调动居民积极参与。社区治理的成功与否决定于社区居民的参与程度。但是,尽管学界和民间都有不少人士呼吁发展公民社会,实际的民众参与热情却并非如同倡导者所期待的那样高。究其原因,一方面可能是我国的经济社会正处于快速发展的“转型期”,劳碌繁忙的人们还无暇顾及市民社会的事务。另一方面,习惯于充当“单位人”的居民由于与社区的利益关系还不是十分密切,因而也缺少积极参与的动力。不过我们相信,随着经济社会的进一步发展,市民自主意识的提升,以及居民与社区利益关系的日趋紧密,居民关心社区事务,参与社区建设的热情将会越来越高。但是在现阶段,调动居民的积极性还是需要政府部门以及其他社会组织的大力宣传并结合某种激励,以便加快速度落实完成社区治理的目标。实际上,无论是建设全面小康社会,还是建设和谐社会,落实到城乡社区都是最优的发展战略。而这就需要全体居民的积极参与。

我们相信,深圳的社区治理工作,如同深圳的改革开放热情一样,同样会走在全国的前列。

中共深圳市委党校邓小平理论研究中心课题组

课题组组长:余文烈

课题组成员:曾宇青

执笔:曾宇青 余文烈



深圳社区管理模式探索与经验启示

严红梅 林祥

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,是社会的最基本单元,是城市的细胞,是各种群体的聚集点、各种社会组织的落脚点和各种利益关系的交汇点。随着改革开放的深入推进,经济社会转型的加速,城市居民由“单位人”转变为“社会人”,社区在开展城市管理和社会建设、协调社会利益关系、巩固党的执政基础、构建社会主义和谐社会中的地位和作用越来越重要。加强社区建设是深化城市基层管理体制、促进城市经济社会发展、密切党和政府与人民群众的联系、提升居民生活质量的有效措施。

深圳在农村城市化进程中,一直在探索如何进行社区管理,出现了各种具有特色、富有成效的管理模式,有必要进一步总结、提高与推广。党的十七大非常重视基层组织建设和社区工作,提出社区工作需要“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动”。这一思想是我们搞好社区建设、探索社区治理模式的指导方针。

正是基于以上背景,本文通过对深圳社区管理模式的调研,总结我市社区管理经验,就如何进一步健全完善深圳社区管理模式,贯彻落实十七大报告精神,把社区建成管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,提出相应建议和对策。

一、深圳社区建设概况

深圳全市共有55个街道,632个社区,平均每个社区约2万人。社区工作人员8000多人,其中工作站3000多人,居委会5000多人。近年来,深圳市委市政府全面落实科学发展观,紧紧围绕构建“自治好、管理好、服务好、治安好、环境好、风尚好”的平安和谐社区目标,以“基层基础年”和“城市建设年”为契机,将社区建设作为社会管理和公共服务的重要内容,真正将人力、财力、物力、精力向基层倾斜,切实加强对基层的管理和服务,全面推进“六好”平安和谐社区建设,逐步形成了以社区党建为龙头,以公共管理和群众自治为重点,以拓展社区服务、维护社区稳定、美化社区环境、树立文明风尚为主要内容,政府主导、民间组织和社区居民共同参与的社区建设新格局。同时,针对社区工作中存在的不足和问题,在借鉴各地工作经验的基础上,积极探索新时期推进社区工作的新途径、新方法,为和谐社区建设做了大量积极的有益的探索。

(1)在体制建设上,注重政策先行,健全机制。首先,建立了组织机构体系。各级各部门将社区建设作为构建和谐社区的基础工作。市、区两级都成立了社区建设工作委员会,市、区主要领导任负责人,各相关部门为成员单位;同时还成立了社区建设工作办公室,配备了专门的编制和人员,增强了社区建设的工作力量。其次,健全了政策体系。深圳制定出台了《深圳市社区建

