

新农村干部培训教材

◎徐勇 主编 ◎贺东航 编著

城 乡 社区自治实务

CHENGXIANG SHEQU ZIZHI SHIWU

湖北科学技术出版社

新农村干部培训教材

◎徐 勇 主编 ◎贺东航 编著

城 乡

社区自治实务

CHENGXIANG SHEQU ZIZHI SHIWU

湖北科学技术出版社

图书在版编目(CIP)数据

城乡社区自治实务/徐勇主编. —武汉:湖北科学技术出版社,2007.9

(农村干部培训教材系列)

ISBN 978-7-5352-3971-6

I. 城… II. 徐… III. ①社区—群众自治—中国—干部教育—教材②乡镇—社区—群众自治—中国—干部教育—教材 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 148707 号

城乡社区自治实务

徐 勇 主编
© 贺东航 编著

责任编辑:刘志敏

封面设计:喻 杨

出版发行:湖北科学技术出版社

电话:87679468

地 址:武汉市雄楚大街 268 号
湖北出版文化城 B 座 12-13 层

邮编:430070

印 刷:武汉中科兴业印务有限公司

邮编:430071

880 毫米×1230 毫米 32 开 5.25 印张

120 千字

2008 年 1 月第 1 版

2008 年 1 月第 1 次印刷

印数:0 001—4 000

定价:10.80 元

本书如有印装质量问题 可找承印厂更换

内 容 简 介

本书是为城乡社区工作者编写的教材,内容包括社区工作的基本知识、操作规则和操作技巧以及城乡社区民主自治典型案例分析。

本书坚持理论与实践相结合的原则,注重理论性、知识性与应用性的统一。根据社区工作的行为过程,以社区工作“是什么?”、“怎么做?”和“如何做好?”来安排本书的结构,并配以具体的图表和案例进行叙述和分析。

书后的附录中收入了近年来党和国家有关社区建设的文件和法规,以及一些社区在社区建设工作中自主制定的一系列规章制度、自治条例等。

本书主要是作为城乡社区工作者培训的应用教材,对社区工作感兴趣的人也可从书中获得关于社区工作的基本知识。

丛书编委会

主 编 徐 勇

副主编 胡宗山

委 员 (按姓氏笔画为序)

邓大才 石 挺 刘义强 刘金海 李青松

吴理财 胡宗山 项继权 贺东航 徐 勇

唐 鸣 袁方成 鲁子问 黄辉祥

培育“新三农”，建设新农村

进入新世纪以来，党中央、国务院高度重视“三农”问题，支农惠农政策不断出台，相继推出了取消农业税、发放种粮补贴、进行农村综合配套改革、建设社会主义新农村等重大战略举措，农村经济社会呈现出良好的发展态势，为进一步解决“三农”问题营造了良好的体制环境氛围，奠定了坚实的物质财力基础。

培育新型农民是解决“三农”问题、建设社会主义新农村的重要一环。农村是农民自己的农村，没有新农民，不可能有新农村。针对今天农村的实际情况，培育新型农民有着更为丰富的内容。当前农村居民已经分化为以农业为产业的农民，以工业和副业等为产业的农民，还有许多生活在农村、工作在农村的半脱产农民，如村两委干部、农民经纪人等。这样，在农业、农村、农民这个大“三农”之外，还有一个小“三农”，也就是说，传统的农民阶层又可进一步划分为农民、农工、农干。所谓农民是指仍以传统农业谋生的农民；农工是指以外出或在本地从事工业、农副产品加工业、副业、第三产业等工作为主的农民工或农业工人；农干是指半脱产的为农服务的涉农干部。新农村建设要培育的新型农民应具体细化为培育适应新的形势需要的新农民、新农工和新农干。

华中师范大学新农学院就是为推进社会主义新农村建设、培育新型农民而设立的，目的就是要培育符合时代要求的新农

民、新农工和新农干。要实现这一目标,首先要编写一套合适的教材。这套教材既要具有鲜明的时代特点,又要富有浓郁的乡土特色;既要通俗易懂、简明扼要,又要符合农村发展的实际、切合农民的真正需要;既要可看、可读,又要可学、可用。经过一年多的努力,由华中师范大学新农学院组织编写的本丛书共8本教材正式出版了,分别是《城乡社区建设概论》、《现代农村经营管理与案例》、《城乡领导科学概论》、《城乡社区自治实务》、《城乡社会工作》、《城乡公关与礼仪》、《基层秘书工作实务》、《人力资源开发与职业生涯规划》。部分教材虽然涉及城乡两个领域,但重点仍是农村的建设和管理上,每本教材的作者都是具有多年农村研究经验的专家、学者,充分保证了丛书的质量。丛书具有以下三个特点。

一是全面性。丛书根据华中师范大学新农学院“城乡建设与管理”专业的实际需要编写,内容涵盖了农村经营管理、城乡社区建设与管理、领导科学、农村劳动力转移与职业生涯规划、农村社会工作、城乡公关与礼仪、乡村秘书工作、农村社区自治等8个方面,切合农民、农工和农干的实际需要。外出务工者可以在这里增强对城市的了解,学会如何在城市中寻找工作、发展自己,受到侵权时如何去维权;在家务农者可以知道如何开展经营管理,发家致富;从事农村管理、当村干部的则可以学会如何管理社区,学会领导艺术,掌握公关、秘书等技能。

二是乡土性。教材编排体例简洁,章节安排合理,内容短小精当,语言通俗流畅,符合农民阅读能力和习惯的需要;教材还十分注意将知识讲解与案例教学充分结合起来,这些案例大多取材于农村生活的丰富实践之中,许多事例就发生在我们身边,十分贴近“新三农”的实际需要。

三是时代性。当前农村正在发生巨大的变化,教材敏锐地捕捉到这一变化,所有内容都尽量切合本领域现实状况和未来的发展趋势,总结、整理最新材料写作完成。对于“新三农”来说,无论是完善自身、寻求发展,还是经营生产、理财投资或者组织领导、开展管理都具有较大的实用性,有利于他们在未来的发展中未雨绸缪。

我们衷心希望广大新农民、新农工和新农干能够从本丛书中获益多多,让我们共同携手建设社会主义新农村!

编委会

2007年8月10日

目 录

第1章 城乡社区自治概述	1
第1节 城乡社区自治的含义及特点	1
第2节 中国城乡社区治理发展历程	4
第3节 农村社区民主建设概述	7
第4节 “村民自治”的含义	13
第2章 社区民主选举	20
第1节 社区民主选举的形式与基本程序	21
第2节 做好社区民主选举实际工作	31
第3节 社区民主选举典型案例分析	39
第3章 社区民主决策	44
第1节 社区民主决策的含义与机构	44
第2节 社区民主决策的形式和内容	48
第3节 社区民主决策的原则和程序	49
第4节 做好社区民主决策实际工作	56
第5节 社区共同决策制度	
——以宁波市海曙区苍水社区民主决策为例	63
第4章 城乡社区民主管理	70
第1节 社区民主管理的主体与制度	71
第2节 社区民主管理的内容和程序	76
第3节 做好社区民主管理实际工作	79
第4节 社区管理：以人为本、以民为主	
——以上海市潍坊街六个社区为例	96

2 城乡社区自治实务

第5章 城乡社区民主监督	102
第1节 社区民主监督的主体与对象	103
第2节 社区民主监督的形式	104
第3节 社区民主监督典型案例	118
附录	123
附录一 中华人民共和国城市居民委员会组织法	123
附录二 中华人民共和国村民委员会组织法	126
附录三 崂山区社区重大事务民主决策办法(试行)	132
附录四 淄博市村级民主决策办法(试行)	135
附录五 宝塔社区居民委员会自治章程	139
附录六 陕西省村务公开民主管理办法	148
附录七 山东省村务公开条例	153
参考文献	158
后记	159

第1章 城乡社区自治概述

第1节 城乡社区自治的含义及特点

自治指自己管理自己的事情。社区自治是中国城乡社区居民群众自治，即居民通过居民委员会（以下简称为“居委会”）、村民委员会（以下简称为“村委会”）等自治性组织依法管理和建设与本社区居民利益相关的各类事物，实现居民的自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。它具有以下特点：①自治的主体是全体居民（包括社区单位）。②自治的范围在本社区内。③自治的内容：社区内的公共事务和公益事业。④自治的目的：发展社区民主、改善居民生活、促进社区发展、建立文明祥和的现代社区共同体。社区自治的表现形式很多。从全社区的层面看，它包括社区民主选举、民主决策、民主管理、民主监督；从居民直接参与的角度看，包括居民的自我管理、自我教育、自我服务和自我约束；从自治的内容看，包括人事自治、财务自治、服务自治、管理自治、教育自治等。

社区自治在我国是一项新生事物，在开展社区自治时，要注意以下问题，正确理解社区自治。

（1）社区自治不是为所欲为。社区自治必须在中国共产党的领导下进行，必须在国家法律法规和各项政策范围内进行。

（2）社区自治不是无政府主义。社区自治不是不要党和政府的领导，社区自治组织应当自觉接受上级政府部门的政策指导和业务指导，协助政府做好各项法定工作，同时要接受社区

2 城乡社区自治实务

党组织在政治和思想上的领导。

(3) 社区自治不是少数人自治。社区自治不是居委会、村委会和几个自治组织的自治，更不是少数几个居民群众干部的自治，而是全体居民的自治。居委会、村委会只是在某些方面、某种程度上代表居民来行使这种自治权利。因此，居委会、村委会必须接受居民群众的民主监督，凡事与居民多协商、多沟通，不能搞“一言堂”。

(4) 尊重居委会、村委会的法定地位和自治性质。居委会、村委会是社区内的法定组织，在对外交往中代表社区，社区内外必须尊重它的这一地位。各级政府部门、街道办事处与居委会不是上下级行政关系，而是指导、支持和协助的关系。政府部门要尊重居委会、村委会的自治性质，支持居委会依法开展自治工作。

(5) 社区自治不是包揽一切，而是有特定的治理范围和管理权限。这需要在政府、企业、事业单位、社区组织之间合理界定各自的工作内容、职权范围。

社区自治是社区建设的主要目标和重要内容，是中国特色社会主义民主政治的重要组成部分。社区自治的开展和完善对于推动中国基层社会发展和加强基层政权建设，保障广大人民群众当家作主具有十分重要的意义。从下面基层群众性自治组织发展情况图中，我们可以看出：最近几年我国城乡社区自治组织的数量变化平稳，城乡社区自治在我国有了很大的发展。

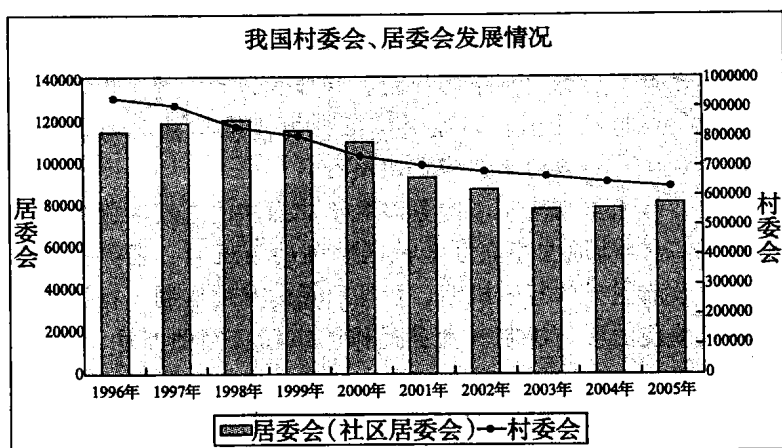
为加快社区自治的发展，国家民政部基层政权和社区建设司提出了2007年社区建设的六项重点工作。作为全国社区建设的指导纲领。内容如下：

2007年，社区建设工作将以党的十六届六中全会精神为指针，深入贯彻落实十二次民政工作会议的各项任务，着眼于扩大基层民主，以推动和谐社区建设为目标，以完善城乡基层管理和服务网络为着力点，积极推进农村社区建设，全面开展

城市社区建设，加快建设管理有序、服务完善、文明祥和的新型城乡社区。

基层群众性自治组织发展情况 (1996—2005 年)

2006 年 11 月 17 日



名称	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年	2003年	2004年	2005年
居委会(社区居委会)	113690	117915	119042	114815	108424	91893	86087	77431	77884	79947
村委会	928312	905804	832987	801483	731659	699974	681227	663486	644000	629079

(1) 全面推进城市社区建设。城市社区建设要从大中城市向小城镇全面推进，扩大社区直接选举范围，开展居务公开、民主评议，提高居民自治功能。

(2) 有步骤地开展和谐社区示范单位的创建活动，指导和諧社区示范创建活动的健康发展。加快制定和谐社区评价指标体系和评定程序，适时召开全国和谐社区建设经验交流暨和谐社区示范单位表彰大会，进一步激发城乡社区活力。

(3) 推动有关法律和文件的出台。一是积极促进居委会组织法修订出台,通过法律明确社区居委会的职能、法律地位,规范社区居委会选举等,推进和谐社区建设。二是积极配合有关部门研究制订关于和谐社区建设的文件,推动关于建设和谐社区工作的意见尽快出台,明确城乡和谐社区建设的指导思想、基本原则、目标任务和具体政策措施,指导今后的工作。三是推动社区信息化标准的出台。联合信息产业部,推动社区信息化行业标准的出台。通过标准、规范推动社区信息化建设,避免信息不兼容,造成资源浪费。

(4) 深入贯彻落实《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》。推动地方建立健全社区服务的新机制、新方法,努力促进政府主导的行政机制、社区居民的互助机制、社区组织和驻区单位的参与机制和商务运作的市场机制的互动、互补、互联。

(5) 启动国家社区服务重点工程。推动《社区服务体系“十一五”规划》和《社区服务设施建设“十一五”规划》尽快出台,切实加强以社区综合服务为主体、各类专项服务相配套的社区公共服务设施建设,拓展社区服务领域,建立健全功能完善、质量较高的城市基层服务和管理网络,推动形成覆盖社区全体成员、服务主体多元、服务功能完善、服务质量和管理水平较高的社区服务体系。

(6) 继续贯彻落实 2005 年下发的社区志愿服务意见。筹备召开城乡基层志愿服务经验交流会议,推动基层志愿服务上规模、上水平。

第 2 节 中国城乡社区治理发展历程

1. 中国城市社区治理发展历程

在 1991 年民政部提出“社区建设”以前,中国城市社区

治理主要以行政社区治理作为发展导向。建国初期，以街道办事处和居民居委会为基本组织形式的城市基层社区组织模式得以确立。在这种街居制中，街道党委和街道办对于街区的控制处于垄断性地位。20 世纪 60 年代，随着“单位制社会”的形成，街道资源近乎全部纳入单位，街道居委会成为仅仅管理部分缺乏就业能力的老年妇女、残疾人及其他零散社会成员，不具有真实行政权力、近乎虚拟的行政机构。而之后的“文化大革命”中随着知识青年上山下乡，街道居委会体制更进一步被削弱，直到 70 年代末“体制外”经济主体出现和社会问题的逐渐增多，街居体制作用重新得到重视，但由于很多问题传统街居体制难以解决，以至国家民政部于 1986 年提出开展“社区服务”的要求，并第一次提出了“社区”这一概念。但此时城市社会主要是由一个个企事业单位构成，国家通过单位来管理社会。在这种情形下，城市社会成员大都属于单位人，个人如果在居住地出现这样或那样的问题，也是通过单位出面来解决。在这种企事业单位办社会的体制之下，企事业单位具备了居委会所有的功能，居委会起到的作用是微乎其微的。城市社会成员的生产、生活、社会活动等都在“单位”全封闭式的管理、统配之下，居委会被纳入到政府行政系统中，完全作为政府的角色而出现，这种社区治理模式，即是行政主导型社区治理。1991 年后，随着中国改革开放的深入，传统的单位制开始动摇，政府、单位的职能也随之发生了很大变化。城市人完全依附单位的局面被打破，城市管理和服务的许多职能被下放到社区，社会成员由完全依附单位的“单位人”开始逐渐向较为自由的“社区人”和“社会人”转变，城市社区治理也开始走向政府推动与社区自治结合型的合作治理模式。在合作治理模式中，政府组织通过授权和分权把由政府组织承担的社会职能交由社区内的社会组织来承担，政府组织的职能转变与社区组织职能的加强同步进行。社区自治组织在法律规定范围内的

权利得到体现，社区自治能力得到加强。社区的资源投入以政府投入为主、社会组织投入为辅，并逐渐增加多渠道的资源投入。社区通过吸收、管理与利用社会资源为社区居民提供高质量的社会服务。此时，城市政府管理层级减少，街道办事处作为政府派出机构与社区组织结合在一起，并逐渐被社区组织所取代，从而完成了政府组织的简化与职能转变的过程。

2. 中国农村社区治理发展历程

农村社区是居民绝大多数以农业生产为主要谋生手段、结构简单、人口密度较低的社区。它是人类社会最早的社区形式。农村社会学家杨开道先生在《农村社会学》（1929年）一书中认为，农村是一种以农业作为主要职业的地方共同社会，它有四种要素：第一是农民，第二是共同生活，第三是在同一区域里面，第四是以农业为主要职业。一般说来，农村一词指的是人口密度较低，绝对面积不大，比较封闭，以农业生产为主要经济基础，人们生活基本相似，而与社会其他部分，特别是城市有明显不同。就目前我国的情况看，农村社区主要指县的辖区，我国的人口统计与人口地理上都是这样划分的。农村社区不像城市社区那样高度集中，它以居住上的分散性为特点。我国农村社区散布在全国2149个县中（包括台湾省16个县），占国土面积的97.8%。这种大面积的分布决定了农村社区发展的艰巨性。在20世纪30年代，中国农村的社区发展就初见端倪，当时梁漱溟先生认为，乡村建设运动是解决中国现实问题并实现理想社会的唯一途径。于是从河北定县翟城村米迪刚所提倡的农村建设和晏阳初在同一地所办的平民教育实验开始，至1937年因日军大举进攻中国使各项建设事业被迫中止的大约10年时间里，我国各地出现了一个持续的乡村建设热潮。据美国学者拉穆利（Harry J. Lamley）统计，到1934年，我国各地从事诸种建设活动的公私团体共有691个。在为数众多的乡村改良实验中，由知识分子主持的、最著名的有三

家：梁漱溟主持的山东邹平的乡村建设实验、晏阳初主持的河北定县的平民教育工作以及江苏的乡村教育工作，由此形成全国乡村建设运动的三大中心。这可以看作是中国农村社区发展的先导。

新中国成立后，我国农村走农业合作化道路，实行了人民公社制，但最终由于超越了历史阶段而失败了。又因为中国实行了农村农业支持城市工业的工业化优先发展战略和严格限制自由流动的户籍制度，从而形成了目前一直存在的城乡二元社会结构。1978年后，全国实行了农村家庭联产承包责任制，它和以后飞速发展的乡镇企业，并称为中国农民的两大创举，在一定程度上促进了农村社区的发展，农村社区生活有了很大改善，城乡差距也有所缩小，但持续时间不长。进入20世纪90年代以来，农民的收入增长开始变缓，农村社区发展也几乎停滞不前，城乡差距又开始拉大。虽然在国家政策上政府一直十分强调“三农”的重要性，但却并未找到一条切实可行的农村社区发展之路。尤其在农村社区发展理论上，自20世纪80年代初我国提出“控制大城市规模，合理发展中等城市，积极发展小城镇”的城市化方针以来，小城镇建设和乡镇企业的发展尽管实现了部分农村剩余劳动力的就地转移，增加了部分农民的收入，但在目前看来也有失误：一是大部分小城镇发展水平较低，占用耕地较多；二是乡镇企业“村村冒烟”、“遍地开花”，造成了严重的污染；三是发展的社会成本过高，效益低下。

第3节 农村社区民主建设概述

在建设有中国特色社会主义的伟大事业中，农村社区建设的地位日益重要，因此，如何民主地科学地建设农村社区被提上了重要日程。农村社区民主建设的提出，是我国改革开放的