

顾问 谢宝怀
主编 曹国栋
副主编 朱元
庄汉山

转制社区

干部培训实用读本

这是一种类型独特的新型社区

它脱胎于“城中村”

兼具了农村社区与城市社区的某些特质

“撤镇设街”、“撤村建居”的体制转型

催生了这个城市化过渡阶段的新生儿

携手共建今天的转制社区

精心铸就明日现代城市文明的辉煌

广州出版社

转制社区

干部培训实用读本

顾问 谢宝怀

主编 曹国栋

江苏工业学院图书馆
藏书章

广州出版社

图书在版编目(CIP)数据

转制社区干部培训实用读本 / 曹国栋主编. —广州:
广州出版社, 2006. 7

ISBN 7-80731-220-3

I. 转… II. 曹… III. 社区 - 工作 - 中国 - 干部
教育 - 教材 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 068582 号

书 名 转制社区干部培训实用读本

出版发行 广州出版社

(地址: 广州市人民中路同乐路 10 号 邮政编码: 510121)

责任编辑 冯少贞 李筱敏

责任校对 蚁燕娟

装帧设计 刘伟建

印 刷 广州市官侨彩印有限公司

(地址: 广州市番禺区石楼镇 邮政编码: 511447)

规 格 787mm × 965mm 1/16

印 张 23

字 数 423 千

印 数 1 ~ 3000 册

版 次 2006 年 7 月第 1 版

印 次 2006 年 7 月第 1 次

书 号 ISBN 7-80731-220-3 / D·16

定 价 29.80 元

序

我国社区研究起始于 20 世纪 20 年代，以乡村社区研究为主。到了 20 世纪 80 年代初，城市社区研究开始受到重视，但其研究内容主要是对社区居民生活进行调查和对特定城市社区社会现象进行分析。20 世纪 80 年代后期，特别是进入 90 年代以来，城市社区服务和社区建设的迅速发展，有力地推动了城市社区研究的进一步深化。城市社区现已成为多学科共同研究的对象，除了社会学、管理学、地理学、经济学和规划学等学科也从不同的角度对城市社区进行研究。到目前为止，我国学术界对社区的研究主要集中在城市社区、农村社区和集镇社区。一些从事城市地理与城市规划学研究的学者几年前则把“城中村”这个既不同于城市社区，又有别于农村社区的特殊区域纳入研究范围，发表了一批学术论文和研究专著。由于他们开展城中村研究时，城中村改制尚未开始或只是刚刚起步，因此，他们的研究重点主要集中在城中村的观念、特征、演变机制、改造的方式等方面。

伴随着我国城市化水平的不断提高，全国各大中城市开始了城中村改制的探索，“撤镇设街”、“撤村建居”逐步铺开，城中村演变成了向现代化城市区域迈进的转制社区。转制社区兼具了城市社区与农村社区的某些特质，但又与二者有实质区别，在地域、经济、人口、社会组织、生活方式等方面都具备独有的特征。转制社区作为城市化过渡时期的产物，其终极目标是向城市社区看齐，通过全面建设，促其发生脱胎换骨的变化，最终演变成真正意义上的城市社区。由于转制社区各方面的条件较差，需解决的问题较多，要全面实现城市化，建设任务相当繁重，需要长期不懈地努力。从这个意义上讲，过渡期将比较长，转制社区作为一种新型社区，将存在相当长一段时间。

转制社区建设是一项崭新的事业，任务重、难度大，改革创新的实践迫切需要理论的及时指导。而目前已公开出版的社区培训教材均为城市社区建设方面的，有关转制社区建设问题的理论文章也不多见。因此，出版一本能够贴近转制

社区现实、指导转制社区建设的培训教材显得十分迫切。2002年8月,广州市黄埔区委、区政府开始推进转制社区改革。难能可贵的是,在改革过程中,区委、区政府不仅高度重视对转制社区建设进行探索,而且非常注意从理论上及时对改革经验加以归纳总结,用于指导下一步工作,不断丰富转制社区干部培训的内容。早在2005年7月,区委、区政府就组织力量编写了《黄埔区转制社区干部培训试用教材》,得到了参加社区干部培训班学员的一致好评。在此基础上,2006年又组成一个以区委党校力量为主体、区委组织部的同志共同参与的课题组,通过对广州、深圳的一些区、街、转制社区进行深度调研,在广泛搜集、整理、分析调研材料的基础上,运用政治学、社会学、公共管理学、发展经济学多学科理论进行思考提炼,撰写了这本《转制社区干部培训实用读本》。

该书立足广州,同时也借鉴和吸收了深圳和江浙一带转制社区建设的经验和做法,全面分析了转制社区的组织管理架构、经济发展、社区管理、社区服务、社区计生、社区治安、社区文化、社区教育、社区环境、居委会建设、社区党建、社区干部队伍建设等方面存在的问题,提出了一系列有针对性、可操作性的解决问题的对策和建议。因此,这本书不仅是一部引人注目的理论著作,同样是一部具有较强专业性的培训读本。

本书的出版具有多重意义:首先,从干部培训的角度看,它为转制社区干部培训提供了一部度身定做的适用教材,对提高街道社区干部的整体素质有直接帮助;其次,从理论发展的角度看,它总结了转制社区建设的经验,丰富了社区建设的理论,唤起更多理论工作者关注并参与对城市化和转制社区建设与发展的研究;最后,从理论指导实践的角度来看,它为各级党委、政府加强对转制社区工作的指导提供有价值的理论参考,为各级党委、政府对转制社区进行下一轮改革提供思路。

当然,由于转制社区的诞生只有短短几年时间,受实践限制,加上时间紧迫,该书难免存有缺憾,希望作者今后予以修订和完善。

是为序。

王乐夫

2006年7月6日于中山大学康乐园

(作者为教育部高等学校公共管理类学科指导委员会主任委员,中国政治学会副会长,中山大学政治与公共事务管理学院教授、博士生导师)

目录

序	1
第一编 绪论	1
导 言	1
第一章 转制社区建设概述	5
第一节 转制社区与城市社区的比较	5
一、社区的由来和涵义	5
二、城市社区的涵义、特征	6
三、转制社区的由来、涵义和特征	7
第二节 转制社区的组织管理架构	12
一、三个基层组织紧密结合的模式	13
二、三个基层组织部分分离的模式	14
三、转制社区治理模式的改革方向	17
第三节 转制社区建设的总体目标和基本任务	19
一、转制社区建设的涵义	20
二、转制社区建设的总体目标	20
三、转制社区建设的基本任务	22
第四节 凝聚各方建设力量，携手共建和谐社区	27
一、各级党委和政府要善于科学地驾驭城市化进程	27
二、街道党工委和办事处要发挥好对转制社区建设的指导作用	28
三、转制社区的干部群众要努力开创社区工作的新局面	29
四、社会各界都应该关心和支持转制社区建设	31
【案例 1】广州市黄埔区多管齐下推进转制社区建设	32

【案例 2】杭州市玉泉社区的村民是怎样变居民的	35
-------------------------------	----

第二编 推进转制社区各项工作的开展 39

第二章 发展转制社区经济 39

第一节 转制社区经济发展的现状及存在问题 39

一、转制社区经济发展的基本状况 39

二、转制社区集体经济发展存在的问题 41

第二节 因地制宜，谋划转制社区产业发展新格局 44

一、坚持可持续发展的原则，促进经济增长方式的战略性 转变 44

二、突出优势，实现产业优化升级和产业多元化 45

三、提升工业素质，夯实城市化基础 46

四、发展现代服务业，增强城市功能 49

五、优化农业结构，适应城市化发展 53

第三节 破除制约转制社区经济发展的体制和机制障碍 54

一、政府要履行好对转制社区经济发展的指导和监督职能 54

二、深化股份合作经济组织的公司化改革 57

三、建立和创新土地使用权流动机制 62

【案例 1】广州市黄埔区“腾笼引凤”，推动转制社区产业优 化升级 64

【案例 2】广州市白云区槎龙社区：因地制宜，发展特色 专业市场 67

第三章 强化转制社区经济管理 71

第一节 加强转制社区物业经营管理 71

一、物业与物业管理的基本知识 71

二、社区物业经营管理的现状及存在问题 72

三、加强转制社区物业经营管理的对策 73

第二节 强化转制社区集体经济组织的财务管理 76

一、财务管理概述 76

二、转制社区财务管理的现状及存在问题 77

三、加强转制社区财务管理的对策	78
第三节 强化转制社区集体经济组织的合同管理	80
一、合同管理概述	80
二、转制社区集体经济组织合同管理的现状及存在问题	81
三、强化转制社区集体经济组织合同管理的对策	83
【案例 1】严肃查处财务人员违纪违法行为,大力强化财务管理	85
【案例 2】桂花集团实施资源整合,拓展社区经济发展空间	88
第四章 拓展转制社区服务	91
第一节 社区服务概述	91
一、我国社区服务的沿革	91
二、社区服务的概念和内涵	92
三、社区服务的特征	93
四、社区服务的内容	95
第二节 转制社区服务的现状及改进对策	99
一、转制社区服务的现状	99
二、转制社区服务存在的问题	100
三、转制社区服务的改进对策	103
【案例】武汉市江汉区积极推进基本医疗保障进社区	109
第五章 改进转制社区计划生育工作	113
第一节 计划生育是我国的基本国策	113
一、计划生育的概念	113
二、计划生育是符合国情的战略决策	113
三、计划生育是造福于民的社会事业	114
四、人口与计划生育的主要政策	116
五、社区计划生育技术服务的内容和基本原则	117
第二节 转制社区计划生育工作存在的问题及改进对策	118
一、转制社区计划生育工作存在的问题	118

二、改进转制社区计划生育工作的对策	119
【案例】以信息化建设为突破口,提升流动人口计生工作水平	126
第六章 加强转制社区治安	130
第一节 社区治安概述	130
一、社区治安的涵义	130
二、社区治安的基本任务	130
三、社区治安的组织机构	132
第二节 社区治安的综合治理	134
一、社区治安综合治理的涵义	134
二、社区治安综合治理的指导原则	135
三、社区治安综合治理的基本措施	136
第三节 依法治理转制社区、构建平安社区的对策	138
一、转制社区治安综合治理存在的问题	138
二、依法治理转制社区、构建平安社区的对策	140
【案例1】小岗位威力大 ——深圳市罗湖区“综治进社区”纪实	151
【案例2】广州市黄埔区文冲社区强化治保队伍建设纪实	154
第七章 繁荣转制社区文化	158
第一节 转制社区文化概述	158
一、转制社区文化的涵义	158
二、转制社区文化的特征	159
三、转制社区文化的内容	161
四、转制社区文化的功能	162
第二节 发展转制社区文化,构建文明社区	164
一、转制社区文化建设取得的成绩	164
二、转制社区文化建设存在的问题	165
三、发展转制社区文化、构建文明社区的对策	167
【案例1】千万元建市内第一个社区文化体育公园	179

【案例 2】深圳市龙城街在城市化进程中加强社区文化建设的实践	181
第八章 发展转制社区教育	185
第一节 转制社区教育概述	185
一、转制社区教育的涵义	185
二、转制社区教育的特征	186
三、转制社区教育的对象和内容	188
四、转制社区教育的功能	189
第二节 发展转制社区教育、构建学习型社区的对策	190
一、转制社区教育发展中存在的问题	191
二、发展转制社区教育、构建学习型社区的对策	193
【案例】深圳市宝安区社区教育的生动实践	201
第九章 改善转制社区环境	204
第一节 社区环境建设的基本内容	204
一、社区基础环境设施建设	204
二、社区环境保护	205
三、社区环卫保洁	207
四、社区环境的绿化美化	208
五、社区环境执法	208
第二节 转制社区环境建设存在的问题及改进对策	209
一、转制社区环境建设的现状及存在问题	209
二、转制社区环境建设的改进对策	212
【案例】实施土地置换,绿化美化社区环境	219
第十章 推进城中村改造	221
第一节 城中村概述	221
一、城中村的概念	221
二、城中村的特征	222
三、城中村改造的主要困难	223
第二节 城中村改造的模式及相关对策思考	225

一、城中村改造的目标及原则	225
二、城中村改造的相关经验及启示	226
三、关于城中村改造的相关对策思考	231
【案例】绍兴市政府强力推进城中村改造	236
第三编 加强转制社区组织和队伍建设	240
第十一章 加强转制社区党的建设	240
第一节 加强党组织建设,发挥转制社区党组织的核心作用	240
一、转制社区党组织建设的现状及存在问题	240
二、强化党建意识,切实抓好转制社区党组织的自身建设	244
三、充分发挥转制社区党组织在社区各项建设事业中的核心作用	249
第二节 加强党的先进性建设,发挥转制社区党员先锋模范作用	252
一、转制社区党员队伍的现状及存在问题	252
二、明确转制社区党员的先进性标准,提升党员的综合素质	254
三、构建长效工作机制,充分发挥社区党员的先锋模范作用	258
第三节 坚持惩防并举,加强转制社区党风廉政建设	260
一、转制社区党风廉政建设的现状及存在问题	260
二、坚持惩防并举、加强转制社区党风廉政建设的对策	262
【案例】党员,就是要为社区群众做表率	267
第十二章 推进转制社区居民组织建设	269
第一节 转制社区居民委员会的概况	269
一、社区居民委员会的性质与特征	269
二、社区居民委员会的机构设置与主要任务	270
三、转制社区居民委员会与原村民委员会的比较	271

四、转制社区居民委员会与城市社区居民委员会的比较	273
第二节 转制社区居民委员会建设的现状、问题及改进对策	274
一、转制社区居民委员会建设的现状	275
二、转制社区居民委员会建设存在的问题	276
三、加强转制社区居民委员会建设的对策	281
【案例 1】“居、站分设”——广州市天河区天园街实行 社区管理体制改革的新尝试	291
【案例 2】“零号首长”——记上海市卢湾区瑞南社区 居委会主任韩坤林	294
第十三章 加强转制社区干部队伍建设	297
第一节 转制社区干部队伍概况	297
一、转制社区干部队伍的类别	297
二、转制社区干部队伍的层次	298
三、转制社区干部队伍的职责	299
四、转制社区干部队伍的素质与能力要求	300
第二节 转制社区干部队伍的考察、选任与选聘	301
一、转制社区干部队伍的考察	301
二、转制社区干部队伍的选任	302
三、转制社区各类专职干部的选聘	308
第三节 转制社区干部队伍的工资福利、考核、奖惩与激励	310
一、转制社区干部队伍的工资福利	310
二、转制社区干部队伍的考核	311
三、转制社区干部队伍的奖惩与激励	312
第四节 转制社区干部队伍建设存在的问题及建设对策	313
一、转制社区干部队伍建设存在的问题	313
二、加强转制社区干部队伍建设的对策	314
【案例】选派机关干部到转制社区任职，在城市化进程中 筑牢执政基石	320

第十四章 转制社区干部要掌握科学的工作方法	324
第一节 注重调研、发扬民主、进行科学决策的方法	324
一、搞好转制社区建设离不开科学决策	324
二、做好调查研究工作，为科学决策奠定坚实的基础	325
三、搞好科学决策需要充分发扬民主	329
第二节 推行目标管理、抓好工作落实的方法	331
一、抓好工作落实对转制社区建设具有重要意义	331
二、推行目标管理能有效促进工作落实	332
三、推行目标管理、抓好转制社区各项工作落实的方法	332
第三节 做好说服教育工作、化解社区各类矛盾的方法	335
一、及时化解社区各类矛盾的意义	336
二、当前转制社区存在的主要社会矛盾	336
三、说服教育是化解社区矛盾的有效手段	337
第四节 积极应对突发事件，确保社区平安和谐的方法	339
一、突发事件的涵义及特点	339
二、社区突发事件的预防	340
三、积极应对社区突发事件，构建平安和谐社区	341
【案例】深圳市六约社区创新机制化解矛盾，效果明显	344
参考文献	347
后记	352

第一编

绪 论

导 言

党的十六届三中全会通过的《关于完善社会主义市场经济体制若干问题的决定》，把统筹城乡发展，建立有利于逐步改变城乡二元经济结构的体制，作为完善社会主义市场经济体制的一项重要任务。从城乡分割的二元经济结构向现代社会经济结构转变，是今后几十年我国社会经济发展的基本走向。逐步推进城市化，是实现这一重要任务的有效途径。转制社区是我国城市化进程中形成的一种独特社区，它既已拆除了造成城乡分割的二元体制的藩篱，但又遗留着不少旧体制的痕迹，推进转制社区由形式城市化向实质城市化的转变，是一项艰巨的历史任务。必须多管齐下，才能完成好这一历史任务。其中，选好配强转制社区领导班子，加强对转制社区干部的教育和培训，切实提高转制社区干部的能力素质，是众多举措中的重中之重。编写这本针对性、实用性较强的培训读本，目的就在于加强转制社区班子建设，教育培训转制社区干部，加快推进转制社区城市化进程。

一、城市化催生转制社区

改革开放以来，中国城市化的重要特征是自下而上与自上而下相结合的演进。统计数据表明，1978—2004年，我国城镇人口从1.7亿人增加到5.4亿人，2004年城市化率达到了41.8%，城市化已成为我国经济增长和社会发展的引擎。伴随着经济的快速发展，一方面，我国许多地区，尤其是沿海经济发达地

区城乡界限日趋模糊,农村地区已具备越来越多传统意义上的城市功能和特征,从而突破了传统的城乡二元结构。这种以农村非农化为主要推动力的农村城市化过程在长三角、珠三角等地区十分突出,农村非农化、城市化的结果不仅使相当一部分农村人口就地转化为市、镇人口,而且使部分由于城乡迁移政策而未彻底实现地域转移的农村人口在从事职业、生活方式和居民点形态上也已具有相当的城镇特性,成为准城镇人口。另一方面,不少城市辖区面积大幅铺开,当城市化演进到一定程度,地方政府通过撤镇设街、撤村建居等行政区划调整和管理体制转变,对解决二元结构问题作了制度尝试,把处于城市边缘地带的郊区区域划入城市市区管理,即“镇改街、村改居”,过去的农民也改变了身份,变成了城市居民。农民身份的制度转变可以在一夜之间完成,但成为真正的城市居民却非易事。大中城市近郊农民得益于城市化进程,通过服务城市的发展率先富了起来。但城市化进程的快速推进,使传统的生产和生活方式在短时期内受到了巨大冲击。如果这些问题解决不了,或解决不好,他们不能与城市居民一道共享城市化和改革发展带来的成果,进城以后却要依靠城市最低生活保障来维持生计,那就很可能变成了城市贫民,转制社区城市化就会走向畸形。同时,也应当看到,推进转制社区的建设与发展,还有一些深层次的问题尚需解决。除社区集体经济发展的双重转型、转制居民的就业、社会保障和医疗保障、社区管理、环境建设和城中村改造等问题外,更重要的是人的转化问题。有的地方物质条件的转化非常迅速,但从乡村人到城市人的转化远未完成,在思维方式、思想意识、生活习惯、行为方式上与城市人还有较大差距。这种转化的滞后,直接导致了社区环境脏乱、社会治安问题过多、社会秩序混乱、就业困难等一系列社会问题的产生。因此,地方党委和政府对此应引起足够的重视,作出统一规划和安排,强化对转制社区干部的教育培训,不断增强他们实际工作能力,引领广大转制居民共同发展致富,最终促进城市社会的和谐稳定和三个文明的协调发展,为整个城市的现代化建设创造良好的环境。

二、推进转制社区建设与发展具有重要意义

没有转制社区的城市化,就没有整个城市的现代化。加快转制社区的建设和发展,具有三方面的重要意义:一是城市管理体制改革和“村改居”双重变革的需要。当前,在我国城市管理中,社区的地位日益显现。在市场经济体制条件下,社会企事业单位的功能趋向专业化和单一化,需要具有综合功能的区域性共同体对基层社会各类单位组织进行组织管理。为适应这种新形势,各地推行了基层管理体制改革,完善“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制。与

此同时，在转制社区城市化进程中，不少地区的社区集体经济承载着居民分配、就业、福利、公共事务开支乃至城中村改造的重任，可以说持续、稳定发展社区经济是转制社区最大的政治。如何适应管理体制的双重转换，既稳步推进经济发展和城市化进程，又加强社区建设和管理，是摆在转制社区工作者面前的重要任务。二是夯实和谐社会基础的需要。党的十六大特别是十六届四中全会以来，党中央提出了构建社会主义和谐社会的战略任务。社会建设是执政党提出的一项新建设，是中央的一项重要战略部署。中央将社会建设作为与中国特色社会主义经济、政治、文化建设相并列又相包含的一项重要建设。管理有序、秩序良好，是构建社会主义和谐社会的重要标志。四中全会的决定对构建和谐社会作出了四条原则性界定：全面贯彻尊重劳动、尊重人才、尊重创造的方针，增强全社会的创造活力；妥善协调各方面的利益关系，正确处理人民内部矛盾；加强社会建设和管理，推进社会管理体制的创新；健全工作机制，维护社会稳定。这四条都与社区建设有着极大的关系。可以说，构建和谐社会，重心在基层，基础在社区。三是巩固党的执政基础的需要。党的执政基础在社区。任何执政党都离不开两个推动力，一个是经济发展，一个是社会进步。而社会进步取决于社会建设与管理能否发挥好重要的基础性作用。社区作为党的群众工作的基点和加强基层政权建设的落脚点，它的作用比计划经济体制下更加重要。因此，加强转制社区干部队伍建设，加快转制社区建设与发展，提高社区党组织的号召力、凝聚力和战斗力，对夯实党的执政基础具有重要意义。

三、提高干部能力素质是加快转制社区发展的关键

当前，我国改革发展处在一个关键阶段，社会利益关系更趋复杂化，协调各方利益的难度加大；群众的民主意识和法制意识不断增强，改变了基层的民主政治形态，等等。这些重大变化给基层工作带来新的挑战 and 考验。转制社区基本上处于大中城市的边缘地区，一方面经济条件较好，信息、交通较为顺畅便捷；另一方面也经历了利益关系的重大调整。应对艰巨的任务和复杂的局面，需要有一支高素质的社区干部队伍。从目前情况看，转制社区基层组织和基层干部总体是好的，在社区建设中发挥着积极的作用，是转制社区经济和社会发展不可或缺的力量。但随着社区管理体制改革的深化，利益格局有了新的调整，党员、群众的思想发生了新的变化，社区工作的难度明显加大，转制社区干部队伍的整体素质出现了新的不适应。例如，部分基层组织凝聚力、战斗力不强；一些社区党组织、居民自治组织、集体经济组织的领导班子成员对社区建设与管理工作的必要性、紧迫性认识不足，思想意识、能力素质与新时期社区工作的发展要求不相适

应,对做好社区工作存在畏难情绪,缺乏与时俱进的创新精神,解决问题的办法不多,工作局面缺乏生气;一些社区各类专职人员和经济社干部不同程度地存在思想政治素质不高、工作能力不强、工作作风不实等问题。这些问题的解决,主要有赖于采取切实有效的措施,不断推进转制社区干部队伍建设,提高转制社区干部贯彻执行党的各项政策的能力,发展集体经济的能力,民主管理、依法办事的能力,化解基层矛盾、处理群众纠纷、建设和谐社区的能力,解决自身问题、不断净化组织肌体的能力。加强对转制社区干部教育培训是培养造就高素质干部队伍的基础性工作。在推进城市化、现代化,全面建设小康社会的新形势和新任务面前,花大力气抓好转制社区干部教育培训工作显得尤为紧迫、尤为重要。转制社区的建设与发展,关键的问题在于教育干部。必须通过扎实有效的培训,为转制社区的顺利过渡,实现“十一五”规划,推动经济社会又快又好地发展提供坚强的思想政治保证、人才保证和智力支持。

转制社区理论与实务研究是一个新课题,可供借鉴的资料不多,如何既有提高又有普及,既有理论又有实践,深入浅出、通俗易懂地写好这一读本,是一项艰巨的任务。本书编写组在对各地(尤其是珠三角地区)转制社区广泛深入调研的基础上,运用政治学、社会学、发展经济学、管理学等多学科理论展开研究,从理论与实际的结合上阐明转制社区的涵义、特征,提出转制社区建设的总体目标和基本任务,并分门别类地剖析转制社区经济发展、经济管理、社区服务、人口与计生工作、治安、教育、文化、环境、城中村改造、党组织和居民组织建设、干部队伍建设和干部工作方法等方面的现状及存在问题,提出可操作性强的改进对策,每章后附各地转制社区建设鲜活生动的案例,体现理论性、针对性、应用性、前瞻性,既可作为转制社区干部培训教材,又可供各级领导干部和理论工作者研究和参考,力求对转制社区的建设与发展起到一定的促进作用。