

城市社区建设知识培训教材



社区 SHEQU

胡宗山 编著

ZIZHI SHIWU

自治实务



武汉出版社

民政部基层政权和社区建设司组织编写
城市社区建设知识培训教材



社区

SHEQU

ZIZHI SHIWU

自治实务

胡宗山 编著

武汉出版社

(鄂)新登字 08 号

图书在版编目(CIP)数据

社区自治实务/胡宗山编著. —武汉:武汉出版社, 2004.5

城市社区建设知识培训教材

ISBN 7—5430—3025—X

I. 社… II. 胡… III. 城市—社区—群众自治—教材

IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 014418 号

书 名:社区自治实务

编 著:胡宗山

责任编辑:郭庭军

装帧设计:刘福珊

出 版:武汉出版社

社 址:武汉市江汉区新华下路 103 号 邮 编:430015

电 话:(027)85606403 85600625

印 刷:湖北省通山县印刷厂 经 销:新华书店

开 本:850mm×1168mm 1/32

印 张:6.625 字 数:120 千字 插 页:1

版 次:2004 年 5 月第 1 版 2004 年 5 月第 1 次印刷

印 数:0001—3000 册

ISBN 7—5430—3025—X/D·305

本册定价:11.00 元 全套定价:30.00 元(共 3 册)

版权所有·翻印必究

如有质量问题,由承印厂负责调换。

本套教材的编写和出版

承蒙联合国开发计划署的大力支持和资助

城市社区建设知识培训教材编委会

顾问 李学举

主任 陈杰昌

副主任 张明亮 戚锦芳 徐 勇

委员 (以姓氏笔画为序)

王时浩 刘 勇 李学举 李雪萍

汤晋苏 张永英 陈杰昌 陈伟东

胡宗山 徐 勇 黄观鸿 戚锦芳

韩全永

主 编 张明亮

培养社区人才

民政部部长 李学举

社区建设要以人为本，建设社区要以人才为本。以人为本，是社区建设的宗旨，人才为本，是建设社区的关键。

经济社会的发展使社区建设随势而生，社区建设的发展促进了社区工作者队伍的形成。时至今日，社区建设已成为领导重视、社会参与、居民欢迎的新事业代表。社区工作者已成为作用独特、社会公认、居民认同的新岗位称谓。社区建设是动态发展的，要随着形势的变化，居民需求的变化，不断提高水平。提高社区建设的水平，促进社区建设持续发展，必须铸造一支高素质的社区工作者队伍，走靠人才兴社区的道路。

社区建设是崇高的事业，社区工作是光荣的职业。这是对社区建设的认识和对社区工作的认同，是确定社区建设、社区工作社会地位的关键所在。只有将社区建设作为一项事业，将社区工作作为一种职业，才能激发对社区工作的热爱，才能吸引社会各界人士自愿投身到社区工作中来，才能自觉为社区建设奋斗终身，贡献智

慧和力量。社区建设之所以是崇高的事业,社区工作之所以是光荣的职业,就在于社区建设为民而生,社区工作为民而劳。世上的任何事业,任何工作,只要与人民群众切身利益相关,与人民群众工作、生活、学习紧密相连,都是有益和具有生命力的,也都是崇高的、光荣的。因此,提升对社区建设的认识,提升社区工作的社会地位,是吸引、留住、发展社区工作者队伍的基础。

提高社区工作者素质的核心是能力建设。从事社区工作的社区工作者是社区建设的实践人、开拓人,要具有一定的思想道德素质、科学文化素质和健康素质。同时,也要具有与从事社区工作相适应的能力。根据社区工作的特点,社区工作者要具有宣传能力、组织能力、活动能力、协调能力。提高素质,增强能力,除自身的学习、实践外,加强培训是重要的措施。要有计划、有目的的对社区工作者进行培训,形成党委统一领导,民政部门牵头抓总,有关部门密切配合,社会力量广泛参与的培训工作格局。要采取多种形式,利用社会教育培训资源,构建广覆盖、多层次的教育培训网络。要提高教育培训质量,注重教育培训效果,使培训工作制度化、经常化、多样化,为社区工作者的成长、成才提供条件,铺设“快车道”。

事业发展呼唤人才,人才推进事业发展。人才来自于人民群众之中,成才存在于各项事业的岗位之中。只要有一定的知识或技能,能够进行创造性劳动,为推进

社会主义物质文明、精神文明和政治文明建设,在建设有中国特色社会主义伟大事业中做出积极贡献的人,都是党和国家需要的人才。这是科学的人才观,是对那种唯学历、唯职称、唯资历、唯身份人才观的摒弃。社区工作者不要看不起自身从事的社区工作,党和政府以及人民群众已给了社区工作应有的地位,社区工作者只要在社区工作岗位上做出贡献,就能成才。社区工作能造就人才,社区工作者也能成为人才,这是科学人才观的实践结论。培养社区人才,是培养与提高社区工作者素质、能力的更高要求。成为社区人才应成为社区工作者的追求。不久的将来,社区工作这块领地定会出现人才辈出、群星璀璨的局面。

目 录

第一章 社区自治的产生、发展与内容	(1)
一、社区自治的产生、发展与意义	(1)
二、社区自治的定位和内容	(14)
第二章 社区民主选举	(43)
一、民主选举的原则与形式	(43)
二、民主选举的基本程序	(46)
三、民主选举中的若干问题	(93)
第三章 社区民主决策	(109)
一、民主决策的机构与形式	(109)
二、民主决策的原则和程序	(116)
三、民主决策中的若干问题	(128)
第四章 社区民主管理	(136)
一、民主管理的主体与制度	(137)
二、民主管理的内容和程序	(144)
三、民主管理中的若干问题	(150)

第五章 社区民主监督	(176)
一、民主监督的主体与形式	(177)
二、居务公开、民主议事和听取报告	(180)
三、民主评议、罢免和辞职	(186)

Contents

Chapter I The Origins, Development and

Content of Community Autonomy (1)

1. The Origins, Development and Value of
Community Autonomy (1)
2. The Right Direction and Content of
Community Autonomy (14)

Chapter II Community Democratic

Election (43)

1. The Principles and Types of Democratic
Election (43)
2. The Basic Procedure of Democratic Election
..... (46)
3. Problems to be Resolved in the Democratic
Election (93)

Chapter III Community Democratic

Decision-Making (109)

1. The Institutions and Types of Democratic
Decision-Making (109)

2. The Principles and Procedure of Democratic
Decision-Making (116)
3. Problems to be Resolved in the Democratic
Decision-Making (128)

Chapter IV Community Democratic

Management (136)

1. The Subject and Institution of Democratic
Management (137)
2. The Content and Procedure of Democratic
Management (144)
3. Problems to be Resolved in the Democratic
Management (150)

Chapter V Community Democratic

Supervision (176)

1. The Subject and Types of Democratic
Supervision (177)
2. Community-Affairs Openness, Democratic
Deciding and Debriefing (180)
3. Democratic Appraisal, Recall and Resignation
..... (186)

第一章

社区自治的产生、发展与内容

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城市基层社会发展和加强基层政权建设,保障城市广大人民群众当家作主具有十分重要的意义。

一、社区自治的产生、发展与意义

社区自治是我国城市政治社会生活中出现的一项新生事物,它是改革开放和社会主义现代化建设的产物,同时又与广大城市居民联系密切,并且直接成为城市基层政府和街道办事处工作的重要内容。要正确理

解、把握并从事社区自治工作,首先必须了解城市社区自治的产生、发展和重要意义。

(一)自治与社区自治

自治与他治相对而言,是指社会成员自己管理自己的事情。一般来说,自治具有以下基本要素:

自治目的:指实行自治所要达到的政治、经济、文化和社会等方面的目标。

自治主体:指参加和实行自治的自然人和法人,包括自治成员和自治组织机构。

自治范围:指实行自治的地理区域、行政区域、权利、义务边界和内容。

自治制度:指规定以上内容的与国家宪法和其他法律精神一致的法律、法规、规则和章程等制度性文件。

自治作为人类社会的一种管理方式,有三种基本类型:

1. 地方自治。这就是在一个国家内部,地方享有自主管理本区域事务的权力。例如在很多资本主义国家实行的州、县地方自治;在我国,香港、澳门特别行政区也实行地方自治。

2. 民族区域自治。这是指我国在少数民族人口居住集中的地区实行民族地方自治,民族自治机关同时又是地方国家政权机关。如自治区、自治州(旗)、自治县等。

3. 基层群众自治。这是指在我国城乡基层社会实

行的由广大人民群众直接进行自我管理、自我教育和自我服务的自治形式。如在农村地区实行的村民自治和城镇地区实行的居民自治。

从广义上讲,社区既包括城镇社区,也包括农村社区,但在本书中,社区自治特指中国城镇社区居民群众自治,即居民通过居民委员会等群众性自治组织依法管理和建设与本社区居民利益相关的各类公共事务和公益事业,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. 全体性。参加和实施自治的主体既包括全体社区居民,同时也包括社区中的企事业单位和机构。

2. 开放性。与农村不同,城市社区的居民是流动的,因而在自治的主体上具有开放性的特征。在社区居住或营业满一定时间的自然人或法人,只要符合社区自治章程规定,都可以享有自治权利。

3. 非经济性。社区自治活动的内容主要是非经济的政治和社会发展方面的事务,不承担管理经济事务的功能。

社区自治的表现形式有:

1. 从全社区的层面看,包括社区民主选举、民主决策、民主管理、民主监督;

2. 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;

3. 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。

(二)我国城市社区自治的产生与发展

我国的城市社区自治是随着城市的经济社会发展和管理体制变革而产生的,有着深刻的历史和社会背景。早在新中国成立之初,为加强城市基层政权建设,国家就废除了旧中国的保甲制度,代之以建立居民委员会和街道办事处。1950年3月,天津市最早建立了居民委员会组织。其后,许多城市相继建立居民委员会。1954年全国人大通过《城市居民委员会组织条例》,正式明确居委会作为基层群众性自治组织的定位。与此同时,全国一届人大通过《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》、《城市街道办事处组织条例》,正式确立在城市实行市、区二级政府管理体制,街道办事处作为区政府派出机构对城市基层实行行政管理。这样,在我国广大城市基层社会,就形成了行政性集中管理和居民群众自治管理的基本格局。

在计划经济时代,由于行政制和单位制的存在,居民委员会作为群众性自治组织的功能并没有得到完全发挥,真正意义上的社区没有形成,社区自治也就无从谈起。计划经济时代,城市社会由一个个企事业单位,如党政机关、国有企业以及学校、国有研究机构、军队等事业单位构成,而这些单位隶属于各个行政部门,所有的社会成员也都属于某一单位,成为“单位人”,单位承

承担了其成员的就业、住房、医疗、福利等几乎所有的“生老病死、衣食住行”事宜，垄断了几乎所有的社会资源，单位制囊括了整个城市社会，并依靠行政制在系统内形成了上下等级关系，而在系统外又几乎是老死不相往来，这就是条块分割。在这种条块分割的体制状态下，城市居委会的管理权限、功能和范围都极为有限，基本属于“拾遗补缺”性质的。在管理范围上来说，由于单位制的统合功能，属于社会成员绝大部分的单位人与其居住区域的居委会并没有多大的利益关联，居委会只能管理那些缺乏就业能力的老弱病残和零散的社会成员，并且集中在生活保障、家庭邻里纠纷等方面；在管理权限上，居委会依附于行政机构即街道办事处，权力也来源于行政机关的授予，只有协调权；在功能上，局限于内部协商和调节。与此相适应，居委会的内部事务也十分简单，工作人员较少，且多为年纪大的妇女，俗称“居大妈”，所需经费十分有限，并由街道办事处承担。

改革开放以后，我国经济和社会发展带来的社会结构所发生的深刻变化和传统的城市社会管理体制之间产生了深刻的矛盾。随着社会主义市场经济的发展，单位制开始解体，行政制不断弱化，条块分割的城市管理体制日益受到冲击，大量社会变化的出现要求改革现有的城市基层管理体制。这些新的社会变化表现在：

1. 随着国有企业改革进程的加快，下岗失业人员、离退休人员越来越多，并聚集在社区之中，需要城市社