

城市社区建设知识培训教材

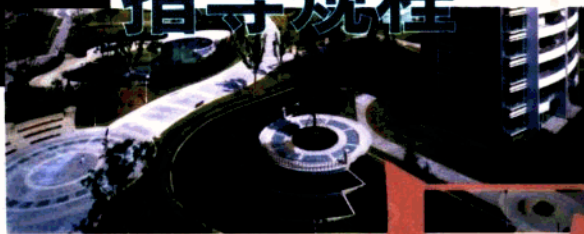


政府

陈伟东 编著

ZHIDAO GUICHENG

指导规程



武汉出版社



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、唯身份人才观的摈弃。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 政府组织与社区自治组织的关系	(1)
一、政府组织与社区自治组织的法定关系	(2)
二、政府组织与居民委员会关系的错位	(7)
三、政府组织与社区自治组织关系的调整	(10)
第二章 指导社区民主选举	(23)
一、选举准备工作指导	(23)
二、选举操作过程指导	(34)
三、选举后期工作指导	(43)
第三章 指导社区民主决策	(57)
一、指导居民会议的组成	(57)
二、宣传和保障居民会议的权力	(62)
三、指导社区建立和完善居民会议决策机制	(66)
四、指导社区建立资源共享机制	(76)
第四章 指导社区民主管理	(84)
一、指导社区制定《社区自治章程》和《居民公约》	(84)

二、指导社区完善居委会管理工作机制	(90)
三、指导社区建立居民参与机制	(96)
四、政府为社区民主管理提供基础条件	(102)
第五章 指导社区民主监督	(114)
一、指导社区制定和健全民主监督制度	(114)
二、指导重要的民主监督活动	(125)

Contents

Chapter I The Relations between the Government Organizations and the Community Self-Governing Organizations	(1)
1. The Legal Relations between the Government Organizations and the Community Self-Governing Organizations	(2)
2. The Dislocation of the Relations between the Government Organizations and Residents' Committee	(7)
3. The Adjustment of the Relations between the Government Organizations and the Community Self-Governing Organizations	(10)
Chapter II The Guidance to the Democratic Election	(23)
1. The Guidance to the Preparation of Democratic Election	(23)

2. The Guidance to the Process of Democratic Election (34)
3. The Guidance to the Post-Election Work (43)

Chapter III The Guidance to the Democratic

Decision-Making (57)

1. The Guidance to Organizing the Residents' Meeting (57)
2. Propagandizing and Guaranteeing the Power of Residents' Meeting (62)
3. The Guidance to Constructing and Consummating the Decision-Making System of Residents' Meeting (66)
4. The Guidance and Exploration to Constructing the Community Resource-Share System (76)

Chapter IV The Guidance to Community

Democratic Management (84)

1. The Guidance to Formulating the "Constitution of Community Self-Government" and "Residents' Convention" (84)
2. The Guidance to Consummating the Working System of the Management of Residents' Committee (90)

3. The Guidance to Constructing the Working
Regime of Residents' Participating
Management and Self-Service (96)
4. The Fundamental Conditions by the
Government Provided for Community
Democratic Management (102)

Chapter V The Guidance to the Community

Democratic Supervision (114)

1. The Guidance to Establishing Complete
Democratic Supervision System (114)
2. The Guidance to Important Democratic
Supervision Activities (125)

第一章

政府组织与社区自治组织的关系

党的十六大报告指出：“发展社会主义民主政治，建设社会主义政治文明，是全面建设小康社会的重要目标”；社会主义政治文明建设，“要着重加强制度建设，实现社会主义民主政治的制度化、规范化和程序化”；“扩大基层民主，是发展社会主义民主的基础性工作”，在城市社区，扩大基层民主就是要“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”。政府组织与社区自治组织关系的制度化、规范化和程序化是完善城市居民自治的基础性制度条件。

一、政府组织与社区自治组织的法定关系

关于城市居民自治的法律基础,主要由两部分构成:一是1982年的《中华人民共和国宪法》(以下简称《宪法》)。二是1989年12月26日通过、1990年1月1日实施的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》(以下简称《居组法》)。《宪法》与《居组法》对居民委员会和政府部门关系作了明确界定。

(一)《宪法》对政府组织与社区自治组织关系的界定

《宪法》第一百一十一条对城市居民委员会与村民委员会作了原则性规定:

城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会或者村民委员会是基层群众性自治组织。居民委员会、村民委员会的主任、副主任和委员由居民选举。居民委员会、村民委员会同基层政权的相互关系由法律规定。

居民委员会、村民委员会设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会,办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并且向人民政府

反映群众的意见、要求和提出建议。

《宪法》明确规定了五个方面内容：其一，居民委员会性质；其二，居民委员会构成及产生；其三，居民委员会与政府的关系主要是居民委员会与城市基层政权的关系，应由相关法律确定；其四，居民委员会的基本组织结构；其五，居民委员会的职责及功能。事实上，《宪法》是从这五个方面架构了以居民委员会为主体的城市基层社会自治体系，其中，依法界定居民委员会与城市基层政权之间的关系是建立这一自治体系的重要内容，这是《宪法》规定的目的，也是《居组法》的基本依据。

(二)《居组法》对政府组织与社区自治组织关系的界定

以保障居民委员会自治组织性质为前提，《居组法》根据《宪法》的上述规定，明确界定城市基层政权与居民委员会之间是指导与协助关系。

《居组法》第二条规定：

居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织。

不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区人民政府或者它的派出机关开展工作。

同时,《居组法》也将市、市辖区的人民政府有关部门与居民委员会下属的各工作委员会的关系界定为指导与协助关系,不是领导与被领导关系。

《居组法》第二十条规定:

市、市辖区的人民政府的有关部门,可以对居民委员会有关的下属委员会进行业务指导。

《居组法》这一界定的实质在于:通过对城市基层政权机关行为的限定,来保障居民委员会的自治组织性质,确保居民委员会与基层政权之间不存在行政隶属关系,不是领导与被领导的关系;或者说居民委员会不是地方政府系统中的一个子系统,而是与地方政府相区别的、相对独立的城市基层社会自治主体。双方之间是指导与协助的关系,这一关系必须体现在居民委员会职责任务、权源及财源的明确界定上。为此,《居组法》在以下几个方面作了进一步规定。

1. 在职责划分上,居民委员会承担着不同于地方政府的职责任务。

《居组法》第三条规定了居民委员会的任务:

(一)宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;(二)办理本居住地区居民的公共事务和公益事业;(三)调解民间纠纷;(四)协助维护社会治安;(五)协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫

生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作；(六)向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

其中，以居民委员会为责任主体所承担的自治任务四条，即一、二、三、六；以政府部门为责任主体，但需要居民委员会协助的任务两条，即四、五。同时，为防止市、市辖区人民政府的各职能部门无限制地向居民委员会下派任务，《居组法》第二十条规定了限制性条款：“市、市辖区的人民政府有关部门，需要居民委员会或者它的下属委员会协助进行的工作，应当经市、市辖区的人民政府或者它的派出机关同意并统一安排。”第三条与第二十条的规定表明：在居民居住区公共事务的治理上，居民委员会作为相对独立的治理主体，承担着不同于政府公共管理的职责、任务。

2. 在权源上，居民委员会由居民选举产生，对居民会议负责而不对地方政府负责，自主确立行为规范。

尽管《居组法》第六条规定居民委员会的设立、撤销、规模调整，由不设区的市、市辖区的人民政府决定，但本质上并不影响居民委员会的自治性质和自治主体的地位。

《居组法》第八条规定了居民委员会的选举方式：“由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生，根据居民意见，也可以由每个居民小组选举代表2至3人选举产生。”也就是说，居民委员会是由居

民选举产生而非地方政府委派或任命。

《居组法》第十条规定了居民委员会对居民会议负责：“居民委员会向居民会议负责并报告工作”，“涉及全体居民利益的重要问题，居民委员会必须提请居民会议讨论决定”，“居民会议有权撤换和补选居民委员会成员”。也就是说，居民委员会对居民会议负责并报告工作，而非对地方政府负责并报告工作。

《居组法》第十五条规定了居民自主确立行为规范：“居民公约由居民会议讨论制定，报不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关备案，由居民委员会监督执行。居民应当遵守居民会议的决议和居民公约。”

3. 在财源上，国家拨付与自我筹集相结合。

《居组法》第十七条规定：“居民委员会的工作经费和来源，居民委员会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付。”

《居组法》第四条规定：“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动，可以兴办有关的服务事业。”“居民委员会管理本居民委员会的财产，任何部门和单位不得侵犯居民委员会的财产所有权。”

《居组法》第十六条规定：“居民委员会办理本居住地区公益事业所需的费用，经居民会议讨论决定，可以根据自愿原则向居民筹集，也可以向本居住地区的受益单位筹集，但是必须经受益单位同意；收支账目应当及