

*Stance and Practice of
Social Management in Public Sector*

社会管理

公共部门的立场与实践

主编 郑敬高



中国海洋大学出版社
CHINA OCEAN UNIVERSITY PRESS

社会管理 公共部门的立场与实践

主 编 郑敬高
副主编 王印红

中国海洋大学出版社
· 青 岛 ·

图书在版编目(CIP)数据

社会管理:公共部门的立场与实践/郑敬高主编.

—青岛:中国海洋大学出版社,2011.7

ISBN 978-7-81125-694-9

I. ①社… II. ①郑… III. ①社会管理—文集

IV. ①C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 082194 号

出版发行 中国海洋大学出版社

社 址 青岛市香港东路 23 号

邮政编码 266071

网 址 <http://www.ouc-press.com>

电子信箱 dengzhike@sohu.com

订购电话 0532—82032573(传真)

责任编辑 邓志科

电 话 0532—85901040

印 制 日照报业印刷有限公司

版 次 2011 年 12 月第 1 版

印 次 2011 年 12 月第 1 次印刷

成品尺寸 170 mm×230 mm

印 张 30.875

字 数 522 千字

定 价 39.80 元

前 言

2011年2月19日,中共中央总书记胡锦涛在中央党校就加强和创新社会管理发表讲话,强调要紧紧围绕全面建设小康社会的总目标,牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求,以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口,提高社会管理科学化水平,完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,加强社会管理法律、体制、能力建设,维护人民群众权益,促进社会公平正义,保持社会良好秩序,建设中国特色社会主义社会管理体系,确保社会既充满活力又和谐稳定。

加强和创新社会管理,首先源于发展社会管理的紧迫感和必要性。在传统的社会体制中,我们习惯的方式是:或者将社会事务纳入国家一政府的体制内通过行政的手段进行管理,无限扩张国家机关的公共职责;或者相信“看不见的手”让市场的力量去进行资源的优化配置,把非政府行政事务的社会事务统统归入市场经济的范畴,进而放弃公共部门在社会治理中的职责。新中国经过60多年特别是改革开放30多年来的建设和发展,我国经济实力和综合国力显著增强,但相伴而来的一个显见事实是,和谐社会的建构与社会关系的调节,远不是非政府即市场的问题,在政府与市场的关系之外,政府与社会的关系成为日益复杂、紧要的问题。

社会管理的基本任务包括协调社会关系,规范社会行为,解决社会问题,化解社会矛盾,促进社会公正,应对社会风险,保持社会稳定等方面。社会管理不同于传统的行政管理,传统行政管理的出发点是国家,是政治,是自上而下的宏观视野与科层制思维;而社会管理是立足于底层社会和普通民众的管理,出发点是与政权归属无关的民间诉求,如果说老百姓的事情无小事,也关涉政治的话,那么从普通民众诉求出发的政治属于生活的政治和“草根”政治。在我国,从基本理论和具体国情出发,社会管理都离不开党的领导和政府主导,从推进社会管理的路径和方法看,需要研究的问题在于如何领导和主导。在以往的实践中有这样一种倾向值得注意:即把政府主导等同于政府包办,面对社会管理的具体事务和要求,相关职能部门在想“我

能做什么”，不管想好或没有想好，习惯的思维方式就是要财政拨款、要行政编制、找项目平台，自己去做。比如，扶贫济困、环境保护，政府有对口的职能部门，不由他们去做设置这样的职能部门干什么？也似乎只有这些职能部门去做，才能获得有显示度的政绩。

忽视或放弃社会管理的责任，是存在于我国公共部门的另外一种问题，这主要表现为两个方面。一方面是把经济的发展等同于社会的发展，用市场经济的思维方式来思考社会管理的问题。市场力量也许能够从经济总量增长的角度优化资源配置，但是不可能指望用来解决经济社会发展中不平衡、不协调、不可持续之类的问题，社会管理恰恰是市场经济时代公共权力部门不容推辞的社会责任。另一方面是把社会管理等同于非政府的社会组织管理，这样的思维模式常常将政府与社会对立起来，政府是以暴力为后盾的公权力组织，是以民族国家的整体利益或长远利益为意识形态目标的。因此，必然与社会管理所需要的具体民生、个体需求不一致，与自我认同、自我负责的社会精神相背离。比如，面对增加社会服务的压力和社会冲突的化解应对，就习惯于呼唤利益团体、社会公益组织和第三方中间组织发挥作用，似乎只有这些民间的基层的非政府组织才是社会管理的理想主体。有人甚至认为，社会管理体制创新就是如何让非政府的主体（包括社会组织和社会个体成员）发挥作用的问题。

社会管理，说到底是社会所需要的管理和服 务，好的社会管理就是要增加和保护广大人民群众切身利益，尤其是社会弱势群体的利益。在当前的形势下，我国社会管理的重点是加快推进以保障和改善民生为重点的社会建设。要把保障和改善民生作为加快转变经济发展方式的根本出发点和落脚点，坚定不移走共同富裕道路，完善保障和改善民生的制度安排，加快发展各项社会事业，坚持优先发展教育，加快推进覆盖城乡居民的社会保障体系建设，加快医疗卫生事业改革发展，加快推进住房保障体系建设，继续推进扶贫开发，发展妇女儿童事业，培育壮大老龄服务事业和产业，健全残疾人服务体系。社会经济发展的阶段不同，民生诉求的内容及标准有可能不同，在以上的民生诸领域，关键是合理调整收入分配关系，使发展成果更好惠及全体人民。

由此而言，强化社会管理的问题也可以在一定意义上就是向公共服务型政府转型的问题。不论是社会管理的重点落实，还是推进公共服务型政府的建设，关键的评价是看政府财政结构的变化。如果说，我们是公共服务

型政府,但是我们的财政支出大部分还是用于生产性投资日常行政开支,而不是公共服务型支出,那么社会管理就不可能有大的改善。社会管理体制改革的首先要改革我们的公共财政体制,特别是改革跟社会发展有关的公共财政。最近几年中央政府财政预算在民生投入上的比重明显增加,这是广受好评的发展趋势,虽然社会舆论有更高的希望值。

社会发展的内涵,既包括经济财富的可持续增长及人民物质生活水平的提高,也包括社会成员人伦道德的培育。比如,要国民把做慈善的钱捐给国家,再由政府机构对贫困人群实行统一的救助,在国民道德的培育上就远不及让国民自己做慈善好,因为国民会很自然地把向国家的捐款与交税纳粮等同起来。不能把社会成员的道德、良心、社会责任与公民的法定义务混为一谈。如何培育国民的道德、良心和责任感,这也是社会管理的题中之意。

发展社会管理首先要求有先进的社会管理理念。在提供更多公共服务产品和提高公共品供给效率方面,公共经济学、新公共管理及公共服务理论已经有很好的理论阐述;在增进社会和谐、改善政府组织与非政府的经济组织及非赢利的社会组织的关系上,政治学的治理和善治理论、社会学的社会组织理论,也已经是公共管理的学科常识。学习这些公共管理常识可以有效提高我们思考社会管理问题的理性能力,但对于公共部门而言,更为重要的是提高实施社会管理的水平和能力,这需要我们在公共管理的实践中积累提升。比如,面对多元利益主体可能出现的利益不一致乃至冲突,如何建构利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制和权益保障机制?在社会资源主要由公共权力部门和企业组织支配的情况下,如何强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制?在从熟人社会向法制社会和信用社会转型时期,如何应对备受关注的食品药品安全、生产安全以及社会治安问题,提升民众的社会信任?社会管理离不开群众的社会参与,调动政府、企业、社会组织和个人多方面积极性的治理的平台如何构建?彼此尊重、相互谅解和妥协的互动机制如何养成?诸如此类,需要我们有社会管理的体制创新,需要在发展社会管理主体、转换社会管理路径、丰富社会管理方式的实践中积累经验,探索前进。

郑敬高

2011年4月15日

目 次

社区·社会管理

- 试论我国城市新型社区的管理模式..... 周 鹏(3)
- 我国农村社区服务发展初探 孟凡华(11)
- 浅谈青州市新型社区的建设与管理 王秋霞(17)
- 关于南张楼村农村社区建设的调查与思考 张 晔(24)
- 论和谐社区建设中的居民参与 张 媛(30)
- 农村妇女参政的现状与发展对策
- 以青州市为例 侯佃一(36)
- 浅析危机管理中的应急处置机制 武 敏(45)
- 社区建设与群体性事件的防控 张红英(51)
- 公安机关处置群体性突发事件的原则 隋献增(58)
- 关于基层公安机关警力不足问题的思考 马晓冬(65)
- 试论我国基层公安派出所现状及其建设
- 以山东省青州市为例 张 兵(72)
- 从山东海口岸首例甲型流感病例处置看口岸突发公共卫生事件的应急处置 李 野(79)

医疗卫生·文化事业管理

- 新医改中三项重点改革对医疗保险门诊统筹的影响 张 毅(89)
- 浅谈医疗保险门诊就医制度的问题及对策 韩 鹏(95)
- 高密市医疗卫生体制改革的问题及对策..... 李庆华(101)
- 新医改形势下潍坊市益都中心医院的改革策略..... 赵红燕(109)
- 青岛市文化事业体制改革刍议..... 陈鲁璐(116)
- 浅谈乡镇政府的文物保护工作..... 郝春风(123)
- 关于四方区中小学生学习满意度的调查..... 孙 静(129)

校长负责制在中小学治理中的作用..... 贾婷婷(138)

我国远程教育质量问题初探..... 王永艳(145)

经济·民生事务

浅谈当前农村社会的贫富分化及其影响..... 王振刚(155)

论增加移民收入的有效途径..... 王建丽(162)

论我国税收政策调节居民收入的有效性..... 高 杨(168)

试论中国养老金制度的困境与发展方向..... 林瑞娟(175)

我国新型农村社会养老保险制度浅析

——以东营市河口区为例..... 张素霞(184)

廉租房建设中的财政资金问题..... 刘 强(191)

推进青岛市保障性住房建设的问题及对策..... 高 慧(200)

转变经济发展方式的动力与路径..... 刘兆立(207)

山东重点区域发展战略及问题研究..... 梁镇华(214)

浅议山东半岛蓝色经济区建设中地方政府间关系..... 张清贵(221)

青州市生态文明城市建设的做法和经验..... 刘学军(229)

浅谈李沧区的低碳经济与生态城区建设..... 宫业竹(238)

日照商贸流通业在鲁南经济带中的发展定位分析..... 朱海东(243)

四方区物流发展研究..... 亢啸雷(252)

浅谈我国中央商务区(CBD)建设..... 张 鹏(261)

公共人力资源管理

地方官员晋升激励与经济增长..... 张宝璐(271)

浅谈“大学生村官”的教育与管理

——以郓城县为例..... 梅清汉(278)

论区域经济发展中的人才推进机制

——以青岛市四方区为例..... 牟晓文(285)

关于构筑青岛区域性人才资源高地的战略思考..... 潘 明(291)

关于青州市公开考选村党支部书记的调查报告..... 沈志伟(299)

领导者非权力影响力的构成及提升..... 刘 洁(306)

政府体制改革·公共部门管理

试论市场经济条件下政府部门的经济管理·····	张明(315)
东营市地方政府投融资体制建设浅析·····	杜金岗(322)
深化大部门体制改革的对策建议·····	蒋建新(328)
浅谈我国乡镇政府职能的转变·····	王志刚(337)
论新公共管理视角下的政府管理创新·····	陈雪峰(343)
浅议绩效审计与地方政府问责·····	钟娜(351)
关于“一票否决”制与乡镇政府的绩效管理·····	周琳(358)
试析县级党政联合督查的意义及实施原则·····	田军(364)
试论我国财政预算信息公开的障碍·····	王韶华(370)
我国深化法治建设的现实困扰及对策·····	张中华(377)
城阳区“科技防腐”工作的实践与思考·····	张贵生(383)
关于深化行风热线工作的思考·····	孙倩(390)
浅谈青州市行政组织文化建设·····	刘保军(396)
青岛市黄岛区电子政务系统建设存在问题及对策·····	刘晟坤(405)

管理技术·管理创新

组织学视阈下的冲突管理策略分析·····	高飞(415)
浅论我国计划生育协会治理机制·····	于凤杰(421)
浅谈非公有制经济组织中的党建工作 ——以青州市为例·····	岳海霞(428)
自愿环境协议及其在我国的运用·····	范佳琪(435)
城区环境污染纠纷问题及其解决途径·····	刘巍(444)
论家庭暴力问题与社工的介入·····	鲁锐(449)
试论罪犯心理评估的过程和方法·····	刘晓屹(456)
预防优先的工伤保险机制与保险费率问题·····	王海涛(466)
3G时代手机广告发展路径及其管理·····	刘燕燕(474)
检验检疫行政执法中的问题探讨·····	闵凡璟(480)



社区·社会管理

试论我国城市新型社区的管理模式

周 鹏*

摘 要:我国正处于从传统型社会向现代型社会转变的过渡时期,社会结构正发生着深刻变化。随着经济体制改革的逐步深入和计划经济向市场经济的逐步过渡,我国城市的社会生活和社区管理体制也正在发生着整体性的深刻变化。在这高速发展的过程中,人们的身份逐渐由“单位人”向“社区人”转变。社区作为城市化的产物,正凸现出其日益重要的作用。然而作为我国社区已存在成型的以“行政型”和“自治型”为代表的社区管理模式,并不能适应当下社会发展的总体趋势,本文以此为出发点浅析我国社区管理存在的问题,并借鉴美国社区管理的经验,提出将“行政型”与“自治型”相结合的新型社区管理模式。

关键词:城市社区化 “行政型”社区 “自治型”社区 社区管理

一、社区的定义及相关概念

(一)社区

“社区”这一概念最先是由德国社会学家滕尼斯在《共同体与社会》一书中提出来的,它主要是指那些存在于前工业社会的、具有共同价值取向的同质人口组成的关系密切、出入相友、富有人情味的社会关系和社会利益共同体^①。美国学者将此概念译为“Community”,20世纪30年代,我国社会学鼻祖费孝通先生将其译为“社区”并引入国内,在《略谈中国的社会学》一文中,费老这样谈到:“人际关系可以分出两个层次。基层是共存关系,和其他动植物一样,通过适应竞争,在空间获得各人所处的地位,相互间可以互相

* 周鹏,女,中国海洋大学2009级MPA研究生。工作单位:青岛市李沧区永清路街道办事处。

① 杨稣,贾明德.我国新型社区管理模式研究[J].东华大学学报(社会科学版),2004,4(4):

利用,维持生存,也就是我们通常所说的利害关系;但人际关系还有一个层次,性质不同于前者,就是痛痒相关、荣辱与共的道义关系。“前者形成的是‘Community’,而后者形成的是‘Society’”。

现代社区一般是指聚集在一定地域范围内的社会群体和社会组织根据一套规范和制度结合而成的社会实体,是一个地域性社会生活共同体。社区概念极具弹性,根据不同的分析需要,其范围可以做不同层次的划分。由此,可以说社区除了具有地域性特质,它还包含着一定的社会、经济和文化的含义,而不再是一种简单地等同行政区划的概念^②。在社会生活中,我们已越来越多地用到“社区”这个概念。

(二)城市社区化

我们通常所说的社区建设,就是指街道社区,一般有城市社区和农村社区两种。根据国内外多数学者对社区概念的理解并结合我国社区建设的实践,可以把城市社区的概念概括为:城市社区是指在一定地域范围内,有一定数量的城市居民连同他们的社会活动、社会关系、组织制度、社会文化及社会心理等方面构成的社会共同体^③。“城市社区化”是指,在城市化进程中,为提高城市文明程度、改善城市环境,真正实现城市化,将社区作为城市的基层单位,通过社区教育、社区建设进一步推动城市化过程中的“质”的提升^④。就目前国内外的实践经验而言,我们不难发现将政府规范的管理与民间一些非政府组织多样性的自发活动有机结合起来的效果是非常理想的。而像近年来诸如“上海模式”、“沈阳模式”等等一些大城市的城市社区化建设的成功例子也足以证明城市社区化是大势所趋。

二、我国现存主要社区管理模式及其存在的问题

我国从20世纪80年代开始探寻社区建设的新思路,可以说我国的社区管理模式是政府职能转变和社会经济变革的产物。社区建设承接了计划经济向市场经济过渡,传统社会体制向现代民主社会体制进步中出现的许多社会问题,因此我国现行社区管理模式是与许多社会现象相对应的。根据我国目前社区管理的状况,从社区管理的主体差异、客体参与程度方面,可将社区管理模式分为“行政型”和“自治型”两种。

② 周敏.城市社区的民主管理问题浅析[EB/OL]. www.elunwen.com,2001.

③④ 张海霞,张旭亮.构建社区管理模式[J].合作经济与科技,2006,2:24.

(一)社区“行政型”管理模式^⑤

这是一种行政一体化社区管理模式。这种模式着眼于基层政权建设,强调城市管理权的下放和政府权力在社区的整合。可以说这是基于认为20世纪80年代中期以来基层社会功能紊乱的根源在于社区体系的行政能力不足而提出的一种强调社区行政能力的管理模式。

此观点认为,现行社区管理存在的问题主要在于:①财力不足。街道办事处没有得到足够的财政支持完成繁冗的工作,民间非政府组织力量单薄。②权能失衡。在没有实际权力授予的情况下,社区的基层政府派出机构,承担了大量的与其权能不符的事务。③条块冲突。街道办事处无权管理“条”上的事务,社区政府职能部门派出机构没有综合协调的权力解决社区问题,从而大大削弱了街区政府组织的整体行政能力。④干部素质偏低。街道办事处的人员编制难以与所要承担的职能匹配。

调查发现,尽管目前的街道办事处事实上承担着一级政府职能,但没有得到相应的权力。城市基层管理任务日益繁重,行政化的社区管理模式难以落实。由于近些年来城区的规模、功能和各种新问题都大大增加,城市管理的工作量、任务量也在成倍增长,而原来的层层负责的行政性、直接性管理方式尚未改变,街道、社区基层组织承担的上级安排任务过多,实际上已经无法承担和落实。面对繁重的工作任务,社区居委会一是无职权,小庙难以管大神;二是无地位,什么单位什么工作都可往社区装,职能部门布置工作带有很大的随意性。

因此,该模式下的社区管理要求将城市管理权力下放,扩大基层政府的权能,进一步强化如街道办事处、居委会等的地位,乃至把街道办事处变革为基层政府,使其从主要承担民政职能转为承担整个街区的社会综合管理职能。

长期来看,这种模式可以说是一种政府办社会的方式,有“全能政府”,社区“单位化”之嫌,抑制了民间的活力,无形中增加了政府的财政负担,从根本上有悖于社区管理的发展方向。

(二)社区“自治型”管理模式^⑥

“自治型”管理模式,顾名思义其强调的正是社区自我管理、自我服务的功能。其主要内涵可理解为:进行社区的民主自治化改革,撤销现有街道办事处等政府管理机构,建立居民自治委员会和社区代表大会制度,由居民自

^{⑤⑥} 王英伟.创建城市社区的新型管理模式[J].唯实,2003,4:66.

已决定社区的发展规划和管理规章。政府不再以管理者的身份出现,而是在法律规范等方面宏观调控社区行为,使之与国家发展政策相协调。这种观点着眼于社区共同体的形成,强调居民的共同参与,提倡社区自治。“自治型”管理模式的根本在于:①“小政府、大社会”的改革取向;②社区服务由政府提供转变为居民之间的双向服务,实现居民互动;③融洽社区和谐氛围,营造新时期的和谐新社区。对应于街道权力的扩张,这种观点强调政府对社区管理的干预越少越好。

实现社区自治既符合现代社会发展的需要,又符合我国民主政治体制的整体趋势,有利于推动基层社会生活的民主进程。然而虽然这种模式避免了“全能政府”难以为继和市场的间或失效,但也存在不足之处,从现阶段社区管理实践来看,离开政府的引导和法律的规范,社区自治有流于形式,纸上谈兵之嫌。

三、美国社区管理模式的运作经验

纵观我国的城市社区管理模式,几乎都是在政府主导的前提下进行的,有符合国情之处,但也存在与市场经济发展和百姓实际需求相悖的情况。发达国家在社区建设方面比我们起步早,因此,在探寻我国新型社区管理模式的时候,有必要了解和借鉴国外的先进经验。在此,我们仅以美国社区管理的经验为例作一些思考。^{⑦⑧}

(一)美国社区非政府组织的类型及其相互关系

由于美国社会群体的复杂性和居民要求的多样性,使社区内各种类别的非政府组织应运而生。概括而言主要有如下几种:①全国性和州、县一级的社会团体在社区的分支机构,如较大的慈善组织、志愿者组织、行业协会、商会等;②社区中的民间团体,包括综合性居民团体和各类群体性组织,这类团体数量最多;③社区服务性设施的管理组织;④社区非营利组织,这类组织与上述三类有交叉,其特点是要经过严格的审判程序才能获准成立。美国的非营利组织是一个庞大的系统,既有全国性的,又有大量活跃在社区内的组织。

社区内各种非政府组织之间没有隶属关系,而是各自按照法律法规,代表不同群体的利益,独立开展活动。他们之间有时为了解决共同的问题或

⑦ 宋波.我国城市社区发展的新思路[J].现代物业,2005,6:24.

⑧ 谢玲丽.美国社区中的非政府组织[EB/OL]. http://www.civilness.com/info/news_detail.asp?bigclass_id=20020925203756937&news_id=20030609131704921.

者为了共同的利益,而开展一些联合行动,有时也可能产生一些矛盾和利益冲突。

(二)美国社区非政府组织的作用

首先,非政府组织对实现“小政府、大社会”的管理格局,促进社区民主自治发展起到了不可替代的作用。在美国社区内,政府主要进行宏观管理,制定社区发展的法规政策、提供财政支持等,而大量具体事务性工作的开展,均由非政府组织去实施。由于非政府组织既是居民生活区的代理者,又是政府管理社区的合作者,因此它可以发挥政府与居民之间沟通和桥梁的作用。这既克服了政府直接操办社区具体事务中的官僚作风、效率低下和服务不到位等弊端,又能通过非政府组织的具体运作以及居民的广泛参与,促进社区民主自治的发展。

其次,非政府组织对社区服务功能的开拓及服务体系的完善起到了积极的推动作用。随着生活水平的不断提高,美国居民对社区的依赖愈来愈强烈,对社区服务的要求和内容都在不断提高和增加。非政府组织按照其基本宗旨的要求,始终将满足社区居民的要求放在首位,并不断开拓社区服务功能。在美国社区非政府组织正朝着一种无所不包的服务体系方向努力,力求使社区服务达到“老有所养、幼有所托、孤有所扶、残有所助、贫有所济、难有所帮、学有所教、需有所供”的全方位的新境界。正因如此,社区非政府组织提供的服务给美国居民生活带来了极大的方便和保障。

另外,社区非政府组织的蓬勃发展以及由此带动的各类服务业的发展,为提供就业、保持社会稳定起到了不可低估的作用。美国非政府组织非常庞大,在发展社区服务的过程中带来了许多就业机会。社区服务业的全面发展,对社会的持续稳定起到了十分积极的作用:一是开拓了充分的就业机会,减轻了政府和社会的压力;二是全方位的社区服务,包括温馨家庭、心理咨询、犯罪预防、提高教育程度和质量等,都对缓解一系列社会矛盾起到了重要的平衡作用。

最后,积极沟通民选官员与社区居民的联系,为居民的政治参与提供切实的服务。美国的选举制度规定竞选议员是划分选区的,而选区则是根据社区划分的,所以居民的选票直接关系到议员的当选与否。这样,为居民办实事,想居民之所想,急居民之所急便成了议员是否当选的重要砝码,从而保证了民众参政议政的实际性。

四、借鉴经验,结合国情——“混合型”社区管理模式

我国的社区建设,在推动我国经济和社会协调发展,加快现代化文明城

市建设,提高城市居民生活质量,促进社会稳定中发挥了重要作用。但从目前我国的情况来看还存在不少问题。概括有:①社区模式单一;②社区自治化程度不高;③社区服务项目有待扩展;④对社区管理权力的监督机制不健全。美国社区模式的先进经验,虽然是适应其特定国情的,但仔细探究,我们也可从中得到一点启示。

首先,社区建设是适应社会主义市场经济体制变革,社会组织形式多样化的必要手段,是一项内容广泛的社会工程,其实质是对中国传统城市管理体制的改革,是在改革中的制度变迁和创新。社区建设就是要将社会变革过程中,由原本的“单位人”转变为“社会人”的这部分群体再组织起来,重组社会资源,由传统的“单位制”社会向“社区制”社会发展。与此同时,重视基层非政府组织的作用,进一步加强社区民主建设,维护社会稳定。通过对非政府组织的有效利用,扩大城市居民切实有序的政治参与,并保持与居民群众的密切联系,融洽党群关系,改进工作作风。

其次,居民参与是衡量社区建设成功与否的重要标志,是社区建设健康发展的动力源泉,在资源相对匮乏的情况下,居民的广泛参与是推动社区建设各个具体项目实施的重要保证。美国城市社区没有政府基层组织或派出机构,实行高度民主自治,依靠社区居民自由组合,民主选举产生的社团组织来行使社区管理职能。在我国体制下,通过政府帮助和指导,强化居民自治,激发居民广泛参与,完全可以让社区居民管理好社区本身的事情。

另外,从对美国社区模式的分析中可以看出,不以赢利为目的的社区非营利性组织在沟通政府与百姓之间的联系、拓展就业途径、缓解社会矛盾方面起着重要的润滑作用。我国由于政府职能转变滞后,不少社区服务内容还没有从政府工作中分离出来,一些社区服务项目与企业经营也没有作规范性的区别。因而社区非营利性组织发育迟缓,机制不健全。因此,我们要根据社区广大居民群众的意见和要求,最大限度地利用社区资源,充分体现以人为本的原则,广泛开展居民参与的互帮互助的社会公益活动;建立健全社区帮困救济、便民利民的服务体系;积极倡导在社区内建立非营利性服务组织。社区服务功能要由单一型向综合型、粗放型向集约型、被动应付型向主动创造型转变,由无偿性、互助性服务向作为第三产业的社区服务业延伸发展,从而使社区服务真正成为拓展全面性社区建设的生长点和拉动力,成为安排就业的重要渠道。

借鉴美国的经验,结合我国的实际,我们要建立对社区非政府组织的法制保障,规范非政府组织的设立,促进其有效运转。鼓励社区非政府组织从