

社区建设与城市发展

张国祥 彭必源 高青/等著

中共中央党校出版社

2004—2005 年度中共宜昌市委党校重点课题

社区建设与城市发展

主 编 张国祥 彭必源 高 青
副主编 冯裕芳 余学新 汪 敏

中共中央党校出版社
· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社区建设与城市发展/主编张国祥,彭必源,高青. —北京:
中共中央党校出版社, 2006. 3

ISBN 7-5035-3374-9

I. 社… II. ①张…②彭…③高… III. ①社会—城市
建设—研究—宜昌市②城市经济—经济发展—研究—宜昌市
IV. ①D669. 3②F299. 276. 33

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 145735 号

中共中央党校出版社出版发行

社址: 北京市海淀区大有庄 100 号

电话: (010) 62805800 (办公室) (010) 62805816 (发行部)

邮编: 100091 网址: www.dxcbs.net

新华书店经销

北京鑫海金澳胶印有限公司印刷装订

2006 年 3 月第 1 版 2006 年 3 月第 1 次印刷

开本: 880 毫米×1230 毫米 A5 印张: 14

字数: 374 千字 印数: 1—6050 册

定价: 26.00 元

努力开创社区建设新局面（代序）

乔余堂

社区是城市的细胞，是城市经济、社会、资源与环境协调发展的落脚点。社区建设是社区服务深化发展的产物，随着我国城市经济社会的飞速发展应运而生。1986年，为配合城市经济体制改革，民政部首先倡导社区服务，旨在城市开展以民政对象为主的福利服务和便民利民服务。从此，社区服务进入千家万户，深受群众欢迎。1996年中央领导同志提出大力加强社区建设之后，各地党委、政府把推进社区建设作为城市工作的重要内容，摆上党委和政府的议事日程。

当前，社区建设已成为新形势下城市工作的重要基础，成为城市管理体制改革的的重要内容。加强新形势下的社区建设，是巩固党的执政地位的基础工程，是落实城市各项工作的迫切需要，是加快城市社会发展的客观要求。大力推进城市社区建设，是新形势下坚持党的群众路线，加强基层政权建设和群众工作的重要内容，是新形势下加快我国城市现代化建设的重要途径。它在提高人民生活水平和生活质量上发挥着服务作用，在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用，在维护社会稳定和创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用。社区建设已显现出强大的生命力和巨大的社会效益。

多年来，全市各级党委、政府高度重视社区建设工作，各级民政部门恪尽职守，充分发挥职能作用，把社区建设纳入到民政工作发展规划，列入了考核目标，经常深入基层调查研究，推广典型经验，制定政策措施，切实帮助基层解决实际问题，促进了全市社区建设工作的深入开展，取得了丰硕的成果。社区建设组织体系逐步健全，整体联动的社区党建工作体系基本形成，制度建设稳步推进；社区直接选举

成效显著,社区自治运作良好;社区综合服务水平不断提高,社会化救助体系基本形成;社区法治建设有较大进展,生态环境得到有效改善,品牌建设初显效应,社区文明创建活动有声有色。

21世纪是城市世纪,中国的城市发展正站在新的历史起点上,尤其是随着城市化、经济全球化进一步加速发展,信息经济、网络经济、数字经济和生物经济等新经济类型的不断崛起,现代城市面临着多方面的机遇和挑战,同时也面临着有史以来最广泛、最深刻的社会变革和重构。如何解决好城市发展中出现的新问题,促进城市、人与自然相和谐,走出一条可持续的城市发展道路,是一个重大的基础性课题。党的十六届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》对加强社会主义和谐社会建设做出了全面部署,是指导我们未来五年,乃至更长一个时期各项事业的纲领性文件。建设和谐社区是构建社会主义和谐社会的基础,如何适应新形势,加快和谐社区建设,从理论到实践都还有许多工作要做。市第三次党代会提出要把宜昌建设成为世界水电旅游名城,这是全市人民的长远的根本利益所在。宜昌如何适应新形势的要求,加快和谐社区建设,推动城市健康发展,应当成为理论研究的重要方向。

张国祥、彭必源等同志撰写的《社区建设与城市发展》一书,比较系统地阐述了世界与中国城市的起源、成长过程,社区建设与城市发展的关系,侧重研究了宜昌社区建设与城市发展的一系列现实问题,对于我们更好地推进社区建设和城市发展有重要的指导意义,可作为理论和实践的参考。希望我市的理论工作者和实践工作者在社区建设和城市发展方面继续研究和探索,再获理论与实践的双丰收。

2006年1月

(作序者为中共宜昌市委副书记、

宜昌市社区建设领导小组组长、市委党校校长)

目 录

努力开创社区建设新局面（代序）	（ 1 ）
导 论	（ 1 ）

上篇 社区建设篇

第一章 社区重构	（ 11 ）
一 社区体制重构	（ 12 ）
二 社区功能重构	（ 20 ）
三 政府与非政府组织关系重构	（ 25 ）
第二章 社区管理主体建设	（ 33 ）
一 社区管理主体的功能	（ 34 ）
二 社区管理主体建设的内容	（ 35 ）
三 社区管理主体建设的途径	（ 42 ）
第三章 社区自治建设	（ 55 ）
一 自治组织建设	（ 55 ）
二 自治制度建设	（ 59 ）
三 运作机制建设	（ 63 ）
四 保障体系建设	（ 70 ）

第四章 社区文化建设	(77)
一 社区建设的价值功能	(77)
二 社区建设的原则	(85)
三 社区建设的内容	(89)
四 社区建设的途径	(93)
第五章 社区思想政治工作	(99)
一 社区思想政治工作的基本面貌	(99)
二 社区思想政治工作的基本规律	(103)
三 加强社区思想政治工作的基本对策	(107)
第六章 社区服务体系建设	(120)
一 社区便民服务	(122)
二 社区福利服务	(133)
三 社区物流服务	(138)
第七章 社区生态建设	(142)
一 社区环境	(142)
二 社区治安	(150)
三 社区法治	(155)
第八章 社区党的建设	(163)
一 社区党的思想和作风建设	(164)
二 社区党的组织和制度建设	(170)
三 构建社区党建工作新格局	(179)

中篇 城市发展篇

第九章 城市发展历程	(185)
一 城市的起源和发展	(185)
二 世界城市化进程	(193)
三 中国城市化进程	(200)
第十章 城市发展战略	(206)
一 城市发展战略类型	(206)
二 城市总体发展战略	(212)
三 城市个体发展战略	(219)
第十一章 城市圈打造	(227)
一 城市圈构架	(227)
二 中心城市发展	(234)
三 区域一体化	(241)
第十二章 城市经营	(250)
一 城市经营理念	(250)
二 城市经营战略	(257)
三 城市经营手段	(264)
第十三章 城市现代化发展	(273)
一 数字城市发展	(273)
二 城市新型工业化	(279)
三 中国特色的城市化道路	(287)

第十四章 城市安全 (294)

- 一 安全形势 (294)
- 二 安全体系 (299)
- 三 应急管理 (309)

第十五章 城市发展环境 (315)

- 一 自然环境 (315)
- 二 人文环境 (326)

下篇 工作篇

宜昌市社区建设的成就与展望..... (337)

立足社区 倾情服务 架起下岗失业人员就业彩虹桥..... (354)

加强领导 狠抓落实 全力打造文明云集新形象..... (359)

推行议事恳谈 共谋社区发展..... (366)

和谐小区建设之路..... (371)

创新五大工作机制 推进城郊社区党建..... (378)

打造文明社区品牌 塑造和谐家园形象..... (383)

夯实基础 完善功能 推进社区建设上台阶..... (393)

树人为本理念 建一流城镇..... (399)

宜昌市夷陵区城市管理的现状及对策..... (406)

宜昌构建省域副中心城市的条件、现状和战略选择..... (412)

宜昌构建省域副中心城市的主要策略..... (426)

主要参考文献 (438)

后 记 (441)

导 论

城市是有一定规模及密度非农业人口聚集的地方，是一定层级地域的经济、政治和文化中心。城市发展有 5000 多年的历史。推动城市发展的因素是多方面的，包括经济、政治、文化、生态环境等等，其中，起决定作用的是生产力与生产关系、经济基础与上层建筑的矛盾运动。18 世纪中叶的产业革命，使城市发展在工业化基础上，进入了不同于以往的历史新时期，展开了城市化的进程。城市化不仅改变了城市发展的条件、动因和模式，而且使城市在社会进步中具有更为重要的地位。从发展的类型看，城市的形成和发展大致可归纳为三类：一是村镇转化型，主要通过人口大量聚集在农业地区的乡镇企业集中点、集市交易中心或交通枢纽发展而成；二是大城市扩展型，主要通过人口向大城市及其边缘地带转移和集中，不断扩大城市规模，提高城市容量，完善城市功能；三是中小城市扩展型，主要通过中小城市吸引更多人口，形成数量日益增多、规模不断扩大的中等城市。

中国有着悠久的城市发展史，许多历史名城都曾夺冠世界。鸦片战争后，由于旧中国经济落后、政治腐败、文化衰微、社会动荡，至 1949 年，城镇人口不到 5800 万，占全国人口中的比重仅为 10.6%，与同期发展中国家平均水平相比，落后 25—30 年。新中国成立后，城市发展进入新的历史发展阶段。特别是 20 世纪 70 年代末，中国农村率先进行了经济体制改革，实行了以家庭联产承包为主的责任制，农民获得了经营自主权，农村生产力得到了充分解放。但当时城乡隔绝的户籍管理制度却严重限制着农民进城就业和定居，在农村巨大的就业压力和农民强烈的致富愿望的双重作用下，中国出现了极具特色的农村工业化——乡镇企业。到 1996 年，

乡镇企业产值已占农村社会总产值的 $2/3$ 。乡镇企业的迅猛崛起,对城市化产生了强大的推动作用,成为中国城市化发展的基础动力。从比较利益的角度看,相对其他产业而言,农业是一个比较利益较低的弱质产业,要受到市场和自然两种风险的双重约束。由于比较利益的驱动,农业内部的资本、劳动力等生产要素,必然要在非农部门外在拉力和农业部门内在推力的双重作用下,流向非农部门。由于不同产业间比较利益的差别,将驱使劳动力从农业部门流向非农部门。随着经济的发展,劳动力首先从第一产业转向第二产业,并伴随着人均国民收入水平的进一步提高,逐步向第三产业转移。劳动力在三次产业间分布的趋势是,随着经济发展,一次产业逐步减少,二、三次产业相应增加。在实践过程中,伴随着劳动力在不同产业间的转移,也必然导致劳动力在空间分布上的重新配置。产业转移主要体现为从传统产业向现代产业、从农业向非农产业的转移;空间转移主要体现为由分散到集中、由农村流向城镇和城市的转移,产业结构的演进导致了经济的非农化和工业化,产业空间布局的转移导致了人口定居方式的聚集化、规模化,这实质上就是城市化的发展过程。同时,当第二产业及人口的聚集程度达到第三产业大规模发展的“门槛条件”后,也将极大地促进第三产业的发展,从而使城市化进一步在三次产业比较利益的驱动下进一步“成长”起来。从城市发展的进程看,工业化是城市发展的根本动力。因为工业化冲破了农村自然经济的桎梏,带来交通地理的大变化,使城市成为区域经济的中心,并且促进第三产业的大发展,同时伴随大量劳动力的转移和向城市集聚。

2004年年底,中国城市化水平达到 41.8%。根据美国经济地理学家诺瑟姆的“S”型城市化发展轨迹,城市化发展速度在 30%~70%之间呈加速状态,在 50%时加速度达到最高点。可以预测,2010年之后,中国城市化的发展会以每年至少 1 个百分点的递增速率上升,至 2020 年达到 60%左右的水平。中国城市化的发展长期以来较工业化的发展处于滞后状况,随着市场经济体系的进一步

确立和完善,城市化发展的推动力将越来越大,因此,中国正出现加速城市化的明显特征。21世纪是城市的世纪。未来的中国是城市的中国。

全球化背景下,中国的城市正进入一个总体转型的历史阶段,即从传统资源型转向资本型,从传统行政功能型转向经济功能型,从传统政府管制型转向市场服务型。但由于我国城市化基础总体上比较薄弱,因此,在这种转型中必须正视以下几个方面的挑战:一是信息时代“全球化”趋势的挑战,这是当前最鲜明的时代特征;二是转轨时期“市场化”走向的挑战,这是正在改革中的中国特色;三是城市发展“后建设”阶段的挑战,这是目前城市发展的阶段特点。应对这三大挑战,是目前中国城市转型必须面对的重大课题。对这三大挑战加以必要的分解,其具体表现为:(1)“全球化”时代的城市战略定位。虽然我国城市的发展基础条件参差不齐,但目前提出要建立“国际化城市”的地方已不在少数,如果仅就对外开放而言,随着现代通讯、交通技术超速发展,一个城市吸引更多的国际交往、外国游人是并不难做到的,但如何真正做到有来有往、进出平衡的国际交流,要素配置、市场整合、产业衔接上的国际化,进而增强城市的国际吸引力,实现城市转型,绝非一日之功。(2)“生态化”时代的城市规划设计。城市规划决不能仅仅视作是一种空间物质形态的布局,更应是人的理性的投射和一种文化的体现。如何才能充分体现人的理性智慧和中国文化的积淀,已经成为当代中国城市发展中的一个十分急迫的大问题,目前出现的千城一面趋势表明城市转型仍然任重道远。(3)“信息化”时代的城市运行管理。如何运用现代化的科技手段和现代信息系统来对城市进行系统管理,而不是停留在以小打小闹的手工操作方式,头痛医头、脚痛医脚,各管一方的分散管理,这是要靠信息化管理才能解决的问题。当然,这也是“数字城市”建设的必然。(4)“市场化”改革中的城市基础建设。城市基础建设既是一种公共投资,也是一项前景可观的基本产业,是可以产生巨大经济和社会效益的重要投

资。不能继续沿袭政府大包大揽、全程包办的老办法，而应借鉴社会化、企业化、市场化的改革之路，进行体制、机制和投资方式的整体改革。(5)“后建设”时期的城市功能开发。这就涉及对现代城市功能的再认识、再开发和再建设。当代中国城市转型面临的挑战与机遇都是空前的，特别是中国加入 WTO 之后，发达国家城市化进程中的经验和教训都是我们应该加以重视的。(6)“一体化”趋势中的城市管理。转型阶段城市发展和城市管理面临的主要问题是城市一体化发展与城市总体管理的相对滞后的矛盾。在经济全球化和区域一体化的大趋势下，城市管理的滞后已成为新的瓶颈束缚着城市资源的整合。权责分明，依法行政，是现代城市管理的基本要求。

城市发展带来一系列城市问题：如中低收入家庭住房问题，居住环境问题，就业问题，居民政治参与问题，流动人口问题，犯罪问题，城市生态环境问题，卫生体系建设问题，公共安全问题，公共服务问题，文化、教育问题，社会保障问题，基础设施建设问题，等等。这些问题的解决离不开城市管理，更离不开社区。

城市社区与城市同在。但社区作为社会学的概念出现是在 19 世纪。在当今世界，社区的地位和作用越来越重要。社区是在现代化运动中产生而在后现代化运动中得到发展，在国家职能社会化过程中社区的职能不断增强；社区是实现“小政府，大社会”的途径。社区的可持续发展是城市、国家乃至全球可持续发展的基石。城市社区是城市细胞，是城市经济、社会、资源与环境协调发展落脚点。社区是居民参与城市管理，实现“人民城市人民管理”的组织保证。

我国城市社区的兴起有其特殊性：我国城市社区服务产生于 20 世纪 50 年代，是社会福利事业发展的产物，是社会主义制度所决定的；社区的发展是政府职能转变，单位功能弱化所促成的；城市现代化步伐加快，居民生活水平的提高和群众自我管理意识的增强，促进了城市社区建设的发展；社区建设是在政府主导下、居民

参与下进行的，政府行为起主导作用。

社区建设是社区服务深化发展的产物，它随着我国城市社会经济的飞速发展应运而生。1986年，为配合城市经济体制改革，民政部首先倡导社区服务，旨在城市开展以民政对象为主的福利服务和便民利民服务。从此之后，社区服务进入千家万户，深受群众欢迎，为方便城市居民生活起到了积极的作用。但随着改革的深化和社区服务的发展，原有的社区服务项目已不能满足群众日益增长的物质和文化需求，其他社区工作，如社区卫生、社区文化、社区治安等也迅速开展起来。社区服务的概念已经包容不了全方位的社区工作，也不能从根本上解决城市基层社会管理薄弱的问题。1996年中央领导同志提出大力加强社区建设之后，青岛、南京、上海等城市积极行动，大胆实践，改革创新，积累了初步的社区建设经验。各地党委、政府开始把推进社区建设作为城市和城区工作的重要内容，摆上党委和政府的议事日程，做到认识到位、工作到位、职责到位，深入基层，深入社区，切实帮助解决社区建设中的困难和问题。

社区建设是城市发展的必由之路。随着城市化现代化的发展，城市居民生活高度社区化。社区化是居民社会化的体现，也是社会化的组织形式。在中国是城市居民从“单位人”向“社会人”转变的必然要求。在知识经济时代，在信息社会，居民生活社区化成为城市发展不可阻挡的趋势。社区建设与城市发展有着密切的关系的原因在于：（1）社区建设的基础性。城市发展需要全市上下积极参与。而社区建设就是一个载体，一条有效的途径。社区是现代城市社会管理和服务的基础平台，加强社区建设是新形势下搞好城市工作的基础工程，是推进城市改革开放、加快区域发展和保持社会稳定的基础和前提。社区建设已成为新形势下城市工作的重要基础，成为建设现代化城市的基础工作，成为城市管理体制改革的重要内容。加强新形势下的社区建设，是巩固共产党的执政地位的基础工程，是落实城市各项工作的迫切需要，是适应城市社会发展的客观

要求。(2) 社区建设的群众性。社区联系着千家万户，是党和政府联系群众的桥梁和纽带。城市的发展一切都需要社区这个载体，需要一支来自群众又服务于群众的队伍。大力推进城市社区建设，是新形势下坚持党的群众路线、做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容，是新世纪我国城市现代化建设的重要途径。(3) 社区建设的效益性。社区建设已显现出强大的生命力和巨大的社会效益。它在为群众创造安居乐业的良好环境，提高人民生活水平和生活质量上，发挥着服务作用；在促进经济和社会协调发展，适应城市改革与发展上，发挥着推动作用；在树立党和政府形象，密切党和政府与人民群众的关系上，发挥着凝聚作用；在扩大基层民主，维护社会稳定上，发挥着保障作用。

具体来看，社区建设是改革开放和社会主义现代化建设的迫切要求。在新的形势下，随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构改革、转变职能，社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破，大量“单位人”转为“社会人”，企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能，大部分要由城市社区来承接。建立一个独立于企业事业单位之外的社会保障体系和社会化服务网络，需要城市社区发挥作用。同时大量农村人口涌入城市，社会流动人口增加，加上教育、管理工作存在一些薄弱环节，致使城市社会人口的管理相对滞后，迫切需要建立一种新的社区式管理模式。随着我国城市数量的不断增加和城市化进程的加快，基础设施日趋完善，现有城市的管理和服 务不相配套，尤其是城市基层社会管理比较薄弱，大力加强和完善城市管理水平，提高居民素质和文明程度显得十分紧迫。同时，随着人民群众生活水平的不断提高和住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入，城市居民与所在社区的关系愈来愈密切，他们不仅关注社区的发展，参与社区的活动，而且对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多层次、多样化的要求。推动社区建设，拓展社区服务，提高生活质量，已成为广大城市居民的迫切要求。

社区建设是繁荣基层文化生活,加强城市社会主义精神文明建设的重要举措。改革开放以来,特别是党的十四届六中全会以来,以社区建设为载体,活跃基层文化生活和加强社会主义精神文明建设的工作呈现出扎实推进、持续发展的良好态势。随着创建文明社区活动的深入开展,社区面貌明显改观,社区风气逐步好转,文明楼院、文明小区数量不断增多,对促进改革、发展、稳定发挥了积极作用。实践证明,大力开展社区教育,引导居民爱祖国、爱城市、爱社区,可以形成崇尚先进、团结互助、扶正祛邪、积极向上的社区道德风尚;经常组织具有社区特色的群众性文体活动,丰富居民精神文化生活,可以增强社区的凝聚力,形成科学文明健康的生活方式;紧紧抓住社区居民关心的热点、难点问题,有针对性地开展思想政治工作,并坚持把解决思想问题同解决实际问题结合起来,加强社区服务与管理,可以进一步密切党同人民群众的联系,广泛调动社区居民“讲文明树新风、共建美好家园”的积极性。

社区建设是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的有效途径。长期以来,受计划经济体制的影响,城市居民委员会不同程度地存在行政化管理的现象,居民参与社区建设的程度还不太高。随着改革的深化和居民对社区事务的日益关注,城市居民委员会原有的管理方式很难适应形势发展的需要。面对流动人口、下岗职工、老龄工作、社会治安、计划生育等各种问题,城市居民委员会在管理和服务上力不从心,存在着责权利不统一、职责任务不明确、管辖范围过小、人员老化、工作条件差等问题。推进社区建设,发挥社区居民自治组织的作用,保证社区居民依法管理自己的事情,是解决上述问题的有效办法。

目前,全国城市社区建设蓬勃发展,呈现出整体推进、全面拓展的可喜局面,主要表现在:一是社区建设全面推进。在社区组织体系方面,社区规模调整基本完成,社区组织逐步健全;在社区队伍建设方面,居委会干部结构优化、队伍精干、素质明显提高;社区志愿者队伍正在逐步扩大;在社区服务方面,领域拓宽、内容拓

展、覆盖面扩大；社区救助体系框架正在逐步建立；在社区基础设施建设方面，投入增加、力度加大，办公、活动条件大为改善；在社区工作运行机制方面，内外关系逐渐理顺，新的工作机制正在形成；在社区民主政治建设方面，制度逐步健全，程序正在规范，居民社会参与意识不断增强，民主自治健康发展。二是社区建设示范活动蓬勃开展。各地在社区建设实验区工作的基础上，积极开展了争创社区建设示范市、区活动。各地创建热情之高，措施力度之大，社会效果之好，是近年来少有的。全国已涌现出一大批社区建设的先进典型。三是社区建设的作用日益显现。随着工作推进和示范活动深入开展，社区建设已显现出强大的生命力和巨大的社会效益。社区建设已成为新形势下城市工作的重要基础，成为建设现代化城市的基础工作，成为城市管理体制改革的重要内容。

加强新形势下的社区建设，是巩固党的执政地位的基础工程，是落实城市各项工作的迫切需要，是适应城市社会发展的客观要求。因此，要以加强社区组织建设为核心，以完善基础设施为重点，以创新城市管理体制和投入机制为动力，以开展社会活动为载体，以服务居民为宗旨，以民主自治为目标，以法律政策为保障，综合协调，整合资源，着力在社区建设的整体推进上下工夫，进一步增强社区功能，发挥社区作用，使社区真正成为广大市民的舒适家园、文明乐园。

总之，社区建设与城市发展相伴相生，相辅相成，二者是辩证统一的关系。城市发展属于宏观问题，社区建设属于微观问题。城市发展是社区建设的目标和动力，社区建设是城市发展的基础和前提。

我们撰写《社区建设与城市发展》，坚持理论与实践的统一，原则性与应用性相结合，突出重点问题而又兼顾系统，把握宏观而又照应微观。全书分为三个部分：上篇为社区建设篇，主要研究社区重构、社区管理主体、社区自治建设、社区文化建设、社区思想政治工作、社区服务体系建设、社区生态建设、社区党的建设。中