



张大维 著

*Zhongguo Gongchandang De Shequ Jianshe Lulun Yu Shijian*

# 中国共产党的 社区建设理论与实践

张大维 著

# 中国共产党的 社区建设理论与实践

华中师范大学出版社

## 新出图证(鄂)字 10 号

### 图书在版编目(CIP)数据

中国共产党的社区建设理论与实践/张大维 著. —武汉:华中师范大学出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5622-5898-8

I. ①共… II. ①张… III. ①中国共产党—社区—党的建设—研究  
IV. ①D267.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 002863 号

### 中国共产党的社区建设理论与实践

© 张大维 著

责任编辑:苏 睿

责任校对:罗 艺

封面设计:胡 灿

编辑室:文字编辑室

电话:027—67863220

出版发行:华中师范大学出版社

社址:湖北省武汉市洪山区珞喻路 152 号

电话:027—67863040(发行部) 027—67861321(邮购)

传真:027—67863291

网址:<http://www.ccnpublishing.com>

电子信箱:hscbs@public.wh.hb.cn

印刷:武汉理工大印刷厂

督印:章光琼

字数:500 千字

开本:787mm×960mm 1/16

印张:29.25

版次:2012 年 12 月第 1 版

印次:2012 年 12 月第 1 次印刷

定价:59.00 元

欢迎上网查询、购书

敬告读者:欢迎举报盗版,请拨打举报电话 027—67861321

# 序

社区是城市的细胞，是社会的基本单元，是人们休憩的港湾、安居的乐园。人们常用“基础不牢，地动山摇”，来比喻社区与社会的关系。社区在现代社会生活和社会结构中作用非同小可。社区研究是社会学乃至政治学、马克思主义理论等学科的一个重要研究领域。费老曾在《乡土中国》的后记中指出：“以全盘社会结构的格式作为社会学的研究对象，这对象并不能是概然性的，必须是具体的社区，因为联系着各个社会制度的是人们的生活，人们的生活有时空的坐落，这就是社区。每个社区都有它的一套社会结构，各制度配合的方式。因之，现代社会学的一个趋势就是社区研究。”

现代以来我国的社区研究主要有两个活跃时期：一是在 1933 年为纪念美国社会学家帕克来华讲学而出版纪念文集之后，社区研究在燕京大学学生里流行起来；二是在 2000 年中办、国办转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》（中办发〔2000〕23 号）之后，社区建设研究在政界学界中火热起来。社区和社区建设概念，现在已经家喻户晓、耳熟能详了。

经过 10 余年的探索和研究，社区建设的研究成果已经较多，党的建设的研究成果也算不少。但是在建党 90 余年和社区建设 10 余年的时候，将社区建设与党的建设二者结合起来的研究成果还不多。张大维著作《中国共产党的社区建设理论与实践》，以“城市社区建设”为研究对象，以“中国共产党的理论与实践”为研究视角，系统梳理和深入探讨党的社区建设理论体系问题，设计和回应党的建设和社区建设的两大核心问题：中国共

产党城市社区建设理论体系是否形成，主要内容和理论价值如何？中国共产党城市社区建设理论体系指导下的城市社区建设实践成效怎样，主要经验和实践意义何在？张大维著作以新的视角，较为系统地梳理了我党在社区建设领域的思想贡献及其体系，其理论意义和实践价值是不能小看的。通观全书，该书有以下主要特色和创新观点：

第一，转换了研究范式，用我党的理论来研究本土的实践，并印证党的社区建设理论体系的成熟性和科学性。该书在对社区建设研究进行全面文献梳理和理论回顾后，概括了学术界对我国社区建设相关主题进行学理性研究的三大局限：一是用西方研究成果，来解读中国本土实践；二是用中国个别案例，来验证西方某一理论；三是用特殊事例说事，来拔高某种经验模式。这三种研究总体上都摆脱不了，从西方或个别研究范式出发来阐释中国社区建设实践。作者将其概括为“水土不服”，其最终导致的是说服力不够或难以持久。该著作关注实践中的问题，通过研究范式的转换，用中国共产党的理论来研究中国特色的社区建设主题。其是从中国的宏观背景和历史进程出发，研究中国社区建设的发生逻辑（新情况——新问题），并从中国共产党的社区建设思想中梳理提炼出社区建设的理论体系，再从中国共产党的社区建设理论指导出发，来研究党的社区建设理论是如何推动中国社区建设实践（新理论——新实践），即实践是按照哪些主线开展并取得巨大成就的。

第二，创新了分析思路，以整体性观点来研究社区建设问题，并遵循因果关联和演进逻辑来研究理论实践问题。该书对已有的社区研究成果进行了系统梳理，指出目前学术界除了对社区建设进行专题研究以外，在对社区建设的整体性研究中仍然按照“案例”和“专题”来展开，对我国社区建设进行较好地整体把握的学术成果偏少。该著作转换研究思路，遵循“发生逻辑（为什么）——理论体系是什么——实践成效怎么样”的分析思路，以现实为依据，以问题为导向，从我国社区建设兴起时的现实背景和主要问题出发，精炼地概括出我国巨大社会转型出现的新情况——社会分层、社会流动、社会组织和社会分工，关联性地提炼出我国社会建设面临的新问题——民稳问题、民生问题、民主问题、文化问题。围绕社区建设

要解决的四大问题，总结出社区建设开展的四大主题，也即党的理论和实践体现的四条主线——居民自治、社区管理、社区服务、社区文明。该著作围绕此并使其贯穿于党的理论和实践的始终。

第三，提炼了理论观点，根据丰富的资料数据阐释，提出了诸多新的理论观点。其一，提出了中国共产党具有自己的社区建设理论体系的判断。即，其是关于建设社区（社会）生活共同体及其内含的居民自治、管理有序、服务完善、文明祥和等各要素的意义价值、宗旨目标、内涵外延、组织架构、体制机制、方式方法、手段途径、网络体系等的整体性理论体系。这种判断的形成，是以党的城市社区建设理论体系指导下的城市社区建设实践成效——“五个建立、五个格局”来检验和支撑的。其二，建构了中国共产党社区建设轴心体系理论框架。包括三个相互关联的组成部分：一是逻辑起点理论，即马克思主义研究问题的出发点和辩证唯物主义、历史唯物主义研究方法理论；二是中轴核心理论，即社区（社会）生活共同体理论；三是外围结构理论，包括社区居民自治理论、社区管理有序理论、社区服务完善理论、社区文明祥和理论等四大支柱理论。论著还提出，逻辑起点理论是方法论，中轴核心理论是价值观，外围结构理论是保护带。其三，得出了中国共产党城市社区建设理论体系是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是对马克思主义理论在当代中国的发展的具体体现，是马克思主义中国化、时代化、大众化的最新理论成果。

另外，理论研究最大的特点是用事实和数据说话。社区建设研究往往由于很难获得充分的“第一手资料”、“全面的数据”等而显得空洞。而该书则有突破：一是对党的文献等涉及社区建设的论述进行了全面梳理；二是从民政部等部门获得了大量全国层面的数据，作者将社区建设10余年来的数据进行了历时性和共时性统计分析整理；三是运用了作者所在团队10余年来的数据库资源，尤其是所在团队进入“第一现场”获得的大量实证调研资料。

诚然，该书在体系的完善、知识的梳理、概念的界定、观点的把握等方面也还存在这样或那样的不足。例如：作者在文献收集和实证研究上已经做了大量工作，但对我国社区建设理论和实践不可能做到全景把握，论

证还可深入，且社区建设轴心体系理论的内涵还可以进一步明晰。又如，囿于材料掌握和理论功底，该著对党的社区建设轴心体系理论的把握仍需要验证和完善。还如，受内容边界的限定，该著没有对农村社区建设进行类似城市社区的探索。等等。这些方面，尚需进一步深化与拓展。正因为是尝试，所以瑕不掩瑜，该著恰是作者研究的新起点。我相信，以此著出版为契机，他会在学术之路上越走越好。

中国社会学会名誉会长

中国人民大学一级教授

郑杭生

2012年8月25日于

中国人民大学社会学

理论与方法研究中心

# 内容摘要

本文以“城市社区建设”为研究对象，以“中国共产党的理论与实践”为研究视角，试图主要回答以下两个问题：中国共产党城市社区建设理论体系是否形成，主要内容和理论价值如何？中国共产党城市社区建设理论体系指导下的城市社区建设实践成效怎样，主要经验和实践意义何在？论文通过综合运用文献研究、调查研究和实地研究等研究方法，遵循“发生逻辑（为什么）——理论体系是什么——实践成效怎么样”的分析思路，采用“新情况——新问题——新理论——新实践”的研究框架。研究得出的基本结论是：第一，党的城市社区建设理论已经形成且已整合成架构合理、指导实践取得巨大成功的科学理论体系，是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分，是马克思主义中国化、时代化、大众化的最新理论成果。第二，党的城市社区建设理论体系指导的城市社区建设实践取得了显著成效，积累了丰富经验，为统筹城乡社区发展奠定了基础。

社区是社会的细胞，建设和谐社区是构建和谐社会的基础。没有中国共产党就没有新中国，就没有中国特色社会主义。办好中国的事情，关键在党。由此可见，社区建设和党的建设是新时期和谐社会建设必须关注的两大主题。新中国建国 60 年、改革开放 30 年、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》颁布实施 20 年、全面推进城市社区建设 10 年、积极推进和谐社区创建 5 年，农村社区建设从试点走向铺开，城乡社区统筹发展的趋势正在形成，我国社区建设的成就巨大，对中国共产党在城市社区建设中形成的新理论与新实践进行系统研究显得十分必要。然而，当前学术界在取得大量研究成果的同时却也出现了一些明显不足：从西方研究范式出发，来阐释中国城市社区建设实践的较多，从我们党执政的角度去研究中国化道路，并从学理上分析总结我们党城市社区建设新理论和新实践的较少；

等等。本文关注实践中的问题，转换研究范式，从实际问题出发梳理出中国共产党领导城市社区建设的四个主题，也即党的理论和实践体现的四条主线：居民自治、社区管理、社区服务、社区文明。本论文阐释围绕着这四条主线展开，使其贯穿于党的理论和实践的始终。

中国共产党领导的中国城市社区建设具有独特的发生逻辑。我国城市社区建设的最初目的，是要解决改革开放中出现的新情况所引发的新问题，中国共产党的城市社区建设理论和实践就是围绕这些新情况和新问题展开的。总体来看，我国巨大社会转型出现的新情况主要表现在四个方面：社会分层、社会流动、社会组织和社会分工。新情况引发新问题，与之相关联，我国的社会建设面临的新问题也主要表现在四个方面：民稳问题，即单位制解体与基层社会管理主体缺失及管理真空问题；民生问题，即公共需求增长与公共服务或产品供给短缺问题；民主问题，即公民的选择权、自由权、差异性增强与自治渠道、自治制度、自治机制不完善问题；文化问题，即精神文明建设与核心价值体系统领问题。面对这些新情况和新问题，党和国家逐步形成了通过社区来整合社会的中国城市社区建设道路，形成了中国共产党独特的城市社区建设理论并指导着城市社区建设实践不断向前发展。

中国共产党领导的中国城市社区建设形成了科学理论体系。中国共产党选择走城市社区建设道路以后，逐步展开了理论探索并通过实践试错来完善理论。在这一过程中，党的各次全会精神、中央领导同志的论述、中央政府报告的概括、中央政策法规的阐述、政界学界理论的成果，等等，都极大地丰富了中国共产党城市社区建设的理论。总体来讲，业已形成的中国共产党城市社区建设的理论体系，是关于建设社区(社会)生活共同体及其内含的居民自治、管理有序、服务完善、文明祥和等各要素的意义价值、宗旨目标、内涵外延、组织架构、体制机制、方式方法、手段途径、网络体系等的整体性理论体系。其包括三个相互关联的组成部分：一是逻辑起点理论，即马克思主义研究问题的出发点和辩证唯物主义、历史唯物主义研究方法理论；二是中轴核心理论，即社区(社会)生活共同体理论；三是外围结构理论，包括社区居民自治理论、社区管理有序理论、社区服务完善理论、社区文明祥和理论等四大支柱理论。这三部分共同构成了中国共产党领导的城市社区建设理论的轴心体系。其中，逻辑起点理论是方法论，中轴核心理论是价值观，外围结构理论是保护带。中国共产党城市社区建设理论体系的科学性是由其指导的城市社区建设实践成效决定的。

中国共产党领导的中国城市社区建设取得了巨大实践成效。中国共产党领导的中国城市社区建设道路大致经历了传统旧式社区建设阶段、过渡转型社区建设阶段、现代新型社区建设阶段、和谐社区建设与城乡社区统筹发展阶段四个阶段。本文侧重于呈现过渡转型社区建设及其以后阶段的实践发展。在党的城市社区建设理论体系指导下的城市社区建设实践成效概括起来便是“五个建立、五个格局”：一是社区组织体系基本建立，初步形成了基层社会有序管理格局；二是社区民主制度基本建立，初步形成了广泛参与居民自治格局；三是社区服务体系基本建立，初步形成了小社区大服务格局；四是社区建设保障机制基本建立，初步形成了齐抓共建格局；五是社区文明氛围基本建立，初步形成了文明祥和格局。实践的巨大成效实际上也证明了中国共产党城市社区建设理论体系的科学性。

中国共产党领导的中国城市社区建设创造了理论实践价值。其理论价值体现在：一方面，从时间和内容范畴上看，中国共产党城市社区建设理论体系是中国特色社会主义理论体系的重要组成部分；另一方面，中国共产党城市社区建设理论体系坚持了马克思主义最基本和最核心的思想，是马克思主义中国化、时代化、大众化的最新理论成果。其实践意义体现在：中国共产党城市社区建设理论体系及其内含的“一个正确分析、五个紧紧抓住”等具体实践经验，既为全面开展城市社区建设拓宽了发展空间，也为积极推进农村社区建设提供了参考借鉴，为最终实现城乡社区一体化发展格局奠定了基础。

# 目 录

|                                 |       |
|---------------------------------|-------|
| 第一章 导论 .....                    | (1)   |
| 第一节 选题由来与研究意义 .....             | (1)   |
| 第二节 研究现状与简要述评 .....             | (21)  |
| 第三节 研究思路与基本概念 .....             | (34)  |
| 第四节 研究方法与资料来源 .....             | (42)  |
| 第五节 创新之处与主要限度 .....             | (44)  |
| 第二章 中国共产党推进城市社区建设的发生逻辑 .....    | (47)  |
| 第一节 社会转型：党领导社会建设面临的新情况 .....    | (49)  |
| 第二节 社会失范：党领导社会建设遇到的新问题 .....    | (70)  |
| 第三节 社区建设：党领导社会建设作出的新选择 .....    | (86)  |
| 第三章 中国共产党关于城市社区建设的理论体系 .....    | (116) |
| 第一节 轴心体系：统领的社区建设理论 .....        | (119) |
| 第二节 中轴核心：新型社区共同体理论 .....        | (146) |
| 第三节 外围结构：链接的四大支柱理论 .....        | (154) |
| 第四章 中国共产党领导城市社区建设的实践成效 .....    | (256) |
| 第一节 中国城市社区建设实践发展阶段的总体把握 .....   | (257) |
| 第二节 发展基层民主：居民自治理念下的社区民主建设实践 ... | (270) |
| 第三节 维护社会稳定：管理有序理念下的社区管理建设实践 ... | (308) |
| 第四节 实现民生民本：服务完善理念下的社区服务建设实践 ... | (364) |
| 第五节 建设精神文明：文明祥和理念下的社区文明建设实践 ... | (404) |

---

|                                         |       |
|-----------------------------------------|-------|
| 第五章 中国共产党城市社区建设创造的核心价值 .....            | (424) |
| 第一节 党的城市社区建设理论体系是马克思主义中国化<br>理论成果 ..... | (424) |
| 第二节 党的城市社区建设实践经验为统筹城乡社区发展<br>奠定基础 ..... | (438) |
| 参考文献 .....                              | (446) |
| 后记 .....                                | (456) |

# 第一章 导 论

## 第一节 选题由来与研究意义

社会科学研究往往要追求实践逻辑和价值关怀的统一。本文选择“城市社区建设”作为研究对象，是与我长期关注中国城市社区建设所具有的特殊研究经历及其实践活动相关的；选择“中国共产党的理论与实践”作为研究视角，是与我所学专业而具有的特殊价值关怀与理论诉求相关的。理论往往是来自实践后才能很好地指导实践，价值关怀往往是在分析实践活动的过程中才能很好地被意识。要明晰我的选题缘由，还是要从我及我所在的“学术生活共同体”——华中师范大学湖北城市社区建设研究中心的“参与式研究经历”说起。

### 一、研究经历与选题由来

2004年9月，我开始介入城市社区建设研究，并试图接受华中师范大学科学社会主义研究所用科学理论分析现实问题的学术传统，尤其是从实践中发现和研究马克思主义中国化道路和理论的价值追求<sup>①</sup>。以此为起点，

---

<sup>①</sup> 2004年9月，我进入华中师范大学科学社会主义研究所学习，也就在入学的开学典礼上，科学社会主义研究所正式更名为政治学研究院，一向将理论与实践相结合作为学术追求取向的科学社会主义研究所，这时更加重视用理论去分析中国特色社会主义建设实践了。我所在的学习和研究团队挂靠在政治学研究院，于2000年成为民政部在全国设立的四个研究基地之一，并于2005年5月成为湖北省高校人文社会科学重点研究基地的华中师范大学湖北城市社区建设研究中心，这时也更加强调理论联系实际了。但即便是这样，还是让我意想不到的，一个星期之后，我们科学社会主义与国际共产主义运动专业的研究生便确定了导师，再过了一个星期，让我感到更加幸（接下页）

我经历了多次社区建设实证研究活动，并从中获得了从事本文研究的一些启示，主要包括以下方面：

### 1. 参与武汉市社区建设“十一五”发展思路和 2020 年发展规划研究

之所以从这两项研究开始追述，是因为它们将我引入了社区建设的领域。武汉市社区建设“十一五”发展思路研究和武汉市社区发展规划与实施单元研究，实际上是我们团队承担的武汉市发改委和武汉市城市规划设计院的两个重大研究项目。设置这两个研究课题有两个潜在背景：一是自 2000 年全国开始大规模推进城市社区建设以来，武汉市在社区建设方面取得了骄人的成绩，尤其是形成了在境内外具有较大影响力、以“政府转变职能，行政自治互动”为特征的“江汉模式”（“武汉模式”），而且在初期的社区规模调整和社区组织重构等方面完成后，武汉市从 2002 年底推进了以“四到社区”为主要内容的社区建设“883 行动计划”<sup>①</sup>，得到了武汉市民的高度评价，被群众誉为“民心工程”，社区建设逐步成为武汉市和谐城市建设的一块“品牌”，受到各方的关注。因此，这种成绩如何巩固，下一步如何发展，一直是武汉市委、市政府高度重视的问题。二是从当时的社区建设发展阶段来看，武汉市社区建设已经走完了第一个阶段，即社区规模调整、社区组织重构，并已进入第二个阶段建设的中期，即社区基础设施建设的中间阶段。这时，政府也在考虑一个问题：从政府提供社区公共服务的角度来看，是否体现了公平和效率原则的统一？即是否在为百姓提供了基本的社区服务设施的同时，还兼顾到了其布局的合理性和效益最大化？既满足了百姓需求，又节约了建设成本？因此，武汉市政府在“2006—2020 年城市总体规划修编”招投标项目课题指南中，破天荒地将社区发展规划尤其

---

（接上页）运也很诧异的是，正承担着“武汉市社区建设现状及‘十一五’发展思路”课题的导师便提供机会，让我们跟着师兄师姐到了武汉市江汉区的长堤社区、硚口区的发展社区、东西湖区的常青花园诸社区开展实证调研，说这样可以提高我们对社区的感性认识，让我们尽快入门。从这开始，我对城市社区建设研究产生了浓厚的兴趣，并融入了华中师范大学湖北城市社区建设研究中心这个“学术生活共同体”，长期奔波于社区与学校之间。

① 武汉市社区建设“883 行动计划”是指武汉市委、市政府拟从 2002 年底开始，用 3 年左右的时间，在武汉市 7 个中心城区的 883 个社区（后来范围在逐步增大）推进以社区服务设施建设为主要载体，以就业和社会保障、城市建设和管理、社会治安综合治理以及社会服务“四到社区”为主要内容的社区建设系列活动。几年内共投入 12.67 亿元，改造了武汉市近千个社区的道路、路灯、排水管网、文体场所、医疗设施、健身器材等，使居民区“旧貌换新颜”，500 多万市民从中受益。在 2006 年 9 月 20 日举行的中国城市论坛 2006 年峰会上，武汉市在社区建设方面的表现，被论坛认为“让群众在实践中得到了实惠”，因而被授予“中国城市管理进步奖”。

是社区服务设施建设标准和实施单元单列为一个课题。很明显,这两个课题无疑蕴含了在全国范围内具有较强代表性的中部城市——武汉市,其社区建设是沿着怎样的发展轨迹前进的,党和政府是如何将和谐发展和科学发展观的理念运用于城市社区建设实践的。当然,这种体会是在后来长期奔波于都市调查,沉浸在社区生活,博弈在政府部门中才慢慢体会到的,但是参与这两个课题一开始也促使着我去想一些问题:社区究竟是什么?党和政府为什么这么重视社区建设?我们党和政府有没有社区建设的一套理论?这些理论又是怎样指导社区建设实践的?带着这些问题,我随课题组成员一起摸爬滚打在社区共同体中。

从2004年9月下旬开始,为完成“武汉市社区建设现状及‘十一五’发展思路研究”课题,我随研究团队来到武汉市江汉区的长堤社区、硚口区的发展社区、东西湖区的常青花园诸社区开展武汉市社区建设现状和问题的调研,通过近3个月的调研,我才得以明白“新型社区”与“传统居委会”的真正区别,才得以了解传统的街坊社区在党和政府的推动下发生了怎样翻天覆地的变化。2005年8月至10月,为完成“武汉市社区发展与规划实施单元研究”课题,我随研究团队到了更多的社区开展实证调研,这些调研点扩展到了武汉市江汉区的武汉关社区、小夹社区、肖家社区等10多个社区,洪山区的长江社区、碧水社区、农科院社区等5个社区,后来甚至还对江汉区的114个社区进行了全面普查,在长期的调研积累后,我有幸主笔提交了“武汉市社区公共服务设施规划标准和实施单元建议”的报告,并作为课题组主要成员亲临了结项评审会,此份报告得到了评审专家的一致肯定,给予了我莫大的信心。其实,这时的我已经开始有了一些理性思考:党和政府在推动社区建设过程中到底是围绕哪些主线展开的?为什么这个时候一定要推进社区基础设施建设?有没有一个具体理论作为指导?

## 2. 参与全国百城和湖北省社区建设情况调查问卷统计与分析报告撰写

2000年底至2005年是全国城市社区建设普遍推进的五年,从时间上看基本与“十五”时期吻合,而且国民经济和社会发展“十五”规划纲要中,第一次用完整的一节阐述了推进社区建设的重要性及其规划部署<sup>①</sup>。五年的

---

<sup>①</sup> 2001年3月15日,第九次全国人民代表大会第四次会议批准的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》,在第六篇第十九章第四节对推进社区建设作了专门阐述,后又在第八篇第二十二章对城乡自治组织建设作了强调。参见《中华人民共和国第九届全国人民代表大会第四次会议文件汇编》,人民出版社2001年版,第83、85~86页。

社区建设,取得了哪些成绩?还存在哪些问题?下一步如何发展?是作为指导社区建设的民政部门必须要有一个交代的问题<sup>①</sup>。民政部正准备总结五年社区建设的得失时,恰逢中央编制国民经济和社会发展规划“十一五”规划纲要,为了全面把握社区建设的现状,规划下一个五年社区建设的方向,2005年初,民政部用了很长时间、组织了大量专家精心设计了全国百城社区建设情况抽样调查方案和社区建设问题专题调研方案,在此基础上经国家统计局批准,民政部从3月起在全国组织开展了这两项调研活动。2005年5月至7月,华中师范大学湖北城市社区建设研究中心独立承担了全国百城社区建设情况抽样调查的问卷统计分析工作,我有幸全程参与了整个问卷的统计分析和报告撰写工作,后来的报告被纳入了民政部基层政权和社区建设司詹成付司长主编的社区建设工作进展报告中<sup>②</sup>。由于是对全国范围内不同类型城市、社区和居民的抽查,这使我对全国的社区建设情况有了大致的了解。

在刚刚完成全国问卷的统计分析后,2005年7月至8月,华中师范大学湖北城市社区建设研究中心又独立承担了湖北省社区建设情况普查的数据统计分析工作,我再次全程参与到湖北省问卷统计分析的团队中。由于是对全省3112个(现为3145个)社区比较全面的调查,这使我对全省范围内的社区建设情况有了深入的把握。一次全国抽查,一次全省普查,历时5个月的问卷统计和分析报告撰写中,我有几个明显感觉:一是我国的社区规模调整和社区体制转换已经基本完成,社区组织架构已经比较成型;二是我国社区建设的进展程度和呈现的问题在全国或一省区域内的差别比较大;三是社区建设以来居民对社区环境的变化都给予了充分肯定,对党和政府开展社区建设的思路都表示高度赞扬;四是我国的社区建设具有中国特色,例如,我国的社区建设是在经济转轨和社会转型而导致的单位制解体的背景下开展的,西方国家的社区建设一般是在社区民间组织发展起来后政府才逐步介入并推进的,与西方国家相比,我国民间社会发育相对滞后,行政嵌入社区的特点比较明显等;五是社区居民对公共服务设施的强烈需求与供给短缺之间的矛盾仍很突出。这些感知促使我去思考其背后

---

<sup>①</sup> 在1998年的国务院机构改革中,国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作,推动社区建设”的职能。参见多吉才让:《城市社区建设读本》,中国社会科学出版社2001年版,第229页。

<sup>②</sup> 参见张大维:《和谐社会构建下的社区公共服务设施规划标准与实施单元研究》,华中师范大学2007年硕士学位论文。调研报告内容详见詹成付:《社区建设工作进展报告》,中国社会科学出版社2005年版。

的原因究竟是什么？党和国家是如何提出社区建设的任务，并按照什么路径走上自己独特发展道路的？这条道路具有哪些阶段并已经到了哪个阶段？

### 3. 参与全国城市社区建设示范城测评指标体系与和谐社区建设示范单位指导标准制定

2005年，经过五年的社区建设，民政部拟在2002年的基础上再次在全国范围内表彰一批社区建设示范城区<sup>①</sup>。2005年3月，国家民政部基层政权和社区建设司委托给我们研究团队一个重要课题——针对《全国城市社区建设示范城测评指标体系（初稿）》提出具体的修改完善意见，我参与了多轮的集体讨论。在民政部原有的框架下，我们对一些细节进行了完善，但是保留了一些核心的东西，总体概括起来有以下方面：测评指标的目地：使其成为中央政府宏观调控社区建设的重要杠杆，充分发挥这一杠杆作用，促进政府自身向公共服务型政府转变，从而推动城市社会管理体制创新，逐步建立起政府调控机制与社会调节机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府资源与民间资源互动的新型的社会管理体制。测评的基本思路：一是综合性测评指标，即对政府行为及其绩效进行综合性考评，避免片面性；二是重视基础建设，即注重基础性硬件建设和基础性软件建设两个方面，避免重硬件建设而轻软件建设，促使地方政府在推进社区建设中做到硬件建设和软件建设并重；三是注重量化和可操作性，测评标准量化程度高，所采用的指标绝大多数可以量化，有利于客观评判，也便于操作，减少主观随意性，体现公正、公平原则；四是高标准、严要求，在测评指标注重基础建设的同时，测评标准（得分标准）适当提高，与之相对应，示范城区（县级市）和示范市（地级及以上市）的标准也适当提高。测评的对象主要是：政府包括地级市及以上的市政府、城区（县级市）政府两个层次，重点是考察政府行为及其绩效。测评指标的考察内容：一是客观层面，即从目标管理、财政投入、政策、社区建设管理体制、公共服务体系、基础设施建设、社区组织建设、社区民主建设、共驻共建九个方面，对政府行为进行客观的量化评估；二是主观层面，即从居民对社区公共服务的满意

<sup>①</sup> 民政部曾在2001年7月30日印发了《全国城市社区建设示范活动指导纲要的通知》（民发〔2001〕198号），并于2002年3月21日印发了《关于做好推荐全国社区建设示范城工作的通知》（民发〔2002〕58号），后在2002年8月29日印发了《关于命名全国城市社区建设示范城的决定》（民发〔2002〕140号），将河北省保定市等27个市命名为“全国社区建设示范市”，将北京市西城区等148个区命名为“全国社区建设示范区”。具体名单见张明亮：《社区建设政策与规章》，中国社会科学出版社2004年版，第131～138页。