

河南省哲学社会科学规划项目

课题批准号： 2003EZZ004

河南省城市社区发展与制度创新研究

课题负责人所在单位：中共洛阳市委党校

完 成 时 间：二 零 零 五 年 五 月

河南省哲学社会科学规划项目

课题批准号： 2003EZZ004

河南省城市社区发展与制度创新研究

课题负责人： 王文霞

中共洛阳市委党校

课题组成员： 杨延武

中共洛阳市委党校

吕新江

中共洛阳市委党校

李玉华

洛 阳 大 学

仝红星

河 南 科 技 大 学

王 浩

江苏工业学院图书馆

武爱玲

中共洛阳市委党校

汤晋苏

民政部社区建设司

谷文峰

河南省民政厅

课题负责人所在单位： 中共洛阳市委党校

完 成 时 间： 二 零 零 五 年 五 月

内 容 提 要

目前，我省城市社区建设已经高标准完成了社区基础设施建设，基本健全了社区管理体制，进入开展社区服务，创建环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的文明社区的发展阶段，取得了显著成绩，积累了不少成功经验。但由于社区发展是一种新的社会自组织形式，上上下下在认识上、实践上还在探索，不可避免的出现一些不足之处。总结实践经验，提出对策建议，是本课题研究的初衷。

城市社区发展和制度创新是解决我省转型时期的社会矛盾，完善城市社会管理体制，服务人民群众，促进经济发展的需要，是扩大基层民主，实现城市居民自我教育、自我管理、自我服务，继而提高城市现代化管理水平的基础工程，是繁荣居民文化生活，加强社会主义精神文明建设的需要，是借鉴国内外管理经验，推进经济社会协调发展，建设一个更为全面、均衡、公平发展的社会的必然要求。

本课题首先简要阐述了城市社区发展的一般理论，包括城市社区的概念、特征和环境，社区发展的含义和基本理念，我国的社区建设及其重大意义。同时，介绍了西方发达国家城市社区发展对我省的启示，主要是社区发展以人为本，努力实现人的全面发展；加强社区民主建设，扩大城市基层民主；社区发展日益受到中央与地方政府的重视；社区自治组织建设规范，政策法规体系完整；社区居民的参与性很强，城市社区发展水平较高。接着，总结了我省城市社区建设的主要成绩和存在问题，概括了我省城市社区发展的基本思路和主要做法，即以“三个代表”为指导，推动我省城市社区全面发展；以社区党建为主导，强化城市社区发展的组织保障；以社区环境为先导，夯实城市社区发展的物质基础；以社区道德为抓手，培育城市社区良好的社会风尚；以社区教育为支撑，努力创建我省城市学习型社区；以社区文化为中心，丰富城市社区居民精神文化生活；以社区治安为保障，创建城市社区和谐平安环境；以社区服务为依托，开辟我省

城市社区发展新领域。

本课题重点阐述了我省城市社区制度创新的十项主要内容和发展方向。发展观念创新，打造社会主义和谐社区，这是社区制度创新的第一项内容。党的十六届四中全会提出了“构建社会主义和谐社会”的崭新命题。社区是社会的细胞，只有社区和谐才有社会和谐。和谐社会是一综合性的指标，而和谐社区是构建和谐社会的基础性工程。利益均衡是打造和谐社区的本质要求，人际和谐是打造和谐社区的基本内涵，公民参与是打造和谐社区的动力来源，加强自治是打造和谐社区的有效途径。

领导体制创新，构建既符合中国国情又与时俱进的社区组织体系。在各级党委、政府的共同努力下，我省基本建立了与“四大班子”相对应的“四小班子”，即社区党支部、社区居民代表大会、社区居委会、社区协商议事会，建成了严密的组织体系。我们认为这种做法不符合社区自治的法理，不利于社区的发展。我们建议改进和完善社区现有组织体系，建立社区管理委员会，完善社区居民代表大会，切实加强社区居民委员会的工作。

发展机制创新，建设有中国特色和现代法治精神的社区运行体制。社区的内涵既有中国的传统、中国实际，也有国外方式、国外经验。因此我省的社区发展应该把国内外社区建设的先进经验与理论和我省实际情况相结合，构建既符合国情省情，又符合现代法治精神的社区运行机制。即：党委重视，政府主导；“社区自治，议行分设”；强化居委会职能，加强居委会建设；开展社区共建，实现资源共享；加快社团培育，促进社区发展。

功能机制创新，充分开发和释放社区功能。社区作为社会的基本单位、社会的缩影，它具有政治功能、稳定功能、控制功能、教育功能、服务功能、娱乐功能、凝聚功能、经济功能、监督功能、福利功能等，在我省的社区发展中应注意创新社区功能机制，使社区功能得到充分的开发和释放。首先，通过良好的管理和服 务，稳定社区。其次，加强沟通、化解矛盾。第三，挖掘资源，加强培训。第四，完善服务，为居民排忧解难。第五，

加大宣传发动，保进广泛参与。

筹资机制创新，建立健全现实高效的筹资机制。我省前期的社区建设的筹资渠道，普遍采取了“四个一点”（即：财政拿一点、区办事处补一点、住区单位支持一点、社会各界捐助一点）的做法，由于不是一种制度化的措施，由于缺乏公众的参与热情，在基础工作完成以后，“四个一点”就会变成“四个没有”。我们应该根据自己的政治、经济、文化、社会发展的现状，建立起现实高效，切实可行的筹资机制。即政府承担社区福利服务，便民利民的商业服务推向市场，规定开发商留给社区一定的固定资产，挖掘社会力量，激发公共参与，培育和发展慈善组织。

社区法制创新，加强道德建设，培养现代公民。社区是社会的基本单位，其存在和发展要有法理依据，社区中的利益各方的关系，要靠契约来维持，这些都需要足够的法理依据。而公民道德建设更是创建和谐社区、文明社区的重要环节。因此，不仅要健全社区法制，促进社区发展，更要加强道德建设，培养现代公民。

管理体制创新，健全和完善社区的管理体制。在社区基本建设完成后，社区管理就是促进社区发展的重要手段。而原来的行政管理手段已经很难做到资源的有效配置和各方利益的统筹兼顾。因此必须建立新的管理机制，即行政的、经济的、法律的三大手段并用。

发展理念创新，加强文化建设，提高社区品位。社区文化，是一定区域内社会共同体所反映出来的有关人的行为模式、社会习俗、价值观念、思维定向、信仰、历史传统、地方语言、地域心态等文化现象的总和。它由社区成员共同创造、共同承载、共同分享，对社会成员具有强大的凝聚力和感召作用，是构成社区的重要因素之一。社区建设只有注重文化建设，才能提高社区品位，才能增强居民对社区的归属感和认同感。加强社区文化建设，要从以下几个方面做起：首先，注重社区的空间形态和外部环境；其次，突出特色，彰显个性；其三，充分利用和进一步整合社区文化资源；其四，突出文化内涵和时代特征；其五，尊重社区文化的特殊性、开放性

和多元性；其六，重视高科技对社区文化的影响；其七，注重参与性，关注多层次需要。

管理手段创新，实行信息化管理。二十一世纪人类已经进入到知识经济时代，知识经济带给我们的不仅是知识本身的更新，还有技术手段的日新月异。其网络化、信息化、数字化等技术特点将对人类的社会观念、价值取向、就业结构、经济结构、教育、管理等各个方面产生深远的影响，社区管理也概莫能外。社区实行信息化管理，一是建立社区管理网站；二是组建社区网络；三是应用电子监控手段，维护社会治安。

服务机制创新，开拓社区服务新领域，改革社区服务运行机制。社区服务是社区建设与发展的永恒主题，是社区这台大戏的主旋律。根据我国我省政治、经济、文化、社会的发展状况，社区服务须采取一套社会化运作机制，包括参与机制、共建机制、市场机制、协调机制。

本课题适应我省社区建设发展的迫切需要，选题努力体现明显的前瞻性和现实性。本课题以“三个代表”重要思想和党的十六届四中全会精神为指导，自觉贯彻理论联系实际学风，努力体现党性与科学性的统一。本课题较全面准确地概括了我省社区建设的基本思路、做法、成绩和问题，论述了国外社区发展的实践及对我省的启示，并使之理论化、系统化。尤其是对策措施方面，提出的“十个创新”，力争体现创新性，突出针对性，务求现实性，有不少闪光之处，有较强的可操作性，将对我省社区发展理论和实践起到积极作用。

目 录

一、城市社区发展的一般理论

- (一) 城市社区的概念、特征和环境 1
- (二) 社区发展的含义和基本理念 3
- (三) 我国的社区建设及其重大意义 8

二、西方发达国家城市社区发展对我省的启示

- (一) 社区发展以人为本, 努力实现人的全面发展 12
- (二) 加强社区民主建设, 扩大城市基层民主 13
- (三) 社区发展日益受到中央与地方政府的重视 15
- (四) 社区自治组织建设规范, 政策法规体系完整 15
- (五) 社区居民的参与性很强, 城市社区发展水平较高 16

三、目前我省城市社区建设的主要成绩和问题

- (一) 目前我省城市社区发展的主要成绩 17
- (二) 我省城市社区发展存在的主要问题 20

四、我省城市社区发展的基本思路和主要做法

- (一) 以“三个代表”为指导, 推动我省城市社区全面发展 23
- (二) 以社区党建为主导, 强化城市社区发展的组织保障 27
- (三) 以社区环境为先导, 夯实城市社区发展的物质基础 32
- (四) 以社区道德为抓手, 培育城市社区良好的社会风尚 34
- (五) 以社区教育为支撑, 努力创建我省城市学习型社区 38

- (六) 以社区文化为中心, 丰富城市社区居民精神文化生活 40
- (七) 以社区治安为保障, 创建城市社区和谐平安环境 43
- (八) 以社区服务为依托, 开辟我省城市社区发展新领域 45

五、我省城市社区发展制度创新的主要内容和发展方向

- (一) 发展观念创新, 打造社会主义城市和谐社区 51
- (二) 领导体制创新, 构建与时俱进的社区组织体系 55
- (三) 发展机制创新, 建设中国特色的社区运行体制 58
- (四) 功能机制创新, 充分开发和释放城市社区功能 64
- (五) 筹资机制创新, 建立健全现实高效的筹资机制 66
- (六) 社区法制创新, 加强道德建设, 培养现代公民 68
- (七) 管理体制创新, 健全和完善城市社区管理体制 71
- (八) 发展理念创新, 提高我省城市社区文化品位 76
- (九) 管理手段创新, 实现城市社区信息化管理 80
- (十) 服务机制创新, 改革城市社区服务运行机制 83

河南省城市社区发展与制度创新研究

一、城市社区发展的一般理论

(一) 社区的概念、特征和环境

1、社区的概念

社,是古代地方基层行政单位。据《周礼》记载:“二十五家为社”。后随着时间的推移,社的范围有所扩大,据《元史·食货志·农桑》记载:“县邑所属村庄,凡五十家立一社,择高年晓农事者一人为之长,增至百家者,另设长一员。不及五十家者,与近村合为一社。地远人稀不能相合,各自为社者听。”可见,在中国古代,社是以家为组成对象,有地域特征的地方基层行政单位。及至我国文化大革命时期的“人民公社”,既有公有制之“公”,又沿袭古称的具有地域特征的乡村基层行政单位的“社”。“区”的含义比“社”要宽一些。它可以指行政单位;也可以指数量,古代一升为豆,四豆为区,还可以指居处。

我们现在所说的“社区”一词是舶来品,是20世纪30年代初我国著名的社会学家费孝通先生从德国社会学家F.滕尼斯1887年出版的《Gemeinschaft and Gesellschaft》(《社区与社会》)一书中的英文单词“Gemeinschaft”翻译而来,其含义是共同体和亲密的伙伴关系。滕尼斯认为社区是由同质人口组成的关系亲密、守望相助、疾病相扶、富有人情味的社会群体。而“Gesellschaft”(社会)则是由异质人口组成的,由分工和契约关系联系起来的缺乏亲近情感的社会团体。据吴文藻教授研究,滕尼斯在使用社区一词时,虽然没有提及地域特征,但他将这个概念置于社会之下,已含有地域性意义。

100多年来,随着社会的变迁和社会学学科的发展,学者们对于社区的研究越来越多。由于研究的角度、着重点、理论背景、解决的问题等各不相同,因此,从不同的角度对社区下过不同的定义。据著名的美籍华裔社会学家杨庄坤教授统计,有140多种。我国社会学界在定义社区这一概念时,一般指聚

集在一定地域范围内的社会群体和社会组织,是根据一套规范和制度结合而成的社会实体,是一定地域的社会生活共同体。因此我们认为社区是指具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体进行特定的社会生活的区域,它一般为地理性的、规模较小的基层社区。是由一定的人群、一定的地域、一定的生产生活设施、一定的管理机构、一定的文化和一定的社区意识所构成。而且不同层次不同类型的社区,其构成的要素的完整程度和发展水平有明显差异。

我国目前所称的社区在城市一般指街道,在农村则指乡镇或自然村。本课题所研究的社区主要指城市社区。

2、社区的特征

社区的具体特征是:

第一,社区是一个社会实体。既包括一定数量和质量的人群,又包括这些人群的多种生活和社会关系,以及他们赖以生活的各种设施等等。

第二,社区具有政治功能、经济功能、教育功能、娱乐功能、凝聚功能、实施社会管理和促进社会整合等多重功能。

第三,社区是人们参与社会生活的基本场所和日常生活基地。

第四,社区是以“聚落”作为物质载体的。村落、集镇、城市等形式都是聚落的依托和物质载体。

第五,社区是人类生产活动的产物。随着社会政治、经济、文化的发展变化,从迁移不定的狩猎生活到相对安定的定居农业生活以至城市社区的出现、发展,社区的内部结构、社会性质等都发生了一系列变化。这种变化是社会诸因素综合作用的结果,但社区发展的最终决定力量是生产力的发展状况,一定社会生产力的发展状况决定社区的发展水平。

3、社区与环境

社区是社会的基本单元,是小社会,社区的发展离不开社会的大环境。不同国家每个国家不同时代的社会制度、生产力发展状况、区域层面的区位特征、区域公共政策都是制约社区发展的重要因素,也就是说:

第一,社会制度决定了社区发展的根本方向。社区是社会生活的基本空间,也是社会管理的基本单元,是政府实施社会控制、进行社会管理的基本依托,这就决定了社区发展必然取决于其所依存的社会制度,在我国的政治、

经济文化背景下,社区发展肯定也必然长期带有“政府主导”、“基层政权”的浓重色彩,可以说离开了政府的努力和支持,就无所谓社区发展,而在西方的社区发展,更多的是“自我服务,自我管理”。

第二,生产力状况决定了社区发展的水平。社区作为一种社会结构,属于上层建筑范畴,社区建设和发展必定以一定的经济基础为依托,生产力发展状况决定和制约着社区发展的水平。我国城市社区的发展与西方国家的社区发展相比,其政府的财政状况、居民的富裕程度、思想观念、价值取向都有很大差距,严重制约着社区的发展。而我国的城市社区和农村社区相比,城市社区的稳定功能,娱乐功能,服务功能、福利功能更强一些,而农村社区的经济功能,教化功能更大一些,城市社区仅是休憩之所,农村社区不仅是休憩之所,还是生产之地。

第三,区域决定了社区结构发展的基本特征。社区是区域性社会,不可避免带有明显的区域特征。一定社区的人口结构、文化构成、设施分布、甚至社区问题、都与所在区域地域发展密切相关。在火车站等交通枢纽地区,外来流动人口多,人员构成复杂,社会治安问题突出,在中心城区,商业发达、地价昂贵,社区公共空间相对较少,居民生活和行为受大都市文化影响深刻。而在新开发区,社区硬件建设则通常会表现出良好的规划性和高起点。其四,区域公共政策是引导和带动地区发展的重要因素,区域公共政策指的是区域政府决策,是引导社区发展的动态性因素。包括财政、金融、产业、税收、资本资产等经济政策;劳动力使用、人才引进、干部配备等人事政策;公共设施建设、资源利用等公共政策以及区域政策和社区政策等。这些政策的实施涉及到区域各种人、财、物的资源配置,直接或间接地影响着社区建设的发展,尤其是社区政策,更是直接规定了社区发展的方式和方向。

(二) 社区发展的含义和基本理念

1、社区发展的含义

按照联合国有关文件,所谓社区发展,是一种由社区居民以自己的努力与政府联合一致去改善社区的经济、社会、文化环境以促进国家进步的工作过程。社区发展的内容十分广泛,发展经济、促进民主发展、改善社区居民生活、提高居民生活水平是社区发展的核心。不同社区面临的任務不同、状况不同,但社区发展的基本原则和机制都大体相同。这些基本原则和机制就

是在政府的支持和指导下,发动民众、依靠民众,促进经济与社会的协调发展。

联合国为不发达国家和地区推动社区发展确定了明确的原则:根据社区居民之根本愿望及需要制定社区发展计划,加强社区居民自信心和自动自发精神的培养,社区发展计划的制订、执行均应有社区居民共同参加,发动并组织妇女与青年参与社区发展工作,对社区提出的自助计划政府应予重点或全面的积极协助等等。最早提出社区发展(community development)这一概念的是美国社会学家 F. 法林顿,他在 1919 年名为《社区发展:将小城市建设成更适宜生活和经营的地方》的著作中,首先在用了社区发展的概念,其后,在社区理论研究和社区实践中逐步被人们广泛使用。1928 年,美国社会学家斯坦纳在其所著的《美国社区工作》一书中和 1939 年美国社会学家桑德斯与波尔合著的《农村社区组织》中又从不同角度解释了社区发展的其本内容与方向。

第二次世界大战后,社区发展的理论在社区发展的实践中得到了应用和发展。原因是二战后许多新兴的发展中国家普遍面临着贫困、疾病、失业、经济发展缓慢等一系列问题,要解决这些问题,仅依靠政府的力量是远远不够的,在这种情况下,一种利用社区民间资源发展社区的互助力量的构想应运而生。1951 年,联合国经社理事会通过 390 号决议,试图通过建立社区福利中心来促进全世界,特别是发展中国家的经济和社会发展。当时主要以社区为单位,由政府有关机构同社区内外的民间团体、合作组织通力合作,发动全社区居民自愿地投入社区建设,由此加快落后地区的经济与社会的发展。

后来联合国更改了 390 号决议,随后“社区发展计划”代表了原来的“社区福利中心计划”。1952 年,联合国正式成立了社区组织与发展小组,1954 年又改为联合国社会局社会发展组。这一组织在亚洲、非洲、中东、南美地区推行社区发展运动取得了显著的成效。1957 年,联合国开始研究将社区发展计划在发达国家应用,试图通过社区发展解决工业化与城市化带来的一系列社会经济问题,并在美国实施了这一计划。此间,联合国还在世界各地举行了多次研讨会,探讨社区发展与社会发展理论,先后发表了《社区发展与有关业务》(1960 年)、《社区发展与国家发展》(1963)、《都市地区中的社区发展与社会福利》报告。从此社区发展成为一个当代社会广泛应用的重要概

念。

联合国社会局 1955 年出版的《社会进步经由社区发展》(《social progress through community development》) 报告指出“社区发展可以说是一种由社区人民积极参与与充分发挥其创造力, 以促进社区的经济, 社会进步情况的过程。”联合国 1960 年出版的《社区发展与经济发展》一文指出社区发展为一种过程, 即由人民从自己的努力与政府当局的配合, 一致改善社区的经济、社会、文化等环境, 统一各社区, 纳入国家生活之中, 为促进国家进步做出最大的贡献。由此可知中国的社区建设是联合国社区发展思想在我国的具体实践。关于社区的理论与实践在西方叫社区发展, 在中国叫社区建设。称为社区建设更切合中国的政治智慧和语言习惯。我们认为: 在基本建设阶段可以称为社区建设, 而进入开展服务, 完善理论的阶段, 则应叫做社区发展。只有这样才能更准确地涵盖其要义, 才能更好地与国际接轨。

2、城市社区发展的基本理念

城市社区发展, 是地域性的社会生活共同体建设。从本质上来讲, 它是一种生活环境和生活方式建设, 它既要以服务和满足居民的生活需求、生活质量为中心来开展建设, 也要以培养和提高居民的互助意识、自主意识, 增强居民的社区归属感和社区参与度, 形成文明健康的生活方式为中心来开展建设。

当前我国城市社区发展的基本理念, 可以概括为“人本、互助、自主”六个字。“人本”体现了社会主义建设的核心理念和价值目标, “互助”体现了我国传统文化的伦理原则和中华民族的传统美德, “自主”体现了社区建设和社区发展实践的必然要求。

第一, “人本”理念。“人本”, 即以人作为考虑一切问题的根本。以人为本是社区发展的基本价值观。社区发展就是人们广泛参与关注为了人的发展的活动。在这一活动中, 无论目标、动力与过程, 还是后果都应该以人为中心, 人是社区发展的出发点也是其归宿。社区发展中的行动者包括三种类型: 政府官员, 专业人员, 社区居民, 而在社区居民中又有社区精英和一般居民之分。社区发展中的以人为本的理念, 强调的是社区居民, 特别是一般居民在社区发展中的价值和目的上的重要性, 倡导立足于社区广大居民和一切为了社区广大居民, 只有社区居民生活水平的提高, 生活质量的提高才

是社区发展的目标。

坚持“人本”理念，是小康社会提出的建设文明祥和的新型社区的必然要求。城市社区发展坚持“人本”理念，就是要求城市社区建设的领导者和推进者在工作中时时处处以人为中心，把满足人的需要、增进人的福祉、促进人的全面发展和社区的全面进步，作为社区建设的出发点和归属点。

在城市社区发展中坚持“人本”理念，首先要以洞察人的需求为基点。要真正深入到群众之中，了解本社区的社情民意，了解居民群众的实际需要，真心实意地为群众释疑解惑，排忧解难。其次，要以关心人的福祉为重心。要通过改善社区的居住条件、生活条件、生态环境、就业环境、安全环境、文化环境和人际环境等等，把方便、舒适、关爱和温暖带给居民群众，让居民群众切实产生一种体验，即只有搞好了社区发展，大家才能过上安居乐业的好日子。再次，要以抓好居民自身的文明建设为根本。要真正确立居民群众在社区发展中的主体地位，把教育人、引导人、塑造人、改造人的工作与尊重人的权利、发掘人的潜能、提升人的文明素养、实现人的自我价值的要求结合起来，使居民群众在参与社区建设的过程中获得全面发展的机会和条件，将被动参与变成一种自觉自愿的主动行为，以人自身的全面发展推动社区事业的全面进步。

第二，“互助”理念。“互助”，即人际间的相互关爱、合作与帮助。城市社区发展坚持“互助”理念，就是要大力倡导各个社区文明创建参与群体（包括社区单位、居民自治组织、邻里和居民家庭等）以互利互惠、奉献爱心为行为价值取向，把促进社区人际和谐和人际文明，形成“我为人人，人人为我”的良好社区氛围作为社区建设的重要内容。

在城市社区发展中坚持“互助”理念。首先，要倡导社区创建参与群体把实现社会公平、社会互助和社会和谐作为主导型价值取向，促进社区内不同群体相互之间的合作、扶持与人文关怀，使生活在社区内的各式群体都能够有所依托，实现老有所养、幼有所托、孤有所依、残有所助、贫有所济、病有所医、困有所求、难有所帮、业有所就、闲有所乐的和谐共处局面，以缓解和消除社区不同群众间可能因利益矛盾、人际摩擦和地位悬殊等引起的疏离和不稳定现象，增强社区的凝聚力和向心力，维护家庭、邻里、社区乃至整个社会的稳定。其次，要倡导社区建设的参与群众自觉确立一种“互惠”

意识或“共荣”意识。在社区中生活的群体或个人，不是绝对孤立的群体或个人，也不完全是经济学意义上的“理性经济人”，而应是社会学、心理学意义上的人，是能够与其他人产生共同的生活体验和发生互惠关系的社会人、主体人。在我国社区发展中，这种互惠关系的具体体现是：政府想着人民，人民为政府分忧；单位想着居民，居民为单位分忧；此群体为彼群体服务，彼群众为此群众分忧；每个人都为他人的福利做贡献，并期待他人产生同样的反馈行为。只有实现了社区不同群众之间的互惠、互利与互助，才能够最终实现社区建设成果的共享与共荣。再次，就是要倡导社区发展的参与群体能够逐步树立起关心他人、关心邻里、关心社区的公益精神和奉献精神，以此指导并约束自己的行为。

第三，“自主”理念。“自主”，即人自觉意识到自己作为社会主体而存在的一种自我态度。坚持“自主”理念，是小康社会提供的健全基层民主、完善居民自治的必然要求。城市社区发展坚持“自主”理念，就是要努力创造条件，培养、支持和鼓励城市社区建设的参与个体以宪法和法律赋予自己的各项民主权利为依据，积极参与社区生活、社区服务和社区管理，把是否利于个体独立性、责任感、主体意识和自主精神的养成，作为衡量社区发展价值的重要标准。

在城市社区发展中坚持“自主”理念，首先要对社区居民进行基于社会责任感基础之上的自主精神教育。随着计划经济条件下“单位办社会”旧体制的逐步松动与解体，人们对单位的依附性大大减弱。在由“单位人”向“社会人”和“社区人”转变的过程中，人们作为“社会人”的合法权益和自主地位很快得到了确认，但人们作为“社区人”而应具备的主体意识、责任意识和自主精神却不能自发产生。因此，引导回归社区的“单位人”转变观念，摆脱长期形成的依附人格，形成对自己负责、对社区负责的“社区人”意识，依法行使民主权利，自主参与社区生活，便构成了当前社区建设的一项极为重要的工作。其次，要逐步建立与完善有利于社区居民自我决策、自我治理、自主发展的社区自治体制。培育社区居民具有与现代社会相适应的责任意识和自主精神，仅停留在教育层面是不够的，只有在社区范围内形成了一种由居民直接参与的、始终围绕自身需要提出问题并解决问题的、自下而上的自治体制和运作机制，社区成员的主体地位和自主精神才能够真正体现出来。

1989年颁布的《城市居民委员会组织法》，虽然明确规定了居民委员会的基层群众性自治组织性质，但在实际工作中，不少居委会仍然是基层政府及其派出机构的“腿”，自主权、自治权难以落到实处。如果能够在按地域性、认同感等社区构成要素科学合理划分社区的基础上，通过实行社区委员会的民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，使新组建的社区委员会真正行使群众性自治组织的职能，变过去的围着街道转为围着居民转，变被动等待分配任务为主动找事情干，变依赖上级、服务街道为依靠居民、服务居民，则社区自治体系才可谓已经建立，社区居民的自我管理、自我教育、自我服务、自主发展才可望逐步实现。

(三) 我国的社区建设及其重大意义

1、社区建设的含义

从上世纪80年代开始，我国开始了改革开放的伟大社会变革运动，计划经济体制下的“单位制”开始松动，民政部门适时提出了“社会福利社会办”的思路来代替社会福利单位办的模式，社会功能与单位功能逐渐开始分离。1986年为了配合城市经济体制改革和社会保障制度建设，民政部第一次提出了在城市基层开展以民政对象为服务主体的“社区服务”，首次将社区这一概念引入了城市管理。1989年12月26日，七届全国人大常委会第11次会议通过的《中华人民共和国居民委员会组织法》明确规定：居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动。这不仅确定了居民委员会社区服务的职能，而且第一次将社区服务引入了法律条文，并在全国选择了若干城市作为社区服务的试点。在社区服务广泛开展的基础上，政府民政部门借鉴国外“社区发展”的理念，结合我国的实际情况于1991年提出了“社区建设”这一概念，并专门下发了《关于听取对社区建设思路的意见的通知》，随后在全国确定了若干个城市进行社区建设的试点。1998年国务院将推进社区建设的职能赋予了民政部。1999年，民政部正式启动了全国社区建设实验区工程。2000年11月3日，中共中央办公厅和国务院办公厅正式转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，表明我国城市社区建设由试点进入到全面推进阶段。

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》一文对社区的概念内涵和外延都做出了明确的规定，“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成

的社会生活共同体。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。社区建设是指在党和政府的领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。”

社区是城市的基层,是浓缩的社会。我们做任何工作,最终都要落实到基层。社区建设直接关系到千家万户的切身利益,关系改革发展稳定大局,关系党执政基础的稳固。要从政治和全局的高度来认识新形势下加强城市社区建设的重要性和紧迫性。我国目前的社区建设,是适应改革开放以来,经济体制改革的不断深化和迅速城市化带来的巨大社会变革,城市管理现代化和重心下移的必然选择,是稳定城市基层,建设城市和谐社会的重要途径,是目前城市建设和管理的重点工作,是党、政府和人民群众非常关切的现实问题,是加强城市基层党组织执政能力建设的基础和难点。

其实,我国的社区建设运动最早要追溯到20世纪初期,伴随着国际上一些国家的民众教育、农业推广、合作事业与乡村建设等民间自发的社会改良运动而展开的。如1924年晏阳初先生在河北定县推行的平民教育;1927年陶行知先生在江苏南京创办的晓庄学校以及后来在江苏各地创办的乡村师范学校;1929年梁漱溟先生创办的河南村治学院及后来在江苏邹平县推行的乡村建设运动。可以看出,当时的社区建设运动主要在农村开展。由于战争的原因,由我国社会学家自发推行的社区建设被迫停止。1949年解放后,在农村进行了土地改革、合作化,最后建立了人民公社制度。在城市则建立了以国家为权威来源,单位为统治形式的高度组织化的社会经济一体制。在这种城乡二元的社会结构下,我国的社会经济发展是高度集中的计划经济模式。在这种模式下,带有浓郁地方自治色彩的社区建设不可能存在。

2、政府推进社区建设的思路和意义

社区建设的总体思路是:在邓小平理论的指引下,改革城市管理体制,强化社区的服务管理功能,以街道居委会为依托,以居民社区服务为龙头,以提高居民生活质量、提高人的素质和整个社区文明程度为宗旨,结合本地实际,建设环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的文明社区,进而推进基层民主,维护社会稳定,促进社会主义物质文明和精神文明建设,