

CHENGSHI
SHEQU JIANSHE
SILU YU FANGFA

城市社区建设 思路与方法

戚学森 主编

 中国社会科学出版社

城市社区建设思路与方法

主 编 戚学森

副 主 编 孙树仁 陈玉生

执行主编 王云斌

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市社区建设思路与方法/戚学森主编. —北京: 中国社会科学出版社, 2009. 4
ISBN 978 - 7 - 5087 - 2666 - 3

I. 城... II. 戚... III. 社区—城市建设—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 045500 号

书 名: 城市社区建设思路与方法

主 编: 戚学森

责任编辑: 杨春岩

出版发行: 中国社会科学出版社 邮 编: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 235 千字

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

目 录

第一章 社区居民自治若干问题	(1)
一、关于社区居民自治的含义	(1)
二、关于居委会工作负担重问题	(9)
三、关于居委会选举和组织队伍建设问题	(14)
四、关于居民自治与业主自治和物业管理的关系问题	(21)
第二章 社区组织的冲突与协调	(34)
第一节 社区组织定位	(35)
一、基层政府组织	(35)
二、社区党组织	(38)
三、社区群众性自治组织	(39)
四、社区管理与服务组织	(48)
第二节 社区组织角色冲突	(51)
一、街道办事处与居民委员会的角色冲突	(51)
二、党支部与居民委员会的角色冲突	(54)
三、业主委员会与居民委员会的角色冲突	(55)
四、业主委员会与物业公司的角色冲突	(59)

五、居委会与物业公司的角色冲突	(61)
第三节 社区组织角色调整	(62)
一、调整街道和居民委员会关系	(62)
二、调整党支部和居民委员会关系	(68)
三、调整业主委员会和居民委员会关系	(70)
四、调整居民委员会和物业管理公司的关系	(71)
五、调整业主委员会和物业公司的关系	(72)
 第三章 社区工作方法	(75)
第一节 社区工作方法相关概念	(75)
一、社区工作的方法及其原则与价值观	(76)
二、社区工作的基本模式与社区问题	(77)
第二节 社区调查和社区分析	(83)
一、社区调查	(84)
二、社区分析	(87)
第三节 社区社会工作的社区组织	(88)
一、组织居民参与社区发展	(88)
二、社区领袖的培养与组织社区志愿者队伍	(89)
三、社区宣传	(90)
第四节 社区工作计划的制订、执行与评估	(90)
一、社区社会工作计划的制订	(90)
二、计划的执行与社会行动	(91)
三、社区社会工作的评估	(92)
 *第四章 社区养老服务	(93)
第一节 社区养老服务的内涵及其优越性	(93)
一、社区和社区养老的内涵	(93)
二、社区养老服务的优越性	(95)

三、发展社区养老服务的紧迫性和现实意义	(96)
第二节 国内外开展社区养老服务的基本情况和特点	(97)
一、国外和我国港、澳地区开展社区养老服务的基本情况 和特点	(98)
二、国内社区养老服务的基本情况和特点	(100)
第三节 社区养老助老服务存在的问题	(101)
一、观念认识不到位	(102)
二、政策法规不健全	(102)
三、基础设施差, 硬件设备和服务水平跟不上需要	(102)
四、社区养老服务的内容与服务对象及其需求时有脱节	(103)
五、专业工作人员缺乏, 志愿者队伍不足	(103)
第四节 社区养老服务的形式和方式	(104)
一、老年人的需求分析	(105)
二、社区养老服务的形式和方式	(106)
第五节 发展社区养老服务的对策和建议	(114)
一、发展社区养老服务的对策	(114)
二、加强社区养老服务应当采取的措施	(115)
 第五章 社区资源的获得	(119)
第一节 对社区资源的认识	(120)
一、关于社区资源的涵义	(120)
二、社区资源的分类	(122)
第二节 社区意识与社区资源获得	(125)
一、社区意识与社区资源获得	(125)
二、我国社区资源获得的现状及其成因	(126)
三、增强社区意识, 提高社区资源获得水平	(127)
第三节 社区资源获得的途径	(129)
一、行政体制改革, 使一些原来属于政府系统的社会资源 转化为社区资源	(129)

二、单位制度改革后，使一部分由单位承担的社会性生活性事务，由社区来办，转变成为社区资源	(130)
三、社区自身有所作为，是争取更多社区资源的必要因素	(131)
四、社区人自己的积极性是不可忽视的社区资源	(131)
五、社区本身也是一项十分重要的社会资源	(132)
第四节 社区人力资源的获得	(133)
一、人性假设与以人为本的社区人力资源的获得	(133)
二、社区人力资源获得的客观必然性	(135)
三、社区人力资源获得中存在的主要问题	(137)
四、构筑以人为本的社区人力资源获得模式	(138)
第五节 城市社区资源整合	(141)
一、对社区资源整合的认识	(141)
二、当前社区资源整合存在的问题	(143)
三、社区资源整合的对策建议	(144)
第六章 社区民间组织的培育	(147)
第一节 社区民间组织的概述	(147)
一、社区民间组织的特征	(147)
二、社区民间组织的类型	(150)
三、社区民间组织的发展	(153)
第二节 社区民间组织的作用	(156)
一、培育扶持社区民间组织，有利于促进政府职能转变	(156)
二、培育发展社区民间组织，有助于创新社区组织管理体制模式	(157)
三、培育发展社区民间组织有助于整合社会资源，为社区居民提供更好的公共服务	(159)

四、培育发展社区民间组织有助于提供较多的就业岗位，缓解 社会问题	(160)
五、培育发展社区民间组织，有助于增强社区居民的民主意识， 提高居民的公民化水平	(161)
第三节 社区民间组织的培育	(163)
一、确定政策法规依据	(163)
二、理顺管理体制	(164)
三、降低登记门槛	(166)
四、完善管理机制	(168)
五、加强分类指导	(170)
 第七章 社区志愿服务与志愿组织建设	(172)
第一节 志愿者与志愿服务	(172)
一、志愿者的概念	(172)
二、志愿服务的价值意义	(174)
三、志愿者应具备的素质	(175)
第二节 社区志愿服务	(176)
一、社区志愿服务工作的总体要求	(177)
二、社区志愿服务工作的基本原则	(177)
三、社区志愿服务的重点领域	(178)
四、社区组织在社区志愿服务中的作用	(178)
五、建立健全开展社区志愿服务的长效机制	(180)
六、社区志愿服务应该注意的问题	(180)
第三节 社区志愿服务的组织	(182)
一、根据社区居民需求，确立志愿服务项目	(183)
二、尝试多种志愿服务形式，注重实际效果	(184)
三、示范与宣传发动相结合，调动社区成员的 参与积极性	(184)

四、加强制度建设，营造良好志愿服务环境	(185)
第四节 社区志愿者招聘、选拔与培训	(186)
一、社区志愿者招聘	(187)
二、社区志愿者的选拔	(188)
三、志愿者培训	(190)
四、对志愿者培训进行评估	(193)
第五节 社区志愿者组织（团队）管理	(193)
一、社区志愿组织	(194)
二、社区志愿组织管理	(195)
 第八章 构建新型社区管理体制	(198)
一、构建新型社区管理体制的实践述评	(199)
二、新型社区管理体制的基本特征与构建原则	(210)
三、构建新型社区管理体制的突出任务和操作思路	(217)
 第九章 社区信息化建设	(230)
第一节 信息化建设基本概念	(230)
一、信息化的基本概念	(230)
二、社区信息化	(231)
第二节 民政政务信息化	(232)
一、数字民政工程	(232)
二、便民工程	(234)
三、民政网站建设	(235)
四、民政信息化标准规范体系建设	(236)
五、国家重大民政工程项目建设	(236)
第三节 社区信息化建设的基本原则	(236)
一、以人为本，服务居民	(237)
二、统一规划，注重实效	(237)

三、加强协调，合力推进	(238)
四、立足特色，强调服务	(238)
五、多方融资，量力而行	(238)
第四节 社区信息化建设的主要内容	(239)
一、社区信息化平台系统	(240)
二、社区实体信息化系统	(241)
三、社区管理信息化系统	(248)
第五节 社区信息化建设的保障措施	(250)
一、加强领导和协调	(250)
二、系统整合，全面规范	(250)
三、全过程监控和评估	(251)
后 记	(252)

第一章

社区居民自治若干问题

伴随城市社区建设的兴起和发展，社区居民自治这一标示社区建设发展方向的重大理论和现实问题，引起了学者和实际工作者的广泛关注，不仅出现了多种理论观点，而且遇到了许多矛盾和问题，引发了“居委会改革”的不同做法。在这种情况下，很有必要深入探讨与思考我国城市社区居民自治的一系列重要问题，以期获得正确理念，用以指导社区建设和社区居民自治健康发展。有鉴于此，本文就社区居民自治的含义、居委会工作负担重问题、居委会选举和组织队伍建设问题、居民自治与业主自治和物业管理的关系问题发表一些见解，抛砖引玉。

一、关于社区居民自治的含义

目前，关于社区居民自治的含义，学者们具有不同界定和理解。

潘小娟认为，社区居民自治是指社区居民依法管理本居住区的共同事务，决定自身共同利益，实行自我管理、自我教育、自我服务的权利、制度和机能的总和。并且认为社区居民自治只是一定地域内的群众性自治，而非相对于排除凌驾于它之上的政治力量的地域性自治。这种观点对于我们正确理解

中国城市社区居民自治具有启发意义。^①

徐勇等在《中国城市社区自治》一书中用“社区自治”指称“社区居民自治”，认为它是以城市社区为自治区域，由社区成员通过社区自治组织对本区域公共事务进行管理的一种制度，是一种中国特色的社会管理方式和民主参与制度。其特点：

- (1) 自治区域是城市社区居委会的辖区；
- (2) 自治组织成员主要是城市社区居民，社区范围内的单位成员也通过一定方式参与社区自治活动；
- (3) 自治事务主要是与本社区成员利益密切相关的社区公共事务；
- (4) 自治组织不是政权机关，只行使单一的自治职能，但承担着协助政府工作和向政府反映本社区成员意见的责任；
- (5) 社区自治组织的领导人不属于国家公职人员、而由本社区成员直接选举产生；
- (6) 按法律程序产生的社区自治组织是国家法定的地域权威性自治组织，与其他自治性的社会团体有所不同。^②

尽管我们认为不应该用“社区自治”来指称“社区居民自治”，社区范围内的单位成员也非社区居民自治的主体，但是，徐勇等人所揭示的社区自治的若干特点，对于我们理解社区居民自治的含义具有参考意义。

陈伟东在《社区自治：自组织网络与制度设置》一书中将城市社区居民自治与城市社区自治视为同一概念。在他看来，“社区自治既不能简单地理解为政府管理与社区自主管理的简单割裂或‘冲突’，也不能简单地理解为社区自治组织的自主管理，而应该做如下界定：所谓城市社区自治（社区自组织治理的简称），是指不需要外部力量的强制性干预，社区各种利益相关者习惯于通过民主协商来合作处理社区公共事务，并使社区进入自我教育、自我

^① 潘小娟等：《城市基层权力重组——社区建设探论》，第352～353页，中国社会科学出版社，2006年版。

^② 徐勇主编：《中国城市社区自治》，第4页，武汉出版社，2002年版。

管理、自我服务、自我约束秩序的过程。”^①由此可见，他所强调的社区居民自治的要点在于社区各种利益相关者民主协商来处理社区公共事务，而不需要外部力量的强制性干预，这不失为社区居民自治的本质属性之一。但他视社区居民自治和社区自治为同一概念，值得商榷。

邓泉国认为，城市社区居民自治属于社会自治形式中的基层群众自治，是城市居民群众依法直接管理社会基层公共事务的一种民主形式，是社会主义基层民主在城市的广泛实践。它是基层直接民主的一种形式，是社会自治与社会民主的一种形式，是一种基层政治制度与治理方式。^②这种界定视城市社区居民自治为社会自治形式中的基层群众自治的一种类型，强调它是基层直接民主和社会治理的一种方式，揭示了社区居民自治的一些重要特征。

笔者认为，中国城市社区居民自治，主要是指社区居民在党和政府的领导与指导下，在居委会辖区范围内，以居民委员会为主要依托，依据国家法律法规和政策民主选举居委会成员，民主决策、民主管理、民主监督，属于自治范围内的社区公共事务，逐步实现自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的过程。这一界定包含下述几个要点：

1. 社区居民自治是自治区域、自治主体、自治组织、自治权利和自治制度等诸要素的有机统一。其中，居民自治区域是居委会辖区。它是根据居民居住状况，按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于居民自治的原则，并且考虑地域性、认同感等社区构成要素，由不设区的市或市辖区的人民政府所划定的；并且一经划定就受法律保障。在依法划定的居委会辖区内，居民自治组织可以行使自治权，一旦越出边界，自治权也自动失效。居民自治主体是居委会辖区内的居民。《居委会组织法》规定：除了依照法律被剥夺政治权利的人，凡年满18周岁的本居住地区居民，不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权。作为居民自治之最高权力机构的居民会议，可以由全体18周岁

^① 陈伟东：《社区自治：自组织网络与制度设置》，第140～141页，中国社会科学出版社，2004年版。

^② 邓泉国：《中国城市社区居民自治》，第28～29页，辽宁人民出版社，2004年版。

以上的居民或者每户派代表参加，也可以由每个居民小组选举代表2至3人参加。并且规定机关、团体、部队、企业事业组织，不参加所在地的居民委员会，但是应当支持所在地的居民委员会的工作。这些规定表明，居民自治主体是居委会辖区内的居民，而不包括机关、团体、部队、企业事业组织等社区成员。居民自治组织主要是居民委员会，它作为基层群众性自治组织的一种类型，是居民自治的法定组织形式。居民自治权主要表现在三个方面：一是自主制定规章制度权。例如，居民会议可以讨论制定居民公约。二是自主人事权。居委会成员必须由居民会议选举产生或撤换、罢免；居委会内部机构设置及工作人员安排应由居委会自主决定。三是自主管理权。例如，居委会的财产由居委会管理，任何部门和单位都不得侵犯居委会的财产所有权。居民自治制度是居民自治的一系列行为准则，它表现在民主选举、民主决策、民主管理和民主监督等各个方面。上述要素的有机结合构成了社区居民自治的生动实践。

2. 社区居民自治的基本内容是“四个民主”。所谓“四个民主”是指民主选举、民主决策、民主管理、民主监督。其中，民主选举是居民自治的基础环节。《居委会组织法》明确规定：居委会主任、副主任和委员，由本居住地区也就是本社区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生；或者根据居民会议的意见，由每个居民小组选举代表2至3人选举产生。并且规定撤换和补选居委会成员，必须经过居民会议讨论决定。居民小组长也要由居民小组推选产生。这就意味着除居民会议外，任何组织和个人不得指定、委派或者撤换居民委员会成员。此是居民自治权利的最重要体现。民主决策和民主管理是居民自治的关键。它要求涉及全体居民利益的重要事项，例如居民自治章程或居民公约的制定或修改、居民委员会的工作计划、工作报告和财务收支报告、居民委员会成员的依法罢免和补选、居民委员会资产的管理和使用、政府委托工作的实施方案、本社区办理公益事业所需经费的筹集方案、本社区重大群众性活动的举办方案、社区服务的发展方案、社区工作人员的聘用方案，以及涉及本社区居民利益的其他重要事项，都必须提请居民会议讨论决定，都应该实行民主管理，而不能由居委会少数干部擅自决定

和管理。不仅如此，对复杂事项，在居民会议讨论之前，居民委员会还应当召开听证会、座谈会，听取居民群众的意见。民主监督是居民自治的保证。它要求居民委员会实行居务公开制度，及时公布由居民会议讨论决定的事项及其实施情况、国家计划生育政策的落实方案、城市居民最低生活保障、医疗救助、救灾款物、捐赠款物的接收和发放情况，以及本社区居民普遍关心的其他事项，并且保证公布内容的真实性，接受居民查询和监督。

3. 社区居民自治的法定组织形式主要是居民委员会。居民自治是有组织的自治，其组织载体主要是居民委员会。居民委员会是我国城市基层群众性自治组织，它有五个显著特征：一是群众性。居民委员会既不是一级政权组织，也不是基层政府的派出机构，而是一种群众性组织。二是自治性。主要是指在国家法律法规和政策规定的范围内，在基层党组织的领导和基层政府及其派出机关的指导下拥有一定的自主权和自决权，实行居民自我管理、自我教育、自我服务。三是基层性。居民委员会是设立在国家最低一级行政区划之下的社会组织，亦即是城市（镇）基层政权组织指导之下的社会组织，是直接由广大居民所构成的组织。四是地域性。居民委员会是地域性的社会组织，是根据居民居住状况、人口多少，按照便于群众自治的原则设立的。从实际情况来看，居民委员会组织一般以里巷、居民小区为单位设置，同一居委会组织的成员（各住户）之间一般都具有邻里、街坊关系，都是因为居住较近才成为同一居委会组织的成员。正因为如此，居委会所管辖的社会区域才构成了我国城市最基层的法定性微型社区。五是广泛性。一方面，它是我国广大城市（镇）最为普遍的社会组织，遍布所有的城市（镇）社区。另一方面，居委会组织涵盖了几乎所有的居民住户，是一定区域内的全体居民构成的社会组织，而不像其他组织那样对其成员有性别、年龄、职业和其他社会属性的限制。

4. 社区居民自治的衡量标准主要是“四个自我”。所谓“四个自我”是指自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。它是判断居民自治成熟程度的重要标志，也是判断“四个民主”的目的和绩效。逐步实现“四个自我”意味着最大限度地调动和保护社区居民参与管理社区公共事务和公益事业

积极性，最广泛地动员和组织社区居民开展社区居民自治活动；意味着不需要外部力量的强制性干预，社区居民就可以通过民主协商来合作处理属于自治范围内的社区公共事务，达到自我治理的目的。

5. 社区居民自治具有多层次、多样性。就层次构成而言，既可以表现为居委会层次的自治，例如通过居民会议讨论决定社区公共事务；又可以表现为居民小组或楼院居民自治，例如以居民小组或居委会辖区内的楼院为操作单元，通过民主协商来合作处理本居民小组或本楼院居民的公共事务和公共行为；还可以表现为楼门居民自治，也就是以居委会辖区内的楼门为操作单元开展居民自治活动，通过民主协商来合作处理本楼门的公共事务和公共行为。就自治形式而言，既包括通过民主选举居委会成员实施有组织的自治，又包括通过制定居民公约或自治章程协调居民的社区公共行为，还包括召开居民会议、实施居务公开等等推进民主决策、民主管理和民主监督，具有丰富性和多样性。

6. 社区居民自治是有限自治。其突出表现是：第一，它是法律法规和政策范围内的自治。例如，《居委会组织法》明确规定“居民公约的内容不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触”，“居民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策”等等，就表明了这一点。第二，它必须在政府设立居委会的前提下自治。由于居民自治的组织载体是居民委员会，因此，只有设立了居委会才可能实施居民自治，而“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”（《居委会组织法》第六条第二款），而不是由居民自行决定。这就意味着居民自治必须以政府设立居委会为前提。第三，它是在党组织领导下的自治。社区党组织在居民自治中居于领导核心地位，是社区各种组织和各项工作的领导核心，社区居委会必须接受社区党组织领导。第四，它是在政府指导下的自治。《居委会组织法》规定“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”，而且规定“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”。居民委员会应该自觉接受政府组织的指导。此外，居民自治并非社区自治，仅仅是社区里的居民自

治这一点，也是居民自治有限性的一种表现。

为了进一步阐明社区居民自治的含义，有必要说明以下两个问题：

其一，居民自治不等于社区自治。一般来说，自治是指一个民族、团体或者地区等等，在遵守法律、法规的前提下，对自己的事务行使一定的自决权和自主权。从世界各国的法律规定和实践情况来看，自治主要有三种类型：一是地方自治。它是中央与地方分权的一种形式。其特点是强调地方与中央政府分权，地方政府的自治权利较大，行使法律规定的中央政府所不能侵犯或代行的重要权力。二是民族区域自治。这种自治的特点是民族自治机关同时也是地方国家行政机关，既有政权职能，又带有自治性质。主要是为了尊重少数民族的自决权。三是基层群众性自治。这是基层社会生活中，人民群众广泛参与公共事务，实行直接民主的一种制度。其特点是自治组织本身不是政权机关，主要行使自治职能，对自治主体负责。目前，在我国政治生活中，这三种自治形式均有不同程度的体现。例如，香港、澳门特别行政区自治属于第一种类型；五个少数民族自治区以及少数民族聚居区的自治州、自治县、自治乡等等属于第二种类型；而村民自治和居民自治则属于第三种类型。居民自治是居民群众通过居民委员会这一组织形式，集体行使管理自身事务的民主权利。而居民委员会不是一级行政单位，不具有地方自治或民族区域自治的性质，仅仅是城市基层社区里的居民群众所组成的自治组织。《居委会组织法》关于“机关、团体、部队、企业事业组织；不参加所在地的居民委员会”的规定表明，社区居民自治的主体并非全体社区成员，仅仅是社区里的居民这部分成员。至于社区内单位参与社区建设活动，属于共驻共建性质，而非属于居民自治范畴。与此相联系，居民自治权利的涵盖范围也非全部社区公共事务和公共行为，其中有些社区公共事务和公共行为归属政府组织直接管理。而且，在承认“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”的情况下，社区自治与地方自治往往没有本质区别。有些学者试图用西方分权体制下的“社区自治”概念来取代中国的“居民自治”，不符合中国国情，也没有宪法依据。

其二，居民自治与协助政府开展一部分工作具有一致性。作为居民自治