

HUNAN

XUJUSHEHUJIXUE

ZHUZUO

HUJIXUE

基层民主政治建设研究

——开福区社区建设调查

卢汉桥 主编
湖南人民出版社

湖南省优秀社会科学学术著作出版资助

基层民主政治建设研究

——开福区社区建设调查

主 编 卢汉桥
副主编 郑 洁 刘助仁

湖南人民出版社

D638
2134

图书在版编目(CIP)数据

基层民主政治建设研究:开福区社区建设调查/卢汉桥
主编. —长沙:湖南人民出版社,2005

ISBN 7-5438-4017-0

I.基... II.卢... III.区(城市)-社会主义民
主-建设-长沙市 IV.D638

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 067301 号

责任编辑:章红立

装帧设计:尹文君

基层民主政治建设研究

——开福区社区建设调查

卢汉桥 主编

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编:410005)

湖南省新华书店经销 长沙富洲印刷厂印刷

2005年3月第1版第1次印刷

开本:850×1168 1/32 印张:10

字数:222,000

ISBN7-5438-4017-0

D·663 定价:20.00元

序

庞道沐

以创新精神大力推进社区建设,是各级党委政府高度重视、社会各界十分关注、人民群众寄予厚望的一项系统工程,是我国社会和政治生活中一件势在必行的大事。

以中办发[2000]23号文件为标志,我国社区建设步入了新的发展阶段;以纳入国家国民经济和社会发展第十个五年计划为起点,我国社区建设步入了迅猛发展的快车道。迄今全国已有30个省、自治区、直辖市共计26个国家级社区建设实验区和100多个省级社区建设实验区。这些实验区因地制宜,大胆实践,创造出了种种各具特色的社区建设思路、做法和经验,初步形成了各具特色的社区建设模式,成效显著。目前,以总结推广社区建设试验区的经验为标志,社区建设又将向更广阔的领域和更深入的层次推进。对全国大多数城市来说,社区建设主要还是如何普及的问题;对全国和省级社区建设实验区而言,最重要的则是总结经验、乘势而上、进一步提高的问题。

我省的社区建设面临同样的机遇与挑战。

应当清醒地看到,尽管近些年来我省的社区建设扎扎实实,稳步推进,为全国社区建设工作提供了一些可资借鉴的经验,发展势头喜人,但相对全省社区建设普及与提高的艰巨重任来说,我们更需要进一步统一思想、与时俱进,把社区建设努力推向一

个新的水平。

正是基于上述考虑,我对《基层民主政治建设研究——开福区社区建设调查》成果的问世,感到由衷的高兴。这个成果体现了理论工作者对现实重大问题的深切关注,体现了实际工作者按照科学规律办事的意识和能力。同时,地方党委政府和地方教研部门相互支持、相互配合,对推进社区建设实验区工作过程中遇到的带有共性的问题进行探讨,这本身更是社区建设“资源共享、共驻共建”的生动写照。

开福区是全省社区建设四个实验区之一,《基层民主政治建设研究——开福区社区建设调查》作为省内第一部关于一个城区社区建设的长篇调研专题报告,抓住社区建设中的关键部位、薄弱环节和创新领域,在调查研究的基础上,从8个重点方面系统地开福区社区建设进行了多视角、全方位的剖析,无疑是一项具有开拓意义、范例意义的及时之举,相信它会给大家以多方面的有益启示。

社区建设涉及方方面面,搞好社区工作是千千万万人的大事业,离不开社会各界的大力支持和人民群众的积极参与,离不开培养一支高素质的社区建设工作者和社区理论工作队伍。我希望,以《基层民主政治建设研究——开福区社区建设调查》成果的问世为发端,能有更多的同志关心、研究社区建设的理论与实践问题,能涌现更多的关于社区建设的精品力作。我对此是有信心的。是为序。

目 录

导 论	(1)
-----------	-----

加强党和政府在社区建设中的主导地位

——开福区社区建设中党政领导关键作用分析

一 深化认识,正确定位	(7)
1. 认识到位是基础	(7)
2. 思路明晰是保证	(8)
二 抓住关键环节,优化引导机制	(10)
1. 建立领导带动机制	(11)
2. 加强舆论导向机制	(12)
3. 创新民主用人机制	(14)
三 整合社区要素,增强建设合力	(16)
1. 合理划分社区,为资源整合奠定基础	(17)
2. 营造社区共建的良好氛围	(18)
3. 建立社区建设的财力支撑体系	(19)
四 规范职能,理顺关系	(20)
1. 树立与转换体制相适应的新观念	(20)

2. 进一步界定职能,实现组织分工体系化 (21)
- 五 着力提升,强化社区的整体功能..... (23)
 1. 实行社区建设“一把手”工程 (23)
 2. 全方位增强社区意识 (24)
 3. 重在落实制度创新 (25)

体制创新:城市基层管理模式探索

——开福区社区管理体制改革调查

- 一 依据本区区情,科学划分社区..... (26)
 1. 坚持社区划分的“三个有利于”,努力形成科学的社区新格局 (27)
 2. 区别不同实际情况,形成合理的社区类型 (28)
 3. 原则性和灵活性相结合,满足现实需要与规划未来发展相统一 (30)
- 二 遵循四大原则,构建新型社区组织体系..... (33)
 1. 遵循“一个中心”原则,加强社区党组织建设 (33)
 2. 遵循“议行分设”原则,重构规范的社区自治组织 (35)
 3. 遵循“政社分开”原则,新建社区事务所 (38)
 4. 遵循“指导、帮助、监督”原则,培育发展社区中介组织 (40)
- 三 建立健全科学的选人用人机制,努力加强社区工作队伍建设 (42)
 1. 择优选人用人,夯实社区管理的人才基础 (42)

2. “社区共建,资源共享”,吸纳社区精英人士参与 社区管理	(45)
四 切实转变政府职能,推进社区依法自主自治	(46)
1. 转换工作思路,促进政府职能转变	(46)
2. 以人为本,推进社区依法自主自治	(49)

构筑社区大党建 巩固执政党基础

——开福区社区党的建设调查

一 突出机制创新,加速党建工作社区化	(51)
1. 转变观念、提高认识:树立社区大党建意识	(52)
2. 责任落实、上下联动:构建社区党建动力机制	(54)
3. 设置多样、管理灵活:建立纵向到底的网络化组织 管理体系	(56)
4. 平等协商、共驻共建:创立横向到边的协调互动 机制	(57)
5. 整合资源、凝聚群众:构建社区党建工作载体	(60)
6. 提高素质、选贤任能:建立健全用人育人制度	(62)
二 寻求重点突破,扩大社区党建覆盖面	(64)
1. 面对多种经济成分的发展要认清形势	(64)
2. 在健全机制中强化管理	(65)
3. 在培养教育中壮大队伍	(67)
4. 在指导和引导中促进经济社会发展	(70)
三 注重三个结合,增强党组织的凝聚力	(73)
1. 寓社区党建于精神文明建设之中,提高人文素质,	

- 优化人文环境 (73)
2. 寓社区党建于社会治安综合治理之中,确保一方
平安 (75)
3. 寓社区党建于社区建设、管理、服务之中,全心全意
为居民服务 (76)

引入市场机制 拓展社区服务

——开福区社区服务社会化、产业化调查

- 一 完善服务争市场,面向市场促发展 (78)
1. 注重两个效益,促进社区服务产业化 (78)
2. 立足需求,改善社区服务 (80)
3. 拓宽投资渠道,引导社会力量办服务 (82)
4. 发挥产业吸纳能力,推动再就业工程 (84)
- 二 顺应经济发展大潮,探索市场经营方式 (86)
1. “社区+公司”型 (87)
2. “公司+专业服务队”型 (89)
3. “社区公共服务设施+非政府组织”型 (90)
4. 社区自办自营型 (91)
- 三 正确处理三种关系,确保社区服务健康发展 (92)
1. 正确处理政府推动与市场调节的关系 (92)
2. 正确处理普遍经验与区域特色的关系 (94)
3. 正确处理无偿服务与有偿服务的关系 (94)
- 四 提高三种效应,开拓发展新局面 (95)
1. 壮大社区服务实体,提高规模效应 (95)

- 2. 增强企业竞争能力,提高品牌效应 (96)
- 3. 完善市场运作机制,提高激励效应 (97)

积极动员社会参与 促进社区服务全面快速发展

——开福区社区服务网络建设调查

- 一 政府担当主导,积极推动社区服务工作 (99)
 - 1. 提高认识,形成社区服务合力 (100)
 - 2. 高起点规划,促进社区服务高起点、快发展 (102)
 - 3. 加强组织和队伍建设,保证社区服务顺利开展
..... (104)
 - 4. 加大设施建设力度,提升社区服务档次 (105)
 - 5. 大力落实扶持政策,促进社区服务快速发展 (107)
- 二 社会全面参与,不断满足居民各类需求 (109)
 - 1. 健全体系,拓宽社区服务领域 (109)
 - 2. 突出重点,开展社会福利服务 (112)
 - 3. 急民所需,开展便民利民服务 (115)
 - 4. 面向社会,开展就业指导服务 (117)
 - 5. 立足医保,开展社区卫生服务 (119)

以社区文化建设为龙头 带动精神文明建设

——开福区社区精神文明建设调查

- 一 以先进文化为导向,构建“人本型”社区 (122)
 - 1. 以市民学校为载体,打造阵地品牌 (122)
 - 2. 特色学校凸现社区文化教育的特色 (127)

二 唱响社区精神文明建设“四季歌”,增强社区凝聚力	(131)
1. 以完善和创新创建机制为突破口,发挥政府在 社区精神文明创建中的主导作用	(131)
2. 加强社区基础设施建设,夯实社区精神文明建设 基础	(132)
3. 以典型示范促进精神文明创建,形成社区合力	(135)
三 以社区文体活动为纽带,强化居民社区意识	(138)
1. 大众型的文体社团及活动遍地开花,营造社区 文化氛围	(139)
2. 文体活动的品位不断提高,社区文化品位得以 提升	(139)
3. 把丰富老年人的精神文化生活,作为社区文化 建设的重点	(140)

正确处理五大关系 形成社区共建合力

——开福区社区资源共享、共驻共建活动调查

一 正确处理共驻共建与舆论宣传的关系	(145)
1. 党委政府高度重视,把宣传工作放到突出位置	(145)
2. 形式活泼,方法多样,切实营造出高涨的宣传声势	(146)
3. 持之以恒,突出重点,务求宣传效果落到实处	(147)

二	正确处理共驻共建与居民利益的关系·····	(148)
1.	悉心听取居民意见,使居民成为社区建设的真正决策者·····	(149)
2.	一切为居民着想,使居民成为社区建设的真正受益者·····	(150)
三	正确处理共驻共建与具体区情的关系·····	(151)
1.	因地制宜,容许各社区建设起点有高低·····	(151)
2.	因人而异,容许各社区居民参与共建方式有差异·····	(153)
四	正确处理社区与驻区单位之间的关系·····	(154)
1.	建立感情,使单位在共建活动中贴心·····	(155)
2.	互惠互利,使单位在共建活动中开心·····	(156)
3.	事务共管,使单位在共建活动中放心·····	(157)
五	正确处理共驻共建与资源共享的关系·····	(159)
1.	合理调配社区资源,最大限度地提高资源共享水平·····	(160)
2.	逐步完善参与机制,在共建基础上实现真正共享·····	(161)

防范在先 创建社区治安新模式

——开福区社区治安综合治理调查

一	整合社区资源,建立社区治安网络·····	(165)
1.	加大社区治安安排查调处力度·····	(168)
2.	强化社区治安安全管理措施·····	(169)

3. 深化基层创安活动	(170)
二 探索开福区社区治安维稳的新模式	(174)
1. 领导靠前,把精力集中到社区	(174)
2. 力量下配,把队伍建立到社区	(175)
3. 任务下解,把责任落实到社区	(176)
4. 关口前移,把底线定在社区	(178)
三 开福区社区治安模式的几点启示	(182)
1. 社警代替片警,创造警方与社区的良性互动机制	(184)
2. 建立司法调解中心,强化社区的自我调节机制	(185)
3. 社区法律援助中心:低成本的社区诉讼	(189)
附录一:开福区社区沿革	(195)
附录二:开福区社区建设大事纪要	(205)
附录三:城市社区建设有关重要文件	(253)
后 记	(302)

导 论

长沙市开福区是湖南省首批确定的省级社区建设四个实验区之一。2001年以来,开福区认真贯彻中办〔2000〕23号文件精神,在多年努力的基础上,从实践“三个代表”的高度,以构建“人本型”社区为目标,在革新社区组织体系的基础上,加大力度推进社区依法自治,积极探索在经济发展相对滞后的旧城区加强社区建设和创新基层管理体制的路子,取得了明显的新进展,但也遇到了一些新问题,引起越来越多的关注。

从宏观上看,社区建设领域千头万绪、复杂多变的具体问题,也越来越需要各地方、各部门、各学科的实际工作者和专家学者进行社区建设调查和研究,各级党委、政府在关于社区发展问题的重大决策上,亦越来越依靠专家的科研成果和各种科学依据。正是基于这种责任感,从2001年开始,我们组成专题调查组,在开福区的热情支持和帮助下,广泛联系开福区各领域、各层面的实际工作者和社区居民,对开福区社区建设进行了深入细致的个案调查,并开展实证性综合研究。课题组力图通过对开福区这个典型的剖析,从特殊性中找到一般规律性,以期有益于对开福区、长沙市和湖南省社区建设的发展状况和趋势作一个比较全面、准确的描述和预测,为区、市、省党委政府和各部门领导决策提供必要的背景材料,提供对于预期影响开福区、长沙市和湖南省社区发展的重大或风险敏感性

因素的比较客观、准确的分析和对策性意见，并希望以此为契机，形成对开福区、长沙市和湖南省社区发展的重大问题进行短期特别是中长期分析预测的系列研究。

目前在湖南乃至全国，综合地对一个城区社区建设各个方面进行全面分析与展望的实证性研究尚不多见。我们在开福区社区调研中，注意了着力于面向全国社区发展前沿，立足于开福区、长沙市和湖南省社区发展实际，探索解决适合本地区社区发展问题的具体方法和途径。调研内容不仅全面涉及对开福区社区建设中党政领导的关键作用的分析，社区管理体制调查，社区党的建设调查，社区服务社会化、产业化调查，社区服务网络化建设调查，社区精神文明建设调查，社区资源共享、共驻共建调查，社区治安综合治理调查等开福区社区建设的关键部位、薄弱环节和创新领域，还专门讨论分析了近期开福区社区建设中的一些带有共性的热点和难点问题。调研的重点是关乎社区发展和基层民主政治建设评价综合指标体系及其实现问题，涉及当前社区空间布局、社会结构、民主政治建设、居民素质、经济效益、生活质量、社会稳定和社会秩序等多方面问题的探讨。

调研中课题组在调查方法上突出了多视角透视、定性定量相结合，并运用了综合分析、专题评述、热点扫描等多种形式，努力做到把宏观与微观、一般与重点、眼前与长远有机地统一起来，把总结经验教训、探索发展规律与宣传开福区社区改革、发展、稳定的实绩有机地统一起来，以求在调研内容和表现形式上都有所创新，使调研成果真正能为开福区、长沙市乃至湖南省下一步社区建设的决策提供依据、论证和借鉴。

调研中，课题组同时特别注重思考并认真关注的问题主要有：新世纪湖南深化社区建设的方向问题（包括面临的机遇与

挑战、社区发展和基层民主政治建设评价指标体系、区域社区一体化建设、社区管理条块关系、社区管理者素质、社区管理决策机制、社区管理领域科学划分等)；社区发展基本要素问题(环卫、绿化、区容、居民素质、人口、中介组织、社会治安等)；社区发展的个案问题(城郊结合部的社区发展、弱势群体相对集中的社区发展、城乡劳动力流动与就业、社区文化、社区服务体系建设、社区休闲、社区文明标志、社区贫困现象、社区居民交往模式、社区人口老龄化)，等等。

调研中课题组感到最大的难点是：如何力求突现超越具体部门利益的相对独立的专家立场和学术视野；如何力求突现研究的实证色彩，避免坐而论道、泛泛而谈；如何真正为解决开福区、长沙市乃至湖南省社区建设的具体问题提出一点好思路，想出一点好办法，归纳一点好经验。

尽管现在的成果离这样的目标还有很大距离，但为使本项调研有较强的现实针对性、准确性、科学性和前瞻性，在具体组织设计和调查研究中，我们要求每位调查组的成员尽可能地做到“三个结合”、“两个突出”，即把对事实材料的归纳和比较严谨的分析结合起来，把对社区发展中的偶然因素的分析和对社会转型期社区发展面临的结构性、机制性问题的分析结合起来，把政策评估与建设性的对策设计结合起来；突出开福区、长沙市乃至湖南省的地方特色，突出反映社情民意。

从我们对开福区社区建设调查的实际出发，比照全国其他社区建设实验区的经验，借鉴有关社区理论工作者的成果，我们感到，开福区坚持把创新工作理念和思路作为新形势下社区建设的首要任务，在以下几方面的工作很有特色，既反映了我国社区建设的基本要求、符合我国社区发展的内在规律，实践证明又是切合实际、不乏创意和富于成效的：

——提出了“高举服务大旗，创建人本社区”的社区建设根本宗旨；

——制定了“明确一个目标，坚持双向互动，突出‘三还’重点”的社区自治实施方略；

——明确了建设“‘以居民自治为基础、以服务居民为宗旨、以居民满意为标准’的人本型社区”的社区建设奋斗目标；

——建立了“引导、整合、规范、提升”的社区建设推进机制；

——采取了“先行试点、逐步推开、突出重点、循序渐进”的社区建设具体办法；

——坚持了“民政牵头，部门协同，街居为主”的社区建设工作格局；

——突出了以完善社区功能体系为指向的“以街道为龙头，以社区居委会为依托，以社会服务志愿者为骨干，以服务设施为基础，以福利服务和便民服务为主要内容，以服务养老服务”的社区服务经营理念；

——实施了“工作布置优先，人员安排优先，资金落实优先，重点问题解决优先”的社区建设“一把手”带动工程。

由于指导思想正确，工作思路明确，具体措施得力，开福区已经形成比较浓厚的社区建设工作氛围，新的社区格局已经基本形成，社区组织体系已经初步建立，社区居委会工作人员素质显著提高，社区功能逐步完善，社区共建正在迈开步伐，社区建设有了很好的开局。

当然，用开福区人自己的话来说，从社区建设运作阶段看，开福区目前还只是刚刚完成了“引导、整合”的初级任务，正面临着更为艰巨的“规范、提升”的挑战，前一段的工