

和谐社会 与城市社区 建设

王树芬 杨桂红 编著

HEXIE
SHEHUI
YU
CHENGSHI
SHEQU
JIAN SHE

云南出版集团公司
云南人民出版社



和谐社会 与城市社区 建设

王树芬 杨桂红 编著

云南出版集团公司
云南人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会与城市社区建设/王树芬, 杨桂红编著. —昆明:
云南人民出版社, 2008

ISBN 978 - 7 - 222 - 05684 - 8

I. 和… II. ①王…②杨… III. 社区 - 城市建设 - 研究 -
云南省 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 187648 号

责任编辑: 周 祥 施建国

装帧设计: 王睿韬

责任印制: 洪中丽

书 名	和谐社会与城市社区建设
作 者	王树芬 杨桂红 编著
出 版	云南出版集团公司 云南人民出版社
发 行	云南人民出版社
社 址	昆明市环城西路 609 号
邮 编	650034
网 址	www. ynpph. com. cn
E - mail	rmszbs@ public. km. yn. cn
开 本	787 × 1092 1/16
印 张	21.75
字 数	370 千
版 次	2008 年 12 月第 1 版第 1 次印刷
排 版	云南文化照排有限公司
印 刷	云南新华印刷二厂
书 号	ISBN 978 - 7 - 222 - 05684 - 8
定 价	39.00 元

作者简介



王树芬，女，藏族，1962年3月生，云南省香格里拉县人，中共党员。1983年7月毕业于昆明工学院；1984年以来，历任州交通局办公室主任，州委组织部青干科副科长，州乡镇企业局科长、副局长等职；1994年9月，当选为迪庆州人民政府副州长；2003年任

云南省民政厅副厅长；2008年1月任云南省民政厅厅长。多年来，在所从事的工作中取得骄人成绩；从事民政工作以来，对城镇贫困、社区建设、社会救助等问题从实践、理论和政策等不同层面开展调查研究，针对云南省特殊的问题形成系统、独到的认识和见解，对推动云南民生问题的有效解决做出了重要贡献。



作者简介

杨桂红，女，1969年7月生，云南财经大学工商管理学院院长，教授，博士。主要从事工商管理、战略管理的教学和科研。近年来，在相关学术刊物上公开发表学术论文40余篇，主持或参加国家自然科学基金项目、云南省科技厅科技公关项目、省院省校合作项目、教育厅基金项目等10余项，坚持科学研究为社会服务的指导思想，在政府决策咨询、地方经济发展规划、企业发展战略等方面积极做贡献，曾荣获云南省科技进步三等奖、云南省“挑战杯”青年教师科技成果三等奖、云南省政府社科优秀成果三等奖及云南省优秀科学论文一等奖等。

序一

袁见华

社区是地域性的社会生活共同体，一般是指城市居民委员会和农村村民委员会的辖区。人类历史上最早出现的社区是以农耕文明、自然经济为主要特征的村落社区。随着经济社会发展，出现了以商品生产和交换为主要特征的集镇社区和城市社区。但长期以来，由于受历史、文化、政治等因素影响，我国对社区的研究和实践几乎处在停止状态。改革开放以来，随着城市经济体制改革的深化，城市社会组织和社会结构发生深刻变化，城市基层工作的范围进一步拓宽，在这种背景下，上世纪80年代中期，“社区”概念被引入城市基层管理和服务领域。从1999年起，全国20个省（区、市）近100个居委会开展了社区建设试点，积累了不少成功经验。2000年12月，中办、国办转发了民政部

关于在全国推进城市社区建设的意见（中办发〔2000〕23号），提出了城市社区建设的指导思想、基本原则和目标任务，为社区建设指明了方向，城市社区建设进入新的发展阶段。

随着经济社会发展，社区的地位越来越重要。“企业人”、“单位人”逐步转变为“社会人”、“社区人”，大量的流动人员、离退休人员、下岗失业人员汇集在社区，各种新经济组织、新社会组织落户在社区。社会经济成分、组织形式、利益关系和分配方式日益多样化，社区成为各种利益关系、各种社会矛盾的交汇点，社会管理事务越来越多，治理方式发生了明显变化，关心和帮助困难群体、化解各种社会矛盾、维护社会治安、保持社会稳定的任务更加繁重，对社区建设工作提出了更新的内容和更高的要求。2006年4月，国务院颁布了《关于加强和改进社区服务工作的意见》（国发〔2006〕14号）；党的十六届六中全会提出了“全面开展城市社区建设，积极推进农村社区建设，把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”；党的十七大报告统筹城市社区和农村社区建设，提出“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”，为新时期的社区建设指明了方向。

近年来，云南省社区建设经历了“试点、普及、深化”三个阶段，形成了党委政府统一领导、有关部门密切协作、社区群众广泛参与、社会各界大力支持的工作格局，建立了以社区党组织为核心、以居民代表大会为决策机构、以居（村）委会为执行机构的新型社区组织体系，社区办公服务设施逐步改善，工作队伍不断加强，服务功能和领域逐步拓展，在全省改革、发展和稳定大局中发挥了重要作用。2007年，省委、省政府召开了全省社区建设工作会议，下发了《中共云南省委、云南省人民政府关于推进和谐社区建设的若干意见》，开启了全面推进和谐社区建设的新篇章。

当前，我国站在了新的历史起点上，云南省也进入改革发展的关键时期。随着经济转轨和社会转型，各种新情况、新问题层出不穷，社区建设实践工作既面临新的机遇，也面临前所未有的挑战。如何紧紧围绕构建和谐社会的战略目标，加大理论研究力度，破解工作难题，推进和谐社区建设，成为当前一项十分重要

而紧迫的课题。云南省民政厅与云南财经大学合作编写了《和谐社会与城市社区建设》一书，站在构建社会主义和谐社会的高度，从社区的本质和概念入手，对国内外各种理论成果进行比较研究和分析，总结回顾云南省社区建设发展历程，对社区建设现行模式和影响因素进行分析总结，并选择全省示范社区试点之一——昆明市盘龙区金江路社区为典型，对社区建设的管理体制、运行机制、服务模式等方面进行剖析。本书的作者既有长期主管社区建设工作的行政领导，又有致力于社区建设理论探索的学者。内容上既注重理论分析研究，又结合云南社区建设工作实践；既从宏观层面介绍了云南省社区建设的模式和经验，又从微观层面提供了生动的个案分析。取材广泛、论证精辟，反映了云南省社区建设工作的整体面貌，对社区建设的理论研究者、实践工作者都不失参考和借鉴意义。

2008年11月11日

序二

王树芬

随着经济、社会体制改革的不断深入，城市居民从过去的“单位人”转变成现在的“社会人”，单位的社会职能也加快了向城市基层组织转移的进程。城市经济和社会结构的变化带来了许多市场解决不了、政府又解决不好但却关系居民切身利益的事情，迫切需要社区这一新的社会组织来承担，以确保社会的协调、和谐和稳定。同时，社区是党和政府密切联系群众的重要纽带。加强与群众的密切联系，畅通社情民意反映渠道，增强党和政府对整个社会的凝聚力，是构建社会主义和谐社会的重要内容。社区作为人民群众生产、生活的基地，是党和政府了解社情民意的前沿阵地，也是与市民沟通的重要桥梁和纽带。

党的十六届四中全会《关于加强党的执政能力建设的决定》强调，“要适应我国社会的深刻变化，把和谐社会建设摆在重要

位置,注重激发社会活力,促进社会公正和正义,增强全社会的法律意识和诚信意识,维护社会安定团结”。可见,构建社会主义和谐社会,是党中央根据我国社会结构和社会生活的深刻变化提出的重大战略任务。社区是社会的基础,和谐社会必然是以和谐社区为基础的社会,因此,作为主管社区建设的民政部门来说,紧紧围绕构建和谐社会的战略目标,深入研究和和谐社区建设的意义、内涵和目标,大力推进和加快和谐社区建设的进程,已成为当前一项十分重要而紧迫的课题。

在这样的背景下,云南省民政厅和云南财经大学共同合作完成“云南省城市社区分类研究”项目,并在项目的基础上,完成本书的写作。本书具有三个特点:调研全面、理论到位、个案典型。

调研全面。本次调研由云南省民政厅和云南财经大学共同主持,调研地基层民政部门密切配合。调研在全省选择具有一定代表意义的地区,共调查昆明、昭通、大理的12个城区(县级市)、27个社区、270个居民。调研分三个层面进行,第一个层面是在选定的地州中选择4个城区(县级市),其中包括州府所在地及其他两个城区(县级市),这个层面除课题组调研外,每个城区(县级市)政府还要填写2—3份问卷。第二个层面是在所选的城区(县级市)再选择4个社区进行调查,这个层面除课题组调研外,每个社区还要填写2—3份社区居委会负责人问卷。第三个层面是在所选的社区中随机抽查10户居民,每户居民填写一份居民个人问卷。

理论到位。书中从社区的本质入手,结合市场社会理论和公共空间理论,分析社区的基本功能。当代城市社区存在着从传统社区或俗民社会向“有限责任社区”转变的趋向,本着“有限责任社区”转变的趋向,大部分社区建设实践者视社区为培育社区精神和激励合作技巧的过程,它包括一群人为了共同承诺目的和目标所具有的热情、天赋、洞察力和经验,包括:相互之间的包容;相互之间的熟悉;相互之间的尊敬;对于思想和观念冲突的容忍;可信的相互沟通;成员之间为了组织的成功和健康发展相互负责;有理想的、一致的决策机构。有效的社区需要建立在公开沟通和公开分享信息、思想和感情,相互包容和积极参与

决策模式之上的，它的治理模式不是一个命令链条，而是在平等基础上的对话、畅谈和协商。

个案典型。书中以云南省昆明市盘龙区金江路社区为例，剖析云南省社区建设的主要方面。金江路社区成立于2005年5月，在2006年6月30日正式被定为创建全省示范社区试点单位，在云南省民政厅的指导下，金江路社区提出“创建省级示范社区，构建和谐金江”的目标，探索形成了“一委一站”的工作管理模式，并以拓展社区服务、发展社区卫生、繁荣社区文化、强化社区治安、美化社区环境为主要内容，开展社区建设工作。

作为社会“细胞”的社区，是创建和谐社会的最活跃的“分子”，在构建城市和谐社会的过程中具有不可替代的基础作用。我们要充分认识并积极发挥社区在构建和谐社会中的基础地位，并以此作为切入点，以服务群众为重点，以居民自治为方向，以维护稳定为基础，以文化活动为载体，以党的领导和党的建设为关键，建设管理有序、服务完善、环境优美、文明祥和的新型社区，为构建社会主义和谐社会奠定坚实基础。

目录 CONTENTS

第一章 和谐社会与社区建设 /1

第一节 和谐社会与和谐社区 /1

第二节 国内外社区建设历程 /8

第三节 云南省社区建设历程 /17

第二章 社区的本质与相关理论 /28

第一节 社区的本质与构成要素 /28

第二节 市民社会理论及其对社区建设的意义 /32

第三节 公共空间理论及其对社区建设的意义 /36

第三章 城市社区管理模式比较 /46

第一节 西方城市社区管理模式 /46

第二节 中国城市社区管理模式 /52

第三节 国外城市社区管理模式案例分析 /63

第四章 和谐社区建设的主要内容 /72

第一节 城市基层管理：街居制向社区制的转变 /72

第二节 和谐社区的组织建设 /78

第三节 社区党建工作 /86

第四节 社区服务工作 /91

第五节 社区居民自治 /113

第五章 云南省和谐社区的建设 /121

第一节 云南省和谐社区的硬件建设 /121

- 第二节 云南省和谐社区的软件建设 /129
- 第三节 社区工作站工作的主要内容 /138
- 第四节 云南省和谐社区建设评价指标体系 /143

第六章 云南省不同类型社区建设的影响因素分析 /146

- 第一节 国内外社区分类简述 /146
- 第二节 影响社区建设的一般因素 /155
- 第三节 影响社区建设的具体原因 /160
- 第四节 建设和谐社区的对策建议 /169

第七章 云南省社区建设试点单位剖析：以金江路社区为例 /175

- 第一节 金江路社区建设的历程 /175
- 第二节 金江路社区的基层组织建设 /180
- 第三节 金江路社区工作站 /189
- 第四节 政府在金江路社区建设中的作用 /202

参考文献 /206

- 附录1：全国性文件 /210
- 附录2：云南省文件 /239
- 附录3：金江路社区文件 /324

后记 /337

第一章

和谐社会与社区建设

和谐社会的建设是一项宏大的系统工程，涉及面广，时间周期长，不仅与社会，而且与政治、经济、文化都密不可分，涉及到宏观、中观和微观多个层次，和谐社区是建设和谐社会的一条重要途径。党的十六届六中全会决定从构建社会主义和谐社会的战略高度，对推进社区建设的意义、目标、内容、要求等进行了明确阐述，为在实践中进一步加强社区建设、构建和谐社区指明了方向。

第一节 和谐社会与和谐社区

新中国成立后，我国在城市基层社会逐步建立了以“单位制”为主、以基层地区管理（“街居制”）为辅的管理体制。国家通过单位这一组织形式管理职工，通过街居体系管理社会闲散人员、民政救济对象和社会优抚对象等，从而实现了对城市全体社会成员的控制和整合，达到了社会稳定和巩固政权的目的。但是，随着我国经济转轨和社会转型的深入，单位制逐渐被打破，“单位人”向“社会人”转变，单位制管理模式趋于失效。街居制也由于城市化进程的深入、基层社会的巨大变化而面临很多的现实难题，在管理上陷入困境。因此，城市基层社会迫切需要一种新的组织形

态和管理体制来解决社会中出现的各种问题和各种矛盾,承担起重新整合社会的功能。社区制是适应当前我国社会经济发展的一种基层社会管理制度,社区制的出现是一种必然要求,它改变了传统的城市基层社会管理的理念和方法,必将在未来对我国城市社会的发展起到重大的作用。

一、和谐社区的内涵

和谐二字,从字面上理解,就是恰当、协调、秩序等的意思,和谐并不是指没有矛盾,而是矛盾各方能达到一种平衡、协和。根据胡锦涛同志对和谐社会的论述,认为和谐社会应该呈现出民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的特点。民主法治,就是社会主义民主得到充分发扬,依法治国基本方略得到切实落实,各方面积极因素得到广泛调动,建设法治国家;公平正义,就是社会各方面的利益关系得到妥善协调,人民内部矛盾和其他社会矛盾得到正确处理,社会公平和正义得到切实维护和实现,建设公正社会;诚信友爱,就是全社会互帮互助、诚实守信,全体人民平等友爱、融洽相处,建设诚信社会;充满活力,就是能够使一切有利于社会进步的创造愿望得到尊重,创造活动得到支持,创造才能得到发挥,创造成果得到肯定,建设创新型国家;安定有序,就是社会组织机制健全,社会管理完善,社会秩序良好,人民群众安居乐业,社会保持安定团结,建设文明社会;人与自然和谐相处,就是生产发展,生活富裕,生态良好,建设环境友好型社会。

社区是构成社会的细胞,和谐社会必须以和谐社区的建设为基础,构建和谐社区是当前面临的一个崭新课题,对和谐社区的真正内涵,目前尚无完整的定义,但众多的学者都根据自己的理解,给出了相应的内涵表述,大体有如下几种学说:^①

1. 特征说

汤晋苏对和谐社区有这样的描述,他说:“我们所要建设的和谐社区应该是怎么样的社区?我们有24个字,就是居民自治、管理有序、服务完善、治安良好、环境优美、文明祥和的社区。”这段话,从和谐社区应然的角度高度概括了和谐社区的特征和内涵。也有学者把和谐社区的特征具体概括为:一是“以人为本”的社区居住模式;二是优质的社区环境;三是和谐的社区拥有轻松的文化氛围和良好的社会风尚;四是社区内各种社

^①张玉强、帅学明:《学术界关于“构建社会主义和谐社区”的研究综述》,载《广州社会主义学院学报》2007.4。

会组织健全，具备完善的规章制度、文明公约；五是社区内拥有畅通的沟通渠道和资源共享的信息平台；六是具有可持续发展性。这些特征不仅表现为和谐社区应该具备的属性，同时也是建设和谐社区的评价标准，更是和谐社区建设的目标指向。

2. 要素说

要素说更多的是从和谐社区应该具备的要素出发进行阐述，吴珺（2006）总结学者的观点，认为和谐社区由以下要素构成：一是居民对社区事务能够广泛参与；二是社区内“三种法人”（机关、社会团体、企业）共建的积极性比较高，愿意为所在社区营造良好的社会环境、自然环境和人文环境，愿意与居民共驻共建，优势互补、形成合力，资源共享、相得益彰，共同繁荣兴旺；三是社区的服务功能比较完善；四是社区内有良好的社会风尚，邻里之间友好相处，家庭团结和睦，尊老爱幼、扶贫济困基本形成风气，老有所乐、幼有所教，学习氛围浓厚，环境优美整洁，歪风邪气没有市场；五是社区管理有序，社会稳定安全；六是社区组织结构合理，各种规章制度完善。

3. 互动说

互动说则是从构成社区的各类组织与个人之间的关系出发进行阐述。马顺圣（2005）认为：“一个健康、成熟的和谐社区，应该是社区与政府、社区与企业、社区与社会、社区与自然、社区与居民良性互动的社区，是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社区。”宋协娜则认为：“在发挥政府、社区居委会和非营利组织三个社区建设主体积极性的基础上，还需要把握一个关键问题，即：要切实理顺三者关系，在它们之间建立起相互合作、相互支持的良性互动关系。”

4. 层次说

和谐社区的内涵可以包括四个层次：一是通过人人参与，创造优美、舒适的生活环境，提升人的生活质量，使社区成为一个“生活共同体”，促进人与自然统一；二是通过人人参与，频繁的交流与沟通，形成祥和、团结、合作的社会环境，使社区成为一个“社会共同体”，促进人与社会的和谐统一；三是通过人人参与，互助共济，构成一种我为人人、人人为我的理想与道德境界，强化公民的道德意识，提倡诚信友爱，提倡奉献精神，使社区成为一个“精神共同体”，促进人与人的和谐统一；四是通过人人参与，强化社区团结意识，强化法律意识，构建民主法治、充满活力的社区文化，构建共同的社会价值观和共同的精神追求，凝聚社区成员的

意志汇成一股和谐的精神合力，推动社区发展，进而推动整个社会协调发展，使社区成为一个“文化共同体”，促进人与发展的和谐统一。

5. 层面说

汤晋苏、余坤明（2005）等从不同层面界定和谐社区的内涵，他们认为：“社会主义和谐社区，从经济层面看，是在国民经济建设快速发展、国家综合实力不断增强的基础上，居民生活水平普遍提高、生活相对安康的社区；从社会层面看，是社区社会结构和利益格局比较合理，能够保证基本公平和正义，绝大多数居民能够分享改革和发展的收益；从政治层面看，是基层民主政治比较健全，基层社会管理体制不断创新和完善，社区稳定有序并且充满活力的开放社区；从法制层面看，是法制健全、社区秩序良好和居民安居乐业的社区，是政府依法行政，居民依法自治的社区；从文化层面看，是社区团结、文化繁荣、诚信友爱、道德风气良好、居民心情舒畅、社区各方面能够形成基本价值认可的社区；从其他协调发展层面看，是社区居民与社区生态环境能够和谐发展的社区。”

可见，有关和谐社区内涵的理论研究成果颇丰，学者们从不同角度都提出了自己对和谐社区的理解，这对于丰富和深化和谐社区的内涵是必不可少的。但也从另一方面反映出当前理论界对和谐社区的研究刚刚起步，还没有形成一个统一的、能为大家所普遍承认的有关和谐社区的内涵界定，这也对进一步研究和谐社区建设的相关理论和问题带来了困难。因此，继续丰富和谐社区内涵的同时，确定和谐社区的核心内涵，确立该领域的研究范式尤为重要。

二、建设和谐社区对于建立和谐社会的重要性

随着改革的深化，经济的发展和城镇化进程的不断加快，社区已逐渐成为各种社会群体的聚居区、各种利益关系的交织处、各种社会组织的落脚点和各种社会资源的承载体。这些特性决定了社区建设在和谐社会建设中的地位和作用。

1. 和谐社区是构建和谐社会的重要基石

社区是社会的基本单元，是城市居民生活的基本空间。随着计划经济体制向社会主义市场经济体制的逐步转变，城市的居民也逐步从过去的“单位人”转变成现在的“社会人”，单位的社会职能也开始向城市基层组织转移。城市经济和社会结构的变化，带来了大量市场解决不了、政府又解决不好的现实问题，这些问题本质上都关系到城市居民的切身利益，迫