

北京城市社区实证研究与文明社区考评体系

城市发展中的 社区建设

CHENGSHI
FAZHAN ZHONGDE
SHEQU JIANSHE

黄序/主编

中国城市出版社

城市发展中的社区建设

——北京城市社区实证研究与文明社区考评体系

黄序 主编

中国城市出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

城市发展中的社区建设: 北京城市社区实证研究与文明社区
考评体系/黄序主编. —北京: 中国城市出版社, 2002.4

ISBN 7-5074-1382-9

I. 城… II. 黄… III. 社区-城市建设-理论研究
IV. C912.81

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 007156 号

责 任 编 辑 郭 昱

封 面 设 计 武晓强

责任技术编辑 张建军

出 版 发 行 中国城市出版社

地 址 北京市朝阳区和平里西街 21 号 邮编 100013

电 话 84275833 传真 84278264

电 子 信 箱 citypress@sina. com

读者服务部 84277987

经 销 新华书店

印 刷 北京集惠印刷有限公司

字 数 212 千字 印张 9.625

开 本 850 × 1168 (毫米) 1/32

版 次 2002 年 4 月第 1 版

印 次 2002 年 4 月第 1 次印刷

印 数 0001—3000 册 定价 18.00 元

本书封底贴有防伪标识。版权所有, 盗印必究。

举报电话: (010) 84276257 84276253

序

自 20 世纪 80 年代中期以来，我国社区建设逐渐开展起来，到现在已经形成一股潮流。一开始，社区建设以社区服务为突破口和龙头，然后逐步扩展到社区文化、社区卫生、社区环境和社区治安等全方位的社区事业建设，并在此基础上开始了社区党建和社区自治组织的建设。

1999 年冬季，民政部在沈阳市召开沈阳社区自治模式论证会，拉开了以社区自治为龙头、以社区组织建设为重点、以社区组织建设带动社区事业建设的全方位社区建设新阶段的序幕。

2000 年底，党中央、国务院下发了关于在全国推进城市社区建设的文件。这个文件强调要“以改革创新精神加强城市社区组织和队伍建设”。我认为，这标志着我国社区建设第二个阶段的开始，即以社区自治为龙头，以社区组织建设为重点，以社区组织建设推动社区事业建设的全方位社区建设的新阶段的启动。

一、我国社区建设必须抓住社区自治组织建设这个龙头

为什么要搞社区自治？一些同志习惯于行政化的领导方法，对于社区自治的重要意义缺乏认识。其实，群众自治的管理方式是社会主义的应有之意。社会主义是人民当家做主的社

16. 11. 13

会制度。社会主义本质是人民民主。江泽民总书记在十五大报告中指出：“发展社会主义民主政治，是我们党始终不渝的奋斗目标。没有民主就没有社会主义，就没有社会主义现代化。社会主义民主的本质是人民当家做主。国家一切权力属于人民。”

社会主义民主的发展要经历由低级向高级的演变过程。我认为社会主义民主基本上有两种形式：一种形式是共产党执政的政府用行政手段代表人民群众行使民主权力的民主形式，即共产党执政的政府为民做主的形式。另一种形式是共产党领导下的群众自治组织依法自主自治、依法管理自己的事务的民主形式。

由于我国社会主义制度建立在落后生产力的基础上，中国几千年处于封建专制统治之下，进入近代以来又长时期处于外国帝国主义入侵和中国军阀混战局面下，中国没有民主传统，因此，中国社会主义民主的第一阶段不得不采取共产党执政的政府用行政手段代表人民群众行使民主权力的民主形式。

改革开放和我国经济体制由行政性计划经济向社会主义市场经济的转变，推动了社会主义民主的进一步发展，要求社会主义民主形式与社会主义市场经济体制相适应。江泽民总书记在党的十五大报告中指出：“依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度和法律不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。共产党执政就是领导和支持人民掌握管理国家的权力，实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督，保证人民依法享有广泛的权利和自由，尊重和保障人权。”

江泽民总书记指出：“扩大基层民主，保证人民群众直接行使民主权利，依法管理自己的事情，创造自己的幸福生活，是社会主义民主最广泛的实践。”农村村民自治和城市社区自治是我国改革开放以来出现的基层民主建设的两种具体形式。村民自治和社区自治的发展，必将把我国社会主义民主政治建设推进到一个新的阶段，由单一的行政性机构为民做主的阶段转向两种民主形式并存的阶段，即行政机构为民作主的形式同人民群众民主自治这两种形式并存的阶段。可以说，社区自治的提倡和发展是社会主义民主的一大进步，是社会主义新型民主的生长点。

江泽民总书记在十五大报告中把社会主义民主政治的发展作为建设有中国特色社会主义的一个战略问题，他指出：“社会主义愈发展，民主也愈发展。我们要在实践中积极探索规律，不断推进有中国特色社会主义民主政治的发展，使它在21世纪展现出更加蓬勃的生命力。”

如果说社会主义也要搞市场经济，而开始建立社会主义市场经济体制是社会主义理论与实践的一个巨大飞跃的话，那么社会主义也要搞自治并开始建立村民自治和社区自治组织，则是社会主义理论与实践的又一个巨大飞跃。可以说，提出城市社区自治的思路并在这一思路下开展社区建设实践，其意义不亚于社会主义市场经济理论的提出及其实践的意义。

二、培育发展社会服务组织是社区建设的重要任务

所谓社会服务组织，就是非政府非营利组织，或称第三部门。社会服务组织的主要工作是社区服务。社会服务组织不是一级行政组织，它不受政府的行政领导，具有独立的事业法人地位。它与企业的区别是非营利，即不以追求利润最大化为目标，而以为老百姓提供优质服务为目标。社会服务组织的经费

来源主要是：(1) 向服务对象收取一定的服务费。社会服务组织不在工商局而在民政部门或社区注册登记，免交各种税款。因此社会服务组织的管理成本较低。(2) 政府给予一定的财力支持。政府部门通过招标的方式同社会服务组织签订协议或合同，指导、监督社会服务组织的工作，使其活动纳入政府管理的轨道。(3) 企业和社会组织的赞助。(4) 志愿者在劳务方面的无偿援助。

社会服务组织的机制是半市场经济机制，在成本管理方面，实行市场机制，在税收，利润等方面，实行非市场机制，投资者不以营利为目的。

现在政府部门正在推进机构改革。我认为，如果没有众多社会服务组织承接政府部门大量的社会服务工作，政府的机构改革是无法深入的。在发展市场经济以前，我们也进行了多次政府机构改革，但是要么“一放就乱”，要么“一统就死”。这是因为没有独立自主、自负盈亏的企业，政府的权利在不同层级的放与收，解决不了搞活经济与保持稳定的矛盾，必然形成“一放就乱”、“一统就死”的局面。同样，面临多样化发展的社会环境，如果没有自主发展的社会服务组织，在政府不同层级之间实施社会管理权利下放与上收的“改革”，就不可能取得预期的效果。可以说，大力培育和发展社会服务组织是下一步社区建设的关键问题。

三、搞好社区建设，必须处理好社区领域三大组织的关系

现代社会的社会结构是由政府、企业和社区三大组织体系组成的。

政府和公共部门的行为原则是社会效益最大化。政府官员不能追求自身利益最大化，否则必然导致以权谋私、政治腐败。政府的资源主要来自税收。它用这个资源满足社会可持续

发展的要求。

企业的行为原则是追求自身利益最大化，企业的社会功能是促进经济发展。企业在激烈的市场竞争中，在无情的优胜劣汰中不断发展前进。市场不同情眼泪。政府不能直接干预企业的自主经营，要通过经济 and 法律的杠杆对企业进行宏观调控，以克服市场自身发育的种种弊端和缺陷。

社区是居住在一定区域里的居民的生活共同体。社区的原则既不是社会效益最大化，也不是自身利益最大化，而是以人为本、互助互利、奉献爱心、民主自治。生活在社区里的人希望安居乐业，因此社区强调以人为本，生活方便，环境优美，人的素质不断提高。社区里既有富翁又有贫困人口和老弱病残，他们之间应该充满爱心。这里不是一个充满残酷竞争的领域，如果把市场经济的激烈竞争、优胜劣汰的原则带入社区，那老弱病残就没法活了，社会的稳定就会受到破坏。这里通行的不是等价交换的原则，而是奉献爱心的原则。人与人之间互相关心，互相爱护，互相帮助，互相友爱。社区同情眼泪。社区的管理是民主自治，不是政府的行政式的管理。社区的主要功能不是直接促进经济发展，而是保持社会稳定，实现社会的可持续发展。

虽然社区原则与市场经济的原则有所不同，但是社区与市场是交叉在一起的。有些社区服务由企业承担，有些社区服务已经产业化，这属于市场经济的范畴。有些社区服务事业虽然不以营利为目的，但是也要收取一定的成本费，这也要在一定程度上遵循市场经济原则。但是总体上，社区服务事业不以赢利为主要目的，这与在市场经济中激烈竞争的营利性企业有很大的不同。发展社区事业的资源主要不是通过市场经济的方式，而是政府扶持、社会赞助和义务劳动的方式。

政府对社区的关系不是上下级领导关系，而是主导、引导、监督和扶助的关系。政府要拿出一定的资金支持社区建设。政府对社区的主导、引导、监督和扶助，主要通过社区自治组织和社会服务组织进行，而不是直接地通过行政手段进行。

四、社区自治要求党的领导方式的创新

中国共产党是中国人民各项事业的领导核心。作为执政党，党对政府实行政治领导，政府的各项工作、各项政策都是在党的理论、路线、方针、政策的指导下进行的。

党在社区的政治领导作用是不容忽视的。社会主义的社区自治不能离开共产党的领导。法轮功问题的出现说明社区这个阵地我们党不占领，邪教或反政府组织就会去占领。美国学者杰里米·里夫金写的《工作的终结》一书讲，苏联、东欧社会主义制度的瓦解，重要原因之一是反共组织在社区中发展了起来。中国处在急剧的社会转型阶段，社会矛盾明显增多，极为复杂，群众自治如果离开中国共产党的领导，很可能导致中国的政治动乱，这是非常危险的。在培育社会服务组织的过程中，也要在有条件的社会服务组织中建立党的组织，加强党对社会服务组织的政治领导。

在强调社区建设必须坚持共产党领导的同时，也必须强调党的领导方式的创新。党在社区的领导方式同党对政府的领导方式有所不同。党在社区的领导作用是通过党组织对社区自治组织的政治领导实现的。党组织在社区虽然是领导核心，但是这并不是说党组织对社区的任何事务都进行直接的领导。党在社区是政治核心，主要是政治领导，要保证党的理论、路线、方针、政策的落实，做好群众的思想政治工作，发挥党员的先锋模范作用，密切党和群众的联系。如果社区党组织对社区的

事业不分巨细都进行直接的管理，那么，就可能使社区党组织变成一级政府，这是与社区自治的原则相违背的，也是与发展社会主义民主政治建设的方向相违背的。

中国共产党领导中国人民的伟大事业，经历了两个阶段。第一阶段，在民主革命时期，通过领导组织群众，建立统一战线，建立人民军队，通过革命战争，夺取政权。第二阶段，党在夺取政权成为执政党以后，通过对政府的领导，实行全方位的行政管理，由此实现党的领导作用。我认为现在党的领导方式正在经历从第二阶段向第三阶段的转变。在第三个阶段，党将用两种方式发挥领导作用：第一种方式仍然是作为执政党对政府的领导，通过政府在一定领域的行政性管理实现党的领导作用。第二种方式是通过党在群众自治组织中的政治领导作用，运用非行政性手段发挥领导作用。在新的阶段，这两种领导方式并用，缺一不可。第一种领导方式，我们已经有了—定经验，需要在新时期继承和发展。第二种领导方式，对各级党组织和党员干部来讲，基本上是一个新问题。采用非行政手段在群众自治组织中起政治领导作用，是党的领导方式的创新。党组织在社区的领导方式就是第二种领导方式。社区建设对党的领导方式提出了挑战，也是党在新形势下更好地当好“三个代表”的机遇。中国共产党只有学会如何在社区自治中发挥政治领导作用，才能真正成为人民群众根本利益的代表。

我国社区建设新的发展阶段，将以社区组织建设为重点。我认为，处理好政府、企业、社区自治组织和党组织这四者的关系，将是搞好社区建设的关键。

社区建设不论在实践领域还是在理论研究领域都处于初始阶段，需要更多理论工作者的关注和深入、持续的研究。北京市社会科学院城市研究所的科研人员几年来不辞辛苦，深入众

多社区进行调查研究，写出《城市发展中的社区建设》一书，反映了作者们对我国的城市发展中社区建设若干重点问题的见解，不乏真知灼见。特别是《北京市社区文明综合评价指标体系研究》，具有创新性和实用性，值得其他城市的社区工作者参考。

仅以此文祝贺该书的出版，祝愿作者们今后在社区建设的研究方面取得更大的成绩。

马仲良

（本文作者系北京市社会科学院副院长、北京市社区建设研究中心主任、研究员）

前 言

在新世纪第一年的年末，北京市社会科学院城市问题研究所在本世纪集体编写的第一本书《城市发展中的社区建设》杀青了。这是一件可喜可贺的事情。城市研究所现任所长黄序女士让我来写该书的前言，我欣然同意了。因为我认为这是对我的尊重，同时也是出自我对城市研究所多年的深厚感情。我虽然退休了，但仍然是心系城市所，热心城市科学研究，更何况城市研究所的这个集体科研项目我也应邀参加了，因此在本书付梓之际，我很高兴能够谈谈自己的看法，以示前言。

早在上个世纪 70 年代末城市问题研究所创立的时候，城市管理就被定为主要研究方向之一，城市所出版的第一本集体著作是《城市综合管理》，此后又出版了有关城市街道管理理论、城市居住小区现代管理、物业管理与城市文明建设等方面的书。现在我们进入了新世纪，加速现代化建设、推进乡村城市化、城乡一体化和小城镇发展，加强城市社区建设正成为我国经济和社会发展的重大战略目标，也成为全国上下热烈讨论和探讨的重大课题。在这种新形势下，城市研究所拿出了自己的新作：《城市发展中的社区建设》。它不仅是城市管理研究的继续、发展和深化，更是城市科学工作者在学习、贯彻和落实江泽民总书记“三个代表”思想的基础上随着时代步伐不断走

向学术研究新高度的表现。

《城市发展中的社区建设》是由社区建设的理论思考、社区建设实践的反思、社区建设综合规划研究、社区文明综合评价指标系统的研究,及北京城市社区发展状况的调查报告等五部分组成的。通览全书,我个人认为至少有下列特点是应该称道的。

1. 理论与实践紧密结合,提出的研究成果具有较强的操作性和实用价值。这本书,可以说是一部理论研究紧密结合时代要求的范本。首先这项研究的主题是以贯彻中央加强社区建设批示精神为宗旨的,其中社区综合规划建设研究,北京市社区文明综合评价指标体系研究都是直接由北京市政府职能部门委托的研究项目,研究成果直接用于实践并取得良好效果。北京市社区文明综合评价指标体系采用量化的方法,把中央文明委对文明城市的要求分解为8个方面、80项指标,现已用于文明城区评比活动中,得到实际工作部门很高评价。其次,本书收入的5篇北京城市社区现状调查报告,介绍了北京不同类型的城市社区发展现状及存在的问题,提出了解决问题的对策和发展前景。不仅对北京地区的社区建设实践和理论研究有指导意义,而且对我国特大城市的社区建设也有借鉴或参考价值。

2. 本书是从城市社会经济空间发展的角度研究社区的,视角独特,立意新颖,具有添补学术研究空白的意义。

自从1887年德国社会学家F·滕尼斯提出社区概念及理论以来,社区问题一直是属于社会学范畴的研究课题,而且主要是研究农村社区。而本书是研究城市社区建设与城市化的关系,研究城市社区在城市管理体制中的地位和作用,乡村社区向城市社区的过渡,城市社区的综合规划与城市可持续发展等

问题。这样就把社区问题作为城市学的研究对象来看待，就此而言，像这样的著作在国内外均不多见，在某种意义上来说却有学术创新和填空白的意义。

3. 充分注意社区理论研究的方法论问题，对我国社区的城市学研究具有较好价值的指导意义。

本书在理论思考篇提出了社区建设理论研究方法论，强调借鉴国外立足国内，努力创造具有中国特色的城市社区建设学。在这门学科中应把城市社区建设基础理论、中国城市社区固有特色等作为中、长期的研究重点。

4. 该项研究成果具有相当的理论超前性，它提出的许多学术观点有很大的学术价值。其中较为重要的观点有以下几条。

①我国社区建设与西方社区理论有本质的差别。我国城市社区是在特殊条件下兴起的，首先是在 20 世纪 50 年代产生在社会主义制度下的城市社区服务，它是社会福利事业发展的产物。在 20 世纪 90 年代，城市现代化步伐加快，居民生活水平的提高和群众自我管理意识增强，以及在改革开放时代政府职能转化，单位功能弱化，促进了城市社区建设的产生与发展，这样，我国的社区建设呈现出政府主导下居民参与的模式，政府行为起主导作用。外国城市社区没有实际的载体，而中国的城市社区则有一个基本行政单位作载体。

②城市社区是城市细胞，城市经济、社会、资源与环境协调发展的落脚点。城市社区的可持续发展是城市、国家乃至全球可持续发展的基石。在高度城市化和现代化的时代，城市社区的地位和作用越来越重要。

③城市社区管理是城市管理的基础环节。加强社区管理是实现“小政府大社会”管理模式的途径，是居民参与管理，实

现“人民城市人民管”的组织保证。因此为了搞好城市管理，必须抓住社区管理这一重要的、关键的基础环节。

④加强城市社区的制度建设是当务之急。到目前为止“社区”仍然是一个理论概念，还没有完全成为社会实体。应尽快确定“社区”的区划范围和行政管理机构，加快城市居民委员会向社区居委会的过渡。社区规模在北京这样的大都市内，应该是“大于现有的居委会，小于街道办事处”为宜。同时还要尽早建立起与市场经济相适应的社区服务的投资体制和以居民自我服务为主导的社区服务的运行机制。

⑤坚持社区服务的正确方向，解决社区服务实践和理论认识上的误区。我国的社区服务已经经过了十几年的发展历程，取得了令人瞩目的成绩，在提高社区居民生活质量、改善城市环境、安置下岗职工、凝聚社区成员、稳定社会等诸多方面发挥了显著作用。然而，城市社区服务和建设毕竟是新形势下的新事物，无论在实践中还是在理论上都存在误区，尤其是对社区服务的性质和特征，对社区服务与社区服务业的关系、社区服务福利性与经营性的基本关系等方面的认识，都有待于深化，特别是要解决社区服务运行过程中的政府化、市场化的倾向。

总之，《城市发展中的社区建设》一书是一部既有理论创新内容、又提出有指导实践的对策建议的优秀学术作品。本书的四个特色和五种有价值的学术观点，虽然属于我个人的一家之言，但也代表着本书的概貌。当然，城市社区建设是新世纪新形势下的新事物，对它的研究仅是起步，还有待深化。希望这本书的出版能起到抛砖引玉的作用，恳请学术界同仁不吝赐教。

时代在前进，社会在发展，学术研究也将走向新的辉煌。作为一位老城市科学工作者，我期望着城市研究所的全体同仁

适应新形势需要，在城市研究，尤其是城市管理研究上不断拿出更高水平的科研成果来。

陈光庭

2001 年 12 月 2 日 于北京西郊住所

目 录

序·····	(1)
前言·····	(1)

第一编 社区建设的城市学研究

导 言·····	(3)
第1章 城市社区与城市化·····	(5)
第一节 关于城市化对社区影响的讨论·····	(5)
第二节 现代乡村社区与城乡一体化·····	(9)
第三节 城市化对社区影响亟待研究的问题 ·····	(11)
第2章 中国城市社区性质与功能的研究 ·····	(13)
第一节 城市社区的性质与规模 ·····	(13)
第二节 居委会向社区管委会过渡问题 ·····	(18)
第3章 社区建设理论研究的方向与方法问题 ·····	(26)
第一节 研究的立足点问题 ·····	(26)
第二节 研究的重点问题 ·····	(27)
第三节 社区建设理论研究的方法问题 ·····	(31)

第二编 社区建设实践与反思

第4章 社区建设实践中的四大误区值得关注 ·····	(37)
第一节 社区自治与政府职能转变不同步 ·····	(37)
第二节 社区服务运行过程中的政府化、市场化 趋向 ·····	(40)
第三节 社区服务业发展与国有企业改革脱节 ·····	(46)