

东莞和谐社区 建设初探

中共东莞市委党校编印

东莞和谐社区 建设初探

中共东莞市委党校编印

2007年7月

印 刷：东莞东印印刷有限公司

开 本：887×119.2 1/32

字 数：260 千字 11 印张

印 数：3000 册

莞准印字 DG2007—368 号

(内部交流)

序

黄双福

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。

社区建设是一项重要的工作。社区是社会的细胞和缩影，是城市组成的单元和基础。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》强调：“推进社区建设，完善基层服务和管理网络。全面开展城市社区建设，积极推进农村社区建设，健全新型社区管理和服务体制，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。”这是把社区建设作为构建和谐社会的切入点，列入国家的长期发展规划。省委、省政府2005年下发的《关于全面推进平安和谐社区建设的意见》，要求全省各地创建“自治好、管理好、服务好、环境好、治安好、风尚好”的

“六好”平安和谐社区，充分发挥社区在构建和谐社会中的基础性作用。当前，东莞正处于经济社会双转型、产业城市双升级的关键时期，城市化进程全面提速，基层体制改革不断深化，大量的新经济组织、新社会组织在社区落户，社区日益成为城市管理的一个重点、人民生活的主要空间和各类经济社会组织活动的舞台，其承担的工作任务越来越多，在城市中的地位越来越重要。因此，大力推进平安和谐社区建设，是深化城市管理体制改革的迫切需要，是构建和谐社会的重要举措，是我市经济社会发展到当前阶段的必然要求，同时也是我们面临的一个迫切而重要的现实课题。在此背景下，及时开展对东莞和谐社区建设的研究，探讨有关的理论问题，总结成功的经验，借鉴外地的范例，解决存在的问题，着力以理论研究推动工作实践，已成为一项我市广大理论工作者必须有所为同时也必将有所作为的任务。

社区建设又是一项创新的工作。我市计划在2010年前基本完成“村改居”工作，100%实现城市体制改造。东莞的社区建设带有自己明显的时代、社会、区域特征。东莞处于改革开放的前沿地，其特殊的地理位置、特殊的行政架构、特殊的人口结构、特殊的发展模式赋予了社区建设鲜明的地方特点和前沿的启示意义。进入经济社会加速转型期后，东莞的就业结构、产业结构、人口

结构、文化结构变动加快，城乡二元格局的解构、社会阶层的分化和人口流动加快，这更是为东莞的社区建设探索带来了许多新情况、新问题、新挑战。在此背景下，深入探讨体现东莞地域、社会、人文特色的和谐社区建设之路，深入探讨如何结合东莞实际，大力推进平安和谐社区建设，实现社会空间融合、人的地位平等、思想观念开放互通、社会利益互补，将社区建成经济消费适度化、基层政治民主化、社会管理多元化、邻里关系和谐化、居住环境生态化，并且具有浓郁的人文精神和地方文化特色的特殊地域空间，其实践创新意义和理论学术价值，是不言而喻的。

正是基于对东莞社区建设的重要性和创新性的深刻认识，东莞市委党校的同志紧密配合市委推进经济社会双转型的战略决策，着力服务东莞的和谐社区建设，利用自身的科研优势，及时组织本校教学科研骨干深入全市社区进行调查研究，在深入调研的基础上分工撰写，汇编成《东莞和谐社区建设初探》一书。全书以绪论领首，按照内容分为四大部分，基本上涵盖社区工作的各个方面，既有对东莞和谐社区建设工作经验的概括和提炼，也有对东莞和谐社区建设存在问题的分析和思考。书后的附录收入中央、省、市有关社区建设的文件，我市社区名录和未改制的村名录，以及国内社区建设案例、

国外社区建设情况等。本书较好地把握了党和国家关于社区建设的文件法规精神以及构建和谐社会的指导思想，较好地把握了市委推进经济社会双转型，建设富强和谐新东莞的战略决策，切合东莞的实际，体现东莞的特色，是一本专门研究东莞社区建设的有一定分量的著作。期望本书的出版，能为我市各级领导干部、社区工作研究人员提供比较全面的实践情况和理论参考，为工作在社区第一线的同志提供可作借鉴的工作思路和工作方法。

是为序。

2007年6月28日

目 录

绪 论

和谐社区建设：东莞社会转型的基础工程	杨靖波 (1)
--------------------------	---------

社会管理与服务

东莞社区职能与组织机构	王学敏 招宇明 (16)
东莞和谐社区公共机构工作作风建设探析	赵卫华 (29)
东莞社区治安研究	达蕃钦 (41)
东莞社区建设中流动人口管理与自我管理问题探索	张惠玲 (59)
关于设立“社区法律服务社”的几点设想	
.....	孙 玮 郑盛平 (74)
东莞社区公共服务问题研究	何 清 (83)

经济建设与管理

东莞社区建设中的资金研究	李秋阳 (96)
东莞农村股份合作制改革探析	冯永洪 (105)

东莞社区就业创业问题探索	查日升 (115)
--------------------	-----------

文化现状与建设

东莞社区文化建设研究	刘建中 (133)
东莞社区文化冲突探析	林举英 (147)
东莞社区文化价值取向研究	孙霄汉 (159)
对加强东莞社区教育的几点思考	冯洁 (174)

政治文明与党建

东莞城市社区党建问题与对策	郑振学 (183)
东莞社区党建工作机制研究	佛见光 (197)
论构建和谐社区条件下加强社区干部队伍建设的途径	梁杰 (211)
社区民主政治建设与构建和谐东莞	郑振学 甘雨 王金豹 (219)
东莞社区群众工作的理论与实践	韦绍福 (231)

附录:

1. 有关文件

- (1) 《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》
(2000年11月3日) (259)
- (2) 国家发改委、民政部印发
《“十一五”社区服务体系发展规划》 (266)

- (3)《中共广东省委 广东省人民政府关于全面推进平安和谐社区建设的意见》(2005年11月24日) (283)
- (4)《东莞市社区建设管理办法》 (292)

2. 参考资料

- (1) 东莞市各镇(街道)社区名称一览表 (301)
- (2) 东莞市各村名称一览表 (304)
- (3) 社区群众工作案例举要 (308)
- (4) 域外社区群众工作简介 (314)
- (5) 加拿大的社区服务体系建设及对我国的启示
..... 丁元竹 (324)

- 后记 (333)

和谐社区建设： 东莞社会转型的基础工程

中共东莞市委党校常务副校长 杨靖波

东莞市第十二次党代会确立了“推进经济社会双转型，建设富强和谐新东莞”的发展战略，并明确东莞社会转型就是从初级城市化社会转向高级城市化社会。伴随着新战略的实施，东莞城市化进程全面提速，社会公共产品需求扩大和供给不足之间的矛盾也将更加突出，基层体制结构和社会结构的变革不断深化已经成为必然趋势。社区作为党和政府城市工作的基础，作为城市构成、管理和经营的基本单位，作为居民群众的主要生活空间，其地位和作用越来越重要。和谐社区建设直接关系到科学发展观和构建社会主义和谐社会两大战略思想能否在东莞顺利贯彻，直接关系到东莞能否顺利推动社会转型和实现又好又快的发展，是东莞社会转型的基础工程。

一、社区建设的基本含义和东莞社区建设的历史沿革

联合国社会发展组织针对现代社会的社区作用明确指出：“社区发展是对应工业化和城市化所带来一系列社会问题的有效解决方案。”我国的社区建设发轫于二十世纪九十年代初，标志着我国城市基层管理体制开始由单位主导型向社区主导型转变。当时，民政部提出了探索社区建设的新课题，并于1999年选择

全国 26 个城市作为社区建设试验区开展为期一年多的试点工作。其后，2000 年 11 月中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，自此社区建设在全国范围内得到大规模推广。该意见指出：“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。”这也成为了今天国内人们认识和研究社区建设的规范性定义。当前，我国基层组织正处于发展变化之中，社区建设的新体制还处于新生期，社区建设的规律还在探索之中。东莞处于改革开放的前沿，其特殊的地理位置、特殊的行政架构、特殊的人口结构、特殊的发展模式赋予了社区建设鲜明的地方特点和前沿阵地的启示意义。而进入经济社会加速转型期后，东莞的就业结构、产业结构、人口结构、文化结构加快变动，城乡二元格局的解构和社会流动性加大，更为东莞探索社区建设带来了许多新情况、新问题。

东莞的城市化道路起源于农村，社区建设同样起源于农村。在本世纪之前，东莞经过改革开放 20 多年的快速发展，经历了农业商品化和农村工业化两个重要阶段，实现了从农业社会向工业社会的巨大跨越，农民的劳动就业、经济收入、生产生活方式等都发生了深刻变化，在物质形态上已经形成了城乡一体化的格局，进入初步的城市化。东莞农村的集体经济比较发达，经济积累比较雄厚。在上世纪九十年代，东莞镇村两级就已集中了全市 70% 的企业、70% 的公有资产、70% 的人口，村级年度集体资产和集体可支配收入均占广东省同级总量的 1/4 以上。在此基础上，东莞以农村为主体的基层组织却承担着发展集体经济、发展公益福利事业、分配农民福利、办好村级学校教育、整治农村卫生、加强社区人口和治安管理、保障正常生产生活秩序以及承担政府安排的行政管理职能等多项职能，并建立了覆盖全市的农民

养老保险和农村医疗保险制度，相当多的农民可以依靠土地厂房出租和集体福利分配获得生活保障。东莞的农村不再是传统意义上的农村，东莞的农民不再是传统意义上的农民。

但与此同时，东莞的城市化还不是完全意义上的城市化，基层组织仍然保留农村的管理体制、土地制度、户籍制度，人的素质等方面还带着很深的农业社会痕迹，社会管理和生活方式等方面基本上保持过去的一套模式。根据 2002 年“村改居”工作之前的统计，全市 32 个镇（街）中只有莞城街道完全实行城市管理体制，下设 7 个街道工作办公室；其他镇（街）多数只设 1 个居委会。

进入新世纪，东莞迈进了推进工业现代化和城市现代化的新时期，面临着从农村社会向城市社会的重大转型。市委在大力实施“一网两区三张牌”、“一城三创五争先”战略并取得了“五年建新城”的辉煌成就基础上，面对“双优势效应”逐渐减弱、“双边缘化”危机日渐突出的关键时期，为了进一步推动又好又快的发展，从更高的要求上提出了“经济社会双转型”和“产业城市双升级”的发展战略，并把社区建设作为加快城市化的重点配套体制建设来抓，大力推进“居改社区”和“村改居”。2002 年，市委、市政府颁发了《关于推进村委会改社区居委会工作的意见》和《改革城市基层管理体制，加强社区建设实施方案》，提出“村改居”工作首先在莞城、东城、南城、万江四个市中心区内进行试点，并在试点的基础上逐步向中心镇和其他建制镇具备改制条件的村委会铺开。到 2006 年底，有莞城、东城、南城、万江、长安、虎门、樟木头等 7 个镇（街）完全实现了从农村向城市社区的过渡，有 152 个村委会在“村改居”中改为社区居委会。全市共 596 个村（居）委会，其中社区居委会 202 个，村委会 394 个，社区居委会约占总数的 1/3。

伴随市场化和城市化发展，经济成分多样化和结构多样

化必然导致基层组织的多样化。在东莞基层中以党支部为核心，以居委会为依托，各类组织相互配合、齐抓共管的新型社区组织体系逐渐形成。尤其“两新”组织得到长足发展，社区聚集着大量的新机构、新团体、新企事业组织，同时，大量的“单位人”转变为“社会人”，以及外来的“新莞人”也都聚集到社区中来，各种社会力量广泛推动着社区的资源共享和共驻共建。在这种新形势下，2005年东莞根据省委、省政府《关于全面推进我省平安和谐社区建设的意见》，市委、市政府及时把和谐社区建设提上议事日程，制定了《东莞市社区建设管理办法》。2006年初把社区建设纳入了全市“十一五”经济与社会发展规划和城市建设总体规划，在规划纲要上提出了建设新型社区的任务，在专项规划中提出建设和谐社区自治好、管理好、服务好、治安好、环境好、风尚好的“六好”要求。正如市委刘志庚书记在市第十二次党代会报告中指出的：“促进社会和谐，对于推进双转型、建设新东莞既是目标，又是保证。”和谐社区建设顺应时代的潮流和发展的需要，在东莞越来越得到各级各界的重视和人民群众的参与。

二、清醒认识和谐社区建设的重要性

向高级城市化转型是东莞社会发展目标。社区是社会大系统中的基本细胞，在社区中实现家庭和睦、邻里团结、风尚文明、环境优美，整个社会生命肌体就能保持健康发展。就此而言，和谐社区建设是推进双转型、建设新东莞的着眼点和落脚点。

（一）社区是党和政府与社会的连结点。从党的领导来看，社区党组织是社区各种组织和各项工作的领导核心，是联结东莞上千万人民群众意愿和要求、密切党群关系的桥梁和纽带。从党的地位和作用看，社区党建是党的基层组织建设的重中之重，是贯彻落实“经济社会双转型”战略的重要端口，其覆盖面和有效

性直接关系党在城市执政的战斗力和凝聚力、影响力和影响力。从国家体制来看，社区居民委员会作为城市基层的群众性自治组织，虽不是党委政府的派出机关，却与党和政府血脉相连。国家把社区作为传达国家意志的基础平台和基层社会管理的主渠道，支持和指导居民委员会工作，保障居民委员会依法实行自治；而居民委员会则协助政府把国家的政策法规落实到群众中，双方利益完全一致，没有根本的利害冲突。因此，胡锦涛总书记在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上强调，构建社会主义和谐社会“要加强城市基层自治组织建设，从建设和谐社区入手，使社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用，在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用，在维护社会稳定、为群众创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用。”

(二) 社区是城市升级转型的基本点。伴随着东莞社会加快转型，一方面社会人口向社区集聚。大量“单位人”逐渐转为“社会人”、“社区人”，大批农民在“村改居”后“洗脚上田”转变身份为城市社区居民，大量的离退休人员，离职、自谋职业以及失业人员，外来投资商和外来务工创业的“新莞人”涌入社区，人与社区的关系更加紧密，社区人口流动频繁，人口总量快速增加，结构越来越复杂。目前，东莞常住人口已经达到千万以上，外来人口与户籍人口的比例超过 5:1，社区已经打破原先族群的小圈子，超越了人的习俗和好恶，客观上成为了“海纳百川”、新老居民共建共享共生共存的共同体。另一方面，社会职能向社区转移。东莞过去推行以农村为主体、农村推动型的经济社会发展机制，不仅调动农村社区的积极性形成东莞经济迅猛发展的重要活力源头，也以农村社区为基础支撑起村一级涵盖面广的公共管理职能，包含发展集体经济、发展公益事业、管理流动人口、保障社区治安、维护生产秩序、配合各级政府完成各项任务等多个方面，有力弥补基层政府管理力量的不足。在新

的历史条件下，大量的社会管理、社会服务、社会保障的功能从政府中不断释放出来，让社区来承接，从而，进一步提升了社区功能，拓宽了社区工作领域。社区已经不再是过去的单纯居民居住点，也并非传统行政意义上的街道或居委会，它从微观的层面担当起造就大社会的重任，成为协调和凝聚各方面社会发展要素的公共平台。客观的需要促成了一个又一个以社区为单位、功能多样、各具特色的“小社会”。

（三）社区是转型期社会平安稳定的保障点。东莞作为改革开放前沿地区，在进入经济发展黄金机遇期的同时，也进入了社会矛盾凸显期，社会结构加快变化，社会利益重新调整，社会关系疏离冷漠，社会心理敏感脆弱，社会情绪复杂多样，社会冲突明显增多，出现的一些矛盾和问题甚至比全国其他地区更早、更多、更突出。影响社会稳定的所有因素虽然都反映在社会，却都发生在社区，所以社区处在所有社会矛盾的风口浪尖，成为各种社会群体的聚集区、各种利益关系的交织处、社情民意的集中点和各类社会问题的交汇点。特别是在一些人口聚集较多较密的社区，价值观念、道德风尚、工作方式和生活态度呈多样性、多面性和多变性，文化分割、阶层分化、收入悬殊、利益冲突、劳资纠纷等问题积压多发，人们普遍缺乏生命的安全感、生计的稳定感、身份的归属感和生活的满意感，居民之间、邻里之间的互信、互助、友爱、友情观念日渐淡薄，社区往往只被当作“住处”而非“归宿”。联合国社会发展组织针对现代社会的社区作用明确提出：“社区发展是对应工业化和城市化所带来的一系列社会问题的有效解决方案”。通过社区建设把各种问题消化在基层，处理在萌芽状态，发挥维护社会秩序“稳定器”和维护社会稳定“安全阀”的作用，无疑对构建和谐社区具有十分重要的意义。

（四）社区是基层民主政治建设的承接点。伴随着东莞经济

社会发展，公民主体意识迅速觉醒，政治参与能力不断提高，新的利益群体相继产生，公民政治参与方式不断更新。比如，从城市居民小区业主维权这类事件的增多来看，反映了住房商品化、市场化之后公民私权的扩张和民间自治力量的成长。从社区居民自治这一基层民主自治的形式来看，通过社区居民实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督来参与对社区事务的直接管理，提高了社区居民对社区的认同和关爱，社区成为居民从参与管理社区事务走向参与管理社会事务和国家事务的起点。事实上，在社区政治生态演变的过程中，人民逐渐接受民主熏陶，提高民主参与热情，培养民主习惯，锻炼民主技能，发出了中国公民社会崛起的先声。

（五）社区是城市经济的新增长点。改革开放以来，东莞坚持经济发展为中心，不仅造就了庞大的社区集体经济，而且，通过产业集群和企业配套，培育出大量的中小企业和个体经济。东莞的民营企业就大多诞生于城乡社区。据有关部门统计，2005年全市注册的新经济组织有32.14万家，非公有制经济在全市经济总量的比重超过80%，新经济组织从业人员占全市常住人口的近八成。伴随着东莞城市经济的日益成熟，按照发达国家社区商业占整个商业零售额高达40%的规律，社区消费升级成熟必将推动社区商贸发展，社区将成为东莞发展现代城市服务业的重要基地，成为满足居民日益丰富的综合消费需求的重要市场；而且，密集落户在社区的“两新”组织（即新经济组织和新社会组织）也将成为居民群众今后就业创业的新载体，社区建设与发展无可置疑将直接促进城市经济的繁荣与发展。

（六）社区是精神文明建设的立足点。伴随着东莞人口结构的深刻变革，社区内出现了农业文明与工业文明、传统文明与现代文明、农村文明与城市文明、本土文明与外来文明之间等多方面的文化冲突。社区文化建设成为推动东莞文化转型、引领社会