

URBAN COMMUNITY DEVELOPMENT
PUBLIC ADMINISTRATION AND

公共行政

与

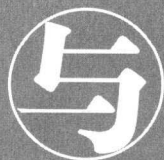
杨寅 主编

社区发展

ZHEJIANG
RENMIN
CHUBANSHE

浙江人民出版社

公共行政



杨寅 主编

社区发展

ZHEJIANG
RENMIN
CHUBANSHE

浙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共行政与社区发展/杨寅主编. —杭州:浙江人民出版社, 2005. 5

ISBN 7-213-03013-2

I. 公... II. 杨... III. 社区—公共管理:行政管理—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 028690 号

公共行政与社区发展

杨 寅 主 编

- 出版发行 浙江人民出版社
(杭州体育场路 347 号)
市场部电话: (0571)85061682 85176516
- 责任编辑 王利波
- 封面设计 顾 页
- 责任校对 鞠 朗
- 激光照排 杭州大漠照排印刷有限公司
- 印 刷 杭州之江印刷厂
(杭州体育场路 156 号)
- 开 本 880×1230 毫米 1/32
- 印 张 14
- 插 页 2
- 字 数 35.8 万
- 版 次 2005 年 5 月第 1 版
2005 年 5 月第 1 次印刷
- 书 号 ISBN 7-213-03013-2
- 定 价 28.00 元
- 如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

可喜的研究成果

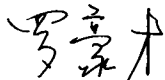
随着改革开放和社会主义市场经济建设事业的拓展与深入,中国城市社区建设与发展的重要性日渐突出,在大型与特大型城市更是如此。中国共产党在十六大报告中明确提出,要完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区,并把此项事业同坚持和完善社会主义民主制度结合起来。党的十六届四中全会在《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中重申了扩大基层民主,完善基层政权是提高和发展社会主义民主政治能力的重要内容,进而从不断提高构建社会主义和谐社会能力的高度,提出了加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新,建立政府参与、社会协同、公众参与的社会管理格局的新目标。

社区是社会的细胞,社区和谐是社会和谐的基础。加强和谐社区建设是构建社会主义和谐社会的重要内容。近年来,有关社区改革、发展的实践探索在全国许多地方已经展开,理论研究也有了一些基础性成果。但是,由于城市社区的改革与发展涉及公共行政学、宪法学、行政法学、经济学、财政学、环境学、城市规划、党建理论等许多学术领域,因此,真正科学、系统的研究成果应当是立足于社区事业实际,建立在多视角、跨学科基础之上的知识体系。在这种意义上,上海地区“公共行政与社会发展”课题组的近期研究起了一种很好的研究示范作用。

其一,该课题组由华东政法学院、复旦大学与同济大学三所高校具有不同学科背景与学术专长的专家学者所组成,从而保证了研究的多学科性与系统性。其二,从内容上说,此课题的研究以公

共行政与社会发展为主线,涉及了社区体制、社区公共意识与文化、街道—社区层面的绩效评估、社区公共服务、公共设施规划、信息化建设、社会救助、就业促进、社区公共安全与秩序九个方面,基本涵盖了当前我国城市社区发展中(除公共财政和党建之外)的主要问题。其三,以大量问卷、调研、访谈、座谈为基础的实证研究方法保证了此项研究的真实性与可靠性。其四,该课题研究得到了上海市委政治文明建设委员会办公室和该市徐汇区人民政府的具体指导、支持和帮助,也得到了若干街道和几十个居委会的具体配合与参与,从而保证了研究的针对性与相关成果的可实践性。其五,此项研究以现有政治与法律制度框架为研究背景,立足多学科、突出新观念、强调实践性,提出了一系列的改革建议,有的制度或规划设计方案已经在街道—社区层面试点实施。最后,课题研究报告在表现方式上图文并茂,文字叙述辅以大量的图表甚至是图片,这种成文方式不仅提高了报告内容的生动性,也增强了观点与论点的说服力,十分具有可读性。

我相信,本书的一些研究成果将成为当前城市社区研究知识系统中的重要组成部分,也将为我国城市社区改革与发展实践提供宝贵的理论与观念支持。这种理论联系实际的作风值得赞赏。藉此,衷心希望并祝愿我国城市社区研究能够产生出更多、更好、更实的研究成果。斯故,在杨寅教授主编的《公共行政与社区发展》一书出版之际,写下上面这些话,权且为序。



2005年1月于北京

前 言

时近两载,在诸多人士的关心、支持、帮助与参与下,“公共行政与社会发展”的课题研究终有所成,并行将以《公共行政与社区发展》为书名予以出版。该课题的创意与最初策划者是上海市政治文明建设委员会办公室专职副主任施凯同志和上海市徐汇区人民政府区长孙潮同志,在两位的关心和徐汇区政府办公室的具体组织下,在该区漕河泾、徐家汇和斜土三个街道办事处以及有关居民委员会的直接响应与配合下,来自上海地区三所高校具有不同研究兴趣和背景的学者和研究生联手组成课题组,分头开展了各自分课题的研究。

在本课题研究期间,来自三校的课题负责人、参与人之间在合作中交流了思想,增进了了解,产生了友谊。戴星翼和王维达两位教授虽然均已年近花甲,但却对本课题的研究投入了巨大热情,倾注了许多心力,甚至亲手提笔撰写相关研究报告,为年轻学者所敬慕。为了本课题的完成,许多课题组以外的同志也付出了热情、思想火花、宝贵观点和组织方面的精力,他(她)们包括:上海市政治文明办包志勤同志、徐汇区副区长王志强同志、区办公室(原)主任周坚同志、副主任孟丽芳同志、解蕾同志、漕河泾街道办事处(原)主任谢坚钢同志、徐家汇街道办事处主任许建华同志和斜土街道办事处主任戚振国同志等。在对课题研究报告的评审与修改过程

中,上海大学副校长金国华教授、苏州大学杨海坤教授、上海社会科学院卢汉龙教授和华东师范大学吴志华教授提出了许多学术方面的真知灼见。在策划出书阶段,特别要感谢全国政协副主席、北京大学教授罗豪才先生百忙之中垂阅本课题的书面研究报告并为其奉呈公读作序。另外,华东政法学院宪法行政法专业研究生苏东波、马丽娜、韩磊、袁明华同学协助并参与了对书稿的校对工作。最后,浙江人民出版社为本书的出版提供了鼎力支持。在此,我代表课题组全体成员表示衷心的感谢之意,并敬请关心中国城市社区事业的有识之士对本书的内容与观点多提宝贵意见!

杨 寅

2005年2月谨识于沪上

公共行政与社区发展试点 工作领导小组名单

组 长:	孙 潮	上海市徐汇区人民政府区长
副组长:	施 凯	上海市政治文明建设委员会办公室 专职副主任
	王志强	徐汇区人民政府副区长
办公室主任:	周 坚	徐汇区人民政府办公室(原)主任
	包志勤	上海市政治文明建设委员会(原)综 合处副处长
总联络员:	孟丽芳	徐汇区人民政府办公室副主任
成 员:	杨寅教授	澳大利亚法学博士、华东政法学院 行政法研究所所长、上海《法学》月 刊常务副总编
	戴星翼教授	经济学博士、复旦大学环境科学与 工程学教授、上海市人类学会会长
	王维达教授	德国公共行政学博士、同济大学法 政学院及中德学院教授
	许建华	徐汇区徐家汇街道主任
	戚振国	徐汇区斜土街道主任
	谢坚钢	徐汇区漕河泾街道(原)主任
	曹声伟	徐汇区公安局副局长
	赵 汶	徐汇区人事局局长
	冯敏辉	徐汇区劳动局局长

李金凤	徐汇区民政局局长
王懋功	徐汇区教育局局长
刘 敏	徐汇区文化局局长
冯玉惠	徐汇区统计局局长
王国梁	徐汇区规划局(原)局长
周小萍	徐汇区计划生育委员会主任
解 蕾	徐汇区人民政府办公室

联络员:

目 录

可喜的研究成果.....	1
前 言.....	3
公共行政与社区发展试点工作领导小组名单.....	5

课题总报告

一、研究背景与方法.....	3
二、成果概要与体系.....	6
三、理论综述与建议.....	8

课题分报告一

第一章 社区体制与公共治理	29
一、相关概念解析	30
二、城市社区治理公共责任体制的发展轨迹	35
三、徐汇区及漕河泾街道公共责任体制的演变与 现状	46
四、徐汇区及漕河泾街道在基层公共责任体制上 存在的问题与改革措施	54
五、完善街道层面公共责任体系的建议	81
附件一：关于建立社区代表大会的项目试点方案	109
第二章 社区建设与公共意识.....	114
一、公共意识的主要内涵.....	115
二、社区文化与公共意识.....	127
三、公共服务与公共意识.....	147

目 录

第三章 绩效评估与公共政府	161
一、政府绩效评估的含义	161
二、绩效评估提出的背景及在国外的的发展	162
三、对我国现有政府考评制度的分析	166
四、绩效评估在我国政府部门实行的构想	171
五、绩效评估与财政预算	212
六、绩效评估的难点	214
七、政府部门评估与个人评估	218
八、结束语	219
附件一：居民绩效评估表	220
附件二：领导绩效评估表	220
附件三：政府特色工作绩效评估表	221
附件四：政府自身绩效评估表(以经济管理科为例)	222
附件五：绩效评估试点方案与说明	223
附录一：徐汇区公共行政与社会发展调查问卷 (居民卷)	230
附录二：徐汇区公共行政与社会发展调查问卷 (街道卷)	239

课题分报告二

第四章 社会公共服务的供求与安排	247
一、变动的社区导致变动的需求	247
二、社区公共物品的提供机制	249
三、自上而下和自下而上的社区运行机制	256
四、浮光掠影看需求	262
五、怎样理解公共服务需求	269
六、以社区党建带动公益性组织的发育	272

第五章 公共设施布点探讨	277
一、概况	277
二、关于“不落后”问题的讨论	278
三、行政中心与警署	288
四、劳动与社会保障中心、创业园	290
五、文化中心、社区文化体育设施、居委会	298
六、教育、医院、菜市场	300
第六章 信息化建设的设想	305
一、信息化建设的背景	305
二、效率、公平与市民社会发育——信息化 关键在于制度层面	306
三、国外信息化建设的经验	311
四、制度变迁的代价与社会参与	314
五、徐家汇街道信息化建设现状简析	319
六、启动社区信息化建设	322

课题分报告三

第七章 社会保障与公共政策	331
一、社区保险服务的市场化	332
二、社区救助服务的法治化	349
三、社区帮困、互助活动的社会化	362
附件一：社区保险访谈笔录	364
附件二：社会救助访谈笔录	369
附件三：试点方案Ⅰ——建立社区保险市场化平台	374
附件四：试点方案Ⅱ——社区实物帮困高效化	377
附件五：试点方案Ⅲ——社区医疗救助便捷化	381
第八章 就业促进与公用事业	385
一、社区就业需求分析	385

二、社区发展与就业资源开发	390
三、社区层面的就业指导	392
四、政府雇员与社区招聘	397
附件一：斜土街道就业需求情况调查问卷	400
附件二：斜土街道各居委会就业需求情况调查问卷	401
附件三：就业促进访谈笔录	403
附件四：社区就业促进(敬老院和文化中心)试点方案	404
第九章 社区秩序和公共安全	406
一、社区公共安全的定位	406
二、社区公共安全的组织体制	410
三、小区安全和公共场所安全的分工与联动	420
四、社区公共安全的工作机制	427
附件一：公共安全评估机制试点方案	433

课题总报告

■ 研究背景与方法

■ 成果概要与体系

■ 理论综述与建议

公共行政与社区发展

Public Administration and Urban Community Development

撰稿人：杨 寅

一、研究背景与方法

伴随着中国改革开放和社会主义市场经济建设事业的不断深入与发展,中国城市社区建设的重要性、迫切性与复杂性也日益凸现。从公共管理的角度看,社区是城市管理的“神经末梢”;从政府权力的角度看,社区既可以被理解为国家行政权力在城市延续的最底层,也可以被视为城市公共权力的起点与发展基础。社区发展水平反映着城市社会整体发展的状态特征与和谐程度。应当看到,由于社会自治力量的传统性不发达,在中国城市社区发展中,政府的角色与作用就显得举足轻重。也就是说,城市社会力量的发育和基层社区的发展都同其与政府之间的关系模式与权利配置关系紧密相连。

中国共产党在十六大报告中明确提出要完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区,并把此任务作为坚持和完善社会主义民主制度的一项重要内容来对待。党的十六届四中全会在《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中,突出了以人为本和科学发展观的思想背景,不仅重申了扩大基层民主,完善基层政权是提高发展社会主义民主政治能力的重要内容,而且从不断提高构建社会主义和谐社会能力的高度,提出了加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新,建立政府参与、社会协同、公众参与的社会管理格局的新目标。

上述诸多是当前处在上海这座中国特大型城市认识和理解公共行政与城市社区发展这一问题必须把握的时代脉搏。在建设社会主义现代化国际大都市的目标下,上海在新一轮的发展中既有诸多机遇,也面临系列挑战。其中,如何在上海地区实现社会、经济、环境的协调发展与物质文明、政治文明、精神文明的全面进步是一个最基本的目标,要实现这一目标,制度建设至关重要。为此,需要在总结现存实践经验与突出问题的基础上,适时结合新形

势,努力塑造现代公共服务型政府,大力培育现代社区以构建科学、有效的社会治理体系。在此背景下,2003年下半年,上海市政治文明建设委员会办公室与上海市徐汇区人民政府共同策划了以公共行政与社区关系为研究对象,以建设公共政府、促进社会发展为落脚点,名为“公共行政与社会发展”的研究课题。同年10月,由华东政法学院、复旦大学和同济大学三所高校中的法学、公共行政学和环境学的专家共同组成课题组开展研究。该课题组由三个分课题组构成,每个分课题组选择徐汇区的一个街道作为研究样本与初步试点单位,这样的配置不仅是为了保证课题研究的实证性,同时,也可以将某些阶段性研究成果同街道相关工作结合起来,以达到边研究、边总结、边试点、再提炼的目的。第一分课题组由复旦大学戴星翼教授主持,课题领域为公共信息、公共设施与公共服务,侧重点是社区统计、社区规划与社会需求,对应研究对象为徐家汇街道;第二分课题组由同济大学王维达教授主持,课题领域为公共政策、公共事业与公共安全,侧重点为社会保障、就业促进与社区秩序,对应研究对象为斜土街道;第三分课题组由华东政法学院杨寅教授主持,课题领域为公共治理、公共意识与公共评估,侧重点是社区体制、社区文化与绩效评估制度,对应研究对象为漕河泾街道。

本课题在研究方法与特色上有以下四个方面需要说明。

一是多学科性与复合性。参与本课题策划、研究、报告撰写的专家、学者和研究人员的专业多样,包括法学、环境学、经济学、社会学和公共行政学,其中,既有高校社会科学工作者的直接参与,也有市、区有关部门从事公共治理和社区建设研究的学者型官员的间接谋划,还有一些街道工作人员的智慧火花。多类学科、多种人员的“会诊”式研究,不仅可以产生多种类观点的交流与思想碰撞,更可以提高研究成果的全面性、系统性与科学性,这一点是一般社会科学的课题研究所不具备的。

二是实证性。为保证研究信息的客观性,本课题采用了问卷