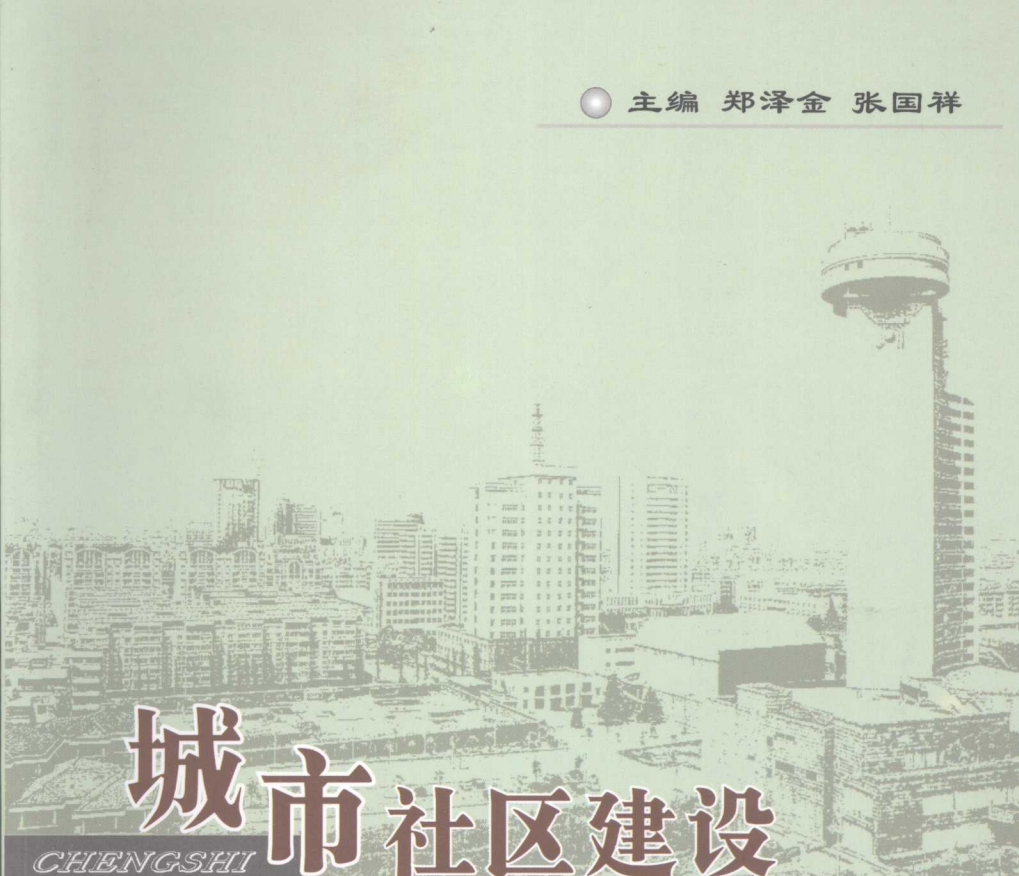


● 主编 郑泽金 张国祥



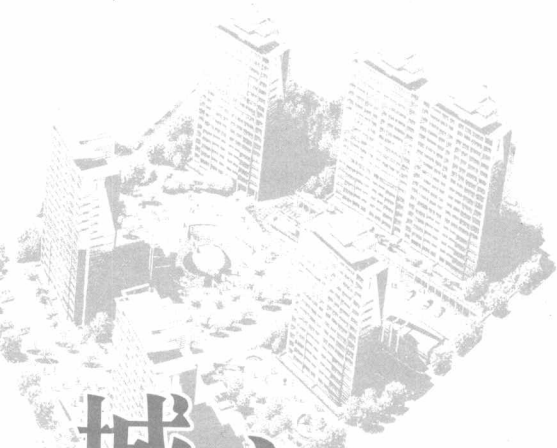
城市社区建设

CHENGSHI

SHEQU JIANSHE WENTI YANJIU

问题研究

长江出版社



城市社区建设

CHENGSHI

SHEQU JIANSHE WENTI YANJIU

问题研究

● 主编 郑泽金 张国祥

长江出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区建设问题研究 / 郑泽金, 张国祥主编. —武汉:
长江出版社, 2008. 3
ISBN 978-7-80708-429-7

I. 城… II. ①郑…②张… III. ①社区—城市建设—研究—
宜昌市 IV. D669. 3

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第031904号

城市社区建设问题研究

郑泽金 张国祥 主编

责任编辑: 张艳艳

装帧设计: 羽竹

出版发行: 长江出版社

地 址: 武汉市解放大道1863号 邮 编: 430010

E-mail: cjpub@vip.sina.com

电 话: (027) 82927763(总编室)
(027) 82926806(市场营销部)

经 销: 各地新华书店

印 刷: 湖北嘉岱印务有限责任公司

规 格: 880mm×1230mm 1/32 10印张 250千字

版 次: 2008年3月第1版 2008年3月第1次印刷

ISBN 978-7-80708-429-7 / D·10

定 价: 26.00元

(版权所有 翻版必究 印装有误 负责调换)

前

言

为了充分发挥党校科学研究为教学工作服务、为党和政府中心工作服务、为地方经济社会发展服务的作用,2006年初,中共宜昌市委党校决定:选定3个重点课题,集中骨干教研力量,扎实开展调查研究,力争打造科研精品。《城市社区建设问题研究》课题由常务副校长郑泽金同志提出,并作为该课题的联系校领导;校学术委员会选定张国祥同志为该课题组组长。3月2日,学校科研处根据校委会要求,提出了《2006年度校内重点调研课题实施方案》。

2006年3月,《城市社区建设问题研究》课题组成立,成员有(以姓氏笔画为序:)王平、王强、冯裕芳、杜鹃、汪敏、张国祥、周兵、陈垚、郑泽金、郑涛涛、姜英、施灏、高

青、黄启文、蔡小娥。3月17日,课题组召开全体成员会议,交流城市社区建设的成就、问题及研究进展等情况,发扬学术民主,分析和选择具有理论与实践价值的子课题。常务副校长郑泽金同志充分肯定了我校在社区建设研究方面已取得的阶段性成果,提出了课题研究的主要方向。经过酝酿,确定了8个子课题。随后,张国祥同志拟定了《〈城市社区建设问题研究〉课题实施计划》,并组织实施。课题组确定的研究思路为:研究理论问题与研究实际问题相结合,研究本市社区建设问题与研究全国社区建设问题相结合,研究当前突出问题与研究今后长远问题相结合。

在进入社区调研阶段,冯裕芳同志做了大量具体工作,发挥了重要作用。在调研过程中,西陵区学院街办及所属社区居委会、云集街办及所属社区居委会、西陵街办及所属社区居委会,伍家岗区委组织部、伍家岗区大公桥街办及所属社区居委会、万寿桥街办及所属社区居委会、宝塔河街办及所属社区居委会、伍家岗街办及所属社区居委会,夷陵区小溪塔街办及所属社区居委会,宜都市陆城街办及所属社区居委会,都对我们的调研工作给予了大力支持,并提供了翔实材料。课题组成员经过多次深入

宜昌市城区及宜都市调查研究,以及收集国内社区建设问题研究的前沿动态,2006年底形成了部分研究成果,并先后发表。

2006年12月,郑泽金同志就课题后续研究提出了重要意见,课题组长根据研究进展和形势发展的需要,为深化研究并最终形成书稿,对课题子目进行了调整,新增了8个子课题(后来扩展到10个),由郑泽金、张国祥等10个同志负责研究。经过2007年1年的努力,各子课题相继完成,校委决定本课题研究的成果以著作的形式出现。

本书由郑泽金、张国祥同志任主编。各篇作者已在文中注明。参考文献一律附在文后。在研究过程中,高青同志还负责整理了部分资料。在成书过程中,我们吸收和借鉴了学术界及各地方的相关研究成果。全书由郑泽金、张国祥同志修改定稿。在本书出版之际,我们特向伍家岗区委组织部和有关街道办事处、社区工作者,向有关专家学者,向程世德先生,表示衷心的感谢!

著 者

2008年1月8日

目 录

城市社区建设的理论渊源	郑泽金(1)
城市社区职能定位	周 兵(16)
构建城市社区管理新体制	高 青(25)
社区自治制度创新	汪 敏(35)
社区自治与社会控制研究	张国祥(47)
加强和改进社区服务	冯裕芳(65)
社区就业研究	施 灏(95)
社区社会主义核心价值体系建设	黄启文(109)
社区文化发展中的行政推动	郑涛涛(128)
社区经营问题研究	高 青(134)
社区社会治安综合治理	陈 垚(142)
社区矫正制度及其完善	蔡小娥(163)
社区党建工作机制	郑泽金(176)
社区党建“1+3”模式研究	姜 英(206)
社区党建载体与社区建设载体	杜 鹃(215)
和谐社区建设的几个理论和现实问题	王 平(227)
和谐社区评价标准研究	王 强(249)
宜昌市社区建设现状与展望	张国祥(276)

城市社区建设的理论渊源

郑泽金

从 20 世纪 30 年代初英文 community 概念引入中国算起,中国人对“社区”认识已经有 70 多年的历史。但是,重视并大力进行社区建设的历史却相对短暂。1986 年,民政部从实际情况出发,提出在城市开展社区服务的设想。1987 年 9 月,民政部在武汉召开全国城市社区服务工作座谈会,部署在城市开展社区服务工作,探索建设具有中国特色的社会服务体系。1989 年 12 月通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,第一次将“社区服务”的概念以法律形式固定下来。

我国过去长期实行计划经济,生活在城市中的人“生、老、病、死”都由所在单位包揽,只有少数无单位的居民才与居委会打交道。改革开放以来,随着社会主义市场经济的发展,我国社会发生了巨大变化,许多“单位人”也变成了“社会人”。社区作为构成城市社会的基本单元,也就由过去单纯居民居住点,转变为各种社会群体的集聚点、各种利益的交汇点、各种社会组织的落脚点、各种社会矛盾的聚集点、人与社会的交融点和社会生活的支撑点。随着改革的深化和社区服务的发展,原有的社区服务项目已不能满足群众日益增长的物质和文化需求,其他社区工作如社区卫生、社区文

化、社区治安等也迅速开展起来。社区服务的概念已经包容不了全方位的社区工作,也不能从根本上解决城市基层社会管理薄弱的问题。1991年5月,根据形势发展的需要,民政部在社区服务的基础上,又提出在城市调动社会各方面的力量,共同开展“社区建设”的工作思路;随后,确定天津市河北区、杭州市下城区为全国社区建设试点单位,开展社区建设工作实验。社区建设的大幕由此拉开。

1996年中央领导同志提出大力加强社区建设之后,青岛、南京、上海等城市积极行动,大胆实践,改革创新,积累了初步的社区建设经验。各地党委、政府开始把推进社区建设作为城市和城区工作的重要内容,摆上党委和政府的议事日程,做到认识到位、工作到位、职责到位,深入基层,深入社区,切实帮助解决社区建设中的困难和问题。1998年7月,国务院正式赋予新组建的民政部“指导社区管理工作,推动社区建设”的职能。1999年,民政部开展了“全国社区建设实验区”的试点工作,选择社区服务和城市基层工作基础比较好的北京市西城区,青岛市市南区,南京市玄武区、鼓楼区,西安市新城區,武汉市江汉区,海口市振东区,哈尔滨市道里区、南岗区等26个城区作为社区建设实验区。同时,有20多个省、自治区、直辖市确定了近100个省(市)级社区建设实验区。各实验区积极探索,总结出了许多好的经验。目前,全国城市社区建设蓬勃发展,呈现出整体推进、全面拓展的可喜局面。

回顾中国的社区建设历程,它是在建设中国特色的社会主义这个大背景下进行的,是在社会主义初级阶段的经济转轨、体制转换、社会转型时期向前推进的,既不脱离人类文明发展大道,又具有鲜明的中国特色。如同任何其他社会实践都少不了思想先导一样,社区建设实践也离不开理论指导。根据社区建设开展的时间和条件,我们认为,中国社区建设总的理论渊源是中国特色社会主义理论体系,即包括邓小平理论、“三个代表”重要思想以及科学发展

观等重大战略思想在内的科学理论体系。其中,“三个代表”重要思想和科学发展观(包括构建社会主义和谐社会的理论)是中国社区建设的直接理论渊源。西方学者的相关社区理论,是中国社区建设的重要理论渊源。

(一)直接理论渊源:“三个代表”重要思想

2000年11月,中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》提出:城市社区建设要以邓小平理论和江泽民同志关于“三个代表”的重要思想为指导。它第一次表明,中国城市社区建设的理论基础是邓小平理论和“三个代表”重要思想。从严格的意义上来说,邓小平理论只是中国社区建设的宏观指导,她提供的是解放思想、实事求是的思想路线,是科学的世界观和方法论。邓小平同志为全党、全军、全国人民留下了宝贵的精神财富,但他并没有直接论述社区建设问题,而且社区建设的迫切性在党的第二代领导集体执政时期也没有充分地展现出来。我国正式提出社区建设的思路并付诸实践,是在20世纪90年代,真正高度关注和积极推动社区建设,是从党的第三代领导集体开始。而第三代领导集体最重要的理论成就,是“三个代表”重要思想。

“三个代表”重要思想同马克思列宁主义、毛泽东思想和邓小平理论是一脉相承而又与时俱进的科学体系,是马克思主义在中国发展的最新成果。“三个代表”重要思想是面向21世纪的中国化的马克思主义,是指引全党全国人民为实现新世纪新阶段的发展目标和宏伟蓝图而奋斗的根本指针。正如江泽民同志所说:“始终做到‘三个代表’,是我们党的立党之本、执政之基、力量之源。”^[1]所以,我们把“三个代表”重要思想作为中国社区建设的基本理论依据。

解放思想、实事求是、与时俱进,是“三个代表”重要思想的精

髓,是贯穿社区建设全部工作的活的灵魂。江泽民同志指出:“创新是一个民族进步的灵魂,是一个国家兴旺发达的不竭动力,也是一个政党永葆生机的源泉。”^[2]“创新就要不断解放思想、实事求是、与时俱进。实践没有止境,创新也没有止境。我们要突破前人,后人也必然会突破我们。这是社会前进的必然规律。”^[3]因此,社区建设要不断开拓前进,锐意创新。

“三个代表”重要思想要求社区建设以人民群众为本。江泽民同志指出:“一切事情,都要顺应人民群众的要求和愿望去做,才能取信于民,我们的工作才能步步主动、节节胜利。这个历史真理任何时候都不能忘记。……我们衷心希望大家处处以党和人民的利益为重,以人民群众为本”。^[4]因此,社区建设“要重视解决关系人民群众疾苦的各种实际问题,下最大的决心、花最大的气力,切实帮助群众解决困难。”^[5]

“三个代表”重要思想要求扩大基层民主。江泽民同志指出:“从基层来说,很重要的一条,就是要扩大基层民主,确保群众参与基层政权和经济、文化、社会事务的民主管理、民主监督。”^[6]“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。城乡基层政权机关和基层群众性自治组织,都要健全民主选举制度,实行政务和财务公开,让群众参与讨论和决定基层公共事务和公益事业,对干部实行民主监督。”^[7]因此,我们必须推进基层民主建设,健全基层自治组织和民主管理制度,完善公开办事制度,保证人民群众依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业;发挥群众自治组织和社区各类群众团体的作用,探索群众自我管理、自我服务、自我教育的新形式。

“三个代表”重要思想要求加强社区党的建设。江泽民同志指出:“要切实加强街道社区党的建设。随着改革的深化,原来由党政机关和企事业单位承担的社会服务、社会管理和社会保障功能逐

渐分离出来。很多事情要靠街道、居委会来做。一些非公有制企业、社会团体和民办机构在街道社区落户,离退休人员、待业人员、外地务工人员大量进入社区,社区成了各类矛盾反映比较敏感的汇聚地。搞好社区党的建设,实质就是打牢党在城市工作的组织基础和群众基础。”^[8]“社区党建工作,首先要做到凡是有党员的地方,就有党组织的教育管理;凡是有居民的地方,就有党组织服务群众的工作,就有党员在发挥作用。要从城市社区的特点出发,围绕精神文明建设、群众思想政治工作、社会治安综合治理、社区服务、密切党同人民群众的联系、提高市民素质和城市文明程度等来积极开展党建工作。”^[9]因此,在社区建设中我们要突出抓好以党组织为核心的社区组织建设,社区党建要解决好扩大覆盖面、增强凝聚力的问题。

“三个代表”重要思想要求加强对群众的教育工作。江泽民同志指出:“要始终不渝地用邓小平理论教育干部和群众。深入持久地开展以为人民服务为核心、集体主义为原则的社会主义道德教育,加强民主法制教育和纪律教育,引导人们树立正确的世界观、人生观、价值观。”^[10]“要深入持久地开展群众性精神文明创建活动,大力倡导社会公德、职业道德和家庭美德。”^[11]“加强和改进思想政治工作,着力点应该放在基层。要认真调查研究社会各种动态以及群众思想活动的新情况新变化,有针对性地做好思想教育和引导工作。”^[12]“要建立与社会主义市场经济相适应、与社会主义法律规范相协调、与中华民族传统美德相承接的社会主义思想道德体系。”^[13]因此,社区建设要确立马克思主义的指导地位,抓好思想道德教育和民主法制教育,用社区主义思想道德体系占领社区思想文化阵地。

“三个代表”重要思想要求做好社区就业工作。江泽民同志指出:就业是民生之本,“社区就业潜力很大,应该把充分开发社区服务业的就业岗位作为一个重点。有关调查表明,目前我国城市中,

至少有一千五百万个社区就业岗位可以开发。社区就业不仅门路广,而且门槛较低,不需要很高的文化和技能,也不需要很大的资金投入。社区就业对方便居民生活和提高居民生活质量有积极的意义。”^[14]因此,社区建设要关注民生,把社区就业作为大事来抓,以服务群众,方便居民,促进社区发展和稳定。

“三个代表”重要思想还提出了社区建设的发展目标。江泽民同志在党的十六大报告中明确指出:“完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区。”^[15]这是对社区建设提出的目标和要求。根据“三个代表”重要思想,国民经济和社会发展第十个五年计划纲要指出:“推进社区建设是新时期我国经济和社会发展的主要内容。要坚持政府指导与社会参与相结合,建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制。加强社区组织和队伍建设,扩充社区管理职能,承接企业事业单位、政府机关剥离的部分社会职能和服务职能。以拓展社区服务为龙头,不断丰富社区建设的内容,发展社区卫生,繁荣社区文化,美化社区环境,加强社区治安,完善社区功能。努力建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。”^[16]国家五年计划用一个完整的章节提出社区建设的发展目标,在中国历史上是第一次。这充分证明,社区建设已经得到党和国家的高度重视,它为全面推进社区建设提供了有力保证。

正因为“三个代表”重要思想为社区建设奠定了坚实的理论基础,提供了及时的理论指导,所以我们说,她是社区建设的理论渊源。

(二)直接理论渊源:科学发展观

党的十六大以后,以胡锦涛为总书记的中国共产党人根据新形势、新任务、新要求,不断与时俱进,努力开拓创新,发展了“三个代表”重要思想。特别是科学发展观和构建社会主义和谐社会的理

论,为社区建设提供了直接理论渊源。

科学发展观是2003年党的十六届三中全会提出来的,其深刻内涵是:坚持以人为本,全面、协调、可持续发展。坚持以人为本,就是要始终把实现好、维护好、发展好最广大人民的根本利益作为党和国家一切工作的出发点和落脚点,尊重人民主体地位,发挥人民首创精神,保障人民各项权益,走共同富裕道路,促进人的全面发展,做到发展为了人民、发展依靠人民、发展成果由人民共享。全面协调可持续发展,就是要按照中国特色社会主义事业总体布局,全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设,促进现代化建设各个环节、各个方面相协调,促进生产关系与生产力、上层建筑与经济基础相协调。要正确认识和妥善处理中国特色社会主义事业中的重大关系,统筹城乡发展、区域发展、经济社会发展、人与自然和谐发展、国内发展和对外开放,统筹中央和地方关系,统筹个人利益和集体利益、局部利益和整体利益、当前利益和长远利益,充分调动各方面积极性。统筹国内国际两个大局。坚持生产发展、生活富裕、生态良好的文明发展道路,建设资源节约型、环境友好型社会,实现速度和结构质量效益相统一、经济发展与人口资源环境相协调,使人民在良好生态环境中生产生活,实现经济社会永续发展。党中央要求,深入贯彻落实科学发展观,必须始终坚持“一个中心、两个基本点”的基本路线,积极构建社会主义和谐社会,继续深化改革开放,切实加强和改进党的建设。

“科学发展观,是对党的三代中央领导集体关于发展的重要思想的继承和发展,是马克思主义关于发展的世界观和方法论的集中体现,是同马克思列宁主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想既一脉相承又与时俱进的科学理论,是我国经济社会发展的重要指导方针,是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想。”^[17]牢固树立科学发展观,关系党和国家工作的大局,关系中国特色社会主义事业的长远发展。因此,社区建设

必须以科学发展观为指导,用科学发展观统揽社区建设全局。

构建社会主义和谐社会的理论,是科学发展观在社会发展上的理论体现。

2004年,党的十六届四中全会第一次提出“构建社会主义和谐社会”。2005年2月,胡锦涛同志指出:“我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、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会。”“要深入研究社会管理规律,加强社会管理体制的建设和创新,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。要充分发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用,发挥城乡基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用,发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。……要加强城乡基层自治组织建设,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。要以服务群众为主题,增强社会服务功能,拓展社会服务领域,提高社会服务水平,形成社会服务网络化的新格局,积极开展面向特殊群体的社会救助、社会福利和优抚保障服务,面向群众的便民利民服务,面向下岗失业人员的再就业服务和社会保障服务。要建立科学有效的体制机制,加强和改善对公共信息、公共资源、公共物品的管理和应用。”^[18]胡锦涛同志不仅论述了和谐社会的基本特征,而且提出了工作任务,并把建设和谐社区作为构建社会主义和谐社会的重要方面。

2006年10月,胡锦涛同志进一步指出:“我们要构建的社会主义和谐社会,是经济建设、政治建设、文化建设、社会建设协调发展的社会,是人与人、人与社会、人与自然整体和谐的社会,要贯穿于建设中国特色社会主义的整个历史过程。在实际工作中,我们既

要从‘大社会’着眼,把和谐社会建设落实到包括经济建设、政治建设、文化建设、社会建设和党的建设等在内的党和国家全部工作之中;又要从‘小社会’着手,以解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题为重点,着力发展社会事业、促进社会公平正义、建设和谐文化、完善社会管理、增强社会创造活力,走共同富裕道路,推动社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。”“制度更带有根本性、全局性、稳定性和长期性。完善的体制机制和制度体系,是促进社会和谐、实现社会公平正义的重要保证。我们既要立足当前、着力解决影响社会和谐的突出矛盾和问题,又要着眼长远、在制度建设和创新上多下功夫。……要适应社会发展要求,根据构建社会主义和谐社会的需要,继续推进经济体制、政治体制、文化体制改革和创新,尤其要不失时机地推进社会体制改革和创新,努力在保障人民权益、促进经济社会协调发展、强化政府社会管理和公共服务职能、推进社区建设、健全社会组织、完善人民内部矛盾处理机制、加强社会治安防控体系等方面取得新的进展。”^[19]胡锦涛同志把构建社会主义和谐社会作为中国特色社会主义事业四位一体总体布局的重要组成部分,从经济、政治、文化、社会等方面提出了明确要求和任务,突出强调制度建设和创新对促进社会和谐的重大作用,为推进社区建设指明了方向。

2005年10月,党的十六届五中全会提出:“建设社会主义和谐社会,必须加强社会建设和完善社会管理体系,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。要以扩大就业、完善社会保障体系、理顺分配关系、发展社会事业为着力点,妥善处理不同利益群体关系,认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。加强和谐社区、和谐村镇建设,倡导人与人和睦相处,增强社会和谐基础。”^[20]根据五中全会的建议,《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》提出,要加强基层自治组织建设,具体地说,就是推进管理有序、治安良好的和谐社区、

和谐村镇建设,倡导人与人和睦相处,增强社会和谐基础;探索新时期城乡基层自治组织建设和管理的有效模式,发挥城乡基层自治组织协调利益、排忧解难的作用。纲要还提出要大力发展社区卫生,加快构建以社区卫生服务为基础,社区卫生服务机构与医院分工协作、双向转诊的城市医疗服务体系。这就从管理格局、着力重点、组织建设、社区卫生等方面,明确了和谐社区建设的任务。

2006年10月,党的十六届六中全会提出:“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。完善居(村)民自治,支持居(村)民委员会协助政府做好公共服务和社会管理工作,发挥驻区单位、社区民间组织、物业管理机构、专业合作经济组织在社区建设中的积极作用,实现政府行政管理和社区自我管理有效衔接、政府依法行政和居民依法自治良性互动。加强流动人口服务和管理,促进流动人口同当地居民和睦相处。完善社区公共服务,开展社区群众性自助和互助服务,发展社区服务业。”“完善政法保障机制,加强公安派出所、司法所、人民法庭等基层基础建设,改革和加强社区警务工作,打造服务群众、维护稳定的第一线平台。”“建设宏大的社会工作人才队伍。”^[21]十六届六中全会决定从建设目标、社区体制、公共服务、社会管理、人才队伍等方面,系统部署了社区建设工作,是指导社区建设的纲领性文献。

实践是理论的基础,理论是实践的先导。中国社区建设的一个鲜明特点,是将社区建设置于中国共产党领导之下,在党和政府的推动下循序渐进,并在生动的群众实践中进行理论研究和理论总结,以创新理论来指导当前的实践。中国特色社会主义理论体系是中国共产党的最新理论成果,科学发展观又是这一理论体系的创新成果。科学发展观作为社区建设的直接理论渊源之一是当之无愧的。