

# 活力社区 实力社区 和谐社区

——温州城市社区建设调查与研究

叶益武 编著



杭州出版社

# 活力社区 实力社区 和谐社区

——温州城市社区建设调查与研究

叶益武 编著

杭州出版社

## 内 容 提 要

全书共分十七章。从社区由来出发,系统、翔实地介绍了社区与社区建设、社区组织健全、社区党建先行、社区队伍优化、社区环境优美、社区治安良好、社区服务便捷、社区文化活跃、社区风尚良好、社区医疗便利、社区设施完善、社区经费保障、社区文明祥和、社区管理有序以及温州市的历史沿革、温州城市社区分布、温州城市社区建设大事记等。以第一手数据资料,直观真实地反映了温州社区建设、发展状况的历程。

本书可作为人文社科类大学生的重要参考书,是各类图书馆、资料室的最佳藏书,同时对社区工作者、国家机关工作人员也极具参考借鉴作用。

## 图书在版编目(CIP)数据

活力社区 实力社区 和谐社区:温州城市社区建设  
调查与研究 / 叶益武编著. —杭州:杭州出版社, 2007.9  
ISBN 978-7-80633-998-5

I.活... II.叶... III.社区—城市建设—调查研究—温州市 IV.D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2007)第130869号

出版发行 杭州出版社  
浙江省杭州市曙光路133号 310007  
www.hzcs.com E-mail: hzcs306@hotmail.com

责任编辑 应伯根  
装帧设计 吴海燕

印刷 温州市北大方印务有限公司  
排版 温州市北大方印务有限公司电脑排版中心  
经销 全国各地书店

开本 787mm × 1092mm 1/16  
印张 16  
字数 322千字  
版次 2007年9月第1版 2007年9月第1次印刷  
书号 ISBN 978-7-80633-998-5  
定价 38.00元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

杭州出版社发行部邮购电话 (0571) 87997719 87998021

## 《活力社区实力社区和谐社区

——温州城市社区建设调查与研究》

总策划 潘明勋（温州市鹿城区民政局局长）  
编 审 陈黎华（温州市鹿城区民政局副局长）  
郑光亮（温州市鹿城区民政局副局长）  
陈 杰（温州市鹿城区民政局副局长）

## 前 言

这是一本比较客观、系统、翔实地介绍温州社区建设和发展状况的书籍。

编著者作为一名最基层的社区实践工作者，以温州城市社区为对象（但也触及街道、区、市级层面的大社区）展开调查研究，历经数载，累积了大量的第一手资料数据。在此基础上，编著者于2005年10月开始着手编写，数易其稿。本书材料主要来源于工作实践，同时，也参考了有关书籍、报刊、文件和网站等。书中行政区域名称均按当时命名和隶属关系记述，组织单位名称根据当时名称表述，人物职务按当时身份称谓，必要时说明。

2000年12月，浙江省精神文明建设委员会制定了“文明社区”创建标准，包括五大块：风尚良好、环境优美、居住安宁、服务便捷、文体活跃。2003年9月，浙江省精神文明建设委员会把“文明社区”创建标准扩大为八大块。2003年11月，温州市精神文明建设指导委员会办公室在2002年“精品社区”创建经验的基础上，征求多方意见，制定了《温州市文明示范社区考评细则》。温州市“文明示范社区”创建标准同浙江省标准一样也是八大块：风尚良好、环境优美、设施完善、居住安宁、服务便捷、文体活跃、队伍优化、组织健全。八大块对应了社区建设的内容——社区教育、环境、设施、治安、服务、文化、队伍、组织等建设，八大块创建要求反映了社区建设所应达到的标准。2006年3月，温州市精神文明建设指导委员会印发《温州市星级文明社区建设管理办法》和《温州市星级文明社区考核标准及评分细则》，“星级文明社区”创建标准为七大块，少了一块“队伍优化”。本书在编排上除了展开介绍八大块社区建设内容以外，还单列了社区与社区建设、社区党建、社区医疗、社区经费、社区文明创建、社区管理、温州市的历史沿革、温州城市社区分布、温州城市社区建设大事记等篇章。

全书共设十七章。第一章社区与社区建设，使读者在了解温州社区建

设状况前能对社区、社区发展、社区建设的历程有所知晓。第二章至第十四章为社区建设的主要内容。第十五章至第十七章是有关温州社区建设的第一手数据资料，直观真实地反映了温州社区建设的历程。附录为本书的主要参考书籍、文章、文件和网站。

几年来，温州城市社区创建搞得轰轰烈烈，随着社区建设的不断深入，社区及社区建设的内涵不断丰富，外延不断扩展，社区管理也出现了许多新情况，比如社区劳动保障、老龄、统战、人口与计划生育等内容，都将是社区问题专家、社区实践和理论工作者今后调查研究的对象，这些内容在章节中都有一定的反映，本书暂不予单独列章。

无论是社区建设，还是文明创建，鹿城区都是温州市的主战场、主阵地，所以本书在介绍温州社区建设时，突出鹿城区社区建设的内容，同时兼顾温州市其他区（县、市）的社区建设内容，窥一斑而见全豹，从中我们可以看出温州社区建设的情况。

本书适合社区居民、社区工作者、国家机关工作人员以及其他人员阅读。对于社区问题专家、社区理论工作者来说，本书是进一步研究温州社区建设的很好素材。

# 目 录

<b>第一章 社区与社区建设</b> .....	1
一、社区由来、社区研究、社区发展.....	1
二、我国的社区与社区建设.....	4
三、温州城市社区建设.....	14
四、关于温州城市社区建设的思考.....	19
<b>第二章 社区组织健全</b> .....	23
一、新中国成立至1989年居委会组织法公布阶段温州城市社区组织体系.....	24
二、1989年居委会组织法公布至2001年温州城市社区体制改革阶段社区组织体系.....	25
三、2001年温州城市社区体制改革至2004年社区换届选举阶段社区组织体系.....	27
四、2004年温州城市社区换届选举至2007年阶段社区组织体系.....	31
五、温州城市社区组织体系的模式和特征.....	34
六、关于温州城市社区组织建设的思考.....	37
<b>第三章 社区党建先行</b> .....	47
一、文明社区创建对社区党建的要求.....	47
二、温州城市社区党建.....	48
三、关于温州城市社区党建工作的思考.....	59
<b>第四章 社区队伍优化</b> .....	64
一、温州城市社区工作者.....	64
二、文明社区创建对社区队伍建设的要求.....	69

三、关于温州城市社区队伍建设的思考·····	69
<b>第五章 社区环境优美</b> ·····	76
一、文明社区创建对社区环境建设的要求·····	76
二、温州城市社区环境建设的做法和经验·····	77
<b>第六章 社区治安良好</b> ·····	86
一、社区治安·····	86
二、文明社区创建对社区治安建设的要求·····	89
三、温州城市社区治安建设的做法和经验·····	89
<b>第七章 社区服务便捷</b> ·····	98
一、社区服务·····	98
二、文明社区创建对社区服务工作的要求·····	100
三、温州城市社区服务的做法和经验·····	101
四、关于温州城市社区服务工作的思考·····	113
<b>第八章 社区文化活跃</b> ·····	117
一、社区文化·····	117
二、文明社区创建对社区文化建设的要求·····	117
三、温州城市社区文化建设的做法和经验·····	118
<b>第九章 社区风尚良好</b> ·····	125
一、社区教育·····	125
二、文明社区创建对社区道德风尚建设的要求·····	126
三、温州城市社区道德风尚建设的做法和经验·····	127
<b>第十章 社区医疗便利</b> ·····	138
一、社区医疗卫生·····	138



二、温州城市社区医疗卫生建设的做法和经验·····	140
三、关于温州城市社区医疗卫生建设的思考·····	143
<b>第十一章 社区设施完善</b> ·····	148
一、文明社区创建对社区设施建设的要求·····	148
二、关于温州城市社区设施建设的思考·····	149
<b>第十二章 社区经费保障</b> ·····	155
一、社区经费保障·····	155
二、温州城市社区经费保障方面存在的问题和困难·····	156
三、关于温州城市社区经费保障的思考·····	158
<b>第十三章 社区文明祥和</b> ·····	160
一、全国文明城市创建在温州·····	160
二、温州城市社区文明创建·····	165
<b>第十四章 社区管理有序</b> ·····	168
一、“四位一体”的社区管理模式·····	168
二、社区自我管理·····	174
三、社区人口管理·····	177
四、社区事务管理·····	179
<b>第十五章 温州市的历史沿革</b> ·····	187
一、温州市的历史沿革·····	187
二、温州市各县(市、区)的历史沿革·····	190
<b>第十六章 温州城市社区分布</b> ·····	202
一、1982年温州城市居民区居委会分布情况·····	202
二、1985年温州城市居民区居委会分布情况·····	207

三、2001年温州城市社区体制改革后社区居委会分布情况·····	218
<b>第十七章 温州城市社区建设大事记（1984—2006年）</b> ·····	<b>224</b>
<b>附 录 主要参考书籍、文章、文件、网站</b> ·····	<b>240</b>
一、主要参考书籍·····	240
二、主要参考文章·····	241
三、主要参考文件·····	243
四、主要参考网站·····	243
<b>后 记</b> ·····	<b>244</b>

## 第一章

# 社区与社区建设

在调查研究温州城市社区建设的状况前，总想首先知晓“社区”一词到底怎么来的？社区和居委会怎样发展过来的？本章力图从这方面入手，探寻社区和居委会的由来与发展，介绍社区与社区建设的内涵。

## 一、社区由来、社区研究、社区发展

“社区”一词到底源于哪里？谁首先提出“社区”这一概念？对社区工作者来说，查来查去都是书上滕尼斯关于社区的被人们反复引用的描述。据资料，1881年德国学者斐迪南·滕尼斯（德文名Ferdinand Tonnies，1855—1936年）将gemeinschaft（德文，中译为共同体、社区、团体等）开始纳入社会学研究视野，他在1887年出版的《Gemeinschaft und Gesellschaft》（德文，英译为《Community and Society》，中译为《社区与社会》或《共同体与社会》）一书中最早从社会学理论研究的角度提出“社区”这一概念。滕尼斯提出“社区”概念，标志着社区研究开始和社区理论诞生，这是世界公认的说法。

此后，美国社会学家查尔斯·罗密斯（C. P. Loomis）在翻译滕尼斯的著作时把《Gemeinschaft und Gesellschaft》第一次英译成《Fundamental Concepts of Sociology》（中译为《社会学的基本概念》），再一次英译为《Community and Society》（中译为《社区与社会》），罗密斯将德文gemeinschaft英译为community，从此community成了美国社会学研究的主要概念之一，在西方直至全世界被广泛使用。community源于拉丁文communis，意为伴侣或共同的关系和感情，因此有的人直接就说汉语“社区”一词源于拉丁文。

“社区”最早的含义是什么？在书中，滕尼斯将社会结构分为gemeinschaft（社区）和 gesellschaft（社会），对社会变迁的趋势加以对比、分析、说明，“社区（共同体）”指传统的乡村村庄，“社会”指新兴的城市，社区（共同体）和社会是两个不同的概念，“社区”最初本义解释为由具有共同价值取向的、同质人口组成的、关系亲密、出入相友、守望相助、疾病相抚的、富有人情味的社会关系和社会团体。

受滕尼斯与《共同体与社会》这部著作的影响启发，与他同时代的一些学者纷纷加

人到社区研究的队伍中来,如20世纪20年代德国学者H.普勒斯纳尔、皮希勒尔、格尔夫达·瓦尔特、卡尔·敦克曼等。此后,加盟到社区研究队伍中来的还有西欧、美国等一些国家的许多社会学家,如韦伯、杜尔凯姆、齐美尔、帕克、沃思、帕森斯、阿莫斯等。他们发表了许多社区研究的理论文章,社区被描述成群体、过程、社会单位、地理区隔、归属……在不同学科或同一学科内不同学派、不同学者对社区含义的理解有所不同。19世纪末20世纪初,美国社会学界就开始关注研究社区,应当说美国是最早从学术和实践方面积极探索社区发展工作的国家之一。其中20世纪前半期芝加哥学派在美国社会学界具有重要影响力,社会问题是他们最关注的课题,社区是他们经常运用的主要概念。20世纪50年代以后,美国的社区研究领域呈现出两大特征:一是对社区进行跨学科的综合研究,二是对社区的研究更加专业化,如社区组织研究、老人研究、社区照顾研究、犯罪与社区矫正研究、社区宗教与文化研究、社区移民研究等等。<sup>①</sup>

西方社区研究开始于20世纪初期,至今大体可分为三个阶段。第一阶段称为社会改进研究阶段,时间自20世纪初至1914年,研究者的注意力集中于社区底层人民的生活状况以及与之有关的社会问题。第二阶段称为社区分析研究阶段,时间自1915年至20年代末,研究重点从揭露社区中贫民与下层人民的生活状况转向全面描述和分析整个社区及其状况。第三阶段称为全方位研究阶段,时间自20世纪30年代一直延续到现在,研究进入以理论为基础的全面分析阶段,按时间走向可分为三种类型:(1)社区结构和社区动态的研究;(2)把社区作为一个变量进行研究;(3)选择社区生活的各个侧面进行研究。<sup>②</sup>

西方社区发展开始于19世纪60年代工业革命时期。之前和当时传统的社区里,居民同质性强,价值取向共同,亲人、乡亲、邻里、朋友间情感与心理认同感强,社区的政治、经济、社会等各种功能都较强。随着工业化、城市化进程的加快,社会的变革,城市的变迁,社区的政治、经济、社会等各种功能大为弱化,一些社区和人们被边缘化和遗忘,如人口的流动性使居民对社区的依存感减弱,淡化了社区的经济功能;血缘、职业、文化等的差异使居民的异质性增强,弱化了社区的政治功能;城市住宅和生活方式的改变、个人生活受尊重等一定程度上影响了人与人之间、邻里之间的交往,淡化了社区的社会功能。西方许多社会学家意识到工业社会给现代城市带来的负面性,感到传统社区会衰落消亡,呼吁要复兴、重建社区,强化社区功能以解决工业化、城市化带来的一系列问题,西方的社区复兴、社区重建运动及社区发展等口号就是在这种背景下出现的。

<sup>①</sup> 徐永祥.社区发展论.上海:华东理工大学出版社,2000.13

<sup>②</sup> 浙江省民政厅,浙江大学,城市化进程中的社区建设课题组.城市化进程中的社区建设.北京:中国社会出版社,2002.188

有人认为,西方社区发展,19世纪中后期为社区救助阶段,20世纪为社区组织和社区发展阶段,真正意义上的社区建设,应在20世纪80年代后。欧洲工业革命后,一些工业国家为解决工业发展带来的社会问题,改革一系列制度,如改革社会福利、救济制度,以调动居民积极性,增进社会福利。19世纪末20世纪初,欧美国家如英、法、美开展的“社区睦邻运动”是欧美社区发展的初创阶段,主要内容就是充分利用社区人力、物力资源,培育社区成员的自治、互助精神,动员社区成员为社区发展而努力。20世纪初西方社区发展主要采取物质建设的方式,类似现在我们所说的城市基础设施建设,以发展经济为目标,重点放在社区的住房、教育、就业等基本设施建设。20世纪后期,西方社区发展更注重社区居民责任感、情感、凝聚力、向心力、自强自立精神的培养;更关注促进社区和人的全面进步与发展;更重视社区内组织、居民关系的协调;更期望社区成员共同参与社区发展,在社区中重建和谐生活的情景。

随着西方国家工业化、城市化和资本主义市场经济的发展,社区的含义不断得到丰富。

一般认为,美国社会学家弗兰克·法林顿在1915年出版的《社区发展:将小城镇建设成更加适宜生活和经营的地方》一书中首次提出“社区发展”概念,其原意为社区内所有的发展事物与过程。<sup>①</sup>

第二次世界大战后,联合国意识到社区发展对重建社会的重要意义,由此联合国倡议发起在世界范围内开展社区发展运动,其宗旨就是加强国家(政府)同社区的联系,动员社会资源(包括政府、社区资源),发挥社会组织的积极性,提高社区经济、社会、文化发展水平,改善社区居民生活,解决社会问题。1948年,联合国指出落后地区经济发展需要与社会发展同步进行,并采取实际步骤援助以社区为单位的社区发展。1951年,联合国经济社会理事会通过390D号议案,设想用建立“社区福利中心”的方法来解决落后地区的经济社会问题,推动整体经济和社会发展。后改为议案,以“社区发展计划”代替“社区福利中心计划”。1952年,联合国成立“社区组织与社区发展小组”,1954年改名为联合国社会发展局社区发展组,具体负责推动全球特别是落后地区的社区发展运动。1955年联合国《经由社区发展促进社会进步》的报告指出:社区发展是一种经由社区全体人民积极参与并充分地发挥其创造力,以促进社区经济、社区进步的过程。联合国出版的《社区发展与有关服务》一书指出:社区发展运动倡导社区公民的主动参与精神,敦促政府制定各种目标不同的社区改进方案,提供技术和其他各种服务,旨在促进社区参与和社会发展。1957年,联合国开始研究将社区发展运动推广至发达国家,试图通过社区发展来解决发达国家工业化与城市化所带来的一系列社会经济问题,社区发展运动从发展中国家向发达国家扩展。为指导世界各地的社区发展运动,联

<sup>①</sup> 北京国际城市发展研究院编著,连玉明主编.学习型社区.北京:中国时代经济出版社,2003.19

联合国先后发表了《社区发展与经济发展》、《社区发展与有关服务》（1960年）、《城市地区的社区发展》（1961年）、《社区发展与国家发展》（1963年）等报告。

第二次世界大战后，联合国的倡议和推进使“社区”成为一个全球性的概念和课题，许多国家和地区投入了社区发展运动，各国各地区社区发展经历了由政府推动到社区自治的演进过程，社区发展运动内容不断创新，如1965年台湾内政部响应联合国倡导的社区发展运动，此后开展了“社区再造运动”（也称“社区营造”或“社区总体营造”，简称“社造”）。

社区发展在农村、城市、落后地区、先进地区、发展中国家、发达国家，从滕尼斯社区概念的提出经过120年来世界各国各地区社区发展的实践，形成了不同的社区组织体系、管理模式、工作侧重面，社区研究不断深入，社区的内涵和外延不断得到丰富和扩展……

## 二、我国的社区与社区建设

### （一）我国的社区研究

西方社区概念于20世纪30年代开始传播至中国，但至80年代初期，社区研究和社区发展在中国一直长不大，直到80年代中期开始，社区才真正被关注，社区研究、社区服务、社区建设由此轰轰烈烈地开展。

据资料，20世纪30年代晏阳初、梁漱溟等就已开始在我国开展社区建设运动的研究，后来因战争、政治等原因没有继续下去。

在我国最早倡导中国本土化社区研究的是著名人类学家、社会学家吴文藻和吴景超。20世纪30年代初，他们竭力主张把社区作为社会学的研究对象，主张进行本土化的实地调查研究。此外，吴文藻还组织燕京大学的一批学生开展社区调查与研究，在他的培养下，产生了一批研究社区的社会学家，如费孝通、林耀华、张之毅、史国衡等等，出现了一批社区研究成果。值得一提的是，1937年1月中国社会学社第六届年会上，赵承信发表《社区研究与社会学之建设》的论文，主张社区实地研究作为中国社会学建设的道路，年会还通过陈达提出的“国内各大学积极推行社区研究”的提案。由此可见，当时我国社会学界对社区研究是何等的重视！<sup>①</sup>

在我国汉语中原本并没有“社区”一词。

费孝通在《略谈中国的社会学》一文中讲道：当派克教授离华时，我们这些学生建议出一本论文集以示纪念。在编辑这本论文集时，要用派克的一篇原著里一句话，Community is not Society。这把译者卡住了。因为过去community, society在汉文中都译成社会，而用旧词来翻译这句话就不成话了。……通过我们这辈学生的议论，最后创立

<sup>①</sup> 徐永祥. 社区发展论. 上海: 华东理工大学出版社, 2000. 14

了“社区”这个新词。……所以就这样用起来了。<sup>①</sup> 在《关于当前城市社区建设的一些思考》一文中，费孝通回想到：社区这一概念最初还是燕京大学的一些大学生在1933年介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学的，用来翻译英文community一词的。据费孝通教授讲，他们之所以把community翻译成社区，是企图用“社”表示群的意思或者叫群体，用“区”表明一个位置，具有地理上的意义。<sup>②</sup> 此后，“社区”一词在中国便成了通用术语。

20世纪50年代，受“左”的影响以及一些人的错误认识，社会学被认为是资产阶级学术、伪科学，社会不认可社会学专业，社会学及社区研究一度停下来，1957年至1978年，社会学专业被取消。十一届三中全会后，社会学和社区研究恢复了，并受到党和政府及学术界、全社会的重视。北京大学首先恢复社会学专业，在政治学系中设立了社会学专业；1982年，北京大学正式设立社会学系；1988年，在费孝通、雷洁琼等一些社会学家的推动下，民政部资助北京大学100万元，设立了改革开放后第一个社会工作与管理专业。1987年9月，国家民政部、国家教育部邀请社会学和社会工作有关专家学者在北京马甸举行社会工作教育论证会，重新确认了社会工作专业的学科地位。1991年后，中国社会工作者协会、民政部社会教育工作研究中心、中国社会工作教育协会相继成立……据资料显示，截至2005年底，我国有近二百所高等院校设立社会工作专业，形成大专、本科、研究生三个办学层次，同时，上海、重庆、内蒙古、山东、江苏、浙江、福建、山西等部分省市也相继建立社会工作与管理专业自学考试制度，社会工作专业教育蓬勃发展。人事部、民政部2006年7月20日联合颁发了《关于印发〈社会工作者职业水平评价暂行规定〉和〈助理社会工作者、社会工作者职业水平考试实施办法〉的通知》（国人部发〔2006〕71号），将在2007年下半年实施首批社会工作者职业水平全国统考，推进了我国社会工作专业技术人员队伍建设。

20世纪80年代中期以来，特别是进入90年代以后，随着我国经济体制改革、社会各项制度改革和社区管理体制改革的不断深入，原先由政府和企业、事业单位包揽的社会管理、服务职能开始分化并逐渐回归于社会（社区），社会成员由“单位人”逐渐变为“社会人（社区人）”，社区在现代化进程和社会发展进程中的独特地位、价值、功能等日益凸显出来，社区发展、社区建设、社区研究愈益为各级党政机关、专家学者、社区工作者及居民群众所重视，社区研究氛围渐浓，全国出现了一批又一批社区问题专家，出版了一批又一批社区研究专著，为全国和各地的社区建设指引了方向。

## （二）居民委员会的由来与发展

在我国搞社区研究，必然要研究居委会，如果撇开居委会去搞社区研究，只能产生

① 费孝通. 略谈中国的社会学. 高等教育研究, 1993(4)

② 丁元竹. 社区是什么, 不是什么. 社区, 2006(4): 35

空洞的理论。扎根于西方的社区发展思想理论要想嫁接于我国，必然要结合我国居委会发展的实际，毕竟我国的社区土壤跟西方的社区土壤有太大的差别。作为社区实践和理论工作者，要好好地研究具有中国特色的居委会的发展分布、历史与现实的做法经验、存在的矛盾问题等，从中我们有所思索，有所创新。

我国的社区建设开始于20世纪90年代，但这并不意味着之前我国不存在社区和社区发展。20世纪50年代联合国倡导的社区发展运动，作为中国正所谓“无心插柳柳成荫”，新中国成立后居委会的设立、发展、建设本身就是一次伟大的社区发展运动实践。从城市基层社区来说，新中国成立后居委会的发展算是奠定了我国社区建设的基础性工作，提供了社区建设前期做法和经验，构成了社区建设的前奏。

1954年12月31日第一届全国人大常委会第四次会议通过《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》后，我国城市基层事实上形成了区、街、居三级社区组织管理体系，城市居委会开展了公共福利、向政府反映意见和要求、动员居民响应号召并遵守法律、治安保卫、调解纠纷等项任务。街道办事处及居委会的设置当时是为了城市管理，为减轻区政府和公安派出所的负担，改革开放后街道办事处及居委会的工作职责、职权、范围事实上不断得到拓宽。

居民委员会的由来与发展是这样的，从宋代开始我国社会基层管理采用保甲制，并一直沿袭至明、清、民国，新中国成立后，保甲制被居委会制度取代。

1949年底1950年初，我国杭州、上海、北京、辽宁、吉林等一些城市开始出现一些居民自我组织的如冬防队、工人福利会、里弄福利会、治保委员会、防盗队、居民卫生小组、自来水管理小组等等名称各异的群众组织，“街道”一级也出现了街道人民政府、街公所等名称、大小、功能不一的管理组织。

但新中国第一个以“居民委员会”冠名的群众组织是在浙江杭州出现的。

1949年10月28日，杭州市政府新闻室收到上城区公所的来信，全文如下：“新闻室负责同志：最近半个月来我们集中力量在做‘废除保甲，建立居民委员会’这一工作，现在工作告一段落，一个居民委员会已宣告成立，特将工作经过摘要写成通讯，盼予检查修正，介绍浙江日报，专此，并致敬礼。”此史料证明，我国第一个居民委员会最早是在1949年10月出现的，地点是在杭州。1949年12月1日，杭州市人民政府正式向全市发出《关于取消保甲制度建立居民委员会的工作指示》，这是新中国历史上关于建立城市居民委员会的第一份政令，之后居民委员会很快便在杭州全市统一发展。是年12月底，杭州市成立居民委员会47个。<sup>①</sup>但“居委会”只是杭州的做法，尚未在全国推开，各地名称不一的群众组织尚未统一起来。

1951年，毛泽东委托彭真负责研究城市居民的再组织问题。1953年6月，彭真向党中央上报《关于城市街道办事处、居民委员会组织和经费问题的报告》，指出需要在城

<sup>①</sup> 韩全永. 新中国第一个居委会诞生始末. 社区, 2006(5): 34



市街道建立居民委员会组织，性质是群众自治组织，不是政权组织，任务主要是把工厂、商店、机关、学校以外的街道居民组织起来，在居民自愿的原则下，办理有关居民的共同福利事项，宣传政府的政策法令，发动居民响应政府的号召和向基层政府反映居民的意见。党中央和毛泽东原则同意了此报告。同年，内务部起草文件发往各地征求意见。1954年12月31日第一届全国人大常委会第四次会议通过《城市居民委员会组织条例》，同日国家主席令公布。全国各地积极执行，此后两三年各地相继完成了街居两级组织的组建工作，各地“居民委员会”组织名称也统一起来了。应当说1955年至1957年是居委会发展比较迅速的时期。

1957年至1966年，大跃进中，城市街道办事处与居民委员会一起被称为“人民公社”，居委会实际上成为带有政权性质的组织。1966年至1978年，“文革”初期，有的街道和居委会实行军事建制，1967年后，各地成立革命委员会，此后，城市的基层组织也随之“革命化”，称为“革命居民委员会”，被实际赋予了政权机关的权力，居委会的性质完全被扭曲。“文革”结束后，我国撤销了“文化大革命”时期各地建立的街道革命委员会，恢复了街道办事处和居民委员会的建制。1980年1月19日，全国人大常委会重新颁布1954年12月31日通过的《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》，标志着基层街居工作管理体制的全面恢复。

1982年12月4日第五届全国人大第五次会议通过，同日全国人大公告公布施行的《宪法》确定了居民委员会“基层群众性自治组织”的性质。1989年12月26日第七届全国人大常委会第十一次会议通过，同日国家主席令第21号公布《城市居民委员会组织法》，这标志着居民委员会发展进入了一个崭新的时期。

1986年12月3至9日，民政部在河北省石家庄市召开全国城市街道居民委员会工作座谈会，会议总结居委会工作取得的成绩，分析存在的问题，讨论新时期居委会的地位、作用和主要工作，研究在城市经济、政治体制改革和社会主义精神文明建设的新形势下，进一步加强居委会建设的措施，会议最后形成了《关于加强城市街道居民委员会工作的报告》，1987年6月15日，国务院向全国批转了此报告，要求各地遵照执行，居委会建设得到加强。

### （三）我国的社区与社区建设

#### 1. 社区的含义

商务印书馆出版的《新华字典》（2004年1月第10版）里“社”字的意义二项，第二项注解为：指某些团体或机构，义项下面有三个词语为“社会”、“社交”、“社区”，社区注解为：社会上有一定区域、人群、组织形式、生活服务设施等的居民区。2004年1月第10版之前版本的《新华字典》里尚无“社区”这个词语。

2006年8月20日，在电脑里打入“社区”两个字，点击搜索，用时0.03秒就显示出276个相关结果，返回约一亿七千六百万项网页搜索结果，可见如今“社区”一词已被