



国家计委宏观经济研究院 ◆ 中国宏观经济丛书 (2002)
A COLLECTION ON CHINA'S MACROECONOMY

我国城市社区发展 政策研究

严浩 主编

中国计划出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

我国城市社区发展政策研究 / 严浩主编. —北京: 中国计划出版社, 2002. 11

(中国宏观经济丛书. 2002)

ISBN 7-80177-121-4

I. 我... II. 严... III. 社区—城市建设—政策—研究—中国 IV. F299.233.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 076818 号

中国宏观经济丛书(2002)

**我国城市社区发展
政策研究**

严 浩 主编

☆

中国计划出版社出版

(地址:北京市西城区木樨地北里甲 11 号国宏大厦 C 座 4 层)

(邮政编码:100038 电话:63906415 63906416)

新华书店北京发行所发行

世界知识印刷厂印刷

850×1168 毫米 1/32 5.5 印张 117 千字

2002 年 11 月第一版 2002 年 11 月第一次印刷

印数 1—2000 册

☆

ISBN 7-80177-121-4/F·046

定价:11.00 元

《中国宏观经济丛书》编委会

编委会主任 李铁军

编委会副主任 白和金 刘福垣 林兆木
宋孚瀛 王一鸣

编委会委员 (按姓氏笔画排序)

马晓河	王 建	王一鸣
王永治	白和金	刘福垣
李铁军	杜 平	沈志群
宋孚瀛	宋绍乐	张汉亚
张苏平	张燕生	陈东琪
林兆木	周大地	常修泽
董 焰		

《我国城市社区发展政策研究》课题组成员名单

课 题 组 组 长

严 浩

课 题 组 副 组 长

丁元竹

课题组顾问及成员

马学理 李彦昌 孙志祥 施亚明 周少云

郑梓桢 杨宜勇 辛晓柏

总 序

《中国宏观经济丛书》是国家发展计划委员会宏观经济研究院从每年的课题研究报告中,选出一些为社会各界比较关注的成果,结集公开出版的。从1999年面世后,今年已经是第四年了。出版这套丛书的目的,是向社会介绍宏观经济研究院的研究成果,加强与同行的学术交流,更好地为经济管理部门、经济研究部门和社会各界提供服务。

《中国宏观经济丛书(2002)》包括《重构生产组织:发展中国装备工业的新思路》、《我国物流业发展政策研究》、《国债政策的可持续性和财政风险研究》、《我国农村税费改革研究》、《我国城市社区发展政策研究》、《西部开发重大基础设施投融资方式研究》共六种。

由于水平和经验所限,这套丛书难免有不足之处。我们诚恳希望社会各界和读者提出批评意见和建议,帮助我们提高丛书的质量和水平。

《中国宏观经济丛书》编委会

2002年7月30日

前 言

当前我国正经历着一个多层面、多样化的社会变迁过程,在致力于早日实现工业化和现代化的同时,又面临由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的艰巨任务。城市社区建设和社区发展的概念就是在这样一个体制转轨和社会变迁的大背景下被提出来的。20世纪90年代以来,社区建设和社区发展对于促进当地经济和社会协调发展,扩大就业领域,提高人民的生活水平和生活质量,扩大基层民主,维护社会稳定,推动城市改革和发展,发挥了重要作用,为相关改革积累了宝贵经验。

作为一项新生事物,社区建设和社会发展的实际工作也面临诸多问题和挑战,许多基础工作刚刚起步,其中最为明显的表现就是理论准备不足,特别是在提出有中国特色、系统性和可操作性强的社区建设和发展政策方面,尚缺乏比较全面深入的研究。本书在对有关社区建设和社区发展的概念和理论进行综合介绍的基础上,针对部分城市典型经验中反映的现阶段社区建设和社区发展中存在的若干问题,提出相应的意见和建议。

本书总论内容可概括为以下四个方面:

一、关于社区建设和社区发展的一些基本概念

本书首先介绍了关于社区、法定社区以及城市管理体系中“单位制”和“社区制”的概念。社区作为一个从国外引进的社会学概念,20世纪80年代后期逐渐为我国政府部门所采用,目前的城市社区的范围,正式界定为经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。我国城市社区属于典型的法定社区,由政府人为地划定区域,冠以“社区”的称谓,作为城市管理体制中的一个基层

单位,并指定成立相应的管理机构。类似政府直接参与社区建构的例子,国际上并不多见,这既反映了我国原有社区结构和功能发育不全的现实,又反映了现阶段城市基层管理体制改革的迫切需要,使社区这一外来概念具有了中国特色。

其次介绍了社区服务、社区建设和社区发展等概念在我国的沿革和发展。社区建设概念的提出,从现象上看,源于社区服务外延不清、基层工作管理职能错位等问题,但透过现象看本质,反映了我国现阶段经济体制改革、政治体制改革、社会结构转型和城市基层管理体制改革的迫切需要,有一定的必然性。社区服务、社区建设和社区发展三者之间存在着递进发展的逻辑关系,即社区服务→社区建设→社区发展。要服务必须要有建设,而要有建设又必须要有发展。社区建设和社区发展是社区服务发展的高级阶段。

最后对社区建设内涵、外延、特征、原则和功能等理论问题进行了广泛探讨。

二、北京市和上海市推进社区建设的一些做法和经验

根据北京市和上海市的实践经验,本书总结了社区建设中的五个突出特点:一是领导高度重视,把社区建设和社区发展作为建立与社会主义市场经济相适应的城市管理新体制的突破口;二是改革管理体制,打破条块分割,突出街道社区的地位和作用;三是转变政府职能、下放管理权限,促进城市管理重心下移,按照“权随事走,费随事转”的原则,实行责权统一的良性运作机制;四是采取措施,增加投入,切实加大对街道社区软硬件基础设施建设的支持力度;五是建立和完善社区组织体系,努力做好社区党建和基层民主工作。

三、开展社区建设工作面临的一些问题和困难

作为一项新生事物,社区建设和社区发展从总体上来说,仍处于探索和试验阶段,面临一些亟待解决的问题和困难,主要表现在

以下五个方面：一是社区建设的组织管理体制不健全，体制障碍已成为束缚社区建设工作向前推进的首要问题；二是社区工作者队伍薄弱，难以达到社区工作专业化的要求；三是投资运行机制不健全，社区建设缺少充足的资金保证；四是社区资源开发利用不足，资源闲置和供不应求的矛盾突出；五是社区居民参与意识薄弱，社区建设工作上主要停留在政府倡导和推动阶段。

四、健全社区管理组织体系，加强基层政权建设的一些意见和建议

大力推进社区建设是新形势下坚持党的群众路线，做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容。就典型调查中反映的在基层政权建设和社区组织管理体制方面存在的若干问题，本报告提出三点意见和建议：一是建立具有权威性的市、区两级社区建设领导机构；二是强化街道办事处的职能，逐步推进“街道体制”向“社区体制”转换；三是推进居委会组织重组，实现居民自治组织的再造。

第一章对我国社区建设的沿革和现状从宏观的角度进行了系统地介绍，并对未来发展进行了展望；第二、三、四章分别介绍了北京市、上海市和广州市社区建设和社区服务的现状；第五、六章对与社区建设有关的精神文明和就业问题，进行了深入的探讨；第七章以美国为例，介绍了目前国外社区发展的主要理论和实践活动。

目 录

总论 我国现阶段城市社区发展政策研究	(1)
一、关于社区建设和社区发展的一些基本概念	(2)
二、部分城市推进社区建设的一些做法和经验	(15)
三、开展社区建设工作面临的一些问题和困难	(22)
四、健全社区管理组织体系,加强基层政权建设的 意见和建议	(25)
第一章 我国社区建设的实践与思考	(33)
一、社区建设思路的形成及其经济、政治、文化和 社会根源	(34)
二、我国社区建设的发展过程	(39)
三、开展社区建设应注意的几个问题	(49)
第二章 北京市社区建设若干问题研究	(52)
一、北京市社区建设工作的现状	(53)
二、科学合理地划定社区地域	(56)
三、明确北京市社区建设的内容和目标	(59)
四、建立健全社区建设的管理体制	(62)
五、完善社区建设的配套政策	(66)
第三章 上海市社区建设与社区发展	(70)
一、拓展社区服务与创建文明小区的经验	(71)
二、“两级政府、三级管理”新思路的形成	(74)
三、“两级政府、三级管理”的试点工作	(75)
四、“两级政府、三级管理”试点的主要内容	(76)
五、“两级政府、三级管理”试点的主要成效	(81)

六、推广“两级政府、三级管理”试点经验,不断加强	
社区建设和管理	(83)
第四章 广州市社区服务与社区建设	(87)
一、广州市社区服务工作沿革	(87)
二、广州社区服务前景规划	(93)
三、广州社区服务工作特点	(96)
四、存在问题	(105)
五、几点思考	(107)
第五章 社区发展与精神文明建设研究	(109)
一、精神文明建设应成为现代社区发展的重要功能	(110)
二、社区精神文明建设的主要内容和实践	(113)
三、社区精神文明建设的进一步思考与建议	(119)
第六章 大力促进社区就业的发展	(124)
一、社区就业及其前景	(125)
二、当前社区就业发展面临的困难	(129)
三、促进社区就业发展的政策建议	(135)
第七章 美国推进社区发展的理论和实践	(141)
一、有关社区发展的几个主要概念	(141)
二、美国社区建设的历史渊源	(144)
三、美国社区建设的主要内容:以阿萨迪克(Assadiq)	
基地为例	(146)
四、各类主体在社区发展中的作用	(147)
五、相关法律和法规	(151)
六、思考与建议	(153)
参考文献	(155)

Main Contents

General Chapter: Community Development in Urban China: Issues and Policies	(1)
Chapter I: Community Development in China: Experience and Rethinking	(33)
Chapter II: A Brief Introduction of Community Development in Beijing	(52)
Chapter III: A Brief Introduction of Community Development in Shanghai	(70)
Chapter IV: A Brief Introduction of Community Development in Guangzhou	(87)
Chapter V: Promoting a Civilized Society through Community Development	(109)
Chapter VI: Jobs in the Community: A New Area of Job Generation	(124)
Chapter VII: Community Development in the US: Theory and Practice	(141)
Bibliography	(155)

总论 我国现阶段城市社区发展政策研究

城市社区建设和社区发展是在当前体制转轨和社会变迁的大背景下提出的新概念,许多基础工作刚刚起步,其中最为明显的表现就是理论准备不足。本报告在介绍有关社区、社区建设和社区发展的基本概念的基础上,对社区建设的内涵、外延、特征、原则和功能展开了初步探讨。根据部分城市的典型调查,本报告对当前城市社区建设工作的一些成功经验和存在的问题进行了总结,并针对现阶段在基层政权建设和社区组织管理体制方面存在的若干问题,提出三点建议:建立具有权威性的市、区两级社区建设领导机构;强化街道办事处的职能,逐步推进“街道体制”向“社区体制”转换;推进居委会组织重组,实现居民自治组织的再造。

当前我国正经历着一个多层面、多样化的社会变迁过程,在致力于早日实现工业化和现代化的同时,又面临由计划经济体制向社会主义市场经济体制转轨的艰巨任务。从经济社会协调发展和全面进步的整体目标出发,我们应通过持续的政策调整和制度创新,一方面大力推进经济和财

富的增长,满足人们不断提高的物质生活需求,另一方面努力促进新的社会结构和管理体制的形成,配合人们在思想文化、价值观念、生活方式等方面的进步,重塑“以人为本”的现代社会。城市社区建设和社区发展的概念就是在这样一个体制转轨和社会变迁的大背景下被提出来的。

20世纪90年代以来,社区建设和社区发展受到各级党委和政府的高度重视和大力支持,在各地蓬蓬勃勃地开展起来,对于促进当地经济和社会协调发展,提高人民的生活水平和生活质量,扩大基层民主,维护社会稳定,推动城市改革和发展,发挥了重要作用,为相关改革积累了宝贵经验。作为一项新生事物,各地在推进社区建设和社区发展的过程中,也遇到一定的问题和困难,有待各级主管部门在深入调查研究的基础上制定科学的决策,在社区居民的积极参与和全力支持下,逐步加以克服和解决。本报告在对有关社区建设和社区发展的概念和理论进行综合介绍的基础上,针对部分城市典型调查中反映的现阶段社区建设和社区发展中存在的若干问题,提出相应的意见和建议。

一、关于社区建设和社区发展的一些基本概念

(一)社区、法定社区和社区制

“社区”(community)一词源于拉丁语,本意是共同的东西或亲密的伙伴关系。德国学者滕尼斯于1887年在《社区与社会》一书中,首先将“社区”的概念用于社会学研究,将其表述为由具有共同价值取向的、同质的人口组成的关系密切、守望相助的社会关系或社会团体。滕尼斯研究的社区主要是前工业化时代的所谓“原发社区”,即农业社会建立在地缘和血缘关系基础上的乡村社区,相

当于一种放大的家庭和宗族关系。后工业化社会引起大量人口从农村向城市转移,城市人口急剧膨胀,城市社区随之出现。现代西方社会学中社区研究的对象主要是城市社区。

社区形式的变化导致了社区涵义的扩大,目前对社区的定义据说有十几种之多,可以概括为构成社区的五个基本要素:①一定数量规模的、进行共同生活的人群;②人群赖以从事社会活动的、一定界限的地域;③相对完整的生活服务设施;④相应的制度规范和管理机构;⑤一定的经济、社会和文化特质,以及社区成员在此基础上形成的对社区的归属感和认同感。人是社区的主体,地域是社区成员的生活空间,生活服务设施是社区生活的物质基础,制度规范和管理机构是协调社区成员关系的调节器,归属感和认同感是连接社区成员共同生活的纽带。

现代社区根据不同的标准,可分成多种类型。最常见的是自然社区和法定社区的划分。在政治、经济、社会、文化等多种因素影响下自然形成的社区为自然社区,可以是一个村庄,一个集镇,一个城市或城市中的一个街区,不一定同行政区划相吻合,也不一定设有一级行政管理机构。法定社区则相反,有法律固定下来的明确的地域界线以及相应的行政管理机构。

社区的概念在 20 世纪 30 年代初期由吴文藻等学者最先引入我国,一度成为当时社会学研究的重要领域之一。解放后,社会学专业在 1952 年的院校调整中被撤销,社区研究转入沉寂,社区一词也鲜被提及。1979 年社会学的教学和研究得到恢复,费孝通等学者重新提出了社区概念并进行社区研究,推动了社区概念的普及。当然,这里的社区主要还是指城乡自然社区。1987 年民政部召开的“全国城

市社区服务工作座谈会”，标志着社区概念逐渐为政府部门所采用。此时的“社区”尚未从“社区服务”的概念中独立出来，很大程度上表达的仍是“社会化”的含义，尽管以城市地区为限，但其具体的地域范围和组织管理，并未明确界定。

社区概念的不确定性对学术研究的影响可以是弹性的，但对城市基层管理体制改革的需要而言，社区概念则必须落到实处，即在地理上有明确的范围，在行政上有明确的组织机构。不懂得什么是社区，不知道社区的本质和范围，社区建设就无从着手。“中办发(2000)23号”文件转发的“民政部关于在全国推进城市社区建设的意见”，将社区定义为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，被正式界定为经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区，在居民委员会基础上调整充实的社区委员会则作为社区居民的群众性自治组织，负责社区日常事务的管理。因此，我国城市社区属于典型的法定社区，由政府人为地划定区域，冠以“社区”的称谓，作为城市管理体制中的一个基层单位，并指定成立相应的管理机构。类似政府直接参与社区建构的例子，国际上并不多见，这既反映了我国原有社区结构和功能发育不全的现实，又反映了现阶段城市基层管理体制改革的迫切需要，使社区这一外来概念具有了中国特色。

社区的概念从默默无闻到家喻户晓，是与当前我国城市基层管理体制改革的需要分不开的。以就业场所为代表的单位制和以市政层级为代表的社区制，是我国城市基层管理体制的基本构成单元，二者彼此消长，代表了50年来我国城市基层管理体制的变迁，这一过程大致可分为三个阶段：

1. 20 世纪 50 年代是第一阶段,特征是社区制(法定社区)和单位制齐头并进。解放后,政府在废除保甲制度的基础上,对原区级建制进行了合并改组,确立区为一级政府,并逐步使市政层级从区一级延伸到街道一级,成立街道办事处,作为区政府的派出机构。街道委员会下属的居民委员会,名义上是群众自治组织,但在实际上却具有政府行政组织的性质,在所管辖地段实行类似“行政管理”的职能,其经费也从政府预算中列支。与此同时,起源于革命根据地“供给制”的单位制度,随着计划经济体制的建立,从党政军机关逐渐扩展到国营和集体性质的基层企事业单位法人。

2. 20 世纪 60 年代~70 年代是第二阶段,特点是社区单位化和单位社区化的双向发展,形成单位社会的一统天下。社区单位化突出表现为 20 世纪 50 年代末、60 年代初大办城市人民公社的尝试,实行政社合一,使城市社会彻底单位化。城市人民公社的政策后因不切实际被放弃,但单位体制外的就业人口已经所剩无几,法定社区的权力近乎瘫痪。工作单位既是一个经济组织也是一个社会组织,单位办社会突出表现为其社会职能的盲目扩大,兼顾社会控制管理与社会福利保障,劳动者从衣食住行到生老病死,几乎全部由单位包办,反过来,也造成劳动者对单位的全面依附。当“社会人”几乎全部变为“单位人”后,具有中国特色的单位社会也就形成了。

3. 20 世纪 80 年代以来是第三阶段,随着改革开放的深化,单位社会逐渐萎缩,基层社会的组织结构发生了一系列的变化。一方面,国有企业改革中有相当数量的下岗人员退出单位,重返社区;另一方面,在涌现的非国营经济组织就业的职工人数逐年增加,而非国营经济组织对其职工

并不承担社会管理和提供社会福利的功能。另外随着户籍制度管理的松动,大批流动人口从农村涌入城市,务工经商。如此大量的“社会人”(社区人)的存在,要由街道、居委会等社区组织来管理,政府和企业转移剥离出来许多社会职能和服务职能,要由社区组织来承接。在政府政策的支持下,社区的影响和实力日益壮大,开始向城市基层管理体制的主导地位回归。

(二)社区服务、社区建设和社区发展

20世纪80年代初,民政部为适应社会福利工作改革的需要,提出“社会福利社会办”的口号,倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的社区服务。1987年召开的“全国城市社区服务座谈会”,将社区服务定义为“社区的福利和服务”,其本质是社会福利工作,包括四项重要内容:老人服务、残疾人服务、优抚对象服务和便民利民服务。近年来,社区服务事业获得迅速发展,70%以上的城市街道已开展了社区服务工作。但在实践中,社区服务的发展也遇到一定的问题和困难,主要表现在其外延无限制扩大,出现了所谓“社区服务是个筐,什么都往里面装”的现象。对此,民政部有关领导于1991年提出了在城市基层开展社区建设工作的意见。1999年,民政部在全国选择了北京市的西城区等26个城区作为社区建设实验区。

社区服务向社区建设的扩展,是基于两个因素的考虑:一是社区服务内容过于膨胀,把许多不属于其范围的工作也包含在里面,名不副实;二是要把社区内的工作办好,除社区服务外,还有社区卫生、社区文化、社区治安、社区环境等多项内容,仅仅靠民政部门一家还不行,还必须调动各部门的积极性。社区建设概念的提出,从现象上看,源于社区服务外延不清、基层工作管理职能错位等问题,但透过现象