



社区建设

政协上海市委员会文史资料委员会
中共上海市委党史研究室 编著
上海市社区发展研究会



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

D669.3
330



社区建设

政协上海市委员会文史资料委员会
中共上海市委党史研究室 编著
上海市社区发展研究会



上海教育出版社
SHANGHAI EDUCATIONAL
PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据
社区建设 / 政协上海市委员会文史资料委员会, 中共上海
市委党史研究室, 上海市社区发展研究会编著. - 上海:
上海教育出版社, 2015.11 (2016.1重印)
(口述上海)
ISBN 978-7-5444-6694-3

I. ①社… II. ①政… ②中… ③上… III. ①社区建设
- 研究 - 上海市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第281172号

责任编辑 邹楠
李秋彦
封面设计 陈芸

口述上海
社区建设
政协上海市委员会文史资料委员会
中共上海市委党史研究室 编著
上海市社区发展研究会

出版 上海世纪出版股份有限公司
上海教育出版社
易文网 www.ewen.co
地址 上海永福路123号
邮编 200031
发行 上海世纪出版股份有限公司发行中心
印刷 昆山市亭林印刷有限责任公司
开本 700×1000 1/16 印张 31 插页 2
版次 2015年12月第1版
印次 2016年1月第2次印刷
书号 ISBN 978-7-5444-6694-3/D·0090
定价 70.00元

(如发现质量问题, 读者可向工厂调换)

《口述上海 社区建设》

主 编：冯小敏 俞克明 施 凯

副主编：徐中振 王建华 严爱云

成 员：涂美龙 叶月萍 邢 宪 包红英

孙海燕 严亚南 俞厚未



目录 Contents

上海社会建设工作会议前后对若干问题的把握与决策 / 殷一璀	001
创新社会治理的探索与实践 / 张学兵	019
为上海社区建设添砖加瓦——关于上海市社区发展研究会的片断 / 林炳秋	038
“凝聚力工程”在 1994 和 1995 / 刘国胜	051
1996 年上海市城区工作会议前后 / 刘国胜	069
综合治理是上海社区建设的传统和优势 / 柴俊勇	075
社区党建诞生的始末 / 周鹤龄	091
建好社区组织 促进社会和谐 / 姚海同	101
筚路蓝缕 以启山林 / 许德明	108
依托“大民政”的社区建设之路 / 施德容	123
基础不牢 地动山摇——20 世纪 90 年代上海社区建设重要决策纪实 / 施 凯	137
具有里程碑意义的基层建设政策出台始末 / 薛晓峰	143
“大民政就是大保障” / 谢玲丽	150
参与上海社区党建研究的难忘日子 / 黄跃民	162



从街道里弄工作到社区建设 / 冯小敏	169
我经历的上海社区建设 / 马伊里	188
20 世纪 90 年代上海精神文明建设的一个重要突破口 / 陈振民	209
“凝聚力工程”的这 21 年 / 朱苏灵	217
社区“探路”20 年 / 姜 鸣	233
区域化党建的探索和实践 / 王醇晨	252
社区建设与街道党政工作的现代化转型 / 卢汉龙	262
服务社会 敬业乐群——上海乐群社工服务社创业纪实 / 吴 铎	280
市委领导关心支持“上海市社区发展研究会”的筹备建立 / 徐中振	296
丰富的实践探索与丰硕的理论成果	
——“上海市社区发展研究会”前期重点研究成果介绍 / 徐中振	303
面对基层现实问题,探求社会协调机制 / 李友梅	310
加强社区建设骨干力量的关键举措 / 朱亮高	325
倾力组织“社区论坛”服务上海社区发展 / 叶月萍	332
城市让生活更美好,社区让人生更精彩	
——上海市“居委会自治家园”项目(2009—2014)侧记 / 叶月萍	340
关心人 凝聚人 提高人	
——临汾“安居乐业”幸福家园的建设印记 / 宋 强	346
“海选”自己的小巷“总理”——浦兴街道“海选”居委会纪实 / 李国弟	356
少跑一趟路 少走一项程序 少跨一个门槛	
——潍坊街道社区事务受理中心诞生记 / 李国弟	365
江泽民同志视察社区党建催生了“康乐工程” / 乔德华	371

从居民议事会小风波到社区建设大推进	
——社区建设试点及其发展的点滴回顾 / 薛志民	383
“东方一枝花”在新社区建设管理中盛开	
——暨人民调解庭的创建 / 周人明	392
服务群众,街道党工委永恒的工作主题 / 王妙珍	397
回忆社区工作二三事 / 江五一	407
“一线工作法”的实践与发展 / 顾登妹	414
寻找那把管用的“钥匙”——社区党建“4+1”工作法诞生记 / 纪维萱	425
生活建设:曲阳社区文明和谐发展之路 / 王佩军	441
支部建在楼上的实践探索 / 汪敏君	458
真心换民心 治理靠居民 / 朱国萍	474
后 记	489

上海社会建设工作会议前后对 若干问题的把握与决策

口 述：殷一璀



殷一璀，1955年生。曾任市政府副秘书长，市委常委、宣传部部长，市委副书记。现任市人大常委会主任、党组书记。



改革开放以来,上海发展日新月异,经历了深刻变革。不仅有城市外貌形态的巨变,更有社会内在机理的蝶变。我们有幸见证了这座城市的变迁,也有幸参与了社会建设的实践。特别是作为九届市委的班子成员,参与了社会建设和管理中重大问题的研究、重大政策的制定、重大项目的推动。在这一过程中,既有面对复杂社会问题的困惑惆怅,也有思想理念的交流、交锋、交融,还有政策协调中的博弈平衡,更有工作成效日渐显现、分享收获的喜悦。这是一段令人感慨和兴奋的时光。

社会建设工作会议的筹备经过与主要成果

2009年11月17日,市委、市政府首次召开了全市社会建设工作会议,这是历时一年多精心筹备、对相关问题深入调研、形成系统政策框架的基础上召开的,也是上海探索适应特大城市发展特点的社会建设工作再出发。

其实调研工作在2008年下半年就启动了。当时之所以把加强社会建设列为市委专题调研,主要是基于三方面的考虑:一是中央对加强社会建设提出明确要求,党的十七大把社会建设与政治、经济、文化建设“四位一体”并列,强调是中国特色社会主义事业总体布局的重要

组成部分,提出必须在经济发展的基础上,更加注重社会建设,要求以改善民生为重点加快推进社会建设。二是2010年上海世博会举办在即,举办一届成功、精彩、难忘的世博会是中央交给上海的重大任务,需要举全国之力,更需要上海这座城市社会的安定祥和。三是上海城市化进程和社会转型加快,人民群众对社会建设有着新的期盼,更加关注社会环境的改善、生活品质的提高、社会公平正义。同时,上海比其他地方较早地碰到了社会建设和管理问题,有些问题还较突出和尖锐,客观上加强社会建设的要求比以往任何时候都更为迫切。

当时市委明确由我牵头负责调研。我们组织市委、市政府多部门,深入区县、街镇了解基层社会建设情况,多次召集专家学者进行专题研讨。人大、政协分别听取代表和委员的意见,形成很有质量的书面报告。我们还专程到北京等地学习考察。期间,时任市委书记俞正声同志先后两次听取调研情况的汇报,提出明确的指导意见,要求尽快把调研成果转化为具有前瞻性、可操作性的政策举措,推动实际工作。

这次社会建设领域的专题调研,有相当的广度和深度,成果也非常多,主要体现在五个方面。

一是摸清了社会建设面临的矛盾问题。调研特别强调问题导向、需求导向,既要全面梳理已有的工作基础,发现和总结区县和部门探索实践的经验,更要研究社会建设中面临的新情况新挑战和亟须破解的难题。分析下来,有五点比较突出:(1)流动人口问题突出,当时,外来流动人口超过600万,人口频繁流动成为社会常态,带来城市管理和融入等问题,决定了社会建设的复杂性;(2)老龄化问题突出,每年以20多万的速度递增,城市养老为老服务压力日渐突出;(3)“双重二元结构”问题突出,户籍人口中城镇市民与郊区农民之间的二元



结构、户籍人口与外来务工人员就业社保等方面的二元结构,有不少政策需要研究;(4) 基于利益诉求的群体性矛盾增多,包括历史遗留问题、利益调整问题以及动拆迁、农村土地征用等引发的群体性矛盾,新旧矛盾碰头叠加,问题的累积性、诉求的攀比性、矛盾的群体性,造成化解难度较大;(5) 社会组织呈现不断增长态势,在社会领域的影响力越来越大,同时又良莠不齐,迫切需要指导和规范。另外,还有街道管理体制、居民区治理结构、基层队伍能力不适应等问题。

二是提出了社会建设的工作目标。提出用5—10年时间,探索形成具有中国特色、时代特征、上海特点的社会建设基本框架,具体来说就是构建“六大体系”:(1) 多层次的公共服务体系,基本满足广大市民多样化公共服务需求;(2) 保基本、广覆盖的社会保障体系,形成社会保险、社会福利、社会救助、慈善事业相衔接的社会保障网络;(3) 完善的现代社区治理体系,建设管理有序、服务完善、民主自治、文明祥和的新社区;(4) 健康积极的社会组织发展体系,形成各类群众团体和社会组织依法有序参与社会公共事务和管理的局面;(5) 有效的社会矛盾调处体系,形成利益诉求多渠道表达、社会风险预警、矛盾多元化解的工作机制;(6) 社会建设推进体系,形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会建设和管理新格局。

三是提出了社会建设要遵循的原则。概括来说,就是“五个结合”:(1) 社会建设与解决民生问题相结合,让市民群众在推进社会建设中得到实实在在的好处、享受到改革发展的成果;(2) 兼顾全面与突出重点相结合,既要城乡一体、统筹兼顾、全面推进,又要针对突出问题和矛盾,有重点地突破;(3) 立足当前与着眼长远相结合,既要着眼于体制、机制和制度建设,形成管长远的根本之策;又要立足阶段

性特点,从当前能够办得到的事情做起,量力而行,尽力而为,循序渐进;(4) 改革创新与稳妥推进相结合,鼓励大胆探索,用创新思维和改革办法解决社会建设和管理问题,同时把握好社会体制改革的力度、公共政策调整对群体利益的影响以及出台时机和群众可承受程度;(5) 党的领导与民主法制、社会参与相结合,发挥党的领导核心作用,尊重群众主体地位,在民主法制框架下,培育社会自治功能,组织动员社会资源和力量,协同推进社会建设。

四是提出了一个时期的重点任务。从社会发展阶段性特点和迫切需要解决的问题出发,提出要把工作重点聚焦到六个方面:(1) 完善公共服务,强调基本、均衡、城乡一体,扩大基本公共服务,改善重点群体服务,用市场的办法、社会的力量补充解决公共服务供给不足问题;(2) 加强社区建设,着眼于建设和谐社会生活共同体,重点放在完善社区治理结构、激发居(村)委会自治活力、增强社区服务能力;(3) 发展社会组织,着眼于引导社会组织成为积极建设力量,提出要分类指导社会组织发展,推进管办分离、政社分开,探索枢纽型管理模式;(4) 维护社会稳定,强调依靠基层、依靠法制,多元调处社会矛盾,重视矛盾的源头预防,构建基层大调解工作格局;(5) 畅通民意表达,重在拓宽表达渠道,使群众的诉求能够合法表达、呼声得到积极回应,畅通制度化的表达渠道,健全协商求同对话机制,加强文明教育;(6) 加强社会领域党的建设,完善区域化党建体制和格局,推进社会领域党建工作创新。

五是推动一批创新政策出台。作为调研成果,制定出台“1+X”政策性文件,“1”就是一个综合性文件,以市委、市政府名义下发的《关于进一步加强社会建设的若干意见》,“X”就是有关部门制定的专



项文件。提出的“1 + X”是个开放系统,一开始梳理出8个文件,随着调研深入增加到11个,包括《关于加强居委会自治能力建设的若干意见》《市信访事项处理终结办法(试行)》《鼓励本市公益性社会组织参与社区民生服务的指导意见》《关于推进本市社会工作者队伍建设的意见》等。有的文件当年已通过人大立法,比如《上海市志愿者服务条例》;有的文件经过部分地区或单位试点,最终作为市委或市政府文件下发,比如重大事项风险评估等;有的文件突出原则性、导向性,旨在为基层探索留下空间,比如关于社会组织建设的指导意见。按照成熟一个,推出一个的原则,推动社会建设规范化、制度化、法制化。

这些调研成果经过市委常委会专题审议,直接体现在“1 + X”政策文件中,反映在社会建设工作会议上的领导讲话中。俞正声同志的讲话,强调要探索建立协商求同机制,遇事要和群众商量,让群众参与重大政策的决策和实施;要依法按制度办事,公开透明,公平公正,把社会建设工作纳入法制化的轨道等,有效指导和推进了上海社会建设的创新实践。

把社区作为社会建设重心, 着力夯实这个基层基础

社区是保障和改善民生的重要依托,也是加强和创新社会管理的重要阵地,历届市委、市政府都给予了高度重视。1996年召开城区工作会议,推动解决了体制、机制、编制、房子、票子问题;2000年召开社区工作会议,推动建立社区事务受理中心、社区卫生服务中心、社区文

化活动中心,推动解决基层公共服务问题。2009年召开的社会建设工作会议,强调社会建设的重心在社区,推动建设社区生活共同体。当时,关于社区的几个问题争议和分歧较大,决策难度也比较大。

首先,关于社区定位问题。也就是把社区的工作界面定位在哪里?这涉及管理的幅度和资源的利用。研究这一问题的逻辑起点是:从城市管理现代化的角度看,是“大城大区”还是“大城小区”?对此大家有不同认识。考虑到上海现在“两级政府、三级管理”中的第二级是完整的政府,大量的资源在这个平台上整合,它还有发展经济功能,如果这级政府过小,必然会造成管理边界过窄、公共服务资源分散。立足国情市情,市委认为“大城大区”是个比较现实的选择。后来,黄浦区先后与南市区、卢湾区的合并就是个例证。

接着引申出的社区问题是:在“大城大区”的构架下,在区、街镇、居村三级中,公共服务资源配置在哪一级合适?国家民政部相关文件是把“社区”定位为居委会,并提出了相应的公共服务设施的配置要求。问题是,从社区发展的规律看,熟人社会,居民守望相助,居委会要小,1500人到2500人为宜。居委会太大了,谁也不认识谁,自治就困难。但是小居委会承担不了大量的公共服务职能,也会造成公共资源配置的浪费。实践中,在街道层面上规划建设社区公共设施,最直接的成果就是社区“三大中心”:事务受理服务中心、卫生服务中心和文化活动中心。显然,放在街道层面是利大于弊。

尽管也有专家提出,把社区定位在街道,但街道不是自治组织,理论上站不住脚。在认识不尽一致的情况下,我们尊重历史和实践,用了个提法:把社区建设摆在街道和居委会两个层面上。就此曾向国家民政部门请示,民政部也没提出特别异议,同意我们这样探索。



其次,关于社区共治、居民自治。自治共治是现代社区治理的重要特征,也是上海社区建设一直在努力推动的重点。尤其是上海城市化进程改变了原有的社区空间结构,对形成社区共同体意识带来挑战。原来的社区有石库门、新式里弄房子、棚户区、工人新村等,每家的房子都很小、成套率很低、密度很高,是典型的熟人社会。但从20世纪90年代到2010年,有135万户居民搬迁新居,住到大型住宅区、商品房社区乃至国际社区等,原来的熟人社区也变成了陌生社区,面临一个组织再造的问题。同时居民的主体性意识增强了,对维护自己权益的态度十分明显,在社区中发挥主体作用的愿望也越来越强烈。

实践中,政府有很多事情,本意是想为居民做好事,结果有些居民并不领情,推不下去;换个思路,由居民自主协商,反而更有效果。基层在自治方面的首创精神非常活跃,通过总结提炼,提出“共治与自治相结合”的社区建设理念:在街道层面偏重于整合资源、综合协调,也就是共治;居委层面偏重于居民参与、自我管理,引导社区居民用协商、沟通、合作的方法处理和协调社区事务,推进政府行政管理与基层群众自治的有效衔接和良性互动。

在自治实践方面,专门出台关于加强社区居民委员会自治能力建设的文件,强调理顺居民区组织架构,发挥党组织的领导核心作用,协调好居委会、业委会、物业公司等组织的关系。从规范民主决策、加强民主管理、完善民主监督、拓展民主载体等方面,对居委会自治的制度建设作了规范性要求,从加强队伍自治能力培训、减轻居委会负担、落实自治活动用房等方面作了保障性要求。同时,推动居(村)委会“直选”和“海选”比例,2010年分别达到84%和75%;推广听证会、协调会、评议会“三会”制度,由居民决策社区事务,协调社区成员之间的纠

纷、评议政府工作(为此,哈佛大学专门在卢湾区首设“三会”制度的社区,设置了一个案例教学点)。鼓励探索居民自治管理小组、“睦邻点”、“弄堂管理委员会”等一批民主载体,推广开展“居委会自治家园”创建活动,推动形成“用大多数人的办法解决大多数人的事情”的自治理念和方式。

在推进共治方面,要求街道履行“实施综合管理”的职责,处理好条块分工的问题,引导驻社区单位、社会组织、专业社会工作者、志愿者共同参与社区管理,统筹协调具有地域性、综合性特点并与社区居民生活密切相关的民生保障、市容环境、社区治安等工作。一些街道还成立社区委员会共治平台,以共同需求、共同利益、共同目标为纽带,积极开展议事、协商、评议、监督等工作,广聚民智民力,反映各方诉求。这样,居民自治、社区共治逐步在全市推广开来。

再次,关于“镇管社区”的探索。这件事是城镇化形势倒逼我们进行的。上海城市化进程加快后,产业向郊区转移,中心城区人口和来沪人员大量导入郊区,镇域面积也因区划调整不断扩大。2009年全市109个镇中,镇均面积超过50平方公里,其中有9个超过100平方公里。常住人口达到1300多万,约占全市人口的58%,人口城市化率达到89%;镇辖居委会会有1450多个,占到全市总量的40%。特别是在城郊结合部的大型住宅区不断建成,常住人口超过20万的镇已有16个。传统的农村镇村管理模式、基层政权的运作机制、乡镇不管购房入住居民的框框越来越不相适应,突出表现为管理力量薄弱,责重事多、力不从心。

其实,从20世纪90年代,浦东等区县对城乡结合部地区客观存在的社区,就已经进行了管理和服务的探索。一开始委托临近街道托



管,产生了很多矛盾,后来“八仙过海”,创造了各具特色的“镇管社区”,积累了经验,催生了新的基层社会管理的做法。在镇的现有行政架构下,对镇域范围内的城市化社区,逐步探索形成了三种并行的模式:一是“1+1+X”模式,就是在镇党委和镇政府分别设立社区党委和社区办(作为内设机构),通过这个社区办直接管理几十个居委会,也叫镇直接管理模式。二是“1+X+X”模式,“1”是指镇党委、镇政府,“X”是指若干个社区党组织和社区委员会,后面“X”就是社区党组织和社区委员会再去管若干个居委会。就是在一个镇下面,根据所辖居民区的分布,成立若干个居民区的社区党组织和社区委员会,作为中间管理层级,把居、村划分若干个单元实行管理服务,也叫划片管理模式。三是原来镇管居委会的传统管理模式。2011年市委经过调研,提出了指导性意见:镇域范围内建设的集中居住社区,要充分发挥镇建制的优势,一般不另设街道办事处,由镇政府承担社区管理的任务;对于面积大、人口多、管理任务重的特大型镇,可探索设置“中间层”和进行“扩权”的改革试点,根据面积、人口和地缘文化等要素,对所辖区域实行“分片管理”,建立社区党委、社区中心和社区委员会,实行“两块牌子、一套人马”合署办公,按照工作需要选优配强工作人员。特别强调重心下移,调整编制、警力,加强社区力量,提供更符合城市化进程的社区管理和服务。

最后,关于城市网格化管理。这是在街道层面的社区治理方式的实践探索。当时街镇(社区)管理中面临的突出问题是:管理队伍很庞大,但管理盲区很多,由于执法管理没有下到社区终端,条块各自为政,出现了“七八顶大盖帽管不住一顶破草帽”的现象。比如流动摊贩,他没有破坏治安,公安局不管;没破坏绿化,园林局管不着;属于无