

社区建设政策与法规

SHEQU JIANSHE ZHENGCE YU FAGUI

黄永红 主编



本书旨在帮助学生夯实政策法规基础、强化政策法规观念、形成政策法规运用能力、规范有关工作行为，具有以下特色：

- ▶ 遵循高职教育的特征和规律，根据社区专业学生就业岗位群的需要设置教学内容，注重教材的系统性和开放性，兼顾政策法规的变化性和时代性。
- ▶ 按照日常工作的实际需要确定政策法规的取、舍、详、略，突出教材的可操作性和实用性。
- ▶ 将教与学双边的大量活动贯穿教学过程，将各类练习、思考、案例分析等教学资源穿插其中，突出教材的自主性和指导性。



配电子课件



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



206480422

高职高专社区管理与服务专业规划教材

社区建设政策与法规

主 编 黄永红

副主编 蒋新红 王艳丽

参 编 何 静 汪万福

大连海洋大学



图书馆藏书



机械工业出版社

本教材遵循高职教育的特征和规律,根据社区管理与服务专业学生就业岗位群的需要,针对其服务对象的特殊性进行编写,主要体现以下特点:尊重教材对应的特殊内容,兼顾教材的系统性;根据社区管理与服务政策法规的变化性,突出教材的开放性、时代性;严格按照日常工作的实际需要确定政策法规的取、舍、详、略,突出教材的可操作性和实用性;教与学双边的大量活动贯穿教学过程,各类练习、思考、案例分析等教学资源穿插其中,突出了教材的自主性和指导性;主干内容之外的相关资料、前沿问题等栏目,提供社区建设发展领域的最新动态,增强教材的灵活性和新颖性,意在避免纸上谈兵、活跃教学气氛、激发学生思维。

本书可作为高职社区管理与服务及相关专业的教学用书,还可作为成人教育、函授、自学考试参考用书,也可供社区建设一线实际工作者参考阅读之用。

为方便教学,本书配备了电子课件等教学资源。凡选用本书作为教材的教师均可登录机械工业出版社教材服务网 www.cmpedu.com 免费下载。如有问题请致信 cmpgaozhi@sina.com,或致电 010-88379375 联系营销人员。

图书在版编目(CIP)数据

社区建设政策与法规/黄永红主编. —北京:机械工业出版社, 2011.8

高职高专社区管理与服务专业规划教材

ISBN 978-7-111-34479-7

I. ①社… II. ①黄… III. ①社区建设—政策—中国—高等职业教育—教材 ②社区建设—法规—中国—高等职业教育—教材 IV. ①D920.0

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 164988 号

机械工业出版社 (北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

策划编辑: 徐春涛 责任编辑: 徐春涛 安虹萱

封面设计: 张 静 责任印制: 乔 宇

三河市宏达印刷有限公司印刷

2011 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

184mm×260mm·13 印张·317 千字

0 001—3000 册

标准书号: ISBN 978-7-111-34479-7

定价: 25.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

电话服务

网络服务

社服务中心: (010) 88361066

门户网: <http://www.cmpbook.com>

销售一部: (010) 68326294

教材网: <http://www.cmpedu.com>

销售二部: (010) 88379649

读者购书热线: (010) 88379203

封面无防伪标均为盗版

并表示诚挚谢意。

本套教材不仅符合了高职学生的学习实际，也大量吸纳了当前社区建设工作的新成果。

高职高专社区管理与服务专业规划教材编审委员会

主任委员 黄永红

委员 王红阳 刘燕 张剑 杨珺

芮洋 赵淑兰 钟俊 徐静春

徐春涛（常务）

序 言

中共十六届六中全会以来,在全党全国上下努力构建社会主义和谐社会的形势下,社区建设被赋予了新的政治内涵、历史任务和时代特点。社区服务深入人心,和谐社区建设成效显著,农村社区建设全面推进。社区建设在中国社会转型、体制转轨、新的社会管理格局构建过程中的地位更加凸显,作用更加重要。随着社区建设的全面深入推进,对工作人员的专业素质要求也日益提高。教材是教学的重要依据,为了适应新形势下基层社区管理与服务专业人才培养需要,我们组织全国部分社区管理与服务专业教育单位有关专家、学者,编写了这套高职高专社区管理与服务专业规划教材。

这套教材内容涵盖了高职社区管理与服务专业主要基本技术课程和专业综合能力课程,准确定位人才培养目标,紧扣该专业人才核心能力,突出应用性、操作性、实践性、技术性,符合高等职业教育的基本规律和特征。

本套教材共9本,根据教材所对应课程的特点,分为两种模式进行编写:

(1)项目教材(5本)按照任务驱动、项目导向的特征进行编写。这5本教材是《社区服务》(王红阳主编,重庆青年职业技术学院)、《社会工作方法》(芮洋主编,重庆城市管理职业学院)、《社会调查方法》(赵淑兰主编,重庆城市管理职业学院)、《社区管理实务》(刘燕主编,长沙民政职业技术学院)、《民政工作》(徐静春主编,武汉民政职业学院)。

(2)改良型的理实结合教材(4本)在编写中,我们针对社区管理与服务专业对象的特殊性,深刻理解理论知识的“必需、够用”,准确把握社区管理与服务专业人才理论素养与操作技术需求之间的关系,最大限度地简化知识体系,提炼操作实务,凸显操作性、应用性和技术性,同时涉猎理论亮点,兼顾理论热点,化解理论难点,淡化理论色彩,意在把近期需要与长期发展有机结合,培养学生可持续发展能力。案例导入、相关资料等立体板块的设置,更是为构建理论知识简明平实,操作实务系统扎实的编写风格锦上添花。这4本教材是《社会学基础》(钟俊主编,武汉民政职业学院)、《社会保障基础》(张剑主编,中华女子学院山东分院)、《社会心理学基础》(杨珺主编,中华女子学院山东分院)、《社区建设政策与法规》(黄永红主编,重庆城市管理职业学院)。

本套教材不仅具有系统的知识体系,同时还根据编者理解,设计了教学环节相关要素,具体包括案例(文摘)导入、学习目标、要点提示、问题思考、学习重点及本章小结等,意在为教师的教学提供参考;各章之后所设计的各类练习题、案例分析等,目的在于方便学生自主学习;教材之后所配的电子课件等教学资源,目的在于适应现代教育教学的需要。

本套教材的编写得到了机械工业出版社有关领导的高度重视和大力支持;策划编辑徐春涛自始至终负责了教材编写的相关策划、推进、指导工作;重庆城市管理职业学院黄永红教授担任该套系列教材的主审,负责整套教材的人员组织协调、总体策划,方案确定、大纲审定、体例规范,编写风格拟厘及最终审稿工作;各位主编均为全国社区管理与服务专业教学单位的专家骨干,本着高度的责任感和事业心,为该套教材的撰写付出了艰辛的劳动,在此



一并表示诚挚谢意。

本套教材不仅针对了高职学生的学习实际，也大量吸纳了当前社区建设工作的新成果、新经验、新信息，既反映了社区建设的实践动态，也对社区建设管理与服务中的实际问题给予了回应，因此不仅可以作为高职社区管理与服务专业学生的专业教材，也可供社区建设一线实际工作者参考阅读之用。当然，限于编者水平和编写时间，不足之处在所难免，敬请业内同仁予以指正。

重庆城市管理职业学院 黄永红

前言

当前,党和国家高度重视社区建设工作。2006年,中共中央作出《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》;同年,国务院发布了《关于加强和改进社区服务的意见》。社区建设是和谐社会建设的重要组成部分,是践行科学发展观的重要方式,也是全面建设小康社会的重要途径。高职高专社区管理与服务专业,是顺应我国社会发展这一伟大历史走向、与社区建设发展趋势高度契合的特色专业。

“社区建设政策与法规”是社区管理与服务专业的重要基础课程。夯实政策法规基础、强化政策法规观念、形成政策法规运用能力、规范有关工作行为,是高职社区管理与服务专业学生必须具备的知识素养和思想品格、未来从业的必备基础,也是实现其可持续发展的必要条件。这是本教材编写的初衷,也是本教材编写的目的。

遵循高职教育的特征和规律,根据社区管理与服务专业学生就业岗位群的需要,针对其服务对象的特殊性,本教材主要体现了以下几个特点:尊重教材对应的特殊内容,兼顾教材的系统性;根据社区管理与服务政策法规的变化性,突出教材的开放性、时代性;严格按照日常工作的实际需要确定政策法规的取、舍、详、略,突出教材的可操作性和实用性;教与学双边的大量活动贯穿教学过程,各类练习、思考、案例分析等教学资源穿插其中,突出了教材的自主性和指导性;主干内容之外的相关资料、前沿问题等栏目,提供社区建设发展领域的最新动态,增强教材的灵活性和新颖性,意在避免纸上谈兵、活跃教学气氛、激发学生思维。

黄永红教授担任本书主编,负责全书的总纂及终审定稿工作。具体编写分工如下:第一章至第三章由黄永红(重庆城市管理职业学院教授)编写,第四章和第五章由蒋新红(重庆城市管理职业学院副教授)编写,第六章和第七章由王艳丽(珠海城市职业技术学院高级讲师)编写,第八章由何静(重庆城市管理职业学院讲师)编写,第九章由汪万福(重庆城市管理职业学院讲师)编写。

本书不仅针对高职学生的学习实际,也全面、及时地吸纳了当前社区建设领域最新的政策法规,对社区建设中的实际问题给予了回应。因此,它不仅适合高职学生使用,还可作为成人教育、函授、自学考试及在职人员自学参考用书,也可供社区建设一线实际工作者参考阅读之用。

本书借鉴了相关社科领域的最新研究成果,引用了相关部门的统计数据,得到了机械工业出版社有关领导的高度重视和大力支持,在此一并表示诚挚谢意。

由于编者水平和编写时间所限,书中尚存不足之处有待完善,敬候各位业内同仁和各方专家指正。

编者

教材学习引导

本教材按照教辅合一的模式构建，将主教材与教学指导、学习参考等融为一体，为学生提供更加便捷的通道。具体构成如下：

案例（或文摘）导入：设置于每一章教材正文之前，提示本章内容，引发学生兴趣。

学习目标：分解为知识目标、能力目标和素质目标，设置于每一章教材之前。

基本概念：设置于每一章学习目标之后。

要点提示：对教材的重点问题进行提示和归纳，起到强化和提示作用。

问题思考：对教材所涉及的重要问题提出思考，引起学生注意。

相关资料：包括教材涉及的人物、著作、案例、文件等背景资料介绍。

本章小结：对每一章内容进行概括总结，方便学生在学习本章之前的预习和学习之后的回顾归纳，达到巩固学习效果的目的。

学习重点：与本章小结一并设置，为学生提供了本章的重点内容，便于学生理解和掌握。

前沿问题：本章内容中所涉及领域的新的动态、趋势，尚未解决的前沿问题、争议性问题等，目的在于拓展思维空间，培养学生可持续发展能力。

能力训练：设置于章节内容之中，通过学生的实践活动，实现能力提高。

练习思考：设置于每一章教材之后，以便学生巩固和检验所学知识。

目 录

序言

前言

教材学习引导

第一章 社区建设政策与法规概述 1

第一节 政策与法规 2

第二节 社区建设政策与法规 7

第二章 社区建设的总政策及基本政策 15

第一节 社区建设的总政策 16

第二节 当前社区建设的基本政策 21

第三章 社区建设相关组织法规 33

第一节 有关城市街道办事处组织法规 34

第二节 城市居民委员会组织法 37

第三节 物业管理条例有关组织问题的规定 43

第四节 社会组织的管理法规 48

第五节 村民委员会组织法 53

第四章 社区服务的政策法规 66

第一节 社区服务概述 67

第二节 当前社区服务的政策法规 74

第五章 社区社会保障的政策法规 86

第一节 社会保障概述 87

第二节 当前社会公共福利与

社会救助政策法规 89

第三节 当前社会保险政策法规 95

第四节 涉军优待、抚恤、安置的政策法规 104

第六章 社区人民调解的政策法规 114

第一节 人民调解概述 115

第二节 人民调解常用的其他相关法律 121

第七章 社区社会治安的政策法规 144

第一节 社区社会治安概述 145

第二节 治安管理处罚法 148

第三节 刑法 151

第四节 社区矫正的政策法规 156

第八章 社区社会事业的政策法规 162

第一节 社区卫生的政策法规 163

第二节 社区环境保护的政策法规 171

第三节 社区文化事业相关政策法规 177

第九章 农村社区建设政策法规 183

第一节 社会主义新农村建设 184

第二节 关于农村社区建设的方针政策 190

参考文献 197

编 者

第一章

社区建设政策与法规概述

知识目标

了解政策、政策的类别，法规、法律部门；理解政策与法规的区别、联系；掌握社区建设政策与法规的特点以及适用范围。

能力目标

能正确运用社区建设政策与法规解决实际问题。

素质目标

理解“政策和策略是党的生命”的含义，树立社区建设工作有法必依的意识。

基本概念

政策 法规 法律部门 社区建设 社区建设政策与法规

案例导入

重庆某社区的物业管理公司里人声喧闹，业主老黄、老张与物业服务人员发生激烈争执。业主老黄装修时交了 2000 元的保证金，原来说好装修完三个月就退还。三个月到了，老黄去退钱，物业管理公司却说要先检查装修是否存在质量问题，还要问问相邻业主的反应，这些问题都没有，再退保证金 1000 元，以后再退 1000 元。老黄认为物业管理公司的说法与当初不一致，非常生气，于是双方争执起来。

老张家住三楼，阳台和房间与楼房的平台相连，老张把阳台和房间都装上了防盗网，结果有一天还是被偷盗了。老张认为自己天天交物业管理费，物业管理公司应该负责小区的安全，装了防盗网，又有保安的巡逻，就不该发生被盗事情。于是要求物业管理公司给个说法，给予赔偿。物业管理公司称自己尽到了保卫的职责，拒绝赔偿。一气之下，老张决定一年都不交物业管理费。

今天，小区物业管理公司约请几位业主商议，特请居委会参与协调，希望能解决问题。但大家各执一词，要求差距很大，不仅达不成协议，而且吵得不可开交。

保证金该怎样退；居民被盗，物业管理公司有没有责任、该不该赔偿等问题究竟是谁说



了算？是物业管理公司、居委会，还是业主自己？这些问题在与社区建设相关的政策法规中都有规定，居委会和物业管理公司以及业主要解决类似问题都必须以相关的社区建设方面的政策、法规为依据，不能各取所需，随心所欲。

随着城市化进程的不断推进和深入，城乡社区建设工作地位日益凸显，而社区建设政策与法规是社区建设工作的重要依据。按照从普遍到特殊、从抽象到具体的思维顺序，我们首先要明白政策及法规相关的基本知识，然后再深入掌握社区建设的各部分具体的政策与法规。

第一节 政策与法规

一、什么是政策

(一) 政策的含义

要点提示

政策是国家、政党或其他组织，为实现一定历史时期的任务或达成某个组织目标，而制定的行动纲领、行动路线和行动准则。

政策具体体现为规划、规定、措施和办法。各类各级组织的政策表述常常形成决议、指示、报告、意见、领导讲话等文件。例如，2010年中共中央所发出的第一号文件（中发[2010]1号）——《中共中央、国务院关于加大统筹城乡发展力度、进一步夯实农业农村发展基础的若干意见》，就是党和国家当时对农业、农村、农民方面的政策。



相关资料

中共中央为推动农村的改革和发展，解决好我国的三农问题——农业、农村、农民问题，在1982~1986年，连续5年以中共中央一号文件颁发对三农问题的政策，取得了良好的政策效果。事隔18年之后，在全面建设小康社会的历史新阶段，针对三农问题的新特点，为进一步推动农村的改革与发展，从2004年开始，直至2010年，连续7年，中共中央又以中共中央一号文件，颁行对三农问题的政策，形成了第二个“中央一号文件”系列，政策效果正在显现。

（资料来源：祝果毅，夏正平，徐治平. 中国三农问题与社会主义新农村建设[M]. 北京：中央文献出版社，2006.）

政策是国家、政党或其他组织应对形势和任务所推出的问题解决办法，核心内容是其领导集团的策略和意图。因此，在政治性质上，政策体现的是国家意志、阶级阶层意志，社会群体或某团体的意志，在某种情况下带有阶级性。政策是各类各级组织在某一时期实际行动的出发点和归宿。在正确思想理论的指导下，一切从实际出发，实事求是，制定和实施正确的政策，是党和国家各项事业走向胜利取得成功的重要保证。正因为如此，毛泽东曾经谆谆告诫说：“政策和策略是党的生命，各级领导同志务必注意，万万不可粗心大意。”



（二）政策的类别

依据不同的分类标准可以划分出政策的不同类别。

（1）以制定政策的主体为分类标准，可以把政策划分为政党政策（如中国共产党制定的政策）、国家权力机关（在我国是各级人民代表大会及其常务委员会）政策、国家行政机关（在我国是国务院、地方各级人民政府及其部门）政策和其他组织（如企业、事业单位）制定的政策。本书所阐述的社区建设政策，涉及的是政党政策、国家权力机关政策、国家行政机关政策。

（2）以政策覆盖地域的大小为分类标准，可以把政策划分为中央国家政策、地方政策和单位政策。本书所阐述的社区建设政策，涉及的是中央国家政策和部分地方政策。

（3）以政策所居层级的高低为分类标准，可以把政策划分为总政策、基本政策和具体政策。层级低的政策（如具体政策），应当服从和贯彻层级高的政策（如总政策、基本政策），或不违背层级高的政策。本书所阐述的社区建设政策，涉及这里划分的三类政策。

（4）以政策作用的社会生活领域为分类标准，可以把政策划分为政治政策、经济政策、文化政策和社会政策。如果进一步细分，则政治政策又可以再划分为外交政策、国防政策、体制改革政策、港澳台政策和民族宗教政策等；经济政策又可以再划分为产业政策、能源政策、财政金融政策、技术创新政策和环境保护政策等；文化政策又可以再划分为教育政策、科技政策和文艺政策等；社会政策又可以再划分为社会保障政策、劳动就业政策、人口与计划生育政策和治安管理政策等。本书所阐述的社区建设政策，几乎涉及这里划分的各类政策。

除上述政策分类外，还可以运用其他标准对政策进行其他分类。



问题思考

我们常常运用哪些标准对政策进行分类呢？

运用多个标准对政策进行分类，使我们能够从多方面认识政策，有助于全面深入地把握政策的内容和精神，有利于执行好政策。有些政策，特别是中央、国家的大政方针，是综合性的政策，如《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，就是当前一个时期政治政策、经济政策、文化政策以及社会政策的综合，这就更需要我们从多个角度去解读、从各个方面去把握，以避免理解上的片面性和执行上的偏差。

二、什么是法规

（一）法规的含义

要点提示

法规是国家机关在其职权范围内所制定的要求人们普遍遵守的行为规则的文件。

在我国，法规是指由拥有立法权的国家权力机关（如全国人民代表大会及其常务委员会、省市人民代表大会）、国家行政机关（如国务院及其部门、省市人民政府）和国家司法机关（如最高人民法院）所制定的宪法、法律、法令、条例、规章、章程和司法解释等法



律文件的总称。

由于各种国家机关的立法权限不同,它们所制定的法规的效力也就不同。在各种法规中,宪法具有最高法律效力。宪法以外的其他法律,其效力仅次于宪法。行政法规以宪法和法律为依据,不得与其相抵触。地方性法规仅对本地区具有法律效力,并且不得与宪法、法律及全国性行政法规相抵触。

本书所阐述的社区建设的法规,涉及宪法、有关法律、有关全国性行政法规和部分有关的具有代表性的地方法规。



能力训练

查阅家乡所在的省(市、区)所颁布的地方法规,收集相关文本。

法规是法的文字表述形式,法是法规的实质内容。法是长期反复适用于社会生活的行为准则,适用于社会生活中同类性质的人和事,调整其利益关系。法的推行,目的在于明确社会成员及组织的权利义务,正确处理相互关系,规范彼此行为。因此,自古以来,法都是人类维系社会稳定秩序的不可或缺的基本手段。在世界各国的语源中,法都有“公平”、“正直”、“正义”等含义。在我国正成为社会主义法治国家的今天,有法可依、有法必依、违法必究,是对任何社会成员和社会组织的基本要求,也是我们进行社区建设的工作指导方针。

(二) 法律部门

1. 法律部门的含义

要点提示

法律规范的分类称为法律部门。

以调整的对象和调整的方法为标准进行分类,调整同一类对象并采用同一类调整方法的法律规范的总和,就构成一个法律部门。所谓调整的对象,是指法律规范所调整的社会关系;所谓调整的方法,是指调整这些社会关系时所使用的原则、方式和手段。在我国,法律部门在实体法方面大致有宪法、行政法、民法、刑法、组织法、经济法和劳动法;在程序法方面有行政诉讼法、民事诉讼法和刑事诉讼法。

2. 社区建设所涉及的法律部门

社区建设几乎涉及上述所有的法律部门,其中关系密切的法律部门主要有如下一些。

(1) 宪法 我国于1954年制定了《中华人民共和国宪法》,1975年、1978年和1982年作了整体修订。1988年、1993年、1999年和2004年又四次对1982年宪法的个别条款作了修改和补充。宪法是国家的根本法,规定了我国的社会制度、国家制度、国家机构和公民的基本权利义务等。宪法在我国的法律体系中具有最高的权威和最大的效力,是制定其他法律依据。任何法规均不得违反宪法,任何社会成员和社会组织均不得违反宪法。除宪法外,还有若干对国家机构、社会团体的组织权限及活动方式,各类公民的具体权利义务等根本性问题作出规定,实际上起着宪法作用的法律,跟宪法一道被称做宪法性法律,如地方各级人民代表大会和人民政府组织法、村民委员会组织法、居民委员会组织法、选举法、人民代表



大会代表法、老年人权益保障法、妇女权益保障法和未成年人权益保护法等。

(2) 行政法 行政法是有关国家行政机关管理活动的法律规范的总称。行政法主要包括关于国家行政机关的组织、任务、权限的法律规定,关于行政活动的原则、方式、方法、程序的法律规定,关于行政处罚、行政复议、行政诉讼的法律规定,关于对行政机关进行监督的法律制度,如行政许可法、行政处罚法、义务教育法、治安管理处罚条例和食品卫生法等。

(3) 民法 民法是调整平等主体之间的财产关系和人身关系的法律规范的总称。民法所调整的公民、法人之间的法律关系是平等的,而非行政管理与被管理、国家指令司法判决与公民法人服从之类的法律关系。民法通则、物权法、婚姻法、继承法、收养法等都属于民法部门。

(4) 经济法 经济法是调整具有社会性全局性的需要,由国家干预的经济关系的法律规范的总称。在我国,经济法是领导经济、组织经济、调控经济和宏观管理经济的法律手段。公司法、保险法、反不正当竞争法、消费者权益保护法、环境保护法、土地管理法、城市房地产管理法和个人所得税法等,都属于经济法部门。

(5) 刑法 刑法是规定犯罪、刑事责任及刑罚的法律规范的总称。《中华人民共和国刑法》是我国的刑法典——经过系统整理、确立了一定体系、内容较为完整、具有普遍效力的集中规定犯罪和刑罚的法律。刑法中的刑罚,是审判机关对犯罪分子施用的严厉的国家强制方法。刑罚的内容为剥夺犯罪分子的某种权利,包括财产权、政治权、人身自由权,乃至生命权。刑法部门还包括单行刑法,如《全国人大常委会关于禁毒的决定》,还包括附属刑法,如经济法律、行政法律中涉及犯罪与刑罚的规定。



问题思考

我国法律体系中主要有哪些法律部门?

三、政策与法规的关系

(一) 政策与法规的相同点

(1) 从产生的基础看 政策与法规都是国家、政党等社会组织,运用合法权力,经过正式程序而制定颁行的。两者的产生,是社会经济基础作用于社会上层建筑的结果。

(2) 从所起作用看 政策与法规都对有关成员和组织机构的生活行为、关系行为、工作行为作出规定、提出要求、给予导向、加以约束,使之取道一定的轨道、取向一定的方向、达成一定的目标。

(3) 从具有的性质看 政策与法规都是社会规范,具有社会性、公众性,具有党性、阶级性或全民性。两者都是国家、政党和其他组织应对解决社会问题的手段,也是谋求生存发展、治理社会、保障民生和稳定国家的工具。

(二) 政策与法规的相异点

(1) 两者制定的组织程序不同 法规只能由法定拥有立法权的国家机关来制定,制定必



须严格按照法定程序进行,制定完成必须以国家的名义在法定范围公布实施。政策制定的主体则是多元的,所谓“政出多门”,不一定是法定的。政策制定的程序有一定的规矩,但可繁可简,公布实施是以制定主体的名义,不一定是国家的名义,范围可大可小。

(2) 两者的表述形式不同 法规必须按法定形式表述,形成宪法、法律、规章、司法解释等规范性法律文件。政策则以决议、纲领、宣言、通知、意见和纪要等形式来表述。

(3) 两者的实施方式不同 法规的实施以国家强制力作为后盾,要求有法必依、法出必行,破坏法规实施将触犯法律,视其情节会遭到行政机关、法院,乃至军队所拥有的国家强制力的惩处。政策的实施,则主要依靠党和政府的号召力、感召力和引导力,妨碍政策实施,在尚未触犯法律的情况下,只会遭到党纪、政纪或其他组织纪律的处理。

(4) 两者的稳定性不同 在一般情况下,法规的稳定性要大于政策,政策的灵活性要大于法规。法规一旦颁行,不经法定程序予以废除则不会中止执行,未经法定程序予以修订则必须按原款执行。法规的时间效力有明确的法定起止点,不能妄断。修订和废止法规,必须经由法定拥有相应立法权的国家机关,而不能是不在此列的其他国家机关和任何政党或组织。法规的权威性体现在它的稳定性之中。虽然政策的出台和终止也讲求严肃郑重,但政策的修订跟政策的制定一样,程序简单或手续简便,这使得政策应对常变常新的局势能够做到及时迅速,所谓“以变应变”。政策的时间效力,普遍按“依照新政策不依照旧政策”的惯例处理,可以不需要特别地申明。政策的灵活性有利于保持政策的有效性。

(三) 政策与法规间的联系

(1) 两者相互补益 政策与法规同为行为规范,都是用以治理社会的手段和工具,政策的灵活性和法规的稳定性相结合,才能更好地适应社会的发展变化。具有灵活性的政策,能够避免法规制定程序繁复而应对不便的不足,便于快速反应,抓住良机,解决社会问题。具有稳定性的法规,能够限制或纠正政策制定中可能发生的随意性倾向,避免政策朝令夕改引发新的社会问题,不因政策的灵活过度而造成社会局面的动荡不安。

(2) 两者相互转化 在一定的条件下,政策所蕴含的行为规范,经过立法程序,可以转化为法律规范。转化的必要条件,一是政策所针对的社会问题或社会关系,已经是反复出现的普遍社会现象,带有全局性而非个别性,带有必发性而非偶发性,需要有稳定的行为规范长久多次对其解决或调整;二是此前的相关政策,已有实践检验证明其正确性和成熟性,而政策的推行,本身又需要获得更大的权威性和稳定性;三是国家决策层、参政议政群体或立法机关对转化条件的出现及转化的必要性已达成共识。当这些必要条件具备时,政策转化为法规,就会是顺理成章的了。当作为上位法的法规已经出台,但作为下位法的实施条例尚未形成的时候,如果形势或工作需要,政策制定者按照法规的立法精神或法律规范,在局部范围制定政策先试先行,便可以看做是法规向政策的转化。



问题思考

政策转化为法规需要哪些条件?



(四) 正确把握政策与法规的关系

(1) 法规是法制社会规范一切社会关系的依据,法制社会必须依法办事。法规是国家立法机关在其职权范围内所制定的要求人们普遍遵守的行为规则的文件,是经过规范的程序所制定和颁布的规范文本,在现代社会,应当是规范一切社会关系和行为的依据。

(2) 政策是国家、政党或其他社会组织的行动导向。政策是国家、政党或其他组织,为实现一定历史时期的任务或达成某个组织目标,而制定的行动纲领、行动路线和行动准则。它是国家、政党或其他组织实现组织目的的行动导向,是一定时期人们行动需要遵循的路线。

(3) 正确把握政策与法规的关系,要防止和纠正重政策、轻法规倾向。我国个别地区存在着重政策、轻法规的问题。究其原因,一是延续两千多年的封建专制社会“人治”制度传统的遗存。二是这些地区曾经长期对立法工作重视不够、抓得不紧,形成法规空白,在不少领域陷入“无法可依”的尴尬局面,只得以出台较为便当的政策代替法规推动工作施行治理,导致了“政策大于法规”的错误认识和错误行为。三是我国当前正处在由传统农业社会转型为现代工业信息社会的急剧社会变迁时期,新的社会群体、社会关系和社会问题难以避免地出现。

当今我国的经济和社会正在突飞猛进,全面建设小康社会正在有序推进,这要求在治国方式上要大力发展人民民主,彻底摒弃人治,扎实推进法治,努力实现中共中央所提出的“依法治国,建设社会主义法治国家”的目标。在此形势要求下,我们一定要弄清什么是政策,什么是法规,两者的相同点、相异点及联系,学以致用,正确把握两者关系,以搞好社区建设。



问题思考

“政策大于法规”有什么不对呢?

第二节 社区建设政策与法规

一、社区建设政策与法规概述

(一) 社区建设政策与法规的含义

社区建设政策与法规有两种含义:一是字面上的含义,二是概念上的含义。

1. 社区建设政策与法规的字面含义

社区建设政策与法规,从字面上来理解,就是社区建设的政策和社区建设的法规。

2. 社区建设政策与法规的概念含义

社区建设是指在党和政府领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展,不断提高社区成员生活水平



和生活质量的过程。如果把社区建设政策与法规作为一个概念整体来理解,那么我们可以进行如此界定:

要点提示

社区建设政策与法规是我国执政党和人民政府为推进社区建设所制定的政策措施和法律规范的总和。

(二) 社区建设政策与法规的分类

社区建设政策与法规由一系列规范性文件构成,无论是政策性文件还是法规性文件,都可以归为两大类:一类是社区建设基本政策法规,另一类是社区建设相关政策法规。

1. 社区建设基本政策法规

社区建设基本政策法规,是指直接关系社区建设和专门为社区建设制定的政策法规,如《城市居民委员会组织法》等关于社区组织的政策法规、《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》等社区建设基本纲要的政策法规、《未成年人权益保护法》等关于社区成员权利的政策法规和国务院 14 部委《关于加快发展社区服务业的意见》等社区建设具体措施的政策法规等。

2. 社区建设相关政策法规

社区建设相关政策法规,是指非为社区建设专门制定但内容关涉社区建设事项的其他方面的政策法规,如《婚姻法》、《继承法》、《物权法》等关涉社区成员人身关系、财产关系的政策法规和《环境保护法》、《治安管理处罚法》、《物业管理条例》等关涉社区建设事项的政策法规等。

以上两大类政策法规,共同构成社区建设政策与法规,其划分只是粗略的,两者界线不是也无须截然分明。

(三) 社区建设政策与法规的定位

社区建设政策与法规,是有关推进社区建设规范性文件的总和,具有作为一个学科总括性概念的显著的综合性与整体性。

(1) 从政策分类的角度看 社区建设政策与法规中的政策性文件,不能归于某个单一的政策类别,而是包含多个主体所制定的政策,既包括总政策、基本政策,又包括具体政策;既包括政治政策、经济政策,又包括文化政策、社会政策。

(2) 从法律部门的角度看 社区建设政策与法规中的法规性文件,不属于某个单一的法律部门,而是包含多个立法权限层级上的国家机关所制定的法规,既包括实体法,又包括程序法;既包括宪法、行政法、刑法,又包括民法、经济法。

(3) 从概念整体上看 社区建设政策与法规,是一个包括政策和法规的规范性文件的系列,同时,其所有的构成单元,都对准一个共同的规范对象——社区建设。



问题思考

我们为什么要弄清社区建设政策与法规的定位?