

山东城市社区建设

An aerial photograph of a large urban park in Jinan, China. In the center is a prominent blue sculpture of two interlocking rings. The park features green lawns, winding paths, and several smaller fountains. In the background, a dense city skyline with various high-rise buildings is visible under a clear sky.

山东省民政厅
中共山东省委政策研究室

山东城市建设

山东省民政厅 编
中共山东省委政策研究室

中国出版社

2000 · 12 · 济南

图书在版编目(CIP)数据

山东城市社区建设/山东省民政厅,中共山东省委政策研究室
编.——北京:中国出版社,2000.12

ISBN 7-80146-414-1

I. 山... II. 山... III. 城市-社区-建设-山东省
IV. D675.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 55433 号

书 名:山东城市社区建设

编 者:山东省民政厅 中共山东省委政策研究室
责任编辑:周 葵

出版发行:中国出版社 邮政编码:100032
通联方法:北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话:66051713 电传:66030951
经 销:各地新华书店

印刷装订:济南市市中印刷四厂
开本印张:14.25 印张 大 32K
字 数:360 千字
版 次:2000 年 12 月第一版
印 次:2000 年 12 月第一次印刷
印 数:1-5,000 册

书 号:ISBN7-80146-414-1/Z.181
定 价:25.00 元

(凡中国出版社图书有缺漏页、残破等质量问题,本社负责调换)

积极探索城市社区建设(代序)

中共山东省委副书记 陈建国

随着社会主义市场经济的发展,社区在加强城市管理、服务市民生活、促进社会进步等方面的作用越来越大。许多地方的实践证明,通过加强社区建设,能够有效地提高城市管理水平,提高城市的服务保障能力,提高居民的道德文化素质和整个城市的文明程度,保持城市社会的稳定。

摆在我们面前的一个重大课题

城市社区建设是随着城市化进程的加快和城市经济社会的发展而逐步萌生、起步的。进入 90 年代后,随着我国改革开放的深入和社会主义市场经济的发展,传统体制下以行政管理为主、条块分割的城市基层管理体制和管理方式,已越来越不适应城市经济和社会发展的要求,使城市基层面临的大量矛盾和居民急需解决的许多难点、热点问题无法得到有效的解决。正是在这种背景下,一些基层组织从满足群众日常生活需要入手,开始搞以便民利民为主要内容的社区服务。随着居民需求的不断扩大,基层组织的服务范围也不断拓宽,与居民生活质量密切相关的教育、文化、医疗、治安、环境等公益性事务逐渐纳入社区服务的范畴。但到目前为止,大部分城市基层组织仍停留在社区服务的阶段,还没有开展起真正意义上的社区建设。因此,加强社区建设的任务,已突出地摆到了我们面前。

加强城市社区建设,顺应了新形势下城市基层管理的要求,具有客观必然性。改革开放以来,随着政府职能转换、企业社会职能的剥离和居民对生活质量要求的提高,“单位人”越来越多地变成

“社会人”而进入了社区；大量与居民相关的公益性事务，政府“不管”、企业剥离，都要靠社区来解决，这就要求城市基层管理由过去传统的以条块分割为主的行政管理，转向以街道、居委会为依托的社区管理，使城市社区成为全部城市工作的基础和重要载体。

加强城市社区建设，能够有效地实现社区资源的合理配置。城市社区蕴藏着很大的资源潜力。但长期以来，受传统体制的束缚和影响，城市中诸多资源的配置局限于特定群体，而没有面向社会来进行综合利用。比如，山东省约 1/3 的企业建有学校、幼儿园、医院，大多只面向本企业职工和家属，仅这三项每年开支达几亿元，而运营效益却很差。通过建设新型的社区，可以实现资源布局的有效调整和合理配置，推动资源利用的社会化、市场化。

加强城市社区建设，能够提高城市管理水平，加快城市化和现代化进程。城市化和现代化，是推动我国经济健康快速增长的重要动力。目前，我国城市化水平只有 30%，低于世界平均城市化水平近 20 个百分点；我国城市管理的现代化水平也比较低，与发达国家的差距很大。尽快提高我国的城市化和现代化水平，很重要的是要充分发挥现有中小城市的潜力。改革开放 20 年来，我国“撤县改市”建立的中小城市数量迅速增多，但城市的基础设施和各方面的功能还不完善，大多数新兴的小城市和中等城市新扩展的城区，还延续着农村乡镇管理的体制和方式，很不适应现代城市管理的要求，制约着城市化和现代化的进程。而加强社区建设不失为解决这一问题的的重要途径。一方面，社区建设的加强能提高干部群众的城市意识，更好地树立城市观念；另一方面，将理顺城市管理关系，充分发挥街道办事处、居委会在城市管理和现代化建设中的作用，解决基层存在的大量遗留问题。城市化进程越是加快，加强社区建设就显得越迫切。

加强城市社区建设，有利于加强基层民主政治建设和社会主义精神文明建设。社区是居民集中的地方，在加强社区建设的过

程中,通过不断加强基层组织建设和完善居民自治组织,可以保证居民充分行使自己的民主权利,更好地参政议政,真正实现居民群众当家做主。居民群众积极参政议政有利于强化居民群众的思想道德文化建设,同时也有利于建立居民群众自我参与、自我教育、自我管理、自主创建的机制,把社会主义精神文明建设的各项任务落到基层,落到实处。加强城市社区建设,使城市大量实际问题解决在基层,有利于促进城市社会的稳定。近年来,由于体制变动、利益格局调整、经济形势变化以及人们价值取向多样化等原因,城市中出现了诸如社会治安混乱、干群矛盾突出等棘手问题。在这些新情况、新问题面前,过去的那套城市基层管理方式已经远远不能适应新的要求,必须代之以社区为依托的新的管理、保障、服务方式,这样才能有效地把各种矛盾和问题解决在基层,解决在萌芽状态,使社会稳定具备扎实的基础。

抓住重点,寻求突破

社区建设是一项复杂的系统工程,必须抓住重点,在一些关键性问题上寻求突破。

努力推进城市社区服务向更广泛的领域和更高的层次发展。一是继续拓展服务领域,大力发展各种便民利民服务项目。优先办好对老年人、残疾人、优抚对象、社会贫困人群的各种服务项目,同时坚持面向全体居民群众的生活需要,积极兴办各种便民利民项目,特别要注意发现居民群众生活方式变化所形成的新的服务需求,最大限度地给以满足,并把服务同安置下岗职工结合起来,使人民群众从发展社区服务中得到便利和实惠。二是走社会化、实体化、产业化的社区服务发展路子。在社区服务的兴办方式上,改变过去靠政府组织兴办事业单位的老办法,积极兴办各种所有制形式的社区服务组织,特别是重视发展居民自办的股份合作制服务企业,以及下岗职工自谋职业兴办的个体私营企业,创造更多的就业岗位,增强服务业发展的内在活力。在服务领域方面,积极

向各类新兴的第三产业拓展,不断形成新的经济增长点和就业渠道。三是走服务设施共建、社区资源共享的路子,解决好硬件投入的难题。主要是引导企业把已有的一些服务性设施,由封闭转为向社会开放,由开放发展到与社会联办,再过渡到以社会兴办为主,形成社区服务业资源共享、加快发展的良性机制。这件事办好了,既可以解决社区服务设施不足的问题,又可以防止重复建设、增加基层负担,还可以推动企事业单位改革的深化。

积极进行社区管理体制的改革,理顺条块关系,完善社区功能。这方面的改革目标应是探索建立“两级政府、三级管理、四级落实”的城市管理体制。其一,实行管理权限下放,增加街道办事处综合管理的职能。根据社区建设和管理的需要,在旧城改造、环境保护、卫生保洁、园林绿化、劳动用工、文化卫生管理等方面,要尽可能向街道下放权力,赋予城镇街道多方面的综合协调管理职能。其二,对条条垂直管理的有关部门,要实行双重领导。其三,根据法律和上级授权,赋予街道综合执法权。可以通过建立街道一级的城市管理综合执法队,解决目前存在的“有权的看不见,看见的无权管”的现象。其四,逐步实行政企、政事、政社分开,探索新的社区工作运行机制。对纯粹的企业行为,由企业来承担,与行政机构分开,实行有偿服务;对社会职能和半行政性的服务行为,逐步从行政管理职能中分离出来,改由社会组织或中介组织承担;对行政机关直接办的经济实体,实行政企分开,推向市场,由直接管理改为间接管理,逐步形成“小政府、大社会”的管理框架和运行机制。

根据城市基层民主政治建设的新要求,正确指导街道、居委会的组织建设和干部队伍建设。街道、居委会的组织建设及其干部队伍建设,要适应社会主义民主政治建设的趋势和有关法律法规政策的要求,对社区建设进行新的定位。在街道和居委会组织建设上,首先,对一些新兴小城市和大中城市新开发扩展的城区,尽快搞好

“撤镇改街”和解决居委会“空白点”的工作。对规模不合理的街道和居委会区划,进行适当调整。其次,进一步改进居委会组织的选举产生、工作运行和监督方式,大力提倡政务公开和民主议事活动。第三,完善社区财力机制,不断改善街道和居委会组织开展工作的物质条件。在街道和居委会干部队伍建设上,街道这个层次应根据社区建设的新要求,围绕提高素质和优化结构,结合党政机构机构改革,注意从市、区机关中选一批优秀干部充实街道基层,并重视从大中专毕业生和下岗职工中选用优秀人才,加强社区工作队伍;在居委会这个层次,要克服目前实践中存在的两个倾向:一是居委会干部“官员化”,即由上级机关直接选派,这样做虽然干部素质可能有所提高,但与居委会组织法的规定相悖;一是自治组织干部配备“排他化”,即片面强调自治组织干部只能内部产生,结果无法解决居委会干部老化和文化素质低等突出问题。

根据不同城市、不同城区的特点,探索各具特色的社区发展模式。城市之间、城区之间以至各类居民区之间情况千差万别,在社区发展模式上不应整齐划一,搞“一刀切”。对老城区的街道和居民区,大体上可以借鉴青岛等城市的成功经验。对新开发的城市居民区,应从恰当处理居委会与物业管理公司之间的关系入手,形成一种新型社区管理格局。对一些新兴小城市和由郊区村镇扩展而成的居民区,可通过“镇改街”、“村改居”,努力创建新的城市社区模式。特别是“村改居”,应突出解决好由封闭型向开放型、由农村管理向城市管理的转变问题,从而形成一种经济上背靠原来的集体实力,政治上紧紧依靠党组织领导,管理上实行面向全体居民的民主自治的新格局。还有一种具有特殊性的社区,即以大型工矿企业为依托的城市居民区,需要认真做好政企共建新型社区这篇文章,通过企业后勤服务改革、社区设施资源双向开放和共享,以形成自己的社区建设特色。

(《人民日报》一九九九年十二月二十三日)

目 录

积极探索城市社区建设(代序) …… 中共山东省委副书记陈建国(1)

综 合 篇

省委书记吴官正同志对街道、社区党建和社区建设工作的

批示…………… (3)

省委书记吴官正同志谈我省城市化进程问题…………… (4)

民政部多吉才让部长在青岛市社区建设工作会议上的讲话…………… (5)

民政部李宝库副部长在山东省加强城市基层基础工作暨社

区建设经验交流会上的讲话 …………… (13)

省委副书记陈建国同志在全省加强城市基层基础工作暨社

区建设经验交流会上的讲话 …………… (19)

省委副书记陈建国同志在全省街道、社区党建工作会议上

的讲话 …………… (27)

省委副书记吴爱英同志在全省城市社区卫生服务座谈会上

的讲话 …………… (39)

省委常委济南市委书记孙淑义同志在济南市社区建设工

作会议上的讲话 …………… (46)

省委常委青岛市委书记张惠来同志谈加强社区建设 …………… (56)

省委常委组织部长姜大明同志在全省街道、社区党建工作

会议结束时的讲话	(62)
林廷生副省长在全省发展社区服务推进再就业工程经验交流 会上的讲话	(68)
中共山东省委 山东省人民政府关于加强城市社区建设 的意见(1999年7月15日)	(74)
中共山东省委关于进一步加强和改进街道、社区党建工作 的意见(2000年7月4日)	(81)

探 索 篇

一个关系到城市社会重构的重要问题——关于我省城市社区

建设的调查思考与建议 中共山东省委政策研究室(93)

关于重视总结推广青岛市经验加强全省城市社区建设的调研报告

..... 中共山东省委政研室、省府调研室、省民政厅联合调查组(105)

关于山东省青岛市社区建设情况的调查

..... 民政部基层政权司赴青岛社区建设调研组(120)

加快社区服务发展步伐 积极推进再就业工程

..... 山东省民政厅厅长 乔凤海(129)

搞好社区建设是加强城市基层政权建设的必由之路

..... 山东省民政厅副厅长 李 森(137)

加强社区建设 争创文明社区 为建设现代化省会城市贡献

力量 济南市政协副主席、民政局局长 褚玉颜(144)

青岛市社区建设思路与做法 ... 青岛市民政局局长 刘光享(151)

关于市区社区建设与管理改革的几点想法

..... 烟台市政府社区建设与管理调研组(157)

对小城市社区建设有关问题的调查思考与建议

..... 威海市民政局(162)

经 验 篇

以服务为宗旨推进基层基础工作社区化 社区建设社会化

..... 中共青岛市委 青岛市人民政府(171)

勇于探索 大胆实践 推进社区建设全面发展

..... 中共青岛市市南区委 市南区人民政府(182)

服务先行 配套推进 扎扎实实地把社区建设引向深入

..... 中共青岛市四方区委 四方区人民政府(190)

积极推进居(家)委会民主政治建设

..... 中共青岛市市北区委 市北区人民政府(201)

抓住一个关键 实现四化建设 努力开创社区建设新局面

..... 中共青岛市李沧区委 李沧区人民政府(213)

建立社区事务受理中心 架起政府与群众的“连心桥”

..... 青岛市四方区水清沟街道办事处(220)

实行居委会干部直选 推进基层民主政治建设

..... 青岛市四方区瑞昌路街道办事处第六居委会(224)

适应建设现代化省会城市需要 大力加强和改进街道、社区

党的建设..... 中共济南市委(229)

以人民满意为标准 大力推进社区建设

..... 中共济南市历下区委 历下区人民政府(237)

健全社区机制 建设新型社区

..... 中共济南市槐荫区委 槐荫区人民政府(247)

实行“三个延伸”努力探索社区党建工作新路子

……………中共济南市槐荫区振兴街街道委员会(253)

强管理 夯基础 抓结合 推进社区建设快速发展

……………中共淄博市张店区委 张店区人民政府(259)

理清思路 重点突破 实现由社区服务向社区建设的跨越

……………中共枣庄市市中区委 市中区人民政府(265)

发展经济强居 创建文明社区

……………枣庄市市中区中心街马宅子居委会(272)

抓住机遇 加大力度 努力开创社区建设新局面

……………东营市东营区东城街道办事处(276)

改革管理体制 完善城市功能 推动小城市社区建设快速

发展……………中共莱州市委 莱州市人民政府(279)

适应管理体制改革要求 积极推进小城市街道社区建设

……………莱州市文昌路街道党工委 办事处(287)

转换角色 调整思路 努力实现由“村”到“居”的转变

……………莱州市文昌路街道北关党总支、居委会(293)

立足区情 分类指导 大力推进城市社区建设

……………中共潍坊市奎文区委 奎文区人民政府(297)

适应城市发展新形势 努力探索流动党员教育管理新路子

……………中共潍坊市潍城区委(304)

加强规范化建设 提高居民区党建工作整体水平

……………中共济宁市市中区委(310)

适应形势 拓展领域 努力构筑社区党建工作新格局

……………中共泰安市泰山区委(316)

- 适应新形势 探索新路子 切实加强街道机关干部队伍建设
 中共威海市环翠区委(323)
- 抓党建 促发展 建设富裕文明新小区
 日照市东港区石臼街道黄海一路居民区党委(329)
- 立足实际 发挥优势 做好服务发展文章
 中共莱芜市钢城区城子坡街道委员会(336)
- 抓好社会治安综合治理 为市场繁荣创造良好环境
 中共临沂市兰山区兰山街道党委(342)
- 架设连心桥 凝聚万民心..... 中共德州市德城区委(348)
- 转变工作方式 创建文明社区
 聊城市东昌府区铁塔回族居民区党支部(355)
- 加强街居党的建设 促进集体经济发展
 中共滨州市北镇街道委员会(361)
- 量化目标 严格考核 切实加强对居民区干部的管理
 中共菏泽市南城街道委员会(366)

政 策 篇

- 山东省人民政府办公厅转发省民政厅关于大力发展社区服务业
 积极推进再就业工程的报告的通知(1998年8月24日)
 (375)
- 山东省民政厅关于进一步发挥民政部门职能作用加强城市
 社区建设工作的通知(2000年2月26日) (382)
- 山东省地方税务局关于社区服务若干税收优惠政策问题
 的通知(1997年3月12日) (389)

中共济南市委 济南市人民政府关于加强城市社区建设的意见(2000年6月10日)	(392)
济南市民政局 济南市工商行政管理局 济南市地方税务局 关于实行社区服务认证制度加强行业管理的暂行规定 (1998年4月29日)	(401)
中共青岛市委 青岛市人民政府关于进一步推进社区建设 加强城市基层基础工作的若干意见(2000年7月3日)	(405)
中共青岛市委办公厅 青岛市人民政府办公厅转发市民政局 《关于在市区范围内选聘社区工作助理有关问题的报告》 的通知(1997年11月24日)	(414)

资 料 篇

济南市社区建设工作领导小组、领导小组办公室和领导小组 成员单位工作职责	(419)
济南市槐荫区西市场社区建设工作委员会章程	(424)
泰安市泰山区岱庙街道关于加强社区建设的实施方案 (2000-2002年)	(427)
莱州市文昌路、永安路街道办事处机构设置、职能配置和人员 编制方案	(436)
菏泽市南城双井居委会社区服务协会章程、管理制度、守则	(440)

综 合 篇

省委书记吴官正同志对街道、社区 党建和社区建设工作的批示

要大力发展社区经济,多渠道增加就业岗位;要切实加强对青少年的教育,提倡社会公德,化解矛盾。面对社会经济的多样化出现的新情况新问题,要注意总结经验,加强基层组织建设。

(二〇〇〇年五月十三日,省委书记吴官正同志在审阅全省街道、社区党建工作会议材料时的批示)