

层 社 会 管 理 与 基 层

政 权 建 设

社会工作丛书

基层社会管理与 与 基层政权建设

● 白锡能 骆沙舟 主编

□ 厦门大学出版社

JICENG SHEHUI GUANLI YU JICENG
ZHENGQUAN JIANSHE



社会工作丛书

基层社会管理与基层政权建设

白锡能 骆沙舟 主编

厦门大学出版社

〔闽〕新登字09号

基层社会管理与基层政权建设

白锡能 骆沙舟 主编

*

厦门大学出版社出版发行

三明日报社印刷厂印刷

*

开本850×1168 1/32 14.125印张 2插页 352千字

1996年10月 第1版 1996年10月 第1次印刷

印数：1—2000册

ISBN 7—5615—1220—1/C·22

定价：14.00元

目 录

第一编 基层社会管理

第一章 基层社会管理概述	(1)
第一节 基层社会管理的概念、性质和作用	(1)
一、管理和社会管理	(1)
二、基层社会管理的概念	(4)
三、基层社会管理的性质和特点	(7)
四、基层社会管理的地位和作用	(10)
第二节 基层社会管理体系	(13)
一、社会管理体系及其基本职能	(13)
二、城市基层社会管理体系及其职能	(17)
三、农村基层社会管理体系及其职能	(20)
第三节 基层社会管理的基本原理与原则	(23)
一、基层社会管理的基本原理	(23)
二、基层社会管理的基本原则	(26)
第四节 基层社会管理的手段与方法	(29)
一、基层社会管理的手段	(30)
二、基层社会管理的方法	(34)
第二章 基层社会发展战略管理	(41)
第一节 基层社会发展战略管理概述	(41)
一、基层社会发展战略和战略管理的含义	(41)
二、基层社会发展战略管理的特征	(43)

三、基层社会发展战略管理的作用·····	(45)
第二节 基层社会发展战略的制定·····	(46)
一、基层社会发展战略的主要内容及其要求·····	(46)
二、基层社会发展战略方案的拟定和决策·····	(51)
第三节 基层社会发展战略的实施·····	(57)
一、基层社会发展战略实施的过程·····	(57)
二、基层社会发展战略的转化·····	(58)
三、基层社会发展战略指导的原则和主要任务·····	(61)
第三章 基层城乡建设管理·····	(64)
第一节 基层城市建设管理·····	(64)
一、城市规划和城市建设管理·····	(64)
二、城市新区开发和旧区改建·····	(68)
三、城市市政设施管理·····	(71)
第二节 乡镇建设管理·····	(74)
一、村镇规划建设管理概述·····	(74)
二、村镇规划的制定与实施·····	(77)
三、村镇建设管理·····	(80)
四、小城镇建设管理·····	(83)
第三节 基层住房与土地管理·····	(91)
一、城镇住房管理·····	(91)
二、城乡基层土地管理·····	(97)
第四章 基层人口与劳动就业管理·····	(103)
第一节 基层人口管理概述·····	(103)
一、基层人口管理的含义·····	(103)
二、基层人口管理的意义·····	(105)
三、基层人口管理的任务和内容·····	(107)
第二节 基层人口生育管理·····	(108)
一、基层人口生育管理的概念和特点·····	(109)

二、基层人口生育管理的目的和原则	(110)
三、基层人口生育管理的任务	(113)
四、基层人口生育管理的途径和措施	(116)
第三节 基层人口迁移和人口流动管理	(118)
一、基层人口迁移管理	(118)
二、基层人口流动管理	(122)
第四节 基层劳动就业管理	(127)
一、基层劳动就业管理的意义	(127)
二、基层劳动就业的基本原则和方针	(131)
三、基层劳动就业的组织与管理	(132)
四、基层劳动就业管理对策	(135)
第五章 基层教科文卫管理	(139)
第一节 基层教科文卫管理概述	(139)
一、基层教科文卫管理的概念	(139)
二、基层教科文卫管理的意义	(140)
三、基层教科文卫管理的基本原则	(142)
第二节 基层教育管理	(145)
一、基层教育管理的任务和方针	(145)
二、基层教育管理的主要内容	(146)
三、基层教育体制改革	(148)
四、基层教育管理的主要途径	(151)
第三节 基层科技管理	(152)
一、基层科技管理的任务和方针	(152)
二、基层科技管理的主要内容	(153)
三、基层科技体制改革	(156)
四、基层科技管理的主要途径	(158)
第四节 基层文化管理	(160)
一、基层文化管理的任务和方针	(160)

二、基层文化管理的主要内容	(162)
三、基层文化管理体制改革	(165)
四、基层文化管理的主要途径	(166)
第五节 基层卫生管理	(169)
一、基层卫生管理的任务和方针	(169)
二、基层卫生管理的主要内容	(171)
三、基层卫生管理体制改革	(174)
四、基层卫生管理的主要途径	(174)
第六章 基层居民生活管理	(177)
第一节 基层居民生活消费管理	(177)
一、基层居民生活消费管理的意义	(177)
二、基层居民生活消费管理的指导原则	(180)
三、基层居民生活消费管理的具体内容	(184)
第二节 基层居民生活供应管理	(188)
一、基层居民生活供应管理的重要性	(189)
二、基层居民生活供应管理的任务与特点	(190)
三、改善基层居民生活供应管理的途径	(192)
第七章 基层民政管理与社区服务	(194)
第一节 基层民政管理	(194)
一、民政概述	(194)
二、基层民政管理的含义和特点	(196)
三、基层民政管理的作用	(198)
四、基层民政管理的具体内容	(200)
第二节 社区服务	(203)
一、社区服务概述	(204)
二、社区服务的主要内容	(206)
三、基层民政在指导社区服务中的主要任务	(209)
四、社区服务与社区发展	(211)

第八章 基层环境管理	(214)
第一节 基层环境保护与管理	(214)
一、基层环境的含义与状况.....	(214)
二、基层环境保护与环境管理.....	(217)
三、基层环境管理的方针、原则与制度.....	(220)
四、加强基层环境管理的途径.....	(224)
第二节 基层环境卫生管理	(226)
一、基层环境卫生管理的含义和重要性.....	(226)
二、基层环境卫生管理的任务.....	(227)
三、基层环境卫生管理的内容.....	(228)
第三节 城镇市容与绿化管理	(230)
一、城镇市容管理.....	(230)
二、城镇绿化管理.....	(233)
第九章 基层精神文明建设	(237)
第一节 基层精神文明建设的地位和作用	(237)
一、基层精神文明建设的内容和特点.....	(237)
二、基层精神文明建设的地位.....	(240)
三、基层精神文明建设的作用.....	(241)
第二节 基层思想道德建设的基本内容	(243)
一、理论教育.....	(243)
二、思想教育.....	(245)
三、道德教育.....	(249)
四、民主、法制和纪律教育.....	(253)
五、移风易俗教育.....	(256)
第三节 基层思想道德建设的形式和途径	(257)
一、基层思想道德建设的形式.....	(257)
二、基层思想道德建设的主要途径.....	(260)

第十章 基层社会治安的综合治理	(266)
第一节 基层社会治安综合治理的特点和意义	(266)
一、基层社会治安综合治理的含义和特点.....	(266)
二、基层社会治安综合治理的意义.....	(268)
第二节 基层社会治安综合治理的目标和任务	(270)
一、基层社会治安综合治理的目标和指标.....	(270)
二、基层社会治安综合治理的任务.....	(272)
第三节 基层社会治安综合治理的原则和对策	(274)
一、基层社会治安综合治理的基本原则.....	(274)
二、基层社会治安综合治理的对策.....	(277)

第二编 基层政权建设

第十一章 基层政权建设概述	(281)
第一节 基层政权及其在国家政权体系中的地位	(281)
一、基层政权的含义.....	(281)
二、基层政权在国家政权体系中的地位.....	(282)
第二节 基层政权建设的历史沿革	(283)
一、城市基层政权建设的历史沿革.....	(283)
二、农村基层政权建设的历史沿革.....	(285)
第三节 加强基层政权建设	(287)
一、基层政权的政治建设.....	(287)
二、基层政权的思想建设.....	(288)
三、基层政权的组织建设.....	(294)
第十二章 基层政权与党的组织	(297)
第一节 党是基层政权的领导核心	(297)
一、党对国家政权领导的必要性.....	(298)
二、党对基层政权领导的必要性.....	(299)

三、坚持党对基层政权领导的重要意义·····	(300)
第二节 城市地方基层党组织及其作用·····	(302)
一、城市地方基层党组织的机构与职能·····	(302)
二、区(市)党委对区(市)政权机关的领导·····	(307)
第三节 农村基层党组织及其作用·····	(310)
一、农村基层党组织的组织形式及性质·····	(311)
二、农村基层党组织的基本任务·····	(313)
三、农村基层党组织的领导作用·····	(316)
第四节 加强地方基层党组织的自身建设·····	(318)
一、在市场经济大潮中坚持党的宗旨·····	(318)
二、积极开拓基层党风廉政建设的新思路·····	(320)
三、充分发挥党员的先锋模范作用·····	(322)
第十三章 基层人民代表大会·····	(324)
第一节 城市基层人民代表大会·····	(324)
一、区(市)人民代表大会的地位及组成·····	(324)
二、区(市)人民代表大会的职权·····	(325)
三、区(市)人民代表大会会议·····	(326)
四、区(市)人民代表大会常务委员会·····	(328)
第二节 农村基层人民代表大会·····	(330)
一、乡镇人民代表大会的地位及组成·····	(330)
二、乡镇人民代表大会的职权·····	(330)
三、乡镇人民代表大会会议及主席团·····	(332)
第三节 加强基层人民代表大会建设·····	(337)
一、加强和改善党对基层人大的领导·····	(337)
二、强化基层人大的监督职能·····	(339)
三、加强基层人大自身建设·····	(342)
第十四章 基层人民政府·····	(346)
第一节 基层人民政府的地位、组成和领导体制·····	(346)

一、基层人民政府的地位·····	(347)
二、基层人民政府的组成·····	(348)
三、基层人民政府的领导体制·····	(349)
第二节 基层人民政府的任务和职权·····	(349)
一、基层人民政府的任务和作用·····	(350)
二、城市基层人民政府的职权·····	(352)
三、农村基层人民政府的职权·····	(353)
第三节 基层人民政府的机构设置·····	(354)
一、城市基层人民政府的机构设置·····	(355)
二、城市基层人民政府的派出机构——街道办事处·····	(357)
三、乡镇人民政府的机构设置·····	(358)
第四节 基层人民政府的机构改革·····	(359)
一、政府机构改革是当代中国改革的必然要求·····	(359)
二、基层人民政府机构改革的关键是转变职能·····	(361)
三、基层人民政府的机构改革·····	(365)

第三编 基层群众自治组织与社会团体

第十五章 居民委员会·····	(369)
第一节 居民委员会的性质、地位和组织机构·····	(369)
一、城市基层群众自治制度的历史沿革·····	(369)
二、居民委员会的性质和地位·····	(371)
三、居民委员会与基层政权的关系·····	(372)
四、居民委员会的组织机构·····	(373)
第二节 居民委员会的任务和职能·····	(376)
一、居民委员会的任务·····	(376)
二、居民委员会的社会管理职能·····	(380)
第三节 加强居民委员会建设·····	(383)

一、加强居民委员会建设的必要性·····	(384)
二、居民委员会建设的主要任务·····	(386)
第十六章 村民委员会 ·····	(390)
第一节 村民委员会的性质、特征和组织机构 ·····	(390)
一、我国村级组织形式的历史发展·····	(390)
二、村民委员会的性质和特征·····	(393)
三、村民委员会的组织机构·····	(395)
四、村民委员会与乡镇政权机关的关系·····	(398)
第二节 村民委员会的任务和职能 ·····	(401)
一、村民委员会的任务·····	(401)
二、村民委员会的基本职能·····	(402)
第三节 加强村民委员会建设 ·····	(404)
一、进一步理顺乡镇政权与村民委员会的关系·····	(405)
二、加强和改善党对村民委员会的领导·····	(407)
三、加强村民委员会自身建设·····	(408)
第十七章 基层社会团体 ·····	(412)
第一节 基层政治性社会团体的任务、作用及管理职能 ·····	(412)
一、基层政治性社会团体概况·····	(412)
二、基层工会组织的任务、作用及管理职能·····	(413)
三、共青团基层组织的任务、作用及管理职能·····	(417)
四、妇联基层组织的任务、作用及管理职能·····	(421)
第二节 基层非政治性社会团体的任务、作用及管理职能 ·····	(424)
一、基层非政治性社会团体概况·····	(424)
二、基层作家协会·····	(424)
三、基层个体劳动者协会·····	(426)
四、基层公益类社会团体·····	(428)

五、基层宗教类社会团体.....	(429)
第三节 基层社会团体建设.....	(430)
一、加强和完善基层社会团体建设的必要性.....	(430)
二、基层社会团体建设的主要任务.....	(431)
后 记.....	(434)

第一章 基层社会管理概述

基层社会管理既是一种管理实践，又是一门学科。掌握基层社会管理科学的一般原理，不仅对于基层社会管理实践，而且对于进一步掌握基层社会管理科学的具体原理和方法，都具有重要的指导意义。本章将对基层社会管理的一般原理作一些探讨，概述基层社会管理的性质、地位和作用，基层社会管理体系及其职能，基层社会管理的原理、原则，以及基层社会管理的手段和方法。

第一节 基层社会管理的概念、性质和作用

一、管理和社会管理

基层社会管理是管理和社会管理的一种特殊形式，要把握基层社会管理的概念，首先需要了解什么是管理和社会管理。

管理一词就其字义来看，具有管辖、治理的意思。它意味着管理者为达到某种目的，对一定的组织或事情进行管辖、治理。管理包括四个基本要素，即管理的主体、管理的客体、管理的职能和方法、管理的目的。管理是管理主体作用于管理客体的活动。管理主体是管理者，是具有相应权力和责任、从事管理活动的人。管理客体是被管理的对象，它是由人、财、物、时间、信息等要素构成的系统。管理主体对管理客体的作用，是通过借助

一定的手段和方法来履行管理职能而实现的，它表现为管理主体对被管理系统的运行状况所进行的决策、计划、组织、协调、控制等活动的过程。而一切管理活动都是人类有目的的活动，都是为了使被管理系统的功效得到不断提高，并产生新的功效。管理的实质也就在于管理主体履行管理职能，作用于被管理系统，以提高和优化系统功效，实现管理的目的。

根据以上的分析，可以给管理下这样一个定义：管理是管理主体为了提高和优化被管理系统的功效，达到一定目的，运用一定的手段和方法对系统的运行进行决策、计划、组织、协调、控制等一系列活动的过程。

与人类实践领域的广泛性和人类活动形式的多样性相联系，管理活动的范围十分广大，其表现形式多种多样。从管理的对象领域来划分，有经济管理、政治管理、思想管理、文化管理、教育管理、科技管理、人口管理、卫生管理、社会保障管理、环境管理等等。从广义上说，所有这些形式的管理都属于社会管理的范畴。人类的经济活动、政治活动、思想文化活动、教育科技活动、人口活动、环境保护活动等等，都是社会性的活动，都是社会活动的特殊表现形式，人们在这些活动中所结成的关系，无一例外地都是社会关系。所以，从广义上说，社会管理包含着对上述一切社会活动和社会关系的协调、控制。这是广义社会管理概念的一层含义，即是说，对所有的社会生活过程和社会关系所实施的计划、组织和调控等活动都是社会管理活动。

社会作为一个完整的系统，是由人们的各种交互活动以及人们在活动中所结成的各种关系和联系所构成的具有复杂结构的有机整体。这样一个庞大而复杂的系统，要保持有序运行和健康全面发展，不仅需要对其各个领域人们的社会活动进行管理，而且需要从整个社会系统的全局来规划社会各方面的发展，协调各种活动、各个领域发展之间的关系，尤其是经济发展与社会发展的关

系，对整个社会系统的运行进行宏观控制。而对社会系统整体的运行和发展进行决策、规划、组织、协调和控制，以提高社会系统的整体功效，促进经济与社会的相互协调和可持续发展的过程，是广义社会管理概念的另一层含义。从这一意义上说，广义的社会管理不仅涵盖人类的一切管理活动，表明人类管理活动的社会本质，而且强调了把社会作为一个有机整体，着眼于整个社会的全面进步和可持续发展，从整体和全局出发来规划、协调、控制各个领域的社会活动和社会关系的运行与发展。

社会管理还有狭义的概念。狭义的社会管理是同人们对经济活动和社会活动的划分直接相联系的。社会活动从广义上说，是指包括经济活动在内的人类全部社会生活活动的总和，而从狭义上说，则是指与经济活动相对的非经济的社会生活活动^①。马克思把整个社会生活活动划分为物质生活（即经济生活）、社会生活、政治生活和精神生活等几个领域。其中，物质生活属于经济领域，社会生活、政治生活和精神生活属于非经济领域。经济领域的社会生活活动称为经济活动，它属于经济管理的对象；非经济领域中的社会生活活动、政治生活活动和精神生活活动则构成狭义的社会活动，它们属于狭义社会管理的对象。这些非经济领域的活动，其对象内容可分为三类：（1）保证和促进经济发展的社会前提，其相应的活动主要有：政治、经济、科技、教育等体制的改革，社会主义民主和法制建设，社会主义精神文明建设，维护社会稳定等；（2）伴随着改革开放和经济发展而必须相应发展的社会条件，其相应的活动主要有：城乡基础设施建设，生态环境保护，教育科技活动，人才的培养、流动和合理使用，劳动就业渠道的拓宽，人口流动和人口转移的控制，社会保险的统筹，城市

^① 关于经济活动与非经济活动的划分，参见邵春秋、白锡能编著：《社会规划学》，厦门大学出版社1998年版，第5—12页。

发展规模控制，小城镇建设，城乡一体化发展的规划等；（3）人的全面发展，这是社会发展的核心和最终目的，其相应的活动主要有：人民物质文化生活水平和生活质量的提高，人口数量的控制和人口素质的提高，教科文卫事业的发展，体育事业的发展，社区服务的发展，社会关系的完善，社会参与的发展等。

因此，根据上述的划分，狭义的社会管理是指对社会生活领域中非经济的那一部分社会活动的管理，亦即对上述三类非经济的人口活动、居民的物质文化生活活动、城乡建设活动、劳动就业活动、教育活动、科技活动、文化活动、卫生保健活动、体育活动、社会保障活动、环境活动、民主与法制建设、思想道德建设、社会公共安全，以及民族事务、宗教事务、社会团体等的管理。本书讲的基层社会管理，指的就是这种狭义的社会管理。

二、基层社会管理的概念

了解了管理和社会管理的含义，就不难弄清基层社会管理的概念。搞清基层社会管理的概念，主要是要弄清基层在这里指的是什么。

本书所讲的基层，首先和主要的是指以行政层次划分的，作为国家政权的基层组织所管辖的行政区域。具体说，在城市，是指不设区的市和市辖区；在农村，是指乡、民族乡、镇。

不设区的市和市辖区，是我国城市地方的基层政权单位。不设区的市在行政级别上相当于县，它们在我国城市体系中属于初级城市，包括传统的“单一市”、扩展的“合并市”和新生的“县改市”。其中，“合并市”和“县改市”在行政地位上与作为基层政权的不设区的市相当，在城市地方政权体系中属基层政权，但又领导着乡镇基层政权。市辖区是城市地区的一种地方行政建制和地方行政单位，其级别与县相当（三个直辖市辖区相当于地级）。市辖区在行政上，基本上可分为城区和郊区，二者采