

Shehui Guanli Chuangxin Wenti Yanjiu
Zhejiang Jingyan Kaocha

社会管理 创新问题研究

浙江经验考察

黄 峥 赵振宇 ◎主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

0675.5
3

社会管理 创新问题研究

浙江经验考察

黄 峥 赵振宇 主编



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会管理创新问题研究:浙江经验考察 / 黄峥, 赵振宇
主编. —杭州:浙江大学出版社, 2016. 3

ISBN 978-7-308-15357-7

I. ①社… II. ①黄… ②赵… III. ①社会管理—创
新管理—研究—浙江省 IV. ①D675.5

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 286260 号

社会管理创新问题研究:浙江经验考察

黄 峥 赵振宇 主编

责任编辑 周卫群

责任校对 杨利军 陈晓璐

封面设计 春天书装

出版发行 浙江大学出版社

(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)

(网址: <http://www.zjupress.com>)

排 版 杭州中大图文设计有限公司

印 刷 杭州日报报业集团盛元印务有限公司

开 本 710mm×1000mm 1/16

印 张 14

字 数 251 千

版 印 次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-308-15357-7

定 价 39.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行中心联系方式: 0571-88925591; <http://zjdxcbbs.tmall.com>

本书受到宁波大学公共管理专业研究生教育创新实践基地资助

Shehui Guanli Chuangxin Wenti Yanjiu
Zhejiang Jingyan Kaocha



导 言

呈现在您手头的是一本宁波大学 MPA 学生的论文集。在我们看来,这是宁波大学 MPA 中心自 2007 年成立以来取得的最重要的成果之一,尽管不能把学生所取得的成绩尽归中心,但我们始终以为,学生在宁波大学 MPA 取得的点滴成就都值得我们引以为豪,何况它如此精彩。这本文集无论对于公共管理专业的研究者,还是非专业人士,都值得一读。

如果您是专业人士。首先,这本书为您提供了大量的一手资料。文集每一位作者都是相关领域的实务工作者,为撰写论文,他们搜集了大量本部门、本领域的数据和材料。让 MPA 教育为实务工作服务,是本中心的教育宗旨,我们鼓励每一位学生在自己的工作中选题,通过课堂教育和论文来提高业务能力。其次,这本文集本身也是一个很好的研究对象,它展示了公共管理部门工作人员在相关问题上的思考。通过这本文集,我们可以看到中国的基层公共事务管理者的思维方式和价值观。当然,文集所体现的思维方式和价值观或多或少受到了 MPA 教育者的影响,因此,您可能会把这本文集视为一份受“污染”的研究对象。不得不承认,我们在很大程度上把思维方式和价值观教育,而非知识传授视为 MPA 教育的核心内容,我们乐于看到这种“污染”,如果这种“污染”具有比较意义上的显著性,那么它或许还可以成为一份关于 MPA 教育的研究材料。如果您是非专业人士。这本文集向您展示了相关问题最生动的存在方式以及官方理解和对策。既不同于注重理论挖掘的专业研究者,也不同于注重信息挖掘的记者,这本文集的作者更注重问题的解决,他们会看到问题更真实的面向,也会提出更具针对性和现实可行性的解决方案。

满足上述阅读需求不只是文集编著者对本书的总结,更是我们进行论文挑选的指南。本文集以社会治理为主题,聚焦公共部门、社会组织在实现社会正义、社会团结以及治理民主化过程中所做的工作,较少关注公共部门内部治理和产业经济治理的内容。其次,本文集以具体问题研究为导向,聚焦各种社会

治理问题的存在方式和解决方案,较少关注社会治理的理论方面。再次,在论文学术性方面,我们以社会科学研究方法的恰当运用为论文挑选的原则,这些文章要么体现了治理理论的运用,要么体现了统计研究、个案研究的应用,当然大部分文章都兼而有之。

编著者对文章做了一定幅度的修改。本文集所选文章是MPA学生的毕业论文,基于有利阅读者的考虑,编著者去掉了各篇文章的研究综述和导论方面的内容,这是因为,从学术上看,原作者所做的研究综述并不足以有效涵盖当前的研究水平,他们所做的理论整理往往停留在教科书层面。当然,更重要的是,这些文章最精华的地方在于地方经验与作者本人的理解。此外,同样基于有利阅读者的考虑,编著者在文章表述及观点整理方面也做了或多或少的修改,订正了一些观点硬伤和语病,尽量使文章在逻辑上具有可理解性。最后,我们仍尽可能尊重原作者的写作结构,这也导致了本文集文章在结构上的不一致性,可能给读者带来不便。

第一章关注的是城市化过程中农村社会管理的转型问题。作者忻修明对宁波市鄞州区的观察发现,鄞州区基层社会管理模式的一个突出特点是,城市社区居委会、撤村建居型居委会、镇属居委会和行政村村委会四种管理单元并存。从中可以看出,社区化管理是农村社会管理的一个基本转型趋势,而这一过程中,多种管理形态并存被总结为鄞州模式的探索。作者通过案例研究,分析了各种管理模式的特点,为我们带来了颇具现场感的总结和启示。

第二章关注的是民主化过程中的基层民意表达问题。作者吴彬从社区入手观察宁波市的基本民意表达机制,他的发现是,当前主要的表达机制包括网络民意表达机制、恳谈会等民意畅通机制、人大政协联系群众机制、社工联系居民机制、职能部门进社区机制。这其中诸多机制存在这样那样的问题,网络机制的问题是政府对网络民意缺乏良好的回应性;恳谈会机制的问题在于实践中往往流于形式;社工机制的问题在于人员专业性的不足。在作者看来,最为普遍的问题在于缺乏一套有效的社情民意反馈机制。

第三章关注的是社会组织发展问题。这本不是一个有趣的问题,作者乐艳丽的新意在于,从治理理论的视角出发考察政府培育型社会组织的发展。治理是一个源于西方的政治实践,强调通过政府与社会组织的合作实现治理。治理模式以发达的公民社会为前提,在当前中国公民社会发展滞后的情况下,要引入治理模式,就要先建设公民社会,然而由于公民社会传统的缺失,借用政府力量培育社会组织就成了颇具创新意义的社会实验。传统认为,公民社会是自发形成的,具有非政府性质,乐艳丽的观察,将告诉我们政府能否在公民社会建设中起到积极作用。

第四章从城乡统筹的角度观察医疗保险制度的改革。理论上,我们通常把医疗保险城乡统筹问题视为一个再分配问题,即在城乡之间实现医疗资源的再分配,相应的这一改革的阻力通常也被认为是现行分配格局的既得利益者。本章作者钱浩挺的观察发现,改革的阻力可能未必来自利益相关方,而是源于传统的行政管理体制,在作者看来,部门分立是现行医疗保险体制诸多弊端的根源,也是改革的阻力,相应地,改革的关键就在于打破壁垒。如果作者的观察成立,那么,就有可能通过政府改革实现医疗问题上城乡公平。

第五章以流浪未成年人为焦点考察了弱势群体救助的问题。2003年,收容遣送制度因孙志刚案曾受到举国的关注,该制度也因此被废弃,改为救助管理制度。随着改革的推进,流浪人口问题也淡出了舆论视线,但这并不意味着这一弱势群体的问题得到了彻底的解决。本章作者孙朝君深入观察流浪未成年人这一群体,以及围绕他们的救助管理创新实践,不仅为我们展示了一个长期被忽视人群的生存状况,也带来了社会管理者在救助保护方面所做的努力和创新。在孙朝君看来,学校模式是一个值得推广的流浪未成年人救助模式。这一建议既源于她对英国流浪未成年人救助模式的考察,更源于她对发生在宁波的流浪未成年人个案的跟踪调查。

第六章注意到了现代城市管理中的一个普遍问题,公共场所停车难题。作者娄耸雄提出了全方位的解决方案,比如,利用停车管理的经济杠杆;完善停车诱导信息系统;建立错时停车制度;加快停车场建设;发展公共交通等。

第七章关注社区心理健康服务体系的建设。该文值得称道之处是作者黄炫琛翔实而认真的调研材料,比如,作者从年龄结构、工作身份、文化程度、职称、岗位等角度调查了宁波市江东区社区心理健康服务机构工作人员的构成情况;从心理卫生服务的内容和形式两方面调查了社区心理健康服务的具体业务;从需求侧完成了对现有心理健康服务的满意度调查;从供给侧完成了服务提供者的专业获取途径及其专业需求。

第八章是一篇不错的案例研究论文,作者李向以浙江省奉化市某地块的征地补偿过程为例展现了征地补偿过程中的各种冲突及其根源。从案例中,我们看到,公共利益界定的模糊性导致了征收权的滥用;“一刀切”的补偿标准扭曲了土地附着物的价值;土地强制征收制度剥夺了土地使用权人的谈判能力;有意无意的不规范公告增加了土地使用权人对征地行为的疑虑;有效申诉机制的缺失,导致了无序申诉的迅速扩张;等等;诸如此类的分析展现了作者对问题的深入调查和深刻见地。

第九章关注了一个特殊的群体,大学生村官。作者邵炜通过对浙江省余姚市大学生村官群体的调查,向我们展示了这一全国性农村改革政策的落实状

况。作者通过翔实的访谈和数据分析发现,余姚大学生村官计划实施过程中存在着“大学生村官身份不明确”、“大学生村官队伍稳定性较差”、“大学生村官农村工作经验不足”、“大学生村官工作积极性缺乏”、“大学生村官出路不明”等问题。在邵炜看来,这些问题的出现或与现行大学生村官政策中,身份制度的模糊性,选聘制度的武断性以及激励制度的无效性有关。

第十章的考察对象是市域共青团组织,作者王欢向我们展现了共青团组织从科层制组织向新的组织运行模式的转型。在作者看来,单位制瓦解后,共青团员群体原子化和流动化程度的增强,使得科层制的团组织运行模式难以为继。为此,各地共青团组织进行了新的探索,建立了包括社区青年汇、区域化大团建、枢纽型团组织等新型团组织。作者对宁波市域共青团组织建设的考察发现,一个更加下沉的区域化团建、更具普遍性的枢纽型组织正在成型。

目 录

第一章 宁波市鄞州区农村社区化管理模式	1
一、鄞州区农村社区化管理现状分析	1
二、“鄞州模式”对农村社区化管理创新的启示	17
第二章 宁波市社区社情民意表达机制研究	20
一、社区社情民意表达机制现状	20
二、目前社区社情民意表达机制的问题及其原因	28
三、社区社情民意表达机制的完善	33
第三章 宁波市政府培育型社会组织的发展研究	43
一、政府培育型社会组织发展的创新实践	43
二、政府培育型社会组织发展的成效	49
三、政府培育型组织发展中存在的问题	52
四、政府培育型社会组织进一步发展的对策	55
第四章 基于城乡统筹的宁波市医疗保险制度改革	59
一、宁波市医疗保险制度的现状	59
二、现有社会医疗保险制度评析	63
三、国内外部分地区医疗保险制度经验	68
四、国际医疗保障模式对我国的启示	76
五、国内部分地区统筹城乡医疗保险制度的实践	79
六、国内部分地区统筹城乡医疗保险制度的经验总结	84
七、宁波市统筹城乡医疗保险制度的构建	86

第五章 宁波市流浪未成年人救助保护机制研究	96
一、宁波市流浪未成年人救助状况分析	96
二、宁波市流浪未成年人救助问题的原因分析	102
三、完善宁波市流浪未成年人救助保护机制的建议	105
第六章 宁波城市公共场所停车治理研究	110
一、宁波市公共场所停车现状与问题分析	110
二、国内外先进城市公共场所停车治理对策	115
三、宁波市公共场所停车治理的对策	119
第七章 宁波市江东区促进社区心理健康服务的体系构建研究	123
一、江东区政府促进社区心理健康服务动因分析	124
二、江东区社区心理健康服务现状	127
三、江东区社区心理健康服务存在的问题	133
四、江东区促进社区心理健康服务的体系构建	136
五、结 语	142
第八章 民生视角下征地补偿安置制度研究	
——以奉化某地块为例	143
一、中国征地补偿制度及其实施现状	144
二、征地补偿制度存在问题分析	
——以奉化某镇某地块征地为例	148
三、西方主要发达国家征地补偿安置的经验与借鉴	154
四、民生视角下完善我国征地补偿安置制度的对策与建议	157
第九章 余姚市大学生村官计划实施现状调查研究	162
一、大学生村官计划的实施背景及发展历程	162
二、余姚市大学生村官计划实施现状	163
三、访谈调查	165
四、余姚市大学生村官计划实施中存在的问题	184
五、大学生村官计划实施中存在问题原因分析	188
六、完善余姚市大学生村官计划的对策建议	192

第十章 现代市域共青团组织运行模式创新研究	
——以宁波市为例	195
一、传统市域共青团组织运行模式及其面临的新问题	195
二、市域共青团组织运行模式创新的实践	198
三、宁波共青团组织运行模式创新	203
四、现代市域共青团组织运行模式创新的建议	208
索 引	212
后 记	213

第一章 宁波市鄞州区农村社区化管理模式

一、鄞州区农村社区化管理现状分析

近年来,浙江省以科学合理的村庄规划为引领,以中心村社区建设为重点,实施“百村示范,千村整治”工程,构建农村社区服务网络,积极推进农村社区建设,加快统筹城乡一体化发展,也使一批传统村落向现代社区转变。浙江各县市区因地制宜开展农村社区化管理的实践探索,也摸索出不同管理经验,像宁波镇海区、北仑区、鄞州区,湖州安吉县、吴兴区,杭州西湖区,舟山的定海区,台州的温岭市,嘉兴的南湖区、平湖市等多地创造了不同的农村社区管理实践的成功典范。下面就以宁波市鄞州区为例进行分析研究。

(一)鄞州区农村社区管理概况

1. 鄞州区农村社区发展现状

鄞州区目前农村社区土地面积约 1346 平方公里,共有 17 个镇、1 个乡、6 个街道办事处、441 个行政村。2009 年末,全区户籍户数 32.7 万户,户籍总人口 80.3 万人,其中农业人口 54.4 万人,占总人口约 67.7%。2009 年全年人均 GDP 达到 88792 元,农民人均纯收入 13930 元。全区村级自营收入达 7.81 亿元,村均自营收入 180.37 万元,其中自营收入在 500 万元以上的 43 个,累计完成村级股份合作制改造 57 个。

近年来,鄞州区的农村社区化进程从无到有逐年加快,经济、社会发展迅速。2009 年,鄞州区社区建设工作领导小组更名为城乡社区建设工作领导小组,并出台文件《关于全面推进农村社区建设的意见》和《关于完善社区管理服务机制的若干意见》,在城市型街道新设立社区管理科。截至 2009 年末,全区有农村城市化社区 57 个,均配备社区警务室,实行“物业”服务全覆盖;农村社

区服务中心 67 个,社区用房面积平均达到 1073 平方米;村级综合服务社 26 家,农机专业合作社 19 家;社区居委会 50 个,管辖户数 120439 户,城镇居委会 19 个,管辖户数 23295 户;社区居家养老服务中心 10 个;创建全国和谐社区建设示范街道 1 个、省级文明社区 7 个、省级和谐社区 4 个、市级文明社区 23 个、市级和谐社区 33 个;拥有专职社区工作者 344 名,其中助理社会工作者职称 34 名,社会工作者职称 9 名。

总体来看,鄞州区经济社会实力强劲,属经济发达县(市、区),传统的城乡二元分割的局面已被打破,城乡一体化进程加速前进。《浙江省 2008 年城乡统筹发展水平综合评价报告》显示,鄞州区城乡统筹发展水平在全省参评的 61 个县(市、区)中位居首位。

2. 鄞州区农村社区化管理主要模式分析

在强有力的经济、社会发展的支撑下,鄞州区的基层社会管理也随之改进,出现了特有的农村社会管理方式。宁波市鄞州区的农村社会管理方式主要做法体现在:引入城市社区中普遍存在的居委会这一组织概念,强调居委会在农村社区化过程不可替代的作用。按照鄞州区现状,简单来说基层社会管理单元主要有四种不同类型:城市社区居委会、撤村建居型居委会、镇属居委会和行政村村委会。这四种类型分别具有不同的经济、社会背景,有各自管理特点,社会管理模式也不尽相同。

(1) 城市社区居委会

城市社区居委会主要设立在鄞州区中心城区范围内,其以辖区内迅速发展的各类商品住宅小区为基础而设置,是城区内居民行使其民主自治的主要组织。2009 年该区共有这类城市型社区居委会 50 个,主要位于中河、首南、钟公庙、下应、石碶和梅墟等六个区级街道办事处内,归于所属街道办事处管辖,具有鲜明的城市特征,与城市社区管理体制基本一致。

城市社区居委会是普遍存在于城市基层的一种居民进行自我管理、自我服务、自我教育的群众性自治组织。近几年城市社区体制不断进行改革,已基本理顺了社区管理各个主体之间的关系,它一般以路、河、街、巷等城市地理标志为界线,把城区划分为若干个社区,每个社区包含一个或多个住宅小区,社区内的居民及机关团体、企事业单位等都是社区的成员,均可以参加本社区的建设和管理。尽管在鄞州中心城区照搬旧有城市社区居委会的社区管理模式亟待进一步改革创新,但鄞州中心城区的城市化进程不仅领先于鄞州其他地区,而且在浙江省同类县市区中也走在了前列,对于目前选择城市社区居委会这一社区管理模式,是鄞州区统筹城乡一体化发展,巩固农村城市化成果的最直接的体现。

(2) 撤村建居型居委会

随着城乡一体化进程加快,城区范围也在不断扩大,尤其在城乡接合部,城市化特征和城市行为越来越影响着传统的农村社会,耕地逐年减少,大量公建项目越来越多,农村旧村改造、新村建设也加快实施,随之在这部分农村地区一种新的基层社会管理组织——撤村建居型居委会应势而生,其主要特征是社区由原农村撤建而成,居委会替代村委会,居民由原村民农转非而成。

近年来,鄞州区一些地处宁波市区周边和鄞州中心城区原属农村的区域正逐步向城市转变,农民的生活方式也不断向城市生活接近,鄞州区把部分行政村撤并为社区,将原村委会改变为居民委员会。截至2009年,该区这类撤村建居型居委会共有7个。

从概念上看,撤村建居型居委会与城市社区居委会同属于居委会的范畴,但由于其来源的特殊性,在运作模式上还未完全摆脱农村属性,比如社区居民大都保留农村村民原有的部分生活习性,并不完全适应城市化和社区化管理方式,还有待于进一步磨合。

(3) 镇属居委会

对于很多乡镇来说,虽然小城镇建设发展到了一定程度,但还远未达到城市化地步,城镇居民数量相比农村人口来说比重并不高,农村人口和农村社会现状尚未彻底改变,鄞州区建立了镇属居委会——这一带有一定过渡性质的农村社区管理组织,以适应实际需要。

其实,镇属居委会在概念上与城市社区居委会、撤村设居型居委会相同,主要存在于各个乡镇镇区范围内,原则上一个乡镇设立一个居民委员会,性质上属于镇政府下辖的独立管理组织。目前鄞州区共有这类镇属居委会19个。这种设置主要是基于过去乡镇相对于街道经济规模较小,居民人数相对较少,城市化进程较慢的特点形成。

随着经济社会的发展和城市化进程的加速推进,镇属居委会辖区范围迅速膨胀,外来人口的涌入,使现在镇属居委会所辖区域内的居民数已经大大超过以往,镇属居委会管理的难度也越来越大。

(4) 行政村村委会

在农村,行政村村委会是普遍设立的传统农村社会管理组织,是广大村民行使民主权利、进行自治活动的主要组织,也是目前农村地区社区化进程中最普遍的管理组织。目前,鄞州区共设有村民委员会400多个,广泛分布在全区各个镇乡及街道,是当前本地区数量最多的基层社会组织。

从表面上看,村民委员会的存在,与居委会并无关联,但在农村村民依然大量存在,无法全部纳入各类居委会管理的现实情况下,由村民委员会行使推进

农村社区化、城市化的职责,可以说是居委会形成的必要条件和基础。

根据《中华人民共和国村民委员会组织法》的规定,村民委员会是村民群众进行自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织,其成员由各个村村民依法选举产生,从而发挥农村基层民主,促进农村社会主义物质文明和精神文明建设。当前,随着市场经济体制的不断完善,农村的客观环境发生了根本性的变化。村委会管理下的农村社会主要有三方面的转变:

一是农村经济结构正在向以市场经济规律配置为生产要素的方向转变。

当前,农村经济正逐步以市场为导向,人口、物质、信息等各类生产要素均寻求经济、社会效益的最大化,人口、产业的集聚效果日趋明显,务农劳力向第二、第三产业转移,分散企业向集中工业园区转移,零星村落向新村小区转移,农村生产力得到了进一步释放和提高。鄞州区目前规模不等的镇级工业园区已覆盖所有镇乡街道。

二是村级行政管理职能正在向发展经济和服务公益并重的职能转变。

村级行政管理职能已经摆脱了原来计划体制下的组织生产、催种催收等繁杂的内容,现有的交通和通信条件大大缩短了管理的空间和时间,村委会干部有更多的精力和条件,调整管理内容,提高管理质量,着重为本村经济发展服务,同时为公共事务和公益事业服务。截至2009年,全区各村委会指导下的农村社区服务中心达67个,了解到2012年将实现行政村全覆盖。

三是农村生活方式正在向城镇化生活方式转变。

随着农村经济的快速发展,农民收入逐年提高,其衣、食、住、行和通讯等基本生活条件逐年改善,反映生活质量的恩格尔系数已逐年下降,农村生活向小康阶段迈进,农民对城镇化的生活方式有了新的追求,对村委会的管理服务也提出了更高的要求。因此,行政村特别是近郊村落的村委会转变传统的管理模式已逐渐成为一种趋势。

3. 鄞州区农村社区化管理模式利弊分析

根据上述对鄞州区农村社区化管理四种以“居委会或村委会”为核心内容的模式的比较,现在把这四种不同的管理模式的利弊因素简单加以分析。

(1) 城市社区居委会管理模式的利弊分析

城市社区居委会是把社区定位为社区居民必需的生活家园和精神家园,在社区服务和社区建设方面有着以下优势:

第一,有利于社区服务的扩展。城市社区的管理框架是以街道办事处为主体,以社区居委会为基础,以社区单位和居民为主要参与对象的社区服务体系。在社区居委会的管理指导下建立的社区服务组织,以开展便民服务为主要内容,可以重点提供面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象等的社会救

助和福利服务,面向社区居民的便民服务,面向社区单位的社会化服务。

第二,有利于社区环境的优化。一是,社区居委会可以通过市场化操作实现住宅小区物业化管理,通过宣传发动社区单位和居民共同参与到社区环境整治建设中,保持整洁的社区面貌。二是,社区居委会可以广泛调动机关、单位、企业、个人的积极性,推进社区绿化建设。三是,社区居委会协调街道办事处,可以加强社区内企业污染的治理,减少和控制因建设施工造成的粉尘和噪声污染等,促进社区经济社会的可持续发展。

第三,有利于社区文化的发展。良好的社区文化是一个社区的重要特征之一。社区居委会可以开展多渠道、多形式、多层面的群众性文化活动,在社区营造积极向上、团结奋斗、健康文明、互帮互助的社区文化风貌。一是坚持用爱国主义、集体主义、社会主义等传统核心价值思想体系教育社区居民,提高社区居民的思想道德素质。二是抓好以企业、校园、广场、社区、家庭为代表的多位一体的群众性文化活动。通过组织社区群众自编自演、自娱自乐的文化活动,丰富业余生活。三是社区居委会通过建立文化活动室和社区文化站,加强宣传栏、读报栏、科普宣传栏的建设,打造文明、协作、友爱的文化氛围。

当然,城市社区居委会这种社区管理模式,存在以下两个方面的不足:

一是政府部门越位。政府部门特别是作为区政府派出机构的街道办事处,在社区管理中经常性地存在“越位”问题。有些政府部门仍在行使本应由社区企业行使的职能,继续承揽和包办许多本应由社会自治组织办理的事务,街道办事处直接领导和管理居民委员会工作的现象还较为普遍地存在,街道办事处还时常干预社会中介组织行使社会职能。比如鄞州区下属街道专门成立了社区办,初衷是对社区工作进行指导服务,结果更多行使的是管理和监督的行政职能,将居委会变成街道执行机构。

二是居委会错位。由于政府部门的频频越位,也导致社区居民委员会的角色错位问题没有得到根本解决。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》更是明确规定了居民委员会是“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。然而长期以来,居民委员会的自治性一直没能得到落实。目前,居民委员会实际上只是街道办事处的一个执行机构,并且过多地承揽了本该由政府、企业办理的事务,成了一个准行政组织。居民委员会本该首先对社区居民负责,但现实中却是首先对政府负责。比如社区居委会对街道社区办的很多工作任务处于一贯执行状态,不管社区是否需要。

(2) 撤村建居型居委会管理模式的利弊分析

随着我国城市化的步伐不断地加快,很多农村地区进入城市化的浪潮当中,一方面是由于农村管理体制、经济结构和生活文化需求等方面发展变化接

近于或者已经到了城镇化水平;另一方面是由于要适应村级行政区重新调整等需要,被强制性地划入到城市建设的规划区域之内,这些地区都面临着撤村建居工作,它是指将原来的村民委员会撤销,设立社区居民委员会,用城市的管理模式去治理被城镇化的原农村地区。撤村建居型居委会管理就是指以撤村建居型居委会为管理主体,采用科学的手段,对辖区范围内实施的有效组织管理,其有利方面主要表现为两点:

第一,有利于推进职能转变,提供社区公共服务

撤村建居型居委会已经把一般的社会管理职能和经济管理职能区分开来,减少了经济功能,增强管理、服务、教育等其他公益性功能,可以提供更多的社区公共服务。

撤村建居以后,居民失去赖以生存的土地,成为失地又失业的弱势群体。撤村建居型居委会需要向社区居民提供完善的就业服务管理,以及进一步完善居民的社会保障体系。如邀请专家和志愿团体为居民提供免费的劳动技术培训;扩大就业信息来源,为居民提供就业的平台。同时,撤村建居型居委会可以作为公益型服务的提供者,比如可以培育社区志愿团体,定期探访社区的孤寡老人,提供公益性服务等等。原来的行政村拥有传统的宗族关系,居民间相互关系非常密切,撤村建居型居委会在社区开展互助性服务方面就会具有优势条件,设立社区治安联防队伍,由社区的失业居民担任,利用他们对社区的熟悉度,对社区的治安状况进行管理。

第二,有利于推进社区自治,倡导社区居民参与

一是撤村建居型居委会可以通过进一步强化宣传,使社区居民树立强烈的社区意识,促使他们转变过去的组织观念,广泛参与社区建设活动。二是撤村建居型居委会依据有关法规、政策,通过民主程序和法定程序制定相应的规章制度,建立和完善了居民参与的机制,将居民参与社区管理的过程推向规范化、制度化。三是撤村建居型居委会坚持社区需求本位原则,将社区居民的实际需要放在首位,把解决群众普遍关心的热点、难点问题作为社区工作的重点。四是撤村建居型居委会可以培育社区自治组织,如志愿者协会、业主委员会等组织。通过多种形式营造社区共建的氛围,社区内单位通过参与、支持撤村建居型居委会自治工作,使社区资源得到最佳整合与配置,促进了社区与单位共同发展。

当然,撤村建居型居委会管理模式也存在两个方面的不足:

首先,职能定位不明确

传统村委会的职能主要是管理村级事务,管理的是行政村村民,履行的是行政职能。而撤村建居型居委会的职能主要是提供社区服务,履行的是服务职