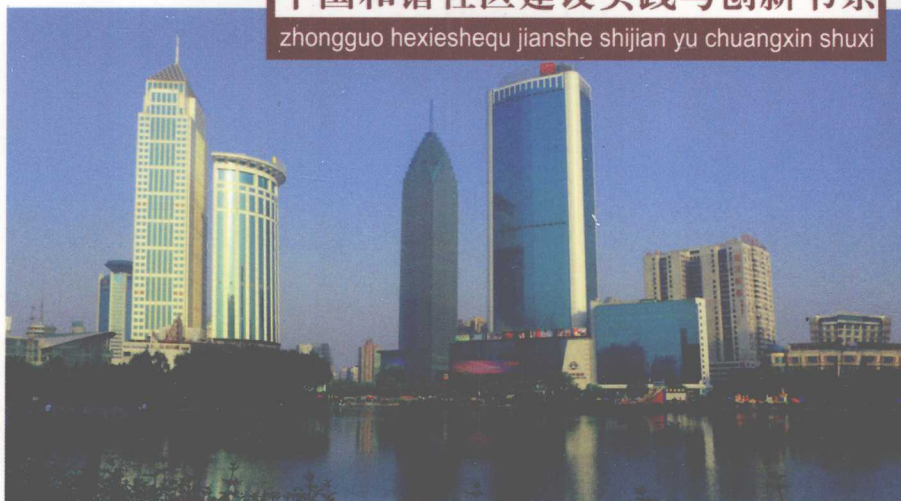


中国和谐社区建设实践与创新书系

zhongguo hexieshequ jianshe shijian yu chuangxin shuxi



ZHONGGUO HEXIE SHEQU JIANGHAN MOSHI

中国和谐社区

——江汉模式

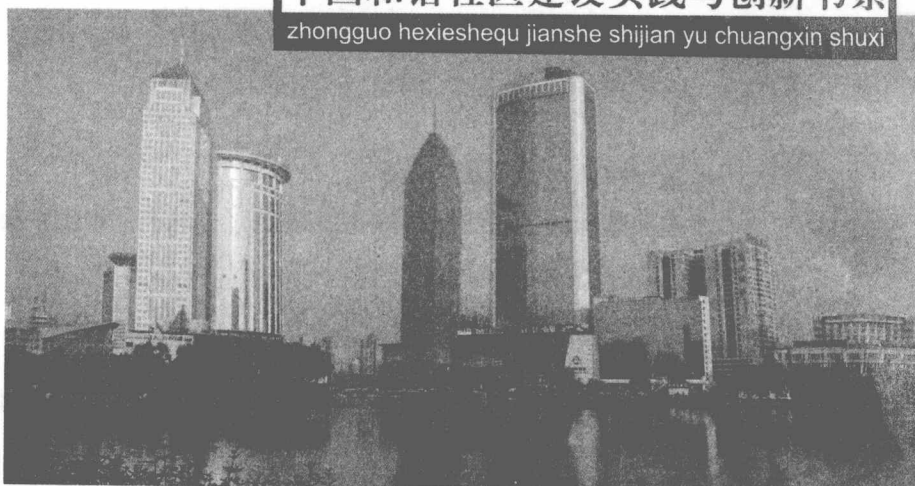
民政部基层政权和社区建设司◎组织编写
张平◎主编

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

 中国社会科学出版社

中国和谐社区建设实践与创新书系

zhongguo hexieshequ jianshe shijian yu chuangxin shuxi



ZHONGGUO HEXIE SHEQU JIANGHAN MOSHI

中国和谐社区

——江汉模式

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国和谐社区：江汉模式/陈伟东等著. —北京：中国出版社，
2010. 7

(中国和谐社区建设实践与创新书系/詹成付主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3272 - 5

I. ①中… II. ①陈… III. ①区 (城市) —社区—城市建设—经验—武汉市 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 126410 号

丛 书 名：中国和谐社区建设实践与创新书系

丛书主编：詹成付

书 名：中国和谐社区——江汉模式

本书主编：张 平

著 者：陈伟东 卢爱国 孔娜娜 谢正富

选题策划：社会管理分社

责任编辑：郑双梅

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 号耕龙大厦

电 话：(010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部：(010)66060275 **电传：**(010)66051713

编辑室：(010)66060097

网 址：www. shcbs. com. cn

经 销：全国各地新华书店

印刷装订：北京市优美印刷有限责任公司

开 本：160mm × 230mm 1/16

印 张：18

字 数：198 千字

版 次：2010 年 9 月第 1 版

印 次：2010 年 9 月第 1 次印刷

定 价：28.00 元

丛书编委会

顾 问：姜 力

主 任：詹成付

副主任：王金华 刘 勇

成 员：（按姓氏笔画排序）

尤惠林	王一凡	王时浩	王金华	王绪恩	孙学成
吉立民	李长富	连秋瑾	刘 勇	吕志忠	曲建华
陈建义	陈新祥	汪天林	孟志新	张永英	张作森
仲 锦	杨作清	郑双梅	周大群	卓 嘎	贺更行
姜 杨	赵利民	赵增寿	高小科	聂元松	曹天刚
黄 雄	游劲明	蒋德生	董明慧	董小明	赖瑞福
虞烈东	詹成付	潘烈青			

本书编委会

主 编：张 平

副主编：李 强 陈伟东

成 员：（按姓氏笔画排序）

孔娜娜	王 瑛	卢爱国	李宝红	李 强	陈伟东
张 平	殷玉梅	袁继刚	程 献	谢正富	

序

民政部副部长 姜 力

随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，城乡社区日益成为社会建设的着力点。把社区建设好，关系党和国家大政方针的贯彻落实和人民群众的切身利益。党的十七大提出了“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的战略目标，我们要适应经济社会发展的新形势，顺应人民群众过上美好生活的新期待，积极谋划、努力实施，建设好和谐社区。

首先，要着力完善基层群众自治制度、深入推进城乡居民自治活动。党的十七大报告第一次将基层群众自治制度确立为我国社会主义政治制度之一，把坚持和完善基层群众自治制度作为中国特色社会主义政治发展道路的重要内容，这对加强和谐社区建设已经并将继续产生重大推动作用。人民群众依法行使民主权利，管理基层公共事务和公益事业，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民当家作主最有效、最广泛的途径，也是推进和谐社区建设的首要任务。社区作为基层群众自治的平台，必须进一步扩大基层群众自治范围，发展民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，完善基层民主管理制度，创新基层民主实现形式，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，发挥社区在协助政府加强基层社会管理、维护基层社会稳定、创造安定和谐社会环境的作用，加快实现政府行政管理与城乡基层群众自治有效衔接和良性互动。

其次，要大力发展社区服务、切实服务城乡居民。服务群众、造福居民始终是和谐社区建设的出发点和落脚点。需要充分发挥行政力量、发动社会力量、运用市场机制，逐步建立政府购买服务制度，推进社区专业服务与商业服务相结合，进一步形成政府公共服务、居民志愿互助服务、市场化服务相衔接的城乡社区服务体系，不断满足城乡居民多样化、多层次、多方面的服务需求。要做到软硬件建设并重，继续加强城乡社区服务设施建设，达到合标准、多功能、全覆盖；同时，在队伍建设、制度建设、应用社会力量与市场机制等方面不断提升社区服务软实力。要更加注重保障和改善民生，着力解决社区优抚对象、老年人、残疾人、未成年人及其他困难群体的服务问题，做好农民工融入城市的社区服务工作。要有效整合政府部门在城市基层的办事机构，加快建立跨部

门的社区服务综合信息平台 and “一门式”规模化、便捷式的社区事务受理平台，努力降低行政成本，提高社区公共服务的水平。

要发挥矛盾调处功能、切实维护基层社会稳定。目前我国正处在社会转型时期和改革发展的关键阶段，影响社会稳定的利益纠葛因素有所增多，维护稳定、促进和谐的任务很重。调处矛盾、解决问题、维护稳定是各级党委、政府以及民政部门保证经济社会发展的硬任务和第一责任。城乡社区既是矛盾的汇集点，也是抓维护稳定的源头，把矛盾解决在基层，问题就不会积累成堆；城乡社区保持了和谐稳定，整个社会和谐稳定和国家长治久安就打牢了坚实基础。要发挥基层自治组织的优势和基础作用，不断充实并充分利用社区资源，维护社区居民的合法权益，探索化解社区矛盾、维护社区安定的新方法、新途径和新机制；引导社区居民以理性合法的方式表达利益诉求，努力把矛盾化解在基层社区、把问题解决在萌芽状态，切实维护好社会的和谐稳定。

2009年，民政部命名表彰了188个全国和谐社区建设示范城区（市）、253个全国和谐社区建设示范街道、500个全国和谐社区建设示范社区，把全国和谐社区建设事业推向了新的发展阶段。在今后一段时期，为了推动和谐社区建设不断向纵深发展，各示范单位要切实发挥示范带动作用，要在率先实现和谐社区建设工作目标、工作任务上发挥示范作用，进一步做好健全社区管理体制机制、完善社区服务体系、繁荣社区文化、改善人居环境、统筹城乡社区建设、推进社区党建等工作。同时，要注意在社区服务精细化上作文章，胡锦涛总书记曾明确指出：“为民服务是社区工作的出发点和落脚点”。因此，我们必须下工夫研究和思考如何发挥社区作用，解决人民群众最急需、最现实、最具体的服务需求问题，以满足社区居民生产生活需求、提高社区居民生活质量为目标，加快推进以政府公共服务、志愿互助服务和便民利民服务为主要内容的社区服务体系建设，建立符合实际的服务设施、服务队伍、服务标准、考评机制，不断扩大社区服务的覆盖面、困难特殊群体的受惠面和社会力量的参与面，把和谐社区建设这项利国惠民的事业办好抓实。

他山之石，可以攻玉。这套丛书展示的是各示范单位的工作成就，既代表了当地和谐社区建设的最高水平，也反映了不同区域、不同发展阶段的基本工作面貌，既有许多独具创新的工作理念、鲜活经验值得借鉴推广，也有许多带有普遍性、规律性的问题需要深入研究。希望这套丛书的出版，在帮助大家深入了解示范单位工作情况的基础上，能给大家更多的有益的启示，进而形成互帮互学、共同提高的良好氛围，充分发挥示范单位的典型引路、辐射带动作用，推动全国和谐社区建设在范围上得到新拓展，在质量上得到新提升，在群众满意度上实现新飞跃。

是为序。

目 录

总论 引领社区建设进程的“江汉模式”	(1)
一、我国社区建设、社会发展的阶段性和社会管理体制改革的 过程性	(1)
二、“江汉模式”：政府社会职能从社区化过程进入协作化和 社会化过程	(12)
三、“江汉模式”：以流程再造为导向的新改革	(19)
四、“江汉模式”：街道体制和社区体制改革的可行性	(32)
 第一章 江汉区社区建设概况	(35)
第一节 江汉区社区建设阶段	(36)
一、社会管理和公共服务的社区化	(38)
二、公共财政投入的社区化	(46)
三、社会管理和公共服务的协作化	(56)
第二节 江汉区社区建设成效	(61)
一、人居环境优化	(61)
二、公共设施改善	(65)
三、社区组织体系健全	(71)

四、社会服务功能增强	(82)
第三节 江汉区社区建设经验	(97)
一、以创新基层社会治理结构为目标	(97)
二、以理顺权责关系为重点	(98)
三、以机制创新来带动体制改革	(99)
四、以理论研究为先导	(101)
 第二章 江汉区创新社区公共服务体制机制	(104)
第一节 江汉区社区公共服务体制机制创新策略	(105)
一、先调查后制定改革方案	(105)
二、先统一思想后付诸行动	(121)
三、先试点后推广	(125)
第二节 江汉区社区公共服务体制创新	(130)
一、社区体制创新	(132)
二、街道行政体制创新	(137)
第三节 江汉区社区公共服务机制创新	(150)
一、社区服务员和协管员工作机制创新	(151)
二、社区服务员和协管员管理机制创新	(157)
第四节 江汉区社区公共服务体制机制创新成效	(163)
一、转变城市基层社会治理格局	(164)
二、破解社区体制困境，推进城市行政体制改革	(169)
三、提高社会管理和公共服务效能	(176)

第三章 构建居民有序自治机制	(187)
第一节 居民自治理论	(187)
一、社区社会组织与社区居民自治	(187)
二、社区居委会与社区居民自治	(190)
三、基层政府与社区居民自治	(191)
第二节 居民小组自治：从门栋自治到院落自治	(192)
一、门栋自治	(193)
二、院落自治	(203)
第三节 绿色自治：满春街“都市田园”协会	(209)
一、“都市田园”协会的成立	(210)
二、“都市田园”协会的运行机制	(215)
三、“都市田园”协会的成效	(221)
第四节 救助自治：万松街电业社区“利废助学”	(232)
一、“利废助学”的开展	(232)
二、“利废助学”的运行机制	(236)
三、“利废助学”的成效	(237)
第五节 物业自治：唐家墩街西桥社区自助物业服务	(242)
一、自助物业服务站的成立	(243)
二、自助物业服务的运行机制	(249)
三、自助物业服务的成效	(252)
四、自助物业服务亟待解决的问题	(253)
第六节 志愿服务：万松街武展社区“打工妹之家”	(254)
一、“打工妹之家”的成立	(256)
二、“打工妹之家”的运行机制	(264)

三、“打工妹之家”的成效	(265)
第七节 和谐邻里：江汉区常青街扬子社区“街坊节” ...	(267)
一、“街坊节”的开展	(268)
二、“街坊节”的运行机制	(270)
三、“街坊节”的成效	(273)
后 记	(277)

总论 引领社区建设进程的 “江汉模式”

“江汉模式”新一轮改革关键词是“行政协作化、自治组织化”；改革的亮点在于：“街道体制与社区体制对接”、“政府行动与社会行动衔接”。“江汉模式”开始从国家主导的政府行动阶段转向国家主导的社会行动阶段、从政府社会职能社区化过程进入政府社会职能协作化和社会化过程。

要科学分析“江汉模式”新一轮改革的价值与经验，需要跳出“江汉模式”来讨论“江汉模式”，需要从中国社区建设阶段转移和过程转换中，来揭示“江汉模式”新一轮改革的合理性，需要从“江汉模式”自身改革进程中，来揭示其新一轮改革的内在逻辑。

一、我国社区建设、社会发展的阶段性和社会管理体制改革的過程性

当前，城市社区建设处于哪个阶段、进入了哪个过程呢？从行动战略上看，目前城市社区建设处于国家主导的政府行动阶段而不是国家主导的社会行动阶段；从社会管理体制改革的过程看，目前城市社区建设正处于从社会管理、公共服务社区化向社会管理、公共服务协

作化转变过程中。

（一）我国社区建设和社会发展的阶段性

国内社会管理研究存在一个“学术断裂带”。如何完善社会管理，学界存在较大分歧：一种观点带有强烈的国家中心主义色彩，主张国家权力下沉，推进政党下乡（社区）、行政下乡（社区）、法律下乡（社区）、服务下乡（社区）等；另一种观点则带有强烈的社会中心主义色彩，主张社会主导、社会自主治理。前者立足现实，更多关注国家权力下沉的必要性和积极效应；后者立足未来，更多关注国家权力下沉的负面效应。现实是合理的但未必是方向，未来的是方向但未必现实。现实与未来如何衔接、现实如何走向未来、未来如何立足现实，则成了“学术断裂带”。要修补这个“学术断裂带”，需要弄清楚我国社会发展的阶段性和社会管理体制改革的過程性，把握发展阶段和改革过程的规律性，促进研究现实的与研究未来的有机统一，进而发挥理论的先导作用，推进有序改革和持续发展。

问题的关键是我们从哪儿入手来分析社会发展的阶段性、社会管理体制改革的過程性？社会发展经由社区建设、社区建设融入社会发展，这是世界社会发展的基本经验，也是人类文明的共同财富。依据社区建设与社会发展的内在关系，从社区建设入手，分析社会发展阶段性和社会管理体制改革的過程性，是一个可行的分析路径。它符合人类常规的认识规律：从具体到抽象、从微观到宏观。

任何一个国家的社区建设和社会发展都是政府行动和社会行动互动的过程，不存在单方行动。从行动战略看，欧美发达国家的社区建设和社会发展经历了阶段性转移：最小政府时期（“守夜人”政府），社区建设和社会发展更多的是社会行动，但存在不均衡发展问题

(有的地区发展快而有的地区发展慢、有的群体得到福利多而有的群体得到福利少)。二战后的福利国家时期(“保姆国家”),社区建设和社会发展更多的是政府行动,但又存在效率不高的问题;德鲁克总结了二战后美国40年“保姆国家”教训:美国试图通过政府行动解决社会问题的计划,没有一项产生过重大效果,这是为什么?政府毕竟是“行政机构”,它必定(实际上应该)使生产力服从于规章制度,它必定沉浸于“繁文缛节”之中,它必定把工作重点放在固有的文书工作上,而不放在效果上。^①20世纪90年代以来,欧美发达国家掀起政府改革、新公共管理、新公共服务浪潮,开展社区重建行动——从国家主导的政府行动转向国家主导的社会行动,政府通过社会服务对外“承包”、“购买”、“分类定价”等新的“社会管理技术”,既改革政府自身,又改善社会组织。人类社会的长期试错过程中,通过对政府力量与社会力量、政府行动与社会行动的反复权衡,选择了国家主导的社会行动战略(政府更多的是社会政策制定者、资金筹集者、服务监管者,而更多的不是社会领域具体事务的管理者和公共服务的实干者)。

社区建设本质上是一个社会发展过程(追求社会公平正义的过程),^②是政府行动与社会行动互动的过程。通过政府与社会合作来推动社区发展,通过社区发展来促进社会发展,体现了人类社会建设的规律性。二战后,联合国倡导政府与社会合作,充分利用社会资源

① 参见【美】彼得·德鲁克：《后资本主义社会》[M]，张星岩，译，上海译文出版社，1998：170。

② 事实上，离开社区建设来谈社会发展，或离开社会发展来谈社区建设，都是行不通的。

和社会力量，来解决基层社会问题，促进社会发展，实现社会公平正义。国家主导的社会行动，是世界多数国家所采取的社区发展道路。什么是国家主导的社会行动？它是指政府通过新的社会政策工具，将社会组织纳入政府行动，促使政府行动社会化，实现政府行动与社会行动的有机结合。一句话就是：政府行动社会化，即政府在决策、社会在行动，政府在掌舵、社会在划桨（也就是我们常说的：政府组织搭台，社会组织唱戏）。为什么社区发展要选择国家主导的社会行动？按照三个部门划分的理论，第一是政府部门，第二是市场部门，第三是社会部门，它们构成了人类结构系统；与此对应，政治发展、经济发展、社会发展构成了人类活动过程，政治发展注重政治民主，经济发展注重经济效率，社会发展注重公平正义。社会部门、社会发展属于非政治、非营利领域，诸如教育、医疗、社会保障、社会救助等公共服务领域。可以说，公共服务因人类公平正义的需要而产生，社会组织则因公共服务供给需要而产生。公平正义是政府和社会组织共同的价值取向，公共服务是政府和社会组织的共同事业，因而在社会部门和社会发展过程中，政府与社会组织是天然的合作者。因此，社会组织是社会部门和社会发展领域的主体，社会发展更多体现为社会行动（社会组织在行动）。另外，基于人类理性的有限性，人类具有自主治理能力，也有犯错误的可能，任何个体、任何组织都如此，正因为如此，学界才提出了志愿失灵理论。因而，与经济发展需要国家管理一样，社会发展同样需要国家管理。社会管理实则包含四个方面内容：社会组织的自我管理、政府对社会组织行为的调控、政府与社会组织在公共服务中合作、作为基础的社区管理；如果社会组织不能自我管理，那它就不是社会组织而是政府组织；如果没有政府调

控，社会组织则可能演变为营利性组织，那它也不是社会组织而是经济组织；如果没有政府与社会组织的合作，公共服务就会失去效率；如果没有社区管理，社会管理就失去了基础。至于社会关系、社会行为就内涵于政府调控、社会组织自我管理、公共服务需求与供给、社区管理活动之中。

在吸收世界社区发展经验的基础上，结合国情，我国选择了党和政府领导下的社会行动，即社区建设是指在党和政府的领导下，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（中办发〔2000〕23号文件）。

但我国社区建设的现实却是“政府在决策、政府在行动”而不是“政府在决策、社会在行动”，也就是说，我们选择的是国家主导的社会行动，但现实却采取国家主导的政府行动，这是为什么？一方面，社区建设任务的阶段性决定着社区建设行动的阶段性。面临什么样的任务就采取什么样的行动。当前，我国社区建设的首要任务是要填补单位解体、单位制瓦解所留下的社会管理和公共服务的体制真空。它意味着我们要建设的社区，不是一种自然性社区（靠成员的某种共同性如共同的血缘关系、共同的风俗习惯、共同的生活方式等来维系的共同体），而是一种制度性社区^①（靠成员认同某种规则体系来维系的共同体）。同时，它也意味着我国社区建设不但一开始就

^① 有的学者将它称为“行政性社区”，这个概念反映了社区的现实但掩盖了社区的未来；在国家主导的政府行动阶段，社区会体现出强烈的行政性，而在国家主导的社会行动阶段，社区则会体现出更多的社会性；政府行动可以建构一种行政共同体，但无法建构一种社会生活共同体，因而需要通过不断的制度创新来促进社区建设由政府行动转向社会行动；从这个意义上讲，“制度性社区”概念比“行政性社区”更有解释力。

触及基层社会管理体制变革问题，而且还触及整个社会管理体制的根本性变革，既涉及政府社会职能定位的转变，也涉及政府社会职能运行机制的转变；既涉及社会组织功能定位的转变，又涉及社会组织运行机制的转变。另一方面，政府组织、社会组织的发展阶段性也影响着社区建设行动的阶段性。在“强政府、弱社会”的现实状况下，我国社区建设会出现阶段性转变：从国家（中央政府）主导的政府行动向国家主导的社会行动转变，现阶段，我国社区建设还处于国家主导的政府行动阶段。

国家主导的政府行动是指在党和政府领导下，主要依靠行政权力、行政资源，自上而下地推进社区建设；国家主导的社会行动是指在党和政府领导下，主要依靠社会力量、社会资源，自下而上地推进社区发展。国家主导即党和政府的领导是两个阶段的共同性，这是由我国宏观政治体制所决定的；但两个阶段的行动逻辑却有明显的差异性：一是动力机制的差异性。政府行动阶段，社区建设动力主要依赖于政府积极性，中央和地方主要领导的重视程度决定着社区建设的力度，中央和地方财政的投入程度决定着社区建设的速度；社会行动阶段，社区建设动力既依赖于政府的积极性，也依赖于社会参与的积极性，社会参与的范围和程度决定着社区发展的广度和深度。二是发展方式的差异性。政府行动阶段，社区建设更多体现为一种外延式发展；社会行动阶段，社区建设更多体现为一种内涵式发展。三是发展状态的差异性。政府行动阶段，主要领导人的变更和领导人注意力的转移，会使社区建设出现冷热不均、突击行动多于常规行动的波动状态；社会行动阶段，社区建设会进入内生性、持续性的稳定状态。

从行动战略上看,我国社区建设和社会发展需要经历一个阶段性转移:从国家主导的政府行动向国家主导的社会行动转变。在这个阶段性转移过程中,不是不要政府行动,而是要政府行动社会化。从国际经验来看,社会建设和社会管理要形成“政府在决策、社会在行动”的格局,很大程度上取决于政府行动方式的转变,很大程度取决于政府能否开发和应用一系列新的社会政策工具,来把社会组织纳入到政府行动框架中,不把它们变成自己的行政下属而是把它们变成自己的合作伙伴,从而使政府行动社会化。“每一种工具都是一个制度、程序、政治和经济关系方面平衡的复合体,它们塑造了政府行动的特征”;^①因此,社会建设和社会管理阶段性转移,必然涉及社会管理体制改革,而社会管理体制改革需要经历一个过程。

(二) 我国社会管理体制改革的過程性

从国家主导的政府行动转向国家主导的社会行动,涉及权力分配的体制改革和权力运行的机制改革,社会管理体制改革的社区建设和社会发展阶段转移的根本动力。从我国社区建设和社区体制改革的十年经验看,我国社会管理体制改革的社区建设需要经历四个过程:社会管理和公共服务的社区化、社会管理和公共服务的协作化、社会管理和公共服务的社会化、社会管理和公共服务的一体化。

填补真空:社会管理和公共服务的社区化。社区替代单位、社区制替代单位制,是我国社区建设首先要经历的过程,也是我国社会管

^① 参见【美】莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系 [M]. 田凯, 译. 商务印书馆, 2008: 25.