

纪念《中华人民共和国城市居
民委员会组织法》颁布实施20周年

城乡社区建设

理论与实务研究

CHENGXIANG SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIWU YANJIU

◎主 编 刘 洪 刘小敏

◎副主编 陈桂光 张元醒



中国出版集团



世界图书出版公司

城乡社区建设

理论与实务研究

CHENGXIANG SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIWU YANJIU

◎主 编 刘 洪 刘小敏

◎副主编 陈桂光 张元醒

中国出版集团

世界图书出版公司

广州·上海·西安·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

城乡社区建设理论与实务研究 / 刘洪, 刘小敏编著.

—广州: 广东世界图书出版公司, 2009.12

ISBN 978-7-5100-1844-2

I. ①城… II. ①刘…②刘… III. ①社区—城市建
设—中国—文集②乡镇—社区—建设—中国—文集
IV. ① D669.3-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 239627 号

城乡社区建设理论与实务研究

责任编辑 陈 洁 钟加萍

责任技编 刘上锦

封面设计 余坤泽

出版发行 广东世界图书出版公司

(广州市新港西路大江冲25号 邮编: 510300)

电话: 020-84459702 34203432

印 刷 广州市怡升印刷有限公司

版 次 2009 年 12 月第 1 版 2009 年 12 月第 1 次印刷

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 9.5

字 数 260 千字

ISBN 978-7-5100-1844-2

定 价 30.00 元

如发现印装质量问题影响阅读, 请与承印厂联系退换。

序 言

1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》颁布实施，拉开了广东推进城市居民自治的序幕。1996年《广东省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》颁布实施，广东城市居民自治步入全面推进时期。20年来，在各级党委、人大、政府的高度重视和社会各界的大力支持下，广东广大城市居民开展波澜壮阔的民主自治实践，不断完善基层社会管理体制机制，创新社会管理方式，努力提升社区服务水平，维护了社会稳定，促进了社会和谐。这20年，是广东城市居民自治积极探索、不断创新的20年，是广大居民群众民主意识不断增强、自治水平不断提高、基层民主深入推进的20年，也是基层社会管理日渐有序、党群干群关系日益和谐的20年。

——初步理顺了城市基层管理体制。2002年，广东省人民政府办公厅下发了城市基层管理体制改革的实施方案，全面开展城市基层管理体制的改革，科学合理调整街道办事处、居委会的设置，建立新型社区，实行社区居民自治。经过努力，全省6600多个居委会调整为5712个社区居委会，社区居委会的性质、任务及其与街道的关系得到明确，城市基层管理体制初步理顺。在此基础上，各地还积极探索政府公共服务管理体制的改革，在街道设立综合服务中心、在社区建立工作站，为社区居民提供“一站式”服务，开展了“居站合一”、“居站分设”和“一站一居”、“一站多居”等模式的有益尝试，为实现政府依法行政、社区依法自治打下了坚实的基础。

——圆满完成了三届社区居委会的换届选举。2001、2005、2008年，广东先后进行了三届城市社区居委会换届选举。广东把

每一届换届选举作为城市居民自治工作最重要的实践，在选举中认真贯彻《中华人民共和国城市居民委员会组织法》和《广东省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》，严格遵守“法定程序不能变，规定步骤不能少”的原则，坚持公平、公正、公开，选举质量一届比一届高。特别是第三届换届选举，全省直选率达43%，其中深圳市直选率达92.8%，并创造了选举观察制度、给予居住半年以上的非户籍居民选举权和被选举权等做法，得到了社会各界的高度肯定，有力促进了社区居民自治。

——深入开展自治好、管理好、服务好、治安好、环境好、风尚好“六好”平安和谐社区创建活动。2005年，《中共广东省委广东省人民政府关于全面推进平安和谐社区建设的意见》下发，吹响了“创建‘六好’平安和谐社区，共筑安居乐业美好家园”的号角。经过四年的持续奋斗，广东全省社区基本建有满足工作、服务、活动需要的基本场所，实现了社区“有址办事”；社区经费保障机制基本建立，社区工作经费得到落实，实现了社区“有钱办事”；通过换届选举、聘用、招考等方式落实社区专职、兼职工作人员超过5万人，实现了社区“有人办事”。截止目前，广东全省已有2981个社区创建成为“六好”平安和谐社区，占全省社区总数的50%，有9个城区、15个街道、39个社区被民政部命名为“全国和谐社区建设示范单位”。

——不断创新社会管理方式。在构建全方位社区服务体系的同时，广东注重转变政府职能，在“社会化”上下功夫，以创新服务方式为突破口，努力提高社区服务水平。在一些专项社区服务中，尝试改变由政府办机构提供服务的做法，积极推广项目管理和购买服务，并努力从制度规章层面建立社区服务项目管理和购买服务机制；积极培育社区社会组织，降低登记门槛，加大扶持力度，加强能力建设，逐步承接政府转移职能，为居民提供服务；探索建立社工制度，积极推进专职社工进社区，已成立社工机构50多家，开发设置社工岗位1000多个；大力开展社区志愿服务，全省有注册

志愿者 370 多万人，服务总时数达 6.24 亿小时，促进了邻里和谐，提升了社区群众的精神境界。

——充分发挥社区党组织领导核心作用。各地积极探索社区党建工作机制，建立健全街道党建工作协调委员会、社区党建工作指导委员会、社区党建工作联席会议等党建工作协调议事机构，围绕加强党的执政能力建设和先进性建设，深入推进固本强基工程，以“双联双建”为载体，加强组织建设；以“双争双促”为载体，加强党员队伍建设，增强基层党组织的凝聚力、战斗力，发挥了带领社区居民依法开展居民自治的核心领导作用^①。

20 年的居民自治实践证明，基层群众自治制度作为我国四大基本政治制度之一，得到了基层群众的衷心拥护，在维护基层群众民主政治权益、缓解社会矛盾、提高公民素质、增强社会责任、营造团结、友爱、和谐相处的人际关系中发挥了重要作用。实践证明，居民自治是一条发挥群众主体作用与国家主导作用有机统一的民主自治之路，是一条培育人民的民主意识与维护人民的实际利益有机统一的民主自治之路，顺应了时代潮流，符合党心民心，必将产生深远的影响。

20 年的居民自治实践昭示我们，开展居民自治，必须始终坚持党的领导，把加强以社区党组织为核心的社区组织体系建设作为重要的基础保证；必须始终坚持人民群众的主体地位，自治为了群众，自治依靠群众，把维护人民群众的根本利益作为出发点和落脚

^① 2006 年《中共广东省委广东省人民政府关于全面推进平安和谐社区建设的意见》要求以“双联双建、双争双促”为载体，加强社区党的建设。“双联”，就是市、区、街道三级联抓，建立和落实抓社区党建的责任制；驻区单位党组织与社区党组织联建，建立健全有关制度。“双建”，就是建立健全党的组织，努力实现党的工作全覆盖；建设一个坚强有力的领导班子，增强社区党组织整合、协调各方的能力和水平。“双争”，就是党员争创“三有一好”（有理想、有责任、有能力，形象好）；争当服务人民群众的带头人。“双促”，就是促进党员教育管理工作，建立健全党员长期受教育、永葆先进性的工作机制；促使党员与群众感情和谐交融、党员与责任义务和谐相称。

点；必须始终坚持依法自治与开拓创新有机统一，把完善法律法规、规范居民自治和不断开拓创新、扩大居民自治作为保持自治活力的生命所系；必须始终坚持与经济社会发展相适应，把民主制度、民主程序和民主精神的携手并进、和谐发展作为促进居民自治持续发展的重要原则。

当前我国改革开放和现代化建设已进入一个新的发展阶段，改革发展稳定的任务十分繁重。在新的历史起点上深入持久地推进广东的居民自治，必须全面深入地贯彻落实科学发展观，全面把握党的十七大以来关于推进基层民主政治建设的一系列重要决策和部署，继续解放思想，开拓创新，以高度的政治责任感和历史使命感，推动居民自治在范围上有新拓展、在质量上有新提升、在群众满意度上有新飞跃，为构建社会主义和谐社会奠定更加坚实的基础。

——要进一步加大《中华人民共和国居民委员会组织法》宣传教育力度，让居民自治法规规定家喻户晓。要大力宣传居民自治所取得的丰硕成果，用居民自治的成果教育干部、启发群众、凝聚人心，增强民主信心，激发民主热情。要引导全社会都来关心、支持、帮助推行社区居民自治，为社区居民自治营造良好的舆论氛围。要通过广泛深入的宣传教育，进一步增强干部群众的法制观念和公民意识，教育和引导社区居民形成正确的自治观，促进居民自治健康发展。

——要按照中央关于“健全基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善基层民主管理制度”的要求，不断提高社区居民直接选举比率，扩大选民参与选举的范围。依法建立居务公开、民主管理制度，社区内与居民切身利益密切相关的重要事项、热点难点问题都要纳入民主自治范围，按照民主程序进行决策。通过居务公开、民主评议社区干部和社区居委会定期报告工作等形式，实现社区居民对社区中重大事务的管理监督。

——要进一步加大“六好”平安和谐社区创建力度，按照“建设管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”的基本目标，

在社区管理上，更加强化政府的职责，健全基层党组织领导充满活力的基层群众自治机制，充分发挥各类社会组织的积极作用，实现政府依法行政和居民依法自治的良性互动；在社区服务上，更加注重保障和改善民生，加快社区服务体系建设，实现社区公共服务广覆盖、群众性互助和志愿服务制度化、社区商业服务兴旺发达、居民群众生活便利；在社区文明上，更加注重把社会主义核心价值体系融入社区教育，深入开展社区群众性精神文明创建活动，实现家庭和谐幸福，邻里团结互助，人际关系和谐；在社区安定上，更加注重民意畅通机制的建立，引导社区居民以理性合法的形式表达利益诉求，力争把矛盾解决在基层、解决在社区、解决在萌芽状态，努力把广东的社区建设成为人民安居乐业的社会生活共同体、国家长治久安的基石。

——要进一步加强居民自治理论研究，力争在观念上有创新，政策上有推进，体制上有突破，工作上有飞跃。当前和今后一个时期，要紧紧围绕深化居民自治、推进基层民主政治建设问题，围绕深化基层社会管理体制体制改革、建立新型社区管理体制机制问题，围绕创新社区服务方式、增强社区活力问题，以及建立和谐社区经费保障机制问题等进行研究。要通过加强居民自治和社区建设理论研究，推动广东居民自治和社区建设再上新台阶。

是以为序。

刘 洪

（广东省民政厅厅长）

目 录

序 言	刘 洪 1
【社区改革】	
城乡基层社会管理及社区建设的改革思路	张建雄 2
我国城市社区管理体制改革的最新探索	范耀登 5
用城市社区新理念指导农村新社区建设	张 勇 9
城市社区管理与社区建设的改革重点	罗庆湘 12
先行先试地区城市社区建设的理论前提与改革原则	范时杰 15
“村改居”社区面临的挑战与改革的路径	梁绮惠 19
新农村建设背景下新型村庄组织化探索	丘立扬 22
农村社区建设实验工作的问题与对策	
..... 广东省肇庆市民政局基层政权和社区建设科	26
广东省德庆县：创建新农村社区的一个范例	袁昌晟 28
【社区发展】	
“十二五”时期广东社区建设发展战略构想	
..... 广东省社会科学院、广东省民政厅课题组	34
广东省佛山市南海区社区建设的现状与发展研究	
..... 广东省社会科学院科学发展与公共政策研究中心课题组	41
城市新型社区建设	
——新组织、新公民、新文化、新物管	
..... 广东省社会科学院、广东省城市社区建设研究会课题组	46
我国城市社区建设相关问题探析	张彦霞 50

广东省梅州市城市社区建设的特色、问题与发展思路	53
..... 巫碧芬	

【社区治理】

国家、社会互动结构中的社区治理

——一个描述性案例研究	王 巍 60
社区管理精细化制度转型的根据及计策	王 巍 64
构建社区多元治理模式，促进社会和谐	范耀登 68
社区居民委员会指导监督业主委员会问题探讨	孙 元 72
执政能力视野下的楼盘小区业主委员会建设	
..... 邓智平 陈杰英 岳海川 鼓钟斋	76
深化物业管理，推进和谐社区建设	郭艳华 81
新加坡与广东省深圳市社区治理机制的比较与研究	邓小敏 84
检察机关参与社区治安整治的途径	郑 斐 89
人民调解制度在广东深圳社区治理过程中的创新	肖显富 93
社区建设与治理转型	
——广东省深圳市宝安区新安街道社区建设模式分析	
..... 欧瑞志	97

【社区和谐】

关于社区文明与社区和谐的思考	范 英 102
关于推进广东和谐社区建设的探讨	许雁雁 107
广东和谐社区建设之有利条件与实现路径	高 俊 112
广东省广州市平安和谐社区建设的三大体制创新	段华明 116
“六好”平安和谐社区指数研究	
..... 广东省社会科学院、广东省城市社区建设研究会课题组	120
和谐社区建设必须重视保障机制的建构	张 勇 131

和谐社区建设的五大保障机制	
.....“推进和谐社区建设的各项保障机制研究”课题组	135
社区社会组织参与和谐社区建设相关问题探析	张彦霞 139
在创新中推进和谐社区建设	
——进一步完善“广卫模式”的探索与实践	刘国全 143
积极探索共建共享 全面建设和谐社区	
.....广东省汕头市金平区石炮台街道党工委、办事处	147

【社区自治】

坚持和完善基层群众自治制度问题探讨	戴柱明 152
完善社区居民自治的基本思路	谭洛明 155
推进居委会直接选举的实践与思考	
——以广东省深圳市第五届居委会换届选举为例	邓小敏 158
广东省珠海市城市社区自治现状及对策探讨	柳 涛 162
居民社区参与意识的问题和对策	黎明泽 166
“居站分设”条件下如何加强居委会建设	祖玉琴 169
村委会换届选举中的问题、原因及对策分析	
——以广东省广州市南沙区为例	刘伟超 173
完善村民委员会选举相关法律制度的建议	李 娟 177
村务公开问题探讨	丘立扬 181
村委会换届选举拉票贿选问题探讨	
.....广东省河源市民政局政权科	184
村委会换届选举中的问题原因及对策分析	
.....广东省汕头市南澳县民政局	189

【社区服务】

社区公共服务体系建设刍议	何丹华 194
--------------------	---------

社区事务的社会购买服务问题探讨——以深圳市南山区为个案	广东省深圳市南山区民政局	198
公共服务供给体制的有益创新	——以广东省东莞市石龙镇凭单消费制度为研究个案	唐晓阳
提供质价相符服务 促进和谐社区建设	徐清刚 齐同武	206
解放思想 创新设立农村社区公共服务管理站	——广东省惠州市农村社区建设前瞻性思考	广东省惠州市民政局基层政权和社区建设科
浅析推进农村社区服务体系建设	广东省梅州市平远县民政局政权股	215

【社区文化】

论都市社区文化建设	张 勇	220
对城市社区文化建设的若干思考	温朝霞	224
构建城市和谐社区的文化对策	陈友义	228
广东城市社区文化建设探析	吴向红	232
城市化进程中的社区审美文化建设探析	唐 丽 唐孝祥	236
试论我国城市社区信息化建设	蔡婷玉	239
广东省深圳市社区信息化的探索与实践	梁 珂	243
充分利用传统民俗文化资源, 推进广东东西两翼农村社区文化	建设	詹双晖
		247

【社区保障】

理顺农村两委关系的四种模式及其评价	张金亮	252
农村两委关系问题探讨	何小斌	256
广东省广州市传统社区的自治与党建问题探讨	霍秀媚	260

支部建在社区：广东省深圳市社区党建新格局	汪晓红 265
广东省深圳市社区工作人才队伍建设的策略	黄建宏 269
公民社会视野下社会工作的价值分析	薛永贤 273
社区建设的意义及社会工作之介入	刘丽芳 276
社区养老模式新探索	
——以广东省广州市 G 街社区为例	
.....谢建社 潘树桑 郑凌子 何宝雯 罗艺昌	281
城市老年人社区福利服务模式改革：回顾与前瞻	谢泽宪 285
后 记	289

社

区

改

革

城乡基层社会管理及社区建设的改革思路

张建雄

面对经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的新形势，城乡基层社会管理及社区建设必须具有改革的新思路。

一、加快推进政府职能转变，不断强化社会管理职能

（一）建立“一级政府，三级管理”行政管理体制。探索城市行政区划及管理体制改革，适当调整行政区划，推进精简行政层级改革试点，缩短管理链条，提高行政效率，实现“一级政府，三级管理”，创新现代城市管理模式，提高城市精细化管理水平。目前从交通便利情况来看，区政府已成为不必要的机构了，重组的长远计划是，将区改建为管理区，变成一个管理中枢。调整后，数量可能会比当前的区级行政区划要多一些。管理区属于市政府的派出机构，它属于执行性机构，不需要“四套班子”。市政府负责形成决策，管理区执行监督指导等职能。把街道和社区工作站重组，成为比街道小、比社区大的一种社会服务机构，也是政府的派出执行机构，暂且称之为“社会服务署”。重组后，原来区级政府的部分事权和财权，下放到“社会服务署”。社区工作站要调整，从内部看，区一级的部分权力要下放到街道，转到社区，最后，人与物、财都实现统一的调配。这样调整指挥命令的链条会比较短，更加接近公众，相信效果会比较好，行政成本也会比较低。

（二）创新行政运行机制，提高行政效率。改革当前行政管理体制中存在的议事协调机构过多，不规范的问题，设立综合性议事协调机构，建立健全行政决策咨询体制，重点发展城市管理、金融证券、交通运输、工商物价、房地产行业以及战略规划性咨询组织，

完善咨询网络。而在城市公共决策方面，将进一步实现决策的民主化、科学化。重大事务由市政府集中决策，一般行政决策由若干个决策委员会来依法决策，完善重大决策的社会参与，特别是利益相关者的公众参与，增强决策透明度，保障人民的知情权，参与权，表达权和监督权。将政府职能部门分为决策部门、执行部门、监督部门三大板块，各自运行。决策权、执行权、监督权既相互制约又相互协调。

（三）推行“政社分开”，构建公共服务全覆盖多层次政务综合服务平台。一是设立管理区行政服务中心。在管理区建立各部门集中办理业务的行政服务中心，中心由市政府行政许可工作部门负责日常的管理工作，窗口工作人员由各有关职能部门调派，各有关职能部门对进入中心集中受理的审批事项进行整理，减少审批环节，缩短审批期限。中心的专项经费、日常办公经费由区财政统一解决。二是在“社会服务署”设立社区服务中心和分片设立若干社区工作站。社区服务中心的设置原则为：一般以服务 10 万常住人口、管辖面积 6 平方公里左右规模设立一个社区服务中心。如果管辖人口多、工作量大的可以增设若干个社区工作站。原则上根据社区的实际情况和较佳的服务半径，合理地设置社区工作站，可以“一站一居”，也可以“一站多居”，下列情况可实行“一站多居”：对规模较小的居委会，在保持居委会管辖范围不变的情况下，在若干个居委会范围内设立一个工作站，实行“一站多居”；对范围较大的居委会（非单个物业小区），在保持工作站服务范围不变的情况下，适当增设居委会，实行“一站多居”；社区服务中心和社区工作站是市政府设在城市基层的综合服务平台，实行“一站式”服务，开设流动人口管理、劳动和社会保障、计划生育、建设国土规划、民政事务、信访投诉、残联、司法、工商税务咨询和投资等服务窗口。其专职工作人员由市政府及“社会服务署”统一招考、选聘，新聘用人员优先吸收全日制大学生和具有社会工作执业资格的人才，目前可吸收部分居委会成员作为过渡，按照专干不单干的复合型人才

管理和使用。中心和工作站的专项经费、日常办公经费由市财政统一解决。

二、实行社会组织准入双轨制

(一) 拓宽社会组织准入轨道。对于“草根性”特征显著的基层社会组织，各级民政部门应适当降低准入门槛，放宽基层社会组织在注册资金、会员数量、活动场所、业务主管单位、专职工作人员等方面的标准要求，减少登记环节，减少批准环节，减免费公告环节，减免费登记费用，提高行政审批效率。对备案的基层社会组织，不进行公告，颁发备案证书，不收取费用。

(二) 建立备案注册、登记许可制度。对于基层组织，我们鼓励以备案的方式进行管理，并以制度化的方式固定其程序，建议通过《基层社会组织备案管理办法》的出台，使基层社会组织的登记和管理有制度政策可循。从备案准入条件、程序来说，基层社会团体申请备案应具备下列条件：有会员5人以上；有负责人；有住所；有规范的名称和章程。申请备案的基本条件明显要低于申请注册的条件，但是这些条件又是申请备案的充分必要条件，缺一不可。例如，有住所就是为了方便管理单位邮寄相关材料，定期监督检查。基层社会团体名称构成是：所在乡镇（街道办事处）或村（社区）名称+字号+业务范围+组织形式。同一区域内备案的基层社会团体名称不得相同。而组织章程应载明业务范围、活动地域、会员吸收和退出方式及权利义务、民主议事规则、财务管理、章程修改程序、终止及剩余财产处理原则等内容。

三、积极推进城乡社区建设，努力夯实社会管理工作的基层基础

(一) 完善社区群众自治机制。健全社区党组织领导下的充满活力的基层群众自治机制，扩大基层群众自治范围，完善基层民主管理制度。以维护群众合法权益和社区共同利益为核心，进一步增强社区自治功能，实现政府行政管理与基层群众自治有效