

# 中国 社区建设发展之路

ZHONGGUO  
SHEQUJIAN SHEFAZHANZHILU

主 编 马学理 张秀兰  
副主编 李万英 周武光 吴贵民

红旗出版社

# 中 国

## 社区建设发展之路

主 编：马学理 张秀兰

副主编：李万英 周武光 吴贵民

红 旗 出 版 社

---

**图书在版编目(CIP)数据**

中国社区建设发展之路/马学理等主编,一北京:  
红旗出版社,2001.5

ISBN 7-5051-0572-8

I. 中... II. 马... III. 社区-城市建设-研究  
- 中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2001)第 24755 号

---

**中国社区建设发展之路**

主编:马学理 张秀兰

责任编辑:翁世茵

责任校对:李万英 宁立华 吴凤华

红旗出版社出版发行

地址:北京市沙滩北街2号 邮政编码:100727

印制:北京市金红发印刷厂

2001年5月北京第1版 2001年5月第1次印刷

开本:850×1168毫米 1/32 印张:20.75 字数 505 千字

ISBN 7-5051-0572-8/Z·167

印数:1—4000册

定价:35.00元

## **《中国社区建设发展之路》编委会**

**顾 问** 章 明 李学举 许承琦 白益华

**主 编** 马学理 张秀兰

**副主编** 李万英 周武光 吴贵民

**编 委** 宁立华 吴凤华 尚晓媛 李海燕

# 目 录

中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知…………… (1)

民政部关于在全国推进城市社区建设的意见…………… (2)

## 1991 年

要抓社区建设…………… 崔乃夫(9)

关于城市社区建设问题的几点思考 …………… 马学理(10)

提高对社区建设研究的认识 …………… 李学举(19)

社区服务与社区建设的关系 …………… 崔乃夫(22)

对社区建设的一些认识 …………… 马学理(23)

社区建设管见 …………… 陈润田(29)

## 1992 年

老有所为与社区建设 …………… 张志新(35)

对社区建设的初步认识 …………… 楼英才(40)

提高认识,探索进取,开创社区建设新局面 …………… 陈明铎(45)

群众参与是社区建设的首要原则

…………… 中共天津市河北区光复道街道委员会、街道办事处(51)

对社区建设的再认识 …………… 楼英才(59)

积极推进社区建设的研究 …………… 李学举(66)

社区建设中的政府行为 …………… 刘福生(69)

对社区建设新思路的探索 …………… 李智深(74)

在全国城市社区建设理论研讨会上的总结发言 …… 李学举(79)

现阶段城市社区建设的新情况与新思路 … 陈润田 于惠珍(86)

|                      |         |
|----------------------|---------|
| 对社区建设几个问题的再思考 .....  | 马学理(92) |
| 开展科普教育,加强社区建设        |         |
| ——对大连市青泥洼街道的调查 ..... | 周铃寿(99) |

## 1993 年

|                                   |              |
|-----------------------------------|--------------|
| 雷洁琼副委员长考察杭州市社区建设 .....            | 马学理(106)     |
| 浅谈城市社区建设 .....                    | 唐世定(107)     |
| 社区发展的基本概念和原则 .....                | 任炽越(114)     |
| 城市社区建设断想 .....                    | 王冬生(118)     |
| 城市发展与社区建设——从陕西城市经济的发展             |              |
| 浅论社区建设的可行性 .....                  | 赵安凌(131)     |
| 论社区建设工作的社会化 .....                 | 任友左(136)     |
| 论城市社区大众文化建设 .....                 | 朱桂馥 段正福(142) |
| 试论街道办事处社区职能 .....                 | 郝建群(148)     |
| 居委会在社区建设中的位置与优势浅议 .....           | 张 英(153)     |
| 谈谈社区发展 .....                      | 吴 铎(160)     |
| 社区建设要有新思路 .....                   | 郝启新(166)     |
| 谈谈城市社区管理工作 .....                  | 储传亨(171)     |
| 关于加快发展社区服务业的意见 .....              | (176)        |
| 济南市历下区社区建设三年(1993-1995)发展规划 ..... | (182)        |

## 1994 年

|                      |                 |
|----------------------|-----------------|
| 社区与社区建设 .....        | 何肇发(187)        |
| 社会发展理论在社区范围的实践       |                 |
| .....                | 朱传一(193)        |
| 依靠各方力量 搞好社区治安 .....  | 昆明市太和街道(196)    |
| 城市社区建设的目标化管理初探 ..... | 沈 骥(199)        |
| 发展街道经济 促进社区稳定 .....  | 武树帜 陈元生 丛明(203) |

## 社区建设当前在我国存在的主要问题及国际动态

- ..... 朱传一(206)  
坚定不移地搞好社区教育工作..... 奚千里(210)  
杭州市下城区社区建设研究会章程..... (214)

## 1995 年

- 浅谈凝聚力工程与社区建设..... 吴德隆(217)  
创文明小区,建文明城市  
——上海市普陀区“文明小区”建设调查..... 文 军(224)

## 1996 年

- 江泽民总书记指出:城市建设必须坚持两个文明一起抓... (230)  
上海确定社区建设管理目标..... 钱 江(231)  
上海市委、市政府关于加强街道、居委会建设和  
社区管理的政策意见..... (232)  
石家庄市委、市政府关于进一步加强社区工作的意见..... (238)  
城市基层政权建设工作应立足于社区..... 阎明复(248)  
上海市加强街道居委会建设和  
社区管理的基本做法..... 马学理(250)  
大力开展社区建设,不断提高城市现代化水平..... 阎明复(254)  
全国城市社区建设研讨会纪要..... 王金华(265)

## 1997 年

### 要动员各方面力量共同搞好社区建设

- 胡锦涛视察上海临汾街道纪实..... 临汾街道办事处(268)  
开展社区建设值得注意的几个问题..... 马学理(273)  
论我国城市基层管理体制改革的..... 王振耀(275)  
中国城市微型社区建设调查研究报告(一)..... 课题组(288)

|                          |          |
|--------------------------|----------|
| 中国城市微型社区建设调查研究报告(二)····· | 课题组(295) |
| 国家五部委联合下发                |          |

|                        |       |
|------------------------|-------|
| 《关于加强城市社区体育工作的意见》····· | (302) |
|------------------------|-------|

## 1998 年

|                             |          |
|-----------------------------|----------|
| 朱镕基指出:社区服务是下岗再就业的方向·····    | (309)    |
| 切实抓好“一把手工程”——社区建设·····      | 马学理(311) |
| 北京部分区委书记谈首都社区建设·····        | 杨 威(316) |
| 杭州市加强城市社区管理工作的意见·····       | (318)    |
| 社区文化建设的几点思考·····            | 陈孝康(323) |
| 城区政府与社区建设·····              | 章 明(327) |
| 必须重视社区服务和社区建设工作·····        | 张惠来(334) |
| 社区建设大有作为·····               | 李学举(341) |
| 社区建设:未来城市基层工作的方向            |          |
| ——民政部副部长李宝库答记者问·····        | 王时浩(346) |
| 大力加强城市社区建设·····             | 章 明(351) |
| 加强社区建设的内涵和外延·····           | 马学理(357) |
| 学习玄武经验,推进社区建设·····          | 杨衍银(358) |
| 重庆市委、市政府关于进一步加强社区建设的意见····· | (362)    |

## 1999 年

|                              |                 |
|------------------------------|-----------------|
| 江泽民在天津考察时强调:新形势下要加强社区建设····· | (371)           |
| 社区党建大有可为——记江泽民总书记考察上海市康乐小区   |                 |
| ·····                        | 马利 陈毛弟 刘思扬(373) |
| 李岚清指出:要大力发展社区养老服务·····       | 王小娥(376)        |
| 推进社区志愿者服务活动更上一层楼·····        | 宋 平(379)        |
| 努力构建首都城市现代化管理新型体制·····       | 贾庆林(383)        |
| 大力提倡社区志愿者服务·····             | 雷洁琼(388)        |

## 社区建设大有可为——全国政协副主席周铁农

- 考察社区建设侧记 ..... 柴秀娟(389)
- 多吉才让指出:社区建设是城区工作的发展方向 ... 钟社鈞(394)
- 对石家庄市社区建设情况的调查与思考  
..... 张明亮 汤晋芬 王时浩(397)
- 社区精神文明建设的目标体系 ..... 鲍宗豪 胡献光(404)
- 青岛市推进社区建设的态势与基本走向  
..... 刘光享 王国华(409)
- 把社区志愿者服务活动提高到新水平 ..... 范宝俊(416)
- 一切为了人民,一切依靠人民——我们是怎样深入持久地开展  
社区志愿者服务活动的 ..... 董春芙(422)
- 夯实城市基层基础,积极发展社区建设 ..... 李宝库(427)
- 都市文明的重要标志 ..... 陆学艺(435)
- 中国第三部门的蓬勃兴起 ..... 朱传一(437)
- 国家税务总局规定:下岗职工从事社区服务  
享受税收优惠 ..... (440)
- 沈阳市沈河区社区建设实施方案 ..... (443)
- 社区建设的发展趋势 ..... 李学举(451)
- 对社区老有所为问题的几点思考 ..... 马学理(453)
- 关于社区建设的几个问题 ..... 李宝库(457)
- 加强基层组织建设的 new 实践  
——上海市积极探索社区党建的思考 ..... 孟建柱(466)
- 山东省关于加强城市社区建设的意见 ..... (470)
- 加强社区民主建设 ..... 黄金生(476)

## 2000 年

### 李鹏在北京市考察工作时指出:居委会在社会生活

- 和社区建设中越来越重要 ..... 王炽 傅旭(481)

## 构建社会保障“安全网”

——朱镕基总理和“小巷总理”的碰头会…… 刘思杨 王振宏(482)

胡锦涛指出:

社区的地位和作用越来越重要…… 韩振军 武卫政(489)

胡锦涛在天津考察时强调:以改革创新

精神加强城市社区建设…… 朱玉泉 王宏(492)

街道工作事关全局——访宋平同志…… 马学理(494)

努力把社区建设和管理推上新台阶…… 黄 菊(501)

发展社区服务 推进社区建设…… 多才吉让(508)

加强社区建设 推进社区工作社会化…… 马学理(513)

社区党建的指导思想、工作目标和主要任务…… 虞云耀(517)

把“倡导文明新风,共建美好家园”活动落到实处… 李宝库(523)

积极探索城市社区建设之路…… 陈建国(527)

关于社区体制——沈阳模式的思路…… 慕綏新(532)

沈阳社区建设模式的思考…… 张永印(536)

中央文明办、民政部等10部门作出部署:在全国开展

“倡导文明新风,共建美好家园”活动…… (544)

努力推进社区建设,提高城市现代化水平…… 闻世震(549)

统一思想认识,加大工作力度,努力开创我省

社区建设工作新局面…… 张国光(560)

以改革的精神推进城市社区建设工作…… 多吉才让(574)

要高度重视城市社区建设工作…… 李宝库(582)

山东省小城市社区建设的工作思路…… 李 森(592)

武汉市部署推进社区建设工作…… 王守海(596)

建立新型社区组织框架 推进社区各项建设…… 李杰矩(598)

全国社区建设实验区工作实施方案…… 民政部(601)

中国社区建设解读 北京师范大学社会发展和公共政策研究所

中国社会工作协会社区建设工作委员会…… (610)

---

# 中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发 《民政部关于在全国推进 城市社区建设的意见》的通知

各省、自治区、直辖市党委和人民政府，各大军区党委，中央和国家机关各部委，军委各总部、各军兵种党委，各人民团体：

《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》已经党中央、国务院同意，现转发给你们，请结合本地区、本部门实际情况，认真贯彻执行。

大力推进城市社区建设，是新形势下坚持党的群众路线、做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容，是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。切实加强城市社区建设，对于促进经济和社会协调发展，提高人民的生活水平和生活质量，扩大基层民主，维护社会稳定，推动城市改革与发展，具有十分重要的意义。各级党委和政府要高度重视城市社区建设，把社区建设工作摆上重要议事日程，切实帮助解决城市社区建设中的困难和问题。政府各有关部门和人民团体要充分发挥各自的作用，共同推动城市社区建设向前发展。

中共中央办公厅  
国务院办公厅  
2000年11月19日

# 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见

(2000年11月3日)

社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。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。社区建设是一项新的工作,大力推进社区建设,是我国城市经济和社会发展到一定阶段的必然要求,是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。1999年底,我国有667个城市,749个市辖区,5904个街道办事处,11.5万个居民委员会。随着改革开放的不断深入,特别是社会主义市场经济体制的初步确立,包括街道办事处、居民委员会在内的城市基层社会结构面临改革和调整的任务,社区的地位和作用显得十分重要,社区建设的要求非常迫切。因此,很有必要在总结26个城市社区建设实验区一年多来试点经验的基础上,在全国范围内积极推进城市社区建设。为了做好这项工作,现提出以下意见。

## 一、充分认识推进城市社区建设的重大意义

(一)推进城市社区建设,是改革开放和社会主义现代化建设的迫切要求。在新的形势下,社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破,大量“单位人”转为“社会人”,同时大量农村人口涌入城市,社会流动人口增加,加上教育、管理工作存在一些薄弱环节,致使城市社会人口的管理相对滞后,迫切需要建立一

种新的社区式管理模式。随着我国城市数量的不断增加和城市化进程的加快。基础设施日趋完善,现有城市的管理和服务不相配套,尤其是城市基层社会管理比较薄弱,大力加强和完善城市管理水平,提高居民素质和文明程度显得十分紧迫。随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构改革、转变职能,企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能,大部分要由城市社区来承接。建立一个独立于企业事业单位之外的社会保障体系和社会化服务网络,也需要城市社区发挥作用。同时,随着人民群众生活水平的不断提高和住房、医疗、养老、就业等各项制度改革的深入,城市居民与所在社区的关系愈来愈密切。他们不仅关注社区的发展,参与社区的活动,而且对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多层次、多样化的要求。推动社区建设,拓展社区服务,提高生活质量,已成为广大城市居民的迫切要

(二)推进城市社区建设,是繁荣基层文化生活,加强社会主义精神文明建设的有效措施。改革开放以来,特别是党的十四届六中全会以来,以社区建设为载体,活跃基层文化生活和加强社会主义精神文明建设的工作呈现出扎实推进、持续发展的良好态势。随着创建文明社区活动的深入开展,社区面貌明显改观,风气逐步好转,文明楼院、文明小区数量不断增多,对促进改革、发展、稳定发挥了积极作用。实践证明,大力开展社区教育,引导居民爱祖国、爱城市、爱社区,可以形成崇尚先进、团结互助、扶正祛邪、积极向上的社区道德风尚;经常组织具有社区特色的群众性文体活动,丰富居民精神文化生活,可以增强社区的凝聚力,形成科学文明健康的生活方式;抓住社区居民关心的热点、难点问题,有针对性地开展思想政治工作,并坚持把解决思想问题同解决实际问题结合起来,加强社区服务与管理,可以进一步密切党同人民群众的联

系,广泛调动社区居民“讲文明树新风、共建美好家园”的积极性。

(三)推进城市社区建设,是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径。长期以来,受计划经济体制的影响,城市居民委员会不同程度地存在行政化管理的现象,居民参与社区建设的程度还不太高。随着改革的深化和居民对社区事务的日益关注,城市居民委员会原有的管理方式很难适应形势发展的需要。面对流动人口、下岗职工、老龄工作、社会治安、计划生育等各种问题,城市居民委员会在管理和服务上力不从心,存在着责权利不统一、职责任务不明确、管辖范围过小、人员老化、工作条件差等问题。推进社区建设,发挥社区居民自治组织的作用,保证社区居民依法管理自己的事情,是解决上述问题的有效办法。

### 二、明确城市社区建设的指导思想、基本原则和主要目标

城市社区建设的指导思想是:以邓小平理论和江泽民同志关于“三个代表”的重要思想为指导,认真贯彻落实党的十五大精神,从我国基本国情出发,改革城市基层管理体制,强化社区功能,巩固党在城市工作的组织基础和群众基础,加强城市基层政权和群众性自治组织建设,提高人民群众的生活质量和文明程度,扩大基层民主、密切党群关系、维护社会政治稳定,促进城市经济和社会的协调发展。

城市社区建设的基本原则是:(1)以人为本、服务居民。坚持以不断满足社区居民的社会需求,提高居民生活质量和文明程度为宗旨,把服务社区居民作为社区建设的根本出发点和归宿。(2)资源共享、共驻共建。充分调动社区内机关、团体、部队、企事业组织等力量广泛参与社区建设,最大限度地实现社区资源的共有、共享,营造共驻社区、共建社区的良好氛围。(3)责权统一、管理有序。改革城市基层社会管理体制,建立健全社会组织,明确社区组

织的职责和权利,改进社区的管理与服务,寓管理于服务之中,增加社区的凝聚力。(4)扩大民主、居民自治。坚持按地域性、认同感等社区构成要素科学合理地划分社区;在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督,逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。(5)因地制宜、循序渐进。坚持实事求是,一切从实际出发,突出地方特色,从居民迫切要求解决和热切关注的问题入手,有计划、有步骤地实现社区建设的发展目标。

今后五到十年城市社区建设的主要目标是:(1)适应城市现代化的要求,加强社区党的组织和社区居民自治组织建设,建立起以地域性为特征、以认同感为纽带的新型社区,构建新的社区组织体系。(2)以拓展社区服务为龙头,不断丰富社区建设的内容,增加服务的发展项目,促进社区服务网络化和产业化,努力提高居民生活质量,不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。(3)加强社区管理,理顺社区关系,完善社区功能,改革城市基层管理体制,建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制。(4)坚持政府指导和社会共同参与相结合,充分发挥社区力量,合理配置社区资源,大力发展社区事业,不断提高居民的素质和整个社区的文明程度,努力建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。

### 三、促进城市社区建设各项工作的开展

(一)拓展社区服务。在大中城市,要重点抓好城区、街道办事处社区服务中心和社区居委会社区服务站的建设与管理。社区服务主要是开展面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象的社会救助和福利服务,面向社区居民的便民利民服务,面向社区单位的社会化服务,面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。社区服务是社区建设重点发展的项目,具有广阔的前景,要

## 中国社区建设发展之路

坚持社会化、产业化的发展方向。各地区要继续贯彻落实国家对发展社区服务的各项扶持政策,统筹规划,规范行业管理。要不断提高社区服务质量和社区管理水平,使社区服务在改善居民生活、扩大就业机会、建立社会保障社会化服务体系、大力发展服务业等方面发挥更加积极的作用。

(二)发展社区卫生。要把城市卫生工作的重点放到社区,积极发展社区卫生。加强社区卫生服务站点的建设,积极开展以疾病预防、医疗、保健、康复、健康教育和计划生育服务等为主要内容的社区卫生服务,方便群众就医,不断改善社区居民的卫生条件。

(三)繁荣社区文化。积极发展社区文化事业,加强思想文化阵地建设,不断完善公益性群众文化设施。要充分利用街道文化站、社区服务活动室、社区广场等现有文化设施,组织开展丰富多彩、健康有益的文化、体育、科普、教育、娱乐等活动;利用社区内的各种专栏、板报宣传社会主义精神文明,倡导科学文明健康的生活方式;加强对社区成员的社会主义教育、政治思想教育和科学文化教育,形成健康向上,文明和谐的社区文化氛围。

(四)美化社区环境。要大力整治社区环境,净化、绿化、美化社区。要提高社区居民的环境保护意识,赋予居民对社区环境的知情权。要努力搞好社区卫生,建设干净、整洁的美好社区。

(五)加强社区治安。建立社会治安综合治理网络,有条件的地方,要根据社区规模的调整,按照“一区(社区)一警”的模式调整民警责任区,设立社区警务室,健全社会治安防范体系,实行群防群治;组织开展经常性、群众性的法制教育和法律咨询、民事调解工作,加强对刑满释放、解除劳教人员的安置帮教工作和流动人口的管理,消除各种社会不稳定因素。

(六)因地制宜地确定城市社区建设发展的内容。各地区在推

进城市社区建设的过程中,应根据本地经济和社会发展的水平与现有工作基础,从实际出发,分类指导,从基础工作做起,标准由低到高,项目由少到多,不断丰富内容,力戒形式主义。

#### 四、加强城市社区组织和队伍建设

(一)加强社区党组织建设。要按照《中国共产党章程》的有关规定,结合社区党员的分布情况,及时建立健全社区党的组织,开展党的工作。社区党组织是社区组织的领导核心,在街道党组织的领导下开展工作。其主要职责是:宣传贯彻党的路线、方针、政策和国家的法律法规,团结、组织党支部成员和居民群众完成本社区所担负的各项任务;支持和保证社区居民委员会依法自治,履行职责;加强党组织的自身建设,做好思想政治工作,发挥党员在社区建设中的先锋模范作用。

(二)加强社区居民自治组织建设。加强社区居民自治组织建设的前提是科学合理地划分社区。要以改革创新精神,按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于社区居民自治的原则,并考虑地域性、认同感等社区构成要素,对原有街道办事处、居民委员会所辖区域作适当调整,以调整后的居民委员会辖区作为社区地域,并冠名社区。在此基础上,建立社区居民自治组织。社区居民委员会的成员经民主选举产生,负责社区日常事务的管理。社区居民委员会的根本性质是党领导下的社区居民实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的群众性自治组织。

(三)逐步建立社区工作者队伍。社区建设需要大批专业的社区工作者。要采取向社会公开招聘、民主选举、竞争上岗等办法,选聘社区居委会干部,努力建设一支专业化、高素质的社区工作者队伍,尤其要从下岗职工和大中专毕业生中选聘政治素质好、文化程度高、工作能力强、热爱社区工作的优秀人才,经过法定程序,充