

经典

社区建设
模式与个案

把握社区建设发展脉络
解析社区建设成功范例
提炼社区建设实践精华

社区建设

SHEQUJIAN SHEMOSH IYUG EAN

模式与个案

◎何晓玲 / 主编

中国社会科学出版社



社区建设

SHEQUJIAN SHEMOSHIIYUGEAN

模式与个案

◎何晓玲 / 主编

中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区建设模式与个案/何晓玲主编. —北京: 中国社会出版社, 2003. 12.

ISBN 7-80146-962-3

I. 社… II. 何… III. 社区—城市建设—经验—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 116532 号

书 名: 社区建设模式与个案

主 编: 何晓玲

责任编辑: 秦 滢 徐 静

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电话: 66051698 电传: 66051713

欢迎读者拨打免费热线 8008108114 或登录

[www. bj114. com. cn](http://www.bj114.com.cn) 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

印 张: 11.75

字 数: 280 千字

版 次: 2004 年 1 月第 1 版

印 次: 2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-962-3/D·145

定 价: 23.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

《社区建设模式与个案》

编委会

顾问 张明亮

主编 何晓玲

编委 (以姓氏笔画为序)

王时浩 任立顺 李旭东

陈志卫 张宏国 屈家斌

钱国亮 唐忠新 梁万富

潘烈青

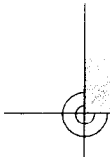
编者的话

城市社区建设作为我国建设现代文明社会的一项世纪性工程，是前人没有做过的事业，是一个不断创新、快速发展的历史过程。本书力图通过对过程的回顾、断面的阐述和个案的介绍全面反映中国城市社区建设的实践状况，并为仍在实践进程之中的中国城市社区建设提供一份借鉴和参考。进行中的社区建设，为本书在成书过程之中不断添加新的内容，同时，也不可避免地会遗漏许多本该写入的内容。考虑到读者阅读的方便，本书采用“篇”、“目”等传统著书方法的同时，采用了给正文加导语或短评等新闻学手段。

中国城市社区建设的发展是不平衡的。东部和西部、南方和北方、大都市和小城镇，由于历史文化背景和社会经济条件的差异，要面对和解决的重点问题是不同的。本书除了有选择的介绍来自不同地区的成型经验，更注重从一般性入手，紧紧抓住“社区民主自治”这个核心，为读者奉献可资借鉴的内容。

本书是集体合作的成果。由何晓玲审改并撰写绪言、

导语等内容；王时浩、许妮撰写社区体制改革和民主选举部分；刘爱军、梁万富、钱国亮、王芳、屈家斌、田华纲、杨张乔、张宏国、崔校军、潘烈青，分别撰写、提供沈阳、南京、武汉、杭州、上海社区建设有关内容；还有张义荣、丁安祥、徐雪琴、顾兆农、薛玉虎、肖红、伏虎、刘艳军和吴江、盛权以及杭州市、武汉市民政系统的作者参与了本书的写作或资料提供。《下篇》中《前屯社区〈村改居〉调查》一文由张民巍、王在水撰写，其余为何晓玲撰写。



绪 言

现代工业社会的重心在城市。城市化早已成为世界性的潮流。我国 12.9 亿人口已有 1/3 左右住到了城市里。随着经济的发展、社会的变革，会有越来越多的人涌进城市，会有越来越多的乡村演变为城市。

现代城市，几十万、几百万、上千万的人住在一起。这么多人住在一起，城市就需要建设。盖房子、修马路、建造公共场所、安装公用设施，这是建设，是硬件建设，也是基础建设。然而，这么多的人要在城市里很好地生活、工作、求发展，除了硬件设施，还要有一套互助协作、和睦相处的办法，这也是建设，是软件建设。

城市社区建设，就是要创造一套新的系列化的城市软件。

总动员的号角

2000 年 11 月 19 日，一个普通而平常的日子，一个 20 世纪进入倒计时、21 世纪曙光已经遥遥显现的日子。这一天，经党中央、国务院领导反复讨论后，以中办发〔2000〕23 号文件向全国转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。这是国家关于社区建设的第一个公开、正式的历史性文献，这个文献吹响了社区建设总动员的号角。

在这样一个世纪之交的历史时刻，把城市社区建设推上前台、

推向全国，其目的和意义何在？

我国经过 20 多年的改革开放和发展，生产力水平迈上了一个大台阶，社会主义市场经济体制初步建立，全方位对外开放格局基本形成，现代化建设取得战略性胜利，人民生活总体上已达到小康水平。

无论在中心腹地还是遥远边陲，无论在沿海新镇还是内陆古城，城市化浪潮伴随着如雨后春笋般涌现出的一座座高楼、一幢幢商厦、一片片民居、一条条大路汹涌而来。旧有的面貌渐渐变成一个个淡淡的影像离我们远去。

然而，离我们远去的不仅仅是大杂院、龙须沟，还有我们多年来熟悉和习惯了的人文环境、生活秩序。城市长高、变靓的同时，也出现了臃肿、庞杂，甚至混乱。经济的发展和转轨变型，又导致几十年一贯的单位制逐渐解体。新形势下的城市如何管理？社会如何架构？离开单位的人们，哪里是他们的依托？从单位剥离的职能，由谁来重新担起？

面对层出不穷的城市问题，人们看到了“社区建设”对于城市改革、稳定与发展的重大意义，人们把新世纪的城市曙光寄托于“社区建设”。

此时作为党的总书记的江泽民同志，在 1996 年就提出“要大力加强城市社区建设”；1999 年，他又再次强调：“加强社区建设，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”。

与此同时，李鹏、朱镕基、李岚清、姜春云等当时的多位中央领导，先后到天津、上海、北京、辽宁、黑龙江等地深入社区考察，并作出重要指示。胡锦涛同志在大连与社区干部座谈时指出：“社区建设是新形势下城市工作的重要基础”。

民主党派、社会团体也不断派员考察社区，了解民意；人民代表、政协委员有关社区的提案、议案如雪片飞到各行政机关；担负国家社区建设行政职能的民政部门更是强势出击——在不到两年时

间内，摸着石头过河，以设立“社区建设实验区”的形式，从城市基层起步，自下而上，制造声势、动员群众、总结经验、寻找套路。正是在这些工作的基础上，提出了在全国推进城市社区建设的意见，产生了中办发〔2000〕23号文件。

中办发〔2000〕23号文件明确指出：大力推进城市社区建设，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。

社区建设的由来

社区和社区建设，是国人近年来逐渐熟悉起来的概念。但是，对于“社区”到底指的是什么？它是一个历史的自然的存在？还是市场经济体制下的产物？“社区建设”到底要建设什么？它与10多年前就开始开展的社区服务是一种什么关系？它会给我们的生活带来什么影响？对于这些问题，人们却并不一定十分明确。

社会学泰斗费孝通先生曾告诉我们“社区”这一概念在中国的来历。

“回想起来，社区这一概念，最初是1933年我们燕京大学的几个大学生介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学，用来翻译英文community一词的，这个词也有人译为‘共同体’。社区的含义，是指以地区为范围，人们结成的互助合作的群体。它是与血缘关系相区别的一种依据地缘发展起来的人与人之间的关系。血缘群体最基本的是家庭、氏族，地缘群体最基本的是邻里。邻里在农业区发展成为村和乡，在城市则发展成为胡同、弄堂等。”

相对于血缘性社会而出现的地缘性社会，在几千年人类文明历史上，是不断发展变化的。自1887年德国社会学家滕尼斯在他的《共同体与社会》一书中提出“社区”概念以来，随着西方工业化和市场经济的发展，社区的特点在发生变化，社区概念的含义也在

发生变化。

在中国，自 20 世纪 30 年代费孝通等引进“社区”概念，一直只是少数社会学者书斋中的一个词汇。

新中国成立后，较长时期内实行高度集中的计划经济体制。在这种计划体制下，一方面形成了由市、区、街道、居委会组成的城市行政管理系统；另一方面形成了以单位为核心的社会组织结构。街道、居委会真正能够管辖的对象只是极少数没有单位的所谓“纯居民”，社会的主流人群，他们的隶属关系是单位。同一个单位的人们，在一起工作，在一个大院居住，形成相对独立的社会生活的共同体。单位对自己单位的员工及其家属负有不可推卸的保障和照顾义务。这就是我们所说的“单位制”和“单位人”。这也是这一时期中国城市社会结构最主要的特点。

随着改革开放的脚步，人们的生活开始发生变化；经济发展和社会转型的同时，也带来了一些前所未有的新问题。到了 80 年代中期，国家“七五计划”第一次提出在我国建立“具有中国特色的社会主义的社会保障制度雏形”的设想，社会保障开始进入从理论到实践的探索阶段。

据当时的民政部部长崔乃夫回忆：当时，社区问题还没有像今天这样得到社会各方面的关注和重视，基于民政部所承担的社会保障、社会工作和社会行政事务各部分工作的职责，在城市工作中，我们引进了社区这个概念和内容，结合共产党人为人民服务的精神，提出了立足民政，面向社会，动员社区力量，开展社区服务，解决本社区社会问题，这样一种工作思路。

1987 年 9 月，民政部在总结基层经验的基础上，在武汉召开全国社区服务工作会议，从此，“社区”这一概念被正式引入实际工作。

从 1987 年的武汉会议到 1998 年国家确定民政部承担社区建设职能，10 余年间，我国的社区服务获得了迅速发展，各地在社区服务的发展过程中，因地制宜，建立了一大批社区服务设施和机

构，创造了许多开展社区服务的好经验。同时，随着社区服务的概念逐渐深入人心，使人们逐渐看到了社区在城市基层管理中的作用。

随着形势的发展，改革进程的加快，在城市基层管理工作中出现了许多新问题：一方面，人民生活水平不断提高，原有的以老年人、残疾人、优抚对象和便民利民服务为主要内容的社区服务已无法满足人们的文化、体育、卫生、环境、安全等全方位社区服务需求；另一方面，越来越多原本隶属于单位的人们在越来越大的程度上回归社区，与此同时，外来人口大量涌入城市的各个角落，遍布大大小小的城市社区。这些，都对原有的社区工作提出了质疑，对社区功能提出了新的要求。

而摆在我们面前的，是城市基层管理的几十年一贯制状况：设施简陋，人员老化，机构没有号召力。这样的基层基础，使社区根本无法发挥应有的作用，无力承担起应有的社会功能。

1991年5月31日，原民政部部长崔乃夫在听取民政部基层政权建设司关于城市基层组织建设工作情况的汇报后，提出了要在城市开展社区建设工作。

按照当时对社区建设的理解，“社区建设这个概念大于社区服务，涵盖社区服务。提出这个概念的目的，旨在以社区建设为切入点，全面强化城市基层社会的管理，加强城市基层政权和群众自治组织建设。”

社区建设概念一经提出，立即引起理论工作者和实际工作者的兴趣。

1992年全国第一个“社区建设研讨会”在杭州召开。之后，杭州市下城区成立了全国第一个“社区建设研究会”。

1994年，江苏省镇江市开展了把社区服务同社会主义精神文明建设结合起来的创建文明社区活动，这可以说是一次把社区建设工作内容付诸实践的尝试。

在整个90年代上半期，以北京、上海、天津、南京、武汉和

广州等大城市为龙头，把社区文化、卫生、体育和教育等相关内容提上日程，探索 and 开展“大社区服务”活动，实际上也是对社区建设的一种探索。

1996年3月7日，江泽民同志在全国人民代表大会上海小组的讨论会上，作出了“大力加强城市社区建设，充分发挥街道、居委会作用”的指示。按照总书记的指示，上海、南京、杭州、青岛、沈阳和石家庄等城市率先行动起来，积极探索社区建设；一批专家学者也开始从理论上研究社区建设。社区建设的意义逐步为人们所认识，社区建设的良好氛围逐步形成。

经过几年的理论探讨和初步实践，1998年6月，国务院明确赋予民政部“指导社区服务，推动社区建设”的重要工作职能；民政部基层政权司更名为基层政权和社区建设司。自此，社区建设成为中国政府工作的正式职能。

实验区“摸着石头过河”

作为一项新的政府工作任务，社区建设到底怎么做？从哪里入手？带着国务院赋予的“推进社区建设”重任，民政部在总结多年探索的已有经验基础上，组织多路人马，先后奔赴上海、南京、石家庄和青岛等地进行专题调研。

与此同时，是基层尤其是一批城市和城区的社区建设积极性和主动性空前高涨。1999年年初，南京市鼓楼区得到民政部的支持，发起了一个有全国各地一些城市和城区参加的社区建设理论研讨会，这次会议认同了鼓楼区提出的一个命题：“社区建设是城区工作的永恒主题”。随后，在山东省的一次社区建设经验交流会上，青岛市明确提出“社区建设是‘一把手’工程”。

在与这些城市、城区的互动中，民政部确立了在全国范围内以城市的城区为基本平台进行社区建设发展道路探索这样一种工作方法，也就是设立国家社区建设实验区的方法。

1999年上半年，民政部按照最初设想，先后确定了南京鼓楼

区、青岛市南区、杭州下城区等 11 个全国社区建设实验区。可是，短时间内，全国各地又有 60 多个城区纷至沓来，申报实验区。民政部不得不改变最初思路，又确定了 15 个实验区，使全国实验区总数达到 26 个。之后，各省、市、自治区也以实验区的形式开展工作，全国省级社区建设实验区达到 100 多个。

勇立潮头的各个社区建设实验区，“摸着石头过河”，成为中国城市社区建设这一世纪重任的探路先锋。

最初的实验区探索呈现出一派百花齐放的局面。有的地方把社区建设的操作重心放在街道层面，有的则放在居委会层面；有的地方在考虑扩大居委会辖区，有的则在探讨缩小居委会辖区；有的地方以社区委员会取代了居民委员会，有的则在街道和居委会之间增加出一个社区委员会；有的地方在讨论如何对社区放权减负，有的则在研究如何强化对社区的管理和控制；有的地方引导居委会构成人员走志愿者道路，有的则在寻找居委会工作人员的职业化依据；有的地方以实现居民自治为己任，有的则以落实社区服务为目标……

经过一段时间的摸索，终于有实验区找到了符合国情和实际的、以实现“社区居民依法民主自治”为核心内容的社区建设正确道路，并在实践中形成了一系列的制度和办法。

最先走上前台的是沈阳。沈阳市沈河区 1999 年 3 月成为首批社区建设实验区。在沈河区探索实验的基础上，沈阳市考察借鉴其他城市经验，从综合考虑有利于民主自治、资源共享、科学管理和功能发挥的角度出发，提出了“社区组织应当建立在小于街道办事处、大于居委会的范围”这一社区划分原则，并在承认“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”的同时，给出了社区“是经过社区体制改革后做出规模调整的居民委员会辖区”这样一个明确的限定性的社区定位。1999 年 4 月～10 月，沈阳按照以上原则，将全市 2753 个居委会重新划分为 1277 个社区，并在每个社区设立了社区党组织、社区成员代表大会、社区议事协

商委员会和社区委员会等一套完整的机构。在当年 10 月举行的沈阳“社区体制改革专家论证会”上，沈阳做法被到会者誉为“沈阳模式”，喻为开社区体制改革之先河的“小岗村”。由于在这次会议上，沈阳做法得到了民政部的充分肯定，一时间，全国各地赴沈阳参观考察者络绎不绝，一个调整社区规模、构建社区组织框架的热潮迅速在各大中城市兴起。

继沈阳之后掀起另一个社区建设高潮的是武汉。武汉市的江汉区是最后一个被批准的国家级实验区，其设立时间比第一个被批准的实验区南京鼓楼整整晚了一年零两个月。也许正是因为武汉是一个后来者，它站在巨人的肩上，少走了很多弯路，一上来就直逼如何在社区体制和运行机制改革中理顺关系、转变政府职能这样一个世纪性的民主自治难题。武汉市在深入调研、分析居委会各项任务的基础上，以江汉区为龙头，以 9 大政府职能部门为试点，推出一系列有关“重心下移、干管分离、权随责走、费随事转、平等协商、民主评议”等内容的制度与举措，使武汉社区建设成为“打破政府对权力和资源的垄断、还权于民”的一面旗帜。同样，武汉做法在得到民政部肯定后，全国各地掀起又一轮以“理顺关系、转变职能”为核心内容的社区建设高潮。

中办发〔2000〕23 号文件出台之后，社区建设的热浪一阵高过一阵，民政部认为结束实验、全面推进的时机已经成熟，于 2001 年 7 月在青岛召开“全国社区建设工作会议”，发出了“全面推进社区建设”的动员令。“全面推进”的含义既包含结束“点”上的探索向“面”上铺开的意思，也包含从少数大城市向广大中小城市推进的意思。这样一个中小城市社区建设的典型在实践中逐步崛起。

吉林省四平市，城区不到 50 万人口，人均收入和可支配财政收入水平偏低，下岗职工众多，是一个典型的欠发达的中小城市。然而，就是这样一个城市，在不到 3 年的时间内，彻底改造了城市的道路、交通和社区环境，尤其是在不到 3 个月时间内为全市所有

的 75 个社区全部建造了高标准、高质量、大面积的社区服务和办公用房，做到了在一些发达的大城市也没有做到的事情。四平成为社区建设全面推进进程中的一位“攻坚英雄”，四平的成功为广大中小城市和欠发达地区实现社区建设跨越式发展增强了信心，提供了可借鉴经验。一轮以基础设施和服务项目建设为基本内容的社区建设高潮再度在全国兴起。

在 2002 年 9 月的全国城市社区建设四平现场会上，有 27 个城市和 148 个城区被命名为“全国社区建设示范市”和“全国社区建设示范区”，几乎所有的国家级和省级社区建设实验区“榜上有名”。应该说，这些实验区，尤其是曾勇立潮头的国家级实验区，无论他们当初的探索是否被广泛认可，是否成为社区建设的主流，他们都为中国城市社区建设航路的开通、思路的成型，做出了不可磨灭的贡献。

探索之路永无止境

党的“十六大”报告提出了“完善城市居民自治，建设管理有序、文明祥和的新型社区”的目标。走向这一目标的根本途径就是要通过社区的民主选举、民主决策和民主监督来实现居民的自我管理、自我教育和自我服务，来实现社区成员的共驻共建、共享资源和共求发展。

尽管航路已经开通，航船已经扬帆，但距离理想的彼岸仍然遥远，探求真理的道路没有止境。

在当前的社区建设实践中，一些来自于实践的更深层次的问题逐渐被提上了日程。

如对城市街道办事处地位、作用的反思和探索。在前期的社区建设实践中，相继有贵阳市新建的小河区不设街道办事处，青岛市和武汉市新建的规划入住 10 多万人的浮山后小区和白步亭小区不设街道办事处；在武汉硚口区、南京鼓楼区等地尝试合并街道的同时，南京白下区在淮海路街道试点，在加强基层党组织建设的基础

上，一举撤销街道办事处的行政机构，以区职能部门派出的社区行政事务受理中心代之；北京的石景山区也对随着人口的增加新扩展出来、按惯例应设立街道办事处区域进行了不设街道的尝试。

又如对居委会工作人员“街聘民选”身份的否定之否定。在“小脚侦缉队”时代的居委会主任们是没有工资的，只有极为微薄的一点补贴。上海市在1996年开始的“两级政府三级管理”改革中，为了把居委会主任从经济创收中解放出来，采取了由市区下放财权、街道向居委会干部支付工资报酬的做法。但是他们从1999年底又开始在浦东新区和卢湾区探索民选的居委会主任不拿工资、由街道招聘专职的社区工作者派往居民区承担事务性工作的做法。目前，各地社区居委会主要成员是“一身二任”还是“议行分设”，由于各地历史文化状况和财政经济条件的不同，产生了较大的分歧，但在2003年的居委会换届选举中，有不少城市表示摒弃“街聘民选”，实行“议行分设”。

再如与上一个问题相关联的对居民委员会这一群众性组织功能和作用的不同认定。从理论上讲，对居民委员会的群众性自治组织性质的认定，早已由国家法律明确规定，是没有什么可讨论的，但在实践中对居委会功能和作用的理解却有很大的不同。一个不可否认的事实是，在相当多的地方，无论其产生的形式如何不同，居委会在更大程度上还是作为街道办事处的附庸而存在的。为解决这一问题，除了“议行分设”的探索，2003年的居委会换届选举，很多地方进行了“直选”和“海选”试点，有的城市还提出了百分之多少社区实现“直选”的具体目标。值得引起人们注意的是南京市建邺区的做法。他们首先赋予居委会一个“居民之家”的名义，然后对“居民之家”进行民办非企业组织登记，赋予其独立法人实体的地位。

在对社区自治问题进行深层次探索的同时，随着经济的发展，各地加大了对社区建设财力和物力的投入，对建设服务型社区、数字型社区和可持续发展社区进行着多方面的实践探索。

应该说，社区建设工作本身是一个过程，不是一个目标。这项新世纪的重任会随着社会的不断发展和人民生活需求的不断变化而不断提出新的目标。本书作者作为中国城市社区建设的参与者、研究者和宣传者，力图通过对这一过程的个案采撷和片断描述，反映中国城市社区建设已经走过的道路，并为还在进行中、发展不平衡的社区建设实践提供一些借鉴与参考。