

理论 · 实践 · 操作 · 理论 · 实践 · 操作

城市社区 建设与管理



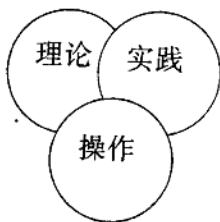
CITY
COMMUNITY
CONSTRUCTION
MANAGEMENT

谷文峰 著

中國社會出版社

城市社区建设与管理

谷文峰 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区建设与管理/谷文峰著. —北京: 中国社会出版社, 2002. 8

ISBN 7-80146-632-2

I. 城... II. 谷... III. ①社区—城市建设—研究—中国②社区—管理—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2002)第 066739 号

书 名: 城市社区建设与管理

编 著 者: 谷文峰

责任编辑: 茹 蓓

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 查询相关信息

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京通天印刷厂

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 12.25

字 数: 285 千字

版 次: 2002 年 9 月第 1 版

印 次: 2002 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-80146-632-2/D·53

定 价: 25.00 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)

推进社区建设是新时期我国经济社会发展的重要内容。要坚持政府指导与社会参与相结合，建立与社会主义市场经济相适应的社区管理体制和运行机制。加强社区组织和队伍建设，扩充社区管理职能，承接企业事业单位、政府机关剥离的部分社会职能和服务职能。以拓展社区服务为龙头，不断丰富社区建设的内容，发展社区卫生，繁荣社区文化、美化社区环境，加强社区治安，完善社区功能。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。

摘自《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》

写在前面的话

社区建设在中国的兴起虽然只有短短几年的时间，其发展势头之猛，推进力度之大，社会认可度之高，却是近年来各项工作中少有的。作为一名社区建设工作者，我积极投身于社区建设的“热潮”之中，为社区建设的迅猛发展而欢欣鼓舞，而高兴自豪。与此同时，也深深体会到，社区建设中还有许多问题需要在实践中寻求解决的途径，需要从理论上进行探索和澄清。呈现在您面前的这本书，就是我对“社区建设运行机制”这一社区建设重大问题及有关问题进行探索和思索的结果。

本书的诸多思想，源于社区建设的实践。我在基层调研的时候，常常有机会听到许多基层领导和社区工作者的真知灼见。这些真知灼见，有的记在了我的笔记本里，有的烙在了我的心中，现在又成为了本书的重要内容。同时本书还吸收和借鉴了有关专家学者的理论和思想，因为在读书的时候没有记下具体的书名和文章名，无法一一标明出处。在此一并表示谢意和歉意。

十分感谢河南省民政厅的领导和同志们。王延明厅长、黄亚林副厅长和其他厅领导，对社区建设高度重视，他们的讲话精神丰富了本书的内容，同时他们还对本书的出版给予了大力支持。李志斌副省长在百忙之中亲自审阅了本书，并为之题词，这是对社区建设工作的关怀和重视，更是对我本人的极大鼓励和鞭策。

在本书即将付梓之际，我参加了在北戴河召开的全国基层政权和社区建设暨“两刊”通联工作会议，有幸聆听了民政部李学举副部长深刻而精辟的讲话。本书的基本思想符合李部长讲话的精神，李部长讲话中强调的当前社区建设需要研究的七大问题，大部分也在本书中有所涉及。这使我在深受启发的同时也坚定了出版本书的信心。

由于本人水平有限，书中不妥甚至错误之处在所难免，欢迎广大读者提出批评意见。衷心希望和广大读者相互切磋、共同探索，一起为社区建设事业的繁荣发展献策献力。

作者

2002年8月

引论：城市居民自治与行政管理的关系

城市社区建设与基层管理体制改革的改革,已引起理论界和实际工作者的广泛关注和深入探讨。诸多问题中,实行居民自治还是行政管理,是争论的焦点,也是涉及社区建设与管理的核心问题。对这个问题的不同理解,关系到社区建设的思路是否正确,工作方案是否符合实际,立足点是否牢固。因此,在开篇之前,首先阐述本书关于社区建设与社区管理的概念及其相互关系的一些基本观点,以起到提纲挈领的作用。

社区面临着推行居民自治 与实施行政管理的两难选择

在我国城市,按居民居住地设立居民委员会,依据宪法规定,不是一级政权机构,而是基层群众性自治组织。据此,不少人在推进城市社区建设中强调,要还社区居委会自治权,提升社区自治功能。但是,当我们试图列出社区自治事务清单的时候发现:社区居委会和村委会相比,由于城市社区很少有集体经济

2 城市社区建设与管理

收入,没有集体财产需要管理,无力兴办公益事业,居民的经济利益又不需要居委会去维护,居民与居委会之间没有形成利益联系,也很少有需要居民商定的自治的事务。居民本无事务可以自治,就谈不上自治权利,自治的功能也难以提升。

社区居委会的大多数工作是协助政府办理事务,且多为行政事务。其中有不少事务既需要依靠社区落实,又不能明确为居委会的职责,如流动人口计划生育管理;有的属于法定的行政职责,既需要居委会协助,又不能把有关权利下放给社区居委会,如对社区内流动人口的登记与管理;还有些是需要政府和社区共同承担的事务,如社区治安的维护,既需要治安管理,又需要群防群治。这些社区事务,实际上是行政管理工作在社区的延伸,属于行政管理工作的范畴。社区居委会是群众性的自治组织,其“本职工作”是依法搞好居民自治,而实践中大多是协助政府进行社区管理。有人形容这种现象是“种了别人的田,荒了自己的地”。究其原因,或是根本没有找到自己的田地,即不知道应如何自治;或是因土地太贫瘠,不具备开垦条件而放弃,即想实行自治但居民不愿意参与,又无工作手段,只得放弃;或是成为政府的“雇佣工人”,放弃了责任田,不想也不愿再去耕耘,即居委会愿意协助办事处做些社区管理工作,以提高自身的社会地位。这就给我们提出了一个问题:社区居委会的职责究竟是定位于协助政府搞好管理工作,还是发动居民搞好居民自治?如果定位于搞好居民自治,扩大基层民主,有哪些内容需要自治?

在社区建设实践中,有不少地方把推进城市基层管理体制改

革作为社区建设的重点工作来抓,努力做到重心下移,权利下放,以解决责权统一的问题。实行重心下移,属于行政管理工作

由行政部门直接落实到社区,减轻居委会协助政府的工作量,使社区居委会有精力从事自治范围内的事务。从理论上说,这无疑是正确的。但是,不少党政部门、群众团体为了完成工作任务,纷纷在社区建立了相应的组织,出现了社区居委会办公房前挂十几个甚至几十个牌子的现象,如综合治理委员会、精神文明指导委员会、警务室、法律调解处、团支部、妇联、计生指导委员会等等,俨然像一个政府机关。这实际上是把党政机构又向下延伸了一级,由“大块政府”变成了“长条政府”。这就又提出了一个问题:党政机关为了使其工作落实到基层,究竟需要不需要在社区设立相应的组织?如果需要,应该设立哪些组织?

社区建设的内容包括社区治安、卫生、环境、文化和社区服务等。从理论上讲,兴办社区建设的项目,需要依靠社区的力量,利用社区的资源来实现。而实践中,靠社区居委会或社区其它组织,很难实现社区建设的目标。如社区卫生,主要依靠卫生机构在社区设立社区卫生服务中心(站)为居民提供医疗服务,由卫生行政部门搞好监督管理。社区居委会能做的只是协助社区卫生服务中心(站)入户调查等;社区治安的维护必须由公安派出所搞好流动人口管理、组织巡逻、加强房屋出租和重点人口的管理等。社区居委会只能做些群防群治工作,在社区治安维护中只是处于从属地位;社区环境的治理,也需要政府加大对城市基础设施的投资,集中精力搞好城市综合执法工作,整治基层出现的脏、乱、差现象。社区居委会只能负责家属院内的卫生保洁。这些现象,不能不使我们对依靠社区力量建设社区产生怀疑。社区建设是依靠社区力量来实现,还是依靠政府力量来实现?依靠居民自治能把社区建设搞好吗?这是迫使我们思考的第三个问题。

以上三个问题可以归纳为一个问题:在社区,究竟是实行居民自治,还是行政管理?换句话说,如何处理居民自治与社区管理的关系?

社区应根据内在属性要求和管理 事务的需要构建工作网络

一提到社区,人们往往和居委会联系在一起。居委会是宪法规定的群众性自治组织,因而社区也要实行居民自治,似乎是顺理成章的。但是,政府为了实施城市管理,又往往需要把社区作为行政组织的工作平台,在一定程度上用行政手段管理社区。在社区,究竟实行居民自治,还是实施行政管理?回答这一问题,需要从社区的概念谈起。

德国社会学家滕尼斯首先提出社区概念的时候,是把对个人社会关系的考察推广到对社会组织观察,把具有熟悉、同情、信任、相互依赖和社会粘着属性社会关系的组织叫做社区,而对于具有陌生、反感、不信任、独立和社会连接属性的社会关系组织称之为社会。在他看来,社区是一种组织形式。而英国社会学家麦基文从社会学的视角进一步发挥和发展了滕尼斯的观点。他是这样描述社区的,“说到社区,我意指任何共同生活的区域:村庄、城镇或地区、国家甚至更广大的区域。”麦基文是把地区的概念包含在社区之中,即他是从地理区域上来界定社区的。在民政部门所倡导的社区服务范畴内,社区“就是指以街道、居委会为基本单位的社区。”(夏学銮《何为“社区”,怎样“建设”?》)我国城市社区,基本上是行政划分的区域,我们把它称为“法定社区”。由此可见,无论是对社区概念的理性界定还是实

践操作,都首先把社区的外表特征界定为地域性——行政划分的地域范围。从外部特征上看,社区就是居住的一定地域。而社区的内在属性是因居住关系形成的人与人之间具有亲和力的社会关系,并据此建立了各种组织和制度。因此,在实际工作中,要求一个行政社区和自然社区的基本属性大体吻合一致,这样行政划分的社区基本可以代替自然社区。

社区的地域性,决定了社区是一个工作平台。在这个地域内(平台上),推行居民自治,还是实施行政管理,主要由社区的本质要求和社区事务所决定。

社区的内在属性要求服务管理的形式和内容相一致。社区是聚居在一定区域人们生活的利益共同体。人们之间具有熟悉、同情、信任、相互依赖和社会粘着属性等社会关系。这种社会关系是长期生活在共同的地域,自然形成的,不是靠行政命令促成的。人们为了维护他们之间的共同利益,调节社区自然形成的社会关系,应采取自我管理、自我服务、自我教育,即应选择自治的形式。而实际上,我们现在行政划分的“法定社区”,人们之间的关系是,老死不相往来,对面相邻不相识,进屋随手关门,出门走向社会。居民对社区的事务漠不关心,没有自治的基础,推行居民自治十分困难。理性要求和现实选择之间存在着矛盾冲突。为了调和这对矛盾,依据社区的内在属性,最终必然选择走向居民自治之路。但是,正像李学举副部长讲的,“发展社会主义民主政治也是一个渐进的过程,滞后,超前都会带来不良后果。他认为,民主有民主的目标,也有民主的现实,民主的现实,就是要从当前的实际状况出发,确定民主内容、民主原则、民主形式、民主程序,并且要为实现民主目标服务。推进居民自治也是如此。现阶段,需要在政府引导下,逐步培养居民的社区意

识,行政影响力和社区自治力应同时存在,在行政力的推动下,最终实现民主的目标。

管理学要求坚持因事设立机构的原则,设立的组织形式应与承担的事务相一致。成立什么组织,需要根据其事务来决定。社区事务除自治事项外,还涉及行政、经济、司法、文化等方面的事务(社区事务分类,请参照本书“城市社区管理模式”一章)。其中,要发动群众、组织群众,让群众办理属于自治范围内的事项,需要在社区设立居委会。但是,居委会是否能把社区内的事务都办完呢?答案是否定的。举例来说,社区治安是广大居民关心的焦点问题。居委会只能负责群防群治的工作。为了落实属于公安部门执法范围内的治安管理,需要在社区设立警务室。这一经验已在全国大部分地区推广。再如对社区医疗点实行行业管理,居委会也不具有执法权。此外,社区党务、除社区集体经济外的经济活动等,也不属于自治范围内的事项。可以说,居委会不是社区事务管理的唯一组织。居委会只负责社区内自治范围内的事务,协助有关行政部门管理本社区内的行政事务。社区不是自治的代名词。管理社区事务,既需要居民自治组织,也需要行政管理组织。

由此可以得出一个结论:社区是一个工作平台。现阶段,需要行政管理与居民自治并存,才能完成社区建设的任务。基于这个认识,本书在理论篇中,从城市的社会特征入手,分析了城乡基层管理基础的差异,进而阐述了城市的管理职能、管理的基石以及管理模式,并根据管理社区事务的需要设计了社区的组织体系,构建了社区工作网络。

居民自治与行政管理在社区发挥着不同的作用,强化着不同的功能

经济体制改革后形成的“非单位型”社会,改变着传统的国家管理的微观基础。这就是国家无法通过由国家直接控制的“单位”将社会成员整合在国家体系中来,对社会加以国家结构化,由此就有可能出现社会离散、社会疏远、社会失序和社会失控等社会发展问题。为此就需要政府管理进行第二次改革,这就是培育社区。但是,要把社区成员再组织起来,并遵守国家制定的行为规范,从目前的情况看,仅凭居民自治的力量是难以实现的。现实的选择是,在社区实施行政管理和推行居民自治并重,二者有不同的社会整合导向,并发挥着不同的社会功能。

《民政部关于在全国城市推进社区建设的意见》规定,社区建设是依靠社区力量,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。也就是说,社区建设主要是通过社区力量来实现,社区居委会是其主要的组织形式。社区建设的过程,实际上是增强居民的社区意识,调动居民参与社区事务管理的积极性,扩大基层民主,实现居民自治的过程。据此,我们有理由把社区建设与发挥居民的自治力联系在一起,社区建设的终极目标就是实行社区自治,它与行政管理有着本质的区别。从实践中我们也深深地感受到,社区的许多问题,如果都依靠政府包揽,是不现实的。建立起社区自治管理模式,可以降低政府管理城市的成本。因此,政府要引导居民学会办理

好本社区的事务,建设好自己美好的家园。居民的参与程度,是衡量社区建设成效的重要标志。虽然自治的路还很漫长,任重道远,但政府必须努力创造条件,并积极引导,最终使社区走向自治之路,自我建设之路。

政府在社区发挥的作用,除引导居民自治外,还有一个重要作用是加强社区管理。社区不但需要自治,还需要实施管理。有不少政府官员直言,政府下很大力气建设居委会,就是为了让它们协助管理好社区事务。把社区管理好了,城市基层基础工作扎实了,整个城市秩序也就井然有序了。社区是城市最基本的细胞,是党的路线方针政策的落脚点和归宿。不少行政管理工作,需要在社区落实。因此,政府要管理好城市,首先要管理好社区。政府在社区实施行政管理,与发挥社区的自治力量,是有区别的。自治的立足点是扩大基层民主,实行自我管理。而对社区实施行政管理主要是通过依法行政,通过行政强制力,维护社区社会秩序的稳定。为了把政府在社区管理作用与居民自治的作用区分开,分离出政府在社区的行政管理职能,本书引入了“社区管理”这一概念,并以“城市社区建设与管理”为书名。本书使用的“社区管理”的概念,从广义上讲,是指对社区内党群、行政、经济和自治事务实施管理的一种行为,包括使用行政、经济、法律和自我管理等手段。居民自治也是一种管理手段。从狭义上讲,专指对社区内事务实施行政管理的一种行为,作用者主要是政府及其部门。无论是社区建设或是社区管理,都应属于社区发展的内容,是促进社区发展的不同作用力量。通过居民的自治力量,搞好社区建设;通过政府的力量,搞好社区管理。二者可以统一于促进社区发展之中,进而促进社会的全面进步。

区分社区建设与社区管理的意义在于,把政府的管理行为与居民的自治行为区分开来,便于界定依靠社区力量建设社区的内容和依靠强制力管理社区事务的行政行为。有了二者的区分,会很容易搞清楚在社区哪些需要行政管理,哪些需要居民自治,从而理顺社区内各种组织的责权关系。

社区建设与社区管理,有着质的区别,但又有着密切的联系。

建设重在设置、创立,管理重在管辖。社区建设是关于社区内政治、经济、文化、环境等方面的兴建工作,是依靠社区力量,利用社区资源建设社区的过程。社区建设的主办是居委会。也就是说,社区建设主要通过居民自治的形式,整合社区资源,调动居民参与的积极性,达到提高城市居民生活质量和生活水平的目的。其依靠的是社区力量,尤其是调动居民和驻地单位参与社区建设的积极性。实现途径是通过居民参与、资源共享来达到。组织保证是社区内的党组织和群众性自治组织。而社区管理依靠的力量主要是政府组织,实现途径是通过依法行使执法权,保障措施是法律和有关规范性文件,手段是依法行政和按章办事。正是由于二者之间的区别,我们才引入了“社区管理”这一概念,目的是强调,在社区,既要重建设,也不能轻管理,既要在党和政府领导下,依靠社区的力量,搞好社区的各项建设工作,又要在社区建设中,理顺各种关系,建立起一套适合中国实际的城市基层管理模式,使党的路线方针政策能够在基层得以落实。

当然二者又有着密切的联系。建设的内容除物质建设外,还包含精神文明建设,除硬件建设外,还有软件建设,制度建设也在其中。那么,社区建设的内容理所当然地包含了社区内管

理体制的建设。有了管理体制的建设,才能对社区实施管理。因此,从某种意义上说,只有搞好了社区建设,才能有效地对社区实施管理。社区管理和社区建设的目的也是相同的。我们对社区事务进行管理,其目的就是为了落实代表广大居民利益的方针政策,在社区有一个井然有序的社会秩序,提高城市居民的生活质量和生活水平。这和社区建设提出的目标是吻合的。

社区力量整合的方式是,行政管理与 居民自治有效衔接

在社区实施行政管理,面对的是以生活为目的的居民,既不能下发“红头文件”,又不能召开工作会议。如何落实管理措施呢?依托社区居委会,深入居民,走群众路线。换句话说,要把行政管理和居民自治有效地衔接,形成居民自治力与行政推动力的整合,才能共同促进社区的发展。

从西方社区管理的经验看,政府的主要任务是“助人自助”,即帮助社区居民学会自己帮助自己,让居民靠自身的力量维护其合法权益。这无疑是代表着社区管理发展的方向。如果社区以行政管理为主,不就等于把社区变成了一级行政组织吗?从社区的特征看,在社区使用命令式行政管理手段很难有成效,因为面对的对象是以生活为主要目的的居民。社区管理最终必须走居民自治之路。这无论是对政府,还是居民,都是有益的。可以说,社区管理最终要通过居民自治的形式来实现,通过社区居委会去组织广大居民来落实,这与我们党提出的走群众路线是相一致的。

而现阶段,由于居民的自治意识有待于培养,居民自治还不

能代替行政管理。如计划生育这项行政工作就需要通过加强社区管理来落实。职工和单位是一种劳动合同关系,企业以生产经营为主要目的,职工的计划生育工作从理论上说不属于企业的职责,需要通过社区来落实。特别是近几年来,城市流动人口急剧增加,对流动人口计划生育管理,更需要依托社区了。但是,在社区,如果靠居民自治来控制生育指标,显然是不现实的。在一定程度上,仍需要采取行政强制手段。

在社区实施了行政管理,居委会协管任务减轻,有更多的精力搞好居民自治范围内的事务,为居民自治创造了条件;居民自治工作做好了,群众组织发动起来了,有利于行政管理工作的落实。社区管理与居民自治互相联系、互相促进的关系,决定了二者可以实现有效衔接。

从组织设立上,二者有效衔接,可以精简政府机构和人员,降低管理成本。在社区实施行政管理,并不是必须把行政组织设置在社区,而要通过转变行政方式来实现:可以向社区下放事务性和服务性的工作,由行政干预变为社区居民自发的行为;可以通过技术服务,落实行政措施,如孕检制度的落实,可以通过计生技术服务的形式实现;可以通过支持社区居委会的工作,调动居民的积极性和主动性,使行政措施变成居民的自觉行动,如把政府的一些规定通过《居民公约》的形式对居民产生约束力;也可以通过社区居委会协助形式来实施行政管理;如果确实需要,可以把行政组织人员派驻社区或在社区设立机构,使行政人员深入基层,直接完成行政任务,如在社区设立警务室。一句话,在社区实施行政管理,不能靠行政命令,而应靠转变行政方式来实现,与居民自治的管理方式有效地衔接。目前最令人担忧的是,各级政府、各个部门都在社区成立相应的机构,把本来