

上海社区建设研究报告丛书
上海市社区发展研究会 组编

社区组织 与 居委会建设

上海浦东新区研究报告

林尚立 马伊里 等编著

上海大学出版社

责任编辑：张小忠

封面设计：通 文



上海社区建设研究报告 丛书

一、社区党建与群众工作

——上海杨浦区殷行街道研究报告

二、社区文化与精神文明

——上海静安寺街道、南京东路街道等研究报告

三、社区保障与社会福利

——上海黄浦区外滩街道研究报告

四、社区调解与社会稳定

——上海卢湾区五里桥街道研究报告

五、社区经济与社区服务

——上海虹口区凉城街道研究报告

六、社区管理与物业运作

——上海徐汇区康健街道研究报告



七、社区组织与居委会建设

——上海浦东新区研究报告

八、社区发育与社会生活

——上海闵行区龙柏街道研究报告

ISBN 7-81058-248-8



9 787810 582483 >

ISBN 7-81058-248-8/D · 029

全套定价：148.00元

上海市哲学社会科学“九五”规划重点课题

“上海社区建设研究报告”丛书之七

上海市社区发展研究会

组编

上海浦东新区社会发展局

社区组织与居委会建设

——上海浦东新区研究报告

林尚立 马伊里 等编著

上海大学出版社

·上海·

“上海社区建设研究报告”丛书编委会

总顾问 孟建柱

顾 问 陈 豪 施德容 张学兵 姚海同 陈安杰
乔正余 王志强 沈惠君 陈晓中

主 任 林炳秋

副主任 谢玲丽 马伊里 朱敏彦 徐中振 施 凯

委 员(以姓氏笔画为序) 王大奔 王维达 计国兴
叶月萍 孙慧民 乔德华 李生杰 李 芸
吴书松 沈允良 沈正娟 沈志平 陈小兵
陈 宪 迮思余 周少云 林尚立 查小玲
姜 鸣 顾爱华 顾 骏 施文斌 秦国徽
曹锦清 葛寿昌 薛志民 戴星翼

策 划 施 凯 徐中振

主 编 徐中振

副主编 林尚立 陈 宪 戴星翼

课题组成员名单

顾 问	姚海同	施 凯	林炳秋
	徐中振		
组 长	马伊里	林尚立	
	陈才麟	盛朝阳	寿幼华
	周伟烈	姜 鸣	费永德
	王玉素	杨思华	李国弟
	宋完东	陆 慧	吴从环
	石发勇		

序

孟建柱

在我们昂首阔步即将跨入新世纪的时候,上海理论界和基层实际工作部门的同志,向广大从事社区建设和管理工作的同志们献上了一份厚礼:由上海市社区发展研究会主持,市社联、市民政局大力支持,有关区和街道同志积极参与编写的“上海社区建设研究报告”丛书正式出版。这套凝结着理论工作者和基层广大同志智慧和心血的丛书,不仅充分展示了近年来上海社区发展的实践成果,也标志着对社区发展理论的研究达到了一个新的水平。丛书的问世,必将对进一步推进上海的社区建设与管理工.作产生重要的影响。

上海提出加强城市社区建设,是我国改革开放和社会主义现代化建设的必然要求,也是上海城市建设与发展的必然要求。社区作为一定的地缘群体和区域社会,是城市社会赖以存在和发展的基础,它的发展状况一定程度上标志了这一城市的现代文明程度和社会生活质量。重视社区建设,通过发展社区促进社会进步,已成为联合国和世界上许多国家致力于实验的课题。从当前和今后上海发展的趋势来看,进一步加强和深化城市社区建设,更有着特殊的重要意义。一是随着经济体制改革的深化和政府职能的转变,社区发展将承担越来越多的社会管理和服务功能,为改革、发展、稳定创造良好的社会环境。二是随着上海城市建设和规模的不断扩大,城市管理的任务和重心必然下移,加强社区建设既有利

于理顺管理体制,又有利于加强基层基础建设。三是随着我国经济与社会的协调发展,需要通过以居民社会生活共同体为基点的社区建设,充分发掘和利用社区资源,健全社区服务网络,满足人们日益多样化的生活质量需要和全面发展。四是随着丰富多彩的社区群众性文化活动的广泛开展,有利于满足居民群众的精神文化需求,有利于培育社区成员关心社会、关心他人的公共责任意识和公益精神,形成社区的认同感和归属感,从而使社会主义精神文明建设落到实处。五是随着新经济组织、新社会组织的不断发育,随着“单位人”向“社会人”的转变,加强社区建设,有利于在新的历史条件下丰富和拓展党的群众工作,密切和强化党与群众的联系,巩固和扩大党的群众基础与执政地位。

社区建设与管理,既是实践探索的过程,也是理论创新的过程。自市委 1996 年在市城区工作会议上提出上海社区建设与管理的目标和任务后,已经经历了五个春秋。在这五年中,广大基层干部、群众围绕全市改革、发展、稳定的大局,按照市委的部署,在社区建设和管理的各个领域进行了积极而富有成效的探索,创造了不少新鲜经验。这些通过实践而形成的成果,需要通过认真的思考上升到理性的层面,继而成为指导实践的理论武器。与此同时,在社会主义市场经济条件下进行社区建设与管理又是一项全新的实践,缺乏现成的理论与经验,非常需要广大理论工作者通过与实践的结合,帮助基层同志深化对这方面工作的认识,填补这方面的理论空白。参与丛书编写的同志们正是在这样一个时代背景下,以高度的政治责任心、脚踏实地的作风,做了一件十分有意义的事。

丛书的出版是理论联系实际的成功范例。由理论工作者、领导决策部门以及基层实际工作的同志三结合来共同完成社区领域的理论研究,是一个值得倡导的做法,也是这几年来上海社区建设和管理工作取得成效的重要原因。毛泽东同志在《实践论》中就曾

提出过实践——认识——再实践——再认识的著名论断。理论与实际相结合,既为从事实际工作的同志展示了更为宽广的思想空间,又为从事理论研究的同志提供了更为广阔的理论视野。为了编写这部丛书,许多理论工作者深入到街道、里弄,走家串户,直接到工作第一线和居民群众中收集第一手资料,与实际工作部门的同志们促膝交谈,书中大量富有说服力的个案和数据,就是他们辛勤劳动的生动写照。他们用自己的行动和收获证明,理论工作者只有深入火热的社会生活才会结出丰硕的理论成果。希望广大理论工作者以此为新的起点,继续关注社会的深刻变化,在与基层干部、群众相结合的过程中,不断有新的理论研究成果面世。

上海的社区建设与管理已经取得了不少成绩,但是面对新世纪社会发展的要求,这还只是刚刚起步,还有许多工作需要我们去探索,还有许多新情况、新问题需要我们去研究。为此,广大理论工作者和从事实际工作的同志,要以江泽民同志“三个代表”的重要思想为指导,以更加饱满的政治热情、更加强烈的时代责任感、更加主动的探索精神、更加扎扎实实的工作,共同来推进社区建设与管理,努力做到实践创新、理论创新,为创建面向 21 世纪的社会主义新型社区贡献自己的一份力量。

2000 年 9 月

“上海社区建设研究报告”丛书前言

社区建设的提出与实践,正在愈益显示其在当代中国社会转型、体制改革的社会变迁中极为深刻的现实意义和历史意义。社区发展不仅表征了我国旧体制消解过程中,在原先政府行政一体化的领域之外,逐渐发育和发展了新的市场经济领域,以及更为广泛复杂的社会生活领域。而且,社区发展正在强烈地揭示出新型社会结构体系的基本理念和战略发展的基本取向,即社区发展旨在增进社会福利和社会公平,提高精神文化和思想道德,从而有助于使经济增长与社会进步形成全面协调和整体发展;社区发展通过激发居民群众的民主参与积极性和主体责任意识,从而有助于形成“小政府、大社会”体制下政府与社区民众共同合作努力的新格局;社区发展中居民群众人际互动的增加和横向联系的发展,以及自组织能力与水平的提高,有利于切实实现充分的社会动员与有效的社会整合。因此,从根本上说,社区发展在提高社会生活质量、弘扬社会精神价值和满足人的全面发展等方面,深刻地体现出当代中国社会整体性现代化转型中“以人为本”的基本理念和价值取向。

自 90 年代以来,在上海市委、市政府的领导、推动下,上海的社区建设呈现出不断深化和全面推进的良好格局,取得了很好的社会成效。为了真实地记录这一社会变革的发展进程,全面回顾和总结上海社区建设的实践创新和基本经验,深入研究社区发展中面临的新情况、新问题,探索和揭示有时代特征、中国特色、上海特点的社区发展基本规律,促进上海社区建设的持续、健康发展,

为此,上海市社区发展研究会自1998年下半年起,组织专家学者开展系列的专题调查研究,并决定组织编撰“上海社区建设研究报告”丛书。

本丛书内容涉及社区党建与群众工作,社区经济与社区服务,社区文化与精神文明,社区管理与物业运作,社区保障与社会福利,社区调解与社会稳定,社区组织与居委会建设,社区发育与社会生活等社区发展中的八个主要方面。在这些系列研究中,所有参与者都在研究宗旨和方法论特点方面达成了以下的共识。一是注重深入具体的实证调查和分析,选择一些典型街道作为个案对象,通过大量的座谈、访谈和问卷调查,搜集和整理大量的统计数据等,切实把握现状的真实;二是注重多学科的综合系统理论研究,运用社会学、政治学、经济学、文化学等不同学科的视野和方法,力求对复杂的社会现实形成比较全面完整的理论认识;三是既总结成功的典型经验,又提出面临的问题和发展的对策思路,注重引导实践的不断创新发展;四是加强专家学者与实务工作者的共同合作与交流,使学理的研究与实践的智慧融为一体。我们希望,这些研究有助于人们重视社区发展中不断出现的新情况和新问题,有助于人们从理性思维的层面上把握社区发展的本质规律和形式特点,从而有助于促进上海社区建设的实践不断深化和发展。

凡是关心和从事社区建设实践发展和理论研究的同行们,似乎都有一个感觉,相对近年来社区工作的发展而言,我们在取得不少实践和理论研究成果的同时,缺少对上海社区发展系统化的理性描述,这多少影响我们对社区认识的进一步深入和工作的自觉推动。为此,上海市社区发展研究会提出了编写这套丛书的设想,委托施凯、徐中振同志对全书的选题、结构以及体例进行总体策划,并负责统筹丛书的编写。特别需要指出的是,为了力求丛书能发挥理论探索、实践指导和学习参考三方面的作用,我们有幸请到

了一批在学术界资深且对社区研究颇有造诣的专家学者担任所有课题的领衔人和重要执笔,如复旦大学国际政治系主任林尚立教授,上海大学国际工商与管理学院副院长陈宪教授,华东师大顾骏教授,复旦大学曹锦清教授、戴星翼教授,上海财经大学葛寿昌教授等,正是由于他们的忘我劳动和奉献精神,才使这套丛书得以如期付梓。在此,谨向他们致以崇高的敬意。

在本丛书即将面世的时候,我们要向上海市民政局、浦东新区社会发展局和杨浦区、徐汇区、虹口区、黄浦区、卢湾区、闵行区等单位领导给予的大力支持表示真诚感谢,向许多与我们共同合作开展调查研究的街道办事处和居委会等基层社区工作者表示真诚的感谢,向那些积极参加调查座谈会和个别访谈的广大社区居民群众表示真诚的感谢,正是上述人们的支持与合作,使我们了解到社区建设丰富和生动的实践,使我们感受到当代中国基层社区正在发生着的深刻的历史性变迁。

这套丛书的研究涉及到了社区工作的主要方面,但由于社区发展的实践历史并不长,加之课题本身巨大的包容性和时间上的局限性,我们只能选择某一些较为普遍的现象和问题展开调查分析。因此,难以充分反映社区发展的全貌和对社区的全部认识,更多的是提供了一种理论分析的初步框架和基本观点,书中也难免存在不少疏漏之处,希望得到大家的批评和指教。如果这套丛书的出版,能为已经进入这个领域的人们提供更多的思考角度,为后来者提供进门的钥匙,那我们就足以欣慰了。

编 者

2000年9月27日

目 录

总论	(1)
一、城市基层群众自治是中国特色政治生活的重要内容	(2)
二、社会转型与城市基层群众自治发展	(6)
三、城市基层群众自治发展的法律基础	(11)
四、城市基层群众自治发展的环境	(16)
五、城市基层群众自治对政治发展的基本要求	(20)
六、城市基层群众自治发展与社区党建	(25)
七、城市基层群众自治发展的目标、原则与策略	(30)
八、城市基层群众自治发展与中国民主发展的道路	(35)
九、城市基层群众自治探索实践的启示	(38)
居委会民主选举实证分析	(44)
一、参与与民主	(44)
(一) 选举情况	(45)
(二) 民主选择与选择民主	(47)
(三) 选举动员与民主参与	(50)
(四) 参与结构与民主质量	(53)
(五) 政党主导与参与发展	(56)
(六) 结束语	(59)
二、民选居委会的多元体制架构	(60)
(一) 居民区党支部——居民自治的领导核心	(61)
(二) 居民委员会——居民自治的主要组织载体	(62)

(三) 社会工作者——政府和居民委员会的桥梁	(64)
三、民选居委会自治运行的资源优化与利用	(67)
(一) 社区资源在民选中重新组合	(67)
(二) 选举后居委会的制度架构	(75)
(三) 民选委员会自治运行及实效分析	(86)
(四) 民选居委会自治运行的资源分析	(94)
(五) 政策建议	(112)
居委会自治中的制度设计	(118)
一、浦东新区居委会“三自”建设试点工作总体方案 (草案)	(118)
二、选举方法与工作程式	(126)
(一) 居委会选举办法(草案)	(126)
(二) 居委会选举文字材料、表式范本	(131)
三、浦东新区居民委员会管理及运作方案(草案)	(153)
(一) 居民委员会工作条例	(154)
(二) 居民委员会主任、委员岗位职责	(156)
(三) 居民委员会工作制度	(160)
四、相关制度	(163)
(一) 居民区党组织在居委会民主建设中发挥领导 核心作用的若干规定(草案)	(163)
(二) 关于共产党员在社区政治生活中发挥先锋模范 作用的若干规定(草案)	(168)
(三) 浦东新区社区社会工作者管理暂行规定(草案)	(170)
附 件	(176)
附件一：潍坊街道源竹居委会选举过程	(176)
(一) 选举的准备工作	(176)
(二) 选举的宣传发动	(182)

(三) 推选居民代表及选举委员会	(189)
(四) 产生初步候选人	(195)
(五) 产生正式候选人	(204)
(六) 选举产生新一届居民委员会	(211)
(七) 居民委员会的初始运作	(214)
附件二:居委会选举工作总结	(219)
(一) 浦东新区居委会选举试点工作总结	(219)
(二) 潍坊街道源竹居委会选举试点工作总结	(233)
(三) 塘桥街道茂兴居委会选举试点工作总结	(238)
(四) 梅园新村街道三航居委会选举试点工作总结	(242)
(五) 浦兴路街道金桥湾居委会选举试点工作总结	(245)
附件三:访谈录	(255)
(一) 源竹居委会居民代表访谈录	(255)
(二) 金桥湾居委会居民访谈录	(265)
(三) 街道办事处副主任访谈录	(275)
(四) 居委会总支书记访谈录	(284)
(五) 居委会主任访谈录之一	(293)
(六) 居委会主任访谈录之二	(309)
(七) 居委会副主任访谈录	(328)
(八) 居委会委员访谈录	(340)
(九) 居委会楼组长访谈录	(347)
(十) 居委会居民访谈录	(353)
后记	(366)

总 论

1985年4月,邓小平在会见外国客人时指出:党的十一届三中全会以来提出的一系列国内政策,最重大的有两条:一条是政治上发展民主,一条是经济上进行改革,同时相应地进行社会其他领域的改革。实践证明:正是这两条核心政策,全面推动了中国社会主义现代化的建设和发展。在新世纪的今天,这两条政策依然对中国社会发展具有战略性的指导意义,并在社会主义市场经济这个大背景下,形成了更为紧密的互动关系。其中社会主义市场经济体制的确立和发展,给政治体制改革提供了前所未有的经济基础和社会基础。因此,如果说在20世纪80年代,政治上发展民主的推动力主要来自改革,那么,20世纪90年代以来,尤其是社会主义市场经济体制确立以来,这种推动力则主要来自于本身政治民主的内在要求。这也就意味着在21世纪的中国,政治上发展民主已不仅仅是政治发展的一种选择,而是现实经济和社会发展的内在要求和必然选择,因而,有相当坚实的经济和社会基础。

城市基层群众自治就是在中国社会发展的这种大逻辑和大潮流中开始复苏和发展的。尽管这种复苏和发展还是初步的和局部的,但是,在1999年我们从上海浦东和浦西的一些街道所进行的完善居委会选举方式和组织体制的试点中,看到了这种复苏和发展所具有的巨大潜力及其政治意义。党的“十五大”报告指出:“扩大基层民主,保证人民群众直接行使民主权利,依法管理自己的事情,创造自己的幸福生活,是社会主义民主最广泛的实践。”因此,

在 21 世纪的中国民主政治建设中,完善基层群众自治制度,全面推动基层群众自治,是一项重要的政治发展战略;而且在现代化发展的整体推动下,城市基层群众自治发展将成为基层群众自治发展的主导。我们认为:从中国民主政治长远发展来看,城市基层群众自治发展将成为中国民主政治建设的重要资源。

一、城市基层群众自治是中国特色 政治生活的重要内容

宪法是现代民主政治的基础,自治是现代民主政治的重要组成部分。新中国的政治制度在新中国宪法的基础上形成和发展,其核心原则有两条:一是社会主义,二是人民民主。^① 在这两条原则中,社会主义是决定性的。人民民主是社会主义的必然要求,其本质是人民当家作主,即人民掌握权力,参与国家事务的管理。为此,新中国在建设和发展社会主义民主过程中确立了四大民主制度:人民代表大会制度、政治协商制度、民族区域自治制度和基层群众自治制度。在这四大民主制度中,前三项制度是与中华人民共和国一起诞生的,而基层群众自治制度是在新中国的民主实践中形成的,首先发育于城市。

新中国建立之初,为了巩固新生的政权,国家政权的组织建设基本上延伸到社会的最基层。在农村,建立了村(行政村)一级的政权,即由村人民代表会议(或人民代表大会)与村人民政府组成的村人民政权;在城市,建立了具有政权组织性质的居民委员会(本书中有时简称为居委会)。1950 年,天津市开始建立具有一定政权性质

^① 1954 年 6 月,毛泽东在中央人民政府委员会第三十次会议上关于中华人民共和国宪法草案的讲话中指出:宪法的原则基本上是两个:民主原则和社会主义原则。民主就是人民民主。参见《毛泽东选集》第五卷,人民出版社,1977 年版,第 127 页。

的居委会。^①但是,这种状况持续的时间很短。随着国民经济的恢复和国家政权的巩固,国家政权的组织开始退出社会的基层,从而为基层群众自治的成长腾出了一定的空间。在城市,1951年4月,上海市人民政府召开上海市街道居民代表会议,将2000多个具有自治性质的联防服务队改为居民委员会,明确居民委员会是群众自治性组织,并按自然里弄分批进行民主选举。至1952年11月,全市已建立了3391个居委会。天津市在民主建政运动中,从1952年起,开始把具有一定政权性质的居委会,改为具有完全自治性质的居委会。在农村,1954年宪法颁布后,取消了村级政权,乡镇为农村的基层政权单位。乡以下的工作单位为自然村、选区或行政村,由乡人民代表互推产生的代表主任,协助乡政府负责这些工作单位的事务。由于代表主任一般由乡人民代表兼任,因而,乡以下的工作单位多少具有一些自治的因素。^②与城市相比,农村的这些自治因素一开始就没有在制度上得到一定的发育。1958年的农村公社化运动出现后,这些仅有的自治因素也随着公社体制的确立而荡然无存。

在城市中发展起来的居民委员会这一群众自治性组织,是基层群众自治制度在中国社会全面确立的根基之所在。1954年12月,第一届全国人大常委会第四次会议根据1954年宪法精神,制定并通过了《城市居民委员会组织条例》,第一次以法律形式宣布居民委员会是“群众自治性的居民组织”。于是,居民委员会建设在全国展开,从而迎来了1956年到1958年的城市居民自治发展的“黄金时期”。1958年之后,尤其是“文化大革命”期间,以居民委员会为代表的基层群众自治制度受到严重破坏,中国的基层民主也因此陷入全

① 参见浦兴祖主编:《当代中国政治制度》,上海人民出版社,1990年版,第449页。

② 有关这方面的材料可参见白锡能、骆沙舟主编:《基础社会管理与基层政权建设》,厦门大学出版社,1996年版;浦兴祖主编:《当代中国政治制度》,上海人民出版社,1990年版。