



## 关于和谐社区建设的理论与实践

中国社会工作协会城区工作委员会和谐社区建设课题组

党的十六大、特别是党的十六届四中全会，把构建社会主义和谐社会作为一项重大的战略任务，提上我们党的议事日程。2月19日，胡锦涛总书记又在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班的开幕式上，就构建社会主义和谐社会的重大意义、科学内涵、基本特征、重要原则、主要任务，以及需要进一步在理论上和实践中探索的重大课题发表了重要的讲话。胡锦涛总书记的重要讲话，系统全面，高屋建瓴，求真务实，理论性、思想性、针对性、指导性都很强，是对马克思主义关于社会主义社会建设理论的重大创新，是对中国特色社会主义事业总体布局的科学拓展，是积极应对国内改革发展繁重任务和国际复杂局势的战略举措，是对提高党的执政能力和加强党的先进性建设的有力推动，是一篇马克思主义的纲领性文献。这是以胡锦涛同志为总书记的新一届中央领导集体坚持解放思想、实事求是、与时俱进的思想路线，积极推动理论创新的伟大成果，体现了我们党的政治智慧、历史眼光和理论创新勇气，具有重大的现实意义和深远的历史意义。

什么是和谐社会？按党的十六届四中全会决定的表述，就是“形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会”。根据这个定义，政治学家从政治学的角度说：我们要构建的和谐社会始于初级阶段，又高于初级阶段，是结构合理、行为规范、运筹得当的社会，是改革配套、发展协调、稳定持续的社会；哲学家从哲学的高度说：社会主义和谐社会，是在社会主义国家的社会系统内，人与人、人与社会、人与自然界之间各个子系统，要素之间处于相互促进、良性运行、和谐共存、共同发展的状态；社会学家从社会学的角度说：所谓和谐社会，就是社会系统中各个部分，各种要素良性运行和协调发展的社会。

多学科的解读，一是说明了我们学术环境的宽松，社会科学的繁荣和兴旺，这本身就是一种人文的和谐。再就是可以使我们从更高的视野和更广大的角度，从理论上去丰富我们对和谐社会这个科学命题的理解。集大家的智慧，我们认为，社会主义和谐社会，应是一种结构合理、各尽其能、行为规范、各得其所、和谐相处和协调发展的社会。

构建和谐社会是一个宏大的社会系统工程。从横向看，不仅是社会，而且与政治、经济、文化都密不可分；从纵向看，涉及到宏观、中观和微观。在我国，无论农村的微观社会还是城市的微观社会，都是由群众性的自治组织组成的，它们是我们党的事业的工作基础和组织基础，它们是我们建设社会主义和谐社会的落脚点，正因为如此，胡锦涛

总书记在专题研讨班上强调，建设社会主义和谐社会，“要加强城市基层自治组织建设，从建设和谐社区入手，使社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用，在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用，在维护社会稳定、为群众创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用。”中共中央政治局常委、国家副主席曾庆红同志根据胡锦涛同志的重要讲话精神，又进一步明确指出：“社会建设和管理的重心在基层，要充分发挥基层党组织和共产党员服务群众、凝聚人心的作用，发挥城乡基层自治组织、人民团体、社会团体、行业组织、中介组织等的作用，形成社会管理和服务的整体合力。社区是社会的细胞，建设和谐社区是构建和谐社会的基础。要坚持以服务群众为重点，以居民自治为方向，以维护稳定为基础，以文化活动为载体，以党的领导和党的建设为关键，努力把社区建设成为和谐社会的坚实基础。”胡锦涛总书记和曾庆红副主席的重要讲话，说明中央领导对城乡基层自治组织的建设和发展是非常关心和重视的，点出了我国和谐社会建设的切入点，指明了和谐社区建设的工作目标和前进方向。

中央领导这样从全局的高度来关注和谐社区建设，这绝不是偶然的。这是由社区这些年来在我国的经济、政治、文化和社会进程中的地位 and 作用所决定的。

社区是国家与社会的接口。社区居民委员会，是我国城市基层的群众性自治组织，它不是政府，也不是政府的派出机关，但它与政府的关系是血肉相连、鱼水不可分的。从1954年12月26日在毛泽东主席主持下通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织条例》起，政府就是通过居民委员会这个管道把国家的公权力传达给人民群众的，政府支持和指导居民委员会工作，保障居民委员会依法实行自治，而居民委员会则协助政府把国家的政策法规落实到群众中，双方的利益是完全一致的，没有根本的利害冲突。在新的历史条件下，尽管我们的管理体制和管理方式都发生了很大的变化，但国家还是把居民委员会作为基层社会管理的主渠道，作为国家政权的基石，所以《中华人民共和国宪法》一直坚持把居民委员会放在第三章《国家机构》中“地方各级人民代表大会和各级人民政府”的第五节。现在，基层的各种经济组织、社会组织越来越多，这是社会有活力的表现。但是，居民委员会的地位和作用在任何经济组织和社会组织都取代不了的，国家离不开居民委员会，居民委员会离不开国家。

社区已形成城市基层的社会共同体。在计划体制下的居民委员会，没有什么活力和凝聚力。工作对象除了居住在社区的老年人外，就是没有单位的居民，功能非常单薄。而经济转轨、社会转型后的现代社区则不同了，除了原有的工作对象外，单位人逐渐演变成了社会人、社区人，流动人口已开始进入社区，总量大大增加。结构也越来越复杂。再加上大量的社会管理、社会服务、社会保障的功能从政府和单位中不断剥离出来，让社区来承接，这就有力地提升了社区的功能，丰富了它

的内容，拓宽了它的工作面，使它从微观的层面担当起了造就大社会的重任，成了能协调和凝聚方方面面的中心，成了功能比较齐全的“小社会”。

社区是各种社会矛盾的交汇点。我国现在既是经济的黄金发展期，又是各类社会矛盾和社会问题的凸显期。社会转型必然要造成利益格局的变化和社会阶层的变化。地位的下降会引起人们心理的不平衡，收入的悬殊会使人们暴露出不满的情绪，工作的紧张会增加人们精神的压力，价值观念和生活方式的变化会给人们带来许多的不适应，人口流动频率的加快会使城市管理的难度越来越大，社会上消极的东西会给人造成负面的影响，再加上突发的天灾人祸，这些影响社会稳定的所有因素虽然都反映在社会，但却都发生在社区，所以社区处在所有社会矛盾和社会问题的风口浪尖，社区只有防范好了，提前做好工作，才能最大限度地要把各种问题消化在基层，才能够防患于未然。

社区是基层民主政治建设的演兵场。居民自治，是在基层实行直接民主的一种最好形式。社区居民通过民主选举、民主决策、民主管理和民主监督参与对社区事务的直接管理，这是国家法律赋予居民的神圣不可侵犯的权利，这也是社区事业兴旺发达的表现。参与是社区建设的第一原则，也是它的生命线。参与标志着居民对社区的认同和关爱，参与标志着居民既可以对社区内的利益分享，又能对社区内的责任承担。一个有活力、有创造力、有效率的社区，都是居民参与率相对比较高的社区。当然，我们这里指的参与是居民主动参与而不是被动参与。居民能够主动参与社区的事务，说明他把自己的利益和社区的命运紧密地联系在一起了，把社区当成了自己的家，这是社区建设的活力，社区建设的基础，社区建设的源泉。这些年，通过社区建设工作的推进，社区也成为基层民主自治的一个坚实的平台，社区也成为居民从参与管理社区事务走向参与管理社会事务和国家事务的起点。

总之，中央领导同志指出：构建和谐社会的基础在社区，既是对社区工作这些年来在城市基层所发挥作用的充分肯定，又是对今后如何进一步推进社区建设的重大举措。社区工作的前景是无限的，社区工作是可以大有作为的。作为所有关心、支持和从事社区工作的人们来说，应从构建社会主义和谐社会的高度，从全面建设小康社会的全局，来认识和把握社区工作的机遇，自觉地担当起构建和谐社区这项重要的历史任务。

从社区建设开展十多年的情况可以看出，在基层建立和谐社区的条件也是完全具备的。首先，社区地位提升了，社区工作成为全社会关注的一个热点问题；其次，社区的对象增多了，功能扩展了，组织加强了，发展的空间越来越大了，在基层发挥出了重要的作用；第三，单位和居民对社区事务越来越关心了，在群众中有了认同感和凝聚力；第四，社区内外关系在不断理顺，社区的制度建设在不断健全，社区工作出现了良性运行的好势头；第五，社区工作人员的素质有了很大的提

高，结构有了很大改善，而且还在不断向规范化、专业化、制度化方面发展；第六，社区的硬件设施不断达标，软件也在不断提升，能力有了明显的增强，能为老百姓做的事也越来越多；第七，加强了党对社区工作的核心领导，巩固了党在城市的这个执政基础；第八，特别是党和国家对社区工作的关心和重视，为社区发展提供了强大动力，为社区事业插上了腾飞的双翅。这些都是我们落实中央同志重要讲话精神，大力推进和谐社区建设的有力条件。

什么是和谐社区？对这个问题表述有多种版本，经过比较，我认为较好的是三种：一是福州的“在坚持以人为本的基础，发展社区物质文明、政治文明，促进各构成要素自身的发展及相互之间关系的和谐，达到人与自然、人与社会，以及人与人、人的自我身心内外统一的社区”；二是青岛的“以人为本，注重人与人、人与社会、人与自然之间的和谐，使全体社区成员各尽其能、各得其所而又和谐相处，社区各要素健康发展、充满活力而又稳定有序的社区”；三是无锡的“组织和谐、文化和谐、利益和谐、人际和谐、环境和谐的新型社区”。三种表述，各有千秋，基本都把握住了和谐社区的内涵，有各自的地方特色。

但我们认为，作为一种定义，除了把握住总的精神外，还要表现出鲜明的个性特色。把宏观的变成微观的，把理论的变成具体的、可操作性的。根据这样一个思路，我们对和谐社区的定义是，“一个健康的、成熟的和谐社区，应该是社区与政府、社区与企业、社区与社会、社区与生态、社区与群众处于良性互动和协调发展的社区”。这当然是我们的一家之言，但我们认为对和谐社区这样解读是可以的：一、突出了“社区”这个主体；二、以社区为圆点理好方方面面的关系，社区是以政府、企业、社会、生态、群众存在为前提的，没有这互为依存的前提，也就没有了社区，所以社区与它们的关系至关重要；三、这既涉及到社会结构的三大板块——政府、社会与企业，又涉及到经济、政治、社会、文化和生态等诸多方面。所以，到目前为止，这个界定还是基本可行的。

和谐社区建设的指导思想。以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，以科学发展观和构建社会主义和谐社会的精神为依据，认真按照“民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的要求，努力把社区建设成为居民自治程度较高、社会秩序稳定、社会保障充分、生活环境舒适、公共服务完善、各种社会群体和谐相处的现代城市社会生活共同体，为建成高水平的小康社会和现代化的社会主义和谐社会奠定坚实的基础。

和谐社区建设的工作目标。构建社会主义和谐社会，既是全面建设小康社会的重要内容，也是全面建设小康社会的重要条件。全面建设小康社会的目标，明确地包含了“社会更加和谐”的要求。而构建社会主义和谐社会比全面建设小康社会的要求更高、时间更长、任务更重。

我们在完成了全面建设小康社会的宏伟目标之后，还要为构建社会主义和谐社会继续长期奋斗。因此，我们的和谐社区建设也不是三年两载的事，更不是一朝一夕的事，而是和构建和谐社会一样，是我们党长期坚持的目标，从这个意义上讲，提“和谐社区建设是今后社区建设的中心和主题”是非常恰当的。我们在制定目标时，既要立足目前，又要着眼长远。近期可从社区环境入手，从老百姓需要解决的问题入手，从困难群体需要提供帮助的问题入手，进一步加强基础设施建设，实现长效管理，消化社会矛盾，创建一个环境优美、设施完备，生活便利的生活环境，促进人居环境和谐，让有困难的人得到帮助，让老百姓得到实惠，增强了居民对社区的满意度和认同感，这需要三五年的时间；第二阶段的目标。通过和谐社区建设，进一步完善社区党组织的统筹协调机制和社区民主自治机制，提高城市管理和公共服务的能力和水平，使大部分社区建成服务完善、文化繁荣、公平有序、安全稳定、和谐融洽的现代新型的和谐社区，这也需要有三五年的时间；第三阶段的目标。以居民需求为导向，以社区公共利益为纽带，以各种社会组织为载体，以资源整合为保障，构建起政府组织与社会组织及公民个体通体合作的社区公共管理和公共服务体系，以促进政府、社区、居民、社会、企业、生态各方面关系的和谐，从而营造良好的社区自治环境，提升社区民主自治能力，激发基层社会活力，进而提高构建整体和谐社会的能力，形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的社会。从时间跨度讲，这个目标将贯彻在全面实现小康社会的全过程。

和谐社区建设的基本原则。一、以人为本，服务群众的原则。社区的所有工作都要以社区居民的需求为导向，以社区居民的参与为动力，为社区居民的满意程度为准则，为社区居民在社区发展中得到实惠，在参与和谐社区的建设中实现自身的发展；二、围绕大局，着眼发展的原则。和谐社区建设要有利于经济、社会与自然的协调发展和可持续发展，有利于社区管理和城市治理模式的创新，有利于激发基层社会的创造活力，为我国的改革发展稳定创造良好的社会环境；三、有序改革，逐步推进的原则。和谐社区建设是一项系统工程，既要目标坚实，又不可能一蹴而就，要从实际出发，合理规划，分类指导，一步一个脚印，打牢基础，巩固成果，然后再扎扎实实地向前推进；四、整合资源，共建共享的原则。充分调动社区内机关、学校、部队、社会团体和企事业单位参与和谐社区建设的积极性，最大限度地实现社区资源的共有和共享，努力营造出共驻社区、共建社区的良好氛围；五、注重公平，相互兼顾的原则。只有公平，社会才能和谐，这说明差距、特别是收入分配差距不能拉得过大，超过了警戒线就可能使社会走向失衡。但是绝对的公平是没有的，适当有些差距，这是社会有活力、有创造力、有效率的表现。所以要引导人们正确对待差距，正确看待公平，学会互助互爱，学会同舟共济；六、发扬民主，健全法制的原则。民主的第一个目标是要获得权力，第二个目标是能够防止权力的滥用，没有民主就没有社会主义。但中国的民主不同于西方式的民主，要在党的领导下和法制的范围逐步向前推进，任何把民主同政府、同法治、同党的领导对立起来的说法都是错误的，我们的民主是有中国特色的社会主义民主。

和谐社区建设的主要内容。对于和谐社区建设的内容，从全国层面看，也有几种模式：一是大连市西岗区模式，他们今年1月就把和谐社区建设提上议事日程，就以曾庆红同志在视察江苏和天津社区工作时的讲话为依据，把“坚持以社区党建为核心，以服务群众为重点，以居民自治为方向，以文化活动为载体，以维护稳定为基础”作为建设和谐社区的主要内容。这以后，北京市的宣武区、石景山区、朝阳区和河南省安阳市的殷都区也大体都是按这个思路推行的。但也不尽相同，不少地方都根据自己的特色，提出了既符合中央精神，又符合本地实际的和谐社区建设内容。有代表性的，一是青岛市文明办，他们把社区建设的六个方面，作为和谐社区建设的具体内容，这就是社区环境、社区安全、社区服务、社区文化、社区风尚、社区管理，而且还拟定了量化的、具有操作性的“和谐社区示范点标准”；西安市碑林区把“基础设施完备，居住环境优美，民主法制健全，治安状况良好，社区服务一流，社区管理规范，文体生活丰富，居民行为文明，人际关系融洽，广大群众满意”10个方面作为和谐社区建设内容；成都市成华区和谐社区建设的内容是：“建设自治型社区、促进自我管理的和谐，建设服务型社区、促进居民各类需求的和谐，建设学习型社区、促进创新发展的和谐，建设生态型社区、促进人与环境的和谐，建设平安型社区、促进社会秩序的和谐，建设充分就业型社区、促进就业结构的和谐，建设共同富裕型的社区、促进社会群体关系的和谐，建设文明型社区、促进居民素质与时代要求的和谐，建设诚信型社区、促进人际关系的和谐，建设先锋型社区、促进党群关系的和谐”，要求非常详尽，措施也很严密；中共沈阳市委张行湘书记提出的和谐社区建设标准是：“安宁稳定、环境优美、服务完善、文明祥和、管理有序”；特别要指出的是，南京市玄武区的城区和街道，为了构建和谐社区，还和南京市技术质量监督局的同志们一起，用行业的专门术语和专门标准，编写了专供和谐社区建设使用的《质量手册》。在这个手册里，他们把胡锦涛总书记关于和谐社区特征的表述，作为和谐社区建设的内容，为了便于操作，还详细进行了分解，字数有好几万，相当于写了一本书，这完全算得上是和谐社区建设模式的一种创新。

上述这些模式各有各的特色，在构建初期，大家快速响应，百花齐放，这是值得赞扬的；而且直到现在因全国还没有一个统一的标准，各地从自己的实际出发，提出和谐社区的思路有何不可；更何况这些模式特色鲜明，符合大方向，因而总的看都应该说是不错的，这种开拓创新精神是值得大力提倡的。

但现在的问题是，如果要在全国面上推开和谐社区建设这项伟大工程，就必须设定一个统一的标准，作为大家共同的依据，有了统一标准，各地再根据实际情况发挥是可以的，但主要的是内容不能变，主要的标准不能变。否则就难于进行操作和测评。全国性标准应一要有共性；二要有权威性；三要便于操作；四要能够测评。根据这样一个精

神，我们认为大连市西岗区，北京市宣武区、石景山区、朝阳区，河南省安阳市殷都区确定的建设和谐社区的内容是比较准确的，但大连市西岗区的内容过于简单，而北京市宣武区的内容又过于繁细，现在我们取众家之所长综合了一个全国构建社会主义和谐社区的标准，这就是：

一、社区服务。街道有社区服务中心，社区有社区服务设施，能基本满足社区居民需要，便民服务热线实现了街道、居委会联网，失业人员再就业率达**70%**以上，对符合低保条件的做到了应保尽保，残疾人保障覆盖率大于**90%**，社区卫生服务人口覆盖率达**80%**以上，制定有地区公共卫生突发事件预案，无违法生育现象，无违法建设和私搭乱建，社区有清扫保洁队伍，门前“三包”签约率达**90%**以上，垃圾分类收集达到**50%**，小区绿化覆盖率不低于**30%**，**95%**以上的居民对社区提供的服务感到满意。

二、社区文化。有社区图书室，藏书量达到**1000**册以上，有固定的青少年活动站和社区体育活动场所，社区参加全民健身运动的人口达到**50%**以上，参加市民文明学校、各类教育培训活动的人数达到本居住区居民的**10%**以上，“文明楼院”、“文明家庭”、“卫生之家”分别占辖区总户数的**40%**、**50%**和**60%**。

三、社区稳定。社区有警务室，治保组织健全，社区内无未成年人违法犯罪，有社区矫正人员档案，对刑释和解教人员的帮教率达**90%**，社区内无“黄、赌、毒”现象，无邪教组织，建立健全了公共安全应急预案，无集体上访和越级上访事件，有弱势群体的法律援助机制，社区无重、特大火灾，无重大交通安全责任事故，家庭和睦，没有虐待和不赡养老人的行为，无家庭暴力。

四、居民自治。居民委员会组织健全，能主动接受社区党委领导，及时受理居民的意见和要求，有《居民公约》和《社区自治章程》，居民对居委会组织的活动参与率在**60%**以上，社区有志愿者组织、居民参加志愿服务活动的参与率在**8%**以上。建立了社区事务听证会制度和社区事务通报制度，坚持居务公开并有公开栏，与辖区**80%**以上单位签有共建协议、并建立了共建机制，社区内单位公益性设备、场地向社区开放率达**50%**以上，居民委员会办公用房不得少于**60**平方米，并配备了电脑、打印机、电话等办公设施，居民委员会办公经费有保障。

五、党的领导。社区党的领导班子健全，有楼栋党组织并能认真开展活动，建立健全了党对社区工作的协调委员会，社区内离退休党员组织关系转入社区党组织达到**70%**以上，有社区流动党员管理制度、党支部组织生活制度和民主生活会制度，党员的模范带头作用好，能在和谐社区的建设中为居民群众作表率。

建设和谐社区的保障措施。一、加强领导，明确责任。和谐社区建设是城市基层一项关系到全局性的重要工作任务，要按照中央关于

“党委领导，政府负责，社会协同，群众参与”的要求，认认真真抓好落实。各级党委要把和谐社区建设摆上议事日程，切实发挥领导核心和龙头带动作用。民政部门是各级政府具体负责这项工作的职能部门，要切实负起责任，具体规划、部署和落实好这项工作，各部门、各单位要把自己的工作纳入建设和谐社会和和谐社区这个大局，立足自己实际，找准进入这项工作的切入点。社区居民委员会和基层的各种社会组织，要同社区广大群众一起，当好和谐社区建设的组织者与执行者，当好和谐社区建设的排头兵，站在和谐社区建设的前列，为和谐社区建设乃至和谐社会建设做出新的更大的贡献。

二、要抓好规划。制定好和谐社区建设的发展规划，是推进和谐社区建设的一项重要基础工作，对此应当予以高度重视。要服从全党的大局，按照国家“十?五”计划纲要和在明年通过的“十一?五”计划纲要的要求，结合当地国民经济和社会发展规划，认真制定好本地区和谐社区建设的五年规划和年度实施计划，只有这样，和谐社区建设才能找准自己的位置，与当地的经济与社会同步发展。

三、要抓好分类指导。对不同情况的社区，要提出不同的要求，使每个社区都有一个具体的、明确而且经过努力能够达到工作目标，扎实有序地推动工作。在工作方法上要经常抓典型，通过典型以点带面。要根据各自的条件，发挥现有优势，努力在和谐社区建设某些方面、某些领域取得突破，创造和总结具有方向性、指导性的经验。西部地区的社区，要量力而行，循序渐进，扎扎实实从基础工作做起，从群众急需要办的事情做起，一件一件地把和谐社区建设的工作落到实处，一步一步地实现和谐社区建设的目标；东部地区的社区，开展和谐社区建设起点一定要高，要解放思想，勇于创新，要研究新情况，解决新问题，总结新经验，为全国的和谐社区建设当典型、作示范。（马学理执笔）

文档附件：

编辑： 文章来源：

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所

E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]