



引言

党的十六大提出了落实科学发展观、构建和谐社会的伟大目标，十六届六中全会又进一步提出“建设管理有序、文明祥和的新型社区”具体要求。随着改革的深化、经济的发展和城镇化进程的不断加快，越来越多的“单位人”转为“社会人”，作为社会最基本单元的社区，正逐渐成为各种社会群体的聚集区、各种利益关系的交织处、各种社会组织的落脚点、各种社会资源的载体，社区在构建社会主义和谐社会中重要的基础作用正日益突现。

新形势下，如何准确定位社区建设，服务基层民主政治建设？如何发挥社区功能，服务群众民生需求？如何创新社区管理体制，服务和谐社会建设？已成为我们每一个政府工作者需要迫切思考的问题。

作为一名社会学者，同时又是一名民政工作者，本人结合本职工作，从社区和谐这个角度入手，运用社会学研究方法，对我市社区建设方面的基本现状和突出问题进行了调研和思考，并提出了一些粗浅的建议，供领导在决策时参考。

一、我市城市社区建设的基本现状

1、社区人口情况。兴化城区现有24个社区居委会，268个居民小组，居民5.56万户、人口15万，辖区面积10.6平方公里。

2、社区党员情况。目前，社区登记在册的党员共2981人，其中社区工作人员党员60名，离退休党员1083名，下岗失业党员1173名，流动党员443名，学生党员18名，退伍军人党员204名。城区建立24个社区党支部，182个党小组，其中17个社区实行支书、主任“一肩挑”。

3、社工结构情况。现有社区专兼职工作人员共138名，镇机关人员兼职8人，社保协管员24人，其中女干部90人，占65%，平均年龄42岁，高中以上文化程度占73.2%。

4、社区“两房”情况。城区24个社区共有办公、活动用房3021.3平方米，平均每个社区125.9平方米，其中7个社区“两房”面积达150平方米以上，12个社区租、借用“两房”。

5、社区服务情况。全市城区共有社区服务中心1个，社区服务站24个，建立便民服务网点18个，公益性、福利性服务项目397个。在2005-2006年度文明创建中，沧浪、北郊社区被评为省级文明社区，英武、文峰、富康和联建等4个社区被评为泰州市级文明社区，长安等15个社区

被评为兴化市级文明社区。同时，涌现了一批省、市级特色社区。

社区建设呈现出持续、稳定、健康的发展态势，主要得益于：

1、党委政府高度重视，挂钩联系社区居委会。市委、市政府十分重视社区建设工作，成立由常务副市长任组长，30多个部门负责人任成员的社区建设领导小组，出台了加强社区建设和管理的指导性意见。市政府认真组织实施，通过召开动员会、协调会、现场会、经验交流会、调查视察等形式，强化对社区建设的指导，狠抓意见的贯彻落实，充分体现了求真务实的精神。同时，建立市领导挂钩联系社区制度。市四套班子成员每人挂钩联系1个社区，帮助社区落实办公场所、解决活动经费、整合社区资源，这一做法开创了泰州市社区共建工作的先河。

2、成立专门工作机构，指导管理社区居委会。2003年8月，市撤销原4个街道办事处（昭阳镇党委政府派出机构）的基础上，组建了兴化市城市社区工作委员会（简称社工委），作为市委、市政府派出机构，明确为正科（局）级建制，配备公务员编制9人，隶属昭阳镇党委政府管理，管辖24个社区居委会。几年来，社工委紧紧围绕提高市民素质，在落实帮扶解困，深化文明创建，服务城建管理中发挥了重要的作用，这一做法开创了泰州市社区组织建设的先例。

3、机关部门结对共建，支持帮助社区居委会。市委决定，从2005年1月开始，83个市级机关部门与社区结对共建，采用多渠道筹措的办法解决维持社区正常运转的人员经费及办公经费206万元，具体为：昭阳镇60万元，财政局50万元，劳动和社会保障局20万元，建设局20万元，计生局20万元，民政局15万元，市委组织部门10万元，城管局5万元，总工会6万元。此外，共建单位还以多种形式帮扶社区，近3年，年均达60多万元。这一做法开创了泰州市社区经费筹措的新路。

二、值得重视的问题及原因

1、社区管理体制不顺。根据《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》（国发〔2006〕14号），要建立健全“政府统一领导、民政部门牵头、有关部门配合、社会广泛参与”的管理体制和工作机制，而我市创新建立“社工委”这一机构，专门管理城区社区工作，由于“社工委”是个新生事物，政府序列上没有，因此它对上找不到婆家，对下没有相应的职权，左右无力协调相关职能部门。如何合理定位“社工委”，是当前亟待解决一个问题。

2、思想观念认识不足。主要表现在三个方面：一是有些职能部门对社区建设的认识不到位，参与程度不够，作用发挥不够，没有真正形成一个由政府统一领导，各职能部门积极参与，分工明确，运转灵活的运行机制。二是居民对社区的认同感和归属感不够。由于宣传力度不大，加上社区工作滞后于居民的期望值，造成了一些居民对社区缺乏认同感和归属感，参与社区建设的自觉性、积极性不高。三是有的辖区单位“属地管理”意识不强，没有按照社区资源共享的原则，将本单位内部公共服务设施向辖区成员开放，对社区工作支持不够、配合不够、参

与不够。

3、社区责任主体不明。由于“政府主导、民政牵头、部门参与”的工作机制没有真正运转，造成社区工作职责不清、界定不明、条块分割，使社区承担了很多做不了也做不好的事务性工作。一些职能部门，一方面把自己不好做、做不好的工作推向社区，另一方面对社区居民反映的热点和难点问题，却迟迟不予解决。有些职能部门片面强调“工作进社区”，没有落实“费随事转”的原则，在实际过程中，往往只是简单的把工作任务推给社区，牌子、制度、检查进了社区，而经费、人员、指导、服务不到社区，造成了社区工作硬性指派任务多、考核检查会议多、居民牢骚意见多，而社区工作者自己支配工作时间少、走街串户了解民情少、开展活动为民服务少。

4、社区功能定位不准。一是社区群众自治组织的性质没有得到落实，往往把居委会当成是政府的延伸，造成了社区居委会“准行政组织”的地位和运作机制，居委会成为各级党委、政府及其部门工作的承受层、操作层、落实层。二是社区建设“权随职走”的原则没有得到落实，政府在交办任务时，城市管理权限和管理重心没有下移，形成权力在上、责任在下，收费在上、管理在下的被动局面，造成了事实上的无法可依、无章可循、功能错位现象。

5、财政经费投入不力。社区建设本应以政府财政投入为主导，但是由于市社区经费没有纳入财政预算，仅靠市财政局从有关部门直接划拨的统筹经费206万元，只能解决社区工作者最基本的生活补贴和养老、医疗保险，并没有摆脱“办公经费不足，居干待遇偏低，活动经费缺乏”的窘境。社区每月办公经费原则上只有300元，社区党支部书记、主任每人每月只有460元的补贴，一般社区工作者每人每月400元的补贴。便民利民服务和文体娱乐设施普遍存在规模小、条件差、水平低的现状。社区的经济保障得不到落实，社区缺乏必要的经费支撑，社区活动难以正常开展，这不仅导致社区工作浮于形式，甚至把社区压垮、拖垮，使之昙花一现。

6、社区服务质量不高。社区虽然都建立了社区服务站，但作用发挥不够，社区服务只是停留在较浅的层面。社区服务的内容单一，大多从事的都是无偿的、面向弱势群体的社会救助和福利性服务。社区服务队伍不健全，服务专业化水平不高，信息化服务没有起步。部分社区干部虽然工作热情高，但是由于受文化、工作经验等因素的制约，只能为社区居民提供日常性的服务，更高水平的服务理念还没有形成。志愿服务队伍也只是服从于组织号召，在节假日、纪念日组织开展一些活动，没有形成定期的、正常的活动制度。

7、居干整体素质不强。社区工作人员存在以下三种情况：一是部分老居委会留用下来的人员由于知识结构陈旧、工作能力跟不上、组织能力有限而不能适应新形势下社区工作要求高和服务对象复杂的特点。二是招聘的社区干部大多都有高中以上文化程度，工作热情高、干劲足，但他们缺乏社区工作经验，缺乏社区工作系统知识，缺乏理论指导，忙于日常事务较多，总结、提炼、创新的能力偏弱，从而影响整个社区工作水平的提高。三是在社区组建后安排进来的人员不少都是关系户。他们中有的一开始就抱着到社区混混的态度，思想上不扎根社

区，执行制度比较松散，目前部分社区存在人浮于事的现象，主任工作干不完，部分人却闲着不做事。

三、加强我市社区建设的几点建议

针对目前存在的突出问题，结合我市实际情况，就如何推进社区建设，提升城市管理水平和服务质量，笔者从领导和运转机制、队伍和人才建设、经费和制度保障等方面作了粗浅思考。方法上，建议打造我市城市社区建设的“一二三四”工程，即：改革一个体制，健全二个机制，规范三项制度，加大四个力度。

（一）改革一个体制

改革我市社区建设管理体制。进一步明确兴化市社区建设工作领导小组及其办公室的职责、目标，将社区工作领导小组办公室作为专职工务机构挂靠民政局，配备专职工作人员和办公经费，具体负责社区建设综合组织、协调、指导和督查工作。建立和完善推进社区建设的活动机制、协调机制、投入机制和考评机制，每季度或半年专题研究一次社区工作，研究情况，解决问题。制定落实并适时调整市级机关与社区结对共建的年度目标、实施计划和考核办法，不断提高结对共建的实效和水平。正确定位“社工委”，明确城市社工委的职责、职能，合理界定其本职工作、协助工作、监督工作的具体范围和具体要求。

加大城关镇体制改革力度，在条件成熟的时候，根据有关规定撤销昭阳镇人民政府建制，成立街道办事处，作为市政府派出机构专门负责城市管理工作，将现有昭阳镇从繁重的经济工作中解脱出来，一心一意专搞城市管理与社区建设。其经济工作职能可移交兴化市经济开发区接管。

（二）健全二个机制

一是健全社区运行机制。科学构建三个组织（社区党组织、社区居委会和社区服务站）、两个中心（社区事务受理中心和社区公共服务中心）、“一个大会”（社区成员代表大会）、一个协会（社区公共事务协会）”的新型社区组织管理体系，逐步形成党组织领导、社区居委会主办、社团组织服务、社区居民参与的社区工作运行机制，全面加强社区规范化建设，进一步完善社区自身管理体系。

要完善社区相关功能，政府部门在交办社区协助管理社会事务时，要根据“费随事转，权随责走”的原则，赋予社区相应的行政管理权，包括对社区卫生、治安、环境、摆摊设点、占道经营等方面的管理权和处罚权，使城市管理权限和管理重心下移。要理顺社区与上级党委、政府及其有关职能部门的关系，对新形势下居委会在社区管理、社区服务方面的职责与权利进行界定，明确那些工作是居委会必须做的，那些工作是居委会协助有关部门完成的，那些工作是由中介服务机构完成的，真正赋予居委会自治权、协管权和拒绝权。

二是健全财力保障机制。政府要加大对社区建设的投入力度，对社区建设工作要进行资金列项，将其经费纳入市镇两级财政预算，合理确定分摊比例，建议实行市镇两级财政1:1配置。在坚持政府投入为主的

基础上,要广泛吸收社会资金,鼓励社会各界通过捐助和招商的形式投资社区建设,逐渐建立和完善政府投入与社会筹资相结合的多元化投入机制。要按国家政策规定,将社区服务场所及公共设施配套建设纳入经济社会发展规划和城市总体规划。政府规划、建设、房管等部门在住宅小区验收时,要合理预留社区办公用房和活动用房。要发动驻区单位,开放设施资源,实现资源共享,更好地服务社区居民的文娱生活。同时,要落实专人,加强社区基础设施管理工作,切实提高社区公共设施的利用率,实现使用效益的最大化。

(三) 规范三项制度

一是规范事务准入制度。针对目前社区工作负担过重的问题,必须采取有效措施,进一步强化社区事务准入制度。建议用二到三个月的时间,集中精力对全市社区中的工作机构进行梳理,对超越社区职责范畴的部门暂不允许进入社区,对不切实际和多余的予以取消,对重复的进行合并。对本应属部门和单位承担的工作任务,不允许转嫁给社区居委会,不允许以行政命令的方式向社区居委会直接下派任务、下达指标。今后凡在社区布置任务或开展检查、考核、评比、培训、挂牌、达标升级等活动,必须要经市社区建设领导小组办公室研究审批,方可进入社区。同时建议市委、市政府将此项工作纳入全市社区建设总体规划和机关部门考评体系,从根源上为社区干部减负,使社区干部能够明确工作方向,认真履行职责,更好地为社区群众服务。

二是规范社区用人制度。建立社区干部选拔制度,将那些政治素质好、工作能力强、热心社区工作的人员充实到社区居委会领导班子。完善工作人员考核竞争制度,探索和建立社区干部能上能下、能进能出的用人机制。推进后备干部赴社区挂职锻炼制度,为社区建设提供人才支持。落实社区专干招聘制度,利用社区居委会换届的时机,公开招聘一批具有大专以上学历的社区干事,充实社工队伍。实行社区工作人员总量控制制度,合理编制全市社区用人计划,明确社区工作人员编制五年之内只减不增,从而切实提高社区工作经费的使用效率。强化社区工作人员教育培训制度,定期、经常性地开展思想政治教育、业务培训和岗前培训活动,不断提高社区工作者为民服务的能力和水平。

三是规范居民自治制度。进一步明确居委会是基层自治组织的思想意识,深入推进居民自治工作。政府要坚持“政府依法行政、社区依法自治”的原则,用民主的、科学的方法来指导社区居委会工作。要进一步完善社区居民会议制度,制定社区居民会议议事规则,规范居民民主决策程序,切实保障社区自治活动的有效运转。社区居委会要明确工作目标,不断完善自身的自治职能,不断扩大基层民主。坚持公众参与原则,建立居委会辖区共同体层次的社区管理委员会,充分发挥“听证会”、“恳谈会”、“议事会”等在基层民主议事活动中的作用,进一步完善居民民主决策机制,畅通社区群众切身利益密切相关的信息渠道,增强社区居民的参与意识,让社区居民享有知情权、管理权、监督权,推进社区居民自治建设。

要大力发展社区服务,进一步健全“一个中心”(社区服务中心)、两大系统(社区求助和服务系统)、三级网络(市、镇、居三级服务网络)、十大服务系列(家政服务、家电维修、法律援助等十大服

务系列) ”的社区服务体系, 积极开展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。

(四) 加大四个力度

一是加大党建工作力度。以社区党建为龙头, 建立社区党建工作协调机制。与驻区单位党组织合作, 成立社区党建工作指导委员会、社区党建工作联席会、社区党员议事会和社区党建工作党员代表大会, 组织动员各方力量共同参与社区建设。进一步加强党员组织管理, 建议在社区设立党总支, 同时按“便于活动, 便于管理”的原则, 以50-70名党员为单位合理设立党支部, 建立以社区党支部为基础, 社区党员为主体, 各类社会团体、社会组织及居民群众共同参与的党建新格局。要创新社区党建工作, 不断拓展党建工作的新领域, 实现社区党建“三个延伸”。一是在工作范围上, 要由重点抓市属企事业单位向非公有制企业和民间组织延伸。二是在工作对象上, 要由重点抓乡镇、居委会党员向社区各层面党员延伸。三是在工作内容上, 要由重点抓党务工作向解决居民生活实际问题和发展社区延伸。要把社区党建同社区建设有机结合起来, 围绕社区建设开展党建工作, 并把解决社区居民生活实际问题纳入到社区党建工作中。

二是加大共建参与力度。要充分发挥媒体的舆论导向作用, 利用有效载体, 多形式、多渠道、多角度宣传构建和谐社会的内涵, 培育全社会对构建和谐社会、和谐社区的共识。要采取多种宣传教育形式, 使社区居民树立“大社区”、“社会人”的观念, 自觉参与融入社区建设。

同时要调动驻区单位参与社区建设的积极性、自觉性和主动性, 实行共驻共建。机关部门要深入社区加强服务与指导, 利用自身优势, 从资金上、物资上、人才上帮助社区解决实际困难和问题。人大、政协要积极组织人大代表、政协委员参与支持社区建设, 同时发挥自身监督职能, 定期督查、视察社区建设工作。各民主党派、工商联、工青妇等群团组织要发挥好联系群众的桥梁和纽带作用, 为社区建设捐款捐物。社团、行业协会和社会中介组织要发挥自身资源优势, 为农村社区建设提供优质服务。努力形成部门齐抓共管、社会力量和群众广泛参与的整体合力, 营造共驻社区、共建社区的良好氛围。

三是加大资源整合力度。首先, 科学划分社区。建议市政府结合我市城市发展的实际状况, 对现有社区居委会规模作适当调整。在调整的原则上, 要有利于社区自治、管理、服务和资源利用, 有利于提高工作效能。在调整的方法上, 要充分考虑居民居住的自然地缘关系、以路、街、桥、河流等明显的标志为界, 同时也要适当考虑管辖居民认同感、归属感等人文因素。在调整的规模上, 调整后的社区居民户数以1000到3000户之间为宜, 人口以3000到9000人为宜, 同时本着“规模能大不小, 人口能多不少”的原则, 合理控制城市居委会的数量, 以便于精简高效地运转社区。

其次, 加快撤村建居步伐。对因城市规模扩大遗留下的“城中村”, 要根据《居民委员会组织法》的有关规定进行撤并, 统一建立社区居民委员会。在撤并过程中, 要依照法律规定, 充分发挥群众自治作

用，合理操作，妥善处理村级资产与村民保障的关系，既要保证村级资产不受损失，又要保证村民利益不受损害。

最后，整治城郊结合部。对城市边缘的一些自然村，要整合资源，进行适度合并和调整。要对村庄环境进行综合整治，扎实推进新农村建设，从侧面衬托城市建设效果。要进一步完善村民自治制度，加大思想宣传力度，切实提高群众参与村庄整治的自主意识。要对一些村级资产进行规范管理，充分利用村级组织办公用房充裕、闲置用房较多的特点，对一些房产进行置换整合，为下一步撤村建居创造有利条件。

四是加大示范创建力度。下一步工作中，要以示范创建为抓手，切实提高我市社区建设的整体水平。一是繁荣社区文化。抓住“五城同创”有利时机，巩固和扩大社区文化阵地，广泛开展群众性文化、体育、教育、科普等精神文明活动。二是打造“精品”社区。将社区品牌建设进一步引向深入，推出一批管理设施和服务水平一流的“精品”社区，引导和带动全市社区自身建设上水平、上档次。今明两年，建议我市适当选择5-10个社区作为示范创建点，结合实际，注重特色，打造社区“一区一品”工程。三是优化社区环境。坚持建管并举、重在管理的原则，推行社区环境长效管理，切实抓好环卫管理与为民办实事工程的有机结合，实施绿化、亮化工程，通过驳砌河道、建设全民健身工程、整治零星废地、硬化区间道路等诸多实事项目，使社区环境优美整洁。

文档附件：

编辑： Liuzp 文章来源： 作者投稿

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