



湖北省全面发展社区建设的现状分析

作者： 信息来源：湖北省社会科学院

湖北省全面发展社区建设的现状分析

社区建设是在党和政府的领导下，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的过程。在我国体制转轨、社会转型过程中，很多“单位人”转变成“社会人”，这时的社区，对于企业剥离出的社会职能，政府转移出的服务职能来说，它是承接平台；对于市民对居住环境、文化娱乐、医疗卫生、社会治安等的新要求来说，它是有效载体；对于城市的精神文明建设来说，它是有效途径。可见，推进社区建设符合广大人民群众的心愿，反映了新时期改革、发展的客观要求，顺应了市场经济条件下城市管理发展的客观规律。2002年，湖北社区建设的现状可以概括为以下几个方面。

一、全面推进社区建设的基本特点

我省的社区建设工作由典型示范到全面发展阶段，经历了一个从大中城市向小城市和部分集镇延伸发展的过程。现在，基本形成了“党委政府领导，民政部门牵头，有关部门配合，街道社区居委会主办，社会各方支持，群众广泛参与”的特点。

1. 各级政府高度重视，不断加强组织协调

全面推进城市社区建设，是党中央、国务院为加强城市工作所作出的一项重大战略决策，是新时期加强城市管理与建设的新途径。我省确立的全面推进城市社区建设的总体思路是：大中小城市和集镇梯次推进、综合改革、以城带乡、各具特色。所谓“梯次推进”，是指社区建设要在大城市和中等城市社区建设取得成功经验的基础上，有计划、有步骤地，分别在县级小城市（含县城）和集镇选择试验区，进行城市及城镇基层社会管理体制的改革，形成大中小城市和集镇良性互动的局面；所谓“综合改革”，是指在社区建设中，要把社区建设与社区党建、培育社区自治与改善城市基层政府管理、社区管理体制改革的改革和城市管理体制改革的改革以及各县改市、乡村城市化进程等相关改革内容紧密结合起来，形成社区建设的体制合力和过程活力；所谓“以城带乡”，是指把乡村城市化进程和社区组织建设、管理体制改革的改革等结合起来，积极探索适应城乡结合部城市化进程以及农村城市化进程需要的、全新的基层社会管理体制，消除城市化进程加快与管理体制落后的矛盾；所谓“各具特色”，是指在遵守国家民政部关于社区建设的统一部署前提下，在各地社区建设中，结合各自的具体情况，着眼于寻找突破口，通过发展各自的区域特色来推动社区建设。根据上述思路，我省从2002年起，社区建设进入全面提升基础设施、完善社区功能、健全服务体系、配套社区软件和硬件的时期。

2002年9月在全国城市社区建设四平现场会上，我省的武汉、黄石两市被命名为“全国社区建设示范市”。此外，武汉市江汉区、硚口区、江岸区、青山区、武昌区、汉阳区；黄石市西塞山区、黄石港区、铁山区；宜昌市西陵区；荆门市东宝区等11个区被命名为“全国社区建设示范区”。在巩固城市社区建设现有成果的基础上，根据社区建设在大中城市进行实验的发展情况和全省乡镇体制改革的需要，我省社区建设开始向小城市和集镇延伸。城镇社区建设，是城市社区建设的延伸，是农村经济和社会协调发展到一定阶段的客观要求，随着农村管理体制的改革和市场经济体制的逐步建立与完善，社区建设在县辖小城镇中的地位和作用愈来愈明显。2002年我省在武穴市、宜城市和襄樊市双沟镇建立了实验区，武汉市和荆门市分别在江夏区贺站镇和沙洋县后港镇试点的基础上全面推开，云梦县也积极开展了小城镇社区建设的试点，主要探索城乡结合部社区建设的特点和管理方式，以社区建设为突破口，促进小城镇加速朝城市化方向发展。

2. 在试点中寻找城市基层管理体制和运行机制改革的突破点

为了实现城市基层管理体制和运行机制的改革与创新，2002年，我省从社区建设实验区入手重点实施了以下几项举措，一是合理划分了社区。按照地缘型、板块型、小区型、功能型的要求，对原居委会区域进行合理划分，并对规模进行适度调整。全省原有4237个居委会，现调整为2921个社区（部分小城市和城镇正在调整之中），减少32%，规模一般在1000～3000户。有效地解决了过去居委会规模过小、地域交叉、不便管理等问题。新的社区成立后，对原来的自治章程、规章制度进行了清理和重新修订。二是重构了社区组织。各地坚持社区党组织和社区自治组织建设同步进行的原则，按照《党章》规定成立了社区党组织；按照“社区自治、议行分设”的原则成立了社区成员代表大会、社区居民委员会、社区协商议事委员会，建立健全了社区自治组织体系，并依法开展自治活动。社区自治组织建设正逐步规范化。三是优化了社区工作者队伍结构。社区居委会的成员通过“公开招聘、定岗竞争、择优入围、依法选举”产生，整体素质普遍提高，初步实现了知识化、年轻化。各地还采取不同形式对社区工作者进行了相关知识的培训；同时，还按1%或0.5%的人口比例建立社区志愿者队伍，并积极培育民间群众性服务组织。四是探索了转变政府职能、理顺关系的实现形式。按照“重心下移、服务社区、权随责走、费随事转”的原则开展工作，规范了政府行为。建立了“民评政、民评官、民评民”的民主监督机制，实现政府职能部门向社区转权、让权、赋权，为政府依法行政、社区依法自治奠定了基础。五是社区办公条件和社区工作者待遇得到改善。现在，每个社区基本上都有不少于60平方米的办公用房，有市民学校、图书室，有电话、微机等基础设施。大部分社区居委会的办公经费和居委会工作者的工资待遇按照省委、省政府《关于加强全省城市社区建设的意见》（鄂发〔2001〕9号）中关于“社区居委会专职干部的工资待遇，不低于当地机关事业单位同类人员的工资水平”的规定，按时足额发放到位。各地的社区建设《意见》也都对社区办公用房、办公经费、工资报酬、福利待遇等作了相应规定。

全国社区建设实验区之一的武汉市江汉区，还探索了构建“政府依法行政，社区依法自治”的运行机制，以及政府行政管理功能和社区自治功能互补的城市基层管理体制的可行性，得到了国家民政部及有关专家的充分肯定，并被誉为“江汉模式”在全国加以推广。江汉区各社区在社区党支部领导下，有一套全新的基层民主架构和运作体系，社区成员代表会议决策，社区协商议事委员会监督，社区居委会办事，行使社区内的自我管理、自我服务、自我教育、自我监督职能，体现出在党领导下的依法自治。社区居委会干部不再由上面指派，而是严格按照“公开招选、竞争上岗、择优入围、依法选举”的办法产生，社区居委会告别“准政府”。政府与它是“指导与协助、服务与监督”的关系，需要社区协助的事，则“权随责走，费随事转”，它由区街政府部门的“脚”，变成真正意义上的居民自治组织，从根本上改变了“权力在上、责任在下”的不合理状况。武汉市是全省社区建设的“龙头”，不仅拥有“江汉模式”，还拥有江岸、青山、硚口区作为省级实验区所创造出的经验，以及享誉全国的常青花园社区、百步亭花园社区等一批典型。绚丽多姿的创建实践，汇聚成内涵丰富的“武汉经验”。国家民政部部长多吉才让来湖北考察时，认为武汉经验“扎实、稳妥、富有创新精神”，并在民政部的调研报告上批示，“武汉市的社区建设工作经验尤其应该予以重视。”黄石市西塞山区探索建立了政府、企业、社区三体联动的社区建设机制；整合了社区资源，实现了“共驻共建、资源共享”，促进了当地经济发展和社会稳定，为全国中小城市的社区建设起到了示范作用。这一经验在黄石市推广后，现在已有203家企事业单位主动敞开大门，将自办的附属后勤机构交给了社区，社区服务网络覆盖率达95%，受到实惠的户数达17万余家。社区建设使一批“棚铺区”变成优美的生活小区。

为全面提高社区建设水平，不断满足居民群众的物质文化需求，武汉市委、市政府根据中央和省委、省政府关于加强社区建设的部署和要求，2002年10月颁布了《关于进一步加强社区建设的意见》，启动新一轮社区建设的“883计划”：即用3年左右的时间，在中心城区的883个社区中建立社区新型社会保障、管理、治安、服务运行体系，全面提升社区软硬件环境。为此，武汉市还公布了“社区建设883行动计划”达标标准（试行），从社区组织建设、社区自治功能、社区管理设施、社区服务设施、市政设施、社区环境、社保就业、社会治安、综合治理文体活动和文明建设10个方面进行考核。在武汉市的影响下，全省城市基层管理体制和运行机制的改革与创新取得了全面进步，加速了湖北省社区建设的步伐。

3. 以社区服务为龙头的社区建设各项内容得到有效落实

社区的根本活力和灵魂是社区服务。卓有成效的服务是社区生命力的基础，是社区凝聚力、感召力的构成要素，是团结、联系群众的纽带和桥梁，更是社区建设的特色之所在。2002年，我省以社区服务为龙头的社区建设特点主要表现在：

（1）以市场化为导向，提高社区服务水平。社区服务已从传统的民政对象扩大到社区全体居民，成为第三产业新的经济增长点。在社区服务产业的兴办方式上，改变过去单纯依靠政府组织兴办的模式，大力发展多种所有制的社区服务组织，

增强社区服务产业的生命力。积极兴办了各种便民利民项目，并把社区服务同安置下岗、失业人员，广开就业门路结合起来。到目前为止，社区服务已安排10多万下岗职工，创造了新的就业机会，拉动了城市经济的发展。特别是低保工作，在短短的一年时间内，覆盖面扩大到120多万人，依托社区实现了应保尽保，对促进城市经济发展、维护社会稳定功不可没。社区服务网络体系正在形成，社区服务功能正在增强。全省大中城市和部分小城市已建立起市、区、街社区服务中心1539个，居委会社区服务站2089个，社区服务项目2600多个，全省社区服务志愿者共21万多人。武汉市社区服务电子信息网络建设前期准备工作已经启动。

(2) 以“星光计划”为重点，拓展社区服务领域。“一门式”多功能服务的经验在部分大中城市得到推广，通过“楼栋自治”、“区务公开”，增强了居民的民主意识，激发了社区居民共驻一地，共同管理，共促繁荣，共建文明，共保平安的社区热情。全省“星光计划”项目已达1367个，已建成投入使用的675个，在建的692个。各地以“星光计划”为载体，带动了老年学习、健身娱乐、休闲等系列活动，极大地弥补了我国家庭养老功能的不足，化解了社会养老中的矛盾，使人口集中的大中城市老有所养、老有所学、老有所乐的问题正在逐步得到解决。

(3) 以资源整合为方向，增强社区服务产业发展的活力。以社区居委会为主体，充分调动社区内的政治组织、经济组织、行政组织、企事业单位、社会中介组织和居民群众等一切社会力量，充分挖掘，合理配置社区内的人力、物力、财力等自然、社会资源，最大限度地实现社区资源共享。引导社区内企事业单位的服务设施由封闭向社会开放，由开放到与单位联办，再过渡到由社会兴办。在推进社区建设的过程中，各地坚持“资源共享、共驻共建”的原则，以创建优秀住宅小区为目标，撤除违章建筑，新建绿化广场和绿化长廊，组织居民实施“洁绿亮美”工程，使社区环境得到整治，设施得到完善。

(4) 以完善服务功能为契机，进一步发展社区医疗卫生事业。医疗卫生服务是社区服务功能的重要组成部分，要全面发展社区建设，就必须大力加强社区医疗卫生事业。为此，我省城市社区建设坚持从布局合理、功能完备的服务需求出发，努力构建和不断完善社区医疗卫生服务网络，面向社区居民开展预防、保健、康复、医疗、健康教育、计划生育等服务，基本做到了小病不出社区。目前，全省各市州所在城市共有社区医院514个，其中，社区卫生服务中心83个，社区卫生服务站431个。有的社区还建立了以老年人为重点的居民家庭健康档案，把城市卫生工作重点放在社区。

二、全面发展社区建设中存在的主要问题

回顾我省社区建设的发展过程，特别是全面推进社区建设活动以来，取得了令人瞩目的可喜成绩。社区建设规范了政府行政行为，提高了政府工作效能，促进了政府工作人员作风的转变，密切了党和政府同人民群众的关系，增强了党和政府在群众中的威信，提升了人民群众的社区意识，加快了社区民主自治的进程，加强了社区自治功能，美化了社区环境，夯实了社会稳定的基础。但是，也还存在着许多问题，需要引起各级政府的高度重视。

1. 社区建设发展不平衡

全省社区建设工作虽然在面上已经铺开，但发展还不够平衡。有的地方行动迟缓，社区建设工作满足于召开会议，发文件，工作还没有落实到基层。有的地方停留于社区划分和建立组织，没有涉及转变政府职能、理顺关系和社区自治等体制性改革，整体工作缺乏计划和部署，有的甚至流于形式。形成了不同城市，或同一城市不同城区，或同一城区不同社区之间的三种类型差距。有的则忽视居民自治意识、参与意识的培育，中介组织和民间服务性组织发育不健全，社区服务抓得不够，志愿者队伍人数少，没有充分挖掘再就业岗位。改革不配套，机关、企事业单位、院校、驻军等的社会管理和服务的职能没有完全剥离出来，走向市场和社区，社区服务的项目少、面不广，社区成员感受不深，社区建设与社区成员的利益不密切。

2. 社区组织存在行政化倾向

有些地方的政府部门仍然把社区居委会当作一级行政组织来对待，习惯于原有的工作方式，到社区挂牌子、设机构，交任务、下指标，把大量属于政府职责内的工作压给居委会去做，加大了社区工作者的额外负担。

社区功能不完善，有些地方把物业管理机构、组织与社区居委会混为一体，以“物”代“居”，削弱了社区居委会的作用。有的新建小区没有建立居委会，使社区的自治功能得不到充分发挥。

3. 社区工作者的管理水平仍需提高

随着社区建设的全面推进，城市基础设施建设步伐大大加快，但与之相对应的“软件”建设却跟不上，社区管理者队

队伍建设相对滞后，尤其缺乏受过专门训练的社区工作者。

一些地方的社区工作者的工作方式、方法还停留在街道居委会的水平上，离新形势下的社区管理和服务工作要求还有很大差距，社区对如何适应新时期要求，推进自治、服务居民、建设一支高素质的社区管理者、工作者队伍，还缺乏足够的重视。

三、全面发展社区建设工作的对策与建议

全面推进社区建设是一项复杂的社会系统工程，是一个制度更新、组织重构、城市格局全面改革的历史性进程。它对于扩大基层民主，巩固基层政权，强化群众性自治组织建设，促进城市改革、稳定与发展是十分重要的。根据我省社区建设的特点、问题与趋势，显然，全面发展社区建设的任务还十分艰巨。为了尽快实现我省全面发展社区建设的总体目标，我们认为还需在以下方面进一步加大工作力度：

1. 加强社区组织、制度、人员建设，推进政府职能转变

抓好社区党组织、自治组织和服务性民间组织建设，理顺社区内各种组织关系，建立“政府依法行政、社区依法自治”的运行机制。正确处理城市基层政权机关与社区居委会的关系，明确社区居委会与社区工作站的职责。正确处理依法办事与社区居民自治的关系。协调、处理好与物业管理机构等各种服务组织和驻社区的各个成员单位之间的关系，为社区建设创造良好的环境。加大社区工作者的培训力度，提高社区工作者的文化层次、综合素质、工作经验，建设一支高素质的社区工作者队伍。

2. 全面整合社会资源，不断夯实社区发展的物质基础

各级党委、政府必须高度重视，把社区建设真正作为一件大事抓好落实。要加强社区全面建设，必须充分发挥社会力量，以多种形式开发、整合社会资源。整合社会资源是一项复杂工程，涉及到产权、体制、政策甚至法律等方面的问题，需要政府职能部门在政策上对社区给予倾斜；同时还要在提高社区社会单位对社区理论认识的基础上，引进市场机制和经济杠杆进行调节，努力实现双赢、双受益，真正达成“共驻、共建、共享”。调动社会各界建设社区的积极性，整体联动，形成合力，全面推进社区建设向纵深发展。

3. 全面宣传社区建设理念，增强社区居民的参与意识和归属感

社区建设的基础是广大社区居民群众的认同和自觉参与。新的社区体制下，转变社区居民的观念、增强居民社区意识，已经成为一个十分重要的现实问题。在社区建设中，既要注重硬环境的发展，也要关注软环境的提升，利用各种形式，运用各种有效载体，进行广泛的宣传，对社区居民进行社会公德、职业道德、家庭美德教育，全面提高居民的社区意识和综合素质。通过组织公益活动，制定激励措施来不断增强居民的参与意识和社区归属感。在社区的积极倡导和有效宣传下，使“共居一地、共建家园、共同管理、共保平安、共建文明、共谋发展”的社区建设理念更加深入人心。

4. 建立健全各级社区服务中心，全面推进社区服务的“四化”建设

社区服务的“四化”建设，包括市场化、实体化、产业化、网络化四个方面。加强社区服务的“四化”建设，是由社区的性质、特点和地位决定的。首先，大力发展多种所有制的社区服务组织，特别要重视发展居民自办的股份合作制服务企业以及下岗失业人员自谋职业兴办的个体私营企业，创造更多的就业机会，增强社区服务产业的生命力。第二，充分发挥社区服务载体的作用，拓宽就业渠道，积极向各类新兴的第三产业拓展，不断形成新的经济增长点。第三，利用社区服务岗位，就业工作到社区，就业服务在社区，把服务同安置下岗、失业人员，广开就业门路结合起来，使人民群众从发展社区服务产业中得到便利和实惠。第四，拓展社区服务领域，还要以实施“星光计划”为契机，加大资金投入，建立健全社区服务网络体系。社区要优先办好对老年人、残疾人、优抚对象、社会贫困人群的各种服务项目，全方位的做到“老有所养、残有所助、孤有所靠、病有所医、难有所帮”。特别要注意新的服务需求，最大限度地满足其需要。这就要将传统的服务方式与现代信息技术相结合，建立社区服务信息网络系统，使它连接千家万户，服务和方便社区居民。例如，通过热线服务电话、老年人求助门铃、社区综合服务呼叫网络系统以及社区服务计算机网络，用先进实用的科技手段开展社区服务，全面推进社区服务向更高、更深的层次发展。

5. 发展都市型工业，强化社区就业功能

都市型工业，有别于传统意义上的工业。它是指依托大都市的信息流、人才流、资金流等资源，分布在城市中心区域，以产品设计、技术开发和加工制造为主，并与城市形象、生态环境相协调的现代绿色工业。推进都市型工业，有利于促进中心城市培育特色产业、优化城市布局，改善城市生态环境，增加就业机会。发展都市型工业，要充分利用现有劳动力，

大力发展劳动密集度较高，资本密集度较低的行业，使劳动要素成为GDP增长的重要源泉之一。特别是要大力发展社区服务业，使其成为第三产业中吸纳就业人数最多的行业。实践证明，大力发展都市工业，无论对于实现社区经济效益、社会效益、环境效益的完美统一，还是对于社区发展的全面推进，都具有十分重要的现实意义。

(华中科技大学 朱玲怡 冯丽芳)

转载请刊出本网站名

相关文章

- 湖北的移民工作
- 湖北省社会保障的现状与趋势
- 湖北省社会治安形势分析与预测
- 湖北就业形势分析及其政策建议
- 湖北小城镇的改革与发展
- 湖北省政治文明建设的现状与展望
- 湖北城镇居民的生活与消费
- 湖北省农村税费改革运行态势与展望

您是第301871位访客： | 联系我们 | 关于我们 |

版权所有 2003：湖北省社会科学院 技术支持：千年科技