

我国城市社区建设的问题与对策分析

张璐

(湘潭市委党校 公共管理教研部,湖南 湘潭 411100)

【摘要】当前从中央到地方,都在大力推进社会管理创新工作。本文从社会管理的角度分析了城市社区建设对加强和创新社会管理的基础性作用,并针对我国城市社区建设过程中存在的问题做出分析,且提出相应对策。我国城市社区建设过程中存在的问题主要体现在:社区管理主体单一,行政化色彩浓厚;社区建设支撑体系薄弱;社区意识淡薄,社区参与程度低三方面。解决这些问题的主要对策有:管理主体多元化,实现合作治理;夯实基础建设,强化支撑体系;增强社区意识,提高公众参与。

【关键词】社区建设;社会管理;城市社区

【中图分类号】D669.3 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1673-1883(2012)01-0066-05

一 社区建设在社会管理中的重大作用

社区是城市的基层组织,是党委、政府联系群众的纽带,是党的基层组织发挥战斗堡垒作用的前沿指挥所,是构建和谐社会的稳定器。从社会管理的角度看,社区建设是加强和创新社会管理的重要基础。

(一) 社区建设是社会管理创新的突破口

2011年2月19日胡锦涛主席在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上发表名为《扎扎实实提高社会管理科学化水平》的重要讲话,强调:“社会管理,说到底是对人的管理和服 务”。在计划经济体制时期,我国对社会的管理以单位制管理为主,以基层地区管理为辅。基层地区管理主要是通过街道办事处和居民委员会这两个行政建制的组织来开展工作,通称为街居制。国家通过单位这一组织形式管理职工,通过街居体系管理社会闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。随着我国经济转轨和社会转型,现代企业制度逐步建立,单位一方面逐渐摆脱政府的行政干预,另一方面也有从沉重的社会负担中解脱出来的迫切要求。大量“单位人”向“社会人”转变,人们对单位的生活依赖越来越弱,转而对社会的依赖。而且大量流动人口涌入城市、无单位人员增多,他们同样也有住房、教育、社保、医保、就业等问题,成了街居制面临的新问题。城市基层社会迫切需要一种新的组织形态和管理体制来解决社会中所有人的管理和服 务的问题。社区是社会的基层细胞,是大多数居民生活的基本依托,社会管理和服 务都落到社区这个层面。所以迫切需要大力推进社区建设,完善社区管理和服 务,作为社会管理创新的突破口。

(二) 社区建设是创新社会管理主体的必然要求

在计划经济体制下,政府力量强大,而社会组织不发达,社会力量弱小,政府职能无所不包,把很多应该由社会管理的事务也揽于一身,形成了“大政府—小社会”。政府成为整个社会管理的唯一主体。近现代的理论和实践证明,政府的能力是有限的,要弥补政府的缺陷,就要进行共同治理。为此,政府应按照“小政府、大社会”的总体思路,将社会能够管理的事务交给社会去管,培育社会的自治。社会管理的主体应该是政府、社会组织、公众。政府理所当然的是社会管理的主体,特别是在社会管理体制尚未健全的情况下,政府要发挥社会管理的主导作用,但社会管理绝不可能单独依靠政府来完成,各类社会组织是社会管理不可缺少的中坚力量,公众参与是社会管理的基础。社区就是社会组织和公众参与的最基层平台。所以大力推进社区建设能帮助政府从“不该管、管不了、管不好”的领域逐渐退出,形成政府、社会组织、公众共同管理的社会管理主体格局。

(三) 社区建设是实现加强和创新社会管理根本目的的重要保障

胡锦涛主席在《扎扎实实提高社会管理科学化水平》讲话中还强调:“加强和创新社会管理,根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,为党和国家事业发展营造良好社会环境”。要达到这个目的的基本条件就是社会稳定。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。社会问题沉积社区,社区成为社会问题集中的场域。如大量的下岗职工、日益增加的城市流动人口,社会保障制度的改革、医疗制度的改革、住房制度的改革,人口老龄化等。社会治安、环境恶化,贫富差距加大,工作压力,社

收稿日期:2011-10-16

作者简介:张璐(1983-),女,湖南湘潭人,硕士,助教,研究方向:公共管理。

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,社区的稳定关系到整个社会的稳定,社会稳定了,才能达到加强和创新社会管理的根本目的。

二 城市社区建设存在的主要问题

我国城市社区建设在党中央的高度重视,各地党委政府的积极工作下,已经取得了一定的成绩和发展,比较有效的解决了传统“单位制”社会管理体系解体后引发的诸多社会问题。但是社区建设中还存在一些问题,这些问题主要表现在以下几方面:

(一) 社区管理主体单一,行政化色彩浓厚

城市社区管理是社区内各机构、单位、组织、团体和广大居民共同参与的区域性,全方位的自我组织、自我服务和自我管理。在定义中我们可以看出,社区管理的主体应该是多元的,城市社区管理主体包括社区基层的党组织、政权组织、社区自治组织、非政府组织、辖区单位和社区居民等。但是,在目前的社区实际工作中,作为管理主体出现的只有社区居委会一家。1982年颁布的《宪法》第111条规定:“城市和农村按居民居住地区设立的居民委员会和村民委员会,是基层群众性自治组织”,它的主要任务是“办理本居住地区的公共事务和公益事业,调解民间纠纷,协助维护社会治安,并向人民政府反映群众的意见、要求和提出建议。”1991年开始实施的《城市居民委员会组织法》第二条规定:“居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织”。这些都说明居委会的法律定性是具备自治功能的非政府组织。而且在我国《居委会组织法》等有关法律有明确规定,作为政府派出机构的街道办事处、政府职能部门与社区居委会的关系是指导与协助、服务与监督的关系,而不是领导被领导、命令与服从的关系。但是实际上,由于居委会的财政来源是由上级政府拨付,而且,居委会当选的人员也要有上级政府批准,所以,财政和人事上的行政控制,使得居委会的自治性大大削弱,身份几乎全盘演变成上级政府的腿,成为上一级政府的执行机关,服从上级政府的领导,被行政化了。本该由政府直接承担的行政事务却交给社区承担,这些行政事务逐渐成为社区的“分内事”,并且要接受各有关部门的检查和考核。本来是社区去督促、检查职能部门的工作,却变成了职能部门来检查、监督社区工作。加上基层政府各部门临时性的统计、调查、检查等任务都通过街道办事处落到居委会来执行,居委会行政工作负担相当重。

(二) 社区建设支撑体系薄弱

支撑体系薄弱化突出表现在三个方面:

一是社区公共服务设施不足。社区公共服务硬件设施是为社区成员提供公共服务、方便居民办事的主要场所,是衡量一个城市文明程度和社区建设水平的重要标志。目前,很多城市社区公共服务设施与城市发展速度、社区居民日益增长的公共服务需求相比还有很大差距。就我们湘潭市来说,目前社区最缺的硬件是办公用房。据统计,城市两区社区办公用房拥有产权者不到20%,大多数社区的办公用房都是租赁辖区内单位房产,既破且旧。遇到旧城改造和征地拆迁,这些租用的房子随时有可能被收回,许多社区将由“寄人篱下”变成彻底的无产者。有的社区就存在三年搬三次家的情况,一年到头忙于搬家,根本无暇理事。连办公场所都保证不了,跟不用说其他的公共服务设施了。

二是社区建设所需经费没有得到充分保障。首先,社区办公经费、活动经费严重缺乏,划拨标准相对较低,难以满足其正常运转的需要。其次,社区建设经费保障不健全,没有做到“费随事转”。部门要社区完成的工作任务应由相关部门负责经费,但是这些部门没有把经费下到社区,以致出现事情由社区办、钱却留在部门使用的现象。

三是工作者队伍整体素质偏低。社区工作者队伍整体素质的高低,直接关系到社区建设的水平和质量。长期以来,原居委会干部多由政府部门变相任命产生,热心肠、年龄大、文化低是他们的共同特征。近年来,伴随着社区建设的开展,社区工作者来源开始拓宽,在社区居民、军队转业干部、大学毕业生中选聘,队伍素质有所提高,但是还是整体偏低。目前,社区工作者受过社会工作专业训练的很少,大多是从其他部门调过来的,相当一部分人不熟悉社区工作,仍然沿用之前部门的工作思维和方式。另外,社区工作者的待遇和繁重的社区工作不成正比,不利于调动社区工作者的积极性,造成社区工作者队伍不稳定,难以吸引人才。

(三) 社区意识淡薄,社区参与程度低

社区参与不仅是建设社区的主要动力,也是促进政府民主管理和社区自我管理的重要途径,也有助于社区问题的解决和社区公共服务水平的提高。广义的社区参与既是指政府、社区自治组织、非政府组织、辖区单位等多元主体介入社区建设的过程、方式和手段,更是指社区居民参与社区各类公共事务和公益活动的行为及其过程。狭义的社区参与与仅仅是指社区居民的参与实践。现阶段,我国城市社区

建设总体上社区居民、辖区单位、非政府组织等社区建设主体参与的积极性不高、参与质量较低。这已经成为严重制约社区建设发展的关键因素之一。我们这里重点探讨狭义的社区参与,也就是社区居民参与社区的事务和活动的行为和过程。

社区居民总体参与率低。近年来,对社区居民参与状况的多次调查都反映出大多数人不愿意参加社区事务,由于社区向社区居民提供社会资源的能力还不强,城市居民的社会资源主要是在社区外的组织中获得,他们的主要活动场所不在社区内,社区只是供其休息的地方,因此他们也不愿意投入时间和精力在社区事务上。总而言之就是社区提供的公共服务没有到位,所以居民的社区认同感、公共意识、和参与意识比较淡薄。参与社区的人群主要集中在“老、少、弱、闲”,真正文化程度高、有社会影响力的青壮年几乎都不参与。

社区参与的实际领域和范围有限。从目前社区参与的实际情况来看,居民大多数情况下只是参与社区具体事务的运作,福利性参与和娱乐性参与较多,而很少参与决策和管理,很少涉及社区公共事务的决策和社区公共权力的运行。《居委会组织法》规定“居民委员会向居民会议负责并报告工作”、“涉及全体居民利益的重要问题,居民委员会必须提请居民会议讨论决定”。从这个意义上说,居民会议应当是社区公共事务的决策机构,是社区自治的权力中心。但实际上,社区居民会议作用发挥得并不理想,居民会议一年也召开不了几次,即是能正常召开,参加人数也不多,基本上形成不了决议,对社区公共事务的决策权和影响力都很有限。

还有,居民参与社区的方式也是被动参加多,主动参加少,多为动员型参与和被动式执行性参与。居民所参与的各项社区活动很大程度上不是出于自愿、主动,是由社区和政府部门以政治性和行政性手段动员、劝说下进行的,如社区工作人员主动上门动员居民参与。

参与条件制约。居民获取信息和表达诉求的渠道很少。现在较少居委会采取信息化的渠道发布信息,还停留在贴告示和写黑板的阶段,居民很少注意,或者刮风下雨就抹去了,居民无法及时有效获取信息。另外社区工作时间和一般的单位时间一致,居民有诉求要表达的话基本上找不到合适的时间。虽然现在大力提倡采用现代化手段,但是居民素质层次不齐,一般利益诉求比较多的都是弱势群体,懂得用技术化手段的不多。

另外,在效果方面,居民在参与后表达的利益

诉求的回应度及实施效率低,没有及时有效满足居民需求,居民参与对社区工作影响力不高,打击了居民社区参与的积极性。

三 加强城市社区建设的主要对策

(一) 管理主体多元化,实现合作治理

从宏观上来讲,社区建设是社会管理的一部分,要充分发挥“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局,充分实现“社会管理社区化,社区管理社会化”。要搞好社区建设,其管理主体必须实现多元化,应包括社区党组织、政府的基层组织、社区自治组织、社会中介组织、辖区单位、社区居民。这样可以实现社区治理过程中不同主体“各司其职,各负其责,合理分工,协作治理”。

社区党组织不仅要保证党的理论、路线、方针、政策的落实,发挥政治核心的作用,避免各个管理主体不能各行其是,各自为政。还要做发挥党员的先锋模范作用,密切党和群众的联系,巩固党的执政基础。

街道办事处是区人民政府的派出机关,接受区人民政府领导,依照法律、法规的规定,在本辖区内行使相应的政府管理职能。提供广泛的社会基础性服务、创建良好的市场发展环境、进行有效的宏观调控等,通过支持居民委员会等居民群众性自治组织的工作,来实现政府对基层社区的治理。不干涉社区的具体事务,积极培育社区中介组织,推动社区发展。这样可以避免行政化的现象出现。

社区自治组织和中介组织,依据政府的有关法律、法规参与并直接推动社区建设,提供多样化服务:基层自治组织中最重要就是居委会和业主委员会。居委会应当是居民自治组织,是社区的主要管理者,不应该被动地接受政府的行政领导,其主要是统一管理和协调社区各组织工作,负责宣传党的指导思想,社区的党建和社区精神文明建设、代表居民向政府传达意见等工作,并协助社区管理其他部门的工作,接受居民和上级的监督。业主委员会是建立在房屋产权私有基础上的物业区域内业主自治性组织。在物业管理区域内代表全体业主对物业实施自治管理。根据法律规定,居委会是社区事务管理自治,业委会只是物业管理自治,物业管理只是社区事务管理的一部分。因而,居委会和业委会的职责、权利不同,享有物业管理自治权的业委会并不能代替享有社区事务管理权的居委会,二者可以并行不悖。作为基层社区中两个主要的群众自治组织,应该明确各自责任,同时还要相互配合,这样才能有利于双方的发展,共同加强对小

区的管理。社会中介组织主要是指社区中各类福利性、服务性、中介性组织,承接政府部门剥离出来的部分社会服务职能,如社区福利组织、志愿者组织、慈善组织、社区服务组织或一些行业性组织,满足社区成员多层次需求。如志愿者协会、老年人协会、社区互助组、秧歌队、各类维权组织等。通过这些社区中介组织的社区服务参与不但能提高公民的责任意识、志愿意识,也能减轻政府的负担,促进政府职能的转变,也是搞好社区管理的强大力量。

作为社区的驻区单位,企业一方面为社区发展提供资金支持,另一方面特别是中小企业则主要发挥解决社区就业和提高社区居民收入的作用。还有一些单位并将可用资源向社区倾斜,通过参与社区共建,在社会上树立单位良好的社会形象,促进辖区单位和社区建设的共同发展。例如,北京市望京新城医院建立了社区健康档案,开展为社区居民“送健康、送服务”等系列活动。这不仅满足了社区居民的健康需求,而且提高了辖区单位的社会声誉,从长远来看,也有利于其增加经济效益。

作为社区居民,可以加入以上的社区管理组织,直接对社区进行管理,也可以通过其他活动简介对社区进行管理,并监督其他主体的工作。目前,根据调查统计66.67%的居民权益受到侵害时,并没有用法律来维护自己的合法权益。如果社区居民都不用法律武器来维护自己的权利,一方面是自己的权益受到侵害,另一方面也助长了其他管理主体违反相关法律法规来侵害居民权力的风气。

要实现社区管理多元化,就必须做到一要坚持个体独立,权责明晰,不能相互替代;如果相互职责关系不清,互相干涉,相互指挥,就必然相互掣肘,无法发挥共同管理的作用。二要坚持合作互补,协商治理。在社区中,依靠现有的任何单个社区管理主体都无法完成管理任务,所以各个主体要在各个不同的领域、层次发挥不同的作用,并相互弥补缺陷。三是最重要的,一定要坚持党组织的领导,这样才不会各自为政。在此基础之上,还要在各个管理主体之间形成协商议事、共同决策的管理机制,从而形成多元主体共同管理社区的局面。

(二) 夯实基础建设,强化支撑体系

这里的基础建设就该包括基础设施、基本经费和基层队伍三个层面的建设,这是社区建设的有力支撑。

社区设施是社区参与的物质载体,社区建设需要必要的物质基础。随着城市社区建设的不断深入,一些地区由政府 and 地产开发商、相关辖区单位

协商,在建设规划中,给社区居委会预留3-5亩地作为社区服务中心建设用地,为社区开展各种活动提供空间。要促使房地产开发商开发小区时切实履行社区建设的职责和义务。如小区交付时,职能部门必须严格把关,做到有民政部门 and 街道、社区参与验收和签字,否则不予通过。

还要提倡共驻共建。在城市社区建设中,一些辖区单位围绕社区建设中的热点、难点问题,与社区共同商议解决方案,并主动认领、承担共建项目,同时,社区居委会也积极为辖区单位创造稳定、有序的发展环境。如北京市朝阳区望京街道的重点税源单位望京新城开发公司,投资近2000万元改善地区十条道路的市政设施,包括路面铺油、交通标志、路口信息灯、道路两侧绿化及加装390盏路灯。另外,提高社区现有基础设施资源的利用率,实现社区资源共享。这也是改变目前我国城市社区基础设施建设滞后局面的一条好措施。从我国当前城市的现状来看,教育、文化、体委等部门所有的基础设施资源相对比较充足,并有很大的一部分基础设施资源没有充分利用好。因此,政府通过制定和出台相应的政策、规定,打破旧单位体制下“条块”分割的局面,将这些现有的基础设施向全体社区居民群众开放,提高社区现有资源的利用率,实现资源共享,缓解社区基础设施不足与社区居民群众需求之间的矛盾。

社区基本经费问题的解决,要求健全政府部门的财政投入机制,政府应将社区建设与治理所需费用列入财政预算,并应在现有投入的基础上保持逐年增长,并且保证资金不被扣留,直接落到社区。健全辖区单位与社区的联建机制,鼓励单位在社区兴建公益设施。健全向社区建设中各个主体的募集机制,比如用于本居住区公益事业所需的费用,可以根据自愿原则向居民筹集,逐步建立起政府主导、社会参与的多元投入机制。另外,社区居委会的资金来源还可以通过对社区公共资源和部位的管理或者出租获取,用于社区建设或者社区居委会的正常运作。而其收支帐目应当及时公布,接受居民监督,资金取之于民,用之于民。

基层人才的问题的解决,首先要实现社区管理工作职业化,提高社区工作管理人员的待遇。基于我国现有的社区居民生活水平较低,收入有限,还不具备国外社区委员会委员义务为社区工作的条件。因此,必须实现社区管理工作职业化,提高社区工作岗位的待遇,从物质上给从事社区工作的人员以保障,以使其能安心做好本职工作。根据湘潭

市民政局的资料显示,目前我们湘潭社区工作者月工资是1500元,相对于社区工作任务的繁重,以及现在生活成本的提高,实在是有些紧,难以吸引和留住人才。其次,在提高社区管理工作岗位的待遇后,引入市场人才竞争机制,实行社区管理工作岗位面向社会公开招聘,建立一支年龄、专业技能、知识结构等各方面合理的社区工作管理干部队伍。再次,加强对社区工作管理人员的培训。主要是街道有组织、有计划地组织社区工作管理人员进行学习和专业培训,或者组织社区工作管理人员进行经验交流,让先进的社区管理者介绍其成功的经验,使其他社区管理工作人员借鉴。

(三) 增强社区意识,提高公众参与

强化社区群众的社区意识,对于调动社区参与的热情和积极性,具有十分重要的现实意义。社区意识也叫社区认同感或归属感。主要指社区居民对自己所属的社区有一种认同、喜爱和依恋的思想及心理感觉。研究表明,“个人对群体的认同感愈强烈,便愈可能涉入组织和参与政治。”第一,搞好社区服务。社区组织应当扎扎实实地为社区居民多办事、办实事、办好事,为社区居民服好务,使他

们切身感受到社区给他们生活带来的便利,从而培养社区居民对社区的认同感和归属感。第二,发展社区文化。社区文化具有增强社区内的人际沟通的功能,是社区居民之间互相联络、增进感情、加深了解、沟通关系的纽带和桥梁。能产生强大的凝聚力,培养和激发社区居民的群体意识。在城市社区中,社区居民往往不属于同一个单位,平日交往较少,不容易形成一个整体。社区组织应当有意识地利用重大节假日,组织本社区居民开展丰富多彩的社区活动,发展社区文化。通过组织这些活动,为居民提供见面交流、共同参与的舞台,使居民慢慢形成共同的社区意识。这种共同的社区意识就是凝聚力,有了凝聚力之后,自然形成一个整体,遇到涉及社区共同生活有关的问题,能合心合力协商解决。第三,拓宽参与渠道。创造各种有利条件激发居民政治参与和决策参与的热情。比如通过民主选举产生代表民意的社区居委会成员、社区代表大会代表、议事委员会委员等;要不断完善社区居民民主决策机制、政务公开机制、听证制度、民主评议制度、民主协商制度和民意考核奖惩制度等,使社区管理充分反映居民意愿。

注释及参考文献:

- [1]吴群刚,孙志祥.中国式社区治理[M].中国社会出版社,2011.
- [2]胡锦涛.扎扎实实提高社会管理科学化水平[N].北京:新华社,2011.
- [3]董欢.和谐社会视野中的我国城市社区建设研究[D].中共中央党校,2009.
- [4]张惠丽.城市社区建设研究[D].郑州大学,2004.
- [5]张玲.城市社区管理机制探讨[D].湖北省社会科学院,2010.
- [6]杨中宣.城市建设中的新型社区管理模式研究[D].西安建筑科技大学,2009.
- [7]朱汉平.我国城市社区建设:问题分析和对策探讨[D].华中师范大学,2004.
- [8]郎晓波.城市社区公共事务分类治理模式的实践和创新——以杭州为例[J].甘肃行政学院学报,2010,6.

The Problems and Suggestions of Constructing China's Urban Communities

ZHANG Lu

(Public Management Department, Xiangtan Communist Party School, Xiangtan, Hunan 411100)

Abstract: Currently, from the central to the local, the innovation of social management is vigorously promoted. from the viewpoint of social management, this article illustrates how the urban communities play a basic role in the strengthening and innovating of social management. It also analyses the existing problems in the process of the rising of urban communities and puts forward the relative strategies. The problems of China's urban communities in the process of rising are mainly reflected in several ways, i.e. the single main body for the community management, the strong style of the government, the weak supportive system for the rising of communities, the lack of the sense and the low level involvement in the communities. In order to deal with these problems, the communities should diversity the main bodies to achieve the cooperation in the management. And they should reinforce the basic construction, strengthen the supportive system, enhance the sense of community and increase the public participation.

Key words: The Rising of Community; Social Management; Urban Community

(责任编辑:李 进)