

论社区建设主体

——上海市浦东新区社区发展报告

吴 铎

在经济体制转变和社会结构变迁过程中,强化社区建设成为经济和社会健康发展的一个重要环节。社区建设的成功,取决于社区建设的主体。一要充分发挥政府法人的主体作用,理顺政府法人与其他方面的关系,建立合理结构与有效的运行机制。二是要充分发挥企事业法人的支持作用,利用本企业事业的资源,积极参与社区活动,完成自身承担的社区建设和管理任务。三要充分发挥社团法人的中介作用,使其真正成为政府和社区成员之间的中介组织角色。四要充分发挥社区成员的基础作用,形成广泛参与、共同创建的局面。

作者:吴铎,男,1932年生,华东师范大学教授。

社区建设的成功,取决于社区建设的主体。社区建设主体包括政府法人、企事业法人、社团法人以及全体社区成员。本文根据上海市浦东新区社区发展的实际情况,试就新区建设主体及其功能作初步考察。

一、发挥政府法人的主导作用

加强社区建设,首先要充分发挥政府法人的作用,理顺政府法人与其他方面的关系,建立合理结构与有效的运行机制。

政府法人,即市、区两级政府和街道办事处。浦东新区管理委员会、浦东新区社区管理中心、浦东新区各街道办事处,是浦东新区社区建设和管理的政府法人。政府法人在城市社区建设和管理工作中,发挥主导作用,主要负责制定社区建设和管理政策、统一制订社区发展规划、建立社区建设和管理制度,分级分工重点管理、协调企事业法人、社团法人、志愿者队伍参与社区建设和管理。

在城市社区建设和管理工作中,上海市实行“两级政府,三级管理”的新体制。“两级政府”指市政府和区政府,“三级管理”指市政府、区政府、街道办事处对社区建设所实施的管理。实行“两级政府”、“三级管理”新体制,重点是强化街道办事处的社区管理功能。新体制是相对于原来的“两级政府、两级管理”的体制而言。按照“两级政府、两级管理”的体制,只强调了市、区两级政府的管理职能,而街道办事处的管理不突出。浦东新区虽然没有区政府一级,而街道办事处也同全市的一样,面临功能转换的要求。

实行城市社区建设和管理新体制,强化街道办事处的管理功能,主要是基于几方面的需要。

第一,是深化经济体制改革的需要。加大经济体制深化改革的力度,加快建立社会主义市

场经济运行机制的进程,是实现经济增长从粗放型向集约型转变,推动上海经济建设再上新台阶的根本途径。从政府层面来看,必须加快转变管理职能,改革机构,改进管理方式。按照政企分开,精简、统一、效能的原则,政府管理经济的职能将要转到制定和执行本市宏观调控政策,搞好基础设施建设,加强社会管理,创造良好的经济发展环境和社会发展环境上来,不应由政府行使的职能,如行业管理职能要逐步转给社会中介组织,企业管理职能要逐步转给企业,部分社会性事务管理职能要逐步转给社会,政府的机构设置和行政管理方式也将相应发生变化。在发展社会主义市场经济的新形势下,许多社会职能,将要更多地依托社区来承担,充分发挥社区管理的作用比计划经济条件下显得更为重要。改革越是深化,就越需要加强街道社区管理。

第二,是加强城市现代化管理的需要。建设现代化国际城市,既要加快城市现代化建设和改造,更要通过社区管理加强城市现代化管理,提高城市现代化管理水平。城市建设发展很快,一大批重大市政基础设施项目相继建成,重要商业街区得到大规模改造,旧城区改造步伐不断加快,城市面貌发生了巨大的变化。硬件建设上去后,软件建设也要相应跟上,城市管理跟不上,就会制约城市的进一步发展。城市现代化管理的任务将越来越重,管理的重心也正在下移,相当一部分城市管理职能将逐步向街道集聚。这样,街道的任务会不断加重,管理难度会不断增大,管理要求也不断提高。只有加强街道社区管理,才能将城市管理的各项措施落到实处,不断提高上海城市现代化管理的水平。

第三,是提高居民生活质量和环境质量的需要。在经济发展的基础上不断改善城乡人民生活,是发展社会生产力的根本目的。不断改善城乡人民生活,既要逐步提高居民的收入水平,更要通过社区服务提高居民的生活质量,改善居民的生活环境。随着居民收入的提高,居民消费结构的变化,居民对提高生活质量和改善生活环境的要求也日益提高。社区是广大居民安居乐业的生活基地。强化街道办事处的功能,对于加强交通、卫生、环保、绿化等社区市容环境综合管理,强化社区社会治安综合治理,提供各种便民利民的生活服务,不断提高居民的生活质量,为居民创造清洁、安全、方便的生活环境,具有直接的、重要的意义。

第四,是加强基层基础工作和维护社会稳定的需要。社会稳定是顺利进行改革开放和现代化建设事业的必要条件。街道社区是保持整个社会稳定的基础,只有这个基础稳定了,国家才能长治久安。总的来说,现在社会秩序是稳定的。但是,影响社会稳定的因素依然存在,如产业结构调整加快产生的矛盾,改革开放不断深化中出现的矛盾,地区经济发展不平衡带来的矛盾,外来流动人口增加造成的矛盾,历史遗留下来的矛盾等等,维护社会稳定的任务仍然十分艰巨。要把这些矛盾及时解决在萌芽状态,解决在基层,解决在当地,成为影响全局的问题,就需要依托街道社区,加快基层基础工作,把社会治安综合治理的各项措施落到基层,落到实处,充分发挥街道社区维护社会稳定的作用。

二、发挥企事业法人的支持作用

企业事业法人,指街道社区范围内的企业、事业单位。企事业法人在城市社区建设和管理工作中,主要做好本企业事业领域的管理工作,同时要充分利用本企业事业的资源,积极参加社区的多项活动,完成自身承担的社区建设和管理任务。

在传统的计划经济体制下,企事业的功能是全面的,通过企事业的党、政、工、团等组织,实

现对职工的教育和管理,通过企事业办食堂、托儿所、幼儿园,造宿舍,直至建学校、医院,对职工的生、老、病、死提供服务和保障。随着企事业改革的不断深化,企事业办社会的许多职能正在分离给社会。这既有助于促进社会保障制度的改革和完善,有助于发挥社会保障功能的普遍性、时效性和公平性,使社会成员获得所需要的社会保障,也有助于企事业单位从沉重的社会负担中逐步解脱出来,使企事业本身的主要功能得以有效地实现。

但是,企事业办社会的许多职能分离出来,转移给社会,这绝不意味着企事业脱离社会,更不意味着脱离企事业所在的社区。企事业办社会的职能分离,标志着企事业与社区关系的重组,要从办社会转变到依托、参与、支持社会。“办社会”是包揽社会事务,以至社会事务阻碍企事业主要功能的发挥。而依托、参与、支持社区,则是在解脱社会事务的沉重负担以后,充分利用良好的社会和社区环境发展企事业,积极参加必要的社区建设、管理工作,共建文明社区,为社区的健康发展提供必要的条件。这是企事业单位与社区的一种新型关系。

浦东新区的许多著名公司、工厂、学校以及店家,都积极参与、支持社区建设,承担多种社区服务任务,形成社区建设和管理的有效系统。例如金桥出口加工区开发公司、陆家嘴金融贸易区开发公司、外高桥保税区开发公司、张江高科技园区开发公司等,都积极参与和支持浦东社区建设和管理,既为公司的开拓、发展创造了好的社会环境和条件,又为建设文明社区、提高社区整体生活质量做出了贡献。浦东新区的中学也为开展社区服务、建立社区服务网络、推广社区服务教育等做出了很有意义的贡献。还有一大批医疗卫生单位、文化与娱乐单位、社区服务单位以及理发业、餐饮业,积极参与社区建设和社区服务,受到居民的充分赞扬和热烈欢迎。企事业法人在社区建设和管理中的作用,正日益充分地显示出来。

三、发挥社团法人的中介作用

社团法人,指各类社会团体,它们是处于政府和社区成员之间的中间社会组织,因而又被称为中介组织或中介团体。社团法人的任务,是联系各自的成员以及广大社区成员,参与和支持各种社区活动。社团法人是社区建设和管理的一个重要方面。

浦东新区在社区服务指导、老年人服务、医疗卫生服务、妇女儿童保护、残疾人劳动服务等 方面,已建立一批中介社会团体,其中具有代表性的是“浦东新区社区服务行业协会”。这是一个比较成熟的社团法人。该协会制订了自己的章程。章程就协会的性质、地位、宗旨作出了明确的规定,指出:协会是“为了适应浦东改革开放和社区服务事业发展的需要,依照社区服务社会的办事原则”而建立的;“协会是在党和政府领导下,以领取了社区服务证书并积极开展工作的社区服务单位和热心社区服务事业的各界人士组成的社会团体”;宗旨是:坚持四项基本原则。提倡“我为人人,人人为我”的社会风尚,引导社区居民自助互助,解除在职职工的后顾之忧,减轻企事业单位的负担,探索家务劳动社会化,企事业单位后勤劳务社会化;同时,社会效益与经济效益并重,为繁荣社会主义市场经济服务,为浦东开发、开放创造良好的社会生活环境和投资环境,促进社会主义物质文明和精神文明建设。

社区服务行业协会的主要任务有 10 个方面:配合浦东新区社会发展局指导各街道、镇落实社区服务工作,制订社区服务工作总体发展规划;宣传党和政府的方针政策,开展社会福利社会办的宣传教育;加强社区服务基层组织建设和队伍建设,制订行业纪律,规范行业服务,培训业务技术人员;开展社区服务行业职工的职业道德教育,提高职工队伍的基本素质,树立全

心全意为人民服务的思想;突出面向居民、面向社会开展社会化服务,解决本社区居民生活中的困难和不便,满足社区成员的物质和精神生活的需要,及时调整和增设各类适宜的服务项目;为会员提供法律咨询、信息交流服务,维护会员的合法权益;组织会员开展各种形式的社区服务活动,为优抚对象、老年人、残疾人和一切有困难的人提供无偿和低偿服务;动员社会各方面的力量参与社区服务,征集资金资助社区兴办第三产业和添置社区服务所需的配套设施,实行广泛的社会合作,促使社区服务事业稳步发展并取得较高的社会效益和经济效益;积极向政府有关部门反映社区服务发展状况,争取有关部门支持社区服务所需的资金、场地以及配套设施;开展社区服务工作的学习交流活 动,推广先进经验和方法,宣传社团服务工作,评比表彰先进。

协会的经费来源主要是会员缴纳的会费、社会各界的资助、开展为其宗旨服务的有偿收入和开办经济实体取得的收入。经费收入主要用于章程规定的宗旨和业务以及聘用专职人员的开支,不得挪作它用。经费的管理执行相应的财务制度,定期向代表大会报告财务收支情况,并报管理登记机关备案。

浦东新区社区服务行业协会是全国第一家以社区服务工作为己任的社会团体,受到社会的广泛支持。已拥有团体会员 700 多个,还有一批个人会员。协会受浦东新区民政部门的委托,在新区政府尤其是社会发展局领导的关心支持以及社会各界的鼎力相助下,遵照章程的规定,坚持倡导“我为人人,人人为我”的良好社会风尚,引导和组织社区居民自助互助,为浦东开发、开放创造良好的社会生活环境和投资环境,为促进新区早日形成“小政府、大社会、大服务”格局出一份力。在实际工作中,根据社区服务工作的特点,尽可能多做一些社区居民需要,但政府一时顾及不到或不能全包下来的事。具体实施时做到事先有计划、有布置、有要求,操作过程中抓检查、抓落实,重点工作还适时推广先进做法,组织交流学习,事后抓评比考核,巩固提高。协会拾遗补缺做好政府助手,减轻政府负担,为社区居民排忧解难,安居乐业提供方便,相当出色地发挥了社区法人的作用。

四、发挥社区成员的基础作用

社区建设和管理,归根结蒂要依靠广大社区成员,可以说,群众的参与是社区建设的基础。在浦东新区这片热土上,广大群众以参与浦东经济开发的同样热情,参与社区建设和管理,以社区建设和管理主体的姿态,创造文明社区,创造更良好的社会环境和条件。

(一)多方面普遍参与

创建文明社区是社区成员自己的事业,社区成员的广泛参与是创建文明社区的直接动力。如果社区成员缺乏参与意识,不能自觉、有效、坚持参与,社区建设和管理就缺乏基础,文明社区的创建就会落空。

浦东新区管委会、各主管局以及街道办事处十分重视社区成员的参与意识和作用,并通过各种途径激发社区成员的参与意识,使社区成员创建文明社区的积极性得到充分发挥。

第一,认同利益,积极参与。社区成员是社区建设之本,然而,社区成员参与社区建设却不是自发的,需要有一个认识过程,才能逐步形成参与意识。重要的一点,是让社区成员懂得加强社区建设,创建文明社区,是提高个人、家庭生活质量的需要,也是社会健康发展、全面进步的需要,体现了切身利益和社会利益的统一。在需要和利益问题上取得共识,积极性、主动性

就能发挥出来,为社区建设服务。在浦东新区,“我为人人,人人为我”已开始成为一种社会风尚,社区成员自助互助,先后建成15个街镇社区服务中心和253个居委会社区服务中心,分别占应建数的100%和99%,组成社区志愿者队伍59000多人,社区服务网点700多个,遍布浦东城镇社区,发挥了良好的社会作用。广大社区成员还普遍参与社区环境和文化、教育、体育、卫生、治安等方面的活动,极大地推进了浦东新区的社会事业。

第二,各有侧重,共同参与。社区建设和创建文明社区具有多方面、多层次的全面性特点,包括创建协调稳定的社会环境,团结和谐的人际关系,整洁优美的社区面貌,丰富高雅的社区文化,形成网络的社区教育,便民利民的社会服务,体系完善的公共安全等等。所有这些方面,都有各自的建设目标,并综合形成文明社区。因而从社区建设来看,所有这些方面都需要社区成员的积极支持和主动参与,形成共同参与的格局。但是,就社区成员个体来说,鉴于不同的要求和各种主客观因素的制约,参与社区建设又是有选择的,这样才能真正有效地参与。由个人的侧重参与发展到整体的共同参与,便成为普遍参与的一种规律。各街道社区分别建立的文化娱乐团体、体育运动团体、卫生保健团体以及教育、安全、服务等方面的组织,生动体现了“各有侧重、共同参与”的格局。

第三,明确需要,各方参与。社区是一个复杂的社会共同体,有居住、生活于社区范围内的居民,有直属于社区的企、事业单位和团体,还有大量社区辖区内非居民和非直属企事业单位、团体。社区居民,直属企事业单位和团体具有共同利益、需要,共同参与社区建设在认识上比较易于取得一致。而非居民、非直属单位和团体同样应参与社区建设,在认识上比较难于取得一致。浦东新区在社区建设和创建文明社区过程中,十分重视辖区内非居民,特别是非直属企事业单位和团体的作用。首先,在认识上明确加强社区建设、创建文明社区既是社区发展的需要,也是非直属企事业单位、团体的需要,良好的社区环境是任何企事业单位、团体发展的必要条件。其次,在机制上形成社区共建的格局,通过社区建设管理委员会、共建联谊会、共建顾问团以及各种共建会议等等,形成“社区建设,各方参与”的形势,推动社区建设工作。

第四,克服困难,坚持参与。社区建设和创建文明社区会有各种各样的矛盾、问题和困难,包括客观环境变化、人事变动、组织调整、经费不足、缺乏设施等等,尤其在建立社会主义市场经济体制和社会转型的过程中,新的矛盾和困难会不断产生。因此,需要营造一种勇于克服困难的氛围,发扬爱国家、爱社区的精神,倡导人人动手,创造良好环境,家家出力,克服困难前进。在克服困难的过程中强化参与意识,坚持参与活动。

(二)坚持开好居民会议

按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的规定,居民会议由18周岁以上的居民组成。可以是18周岁以上的全体居民,也可以由每户居民派代表参加,或每个居民小组选举代表2至3人参加。凡涉及全体居民利益的主要问题,都要经过居民会议讨论决定。设置居民会议,可以切实保障居民自治,调动广大居民的积极性,做到居民的事情由居民自己来办。实践证明,它比政府自上而下采用行政手段来办更合适、更有效。浦东新区各街道办事处和居民委员会,坚持居民会议制度,定期召开居民会议。居民会议讨论研究的事项包括:宣传、贯彻党的路线、方针、政策,制定和实施社区发展规划,检查监督社区建设计划的实行,开展社会主义精神文明建设,维护社区的秩序和安定,帮助居民解决各种生活困难,提供各种利民、便民服务,维护青少年、妇女、儿童和老人的合法权益,帮助孤寡老人和残疾人克服困难,组织社区群众文娱活动,以及计划生育、爱国卫生等等。通过居民会议办理本社区的公共事务和公益事

业, 加强了对许多社会事务的管理, 这是一条行之有效的社区参与途径和一种重要的社区参与形式。

(三) 发挥共产党员的先锋模范作用

在社区成员中, 有一批共产党员, 他们是社区建设和管理、创建文明社区的一支特别重要的队伍。他们共同居住、生活在社区, 而归属关系分为两类不同的情况。一类是组织关系归属其工作的企事业单位, 而不归属居住、生活的社区, 在职的党员属于这一类。另一类是组织关系归属街道, 即归属居住、生活的社区。属于第一类情况的共产党员, 由于组织上与街道社区没有归属关系, 因而往往社区参与意识不够强烈, 参加社区的活动不多, 发挥的作用不显著。浦东新区许多街道社区党的组织正积极探索对在职共产党员的管理, 把在职共产党员组织起来, 要求他们在社区与在单位一个样, 严格要求自己, 发挥共产党员的先锋模范作用, 在创建社区、温馨家庭、和睦邻里、服务他人、廉洁自律等方面, 真正做出表率。所在社区党组织经常向在职党员通报情况, 提出要求, 特别注意发挥在职党员中先进模范人物的示范和教育作用, 同时定期向有关企事业单位通报在职党员在社区建设和管理中的先进事迹。属于第 2 类情况的共产党员, 包括改革开放以来一些留职停薪、出国出境归来, 到合资独资企业任职、从事个体经营的共产党员, 街道社区党组织则将他们组织起来, 加强管理, 有针对性的开展教育, 增强他们作为共产党员的责任感和对社区的归属感, 从而在社区建设和管理工作中起良好的影响和带头作用。

责任编辑: 张小曼

书 讯

△《东方思想与社会发展: '96 国际学术会议论文集》(高福原主编)已由人民日报出版社于 1997 年 6 月出版。全书 10 万字, 定价 13.5 元。

△谷迎春、杨建华、杨治乔主编 1995-1996 浙江社会发展蓝皮书《走向均衡》已由杭州出版社于 1996 年出版, 全书 20 万字, 定价 20 元。

△周晓红著《现代社会心理学——多维视野中的社会行为研究》已由上海人民出版社于 1997 年 5 月出版, 全书 45.6 万字, 定价 26 元。

△翁杰明主编《1996-1997 年中国发展状况与趋势》由中国社会出版社于 1996 年 11 月出版。全书 33 万字, 定价 25 元。