

doi:12.3969/j.issn.1672-0598.2012.01.012

我国城市社区管理现状及对策:兼论 “两委一站”模式*

张引,孙泉

(西南大学文化与社会发展学院,重庆400715)

摘要:城市社区是城市建设管理的基本单位,在社会管理和城市发展中起着承上启下的重要作用。随着经济社会的发展,社会管理越来越强调加强社区管理和发挥社区的基层服务功能。“十二五”期间,在我国加快城市化进程和社会管理的大背景下,现有社区管理体制和模式暴露出很多体制、机制上的问题,越来越不适应当前经济社会发展的需要,亟须在管理模式上探求新的出路。构建“两委一站”社区管理模式可以有效规避管理体制中的矛盾,尽可能发挥出社区在基层的核心服务作用,为促进城市化发展和提高社会管理水平,保障经济社会又好又快发展,构建和谐社会保驾护航。

关键词:城市社区;社会管理;“两委一站”;社区工作

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1672-0598(2012)01-0068-05

随着经济社会的快速发展和改革开放的不断深入,我国社会经济文化各个方面都得到了迅猛的发展,特别是在经济增长上更为突出,但是也出现了经济与社会发展不同步的现象。经济体制改革一方面使我国经济进入了空前的发展阶段,另一方面使下岗待业人员和城市流动人口不断增加,加之老龄化速度加快,城市社会管理的负担越来越大,这时应由社区来承受一部分管理压力。我国目前应选择不断加强社区建设,以寻求经济与社会可以协调发展的契合点,更好地达到可持续发展的目标。

一、社区管理模式现状

(一)社区管理概况

社区是我们生活中不可缺少的一个综合基础的群众基础机构,是指具有某种互动关系或共同文化维系的人们所组成的社会共同体。而城市社区是指在一定地域范围内,由各种从事非农业劳动的密集人口所组成的人类生活共同体,这类人群有特定的生活方式并且具有归属感。城市社区又是相对于农村社区而言的,它有自己的特点,如经济活动集中、人口聚居规模大且组织结构复杂、人口高度集中、生活方式多样等等。城市社区的

* [收稿日期]2011-06-17

[基金项目]西南大学基本科研业务费专项资金资助项目(SWU0909622)

[作者简介]张引(1977—),男,四川广元人;西南大学文化与社会发展学院讲师,博士研究生,主要从事城市社会学,区域规划研究。

孙泉(1987—),男,河北保定人;西南大学文化与社会发展学院2007级社会工作专业本科生。

居民由于城市的优势而得到便利的生活,不论是物质生活还是精神生活都超过了乡村,不仅如此,城市社区通过辐射和扩散作用还带动了周边社区的发展。

社区管理在现代的含义是指在地方政府及其职能部门的指导下,根据有关法律法规,依靠社区职能部门、社区单位、社区居民等各方面的力量,围绕一定时期内社区规划和发展所定下的目标对社区的各项公共事业与公益事业进行规划、组织、指挥、控制、协调,以促进社区的全面发展,满足人的全面进步。

(二) 社区管理基本特征

城市社区管理的特点:

1. 地域性。一个社区具有它自身的地域要素,社区应有一个相对稳定独立的地域界限。而城市社区管理所涉及的公共事务与公益事业则是发生在这片相对独立稳定的地域之内的,是具有这片社区独有的地域色彩的,这也就使得城市社区管理具有了地域性。可以这样理解,城市社区管理的地域性是社区的地域性在管理上的反映。掌握了城市社区管理的这个特点之后我们就应该明确管理本社区事务应遵循本社区的特点,采用社区居民最易接受的方式解决具体的问题,以达到事半功倍的效果。协调各方面的力量为本社区居民解决日常生活中的困难,以提高居民对社区的认同感和满意度,并且在抓好本社区的物质文明建设的同时还要抓好精神文明建设,加强本社区居民的综合素质。

2. 服务性。如今我们的政府在提倡建立服务型政府。社区管理并不象政府一样还有发号施令的性质,所以就应更加注重加强自身的服务性。虽然社区管理被称之为管理,但是却不存在管理者与被管理者,从事社区管理工作的人只能被称之为社区管理者,他并没有令社区成员服从的权力。日常的社区管理工作也是为了让社区成员有一个良好的有助于工作学习和生活的社会环境而展开的。在充分了解了这一点后,社区管理工作者就应该本着服务的态度从事日常的社区管理工作,只有这样才能充分调动社区成员的积极性,真正地融入他们之中,知道他们的需要,自此良性循环,为社区成员创造出越来越好的社会环境,实现城市社区管理的目标。

3. 互助性。在社区管理的过程中,我们要调动本社区的一切资源来打造更好的社区环境。这也就赋予了社会管理互助性的特征。每个社区成员既是管理主体,同时又是管理对象,一个城市社区里面的成员人数众多,从事的职业、拥有的社会资源也是各有千秋。中国有句古话叫“远亲不如近邻”,如果让一个社区中的社会资源共享,那么许多困难与矛盾就迎刃而解了。所以社区管理工作者在日常工作中就应该利用社区管理的互助性,让社区成为共同参与平等、互利、互助式的自治组织,实现自我服务、自我管理,以找到最快捷最完善的方案解决日常遇到的问题。

(三) 社区管理模式发展的现状

1991年民政部的官方文件提出了社区建设,其内容包括要求建立与社会主义市场经济体制相适应的社区管理体制,自此,我国城市社区管理在这些年中得到了长足的发展。新型的社区管理体制在全国普遍建立,社区以党建为核心、社区群众性自治组织为主体、社区民间服务组织为补充走出了一条立体式的社区发展道路。截至2007年,我国社区居委会由原来的11.5万个减少到8.2万个,共包括居委会成员41.6万人与居民小组122.3万个。在全国对社区进行科学的整合的过程中,社区党组织的核心作用得到了有效的发挥,社区居委会的主体地位逐渐确立,社区居民大会或居民代表会议等协商议事的会议制度趋于成熟,并且在社区内部逐渐完善的同时区域性民间组织和志愿者队伍也广泛建立起来了。

随着我国教育水平和国民素质的不断提升,社区居委会内部的人员结构产生了很大的变化,社区居民大会或居民代表大会做出的决定也更加民主。这些改变使我国城市社区管理在我国社会的综合发展上发挥着越来越大的作用,为我国社会的发展可以尽快赶上经济的发展做出了重要的贡献。

但是我们必须承认我国目前的城市社区管理还存在着一些问题,如由于社区组成的复杂性而造成的社区意识差异明显、社区意识薄弱;由于政府长期的行政管理的惯性而造成的城市社区管理带有浓重的行政色彩;由于一级级手续繁多而造成的下拨的财务经费难以落实,以至于阻碍了城市社区管理工作的顺利进行等一系列的问题需要我们在以后关于城市社区管理的工作中进一步解决。

二、当代社区管理模式面临的困境

改革开放以来,我国的城市社区管理体制和管理方式进行了改革与探索,取得了有益的成效。但是,随着城市化进程的加快,从社区管理与国际接轨和社会经济高速发展的要求来看,我国的社区管理现状还面临着许多困境。主要表现在:

(一)社区发展中的体制困境

我国社区发展过程中,由于其特定的历史原因和社会发展条件的限制,诸多社区存在着普遍的体制困境,社区管理体制行政化色彩浓厚。自1990年城市社区建设开始,行政化一直是社区建设最突出的特征,也成为制约当前中国和谐社会建设的重要因素。学术界对此展开了积极研究。一般认为,社区行政化就是社区组织的行政化,主要表现为组织设置行政化、组织功能的行政化、自治章程和工作制度制定行政化、人事决定行政化、经费收支行政化、运行方式机关化、考核机制行政化。尽管这些年各地城市在改革以政府为主导的社区管理体制方面已经做出了不少努力,但社区管理的行政色彩仍然很浓,缺乏公众参与机制。造成了以下问题:

1. 社区职能错位,负担沉重。按照法律规定社区居委会职能大概有六大方面,即:政策宣传、教育居民、公共服务、社会调解与管理、协助政府、表达民意。但在实际工作中,社区居委会与行政工作相互没有明确的分工,承担的工作多、检查统计工作多、台账设置要求多、代收费用品种多以及诸多琐碎工作,在一定程度上影响了城市基层基础工作的发挥。这种状况,阻碍了社区生活的有机联系,造成了政府职能与社区组织职能的错位。社区管理因此而处于“多头、乱头、无头”状态,专业性的社区服务难以展开。

2. 社会关系错位,权小责大。社区工作包罗万象,“上面千条线,下面一根针”,样样工作最重要,但事实上并没有相应的行使职责的权力,权责分离现象严重,出现所谓“属地管理”,工作互相推诿和“扯皮现象”,呈现社区承担无限任务和责任,却只拥有有限权力。

3. “重管理、轻服务”现象相当普遍。目前,我国社区管理普遍存在着重管理轻服务现象,提供的服务项目、服务质量难以满足社区居民的要求,多数社区服务还停留在传统性、福利性和救助

性的服务上,缺少面向整个社区居民的物质和精神需要的全面服务,未实现由民政福利型的服务向社会管理型的服务转变,社区管理人员的素质较低,也难以满足社区服务的要求。

4. 自治程度低。目前我国社区管理以政府行为为主“社区自治”程度不高。居委会作为城市居民自我管理、自我服务、自我发展的群众组织,却常常扮演“政府代言人”的角色;按照法律应由选举产生的管理人员,许多由指派产生,很少能代表社区居民的利益。这些问题的存在,反映我国城市社区管理越来越不适应城市化和城市现代化的要求,必须通过改革来加以解决。

(二)社区发展中的经济困境

社区管理体制行政化的影响下,社区经济发展通常要与当地政府的行政指令、财政收支状况等相挂钩,社区的自主性受到了很大的限制,随着我国市场经济的越发完善,市场作为经济活动的一大主体更多地承担了经济发展的责任,将社区财政真正下放给社区,通过社区自主发展模式来解决自身的经济需求,而当地财政作为补充从而解决现阶段社区发展过程中过度依赖财政、经费短缺、缺乏自主经营项目的课题。目前,社区办公经费少,收入无来源,多数部门工作进入社区,但工作活动经费等未进入社区,社区不仅要为部门工作提供必要的办公经费,甚至还要提供吊牌、印章、会务等费用开支,包括一些社区开展特色活动的开支,给社区增加了经费负担,社区无能力承受,致使社区工作部分能做,部分因经费限制而无法做好。还有一些部门联系社区有名无实,造成社区发展受阻。

(三)社区发展中的文化困境

由于我国社区文化建设起步较晚,在建设过程中难免会遇到一些问题,有些问题已成为阻碍社区文化进一步发展的“瓶颈”。这些问题的存在使城市社区文化发展面临困境,甚至影响和谐社区建设工作。目前在社区文化建设中存在着热衷于做表面文章的现象,如投入大量的资金搞“政绩工程”、“形象工程”,而较少考虑当地居民的文化需求,导致出现严重浪费。社区居民是社区文化的主体,社区文化的发展离不开居民的参与。但在一些社区,居民的社区文化参与意识并没有被充分调动起来,许多社区未能充分发挥社区

的文化功能,导致居民的社区认同意识较弱。另外,社区教育形式单一、教育内容无法满足居民的实际需求,也是社区文化缺乏吸引力的重要原因。在制约社区文化发展的诸多因素中,城市社区文化建设人才资源匮乏也是一个不容忽视的问题。

社区人员整体素质偏低,社区工作人员面临青黄不接的困境。社区工作就是社会工作,需要社区工作人员综合运用社会工作专业知识和方法,为有需要的个人、家庭、群体和社会提供专业化社会服务,帮助其舒缓、解决和预防社会问题,恢复和发展社会功能和职业活动。需要工作人员具有正确有价值理念,系统的知识体系,较强的实际工作能力。但实际操作过程中,社区人员中存在诸多的困难,文化水平偏低、年龄偏大、社区人口多、社区人员职数少,加上业务上培训不到位,而且新生的社会工作者因为种种原因无法参与社区建设,影响社区全局发展。

三、社区管理创新与“两委一站”模式

(一)“两委一站”内涵

“两委一站”模式探索是近些年来社区发展过程中,社区干部与群众共同创造的一种新型管理模式,对于解决诸多社区发展中的困境与问题有着切实可行的效果。“两委一站”模式具体含义是:“两委”指的是社区党委组织和社区居委会,“一站”指的是社区服务站。现有社区在实现“两委一站”后,社区党委更多的将是一种统筹领导的功能;社区居委会将从行政化的角色中分离出来,依法履行自治能力;从社区居委会分离出来的社区工作站,将代替政府职能部门在社区开展的各项工作;同时,社区居委会可以监督、评议社区工作站及其工作人员的工作;实行社区事务规范化管理后,居委会松了绑,成为真正意义上的群众性自治组织,专心从事居民自治和社区服务,而工作站为居民提供服务,也更加具体到位、更加方便快捷。

(二)“两委一站”运作机制

第一,分设机构:建立社区党组织(党委)、社区居委会、社区服务站(以下简称“两委一站”)三者职能各异、分工协作、有机统一的高效服务的社区运行机制。社区党组织是社区组织的领导核心,在街道党组织的领导下开展工作。社区居委

会是党领导下的社区居民实行自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的群众性自治组织。社区服务站既是代表街道办事处在社区搞好政府公共服务的服务机构,又是社区直接服务居民的服务机构;既承接和完成上级党委、政府下达的行政性工作任务,又面向全体居民服务。社区服务站直接接受社区党组织、社区居委会和街道办事处的双重领导,以社区领导和管理为主。社区服务站实行“一站式”开放办公,下设党建、社会保障工作、卫生和计生、综治、物业、公共事业等六个服务站。

第二,提高社区工作人员素质,优化工作队伍结构:社区党组织、社区居委会采用选举方式产生,社区服务站主任由社区党组织书记或社区居委会主任兼任。各服务站长可由通过招聘的社区“两委”成员兼任或由招聘的社区工作专干担任,工作人员由街道办事处和社区居委会面向社会招聘。这样就完成了“两委一站、选聘结合”多元化的社区工作人员模式。

第三,改革社区人员薪酬体制:社区党组织、社区居委会成员实行居民化、义务化,享受职务补贴;而社区服务站工作人员实行薪酬制。这样,社区工作人员的薪酬体制可以很好地将社区工作人员的收入合理化,对于工作量大的社区服务站的人员纳入正规编制,有利于提高社区服务站工作人员的工作积极性。

(三)“两委一站”模式的推广

针对试行“两委一站”工作应通过“由点到面”的多层次,有计划,逐步有序的推广,在试点推广为先导,逐步发现并解决发展中存在的主要问题的基础上,统一思想认识,加大领导力度,强化工作措施,在进一步完善“两委一站”社区管理模式的基础上,从实际情况出发,因势利导,加大探索推广覆盖面,在条件成熟的社区加快推广,条件不成熟的努力创造条件积极推广。

1. 达成共识,合力推广

上级党组织行政机关应加大宣传力度,使社区上下正确认识到“两委一站”是从创新社区管理体制、强化依法行政和社区自治、突出为民服务出发,积极探索新形势下社区管理新路子的有益尝试,也是结合区情实际,创造性地贯彻落实上级有关加强社区建设和社区服务的具体措施,对推进构建和谐社区具有重要的意义。将推广“两委

一站”作为推进社区管理和服务工作的一个突破口和着力点,切实摆上重要工作日程,确保“两委一站”工作顺利推广。

2. 统筹兼顾,创造条件

一是科学合理地调整划分社区。“两委一站”合理的社区管辖规模为2000户左右,推广“两委一站”试点可从调整社区入手,对管辖户数少的社区,综合考虑有利于管理和服,有利于资源的开发,结合地缘、未来社区的发展等方面因素,按管辖规模2000户左右的标准重新调整划分社区。对流动人口较多,未来有新增人口趋势的社区,可把管辖规模调整为1500户—3000户的标准。二是合理设置好社区服务场地。实践中“两委一站”的服务场地实行合署服务比较合适,即社区党委、社区居委会、社区政务工作站在同一个场地开展服务,根据不同情况进行合理设置。

3. 加强支撑,提供保证

资金和人力是推广“两委一站”工作的重要保证。建议政府合理投入经费,提高服务队伍素质,培育民间组织、引导社区居民积极参与是支撑和确保“两委一站”试点工作顺利推广的有力支撑。

四、小结

社区管理模式改革创新后的社区居民自治管理组织,由于合理地划分职能权限,将不同的责任按照其事性质交由不同的组织和部门承担^[8],可以从根本上改变传统居委会的行政工作模式,有利于推进社区管理的全面健康发展,也有利于加快推动构建和谐社会的进程。

[参考文献]

- [1] 康之国. 构建城市和谐社区与社区治理创新研究[M]. 北京:知识产权出版社,2008.
- [2] 丁茂战,蒋伟涛,曹朝晖. 我国城市社区管理体制改革研究[M]. 北京:中国经济出版社,2009.
- [3] 向德平. 社区组织行政化:表现、原因及对策分析[J]. 学海,2006(3).
- [4] 刘冬枝. 我国城市社区教育管理中存在的问题及对策研究[J]. 科技信息,2009(14).
- [5] 张海霞,张旭亮. 构建社区管理模式[J]. 合作经济与科技,2006(3):76-77.
- [6] 杨稣,贾明德. 我国新型社区管理模式研究[J]. 东华大学学报(社会科学版),2008(4):62-63.
- [7] 刘娴静. 城市社区治理模式的比较及中国的实践[J]. 云南行政学院学报,2007(6):96-97.
- [8] 罗兴奇. 城市基层管理体制改革的探讨[J]. 重庆理工大学学报(社会科学),2010(5).

(责任编辑:杨睿)

The Status Quo of China's Urban Community Management and Its Countermeasures

—Discussion on the Mode of the Combination of Community Party Committee, Community Inhabitants Committee and Community Service Station

ZHANG Yin, SUN Quan

(School of Culture and Social Development, Southwest University, Chongqing 400715, China)

Abstract: Urban communities are the basic units in urban construction and management and play connecting role in social management and urban development. With the development of society and economy, social management more and more highlights community management consolidation and community grassroots service function. During the twelfth-five-year period, under the background of accelerating urbanization process and social management, present community management system and model exposes many problems in system and mechanism, is more and more unfitting for the demand of current economic and social development and urgently needs to explore new way out in management model. The construction of the management model by integrating Community Party Committee with Community Inhabitants Committee and Community Service Station can effectively avoid the contradiction in management system, try to let community play a role in grassroots core service function, and safeguard the construction of harmonious society for boosting urbanization development and social management level and for guaranteeing good and fast development of economy and society.

Key words: urban community; social management; integration of Community Party Committee with Community Inhabitants Committee and Community Service Station; community work