

上海构筑和谐社区的原则、要素和政策建议

成帅华

上海市人民政府发展研究中心社会发展政策顾问

上海构筑和谐社区的主要原则

一、坚持以服务群众为重点。

服务是和谐社区建设的永恒主题和生命力所在。当前，上海的人均 GDP 已经超过 5000 美元，市民的消费需求更加多样化，对社区服务提出了更高的要求。另一方面，在改革开放的深化阶段，有很多需要社会救助和福利服务的弱势群体、需要社会化服务的社区单位。因此，要从抓好居民最关心、反映最强烈、要求最迫切的事情入手，使他们在社区生活上感到方便，在居住环境中感到安全，在人际关系上感到温暖，逐步实现社区服务与居民需求的有效对接。

二、坚持以合作共治为方向。

科学发展观的核心是以人为本，和谐社区的突出特征是人际关系和谐，而现代的合作治理理念则为和谐社区提供机制保障。要着力抓好三个层面的工作：

一是切实转变政府职能，用民主、法治、引导的方式方法来指导社区居委会的工作。要形成制度，不再把属于政府和有关部门应完成的行政性任务，硬性摊派到社区，为社区居民自治创造良好的条件。

二是通过加强社区组织建设和规范社区干部队伍管理，完善社区居民的自治功能，引导他们懂自治、敢自治、会自治，依法行使自治权利。

三是通过机制创新和社会舆论，积极引导和支持企业、广大居民和社会团体融入社区经济和社会发展，以共治推动和谐社区。

三、坚持以维护稳定为基础。

维护社会稳定是建设和谐社区的重要内容。社区作为容纳社会人、聚集社会矛盾的载体，其承载的压力越来越大，在维护稳定中的作用也越来越重要。要按照“责任上移、重心下移、关口前移”的总体思路，全力打造“社会政治稳定、刑事发案减少、治安秩序良好、执法公正文明、经济环境优化、人民群众满意”的安全型社区。

一是要健全并完善动态防范网络。积极推进社区警务工作，推动警务前移和警力下沉，加大对社会面的防控力度，形成防范一点、巡查一片、辐射一方的防控网络。

二是要健全民事调解组织。建立健全矛盾纠纷排查调处工作模式和制度，形成纵向到底、横向到边的排查调处组织体系，力求“小矛盾不出楼栋、大矛盾不出社区”。

三是要深入开展“创安”活动。不断推出“安全文明校园”、“无毒社区”、“企业社区共建”等创建活动，通过建立学校、家庭、社会联动的预防工作机制，切实解决突出的治安问题。

四、坚持以文化活动为载体。

居民的文明素质是和谐社区的标志和基础。要从社区实际和居民需求出发，按照健康有益、小型多样、寓教于乐的原则，大力开展群众性的文化体育活动；大力弘扬中华民族邻里互助、乐善好施、扶贫济困等传统美德，倡导健康、文明、科学的生活方式，努力营造安定祥和、文明礼貌、人际关系和谐的社区氛围。

具体来说：

一是充分利用社区资源，在学习、活动场所建设上下功夫，让社区居民有书读、有报看，健身有器材、活动有场地。

二是抓《公民道德建设实施纲要》的贯彻落实，特别是对未成年人的思想道德教育上下功夫，引导社区居民在单位当文明职工，在家里当文明成员，在社会上当文明市民，为未成年人的健康成长创造良好的社会环境。

三是抓“学习型家庭”、“学习型社区”创建活动，在优化社会细胞上下功夫，通过开展各类健康有益的教育活动，积极倡导和培育“变牌桌为书桌、变酒柜为书柜、变玩风为学风”的时代新风尚。

五、坚持以党的领导和党的建为关键。

社区党组织是社区各类组织和各项工作的领导核心。市委八届六次全会通过了《加强社区党建和社区建设工作的意见》，明确了推进“社区管理网格化、社区建设实体化、社区党建全覆盖”的工作任务和要求，对加强社区党建和社区建设工作作出了具体部署。

因此，我们要聚精会神地抓好以下三个环节：

一是以“领导班子好、党员干部队伍好、工作机制好、工作业绩好、群众反映好”为目标要求，加强社区领导班子和党员队伍建设。

二是牢固树立群众观点，不断增强服务意识，把群众满意不满意作为检验社区党建的重要标准，进一步发挥社区党组织服务群众、凝聚人心的作用。

三是继续深化“双联双促”活动，注重“联”的主动性、经常性，提高“促”的针对性、有效性，更好地为和谐社区建设服务。上海构筑和谐社区的核心要素从上海城市发展的阶段和未来需要来看，上海的和谐社区应具备八个方面的核心要素。

一、良好的空间形态基础。

和谐社区应有较好的公共基础设施，包括交通、通讯、公共健康娱乐设施。上海历史上的里弄建筑曾经为上海传统的社区和谐奠定了形态空间上的基础，弄堂成为交流沟通的平台。在新的城市空间布局和新上海建筑形态下，构筑适合社区群体、个人之间的交流的空间平台成为和谐社区建设的物质条件。

二、规范有序的管理。

党组织在社区的领导核心作用应得到增强，在居民和辖区单位中有凝聚力，各种规章制度完善。党和政府的干部能够带着深厚的感情去做社区工作。

三、融入社区的企业。

企业作为重要的社会公民承担社会责任，在生产过程中做到清洁、节约、环保，带动地区就业，为所在社区营造良好的经济环境、社会环境、自然环境和人文环境，与社区优势互补、形成合力，资源共享、相得益彰，促进社区的繁荣稳定和发展。

四、居民广泛参与的社区组织。

居民以自助、自治的方式组织起来的社区组织，应成为社区的主体，参与社区管理，协调解决社区矛盾，在参与集体活动中培养社区归属感。

五、完善的服务功能。

与上海社区居民结构的多元化和居民需求的变化相适应，提供高质量、全覆盖、人性化的社区服务，是未来上海和谐社区建设的主要任务之一。在提供充分的生活性服务的同时，提供生产性服务；在为高收入人群提供优质服务的同时，保证中低收入人群也能获得良好的社区服务。

六、稳定安全的社会治安。

居民奉公守法，干群关系密切，诉求渠道畅通，调解工作到位，一般性的矛盾和问题能在社区内得到消化和解决。应急机制健全，社会秩序良好，打击防范有力，群众安居乐业。

七、舒适优美的生活环境。

企业以清洁生产和循环经济为生产标准，居民以“尊重自然、保护环境”为日常生活指南，形成环保社区，并积极参与节约型、园林式城市建设。

八、良好的道德风尚，和谐的人际关系。

社区内有爱国守法、明理诚信、团结友善、勤俭自强、敬业奉献的文明风尚，文明礼貌、助人为乐、爱护公物的社会公德，尊老爱幼、男女平等、勤俭持家、邻里之间友好相处的家庭美德，尊重人、理解人、关心人、团结互助、平等友爱的社会氛围和人际关系。

上海构筑和谐社区的政策抓手

一、加快政府职能转变，明确街道职能。

(一) 社区服务的剥离。

政府应把社区服务的工作剥离给社会服务组织承担，一部分社会服务的直接管理工作也可以剥离给社会中介组织承担，政府部门只是从事对社会服务事业的宏观管理。政府部门可以通过招标和签定契约的方式向社会服务组织提供一定的经费支持并

进行管理，真正做到“政事分开”。

(二) 坚持政企分开。

街道办事处不直接办企业，与社区发展关系比较密切的企业，可以挂靠到社区服务管理组织，由这类社会中介组织对其进行直接管理，使其发挥促进社区建设的作用。

(三) 强化合作，解决社区建设中的突出问题。

在明确各自责任的基础上，形成合作共治的互动机制，重点是强化政府与自治组织、社区服务组织、企业和各类社团的合作，共同解决和谐社区建设中的突出问题，形成和谐社区发展的有效支撑机制。

二、完善社区自治制度。

健全社区居委会制度，加快建立和健全社区自治组织，进一步提高社区自治程度。要建立公众参与社区发展制度，鼓励社区居民积极参与社区决策，参与社区发展规划制定、提出自我需求，共同参与社区建设。上海社区发展要海纳百川，改变过去仅仅以户籍居民为基础的发展模式，要以满足所有居住在本社区居民需求为目标，要提供满足外地居民（尤其外来民工）和国外居民的社区服务和社区建设，形成一个真正开放性、多元文化的现代化社区。

三、明确社区发展规划制度。

要改变过去长时间社区发展缺乏规划指导的现状，结合“十一五”规划编制，抓紧制定“新一轮上海社区发展规划”，明确上海社区发展的目标、规模、宗旨、以及社区服务要求，明确政府相应的职责和财政投入等多方面的内容，并坚持层层落实，保证社区健康持续发展。

四、完善 NGO/NPO 发展制度。

广泛建立社区民间组织服务中心，着力培育发展社区民间组织，对社区民间组织实施统一管理，完善民间组织社区管理网络。要适应政府管理体制改革创新要求，在登记管理上大胆进行改革创新，从注重事前审批向加强事后监管转变，探索备案管理制度。要建立民间组织发展评估体系机制，以经常化、制度化的评估落实长效管理。同时要探索培育发展 NGO/NPO 的系列优惠政策措施，如免税、基础公共设施优惠收费、适当的财政补贴等。建立政府购买服务制度，街道办事处可与 NGO/NPO 以协议的形式明确相互间的责、权、利，实行管办分开。NGO/NPO 对街道办事处和社区居民负责，逐步形成项目运作机制、契约式管理机制、项目评估论证机制、社区成员代表听证制度和社区服务发展基金制度等“统一管理，独立运作”的运行机制。要进一步发挥工会、妇女联合会、共青团等传统社会团体组织的作用。促进工会现代化，完善政府、企业和工人三方工作机制，对于解决部分外资企业和民营企业的劳资纠纷、维护工人权利、促进社区和谐，尤为重要。

五、建立新型的社区发展的财政制度，形成多元化社会筹资模式。

一是在上海构建公共财政框架的过程中，应将社区服务、养老事业发展纳入市、区两级财政预算体系内，增设新的预算支出科目，为涉及公益性、福利性的社区服务、养老事业发展提供强有力的资金保证。

二是健全与社会转型相适应的财政支出增长机制，切实改变目前对社区服务和养老事业投入比例过低的局面。

三是调整公共财政支出方式，建立购买政府服务的财政制度，推动社区公益性服务和养老事业向社会化方向发展。

四是注重建立多元化社会筹资模式，调动和整合社会资源。比如：在市区两级建立社区发展基金，综合协调市区社区平衡发展；培育一些社区非政府基金会；鼓励社区服务机构和设施运作走社会化道路；进一步扩大社会捐赠渠道，广泛吸收国内外社会资金（社会经济组织和个人）对社区发展的投入。

六、积极引导和鼓励企业发挥社会责任。

企业作为社会主义社会的经济主体，在创造财富的同时，应当承担必要的公民责任。企业的管理经营活动可以对国家乃至整个世界的经济、社会、环境和人权发挥影响，同样也与其所在的社区利益息息相关。企业有必要与当地政府、社区和公民社会的密切合作来促进和谐社区建设。可以借鉴发达国家的经验，政府提供指导原则帮助中小企业与社区其他组织的接触，并通过设立招标项目，支持企业对社区就业、教育、环境等发展做出贡献。

七、建设社工、义工制度，提高社区管理与服务水平。

社区发展离不开社会工作者，这是国外发达国家社区发展的一个重要经验。建议进一步确立社会工作的职业地位，设立社会工作岗位，通过采用政府购买、社会捐助、市场化运作等方式，推动社工机构发展。同时应建立义工制度，培育广泛的义工群体。参照国际经验，上海志愿者服务队伍的建设发展，一是“青年学生义工制度”；二是规范“社区劳务时间储蓄”制度；三是建立社会救助对象义务工作制度；四是注重引导目前已经形成的社区志愿者服务队伍，向分门别类的专业化义工群体方向发展，使义工成为帮助社会弱势群体的一支重要的基础力量。

八、不断创新社区党建的方式。

构建和谐社区的关键在党，在于把社区党的组织建设成为和谐社区的中坚力量。要以“实现全覆盖、增强凝聚力”为目标，把社区党建和社区建设紧密结合起来，以服务群众为重点，构建社区党建工作新格局。加强资源整合，加大投入力度，建设社区党建工作的新的支撑体系。充分组织和动员社会力量，协同推进社区党建工作。要配合社区自治制度建立，创新社区党的领导方式。应运用非行政性手段，通过落实党的路线、方针、政策和各项法律，做好群众的思想政治工作，发挥党员的先锋模范作用，来充分体现党组织对社区自治组织的政治领导作用。

□ 责任编辑：徐振昌