

青海省城市和谐社区建设问题研究

李广斌 于兰斌

【摘要】青海省城市社区建设虽然取得了很大成就,但还存在不少问题,诸如社区居委会行政化倾向严重,自治功能异化;社区自身发展能力弱,自治程度相对较低;社区建设运行机制不畅,资源整合力度不强;社区干部待遇偏低,难以吸引和留住高素质人才,等等。加快青海省城市和谐社区建设,需进一步完善社区建设政策法规;进一步完善社区管理体制和运行机制;加大对社区建设的投入和政策扶持力度;完善社区居委会成员生活补贴制度,切实加强社区工作队伍建设。

【关键词】青海省;城市;和谐社区

【中图分类号】 C912.8 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1001-2338(2010)01-0006-04

大力推进城市和谐社区建设,是认真贯彻党的十七大精神、落实科学发展观、全面加强以改善民生为重点的社会建设的重要内容,是转变政府职能、强化社会管理和公共服务、提高城市管理水平的重要手段,是巩固城市基层政权、加强社会主义民主政治建设的重要途径。切实加强城市和谐社区建设,对于促进青海经济和社会协调发展、提高人民群众的生活水平和生活质量、发展基层民主、维护社会公平与稳定、建设富裕文明和谐新青海具有十分重要的意义。

一、青海省城市社区建设存在的主要问题

青海省城市社区建设工作从2000年9月开始在西宁市试点,2001年上半年在全省全面铺开。截至目前,全省共建立401个新型社区,初步建立了以居住地为区域,以社区党组织为核心,以居民为主体,以社区居民委员会为依托,以社区服务为龙头,以块为主、条块结合的社区管理体系,初步形成了具有一定服务功能的社区工作运行机制。社区建设在促进城市管理体制改革、改善居民居住环境和生活质量、促进社会和谐等方面发挥了重要作用。然而,从目前青海社区建设的现状看,尚存在着发展不平衡、管理体制不顺畅、保障机制不健全、组织服务体系不完善等诸多亟待解决的问题。

(一)社区居委会行政化倾向严重,自治功能异化。社区居民委员会是社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的基层群众性自治组织。社区的主要功能是社区居民自治和社区服务。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》和《青海省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》均以法定的形式明确规定:不设区的市、市辖区的人民政府及街道办事处与居民委员会是指导、支持、帮助的关系,居民委员会只对居民会议负责并协助基层政府开展工作。同时规定了居民委员会的任务和主要职责是:宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民依法履行应尽的义务,完成人民政府依据法律政策下达的各项任务;执行居民会议的决议;兴办和管理本居住区的公共事务和公益事业;开展社会主义精神文明活动;调解民间纠纷;协助有关部门搞好社会治安综合治理;协助人民政府或街道办事处做好与居民有关的计划生育、公共卫生、优抚救济、暂住人口管理等项工作;向人民政府或街道办事处反映居民意见、要求和提出建议。但从现实看,社区居委会行使自治权不够,自治组织实则成了政府机构在基层的延伸,干的是政府的工作,行使的是政府的权力,群众形象地称其为“政府的腿”。据对西宁市26个社区的调查,目前社区承担的工作多达140多项,其中90%以上的工作来自政府及其职能部门的强行摊派,而且不乏一些专业性强、技术要求

高、办理难度大的工作,如经济普查、污染源调查、医疗保险扩面、工商税务协管、城建卫生费代收、河道管理、护路等。不仅如此,基层政府在将大量社会行政事务推给社区的同时,要求社区与政府签订包括养老扩面、就业再就业、安置“4050”人员、劳务输出、招商引资在内的诸多方面的目标责任书多达十几份,年终还要接受政府部门不同层次和类别的检查、考核、评比。由于基层政府给社区下达的工作任务过重,导致社区居委会不得不把主要精力放在完成政府部门布置的各项政务性工作和应付各种检查评比上,而真正花在服务居民、依法组织居民自治方面的时间和精力却远远不够。

(二)社区自身发展能力弱,自治程度相对较低。突出表现在:一是社区对政府依赖性太强。社区内社会组织发展滞后,社区经济微乎其微,对社区的发展不能形成有力支撑。居委会办公用房、办公经费、人员报酬等全部由政府提供。二是社区基础设施薄弱,服务功能不完善。尽管从2002年开始,民政部门借助实施“星光计划”项目建设,为城市社区居委会解决了部分办公用房,省市财政、民政、劳动等部门还筹资为一些社区配备了微机、桌椅、档案柜、图书、电话等部分办公设备,但目前全省尚有135个社区没有自己的办公用房,92个社区租房办公,有的社区无任何其他服务设施和活动场所,整体基础设施短缺、简陋。三是社区运转经费不足。全省城市社区平均年运转经费不足1.5万元,最多的社区年经费也只有2—3万元,难以保障社区工作的正常运转。大部分社区的经费不能及时下拨,个别地方实行“居财街管”,存在经费不能足额到位的问题。四是社区工作者整体素质不高,业务能力有限,工作缺乏经验,对开展社区服务信心不足。政府下派到社区的部分“协管员”工作责任心不强,工作积极性不高,服从意识、服务意识淡漠。这些问题已严重制约了社区的发展和自治功能的发挥。

(三)社区建设运行机制不畅,资源整合力度不强。主要表现在:一是社区建设组织协调机构不稳定,制度不健全,各成员单位协调配合不够,责任落而不实,没有形成齐抓共建的长效机制。二是有的部门对社区举办的便民利民服务插手过多、限制太死,动辄以规模小、档次低为由关停社区举办的托儿所和老年活动场所。三是辖区多数单位对资源共享、共建认识不足,心存疑虑,配合不力,不愿将本单位的资源对外开放,造成一方面资源闲置浪费,另一方面又不能满足居民服务需求。四是基层政府给社区摊派工作过多,使社区自治的空间被挤压,服务居民的作用未得到充分发挥,居民对社区的认同感、归属感不强,参与程度不高。据网上调查,群众对社区工作的满意率仅为50%左右。

(四)社区干部待遇偏低,难以吸引和留住高素质人才。近几年虽然社区居委会成员的年龄结构和文化结构都有所优化,尤其是大专以上文化程度的已占到总人数的14%,但由于待遇偏低,发展思路不明确,且离岗后缺少必要的生活补贴保障,致使社区岗位吸引力不强,一些有文化、有能力的年轻人尤其是男性不愿到社区工作。社区干部临时思想表现得比较明显,人员也不够稳定。

二、青海省城市社区建设存在问题的原因分析

(一)法律法规不完善。现在的社区居民委员会与原城市居委会相比,其面临的形势和任务、承担的职责和功能以及发挥的作用,都已经发生了很大变化。我国城市社区建设始于2000年,而1989年颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》和1994年通过的《青海省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》中的许多规定,已不能适应社区建设发展的新形势。在具体执行过程中,政府与社区、社区与居民、主体与客体之间的诸多关系远远没有理顺,法律法规的调节作用大为减弱。如《居委会组织法》第二十条规定:“市、市辖区的人民政府有关部门,需要居民委员会或者它的下属委员会协助进行的工作,应当经市、市辖区的人民政府或者它的派出机关同意并统一安排。”这就是说,政府部门的任何工作,市、市辖区的人民政府或街道办事处不管哪个层次,只要它们认为是需要的,就可以随时安排居民委员会甚至其下属任何委员会进行“协助”。而“协助”的含义又是非常宽泛的,伸缩性很大。比如某区政府要决策一项事情,它可以把前期的准备、中间的调查分析都视为“协助”的内容“名正言顺”地交给居委会(社区)去办。

(二)对社区建设的认识存在误区和偏差。在一些政府部门看来,社区建设无非是居委会的简单相加、合并,区域由小划大而已,因此能大则大,整齐划一,较少考虑居民居住的客观实际和居民的认同感、归属感,以及社区功能的有效发挥。还有一些部门自觉或不自觉地把政府职能转变看成是“卸

包袱”,误将工作“进社区”简单地理解为就是要把部门有些工作任务连同自身的责任交给社区,由此,社区成了其转移工作责任、减轻工作负担的最好理由和消化工作的理想平台。同时,也有一些社区居委会主任认为,社区的办公设施、经费等都是政府给解决的,因此,政府就是社区居委会的上级领导,政府安排什么就做什么,考核什么就接受什么。再从社区成员来看,他们并未明显感觉到社区建设给大家带来的便捷服务和优美舒适的环境,对社区的关注和依赖度很低,共驻共建的意识不强,主动参与社区建设的自觉性和积极性不高。

(三)对社区和社区居委会的扶持政策落实不力。在法律层面,《青海省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》第二十四条明确规定:政府有关部门和单位“需要居民委员会协助办理其职责范围以外的事项时,实行有偿服务”。这就是“费随事转”原则。但从现实来看,这一规定并未落实,社区不但要协助工作,还要自行负担工作经费。如在某社区内,有的政府部门在给社区安排入户调查工作时,不仅不谈工作经费和派人指导的问题,而且只带一张样表,把该社区所需1.8万多张调查表均交由社区自行翻印。在政策层面,2004年11月30日《中共青海省委办公厅、青海省人民政府办公厅关于加强社区建设推进居民自治若干问题的通知》明确规定:政府有关职能部门的工作“因条件不具备,确需社区居委会承办的,相关部门必须与居委会协商,并征得同意后,签定包括目标责任和工作经费在内的协议书,由居委会按协议书承办(不含行政执法方面的工作)。未签协议分派的工作任务,居委会有权拒绝”。同时明确了检查、纠正和通报制度。然而执行情况却大打折扣,政府职能部门大大小小的工作随着“政府职能转变”,争先恐后地强势进入社区。协议书没有签,而政府部门旨在监督社区工作的各种目标考核责任书倒是签了不少。对此,社区综合协调机构因缺乏执法手段而无能为力。同时,政府有关社区政策的出台和指标的确定,缺乏必要的调查研究和科学论证,随意性很大。如某社区需要就业培训的只有28名,政府有关部门却给该社区分配了50名的硬性指标。

(四)社区组织对政府转移职能的承接力不强。目前,许多社区除了5—7名居委会成员和5—9名协管员外,几乎再没有其他人手。社区虽然建立了志愿者组织、老年人组织、残疾人组织等,但组织服务能力有限,除了一般性的便民利民服务、家政服务外,专业性的社区服务组织和社会组织甚少,缺乏特色服务和社区经济发展能力,不能有效满足社区成员不同社会阶层、不同层次的服务需求。同时,因社区人才资源、技术资源、资金及设备资源得不到有效整合,服务领域不宽,服务水平不高,目前还无力承接政府转移出来的部分社会管理和公共服务职能。

三、青海省城市和谐社区建设的基本思路与对策

社区是社会的组织细胞,是城市建设管理的平台,是构建和谐社会的基础。构建富裕文明和谐新青海,必须大力推进城市和谐社区建设。党的十七大强调要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制,扩大基层群众自治范围,完善民主管理制度,把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。这既是和谐社区建设的目标,也是摆在我们面前的一项重大而紧迫的任务。为此,青海城市和谐社区建设的基本思路是:健全法制,改革体制,完善机制,界定职责,理顺关系,把城市社区建设成一个在社区与政府、社区与辖区单位、社区与社会、社区与居民以及居民与居民之间讲求民主法治、公平正义、诚信友爱、居民与环境和谐相处的充满活力、安定有序、服务完善、良性互动的社会生活共同体。

(一)加快完善社区建设政策法规体系。随着社会转型和城市化加快引起的社会关系的深刻变化,大量“单位人”转为“社会人”,大量农村人口涌入城市,为城市基层社会管理带来前所未有的巨大压力。同时,随着企业转换经营机制和政府职能转变,大量社会管理和社会服务职能从政府和企业中剥离出来,转向社区;加之社区服务与居民需求之间的矛盾日益突出,迫切要求尽快将《中华人民共和国城市居民委员会组织法》和《青海省实施〈中华人民共和国城市居民委员会组织法〉办法》列入修订计划,完善社区建设政策法规,科学界定社区居委会的职能、权利和义务,明确规定政府、辖区单位、居民在社区建设中的权力和责任,进一步理顺社区与政府、辖区单位(组织)和居民等方面的关系,从而为社区建设提供法律保障。

(二)建立政府管理与社区自治相结合的城市管理新体制。随着政府职能转变和社区建设的大

力推进,街道办事处作为基层政府的派出机构,一头连着政府却无权决策,另一头连着基层却无法直接为民服务,在“两级政府、两级管理”的城市管理体制下,街道办事处对很多城市管理方面的问题往往是“看得见、摸得着、无权管”,而市、区政府的职能机构则“有权管、看不见”,造成了“有能力管的无权管、有权管的无能力管”的局面。于是,城市管理显现“纵向管不到底,横向管不到边”的严重弊端。近年来青岛、北京、南京、武汉等地本着资源配置相对合理、功能相对齐全的原则,为减少管理层次、提高管理效率、推动工作重心下移,结合地缘关系、居民认同感和归属感等因素,撤并整合街道和社区,不改变市区两级政府的设置,直接改革“街道办”,以社区制逐渐取而代之,建立政府管理与社区自治相结合的城市管理新体制。进行“两级政府、三级管理”的“街道办”管理体制改革,把原来由街道办事处承担的行政管理和行政执法职能移交给区政府相关部门,原属于街道办事处的社会性、群众性工作,移交给社区组织。对实现政府职能转变、城市管理重心下移和提高城市管理效率都有重大作用。建立起新的社区管理框架,有利于推动社区建设、加快社区发展。青海城市社区建设应在借鉴这些城市改革经验的基础上,大胆进行改革创新。

(三)进一步加大对社区建设的投入和政策扶持力度。改革行政管理体制、转变政府职能,最要紧的就是要尽快把政府转移出来的部分社会管理和公共服务职能,有条件地逐步转移给社区和社会组织。因此,必须要首先把社区(包括社区内的社会组织)建设好,以增强社区的承接能力和自我发展能力。一是要调整财政支出结构,增加社会管理和公共服务投入。将社区基础设施建设纳入社会发展规划,由民政部门提出建设规划,发改委批准立项,财政部门列入财政预算。二是进一步落实城市规划、建设等部门的职责,强化房地产开发商的社会责任。在新建小区、老城区连片开发改造时,将社区建设用房同步规划,同步设计,同步建设,同步检查、验收,同步投入使用。没有规划设计的,一律不得批准开工建设;没有与社区建设用房同步建设的,一律不予检查验收。三是要增加社区工作经费,随着经济社会的发展,适时调整省、州、县三级财政对社区居委会工作经费的补助标准,做到按时足额拨付。四是设立社区建设发展基金,可采取财政预算安排、城市建设管理费划拨、驻社区单位共建投入、社会捐赠等办法筹集。基金重点用于扶持发展面向困难群体、特殊群体、优抚群体的社区公益性服务,面向下岗失业人员的再就业服务和面向高学历、高素质人才的社区创业服务。同时,通过政策扶持的办法,积极发展面向社区居民的各项便民利民服务,以及面向行政企事业单位的社会化服务,搞活社区经济,提高社区自我服务和自我发展的能力。

(四)完善社区居委会成员生活补贴制度。社区居委会成员任期仅为三年,工作任务重,待遇偏低,后顾之忧大,已影响到社区干部队伍的基本稳定和工作积极性。要解决这一问题,需要从以下方面着手:一是建议国家尽快修改《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,延长社区居委会的任期至五年。二是完善有关政策,凡社区居委会成员连连任满两届以上的(被罢免的除外),离岗后均应享受政府不同等次的生活补贴。三是建立与经济社会发展相适应的社区居委会成员生活补贴自然增长机制,并参照居民生活消费价格指数,确定年增长幅度。

(五)切实加强社区工作队伍建设。一是加强社区居民委员会成员的培训力度,提高其决策力和执行力。二是制定优惠扶持政策,积极引导大学生和专业社工进社区,并给予社区引进人才的自主权,改善社区工作队伍结构。三是改社区“协管员”派遣制为申请制,并由政府委托社区代管,由社区安排使用和考核,考核不合格者,社区有权退回。四是大力培育和发展以社区志愿者为核心的社会组织,加强社区志愿者注册管理,发挥志愿者服务社区的积极作用。

【参考文献】

- [1]中华人民共和国城市居民委员会组织法[M].北京:中国法律出版社,1998.
- [2]于燕燕.中国社区发展报告(2007—2008)[M].北京:社会科学文献出版社,2008.
- [3]谢守红.城市社区发展与社区规划[M].北京:中国物资出版社,2008.

【作者简介】李广斌,男,中共青海省委党校公共管理教研部行政管理学教授。研究方向:行政管理。
于兰斌,男,青海省民政厅民间组织管理局局长。研究方向:民间组织管理。