

·城市现代化国际化·

## 纽约社区治理经验对大庆社区工作的启示

王 华

(中共大庆市委党校,黑龙江 大庆 163313)

[摘要]社区建设是城市现代化建设的一项基础工程,意义重大。纽约作为世界著名的国际大都市,其社区治理经验丰富。梳理纽约社区治理中最富有特色的做法及其成功经验,并提出对大庆社区建设的几点启示,以期更好地推进大庆社区改革和社区现代化进程。

[关键词]纽约社区经验;社区治理;社区建设体制

[中图分类号]D625 [文献标志码]A [文章编号]1002-2341(2013)06-0051-03

社区通常是指在固定地域内生活的人们所组成的社会生活的共同体。随着城市化、现代化进程加速,社区在人们生活中的作用越来越重要,直接影响着人们的生活质量。纽约作为世界著名的国际大都市和美国最早进行城市社区治理的城市之一,在社区治理方面有悠久的历史、成熟的制度、丰富的经验,了解纽约社区发展实践,对于大庆正在进行的社区改革具有重要的启示与借鉴意义。

### 一、主要经验

纽约市区总面积 833.5 平方公里,人口 836.4 万。纽约市明确规定,社区必须符合如下要求:一是必须位于一个自治区镇的辖区内,并与城市发展过程中的地理、历史及特征相符;二是各社区间须建成服务互连网络,特别是在卫生部门、警务和服务领域;三是进行规模控制,每个社区人口不超过 25 万人。全市共 59 个社区,分布在曼哈顿、布鲁克林、布朗克斯、皇后及斯泰顿岛 5 个行政区中。纽约社区治理的主体主要有政府、社区委员会、非营利组织。

(一)政府在纽约社区建设中职责明确

在纽约社区治理中,市、区两级政府都承担着

社区建设的一些行政职能,并且分工明确。政府每年对社区建设工作都要制定相应的工作计划和发展规划,每项计划或规划包括工作内容、目标要求和组织措施等,且大多都有数量指标和具体要求。政府在社区建设中的职能规定很具体,比如,市政府中的城市规划委员会、社区协助处,区政府中的服务委员会、行政委员会等在社区建设发展中都起着指导和促进作用。纽约社区协助处设在市长办公厅内,其主要职能是帮助全市 59 个社区委员会履行职责,协调市政府与各社区之间的关系,帮助社区委员会主任或社区经理开展工作。此外,市长和区长在纽约社区建设中也有明确职责。纽约市长的社区职责主要包括:一是保证市政府职能部门与社区委员会在处理涉及社区事务和市民所反映问题时进行合作;二是审核社区委员会对资金的预算和使用并建议拨款数额;三是确保城市各专业职能部门指派官员参加社区服务工作,为社区中的各种问题提出解决方案;四是总体帮助社区委员会解决各种问题和困难。区长与社区建设相关的行政职责主要包括:一是任命社区委员会成员;二是担任区服务委员会和区行政委员会的主任;三是负责对社区委员会成员进行培训并

[收稿日期]2013-09-30

[基金项目]2012-2013 年全国行政学院科研合作课题“现代化国际化视域下大庆城市社区社会管理创新研究”的阶段性成果,项目编号:13HZKT095

[作者简介]王华(1968-),女,黑龙江齐齐哈尔人,科研处主任,教授,主要从事哲学、社会学理论研究。

对其工作提供必要的技术帮助。<sup>[1]</sup>

(二)社区委员会是纽约社区治理的主要机构

在纽约,社区委员会是一个半官方的机构,为纽约居民服务。每个社区都有一个社区委员会,委员不得超过50人,每个委员任期2年,每年有一半委员进行换届,委员可以连任。社区委员会成员可由政府部门指定,也可以志愿服务,但政府部门都不负责发放工资。<sup>[2]</sup>社区委员会每月至少举行一次听证会、一次委员会会议,7月、8月除外。委员会实行多数人决定制度。社区委员会的具体职责在《纽约城市宪章》中作出了明确规定,其主要职责可以概括为6个方面:一是关注社区需求。社区委员会根据社区需要确定其工作方向,定期发布社区需求分析与优先处理事务建议。二是负责沟通协调。在社区、居民与政府之间发挥沟通作用,并就居民福利等问题与行政部门进行具体协商。三是制定社区规划。包括本社区发展的总体规划和专项规划,对整个城市发展规划中涉及本区域的问题也可以提出意见或建议。四是提交各类报告。需向各级行政部门提交年度报告、社区需求报告以及其他需要的报告。五是编制年度预算。制定并向市长提交下一年度社区发展所需资金和支出预算。六是进行评估监督。对由政府负责的在本社区提供服务的数量和质量进行评估,对所有本社区的资金项目进行评估,并监督项目的进展与实施。

(三)非营利组织和志愿者在纽约社区建设中发挥重要作用

纽约社区中活跃着各种区域性非营利组织,它们数量多、分布广、服务领域广泛。非营利组织是志愿者的组织载体,它广泛吸纳社区居民参与社区的各项活动。政府一般不干预非营利组织的运行与决定,赋予其最大的自治权;只有在特殊需要的情况下,政府给予该组织行政上的支持和实践中的协助。该组织具有强烈的志愿色彩。志愿者队伍是纽约社区服务的主力军,承担着社区互助和公益性服务等职能。在纽约,每个社区的网站上和分发给居民的社区宣传品中,都会定期公布社区需要招募志愿者的信息,每位社区居民可以通过这种方式了解相关情况并申请参加志愿者活动。据统计,美国现有80%以上的成年人参加过各种志愿服务活动,其中有50%以上的人曾为社区发展事业和社区组织提供过某种志愿服务。特别

值得一提的是,在纽约,从事专职社区工作的人员,无论是在社区管理组织中,还是非营利组织或志愿机构中担任社会工作的专职人员都要经过专业培训,一般要修完“社会工作学”课程。这些专职工作人员都能熟练掌握从社区治理理论、社区政策到社区活动的组织、动员、宣传等技巧。其收入和待遇与政府工作人员大体相同。

总体来看,纽约社区建设形成了一种市、区两级政府行政参与、社区委员会自治治理、社区居民广泛参与的完整而规范的制度体系。政府、社会和公民之间进行合理分工,明确权责,社区建设的各方参与者的职责皆以《纽约城市宪章》形式予以法制化。

## 二、几点启示

大庆在推进城市现代化国际化进程中,高度重视城市社区建设,于2012年9月20日通过了《中共大庆市委关于深化社会管理体制改革的决定》,对大庆市五区、高新区实施基层社会管理体制变革。按照居住人口2-4万人的规模,将五区、高新区29个街道和200个社区整合为70个新社区,使城市社会管理层级由市、区、街、社四级变为市、区、社三级,推行“一委一站一会”模式,旨在建设管理有序、功能完备、服务便利、文明祥和的新型社区。纽约社区建设的实践经验,对正处于改革进程中的大庆社区建设具有借鉴意义。

(一)社区建设是城市现代化建设的基础工程

20世纪60年代,纽约在现代化进程中,也曾面临大范围的旧城改造、城市管理效率低下等诸多问题。为解决这些问题,纽约着眼于从社区治理入手,改变管理方式,进而逐渐实现了城市的善治。纽约的经验表明,开展社区建设是城市现代化建设的一项基础工程,是国家加强城市管理的一种必要手段。其目的是以社区为单位,通过加强政府同社区的联系,通力合作,使社区运用各种外部援助和内部资源,改善社区的物质、文化条件,以解决经济发展过程中,特别是工业化和城市化进程中出现的诸多社会问题,进而提高社会现代化水平。当前,大庆正处于城市化与城市现代化加速推进的关键时期,城市规模扩张、人口集聚、利益矛盾凸显等问题,给城市社会管理带来较大压力。随着大庆现代化的发展,人们的生活、工作、养老等问题的解决,都在逐渐走向社区,下岗职工问题

最有效的解决途径也在社区,社区的地位和作用变得越来越重要。因此,加强社区建设是大庆社会和经济发展到一定阶段的必然结果,是城市现代化建设的必由之路。社区改革工作既是一项城市基层管理体制的重大改革,又是一项城市现代化建设的基础性工作,更是一项为民办实事、办好事的民心工程。通过加强城市社区建设,可以提高人民的生活水平和生活质量,扩大基层民主,维护社会稳定,从而推进大庆社会主义现代化进程。

(二)探索建立政府、社会、社区分工明确且以社区为主导的社区体制

在纽约,形成了政府组织、指导与监控,社区组织和民间团体主办,企业在社区内通过市场机构提供优质服务,以满足不同人群特殊需求的社区发展运行机制和组织体系。三者之间相互补充,密切合作,互利互惠,获得很好的效果。针对当前大庆市社区自我组织能力缺乏、政府介入过多的现状,应重点打破政府垄断公共事务、公共行政等同于政府行政的陈旧观念,明确政府在社区建设和管理中必须承担的制定法律、宏观规划、培育引导、财政支持、动态监督等职责。积极促进社区治理主体多元化、多层次发展,大力支持居民自治,鼓励社区组织在法律的范围内、在党和政府的指导下自我组织和管理社区事务,努力构建现代社会管理框架。同时,在社区改革的实践中,努力寻求政府行政力量和社区自治力量之间的均衡点和转换机制,以尽快形成政府、社区组织、社区居民、非营利组织与市场组织之间良性互动、和谐发展的局面。

(三)进一步拓宽社区建设资金筹措渠道

纽约社区建设的资金来源虽然多样化,但政府财政拨款仍是主要来源。此外,还包括服务收费、社会捐助、银行贷款等渠道,其中,基金会、慈善机构、企业等组织通过参与社区有关项目与活动向社区进行捐献已成为常规渠道。据统计,一般年份非营利组织提供社会服务的资金,政府资助约占60%,资助采取项目制,即资金的去向和多少依据服务项目的情况来确定;社会捐助约占10%,主要是一些企业和个人捐款;收取的有偿服务费约占30%。大庆在社区建设过程中,按照“统一核

算,集中管理”和“财随事走,费随事转”的原则,社区设立独立账户,办公和人员经费实行预算制,由市、区两级财政按比例直接核拨。社区建设资金渠道较为单一。今后,在社区建设中,可以借鉴纽约的做法,探索资金渠道的多元化。通过鼓励社区企事业单位、慈善机构以及居民家庭向社区公益事业、救助事业捐款,以政策引导地方金融机构、基金会对社区的发展项目进行贷款,对有些社区服务及管理项目也可以收取适当的成本费;同时,当资金存在缺口时,也可在遵守法律的前提下,按照自愿原则进行公开的资金募集活动,为社区建设提供可靠的资金保障。

(四)探索各级人大代表在社区建设中发挥作用的有效途径

在纽约,议员与社区的联系至少体现在三个方面:一是市议员是居住地社区委员会不参加投票的成员,保证了社区与市里的立法部门及相关部门的紧密联系。二是市议员是其所在社区的社区顾问团成员,并兼任区政府委员会委员,保证了社区决策从倡议到具体落实的连贯性。三是因为竞选市议员首先要在候选人所在社区得到提名,这在客观上也促使议员必须关注本社区事务。由此可见,议员与社区保持着紧密的联系,在社区治理中能够发挥重要作用。大庆在社区建设发展过程中,也应该进一步发挥各级人大代表在基层的积极作用,创新体制机制与方法,逐步建立与完善各项制度,尤其是基层制度的完善,以从制度上保证各级人大代表权利与义务的充分实现和保障,从而进一步促进政府行政与居民自治的对接和互动,加快社区改革发展步伐,更好地推进大庆社会主义现代化整体进程。

[参考文献]

[1]中共北京市委社会工作委员会,北京市社会建设工作办公室.社会建设与社会管理创新研究[M].北京:中国人民大学出版社,2012:179.

[2]姜雷,陈敬良.美国城市社区治理实践及其对我国社区工作的启示[J].北京:北京工业大学学报:社会科学版,2011(5):20-24.

[责任编辑:李敬晶]