

# 学习新加坡经验 探索社区管理新模式

董运喜

【编者按：本文取自 2004 年 9 月编印出版的《走进新加坡——株洲新区第三批党政领导干部赴新加坡培训团论文集》一书，作者董运喜先生系中共株洲市天元区委组织部副部长。】

新加坡的社区管理，以先进的管理理念和科学的社区管理模式，成为国际上社区建设和管理的典范。2004 年 6 月，我随团参加了我区赴新加坡培训班



前排左一即作者董运喜。

学习，听取了有关方面对新加坡社区管理的成功经验介绍。在感叹新加坡社区管理成就的同时，就进一步完善我区社区建设作了些思考。我认为学习和汲取其成功经验，对于进一步推动今后新区的社区建设和发展有着重要的现实意义。

## 一、新加坡社区管理的成功经验

### 1、管理理念的“人本化”与服务过程的“人性化”

新加坡政府在社区管理上坚持“以人为本，执政为民”的理念，贯彻“建立赋有结合力及复元力的社会，具有人民归属感的社区，赋有社会责任感的个体”的宗旨，并以此作为指导社区建设的根本指导思想。

新加坡政府在社区建设中对满足居民需求、保证居民生活质量的部分考虑得十分细致周到，倡导服务的“人性化”。居民小区内水、电、煤供应充足、通讯畅通、污水垃圾系统处理，交通便捷，医疗保健良好，一般能做到小病、常见病

不出小区。在公共组屋区内，许多公寓大楼底层都不安排住户，而专门用作幼儿园、教育中心及乐龄老人的工作或活动场所，最大限度满足社区各种群体的需求。在新修建的私人住宅区，都建有风景宜人的花园和休息的场所，让民众有休闲娱乐的空间，务求让居民身心愉悦。同时，为了更加便利居民的生活需要，事先经过对服务范围、服务设施、服务对象事先的测算，把与居民日常生活需要贴近的



与利康公司工作人员讨论活动日程。

商业和生活服务设施集中起来，设立“邻里中心”，既满足了人们多层次的需求，又保证了居住周边环境不因商业而受到影响。在社区治安方面，新加坡设立“邻里警署”，发动民众广泛参与，降低了社区发案

率，增强了社区的安全感和归属感。

## 2、管理的行政指导与民众的广泛参与

新加坡实行“以政府为主导，法定机构组织，民众参与”的社区管理机制。

(1) 政府主导，是指新加坡社会发展及体育部下属的社区发展理事会对全国社区管理总负责，建屋发展局下属的市镇理事会负责政府组屋区的物业管理工作。

(2) 法定机构组织，是指人民协会的组织参与。人民协会是执政党领导的一个法定机构，下设公民咨询委员会，民众联络(俱乐部)管理委员会，居民委员会，其职能是提高人民的生活技能和充实他们的生活方式。(3) 人民参与，是指鼓励民众参与社区事务，积极参加志愿者活动，帮助弱势群体，建立具有归属感和社会责任感的社区生活。

## 3、社区管理的法治化与公民公共责任感的共建

新加坡对开发、居民住宅、物业管理都制定了很细的规章制度，并形成法律，不论土地开发商、居民、物业管理公司还是社区组织都必须严格依法遵章行事。土地开发商在建造住宅时，必须遵守建屋发展局制定的“土地所有权法案”；新建私人住宅区，则由全体业主投票选举产生业主委员会，讨论制定社区行为规则等重要事务，如是否增添公共设施，公共设施使用是否要收费等；社区居民在享受服务和权利同时，也必须承担许多义务，如不得侵犯公共空间，私搭乱建将被课以重罚等；负责社区具体业务的物业管理公司的管理人员必须接受为期两年的房产管理培训，并通过专业考试才能上岗，公司经营执照每年都必须经过审批，如不按规章办事，将被吊销经营执照。



聆听专家介绍新加坡的社区管理经验。

在新加坡，户月均收入低于 8000 元以下的居民，可以通过购买政府统一规划建造的组屋，实现“居者有其屋”。在组屋区，由民众俱乐部、居民委员会常年组织组屋舞会、民防演练、家政课程、社区联欢会等形式多样的活动，增进民众之间的交流。在新建私人住宅区，则设立邻里委员会，加强业主之间的了解和参与社区活动。人民协会下设的公民咨询委员会，民众联络（俱乐部）管理委员会，居民委员会等社区组织由居住在社区的各界人士利用业余时间参与，不拿薪水，下设专职秘书，构筑了民众广泛参与的邻里互助式的社会服务保障体系。此外，人民协会下属的 83 个公民咨询委员会还定期开展社会公益活动，在全国积极倡导“义务工作为人人生活的一部分”的理念，鼓励社区内各非盈利团体、中介组织、社区居民在社会各个领域开展志愿服务与慈善活动，募集和设立社区基

金，推动贫困人士、残障人士福利等社区项目，形成了组织、参与和资助各种社区活动项目的群众基础。

## 二、学习借鉴新加坡社区管理经验，全面提升我区社区建设

### 1、科学合理调整划分社区培育社区居民生活共同体

社区定位上力求科学性。打破原城市居委会的格局，将社区范围定位在小于街道、大于原居委会的辖区。这主要是因为社区是具有相对独立性和完整性的城市，一个最基层的区域，应体现辖区成员的认同感和归宿感，应合理配置辖区的



给专家热烈的掌声。

管理、服务和资源等要素。社区调整划分上力求合理性。调整划分社区，主要是依据居民在地缘上的认同感和生活上的归宿感，强调有利于辖区管理、服务和资源利用。在老社区形成板块式社区；在新建的

居民小区，形成聚落型的社区；属于单位宿舍的居民区，形成一个独立型社区。社区发展上力求前瞻性。经过重新调整划分、科学构建社区，实现新区社区新格局：一是地缘关系明确，地域范围清晰，没有交错模糊的地方；二是社区居民利益趋同意识增强，对社区的服务、环境、文化等彼此都有认同感，构成一个真正的生活共同体；三是有效改变过去资源分割的局面，充分整体利用社区资源，实现社区内“资源共享、共驻共建”。

### 2、加强社区组织建设 准确定位社区居委会职能

随着形势的发展和社区建设的深入，我区现行的社区组织已暴露出许多问题：

(1) 依据《城市居委会组织法》，街道办事处与社区居委会之间的关系应为工作指导关系，但在我区因社区居委会仍需承担大量的社会行政管理工作，街、居之间如没有工作上的直接领导关系，难以有效地推进社区建设，导致街道办事处与社区居民委员会之间关系的尴尬；

(2) 社区居委会的性质为社区居民的自治组织。但目前社区居委会职能的行政化倾向，严重限制了社区居委会自治功能的发挥；

(3) 目前社区居委会选举的工作程序，实际上是由街道办事处择定居委会组成人员，再由居委会择定居



于新加坡青年中心大楼合影。

民片组长和居民代表，然后再进行选举，这实质上是一种民主倒置。这种自上而下的做法既阻碍广大居民关心、参与社区工作的主动性和积极性，也不符合加强社会主义民主政治建设的要求；

(4) 目前社区居民自治工作与社会行政管理工作混在一起，均由社区居委会承担。

从目前的工作实际情况看，社区居委会往往只注重做好上级部署的各项社会行政管理工作，而忽视履行自治组织的职能；在社区建设工作中，既当运动员，又当裁判员，导致了实质上的社区居民民主监督权的虚置。

欲解决上述问题，借鉴新加坡成功经验，本人特提出下述解决思路：**将城市**

居民社区的社会行政管理职能和居民自治职能实行彻底分离，在城市居民社区建立由街道办事处直接领导的社区工作委员会。社区工作委员会的职能是负责居民社区内全部的行政性管理和社会性服务工作，并直接接受社区居民委员会及社区全体居民的监督和评价。同时，建立由社区居民直接选举的、由社区内热心公共事业的居民组成的、实行义务工作制的社区居民委员会，其职能是全面负责本社区的居民自治性管理和对社区工作委员会工作的日后监督，从而形成了一套科学的城市社区组织体系和工作机制。

这样做优点是显而易见的：一、在社区居委会及其组成人员采取直接选举方



于碧山邻里警局前留影。

式产生的过程中，可以提高社区全体居民的自发参与度、关心和参与社区自治活动的积极性，增强了居民社区的认同感，形成了一种全新的社区居民公德规范和社区特色文化。二、由于社区居

委会组成人员是通过自荐或居民联名推荐，且经过志愿竞选程序，由全体社区居民直接投票选举出来的，能够真正代表社区居民说话，也能够踏踏实实地为社区居民办实事。三、由于社区的社会行政管理工作转由社区工作委员会承担，使社区居民委员会真正成为了社区居民的自治组织。社区居委会可专心致力于带领社区居民实行自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。社区居民自治功能的发挥，为社区工作委员会工作的开展提供了坚实的群众基础和良好的社会环境。四是实行社会公开竞争选聘的社区工作委员会的每一个成员，由于从根本上打破了“铁饭碗”，没有了“政府人”的优越感，因而在从事社区各项社会行政管理和

服务工作中责任心明显增强，由过去社区居民的“管理者”，真正变成了社区居民的“服务员”。借鉴先进地区的成功经验，为稳妥起见，建议区委、区政府可先在部分社区进行试点，待条件成熟后，再全面铺开。

### 3、努力提高社区工作者专业素质推行社区工作者资格认证

目前的社区居委会工作人员是我区城市社区工作的主力军，其专业素质的高低直接决定社区工作的成效。

据民政局调查，总体上看，我区社区居委会工作人员比原街道居委会工作人员在年轻化、知识化方面有了明显的改善。但在调查中也发现，部分居委会工作人员的社区工作



与孙中山南洋纪念馆（晚晴园）馆长冯仲汉先生（后排左四）合影留念。

基础理论和专业知识水平偏低，思想观念和工作思路比较陈旧，还有部分同志对社区居委会的职能不清楚，工作方式和方法还完全是过去从事街道居委会工作的那一套。这种状况已严重影响了我社区工作向高水平发展和社会建设向纵深推进。建议政府有关部门及各街道办事处，采取多种方式，下大功夫抓好社区工作人员的综合素质培训，为不断提高社区工作水平，全面推进社区建设奠定基础。具体做法（一）可责成区民政局牵头，用一年的时间，对全区现有的社区居委会工作人员进行全部培训，尽快提高他们的社区工作基础理论专业知识水平，为健康推进社区建设奠定必需的基础。（二）从今年下半年起，由民政部门负责，分期分批组织现任社区居委会主要负责人，到先进地区进行为期一、两周的挂职学习，实地学习开展社区工作的思路、工作方式和方法，尽快提高社区居委会工作

人员的务实能力。(三) 加快现有居委会工作人员向社区工作者过渡的步伐, 在全员培训的基础上, 试行社区工作者从业资格认证制度, 条件成熟时全面推广, 并推行社区工作岗位社会公开招聘制, 以提高社区工作者的专业水平, 不断适应社区工作发展和社区建设的要求。

#### 4、完善规章制度实现管理的规范化与法治化

诚如前面分析的, 由于社区的社会行政管理职能和居民自治职能的尴尬, 导致社区居民委员会职能错位, 管理效能低下, 严重制约了社区的良性发展。故建议: 根据现代社区建设的要求, 借鉴新加坡的成功经验, 结合我区的实际情况, 在明确社区职能的基础上, 对现行社区管理规章、制度进行必要的修改, 以适应建立现代新型社区的需要。



到油池民众俱乐部考察后, 与该区公民咨询委员会主席刘炳杰先生合影留念。前排左起: 王文平(株洲市委组织部专家中心主任)、石强(团长, 株洲天元区委常委、组织部部长)、刘炳杰、何达志(新加坡利康管理顾问有限公司中国项目总监)、刘运娥(副团长, 天元区财政局局长)、郭飞(天元区委宣传部副部长、天元区文化体育局局长); 第三排左一即本文作者董运喜。