



“十二五”职业教育国家规划教材
经全国职业教育教材审定委员会审定

社区管理实务

SHEQU GUANLI SHIWU

(第2版)

袁继红 主编 彭凤萍 曹启挺 副主编



电子工业出版社
PUBLISHING HOUSE OF ELECTRONICS INDUSTRY
<http://www.phei.com.cn>



“十二五”职业教育国家规划教材
经全国职业教育教材审定委员会审定

社区管理实务

SHEQU GUANLI SHIWU

(第2版)

袁继红 主编 彭凤萍 曹启挺 副主编

电子工业出版社

Publishing House of Electronics Industry
北京·BEIJING

未经许可，不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。
版权所有，侵权必究。

图书在版编目 (CIP) 数据

社区管理实务 / 袁继红主编. —2 版. —北京: 电子工业出版社, 2015.1
ISBN 978-7-121-24327-1

I. ①社… II. ①袁… III. ①社区管理—中国—高等学校—教材 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 210621 号

策划编辑: 晋 晶

责任编辑: 王莞朕

印 刷: 三河市鑫金马印装有限公司

装 订: 三河市鑫金马印装有限公司

出版发行: 电子工业出版社

北京市海淀区万寿路 173 信箱 邮编 100036

开 本: 787×980 1/16 印张: 16.25 字数: 346 千字

版 次: 2009 年 3 月第 1 版

2015 年 1 月第 2 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

凡所购买电子工业出版社图书有缺损问题, 请向购买书店调换。若书店售缺, 请与本社发行部联系, 联系及邮购电话: (010) 88254888。

质量投诉请发邮件至 zlts@phei.com.cn, 盗版侵权举报请发邮件至 dbqq@phei.com.cn。

服务热线: (010) 88258888。

第2版前言

中国共产党十七大报告中明确指出：“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，把城乡社区建设成管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。”2013年，中华人民共和国民政部颁发《关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》，因此，加强社区管理与服务的专业建设非常迫切。

受高职高专社区管理与服务专业系列规划教材编委会的委托，2009年，我们编写了《社区管理实务》第1版，在全国高职院校中很受欢迎。近几年来，社区建设与管理发展迅速，各地都在进行社会管理创新的试点和探索。我们结合社区工作的发展变化，也听取了教材使用学校任课老师的相关意见和建议，对本书进行了大量的修订：一是增加了社会管理创新的内容，更加符合现今形势和高职教材的特征；二是增加了近两年的案例，更有说服力。更为重要的是，这门课程是我校建设的国家精品课程，也是国家资源共享课程，在线提供教学视频、教学PPT等各种教学资源。登录长沙民政职业技术学院优质数字教育资源展示平台（http://www.icourses.cn/coursestatic/course_2817.html），即可查看相关教学资源，参与教学互动。

本书由袁继红任主编，彭凤萍、曹启挺任副主编。编写的具体分工如下：第1、3章由袁继红（长沙民政职业技术学院）编写和修订；第2、7章由曹启挺（长沙民政职业技术学院）编写和修订；第4章由彭凤萍（长沙民政职业技术学院）编写和修订；第5章由王晓欢（长沙民政职业技术学院）编写和修订；第6章由成海霞（北京现代职业技术学院）编写，曹启挺修订；第8章由杨婕娱（长沙民政职业技术学院）编写，王晓欢修订；第9、10章由陈保辰（北京现代职业技术学院）编写，曹启挺修订。

本书的编写和修订工作得到了电子工业出版社的大力支持，在此深表感谢！对于教材中的不当之处，也望各位同仁及广大读者不吝赐教。

袁继红

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 社区管理	2
1.2 社区管理体制与运行机制	9
1.3 社区管理模式	21
课后练习	33
第 2 章 社区组织管理	34
2.1 社区党组织建设	35
2.2 社区自治组织建设	39
2.3 社区民间组织	47
2.4 物业服务企业和业主委员会	51
课后练习	63
第 3 章 社区文化与教育管理	64
3.1 社区文化概述	65
3.2 社区文化管理	72
3.3 社区教育概述	76
3.4 社区教育管理	83
课后练习	85
第 4 章 社区治安管理	86
4.1 社区治安管理概述	87
4.2 社区治安管理的内容	92
4.3 完善社区治安管理的途径	98

4.4 社区治安管理的测量指标	100
课后练习	101
第5章 社区卫生与环境管理	102
5.1 社区医疗卫生	103
5.2 社区医疗卫生管理	110
5.3 社区计划生育管理	114
5.4 社区环境建设与管理	117
5.5 社区卫生与环境管理创新	126
课后练习	128
第6章 社区工作者及人力资源管理	130
6.1 社区工作者队伍	131
6.2 社区人力资源管理	138
课后练习	153
第7章 社区民主政治建设	154
7.1 社区民主政治建设概述	155
7.2 社区民主政治建设的内容	158
7.3 社区民主政治建设中存在的问题与对策	171
课后练习	175
第8章 社区宣传与社区档案管理	176
8.1 社区宣传工作	177
8.2 社区公文写作	185
8.3 社区档案管理	196
课后练习	204
第9章 社区规划管理	205
9.1 社区规划的内容	206
9.2 社区规划的决策、组织、实施与控制	219
课后练习	227

第10章 社区管理绩效评估	229
10.1 社区管理绩效评估概述	230
10.2 社区管理绩效评估的内容与方法	239
课后练习	250
参考文献	251

第1章 绪论

引言

社区是人们进行社会生活的共同体，是人们相互依存、共同生活的地区和空间。随着社会主义经济体制改革的不断深入，社区在社会管理中的地位不断提升：政府和企业体制改革中剥离出来的职能要由社区去承接；社会管理的重心要向社区转移；广大群众生活需求的满足和生活质量的改善与社区密切相关。同时，社区还是精神文明建设的重要载体和构建和谐社会的基础。要加强社区管理，首先要了解社区管理。本章主要介绍社区管理的基本概念、社区管理体制与运行机制、社区管理模式等内容。

学习目标

1. 掌握社区管理的含义。
2. 理解社区管理的特征。
3. 了解我国的社区管理体制。
4. 理解社区管理运行机制。
5. 掌握我国社区管理的几种实践模式。
6. 思考我国社区管理模式应如何创新。

学习导航



1.1 社区管理

1.1.1 社区管理的含义

“社区”(Community)一词近年来已成为大众普遍接受的一个常用名词,被普遍用于社会学、哲学、宗教及政治学等范畴。社区主要包括以下三层含义。① 居住在某一特定地区的一群人或这些人生活所在的地区。② 具有共同经济利益或共同文化传统的人群或国家。③ 共有、共享、相同或共同参与等情况。

社区管理是指在社区范围内,由政府主导的社区职能部门、社区单位和社区居民为维护社区的整体利益,推进社区全方位发展,对社区公共事务和公益事业进行的有效调控和自我管理。

社区管理主要包含以下几层含义。

1. 社区的人口要素和地域要素

社区管理是在社区范围内进行的管理。社区范围主要指经过社区改革后做了规模调整的社区居民委员会辖区,但在工作层次上则包括街道办事处。

2. 社区管理的主体

社区管理的主体有以下几种。① 作为主导的街道党委和政府派出机构——街道办事处。

② 政府各职能部门在社区的派出机构,主要有警务室、工商所、税务所、环卫所等。③ 驻区的各种企事业单位,如物业公司、医院、学校、商店、其他企业等。④ 广大社区居民及居民自治组织。

3. 社区管理的内容

社区管理包括社区服务管理、社区文化管理、社区教育管理、社区卫生管理、社区环境管理、社区治安管理等具体内容。

4. 社区管理的性质

社区是由社区成员通过各种维系力量联系起来的共同体,按照我国相关法律的规定,社区(改革调整后的居民委员会辖区)应当实行居民自治。这种自治,首先是一种居民的自我管理。居民群众既是这种管理的主体,又是管理的客体;既有权利,又有义务。同时,由于我国的国情,当前推进社区自治还需要政府的主导,政府在这一过程中还要兼顾社区内外的各种政治、社会、经济、文化的其他因素及其他治理目标。因此,社区管理在居民自治与政府调控方面需要有一个适当的结合。

5. 社区管理的目的

社区管理的目的是促进社区的和谐发展,满足社区居民的物质和精神文化生活需求,全面提高社区居民生活质量和社区居民素质,并因此促进全社会的和谐与进步。社区管理的最终目的是走向自治,如果我们将社区管理的地域范围主要限定于居民委员会辖区,那么,显然,自治是社区管理的最终目的。社区作为居民自己的家园,无论从其本质还是从其发展实践来看,走向自治都应该成为社区管理体制建设的基本方向。在当前阶段,从我国实际情况出发,无论从现实的社区管理上看,还是从社区管理的自治方向的推动上看,政府或者说行政力量都还居于主导地位,但这不应当成为动摇这一方向的理由。

学习活动 1

××市×××街周围的饭店把垃圾连同菜汤一起倒进居民生活垃圾筒里,由于这些垃圾筒不是封闭式的,里面的污水就从垃圾筒下面的缝隙流出来;开发区泰山路一排门脸房东北侧的下水井堵塞,几家店铺的负责人都说自己没有责任,不肯找人疏通,又脏又臭的污水很快溢出来流出很远,居民不得不绕着走,最后有人干脆用水泥把下水井封死了事;居民宋某在有关部门拆除他乱建的违章建筑后,抱着父亲的骨灰盒到××社区居民委员会“抗议”;某物业管理公司设立的停车场里车来车往,附近的居民经常被嘈杂声弄得整夜难安,不停地到社区居民委员会投诉,而当社区居民委员会工作人员找物业公司协商解决此事的方法时,对方却拿着有关部门的批文,理直气壮地回答“停车场的设立是有合法手续的”。

早在2002年5月20日,15个单位就曾联合发出“关心社区、支持社区、参与社区”

的倡议,提出“社区是我家,建设靠大家”、“社区要发展,全靠你我他”等行动口号,呼吁“人人关心社区,人人支持社区”。然而在现实生活中,不少企业、单位、居民的举动都表现出“社区建设,事不关己”的态度。

? 思考

- (1) 社区管理的内容主要有哪些?社区管理具有什么特征?
- (2) 当前的社区管理中存在哪些问题?

1.1.2 社区管理的特征

1. 区域性特征

社区是居住在某一特定地区的一群人或这些人生活所在的地区,因此社区具有地域性特征。社区管理的具体内容基本上局限于社区的范围之内,管理的方式是发动社区内的各类管理主体一起自我管理、自我服务。这种管理主体和管理对象的同一性使社区管理的区域性非常明显。如果本社区管理机构的管理对象超出了社区的范围,社区管理主体和管理对象的一致性将不复存在,这会造成管理混乱;如果社区外的管理机构延伸到社区内来实行管理,社区的自我管理机制将无法正常运行。因此,社区管理的重心必须是社区。

2. 层次性特征

不同的学者对社区管理的地域范围有不同的定义,有的认为是街道辖区,有的认为是社区居民委员会辖区。其实,这种分歧恰恰表明了社区管理的层次性特征。社区管理的目标范围应当是社区居民委员会辖区。在这个区域内,它所涉及的管理的性质主要是居民的自我管理,也就是自治;所涉及的管理内容则包括社区服务、社区教育与文化、社区环境、社区治安等方面。但是,从我国实际情况看,社区管理当前的主导力量从总体上说并不是居民,而是党和政府,特别在操作的层次上,是街道党工委和街道办事处。社区管理已经成了它们的主要工作职责,这其中包括以下三个方面的工作内容。

(1) 按照法律规定,落实社区的居民自治。包括法律的宣传,社区居民的发动,指导与组织社区推荐、选举社区居民委员会干部人选。事实证明,政府的主导作用是搞好新形势下社区管理的决定因素。

(2) 在日常工作中,对经过民主选举的社区居民委员会依法进行工作上的指导,同时将政府的管理事项落实到社区,并协调相关的组织和管理主体形成社区管理的合力。调动必要的政府资源特别是财政资源、政策资源,对居民自治组织进行必要的扶持,其方法一是钱随事走,二是专项扶持。

(3) 对社区居民委员会进行必要的考核,既可以通过颁布相应的考核标准,由街道各部门进行分项考核,也可以由社区居民通过代表大会或问卷调查等方式对其进行日常的和

定期的考核。

社区管理事实上是上述两种层次的结合。两者结合得好,社区管理就会产生好的结果;结合得不好,社区管理就可能产生各种问题。

3. 互助性特征

生活在社区中的居民之间,以及他们与社区单位、群众团体之间存在着十分复杂、密不可分的关系。一方面,社区居民委员会的成员是居民直接选举所产生的,他们是居民的代表,要维护居民的利益,解决居民的问题;另一方面,社区居民委员会实际上要承担街道各部门交办的任务。社区居民委员会的双重身份,使其成为连接居民与街道各部门的桥梁。这种关系建立在各社区成员之间的平等关系的基础之上,每个社区成员既是管理主体,又是管理对象;既有管理别人的权利,又有接受别人管理的义务。这种社区管理模式是社区成员共同参与的平等、互利、互助式的自我组织、自我服务、自我管理的模式。解决社区的矛盾和困难所采取的方法只能是社区成员的互助行动。

4. 复杂性特征

随着城市化进程的加快,社区居民的成分日益复杂化,这使社区管理具有复杂性特征,具体表现在以下几个方面。

(1) 社区人口密度大,社区成员身份日益复杂。

(2) 社区成员的异质化程度高。① 随着人口结构的变化,老年人的比例不断上升。② 从事职业及收入水平的分化程度提高,学历高、有技术和能力的年轻人就职于新兴高科技行业的比例高,其收入相应也高;大多数单位的领导和骨干也是有经验、有特长、年富力强的中年人,但中年人中下岗、待岗人员也不少。③ 由于住房制度的改革和房屋租赁政策的出台,有的社区居民将住房作为投资,赚取房租,导致大量借居者及外来人口进入社区,进一步加剧了异质化程度。社区成员的异质化程度越高,其需求就越多样化。因此,要通过社区管理来满足日益多样化的需求就比较困难。

(3) 社区成员之间缺乏沟通、认同和互助。这其中的原因是多方面的。① 社区成员的成分日益复杂,关系陌生。② 现代社会竞争压力大,工作已不仅仅限于上班时间,以致影响沟通和交流。③ 生活条件的改善,特别是居住条件的改善,使居民大多住上了独立成套的住房,这同时也淡化了人们的交往意识,增加了交往的难度。④ 通信工具的发展,如电话、传真、网络的出现,使居民能够跨越空间的阻隔进行远距离的交流,甚至可以在虚拟空间中和虚拟的人物进行交流,而这一切都降低了他们对在社区内进行面对面交流的需求程度。居民之间连基本的沟通和交流都比较缺乏,就更谈不上认同和互助了。

社区管理要协调和发动这些数量众多、异质性强、人际关系淡漠的社区成员来参与社区管理,为自己与他人服务,这当然不是一件轻松的事。

5. 综合性特征

综合性特征体现在以下三个方面。① 社区成员的数量多,成分复杂,差异性强,所以他们各自的资源优势和需求也各不相同。社区管理就是要充分利用社区的各种资源,满足多样化的需求。② 社区管理的主体不是单一的,而是各方面力量的共同参与,社区管理要注意综合利用这些力量。③ 社区的功能也不是单一的,社区管理要综合利用社区的各种功能。

6. 动态性特征

不同社区管理主体有着不同的目标、需求和利益。例如,政府的派出机构——街道办事处,它既要指导社区自治,又要考虑和稳定由于物质、人力资源的不足对这种自治产生的限制;不仅更大范围的制度因素会对街道这一级机构行为的意识、取向及规则产生决定性的影响,同时,街道办事处领导和工作人员的素质也决定了他们的社区管理水平。社区单位情况更加复杂,管理部门可能会具有置身事外的行为特点,企业可能更多地考虑经济利益,而社会团体则更多地考虑各种活动的开展,但他们的活动也许会产生与政府意向不完全一致的效果。至于居民,出于对自身利益的关注,他们对自治的兴趣和愿望往往很强烈,但在民主水平和技能方面有较大欠缺;同时,异质化也可能使居民对社区参与产生不同的态度。当前物业管理与居民自治还处于分离状况,所以矛盾也会经常产生。由此,我们可以感受到社区管理是一种过程,它不仅在不同城市和社区的起点不同,而且路径也不一定一致,同时它的动态性及过程性特别突出。总之,社区管理还不是一个稳定的、成型的管理形态,而是一个进行中的状态,是一个完善中的状态。从总体上看,我国城市的社区管理正处于一个变革时期,虽然其目标和任务已经确定,但成型和完善还有待时日。

学习活动 2

××省××市××区某物业公司擅自提高物业管理费,引起业主的不满。而当时的业主委员会主任根本就不管事,大部分业主都不知道他是怎么走马上任的。广大业主强烈要求按照业主委员会的产生办法重新选举业主委员会,并希望社区居民委员会能够出面帮助协调各方关系,使选举顺利进行。但社区居民委员会工作人员却说选举业主委员会是业主自己的权利,社区居民委员会不便参与,同时社区居民委员会管不了物业公司,无法从中协调。随后,小区出现管理混乱、大门无人看守、治安状况混乱、卫生无人打扫、垃圾无人清理等现象。物业公司收不到物业管理费,就采取了捆绑收费的方式,因为水、电费是由物业公司代收的。

其他城市也经常出现物业公司停水、停电,强制业主交纳物业管理费的现象;或不满物业公司服务,业主委员会发动居民停交物业管理费,而物业公司以停水、停电相要挟的情形。我们经常看到新闻媒体有类似的报道。

面对此类事情的发生,作为居民自治组织的社区居民委员会对业主委员会和物业公司没有明确的监督作用,很难在双方之间起到调节作用。很多人希望最好能明文规定物业管理机构只能根据广大业主的委托管理好小区的物业,不能将其功能延伸到行政管理和居民自治领域;而社区居民委员会有监督的权利和配合物业公司工作的义务。

? 思考

- (1) 从该案例来看,在社区这个层次,与居民打交道的是哪些管理主体?
- (2) 谈谈如何协调好各管理主体的关系。

1.1.3 社区管理的基本原则

1. 全体利益原则

全体利益原则强调社区管理的目标,就是社区管理必须以社区内的全体居民、组织、团体、单位的共性需要和利益为根本目标,一切手段、做法都必须紧紧围绕这个根本目标。它是衡量社区管理有效与否的最直接的标准。按照这一原则,以社区成员的需求为工作目标,以社区服务为突破口,以创建文明社区为方向,协调社区各方面的力量,充分利用社区的各种资源和优势,全面推进社区的服务、治安、文化、教育、环境、卫生等各方面的工作,改善社区软硬件设施,以满足社区成员多样化、高质量的生活需求和全面发展的需要。

2. 自治和自助原则

自治和自助原则强调的是满足社区成员各类需求的根本途径。这是现代社区管理和传统的社区管理的根本区别。在街道层次,社区管理主要是通过政府向街道放权和授权,通过各职能部门向街道延伸的机构,通过社区居民和单位的共同参与,明确社区各管理主体的地位和权责利,从而能够创造在街道地域范围内的一个良好的治理状态。在社区居民委员会这个层次,居民的自我组织、自我管理、自我服务是社区发展的根本方向。只有这样,才能调动社区成员参与社区管理的主动性、积极性和创造性,充分利用社区的人力和物力资源,实现社区建设的各项目标,达到社区管理的诸多目标。任何社区管理的变通做法和策略选择,只有在不违背社区自治的前提下才是可行的。

3. 组织和教育原则

组织原则是以科学的方法和艰苦的工作,统一各种社区管理主体的认识与看法,使他们认清共同的需要,以形成一致的行动,解决社区内的共同问题,达到推动社区发展的目标。不仅居民需要组织,社团需要组织,其他社区管理主体也都需要很好的组织。从某种意义上说,如果没有良好、有效的组织工作,社区建设这一时代任务根本无法推进和取得成功,其原因就在于前述社区管理的复杂性与综合性。可以说,社区管理是一项系统工程。我们知道,一个好的系统的功能很强大,但决定因素在于其构成是否合理。尽管每个具体

构成要素可能不是最优的,但它们组合与构成得好,也会产生 $1+1>2$ 的效果。

教育原则着重强调实现社区管理目的的方法。社区管理的最终目的是社区的发展,以及社区居民生活质量和综合素质的提高。居民的综合素质包括身体素质、文化素质和品德修养等,主要有生活态度、价值观、行为准则、文化程度、艺术修养、品格品行、健康状况等方面的内容,其中有相当一部分可以通过教育来改善和提高。社区教育是一种全方位的、新式的终身教育,从少年儿童到退休老人都是社区教育的对象,其内容和方式则根据任务的需要及对象的具体情况进行确定。教育不仅是社区自治必要的基础性工作,也是推动社区发展和协调关系的长期性任务。

4. 协调性原则

协调性原则有两个方面的含义。一方面,社区管理不能仅仅局限于社区这个小区域,同时要注重社区与整个外部大环境的协调;另一方面,注重社区内组织与功能的协调,以保证管理的及时、有效、无遗漏。

社区与外部大环境协调的必然性是不言而喻的,社区虽有地域性特征,但绝不是封闭的,社区和外界之间有着千丝万缕的联系。就城市整体而言,社区只是其中的一个局部,社区的发展必须要符合城市的整体规划,要服从整体的要求,而不能自行其是,搞独立王国。社区的事务和外部有联系,居民的所有需求仅靠社区不可能全部解决。所以,社区必须和外在的大环境协调,与整个城市和国家的发展规划协调一致。

社区内组织与功能的协调对社区管理的效率和效果至关重要。社区内组织机构的设置和功能的定位如果不协调,就会造成有些机构不去做自己该做的事情,而有些机构却不得不做不该做和做不好的事情。在街道管理的模式下,如果片面重视职能部门而忽视地域机构,就会造成人、财、物等资源的配置都向职能部门倾斜,街道所掌握的资源很少的局面。这种状况与当前社区建设及社区管理的形势当然是不一致的,而这种局面在相当大范围还是存在的。

显而易见,社区管理的协调性原则,其关键不在于街道这个层次,而在于区党委和区政府向街道放权和授权,使街道真正成为一个社区管理的权力中心。有权力才能协调,无权力只能求人。从这里我们也可以看出,社区管理是一个牵一发而动全身的系统工程,它的真正推进需要更高层次的政治推动。

5. 前瞻性原则

前瞻性原则强调了社区管理过程中要注重预见性,要有长远的目标,要充分考虑社区管理的根本出路问题,考虑社区管理发展中可能出现的或已经出现的各种因素对以后的管理将会带来的不利影响,并在社区管理的过程中努力将这些因素消除在萌芽状态,使它对社区管理的影响降到最低限度。另外,社区管理的各个环节,如管理方案的拟订和实施、管理方法和手段的改进等,都要遵循前瞻性原则,防止日后出现大的变动,造成大的损失。

例如,社区管理中,目前一个突出的矛盾是物业管理。解决物业管理的问题为什么这么困难?这主要是利益的因素,头疼医头、脚疼医脚的办法无济于事,根本的出路在于落实业主的各项权利。如果我们能从这个高度认识和解决问题,不仅可以促进社区发展的民主意识,促进社区自治,甚至可以创造出新的社区建设模式。

6. 可持续发展原则

坚持社区可持续发展,一切着眼于人,着眼于人的全面发展和人居环境的可持续发展,让普通市民享受高层次文明及高质量的生活,提高老百姓的生活质量和城市文明程度,提高市民素质,实现社会效益与经济效益共同发展,促使自然环境与人文环境协调发展。

学习活动 3

万年桥社区召开“三改一拆”旧住宅区改造民主听证会

2013年10月22日下午,杭州市余杭区良渚街道万年桥社区召开“三改一拆”旧住宅区改造民主听证会。参加会议的有各相关小区住户代表、单位代表、良渚街道城建环保科、社区班子成员等。此次万年桥社区旧住宅区改造涉及6个小区,共计2万多平方米。由于建设时间较早,小区内基础设施比较落后,屋顶漏水、墙体老化、下水道堵塞等情况时有发生。会上,代表们提出了各自的意见和建议,社区对大家提到的问题一一做了解答,并把相关问题及时向街道进行了反映。此次听证会既让大家了解了改造的大致情况,也听取了大家的意见来完善方案,收到了较好的效果。接下去,待方案最终确定,社区将第一时间向居民公示,为改造工程打好基础。

思考

该案例符合社区管理的哪些原则?

1.2 社区管理体制与运行机制

1.2.1 社区管理体制与运行机制的基本内涵

1. 社区管理体制

社区管理体制是指社区管理的组织体系及运行机制,它是进行社区建设和社区管理的基础和制度性保障之一。社区管理体制要以社区管理的基本内容为基础,与社会外在环境和社区发展的方向相适应,是实施管理的组织结构、职能权限划分和管理方式、工作方法的总和。

2. 我国现有的社区管理体制框架

在社区建设实践中,我国城市基本形成了“两级政府、三级管理、四级落实”的管理

体制。“两级政府”是指市、区两级政府；“三级管理”是指市、区、街道的管理；“四级落实”是指市、区、街道、社区居民委员会四级的组织落实。“二三四”管理体制的重点在于加强街道和社区居民委员会的建设，关键在于市、区两级政府要逐步放权给街道，建立责权利统一、条块结合、以块为主的管理体制。

从中国目前城市社区管理的体制框架看，大体上都遵循以下模式。

(1) 市一级设立社区建设领导机构。由市委、市政府领导牵头，有关部门和单位参与，主要负责制定、审核全市范围的社区建设、规划和工作计划；研究制定社区建设的方针、政策和重大措施，督促、检查全市内社区建设的先进经验，协助市委、市政府推进基层行政管理体制的改革，理顺基层条块关系；努力解决社区建设中的政策保证和财力保障等问题；协调解决有关部门和单位之间的关系，为全市开展社区建设创造条件。

(2) 市辖区一级建立社区建设指导机构或协调组织。由区委、区政府领导牵头，有关部门负责人和驻区大单位代表参加，负责制定全区性社区建设的规划及措施；协调有关部门和辖区内的各种社会力量积极参与社区建设活动；理顺街道条块关系，充分调动街道办事处开展社区建设工作的积极性；主持开展社区建设的“示范工程”。

(3) 街道一级建立健全社区协调组织。由街道办事处党政主要负责人牵头，辖区内有有关部门、企事业单位、社会中介组织和居民代表参加，主要职责是贯彻落实上级党委、政府有关社区建设的决定、决议和工作部署；研究、制定街道范围内社区建设规划和工作计划，并付诸实施；发动、组织辖区各种社会力量积极参与社区建设工作，探索实现社区共建的新机制；指导社区居民委员会和社会中介组织开展灵活多样的社区建设活动。

(4) 社区居民委员会积极探索社区自治与社区内单位有机结合的新途径。社区居民委员会这一层次的情况有很大差异，先进地区基本实现了居民自治和民主管理，并依法形成了相应的组织架构，如居民代表大会、社区委员会等。但是，落后地区还基本上是任命制的社区居民委员会，工作机构也不健全。社区自治组织建设根本原则是扩大民主，通过有效的组织形式将群众对社区公共事务和公益事业的知情权、参与权、监督权、决定权交给社区，把基层民主参与机制建立起来。

为了有效地实现社区民主自治，社区各类组织包括党的组织必须精干高效，避免行政化色彩；要采取委员会分工负责制，不应设立过多的机构和层次；党组织和社区居民委员会在人员配置上可互有交叉，党组织负责人参加社区居民委员会选举。

社区管理体制的关键在于区分管理层次，明确工作重点。“两级政府、三级管理、四级落实”的城市管理体制改革的内涵。第一，划清市与区两级政府的职能界限，使市政府的管理重点放在制定战略规划和政策法规，监督检查及引导、调控等宏观层面上；区政府的管理主要体现在直接管理上。第二，加强街道这个管理层级，使其在作为区委、区政府派出机构的性质不变的前提下，依据法律、法规、规章和区政府授权，成为