

COMMUNITY MANAGEMENT

中国社区管理

崔运武 任新民 苏强 主编

云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社区管理/崔运武,任新民,苏强主编. —昆明:云南大学出版社, 2002. 12

ISBN 7-81068-543-0

I. 中... II. ①崔... ②任... ③苏... III. 社区-管理-中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 103259 号

书 名: 中国社区管理

编 者: 崔运武 任新民 苏 强

责任编辑: 徐 曼

封面设计: 何 璞

出版发行: 云南大学出版社

E-mail: www.yupress2@sina.com

地 址: 昆明市一二·一大街云南大学英华园(邮编:650091)

电 话: 发行部(0871)5031071

印 装: 云南省农垦印刷包装厂

开 本: 850×1168 毫米 1/32

印 张: 11

字 数: 276 千字

版 次: 2003 年 1 月第 1 版 2003 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001-2000

书 号: ISBN 7-81068-543-0/G·271

定 价: 20.00 元

《中国社区管理》作者分工情况

主 编	崔运武	任新民	苏 强
序 言	崔运武		
第一章	赵永忠		
第二章	马艳梅		
第三章	马 骏	李惠云	
第四章	李 红		
第五章	马 桑		
第六章	陈家喜		
第七章	任新民		
第八章	马 雷		
第九章	张思建		
第十章	郑至碧		
第十一章	苏 强	申卫民	

目 录

论当代中国城市社区建设与管理的若干问题 (代前言) ...	(1)
-------------------------------	-------

第一章 城市社区划分与城市社区发展	(15)
-------------------------	------

第一节 社区概念与类型	(15)
-------------------	------

一、社区概念	(15)
--------------	------

二、社区的构成要素与主要特征	(17)
----------------------	------

三、社区的类型	(21)
---------------	------

第二节 城市社区划分的基本原则	(24)
-----------------------	------

一、社区规划和社区定位	(24)
-------------------	------

二、社区划分的基本原则	(28)
-------------------	------

第三节 城市社区发展目标体系	(30)
----------------------	------

一、城市社区发展的提出	(31)
-------------------	------

二、社区发展的基本原则	(34)
-------------------	------

三、城市社区发展目标	(37)
------------------	------

第二章 城市社区管理的目标、内容与原则	(43)
---------------------------	------

第一节 城市社区管理的基本内涵及其目标的确立	(44)
------------------------------	------

一、我国城市社区建设的兴起	(44)
---------------------	------

二、我国城市社区管理的基本内涵	(53)
-----------------------	------

三、我国城市社区管理的目标	(56)
---------------------	------

第二节 城市社区管理的内容与特征	(67)
------------------------	------

一、城市社区管理的内容	(67)
-------------------	------

二、城市社区管理的特征	(70)
-------------------	------

第三节 城市社区管理的基本原则	(72)
第三章 城市社区管理主体系统及外部关系	(78)
第一节 城市社区组织体系建设	(78)
一、城市社区组织体系的含义	(79)
二、城市社区组织体系建设的必要性	(86)
三、城市社区组织体系建设的运行机制	(87)
第二节 城市社区管理体制的基本框架	(97)
一、构建城市社区管理体制的基本原则	(97)
二、构建城市社区管理体制的基本要求	(99)
三、构建城市社区管理体制基本框架的主要措施	(102)
第三节 城市社区管理主体系统及外部关系	(103)
一、与街道办事处关系	(104)
二、与社区党组织的关系	(109)
三、与业主委员会的关系	(112)
四、物业管理与社区管理的关系	(117)
第四章 城市社区建设内容	(123)
第一节 社区建设内容的多样性	(123)
一、关于城市社区建设的理论观点	(123)
二、城市社区建设实践中的几种模式	(127)
三、对社区建设内容问题的见解	(132)
第二节 社区建设基本内容概说	(135)
一、社区组织	(135)
二、社区服务	(144)
三、社区治安	(154)
四、社区环境	(157)
五、社区卫生	(161)

六、社区文化	(163)
--------------	-------

第五章 城市社区建设财力支撑体系与社区组织财务管理	(168)
---	-------

第一节 城市社区建设财力支撑体系的建立	(168)
一、建立城市社区财力支撑体系的目的	(168)
二、建立城市社区财力支撑体系的基本要求	(171)
三、城市社区建设财力支撑体系的资金来源	(172)
四、建立城市社区财力支撑体系的原则	(174)
五、如何构建稳定的社区财力支撑体系	(176)
第二节 社区组织财务管理	(177)
一、社区非盈利组织的财务管理	(177)
二、社区盈利组织的财务管理	(183)

第六章 城市社区管理的基本手段	(200)
------------------------------	-------

第一节 城市社区管理手段的新理念	(200)
一、传统城市基层社区管理手段的基本特征	(200)
二、城市社会转型呼唤社区管理手段的新理念	(203)
三、现代城市社区管理手段的基本分类	(205)
第二节 刚性手段的基本形式	(206)
一、行政手段	(206)
二、法律手段	(208)
三、经济手段	(209)
第三节 柔性手段的基本形式	(212)
一、宣传教育	(212)
二、行为激励	(213)
三、参与管理	(215)

第七章 社区工作人员的管理	(217)
第一节 社区工作人员管理的指导原则	(217)
一、社区工作人员分类的依据	(217)
二、社区工作人员的分类	(219)
三、对社区工作人员实施管理的指导原则	(220)
第二节 社区工作人员的素质	(224)
一、社区工作人员的一般素质	(225)
二、职业道德素质	(228)
三、专业知识与能力结构	(230)
第三节 社区管理人员的培训与工作绩效考评	(234)
一、社区工作人员培训	(234)
二、社区工作人员的考核	(238)
 第八章 城市社区分类管理概述之一	(244)
第一节 社区管理的涵义、内容和特征	(244)
一、社区管理的涵义	(244)
二、城市社区服务管理	(247)
三、寻找物业管理公司与社区居委会的结合点，搞好 社区服务	(247)
第二节 城市社区治安管理	(248)
一、社区治安的涵义	(248)
二、社区治安管理的特点	(249)
三、维护社会治安的任务	(250)
四、社区治安的目标	(250)
五、维护社会治安的工作方法	(252)
第三节 城市社区环境管理	(254)
一、城市社区环境的特征	(255)
二、社区环境建设及管理的内容	(256)

第九章 城市社区分类管理概述之二	(260)
第一节 城市社区医疗卫生与计划生育管理	(260)
一、构建较为完善的初级卫生保健体系是社区卫生 与计划生育管理的必要平台	(261)
二、城市社区医疗卫生与计划生育管理的基本思路 和基本原则	(262)
三、社区医疗卫生与计划生育服务的主要内容	(263)
四、社区卫生与计划生育管理的措施	(265)
第二节 城市社区教育工作管理	(267)
一、社区教育管理的基本内涵	(268)
二、社区教育管理的主体和基本内容	(269)
三、社区教育管理要解决的突出问题	(272)
第三节 城市社区文化管理	(273)
一、社区文化的涵义	(273)
二、社区文化管理的原则	(275)
三、社区文化管理的内容	(276)
第四节 城市社区信息资源管理	(279)
一、电子网络技术在社区建设管理中的价值	(279)
二、社区管理网站的建立	(280)
三、社区网站组建的基本程序	(282)
第十章 城市社区管理绩效评估	(288)
第一节 城市社区管理绩效的评估	(288)
一、城市社区管理绩效评估的意义	(289)
二、城市社区管理绩效评估的依据	(290)
三、城市社区管理绩效评估的内容	(291)
四、城市社区管理绩效评估的原则	(292)

五、城市社区管理绩效评估的方法	(293)
第二节 城市社区管理绩效评估的指标体系及其应用	(293)
一、城市社区管理绩效评估指标的类别	(294)
二、城市社区管理绩效评估指标体系的构建原则	(294)
三、城市社区管理绩效评估指标体系及其应用	(296)
第十一章 城市社区党建工作	(298)
第一节 社区党建的重要意义	(298)
一、党在城市社区建设中面临的新情况、新问题	(298)
二、社区党建概念的提出及其特征	(302)
三、社区党建的重要意义	(305)
第二节 探索城市社区党建的有效途径	(310)
一、明确社区党建的工作内容	(311)
二、构建城市社区党建工作新格局	(314)
三、构筑城市社区党建工作新载体	(318)
四、整合城市社区党建资源	(323)
第三节 重点是锻造高素质的社区党建工作者队伍	(328)
一、社区党建对社区党建工作者的素质要求	(328)
二、提高社区党建工作者队伍素质的途径	(335)

论当代中国城市社区建设与管理若干问题 (代前言)

—

新世纪伊始，一场必将涉及每一个城镇居民的具有重大意义的改革已然在中国的广大城市基层全面展开，这就是城市社区建设。

社区，指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前在中国，城市社区的范围，一般是指经过了规模调整的居民委员会辖区。社区的基本构成要素，是基于一定社会关系的共同生活的人群，一定的地域，一定的生产、生活设施，一定的管理机构，一定的以社区意识为核心的特色的文化。社区建设，就是指在党和政府的领导下，依靠社区的力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社会问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。社区建设的最终目标，就是要使社区变成城市居民依法实行自我教育、自我服务、自我管理的具有自主性和能动性的新型社区。

进行城市社区建设，是我国政治、经济和社会体制改革走向深入的迫切要求。概而言之，这种迫切的要求主要来自两个方面：一是经济的发展和经济体制改革所导致的社会结构的变化，对城市基层的既有社会管理形成了巨大的压力。这主要表现在大量农村劳动力进入城市后，因身份限制无法融入现有城市社区生活所产生的无序，城镇基层管理对由于“政社分开”和“企社分

开”改革的实施剥离出来的社会职能的承接，以及面临在这一过程中被迫或主动地告别“单位”进入社区生活给既有的服务与管理带来的冲击。二是随着建立社会主义市场经济体制改革的深入，城镇广大居民在生活条件、文化层次逐步提高的基础上，自主意识、利益保护意识、政治参与意识及能力都在不断增强，对通过一定方式表达自己的愿望，维护自己的利益，以及自己管理自己的要求日益强烈，尤其是对计划经济体制下所形成的以分房制度、医疗制度和保险制度等为基本内容的传统福利制度的改革的展开，居有住所的城市居民开始关心社区的环境卫生、治安、绿化等，以及社区的医疗等服务。但是，既有的城市基层管理无论是在体制上，还是在职能和管理人员素质等方面，都难以适应新的要求，改革势在必行。

城市基层管理任务的加大不能依靠政府不断地扩大政府机构去解决，必须将社会管理的职能交由社会完成，于是，一个有别于传统的以街道办事处和居委会的行政性管理的社区建设，开始在中国展开。1986年民政部首次把“社区”概念引入城市管理，提出要在城市中开展社区服务工作。1989年公布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》明确规定：“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动”，社区服务的概念进入了法律条文。这样，社区的概念逐步为全社会接受，社区服务活动一步步在全国开展起来，一些城市开始以建设新的社区为核心对城市基层管理进行了改革探索，取得了积极的成效。在这一基础上，1999年，民政部在全国737个市辖区中确定了北京市西城区、天津市河西区、上海市卢湾区等26个社区为社区建设试验区，进行了更加全面而深入的改革试验。通过对26个试验区工作的总结，2000年11月，中共中央办公厅和国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，在全国范围内开始了全面的城市社区建设。

可见，城市社区建设是当代中国政治体制、经济体制改革走向深入的必然。这一改革的全面展开，经过了较为充分的理论与实践的准备，是我国城市现代化建设的重要途径。从当前城市改革的功能角度看，城市社区建设关系到我国行政体制改革和经济体制改革目标的实现，关系到社会的稳定和城市基层政权的加强，关系到城市广大群众生活水平和生活质量的提高，关系到社会主义民主政治建设。不仅如此，从社会结构的角度看，新中国建立至改革开放以前，我国在城市以“单位制”为基础和核心，实行的是以纵向行政权力控制为主的社会管理方式；而改革开放以来，随着单位的非行政化趋向的明显、专业功能的逐步加强和社会职能的逐步剥离，社会阶层分化和社会结构的重组正在展开，因此，城市社区建设，实际上正在一个新的层次上进行着社会的重新整合，构建着崭新的社会管理方式，促进着中国社会向现代的转型。

因此，在当今中国，必须对这一场意义重大的城市社区建设予以高度的重视。相关的理论工作者应该关注和研究这一改革进程；而每一个城市生活者，更应该在充分认识的基础上积极参与，共同推进城市社区建设。

二

我国当前正在进行的城市社区建设改革，有自己特定的性质和目标。

其一，社区建设的特点及社区形成的性质

如上所述，当前在我国城市形成新型的城市社区，是建立社会主义市场经济体制改革深入发展的需要，但从绝大多数城市的实践看，这一城市社区的形成尽管有急切的现实需要，但从发生学的角度看，却不是自发形成的，而是在党的领导下，在政府的

主导下，在以政府力量为主的非社区原生力量推动下逐渐形成的，首先表现为社区之外的外来力量推动的有意识有目标的“建设”过程，所形成的城市社区本质上是一种非原生型的城市社区。之所以如此，主要原因在于：

第一，我国在传统的计划经济体制下，是以单位为基本的社会单位，以行政命令通过单位组织社会生产和生活，从而国家或政府与社会的关系方面形成的是“强政府、弱社会”的基本格局。在这一格局下，单位占主导地位，单位之外的城市社区是不存在的。因此，当面临形成城市社区的需要时，城市的基层自身既没有进行社区建设所需要的历史文化和制度的积淀，也没有现实中可以直接应用的人力和物力资源。因此，相对于城市社区的形成、发展和相应的管理模式的构建，在西方主要国家是一个历史悠久的自然的发展过程而言，在我国，从已经展开的城市社区建设来看，虽然城市社区建设的最终目标是形成群众自我管理的新型社区，社区建设主体是群众，但社区建设基本上都由政府发动，政府建设中从人员、经费等全方位支持，政府对整个建设全面负责的。这样，已开展的城镇社区建设基本上都是政府主导型，所形成的也就是非原生型的城市社区。

第二，当前我国正在开展的城市社区建设，是我国政治、经济和社会体制改革走向深入的迫切要求，在更深的层次上，是建构国家与社会良性互动的新型关系，因而对我国计划经济体制下所形成的国家与社会的关系而言，也就包含着打破以往政府直接以行政命令的方式管理基层社会，调整和转变政府城市管理职能，把属于社会的权力逐渐还原于社会的基本内容。然而如上所述，由于历史的原因，不存在的或正在形成中的城市社区不可能在较短的时间内接纳和履行好这些职能。因此，从政府职能改革的角度看，政府必须积极创造条件，并在相当程度上直接参与，推动城市社区建设，通过这一社区建设以形成新型社区，最终形

成城市基层群众自我教育、自我服务和自我管理的基本格局。显然，这一特定条件和需求的存在，决定了我国的城市社区是在外来力量启动并推动下逐步形成的，是一种非原生型的城市社区。

所以，现阶段我国的城市社区建设，相当程度上是非群众自发性的建设，而是政府主导下的建设，是政府主导下的社区形成，通过这一过程而形成的城市社区，是非原生型的城市社区。

其二，城市社区建设的目标

当前我国广大城市正在开展的社区建设的基本目标，就是最终形成城市基层社会管理的新模式。由于这一城市社区建设特定的动因和性质，决定了这一新的管理模式包含着两个基本的内容。

一是形成城市社区自治或城市基层社会群众的自我管理模式。

社区建设，就是要在党和政府的领导下，依靠社区广大群众的积极参与，利用社区资源，强化社区功能，解决社会问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员生活水平和生活质量，最终，构建城市基层社会居民自治的新模式，使社区变成城市居民依法实行自我教育、自我服务、自我管理的具有自主性和能动性的新型社区。

二是形成政府社会管理（政府在城市的行政管理）的新方式。

众所周知，我国在传统的计划经济体制下，政府在城市的行政管理，是由政府全面负责并以行政命令手段，通过单位进行直接管理的；而随着社会经济的发展和变化，这种管理体制和方式无论是从管理资金和人员的投入，还是从管理的灵活性来看，都难以应对城市基层社会的变化和满足公众日益增长的多样的公共需求。

当今世界范围内政府管理改革的一个基本趋势，是政府十分

注意职能输出方式即行政方式的改革，其基本特点是政府在明确自己管理的职能后，主要将精力集中于相关公共政策的制定和监督，而将可操作性的尤其是直接面对公众的公共事务，通过一定的方式交由非政府组织或准政府组织承担，也就是将可以由社会自行解决的事务交由社会自行解决。这就是当代公共管理的社会化。显然，从中国政府改革的进程看，社区建设实际上是政府推动建立市场经济，改革经济管理方式后，所进行的以推动社区建设为内容，调整政府社会管理方式的又一次政府管理改革。因而从政府管理改革的角度看，自我管理、自我教育和自我服务的社区建设目标是同时也是政府新型社会管理方式的表达，因而新型社区的形成，也就是政府对社会事务管理改革的成功。社区建设，是政府城市管理改革中公共事务管理社会化的要求和表现。

可见，社区建设的目标从社区自身和政府改革的不同角度看有各自特定的内容或方面，而这两方面的内容是同一个事物发展过程即社区建设过程的同一结果，是一个事物的相互联系的两个侧面，是政府城市社会管理改革和社区自治建设的合一。认识到社区建设目标的这一丰富内涵，将有助于社区建设的开展。

三

正因为我国当前城市社区建设的特定的动因、建设的特点和社区的形成方式，以及社区建设目标的丰富内涵，因而正确认识和处理好政府与社区建设的关系，是推进社区建设并达到最终目标的至关重要的问题。从政府参与社区建设的角度看，政府必须注意以下问题：

其一，充分认识政府在城市社区建设中的地位与作用。

从当前我国城市社区建设的实践看，建设主体是广大社区群众，目标是形成基层群众的自我管理，并通过这一群众自我管理

的形成保证政府公共事务管理的社会化。但必须充分注意的是，在这一社区自治管理形成过程中，社区建设基本上都是由政府发动的，社区建设的基本规范是政府确定的，并且，政府在建设中从人员、经费等各方面对社区建设进行全方位的支持，政府对整个建设全面负责，如在社区建设使居委会真正成为社区群众的自治组织需要一个过程，完结这一过程需要政府，培育社区中介组织需要政府，提高群众的素质的过程也不能离开政府，等等。这种情况，在多民族的、经济相对落后、群众整体素质相对较低的西部地区表现得尤为突出。当代中国非原生型的城市新型社区的形成过程中，政府具有举足轻重的关键地位，即政府是社区建设的启动者，政府是社区组织建设的协助者，政府是社区公共财政形成的主要支持者等等。可以说，社区建设如果没有政府的主导和推动，其建设就难以展开和进行；如果没有政府的参与，其建设就难以完成最终目标。

无疑，当前中国正在进行的城市社区建设，是一场政府主导型的社区自治建设，政府对这一建设的推动、介入直至在最终管理模式形成中特定的作用和地位是不可缺少的。因此，政府尤其是地方基层政府必须积极主动地参与到社区建设过程中。实际上，面向基层，管理好社会公共事务就是地方政府最为基本的社会管理职能；而积极推动和参与城市社区建设，促进城市基层群众的自我管理，实现政府公共事务管理的社会化，正是政府社会管理职能在当代中国城市社会管理中的具体体现。一句话，推动和积极参与城市社区建设，是当代中国地方政府的一项基本而重要的任务。

其二，必须树立起城市社区建设是一个过程的思想，以最终形成新的政府城市社会管理模式为目标，建立以公共管理社会化为取向的目标体系，参与和推动城市社区建设。

虽然在当前的城市社区建设中，政府必须参与其间，从人

力、物力和财力等方面全面投入，但是，这并不意味着政府要取代群众进行建设。因为，城市社区建设，是“在党和政府的主导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，提高社区成员的生活质量，促进社区经济、政治、文化、环境的协调健康发展的过程”，建设的主体是基层群众，政府的责任在于启动、引导、推动。而从政府的角度看，城市社区建设过程实际上是政府社会管理职能及方式的改革过程。相对于传统的社会管理模式而言，这是一场政府以公共管理社会化为目标而发动的以自己为对象的改革，是政府通过职能的重新定位和管理方式的改革，从积极倡行、介入、推动社区建设；到积极退出社区某些具体管理环节的改革过程。若非此，必然会从引导和推动并最终形成城市基层社会群众自治的目标设计，走向一种行政导向的建设，而这种不自觉地向行政导向的发展，仅从政府的角度看，也会使政府管理成本不降反升，与政府社会管理方式改革的初衷和社区建设的最终目标明显相违。

因此，面对各有要求、各具特色的城镇社区建设，政府必须从公共管理社会化出发，树立起改革是一个过程的思想，对任何一个具体的社区建设，都必须以公共管理社会化为取向，建立起由若干分阶段的建设目标组成的改革目标体系。如此，方能使城市社区建设最终达到预期的目标。

城市社区建设的阶段和阶段性目标，可以大致做如下划分：

第一个阶段，政府利用自己的经济和社会管理职能，解决转型社会带来的各种负面问题，初步建构起适应社会主义市场经济需要的政府主导或领导下的社区管理体制和运行机制，相应地政府的目标定向主要在于启动社区建设和发动社区建设。

第二个阶段，是在政府和社区关系得以逐步理顺的情况下，政府的职能和社区的功能得以发挥的基础上，政府参与是为了推动社区建设和向社区提供强有力的资源和政策支持，政府