

社区管理的 理论与方法

SHEQU GUANLI DE
LILUN YU
FANGFA

主编◎王建军 夏志强 王建容




 四川大学出版社

社区管理的 理论与方法

**SHEQU GUANLI DE
LILUN YU
FANGFA**

主编◎王建军 夏志强 王建容



 四川大学出版社

责任编辑:孙 英
责任校对:唐一丹
封面设计:米茄设计工作室
责任印制:李 平

图书在版编目(CIP)数据

社区管理的理论与方法 / 王建军, 夏志强, 王建容主编. — 成都: 四川大学出版社, 2008.4

ISBN 978-7-5614-4012-4

I. 社… II. ①王…②夏…③王… III. 社区-管理-中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 057104 号

书名 社区管理的理论与方法

主 编 王建军 夏志强 王建容
出 版 四川大学出版社
地 址 成都市一环路南一段 24 号 (610065)
发 行 四川大学出版社
书 号 ISBN 978-7-5614-4012-4/D·302
印 刷 四川锦祝印务有限公司
成品尺寸 146 mm×208 mm
印 张 9.75
字 数 262 千字
版 次 2008 年 5 月第 1 版
印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷
印 数 0 001~3 000 册
定 价 22.00 元

◆读者邮购本书,请与本社发行科联系。电话:85408408/85401670/85408023 邮政编码:610065

◆本社图书如有印装质量问题,请寄回出版社调换。

◆网址:www.scupress.com.cn

版权所有◆侵权必究

前 言

改革开放以来,随着我国经济体制和政治体制改革的不断推进,社会生活的各个领域都发生了巨大变化,传统的一些社会组织和管理体制已经不能很好地适应现代社会发展的需要了。从20世纪80年代中期开始,我国基层社会的管理也逐渐向进一步民主化和国际化的方向发展。社区管理在我国基层社会生活中的作用受到越来越多的重视。探讨和摸索社区的规划、建设、发展和管理的规律和方法成为公共管理领域的热点问题。特别是党的十六大提出了以科学发展观为指导,努力构建和谐社会的社会发展目标,明确提出了社会建设的重大任务以后,社区作为社会的基本细胞和构成单元,在社会发展和和谐社会构建中的作用被提升到了空前的高度,社区建设和管理得到了各级领导和社会公众的空前重视,大量的社区建设和管理的实践经验,为社区管理的理论和方法的研究提供了丰富的素材。本书试图在吸收国外社区管理的理论研究成果的基础上,总结我国社区建设和管理的新鲜经验,在有中国特色的社区管理模式方面作一些有益的探索。

本书由王建军、夏志强、王建容担任主编。参加撰写的人员及分工如下:

绪论,王建军(四川大学);第一章,王建容(四川大学);第二章,叶静、朱贵军(成都市金牛区委党校);第三章,夏志强(四川大学);第四章,刘金程(四川师范大学);第五章,曾巧(成都理工大学)。全书由王建军统稿、定稿。

在本书编写过程中,我们参阅了国内外有关社区管理和社会工

作等方面的诸多文献,在此谨对这些文献的作者表示感谢!对给我们所进行的社区管理实践经验调研提供帮助的成都市金牛区委、区人民政府的领导表示感谢!对参与社区管理实践经验调研和资料整理的四川大学公共管理学院行政管理硕士研究生们表示感谢!

由于我们的学识水平和掌握的材料有限,难免有疏漏和错误,敬请读者批评指正。

编者

2008年3月

目 录

绪 论	1
第一节 社区的含义与构成要素	1
第二节 社区管理的涵义与主要作用	10
第三节 国外社区管理的历史发展	14
第四节 我国社区管理的历史演进	21
本章附录	37
第一章 社区管理的主体	41
第一节 社区管理主体概述	41
第二节 社区管理者的角色定位	45
第三节 当前我国存在的几种主要社区管理组织	51
第四节 我国社区管理组织的变化趋势	91
本章附录	95
第二章 社区管理的体制	97
第一节 社区管理体制概述	97
第二节 社区管理体制的基本框架	104
第三节 社区管理自治组织的体系架构	116
本章附录	123

■ 社区管理的理论与方法

第三章 社区管理的主要内容 ·····	133
第一节 社区就业服务·····	133
第二节 社区治安综合治理·····	141
第三节 社区环境保护·····	150
第四节 社区文化与教育事业管理·····	157
第五节 社区医疗卫生服务·····	164
第六节 社区救济与救助·····	169
第七节 社区公共危机管理·····	176
第八节 社区邻里关系的协调和公民道德建设·····	181
第九节 涉农社区管理·····	188
第四章 社区管理的主要方法 ·····	191
第一节 公共政策的宣传与贯彻·····	191
第二节 社区居民公约的制定与实施·····	201
第三节 社区居民的社会参与和教育·····	206
第四节 社区的民主选举与民主协商·····	215
第五节 社区公关的策划与实施·····	225
第六节 公共信息的搜集、整理与传递·····	236
第五章 社区管理者的必备素质 ·····	242
第一节 民主意识和法治观念·····	242
第二节 公共精神和服务理念·····	250
第三节 组织和协调能力·····	256
第四节 危机驾驭能力·····	268
第五节 语言表达能力·····	275
参考文献 ·····	305

绪 论

胡锦涛总书记指出，建设社会主义和谐社会“要加强城乡基层自治组织建设，从建设和谐社区入手，使社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用，在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用，在维护社会稳定、为群众创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用”^①。胡总书记的讲话，既强调了社区管理的重要作用，又指明了社区管理的工作目标和前进方向。实践表明，社区管理不仅关系到城市化发展的进程和基层社会的稳定和发展，而且关系到民众经济生活和政治生活质量的提高，关系到人和社会的全面发展。因此，加强社区管理越来越为各级党组织、政府以及人民群众所关注。目前我国社区管理还处在探索阶段，在不断实践的基础上逐渐形成具有时代特点和中国特色的社区管理的理论，反过来再用这些理论去指导社区建设和社区管理的实践，是现阶段我国公共管理理论工作者和实践工作者肩负的伟大历史使命。

第一节 社区的涵义与构成要素

一、社区的涵义

“社区”作为一个科学概念是在现代才出现的，但人类的社区

^① 胡锦涛在“省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班”上的讲话。<http://www.northeast.cn> 2005-06-26

生活方式却源远流长。自人类诞生的那一刻开始，人类就过着社会化的生活，逐渐形成了结群聚居的生活习俗。人类的结群聚居是人类生存和发展的基础，当人类的聚居达到一定的规模，拥有一定的空间范围，形成某种生活共同体，便形成了原初意义上的社区。因此，社区是人类聚居的有效载体和主要形式。

（一）社区生活方式的历史变化

从人类聚居的角度考察，社区生活方式的形成与发展大体可分为三个时期。

1. 村落社区时期

在数百万年前的远古时代，人类虽然已经过着群居生活，但食不果腹，衣不遮体，居无室所，只能是穴居于野外。在一万多年前，随着人类经验的积累，社会经济与技术的发展，人类已经能够利用简陋的工具加盖屋顶，构筑最早的建筑物，以改善人们的居住环境；随着以农牧业为主的文明时代的到来，种植业与养殖业的发展导致了人类定居生活方式的出现，最初的农业村落的形成标志着原始村落社区生活的发轫。

2. 市镇社区时期

在距今大约 5000 年至 6000 年前的新石器时代，随着生产力的发展和铁器的产生，人类的技术水平大大提升，土地对人类的束缚减少，人类得以有更多时间和精力来从事手工业和商业。后来随着手工业与商业的发展，市镇得以形成。人类聚居意识更加成熟，生活方式渐趋稳定，村落社区逐渐演变为市镇社区。由于在市镇内具有相当多的人口，因此通过频繁的人际交往，使各村落、各阶层的文化、知识、思想、技术和经验等得以传播、整合、移植，从而形成了某种约定俗成的社会生活秩序和人类生存方式。这种从农村向市镇扩展的“城市革命”的出现，标志着现代意义上的城市社区雏形逐渐形成。

3. 现代都市社区时期

17 世纪以来，由于电报、铁路、轮船等先进技术的突破，新

大陆的发现，以及大规模的移民，使人类有机会获得更多的生存空间和资源，从而促进了人口的大规模集中和快速增长，推动了现代城市社区的发展。特别是资本主义的工业化浪潮，极大地推进了世界性范围的城市化发展进程。而当代新技术革命和知识经济，更使近代城市逐步向现代都市提升。人口密度更大、人们相互联系更加复杂多样的现代都市社区生活成为人类社会生活的基本形式。

人类社区生活方式的形成和发展的历程表明：人类的生产和生活方式的变化推动社区生活方式的变化，引导社区不断地由原初形态向更高层次的发展；而社区生活方式也在不断地满足人类聚居形态的变化和发展的需要，提升人类生产和生活的水平与质量。因此，加强对现代社区生活的研究和管理，是当代公共管理的重要内容。

（二）“社区”的涵义

“社区”是一个外来语。中文的“社区”一词是20世纪30年代初由费孝通先生等人从英文“community”翻译过来的。

德国社会学家滕尼斯于20世纪初出版了 *Community and Society* 一书，首创了“社区”一词。滕尼斯从社会变迁的总体趋势出发，认为应将社区概念与社会概念进行区分。他认为自然社区（农村）与理性社会（城市）是相对立的组织形态，它们之间的区别是以人际关系的亲疏远近为尺度的。在自然社区中，人际关系密切、熟悉、信任、相互依赖和富有人情味；而在城市中，人际关系则具有独立、陌生、不信任、契约性、非人格化等特征。

此后，社区概念便不断发展和变化。1917年，麦基文在《社区》一书中指出，除了应将村庄看成社区外，城镇和城市中的街道也可看成社区，因为社区实质上就是人们在其中共同生活的区域。再往后，美国社会学家戴维·波普诺在《社会学》一书中提到了两种意义上的社区概念：第一种把社区理解成“居住在某一特定地域中的一群人，他们的生活围绕着日常的互动模式而组织起来，这些模式包括工作、购物、娱乐等活动，以及教育、宗教、行

政等设置”；另一种把社区理解为“这样一些地方或群体，在其中人们感到团结一致，并通过日常共同的认同感强有力地联系在一起”^①。

如果仅从汉字字面意思看，“社”是古代地方基层行政单位。据《周礼》记载，“二十五家为社”。“区”既可以指称数量，也可指称居处。而在费孝通先生看来，“社区是若干社会群体（家庭、民族）或社会组织（机关、团体）聚集在一个地域里，形成的一个在生活上互相关联的大集体”^②。毫无疑问，费孝通先生定义的“社区”概念比汉语原有的含义已有所发展。它主要是指人类的生活共同体和亲密的伙伴关系。

综上所述，我们可以对现代的“社区”概念给出下列定义：社区是指由生活在一定的地域范围内的人群通过多种形式的互动，逐步形成的在生活方式和文化心理上具有一定同质性和彼此依存性的人类社会共同体。显然，它一般表现为一定地域内的规模较小的基层社会组织。我国目前所称的社区，在城市一般指街道办事处下辖的基层社会组织单元，即经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区；在农村则指自然村。本书讨论和研究的主要是城市社区（包括涉农社区）。

二、社区的构成要素

运用系统分析方法，不难看出社区是由地域要素、人口要素、区位要素、物质要素、组织要素、心理要素和制度要素构成的一个复杂系统。

（一）地域要素

社区是人们从事社会活动的场所，因此，地域是构成社区的重要因素。没有地域要素，社区就不可能存在。我国目前社区的地域

①（美）戴维·波普诺：《社会学》，中国人民大学出版社1999年版，第570页。

② 娄成武、孙萍：《社区管理》，高等教育出版社2003年版，第2页。

范围往往被界定在一定的行政区域内，在城市一般指街道管辖区内的特定行政区域，在农村则指乡、镇和自然村。社区管理就是对这一地域的人群、组织及社会活动所进行的管理。

（二）人口要素

没有人群的地域概念不是社区概念。换言之，没有人群，社区就没有了对象和主体。人口是构成社区的另一要素，它主要包括三方面的内容：人口的数量、构成和分布。人口数量是指一个社区人口的多少。人口构成是指社区内不同类型人口的特点。人口分布是指社区人口及他们的活动在社区范围内的空间分布。一般是通过人口调查来弄清这三个要素，进而总结出社区人口在一个特定时间内的静态特点。

（三）区位要素

区位是指社区中人的活动与生活设施的时空分布特征。在社区中，人的某些活动往往集中于社区的某一特定部位，逐渐出现了活动与生活设施不同的时空分布，如自发形成的菜市场、集市、体育运动场、文化娱乐场所等等。

例如，将城市社区与农村社区进行比较，可以发现人们在对时间和空间的利用上有各自的特点：在传统的农村社区，人们对时间的利用形式比较简单，日出而作，日落而息；在现代化的城市社区，由于社会生活的复杂化，人们对时间的利用形式也复杂化了。有的人白天上班，晚上娱乐；有的人则晚上上班，白天娱乐。这样，都市许多服务性行业昼夜都不停止营业。在传统的农村社区，土地利用形式比较简单，基本上作为农田和宅地来使用。但在现代城市社区，由于社会生活的复杂化，土地的利用形式也比较复杂，形成特定的功能分区，如工业区、商业区、住宅区及娱乐区等。社区在时间和空间方面的特点，决定了社区管理的特殊性。

（四）物质要素

一个社区的存在必须要有一定的活动场所、服务设施、办公设备、经费来源等物质条件，这些物质条件就是构成社区的物质要

|| ■ 社区管理的理论与方法

素，它是社区赖以存在和发展的基础。按国家民政部《关于做好全国社区建设示范城市验收工作的意见》要求，每个社区要建设一个占地300平方米~400平方米的社区管理与服务中心，同时还要具备“一校、两站、三栏、四室、六有”等社区基础设施。即一校，居民学校（社区党政校、人口学校、社区教育学习点）；两站，社区服务站（社区计生卫生服务站、红十字服务站、志愿者服务站）、劳动保障站（职业介绍服务站）；三栏，公示栏、宣传栏、社区论坛栏；四室，办公室（党组织办公室、社区居民委员会办公室、居民之家）、会议室（居民议事厅、党员之家、职工之家）、警务室（禁毒办公室、社区矫正办公室、调解室）、文体活动室（排练室、阅览室、健身室）；六有，有电视、电脑、电话、DVD播放机、政务咨询栏、工作指南台。

（五）组织要素

社区的组织要素是指社区内的各种社会群体及相互之间的关系。在社区的地域范围内存在着家庭、业主委员会、居民委员会、党政机关、学校、医院、生产部门、商业服务部门以及其他社区居民自治组织等各类社会群体。有效协调它们之间错综复杂的关系，既是社区管理最重要的任务，也是社区管理工作的难点。

（六）心理要素

社区的心理要素一方面是指社区成员思想上对本社区的认同感和归属感，另一方面是指社区成员在行为上所表现出的文化传统、生活方式和行为习惯。例如，人们对其生活的社区会产生一种特殊的感情。他们或为自己社区所取得的成就而自豪，或为自己社区的落后感到羞耻。他们希望自己的社区能变得更加繁荣，以便能在本社区长期生活下去，而不愿意迁移到别的社区去。同时，长期生活在同一地域的人们，会在衣着服饰、饮食习惯、待人接物、婚丧礼俗等方面，形成一种具有区域特点的生活方式，甚至形成一种约定俗成的默契。社区的心理状态是构成社区内聚力的基础。

(七) 制度要素

由于共同生活的需要，每个社区都有由国家颁布的或由社区成员依法制定的，要求本社区的各个组织和成员必须遵守的行为规范和准则。这些行为规范和准则构成社区的制度要素。它们是社区生活和社区管理走向规范化和制度化的基础。

由于社区是由上述基本构成要素及其相互作用构成的复杂系统，所以，通过调整这些要素及其相互作用，使社区具备和发挥应有的功能，就成为社区管理的基本途径。

三、社区的分类

为了方便社区管理，我们可以根据社区某方面显著特点的不同，将某一社区与其他社区相区别，这就是所谓的社区分类。比较常见的社区分类主要有以下几种。

(一) 按照社区的形成方式不同来划分

1. 法定社区

它是通常所说的地方行政社区，是由政府依法划定的正式社区。如城市中的各街道办事处所辖的社区，农村中的乡、镇等行政单位所辖的社区等。法定社区一般由基层政府或基层政府的派出机构来主导其管理工作，并负责协调社区内的其他管理主体对社区进行综合管理。

2. 自然社区

它是人们在生产和生活中自然形成的村落和聚居地。如农村的自然村落，因重大工程而大规模搬迁的居民的聚居地，农村人口向城市流动过程中形成的自然迁移人口的聚居地等。在这类社区中，社区成员的血缘、亲缘、地缘关系密切，宗族势力较大，乡规民约和宗族家法构成社区的主要约束规则。

3. 专项职能社区

它是指人们因从事某些专门活动而形成的聚居区。如上海浦东新区的陆家嘴金融贸易区、外高桥保税区、张江高科技园区、金桥

出口加工区、孙桥现代工业园区等，就是这类社区。

(二) 按照社区主导产业的不同来划分

1. 农村社区

它是指以从事农业生产为主要谋生手段的农民所形成的社区。此类社区成员的同质性强，关系密切，流动性小，其社会心理受家庭影响明显，结构要素比较简单，物质条件比较薄弱。

2. 城市社区

它是指在城市区域内，由各种从事非农业劳动的人群所组成的社区。其特征表现为：人口密集，异质性强；成员关系既复杂又松散，其心理受社区组织和社区外的环境影响大；结构要素复杂，物质要素齐全，管理水平较高。

3. 集镇社区

它是指由生活在集镇范围内部分从事农业生产劳动、部分从事非农业劳动的人群所形成的社区。它具有农村社区向城市社区过渡的特征。它的人口要素与城市接近，结构要素和社会心理要素与农村社区的特征相类似，物质要素则介于这两类社区之间。近年来出现的涉农社区也可归入这一类。

四、充分认识搞好城市社区建设和社区管理的重大意义

2000年11月中共中央办公厅、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》，为新时期我国城市社区建设和管理指明了方向。从此，我国社区建设掀开了新的一页，在各级政府和社区管理者的不断创新中，社区管理也发展到一个新的历史阶段。实践已经证明，搞好城市社区建设和管理意义重大而深远。

(一) 搞好城市社区建设和管理，是改革开放和社会主义现代化建设的迫切要求

随着改革开放的不断深入，我国城市的社会生活已经发生了很大的变化，使得搞好城市社区建设和管理的任务变得十分紧迫。

(1) 我国过去长期存在的使社会成员固定地从属于某一社会组织的管理体制已被打破,大量“单位人”转化为“社会人”,大量农村人口涌入城市,城市流动人口迅速增加,因而迫切需要建立一种新的社区管理模式来应对这种情况。

(2) 随着我国城市数量的不断增加和城市化进程的加快,现有城市的管理和服务水平与其不相匹配,尤其是城市基层社会管理力量比较薄弱,迫切需要搞好城市社区建设和管理,大力加强和完善城市基层社会的管理水平。

(3) 随着国有企业改革和政府职能的转换,从企业和政府转移和剥离出来的社会保障和社会服务职能,大部分要由城市社区来承接,建立高效率的社区管理体系刻不容缓。

(4) 随着人民群众生活水平的不断提高,社区居民对住房、医疗、养老、就业、环境保护和政治参与等提出了新的要求,必须通过卓有成效的社区建设和社区管理来满足这些要求。

(二) 搞好城市社区建设和管理,是繁荣基层文化生活,加强社会主义精神文明建设的有效措施

改革开放以来,特别是党的十四届六中全会以来,以社区建设为载体,活跃基层文化生活和加强社会主义精神文明建设的呈现出现出扎实推进、持续发展的良好态势。随着创建文明社区活动的深入开展,社区面貌明显改观,社区风气逐步好转,文明楼院、文明小区数量不断增多,对促进改革、发展、稳定发挥了积极作用。实践证明,大力开展社区教育,引导居民爱祖国、爱城市、爱社区,可以形成崇尚先进、团结互助、扶正祛邪、积极向上的社区道德风尚;经常组织具有社区特色的群众性文体活动,丰富居民精神文化生活,可以增强社区的凝聚力,形成科学文明健康的生活方式;紧紧抓住社区居民关心的热点、难点问题,有针对性地开展思想政治工作,并坚持把解决思想问题同解决实际问题结合起来,加强社区服务与管理,可以进一步密切党同人民群众的联系,广泛调动社区居民“讲文明树新风、共建美好家园”的积极性。

(三) 搞好城市社区建设和社区管理，是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径

长期以来，受计划经济体制的影响，城市居民委员会不同程度地存在行政化的倾向，居民参与社区建设和管理的程度还不高。随着改革的深化和居民对社区事务的日益关注，城市居民委员会原有的管理方式很难适应形势发展的需要。面对流动人口、下岗职工、人口老龄化、社会治安、计划生育等各种问题，城市居民委员会在管理和服务上都感到力不从心，存在着责权利不统一、职责任务不明确、管辖范围过小、人员老化、工作条件差等问题。而推进社区建设，搞好社区管理，发挥社区居民自治组织的作用，保证社区居民依法管理自己的事情，是解决上述问题的有效办法，也是巩固城市基层政权和加强社会主义民主政治建设的重要途径。

第二节 社区管理的涵义与主要作用

一、社区管理的涵义

社区管理又称为社区治理。它是指在基层政府的引导和支持下，由社区自治组织主导，并在社区中各种社会组织以及居民的共同参与下，为实现社区生活的有效运行和推进社区发展而开展的各种社区公共事务管理活动的总称。

显然，社区管理这一概念包括了下列主要内涵：①社区管理的主体构成突破了过去那种“政府独大，一统天下”的局面，形成一种由各类管理主体共同参与的新格局。②社区管理的对象是社区中的公共事务，它是一个关系社区成员切身利益的范围广阔的领域。③社区管理作为有别于政府行政管理的新的社会管理模式，其管理权力运行的方向并不总是单一的、自上而下的，而是呈现出一种多向度的、上下互动的状态。