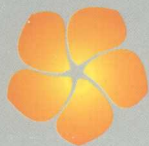


汕头大学公共管理丛书21世纪地方政府发展系列



LGDR

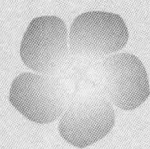
广东省普通高等院校人文社会科学重点研究基地
汕头大学地方政府发展研究所

范耀登 等著

城市社区管理

On Administration
of Urban Communities

汕头大学公共管理丛书21世纪地方政府发展系列



LGDR

广东省普通高等院校人文社会科学重点研究基地
汕头大学地方政府发展研究所

范耀登 等著

城市社区管理

On Administration
of Urban Communities

图书在版编目 (CIP) 数据

城市社区管理 / 范耀登等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2010. 5

ISBN 978 - 7 - 5004 - 8796 - 8

I. ①城… II. ①范… III. ①城市 - 社区 - 管理 - 研究 - 中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 093793 号

策划编辑 冯春风
特约编辑 刘桂真 李 倩
责任校对 王雪梅
封面设计 王 华
版式设计 王炳图

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029453 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 5 月第 1 版 印 次 2010 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 980 1/16

印 张 20.25 插 页 2

字 数 260 千字

定 价 42.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

以科学发展观为指导
谱写地方政府新篇章

书贺“21世纪地方政府系列丛书”出版

王乐夫

2005年6月于汕头大学

汕头大学公共管理丛书 21 世纪 地方政府发展系列

顾 问：胡红玉

编委会主任：李 平

编 委（按姓氏笔画排序）：

王慧麟	邓剑光	李 平	李家才
杜钢建	金太军	闫志刚	陈家祯
陈 健	陈瑞莲	张睿丽	范耀登
侯保疆	胡象明	郭剑鸣	秦国柱
徐鲁航	黄 燕	萨支辉	蔡立辉
鄢圣华	谭康林	黎尔平	魏红英

总 序

呈现在读者面前的是《汕头大学公共管理丛书 21 世纪地方政府发展系列》，她是作为汕头大学公共管理项目及地方政府发展研究所的成果，展示给学术界、政府管理界及其他关注此领域的读者朋友的。

改革开放以来，我国的社会政治生活、经济生活、人们的思想观念都发生了翻天覆地的变化，政治学、行政管理学也成了人文社会科学的显学。“地方政府发展”研究地方政府与地方社会公共事务管理和发展问题，是政治学、行政管理学重要的分支学科。据不完全统计，近 10 多年来，出版了地方政府研究的相关专著数十部、论文几百篇，其中有的产生了相当重要的学术影响。但是，我们也注意到，已有的研究成果主要是从地方政府职能、机构、体制与行为等方面立论的。而且，多是静态的描述性研究，在许多领域尚处于薄弱状态。在一定程度上讲，理论的研究滞后于快速变革的时代，滞后于丰富发展的社会实践。而离开了对丰富的现实生活的观察与思考，我们的政治学、行政管理学就缺乏学术生命力。我们认识到，政治学与行政管理学的研究，要想得到社会认同，就必须能够回答当前社会主义建设实践中提出的理论与实践问题，提供当前中国现实政治与行政管理问题的最佳方案。

中共中央关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见指出：哲学社会科学工作，迫切需要深入研究回答重大理论和实际问题，

总
序

不断推进理论创新。要坚持理论联系实际，一切从实际出发，以实践为检验真理的唯一标准。贴近实际、贴近生活、贴近群众。加强哲学社会科学基础研究和应用对策研究，把基础研究和应用对策研究紧密结合起来。党委和政府要经常向哲学社会科学提出一些需要研究的重大问题，注意把哲学社会科学优秀成果运用于各项决策中，运用于解决改革发展稳定的突出问题中，使哲学社会科学界成为党和政府工作的“思想库”和“智囊团”。

有鉴于此，我们推出《汕头大学公共管理丛书 21 世纪地方政府发展系列》，从社会平衡理论和科学发展观视角对政府生态与领导力研究、宪政架构下的地方政府模式研究、地方公共政策研究、地方行政文化研究、地方电子政务研究、地方公共财政发展研究、地方政府与社会保障、地方政府危机管理、城市社区管理、中心城市与大学发展、法治政府视野下的行政行为研究、地方政府绩效评估等领域的问题进行系统深入的研究，撰成系列专著。

本丛书的特点是：

1、内容新颖。丛书紧扣时代脉搏，将现代地方政府发展面临的现实、前沿性问题纳入研究领域，积极面对并反映现代管理的最新方向和理论动态。有着眼于现实的应急事件管理研究，有立足于现代信息技术发展的电子政务研究，也有借鉴最新理论动态的政府生态与领导力研究，还有反映常规管理的新颖角度的研究。

2、研究方法独特。在广泛采用经济分析法、政治分析法、历史研究方法等传统研究方法的同时，注重实证研究法、新制度主义研究法、结构-功能主义方法、博弈理论方法的应用，尤其是进行了生态学方法、治理与善治的分析方法、国家-公民的分析方法的尝试。

3、结构体系严谨。丛书结构主要由两个部分构成：（1）宏

观管理部分,由《政府生态与领导力研究》、《宪政架构下的地方政府模式研究》、《地方公共政策研究》、《地方行政文化研究》、《法治政府视野下的行政行为研究》五本专著组成;(2)项目管理部分,由《地方电子政务研究》、《地方公共财政发展研究》、《地方政府与社会保障》、《地方政府危机管理》、《城市社区管理》、《中心城市与大学发展》、《地方政府绩效评估》等七本专著组成。

《汕头大学公共管理丛书 21 世纪地方政府发展系列》是汕头大学公共管理学科建设重点项目之一,公共管理学术界著名学者中山大学王乐夫教授为本书题词。本书邀请中山大学等国内著名学者及本校教师通力合作完成,是一项集体研究成果。地方政府发展作为政治学、行政管理学重要的分支学科,在我国的研究还不很成熟,期盼我们的研究成果能起到相应的作用。

由于主客观条件的限制,书中难免存在诸多疏漏甚至错误,祈望专家学者和广大读者不吝赐教,予以批评指正。

《汕头大学公共管理丛书 21 世纪地方政府发展系列》得到汕头大学领导和李嘉诚基金会的大力支持,在此,谨致以衷心的感谢。

最后,作为丛书编委会主任,我感谢中国社会科学出版社领导和第二编辑室主任冯春风老师的支持与指导,他们为丛书的顺利出版倾注了心血。我还要感谢每一位提供帮助的同志和朋友。

李平

2009 年 1 月于汕头大学桑浦山下

目 录

第一章 城市社区管理体制	(7)
一 当前城市社区管理的体制构架	(7)
(一) 街道党工委、街道办事处	(2)
(二) 居民委员会或社区居民委员会	(6)
二 当前城市社区管理体制存在的问题	(8)
(一) 法律滞后	(8)
(二) 规模过大	(9)
(三) 机构过多	(10)
(四) 职能超载	(11)
(五) 职权有限	(12)
(六) 自治性不足	(14)
三 城市社区管理体制改革的实验与探索	(15)
(一) 我国城市社区管理体制改革的 主要实验模式	(15)
(二) 我国城市社区管理体制改革的最新探索	(18)
四 我国城市社区多元治理模式的构建	(28)
第二章 城市社区居民参与	(34)
一 城市社区居民参与的内涵与形式	(34)
(一) 政治人与参与潜能	(34)
(二) 居民参与和政治参与	(38)
(三) 居民参与方式	(40)

目	二 城市社区居民参与的成绩和不足:	
	以广州花都区为例.....	(42)
录	(一) 调查问卷的基本内容	(44)
	(二) 调查问卷的基本结论	(50)
	(三) 社区居民参与不足的原因分析	(52)
	三 构建居民参与和政府治理的衔接机制.....	(59)
	(一) 城市基层民主建设和保持社会稳定的政治机制	(59)
	(二) 政府治理和居民自治的组织机制	(61)
	(三) 政府治理与社区居民自治的沟通机制	(62)
	(四) 增强居民社区参与的教育机制	(63)
	(五) 正式治理主体与非正式主体关系的协调机制	(63)
	(六) 社区改革和完善社区法律体系构建的机制	(64)
	四 提升公民素质, 培养社会公共精神.....	(64)
	第三章 城市社区非政府组织.....	(69)
	一 非政府组织的起源与发展.....	(69)
	(一) 非政府组织的含义及特征	(69)
	(二) 非政府组织的起源及其在西方的发展	(72)
	(三) 非政府组织在我国城市社区的发展	(76)
	二 非政府组织在城市社区中的功能与作用.....	(81)
	(一) 非政府组织与社区治理	(81)
	(二) 非政府组织在城市社区中的功能与作用	(85)
	三 非政府组织的培育和发展前景.....	(93)
	(一) 非政府组织在城市社区的生存困境	(93)
	(二) 非政府组织在城市社区身陷困境的原因	(100)
	(三) 非政府组织在城市社区的成长路径	(105)
	(四) 非政府组织在城市社区的发展前景	(112)

第四章 城市社区自治	(116)	目
一 城市社区自治的含义.....	(116)	
(一) 自治与地方自治	(116)	录
(二) 社区自治与城市社区自治	(118)	
(三) 城市社区自治的核心地位	(122)	
二 城市社区自治的内容.....	(125)	
(一) 城市社区自治的基本原则	(125)	
(二) 城市社区自治的具体内容	(128)	
三 城市社区自治的前景与意义.....	(135)	
(一) 城市社区自治的发展前景	(135)	
(二) 城市社区自治的政治意义	(138)	
第五章 城市社区治安	(141)	
一 社区治安的概念及特点.....	(141)	
(一) 社区治安的概念	(141)	
(二) 社区治安的特点	(142)	
二 社区治安与社会治安的辩证关系.....	(145)	
(一) 社区治安内涵与社会治安内涵的 区别和联系	(145)	
(二) 社区治安与社会治安的相互作用关系	(146)	
三 城市社区治安现状.....	(147)	
(一) 影响社区治安的主要因素	(147)	
(二) 城市社区治安面临的问题	(150)	
(三) 社区治安管理的现状	(154)	
四 城市社区治安的综合治理.....	(160)	
(一) 社区治安综合治理的含义及特点	(160)	
(二) 加强和完善社区治安综合治理的 方法和途径	(163)	
第六章 城市社区环境治理	(172)	

目	一 城市社区环境的含义和特点·····	(173)
	(一) 城市社区环境的含义·····	(173)
录	(二) 城市社区环境的特点·····	(173)
	二 当前我国城市社区环境存在的问题·····	(176)
	(一) 水资源缺乏, 水质污染严重·····	(176)
	(二) 空气污染严重·····	(177)
	(三) 噪声污染和固体废物污染严重·····	(178)
	(四) 城市电磁辐射污染日益严重·····	(180)
	三 搞好城市社区环境治理的意义·····	(181)
	(一) 构建和谐社区的需要·····	(181)
	(二) 提高社区人民生活质量的指标·····	(181)
	四 城市社区环境现状形成的原因·····	(182)
	(一) 受传统观念束缚, 人们对环境问题 认识不够·····	(182)
	(二) 政府投入不足, 社区环保基础设施 建设滞后·····	(183)
	(三) 环保法律法规不健全, 环境执法效能低·····	(184)
	(四) 公众参与程度较低·····	(186)
	(五) 我国环境管理体制存在诸多问题·····	(188)
	五 社区环境治理的措施与方法·····	(189)
	(一) 转变观念, 树立正确的政绩观、 提高环境意识·····	(189)
	(二) 提高城市环境基础设施建设, 积极推进 市场化运行机制·····	(190)
	(三) 完善环保法律法规, 提高环境执法效能·····	(191)
	(四) 建立、完善公众参与环境执法机制与制度·····	(192)
	(五) 建立健全环境执法的管理机制·····	(193)
	(六) 环境执法应引入更多经济机制, 把行政手段与	

经济手段结合起来	(195)	目
第七章 城市社区社会工作	(197)	录
一 城市社区社会工作的基本概念	(197)	
(一) 社会工作与社区社会工作	(197)	
(二) 城市社区社会工作	(201)	
(三) 城市社区社会工作者	(202)	
二 城市社区社会工作的目标与模式	(209)	
(一) 城市社区社会工作目标	(209)	
(二) 城市社区社会工作对象	(212)	
(三) 城市社区社会工作内容	(213)	
(四) 城市社区社会工作模式	(215)	
三 我国城市社区社会工作的问题与展望	(218)	
(一) 当前城市社区工作存在的问题	(220)	
(二) 未来我国城市社区工作的发展方向	(224)	
(三) 我国城市社区工作发展的机遇	(225)	
第八章 城市社区文化建设与管理	(228)	
一 社区文化的含义和特征	(228)	
(一) 社区文化的含义	(228)	
(二) 社区文化的类型	(230)	
(三) 社区文化的特征	(235)	
二 社区文化的功能与作用	(238)	
(一) 教育熏陶功能, 提升社区居民素质	(238)	
(二) 社会沟通功能, 融洽社区人际关系	(242)	
(三) 关系整合功能, 增强社区凝聚力和吸引力	(245)	
三 社区文化活动的组织管理	(247)	
(一) 以先进文化为指导, 贯彻以人为本的原则	(247)	
(二) 规范社区文化活动的组织管理	(251)	
(三) 科学整合社区文化资源	(256)	

目	附录 1	(263)
	附录 2	(265)
录	附录 3	(269)
	附录 4	(274)
	附录 5	(284)
	附录 6	(293)
	参考文献	(299)
	后 记	(306)

第一章 城市社区管理体制

当前中国城市社区的区域范围，存在不同的认定标准，政府推行的和大部分学者认定的一般是居民委员会范围的地域空间。但基于历史和现实因素以及实际操作规模的考量，人们也认为一个街道办事处所辖的范围大致就是社区的地域空间^①。我们就将城市社区定位在城市街道办事处及其以下社会，即中国政权体系的实际末端，是国家与社会、政府与市场的临界面。政府的职能配置、机构设置、组织运行、公共政策制定与实施，公民的基本需求与基本权利、基本的政治经济文化社会生活状况都在这里得到汇集交流，有着集中丰富的体现。这是人们认识城市居民生活的窗口，为人们观察与认识中国基层社会、透视中国基层政治状况提供了广阔的学术空间。

一 当前城市社区管理的体制构架

当前城市基层社会管理的体制构架主要是由街道党工委、街道办事处和居民委员会组成。进入 20 世纪 90 年代以来，中国社

^① 关于“社区”概念的讨论与界定，参见丁水木《论街道社区与行政社区》，《社会学研究》1997 年第 5 期；马西恒：《社区建设：理论的分立与实践的贯通》，人大复印资料《社会学》2002 年第 12 期；邓正来主译：《布莱克维尔政治学百科全书》（修订版）“社区·共同体”条，中国政法大学出版社 2002 年版，第 152—154 页。

会各项改革事业逐步深入，城市基层社会管理工作引起了社会各界的广泛关注。一方面，附着在原“单位”身上的政治、社会、教育、保障等功能迅速剥离，单位组织的社会整合作用不断降低；另一方面，街道办事处、居委会在维护辖区社会治安，引导下岗工人再就业，落实居民最低生活保障，营造良好的经济发展环境等方面发挥着越来越重要的作用。社区，正在形成城市社会管理的微观重心。上海、石家庄、青岛、沈阳、武汉等 26 个城市先后开展了社区建设试点工作。在此基础上，2000 年 11 月 19 日，中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知（中办发〔2000〕23 号），明确提出社区建设的指导思想是：“改革城市基层管理体制，强化社区功能，巩固党在城市工作的组织基础和群众基础，加强城市基层政权和群众性自治组织建设，提高人民群众的生活质量和文明程度，扩大基层民主，密切党群关系，维护社会政治稳定，促进城市经济和社会的协调发展。”自此，我国城市基层管理体制进入全面转型时期。下面分别叙述街道和居民委员会的基本构成状况。

（一）街道党工委、街道办事处

1. 结构与规模。街道党工委、街道办事处是区委、区政府的派出机构，是中国政权体系的末端。根据中国政府门户网站及少量实地调查（包括与多位担任街道党工委书记、街道办事处主任的学生朋友的深谈），现在街道办事处的规模相当可观。一般说来，工作人员编制数根据辖区区域面积和户籍人口数确定，为 50—180 人，而在大中城市，街道办事处的人员一般不少于 100 人。这里还未包括区政府职能部门派出机构的人数、街道历史遗留问题“清而未退”、没有推向社会仍然领工资补贴、编外人员的人数。街道机构设置及主要职责、任务：

党政办公室：负责党政、武装、纪检（监察）、工会、共青团、妇联、侨联的日常事务工作，协调各办公室之间的关系；负责组织、宣传、精神文明、统战、侨务、计划、统计、信访、劳动人事、文秘及行政后勤服务等工作。

经济发展办公室（加挂财政所牌子）：负责编制街道经济发展规划；承办经济综合管理和监督部门布置的工作；负责对企业的联系、指导、监督和协调；负责科技、社保和安全生产管理等工作；有农业生产职能的，负责辖区内的农林牧渔、水利、农村集体经济的管理协调工作；负责街道的资产、财政、财务工作。

社区事务办公室（加挂民政办公室、环境保护办公室牌子）：负责民政、残联、医疗卫生、社区服务与社区建设工作；负责辖区内的公共设施、绿化、环卫、区容街貌的管理和监督，负责“三防”工作。

计划生育办公室：负责辖区内的人口与计划生育工作，管理辖区内流动人口的计划生育工作。

维护稳定及社会治安综合治理办公室：为街道维护稳定及社会治安综合治理委员会的常设办事机构。承担组织、协调社区、居委和属地各单位开展维护稳定及社会治安综合治理工作的任务。

企业服务中心：为企业提供咨询、代理和代办等服务。

社区服务中心（加挂文化站牌子）：开展社区各项服务工作；开展社区文化活动，促进社区文化建设。

街道劳动保障事务所（离退休人员管理服务站）：负责劳动和社会保障工作及政策宣传，为本辖区的下岗失业人员提供政策咨询服务，就业培训和就业指导，职业介绍服务、再就业援助服务、社会保障服务等。负责离退休人员的社会化管理，以及下岗失业人员再就业和社会保障统计调查工作。承办上级劳动保障部门委托的其他劳动保障工作任务。