

基层干部培训用书

社区工作

百问百答



SHEQU GONGZUO BAIWEN BAIDA

|| 陈树强 主编

中国人事出版社

基层干部培训用书

社区工作百问百答

陈树强 主编

中国人事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区工作百问百答/陈树强主编. —北京: 中国人事出版社,
2010

基层干部培训用书

ISBN 978 - 7 - 80189 - 940 - 8

I. ①社…

II. ①陈…

III. ①社区 - 工作 - 中国 - 干部教育 - 问答

IV. ①D669.3 - 44

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 054625 号

社区工作百问百答

shequ gongzuo baiwen baida

陈树强 主编

出版发行: 中国人事出版社

地 址: 北京市朝阳区育慧里 5 号, 100101

网 址: www.renshipublish.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京市艺辉印刷有限公司

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

开 本: 880 × 1230 毫米 1/32

印 张: 6.75

字 数: 160 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 80189 - 940 - 8

定 价: 18.00 元

打击盗版举报电话: (010) 64954652

目录

CONTENTS

社区工作概述	(1)
1. 什么是社区	(1)
2. 什么是社区组织	(4)
3. 什么是社区党组织	(6)
4. 什么是社区居委会	(7)
5. 什么是社区服务站	(9)
6. 社区中各组织间的关系	(11)
7. 什么是社区工作	(13)
8. 社区工作的特征	(14)
9. 社区工作的目标	(16)
10. 社区工作的功能	(18)
11. 社区工作的内容	(20)
社区工作者和社区志愿者	(22)
12. 社区工作者的含义	(22)
13. 社区工作者的使命和任务	(23)
14. 社区工作者应扮演的角色	(25)
15. 社区工作者需要具备的知识	(28)
16. 社区工作者需要具备的能力	(30)
17. 什么是志愿组织和志愿服务	(32)
18. 社区志愿者的招募与培训要点	(33)
19. 如何推进社区志愿者活动	(35)

20. 社区工作者和社区志愿者之间的关系	(37)
----------------------------	--------

社区工作模式与方法 (39)

21. 什么是地区发展模式	(39)
22. 什么是社会策划模式	(40)
23. 什么是社会行动模式	(42)
24. 社区建设的含义	(44)
25. 社区照顾的含义	(45)
26. 收集社区资料的方法	(47)
27. 如何进行社区基本情况分析	(49)
28. 如何进行社区问题分析	(50)
29. 如何进行社区需求分析	(51)
30. 如何进行社区资源分析	(53)
31. 如何对社区动力进行分析	(54)
32. 社区工作在准备阶段的工作要求	(56)
33. 社区工作在启动阶段的工作要求	(57)
34. 社区工作在巩固阶段的工作要求	(59)
35. 社区工作在评估阶段的工作要求	(60)
36. 社区工作中的组织技巧	(62)
37. 社区工作中的社区教育技巧	(63)
38. 社区工作中的策划技巧	(66)
39. 如何利用个案工作方法在社区中开展工作	(67)
40. 如何利用小组工作方法在社区中开展工作	(69)
41. 怎样编写社区工作项目计划书	(71)
42. 社区项目的评估方法	(72)

社区党建 (75)

43. 社区党建的含义	(75)
-------------------	--------

44. 社区党组织如何发挥在社区中的领导作用 (77)
45. 社区党组织如何凝聚群众力量参与和谐社区
建设 (79)
46. 社区党组织怎样协调社区党建工作 (81)
47. 社区党组织如何做好社区党员的教育管理工作 (83)
48. 社区党组织怎样搞好社区流动党员的教育管理和
服务工作 (85)
- 社区服务** (88)
49. 社区老年人服务的主要内容 (88)
50. 如何在社区中开展老年人服务 (90)
51. 怎样在社区中开展居家养老服务 (91)
52. 如何利用“星光老年之家”等设施为老年人开展
服务 (93)
53. 社区青少年服务的主要内容 (95)
54. 怎样开展社区青少年服务 (96)
55. 如何在社区中开展青少年素质教育 (98)
56. 怎样在社区中开展青少年社会实践活动 (100)
57. 社区残疾人服务的主要内容 (101)
58. 如何在社区中开展残疾人服务 (103)
59. 怎样搞好社区精神病人的服务和管理 (104)
60. 如何对就业困难人员提供有针对性的服务和援助 ... (106)
61. 怎样为失业人员自谋职业和自主创业创造条件 (108)
- 社区社会福利** (110)
62. 什么是城市居民最低生活保障制度 (110)
63. 如何做好城市低保家庭的保障工作 (112)

64. 城市医疗救助制度的主要内容 (113)
65. 如何办理社区居民医疗救助 (115)
66. 临时救助制度的主要内容 (117)
67. 如何办理社区居民临时救助 (118)
68. 什么是优抚工作 (120)
69. 怎样开展优抚工作 (122)
70. 殡葬工作的主要内容 (123)
71. 怎样开展殡葬工作 (125)
72. 如何发展社区慈善事业 (126)

社区医疗和计划生育 (129)

73. 如何开展公共卫生宣传活动 (129)
74. 怎样开展社区环境卫生工作 (130)
75. 怎样开展社区医疗卫生工作 (132)
76. 如何开展社区计划生育工作 (134)
77. 怎样做好流动人口计划生育工作 (136)

社区治安和人民调解 (138)

78. 社区治安综合治理工作的含义 (138)
79. 如何做好社区治安综合治理工作 (139)
80. 如何做好流动人口的管理与服务工作 (142)
81. 什么是社区矫正 (144)
82. 社区矫正的对象 (145)
83. 社区矫正的方法 (147)
84. 什么是人民调解 (149)
85. 人民调解委员会受理哪些纠纷, 不受理哪些纠纷 (151)
86. 人民调解委员会调解民间纠纷应当遵守的原则 (152)

87. 人民调解委员会调解民间纠纷的程序	(154)
88. 人民调解员应当履行的职务和遵守的纪律	(156)
社区文化、教育、科普和体育	(159)
89. 社区文化的含义	(159)
90. 怎样组建和管理社区文化组织	(160)
91. 如何搞好社区文化建设	(163)
92. 社区教育的含义	(165)
93. 如何开展社区教育	(168)
94. 怎样开展社区科普宣传工作	(169)
95. 如何开展社区体育活动	(171)
环境卫生和社区共建	(174)
96. 如何开展“五好家庭”评比活动	(174)
97. 怎样开展爱国卫生活动	(175)
98. 怎样加强社区环境整治	(177)
99. 如何加强社区环境保护	(178)
100. 如何与驻社区的机关、团体、部队和企事业单位 开展共建活动	(180)
附件 1: 中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发 《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》 的通知	(183)
附件 2: 民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的 意见	(191)
主要参考文献	(201)
后记	(203)

社区工作概述

1. 什么是社区

社区是社会的一个基本单元，是人们生活和工作的重要场所。做好社区工作，对于解决社会问题、满足人们的需要、创建和谐社会具有重要的意义。对于社区工作者来说，科学地把握社区的概念、基本要素及类型，是了解社区、搞好社区工作的前提。

一般来讲，社区是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。也就是说，作为一个社区，它要占有一定的地域范围，要拥有一定数量的人口，要具备一定的组织结构，还要形成一定的社区文化。因此，地域、人口、组织结构和文化成为构成社区的四个基本要素。

作为一个社会生活共同体，社区总是存在于一定的自然地理空间的，有着一定的地域界限。有些社区地域范围较大，有些较小，还有些适中，并没有严格的界定。在我国，《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》下发以来，各地按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于居民自治的原则，调整了社区规模。因此，目前我国城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。

作为一个社会生活共同体，社区也离不开一定的人口。人既是社会的主体，也是社区的主体。社区的人口，一般是指居住在一定

地域范围内的居民。但从广义上来讲,社区人口也包括在该地域范围内从事生产等活动的人们,譬如驻区单位的工作人员,他们可以看做是准社区居民。在我国,经过社区体制改革后的城市社区,大多数住户规模限定在1 000~3 000户,人口也就是3 000~9 000人。

社区内还要有一定的组织结构,也就是各种社会组织及其组成的方式和相互关系。在我国城市社区,典型的社会组织包括社区党组织、社区成员代表会议、社区居委会等。其中,社区党组织是领导核心,社区成员代表会议是决策和议事机构,社区居委会是执行机构。一个社区,如果其居住环境舒适安逸、管理有序、居民社区认同感强,则说明该社区有着良性的和完善的社会组织及其相互关系。反之,则说明该社区的社会组织出现了问题。

社区文化也是社区的一个不可或缺的构成要素,其包括社区的历史传统、风俗习惯、村规民约、生活方式、交际语言、精神状态、社区归属感与社区认同感等。在现实的社区实践中,社区文化总是有形无形地为社区居民提供着比较系统的行为规范,不同程度地约束着社区居民的行为方式和道德实践,客观上对居民担负着社会化的功能以及对居民生活的某种心理支持。

除了这四个基本要素外,我们在了解社区时还要明确其不同的类型。但由于学者们用来划分社区的标准不同,因而按照不同的分类标准,社区也就呈现出不同的类型。

第一种是按纵向的时间,把社区划分为如下三种类型:一是传统社区,即传统的生存和生活方式,它是传统社会的遗存部分。目前该类社区主要分布在发展中国家和第三世界国家。二是发展中社区,它既保留了传统社区的一些特点,又吸收了现代社区的内容。它是传统社区向现代社区转变过程中的过渡形式,也是目前我国社区的主要形式。我国的许多城镇和村落都属于这类社区。三是现代

社区，其表现为城乡融为一体，人们的日常生活和活动来往于城乡之间，人们的生活方式和生产方式变得方便、快捷、更加现代化。这类社区主要存在于一些发达国家和地区。

第二种是按横向的空间，把社区划分为以下四种类型：一是自然社区，即人类在生产和生活中自然形成的居住区，主要包括城市、乡镇和乡村村落。这类社区内的成员血缘、亲缘、地缘关系密切，家族势力较大。二是专能社区，即人们从事专门活动形成的地域上的产业优势聚集区。其中包括工业、商业、林业、渔业、牧业、旅游、文化等社区。比如，科技文化社区的北京中关村，商业区的沈阳五爱街等。三是法定社区，即地方行政区。它是以法律的形式加以规定，并可以在地区间明确地标明。法定社区有时与自然社区是重合的，这类社区内有较发达的组织管理体系及相应的管理机构，有满足社区内居民物质和精神文化生活需要的相应的各类服务设施，使社区居民生活多样化。四是精神社区，也称为心理社区。按照英克尔斯的说法，“精神社区指它的共同成员感建立在价值、起源或信仰等精神纽带”上。从空间特征上看，人们没有明显的共居地，但有着共同的成员感和归属感，有着共同的价值观念、生活方式和信仰。例如，分布于世界各地的宗教徒。

第三种是按结构及其综合特点，把社区划分成农村社区和城市社区两种类型。农村社区是指在特定的区域内，由从事农业生产的非密集人口，以一定的社会关系组成的农村区域社会。它不仅是人类社会最早出现的社区形式，而且在相当长的一段历史时期内，一直是人类活动的主要形式。即使是在今天，世界范围内仍有相当大比例的人生活在农村社区里。农村社区的特点表现为：人口密度低，社区成员同质性强；经济活动简单，自给自足性强；家庭在生活中地位重要，血缘关系浓厚；生产活动季节性强，生活节奏慢；人际关系密切，具有社区认同感和归属感等。城市社区是指在特

定的区域内，由从事工商业及其他非农业劳动，具有多种社会分工的密集人口所组成的社会，城市的出现标志着人类社会在聚居形式方向上的一个飞跃，对于人类社会生活起着极为重要的影响。城市社区的特点表现为：人口密度和社会活动高度集中；社会结构复杂；社区成员异质性强，生活方式多样化；人际关系松散；家庭规模和职能缩小，血缘关系淡薄等。

2. 什么是社区组织

生活或工作在社区中的人们并不是杂乱无章的，而是有一定秩序的。这种秩序既来自于社区的传统，也来源于社区的组织。换言之，社区成员既是以个体身份存在的，同时也是以组织身份存在的。因此，要想做好社区工作，我们有必要了解何为社区组织、社区组织的类型以及社区组织的功能。

对于何为社区组织，专家有着不同的看法。持动态观点的人认为，社区组织是一个动态的过程，是计划、动员、实施社区规划完成社区发展目标的过程。这种意义上的社区组织也是社会工作的一种方法。持静态观点的人认为，社区组织是指由社区各种要素所组成的，具有一定结构与体系的社会系统。持广义态度的人认为，社区组织是指在社区内承担一定社区功能的所有组织，包括社区的政治性组织、经济性组织以及教育、文化、卫生等方面的社会组织。持狭义态度的人则认为，社区组织是指能够承担社区基本功能并能起到整合社区内其他组织作用的组织。本书采取静态和狭义立场，认为社区组织是指在社区内有目的地建立起来的，承担着一定社区基本功能并满足一定社区人群需要的各种团体和机构。

这种意义上的社区组织主要包括四种类型：一是社区党组织。社区党组织是党在社区基层组织，是党在社区全部工作和战斗力

的基础，是社区各类组织和各项工作的领导核心，其凝聚力、组织力、影响力都是社区其他组织无法比拟的。社区党组织由党员大会或党员代表大会选举产生，在街道党工委的领导下开展工作。二是社区自治组织。社区自治组织是指代表集体实现社区自治权力、自主管理社区公共事务的公共权力机构，一般包括社区居民代表大会（有的地方称社区成员代表大会）、社区协商议事委员会和社区居民委员会。三是社区中介组织。社区中介组织是指介于社区自治组织与居民个体之间，直接开展自我教育、自我管理、自我服务、自我约束活动的群众性组织，一般包括各类文化艺术体育团体、社区志愿者协会、业主委员会、门栋或居民小组自治协会等。四是社区专业服务组织。社区专业服务组织是指社区内专门从事某一特定服务工作的组织，如物业管理组织、社区保安队、社区环卫站，以及近年涌现出来的社区服务站等。

社区组织是适应社区的需要而产生和发展起来的，不同的社区组织在实现社区工作目标的过程中也会表现出不同的功能。概而言之，社区组织主要有以下三种功能：一是提供服务。为居民提供服务是大多数社区组织最基本的功能。社区组织一方面整合资源，弥补政府提供服务的不足；另一方面也可以直接参与生产，提供服务。比如利用社区居民的空闲时间和劳动技能，提供廉价服务。同时，社区还可以通过与政府提供服务的竞争，促进政府改变服务模式，提高服务效率，使更多的社区居民从中受益。二是提升社区的凝聚力。社区组织的形成过程就是将居民个体的力量集合起来，将分散的资源整合起来，共同面对社区存在的共同问题，确定社区的需要。社区组织对居民的帮助不仅仅是物质上的扶助，更在于心理上的支持，使居民对社区的认同感提高、社区凝聚力得到提升。三是促进社区参与。社区参与是社区工作的核心任务之一，是民主价值的体现，也是了解社区需要、促进社区发展的最佳途径。社区组

织可以将社区居民的不同需求进行整合和分析,向相关的社会机构及政府有关部门提出,通过咨询、参与和支持政府的活动,影响政府决策,增强政府政策制定的科学性,推动政府提高依法执政的能力。同时,社区组织可以引导居民广泛参与,从而督促政府对社区居民的呼吁及时做出回应。在社区内部,社区组织还可以通过组织活动,采取民主讨论等形式,使居民熟悉民主精神、理解民主知识、掌握民主技能,从而增强居民对政府管理和社区发展的了解,吸纳更多的社区居民到社区组织中来。

3. 什么是社区党组织

如前所述,社区组织具有不同的类型,社区党组织即是其中之一。在我国,社区党组织是指按照《中国共产党章程》的规定,在社区之中成立的、以全体社区党员为组织对象的中国共产党的基层组织。根据党章规定,社区党组织依据所在社区党员人数多少可分别成立社区党总支部或社区党支部。在社区党(总)支部之下可根据规定设若干党小组。社区党组织在街道党工委领导下开展工作,负责组织和管理本辖区内各种服务机构、物业管理机构、小型非公有制企业和社会中介组织中的党员、退休人员中的党员、下岗超过6个月的党员、尚未安置工作的退伍和复员军人中的党员、尚未就业的大中专毕业生中的党员以及社区中的入党积极分子,同时协管在辖区内的流动人口中的党员和党的关系不在本辖区的在职居民党员。

社区党组织的建立一般按如下程序进行:(1)按照“一社区一支部”的原则,同时结合党章规定,成立社区党建工作领导小组,制订建立党组织的工作方案;(2)调查摸底,按照组织关系归属,对社区党员分类登记造册,为制定直管、协管、共管的组织体

系打下基础；(3) 根据党章规定，按照社区党员人数的多少决定建立社区党总支或社区党支部，并做好社区党组织负责人的人选推荐工作。可有两种方式，一种是由上级党组织（街道党工委）推荐提名；另一种是由社区党员或党小组推荐提名并报上级党组织批准；(4) 按照党章规定，选举党员代表（社区党员人数较少时，可不执行该程序，直接召开社区党员大会即可）；(5) 召开全体社区党员大会或党员代表大会，选举产生社区党组织成员，并形成决议，决定成立社区党组织；(6) 将社区党员代表大会决议上报上级党组织批复；(7) 按照党员人数多少，划分党小组，确定党小组组长；(8) 按有关规定挂牌、制作党组织印章，开始履行职责。

根据中央有关规定，社区党组织的主要职责是：(1) 宣传贯彻党的路线、方针、政策和国家的法律、法规，执行上级党组织和本组织的决议，团结和带领党员、群众完成党和政府在辖区的各项任务；(2) 领导社区居委会和共青团、妇联等群众组织，支持和保证其按照法律和各自章程履行职责，开展工作；(3) 组织开展社区服务，抓好社区精神文明建设，维护社会稳定；(4) 组织、协调辖区单位党组织和党员参与社区建设；(5) 加强党组织自身建设，搞好党员的教育、管理和监督，做好发展党员工作；(6) 做好社区工作者的教育管理工作；(7) 密切联系群众，反映群众的意见和要求，维护群众的正当权利和利益。

4. 什么是社区居委会

社区居委会是社区居民委员会的简称，是社区中的另一个重要社会组织。按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的界定，社区居委会是指社区居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基层群众性自治组织。也就是说，社区居委会虽然在基层

社会管理中具有重要的作用，但它不是一级政府或政府派出机构，而是一个基层群众性自治组织。其与政府之间的关系是协助与指导的关系，而不是服从与领导的关系。

社区居委会在基层社会管理与社会服务中具有重要的职能。大体上来说，社区居委会主要有如下八项任务：（1）宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，在社区党组织领导下依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督；（2）召集和主持社区居民会议，定期向社区居民会议报告工作，执行社区居民会议的决定，完成社区居民会议提出的各项任务，教育、引导居民遵守社区居民会议的决定、《居民自治章程》和《居民公约》；（3）依托社区服务站办理本社区居民的公共事务和公益事业，开展多种形式的社区便民利民服务活动，参与协调处理涉及社区成员利益的重大事项，开展共驻共建，整合社区资源，管理和维护本社区居委会财产，经社区居民会议讨论同意，筹集本社区公益事业资金，定期公开收支账目；（4）组织开展社区教育、文化、科普和体育等多种形式的社会主义精神文明建设活动，教育居民争做文明市民、创建文明社区；（5）指导、监督业主大会、业主委员会和物业管理工作；（6）调解民间纠纷，协助维护社会治安，及时了解社情民意，向政府或其派出机构反映居民的意见、要求和提出建议；（7）参与对本市各级政府和街道办事处相关工作的监督评议；（8）结合本社区实际，完成其他工作任务。

原则上，社区居委会应根据居民居住状况，按照便于居民自治的原则，一般在100户至700户的范围内设立。但社区改制后，社区居委会的辖区范围一般扩大到1000户至3000户。社区居委会由主任、副主任和委员5~9人组成，并由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生；根据居民意见也可以由每个居民小组选举的2~3名代表中选举产生。居委会每届任期3年，

其成员可以连选连任。社区居委会根据需要可以设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。社区居委会成员可以兼任下属委员会的成员。居民较少的社区居委会可以不设下属的委员会，由社区居委会的成员分工负责有关工作。社区居委会还可下设若干居民小组。居民小组在社区居委会的领导下，协助做好本区域范围内的工作。居民小组可根据社区实际，采取楼委会、院委会、楼门自治小组等不同组织形式。

社区居委会的工作经费和来源，社区居委会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付；经居民会议同意，可以从社区居委会的经济收入中给予适当补助。社区居委会的办公用房，由当地人民政府统筹解决。社区居委会办理本居住地区公益事业所需的费用，经居民会议讨论决定，可以根据自愿原则向居民筹集，也可以向本居住地区的受益单位筹集，但是必须经受益单位同意；收支账目应当及时公布，接受居民监督。

5. 什么是社区服务站

社区服务站是近年来我国社区中新发展起来的一种组织形式。伴随着我国社会转型和社会管理体制的改革，愈来愈多的人从“单位人”转变为“社区人”，相应的需要社区来承担的各种事务也越来越多。但另一方面，以往社区居委会已经承担了很多的任务，如果让社区居委会承担更多的事务则有些力不从心。为了解决这一难题，一些地方开始尝试“议行分离”，建立社区服务站，分担原先由社区居委会承担的一些任务。

2007年，国家发展和改革委员会、民政部印发了《“十一五”社区服务体系发展规划》，提出要在社区层面，建设综合性、多功