城市社区建设概论

主　　编　　周文建　宁　丰

副主编　　李学春　王宝金　汤晋苏

中国社会出版社

需要全本请访问 www.ertongbook.com

城市社区建设概论
编辑委员会

主　　审：张明亮　米有录

主　　编：周文建　宁　丰

副主编：李学春　王宝金　汤晋苏

编　　委：（按姓氏笔划为序）

于燕燕　仇　鹏　王　铮　王生清

王时浩　王宝金　卢卫东　宁　丰

皮卫平　刘　勇　刘东方　刘君德

刘春城　吕　波　孙兆军　汤晋苏

汤继强　米有录　吴金珠　宋晓辉

张　云　张汝祥　张国隆　张明亮

李文广　李声源　李学春　李建国

李婉筠　杨清英　杨朝晖　肖　红

陈远银　周文建　林　飞　金祥明

姜艳芬　赵　彬　赵红华　浦志强

贾　征　郭　民　郭文灵　董元莉

谢汝亮　裴书和　裴克波

前　言

为适应我国城市社区建设的要求，满足培训社区工作者的需要，中国社会出版社计划出版一批社区建设方面的图书。为此，由民政部基层政权和社区建设司、北京市西城区政府、北京联合大学、甘肃省金昌市金川区、南京市玄武区等单位的社区理论和实际工作者集体编写了《城市社区建设概论》一书。

本书由周文建、宁丰任主编，李学春、王宝金、汤晋苏任副主编。

本书既强调理论性、针对性和指导性，又注重实用性、通俗性、可操作性。每章后均附有思考与练习题，供社区工作者学习参考。

本书在编写过程中，参阅了大量论著和一些学者的研究成果，因受篇幅所限，难以一一注出，在此谨表谢忱并致歉意。

编者

2001年8月

序

多吉才让

全面推进城市社区建设，是我国社会主义现代化建设特别是我国城市现代化建设的一项重要内容，也是在新的历史条件下按照江泽民同志“三个代表”的重要思想，切实加强社会主义精神文明建设，促进经济社会发展的重要途径。2000年11月，党中央、国务院作出了在全国推进城市社区建设的重大决策，明确了城市社区建设的指导思想、基本原则和主要目标。这一决策，是中央基于对国内外形势、社区建设实际和肩负的历史任务的正确判断和准确把握，基于在进入新世纪后进一步推进城市现代化进程、不断提高人民群众的生活水平和生活质量的战略考虑和工作的根本出发点，从整个城市的改革和发展、基层民主政治建设的加强和改革发展稳定大局的坚决维护的高度作出的，具有重大的现实意义和深远的历史意义。中央的决策和由中共中央办公厅、国务院办公厅转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，得到了全国城市广大干部群众的衷心拥护和积极响应。目前，以拓展社区服务、发展社区卫生、繁荣社区文化、美化社区环境、加强社区治安、建立健全社区组织为主要内容的我国城市社区建设工作，正在向广度和深度进军。一个个新型现代化社区，正如雨后春笋般地出现在全国各个

城市，对提高人民群众的文明程度、促进城市发展稳定、加快我国城市与国际接轨的步伐，起到了重要的带动作用。

我国城市社区建设的发展必须走一条从个别试点到全面推开，从大城市向中小城市延伸，从东部发达地区向中西部地区扩展的道路。在这个过程中，必须形成党委和政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社区居委会主办、社会力量支持、人民群众广泛参与的推进社区建设的局面。当前和今后一段时期，为了维护和巩固社区建设的良好局面，保证城市社区建设始终沿着正确的方向健康发展，集中一部分力量在社区建设的理论和实践的结合点上进行总结和创新，推出理论性、针对性、指导性强的理论成果，很有必要。由民政部审定、有关社区建设的理论专家和实际工作者编写的这本《城市社区建设概论》，对帮助做好城市社区建设工作很有益处，值得一读。是为序。

2001年 8月 8日

需要全本请访问 www.ertongbook.com

江泽民总书记
关于社区建设的论述

江泽民总书记指出，加强社区建设，是新形势下坚持党的群众路线，做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容。社区服务直接关系到千家万户的利益，也是发展第三产业的重要方面，前景十分广阔。

中共中央总书记、国家主席、中央军委主席江泽民10月8日至10日在天津考察工作，再次重点就贯彻落实好党的十五届四中全会精神、推进国有企业改革和发展进行调研。他强调，各级党委、政府和国有企业的广大干部群众，要深刻领会党的十五届四中全会精神，紧密结合国有企业和市场发展实际，团结一心，勤奋努力，开拓进取，扎实工作，积极推进国有企业的改革和发展，把十五届四中全会的各项部署落到实处。

10日上午，江泽民来到地处繁华市中心的和平区社区服务求助中心，了解社区建设情况。这个中心与区政府职能部门、全区6个街道和153个居委会实行计算机联网，设有区政府24小时热线电话，同时高科技的联网手段使居民随时可以得到政务和生活服务。中心开办一年来，接受求助3000余件，群众提出的各项要求都得到了解决。江泽民听取了和平区负责人关于社区建设和社区服务求助网络的情况

汇报，随后考察了这个中心的志愿者服务部、家政服务部和职业介绍服务部，具体了解这些部门的工作内容，并向工作人员表示慰问。江泽民还走访了和平区香谢里刚刚建成的居民小区。这里绿树掩映，鲜花盛开，环境优美，居民们用热烈的掌声欢迎总书记，总书记亲切地与他们握手，向他们问好。在走访两户城市危陋平房改造中喜迁新居的家庭时，江泽民详细询问了他们的工作生活情况。看到居民的居住和生活条件有了很大改善，江泽民十分高兴。他强调，加强社区建设，是新形势下坚持党的群众路线，做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容。社区服务直接关系到千家万户的利益，也是发展第三产业的重要方面，前景十分广阔。要通过加强社区建设，充分发挥街道、居委会和群众的力量，不断提高为群众服务水平和城市管理水平，提高居民素质和文明程度，加强社会治安综合治理，保证人民安居乐业，促进社会稳定和发展。

……

（新华社天津1999年10月10日电）

朱镕基总理论社区建设

“要大力发展信息、金融、旅游、社区服务和中介服务等产业，逐步提高第三产业在国民经济中的比重。”

——摘自《政府工作报告》第三部分

“加强城市社区卫生服务和农村初级卫生保健，提高人民群众的健康水平。”

——摘自《政府工作报告》第五部分

“要加强对社区的领导和管理，强化社区服务功能。”

“逐步做到退休人员与企业事业单位相脱离，尽快实现养老金社会化发放，积极开展退休人员由社区管理服务的试点。”

——摘自《政府工作报告》第七部分

目　　录

第一章　社区概说……（1）
第一节　社区……（1）
一、社区的概念和分类……（1）
二、社区的沿革……（5）
第二节　社区建设……（7）
一、社区建设的含义和意义……（7）
二、社区建设的思路、目标、原则、内容、管理体制、运行机制……（10）
第二章　城市和城市社区……（15）
第一节　城市……（15）
一、城市和城市化……（15）
二、中国城市的发展……（17）
第二节　城市社区……（19）
一、城市社区的含义、作用、分类和特点…（19）
二、城市和乡村社区的协调发展……（22）
第三章　城市城区政府和社区建设……（35）
第一节　城市城区政府……（35）
一、城市城区政府的设立和在社区建设中的地位、作用……（35）
二、城市城区政府要在社区整合中发挥主导作用……（38）

第二节　城市社区建设发展的制约因素及其对策（44）
一、城市社区建设的制约因素……（44）
二、加快城市社区建设应采取的对策……（47）
第四章　城市社区管理体制创新……（67）
第一节　城市社区组织制度……（67）
一、城市社区组织制度的特点和存在的问题（67）
二、城市社区组织制度的创新……（72）
第二节　城市基层管理体制的改革……（77）
一、城市基层管理体制的完善……（77）
二、改革城市基层管理体制，建立和完善现代新型社区组织体系……（84）
第三节　社区建设管理体制的改革……（86）
一、社区建设管理体制的构建原则和基本框架（86）
二、社区建设管理体制的运行机制……（89）
第五章　城市社区组织建设……（133）
第一节　社区党建　……（133）
一、社区党建的含义、意义、指导思想……（133）
二、加强社区党建工作的基本思路及主要措施（136）
第二节　社区居民自治组织……（143）
一、自治与社区自治的概念和意义……（143）
二、社区自治的基本要素和职能……（145）
三、社区自治的主要规范……（147）
四、搞好社区居民自治组织的要求……（150）
第三节　社区中介组织……（152）
一、社区中介组织的含义……（152）
二、社区中介组织的培育对于社区建设的意义（155）

三、中介组织的发展策略……（157）
第六章　城市基层民主政治建设……（185）
第一节　加强城市社区民主政治建设是抓好社区建设的关键环节……（185）
一、抓住了城市基层管理体制改革，就牵住了社区建设的“牛鼻子”……（185）
二、城市基层管理体制改革的意义和内容…（188）
第二节　城市基层民主政治建设的重点是加强居委会建设……（190）
一、进行居委会建设首先要对居委会进行调整，建立社区居民委员会……（190）
二、明确社区建设工作的运行机制，加强社区居委会的措施……（191）
第三节　加强城市基层民主政治建设急需解决的几个问题……（194）
一、构建城市基层民主政治建设管理新体制，带动社区建设健康发展……（194）
二、加强城市基层民主政治建设的措施……（196）
三、加强基层民主政治建设的关键……（198）
第七章　城市社区服务……（207）
第一节　社区服务概述……（207）
一、社区服务的含义、功能……（207）
二、社区服务的重大意义……（218）
第二节　社区服务沿革和发展趋势……（222）
一、社区服务沿革……（222）
二、社区服务的中外比较研究和社区服务的

需要全本请访问 www.ertongbook.com

发展趋势……（230）
第八章　城市社区卫生……（259）
第一节　社区卫生概说……（259）
一、社区卫生的含义和意义……（259）
二、为什么要开展社区卫生服务……（259）
第二节　社区卫生服务……（261）
一、社区卫生服务的现状……（261）
二、社区卫生服务的发展……（263）
第九章　城市社区环境……（283）
第一节　社区环境……（283）
一、环境的概念和社区环境的含义……（283）
二、社区环境的内容和目标……（285）
第二节　社区环境污染及对策……（286）
一、环境污染存在的主要问题……（286）
二、治理环境污染的对策……（289）
第十章　城市社区治安……（293）
第一节　社区治安概说……（293）
一、社区治安的内涵和目标……（293）
二、社区治安的重点和意义……（293）
第二节　社区治安的任务、要求、途径……（296）
一、社区治安的任务、要求……（296）
二、强化社区治安的途径……（299）
第十一章　城市社区精神文明建设……（327）
第一节　城市社区精神文明建设……（327）
一、城市社区精神文明建设的含义、功能…（327）
二、社区精神文明建设的现实意义……（328）

三、社区精神文明建设的基本原则……（330）
四、加快新形势下社区精神文明建设运行机制的构建……（331）
五、强化社区居民文明意识是进一步加强社区精神文明建设的重要措施……（333）
第二节　社区文化……（340）
一、社区文化概说……（340）
二、社区文化的任务、要求、重点……（345）
三、社区文化与社区发展……（347）
第三节　社区教育……（352）
一、社区教育的含义和目的……（352）
二、社区教育的实质、内容和措施……（353）
三、社区教育工作的启示与经验……（358）
第十二章　城市社区建设的工作方法……（369）
第一节　城市社区建设工作方法概说……（369）
第二节　社区建设工作的操作方法……（369）
一、社区调查……（369）
二、社区规划……（383）
第三节　社会工作方法……（392）
一、个案工作……（392）
二、小组工作……（394）
三、社区工作……（396）
四、社会工作行政……（398）
第十三章　国外社区发展简况……（401）
第一节　美国、加拿大的社区建设概况……（401）
一、美国、加拿大社区建设发展简况……（401）

二、两国社区建设的概念、内容及特点……（403）
三、两国社区建设的做法……（408）
四、借鉴和启示……（414）
第二节　日本东京的社区发展……（421）
一、东京的社区管理方式……（421）
二、东京的行政管理体制……（425）
第三节　阿根廷、巴西的社会福利与救助……（427）
一、阿根廷的社会福利与救助……（427）
二、巴西的社区福利与救助……（430）
第四节　俄罗斯莫斯科州的社会保障概况……（432）
附　录……（441）
城市街道办事处组织条例……（441）
中华人民共和国城市居民委员会组织法……（442）

第一章　　社区概说

第 一 节　　社 区

一、社区的概念和分类

当前“社区”、“社区建设”已经成为人们普遍关心的热门话题。尤其是对于社区的定义，仁者见仁，智者见智，据有关专家粗略统计，有一百多种，真是百花齐放，莫衷一是。

1．什么是社区

社区实质上是一个小社会，社会学家常把它作为研究大社会的起点，实地调查也往往以社区为单位来进行。因此，社区研究是社会学研究的重要内容之一。同时，推进社区建设，离不开社区。当务之急，必须界定清楚社区的确切含义。

（1）社区是社会学的一个基本概念。“社区”一词最初是德国社会学家F·滕尼斯在其1887年出版的《社区和社会》（中译本书名为《共同体和社会》）一书中首先使用的，现在已成为社会学中一个通用的范畴。社区是具有某种互动关系和共同文化维系力的人群进行活动的区域。人们的社会生活总是在一定地域内进行的，人们在各种活动中，自然而然形成各种关系。因而，社区是社会学中的一个基本概念。

（2）社区与社会既有联系又有区别。从社区定义的外延

看，社区可看作地区社会。一般说来，它是作为社会的一个部分而存在的。不过从社区概念的内涵看，两者有着明显的区别：一是社会中的各种关系纷繁复杂，并不都强调“共同”，而社区则十分强调共同的亚文化和共同的社区意识等等。二是社会不注重地域的概念。所谓的社会空间，通常是指人们活动的内容范围以及活动在其中的社会组织，社区空间则不同，它是社会空间与地理空间两者的结合，既为社区中人群的活动提供了组织空间网，也为此提供了地理的活动区域。三是社区中的各种关系比社会的关系更紧密。与社会相比，同一社区的人们交往频率更高些，而且，人们之间的婚姻和亲属关系、朋友关系、分工关系等通常是建立在“共同生活”基础上的。在此意义上，“共同生活”程度的差异可以说是社区联系较社会更紧密的重要原因之一。四是社区的功能与社会相比具有更为明确和专门化的特征。如城市社区通常是社会中的一个经济、政治、文化中心，它向社会提供大量工业产品，而农村社区则主要是提供农副产品。

（3）社区与行政区这两个概念容易混淆。社区与行政区既有相同之处，也有不同之点。一是二者相同的地方，主要是说它们之间有重合部分，如有些不大的行政区，主要社会活动或者生活方式属于同一类型，因此，它同时也就是一个社区。例如，乡、建制镇、城市里的行政区、街道办事处所管辖的街区等等，就是既属于行政区同时又是社区。二是二者之间又有明显的区别。这些区别主要有以下两点。第一，行政区是人们为了社会管理的方便或基于某些政治、经济、历史等方面原因而人为划定的，故其边界或范围很清楚。而社区则是人们在长期的共同社会生活中自然形成的。除上述

的那种既是行政区也是社区的情况以外，大多数社区的边界或范围是比较模糊的。第二，社区由于主要的社会活动或者生活方式基本上属于同一类型，因此只能是单一形态的，而行政区则可为多形态的。也就是说，一个行政区内可同时包括城市、农村、城镇等不同类型的社区。

（4）社区与社会组织也不是同一概念。社会组织是为了完成某一特定的社会目标、执行某一特定的社会职能而形成的社会单位，它一般只能满足成员的某种或几种需要，而不能满足人们生存与发展的多种需要。社会组织中成员间的关系是围绕着某一特定的组成目标而形成的，比较简单。而社区则是建立在多种社会关系基础之上的、执行多种社会职能的社会单位，从社会结构形式的等级序列看，它是比社会组织高一层次的社会单位，社区中往往包含许多性质、形式不同的社会组织。有时人们把社区看成一种地域性的综合性组织，旨在突出社区作为生活组织形式的特征，而不意味着社区与社会组织是同一概念。

（5）社区的基本构成要素。构成“社区”，必须具备以下要素：一个是按自然与社会经济规律来组成或划分的人文区域。应当指出的是，社区之“区”并不是纯粹的自然地理区，从社会学的角度看，这个“区”是指一个人文区域，是人类在自然与经济规律的指导下系统地劳作所形成的区域实体。二是社区的存在总离不开一定的人群。人口的数量、集散疏密程度以及人口素质等，都是考察社区人群的重要方面。三是社区的核心内容是社区中人们的各种社会活动及其互动关系，有一个维系社区的管理组织。人们在经济的、政治的、文化的各项活动和日常生活中产生互动，形成了各种

需要全本请访问 www.ertongbook.com