

第一部分

社区建设的基本理论与实践

一、社区和社区建设的基本概念

(一)什么是社区

社区是指聚居在一定地域内的人们所组成的社会生活共同体。

社区概念比较抽象，我们可以结合社区的基本构成要素来理解社区概念。

第一，一定的地域。社区是居住在一定地域的人们组成的生活共同体，没有一定的地域，就没有社区。有的国家的社区，其地域范围是自然形成的，有的国家的社区，其地域是由政府划定的。目前我国城市社区的范围，是由政府划定的，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。我国划定社区范围的基本原则是：便于服务管理、便于开发社区资源、便于社区居民自治，并考虑地域性、认同感等社区构成要素。

第二，一定的人口。社区是居住在一定地域的人们组成的社会生活共同体，社区的实体是人而不是物。没有一定的人口地域，不能称为社区。社区人口数量，要根据便于管理、便于自治的原则和各城市的特点而定。人口太少，不容易形成社会生活共同体，人口太多，不便于自治和管理。北京城市社区的人口一般是1000—3000人左右。

第三，一定的社区组织。社区是居住在一定地域的人们组成的社会生活共同体，没有一定的社区组织，无所谓社会生活共同体。我国社区组织主要有：社区居民会议、社区居委会、社区自治小组、社区党组织、社区文体活动小组、社区服务组织、社区志愿者组织等。

第四，居民的认同感。社区是居住在一定地域的人们组成的社会生活共同体，所谓共同体，就是有一定认同感的群体。如果居住在一个共同的地域，但是居民之间没有相互来往，没有互相帮助，没有一定的亲和力，这样的人群并不能称为社区。

在还没有重新划分社区的地区，要根据中央精神，本着便于服务管理、便于居民自治、便于资源配置的原则，充分考虑地域、人群和认同感等要素，尤其要充分尊重居民委员会和群众的意愿，科学合理地确定并冠名社区。由于各地的改革步骤和实际做法不同，社区可以在现行的居委会辖区建立，也可以根据需要对居委会辖区进行调整后建立，不搞“一刀切”。社区范围确定后，要在社区内建立健全以社区党组织为核心、社区自治组织为主体、各类社会组织充分发育的新型社区组织结构，形成在党的领导和政府指导下，充分发挥社区居民组织民主自治功能，广大居民自愿参与的社区组织体系。

（二）什么是社区建设

社区建设是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，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。

社区建设的主要内容分为两个大的方面：

第一个方面：社区组织建设。主要有以下五类社区组织建设

(1)社区党组织建设

(2)社区自治组织建设，其中包括：

社区居民会议

社区居民委员会

社区居民自治小组

社区居民文体活动组织

社区协会等社团组织

(3)社区志愿者组织建设

(4)社区服务组织建设

(5)社区单位协调组织建设

第二个方面：社区事业建设。其中包括

(1)社区服务，包括社区保障服务、社区便民服务、社区就业服务、对社区单位的社会化服务等；

(2)社区治安；

(3)社区卫生；

(4)社区环境；

(5)社区文化，包括社区文化体育、社区精神文明建设和社区教育。

附录 1:

“社区”概念的提出

社区一词来自德文 *Gemeinschaft*。德国社会学家 F·滕尼斯 (1855—1936) 在 1887 年出版了《社区与社会》一书，将“社区”一词同“社会”概念进行对比分析，用来说明社会变迁的趋势和两种不同的社会团体。滕尼斯认为，从传统乡村社会向现代城市的转变，是引起社会关系变化的原因，他把“社区”与“社会”视为社会结构的两种理想类型。

滕尼斯认为“社区”是由同质人口组成的关系亲密、守望相助、疾病相扶、富有人情味的社会群体。社区内的社会关系是紧密的、合作的和富有人情味的。“社区”是作为一个与传统、道德相关连，以血缘为纽带的概念与“契约社会”相对立。在这一共同体中，人们依自然意志结合，具有共同的情感和传统价值观念，人们之间具有密切但是相对狭隘的生活关系。“社区”是传统乡村地域的代表。而“社会”则是由异质人口组成的、由分工和契约联系起来的、

缺乏感情的社会团体。“社会”内的关系是非人情化和独立的。因为，在社会内，正式的契约主宰着经济交换，货物只是被买进或被卖出，人们更加关心自身的利益。社会是工业化和城市化的产物。在人类生活的发展进程中由“社区”向“社会”过渡是历史变迁的必然趋势。由此他认为社会变迁的总体趋势是“社区”向“社会”的转变。

第一次世界大战前后，美国社会学家查尔斯·罗密斯第一次把滕尼斯的《社区与社会》一书译成英文，从此“社区”很快成了美国社会学的主要概念之一。

附录 2:

费孝通先生将英文“社区”概念翻译成中文

中国古代无“社区”一词。1933年，以费孝通先生为首的燕京大学的一批青年学生，在翻译美国著名社会学家帕克（1864—1944）的论文集时，第一次将英文 Community 这个词译成了“社区”（在此之前的译法是“地方社会”、“地方共同社会”或“共同区域社会”等等），并逐渐成了中国社会学的通用术语。

Community 一词的原意是指一种基于地理基础上相互利益和情感需要的亲密的伙伴关系。费孝通教授在《略谈中国的社会学》一文中写道：“我们称这种着重实地调查和比较研究的社会学作为‘社区研究’，这也有个来历。当帕克教授离华时，我们这些学生建议出一本论文集以示纪念。在编辑这本论文集时，要用帕克的一篇原著里的一句话，Community is not society. 这把译者卡住了。因为过去 Community、Society 在汉语中都译成社会，而用旧词来翻译这句话就不成话了。原来帕克的理论中人际关系可以分为两个层次。基层是共存关系，和其他动植物一样通过适应竞争，在空间获得各人所处的地位，相互间可以互相利用，维持生存，也就是我们

普遍所说的利害关系；但人际关系还有一个层次性质不同于前者，就是痛痒相关、荣辱与共的道义关系。前者形成的群体是 Community 而后者形成的团体是 Society，他既然作了这些区别，我们翻译时也必须用两个不同的名词。社会一词保留给 Society，Community 不能不另找新词。通过我们这辈学生的议词，最后创立了‘社区’这个新词。好的 Community 必须有地区为基础，如邻里、村寨、乡镇、城郊甚至大到民族、国家都可以用社区来表示，是一个有地域为基础的人群。用‘社区研究’这个名字还可以包括我们当时进行的农村和民族调查 所以就那样用起来了。”

附录 3:

“社区发展”概念的提出

美国社会学家弗兰克·法林顿在 1915 年出版的《社区发展 将小城镇建成更加适宜生活和经营的地方》一书提出了“社区发展”概念。“社区发展”概念的提出，改变了滕尼斯视社区为传统乡村社会地域性群体的观点，开始把社区视为现代社会的区域性共同体。这样就把‘社区’概念融入了现代社会的发展过程中 而不再是与现代社会相对立的传统社会的代表。

1917 年 英国社会学家麦基文的《社区》一书出版。他的社区概念与一个相对的地域相联系：“说到社区，我意指任何共同生活的区域 村庄、城镇 或地区、国家 甚至更广大的区域。”他还说：“不管什么地方，人们只要生活在一起，他们就会发展出某种类型和某种程度的有区别性的共同特征—— 风俗、传统和生活方式等。它们是有效的共同生活方式的标记和结果。并且我们将会看到，一个社区是一个更大社区的组成部分，所有社区只是一个程度问题。”

此后 美国社会学家斯坦纳在其所著的《美国社区工作》（1928

年)一书中,桑德森与皮尔斯在他们合著的《农村社区组织》(1939年)一书中,也从不同的角度对社区发展的基本理论与方法进行了论述。与此同时,20世纪初到20年代,英、法、美等国曾出现了“睦邻运动”、“社区福利中心”运动等。

附录4:

第二次世界大战后联合国推动的社区发展运动

第二次世界大战后,许多新兴的发展中国家面临着贫困、疾病、失业、经济发展缓慢等一系列问题。针对这些问题,联合国经济社会理事会于1951年通过了390D号议案,倡议开展“社区发展运动”,试图通过开发各种社区资源,发展社区自助力量,通过建立社区福利中心来推动全球经济社会发展,并为此提供资金技术援助。但后来在实施调查中发现,由于这些国家和地区的行政效率不高,且政府腐败严重,原来设想的依靠外力推动和敦促当地政府去建立社区福利中心的做法收效甚微。于是转向对扶持社区内民间团体、合作组织、互助组织共同推动社区经济与社会发展的可行性进行探索,形成政府与社团及人民群众的通力合作格局来有效地解决不发达社区的贫困、疾病、失业、经济发展缓慢等一系列问题,从而启动了世界范围的“社区发展”活动。

1952年,联合国正式成立了“社区组织与社区发展小组”,来具体负责推动全球特别是落后地区的社区发展运动。由于社区发展是立足于人们的生活区域,直接针对特定社区的需要、问题而谋求解决之方和发展之道,从而有助于使社会发展的总体目标通过社区自身的具体行动来得以实现。

在组织专家研究试点的基础上,联合国于1955年发表了《通过社区发展促进社会进步》的报告书,并成立了社会局社区发展组之后,这一组织在亚洲、非洲、南美等地区推行社区发展运动、

为农村社区发展项目提供经济、技术援助，制定教育培训计划，改造旧有的公益设施，修建水利工程等，促进了贫困地区经济的发展和解决社会问题的解决，取得了明显成效。

20世纪50年代末，一些发达国家在工业化和城市化过程中，忽视社会发展，出现了诸如财富分配不公、贫富两极分化、青少年犯罪增加等严重的社会问题。同时，由于工业化打破了传统的社区生活，使人际关系淡化，凝聚力减弱，居民对社区缺乏归属感和责任感。两种因素结合在一起，极易引发政治动荡、社会冲突，危及到经济发展本身。在这种情况下，联合国开始研究社区发展计划在发达国家的应用，提出要通过社区发展解决工业化和城市化带来的一系列社会问题。

1959年，联合国在英国举办了《欧洲社区发展与都市社会福利》研讨会后，社区发展运动开始向发达国家扩展，着眼于通过社区发展来促进社会进步。社区发展已成为世界性趋势

1960年，联合国在其发表的《社区发展与有关服务》报告中给社区发展下的定义为：“社区发展是一种过程，通过这一过程，社区居民共同努力并与政府权威人士合作，以促进社区的经济、社会和文化的发展，并进一步协调和整合各社区，使它们成为全国人民生活的一部分，进而使社区发展成果为全国的繁荣和进步做出积极的贡献。”

1960年，美国政府制定的“反贫困作战计划”就将采用社区发展基本原则和方法的“社区行动方案”纳入其中，旨在通过实行外援和社区自助相结合的社区行动计划来解决贫困问题，开了发达国家推行社区发展战略的先河。之后，英、法、德及北欧国家也都普遍推行社区发展运动。

1961年，联合国秘书长做了题为《都市地区社区发展报告》

1962年在新加坡又举行了“亚洲都市地区社区发展研讨会”其后十多年中，社区发展运动如火如荼 方兴未艾。

在联合国有关组织的倡导和推动下，社区发展的成效日益显著，人们对其意义和作用的认识也日趋深化。社区发展已被越来越多的国家所接受。经过 40 多年的实践，世界社区发展已由农村扩展到城市、由发展中国家扩展到发达国家，在缩小贫富差距、缓解社会矛盾、改善社区环境、提高生活质量等方面取得了明显的成效。时至今日，全球已有 100 多个国家在执行全国性的社区发展计划，社区发展已形成新的世界性运动之势。

二、我国社区建设的发展过程

（一）新中国成立以后 社区问题被隐含在“单位”中

新中国成立以后，我国逐步建立了新的城市管理体制，城市基层普遍建立了居民委员会。1954年12月31日，第一次全国人大常委会第四次会议通过《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会条例》，以法律的形式规定了城市及基层组织的设置和职能，确定了居委会是居民群众的自治组织。《城市居民委员会条例》规定：居民委员会是自治性的居民组织。居民委员会的任务，是办理有关居民的公共福利事项，向当地政府或它的派出机关反映居民的意见和要求，动员居民响应政府号召并遵守法律，领导群众性的治安保卫工作，调节居民间的纠纷。居民委员会一般以一百户至六百户居民为范围。两个《条例》为我国城市基层组织建设奠定了基础，发挥了深远的影响。

《城市居民委员会条例》虽然规定居民委员会是自治性居民组织，但是由于后来建立了计划经济体制，城市居委会基本上成了基层政府下面的一个办事机构，并没有发挥自治组织的应有作用。

在这个时期，虽然联合国推动的社区发展运动在全球展开，但是由于当时我国没有恢复在联合国的合法地位，又由于种种条件我国没有实行对外开放政策，所以我国并没有提出社区发展问题，甚至连社区概念都没有提出，社区问题被隐含在计划经济体制的“单位”中。

（二）改革开放以后，城市社区服务活动逐步开展

在我国，真正意义上的城市社区工作始于1986年。当时，为

了配合国家经济体制改革和社会保障制度建设，民政部率先倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的社区服务活动，第一次把“社区”概念引入到政府的实际工作中来。此后，社区服务工作迅速在全国展开，服务对象、服务内容、服务范围不断拓展。由于它在为党和政府分忧、为居民群众解难方面发挥了积极作用，不仅深受社区居民欢迎，而且得到了党和政府的高度重视和支持。

1989年12月26日全国人大通过的《城市居民委员会组织法》，第一次将“社区服务”的概念以法律条文的形式固定下来。

（三）从社区服务到社区建设

1991年5月，针对当时城市基层政权和基层组织职能弱化，难以承担教育市民、提高市民素质的任务，以及社区服务范围过宽，仅仅依靠民政部门管理力不从心等状况，从改变政府传统的思维方式和管理模式、适应政治和经济体制改革的现实出发，民政部在社区服务的基础上，又提出在城市调动社会各方面的力量，共同开展“社区建设”的工作思路。社区建设主要包括：社区管理、社区服务、社区文化、社区环境、社区卫生、社区治安、社区经济、社区就业等多项内容。它的实施标志着社区工作已经由原来比较单纯的“服务”走向全面推进的新阶段。

1998年7月，配合国家政治体制改革与政府机构调整，国务院正式赋予新组建的民政部基层政权和社区建设司“指导社区管理工作，推动社区建设”的职能，从而使我国社区建设有了组织上的保证。

之后，民政部基层政权与社区建设司为了探讨并逐步完善城市社区建设思路，研究、总结适合中国国情的社区建设管理体制和运行机制，根据“分类指导、循序渐进、试点引路、逐步推广”的原则，在全国的直辖市、计划单列市和省会城市中选择了经济条件好、工作经验多和创新精神强的10多个城区作为首批“社区建设实验区”，探索中国式社区建设模式，并为其他城区提供经

验。

1999年和2000年江泽民总书记在上海、北京和天津视察时都视察了社区工作，并对社区服务、社区建设和社区党建问题作了重要指示。他指出：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。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，保证人民群众安居乐业，促进社会稳定和发展。

（四）21世纪初，我国社区建设进入了一个新的发展阶段

我国社区建设目前正在经历一个重要的转变过程，从政府直接推动社区建设事业的阶段，转向以社区体制和机制的创新为龙头、以政府指导的新的社区组织推动社区事业全面发展的新阶段。

自20世纪80年代中期以来，我国社区建设逐渐开展起来，到现在已经形成一股潮流。一开始，社区建设以政府直接运作的社区服务事业为突破口和龙头，然后逐步扩展到社区文化、社区卫生、社区环境和社区治安等全方位的社区事业建设，并在此基础上开始了社区党组织建设和社区自治组织的建设。

1999年冬季民政部在沈阳市召开沈阳社区自治模式论证会，拉开了以社区自治组织建设为核心的社区体制改革的序幕。

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》（23号文件）。这个意见的核心思想是在全国城市推进社区体制改革，强调要“以改革创新精神加强城市社区组织和队伍建设”。这标志着我国社区建设第二个阶段的开始，即以城市基层管理体制为突破口，以社区自治组织建设为重点，以社区组织建设推动社区事业建设的全方位社

区建设的新阶段的起。 23号文件的下发标志着我国社区建设工作进入了一个新的发展阶段。

附录 5:

中华人民共和国城市居民委员会组织法

(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)

第一条 为了加强城市居民委员会的建设,由城市居民群众依法办理群众自己的事情,促进城市基层社会主义民主和城市社会主义物质文明、精神文明建设的发展,根据宪法,制定本法。

第二条 居民委员会是居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众自治组织。

不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关对居民委员会的工作给予指导、支持和帮助。居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作。

第三条 居民委员会的任务

(一) 宣传宪法、法律、法规和国家的政策,维护居民的合法权益,教育居民履行依法应尽的义务,爱护公共财产,开展多种形式的社会主义精神文明建设活动;

(二) 办理本居住地区居民的公共事务和公益事业;

(三) 调解民间纠纷;

(四) 协助维护社会治安;

(五) 协助人民政府或者它的派出机关做好与居民利益有关的公共卫生、计划生育、优抚救济、青少年教育等工作;

(六) 向人民政府或者它的派出机关反映居民的意见、要求和提出建议。

第四条 居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动,可以兴办有关的服务事业。

居民委员会管理本居民委员会的财产，任何部门和单位不得侵犯居民委员会的财产所有权。

第五条 多民族居住地区的居民委员会，应当教育居民互相帮助，互相尊重，加强民族团结。

第六条 居民委员会根据居民居住状况，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。

居民委员会的设立、撤销、规模调整 由不设区的市、市辖区人民政府决定。

第七条 居民委员会由主任、副主任和委员共 5 至 9 人组成。多民族居住地区 居民委员会中应当有人数较少的民族的成员。

第八条 居民委员会主任、副主任和委员，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代表 2 至 3 人选举产生。居民委员会每届任期三年，其成员可以连选连任。

年满 18 周岁的本居住地区居民 不分民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限，都有选举权和被选举权；但是，依照法律被剥夺政治权利的人除外。

第九条 居民会议由 18 周岁以上的居民组成。

居民会议可以由全体 18 周岁以上的居民或者每户派代表参加，也可以由每个居民小组选举代表 2 至 3 人参加。

居民会议必须有全体 18 周岁以上的居民、户的代表或者居民小组选举的代表的过半数出席，才能举行。会议的决定，由出席人的过半数通过。

第十条 居民委员会向居民会议负责并报告工作。

居民会议由居民委员会召集和主持。有 1/5 以上的 18 周岁以上的居民、1/5 以上的户或者 1/3 以上的居民小组提议，应当召集居民会议。涉及全体居民利益的重要问题，居民委员会必须提请居民会议讨论决定。

居民会议有权撤换和补选居民委员会成员。

第十一条 居民委员会决定问题，采取少数服从多数的原则
居民委员会进行工作、应当采取民主的方法，不得强迫命令

第十二条 居民委员会成员应当遵守宪法、法律、法规和国家的政策，办事公道，热心为居民服务。

第十三条 居民委员会根据需要设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。居民委员会成员可以兼任下属的委员会的成员
居民较少的居民委员会可以不设下属的委员会，由居民委员会的成员分工负责有关工作。

第十四条 居民委员会可以分设若干居民小组，小组长由居民小组推选。

第十五条 居民公约由居民会议讨论制定，报不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关备案，由居民委员会监督执行。
居民应当遵守居民会议的决议和居民公约。

居民公约的内容不得与宪法、法律、法规和国家的政策相抵触。

第十六条 居民委员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。

第十七条 居民委员会的工作经费和来源，居民委员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，可以从居民委员会的经济收入中给予适当补助。

居民委员会的办公用房，由当地人民政府统筹解决。

第十八条 依照法律被剥夺政治权利的人编入居民小组，居民委员会应当对他们进行监督和教育。

第十九条 机关、团体、部队、企业事业组织不参加所在地的

居民委员会，但是应当支持所在地的居民委员会的工作。所在地的居民委员会讨论同这些单位有关的问题，需要他们参加会议时，他们应当派代表参加，并且遵守居民委员会的有关决定和居民公约。

前款所列单位的职工及家属、军人及随军家属，参加居住地区的居民委员会；其家属聚居区可以单独成立家属委员会，承担居民委员会的工作，在不设区的市、市辖区的人民政府或它的派出机关和本单位的指导下进行工作。家属委员会的工作经费和家属委员会成员的生活补贴费、办公用房，由所属单位解决。

第二十条 市、市辖区的人民政府有关部门，需要居民委员会或者它的下属委员会协助进行的工作，应当经市、市辖区的人民政府或者它的派出机关同意并统一安排。市、市辖区的人民政府的有关部门可以对居民委员会有关的下属委员会进行业务指导。

第二十一条 本法适用于乡、民族乡、镇的人民政府所在地设立居民委员会。

第二十二条 省、自治区、直辖市的人民代表大会常务委员会可以根据本法制定实施办法。

第二十三条 本法自 1990 年 1 月 1 日起施行。1954 年 12 月 31 日全国人民代表大会常务委员会通过的《城市居民委员会组织条例》同时废止。

附录 6:

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

2000 年 11 月 3 日，中共中央办公厅、国务院办公厅发出通知，向全国各省、市、自治区转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》。通知说，大力推进城市社区建设，是新形势下坚持党