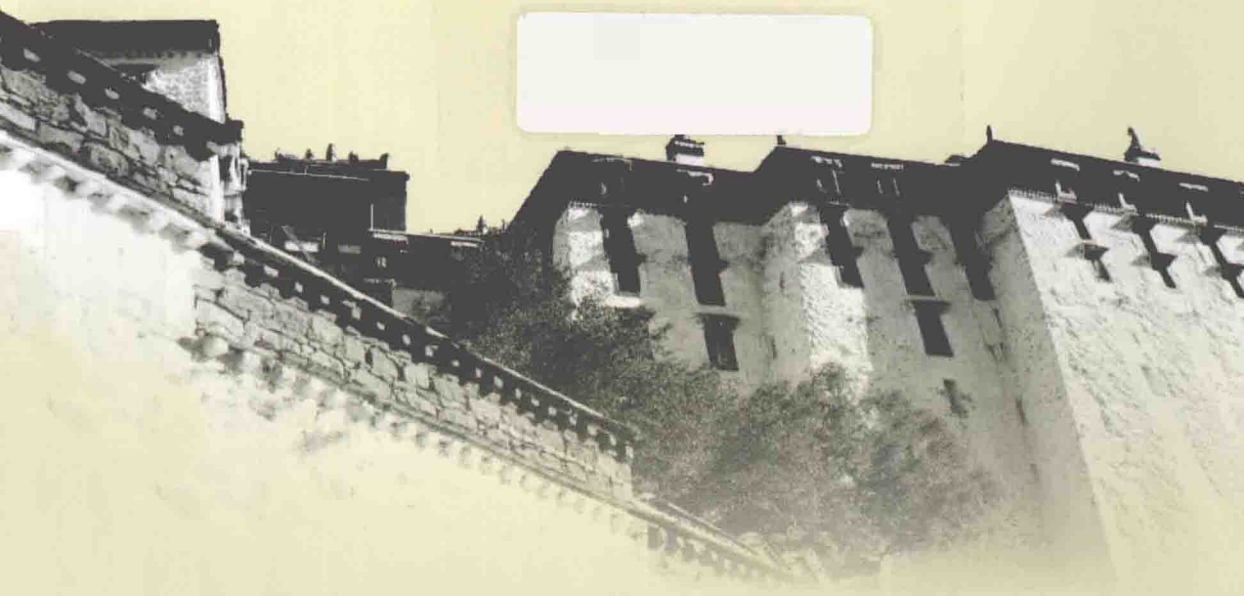


西藏

城镇社区治理

○ 朱新林 田旭 编著



陕西师范大学 出版总社有限公司

国家民委 2010 年度科研项目“西藏城镇社区治理”(10XZ06)成果
西藏民族学院资助出版

西藏城镇社区治理

朱新林 田 旭 编著

陕西师范大学出版总社有限公司

图书代号 JC13N1264

图书在版编目(CIP)数据

西藏城镇社区治理 / 朱新林, 田旭编著. —西安: 陕西师范大学出版总社有限公司, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5613 - 7553 - 2

I. ①西… II. ①朱… ②田… III. ①城镇—社区管理—研究—西藏 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 007915 号

西藏城镇社区治理

朱新林 田旭 编著

责任编辑 / 杨继顺 古洁

责任校对 / 王红凯

封面设计 / 王宇

出版发行 / 陕西师范大学出版总社有限公司
(西安市长安南路 199 号 邮编 710062)

网 址 / <http://www.snupg.com>

经 销 / 新华书店

印 刷 / 陕西省富平县万象印务有限公司

开 本 / 787mm × 960mm 1/16

印 张 / 19

字 数 / 300 千

版 次 / 2014 年 6 月第 1 版

印 次 / 2014 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5613 - 7553 - 2

定 价 / 38.00 元

读者购书、书店添货如发现印刷装订问题,请与本社高教出版分社联系调换。

电 话:(029)85303622(传真) 85307826

前 言

2004年9月,党的十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的战略任务,随后中央又提出了“建设和谐社区”的要求,明确了和谐社区建设的基本原则,即以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,全面贯彻落实科学发展观,努力把社区建设成为管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐、各个社会群体和谐相处的社会生活共同体。2009年全国和谐社区建设工作会议又提出了建设和谐社区的具体目标——民主法制健全、基本社保均衡、公共服务完善、社会安全稳定、生活环境良好、邻里互助友爱。建设和谐社区是构建社会主义和谐社会的重要基础,也是贯彻落实科学发展观,实现跨越式发展、和谐发展的重要举措。搞好社区建设,对建设小康社会、和谐社会具有十分重要的意义。

“社区管理”学科在西方已有一百多年的历史了,但作为一门学科在我国研究与发展的历史并不算长。我国社区管理学科目前仍处在探索阶段。西藏“社区管理”学科的教学与科研工作近几年才刚刚起步,2000年以来逐渐在行政管理、公共事业管理、社会工作等专业为本科生开设相关课程。

2008年拉萨发生“3·14事件”以后,西藏自治区的社会稳定再一次引起了人们的关注。西藏自治区各级党组织和政府都把维持社区稳定、社会稳定作为头等大事来抓。加强城乡社区建设,对于西藏自治区的政治与社会稳定,对于建设和谐西藏,对于提高广大人民群众的生活水平和基层民主都具有非常重要的意义。“社区治理”作为继“政府失灵”“市场失灵”以及“第三部门失灵”以后的第四种治理路径,越来越引起世界各国政府以及学者的注意。

本书是由本人主持的国家民委2010年研究课题《西藏城镇社区治理》(编号:10XZ06)的最终成果,该项目已于2012年8月验收结项。

本书由朱新林拟定编写大纲,由朱新林教授、田旭博士分头负责撰写,其中朱新林撰写第一章、第二章、第五章、第六章、第八章,田旭撰写第三章、第四章、第七章,全书由朱新林负责统稿、修改。

本书的出版首先要感谢西藏民族学院,学院为本书的出版提供了资金支

持。还要感谢西藏民族学院管理学院院长朱普选教授、卫立浩教授，他们对本书的框架结构提出了宝贵的建议。另外要感谢西藏民族学院科研处处长狄方耀教授及其他领导、老师，他们对本书的出版也给予了大力的支持。最后还要感谢陕西师范大学出版总社有限公司的编辑老师为本书的出版做了大量的编辑、校对工作。

在著述过程中参考了同类著作、教材以及其他学术性文献，在此对所有的作者和编者一并致以诚挚的谢意。

由于著述时间仓促，加之作者水平有限，书中难免存在不当和疏漏之处，敬请广大同仁、读者批评指正。

朱新林

2014年4月25日

目 录

第一章 社区及社区治理概述	(001)
第一节 社区概述	(001)
第二节 社区治理	(019)
第三节 西藏城镇社区简介	(035)
第二章 西藏城镇社区治理模式	(041)
第一节 国外社区治理模式简介	(041)
第二节 国内社区治理模式简介	(050)
第三节 西藏城镇社区治理模式	(070)
第三章 西藏城镇社区文化管理	(092)
第一节 社区文化的理论概述	(092)
第二节 西藏城镇社区文化建设发展的历程及特点	(098)
第三节 西藏城镇社区文化建设的现状及存在的问题	(102)
第四节 推进西藏城镇社区文化建设的发展策略	(109)
第四章 西藏城镇社区教育管理	(117)
第一节 社区教育的理论概述	(117)
第二节 西藏城镇社区教育发展的现状、特点及存在的问题	(127)
第三节 国内外社区教育发展经验及对西藏的启示	(132)
第四节 推进西藏城镇社区教育发展的策略	(140)
第五章 西藏城镇社区卫生管理	(147)
第一节 社区卫生概述	(147)
第二节 国外社区卫生医疗介绍	(152)

第三节 西藏社区卫生服务存在的问题及对策	(170)
第六章 西藏城镇社区服务管理	(190)
第一节 社区服务概述	(190)
第二节 国内外社区服务简介	(197)
第三节 西藏城镇社区服务存在的问题及对策	(210)
第七章 西藏城镇社区治安管理	(217)
第一节 社区治安管理概述	(217)
第二节 社区治安管理的理论基础	(226)
第三节 西藏城镇社区治安管理的现状	(234)
第四节 完善西藏城镇社区治安管理的途径	(244)
第八章 西藏城镇社区社会保障管理	(254)
第一节 社会保障与社区保障概述	(254)
第二节 西藏城镇社区保障取得的成绩、存在的问题与政策建议	(265)
参考文献	(298)

第一章 社区及社区治理概述

第一节 社区概述

一、社区的概念

(一)社区的含义

“社区”是社会学中的基本概念,最早是由德国社会学家斐迪南·滕尼斯(1855—1936)提出来的。1887年滕尼斯出版了《社区和社会》一书,创立了社区理论。滕尼斯把人类共同生活的表现形式区分为两种类型:一种是社区,一种是社会。“社区”主要存在于传统的乡村社会中,是基于亲族血缘关系而结成的社会联合。在这种社会联合中,情感的、自然的意志占优势,个体的或个人的意志被感情的、共同的意志所抑制。其特点是人与人之间关系密切,人们对本社区有强烈的认同感和对社区内其他成员有全面的了解。而“社会”是基于人们的契约关系和“理性的”意志所形成的社会联合。在滕尼斯看来,前者又可称为礼俗社会,后者又可称为法理社会。

20世纪20年代美国社会学家查尔斯·罗密斯把滕尼斯的“社区”译成英文“community”。30年代,以费孝通先生为主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的论文集时,第一次将“community”这个词译成了“社区”,“社区”一词开始引入中国。

长期以来,社会学家们从不同的角度对社区做出过许多不同的定义。据有关专家统计,自滕尼斯最初提出社区概念并确立社区定义以来,在各种社会学的文献中,社区一词的定义共有140多种。出现这种现象的原因是,在社会学中,一些比较重要的、基本的概念使用非常频繁,学者、专家们在研究的过程中,不可避免地要分析、应用这些基本概念,他们在使用这些概念时,由于研究的角度、着重点、理论背景和解决的问题等各不相同,因此会给这些概念以不同的解释。下面是在社区研究中,部分具有影响力的学者从不同角度为社区所下的

定义。

滕尼斯认为,社区是指具有共同价值取向的同质人口组成的,关系密切,出入相友,守望相助,疾病相扶,富有人情味的社会团体。

美国学者 R. E. 帕克认为,社区是“占据在一块被或多或少明确地限定了的地域上的人群汇集”。他还说,“一个社区不仅仅是人的汇集,也是组织制度的汇集”。^①

美国学者 F. M. 罗吉斯与 L. G. 伯德格认为:“社区是一个群体,它由彼此联系,具有共同利益或纽带、具有共同地域的一群人所组成。社区是一种简单群体,其成员之间的关系是建立在地域的基础上的。”^②

美国社会学家 B. 菲利浦斯认为:“社区是居住在某一特定区域的、共同实现多元目标的人所构成的群体。在社区中,每个成员可以过着完整的社会生活。”^③

多年来,国内研究者从不同的角度对社区的概念也进行了界定:

费孝通先生对社区的表述为:“社区是若干个社会群体或社会组织聚集在某一地域里形成的一个在生活上相互关联的大集体。”^④

郑杭生认为:“社区是进行一定的社会活动,具有某种互动关系和共同文化维系力的人类生活群体及其活动区域。”^⑤

方明认为:“社区是指聚集在一定地域范围内的社会群体和社会组织,根据一套规范和制度结合而成的社会实体,是一个地域社会生活共同体。”^⑥

何肇发认为:“社区就是区域性的社会,换言之,社区就是人们凭感官能感觉到的具体化了的社会。”^⑦

唐忠新认为:“社区是指由居住在某地方的人们结成多种社会关系和社会群体,从事多种社会活动的社会地域生活共同体。”^⑧

① 娄成武、孙萍:《社区管理学》,高等教育出版社 2007 年版,第 3 页。

② 娄成武、孙萍:《社区管理学》,高等教育出版社 2007 年版,第 3 页。

③ 方明、王莹:《观察社会的视角——社区新论》,知识出版社 1991 年版,第 4—5 页。

④ 于燕燕:《社区建设基础知识》,中国劳动社会保障出版社 2001 年版,第 4 页。

⑤ 郑杭生主编:《社会学概论新修》(第三版),中国人民大学出版社 2003 年版,第 272 页。

⑥ 于燕燕:《社区建设基础知识》,中国劳动社会保障出版社 2001 年版,第 4 页。

⑦ 何肇发主编:《社区概论》,中山大学出版社 1991 年版,第 3 页。

⑧ 魏娜:《社区组织与社区发展》,红旗出版社 2003 年版,第 6 页。

借鉴国内外学者对社区下的种种定义,我们认为社区是指聚居在一定地域中的具有某种互动关系、共同文化心理的人们,按照一定的组织制度和社会关系组织起来,并从事多种社会活动的人类社会生活共同体。我国目前所称的社区,在城市一般指街道和居委会,农村则指乡(镇)或自然村。

(二)社区的构成要素

根据社区的定义,我们可以看出社区主要由以下几方面的要素构成:

1. 人口要素

社区居民是社区的主体,是社区生活及其物质基础的创造者,是社区里社会关系的承担者。没有社区居民,社区就没有了对象和主体。社区居民也是社区发展的内在动力,社区的完善程度取决于社区居民的完善程度,取决于社区居民的需要和创造性。因此,一定数量的、具有相互联系的居民是社区存在的首要条件。社区居民数量、质量、构成、密度等方面的状况,会直接影响社区生活,关系到社区发展。

2. 地域要素

地域是一个社区存在的物质载体,包括社区的范围、方位、形状、环境、自然资源等,是人们进行生产劳动和生活活动的物质场所。社区作为一个具有地理空间意义上的生活区域,有比较明确的地域界限。地域要素不仅包括区域内的土地以及土地上的各种资源,而且包括区位在社会生态环境中的优劣及该区位中的经济、社会、文化资本。如果没有地域要素,社区就不可能存在。没有这种地域区位所提供的资源,社区和居民的共同生活就无法运转。

3. 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,这些物质条件就是社区的物质要素,它是社区赖以存在和发展的基础。按国家民政部有关要求,每个社区要建设一个占地 300 — 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。一校即居民学校(社区党政校、人口学校、社区教育学习点);两站即社区服务站(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);三栏即公示栏、宣传栏、社区论坛栏;四室即办公室(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);六有即有电视、有电脑、有电话、有 DVD 播放机、有政务咨询栏、有工作指南台。

4. 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有家庭、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。

5. 制度要素

由于共同生活的需要,每个社区都有由国家颁布或由社区依法制定的,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了社区的制度要素,是社区生活和社区管理走向规范化和制度化的基础。

6. 社会心理要素

在社区内,各个家庭、单位、部门、机关、团体等,都是由社区成员个体组成的。人们生活在一定的社区中时,总是通过血缘、业缘、地缘等关系,与社区中相互联系又有区别的其他个体结成种种不同的社会关系。在人与人的互动关系,以及社区群体与社区个体之间的互动关系中,社区的性质和规模对社区成员的心理和行为产生极大的影响;反之,社区的个体心理因素也对社区的变化发展和社区主体的行为方式产生巨大的影响。

(三)社区的基本属性

与其他社会区域或地理区域相比,社区作为人们生活的共同体和区域性社会,具有鲜明的地域性、组织性、文化性、综合性和动态性等特点。

1. 地域性

所谓地域性,不仅指社区生活离不开一定的地域依托,同时,在特定的历史阶段内,一定区域的社会经济发展水平也决定了该区域内社区生活的基本状况,并成为区域内社区的基本特征。城市社区、农村社区、城乡接合部社区、工业社区、商业社区、居住区社区等序列的社区分类方法,便是以区域的城市化程度或区域经济功能来区分社区和反映社区特征的典型例子。社区的地域性使得我们在分析任何一个社区时,不能离开并且首先要建立在对所在区域发展情况的把握基础上。社区的地域性使其与其他社会单元和概念,如社会组织,区别开来,并使其步入人文地理、社会地理的分析视野,因而社区的地域性是社区的第一属性。

2. 组织性

所谓组织性,是指社区生活内部有着特定的组织结构要求,无论是居民行为还是设施分布,都有着特定的规律性。前面的结构分析,实际上就是从各类要素的角度揭示社区组织。社区的组织性便体现为这些结构的合理性,如设施结构与分布的合理性,社区文化结构的合理性等。其中,设施结构与分布的合理性,表现为社区居民生活的便利性;文化结构的合理性,则表现为居民之间的相融性。社区发展总是存在着由不便向便利发展、融洽程度不断加深的发展过程,这是社区的组织性对社区发展内在要求的体现。社区组织结构的合理性是影响社区生活质量高低的重要因素。正是社区中包含的这种特定的人文社会结构的组织性,使其与单纯的自然区域和其他社会功能区域相区别。

3. 文化性

社区生活整体上表现出一种文化特征。社区作为社会的基本单元,其本身便是人类文明的载体,在社区生活过程中形成的共同的归属感、特定的生活方式、特定的环境与设施布局等,都体现出了鲜明的文化特征和导向,即表现出一种特有的“社区精神”,并依此与其他社区相区别。社区的文化性还表现在社区生活对社区居民的教育和影响。在共同的生活中,居民之间的交往使他们相互了解和习得彼此的习惯性生活方式,并在相互作用的过程中逐渐趋向共识,也就是说,社区交往的过程实际上是不同文化相互渗透和共同的社区文化形成的过程。从文化性的角度认识社区、认识社区居民、定位社区,有助于我们更深层次地感受社区发展的脉搏,并帮助我们从文化的视角理解社区居民和他们的交往,进而有意识地在社区生活中对他们的行为加以文化诱导。

4. 综合性

作为区域性社会,社区本身是一个复杂的大系统,这不仅表现为社区包含了人口、地域、时间、文化、设施、归属感等各类要素,更在于这些要素在社区建设实践中得到的充分体现。目前城市社区建设的内容丰富,包括社区文化、社区体育、社区教育、社区精神文明建设、社区卫生、社区治安、社区综合治理等各个方面,同时各项建设中又都包括硬件设施建设和制度、队伍等软件项目建设。社区的综合性源于居民需求的多样性,包括日常生活需求、安全需求、健康需求、文化需求等,既有个体需求,又有群体需求。社区的综合性要求我们在社区工作中要充分认识到社区建设的复杂性,要树立全局、整体的观念,通盘考虑社区发展,同时还要善于分清主次矛盾,在众多头绪中,抓住要害,带动全局。

5. 动态性

社区建设存在着一个随着时间推移不断完善、变化、发展的过程,包括人口总量和结构的变化、设施建设与发展,以及地域空间的扩张等方面。同时,从社区发展的外部环境看,不同时期,人们对社区建设的认识和要求也不相同。从我国社区发展的历程看,早期的社区建设只是一个社区服务的概念,20世纪90年代之后,随着“单位人”转变为“社会人”“社区人”,社区成为社会管理的基本空间,社区建设的内容得到全方位拓展,甚至开始出现社区工会、社区党建,社区已逐步发展为社会政治生活的重要空间。社区的动态性,要求我们用发展的眼光看待社区和社区建设,不拘泥于一时一事,善于从社区内外需求和矛盾的变化出发,及时调整社区建设的策略,满足社区和社会发展的需要。

(四)社区的类型

由于社区类型的复杂性,同时也由于研究侧重点的不同,目前社会学界对社区的分类还没有统一的意见。比较常见的分类角度主要有以下几种:

1. 按功能来划分

按照社区主要功能的不同进行分类,可以把社区分为经济社区、政治社区、文化社区和特殊社区等。

(1)经济社区:指经济活动集中、经济功能明显的社区。如商业活动集中的商业社区——北京的王府井、工厂集中的沈阳铁西工业区等。在中国的社区发展史上,经济社区往往与其拥有的资源联系在一起。旅游资源丰富,形成了旅游社区;林业资源丰富,形成了林业社区;矿产资源丰富,形成了矿业社区,等等。

(2)政治社区:指省、市、县等各种行政区域领导、管理中心的所在地。城市中各类行政管理机构、政府各种机关聚集的社区,可视为政治社区。

(3)文化社区:指高等院校、科研、文化艺术单位比较集中的社区,如英国的大学城、日本的筑波科学城和中国北京的中关村等都属于这类社区。

(4)特殊社区:指以除上述基本功能以外的其他特殊功能为主的社区,包括寺庙道观、劳改农场、精神病院、传染病隔离区、军事社区等。

2. 按空间特征来划分

(1)自然性社区。是人们在长期的共同生产和劳动中自然形成的定居区,其地域界线是自然形成的。如农村中的自然村,城市中的回民聚居区,欧美国家的外来移民社区等。

(2)法定性社区。是指人为规定的,主要是出于行政管理的需要而设置的

社区,其地域界线是以法律或制度形式规定的。如城市中的街道办事处辖区、居委会辖区、农村中的村民委员会辖区等。法定性社区一般都有相对规范的管理或服务机构,是党和政府推进经济建设和社会发展,实施社会管理和开展社区服务的基本单位。

(3) 专能社区:是指人们从事某些专门活动而形成于一定地域空间的聚集区。如大学城、军营区、矿区等都是一类专能的社区。再如上海的陆家嘴金融贸易区、外高桥保税区、张江高科技园区等都属于专能社区。

3. 按农村城市边疆理论的标准来划分

(1) 农村社区:指以从事农业生产为主要谋生手段的农民所形成的区域性社会。农村社区的主要特点有:人口密度低、同质性强、流动性小,组织结构、经济结构单一,风俗习惯和生活方式受传统势力影响较大,家庭的社会影响作用较强,社区成员关系密切、血缘关系浓厚,社区服务设施、物质条件相对落后等。

(2) 城市社区:指在城市区域内,由各种从事非农业劳动的人群所组成的区域范围。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。根据社区的功能不同,城市社区又可以分为工业社区、生活社区、商业社区、宗教社区、文化社区和综合性社区等;根据社区的区位不同,可以分为中心社区、边缘社区等;根据社区的形态不同,可以分为高级住宅区、一般住宅区、贫民区等。

(3) 集镇社区:指由生活在集镇范围内,不从事农业劳动的人群所形成的区域性社会,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。我国划分城乡的有关标准规定:县(市)、镇人民政府所在地,人口在3000人以上,其中非农业人口占70%以上的居民点为城镇,其余属乡村。^①

二、社区的功能

(一) 稳定功能

保持稳定的政治环境和社会秩序,是推进改革开放、社会发展和人民安居

^① 李玉梅:《加强社区文化建设 夯实党的执政基础》,天津人民出版社2008年版,第13—21页。

乐业的基本保证。社区作为社区成员的聚集之地,以其齐全的各类资源设施的配置和各种机构、组织的设立,以及相应的管理,为生活在社区内的居民营造一个稳定、安全的社区环境,保证政治和社会的稳定。社区的这种稳定功能是通过服务和管理来实现的。

1. 社区管理和服务为居民提供了良好而稳定的生活和发展环境

居民生活在社区内,其生活的方方面面都与社区密切相连。如果社区的管理和服务搞不好,势必会对居民的正常生活和心理造成不良影响,并有可能滋生不利于社会稳定的各种因素。社区恰恰是通过良好、完整的社区管理和服务,为社区中的个人、家庭和组织居民提供方便、有序和稳定的发展环境,而社区居民的稳定必然会带来整个社会的稳定。

2. 借助社区管理和服务,构筑居民与政府之间的缓冲带

在传统的政府对社会进行垂直管理的模式下,一旦产生矛盾,极易造成冲突,并给政府带来直接的压力。现代社区管理的新体制和新机制,使政企、政事、政社初步分离,由社区充当政府和个人、家庭和组织之间的中介,在政府的指导下,具体管理社区事务,完善社区服务,加强社区的安全保障。社区中各类发展协调组织如社区事务协调委员会、社区单位联席会议等,也为社会和政府间建立了一个可靠的缓冲带,使政府和居民之间能及时、有效地沟通信息,加强理解,减少矛盾冲突,从而形成政治安定、社会稳定的局面。

(二)整合功能

社区是由千差万别的居民组成的,将这些居民有机地组织起来,形成生活共同体,以使个人在不脱离共同体的情况下获得最大的发展和收益,这就是社会整合。社会整合的可能性在于人们有着共同利益以及在广义上对人们发挥控制、约束作用的文化制度、价值观念和各種社会规范。利益是促使人们走向整合的驱动机制,在共同的利益面前,人们最容易团结起来采取一致行动。文化制度、价值观念和各種社会规范是实现整合的外在手段,它们能在一定程度上保证人们协调行动,以实现共同利益。社区工作就是实现这种整合最有效的途径。

1. 社区工作能够对社会利益进行协调与调整

在社区中,人们共享同样的生活环境、服务设施等,也就有着共同的利益。同时,每一个居民又有各自相对独立的居住环境、特殊的服务需求,因而又有特殊的利益。通过社区工作,改善生活环境,完善服务设施,有利于实现社区中的

共同利益。而有针对性地加强特殊服务,能够满足居民特殊需求,有利于维护他们的个人利益。这样,社区工作在协调与调整社会利益的同时,实现了社会整合。

2. 社区工作能够形成和谐融洽的社区人际关系

社区中的居民来自不同的单位,缺乏了解和交往的机会。现代单元式住房更将人们封闭于居室之中,这种状况造成社区人际关系淡化。社区工作能够利用社区文体等活动,为居民提供沟通、交往的机会,增加居民之间的了解和交流,协调社区居民之间的关系,消除居民之间的误会和纠纷,形成和谐有序的社区人际关系,从而实现人际关系的整合。

(三)服务功能

社区的一个重要功能就是服务群众,服务居民是社区的宗旨。强化社区服务功能就是坚持以人为本,拓展社区服务领域,构建以社区为平台的社会服务网络。社区服务的内容主要包括三方面:一是社区便民服务,主要包括社区就业服务、文化服务、卫生服务、老人服务、家政服务等。二是社区福利服务,主要包括贫困户和孤老病残人员的生活救助(包括最低生活保障);部分特殊人员的生活救济;灾民的生活救济,主要解决因自然灾害或人为灾害造成的受灾居民的吃、穿、住和防疫、治病等问题;社区优抚工作;社区助残服务。三是社区物业管理服务。所谓物业管理是指物业管理企业受物业所有权人的委托,依据物业管理委托合同,对物业的房屋建筑及其设备,市政公用设施、绿化、卫生、治安、交通和环境容貌等管理项目进行维护、修缮和整洁,并向物业所有权人和使用人提供综合性的有偿服务。

(四)凝聚功能

凝聚功能就是培养社区成员的社区意识和对社区的认同感,提高社区成员参与社区活动的积极性和主动性,提高社区凝聚力。社区凝聚力是指社区内人与人之间的亲和力,是在一定价值观和舆论基础上形成的团体聚合力。它是社区发展的内在动力,也是社区精神文明建设的重要内容。社区凝聚力是社区内部一切活动保持良性运行的基础,是社区保持生机与活力的根本,对社区的建设与发展起着不可估量的作用。

社区的凝聚作用主要表现为:一是可以强化社区成员群体意识。凝聚力是群体意识形成的先决条件,群体意识存在于行为人的脑海之中,决定着社区居民的日常行为。群体凝聚力的产生,可以强化群体意识,使社区成员的思想、

道德和认识等方面趋向一致。二是可以产生群体动力,激发社区居民建设社区的热情。三是可以解决社区矛盾。凝聚力是化解矛盾的基础,它使消极转化为积极,在凝聚力的作用下,广大社区居民在共同目标和利益一致的原则基础上,以大局为重,自觉检查自己的言行,主动化干戈为玉帛,全社区上下思想情感相通,理想信念相近,道德标准相似,人际关系和谐,使社区有一个相对稳定、和谐的发展环境。

三、加强社区管理的意义

(一)社区分担了政府和企业的部分职能

在计划经济体制下,“单位制”是社会生活中的“主角”,职工的工资、福利、劳保、医疗、养老等均由单位承担。经济体制改革导致了政府、企业职能的转变,改变了“机关办社会、企业办社会”的现象。政府和企业转出的职能,必须要有相应的社会载体来承担,这个载体就是社区。如人员管理问题,在离退休人员的工资由单位发放转为社会承担以后,离退休人员的管理职能就转由社区来承担;待业人员、下岗人员、外来流动人口的管理职能,也是由社区承担。此外,社区在治安管理、卫生管理、环境管理、宣传教育、服务帮助、优抚工作、福利工作等方面所承担的工作也大大增加。随着社区工作职责的增加,社区与广大居民的利益和需求的关系越发紧密,其地位也越发巩固和重要。

(二)社区是现代化区域管理的基层管理单位

随着城市现代化进程的加快,其管理面之宽和管理量之大,已经远远超出了市、区两级政府所能承受的范围,而那种纵向的、以行政命令手段为主的管理方法,已很难达到管理的目的。比如,对城市人口的管理、大规模的城市建设、旧城改造、市政工程等,致使大量的城市人口迁移;农村的城市化建设、城乡之间的巨大反差,以及农村地少人多的矛盾,导致农村人口向城市转移,形成大量的外来人口;改革开放的深入,伴随着大量外资的进入,外籍人口也越来越多,他们无法纳入原有的管理体系之中,因为他们没有“单位”,没有上级主管部门,用以往那种纵向的行政管理方法对他们无法进行有效的管理。管理对象的复杂化,要求改变原有的管理模式,让管理贴近社会,就必须把管理重心下移,以地域化管理代替纵向行政管理。管理重心逐步向社区转移,许多具体事务的管理职能都由社区来承担,与之相应的管理方法和手段也发生了变化,形成了行政、法规、市场三者合一的综合管理格局,社区在社会管理中的地位更加突出。