



社会科学普及读物出版资助重点项目

总主编 杨 瑛 张宏明

图说社区管理

齐永钦 张丽红 编 著

TU SHUO SHE QU GUAN LI

山东人民出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位



社会科学普及读物出版资助重点项目

总主编 杨 瑛 张宏明

图说社区管理

齐永钦 张丽红 编 著

山东人民出版社

全国百佳图书出版单位 国家一级出版社

图书在版编目(CIP)数据

图说社区管理/齐永钦,张丽红编著. —济南:山东人民出版社,2014.5

ISBN 978-7-209-08408-6

I. ①图… II. ①齐…②张… III. ①社区管理—图解 IV. ①C916-64

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第091543号

责任编辑:王 晶

图说社区管理

齐永钦 张丽红 编著

山东出版传媒股份有限公司

山东人民出版社出版发行

社 址:济南市经九路胜利大街39号 邮 编:250001

网 址:<http://www.sd-book.com.cn>

发行部:(0531)82098027 82098028

新华书店经销

青岛星球印刷有限公司印装

规 格 16开(170mm×240mm)

印 张 15

字 数 220千字

版 次 2014年5月第1版

印 次 2014年5月第1次

ISBN 978-7-209-08408-6

定 价 28.00元

如有质量问题,请与印刷厂调换。电话:(0532)88194567

总 前 言

党的十八大明确提出全面建成小康社会，实现中华民族伟大复兴的宏伟目标。实现这一艰巨的任务，需要有一大批高素质文化人才发挥支撑引领作用，更需要不断提升全社会的文明素质，特别是以理论思维、人文知识、处世能力和科学精神为核心的人文素养，这是文化强国建设的必然要求和迫切需要，也是社会科学工作的重中之重。这就要求加强社会科学普及工作，根据时代和社会发展的需要，运用易为公众所理解、接受、参与的方式和方法，通过一定的组织形式和传播渠道，普及科学知识、倡导科学方法、传播科学思想、弘扬科学精神，提高公众人文社会科学素养，促进人的全面发展。这是各级社科联组织的一项重要任务。

加强社会科学知识的宣传和普及，需要有为干部群众所喜闻乐见的通俗读物。好的社会科学通俗读物，其社会价值不可低估。当年艾思奇的《大众哲学》在社会上产生较大反响，毛泽东同志高度评价该书，认为写得“相当深刻”。在各种思想文化交流、交融、交锋日益频繁，社会思潮多元、多样、多变特征更加明显，大众思想活动的独立性、选择性、多样性、差异性明显增强的新时期，要把抽象的基本原理、专业知识和科学方法等写成生动有趣、实用通俗的科普读物，在介绍和阐释科学知识中融入人文教育、人文关怀，为公众喜闻乐见，并非易事。这就更加需要各级社科联组织高度重视社会科学普及工作，坚持不懈地抓好社会科学普及读物的策划、创意、扶持工作，



多动脑筋、多想办法，组织动员更多的社会科学工作者投身于社会科学普及读物的创作编写工作，多出成果、出好成果。

近年来，山东省社科联在出版社会科学普及读物方面进行了不懈探索。在中共山东省委宣传部、山东省财政厅的支持下，创设了山东省社会科学普及读物出版资助资金，制定了管理细则。出版资助项目坚持以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，坚持为人民服务、为社会主义服务的方向，坚持贴近实际、贴近群众、贴近生活，采取自主申报、公平竞争、专家评议、择优资助的办法，每年资助出版一批宣传邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观的通俗读物；宣传、解读经济社会发展战略的通俗读物；传承、弘扬优秀传统文化的通俗读物；关注民生、解惑释疑的通俗读物以及弘扬科学精神、倡导科学方法的通俗读物。这项工作备受全省社科界的关注，激发了广大社科工作者的创作热情，优秀的社会科学普及读物不断涌现，深受广大干部群众欢迎和好评。

社会科学普及读物只有深入浅出、生动活泼、通俗易懂，才能易于大众理解和喜爱，进而自觉地学习并有所获益。紧扣主旋律，把握时代性，体现知识性，富有可读性，通过采取问答、图文解读、动漫、卡通等各种写作方式，力求图文并茂、通俗易懂，适合具有初中及以上文化水平的公众阅读，是本书组织者和编写者的共同愿望和努力方向。

前 言

2000年，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》的通知下发，标志着我国推进社区建设的框架基本形成。随后，城市社区建设被纳入国家“十五”计划；2007年10月，党的十七大报告又提出：“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”。从此，我国的社区建设进入了规范化阶段。

经过十多年的探索与实践，我国的城乡社区建设取得了可喜的成绩。当前，在政府和市场之外，大家越来越多地把社会发育的期待寄托在社区建设上，社区逐渐成为彼此依赖、守望相助、协商合作的希冀之地，社区管理也成为社会管理的重要组成部分。尤其是近几年，党和国家领导人多次强调“加强社会管理创新”，各级政府更是把社区管理作为了“社会管理创新”的着眼点和落脚点，不断加大投入和扶持的力度，从而也促使我国的社区管理上了一个新的台阶。

本书正是在“加强社会管理创新”的大好形势下，于2011年8月申请的山东省社科联社科普及重点项目《图说社区管理》的研究成果。课题组成员分工合作，经过广泛的社会调查、资料收集、专题研究和整合提升，通过通俗的语言、精彩的图片、典型的案例，向大家展示了城乡社区管理的方方面面。我们希望，通过此书为社会上的各级领导，尤其是从事社区管理的领导和同志们提供一本通俗易懂的学习和把握社区管理理论、政策法规和管理技能的书籍，以期能帮助大家提高素质、增长才干，进一步提升我国社区管理的水平。此书亦可作为高等学校社会管理专业的教学参考书，以帮助学生们通悉社区管理，提高社会认知。

该书由齐永钦、张丽红统一规划、通稿和审定。张丽红负责第一章、第三章，刘海燕负责第二章、第四章、第七章，刘爱景负责第五章，林玉海负责第六



章的资料搜集、整理和初稿撰写工作。

该书的出版得到了山东省社科联和齐鲁工业大学领导的大力支持。在书稿的编写过程中，我们主要参考的文献已在每章后注明，还参阅了有关媒体的一些资料，未能一一提及的，在此一并表示感谢，并请作者见谅。

由于作者水平所限，书中不足之处在所难免，希望读者不吝批评、指正。

作者

2013年12月于济南

目 录

总前言	1
前 言	1
第一章 社区管理和社区管理体制	1
一、社区的概念	1
(一) 社区的含义	1
(二) 社区的构成要素	2
(三) 城市社区的特点	5
(四) 城市社区的分类	6
二、社区管理	7
(一) 社区管理的含义	7
(二) 社区管理的原则	7
(三) 社区管理的作用	8
(四) 社区管理的主体	8
三、社区管理体制	11
四、国内社区管理模式创新	12
(一) 哈尔滨市南岗区——政府主导型管理模式	12
(二) 上海市卢湾区五里桥街道——半行政半自治模式	13
(三) 沈阳春河社区——社区自治管理模式	14
(四) 陕西省汉中市汉台区——青年志愿者积极参与社区管理	15
(五) 杭州模式——直选小巷总理	15
(六) 安徽铜陵——撤销街道办，建立大社区	15
(七) 江苏省常州市努力打造智慧社区	17



(八) 厦门力推社区“四化”管理模式	18
五、国外社区管理典型模式	18
(一) 新加坡: 社区管理突出“严厉”	18
(二) 日本: 社区管理重视“自律”	19
(三) 美国: 社区管理体现官民“协作”	20
(四) 瑞典: 社区管理讲究“和谐”	20
(五) 德国: 社区管理注重“配套”	21
六、案例简说	21
(一) 案例 1: 深圳坪山提升社区服务品质, 满足社区居民 多元化需求	21
(二) 案例 2: 居委会化粪池前调解纠纷	23
(三) 案例 3: 重庆市渝中区社区打造风格独特的社区文化	23
(四) 案例 4: 居民意识提高了, 社区环境改善了	24
(五) 案例 5: 社区帮扶, 让弱势群体不孤独	26
参考文献	27

第二章 社区管理的法律制度

29

一、社区管理法律制度的内涵特征及建设沿革	29
(一) 社区管理法律制度的内涵特征	29
(二) 我国社区管理法律制度的立法历程	30
二、社区管理法律法规政策解读	31
(一) 法律法规政策解读	31
(二) 案例解读	51
参考文献	59

第三章 社区环境管理

62

一、社区环境	62
(一) 社区环境的含义	63
(二) 社区环境的构成	63
二、社区环境管理	65
(一) 社区环境管理的含义	65
(二) 社区环境管理面临的问题	68

三、社区环境管理措施	82
(一) 社区环境管理应遵循的原则	82
(二) 提高社区环境管理效果的措施	83
参考文献	88
第四章 社区安全	90
一、社区安全概述	90
(一) 社区安全的含义	90
(二) 社区安全的管理组织体系	94
二、社区安全管理的内容及案例解读	97
(一) 社区安全管理的内容	97
(二) 社区安全管理案例简说	101
三、社区安全小常识	107
(一) 家庭生活安全常识	107
(二) 旅游及户外活动中的安全常识	112
(三) 交通安全常识	114
(四) 自然灾害发生时的自护自救	117
(五) 火灾的预防和处理	121
(六) 人际交往安全常识	123
参考文献	126
第五章 社区服务	128
一、社区服务的含义及特征	128
(一) 社区服务的含义	128
(二) 社区服务的特征	131
(三) 社区服务的组织依托	134
二、社区服务的内容	135
(一) 为特殊群体提供的服务	135
(二) 为社区全体居民提供的服务	140
(三) 社区教育体育服务	142
(四) 卫生保健服务	145
三、社区服务的社会化	146



四、社区服务的具体程序	150
(一) 低保家庭申报程序	150
(二) 再就业申报程序	153
(三) 城镇居民医疗保险基本程序	154
参考文献	157
 第六章 社区文化	159
一、社区文化概述	159
(一) 社区文化的含义	159
(二) 社区文化的特征	163
二、社区文化的内容	168
(一) 社区民俗文化	168
(二) 社区文艺文化	170
(三) 社区体育文化	170
(四) 社区教育文化	171
(五) 社区环境文化	172
(六) 社区精神文明	174
三、社区文化活动的组织与管理	174
(一) 社区文化管理的原则	174
(二) 开展“特色文化”活动，提升社区生活质量	177
四、案例简说	179
(一) 案例 1：杭州，在邻居节里告别“孤独城市”	179
(二) 案例 2：洪家楼街道，打造“文化型”社区	180
(三) 案例 3：两室一校：流动人口温馨之家	181
(四) 案例 4：“爱在齐鲁 情定古城”——民俗婚礼盛典亮相周村	182
(五) 案例 5：社区文艺盛宴浓墨重彩登场	183
(六) 案例 6：“体育进社区”展演活动多	184
(七) 案例 7：北京市举办“全民健身社区体育行”系列活动 ...	185
(八) 案例 8：大渡口“莎姐”到社区与家长们开座谈会	186
(九) 案例 9：重庆社区环境综合治理见效好	187

(十) 案例 10: 社区制作“文明券”, 鼓励居民文明生活做好事	188
(十一) 案例 11: 济南市槐荫区用文化墙打造特色社区文化	189
(十二) 案例 12: 东正社区发展广场文化建设和和谐社会	190
(十三) 案例 13: 160 支文化活动队搅热百步亭居民生活	191
(十四) 案例 14: 文化庙会进社区, 天桥区举办全民学习节	192
参考文献	193
第七章 社区卫生	195
一、社区卫生服务的兴起与发展	195
(一) 国外社区卫生服务的起源与发展	195
(二) 我国社区卫生服务的发展历程	196
二、社区卫生服务管理的内涵	197
(一) 社区卫生服务管理的概念	197
(二) 社区卫生服务管理的内容	199
(三) 社区卫生服务管理的组织框架	201
三、社区卫生的管理难点及困境解读	203
(一) 案例 1: 社区医疗机构和人员非法行医案解读	203
(二) 案例 2: 社区疫苗接种的不当之举	204
(三) 案例 3: 社区食物中毒案例解读	206
(四) 案例 4: 职业病管理案例解读	207
四、家居医疗卫生常识	209
(一) 药品安全常识	209
(二) 日常饮食习惯中的健康常识	212
(三) 家庭装修与健康	215
(四) 家庭其他生活习惯中的健康隐患	219
(五) 常见急救技巧和疾病的预防	222
参考文献	225
后 记	227

第一章 社区管理和社区管理体制

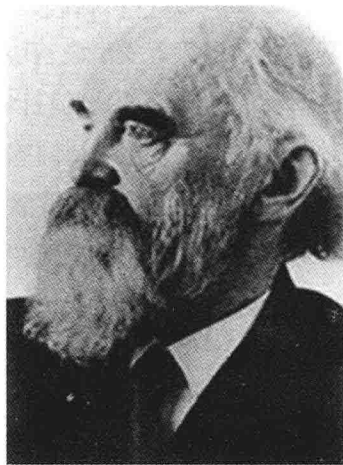
社区是与我们每个人的生活息息相关的基层群众性自治组织。社区功能的发挥离不开社区管理。一个管理有序、运转高效的社区将能为居民群众提供更好的服务。那社区到底是个什么样的社会组织？应该怎样进行管理才有助于社区功能的发挥呢？

一、社区的概念

（一）社区的含义

“社区”一词最早由德国著名的社会学家斐迪南·滕尼斯（Ferdinand Tnnies, 1855~1936）提出。随着我国社区的建设和发展，居民对于“社区”一词已非常熟悉。那到底什么是社区呢？应该如何对它进行界定呢？据不完全统计，目前国内外有关社区的定义有 100 多种，可谓仁者见仁，智者见智。我国研究社区问题的学者和专家也从不同的角度给出了内容各异的定义。目前在我国学术界被广泛接受的定义是 2000 年 11 月中共中央办公厅、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》中给出的界定：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。

从以上定义可以看出：社区不是一个孤立的单元和系统，它是社会的基本组成部分，是社会的一个缩影和窗口。社会整体的变迁必然会影响到社区及其运行，社会的变迁与发展也同样会通过社区这一具体的载体得以体现。但



滕尼斯



社区又是明显不同于社会的。社区作为社会成员基本的生活基地，绝大多数社会成员的基本生活活动都是在本社区内进行的：在社区里，我们以家庭为单位消费各种生活资料，解决最基本的社会生活需求；在社区里我们建立起多种社会人际关系；在社区里我们共同解决生活中遇到的困难和难题。相对于社会这一比较宏观和抽象的范畴，社区对于我们来讲更加客观和实在，即所谓看得见、摸得着。一个社会可以划分为许多不同的社区，这些社区在具有共同特点的同时，还具有各自不同的个性特征。

2000年，中共中央办公厅、国务院办公厅下发关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知，标志着我国推进社区建设的思路基本成型，随后城市社区建设被纳入国家“十五”计划。当前我国的社区建设正在如火如荼地进行。之所以受到如此重视，是因为作为一类社会组织，社区在社会发展和进步中具有重要的作用：首先是协管作用。也就是协助政府做好基层社会工作的作用。如协助维护社区治安、调解民间纠纷、做群众的思想政治工作、基层社会事务和公益事业等等。其次是民主自治功能。社区不是行政单位，而是群众的自治组织，是群众进行自我管理、自我教育、自我服务的场所和载体。伴随着我国“单位体制”的解体，社区需要承担大量的由单位剥离出来的社会事务，尤其需要在党和政府的领导下提高社区居民的民主自治能力。再次是监督功能。居民通过社区参与社会生活和政治生活，并对所选出的社区管理人员和人民代表等进行监督。四是文化功能。我国的基层社区担负着发展教育事业、组织开展文化娱乐活动和群众性精神文明创建活动的功能。适宜的社区文化活动可以使居民在享受轻松闲暇的同时增强对社区和主流文化的认同感，提高文化素养。^[1]

（二）社区的构成要素

在我们的印象和感觉中，不同的社区由于其所处的地理环境、文化传统不同而具有不同的特色和个性，今天的社区建设也在努力打造不同特色的社区，如东北地区的社区以“二人转”为主要形式的社区娱乐活动、四川成都等地社区的“茶社”休闲文化等。但千差万别的社区却具有大致相同的基本构成要素：

首先是一定数量的人口。人口是社区活动的主体，也是社区存在的一个

首要条件。聚居在同一地区的一定数量的人口,为了生存和生活进行交往,从而形成各种各样的社会关系,形成对社区的认同感和归属感。社区人口的数量是衡量社区大小的一个重要标志。我们经常说到某某社区是个大社区,首先想到的就是该社区有数量较多的人口;说某某社区小,也往往是从人口数量的角



社区居委会调解纠纷

度考虑的。社区人口结构(包括人口的年龄结构、性别结构、职业结构、文化结构等)通常能反映一个社区的性质和特征。比如说职业结构标志着社区产业的构成状况。如果一个社区从事农业的人口占大多数,这个社区就是农村社区。社区内职业人口构成越复杂,往往说明当地的经济水平越高。再比如社区人口的文化构成能反映人口的受教育程度和科学文化水平。一个社区内高学历人口比例越高,说明该社区人口素质越高。

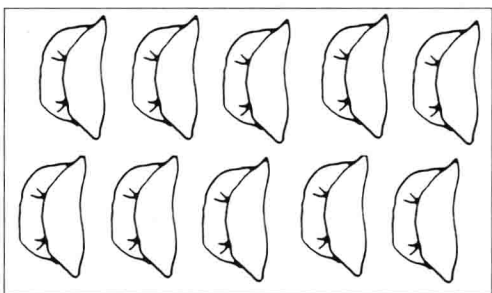
社区的居民往往以家庭和邻里这两种最基本的形式出现。家庭是以婚姻和血缘关系为纽带的社会群体;邻里则是一个因居住位置接近而形成的地域性单位。邻里是一个非正式群体,成员的流动性和活动的自发性是其显著特征。发展邻里关系是社区建设的一项重要职能。

其次是一定的地域范围。社区居民需要一定的生存空间进行生活和开展各种社会活动,这就是地域。社区的地域要素为居民提供了生产和生活的空间及所需的自然资源和社会资源,社区的地域面积在一定程度上决定着居民的生产和生活状况。相对而言,面积小的社区,居住和生活的空间就小。同时,社区的地域要素影响着社区的发展速度。优越的地理位置是促进社区发展的条件。比如,在民政部的26个全国社区建设实验区中,起步较早和最初发展较快的地区大多集中在东部沿海地区。地质、地形也会影响到社区的发展。比如,在一些地质较差的山区,居民往往零星散居,不利于各项工作的开展和聚落的建设。当前,地理位置优越的社区对市民的吸引力日益显现。济南市历城区洪家楼广场社区地理位置优越,交通便利。辖区内有洪家楼教堂、



洪家楼广场等参观、休闲场所，还有山东大学等高等学府，更有以花园路为中心的商圈。优越的地理位置使得该社区面临更多的发展机遇，发展也非常迅速。社区作为一个地域性的社会如何界定，具有一定的人为色彩，可视每个国家的具体情况而定。比如我国目前把社区定位在调整规模以后的居委会辖区，就是符合中国实际、体现中国特色的一种选择。

再次是共同的生活方式。俗话说：“一方水土养育一方人”。社区作为



北方居民过年必吃的水饺

一种社会生活共同体，其成员由于生活在同一地域空间，进行某些共同的社会活动，受相同的文化熏陶，往往会形成共同的、具有自己特色的社区生活方式。而不同的社区由于各自面临的问题不同，具有的利

益和需要不同，以及风俗习惯、宗教传统的不同，生活方式则存在着较大的差别。社区生活方式也是区分不同社区的一个重要标志。比如，我国南北方社区春节就有不同的习俗，南方年夜饭一般要吃年糕和汤圆，北方的年夜饭肯定要吃饺子。农村社区日出而作、日落而息的生产生活方式与城市社区居民快节奏的生活也形成了鲜明对比。

第四，独特的社区文化。社区文化是社区居民在长期的共同生活中积淀而成、并为广大社区居民所共享的那些价值观念、民风民俗、行为规范和准则。不同的社区，由于文化传统不同和居民的文化素质不同、文化教育设施的发达程度不同和居民受教育的机会不同，往往会形成自己独具特色的社区文化。社区文化一般通过社区风俗和居民基本相同的价值观念体现出来，也能对社区居民的共同生活起到一定的约束作用。在重视社区建设和发展的今天，很多社区也在结合各自的特点努力构建具有自身特色的社区文化。

第五，相同的社区意识。社区意识是社区居民在情感和心理上对自己所属社区产生的一种归属感和认同感。同一社区的居民由于长期共同生活在一起，受相同的社区文化、生活方式的影响，常会对自己所属的社区产生一种情感归属和心理认同。一方面，这种社区意识有助于增强社区的凝聚力，社

区居民在共同的社会生活中会因得到满足而对社区产生好感和依恋感，在心理上愿意成为本社区的一员，并以此为荣，因而也就会对社区产生一种责任感；另一方面，这种社区意识能使社区居民之间增加信任感，从而成为一个相互依赖的整体。比如，有些社区居民的社区意识较强，把社区的事当成自家的事来做，自觉维护社区的环境卫生、秩序，主动帮扶社区的弱势群体。^[2]

（三）城市社区的特点

城市社区主要是针对于农村社区来讲的，除了具备以上社区的基本要素以外，最鲜明的特征是社区中大多数有劳动能力的人都从事工商业或其他非农产业。我国的城市社区是以街道办事处和居委会所辖范围来划分的，是城市中的基层社会组织。

首先，城市社区具有人口高度集中的特点。“集中性”是城市社区的一个基本特征，也是城市社区区别于农村社区的主要标志之一。由于工商业在城市的高度集中，城市社区人口增长很快，聚集的规模很大，密度很高，我国一些大城市社区的人口密度甚至高达每平方千米十几万人。所以，城市社区的活动空间相对狭小，显得比较拥挤。社区的空地和绿化带显得非常紧张，甚至连基本的公共用地都没有，居民缺乏基本的休闲和娱乐场所。因而，近年来宽阔的楼间距、大片的绿地和公共用地成为房地产开发商促销的一个重要砝码。

其次，社区成员的差异性强。与农村社区不同，城市社区的成员不是由家族的繁衍组成的，而是受人口的迁徙流动影响较大。社区居民往往来自各个不同的地方，彼此之间的文化背景、职业、习惯各不相同，差异性大、异质性强，居民的价值取向也呈多元化趋势。尤其是改革开放以来，随着人口流动性的增强，城市社区人口的差异性进一步加强。人口的差异性在有力促进城市社区发展的同时，也给社区管理带来诸多麻烦。比如，对流动人口的管理往往成为社区管理的重点和难点。

再次，城市社区居民生活方式丰富多彩。工作之余，城市社区居民的生活方式和内容非常丰富，有的学习深造，有的种草养花、钓鱼养鸟，有的结伴外出旅游，等等。近些年随着居民生活水平的提高，新鲜事物的层出不穷，城市居民的闲暇时间更为丰富和充实，能够拿出更多的精力享受生活的乐趣。如闲暇时间到公园健身的居民，活动方式丰富多彩，抖空竹、踢毽子、快走、