

城市社区管理

CHENGSHI SHEQU GUANLI

黄纯斌 著

花城出版社

城市社区管理

CHENGSHI SHEQU GUANLI

黄纯斌 著

花城出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区管理

黄纯斌著.

—广州:花城出版社,2003.4

ISBN 7-5360-4045-8

I. 城...

II. 黄...

III. 社区—城市建设—研究—中国

IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 023287 号

责任编辑:李道学

出版发行 花城出版社

(广州市环市东路水荫路 11 号)

经 销 广东新华发行集团

印 刷 番禺新华印刷有限公司

开 本 850×1168 毫米 32 开

印 张 10 1 插页

字 数 250,000

版 次 2003 年 4 月第 1 版 2003 年 4 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-5360-4045-8/D·40

定 价 25.00 元

如发现印装质量问题,请直接与印刷厂联系调换。

自序

迈入 21 世纪,我国城市经济和社会迅猛发展,使社会成员固定地从属于一定社会组织的管理体制已被打破,大量的“单位人”转为“社会人”,城市社会流动人口增加,加上城市基层社会管理比较薄弱,大力加强和完善城市管理,提高居民素质和文明程度已显得十分紧迫,同时也迫切需要建立一种新的社区管理模式。

随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府职能逐渐转变,城市社区要承接大部分企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能。建立一个社会保障体系和社会化服务网络,也需要社区发挥更大的作用。

随着城市居民生活水平的不断提高和住房、医疗、养老就业等各项制度改革的深入,社区居民与社区的关系愈来愈密切。他们不仅关注社区的发展,参与社区活动,而且对社区的服务和管理、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多样化、深层次的要求,社区管理日益受到人们的重视。

本书力求在结构上系统精练,理论上深入浅出,内容上新颖全面,模式上纵横比较,所引用的案例实用丰富。

本书在写作过程中,得到了深圳市民政局的大力支持和帮助,在此,谨致谢忱。

作者
2003 年春

内 容 提 要

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。城市社区的范围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。到 1999 年底,我国有 667 个城市,749 个市辖区,5904 个街道办事处,11.5 万个居民委员会。

城市社区工作是在中国共产党的领导下,依靠社区的力量,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。可见,社区工作是一项内容广泛的社会系统工程,是社会组织系统的重要内容,涉及到社会、政治、经济、文化、生活等各个方面,具体任务有社区建设、社区管理、社区服务、社区文明、社区保障、社区党建、社区环境、社区安全与治安和社区教育等诸多方面。

本书结合城市社区管理的实践,特别是深圳市社区管理的实务,比较系统地阐述了城市社区综合管理,共分 14 个章节。第 1 章是社区管理概论,介绍了社区的界定、功能和定位,以及社区管理、社区规划与管理目标设计等。第 2 章是社区理论与发展,内容主要是社区理论、社区发展理论、社区规划与管理和服务等。第 3 章是社区的管理与组织,叙述了社区管理模式、组织和社区管理人员专业化和素质等。第 4 章是城市社区工作,阐述了城市社区工作的界定、对象、性质和内容,以及城市社区管理的功能、方法并进行了中外比较和实例介绍。第 5 章是社区文明建设与管理,分别论述了社区精神文明建设的内容、意义、发展、创建和管理。第 6 章是城市社区文化教育管理,主要阐述了城市

社区文化功能、内容和管理，以及社区教育的概念、内容和体系等。第7章是城市社区城市管理，内容涉及到环境、环境保护、生物物业和交通等。第8章是城市社区服务管理，主要是社区计划生育管理、养老保障、就业指导和医疗卫生服务等。第9章是城市社区安全与治安管理，涉及到安全和治安两大方面内容，强调了社区治安综合治理。第10章是城市社区党团工作管理，论述了社区党建、群众团体组织和妇联工作。第11章是电子政务与社区建设，重点介绍了上海的社区政务管理系统和深圳南湖街道社区信息管理。第12章是城市社区管理的发展与创新，介绍了社区管理创新原则和内容，并进行了个案分析。第13章是城市社区管理绩效的评估，着重阐述了社区管理绩效评估的指标体系及其应用。最后一章介绍了在管理体制上社区管理的发展趋势。

本书不仅在内容上具有较完整的系统性和一定的前瞻性，而且还将许多社区工作实践中总结的宝贵经验融入到各个章节中，具有良好的实用性。随着社会、经济的发展和城市化进程的加快，社区在城市建设和管理中的地位不断提高，社区管理的内容将在人们的关注下日益丰富。

目 录

自序	(1)
第 1 章 社区管理概论	(1)
1.1 社区的界定、功能和定位	(2)
1.2 社区的管理和发展	(12)
1.3 社区管理组织的规划设计	(16)
第 2 章 社区理论与发展	(22)
2.1 社区理论	(22)
2.2 社区发展的基本理论	(25)
2.3 社区系统	(30)
2.4 社区规划与管理	(33)
2.5 社区服务	(38)
第 3 章 社区的管理与组织	(44)
3.1 社区管理模式	(44)
3.2 社区管理组织	(46)
3.3 社区管理人员专业化和素质	(60)
第 4 章 城市社区管理	(69)
4.1 城市社区管理的界定	(69)
4.2 城市社区管理的对象	(72)
4.3 城市社区工作的性质	(73)

4.4	城市社区管理的内容	(76)
4.5	城市社区管理的功能	(79)
4.6	城市社区管理的方法	(82)
4.7	中外城市社区管理方法比较	(88)
第5章	社区文明的建设与管理	(92)
5.1	社区精神文明建设的内容	(92)
5.2	社区精神文明建设的意义	(95)
5.3	两个文明的同步发展	(97)
5.4	文明社区的创建和管理	(101)
第6章	城市社区文化教育管理	(105)
6.1	城市社区文化功能	(105)
6.2	社区文化的内容	(108)
6.3	城市社区文化管理	(111)
6.4	社区教育的概念及内容	(116)
6.5	社区教育体系	(122)
6.6	国外典型的社区教育	(126)
第7章	城市社区城市管理	(130)
7.1	社区环境管理	(130)
7.2	城市社区环境保护	(133)
7.3	社区卫生管理	(138)
7.4	社区物业管理	(145)
7.5	社区交通管理	(153)
第8章	城市社区服务管理	(158)
8.1	社区计划生育服务管理	(158)

8.2	城市社区养老保障	(171)
8.3	社区就业指导管理	(180)
8.4	社区医疗卫生服务管理	(188)
第9章	城市社区安全与治安管理	(198)
9.1	城市社区安全管理	(198)
9.2	社区治安管理	(203)
9.3	社区社会治安综合治理	(207)
第10章	城市社区党团工作管理	(217)
10.1	社区党建	(217)
10.2	群众团体组织	(230)
第11章	城市社区信息管理	(241)
11.1	电子政务概述	(241)
11.2	社区政务管理系统	(247)
11.3	深圳南湖街道社区信息管理	(252)
第12章	社区管理的发展与创新	(255)
12.1	社区管理创新的原则	(255)
12.2	社区管理发展与创新的内容	(256)
12.3	“城中村”改造的新尝试	(268)
第13章	城市社区管理绩效的评估	(280)
13.1	社区管理绩效的概述	(280)
13.2	社区管理绩效的评估	(284)
13.3	社区管理绩效评估的指标体系	(289)
第14章	社区管理的发展趋势	(296)

14.1 社区管理的体制背景	(296)
14.2 新型社区管理体制模式	(301)
参考文献	(308)

第1章 社区管理概论

2001年7月12日至14日，在美丽的东海之滨——青岛召开了全国社区建设工作会议。这标志着中国社区管理工作进入了新的高潮。从1991年国家民政部提出开展社区建设的思路到2001年，十年努力探索，取得了可喜的成绩。中国的城市因社区建设而引人注目，城市居民因社区建设而得到实惠，以人为本的社区建设最终将以多层次的文明元素影响到城市居民的生活本身。

社区是社会、经济发展的必然结果，是城市化的产物。截止1999年底，中国有667个城市，749个市辖区，5904个街道办事处，11.5万个居民委员会。1986年，民政部在全国城市基层开展了以民政对象为服务主体的社区服务。十多年来，社区服务的对象、服务内容、服务范围不断拓展，社区服务的概念已包含了全方位的社区工作。

民政部又于1991年5月提出了“社区建设”的新概念。即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。

社区建设是社区服务深化发展的产物，是城市社会经济发展到一定阶段的必然结果。随着改革开放的不断深入，特别是社会主义市场经济体制的初步确立，包括街道办事处、居民委员会在内的城市基层社会结构面临着改革和调整的任务，社区建设的要求非常迫切，也受到党中央和中央政府的高度重视。民政部于2000年11月3日提出“民政部关于在全国推进城市社区建设的

意见”，并于2000年11月19日经中共中央办公厅、国务院办公厅转发。同时，九届人大四次会议将“社区建设”写入《中华人民共和国国民经济和社会发展第十个五年计划纲要》。

1.1 社区的界定、功能和定位

1.1.1 社区的界定

1. 社区的涵义

社，是中国古代地方基层行政单位。据《周礼》记载，“二十五家为社”。又如《元史·食货志一·农桑》中记载：“县邑所属村疇，凡五十家立一社……不及五十家者，于近村合为一社。地远人稀，不能相合，各自为社者听。”由此可见，社是以家为组成对象、有地域特征的地方基层行政单位。中国古代对“区”的含义要比社宽一些，既可以指行政单位，也可以指数量。例如，古代四升为豆，四豆为区；区也可以指居处。

国外“社区”一词最早是由德国社会学家 F. 腾尼斯 (F. Tönnies) 于 1887 年提出来的，他在论述社会变迁的趋势时提出：社会是由具有共同习俗和价值观念的同质人口所形成的社会联合转变。他认为人类群体共同生活的表现形式有社区和社会两种类型。在社区中，情感的、自然的意志占优势；在社会中，契约关系和理性意志占优势。我们现在经常用的“社区”一词，是 20 世纪 30 年代初，费孝通先生在翻译德国社会学家腾尼斯的英文社会学文献时，从英文单词“Community”翻译过来的，其含义是在一定地域范围内共同生活的社会共同体。

多年来，人们对社区的确切涵义有不同的见解，据美籍社会学家杨庆堃教授统计，共有多达 140 多种有关社区的定义。中国社会学界在定义“社区”概念时，一般指聚集在一定地域范围内

的社会群体和社会组织，是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。简言之，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。

社区的涵义中包含着以下几个部分：

(1) 生活在社区里的人群。人是从事一切活动的主体，社区的人群既包括以个人身份出现的自然人居民，也包括机关、部队、企事业单位等的法人居民。

(2) 地域范围。目前城市社区的范围，一般是以经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区为范围的。

(3) 社区组织及相关制度。社区组织体系有党的组织、社区居民自治组织、群团组织及其他社区中介组织。为保证各个组织及相互之间协调有序地工作，应建立健全与其配套的规章制度。

(4) 必要的生活服务设施。如住房、商店、道路等，这些是社区居民得以生活的物质基础。

(5) 社区内的居民有共同的利益。虽然社区内居民的需求呈现出较强的个性化，但是有些利益是共同的，如希望社区管理有序、服务完善、生活便利、卫生整洁、环境净化、治安良好等，他们是一个共同体。

2. 社区的要素

(1) 地域要素。地域是人们从事各种社会活动和社会生活的场所，是人们基本的生存空间。任何社区都是一定地域内的社会共同体，都有一定的地域范围。例如，我国城市社区——街道，就是以马路、河道、轨道等交通干线来规定的行政区域。

(2) 人口要素，人口是社区活动的主体，也是社区存在的首要条件。社区主要研究的是社区人群中存在的相互关系和为了培养和强化这些关系而进行的各种活动。社区的人口要素要弄清楚三个内容：社区人口的数量、结构和分布。社区的发展会受到人口状况的制约和影响。

(3) 区位要素。社区的区位是指社区人口及其活动空间的分布。生活在同一个社区的居民在长期的交往过程中，具有某种内在的规律性，某些活动常常集中在社区的某一特定的区域。例如，社区中有许多大大小小的马路，但真正生气蓬勃、客商云集、店铺众多的，就那么一两条道路，如深圳的人民南路、东门步行街；上海的南京路、淮海路等。

(4) 结构要素。社区的结构是指社区内的各种社会群体和组织相互之间的关系。社区的社会群体和组织，包括党政机关、服务机构、生产单位、学校、医院、政府职能部门的派出机构、居民委员会、业主委员会、家庭、邻里等以及社区居民自发组织的各种群众团体，如兴趣爱好协会、文艺队、体育团队等。这些社区的组成部分之间的互相关系，是研究社区结构的主要内容。

(5) 社会心理要素。社会心理要素又称社区意识，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。长期共同生活在同一社区的居民，受到相同的社区文化、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。这种社区意识有助于增强社区的凝聚力，改善了城市现代化过程中所出现的人际关系的冷漠。同时，也要防止这种社区意识过强，从而产生一种狭隘的地方主义思想，盲目排外，趋于保守。

(6) 约束要素。社区的约束是指社区的一套规章制度、行为准则等，像社区中的环境卫生、治安管理、绿化养护、全民健身、文化活动、宣传教育和公德培养等方面，每个社区都有要求本社区群体、组织和成员遵守的规范和准则。

(7) 物质要素。社区的物质是指社区中一定的办公场所、服务设施、办公设备、经费来源等物质条件。社区的组织活动，要有一定的办公用房、办公设备和办公用品，要有通讯设备和外界联络；社区教育和宣传要有教室、宣传栏等场所和设施，开展社区服务就需要有相应设施和条件等，搞社区文化活动，环境整治、

治安强化、外来人口管理、扶贫帮困等都需要一定的物质投入。

(8) 文化要素。社区文化是指社区居民在长期的共同生活中积淀而成的，并为广大社区居民所共享的那些民风民俗、行为规范和准则。它通过社区风俗和居民基本相同的价值观念体现出来，既满足社区居民社会文化的需要，也对他们的共同生活进行约束。

3. 社区的类型

社区的类型可详见图 1-1 所示。

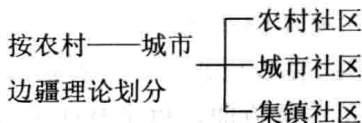
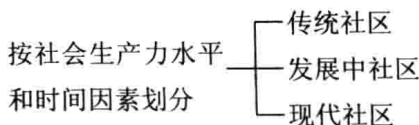
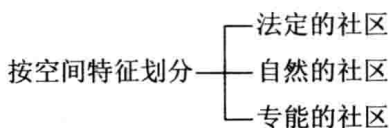
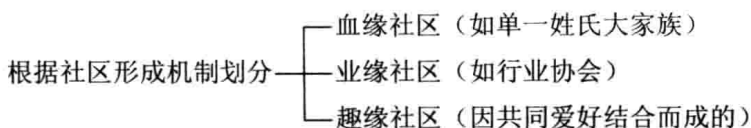


图 1-1 社区的分类

近年随着电子计算机网络的发展和应用的普及，社区又分为真实社区和虚拟社区。真实社区有一定的地域范围，社区居民有真实的自我、对方和他人；而虚拟社区则不受地域空间的限制，社区居民之间可以交流思想情感，但居民之间却是看不见、摸不着的，彼此的姓名用的是网名。

在城市社区建设探索过程中，沈阳等许多地方将目前城市社区分为四种类型：一是按居民居住和单位自然地域划分出来的“板块型社区”；二是以封闭型居民小区为单位的“小区型社区”；三是以职工家属聚集区为主体的“单位型社区”；四是以不同功能特点划分的“功能型社区”。这种按照居民居住的自然地缘关系、社区的资源配置、适度的管辖人口和人们的心理认同的标准来划分社区，是比较科学和合理的。

可见，社区的分类是以客观为基础、按人们的需求来划分的。随着客观和人们需求的不断变化，许多新的社区分类方法和社区种类也会不断地涌现出来。

1.1.2 社区的功能

1. 政治功能

社区的各种机构和组织，用以维护社区的秩序，创造安全、稳定的社区环境，保障居民生命和财产的安全，保证政治和社会的稳定。社区通过良好、完整的服务，如在社区中设立警务机构，开展治安联防，加强对流动人口的管理，提供就业指导、培训、医疗卫生、计划生育、科普知识等方面的咨询和服务，组织和发动培养兴趣爱好、发挥各人专长、自娱自乐、参与全民健身、进行扶贫帮困、救助困难的家庭和人群等活动，为个人和家庭提供稳定的发展环境，进一步带来整个社会的稳定。

社区政治功能的发挥可将政企、政事、政社初步分离，由社区充当政府和个人、家庭之间的中介，建立社区建设和管理的新

体制、新机制。社区管理机构和社区组织具体管理社区事务，完善社区服务，加强社区的安全和保障。另外社区中的社区发展协调组织不属于行政管理机构，主要参与社区重大事务的提案和咨询，在政府和社会之间及时传递和沟通信息，监督和评议行政管理机构的管理等职能。它们主要由政府代表、社区单位代表和居民代表组成，如社区事务协调委员会、社区单位联席会议、在职党员联席会议等等。例如，深圳市南山区建立了社区协商议事委员会，该委员会由社区内的各级人大代表、政协委员、居民代表和辖区单位代表组成。其主要职责是：对事关社区公共利益的重大事项进行协商，对社区居民委员会及社区其他工作机构的工作进行监督和评议，提出意见和建议。

2. 教育功能

社区发展遵循的是“以人为本”的原则，一切围绕着人的素质提高和全面发展。社区的教育功能就是充分利用社区内外的教育设施和教育资源，为社区居民提供各类教育服务，使他们学习知识、掌握各类技能和技巧、提高思想政治素质和文化素质。社区教育主要有以下几种形式：各类讲座、技能培训、兴趣爱好和终身教育等。例如，深圳市龙井社区很重视培养青少年的爱国情感，请来东江纵队老战士定期为学生讲述抗日战争时期革命先烈的光荣事迹，激发学生的爱国热情。

3. 服务功能

社区服务功能的基本要求是通过基础性保障和福利性照顾，来满足社区居民的日常生活需求。在推动社区服务时，首先要将对社区老年人服务作为重点，其次在服务手段上要将传统的服务方式与现代信息技术相结合，再次在运行机制上要大力推进社区服务产业化的进程。

就深圳目前的社区而言，社区服务的内容已涉及生活服务，对孤、老、病、残、幼等社会弱势群体服务、优抚服务、家庭服