



社区建设概论

马仲良 主编

基层组织、壮基层力量。整合基层资源夯实基础工作。强化城乡社区自治和服务功能。健全新型社区管理和服 务体制。在社会管理创新背景下，社区建设面临着新的情况和新的形势，社区工作者的教育培训工作需要进一步加强。2006年9月，中共中央办公厅、国务院 办公厅下发了《关于加强和改进城市社区居委会建设的意见》，是我国城市社区居委会建设历史上第一次以党中央、国务院名义下发的政策性文件。意见进一步明确了城市社区居民委员会的主要职责，即依法组织居民开展自治活动，依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作，依法依 规组织开展有关监督活动。意见要求不断健全城市社区居民委员会下属的委员会、 居民小组、居民委员会下属的委员会、规范社区居民委员会专业服务机构。意见提出要积极完善城市社区党组织制度，切实改善城市社区居民委员会服务设施，逐步理顺城市社区工作者的工作关系，在新形势下，社区工作者承担的责任更加重大。



社区建设概论

马仲良 主编

師範學校藏書

员会组织体系，加快社区居民委员会组织全覆盖，健全社区居民委员会下属的委员会，



淮阴师院图书馆1452400

中国社会科学出版社

国家一级出版社★全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社区建设概论 / 马仲良主编. —北京: 中国
出版社, 2012. 5

社区工作者培训教材

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3974 - 8

I. ①社… II. ①马… III. ①社区建设—中国—技术
培训—教材 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 059503 号

书 名: 社区建设概论

主 编: 马仲良

责任编辑: 郑双梅

出版发行: 中国出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66064025

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 传真: (010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订:

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 15.25

字 数: 250 千字

版 次: 2012 年 5 月第 1 版

印 次: 2012 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 38.00 元

社区工作者培训教材编辑委员会

主 任 詹成付

副主任 王金华 刘 勇

主 编 马仲良

副主编 谢启辉

编 委 (按姓氏笔画排列)

马仲良	马学理	尤惠林	王一凡	王时浩	王秀琴
王金华	韦先国	仲 锦	刘志德	刘芙蓉	刘 勇
吕志忠	曲建华	竹怀农	许义平	何松青	吴 刚
张丽霞	李长富	李宏军	李芹英	李国平	杨 镇
汪天林	沈小平	苏耀南	连秋瑾	陈建义	陈沿锦
陈清文	陈 葵	陈新祥	卓 嘎	周大群	姜 杨
赵利民	赵 森	赵增寿	聂元松	曹天刚	曹明生
隋庆浩	黄 雄	游劲明	董明慧	蒋德生	谢启辉
虞烈东	詹成付	赖瑞福	潘烈青		

前 言

创新社会管理、促进社会和谐,要求把人力、财力、物力更多投到社区,努力健全基层组织、壮大基层力量、整合基层资源、夯实基础工作,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制。在社会管理创新背景下,社区建设面临着新的情况和新的形势,社区工作者的教育培训工作需要进一步加强。

2010年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅下发的关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见,是我国城市社区居民委员会建设历史上第一次以党中央、国务院名义下发的政策性文件。意见进一步明确了城市社区居民委员会的主要职责,即依法组织居民开展自治活动,依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作,依法依规组织开展有关监督活动。意见要求不断健全城市社区居民委员会组织体系,加快社区居民委员会组织全覆盖,健全社区居民委员会下属的委员会,规范社区居民委员会专业服务机构。意见提出要积极完善城市社区党组织领导下的社区居民自治制度,切实改善城市社区居民委员会服务设施,逐步理顺城市社区居民委员会与相关组织的工作关系。在新形势下,社区工作者承担的责任更加重大,任务更加繁重。他们的素质高低、能力强弱、作风好坏直接影响社区建设工作的整体水平和基层社会管理创新的推进。为此,意见专门就努力壮大城市社区居民委员会工作队伍问题作出具体阐述,提出要加强社区居委会工作人员的教育培训。意见指出,要根据经济社会发展和社区工作的需要,制定培训规划,丰富培训内容,改进培训方式,提

高培训效果。城市基层人民政府或者它的派出机关每年至少对社区居民委员会主任培训一次，其他成员每两年至少接受培训一次。要组织社区居民委员会成员和社区专职工作人员深入学习中国特色社会主义理论体系，学习党的路线方针政策和国家法律法规，学习社会工作知识，增强他们坚持党的领导的信念，牢固树立爱岗敬业、乐于奉献、一心为民的精神，努力掌握在新的历史条件下做好群众工作的方法和本领，不断提高服务群众和依法办事的能力和水平。意见的下发，体现了党中央、国务院对社区建设的高度重视，标志着我国社区建设进入了一个新阶段。

为了适应社区工作者队伍建设的需要，民政部基层政权和社区建设司与长期从事社区建设理论与实践研究工作的一些专家共同组成课题组，撰写了《社区工作者培训教材》丛书，《社区建设概论》是其中的第一本。该书坚持理论联系实际的原则，将党和国家关于社区建设的理论和法律、法规、方针及政策同我国社区建设实践紧密结合，概述了社区和社区建设的基本理论、基本任务、基本政策和基本方法，体现了理论性、系统性、通俗性、实践性和操作性的统一，很适合各地社区工作者培训和自学使用。希望广大社区工作者通过培训学习，进一步领会、落实党和国家关于加强社会管理创新的精神以及社区建设的理论、法律、法规、方针、政策和方法，不断提高自身素质，在服务社区居民生活、保障人民安居乐业、推动基层社会管理创新方面作出应有的贡献。

马仲良

2012年2月

目 录

前言	1
第一章 社区建设的内涵与意义	1
第一节 社区与社区建设的概念	1
第二节 我国社区建设的发展历程	7
第三节 社区建设的重要意义	13
第二章 社区建设的宏观背景	17
第一节 经济体制改革带来社区体制的变化	17
第二节 政治体制改革带来社区体制的变化	24
第三节 社会管理体制变革带来社区体制变化	32
第四节 文化建设的新发展对社区建设提出新要求	43
第三章 社区居民委员会建设	51
第一节 社区居民委员会组织体系	51
第二节 社区居民委员会工作职责	57
第三节 社区居民委员会制度建设	60
第四章 社区治理	65
第一节 建立社区治理模式	65
第二节 协商民主与社区治理	69
第三节 社区社会组织建设	73
第四节 业主自治组织与物业服务组织建设	78
第五节 社区单位共驻共建	82

第五章 社区服务	85
第一节 社区就业服务	85
第二节 社区社会保障服务	91
第三节 社区卫生服务	92
第四节 社区安全服务	96
第五节 社区环境服务	101
第六节 社区特殊人群服务	103
第七节 社区流动人口服务	106
第八节 社区志愿服务	108
第六章 社区文化	111
第一节 社区精神文明建设	112
第二节 社区文化体育活动	115
第三节 社区教育	117
第四节 社区标识	121
第七章 社区党建	125
第一节 社区党组织的领导核心作用	125
第二节 社区党组织建设	132
第三节 社区党建创新	141
第八章 社区工作方法	151
第一节 社区思想政治工作方法	151
第二节 社区群众工作方法	154
第三节 社会工作方法	159
第四节 学习型组织工作方法	161
第五节 社区信息化	164
第九章 社区工作者队伍建设	167
第一节 社区工作者的概念、地位与作用	167
第二节 社区工作者基本条件	172
第三节 社区工作者激励机制	175
第四节 社区工作者的教育培训	177

第十章 社区建设的相关法律和重要文件	181
第一节 宪法	181
第二节 城市居民委员会组织法	185
第三节 社区常用法律法规	192
第四节 社区建设重要文件	218
参考文献	231
后记	233

第一章 社区建设的内涵与意义

社区建设是指在党和政府的领导下，主要依靠社区力量、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。我国的社区建设，经历了一个逐步发展的过程。在社会管理创新背景下，推进社区建设，具有重要的意义。

第一节 社区与社区建设的概念

一、国外社区概念的提出

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。社区一词来自德文 Gemeinschaft。德国社会学家 F. 滕尼斯（1855—1936）在 1887 年出版的《社区与社会》一书中，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、疾病相抚、富有人情味的社会团体。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、道德相关联，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，因为在社会里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重要概念之一。

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的《美国社区工作》（1928）、桑德森与皮尔斯合著的《农村社区组织》（1939）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，推动了社区的发展。

二、中国社区概念的提出

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），并逐渐成了中国社会学的通用术语。

Community 一词原意是指一种基于地理基础上利益和情感需要亲密的伙伴关系。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 Society，而后者形成的团体是 Community，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，所以就这样用起来了。”

三、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、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。联合国经济社会理事会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,形成政府与社团及居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,推动了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,制订教育培训计划、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作出积极的贡献。”

1960年,美国政府制订的“反贫困作战计划”把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、西德及北欧国家也都普遍推行社区发展运动。

1961年,联合国秘书长作了《都市地区社区发展报告》。1962年,联合国在新加坡举办了“亚洲都市地区社区发展研讨会”。其后10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,全球已有100多个国家在执行全国性的社区发展计划。经过60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。

四、我国社区的界定

目前城市社区的范围,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。社区概念比较抽象,我们可以结合它的基本构成要素来理解社区概念。

第一,一定的人口。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。没有一定的人口和地域,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。当前,我国城市社区的人口一般是1000~3000户。

第二,一定的地域。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,是由政府在吸收居民意见的基础上划定的,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。

第三，一定的社区组织。既然社区是居住在一定地域的人们组成的社会生活共同体，那么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：社区党组织、社区居民委员会、社区居民会议、社区自治小组、社区社会组织、社区服务组织、社区志愿者组织等。

第四，居民的认同感。如前述，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真正的社区，还是不太成熟的社区。

在还没有建立社区居民委员会的社区，要本着便于服务管理、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，尤其要充分尊重群众的意愿，科学合理地确定并冠名社区，及时建立社区居民委员会，实现社区居民委员会组织全覆盖。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，充分发挥社区民主自治功能，广大居民自愿参与的社区组织体系。

五、我国的社区建设

我国的社区建设是指在党和政府的领导下，主要依靠社区力量、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大方面：

一是社区组织建设。主要有以下五类社区组织建设：一是社区党组织建设；二是社区自治组织建设，包括社区居民会议、社区居民委员会、社区居民自治小组以及社区业主委员会；三是社区社会组织（包括社区志愿服务组织）建设；四是社区物业服务公司等商业性社区服务组织建设；五是社区单位协调组织建设。社区组织建设包括社区各类组织自身的制度建设、队伍建设以及各类组织相互关系构成的社区体制机制。

二是社区事业建设,主要包括五个方面,一是社区服务,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;二是社区治安;三是社区卫生;四是社区环境;五是社区文化,包括社区文化体育、社区精神文明建设和社区教育。

第二节 我国社区建设的发展历程

新中国成立后相当长一段时间内,虽然以法律形式规定了城市及基层组织的设置和职能,确定了居民委员会是居民群众的自治组织,但由于当时我国实行的是计划经济体制,社区问题长期被隐含在“单位”中。在我国,真正意义上的城市社区工作始于1986年,此后经历了从社区服务向社区建设的转变。在当前社会管理创新的背景下,各级政府进一步加强和完善基层社会管理和服务体系,把人力、财力、物力更多投到基层,强化城乡社区自治和服务功能,健全新型社区管理和服务体制,社区建设得到前所未有的重视。

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,第一届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,确定了居民委员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。居民委员会的任务为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100~600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,产生了深远的影响。

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,城市居民委员会基本上成了基层政府下面的

一个办事机构，大部分时间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。1987年，民政部在武汉市召开“全国城市社区服务工作座谈会”，明确了社区服务的内容和任务以及社区服务和民政部门的关系，要求各地积极开展社区服务工作。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9月，民政部在杭州召开了全国社区服务工作会议，总结、推广了全国各地开展社区服务的经验，并且形成了进一步开展这项工作的一些思路。

1989年12月26日，全国人大常委会通过的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，第四条规定“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”，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，与形势要求不相适应，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，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、