



面向21世纪课程教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

姜成武 孙 萍 主编

社区管理学

(第三版)



高等教育出版社
HIGHER EDUCATION PRESS



面向21世纪课程教材

高等学校公共管理类专业主干课程教材

SHEQU GUANLIXUE

姜成武 孙 萍 主编

社区管理学

(第三版)

内容简介

本书是高等学校公共管理类专业主干课程教材,是面向 21 世纪课程教材、普通高等教育“十二五”国家级规划教材。

全书共分十四章,分别为:第一章绪论、第二章社区管理体制、第三章社区管理模式、第四章社区管理方法、第五章社区环境、第六章社区参与与社区民主政治建设、第七章社区文化管理、第八章社区卫生与体育管理、第九章社区治安、第十章社区服务、第十一章社区社会保障、第十二章社区物业管理、第十三章社区智能化建设与管理、第十四章社区发展与社区管理创新。

在结构设计上,本书每章都安排了本章要点、专栏、关键术语、复习思考题和阅读材料等,并对重点名词、概念予以突出显示。

本书可以作为公共管理类专业本科生、研究生及 MPA 学生的教材,亦可以作为相关管理人员与研究人员的参考资料。

图书在版编目(CIP)数据

社区管理学/娄成武,孙萍主编.--3 版.--北京:高等教育出版社,2012.11(2013.1 重印)

ISBN 978 - 7 - 04 - 035253 - 5

I. ①社… II. ①娄…②孙… III. ①社区管理 - 中国 - 高等学校 - 教材 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 158288 号

策划编辑 牛杰
责任校对 金辉

责任编辑 牛杰
责任印制 张泽业

封面设计 张志

版式设计 于婕

出版发行 高等教育出版社
社 址 北京市西城区德外大街 4 号
邮政编码 100120
印 刷 北京机工印刷厂
开 本 787mm × 1092mm 1/16
印 张 26.5
字 数 550 千字
购书热线 010 - 58581118
咨询电话 400 - 810 - 0598

网 址 <http://www.hep.edu.cn>
<http://www.hep.com.cn>
网上订购 <http://www.landaco.com>
<http://www.landaco.com.cn>
版 次 2003 年 6 月第 1 版
2012 年 11 月第 3 版
印 次 2013 年 1 月第 2 次印刷
定 价 39.80 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题,请到所购图书销售部门联系调换

版权所有 侵权必究

物料号 35253 - 00

高等学校公共管理类专业 精品课程教材建设指导委员会

顾问单位：全国高等学校教学研究中心
高等教育出版社教学研究所

主任委员：王乐夫(领导科学 国家精品课程负责人)
 娄成武(行政管理学 国家精品课程负责人)
 邓大松(社会保险 国家精品课程负责人)
 陈瑞莲(行政管理学 国家精品课程负责人)
 崔运武(公共事业管理概论 国家精品课程负责人)

委员：(以姓氏笔画为序)

马 骁	王万茂	王俊豪	尹庆双	宁 骚
刘小兵	朱正威	孙宝文	孙 萍	张凤阳
沈亚平	沈琴琴	李成智	李 鲁	张建东
吴春华	严 强	周志忍	林尚立	陈季修
陈振明	阎小波	胡宁生	胡象明	郑功成
席 恒	高 力	郭庆旺	常保国	韩冬雪
董德显	雷国平	虞晓芬	黎 民	

关于设置公共管理类学科 专业基础课的意见

各高校有关院系：

高等学校公共管理类学科教学指导委员会自2001年成立以来,在教育部高教司等部门的领导下,对公共管理类学科的发展状况进行了认真的调查和摸底。针对目前学科发展快,但又存在诸如课程不规范等问题,经过认真的讨论和研究,认为目前的一项紧迫任务就是确定公共管理类专业均须设置的公共基础课(即大平台)和专业基础课(即小平台),以此作为规范学科发展的起点。在广泛征求意见和各专业指导小组建议的基础上,经过委员们的认真讨论,我们确定了两类基础课的名称,现予发布,希望各高校有关专业根据实际情况予以执行。

(一) 公共基础课(即大平台)

管理学、公共管理学、公共经济学、公共政策学

(二) 专业基础课(即小平台)

1. 行政管理专业

公共行政学、政治学、比较政府、人力资源管理学、行政法学、管理信息系统

2. 公共事业管理专业

公共事业管理概论、公共组织财务管理、公共部门人力资源开发与管理、组织行为学

3. 劳动与社会保障专业

劳动经济学、人力资源管理学、社会保障学、社会保险学

4. 土地资源管理专业

土地经济学、土地资源学、土地法学、地籍管理、土地利用规划学、不动产估价



高等学校公共管理类学科教学指导委员会
二〇〇九年一月二十一日

总前言

20世纪末,随着经济领域里社会主义市场经济体制框架的初步形成,政治领域里发展社会主义民主和依法治国的改革方向的确定,一场以政府机构改革为标志的政府管理改革揭开了中国改革进程的重要一页。这一次政府改革较以往改革一个明显的不同,就是在继续进行政府经济管理改革的同时,明确提出了政府社会管理改革的任务,即要“按照社会主义市场经济的要求,转变政府职能,实现政企分开。把政府职能切实转变到宏观调控、社会管理和公共服务方面来,把生产经营的权力真正交给企业”。

这一政府社会管理改革的一个重要内容和关键,就是要根据社会主义市场经济的要求,改革传统的事业管理体制。形成新的公共事业管理体制,既需要在理论上深入探究,在现实中大力推进,也需要积极培养新型公共事业管理人才。

因此,几乎与世纪末的政府管理改革同步,当时的国家教委在1998年调整普通高等学校专业目录时,通过新建和对原相关专业进行调整和改革,基本明确了公共管理类专业的四个专业方向为:公共事业管理、行政管理、土地资源管理、劳动与社会保障。截至2005年年底,高校中四个专业方向数量分别达到:公共事业管理专业426个、行政管理专业277个、劳动与社会保障专业118个、土地资源管理65个。

虽然专业名称一致,但各个高校在教学过程中基本面临着一些共性的问题,即各个专业方向的核心(平台)课程是什么,应该如何根据自己学校的特色等设置专业课程,培养的学生应有什么样的能力等……在2001—2005年期间,教育部公共管理类专业教学指导委员会经过深入的调查摸底、认真的讨论研究,基本确定了公共管理类各个专业方向的基础课程(大平台、小平台)。详见本书第6页《关于设置公共管理类学科专业基础课的意见》。

在具体的课程设置中,参考众多高校的经验以及教学指导委员会委员的建议,社会学基础以及经济法律基础也被放到公共基础课中(大平台)。在各个专业基础课中(小平台),我们根据课程的普遍性、可推广性等原则,适当增加了专业课程供各高校参考、选择。

这套教材是在全国高等学校教学研究中心、高等教育出版社教学研究所的指导下,在教育部公共管理类专业教学指导委员会支持下编写完成的。特别需要说明的是,这套教材的直接指导小组成员由2003年以来公共管理类专业方向的全部5位国家精品课程负责人组成。参与此套教材编写的院校有:中山大学、北京大学、南京大学、武汉大学、南开大学、西安交通大学、

浙江大学、东北大学、吉林大学、四川大学、云南大学、哈尔滨工业大学、西南财经大学、中国人民大学、南京农业大学、东北农业大学等。

借此对支持与参与这套教材的编审专家、学者们表示最诚挚的感谢。同时欢迎全国有关高校的师生和专业人员选用此套教材,并提出宝贵意见,以便逐步完善。

高等教育出版社

2006年6月

第三版前言

社会要发展,教育要先行。教育部为适应我国经济体制改革和行政管理体制改革的需要,于1999年在东北大学、云南大学试办公共事业管理专业,并委托东北大学承担了“面向21世纪公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容及教学改革”科研课题。为了深入研究、办好我国公共事业管理专业,东北大学成立了研究课题组进行专项研究,推出了公共事业管理专业课程体系建设方案(该成果获得教育部2005年国家优秀教学成果一等奖),适合本专业的系列教材也陆续出版。其中社区管理课题组跟踪考察了沈阳、北京、上海、南京、广州等城市的几十个典型社区,并就社区管理、社区发展、智能化社区建设等问题进行了深入分析,在此基础上,于2003年出版了教育部普通高等教育“十五”国家级规划教材、面向21世纪课程教材——《社区管理》。该教材被多所院校采用并经过了教学循环,取得了很好的效果,并于2006年9月进行了修订,并先后被评为普通高等教育“十一五”、“十二五”国家级规划教材。

但近年来,社区改革新思路不断出台,社区管理又取得了许多新的进展:社区管理体制不断深化改革;社区管理功能进一步强化;社区自治能力加强;社区居民民主参与通道不断拓宽;社区建设投入机制进一步完善;社区管理队伍结构得到了优化。因此,课题组在充分吸纳改革实践成果、总结教学经验、吸收任课教师及学生意见和建议的基础上,对《社区管理》(第二版)进行了重新修订。

本次修订继续遵从历史、现实、未来的发展逻辑,从管理学的角度切入,在理论探讨上,着重体现公共管理基础;在管理主体上,突出强化社区自治管理;在内容设计上,更新了理论专栏和阅读材料;在材料选取上,紧密结合社区改革实效经验。总之,通过我们的努力,试图提供一本新颖、适用的专业教材。但由于社区建设和改革在我国仍处于发展中,加之课题组成员学识有限,难免存在缺陷和疏漏之处,恳请广大学术同行和实际工作者赐教。

考虑到高等院校学生和有关人员自学的需要,我们对书中重要概念的内涵和外延都作了比较完整和全面的阐述,对有关重要问题采用理论观点和实际例证相结合的方式论述,在每个章节的前后分别安排了“本章要点”、“复习思考题”和“阅读材料”,并对正文中重要名词、概念予以突出显示,以便于读者更好地学习、理解和掌握相关的知识点和重点,并引发深入的思考。

本书由娄成武、孙萍教授统稿。修订分工如下:第一章娄成武,第二章孙萍、刘钊,第三章孙

萍、刘钊,第四章王颖,第五章杜宝贵,第六章王颖,第七章杜宝贵,第八章杜宝贵,第九章孙萍,第十章隋永强,第十一章杜宝贵,第十二章刘钊,第十三章孙萍、刘钊,第十四章王颖。

本书编写过程中参阅了许多著作和文章,吸收了诸多颇有价值的学术观点,在此对各位专家和学者深表敬意和感谢。

本次修订得到了高等教育出版社编辑们的大力支持,他们付出了辛勤的劳动,在此一并表示深深的谢意。

编 者

2012年5月于沈阳

第二版前言

社会要发展,教育要先行。教育部为适应我国经济体制改革和行政管理体制改革的需要,于1999年在东北大学、云南大学试办公共事业管理专业,并委托东北大学承担了“面向21世纪公共事业管理专业课程设置、人才培养、教学内容及教学改革”科研课题。为了深入研究、办好我国公共事业管理专业,东北大学成立了研究课题组进行专项研究,推出了公共事业管理专业课程体系建设方案(该成果获得教育部2005年国家优秀教学成果一等奖),适合本专业的系列教材也陆续出版。其中社区管理课题组跟踪考察了沈阳、北京、上海、南京、广州等城市的几十个典型社区,并就社区管理、社区发展、智能化社区建设等问题进行了深入分析,在此基础上,于2003年出版了教育部普通高等教育“十五”国家级规划教材、面向21世纪课程教材——《社区管理》。该教材被多所院校采用并经过了三年教学循环,取得了很好的效果。

但近三年来,“重心下移、强化基层、政府领导、民政牵头、以块为主、多方参与”等社区改革新思路不断出台,社区管理又取得了许多新的进展:社区管理体制不断深化改革;社区管理功能进一步强化;社区自治能力加强;社区居民民主参与通道不断拓宽;社区建设投入机制进一步完善;社区管理队伍结构得到了优化。因此,课题组在充分吸纳改革实践成果、总结教学经验、吸收任课教师及学生意见和建议的基础上,对《社区管理》(第一版)进行了重新修订。

本次修订继续遵从历史、现实、未来的发展逻辑,力争体现“创新”与“精品”的时代要求,从管理学的角度切入,在理论探讨上,着重体现公共管理基础;在管理主体上,突出强化社区自我管理;在内容设计上,增加了理论专栏和阅读资料;在材料选取上,紧密结合社区改革实效经验。总之,通过我们的努力,试图提供一本新颖、适用的专业教材。但由于社区建设和改革在我国仍处于发展进行中,加之课题组成员学识有限,难免存在缺陷和疏漏之处,恳请广大学术同行和实际工作者赐教。

考虑到高等院校学生和有关人员自学的需要,我们对书中重要概念的内涵和外延都作了比较完整和全面的阐述,对有关重要问题采用理论观点和实际例证相结合的方式论述,在每个章节的前后分别安排了“本章要点”、“复习思考题”和“阅读材料”,以便于读者更好地学习、理解和掌握相关的知识点和重点,并引发深入的思考。

本书由娄成武、孙萍教授统稿。修订分工如下:第一章娄成武,第二章孙萍、刘钊,第三章孙萍、刘钊,第四章王颖,第五章杜宝贵,第六章王颖,第七章杜宝贵,第八章杜宝贵,第九章孙萍,

第十章隋永强,第十一章杜宝贵,第十二章刘钊,第十三章孙萍、刘钊,第十四章王颖。

本书编写过程中参阅了许多著作和文章,吸收了诸多颇有价值的学术观点,在此对各位专家和学者深表敬意和感谢。

本书的再版得到了高等教育出版社编辑们的大力支持,他们付出了辛勤的劳动,在此一并表示深深的谢意。

编者

2006年3月于沈阳

第一版前言

改革开放以来,尤其是20世纪90年代以后,随着我国经济体制改革和行政管理体制改革的逐步深入,政府的职能发生了很大的变化,单一的计划经济体制下的政府和企事业单位包揽的社会管理职能、社会服务职能开始分化。我国加入世界贸易组织后,这种分化已是大势所趋。社会成员的“单位人”属性逐渐向“社会人”过渡。社区加快了现代化建设的步伐,社区发展的独特地位已凸显出来,引起了社会各界的广泛关注。

社会在发展,教育要先行。教育部为适应未来发展的需要,于1999年在东北大学、云南大学试办公共事业管理专业。同时,东北大学承担了教育部高教司“公共事业管理专业面向21世纪教育内容和课程体系改革”的科研课题,成立了公共事业管理和社区管理两个课题组,分别进行调查研究。《社区管理》被列入教育部高教司“高等教育面向21世纪教育内容和课程体系改革”的立项教材,2002年1月又被批准为“高等教育‘十五’国家级规划教材”。“社区管理”成为公共管理类各专业主要课程之一。

几年来,社区管理课题组先后考察了沈阳、北京、上海、南京、广东等地的几十个典型社区,并就社区管理、社区发展、智能化社区建设等问题进行了专题研究,在此基础上形成了“社区管理”的理论框架。可以说,本书是科研成果的结晶。

本书遵从历史、现实、未来的历史逻辑,从管理学的角度切入,在注重理论研究的基础上,更重视对社区现实问题的探讨,并勾画了社区未来发展的蓝图,试图提供一本新颖、适用的专业教材,力争体现“创新”与“精品”的时代要求。但由于我国社区正处于高速发展过程中,加之课题组成员学识有限,书中难免存在缺陷和疏漏之处,在此,敬请广大学术同行和实际工作者提出宝贵意见。

本书由娄成武教授、孙萍教授策划、统稿。参加编写的有:娄成武(第一章),杜宝贵(第二章、第六章、第七章、第十章),边久民(第三章),孙萍(第四章、第八章),张雷(第五章),隋永强(第九章),王颖(第十一章),任百利(第十二章),杨建春(第十三章)。

本书在编写过程中,参阅了许多专家和学者的著作和文章,吸收了诸多颇有价值的观点和看法,在此一并表示深深的谢意。

编者

2003年3月

目 录

第一章 绪论	1
本章要点	1
第一节 社区概述	1
第二节 社区管理	12
第三节 社区管理学概述	19
关键术语	26
复习思考题	26
阅读材料	26
第二章 社区管理体制	31
本章要点	31
第一节 社区管理体制概述	31
第二节 社区管理组织	36
第三节 我国社区管理体制的历史沿革	45
第四节 我国社区管理体制的改革	53
关键术语	57
复习思考题	57
阅读材料	58
第三章 社区管理模式	62
本章要点	62
第一节 社区管理模式概述	62
第二节 社区管理模式的国际经验	64
第三节 我国社区管理的实践模式及发展趋势	68
关键术语	78
复习思考题	78
阅读材料	78
第四章 社区管理方法	82

本章要点	82
第一节 社区管理方法概述	82
第二节 社区管理的方法	84
第三节 社区管理工作的流程	89
第四节 社区管理工作模式分析	104
关键术语	111
复习思考题	111
阅读材料	111
第五章 社区环境	117
本章要点	117
第一节 社区环境概述	117
第二节 我国的社区环境建设	121
第三节 社区环境管理	126
关键术语	136
复习思考题	136
阅读材料	136
第六章 社区参与与社区民主政治建设	138
本章要点	138
第一节 社区民主政治参与和自治	138
第二节 社区民主政治建设的内容	147
第三节 社区民主政治建设中存在的问题与对策	153
第四节 社区民主政治制度建设的管理创新	163
关键术语	171
复习思考题	171
阅读材料	171
第七章 社区文化管理	175
本章要点	175
第一节 社区文化概述	175
第二节 社区文化的类型与功能	182
第三节 社区文化的建设与管理	184
第四节 社区教育管理	189
关键术语	197
复习思考题	197

阅读材料	198
第八章 社区卫生与体育管理	201
本章要点	201
第一节 社区卫生服务概述	201
第二节 我国社区卫生管理	206
第三节 我国社区卫生服务的可持续发展	209
第四节 社区体育管理	217
关键术语	226
复习思考题	226
阅读材料	226
第九章 社区治安化管理	230
本章要点	230
第一节 社区治安化管理概述	230
第二节 社区治安化管理的内容与功能	237
第三节 社区警务	246
第四节 完善社区治安化管理的途径	252
关键术语	256
复习思考题	256
阅读材料	256
第十章 社区服务	258
本章要点	258
第一节 社区服务概述	258
第二节 社区服务的兴起与发展	270
关键术语	278
复习思考题	279
阅读材料	279
第十一章 社区社会保障	282
本章要点	282
第一节 社区社会保障概述	282
第二节 我国社区社会保障的现状和完善措施	290
第三节 城市社区社会救助与再就业	293
关键术语	302
复习思考题	302

阅读材料	302
第十二章 社区物业管理	309
本章要点	309
第一节 社区物业管理概述	309
第二节 社区物业管理的行政监管与纠纷处理	321
关键术语	334
复习思考题	334
阅读材料	335
第十三章 社区智能化建设与管理	337
本章要点	337
第一节 社区智能化的概念	337
第二节 智能化社区建设规划与技术	343
第三节 智能化社区软件建设	353
第四节 智能化社区网络管理	359
关键术语	364
复习思考题	364
阅读材料	364
第十四章 社区发展与社区管理创新	367
本章要点	367
第一节 社区发展概述	367
第二节 社区管理创新	380
第三节 国外社区管理创新的实践与发展	390
关键术语	398
复习思考题	398
阅读材料	399
参考文献	401

第一章 绪 论

[本章要点]

社区是社会经济发展的必然产物。随着社会主义市场经济体制的逐步完善,社区在社会管理中的地位不断增强,社区是满足居民需求的第一社会空间,是物质文明和精神文明建设的重要载体,是维护社会稳定的第一道防线。掌握社区管理基本知识是完善社区管理的前提。本章界定了社区、社区管理的内涵;介绍了社区概念的历史演变;分析了社区的特征、功能与分类,社区管理的基本原则;探讨了社区管理学的研究对象、研究内容、研究方法等。

第一节 社区概述

一、社区的含义

社区是社会学中的一个基本概念。它源于拉丁语,本意为关系密切的伙伴和共同体。首次将社区一词用于社会学研究的是德国社会学家 F. 滕尼斯。1881 年他将德文 *gemeinschaft* (一般译为共同体、团体、集体、公社、社区等) 一词首次用于社会学。继而在 1887 年出版的《社区和社会》(中译本书名为《共同体和社会》) 一书中,他进一步将 *gemeinschaft* 一词同 *gesellschaft* (一般译为社会) 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。滕尼斯的著作出版后,美国社会学家罗密斯第一次把该书译成英文,书名为 *Fundamental Concept of Society* (《社会学的基础概念》)。后来,他再一次把它修订成 *Community and Society* (《社区和社会》)。英文中的“社区”(community) 一词由此产生。

中文中的“社区”一词是 20 世纪 30 年代由以费孝通为首的燕京大学的学生从英文 *community* 翻译过来的。费孝通在其论文《二十年来之中国社区研究》中说:“当初,community 这个字介绍到中国来的时候,那时的译法是‘地方社会’,而不是‘社区’。当我们翻译滕尼斯的 *community* 和 *society* 两个不同概念时,感到 *community* 不是 *society*,成了互相矛盾的不解之辞,因此,我们感到‘地方社会’一词的不恰当。那时,我还在燕京大学读书,大家谈到如何找一个确切的概念。偶然间,我就想到了‘社区’这么两个字样,最后大家援用了,慢慢流行。这就是‘社区’一