

■ 社区发展理论与实践丛书

丛书主编 詹成付

QUANGUO HEXIE SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN
SHEQU TIZHI CHUANGXIN

全国和谐社区建设理论与实践

社区体制创新

民政部基层政权和社区建设司 组织编写

 中国社会出版社

■ 社区发展理论与实践丛书

丛书主编 詹成付

QUANGUO HEXIE SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN
SHEQU TIZHI CHUANGXIN

全国和谐社区建设理论与实践

社区体制创新

民政部基层政权和社区建设司 组织编写

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国和谐社区建设理论与实践: 社区体制创新 / 民政部
基层政权和社区建设司组织编写. —北京: 中国社会出
版社, 2009. 4

(社区发展理论与实践丛书/詹成付主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2555 - 0

I. 全… II. 民… 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 (2009) 第 046954 号

丛 书 名: 社区发展理论与实践丛书

丛书主编: 詹成付

书 名: 全国和谐社区建设理论与实践: 社区体制创新

编 者: 民政部基层政权和社区建设司

策 划: 社区图书编辑室

责任编辑: 孙 研

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电 传: (010) 66051713

网 址: www. shcbs. com. cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 16. 25

字 数: 270 千字

版 次: 2009 年 5 月第 1 版

印 次: 2009 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 26. 00 元

编 委 会

主 编：詹成付

副主编：王金华 刘 勇

编 委：詹成付 王金华 刘 勇 王时浩 张永英
黄观鸿 贺更行 肖 健

大力加强理论研究工作， 把和谐社区建设事业推向前进

(代序)

全面推进城市社区建设，已走过了8年多的历程。8年多来，各地从实际出发，积极推进社区建设，创新基层社会管理体制，提升社区管理和 service 功能，走出了一条具有中国特色的令人瞩目的社区发展之路。新型社区管理和 service 体制初步建立，民主管理制度逐步健全，政府公共服务逐步向社区覆盖，社区社会组织和志愿服务组织大量涌现，居民群众参与社区建设的渠道和途径越来越多，对社区的认同感、归属感越来越强，“社区是我家，建设靠大家”的理念愈益深入人心。社区建设之所以取得这样骄人的成绩，一个重要原因是由于我们始终坚持一手抓实践推进、一手抓理论研究，以理论引领实践，不断推进社会建设深入发展。

一、坚持正确的理论研究方向，增强和谐社区建设理论研究的责任感和紧迫感

应该看到，当前，社区建设工作已进入新的发展阶段。随着工业化、信息化、城镇化的加快发展和城乡社会结构、利益关系的深刻变化，社区作为社会建设和管理的基础平台，承担的社会管理事务越来越繁重，居民群众需要其提供的公共服务越来越多，协调利益、化解矛盾、维护社会稳定的任务会越来越艰巨，社区工作水平与日趋繁重的社会管理任务的矛盾、社区服务功能与居民群众日益增长的物质文化生活需求的矛盾会越来越突出。社区建设面临新的发展机遇和社会挑战。在当前纷繁复杂的社会

现实中推进和谐社区建设，尤其需要一手抓实践推进，一手抓理论研究，在理论研究中坚持正确的方向，以科学的思想、理论、方法看待和研究和谐社区建设。

（一）坚持正确的理论研究方向，就是要坚持中国特色社会主义理论体系

中国特色社会主义理论体系是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，也是推进和谐社区建设的行动指南。它包括邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等一系列战略思想，是全党全国人民实践智慧的科学总结，也是马克思主义理论中国化的最新成果。我们开展和谐社区建设研究，必须用这一理论体系作指导，增强以中国特色社会主义理论分析问题、研究问题和解决问题的能力。不断探索和研究如何使社区更好地满足人民群众的实际需求、如何调动人民群众广泛参与和谐社区建设、和谐社区最有效和有活力的体制机制如何建立等诸多理论问题。要善于把和谐社区建设理论研究同我国发展实际相结合，使理论研究工作与经济社会发展相适应，真正发挥理论先导、舆论先声的作用。要不断解放思想、开拓创新，丰富和发展和谐社区建设理论，推动建立新型的中国特色和谐社区建设理论体系，为和谐社区建设提供不竭的思想动力。

（二）坚持正确的理论研究方向，就是要坚持深入贯彻落实科学发展观

科学发展观是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想，也是推动和谐社区建设的根本指导方针。科学发展观总结了我国改革开放和现代化建设的成功经验，揭示了经济社会发展的客观规律，反映了我们党对发展问题的最新认识。我们开展和谐社区建设研究，必须以科学发展观统揽各项研究工作，把科学发展观的要求转化为理论研究的正确思路 and 实际能力。按照以人为本的核心理念，把和谐社区建设理论研究，立足于人民群众最关心、最直接、最现实的利益之中，研究解决涉及民生、民利、民权的热点、难点问题。要按照统筹兼顾的方法，研究解决和谐社区建设中城乡、区域发展不平衡的问题。把和谐社区建设放在改革发展稳定大局和构建社会主义和谐社会大背景下进行研究，着眼当前，立足长远，真正实现和谐社区建设对推动经济、政治、文化、社会协调发展的促进作用。

（三）坚持正确的理论研究方向，就是要坚持理论和实际相结合

理论联系实际是唯物史观的精髓，也是和谐社区建设理论研究工作必

须遵循的基本原则。人的认识是否具有真理性，并不是一个理论问题，而是一个实践问题。我们要善于从深入细致的调查研究中总结经验，将理论放在实践中进行检验，用实际工作效果和人民群众的满意程度检验理论研究成果。要善于研究分析形势，着眼新形势下和谐社区建设工作改革创新的实际需要，科学把握和谐社区建设的趋势和发展规律，有针对性提出推进和谐社区建设的对策建议，努力把理论研究成果运用于实践，进一步增强指导推进和谐社区建设工作的科学性、预见性，把和谐社区建设事业不断推向前进。

二、抓住重点问题和关键环节，扎实开展社区建设理论研究和创新工作

建设和谐社区，是社区建设的要求，加强和谐社区建设理论研究工作，要把握重点，突破难点，力争在观念上有创新，政策上有推进，体制机制上有突破，工作上有创造。当前及今后一个时期要重点研究以下问题：

（一）要紧紧抓住基层社会管理体制、运行机制问题进行研究

适应经济社会发展的新形势，健全和完善以社区为主导的基层社会管理体制和运行机制，是和谐社区建设的核心。要进一步研究推动形成以社区党组织为领导核心、以社区自治组织为主体、以社区社会组织和志愿者组织为基础，职责明确、协作互助的社区组织网络，调动各种社会力量的积极性，共同建设社区。要进一步研究基层政府与社区互动机制问题，按照政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的要求，进一步明确基层政府、社区组织在社区公共管理和服务中的功能、权责及相互关系，保证基层政府和社区组织职能归位，各司其职、各负其责，协同合作。要进一步研究基层社会管理与服务资源整合问题，按照条块结合、以块为主的原则，以社区为平台，整合各部门延伸到基层的社会管理与服务职能和资源，形成统一、有效、务实的基层社会管理与服务机制。要研究探索如何建立健全社区矛盾纠纷化解机制问题，探索建立社区党组织和居委会主导的维权机制，切实维护好居民的合法权益和社区的良好秩序。

（二）要紧紧抓住完善居民自治、推进基层民主政治建设问题进行研究

健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、

民主决策、民主管理、民主监督,保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权,是基层民主政治建设的重要内容,也是和谐社区建设的重要任务。要进一步研究基层民主制度的建立和完善问题,建立健全社区居务公开、民主管理和民主评议制度,社区内与人民群众切身利益密切相关的重要事项,居民群众关注的热点难点问题,都要纳入民主自治的范围,按照民主程序进行民主决策,保障居民对社区公共事务和公益事业有足够的知情权、决策权和监督权。要研究扩大基层群众自治范围问题,加强社区居委会和居民代表对政府公共服务的监督和评估,建立监督制度,相关部门制定关系群众利益的政策和重要民生项目的决策要向社区群众公开,听取意见,接受评议,居民满意程度要作为基层政府部门和干部职工评比表彰的重要依据。要进一步研究社区慈善组织、群众性文体组织、科普组织和为老年人、未成年人、困难群众提供生活服务的社会组织参与社区事务的新途径,发挥社区社会组织的自治功能。要进一步研究创新基层民主的实现形式,畅通社情民意表达渠道。要进一步研究业主自治与居民自治的有效衔接问题,规范业主、业主委员会、物业公司行为,发挥社区居委会指导和监督物业服务机构的作用,切实维护好业主合法权益和社区良好秩序。

(三) 要紧紧抓住社区服务中的热点、难点问题进行研究

充分发挥行政机制、互助机制、志愿机制、市场机制的作用,逐步建立覆盖城乡社区居民的社区服务体系,满足居民群众多样化、多层次、多方面的服务需求,是和谐社区建设的出发点和落脚点。要进一步研究政府社会建设和管理重心下移,探索劳动就业、社会救助、社会治安、医疗卫生、社会保障、计划生育、文化、教育、体育等政府公共服务职能覆盖到社区,政府工作人员进驻社区,政府电子政务延伸到社区,政府公共财政提供到社区的有效方式和途径,促进“就业难”、“上学难”、“看病难”等群众最关心、最需要、最迫切的问题的解决。要进一步研究社区服务规范化和细致化、个性化,提升社区服务水平问题。制定标准,规范程序,加强监督检查,加大财政资金资助,将社区卫生、家政服务、社区保安、养老托幼、餐饮配送、修理服务和废旧物品回收等服务标准化和规范化,使社区群众享受到方便、快捷、优质、价廉的社区公益服务。要进一步研究共驻共建政策机制问题,鼓励和支持驻城乡社区的机关、部队、学校和企业事业单位向社区居民开放其服务设施,实行多种形式的资源共享。要进一步研究社区志愿服务发展机制问题,推行志愿者注册登记制度,建立志愿服务激励机制,使以低收入人群、老年人、残疾人、优抚对象、未成年人、流动人口、流浪儿童为重点的社区志愿服务更加普遍,社区志愿服务活动常态化。要进一步研究社区服务扶持政策问题,鼓励各类组织、企业和个人兴办社区服务,鼓励专业社会工作者参与社区服务,或举办社区服务机构,为有困难和问题的家庭和个人提供专业化的帮助。

（四）要紧紧抓住和谐社区建设的基础保障问题进行研究

加强社区基础建设，增强社区的组织力、凝聚力和号召力，是推进和谐社区建设的基本保证。要研究社区工作者职业化、专职化问题，研究加强社区工作者队伍管理、培训、教育、奖惩等办法，加快建立适应社区建设发展需要的社区工作者队伍。要进一步研究如何建立选配优秀大学毕业生和新录用公务员到社区锻炼的制度，鼓励年轻干部和高等院校毕业生到城乡社区建功立业。要进一步研究社区工作经费的长效保障机制，确保社区党组织和居委会正常开展工作，社区党组织和居委会专职工作人员生活福利待遇标准不低于当地社会平均工资水平。要进一步研究社区服务设施建设问题，重点研究社区办公场所、服务设施和居民公共活动场所的建设标准、功能和资金来源等问题，形成能满足社区办公需要、专门服务设施齐全、居民公共活动场所够规模的社区居民中心，使社区成为社区群众解生活之需、寻精神之乐、交邻里之友的幸福家园。要进一步研究社区信息化如何为社区管理和提供服务提供技术支撑的问题，加快建设以居民基本信息为基础数据库、涵盖社区各项业务、能实现数据交换和信息共享的社区管理和服务综合信息平台。

总之，和谐社区建设理论研究的课题不胜枚举，和谐社区建设理论研究领域宽阔、立意深远，需要广大民政工作者，社区工作者，理论研究人员，各级党政干部、专家学者倾注心血，认真研究，快出成果。

三、加强领导、强化措施，确保社区建设理论研究工作顺利进行

加强理论研究，用理论创新成果指导实践，是推进和谐社区建设的重要措施。各地要不断强化相应措施，形成开展社区建设理论研究工作的浓厚氛围，保证社区建设理论研究工作的深入进行，取得丰硕成果。

（一）要把和谐社区建设理论研究工作纳入重要议事日程

各级民政部门和各城区要继续坚持一手抓推进、一手抓研究的成功经验，高度重视社区建设理论研究工作，把它作为深入学习实践科学发展观的重要内容，纳入议事日程，认真组织。领导同志要亲自挂帅，参与重大问题的调研，落实好课题研究的必要经费，为社区建设理论研究工作创造条件，提供保障。要拟订研究计划和研究课题，每年确定一批重点研究课题，面向民政系统和社会公开招标，实行合同化管理，给予相应的经费资助。有条件的地方要组建社区建设理论研究队伍，建立课题研究基地，支持、鼓励基层边实践边探索，解决社区建设中遇到的急需问题。

（二）要广泛吸收动员社会力量参与和谐社区建设理论研究工作

和谐社区建设理论研究，是一项厚重的社会科学研究，必须广开思路、广开思路、广开言路，吸收、动员社会各方面力量共同参与。博采众家之所长，吸收社会各界的研究成果，借智借力，使和谐社区建设理论研究更具指导性、前瞻性。要通过定期举办和谐社区论坛、和谐社区建设理论研讨会等，为和谐社区建设理论研究成果提供展示、沟通与交流的平台和载体，优秀理论研究成果要给予奖励，鼓励实践探索 and 理论创新。要促进做好理论研究新成果及时转化为和谐社区建设的具体实践和政策决策。

（三）要团结凝聚和培养造就一支高素质的和谐社区建设理论研究队伍

各级民政部门和各城区要把那些理论功底较强、善于研究问题、思考问题的同志，选配到基层政权和社区建设工作岗位，并保持相对的稳定性。要通过成立专家组、顾问咨询团等形式，把一批专家学者组织起来，借助他们的智慧和力量，发挥他们在政策咨询、拟定思路、科学决策中的作用。要通过持续开展和谐社区建设理论研究，培养和塑造一批理论研究人才，发展壮大研究队伍，提高研究水平。要制定相关政策，吸引更多的社会科研力量关注和谐社区建设工作，要依托一些大专院校、科研院所开展理论研究工作，为推进和谐社区建设献力献策。

（四）要研究人类社会文明成果，借鉴其他国家和地区推进和谐社区建设的有益经验

如同不能关起门来搞经济建设一样，我们也不能关起门来搞和谐社区建设。应面向世界，着眼未来，科学谋划和谐社区建设。扩大社区建设领域的学术交流和国际合作，加强与国外学术界的交流和对话。要注意引进国外以及港澳台地区一些优秀研究成果和成功做法，吸收国外一些先进研究理念、方式方法和管理经验。要选择翻译介绍一批优秀成果和选拔一些政治思想素质好、有一定学术造诣的中青年专家学者、干部出国交流。在研究借鉴中，要从国情出发，防止照抄照搬，真正建立起一套符合我国国情、具有自身特色的社区建设模式，科学指导社区建设实践。

同志们，推进和谐社区建设既是一项光荣而艰巨的任务，又是一项惠及人民的德政工程。希望大家一如既往地关注和谐社区建设，积极参与和谐社区建设的理论研究和实践创新，努力开创我国和谐社区建设工作的新局面，为构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献！

（节选自民政部副部长姜力 2008 年 10 月 13 日在全国和谐社区建设理论研讨会暨首届城区论坛上的讲话）

目 录

大力加强理论研究工作,把和谐社区建设事业推向前进(代序)

..... 姜 力(I)

城市社区管理体制创新研究

——行政、统筹、自治之三元复合体制 汪波 等(1)

街道体制改革与城市社区治理模式变迁研究 窦泽秀 等(38)

推进和谐社区建设的各项保障机制研究 张勇 等(65)

佛山市“村改居”社区政策的问题与反思

——以顺德区伦教街道为例 梁绮惠 朱敏青(78)

城市社区治理机制:行政主导、自治与合作 赵永红 等(87)

实现政府管理与社区自治有效衔接的社区

治理机制创新研究 袁方成(102)

对新建商品房社区管理相关问题的理论思考 李学斌 陆加贝(129)

新建商品房小区社区管理模式探讨

——以无锡市北塘区金马社区为例 李学斌 陆加贝(139)

从管理到治理:行政管理与社区自治有效衔接的

路径选择及运行机制研究 邹静琴(154)

长春市社区体制创新研究报告

——以社区公共事务服务中心为例 李旻 等(159)

城市社区居委会建设实践中社区工作人员关怀激励机制的

建立与完善 台红 刘辉(175)

城市社区妇女干部现状、存在问题及对策研究 寿静心(185)

协商民主与和谐农村社区建设:实践与价值

——以浙江省 Z 镇一个农村社区为例 陈朋 等(193)

整合社区资源,促进和谐社区建设工作全面发展 耿衍飞 等(213)

社区和谐的逻辑:从价值观到方法论的变革 王月凤(218)

社区廉政文化建设的认识与实践 杜小炎 等(233)

附录一 (239)

附录二 (242)

编后语 (248)

城市社区管理体制创新研究

——行政、统筹、自治之三元复合体制

汪波 苗月霞 梁莹

20 世纪 90 年代以来,我国城市社会发展发生了前所未有的变化:随着单位人转为社会人,城市社区成为城市最重要的社会组织方式。我国城市基层社会管理体制逐渐从单位制、街居制走向社区制。伴随着城市化进程与住房商品化的进程,城市社会的空间结构急剧变化,大量流动人口涌入城市,城市人口流动也日益增强,这些变化最终集中体现在城市社会组织管理在空间上的最小单元——社区,使城市社会管理的广度、难度、复杂程度进一步加大。现阶段,我国正处于社会转型期,城市社区管理体制也面临着新旧体制共处的局面。由于传统体制在实践中弊端日益暴露,因此如何改革传统社区管理体制,建立新型城市社区管理新体制成为本项研究的出发点。

一、研究背景与缘起

“社区”一词在 20 世纪 30 年代被引入中国,而作为一个广泛使用的名词始于 1986 年。改革开放以后,民政部为推进城市社会福利工作改革,争取社会力量参与兴办社会福利事业,并将后者区别于民政部门代表国家办的社会福利,就另起了一个名字,称之为“社区服务”,由此引入了社区概念。1991 年,民政部为了开拓民政工作又提出“社区建设”的概念。1998 年,国务院确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司,意在推动社区建设在全国的发展。2000 年 11 月,国务院办

公厅转发了民政部关于在全国推进城市社区建设的意见，由此带来了社区建设在全国各大城市的广泛推行。

从20世纪80年代末我国民政部门开始对计划经济下的控制型社区管理模式进行反思和改革，对市场经济制度为基础的自治型社区治理体制进行探索，这一问题逐渐成为各级政府、学术界和基层社会共同的探讨方向。1999年，民政部在10个城市确定了11个城区为“社区建设实验区”，经过几年探索，出现了各具特色的社区管理新模式，如北京九道湾模式、哈尔滨南岗模式、上海卢湾模式、沈阳模式、江汉模式、杭州模式、深圳莲花北模式和武汉百步亭模式、成都锦江模式，等等。从国家与社会关系的角度考察，这些模式可概括为：行政主导型、半行政半自治型、企业主导型、自治型等。与传统控制型社区管理模式相比，这些模式在提高社区自主性方面有了很大进步，但在制度创新的深度上尚有缺欠。

当前中国城市社区管理体制改革中出现的问题，归根到底，在于社区管理体制难以适应社会转型对政府执行力、社区自治能力的需求。

(1) 政府职能转变滞后于社区自治的发展。在法理层面，街道办事处和居民委员会是指导与被指导关系，但在实践中，指导与被指导的关系变成了领导与被领导的关系。在这种情况下，居委会的工作只能向政府负责，而不是向居民负责。政府的诸多职能部门为使居委会能更多更好地完成自己委派的工作，实现本部门的工作目标，习惯于用政府部门的体系对居委会工作进行考核、评比，这就造成了居委会工作与群众实际需求的脱节，成为基层政权的行政化组织，背离了社区自治的本质。

(2) 传统的城市管理体制下，社区自治被虚化，社区沦为行政管理任务的“腿”，居民委员会的组织机构成为与政府机构一一对应的“小政府机构”。北京市有些居民委员会的机构就与街道办事处有着对应关系：街道办事处的司法科，对应居民委员会的人民调解委员会；街道办事处的民政科，对应居民委员会的社会福利委员会；街道办事处的城管科，对应居民委员会的公共卫生委员会；街道办事处的计划生育委员会，对应居民委员会的计划生育委员会。居民委员会与街道办事处不仅是组织机构对应，而且任务也对应。社区自治职能和服务职能未能成为社区工作的主体内容，而是被搁置和虚化。社区、街道、区政府管理职责不清，政府职能“越位”与“缺位”并存，挫伤了居民的自治热情。

(3) 在当前我国各城市社区自治的实践过程中，一方面，逐步确立了

社区自治地位，但另一方面，随着大量行政职能的上交，城市管理体制下的许多权力、经费和资源政府也一并收回，社区服务工作面临着缺乏资源的尴尬局面。

(4) 政府职能部门在传统社区管理体制下已习惯了把工作任务下放给社区，在当前社区自治的实践过程中，当大量的行政管理职能被上交，工作量骤然增加，市、区政府职能部门对这种新的工作局面表现出不理解、不适应。离开了基层社区这条“腿”之后，客观上确实也面临着城市管理幅度大为拓宽、管理手段明显不足、管理能力相形见绌等问题的考验。

当前，城市社区管理体制的研究具有重要的社会价值与学术价值。随着公民参与水平和基层自治组织自治化程度的不断提高，公民和非政府公共组织在社区公共事务管理中显示出越来越明显的作用。社区管理实践已成为中国公共管理实践的重要课题。

二、城市社区管理体制改革的理论基石

第二次世界大战后，许多新兴发展中国家面临着贫困、失业和经济发展缓慢等各种社会和经济难题。在此背景下，联合国提倡开发各种社区资源，发展社区自助力量，通过建立社区福利中心等措施来推动经济和社会发展，为此，启动了世界范围内的“发展社区”运动，并取得了较大成功。社区建设的研究在 20 世纪越来越成为理论热点。社区的内涵存在不同理解。它可以指一定地域内共同生活并形成一种友好关系的共同体，也可以指家庭、宗教团体等。从社区的形成方式看，有自然社区和法定社区，自然社区指的是人们在共同生活的基础上自然形成的社区，其中包含着人与人之间相互熟识、相互关怀及相似的文化背景和价值取向等关系。法定社区则是人为划定的，注重管理。社区管理基本以这个层面的社区作为研究对象，是一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。不同的学者对社区的理解也存在着很大歧异，概括起来大致有三个理论范式：滕尼斯的社区社会二元论、麦基文的地域社区论、桑德斯的综合论。三个范式虽然存在着概念界定的分歧，但主要含义相对一致，即地域、共同关系和社会互动（见表 1）。

表 1：代表性学者的社区定义

代表性学者	社区定义
滕尼斯, 1887	社区是由同质人口组成的关系亲密、守望相助的小共同体
麦基文, 1917	社区是指任何人们共同生活的区域：村庄、城镇或地区、国家甚至更广大的区域。任何社区都在风俗、传统、生活方式等方面具有一定程度的区别性的标记和特征
帕克, 1936	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
桑德斯, 1982	社区是一种社会互动的场域
道特森, 1986	社区是具有认同感和归属感的人组成的生活组织的空间或地域单元
古达尔, 1987	社区既是为居住和工作而占有分享有限地域空间的互动人群，又代表着包容社会日常生活主要特征的最小空间系统

20 世纪 80 年代末在我国倡导社区建设以来，社区一词逐渐成为一个热点术语。“社区”是社会学的一个基本概念，也是一个越来越普及的名词。一般认为，“社区”这个概念是由德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tonnies, 1855 - 1936）最早提出来的。他在 1887 年出版了一本著作 *Gemeinschaft und Gesellschaft*，英译本的书名为 *Community and Society*。其中，“Community”就是我们现在称作的“社区”，含义是共同体和亲密的伙伴关系。20 世纪 30 年代初，以费孝通为首的燕京大学社会学系的学生，根据滕尼斯的原意首先使用中文“社区”一词。费孝通在其《二十年来之中国社区研究》一文中说：“当初 Community 这个词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 这两个不同的概念时，感到 Community 不是 Society……因此，我们感到‘地方社会’一词不恰当，那时，我还在燕京大学读书，大家谈到如何找一个确切概念。偶然间，我想到了‘社区’这两个字，最后经大家援用，（并）慢慢流行开来。这就是‘社区’一词的由来”。《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中指出：“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”。同时，该文件还明确指出了城市社区的范围，“目前城市社区的范围，一般是指经过社区改革后作了规模调整的居民委员会的辖区”。从 80 年代以来我国出版的有关学术文献看，国内学者对社区概念的理解趋

于一致，社区具有一些基本的构成要素：具有一定数量的、以一定社会关系联结起来的、参与共同社会生活的人群；有一定界限的地域，界限一般来说是比较明确的；有一套相对完善的生活设施；有一套相互配合的生活制度和管理机构；生活在其中的社会成员在情感和心理上具有一定的认同感和归属感。

社区管理就是“管理社区”，然而，由谁来管理？管理什么？管理性质如何？学者们的认识并不一致。有学者认为，社区管理就是对人们所赖以居住和生活的地域共同体的管理行为。然而，这只是一种现象性表述，尚不足以揭示社区管理的内在属性，也不足以说明社区管理的构成要素。有人认为，社区管理就是在政府及其职能部门的指导和帮助下，动员和依靠社区各方面的力量，对社区的各项公共事务和公益事业进行规划、组织、指挥、控制和协调的过程。有人认为，社区管理是指以促进社区经济的发展，满足社区居民的物质和精神文化生活需要，全面提高生活质量和人的素质为宗旨，围绕社区规划和社区发展目标对社区内的社会公共事务所展开的各项管理工作。综上所述，社区管理是指在政府的指导下，社区职能部门、社区单位、社区居民对社区的各项公共事务和公益事业进行的自我管理。

社区管理体制背后透视着国家与社会关系的变迁。中国城市基层的社区管理体制变革，反映着政府包办社会的一元管理体制转向政府—公民社会—NGO多元社区治理体制，国家自上而下的单向管理逐渐改革成为政府与社区相协作的双向管理模式。不同的社会事务和公共物品由不同的组织承担和处理，体现国家—社会—公民三者的良性互动，社区自治真正让社区居委会还原为法定的自治属性，给公民社会更大的发展空间，最终有利于形成国家与社会的和谐互动。在国家与社会关系上，人们常常以对立的眼光来看待两者关系，于是产生了所谓的“强国家—弱社会”或“弱国家—强社会”的理论模式。这两种模式都强调国家与社会的对立、冲突、矛盾。一方强大就意味着另一方弱小，一方的增长便会带来另一方的削弱。但若以统一的立场来审视国家与社会关系，就会发现国家与社会具有互为因果、相互平等、相互协作、相互制衡、互利互惠的一致性。当把国家与社会关系放到政治现代化历史中考察时，就会发现，在这一进程中，虽然国家与社会之间存在着对立的一面，但它们又是互为条件、互相依存、互相型塑的，最终目标是实现国家与社会的共同发展。

社区管理体制也体现治理变革。治理意味着“统治的含义发生了