



iCourse · 教材

中国大学MOOC教材

高等学校公共管理类专业主干课程系列教材

实用社区管理学

主编 孙萍

高等教育出版社

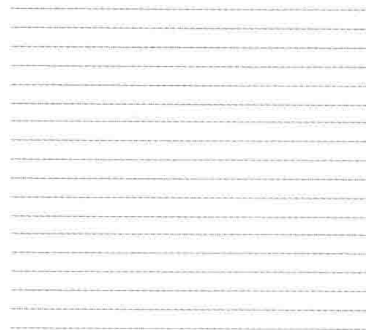
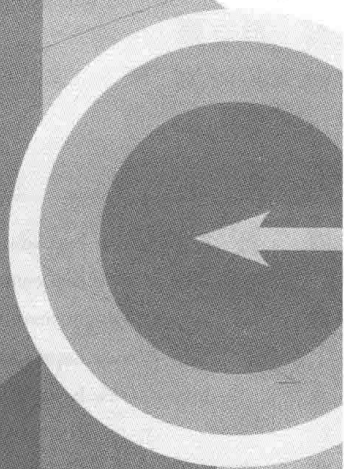


iCourse · 教材 | 中国大学MOOC教材

高等学校公共管理类专业主干课程系列教材

实用社区管理学

主编 孙萍



高等教育出版社·北京

内容简介

社区是承载社会管理和社会服务职能的重要载体,强化社区管理、提高社区自治水平已成为公共管理的重要内容。本书基于我国社会管理的实际需要,主要介绍社区的基础知识和实务专题。本书主要内容包括:社区与社区治理,中外社区治理实践,社区党组织建设,社区服务,社区文化管理,社区公共安全管理,社区环境治理,智慧社区建设,社区居民自治参与,社区法治,社区工作方法,社区治理创新。本书配套作者同名 MOOC 和精品视频公开课,书中嵌有二维码关联视频、案例、习题等配套资源。

本书可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 (C I P) 数据

实用社区管理学 / 孙萍主编. --北京 : 高等教育出版社, 2017. 8

iCourse · 教材. 中国大学 MOOC 教材
ISBN 978-7-04-047848-8

I. ①实… II. ①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(2017)第 118645 号

策划编辑 牛杰 责任编辑 牛杰 吴淑丽 封面设计 赵阳 版式设计 于婕
插图绘制 杜晓丹 责任校对 窦丽娜 责任印制 尤静

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 北京明月印务有限责任公司
开本 787 mm× 960 mm 1/16
印张 16.75
字数 300 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.hepmall.com.cn>
<http://www.hepmall.com>
<http://www.hepmall.cn>
版 次 2017 年 8 月第 1 版
印 次 2017 年 8 月第 1 次印刷
定 价 36.00 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 47848-00

高等学校公共管理类专业精品开放课程系列教材

编写委员会

编委会主任：姜成武

编委会副主任：邓大松 陈振明 徐晓林 孙 萍

编委会委员（按姓氏拼音排序）：

蔡立辉	陈振明	邓大松	邓泽宏	杜宝贵
冯淑怡	教军章	李 丹	姜成武	孙 萍
孙 荣	吴春华	吴 群	徐晓林	殷 俊
张安录	张 雷	张 琪	张锐昕	赵 曼
祝小宁				

公共管理学科，是一门具有较强实践性特征的社会科学。改革开放以来，公共管理学科建设取得了重大成就，培养了一大批具有现代管理理念和公共管理精神、掌握公共管理技能和方法的人才，为推进我国的行政体制改革、促进国民经济社会发展做出了重要贡献。党的十八大报告指出：“必须更加尊重市场规律、更好发挥政府作用。”党的十八届三中全会决定强调：“科学的宏观调控，有效的政府治理，是发挥社会主义市场经济体制优势的内在要求。”这既为中国公共管理实践的发展提供了巨大的空间，也对公共管理的教学与研究提出了更高的要求，中国公共管理学科的建设与发展面临前所未有的历史机遇。面对新形势、新常态，如何在公共管理教育中体现中国立场、中国观点、中国表达，反映我国公共管理学科建设的成果与水平，反映改革开放以来人才培养质量的提升，是公共管理教育工作者必须解决的重大课题。

人才培养的关键环节离不开优质的教学资源配套辅助。在“互联网+”时代，开放、互动、参与成为了教学资源配置新的主题。2012年起，以“高等学校本科教学质量与教学改革工程”的深入贯彻和落实为契机，上千门精品资源共享课和视频公开课的上线、开放，为推动优质课程资源的广泛传播和共享、深化教学改革提供了丰富的蓝本。互联网使我们突破了原有的教学时空限制，赋予学生个性化学习的自主权，使得更多社会学习者可以免费接受优质高等教育，促进教育公平成为可能。可以预见，互联网重塑教学的内容、方法、模式的时代已经到来，新的教学管理体制的改革正在进行。

在这一背景下，应全国广大师生要求，在高等教育出版社的组织协调下，

我们联合编写了“国家精品开放课程”系列教材。所有编者希望通过移动互联网的新方式，将纸质教材与网络资源联系起来，从而及时共享优质教学成果，推进教学改革与教学成果传播。

本系列教材的选题全部来自2012年以来转型升级为“国家精品开放课程”并在“爱课程”（www.icourses.cn）上线的课程，由课程主持人负责编写，集中展现了我国公共管理类专业课程建设的风貌与水平。这批课程前期由主讲人精心准备、中间有课程专家严格把关，后期经过了严格的编辑审核以及严谨的技术剪辑，并配有案例、习题解答、推荐阅读等辅学资源，具有很好的基础。这一系列教材的建设，也将是与课程相互促进、检验的过程。经过了网络的检验、反馈、回归，我们也从学习者的反馈中提炼出了教材编写的重点，由此判断、摸索下一轮课程建设的方向。

经过充分研讨、征求相关专家的意见，本系列教材力求体现以下特点：

第一，坚持以辩证唯物主义和历史唯物主义为指导，立足国情，回应现实，体现中国立场、中国观点、中国表达，传播中国公共管理学界的声音。

第二，与精品开放课程高度一致，深度嵌套，互相促进，鼓励读者借助信息技术平台，真正共享优质课程资源。

第三，提核心、讲要义，深入浅出，图文并茂，用精炼、通俗易懂的方式实现知识的传播。

第四，注重学以致用。所有教材通过二维码关联在线案例、本章习题等项目，鼓励学习者使用互联网资源，检验学习效果。

国家精品开放课程系列教材的建设是一项复杂的系统工程，也是一次新的尝试。在这一过程中，难免有疏漏或不妥之处，敬请广大读者批评指正。

娄成武

2016年1月

社区是社会的基础构成单元，是人民群众安居乐业的家园，社区连着千万家，是社会的稳定器；加强社区建设是巩固党的执政基础和加强基层政权的重要举措；强化社区治理是创新社会治理的基本要求，是构建国家治理体系的重要组成部分。正如习近平总书记指出的：“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社会治理的基础就实了。”

我国的城乡社区主要是基于人口数量和地域规模、按照便于管理的要求而划分的特定区域。社区治理在实践中表现为基层党委、政府与社区内的市场组织、社会组织、社区居委会、社区居民等社区主体，基于社区发展的公共利益，通过强化彼此认同、开展协商合作等集体行动，在有效提供社区公共物品、满足社区发展需求、提高社区居民生活质量的基础上，实现社区优良公共秩序的过程，我国的社区治理实践具有明显的中国特色。

本书的编写，坚持立足于中国城乡社区的治理实践，突出实用导向，力求达到既彰显治理理论的政策意蕴、又顺应社区治理中国情境的现实要求；既与已出版的《社区管理学》保持学理知识的一致，又基于学以致用原则突出实务操作；既遵循传统教材编写的规范，又引入延伸阅读、二维码扫描等新媒体手段，实现知识呈现的立体化。

全书界定了社区与社区治理的内涵以及比较了中外社区治理实践，介绍了社区党建、社区服务、文化管理、公共安全管理、环境治理、智慧社区建设、社区居民自治参与、社区法治等实践领域，并总结了社区工作的常用方法以及社区治理创新等问题。

本书的编写者都是长期从事我国社区治理领域的教学和研究人员。全书由孙萍教授提出编写计划、组织和统稿。各章编写分工如下：第一章孙萍，第二章张平，第三章张颖，第四章张平，第五章李丹，第六章李月娥，第七章孙萍、孙宏伟，第八章王光，第九章孙宏伟，第十章赵凯，第十一章王颖，第十二章孙宏伟、张平。

本书在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。

本书的出版得到高等教育出版社编辑们的大力支持，他们为本书的出版付出了辛勤的劳动，在此一并表示深深的谢意。

孙萍

2017年5月25日于沈阳

- • • 001 **第一章 社区与社区治理**
 - 002 第一节 社区概述
 - 010 第二节 社区管理
 - 020 第三节 社区治理

- • • 025 **第二章 中外社区治理实践**
 - 026 第一节 我国社区治理实践
 - 037 第二节 国外社区治理实践

- • • 045 **第三章 社区党组织建设**
 - 046 第一节 社区党组织建设概述
 - 050 第二节 社区党组织的基本功能与作用
 - 054 第三节 创新社区党组织建设的有效途径和方法

- • • 065 **第四章 社区服务**
 - 066 第一节 社区服务概述
 - 069 第二节 社区公共服务

- 076 第三节 社区志愿服务
- 082 第四节 社区便民利民服务
- • • 089 **第五章 社区文化管理**
- 090 第一节 社区文化管理概述
- 095 第二节 社区文化设施管理
- 099 第三节 社区文化活动管理
- 103 第四节 社区教育管理
- • • 113 **第六章 社区公共安全管理**
- 114 第一节 社区公共安全管理概述
- 118 第二节 社区违法犯罪防控
- 122 第三节 社区矫正
- 125 第四节 社区纠纷调解
- 128 第五节 社区突发事件应对
- • • 139 **第七章 社区环境治理**
- 140 第一节 社区环境及其分类
- 144 第二节 社区环境治理概述
- 152 第三节 我国社区环境治理的改进
- • • 159 **第八章 智慧社区建设**
- 160 第一节 智慧社区建设的基础理论
- 167 第二节 我国智慧社区建设的实践探索
- • • 177 **第九章 社区居民自治参与**
- 178 第一节 社区居民自治参与的内涵
- 181 第二节 社区居民自治参与的内容
- 190 第三节 社区居民自治参与的完善

- • • 195 **第十章 社区法治**
 - 196 第一节 社区法治概述
 - 201 第二节 社区法治的要求
 - 209 第三节 社区法治的内容

- • • 217 **第十一章 社区工作方法**
 - 218 第一节 社区工作方法概述
 - 221 第二节 社区个案工作方法及技巧
 - 226 第三节 社区小组工作方法及技巧
 - 229 第四节 社区工作的行政方法及技巧

- • • 239 **第十二章 社区治理创新**
 - 240 第一节 社区治理创新的实践背景
 - 244 第二节 社区治理创新的实践领域
 - 248 第三节 社区治理创新的关键环节

第一章

社区与社区治理

引例

“四社联动”社区治理机制建设

山东省济南市市中区从体制机制、服务平台、人才队伍等方面入手，探索建立社区、社会组织、社会工作专业人才、社区志愿者“四社联动”社区治理机制，依法厘清政社权责关系，统筹建设社区服务供给和社会组织孵化平台，培育社区社会组织，完善社区议事协商机制，强化评价、激励、监督、保障等过程管理机制，开展社区志愿服务活动，更好地整合了社区资源，调动了居民参与热情，提升了社区治理和服务水平。

资料来源：http://www.hbmzt.gov.cn/xxgk/ywb/jczq/ngohd/201505/t20150518_207460.shtml

启示：

济南市市中区“四社联动”社区治理机制体现了现代治理主体的多元性、手段的协商性、内容的丰富性等特点，厘清了政社权责关系，整合了社区资源，提高了多方的参与热情，增强了社区自治和服务功能，促进了基层社会的和谐稳定。山东省济南市的做法为我国社区治理提供了有益参考，对把握社区治理的本质具有启示作用。

一、社区的含义

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。简言之，社区就是一个地域性社会，是任何时点上地理空间和社会空间的集合。

把握社区这个范畴，首先要把社区与社会区别开来。社区不同于社会。社会是由一个个局部的社区构成的，但社会不是社区的简单拼接。研究社会总要从社区入手，改造社会，也要以社区为试点。可以简要地说，社区是社会的基石，社区是社会的构成单元，社区是一个小型的社会。如图 1-1 所示，就社会空间来说，社区是社会同心圈的一个重要单元。所谓人生活在社会中，首先是生活在社区中，脱离社区的人是不存在的。人是社会的主体，社会是由无数个个体人构成的。人作为社会动物，它不是孤立存在的，而是隶属于各层社会关系，它包括人与人之间的关系、人与群体之间的关系、人与组织之间的关系，等等。所谓社会，就是由个人—群体—组织构成的关系结构。社区就是一定地域内若干个人、群体、组织构成的区域性社会。无论何人都是以社区成员的身份存在于社会之中，脱离社区的人是不存在的。社区是人的社会生活载体，社区是社会的组成部分。

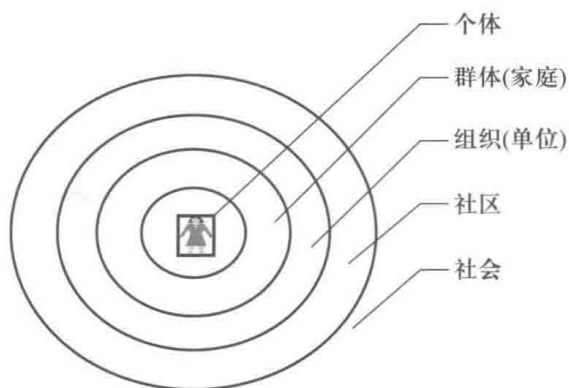


图 1-1 社会同心圈

知识链接

社会

社会指的是由有一定联系、相互依存的人们组成的超乎个人的、有机的整体。它是人们的社会生活体系。马克思主义观点认为，社会是人们通过交往形成的社会

关系的总和，是人类生活的共同体。

把握社区这个范畴，还要把社区与行政区区别开来。社区与行政区既有相同之处，也有不同之点。社区与行政区的相同之处在于，一些小规模的行政区，同时也是一个社区。例如，乡、建制镇、城市里的行政区、街道办事处所管辖的街区等，既是行政区又是社区。尤其在我国，二者的相同性更大。在西方国家，社区大多数是自然形成的。而在我国，社区的发展受到行政力量的主导性较强，特别是在城市，政府往往将街道办事处管辖区域界定为社区。随着我国的社会改革与转型，对于社区与行政区的界定也越来越清晰。2000年，《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中对我国城市社区范围进行了界定，即：“目前城市社区的范围，一般是指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。”这个界定是符合我国城市发展实际的。它完整、贴切地体现了社区的基本特征和要素，同时它也使社区区别于行政区，有助于我国社区自治的实现。



延伸阅读：
《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》

社区与行政区之间的区别则在于：其一，行政区是基于社会管理的方便或基于某些政治、经济、历史等方面的原因而人为划定的，而社区则是人们在长期的共同社会生活中自然形成的。因此行政区的边界是清晰的，而社区的边界是相对模糊的。其二，由于人们主要的社会活动或者生活方式基本上属于同一类型，因此社区只能是单一形态的，而行政区则可为多形态的。换句话说，一个行政区内可同时包括城市、农村、城镇等不同类型的社区。

知识链接

行政区

行政区是指为了对国家政权职能实行分级管理而划分出来的地域单元。

各国的行政区划，由于国情不同，名称和分级各不相同。

我国宪法规定的基本行政区划是三级制，即省、自治区、直辖市；县、自治县、不设区的市；乡、民族乡、镇。有的省、自治区下设自治州、设区的市，而自治州、设区的市下属的自治县、县或者区又设乡、镇，因而实际上是四级制，即省、自治区、直辖市；省会城市、地级市；一般市、县、区、镇、乡、街道。其中镇、乡、街道为最低行政区划。事实上，除4个直辖市、海南省以及部分省实行局部的省直接管辖县、县级市以外，全境以“四级行政区划制度”为主。

改革开放以来，我国在1988年和1997年先后设立了海南省和重庆直辖市。1997年7月1日，中国政府恢复对香港行使主权，设立香港特别行政区；1999年12月20日，中国政府恢复对澳门行使主权，设立澳门特别行政区。中国目前有34个省级行政区，即23个省、5个自治区、4个直辖市、2个特别行政区。

推荐阅读

田穗生, 罗辉, 曾伟. 行政区划概论. 北京: 北京大学出版社, 2005:
第十一章 地方行政层级体制.

二、社区的构成要素

把握社区这个范畴, 还要掌握社区的构成要素。关于社区的构成要素, 学者们有着不同的概括。综合大家的观点, 我们认为, 社区的构成要素有五大方面, 如图 1-2 所示, 即地域要素、生态要素、人口要素、文化心理要素、结构要素。每一个要素又包含着子要素。



小视频:
社区的含义



图 1-2 社区要素构成

三、社区的类型与特征

社区的类型是指按照一定的依据, 将社区区分为不同的类别。如社区概念的最早提出者滕尼斯曾把社区分为三种类型: 即地区社区、非地区社区和亲属社区。地区社区, 又叫地理的或空间的社区, 它以共同的居住区及对周围(或附近)财产的共同所有为基础。邻里、村庄、城镇等都是这种地区社区。非地区社区, 又称“精神”社区, 这种社区只内含着为了一个共同目标而进

行的合作和协调行动，同地理区位没有关系。这种社区包括宗教团体和某种职业群体等。亲属社区，也称血缘社区，即由具有共同血缘关系的成员构成的社区。

随着社区研究的深入和社区本身的历史演进，社区分类标准呈现了多元化。有按社区功能划分的，有按社区的空间特征划分的，有按社区内部组织形式划分的，有按社区规模划分的，有按社会生产力水平和时间要素划分的，等等。

为了便于比较，上述社区的划分都采用的是单一指标，而现实的社区，却是多项指标的综合体。例如，我们可按经济结构、人口密度和人口规模等多元标准分类。社区最常见的类型是农村社区、城镇社区和城市社区。

（一）农村社区

农村社区是指以从事农业生产为主要谋生手段的人口为主的、人口密度和人口规模相对较小的社区，它是历史上古老而又重要的社区形式。农村社区是一个历史范畴，它伴随着原始农业而出现，又随着工业进步而逐渐被城镇社区和城市社区所取代。

农村社区的特征有：

1. 人口特征

其一，人口密度低。由于农业生产，要占用较大面积的土地来耕种，因而地广人稀、视野开阔就成为农村常见的景象。其二，人口同质性强。农业劳动的分工不细，人口的职业结构比较简单，农村人口的劳动方式、生活方式等差异不大。其三，人口流动性差。横向上与城市社区比较，农村社区的人口流动性低，但纵向历史地看，现在农村社区的人口流动逐渐增强，特别是青壮年人口的流动性较强。

2. 结构特征

其一，社会结构简单。农村社区居民的职业分化程度较低，社会群体和组织的数量少，没有城市社区到处可见的科层制组织，如党政机关、各类院校、新闻单位、商场超市、银行、邮局等。农村社区，家庭是最重要的社会单位，家庭不仅是血缘群体，而且是生产单位、消费单位和保障单位，家庭在农村社区占有重要地位。其二，经济结构单一。农村社区的主要经济活动是农业生产，即便有人从事其他副业，也还兼事农业，且这样的人数量较少。改革开放以来，我国农村劳动力有多样化发展趋势，出现了农民工、乡镇企业管理者、

个体劳动者和工商户、私营企业主、农村知识分子和农村社会管理者等，但与城市社区相比，农村社区的职业分工还是相对较低。其三，公共服务相对匮乏。农村社区的公共基础设施、公共服务水平等相对落后，如教育资源相对匮乏等。

3. 文化特征

其一，民风淳朴、习俗相对固化。受生产方式、公共基础设施等制约，如交通不便、信息不畅等，农村社区人们的思想观念较为传统，表现为，对传统文化的尊奉度较高，传统节日的仪式感更强。其二，文化生活比较单调。由于文化、教育、体育、娱乐等不够发达，农村社区文化生活不及城市社区丰富多彩。其三，人际关系简单亲密。农村社区血缘关系浓厚，重感情、重家庭，成员之间互动性强，关系密切。

（二）城镇社区

城镇社区，即介于城市和乡村之间的、居民主要不从事农业生产劳动，人口达到一定规模的社区。城镇社区是城乡连续体中的一个特殊类型，兼有两类社区的特点。它既与农村社区不同，又与周围的农村社区保持着不可或缺的联系；它既与城市社区相同，又远不及城市社区发达。城镇社区具有明显的过渡性，它既联系周围的农村，又将大中城市的文化、科技等传播到农村，对逐步推进农村的城市化，起着积极的作用。

在人口要素上，它与城市社区较接近；在组织和经济结构上，它又与农村社区的特征相类似；在服务设施、物质条件和管理水平上，它又介于这两类社区之间。

（三）城市社区

城市社区是指在特定的区域内，由从事非农业生产劳动的密集人口所组成的社区。18世纪以来的工业革命，促进了城市社区的发展。

城市社区的基本特征有：

1. 人口特征

其一，人口密度高。城市社区人口集中，数量多、规模大、密度高。高密度的城市人口，是城市病形成的一个重要因素。其二，人口异质性强。由于社会组织众多，人们从事不同的工作且差别性大，使城市人口高度分化，人们的价值观念、兴趣爱好、教育水平、职业选择、专业技能等都呈现出极大的差异性。其三，人口流动性强。由于人们的工作摆脱了土地的束缚，加之城市的开