



社区系列丛书

社区物业管理

SHEQU WUYE GUANLI

卓思廉 编著



北京邮电大学出版社
www.buptpress.com

社区系列丛书

社区物业管理

卓思廉 编著

北京邮电大学出版社
· 北京 ·

内 容 简 介

本书是物业管理丛书之一,是目前在构建社会主义和谐社会理论基础上,根据社区管理实际情况和社区物业管理具体实践编写的。本书内容分为两部分,第一部分内容包括我国社区发展的一般理论、社区物业管理的管理基础知识、社区物业管理的组织结构与员工培训、社区物业管理法律关系、社区公共事务等;第二部分阐述社区物业管理中的前期介入、环境管理、社区稳定与安全管理、社区物业维修及其他国家和地区的社区物业管理方法借鉴等具体操作知识。

本书适用于大学本科、高职高专社区管理及物业管理学生作为教材使用,也可以作为社区工作人员及社区物业管理公司培训之用。

图书在版编目(CIP)数据

社区物业管理/卓思廉编著. —北京:北京邮电大学出版社,2007

ISBN 978-7-5635-1379-6

I. 社... II. 卓... III. 社区—物业管理—研究—中国 IV. F299.233.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 016474 号

书 名: 社区物业管理

编 著: 卓思廉

责任编辑: 陈岚岚

出版发行: 北京邮电大学出版社

社 址: 北京市海淀区西土城路 10 号(100876)

北方营销中心: 电话 010-62282185 传真 010-62283578

南方营销中心: 电话 010-62282902 传真 010-62282735

E-mail: publish@bupt.edu.cn

经 销: 各地新华书店

印 刷: 北京市梦宇印务有限公司

开 本: 787 mm×1 092 mm 1/16

印 张: 14.5

字 数: 323 千字

印 数: 1—3 000 册

版 次: 2007 年 3 月第 1 版 2007 年 3 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5635-1379-6/C · 2

定价: 23.00 元

· 如有印装质量问题,请与北京邮电大学出版社营销中心联系 ·

前 言

进入到2007年,房屋及社区居住环境问题成为民众与政府共同关注的焦点问题。业主、物业管理企业、政府三者之间如何均衡利益、共谋和谐、促进发展,事关百姓能否安居乐业,社会能否公平稳定发展,并影响到我国构建社会主义和谐社会战略目标的实现。

关于社区的和谐,胡锦涛总书记曾这样阐述:“要加强城市基层自治组织建设,从建设和谐社区入手,使社区在提高居民生活水平和质量上发挥服务作用;在密切党和政府同人民群众的关系上发挥桥梁作用;在维护社会稳定、为群众创造安居乐业的良好环境上发挥促进作用。”社区是社会的细胞,和谐社区是和谐社会的基础。社区的稳定和发展有赖于政府的政策指导和业主自身素质的提高,更需要社区物业管理企业良好的管理和优质的服务。服务完善是和谐社区建设的根本出发点,管理有序是和谐社区建设的重要保障,构建和谐社区是社区物业管理企业的一项基本任务。社区物业管理企业作为社区的管理服务者,通过完善的服务,使业主身处居住舒适、生活便捷、邻里关系融洽的社区环境中,进而促进社区和谐稳定地发展,这一切是与社区物业管理企业的高水平服务分不开的。

本书的编写,不同于以往的物业管理教材。本书在社区服务基础上将社区物业管理的内容作为切入点,着重研究社会主义市场经济发展过程中社区物业管理的内涵、管理机制、管理内容,并尝试将社区管理的基本理论和物业管理内容融合起来,努力为大学本科及高职高专在校学生和社区物业管理企业从业人员提供具有现代管理内容的专业教材。

由于社区发展,尤其是社区物业管理在我国发展历史很短,在社区物业管理的法律制度、管理组织结构及管理模式上存在诸多空白点。本书在编写时,尽量从目前社区物业管理发展的逻辑性和实践内容上进行探索和研究。另外,本书的编写借鉴了瑞典等北欧高福利国家的社区物业管理模式,参考学习了亚洲的韩国、日本、新加坡等国家及香港地区的社区物业管理经验,这些内容结合我国目前社区物业管理的具体现实,对我国物业管理水平有一些推动作用。

当然,由于目前我国社区物业管理发展速度很快,编写组全体人员虽然非常努力,但难免有疏漏之处。在此谨向提供帮助和指导的北京市社科院于燕燕副研究员、浙江工商大学公共管理学院陈萍副院长、北京市建设委员会小区办公室王颖同志、北京瑞赢物业管理有限公司总经理朱孝安先生、北京大北物业管理有限责任公司总经理郭绍延先生、北京闻达敏斯物业管理有限公司总经理艾白璐先生,表示深深地感谢。感谢深圳长城物业管理公司及深圳长城物业管理公司北京分公司总经理助理王莉女士提供了丰富生动的管理案例。感谢北京邮电大学出版社的常丽萍老师在出版过程中给予的支持。

本书由北京教育学院物业管理专业卓思廉负责全书统筹。参加编写的人员有:卓思廉(第1章、第3章),胡惠建(第2章),张武超(第4章),张宏伟(第5章),张殿银(第6章、第7章、第8章),蒋维静、胡惠建(第9章),刘晶(第10章),王丽(第11章)。

本书的编写参阅和吸收了许多学者的文章和观点,在此我们一并表示感谢。

作 者

2007年1月

目 录

第 1 章 社区发展与社区物业管理研究

1.1 社区与社区发展	1
1.1.1 社区与社区的由来	1
1.1.2 社区的含义及其构成	1
1.1.3 我国社区的兴起和发展历程	4
1.2 社区管理与社区稳定	6
1.2.1 我国市场经济条件下的社区管理	6
1.2.2 社区管理中政府职能作用	7
1.3 社区物业管理的研究意义	12
1.3.1 社区物业管理研究的理论意义	12
1.3.2 社区物业管理的研究方法	13

第 2 章 物业与社区物业管理

2.1 物业的概念	15
2.1.1 物业的含义	15
2.1.2 物业的特点	16
2.1.3 物业的分类	17
2.2 物业管理的概念	18
2.2.1 物业管理的由来	18
2.2.2 物业管理的定义	19
2.2.3 我国物业管理的特征	20
2.3 社区活动中的物业管理	21
2.3.1 社区物业管理的概念	21
2.3.2 社区物业管理的特点和内容	22
2.4 社区物业管理的目标与原则	24
2.4.1 社区物业管理的目标	24
2.4.2 社区物业管理的原则	25

第 3 章 社区物业管理理论

3.1 管理与社区物业管理	27
3.1.1 管理的概念	27
3.1.2 社区物业	28

3.2 社区物业管理的职能	29
3.2.1 计划与决策职能	29
3.2.2 组织职能	29
3.2.3 控制职能	29
3.2.4 协调职能	30
3.3 社区物业管理层次与组织结构	30
3.3.1 社区物业管理层次设置的要求	30
3.3.2 社区物业管理公司组织机构设置原则	31
3.3.3 社区物业公司组织机构设置的程序	32
3.3.4 社区物业公司组织结构形式	33
3.4 社区物业管理的管理制度	34
3.4.1 业主公约	34
3.4.2 社区物业管理公司的管理制度	35
3.4.3 社区物业管理财务管理制度	36
3.5 社区物业管理的员工素质与培训	38
3.5.1 社区物业管理人员的职业道德	38
3.5.2 社区物业管理人员的素质要求	39
3.5.3 社区物业管理公司的人员培训	41

第4章 社区物业管理的法律基础及纠纷的解决

4.1 物权与物权法概述	50
4.1.1 物权概述	50
4.1.2 物权法概述	52
4.2 社区物业的基本权属	55
4.2.1 建筑物区分所有权	56
4.2.2 社区物业相邻权	58
4.3 社区物业管理的主要法律依据	61
4.3.1 宪法中有关住宅、城市管理、公民财产权利等方面的原则规定	61
4.3.2 与物业管理有关的法律	61
4.3.3 与物业管理有关的行政法规	62
4.3.4 与物业管理有关的部门规章	63
4.3.5 与物业管理有关的地方性法规	63
4.4 社区物业管理法律关系	63
4.4.1 社区物业管理法律关系的概念及特征	64
4.4.2 社区物业管理法律关系中的主要主体及其特性	64
4.4.3 社区内主要主体间的法律关系	66
4.4.4 社区物业管理中主要主体的权利与义务	71
4.5 社区物业管理纠纷的处理	77
4.5.1 社区物业管理纠纷概述	77

4.5.2 社区物业管理民事纠纷的解决方式	78
4.5.3 社区物业管理行政纠纷的解决	82
4.6 社区物业管理综合案例简介	84
第5章 社区物业管理的前期介入与接管	
5.1 社区物业管理的前期介入	96
5.1.1 前期介入的概念	96
5.1.2 社区物业管理前期介入的意义	97
5.2 社区物业管理前期介入的内容	98
5.2.1 前期介入不同工作阶段的内容	98
5.2.2 社区物业管理前期介入的准备	100
5.3 社区业主入住过程和物业服务	101
5.3.1 社区物业的接管验收	101
5.3.2 社区业主的入住	103
5.3.3 社区业主入住物业服务程序	103
5.3.4 业主对社区物业的验收	105
第6章 社区物业的维护与修缮	
6.1 社区房屋维修管理	107
6.1.1 社区房屋维修工程的分类及要求	107
6.1.2 社区房屋维修的程序与方法	110
6.1.3 社区房屋维修与日常养护	112
6.2 社区物业设施维修与管理	115
6.2.1 社区物业设施维修管理的特点	115
6.2.2 水暖系统养护与管理	116
6.2.3 供电系统养护与管理	118
6.2.4 电梯设备和操作系统	120
6.2.5 智能化系统养护与管理	122
第7章 社区环境与物业绿化管理	
7.1 社区环境与物业绿化管理	126
7.1.1 社区发展的环境要求和社区环境管理的主要内容	126
7.1.2 社区环境工作的运作方式	128
7.1.3 社区环境管理的职责划分	129
7.1.4 社区物业环境管理的基本原则	131
7.2 社区物业绿化管理	133
7.2.1 物业环境绿化的特点和内容	133
7.2.2 社区物业绿化的类型和重点	134
7.2.3 社区物业环境绿化管理的制订与实施	135

7.3 创建绿色社区案例·····	136
7.3.1 深圳市率先创建绿色社区的工作介绍·····	137
7.3.2 北京市东城区小黄庄社区创建全国绿色社区·····	140
第8章 社区安全与车辆、消防管理	
8.1 社区稳定与社区安全·····	144
8.1.1 社区稳定的意义·····	144
8.1.2 社区物业安全管理的含义内容·····	145
8.1.3 社区物业安全管理的原则·····	147
8.1.4 “安全社区”在世界及我国的发展情况·····	147
8.2 社区治安管理·····	148
8.2.1 社区治安管理的特点·····	148
8.2.2 社区治安管理的内容·····	150
8.2.3 社区安全管理制度·····	151
8.2.4 如何做好社区治安工作·····	153
8.3 社区车辆管理·····	154
8.3.1 社区车辆管理的特点·····	154
8.3.2 社区物业车辆管理的内容·····	155
8.3.3 社区车辆停泊管理·····	156
8.4 社区消防管理·····	157
8.4.1 社区消防管理的内容和特点·····	157
8.4.2 社区物业消防管理模式及探讨·····	159
8.4.3 构建社区消防管理组织网络·····	161
8.4.4 美国社区救灾队的应急机制管理及启示·····	162
第9章 社区物业管理经营与服务	
9.1 小康社会的发展目标与社区经营·····	165
9.1.1 社区经营·····	165
9.1.2 社区经营的环境·····	166
9.1.3 社区经营与物业管理·····	167
9.2 社区服务中的物业管理与服务产业化·····	168
9.2.1 社区物业管理产业化的几个基本概念·····	168
9.2.2 社区物业管理在服务产业化中的定位·····	169
9.2.3 社区物业管理服务经营模式·····	171
9.3 社区经济与物业管理·····	173
9.3.1 社区经济的特点和主要内容·····	173
9.3.2 物业管理在社区服务中的矛盾·····	174
第10章 社区物业公共事务关系	
10.1 社区时间银行及公益理念·····	179

10.1.1 社区时间银行	179
10.1.2 社区时间银行的模式构建	180
10.1.3 社区时间银行的业务流程分析	182
10.2 社区物业管理公共关系与协调	184
10.2.1 社区物业管理公共关系管理的含义	184
10.2.2 社区物业管理公司公共关系管理的构成要素	184
10.2.3 社区物业公共关系中公众的分类	185
10.2.4 如何把握公共关系管理的良机	185
10.2.5 社区物业管理公司公共关系管理的主要工作内容和协调职能	186
10.3 社区危机管理与社区物业	188
10.3.1 社区危机管理	188
10.3.2 社区物业管理中常见的危机处理	191
 第 11 章 西方国家及东南亚地区社区物业管理借鉴	
11.1 瑞典社区物业管理模式	195
11.1.1 瑞典政府的福利住房政策	195
11.1.2 瑞典的物业管理模式	196
11.2 美国社区物业管理模式	199
11.2.1 美国社区建设与管理的特点	199
11.2.2 美国物业管理的特点	200
11.2.3 物业管理机构及其职责	201
11.3 香港地区的社区物业管理模式	203
11.3.1 香港地区的物业管理的特点	203
11.3.2 香港地区物业管理的内容	205
11.3.3 香港地区居住区管理的公共契约	206
11.4 新加坡社区物业管理模式	206
11.4.1 新加坡物业管理的特点	206
11.4.2 新加坡物业管理的内容	207
11.5 日本的物业管理	210
11.5.1 日本物业管理的特点	210
11.5.2 日本物业管理的内容	211
11.6 韩国的物业管理	215
11.7 西方国家及东南亚地区社区物业管理模式的借鉴意义	217
11.7.1 物业管理的特点	217
11.7.2 启示和借鉴	218
参考文献	220

第1章 社区发展与社区物业管理研究

物业管理是企业在社会经济高度发展中的产物，而社区是社会发展过程中人们根据价值观念和文化观念形成的关系密切、相互依存的居住区域。随着我国社会主义市场经济体制的发展和社会主义和谐社会的构建，政府、市场与社会的职能分工日益明确。社区作为社会发展的基本元素，在我国社会主义和谐社会的构建中发挥着越来越重要的作用。物业管理作为人们在社区生活中服务的具体提供者和管理者，不但要建立适合社会需要的现代企业制度，引入国外的优质服务理念，还要将政府的政策引入社区，使社区活动和服务更加完美。在两者的关系中，物业管理是一种服务模式，社区则是研究社会发展的重要单元。既然物业管理的主要服务对象是社区，本章将对社区作一个研究。

1.1 社区与社区发展

1.1.1 社区与社区的由来

在古代汉语中，并没有“社区”这一词汇。社区与哲学、经济学、社会学、政治学、社会主义等词汇一样，都是19世纪末期以来中西方文化交流的产物，也是现代中国经济、政治和社会变革的结果。

作为社会学基本概念的“社区”，最初是由德国社会学家滕尼斯（Ferdinand Tonnies, 1855—1936）在1887年提出来的。他在1887年出版了一本著作《社区与社会》（有译作《共同体与社会》，英译本的书名为Community and Society），其中“Community”就是现在所说的“社区”，其含义是共同体和亲密的伙伴关系。

1.1.2 社区的含义及其构成

1. 社区的含义

社区是社会学的一个专用名词，但是在现实生活中逐渐被广泛使用。在人们的观念中，它不仅仅是一个居住区，还是一个行政区划的概念，也是时下最为流行的社区居民委员会的普遍叫法，例如社区建设其实就是城市社区居民委员会和农村村民委员会的建设。总体上，社区是我国目前基层政权建设的基础。但是，很多人对

这个概念并不是十分了解。

滕尼斯认为社区是由若干亲族血缘关系结成的社会联合,强调血缘纽带和联合,即共同体。

美国学者对社区的定义主要有两个方面:一个是功能论的角度,认为社区是由共同目标和共同利益关系的人组成的社会团体;另一个是从地域性出发的角度,认为社区是在一定地域内共同生活的有组织的群体。

我国关于社区的概念,最早是费孝通先生在1933年介绍美国芝加哥学派创始人帕克的社会学时,用来翻译英文“community”一词的,主要是指以地区为范围,人们在地缘基础上结成的互助合作的群体,用于区别在血缘基础上形成的互助合作的亲属群体。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,那个时候的译法是‘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,我想到了这两个字,最后经过大家援用,并慢慢流行开来。这就是‘社区’一词的由来”^①。

由北京大学组织出版的《社会学概论》把社区定义为在某一地域空间中的人群生活共同体。由中国人民大学出版的《社会学原理》认为,社区是进行一定的社会活动,具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域。也有人强调“共同体”这一人群要素,认为社区通常指“以一定地理区域为基础的社会群体”,并认为“这个群体在共同从事的经济和政治活动中,基本上形成了一个具有某些共同价值标准和相互从属心理的、自治的社会单位”。

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为“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”。

综合以上观点,社区可以定义为:社区是指在一定地理空间内的人群及其社会性活动的总称。这一概念包括3个要素:①特定的地理空间,包括村落、乡镇和城市;②生活在其中的一群人,包括人口的数量、观念、素质、密度等;③各种社会性活动,包括个体间的认同、相互关系及经济与文化活动等。

2. 社区的构成要素

社区的构成要素有许多种,但是每一种要素在社区中所起的作用是不同的。本书主要探讨对社区有重大影响的构成要素,这些要素既是影响社区结构和变迁的要素,也是正确理解社区的重要途径。

(1) 地域要素

一般来说,地域是指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

^① 原载《社会研究》第77期,1948年10月16日。

存空间。也可指那些能满足人们基本需要的设施、机构所能发挥作用的地理范围。从范围看,社区的地域小于城市的地域,在我国,可能是一个街道,也可能是一个自然区域,但社区地域到底是一个多大的范围,并没有也不可能有一个确切的规定。

乡村社区和城市社区的地域因素有一定的差距。在乡村社区,地域概念基本上是自己形成的区域,没有明确的地理界限,大多是一种心理归属的范畴。城市社区则基本上与行政区划有密切关系,有明确的界限之分,也可以说是一个管辖权的概念。社区需要管理所属区域的一切事物。

(2) 人口要素

社区人口是指具有稳定的社会交往关系的一定数量的人群,人群是构成社区的主体。对社区的人口要素可以从数量、构成及分布3个方面进行分析。人口数量通常是指某一时期生活在社区的人数,与人口数量直接发生关系的有出生、死亡和迁移3个因素。社区的人口构成包括多方面的特征,如人口的婚姻状况、家庭组成、职业类型、阶级阶层划分、民族组成和宗教信仰、教育消费水平、城乡居住地类型、国籍、语言等。社区人口的分布指某一社区体系中人口的自然或地理分布情况,包括人口的密度、距离、相互交往或与其他社区相联系的方式。

(3) 区位要素

“区位”的英文对应词为“ecology”,在生物学中,“ecology”被翻译为生态学。在社会学中,区位的主要含义有两个方面:一是地理上的区域或位置,每一个社区都要占有一定的地域范围,它是人们从事社会活动空间分布的区域;二是在这一区域内长期形成的生活网络或生活系统,每一个人所占的不同地位及所扮演的不同角色。总之,社会区位既指住宅、工厂、商店、街道等的地理布局,也指社区居民、群体及组织的空间分布、地位和角色。

(4) 文化要素

社区文化是在一定区域、一定条件下社区成员共同创造的精神财富及其物质形态,它包括文化观念、价值观念、社区精神、道德规范、行为准则、公众制度、文化环境等,其中,价值观念是社区文化的核心。社区文化不可能离开一定的形态而存在,这种形态可以是物质的、精神的,也可以是物质与精神的结合。具体来说,社区文化可以包括环境文化、行为文化、制度文化及精神文化4方面的内容。

社区文化并非单纯指一些娱乐性的群众活动,而是一种整体性的社区氛围,如同一个企业的企业文化一样,对这个群体里的所有人均起着渲染和影响作用。随着观念的不断发展,社区文化反映了小区的生命力,关系到房子的升值和保值,不仅可以增加业主对楼盘的忠诚度,而且坚定潜在消费者的购买信心。

社区文化的基本载体是全体业主、住户。他们的生活模式、价值取向、道德观念、行为方式等最终决定了社区文化的面貌。文化与社区不能割裂,文化是在一定的空间范围和时间向度上生成的,社区是文化的土壤,社区结构的形成依赖于文化的制约,文化的孕育和传承又存在于社区的社会活动和生活工作之中。

(5) 组织结构要素

组织是指为了一定目的而组成的持续的、固定的人群关系。社区的组织结构主

要指社区内部各种社会群体和组织之间的相互关系及其构成方式。社区内的社会群体和社会组织在不同的历史时期、不同的发展阶段,其种类、数量及其相互关系也是不同的。一般而言,在经济与社会发展水平较低的阶段,由于社会分工程度低,故人口的同质性较强,社区内社会群体的种类相对较简单,整合社区资源的社会组织的门类及功能也就相对较简单化。

社区一般由多种类型的组织构成,这些组织的存在目的是为了满足不同社区生存和发展的需要。社区内的组织有些是大社会组织中的分支,与社区外的社会系统有着直接的关系,如党团组织、跨国公司分公司等,有些组织的活动范围仅限于社区之内,如社区内的商店、学校、俱乐部等。

根据社区内组织中的人际关系性质的不同,社区的组织可分为正式组织和非正式组织两大类。正式组织包括经济组织(如银行)、政治组织(如政党)和模式维持组织(如教会、学校)等。正式组织的特点一般包括:有明确的组织目标,严格的规章制度和执行形式,正式的等级结构,正式的互动方式,以及组织的场地、设备、资源及活动程序的正式性等。非正式组织的特点包括:组织规模小,通常是自然形成的,规范比较随意,成员间关系紧密,成员对组织有较强的认同感等。在现代社区中,正式组织是社会正常运作的主要成分,非正式组织则起辅助作用。社区组织的结构可分为垂直式的等级结构(上下级关系)和水平式的网络结构(互不隶属的关系)两种形式。

1.1.3 我国社区的兴起和发展历程

社区概念一直在学术界被广泛使用,而真正在中国实际生活中使用还是在改革开放之后。改革开放之前,中国城市社会的整合主要是依托“单位制”。街道居委会组织只是起补充作用。1954年,国家颁布了《城市街道办事处组织条例》和《城市居民委员会组织条例》,按照这两个条例,各地城市基层政府设立了派出机关——街道办事处,并且按照居民的居住地区成立了居民委员会,从而形成了区、街、居三级社区组织体系。

对单位体制内的城市居民来说,“单位”就是福利共同体,按照国家政策和规定负责为其分配工资、福利及各种政治、社会资源,大到就业、升迁,小到结婚、生活琐事都要找单位解决,而与居住地的基层组织没有太多关系。街居组织由于无法介入居民生活,不可能有效实施社会管理。

随着经济体制改革的深化,“单位”功能逐渐弱化,社会组织日益复杂,人口流动不断加剧等,都对城市基层管理提出了挑战。从1985年开始,民政部从民政工作社会化、社会福利社会化的角度大量倡导社会服务工作。1986年初,为了配合城市经济体制改革和社会保障制度建设,国家民政部倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的“社区服务”,首次将“社区”这一概念引入了城市管理。自1987年开始,社区服务在全国普及。20世纪90年代以来,我国城市基层管理体制开始了由单位主导型向街居社区主导型的转变,其标志就是城市社区建设。

1989年12月26日,全国人大通过的《中华人民共和国居民委员会组织法》又

明确规定:居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动,第一次将“社区服务”引入法律条文。1989年3月,天津市和平区新兴街道在我国内地最先开始社区志愿者服务活动,首创志愿者协会。1989年10月,全国首次城市街道工作理论研讨会在北京举行,会议着重讨论了城市街道政权建设、经济工作和社区服务3个问题。

1991年,国家民政部又提出了“社区建设”这一概念。当时的民政部部长崔乃夫在听取了基层政权建设司“关于城市基层组织建设工作情况和今后工作设想”的汇报后,提出了基层组织抓好“社区建设”的新思路。此后,民政部下发了《关于听取对社区建设思路的意见的通知》,征求意见,并在全国各个城市中广泛地开展了社区建设活动。

1991—1992年,民政部先后召开了3次全国社区建设理论研讨会。1993年8月,中央和国务院14个部委联合下发了《关于加快社区服务的意见》。1995年12月,民政部制订了《全国社区服务示范城区标准》。

1998年机构改革中,国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作,推进社区建设”的职能,民政部基础政权建设司也因此正式改名为民政部基层政权和社区建设司。在社区建设方面,上海市起到了带头作用,之后是石家庄的社区建设,在借鉴上海市经验的基础上,提出“两级政府、三级管理、四级落实”的新的街道和居委会管理模式。

1999年,民政部正式启动了“全国社区建设实验区”工程。为了解决城市管理中的各种问题,城市管理体制改革也被提上议事日程,“两级政府、三级管理”的管理模式成为大城市改革的目标。在这个工程中,居委会作为居民自治组织,是这项改革中最基本的工作,政府要退出不该管的、也管不好的居民生活领域,让居民自己管理自己的事情,从而为整个城市改革体制创造一个良好的居民舆论。当时民政部确定的社区建设实验区有北京市西城区、上海市卢湾区、重庆市江北区、南京市鼓楼区、杭州市下城区、青岛市市南区和四方区、石家庄市长安区、海口市振东区、沈阳市沈河区、天津市河西区等11个城区为全国城市社区建设实验区。同年10月至12月,民政部又增加了15个城区为实验区。至此已经有二十多个省、自治区、直辖市确定了近100个省(市)级社区建设实验区。

2000年12月,中办、国办发出通知,转发民政部意见《在全国大力推进城市社区建设》(简称中办发[2000]23号文件)。该文件发布以后,全国各地城市社区建设得到了前所未有的发展,逐渐走向规范化和纵深化,突破了单纯的社区服务、社区环境改善等硬件设施的建设范围,而是朝着更深层次的方向发展,即“社区的民主自治”。

2002年底,根据民政部下发的文件精神,北京、上海等市的一些实验区率先对下辖的社区居委会进行了改革,产生了“议行分设”的新型居委会模式。所谓“议行分设”制度,就是把社区居委会组建为议事决策层与执行层分开的社区自治组织形式,社区议事决策层由社区成员直接选举或居民代表选举组成,作为社区成员代表大会闭会期间的常设工作机构,是社区内最高权力组织的常设机构,代表居民行使社区民主议事、民主管理、民主决策的权力。议事层人员是兼职的,是不领取报

酬的社区志愿者。社区居委会的执行层是由议事层按相应标准和程序聘任，负责社区事务等具体工作，是专业化、职业化的社区工作者阶层。

1.2 社区管理与社区稳定

1.2.1 我国市场经济条件下的社区管理

社会的全面、稳定发展，离不开社区的充分发展和进步，没有无数个具体社区的规范管理、同步发展，就不可能真正实现社会的发展。脱离社区发展的社会发展，势必会造成社会发展的“中空化”状态和无根基局势，这种发展是难以为继的，稳定发展更无从谈起。

有学者认为，在目前中国社会转型时期，要想适应当前经济体制和经济增长方式转轨的需要，首先就必须把基层的关系理顺，把基层的要素激活，把城市社区建设好，把城市基层的经济生活、政治生活、文化生活及社会生活管理好。而要达到此目的，开展社区建设、做好社区管理工作是必然的选择。

社区管理可以在以下几个方面发挥积极作用。

(1) 社区管理对实现我国“单位人”向“社区人”的社会化转变具有重大意义。

随着社会主义市场经济体制的逐步建立，我国原有的“单位制”体制解体，市场经济的效益原则要求单位不断剥离原属单位的社会职能，将它交还给社会，并由社区承担起来，形成“机关抓管理、院所抓科研、企业抓生产、社区抓生活”的格局。原来大批在计划经济体制下形成的“单位人”、“企业人”需要重新回归社会变为“社会人”，只有这样才能让企事业单位在激烈的市场竞争、国际竞争中丢掉包袱，轻装前进。加强社区建设是彻底改变单位办社会、企业办社会的情况，提高企事业单位市场竞争能力的有效方法。

(2) 社区管理是促进社会发展的积极手段，可以减轻中央政府所承受的发展压力。

长期以来，在我国“大政府、小社会”的架构下，似乎解决这种社会问题的重担都压于政府一肩之上，而政府往往不堪重负，举步维艰。事实证明，这些问题的解决如果单纯依靠政府专业部门难以完成，继续实行由政府包揽一切的城市管理模式难以取得理想效果，唯一的出路就是使社区和社区居民更多地、自主地参与到城市的日常管理与建设中，利用民众的力量，建设共同的家园。这样不但有助于我国实现政府职能转变，让政府从繁重的具体事务中解脱出来，把更多的时间和精力用于宏观调控和协调监督上，同时也有助于激发居民的社会参与意识。

(3) 社区管理承担着我国社会转型过程中基层管理、教育、培训的功能。

随着市场经济的发展和经济日益多元化，个体、私营经济获得长足发展，出现了弹性就业、短期就业、自我雇佣等现象，城市中的自由职业者日益增多。根据劳动部的专家们统计，目前我国至少有六七千万人被灵活就业领域所吸纳，他们的共同特征就是没有单位或者没有相对固定的单位，这就在客观上要求基层社区发挥管

理、服务乃至教育、培训、创造就业等功能。

(4) 社区管理在社会主义精神文明建设中起着重要作用。

社区不但是人们的生活家园,同时也是人们的精神家园,通过对社区成员的教育、引导和为社区成员创造更多的交流机会,可以培养居民的互助精神、公益精神和博爱精神。这对树立良好的社会主义道德风尚和高尚的精神追求、丰富人们的精神生活以及增加社会凝聚力等具有重要的意义。

(5) 社区管理在日趋老龄化的社会中作用将更加突出。

随着我国的经济发展和 社会进步,人民的物质和文化生活水平不断提高,人口出生率和死亡率持续下降,老年人在人口中所占的比重越来越高。我国的一些特大城市和大城市陆续进入老年型社会(60 岁以上的老年人占总人口比重超过 10%),以北京市为例,2000 年北京市老年人口达到 188 万,占全市人口的 14.6%。老有所养、老有所为、老有所乐、老有所医、老有所学成为整个社会的迫切需求,为老年人提供全方位的服务成为社区建设的重大课题。

(6) 社区管理减轻了城市化过程中大量外来人口给城市管理带来的巨大压力。

随着经济体制改革和城市化进程,大量农村剩余劳动力涌入城市,他们在为城市经济的繁荣乃至整个中国经济发展做出贡献的同时,也给城市管理、社会管理带来了巨大的压力。目前,中国大约有八千多万流动人口,他们中的大多数人不熟悉城市社会规范,又缺乏城市生活经验,且流动性很大。对于这些外来人口进行管理、教育和提供服务,是基层社区组织面临的一项艰巨任务。

1.2.2 社区管理中政府职能作用

1. 社区管理组织与政府的关系

社区组织与政府的关系是一个复杂的现象。在各个国家和各个历史时期,这种关系都有不同的特点和不同的表现。在传统农业社会中,基层社区具有很大的独立性,地方社区的公共事务管理和社会服务主要由社区权威中心或自治组织(宗族、教会等)来承担,政府对基层社区的干预不多。工业化社会以后,政府权力逐渐向社区延伸。尤其是 20 世纪中叶以来,随着各国政府在宏观经济管理、公共事务管理和各项社会服务方面功能的增强,其对社区事务的干预也越来越多。我国计划经济时代,政府在城市中通过街道办事处体制和单位制对街道社区和单位社区都实行了较为严密的管理和控制,在农村中,政府通过政社合一的人民公社制度对农村社区实施了有效的管理。因此,当时的城乡社区组织事实上都成为政府行政体制的基层网络。

改革开放以后,城乡社区组织与政府的关系都发生了很大的变化。按照我国现行法律,城市中的居民委员会和农村中的村民委员会都是居民自治组织。从原则上讲,它们不再隶属于政府或其他组织。但事实上,社区组织与政府仍具有千丝万缕的联系。首先,政府通过立法和行政手段对社区组织实施管理和指导,并帮助它们展开工作。其次,政府常常委托社区组织实施基层公共管理事务。再次,社区组织在其工作中常常从政府获得经费、人力和政策支持。从总体上看,我国