

二十一世纪中国社会发展丛书

中国社区

工作者手册

● 高鉴国 编著

民族出版社

中国社区工作者手册

高鉴国 编著

民族出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社区工作者手册/高鉴国编著. —北京: 民族出版社,
2002.5

《21 世纪中国社会发展丛书》

ISBN 7-105-05033-0

I. 中… II. 高… III. 社区—工作—中国—手册
IV. D669.3-62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 027989 号

丛书策划、选题策划、责任编辑:安平平

封面设计:金 一

民族出版社出版发行

(北京市和平里北街 14 号 邮编 100013)

<http://www.e56.com.cn>

民族出版社微机照排 北京市艺辉印刷有限公司印刷

各地新华书店经销

2002 年 5 月第 1 版 2002 年 5 月北京第 1 次印刷

开本: 850×1168 毫米 1/32 印张: 6.875 字数: 120 千字

印数: 0001—5000 册 定价: 15.00 元

该书如有印装质量问题, 请与本社发行部联系退换

(总编室电话: 64212794; 发行部电话: 64211734)

目录

X/ 1 序 王思斌

理论知识

- L/ 9 社区
- L/14 社区工作者
- L/18 赋权
- L/22 以人为本
- L/26 社区社会工作
- L/30 社区建设
- L/34 社区服务
- L/38 社区卫生
- L/42 社区文化
- L/45 社区环境
- L/48 社区治安
- L/52 社区组织
- L/55 社区党建
- L/59 社区经济
- L/63 社区发展

M / 1

- L/ 66 社区照顾
- L/ 71 社区规划
- L/ 75 社区教育
- L/ 79 社区指标体系

文件法规

- W/ 85 《关于加快发展社区
服务业的意见》
- W/ 88 《全国社区服务
示范城区标准》
- W/ 91 《全国社区建设实验区
工作实施方案》
- W/ 95 《民政部关于在全国推进
城市社区建设的意见》
- W/100 《全国社区建设
示范城基本标准》
- W/105 《关于发展城市社区卫生
服务工作的若干意见》
- W/108 《中华人民共和国城市
居民委员会组织法》
- W/112 《上海市街道办事处条例》

M / 2

经验模式

- J/119 社区建设实验区
- J/120 “两级政府,三级管理”
- J/125 石家庄模式
- J/128 沈阳模式
- J/132 江汉模式
- J/136 青岛经验
- J/139 社区服务令
- J/143 社区志愿者活动
- J/147 绿色社区
- J/151 文明社区
- J/153 星光计划
- J/157 小区物业管理
- J/161 台湾“社区总体
营造”运动
- J/166 香港邻舍层面
社区发展计划

机构组织

- J/173 街道办事处
- J/177 社区居民委员会

- J/181 社区成员代表大会
- J/185 社区协商议事委员会
- J/187 社区服务中心
- J/190 上海市罗山市民会馆
- J/192 上海市潍坊新村
街道社区工作站
- J/195 天津鹤童老人院
- J/197 社区学院
- J/201 台湾的城市基层社区组织
“里”与“邻”
- J/204 香港和澳门的街坊会
- Z/207 主要参考文献
- H/213 后记

序

北京大学社会学教授
中国社会学会副会长
中国社会工作教育协会会长
王思斌

社区建设（Community building）指的是强化社区要素、发展社区组织、增强社区活力、提高社区居民生活水平的活动。社区建设与社区规划、社区内外资源的发掘、社区力量的凝聚等相联系，是社区工作和社区发展领域的重要内容。关于社区建设本质的认识在实际工作部门并不一致，这在人们对社区建设包含的内容的看法上有所表现。例如有的认为社区建设包括社区政治、社区管理、社区卫生、社区规范。有的认为社区建设包括社区管理、社区服务、社区经济、社区文化、社区教育、社区卫生和社区治安等等。然而如果我们从更加本质的角度看问题，用“以人为本”的价值理念去看待社区建设，那么，社区服务、社区卫生、社区治安、社区文化建设就应该成为社区建设的核心内容。因为这些方面的活动更能直接地促进社区居民生活质量的改善。当然，这不是说社区建设不需要发展社区经济、不需要进行社区管理。社区建设包括设施建设和社区支持网络的建设。物质性的设施建设是

社区建设的必要基础，社区支持网络的建立和强化、社区凝聚力的增强则是社区建设的核心，而社区凝聚力或社会团结的增强又有赖于社区成员共同利益意识的增强，有赖于社区建设的推动者去设计有效的共同活动和进行社区教育。这样，社区建设在实质上社会是一个社区发展过程。由此，我们可以借鉴社区发展的思路来理解社区建设的逻辑：

1. 社区建设的基本涵义是建设社区，它是改善社区成员的生存环境并有利于他们发展的活动。

2. 社区建设是经济与社会发展在社区层面的反映，它是一个经济、政治和社会过程。

3. 社区建设是政府支持下的社区自组织过程，是经济力量支持下的社会过程，是设施建设背景下增强社区成员的共同体意识的过程。

4. 社区建设的主体是社区成员（包括驻区单位和居民），他们是社区建设的主要力量和成果的享用者。

5. 社区建设的社会基础是社区成员的参与，社区建设是参与和共享的体系。

6. 社区参与的动因来自于社区成员的相互需要和共同需要，激发他们的需要和促使其相互结合是社区建设的心理的和文化的基础。

7. 社区设施或社区活动项目是社区参与的物质载体，社区建设需要必要的物质基础。

8. 社区建设的关键是挖掘、动员和整合社区内部资源，同时也需要外部支持，包括经济支持，

但外部支持应以满足社区成员的需要为目标。

9. 在社区建设中社区外部组织（包括政府和其他组织）与社区组织是合作关系，为了推进社区建设，建立由相关各方组成的社区建设委员会（或类似组织）是必要的。

10. 社区建设、社会团结可能会遇到阻力或破坏性力量，社区建设要通过持续投入去增强社区要素并促进其整合。

以上是社区建设的逻辑和基本原则，是有效推进社区建设必须关注的方面。社区建设需要动员经济、政治和社会文化等力量，并力图使他们整合。如上所述，社区建设需要经济的投入，这是就一般情况而言的。对于经济落后的社区来说，经济的投入与经济发展有着密切关系。例如在社区居民收入低或有较多下岗、失业人员的情况下，帮助他们提高就业能力（如进行职业培训、介绍就业机会等）是减少社区问题、提高社区凝聚力的重要手段。在这里经济发展要同社会发展的目标结合在一起。

政治因素对社区建设的影响也是不言而喻的。在我国城市，社区建设是政府建构“小政府大社会”格局，在向市场体制过渡的进程中探索服务民众、管理社会策略的活动。这既是政策制定和执行的过程，也是权力重新分配的过程，而且其中包括了各种利益群体的复杂的互动。

社会（社区）文化在社区建设中的作用是深远的，也是不能忽视的。社区文化主要是指社区成员

的心理上的联系，他们对社区的认同和相互支持关系、以及由此形成的社区生活的氛围，在增强社区成员的传统社区认同的努力下促进他们在现代社会中的社区认同是建设优良的可持续发展的社区的关键。

毫无疑问，在社区建设中，经济、政治和社会文化力量（因素）也是密切相关的，他们之间的相互作用也影响着社区建设的面貌与进程。社区建设是同我国体制改革和社会转型相联系的，它综合反映了从单位体制主宰向社区体制主导，从行政管理型向社区自治型转变的客观要求。这是一个城市经济、政治、社会文化综合体的变化过程。鉴于这一过程的复杂性，具体的社区建设大致可分为如下过程：

社区建设前期，政府在单位—社区体制的选择上，加大社区的责任，权力下沉。社区建设初期，在政府的支持下，街居基层组织成为社区运行的行政主体，并以此为基础去动员、组织社区居民参与社区建设。在这一时期，社区成员对社区的要求增加。

社区建设的发展期，街居基层组织与社区成员在服务和层面共同建构合作关系，社区中的社会因素明显成长。

社区建设的成熟期，形成较强的社区自组织体系，作为政府代理人的街道办事处同作为自治组织的居民委员会相对分离，并形成街道（政府）—居

委会（自治组织）—社区民间组织（经济、文化及服务组织）—社区成员（居民与驻区单位）既合作又相互制约的关系体系。社区建设的结果是形成由政府（或其代理人）依照法律为社区成员进行服务和管理，社区成员自我服务、自我约束和自我管理相结合，并以后者为主的社区运行体制。

实际上，上述时序模式是社会管理体制转变和社会生活组织模式转变的叠加，是我国城市社会由单位—行政制，经过行政—社区制，再达到社区—行政制的过程（其中行政制是指由政府直接干预社会生活）。社区建设是我国城市行政管理体制改革的需要，也是建构与社会主义市场经济体制相适应的城市社会组织方式的需要。这是一个由政府推动的社会体制的改革，又是政府由权力、责任中心脱离出来，通过培育社区社会组织，形成政府与社区组织共同服务和管理社区（社会）的过程，即由单位体制主导转向社区体制主导的过程。

由于长期以来城市街居体制孱弱，民间组织不发达，政府把社会稳定置于首要目标，因此将权力和责任向街居体制转移并实现服务到位，保持社会稳定并不是容易的事。社会的急剧变化也使社区建设面临着众多困难。

在这种情况下，一方面要求有强有力的推动，一方面又要实现政府权力的下沉甚至让渡，这对政府是一个考验。社区建设是一个长时间的过程，具体的社区建设项目是包含经济、政治、社会文化等

多种因素的复杂的复杂过程。随着改革的深化，随着政府和社会对社区建设理解的深入和实践发展，具有中国特色的社区建设模式和理论也会逐步发展起来。

研究社区问题、参与社区建设是我国社会工作者的任务。高鉴国教授悉心编写了这本《中国社区工作者手册》，希望它能为广大社区工作者更加自觉地推进社区建设发挥积极作用。是以为序。

2001年12月
于北京

理论 知识

社区

社区工作者

赋权

以人为本

社区社会工作

社区建设

社区服务

社区卫生

社区文化

社区环境

社区治安

社区组织

社区党建

社区经济

社区发展

社区照顾

社区规划

社区教育

社区指标体系

社 区

社区通常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。根据《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，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。

在社会学和其他社会科学文献中，社区一词的含义和应用范围随着时代推移而不断变化。“社区”作为学术概念，可以追溯到近代德国社会学家斐迪南·滕尼斯（1855~1936）1887年出版的《社区与社会》一书。滕尼斯提出“社区”与“社会”两个对应或对立的社会关系范畴。在滕尼斯眼中，社区是在前工业化和城市化农业村落基础上形成的一种社会关系网络或类型。这种“社区”有几个特点：

1. 自发的和“感情型的”人际关系，具有亲密性、持久性，通常产生于亲族关系和相同的生产、生活背景；
2. 人们加入社区群体，并不是根据自己意愿的选择，而是因为他们生长在这个群体里；
3. 组织形式简单。与“社区”相比，工业化后形成的城市“社会”是一种更大规划的组织（如

城市、地区和国家), 这种城市社会与社区的特点不同;

(1) 人口规模大, 分工多样化, 人们彼此不熟悉;

(2) 人们社会团体是根据自己的意愿进行选择的结果;

(3) 社会的组织管理也变得复杂化, 人们之间的关系是靠分工和契约连接的, 重理性而轻人情。

在滕尼斯看来, 这种“社会”关系将持续增长, 而早期社区关系中自然性和互助性将逐渐丧失或衰弱。滕尼斯的“社区”概念并没有特别强调社会组织 and 自然地域。20 世纪前期美国社会学家(芝加哥学派)将城市社会群体(组织)作为基本研究对象, “社区”一词特指具体的城镇和乡村地域及其居民(族裔)共同体。从此“社区”发展成一个重要的学术术语和社会词汇。迄今为止, 社会学家根据各自的理解对社区概念做出不同的表述。据有的学者统计, 有关社区的定义达 150 多个。

“社区”并不是正式的行政或地理区划通名。社区作为一种由地缘联系而形成的互动群体, 是社会性的一个体现。社会群体在不同的条件下具有不同社会属性, 不同的阶级、民族、宗教、社区, 甚至年龄、性别都会使人们形成特定的利益共同体。马克思主义强调人类社会的阶级性, 找到了人类活动的一个重要属性。一个阶级和阶层的成员, 在一定共同利益的事务上, 容易团结起来, 采取共同的