

现代社区管理丛书

社区服务思路与方法

唐忠新 著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS



现代社区管理丛书

社区服务思路与方法

唐忠新 著



机械工业出版社
CHINA MACHINE PRESS

现代社区管理丛书

社区服务思路与方法

唐忠新 著



机械工业出版社

本书将中国城市社区服务的重点发展领域概括为社区社会救助、社区优抚工作、社区助残服务、社区就业服务、社区为老服务、社区卫生服务、社区文化服务、社区物业管理服务、社区商业服务和社区家政服务十大方面,对这些领域进行了详细地介绍、分析,阐述了社区服务的操作流程,勾划出了确定服务项目、构建服务网络、提供有效服务和评估、监督等基本步骤,并选编了不同地区开展社区服务的相关案例。本书主要面向城区、街道、居委会干部和民政系统的干部,以及大专院校相关专业的师生。着力突出理论与实际相结合的特点,在阐述基本理论知识的同时,重点介绍社区建设与管理的工作思路、操作方法和技术。

图书在版编目(CIP)数据

社区服务思路与方法/唐忠新著. —北京:机械工业出版社, 2003. 7

(现代社区管理丛书)

ISBN 7-111-12529-0

I. 社... II. 唐... III. 社区服务 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 054161 号

机械工业出版社(北京市百万庄大街 22 号 邮政编码 100037)

责任编辑:陈海娟 版式设计:霍永明 责任校对:唐海燕

封面设计:鞠 杨 责任印制:施 红

北京铭成印刷有限公司印刷·新华书店北京发行所发行

2003 年 9 月第 1 版第 1 次印刷

1000mm×1400mm·B5·6.75 印张·1 插页·177 千字

0 001—4 000 册

定价:18.00 元

凡购本书,如有缺页、倒页、脱页,由本社发行部调换

本社购书热线电话(010)68993821、88379646

封面无防伪标均为盗版

现代社区管理丛书编委会

顾问：

张明亮(民政部基层政权和社区建设司司长)

马学理(中国社会工作协会副会长)

赵蓬奇(中国社会报社副社长)

李锦坤(天津社会科学院院长、教授)

总 主 编：

唐忠新

编委会成员：

汤晋苏(民政部基层政权和社区建设司城市工作处处长)

白光昭(青岛市民政局副局长)

杨作清(新疆民政厅基层政权和社区建设处处长)

田清生(新疆克拉玛依市克拉玛依区区长)

王崇喜(天津市民政局副局长)

徐维芬(天津市和平区副区长)

关信平(南开大学社会学系主任、教授)

侯钧生(南开大学社会学系教授、博导)

何晓玲(中国社会报社社区建设研究中心主任、主任记者)

梁万富(沈阳市民政局副局长)

陈 平(浙江省民政厅基层政权和社区建设处副处长)

刘卓雄(石家庄市市区工作办公室主任)

王怀超(中央党校科社教研部副主任、教授)

潘烈青(上海市民政局基层政权和社区建设处处长)

钱国亮(南京市民政局基层政权和社区建设处处长)

张宏国(杭州市民政局基层政权和社区建设处处长)

屈家斌(武汉市民政局基层政权和社区建设处处长)

苏 驼(民政部社区建设专家顾问组成员、南开大学社会学教授)

前 言

尽管一百多年前欧美国家就开始发展社区服务,但是,直到改革开放初期,中国既没有社区服务概念,也没有相对系统的社区服务实践。改革开放引发的经济转轨、社会转型,要求我国城市迅速改变国家包办社会福利的传统模式,走“社会福利社会化”之路;改革开放带来的市民收入和生活水平的显著提高,要求我国城市迅速改变第三产业过于落后的状况,为广大市民提供便民利民生活服务,解决买菜难、做衣难、修理家用电器难等问题;改革开放架起了我国与世界文明沟通的桥梁,使我们得以学习和借鉴国际先进经验。种种历史性变革促使政府民政部门从 20 世纪 80 年代后期开始倡导、推动城市社区服务。

1986 年,国家民政部首次提出在城市开展社区服务。1987 年 9 月,国家民政部在武汉召开城市社区服务座谈会,明确了社区服务的内容和任务。此后,全国部分大中城市的社区服务蓬勃兴起,很快呈现星火燎原之势。1989 年 3 月 18 日,天津市和平区新兴街道率先成立了全国第一个社区服务志愿者协会,自此拉开了中国城市社区志愿服务活动的历史序幕。1989 年 12 月,第七届全国人大常委会第十一次会议通过了《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,并决定从 1990 年 1 月 1 日起在全国施行。该法明确规定“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动”,从而推动社区服务向居民大院、住宅小区、胡同、里巷普及、延伸。据民政部门统计,到 1992 年底,全国 70% 多的城市街道社区都系统地开展了社区服务工作,建成了 10 万多个社区服务设施。

1993年8月,国家计委、民政部等14部委联合下发了《关于加快发展社区服务业的意见》,明确社区服务是社会保障体系和社会化服务体系中的一个重要行业,明确了社区服务的发展目标和扶持政策,把中国城市社区服务推向了发展的新阶段。1995年以来,国家民政部在全国推动创建社区服务示范城区活动,进而推动以社区服务为龙头的城市社区建设,顺应了时代要求,得到了党中央、国务院的积极肯定和支持,得到了全国各地的积极响应,促使社区服务范围进一步拓宽,服务项目进一步增多,服务水平继续提高,服务设施和服务手段明显改善。

如今,数以万计的城市老年人通过社区文体健身活动、社区卫生服务、社区居家养老服务等等,认识到了社区服务对老年生活的重要功能,他们企盼新世纪进一步发展社区为老服务事业。数以万计的城市残疾人通过经常享受社区助残服务,感受到了社区大家庭的温暖,他们企盼社区组织为残疾人全面平等地参与社会生活创造更多、更好的条件。数以万计的城市贫困家庭通过社区社会救助,尤其是通过享受最低生活保障,感受到了社区服务是生活的安全网,他们中的许多人增强了生活信心,希望在社区的帮助下摆脱困境,自立自强。数以万计的下岗失业人员通过社区组织的帮助,在社区服务领域里重新走上就业岗位,他们越来越清楚地认识到社区服务是一个广阔的就业领域,他们盼望社区服务就业人员同样可以享受规范化的社会保障。数以千万计的普通市民对社区服务由陌生、怀疑到熟悉、认同,他们通过一次次的社区志愿服务活动,看到了“活雷锋”就活跃在自己身边,他们希望社区志愿服务活动进一步发展,进一步规范;他们通过物业管理、家政服务、社区连锁店、放心早点车等等,感受到了社区服务带来的好处和方便,他们希望进一步增加社区便民服务项目,提高便民服务水平。

理论工作者善于透过经济社会变革的总趋势来揭示社区服务的必然性和地位作用。他们发现,第一,社区服务是社区建设的龙头、骨干。只有以社区服务为龙头,不断丰富社区建设的内容,只有把服务居民、服务社区作为社区建设的根本出发点和归宿,才能保证



社区建设的正确方向，才能带动社区建设快速发展。第二，社区服务是扩大就业的重要途径。社区服务领域蕴藏着大量的就业机会，据有关专家测算，如果我国的第三产业所占整个产业结构的比重达到世界发展中国家的平均水平，我国的社区服务业就至少应有2 000多万人的就业容量。而且，经济社会越发展，社区服务业的就业容量也就越大。第三，社区服务是新型社会保障体系的重要基础。不管是城市居民最低生活保障，还是企业退休人员的社会保障、失业人员的失业保障，乃至优抚对象的优待抚恤，都要靠社区组织实施，都要通过社区服务得以落实。第四，社区服务是基层社会管理体制的重要依托。市场经济条件下，我国城市新型基层社会管理体制的一个重要特点是“寓管理于服务之中”，强调通过服务来实现社会管理的目标。这就意味着只有发展社区服务，依托社区服务，才能构建起以社区为主要载体的新型基层社会管理体制，保证社会稳定。

不仅如此，理论工作者还发现，中国城市产业结构的调整升级大大拓展着社区服务的发展空间；人口结构老龄化和家庭养老功能的弱化，迫切需要加快社区服务业的发展；单位体制的衰落和市场经济的发展，客观上要求社区组织承担企业剥离的社会职能，尤其是为社区居民和辖区内单位服务的功能；快速城市化要求加快社区服务的发展步伐；广大市民群众从温饱到小康再到富裕生活的转变，给社区服务带来了一系列机遇和挑战。

进入新世纪，党和政府从全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化全局着眼，顺应时代潮流，倾听群众呼声，吸纳学术研究成果，科学地作出了大力发展社区服务的战略决策。2000年，中共中央办公厅、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》，该《意见》指出：要以拓展社区服务为龙头，不断丰富社区建设的内容，要把服务居民作为社区建设的根本出发点和归宿，并且明确了社区服务的发展内容和发展方向。尤其是党的十六大报告向全党提出了“发展社区服务，方便群众生活”的重要任务，吹响了加快发展社区服务的进军号。

为适应加快发展社区服务的要求，笔者写就了这本书，抛砖引

玉。本书正文部分由6章构成,其中:

第1章考察了社区服务中的“社区”概念,并且分析了社区服务与相关范畴的关系;第2章阐述了坚持以人为本、服务社区的基本原则,坚持社会化、产业化的发展方向,坚持整体推进、重点突破、分类扶持的操作思路等问题;第3、4、5章对社区服务十大重点发展领域进行了介绍分析。笔者从中国特色的广义社区服务的界定出发,将中国城市社区服务的重点发展领域概括为社区社会救助、社区优抚工作、社区助残服务、社区就业服务、社区为老服务、社区卫生服务、社区文化服务、社区物业管理服务、社区商业服务和社区家政服务十大方面;第6章分析了社区服务的四大构成要素,即服务主体、服务客体、服务设施和服务方式,尤其是对服务主体的构成及其作用进行了详细的分析。继而专门探讨了社区志愿服务,它是社区服务的一个重要问题。最后扼要阐述了社区服务的操作流程,勾划出了确定服务项目、构建服务网络、提供有效服务和评估、监督等基本步骤;本书附录提供了不同地区开展社区服务的几个相关案例,相信会对读者有参考作用。

本书肯定有不足之处,敬请读者批评指正。

作者

2003年7月

目 录

前言

第 1 章 社区服务的内涵与外延	1
第 1 节 社区服务中的“社区”概念	3
第 2 节 社区服务的含义和特征	17
第 3 节 社区服务的内容构成	24
第 2 章 社区服务的历史进程与总体发展思路	29
第 1 节 我国社区服务的现状评估	31
第 2 节 加快发展社区服务的总体思路	33
第 3 章 社区服务重点发展领域和方法(上)	47
第 1 节 社区社会救助	49
第 2 节 社区优抚工作	57
第 3 节 社区助残服务	62
第 4 节 社区就业服务	70
第 4 章 社区服务重点发展领域和方法(中)	83
第 1 节 社区为老服务	85
第 2 节 社区卫生服务	98
第 3 节 社区文化服务	111
第 5 章 社区服务重点发展领域和方法(下)	121
第 1 节 社区物业管理服务	123
第 2 节 社区商业服务	134
第 3 节 社区家政服务	139
第 6 章 社区服务的要素构成与志愿服务	153
第 1 节 社区服务主体要素的构成及其作用	155

第2节 社区服务其他要素	164
第3节 社区志愿服务	172
附录 社区服务相关案例	179
参考文献	203

1

第 1 章

社区服务的内涵与外延



要了解什么是社区服务,首先就应该了解什么是社区,尤其应该明确社区服务中的“社区”的含义。因为,不论是从主体、客体,还是从手段的角度来看,社区服务都是以“社区”为本源的。所以,本章从阐述社区概念尤其从阐述社区服务中的“社区”概念出发来揭示社区服务的基本含义和主要特征,社区服务的内容构成,社区服务与相关范畴的关系等等,以使读者对社区服务的含义和功能有比较完整的理解,从而为确立社区服务的重点领域和发展思路奠定必要的理论基础。

第1节 社区服务中的“社区”概念

社区范畴的由来和历史发展

社区这个名词是由德国社会学家 F·滕尼斯首先引入社会学学科的。他在 1887 年出版了《Gemeinschaft und Gesellschaft》(《社区与社会》)一书,首次将 Gemeinschaft(一般译为共同体、团体、集体、公社、社区等等)一词作为一个社会学概念同 Gesellschaft(社会)概念进行对比分析,用来说明社会变迁的趋势和两种不同的社会团体。滕尼斯认为 Gemeinschaft(社区)是由同质人口组成的关系亲密、守望相助、疾病相抚、富有人情味的社会群体。而 Gesellschaft(社会)则是由异质人口组成的,由分工和契约联系起来的缺乏感情的社会团体。在人类发展进程中,由 Gemeinschaft(社区)向 Gesellschaft(社会)过渡,是历史变迁的必然趋势。据吴文藻教授研究,滕尼斯在使用 Gemeinschaft(社区)概念时,没有提及地域特征,但他将这个概念降至于社会之下,已含有地域性意义。但也有的学者认为,当年滕尼斯所使用的 Gemeinschaft(社区)概念含义较为广泛,大致包括地区社区,亦称地理的或空间的社区;非地区社区,亦称“精神”社区;亲属社区,亦称血缘社区等等。

第一次世界大战后,美国的社会学者将滕尼斯提出的 Gemeinschaft 译成了英文 Community,并很快成了美国社会学的主要概念之一。中文



的“社区”概念是从英文的 Community 翻译过来的。1933 年,费孝通等人在翻译美国著名社会学家帕克的论文集时,第一次将英文 Community 这个词译成了“社区”,并逐渐成了中国社会学的通用术语。

100 多年来,伴随着社会变迁和社会学学科的发展,学者们对于社区的研究越来越多,逐渐丰富、发展了这个社会学的基本概念。其突出表现是:

1. 丰富、发展了社区范畴的涵义

如果说滕尼斯的社区范畴主要是指一种传统的社会团体的话,那么,后人对这个范畴的理解却相当广泛。绝大多数社会学家已不再把它仅仅局限于传统社会团体,而倾向于认为社区也是当代社会最基本、最广泛的社会学分析单位。不仅如此,人们在使用这一概念时赋予它许多涵义,因而出现了多种定义。其中,有些定义把相互关联的人所组成的社会团体都视做社区,在一定程度上混淆了社区与社会群体、社会组织的本质区别。有鉴于此,更多的社会学者强调了社区的地域性特征,认为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。本书也是从这个角度使用社区概念的。

2. 概括了社区的基本特征

随着社区研究的深入,学者们认识到现实中的社区具有以下几个基本特征:(1)它是一个社会实体。既包括一定数量和质量的人群,又包括这些人群的多种生活和社会关系,以及他们赖以生活的各种设施等等,在一定程度上是宏观社会的缩影。(2)它具有组织经济、政治和文化活动,实施社会管理,促进社会整合等多重功能。(3)它是人们参与社会生活的基本场所,是绝大多数社会成员的日常生活基地。(4)它是以聚落作为自己的依托或物质载体的。所谓聚落是指人类各种形式的居住场所,包括村落、集镇和城市等等,它们都是社区的依托或物质载体。(5)它是人类活动的产物,是随着经济、社会的发展而发展变化的。从历史上看,原始农业的出现促使人们从迁徙不定的生活转向定居生活,进而产生了农村社区。后来,在农村社区的基础上出现了城市社区。数千年来,不管是农村社区还是城市社区,其内部结构、社会性质等等都发生了一系列变化。



社区的发展变化是社会诸因素综合作用的结果，其中生产力发展是社区发展的最终决定性因素。

3. 分析了社区的构成要素

在人们逐渐深化对社区范畴的认识过程中，越来越多的学者注意到，作为地域性社会生活共同体的社区，是由一定的人群、一定的地域、一定的生产生活设施、一定的管理机构、一定的文化和一定的社区意识等等要素所构成的。而且注意到，不同层次、不同类型的社区，其构成要素的完整程度和发展水平有明显差异。

4. 揭示了社区的多元类型

如今，在国内外社会学界，常用的社区分类有以下几种：一是按照社区成员的主要活动或社区发挥的主要功能划分社区类型。如工业社区、商业社区、农业社区、文化社区、军事社区等。二是按照社区规模大小划分社区类型。据此可以把社区划分为巨型、大型、中型、小型和微型社区等。当然，它们之间的差别是相对的。三是按照社区内部结构体系的完整程度划分社区类型。据此可以划分出整体性社区和局部性社区。前者是指具有相对独立意义，基本上具备了社会有机体的主要内容，并且能够解决绝大多数居民的主要生活需要的社区。后者虽然也具备社区的基本要素，但它难以解决绝大多数居民的多种生活需要，不能较为完整地表现社会结构体系，往往作为整体性社区的组成单位而存在。四是按照社区的形成方式划分社区类型。有些社区是自然形成的，是人们在长期的共同生活中逐渐扩展而形成的，具有自然的社区边界，常常以河流、湖泊、空地、山林、道路等为标志。我们可以把这一类社区看作是自然社区。与此不同，有些社区主要是出于社会管理的需要而设置的，其边界是通过行政程序而划定的，我们可以把这一类社区看作是法定社区。一般说来，法定社区的划分要充分考虑自然社区的因素。五是按照多元综合标准划分社区类型，一般划分为农村社区和城市(城镇)社区两大类型，这是一种最基本、最主要的社区分类。

5. 探讨了社区与社会的关系

社区与社会的关系，主要表现为：(1)从范围上看，社区是社会

的组成部分，社会整体是由若干不同类型的社区所构成的。(2)从内容上看，社区是社会的缩影，是具有相对完整意义的社会实体。社会普遍存在的一些现象都必定在社区内反映出来，人们能够透过社区观察到千变万化的社会现象，能够倾听到社会生活浪潮发出的细微呼声。当然，社区作为社会的基本单位和社会的缩影，并不能反映社会的全部内涵和全部特征。

社区范畴的丰富、发展为社区服务和社区建设提供了相应的理论基础，也为社区服务和社区建设中的“社区”概念的讨论留下了充裕的空间。

社区服务中的“社区”概念

社区概念不仅成了普遍化的理论范畴，而且早已进入了实际工作领域。且不说发达国家和地区早就有社区服务的理论和实践，就拿我国城市来说，自从20世纪50年代以来，街道办事处、居民委员会就一直开展公共福利、治安保卫、调解纠纷等项社区工作。20世纪80年代后期，适应经济转轨和社会转型的客观要求，民政部门借鉴国外的先进理念，结合我国的客观实际，开始推进城市社区服务的理论探讨和实践发展。此后不久又提出了“社区建设”的口号、思路。如今，社区服务、社区建设的基本知识日渐普及，“社区”一词逐渐融入了社会生活的方方面面。然而，或许与人们对“社区”一词的理解不尽一致有关，十几年来，我国理论工作者和实际工作者对城市社区服务和社区建设中的“社区”概念的内涵、外延提出了不同看法。概括来说主要有三种观点^①：一种观点强调，社区服务和社区建设中的“社区”主要是指居民委员会辖区；另一种观点认为主要是指街道办事处辖区^②；还有一种观点认为，“社区”主要是指人们通常所说的“小区”，而非街道、居委会辖区。持这种观

① 民政部关于在全国推进城市社区建设的意见。中国社会报，2000-12-13

② 李学举，中国城乡基层政权建设工作研究。北京：中国社会出版社，1994