

21世纪公共管理系列教材

Public
Administration
Public
Management

社区管理

汪大海 魏娜 郁建立 主编



中国人民大学出版社

21 世纪公共管理系列教材

社区管理

汪大海 魏 娜 郇建立 主编

中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区管理/汪大海等主编.
北京:中国人民大学出版社,2005
(21世纪公共管理系列教材)
ISBN 7-300-06538-4

I. 社…
II. 汪…
III. 社区-管理-中国-高等学校-教材
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 054667 号

21 世纪公共管理系列教材

社区管理

汪大海 魏娜 郇建立 主编

出版发行 中国人民大学出版社
社 址 北京中关村大街 31 号 邮政编码 100080
电 话 010-62511242(总编室) 010-62511239(出版部)
010-82501766(邮购部) 010-62514148(门市部)
010-62515195(发行公司) 010-62515275(盗版举报)
网 址 <http://www.crup.com.cn>
<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)
经 销 新华书店
印 刷 北京雅艺彩印有限公司
开 本 787×965 毫米 1/16 版 次 2005 年 6 月第 1 版
印 张 23.75 印 次 2005 年 6 月第 1 次印刷
字 数 426 000 定 价 26.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

王 名：(清华大学教授)

王乐夫：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会主任委员，中山大学教授)

王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)

邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)

毛寿龙：(中国人民大学教授)

曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)

朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)

张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)

张成福：(中国人民大学教授)

陈庆云：(北京大学教授)

陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)

郑功成：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)

竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)

娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)

夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)

高培勇：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，中国人民大学教授)

董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)

薛 澜：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，清华大学教授)



前言

国外社区公共事务的管理，起源于15世纪，主要经历了社区救助、社区组织和社区发展运动三个阶段。纵观世界各国的社区发展实践，可以看出，各国社区管理在逐步走向公众化、社会化、制度化、规范化的同时，形成了各具特色的社区管理模式。

20世纪80年代以来，世界各国都面临着全球重建的挑战，全球化、高技术化和工业化、城市化的双重压力，以及新的社会结构和社会运动，已经影响了社区发展的理论与实践，并正在改变着社区发展实践者的作用和角色。当然，社区发展也受到特定国家和地区现行文化、社会、政治和经济现实的限定。本书正是力图反映这一全球性的转型和变化着的国际、国内背景，展现不断变化着的社区发展的理论与实践的本质。

伴随着世界各国的社区发展和我国社区建设的兴起，社区管理也逐渐成为我国社区发展的理论与实践关注的热点问题。顾名思义，社区管理就是“管理社区”，然而，由谁管理？管理什么？如何管理？管理的性质是怎样的？学者对于这些问题的认识并不一致。本书试图从不同的角度对上述问题给予回答。

本书共有五篇，其主要内容如下：

第一篇是“绪论”。本篇首先阐述了社区的含义与构成要素，然后介绍了社区管理的含义、特征与功能，在此基础上又探讨了社区管理的体制，以及社区管

理与街道管理、物业管理和社区建设等相关范畴的区别。

第二篇是“社区管理的主体”。本篇结合我国社区管理的实践，详细介绍社区管理的四大主体——街道办事处、居民委员会、业主委员会和物业管理公司。尽管街道办事处在如今的社区管理中发挥着至关重要的作用，但是，伴随着社区自治水平的提高，它的作用将日益让位于居民委员会、业主委员会和物业管理公司。

第三篇是“社区管理的内容”。本篇着重考察了社区服务、社区卫生、社区文化、社区教育、社区环境和社区治安，而没有涉及社区经济。这并不是说社区经济不重要，相反，社区经济是社区建设与管理的物质基础。鉴于社区建设与管理工作重点在于营造一个经济与社会和谐发展的条件，绝大多数城市社区并没有把社区经济纳入社区建设与管理的的基本内容。

第四篇是“社区管理的实施与发展”。本篇着重探讨了社区管理的基础。社区管理既不同于政府组织的行政管理，也区别于企业组织的商业管理和社会组织的事业管理，它是以社区自治为核心，建立在政府与社区、社区与社区民众合作基础上的一种全新的管理模式。因此，社区的自治、社区非营利组织的发展、社区居民的广泛参与是社区管理的基础。

第五篇是“国外社区管理的实践与发展趋势”。本篇首先介绍了国外社区管理的实践，并在此基础上探讨了国外社区管理的发展趋势。国外的社区理论经过百余年的发展后日趋完善，因此，比较和借鉴国外城市社区管理的理论和实践经验，对我国方兴未艾的城市社区建设有着积极的意义。

本书是集体合作的结果，大纲和体例由汪大海和郇建立共同拟订；第1章由汪大海、郇建立共同撰写；第2章至第8章由郇建立撰写；第9章由汪大海撰写；第10章至第12章由魏娜撰写；第13章至第14章由汪大海撰写。周畅、徐颖同志也为本书的写作付出了辛勤的劳动。本书的出版得到了中国人民大学出版社的大力支持，特别是公共管理事业部主任刘晶女士和责任编辑李剑坤为本书的出版做了大量的工作。在此一并深表谢意。

在本书的编写过程中，我们参考了国内外有关社区管理的诸多文献，在此，对本书所引用文献的作者们表示感谢！

“社区管理”是一门新兴学科，鉴于研究资料和作者学识所限，本书定有不足、偏颇之处，敬请读者和专家予以指正。

编者

2005年5月



目 录

第 1 篇 绪 论

第 1 章 社区与社区管理	3
1.1 社区的含义与构成要素	4
1.2 社区管理的基本概念	8
1.3 社区管理的体制.....	13
1.4 社区管理同相关领域的关系.....	21
本章小结	27
关键术语	27
复习思考题	28
阅读材料	28

第 2 篇 社区管理的主体

第 2 章 街道办事处与居民委员会	35
2.1 街道办事处.....	36
2.2 居民委员会.....	43
2.3 街道办事处与居民委员会的关系.....	53

本章小结	56
关键术语	57
复习思考题	58
阅读材料	58
第3章 物业管理公司与业主委员会	62
3.1 物业管理公司	63
3.2 业主委员会	70
3.3 物业管理公司与业主委员会的关系及其他	77
本章小结	82
关键术语	83
复习思考题	83
阅读材料	83

第3篇 社区管理的内容

第4章 社区服务	91
4.1 社区服务的兴起与发展	92
4.2 社区服务的含义与内容	97
4.3 社区服务的运作模式与工作方法	100
4.4 社区服务的成就与不足	108
本章小结	113
关键术语	114
复习思考题	114
阅读材料	114
第5章 社区卫生	121
5.1 社区卫生服务的兴起与发展	122
5.2 社区卫生服务的基本内容	126
5.3 社区卫生服务的组织形式与工作方法	136
本章小结	142
关键术语	142
复习思考题	142
阅读材料	143

第 6 章 社区文化	151
6.1 社区文化的含义与特点	152
6.2 社区文化的类型与功能	157
6.3 社区文化的发展状况	163
6.4 社区文化的发展策略	167
本章小结.....	172
关键术语.....	173
复习思考题.....	173
阅读材料.....	173
第 7 章 社区环境	177
7.1 社区环境的含义与内容	178
7.2 社区环境的污染及其防治	181
7.3 社区环境的保护与建设	188
本章小结.....	194
关键术语.....	194
复习思考题.....	195
阅读材料.....	195
第 8 章 社区治安	200
8.1 社区治安的含义与特点	201
8.2 社区治安的基本任务与组织机构	204
8.3 社区治安的综合治理	213
本章小结.....	220
关键术语.....	221
复习思考题.....	221
阅读材料.....	222
第 9 章 社区教育	229
9.1 社区教育的兴起与发展	230
9.2 社区教育的含义与特点	233
9.3 社区教育的模式	237
9.4 社区教育的管理与实施	242

9.5 我国社区教育存在的问题及其对策	249
本章小结	252
关键术语	253
复习思考题	253
阅读材料	254

第4篇 社区管理的实施与发展

第10章 社区自治组织与社区自治	261
10.1 自治的基本原理与理论基础	262
10.2 社区自治组织及其自治	264
本章小结	270
关键术语	270
复习思考题	271
阅读材料	271
第11章 非营利组织与社区发展	280
11.1 什么是非营利组织	281
11.2 非营利组织的理论基础	283
11.3 非营利组织与社区发展	285
11.4 非营利组织的法律地位与政府的监管	288
11.5 非营利组织的管理与经营策略	290
11.6 志愿服务与社区发展	293
本章小结	300
关键术语	301
复习思考题	301
阅读材料	302
第12章 社区参与与社区管理	307
12.1 社区参与及其意义	308
12.2 社区参与的理论基础	310
12.3 社区参与的主体、内容与方式	312
12.4 我国社区居民的参与意识与参与行为	315
本章小结	321

关键术语	322
复习思考题	322
阅读材料	322

第 5 篇 国外社区管理的实践与发展趋势

第 13 章 国外社区管理的实践与探索	327
13.1 国外社区管理的主体	328
13.2 国外社区的发展与管理	336
本章小结	352
关键术语	352
复习思考题	353
阅读材料	353
第 14 章 国外社区管理的发展趋势	355
14.1 国外社区管理微观层面的发展趋势	356
14.2 国外社区管理宏观层面的发展趋势	359
本章小结	360
关键术语	361
复习思考题	361
阅读材料	362
参考文献	364

第 1 篇

绪 论

社区管理在中国大陆是一门新兴学科。本篇不仅介绍了社区管理的含义、特征与功能，还在此基础上探讨了社区管理的体制以及社区管理与相关范畴的区别。

社区与社区管理

要了解什么是社区管理，就应该了解什么是社区，因为社区管理说到底就是管理社区。基于此，本章首先阐述了社区的含义与构成要素，然后介绍了社区管理的含义、特征与功能，在此基础上探讨社区管理的体制，以及社区管理同街道管理、物业管理和社区建设等相关概念的关系。

预习案例：沈阳市的社区自治探索

沈阳市是我国著名的重工业基地，但是，在计划经济体制向市场经济体制转型时期，沈阳市承受了比其他城市更为深重的转轨痛苦：50多万下岗职工和近70万离退休职工逐步被抛离出既定的轨道，这些原本生老病死由单位全包的“单位人”成了无所依靠的“社会人”。一时间，各种社会矛盾和社会问题给整个城市的社会管理体制带来了巨大的挑战。正是在这种背景下，沈阳市做出了社区管理体制改革的决定，改革的目的是使城市管理从行政管理逐渐过渡到社区自治管理，使社区真正成为居民进行自治管理的载体。经过一系列的充分准备，1999年4月29日，沈阳市春河社区筹备小组组长鲁丽当场宣布居民代表投票结果：郭文阁以多数票当选春河社区居委会（当时叫做“社区管理委员会”）主任。这是新中国历史上第一位完全由居民

自主投票选举产生的社区居委会主任，标志着一种全新的社区居民自治组织形式的诞生。继郭文阁之后，沈阳市有6 000余名经过居民代表选举的社区居委会主任走上了社区管理的工作岗位。

1.1 社区的含义与构成要素

1.1.1 社区的含义

1. 社区的由来

“社区”是社会学的—个基本概念，也是一个越来越普及的名词。—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《社区与社会》（又译作《共同体与社会》，德文书名为 *Gemeinschaft und Gesellschaft*，英译本的书名为 *Community and Society*）。其中，“Community”就是我们现在所说的“社区”，其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”—词。费孝通在其《二十年来之中国社区研究》—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’—词不恰当，那时，我还在燕京大学读书，大家谈到如何找—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’—词的由来”（原载《社会研究》第77期，1948年10月16日）。

2. 社区的含义

不管是过去还是现在，人们对社区概念的界定并不—致。据有关学者的粗略统计，关于社区的定义有—百多种。在这些定义中，有—点是相同的：社区是由人组成的。为什么会出现这种现象？我们又该怎样认识社区？

社会科学的一个基本事实是，越是重要的概念，越是富有争议性，越是难以解释清楚。因为概念越重要，就会有越多的学者在他们的研究中使用这些概念。然而，学者们由于个人的学术兴趣、研究视角、所要解决的问题和理论背景的不同，必然会对这些概念做出不同的解释。就社区而言，有的社会学家将着眼点放在社区中人们的归属感上，有的比较注重社区的地缘因素，有的则较注重社区的边界问题。

参照西方社会学家对社区所下的定义，我们将社区定义为：“所谓社区，就是区域性的社会，换言之，就是人们凭感官能感觉到的具体化了的社会”^①。当然，我们应该明确，学者眼中的社区同我国社区建设中提到的“社区”有所区别，后者具有更强的操作性。《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做了规模调整的居民委员会的辖区”。

3. 社区与社会的联系^②

社区是地域性的社会，社区是与社会联系在一起。(1)从范围上看，社区是社会的组成部分。社区是由居住在某一地方的人们所构成的社会生活共同体，其表现形态或者是一个村庄、一个乡镇，或者是一座城市的街区，乃至整座城市。社区的人口是社会总人口的一部分，它们的地域和各种设施是社会生活条件的一部分，它们的管理机构属于整个社会管理系统的一部分。总之，整个社会由若干个不同类型的社区构成。从这个角度出发，我们不赞同那种把一个国家乃至全球视为一个社区的说法，这种说法混淆了社区与社会的关系，其结果将使社区这一概念丧失自身特有的含义。(2)从内容上看，社区是社会的缩影。同社会的某一部门、某一行业不同，社区所反映的并不是社会的一个侧面，而是一个相对完整的社会结构体系。因为社区是由一定的人口、地域、生态、文化所组成的，具备社会的主要因素；同时，社区还包含着多种社会关系、多种社会群体和社会组织、多种社会活动，俨然是一个“小社会”。所以，社会普遍存在的一些现象都可以在社区中反映出来，人们能透过社区观察到千变万化的社会现象。当然，社区作为社会的组成部分和社会的缩影，并不能完全反映社会的全部内涵。因为社会并不是众多社区的简单拼凑，而是由各种社会单位、社会现象和社会关系有机结合而成的整体，所以它具有超越各个具体社区的性质和特征，有着同具体社区不尽相同的发展规律和运行机制。

1.1.2 社区的构成要素

探讨社区的构成要素，对于我们理解社区的含义，把握社区与社区管理的内容具有重要意义。尽管学者们对社区的构成要素有不同的认识，但一般而言，社

^① 何肇发主编：《社区概论》，3页，广州，中山大学出版社，1991。

^② 参见唐忠新：《中国城市社区建设概论》，7~8页，天津，天津人民出版社，2000。

区的要素包括五个方面：地域、人口、生态、结构和社会心理。^①

1. 地域要素

社区是地域性的社会，也就是说，社区具有一定的边界，比如说它的范围有多大、在什么位置以及是什么形状。正是由于考虑到了地域空间因素，社区研究才与社会学的其他研究区分开来。因此，地域是社区概念中头等重要的因素，然而，确定社区的边界却是一个比较困难的问题。社区既然是一个地域性的社会，那么，大到一个城市，小到一个村庄都可以被称作社区。然而，自帕克以来，社区研究主要是一种实证性的经验研究，其范围往往比较小，比如村庄、中小城镇、城市中的某个区域（如贫民区）。

为什么实际研究中的社区范围一般都比较小？主要有以下几方面的原因：（1）从事社区研究的学者由于受到人力、物力和技术条件的限制，不可能把研究的地域范围界定得太宽泛。（2）只要选择的社区具有一定的代表性，在这种社区中进行的研究同样能使我们对社会某一方面获得科学的认识，因而我们没有必要把社区研究的地域范围纳入研究视野。例如，我们若想了解 20 世纪 30 年代中国农民的生活，就可以翻阅费孝通的《江村经济》。（3）由于社会现象的高度复杂性，我们不宜把社区研究的地域范围作为研究对象。例如，世界各国都存在青少年犯罪问题，但问题的性质和程度在不同的国家会有所不同；即使在同一国家内，它在城市的表现和在农村的表现也会有所不同。因此，出于研究方便的考虑，人们通常把社区研究限定在较小的地域范围。

2. 人口要素

社区人口是社区的重要因素，因为任何一个社区都是由一定数量的人口所构成的。社区人口通常涉及人口的数量、人口构成和人口分布三个要素。人口数量涉及的是社区人口的多少。人口构成涉及社区人口的不同类型及其数量比例关系。人口分布是指社区人口在社区范围内的空间分布。通过社区普查，我们就能清楚地了解某一社区的人口要素状况。

3. 生态要素

生态要素主要涉及社区的地理条件和资源条件。地理条件是指社区的位置、地貌、水文、气候和动植物等；资源条件是指社区的土地、水和矿产等。在一个社区中，人口及其活动的空间分布往往不是随意的，而是有着某种规律性；某些活动往往集中于社区的某一特定部分。人类生态学（human ecology）研究的就是人类与生态的关系，以及人类活动对生态所产生的影响。

^① 参见何肇发主编：《社区概论》，5~9 页。