

社区

管理理论与实践



鲍日新
刘泽雨 主编
董 慧

3A687

社区管理理论与实践

鲍日新 刘泽雨 董 慧 主编

大连海事大学出版社

© 鲍日新,刘泽雨,董慧 2004

图书在版编目(CIP)数据

社区管理理论与实践 / 鲍日新,刘泽雨,董慧主编. —大连 : 大连海事大学出版社, 2004.8

ISBN 7-5632-1771-1

I. 社… II. ①鲍… ②刘… ③董… III. 社区—管理—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 059316 号

大连海事大学出版社出版

地址:大连市凌海路 1 号 邮编:116026 电话:0411-84728394 传真:84727996

<http://www.dmaupress.com> E-mail: cbs@dmaupress.com

大连海事大学印刷厂印装 大连海事大学出版社发行

2004 年 8 月第 1 版, 2004 年 8 月第 1 次印刷

幅面尺寸: 140 mm × 203 mm 印张: 13.25

字数: 332 千字 印数: 1~1000 册

责任编辑: 贾 玫 封面设计: 王 艳

定价: 26.00 元

内容提要

本书是“上海市教委重点课程建设项目”的研究成果,是高等院校公共(行政)管理类各专业课程的教材。全书共分11章,阐述了社区研究、社区管理概论、社区党建管理、社区经济管理、社区文化管理、社区治安管理、社区服务管理、社区精神文明建设管理、社区社会保障管理、社区管理人员素质及其考核、社区管理的评估等内容。本书的特色在于注重学科的理论研究和实践经验的结合,并重点介绍了一些国外相关的学术研究动态,各章后均附有助教助学的案例。

本书适用于高等学校公共管理类各专业本科生使用,也适用于其他相关专业人员参考使用。

社区管理理论与实践编委会

主编 鲍日新 刘泽雨 董 慧

编委(按姓氏笔画为序)

王红丽	刘泽雨	朱 蛟
张宏斌	董金明	董 慧
颜红根	鲍日新	

前言

作为身处上海浦东陆家嘴金融贸易区核心地段的上海海运学院的教育工作者,我们时时都会感受到改革开放给浦东新区带来的日新月异的变化。社区建设也以前所未有的发展速度,在上海城市建设中占据着独特的地位。与此同时,社区现有的管理水平与飞速发展的社区不相适应的矛盾也日渐显现出来,提高社区管理人员综合素质的任务迫切地摆在面前,并引起了上海海运学院行政管理专业领导和老师们的极大关注。大家一致认为,作为浦东新区惟一的本科行政管理专业,应该为社区发展做点实际工作。于是,当我们向上海市教委申请重点课程建设项目时,把社区行政管理作为“行政管理”重点课程建设的核心研究项目,该项目的立项论证得到了市教委领导和专家的普遍认同。

课题立项两年来,课题组的成员深入上海浦东新区社区建设走在前列的梅园新村街道、潍坊街道进行实地调研,并且组织行政管理专业的学生深入社区进行实践,获取了大量的社区建设与管理的第一手资料。同时,课题组成员还采用文献调查法,查阅了大量的国内外关于社区研究与管理的著作和文章,从中受到启发和教益,最后形成了《社区管理理论与实践》的理论框架。

本书的研究内容:城市社区管理;研究的范围:在立足于上海的同时,放眼全国大中城市的社区管理;研究的角度:既有社区管理理论的探讨,更有社区管理实践操作规律的总结。根据上述的研究定位,全书从介绍社区研究理论入手,对社区的各项管理内容一一进行阐述。本着理论与实践相结合的原则,在注重管理理论研究的基础上,从解决现实问题的实际出发,进行了案例的筛

选、编写与探讨,力图用案例证明管理理论的科学性和可行性,以体现管理学的应用性和实用性之特点。但是,由于我们的学识和水平有限,书中难免有许多不足和疏漏之处,请广大学术同行给以批评指正。

本书由鲍日新、刘泽雨、董慧设计提纲,确定内容结构,拟订编写要求。鲍日新执笔后记、第一章、第二章;刘泽雨执笔第三章、第十一章;董慧执笔第六章、第九章;董金明执笔第四章;颜红根执笔第八章;王红丽执笔第五章;朱蛟执笔第七章;张宏斌执笔第十章。全书由鲍日新、刘泽雨、董慧统稿。

本书在编写过程中参考、引用了许多专家学者的著作和文章,在此表示衷心的感谢。

编者

2003年10月

目 录

第一章 社区与社区研究.....	(1)
第一节 社区的概念.....	(1)
第二节 社区的功能、地位和特点.....	(10)
第三节 社区研究	(21)
第四节 社区研究的方法	(31)
第二章 社区管理概述	(39)
第一节 社区管理的含义、内容、特征和原则	(39)
第二节 社区管理的组织机构	(48)
第三节 社区管理体制改革与社区管理模式	(62)
第四节 社区管理的发展趋势及社区管理的意义	(72)
第三章 社区党建管理	(81)
第一节 社区党建管理的地位和作用	(81)
第二节 社区党建管理的主要任务	(88)
第三节 社区党建管理的运作方式	(99)
第四章 社区经济管理.....	(113)
第一节 社区经济的含义、特征和成因	(113)
第二节 我国社区经济发展的路径分析.....	(120)
第三节 社区经济的管理目标和管理模式.....	(128)
第四节 现阶段社区经济管理的实证考察 ——上海市凉城街道经济管理模式.....	(135)
第五章 社区文化管理.....	(148)
第一节 社区文化及其功能.....	(148)
第二节 城市社区文化活动的形式和内容体系.....	(163)
第三节 社区文化运行机制与社区文化管理.....	(169)

第六章 社区治安	(189)
第一节 社区治安的含义和特点	(189)
第二节 社区治安的基本任务和内容	(199)
第三节 社区治安管理的原则和措施	(202)
第四节 社区保安管理	(213)
第七章 社区服务	(224)
第一节 社区服务的起源与发展	(224)
第二节 社区服务的定义、定位和内容	(233)
第三节 社区服务管理的原则与机制	(246)
第八章 社区精神文明建设	(262)
第一节 社区精神文明建设的含义和意义	(262)
第二节 社区精神文明建设的战略、战术体系与运作机制	(266)
第三节 社区精神文明创建、管理原则和管理措施	(284)
第四节 文明社区测评体系	(293)
第九章 社区社会保障	(310)
第一节 社区社会保障的概念、内容和功能	(310)
第二节 社区社会保障的管理体制及完善措施	(319)
第三节 社区社会保障运行机制及完善对策	(333)
第十章 社区管理者的素质	(349)
第一节 社区管理人员的构成及职责特点	(350)
第二节 社区管理人员的素质要求	(353)
第三节 社区管理人员的培养与绩效考核	(373)
第十一章 社区管理的评估	(385)
第一节 社区管理的绩效及其评估	(385)
第二节 社区管理绩效评估指标体系的要求和目标	(391)
第三节 社区管理绩效评估指标体系的构建	(394)
参考文献	(414)

第一章 社区与社区研究

“社区”一词作为社会学的基本概念是从英文“Community”翻译过来的,其含义是共同体和亲密的伙伴。社区是社会和经济发展的必然产物,随着社会的发展,社区在人类生活中的作用越来越大,因而引起了社会学家对社区的关注,关于社区的研究也就随之产生。社区研究起源于西欧,发展于美国,而后影响到中国。社区研究以其丰富的调查资料和理论成果在世界社会学界占有重要的一席之地,不仅为社区建设和发展提供了重要的依据,而且也为研究现代城市社区管理提供了坚实的理论基础。本章在探讨社区起源的基础上,阐述城市社区的含义与要素、社区的类型,社区的功能、地位和特点,并重点介绍社会学界关于社区研究的众学派及其理论成果,如芝加哥学派、社区综合研究学派、社区权力论、社区互动理论、社区功能主义理论、人文区位理论等,最后结合社区研究的实际谈谈社区研究的方法。

第一节 社区的概念

人类自有史以来,就出现以朦朦胧胧的社区形式结群聚居的生活习俗,“社区”这个古朴的名词概念,其源远流长。社区又是一个现代的科学范畴,融入了中外最新的实践理念。随着社会的进步,关于社区的实践和理论不断得到丰富和发展,其中关于社区的定义、要素和类型等基础概念和理论也得到了发展。社区作为一个具有一定地理范围的具体社会、经济共同体,其产生和发展离不开所处的社会政治、历史和文化背景,而我国现代城市社区则是在

建设有中国特色社会主义的伟大事业中形成与发展起来的。

一、社区的渊源和定义

(一)社区的渊源

自古以来,人类就有结群聚居的传统习惯。人类聚居是人类生存和发展的起点,并已成为人类生产活动、社会活动和生存发展的一个重要组成部分。人类的聚居达到一定的规模,具有一定的空间范围,并且成员之间拥有某种互动关系,就形成为社区。社区既是人类聚居的具体和集中的体现,又是人类聚居的有效载体和主要形式。从人类聚居的角度考察,社区形成与发展大体分为三个阶段。

1. 村落社区阶段

在数百万年前的远古时代,人类虽然过着群居生活,但食不果腹,衣不遮体,居无室宅,只能是穴居而野处。在一万多年前,随着社会生产力的发展,人类已经能够运用简陋的工具加盖屋顶,构筑人类最早的建筑物,以改善人们的居住环境;伴随着以农业和牧业为主的文明时代的到来,农业的发展导致了人类群体定居生活的出现,这种最初的农业村落的形成,标志着具有相对完整的社区生活的开始。

2. 城市社区阶段

在距今5 000至6 000年前的新石器时代,是标志着人类聚居意识的成熟的城市式村落形态开始出现。城市的产生,使人类摆脱了单纯依赖土地的束缚,使城市手工业和商业得到快速发展。由于城市区域是具有相当人口规模和密度的城市聚居形态,因此通过频繁的人际交往,使各民族、各阶层的文化、知识、思想、技术和经验等得以传播、整合、移植、加工成为某种约定俗成的社会生活秩序和人类生存方式。这种从农村向城市扩展的“城市革命”的出现,标志着原始的静态的城市社区雏形业已形成。

3. 现代文明社区阶段

距今 400 多年来,资本主义工业化和现代化的出现和发展,也极大地推进了当代世界性城市化发展的进程。电报、铁路、轮船的问世,新大陆的发现,以及大规模的移民,使人类有机会获得更多的空间和资源,促进了人口的大规模集中和快速增长,而当代的新技术革命和知识经济,使城市逐步向更高的都市文明提升。因此,在这一阶段,也是现代文明社区形成和迅猛发展时期。

社区形成及其演进的历程说明:人类的聚居活动推动了社区的发展,社区也在不断地满足着人类聚居形态的变化和发展的各方面的需要;人类的聚居对社区提出的种种更新和更高的需求,引导着社区的文明程度不断地由低级层次向更高级层次的发展,而社区在追求自身文明进步的同时,亦逐步地提升人类聚居的水平和质量。因此,人类聚居作为人生存和发展的基本需求,是社区发展的原动力。

19 世纪 30 年代初期,我国著名社会学家、人类学家费孝通先生在翻译德国社会学家滕尼斯(Frederic Tönnies, 1855~1936)的著作《Community and Society》时,首创了“社区”一词。如果仅从汉字字面意思看,“社”是古代地方基层行政单位。据《周礼》记载,“二十五家为社”。随着时间的推移,社的范围有所扩大,《元史·食货志一·农桑》中有记载:“县邑所属村疃,凡五十立一社,择高年晓农事者一人之为之长。增至百家者,别设长一员。不及五十家者,与近村合为一社。地远人稀,不能相合,各自为社者听。”可见,社是以家为组成对象、有地域特征的地方基层行政单位。“区”既可以指行政单位,也可以指数量,古代四升为豆,四豆为区;区也指居处。毫无疑问,费孝通先生把“Community”译为“社区”,与汉语原有的含义有不同之处,其主要含义是共同体和亲密的伙伴。但是,也不能否认,“社区”一词的选择,包含了人类聚居和人类住区的概念,而人类聚居和人类住区既是形成共同体和亲密伙伴的原动力,又是昭示共同体和亲密伙伴的最直接的表现形式。

(二)社区的定义

长期以来,社会学家们从不同的角度对社区作出许多不同的定义。据有关专家统计,自藤尼斯最初提出社区概念并确立社区定义以来,在各种社会学的文献中,对社区一词共有 140 多种定义。出现这种现象的原因是:在社会学中,一些比较重要的、基本的概念使用非常频繁,学者、专家们在研究的过程中,不可避免地要分析、应用这些基本概念。他们在使用这些概念时,由于研究的角度、着重点、理论背景、解决的问题等各不相同,因此会给这些概念以不同的解释。社区就是这样一个概念。下面就是在社区研究中,部分具有影响力的学者从不同角度为社区所下的定义。

1887 年,藤尼斯在他的著作《Community and Society》中,从社会变迁的总体趋势,以及社区与社会的区分上分析,认为:社区是指具有共同价值取向的同质人口组成的,关系密切、出入相友、守望相助、疾病相扶、富有人情味的社会团体。

1937 年,美国芝加哥大学社会学家帕克概括了社区的基本特征,认为:

- (1) 社区的人是按地域组织起来的;
- (2) 社区人口程度不同地深深扎根在他们所生息的那块土地上;
- (3) 社区中每一个人都生活在一种相互依赖的关系之中。

国内外较多的社会学家从社区功能与地域空间相结合的角度为社区下定义。美国社会学家戴伦·波谱诺在《社会学》一书中指出:社区指“在一个地理区域围绕着日常交往组织起来的一群人”。日本社会学家横山宁夫在《社会学概论》中提出:“社区具有一定的空间地区,它是一种综合性的生活共同体。”费孝通在《社会学概论》一书中,明确界定:社区是若干社会群体(家庭、民族)或社会组织(机关、团体)聚集在一个地域里,形成一个在生活上互相关联的大集体。

在我国现阶段社区研究中,对社区定义的表述如下:

“社区通常指以一定地域为基础的社会群体”^①;

“社区就是区域性的社会”^②;

“社区就是在一定地域范围内,发生特定的社会关系和社会活动,形成特定的生活方式和文化心理,并具有成员归属感的人群所组成的相对独立、相对稳定的社会实体”^③;

“社区是指具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体进行特定的社会活动的活动区域”^④。

虽然社会学研究者对社区所下的定义不同,但在他们的定义中,都不约而同地触及到人口、地域、心理素质与人际互动关系等构成社区的基本要素及其内在联系。因此,如果撇开某种特定的研究角度,从构成社区的客观要素出发,那么,社区可以界定为:社区是由生活在一定的地域范围内的,拥有某种互动关系、地方特征的生活方式和共同的文化心理,且彼此依存的社会群体和社会组织所形成的社会生活共同体。它一般为地域性的、规模较小的基层社区。我国目前所称的社区,在城市一般指街道,农村则指乡、镇或自然村。本书讨论和研究的是城市社区。

二、社区的要素和类型

(一)社区的要素

根据社区的定义,我们可以看出社区主要由以下几方面的要素构成。

1. 地域要素

社区是地域性的社会,必须占有一定地域,它是人们从事社会活动的区域。正是由于考虑到了地域空间因素,社区研究才与社

① 吴铎:《城市社区工作读本》。

② 黎熙元,何肇发:《现代社区概论》。

③ 袁秉达,孟临:《社区论》中国纺织大学出版社,2000年版,第3页。

④ 陶铁胜:《社区管理概论》,三联书店出版,2000年版,第2页。

会学的其他研究区分开来。因此,不论是从社区要素构成的客观性,还是从社区概念的重要性讲,地域都是头等重要的因素。没有地域要素,社区就不可能存在。我国目前社区的地域范围往往被界定在行政区域内,在城市一般指街道管辖区,在乡村则指乡、镇和自然村。本书所研究的是城市社区——街道,就是以马路、河道等交通干线来规定的行政区域,社区管理就是对这一地域的人群、组织及社会活动进行管理。

2. 人口要素

仅有地域范围而没有人群的区域概念是非社区概念,换言之,没有人群,社区就没有了对象和主体。人口是社区构成的第二大要素,主要包括人口的数量、构成和分布。数量是指一个社区人口的多少;构成是指社区内不同类型人口的特点;分布是指社区人口及他们的活动在社区范围内的空间分布,同时还包括人口密度等问题。一般是通过人口调查来弄清这三个要素,进而总结出社区人口在一个特定时间内的静态特点。

3. 区位要素

区位是指社区中的人口及其活动的空间分布。在社区中,人口及其活动的空间分布是有规律的,某些活动往往集中于社区的某一特定部位,逐渐出现了活动与生活设施的空间分布特征并且在社区内形成了不同区域,如菜市场、集市、体育运动场、文化娱乐场所等等。

城市社区与农村社区比较,在对时间和空间的利用上有不同的特点:在传统的农业区,人们对时间的利用形式比较简单,白天工作,晚上娱乐、休息;在现代化的大都市社区,由于社会生活的复杂化,人们对时间的利用形式也复杂化了,有的人白天上班,晚上娱乐,有的人则晚上上班,白天娱乐。因此,都市许多服务性行业昼夜营业。在传统的农业社区,土地利用形式比较简单,基本上作为农田和宅基地来使用。但在现代城市社区,由于社会生活的

复杂化,土地的利用形式也比较复杂,形成特定的功能分区,如工业区、商业区、住宅区及娱乐区等。城市社区在时间和空间方面的特点,决定了社区区位建设和管理的复杂性。

4. 结构要素

社区的结构要素是指社区内的各种社会群体和组织相互之间的关系。在社区的地域范围内存在着诸多的社会群体和组织,如家庭、邻里业主委员会、居民委员会、政府职能部门的派出机构、党政机关、学校、医院、生产部门、商业服务部门,以及社区居民自发组织起来的各类社会团体等等。城市社区内群体和组织的多样化,以及各部分之间关系的复杂化,不仅是社区结构理论研究上的难题,而且也在实践上为社区管理加大了难度。

首先,社区结构的复杂化增加了社区承担的管理职能。如社会保障、帮困扶贫、社会治安、社区活动、社区环境、离退休人员和下岗人员的管理等,随着管理范围的扩大,管理机构也越来越多。

其次,社区单位的增多及其关系的复杂化,促使社区管理的手段和形式的多样化。如除了原有的组织以外,增加了外资企业、合资企业等各类新经济组织和各种社会团体,它们之间的关系错综复杂,如社区内的双管单位,它们的工作场所、服务对象在社区,但其隶属关系、工资福利、行政领导关系却属于各职能部门,对它们进行简单的责任划分、考评、监督就难以奏效,而社区又不是独立于社会之外的“孤岛”,它与社区外的社会和社区有着相当复杂和密切的联系,如社区内外的亲属关系、上下级关系等,加大了社区管理的细致度。

5. 社会心理要素

在社区内,各个家庭、单位、部门、机关、团体等等,都是由社区成员个体组成的。当人们生活在一定的社区中时,总是通过血缘、业缘、地缘等关系,与社区中相互联系又有区别的个体结成种种不同的社会关系。在人与人的互动关系,以及社区群体与社区个体

之间的互动关系中,社区的性质和规模对社区成员的心理和行为产生极大的影响;反之,社区的个体心理因素也对社区的变化发展和社区主体的行为方式产生巨大的影响。比如我们在日常生活中最容易观察到生活在农村社区中的人和生活在都市社区中的人在心态和行为方式上具有的明显区别。

社区的社会心理要素往往在思想和心灵深处内化为社区成员对本社区的认同感、归属感和社区精神,而外化于具有一定文化传统和人文背景的生活方式、行为方式和文化心理取向。因为社区中的社会关系和种种生产、服务设施在很大程度上满足了人们的生理、心理和自我发展的需要,久而久之,人们对他们生活的社区产生了一种特殊的感情。他们为自己社区所取得的成就而自豪,或为自己社区的落后感到羞耻。他们都希望自己的社区能变得更繁荣,以期能在本社区长期生活下去。同时,长期生活在同一地域的人们,会在衣着服饰、饮食习惯、待人接物、婚丧礼俗等方面,形成一种具有地方特点的生活方式,甚至形成一种约定俗成的默契。这种具有特定人文背景的社区心理,构成为社区的内聚力。在未来的社区文明建设和管理中,社区心理的健康发展将变得越来越重要。

(二)社区的类型

由于社区类型的复杂性,同时也由于研究侧重点的不同,目前社会学界对社区的分类还没有统一的意见。比较常见的分类角度主要有以下几种。

1. 按照社区的空间特征来划分

(1)法定社区。即通常所说的地方行政区。如城市中的各行政区划,各个区、街道所辖的地域范围形成的社区,农村中的乡、镇、村等行政单位所辖的地域范围形成的社区等。法定社区由一级政府或政府授权的派出机构来充当占主导地位的管理主体,负责协调社区内的其他管理主体,并对社区进行综合管理。