



新观察系列
XINGUANCHAXILIE

新时期 社区工作与管理

XINSHI QI SHEQUGONGZUOYUGUANLI

朱进 编著

研究出版社



新观察系列
XINGUANCHAXILIE

新时期 社区工作与管理

XINSHI QI SHEQUGONGZUOYUGUANLI

朱进 编著

研究出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

新时期社区工作与管理 / 朱进编著. — 北京 :

研究出版社, 2011.7

ISBN 978-7-80168-657-2

I. ①新… II. ①朱… III. ①社区—工作—研究—中国

②社区管理—研究—中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2011)第132978号

出版发行 研究出版社

北京1746信箱 (100017)

电话: 010-63097521 (总编室) 010-58815837 (发行部)

010-64045699 (编辑部) 010-64045067 (发行部)

网址: www.yjcbbs.com E-mail: yjcbbsfxb@126.com

经 销 新华书店

印 刷 三河市金泰源印装厂

版 次 2011年8月第1版 2011年8月第1次印刷

规 格 787毫米×1024毫米 1/16

印 张 21

字 数 256千字

书 号 ISBN 978-7-80168-657-2

定 价 48.00元

前言

构建和谐社会是历代仁人志士孜孜追求的崇高社会理想。无论是儒家主张的“和为贵”还是道家主张的“法自然”，都深刻表明：在我们民族精神中，“和谐”的理念是其重要的组成部分。

自 2006 年中共中央《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》的出台，到 2010 年“十二五”规划纲要中的强调，再到 2011 年温家宝总理在《政府工作报告》中的指出……和谐社会已成为未来中国致力追求的目标所在。由此，在“建设社会主义和谐社会”这一总体理念下，构建和谐社区是其重要的切入点，也必然成为工作的重心——因为社区是社会的基本单元，没有和谐的社区，就没有和谐的社会。

社区是人们生活的基本空间。社区作为人们生产和生活的“共同体”和重要活动场所，人们的利益、愿望、或者通过社区的服务和自我管理得以满足，或者通过社区组织向政府反映得以满足。所谓和谐社区，就是环境整洁优美、社会治安良好、生活方便舒适、人际关系友善、充满蓬勃向上气息的现代文明社区。其最本质的内涵，就是文明、公正、公平、共富、温和、安定、有序和团结，强调顺和协调，力避抵触、冲突；最基本的要求就是妥善协调好各种利益关系，积极主动、稳妥有效地处理好人民内部矛盾，最大限度地调动一切积极因素，促进生产力的不断解放和发展；进一步弘扬先进文化、增强民族的凝聚力，确保政治稳定和人民群众安居乐业，实现最广大人民群众的根本利益。

然而，改革 30 多年的中国，城市中的下岗职工再就业问题，社会弱势群体的生活困难问题，人口老龄化问题，城市外来人员管理问题等越来越突出。同时，由于社会经济成分、组织形式、利益格局、就业方式的多样化，使社区建设出现了许多新情况、新问题。这些都向当下的社区工作者

提出了更高的理论水平和专业技能的要求。如果处理不好,解决不当,势必增加社会的不稳定因素。

构建和谐社会,创建文明社区,就是要求社区管理者通过社区这一基础平台,关心和帮助困难群体,化解各种社会矛盾,维护社会治安,保持社会稳定。现代社区的建设是一个崭新的课题,社区工作不能停留在先前的经验层面上。文明社区能否实现,这与高素质的社区工作队伍建设密不可分。目前,与社区工作相关的专业教育已经进入组织化、专业化的轨道。它正进入一个蓬勃发展的历史阶段,在当今社会发展中的作用正日益提升。

《新时期社区工作与管理》共分十二章:一方面介绍了关于社区概念的基本知识,另一方面阐述了现代社区管理的相关内容,包括社区新型管理体制、社区组织建设、社区服务、社区卫生、社区环境、社区治安、社区文教等。在讲解现代社区运行机制的同时,重点介绍了社区管理的相关程序与各种工作技巧。并融入了当前我国社区建设的新经验、新观点,突出实务的可操作性:

第一,实用性。本书在每一章都安排了与本章节内容相关的社区工作最新案例,让从事社区工作的人员通过案例学习,能及时将所学的专业知识与方法技巧运用到实际工作中去。体现活学活用的特点。

第二,时效性。本书将近年来国内、外学者关于社区管理的最新研究成果、经验吸收进来,结合当前中国社区建设的实践,剔除了以往同类书籍中过时的知识。所引用的案例都是近年来发生在社区中的实例。

第三,适当性。关于社区工作与管理的概念阐述,力求准确简练,作为理解实践操作的基础。而对社区工作内容覆盖面,则加大介绍的比重,并配之以相应的对策与方法。

本书编写组

2011年5月

目 录

第一章 社区管理概述 1

[导 言]

社区管理工作的相关概念 2

[案例学习]

社区管理体制与建设 16

社区管理模式 19

第二章 社区组织管理实务 29

[导 言]

社区党组织建设 30

社区自治组织建设 39

社区民间组织 47

物业服务企业和业主委员会 51

[案例学习]

第三章 社区文教与宣传管理 67

[导 言]

社区文化概述 68

社区文化的管理与建设 74

社区教育的开展 80

社区文体、科普的开展与社区宗教的管理 85

第四章 社区治安管理实务 93

[导 言]

社区治安管理的概述	94
社区治安管理的内容	99
社区治安管理的测量指标	114
社区突发公共事件与处理	115
[案例学习]	
第五章 社区医疗卫生管理与环境建设	126
[导 言]	
社区医疗卫生概述	127
社区医疗卫生管理	130
社区计生管理	134
社区的环境建设与管理	139
[案例学习]	
第六章 社区队伍建设与人力管理	147
[导 言]	
社区工作者队伍建设	148
社区人力资源管理	157
社区志愿服务与组织活动	165
[案例学习]	
社区工作者能力与人员配备	171
第七章 社区参与与民主政治建设	180
[导 言]	
社区民主政治建设概述	181
社区民主政治建设的内容	186
社区民主政治建设的举措	197
[案例学习]	
第八章 社区资料与文案宣传	203
[导 言]	
社区资料收集与分析	204

社区常用公文	213
社区档案管理	222
社区宣传工作	233
[案例学习]	
第九章 社区规划的实施与管理	241
[导 言]	
社区规划的内容	242
社区规划的决策、组织、实施与控制	252
[案例学习]	
第十章 社区工作的步骤与技巧	265
[导 言]	
社区工作展开的步骤	266
社区工作的方法和技巧	272
[案例学习]	
第十一章 社区服务与福利	285
[导 言]	
社区的服务	286
社区的社会福利	297
[案例学习]	
第十二章 社区管理的绩效评估	309
[导 言]	
社区管理绩效评估概述	310
社区管理绩效评估的方法及指标	315
[案例学习]	

第一章

社区管理概述

“社区生活”作为人类的基本生活方式，可以说由来已久，但作为一个科学的概念，却是现代社会才出现的。随着社会主义经济体制改革的不断深入，社区在社会管理中的地位不断提升，政府和企业体制改革中剥离出来的职能要由社区去承接，社会管理的重心要向社区转移，广大群众生活需求的满足和生活质量的改善与社区密切相关。同时，社区还是精神文明建设的重要载体和构建和谐社会的基础。要加强社区管理，首先要了解关于社区管理的基本概念、机制、模式等相关常识。



一、社区管理工作的相关概念

1. 社区的概念

社区是指区域性的社会，是在相对独立的区域内，具有一定人口和建筑规模，能满足人们的日常文化需要，凭感觉能够感觉到的具体化了的社会，它是聚居在一定地域范围内的人们组成的社会生活共同体。社区是社会构成的基本单元，常常被喻为“社会的细胞”。1887年，德国社会学家滕尼斯在《社区与社会》一书中首先提出了社区概念。中文的“社区”是20世纪30年代费孝通等人从“community”一词翻译过来的。它具有四个基本要素：

- (1) 相对独立和稳定的地域；
- (2) 居住着以一定生产关系与社区关系为纽带组织起来的生活人群；
- (3) 有共同利益和管理组织；
- (4) 有地缘上的归属感和心理上的认同感。

我国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。农村社区是相对于传统行政村和现代城市社区而言的，是指聚居在一定地域范围内的农村居民在农业生产方式基础上所组成的社会生活共同体。

农村社区是以农业生产方式为基础的社区。是有一定的人群、一定的地域、一定的生产和生活设施、一定的管理机构 and 社区成员的认同感等要素构成的社会实体，它既是农村社会的组成部分，又是农村社会的缩影。农村社区围绕如何形成新型社会生活共同体而构建，注重通过整合资源、完善服务来提升人们的生活质量和凝聚力、认同感。

2. 社区的特点

作为一个社会生活共同体，社区总是存在于一定的自然地理空间的，有着一定的地域界限。有些社区地域范围较大，有些较小，还有些适中，

并没有严格的界定。在我国,《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》下发以来,各地按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于居民自治的原则,调整了社区规模。因此,目前我国城市社区的范围,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。

作为一个社会生活共同体,社区也离不开一定的人口。人既是社会的主体,也是社区的主体。社区的人口,一般是指居住在一定地域范围内的居民。但从广义上来讲,社区人口也包括在该地域范围内从事生产等活动的人们,譬如驻区单位的工作人员,他们可以看作是准社区居民。在我国,经过社区体制改革后的城市社区,大多数住户规模限定在1 000~3 000户,人口数在3 000~9 000人。

社区内还要有一定的组织结构,也就是各种社会组织及其组成的方式和相互关系。在我国城市社区组织中,典型的社会组织包括社区党组织、社区成员代表会议、社区居委会等。其中,社区党组织是领导核心,社区成员代表会议是决策和议事机构,社区居委会是执行机构。一个社区,如果其居住环境舒适安逸、管理有序、居民社区认同感强,则说明该社区有着良性的和完善的社会组织及其相互关系。反之,则说明该社区的社会组织出现了问题。

社区文化也是社区的一个不可或缺的构成要素,其包括社区的历史传统、风俗习惯、村规民约、生活方式、交际语言、精神状态、社区归属感与社区认同感等。在现实的社区实践中,社区文化总是有形无形地为社区居民提供着比较系统的行为规范,不同程度地约束着社区居民的行为方式和道德实践,客观上对居民担负着社会化的功能以及对居民生活的某种心理支持。

3. 社区的类型

社区除了四个基本要素外,了解社区时还要明确其不同的类型。由于用来划分社区的标准不同,因而按照不同的分类标准,社区也就呈现出不同的类型。

(1) 按纵向的时间,把社区划分为如下三种类型:

①传统社区,即传统的生存和生活方式,它是传统社会的遗存部分。

目前该类社区主要分布在发展中国家和第三世界国家。

②发展中社区，它既保留了传统社区的一些特点，又吸收了现代社区的内容。它是传统社区向现代社区转变过程中的过渡形式，也是目前我国社区的主要形式。我国的许多城镇和村落都属于这类社区。

③现代社区，其表现为城乡融为一体，人们的日常生活和活动往来于城乡之间。人们的生活方式和生产方式变得方便、快捷、更加现代化。这类社区主要存在于一些发达国家和地区。

(2) 按横向的空间，把社区划分为以下四种类型：

①自然社区，即人类在生产和生活中自然形成的居住区，主要包括城市、乡镇和乡村村落。这类社区内的成员血缘、亲缘、地缘关系密切，家族势力较大。

②专能社区，即人们从事专门活动形成的地域上的产业优势聚集区。其中包括工业、商业、林业、渔业、牧业、旅游、文化等社区。比如，北京著名的科技文化社区中关村，沈阳著名的商业区五爱街等。

③法定社区，即地方行政区。它是以法律的形式加以规定，并可以在地区间明确地标明。法定社区有时与自然社区是重合的，这类社区内有较发达的组织管理体系及相应的管理机构，有满足社区内居民物质和精神文化生活需要的相应的各类服务设施，使社区居民生活多样化。

④精神社区，也称为心理社区。按照英克尔斯的说法，“精神社区指它的共同成员情感建立在价值、起源或信仰等精神纽带”上”。从空间特征上看，人们没有明显的共居地，但有着共同的成员感和归属感，有着共同的价值观念、生活方式和信仰。

(3) 按结构及其综合特点，把社区划分为农村社区和城市社区两种类型。

①农村社区

农村社区是指在特定的区域内，由从事农业生产的非密集人口，以一定的社会关系组成的农村区域社会。它不仅是人类社会最早出现的社区形式，而且在相当长的一段历史时期内，一直是人类活动的主要形式。即使是在今天，世界范围内仍有相当大比例的人生活在农村社区里。农村社区的特点表现为：

- 1) 人口密度低, 社区成员同质性强;
- 2) 经济活动简单, 自给自足性强;
- 3) 家庭在生活中地位重要, 血缘关系浓厚; 生产活动季节性强, 生活节奏慢;
- 4) 人际关系密切, 具有社区认同感和归属感等。

②城市社区

城市社区是指在特定的区域内, 由从事工商业及其他非农业劳动, 具有多种社会分工的密集人口所组成的社会, 城市的出现标志着人类生活在聚居形式方向上的一个飞跃, 对于人类社会生活起着极为重要的影响。城市社区的特点表现为:

- 1) 人口密度和社会活动高度集中;
- 2) 社会结构复杂; 社区成员异质性强, 生活方式多样化;
- 3) 人际关系松散; 家庭规模和职能缩小, 血缘关系淡薄, 等等。

4. 社区组织的类型

生活或工作在社区中的人们并不是杂乱无章的, 而是有一定秩序的。这种秩序既来自于社区的传统, 也来源于社区的组织。换言之, 社区成员既是以个体身份存在的, 同时也是以组织身份存在的。

什么是社区组织, 学术界有着不同的看法。持动态观点的人认为: 社区组织是一个动态的过程, 是计划、动员、实施社区规划完成社区发展目标的过程。这种意义上的社区组织也是社会工作的一种方法。持静态观点的人认为, 社区组织是指由社区各种要素所组成的, 具有一定结构与体系的社会系统。持广义态度的人认为, 社区组织是指在社区内承担一定社区功能的所有组织, 包括社区的政治性组织、经济性组织以及教育、文化、卫生等方面的社会组织。持狭义态度的人则认为, 社区组织是指能够承担社区基本功能并能起到整合社区内其他组织作用的组织。在此采取的是静态和狭义的立场, 认为社区组织是指在社区内有目的地建立起来的, 承担着一定社区基本功能并满足一定社区人群需要的各种团体和机构。承担着一定社区基本功能并满足一定社区人群需要的各种团体和机构。这个意义上的社区组织主要包括四种类型:

(1) 社区党组织。社区党组织是党在社区基层组织，是党在社区全部工作和战斗力的基础，是社区各类组织和各项工作的领导核心，其凝聚力、组织力、影响力都是社区其他组织无法比拟的。社区党组织由党员大会或党员代表大会选举产生，在街道党工委的领导下开展工作。

(2) 社区自治组织。社区自治组织是指代表集体实现社区自治权力、自主管理社区公共事务的公共权力机构。一般包括社区居民代表大会（有的地方称社区成员代表大会）、社区协商议事委员会和社区居民委员会。

(3) 社区中介组织。社区中介组织是指以社区居民为成员，以社区地域为活动范围，以满足社区居民的不同需求为目的，由居民自主成立或参加，介于社区主体组织（社区党组织和社区居民委员会）和居民个体之间的组织。直接开展自我教育、自我管理、自我服务、自我约束活动的群众性组织，如志愿者组织、业主委员会、老年协会、妇女协会、读书会、秧歌队、摄影协会、书法协会、钓鱼协会，等等。

(4) 社区专业服务组织。社区专业服务组织是指社区内专门从事某一特定服务工作的组织，如物业管理组织、社区保安队、社区环卫站，以及近年涌现出来的社区服务站等。

5. 社区组织的功能

社区组织是适应社区的需要而产生和发展起来的，不同的社区组织在实现社区工作目标的过程中也会表现出不同的功能。概而言之，社区组织主要有以下三种功能：

(1) 提供服务。为居民提供服务是大多数社区组织最基本的功能。社区组织一方面整合资源，弥补政府提供服务的不足；另一方面也可以直接参与生产，提供服务。比如利用社区居民的空闲时间和劳动技能，提供廉价服务。同时，社区还可以通过与政府提供服务的竞争，促进政府改变服务模式，提高服务效率，使更多的社区居民从中受益。

(2) 提升社区的凝聚力。社区组织的形成过程就是将居民个体的力量集合起来，将分散的资源整合起来，共同面对社区存在的共同问题，确定社区的需要。社区组织对居民的帮助不仅仅是物质上的扶助，更在于心理上的支持，使居民对社区的认同感提高、社区凝聚力得到提升。

(3) 促进社区参与。社区参与是社区工作的核心任务之一，是民主价值的体现，也是了解社区需要、促进社区发展的最佳途径。社区组织可以将社区居民的不同需求进行整合和分析，向相关的社会机构及政府有关部门提出，通过咨询、参与和支持政府的活动，影响政府决策，增强政府政策制定的科学性，推动政府提高依法执政的能力。同时，社区组织可以引导居民广泛参与，从而督促政府对社区居民的呼吁及时做出回应。在社区内部，社区组织还可以通过组织活动，采取民主讨论等形式，使居民熟悉民主精神、理解民主知识、掌握民主技能，从而增强居民对政府管理和发展的了解，吸纳更多的社区居民到社区组织中来。

6. 社区居委会的定义

社区居委会是社区居民委员会的简称，是社区中的另一个重要社会组织。按照《中华人民共和国城市居民委员会组织法》的界定，社区居委会是指社区居民自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的基层群众性自治组织。也就是说，社区居委会虽然在基层社会管理中具有重要的作用，但它不是一级政府或政府派出机构，而是一个基层群众性自治组织。其与政府之间的关系是协助与指导的关系，而不是服从与领导的关系。

7. 社区居委会的职能

社区居委会在基层社会管理与社会服务中具有重要的职能。大体上来说，社区居委会主要有如下八项任务：

(1) 宣传宪法、法律、法规和国家的政策，维护居民的合法权益，在社区党组织领导下依法实行民主选举、民主决策、民主管理和民主监督；

(2) 召集和主持社区居民会议，定期向社区居民会议报告工作，执行社区居民会议的决定，完成社区居民会议提出的各项任务，教育、引导居民遵守社区居民会议的决定、《居民自治章程》和《居民公约》；

(3) 依托社区服务站办理本社区居民的公共事务和公益事业，开展多种形式的社区便民利民服务活动，参与协调处理涉及社区成员利益的重大事项，开展共驻共建，整合社区资源，管理和维护本社区居委会财产，经社区居民会议讨论同意，筹集本社区公益事业资金，定期公开收支账目；

(4) 组织开展社区教育、文化、科普和体育等多种形式的社会主义精神文明建设活动，教育居民争做文明市民、创建文明社区；

(5) 指导、监督业主大会、业主委员会和物业管理工作；

(6) 调解民间纠纷，协助维护社会治安，及时了解社情民意，向政府或其派出机构反映居民的意见、要求和提出建议；

(7) 参与对本市各级政府和街道办事处相关工作的监督评议；

(8) 结合本社区实际，完成其他工作任务。

原则上，社区居委会应根据居民居住状况，按照便于居民自治的原则，一般在100户至700户的范围内设立。但社区改制后，社区居委会的辖区范围一般扩大到1000户至3000户。社区居委会由主任、副主任和委员5~9人组成，并由本居住地区全体有选举权的居民或者由每户派代表选举产生；根据居民意见也可以由每个居民小组选举的2~3名代表中选举产生。居委会每届任期3年，其成员可以连选连任。社区居委会根据需要可以设人民调解、治安保卫、公共卫生等委员会。社区居委会成员可以兼任下属委员会的成员。居民较少的社区居委会可以不设下属的委员会，由社区居委会的成员分工负责有关工作。社区居委会还可下设若干居民小组。居民小组在社区居委会的领导下，协助做好本区域范围内的工作。居民小组可根据社区实际，采取楼委会、院委会、楼门自治小组等不同组织形式。

社区居委会的工作经费和来源，社区居委会成员的生活补贴费的范围、标准和来源，由不设区的市、市辖区的人民政府或者上级人民政府规定并拨付；经居民会议同意，可以从社区居委会的经济收入中给予适当补助。社区居委会的办公用房，由当地人民政府统筹解决。社区居委会办理本居住地区公益事业所需的费用，经居民会议讨论决定，可以根据自愿原则向居民筹集，也可以向本居住地区的受益单位筹集，但是必须经受益单位同意；收支账目应当及时公布，接受居民监督。

8. 社区服务站的含义

社区服务站是政府公共服务延伸到社区的工作平台，承担着政府公共职能，它是近几年我国社区中新发展起来的一种组织形式。伴随着我国社会转型和社会管理体制的改革，愈来愈多的人从“单位人”转变为“社区

人”，相应的需要社区来承担的各种事务也越来越多。但另一方面，以往社区居委会已经承担了很多的任务，如果让社区居委会承担更多的事务则有些力不从心。为了解决这一难题，一些地方开始尝试“议行分离”，建立社区服务站，分担原先由社区居委会承担的一些任务。

早在2007年，国家发改委、民政部就提出：要在社区层面，建设综合性、多功能的社区服务站。要求居委会及其他各类基层社区组织，应在市、区政府和街道办事处的指导下，依托社区服务站及其他社区公共服务设施，组织居民参与文化、教育、科技、体育、卫生、环境、法律、安全等进社区活动，保障各种公共服务延伸到社区全体居民，增强社区的凝聚力、归属感和安全感。从这个意义上讲，社区服务站是政府在社区层面设立的公共服务平台，是一个非营利性的公共服务机构。

9. 农村社区的概念

农村社区是以农业生产方式为基础的社区。它是由一定的人群、一定的地域、一定的生产和生活设施、一定的管理机构和社区成员的认同感等要素构成的社会实体，它既是农村社会的组成部分，又是农村社会的缩影。农村社区建设主要是指在党和政府的领导下，动员各方面力量，整合社区资源，强化社区功能，解决社区问题，合理建设管理有序、服务完善、文明祥和的新型农村社会生活共同体的过程。

10. 农村社区的建设

(1) 指导思想

农村社区建设的指导思想是：以邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导，深入落实科学发展观，以党和政府为主导，农民群众为主体，以建设新型的农村社区组织管理体制、服务体系和和谐文化为重点，坚持以人为本、因地制宜、资源整合、突出重点的原则，把农村社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体，推进城乡一体化建设、社会主义新农村建设和社会主义和谐社会建设。

(2) 实践类型

我国现阶段农村社区建设主要有以下几种类型：