

21世纪公共管理系列教材

社区管理

第三版

汪大海 魏 娜 郇建立◎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

第三版

汪大海 魏 娜 郇建立◎主编

中国人民大学出版社

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社区管理/汪大海, 魏娜, 郇建立主编. —3 版. —北京: 中国人民大学出版社, 2012. 7
21 世纪公共管理系列教材
ISBN 978-7-300-16060-3

I. ①社… II. ①汪…②魏…③郇… III. ①社区管理-中国-高等学校-教材 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 139579 号

21 世纪公共管理系列教材

社区管理 (第三版)

汪大海 魏娜 郇建立 主编

Shequ Guanli

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

电 话 010-62511242 (总编室)

010-82501766 (邮购部)

010-62515195 (发行公司)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com> (人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京鑫丰华彩印有限公司

规 格 185 mm×260 mm 16 开本

印 张 21.75 插页 1

字 数 485 000

邮政编码 100080

010-62511398 (质管部)

010-62514148 (门市部)

010-62515275 (盗版举报)

版 次 2005 年 6 月第 1 版

2012 年 7 月第 3 版

印 次 2012 年 7 月第 1 次印刷

定 价 39.80 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

出版说明



现代意义上的公共行政与公共管理的研究和教育开始于 20 世纪初的西方。时至今日，随着公共管理职业化的发展，公共行政和公共管理的研究和教育事业在西方发达国家方兴未艾。从 20 世纪 80 年代开始，适应公共管理改革与发展和培养公共管理人才的需要，我国的公共行政与公共管理研究和教育，在经历了发展的挫折之后，开始了恢复和重建的工作。经过 20 多年的发展，特别是公共管理一级学科的设置和我国公共管理硕士（MPA）专业学位研究生教育的启动，以及高校公共管理本科专业的大量开设，公共管理已成为当代中国社会科学和管理科学领域教学与研究的一个充满生机活力和具有远大发展前景的学科。

为了适应新形势发展的需要，更好地研究、指导、管理高等学校公共管理的教学科研工作，2001 年 4 月，教育部公共管理类学科教学指导委员会成立，并于 2001 年 12 月在广州召开了第一届全委会。参会委员就学科发展方向、课程设置问题进行了充分的讨论，很多委员认为应根据新形势下学科发展的需要，对目前公共管理类的课程设置进行调整，按计划年内拿出调整方案。目前，公共管理本科教育发展很快，编写反映本学科最新研究成果、与时俱进的、具有创新性的、高质量的本科教材迫在眉睫。

在教育部公共管理类学科教学指导委员会的指导、支持下，在对很多院校的公共管理类本科专业课程设置进行调研和对一些院校的课程设置情况、设置方向进行座谈的基础上，结合现有的教育部关于公共管理类本科四个方向（行政管理、公共事业管理、劳动与社会保障、土地资源管理）的课程设置情况，中国人民大学出版社组织全国著名专家，计划从 2003 年上半年开始，在 2 年内，陆续出版 21 世纪公共管理系列本科教材和教育部“十五”规划教材。

本套教材涉及公共基础课、专业基础课和选修课三部分的 20 多门课程。本套教材立足本科教学的需要，从本科教育的特点出发，从公共管理和公共行政教育的特点出发，在

教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能；同时，也尽可能地体现创新性、前沿性的特点。

参加本套教材编写的有中国人民大学、北京大学、清华大学、复旦大学、中山大学、厦门大学、武汉大学、吉林大学、东北大学、西北大学等国内十几所著名大学的具有丰富教学和科研经验的教授专家，我们期望通过这种强强联合、优势互补、资源共享的方式，出版高质量的、权威性的精品教材。此外，为了保证教材的质量，更好地反映公共管理本科教学的特点，中国人民大学出版社邀请有关专家成立了 21 世纪公共管理系列教材专家指导小组。

公共管理的实践是不断变化和发展的，变革与发展是当代世界范围内公共管理的主题。随着公共管理实践的不断发展，公共管理学科研究的范围、主题和内容也在不断地发展和变化。这就要求公共管理教育以及相关的教材在方方面面都应该不断地更新。我们还会根据变化了的环境和要求，对教材的编写工作以及教材本身作适当调整。望广大读者不断反馈信息，对这套教材提出批评、建议，以便于我们不断修订、完善。

中国人民大学出版社

第三版前言



本书第一版和第二版分别印行于 2005 年和 2009 年。作为“21 世纪公共管理系列教材”中的一本，本书既可供行政管理、社区管理、物业管理、社会工作等专业的本、专科生学习与参考，同时也可作为基层政府部门、社区、街道办事处等机构的工作人员提供参考。本书内容涵盖了社区管理的定义、分类及国内外的社区管理体制和治理经验，既是了解我国当代社区状况的一本好书，也是开拓管理视野的良好工具。

为满足时代发展与知识更新的需要，写作组在第二版的基础上进行了认真的讨论与修订，试图从不同的、更新的角度回答社区管理由谁管理、管理什么、如何管理等问题，形成了本书第三版。在编写过程中，我们注重系统性、理论性与实践性相结合。理论部分力求阐释得准确、清楚、简练、实用，并将最近几年来国内外学者关于社区管理的最新研究成果、最前沿的理论吸收进来，让理论作为指导实践的基础。

在第二版的基础上，我们仍然致力于两大目标的实现：第一个目标是实现更全面合理的体系，包括概念、体制环境、主体、内容等方面，使读者通过学习本书，能对社区管理的知识体系形成全面清晰的认知，这分别体现于第 1 篇“绪论”、第 2 篇“社区管理的主体”、第 3 篇“社区管理的内容”之中。第二个目标是在第一个目标的基础上，更进一步，从“外”和“内”两个层面进行扩展。从“外”的层面，力求把握国外社区管理的实践与发展趋势；从“内”的层面，力求抓住国内社区管理的实践动态与新进展，力图为中国当代社区管理体制变革提供一些有价值的建议，从而实现教材知识的“与时俱进”，并能为政府部门提供改革思路。这主要体现于第 4 篇“国外社区管理的实践与发展趋势”与第 5 篇“当代中国社区管理的创新与发展”之中。

与第二版相比，我们对部分内容进行了调整，去掉了一些知识陈旧、资料过时的内容，增加了一些新的研究成果，并在每一章增加了背景知识介绍、相关案例分析等内容，以增强教材的可读性。在此基础上，本教材着力凸显以下特点：（1）独创性。深刻把握社

区管理趋势,做到重点突出,特色鲜明。(2)本土化。突出中国社区管理的本土化特色,切实帮助读者在最短的时间掌握教材的基本内容,并进行本土化思考,以对中国社区管理实践有所启迪。(3)全面性。既涵盖社区管理学科的基本知识,又介绍最新学术研究进展,内容系统、全面、前沿。(4)互动性。在编写过程中强调与读者的互动性,在每一章中增加了背景知识介绍、相关案例分析等内容。(5)可读性。力求文笔生动,表达活泼,内容简洁,可读性强。

本书是集体合作的结果,汪大海、魏娜、郇建立、汪波、卢向东、刘金发、玛尔哈巴·肖开提、周畅、徐颖、张建伟、孙牧、南锐、首一苇同志参加了本书撰写。周昕皓、杨永娇、陈一统、曹永启、李蔚然也为本书的写作付出了辛勤劳动。中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社的朱海燕女士耐心催促,严格把关,为本书的修订出版做了大量的工作。同时,在本书的编写过程中,参考了国内外有关管理学的诸多文献,在此,对本书所引用文献的作者们表示感谢!当然,本书由于编写时间较为仓促,其中难免有不足及偏颇之处,敬请读者和专家予以指正。

编 者

2012年5月

第二版前言



伴随着世界各国的社区发展和我国社区管理转型，社区发展的理论与实践呈现出新的变化。本书第一版印行于 2005 年，为满足时代发展与知识更新的需要，写作组进行了严谨认真的讨论与修改，试图从不同的、更新的角度回答社区管理由谁管理、管理什么、如何管理等问题，形成了本书第二版。在结构安排方面，写作组通过反复讨论，达成共识，这一共识主要在于以下两大目标。

第一个目标是构建更全面合理的体系，包括概念、体制环境、主体、内容等方面，使读者通过阅读，能对社区管理的知识体系形成全面清晰的认知，这分别体现于第 1 篇“绪论”、第 2 篇“社区管理的主体”、第 3 篇“社区管理的内容”之中。

第二个目标是在第一个目标的基础上，更进一步，从“外”和“内”两个层面进行扩展。从“外”的层面，力求把握国外社区管理的实践与发展趋势；从“内”的层面，力求抓住国内社区管理的实践动态与新进展，力图为中国当代社区管理体制改革的提供一些有价值的建议，从而实现教材知识的“与时俱进”，并能为政府部门提供改革思路。这主要体现于第 4 篇“国外社区管理的实践与发展趋势”与第 5 篇“当代中国社区管理的创新与发展”之中。

与结构调整相适应，我们对教材第一版的具体内容进行了增删：增加了第 12 章和第 13 章，以更好地体现当代中国社区管理的创新实践与中国特色社区管理体制的构建；删除了第一版中陈旧的资料、重复的资料、与时代发展不相符合的内容。

本书是集体合作的结果，汪大海和郇建立共同拟订了编写大纲和编写体例；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 章至第 11 章由汪大海撰写；第 12 章至第 13 章由汪波撰写；第 14 章至第 16 章由魏娜撰写。周畅、徐颖也为本书的写作付出了辛勤劳动，汪波博士在本书的修订中以极大的热情作出了突出的贡献。中国

人民大学出版社公共管理出版分社刘晶女士和编辑朱海燕为本书的修订出版做了大量的工作，在此一并深表谢意。

编 者

2008 年 12 月

第一版前言



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。综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1篇是“绪论”。本篇首先阐述了社区的涵义与构成要素，然后介绍了社区管理的涵义、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2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3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的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4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5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,大纲与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	7
1.3 社区管理的体制	12
1.4 社区管理同相关领域的关系	17
本章小结	21
关键术语	22
复习思考题	22
阅读材料	22

第 2 篇 社区管理的主体

第 2 章 街道办事处与居民委员会	29
2.1 街道办事处	30
2.2 居民委员会	36
2.3 街道办事处与居民委员会的关系	43
本章小结	46

关键术语	47
复习思考题	47
阅读材料	47
第3章 物业管理公司与业主委员会	51
3.1 物业管理公司	51
3.2 业主委员会	57
3.3 物业管理公司与业主委员会的关系及其他	63
本章小结	66
关键术语	66
复习思考题	67
阅读材料	67

第3篇 社区管理的内容

第4章 社区服务	73
4.1 社区服务的兴起与发展	74
4.2 社区服务的含义与内容	77
4.3 社区服务的运作模式与工作方法	81
4.4 社区服务的成就与不足	88
本章小结	91
关键术语	92
复习思考题	92
阅读材料	92
第5章 社区卫生	98
5.1 社区卫生服务的兴起与发展	99
5.2 社区卫生服务的基本内容	102
5.3 社区卫生服务的组织形式与工作方法	112
本章小结	117
关键术语	117
复习思考题	117
阅读材料	117
第6章 社区文化	121
6.1 社区文化的含义与特点	122

6.2 社区文化的类型与功能	126
6.3 社区文化的发展状况	130
6.4 社区文化的发展策略	133
本章小结	137
关键术语	138
复习思考题	138
阅读材料	138
第7章 社区环境	141
7.1 社区环境的含义与内容	142
7.2 社区环境的污染及其防治	145
7.3 社区环境的保护与建设	150
本章小结	154
关键术语	155
复习思考题	155
阅读材料	155
第8章 社区治安	159
8.1 社区治安的含义与特点	160
8.2 社区治安的基本任务与组织机构	164
8.3 社区治安的综合治理	171
本章小结	179
关键术语	180
复习思考题	180
阅读材料	180
第9章 社区教育	186
9.1 社区教育的兴起与发展	187
9.2 社区教育的含义与特点	189
9.3 社区教育的模式	193
9.4 社区教育的管理与实施	197
9.5 我国社区教育存在的问题及其对策	203
本章小结	205
关键术语	206
复习思考题	206
阅读材料	206

第4篇 国外社区管理的实践与发展趋势

第10章 国外社区管理的实践与探索	213
10.1 国外社区管理的主体	213
10.2 国外社区的发展与管理	221
本章小结	233
关键术语	234
复习思考题	234
阅读材料	234
第11章 国外社区管理的发展趋势	236
11.1 国外社区管理微观层面的发展趋势	237
11.2 国外社区管理宏观层面的发展趋势	239
本章小结	240
关键术语	240
复习思考题	240
阅读材料	241

第5篇 当代中国社区管理的创新与发展

第12章 当代中国社区管理的创新实践与模式比较	245
12.1 行政侧重型模式：以上海市卢湾区五里桥街道为例	246
12.2 自治型模式：以沈阳市春河社区为例	248
12.3 混合型的江汉模式	250
12.4 “一会（分）两站”之盐田模式	251
本章小结	256
关键术语	256
复习思考题	256
阅读材料	256
第13章 中国特色社区管理体制的构建	259
13.1 当前中国城市社区管理体制存在的问题	260
13.2 理论建构：行政与自治的均衡	261
13.3 体制建构：行政与自治双中心互动体制	263
本章小结	267

关键术语	267
复习思考题	267
阅读材料	268
第 14 章 社区自治与社区发展	274
14.1 自治的基本原理与理论基础	275
14.2 社区自治组织及其自治	276
本章小结	281
关键术语	281
复习思考题	281
阅读材料	282
第 15 章 非营利组织与社区发展	289
15.1 什么是非营利组织	290
15.2 非营利组织的理论基础	291
15.3 非营利组织与社区发展	293
15.4 非营利组织的法律地位与政府的监管	295
15.5 非营利组织的管理与经营策略	297
15.6 志愿服务与社区发展	300
本章小结	305
关键术语	306
复习思考题	306
阅读材料	306
第 16 章 社区参与与社区管理	309
16.1 社区参与及其意义	310
16.2 社区参与的理论基础	311
16.3 社区参与的主体、内容与方式	313
16.4 我国社区居民的参与意识与参与行为	316
本章小结	320
关键术语	321
复习思考题	321
阅读材料	321
参考文献	323

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。