

吴铭忻 编著

社区 工作实务

SHEQU
GONGZUO
SHIWU

南京出版传媒集团
南京出版社

社区工作实务

SHEQU
GONGZUO
SHIWU

吴铭忻 编著

南京出版传媒集团
南京出版社

图书在版编目(CIP)数据

社区工作实务 / 吴铭忻著. — 南京 : 南京出版社,
2013. 8

ISBN 978 - 7 - 5533 - 0342 - 0

I. ①社… II. ①吴… III. ①社区—工作—中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 206542 号

书 名:社区工作实务

编 著:吴铭忻

出版发行:南京出版传媒集团

南 京 出 版 社

社址:南京市老虎桥 18-1 号

邮编:210018

网址:<http://www.njpbs.com>

淘宝网店:<http://njpress.taobao.com>

电子信箱:njpbs1988@163.com

联系电话:025-83283871、83283864(营销) 025-83283883(编务)

出 版 人:朱同芳

责任编辑:章安宁 沈丽国

装帧设计:周 涌 张 森

责任印制:杨福彬

排 版:南京南琳图文制作有限公司

印 刷:江苏凤凰通达印刷有限公司

开 本:787×1092 毫米 1/16

印 张:13.75

字 数:220 千

版 次:2013 年 8 月第 1 版

印 次:2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 978 - 7 - 5533 - 0342 - 0

定 价:30.00 元

营销分类:社科

序

什么是社区,什么是社区工作,社区对市民来说有多重要?这些问题随着人类文明的发展,越来越受到市民的关注。有人聚居的地方就有社区,社区既是一个浓缩的社会,又是一个扩大的家庭。在社区这个大家庭中,只有当每个人履行自己的职责才能让社区发挥其应有的功能。《社区工作实务》用大量社区工作的实例为读者介绍了社区的产生、社区的概念、社区的构成要素和社区工作的内容,指导社区居民合理、有效地使用社区资源,指导社区工作者更好地为社区居民服务。

早在2005年,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班上就提到过社区工作的重要性。社区作为城市的细胞,是社会构成的重要组成部分,在构建和谐社会中起着重要的基础性作用。要构建社会主义和谐社会,就要先构建和谐社区。在党的十八大报告中又提出要加强基层社会管理单位和服务体系建设,增强城乡社区服务功能。社区是基层群众自治组织,社区工作直接关系到社区居民的切身利益,社区建设直接影响到居民的衣食住行。因此让社区工作者更清楚自己的职责,让社区居民更了解社区工作是一项极其有意义的事情。书中先列举了国外典型的三种社区管理模式:以美国为代表的社区自治模式、以新加坡为代表的社区行政主导模式和以日本为代表的社区混合模式,并阐述了这三种典型社区管理模式,事无巨细面面俱到,让读者充分了解各类社区的组成成分、功能设施和管理模式。而后又重点分析了中国社区的现状以及改革,同样用几个国内典型例子来阐述社区改革的模式。

此书从社区组织建设、社区功能建设、社区制度建设、社区安康工程和社区便民服务五个方面,为读者详细而又清晰地介绍了社区工作的组成,书后还列举了十种社区文书范例供读者参考。21世纪是网络技术飞速发展的时代,互联网技术的发展随之诞生了网络社区。书中与时俱进地比较了传统意义的社区和网络社区的异同,但重点仍在更贴近人民生活的传统意义上的社区。传统的社区可以按形成、主要功能、人群是否实际聚集、地域、社区凝聚力等几个要素分成好几类不同的社区,在社区中,有商店、学校、工厂、政府机关、医疗单位、群众团体等服务机构,可谓麻雀虽小五脏俱全。

此书文字朴实易懂,举例丰富,力争用事实说明问题,但由于本人水平有限,编写错误在所难免,敬请读者斧正。

吴铭忻

2013年8月

目 录

社区概述

1. 社区含义 (1)
2. 社区的形成与发展 (3)
3. 社区分类 (4)
4. 社区管理特征 (6)
5. 社区管理理念与模式 (7)
6. 美国的社区自治模式 (9)
7. 新加坡的社区管理政府主导模式 (16)
8. 日本的社区混合管理模式 (18)

中国社区改革

9. 社区改革背景 (21)
10. 上海社区改革模式 (24)
11. 沈阳社区改革模式 (25)
12. 江汉社区改革模式 (26)
13. 盐田社区改革模式 (27)
14. 铜陵社区改革模式 (28)
15. 青岛社区改革模式 (30)
16. 中国社区改革难点 (34)

社区组织建设

17. 社区组织及其相互关系 (36)
18. 社区党组织 (37)
19. 社区自治组织 (38)
20. 社区便民服务中心 (40)

21. 社区物业管理机构 (41)
22. 社区股份合作组织 (45)
23. 社区群团组织 (49)
24. 社区文体活动组织 (52)
25. 社区公益慈善组织 (55)
26. 社区服务人员 (58)
27. 社区工作经费 (59)

社区功能建设

28. 社区功能建设原则 (61)
29. 社区功能建设内容 (62)
30. 建设和发展规划 (63)
31. 户户通工程 (65)
32. 办公和服务场所 (66)
33. 福利设施 (68)
34. 住宅建设 (70)
35. 道路交通 (71)
36. 给排水工程 (72)
37. 供电电信工程 (74)
38. 节能设施 (75)
39. 环境卫生设施 (76)
40. 防灾设施 (77)
41. 社区绿化 (78)

社区制度建设

42. 制度建设内容 (81)
43. 社区议事组织形式 (82)
44. 党组织会议议事制度 (85)

45. 联席会议议事制度…………… (85)
46. 成员表决制度…………… (86)
47. 服务场所制度…………… (88)
48. 卫生服务制度…………… (89)
- 社区安康工程**
49. 安康工程目标…………… (90)
50. 创业引导服务…………… (91)
51. 下岗人员再就业服务…………… (92)
52. 退休人员服务…………… (93)
53. 卫生服务…………… (95)
54. 民事争议调解…………… (98)
55. 指定监护人…………… (103)
56. 教育培训…………… (105)
57. 民间娱乐…………… (107)
- 社区便民服务**
58. 代办帮办公司设立登记…………… (111)
59. 代办帮办合伙企业设立登记…………… (116)
60. 代办帮办个体工商户设立登记…………… (117)
61. 代办帮办民办非企业单位设立登记…………… (118)
62. 代办帮办民办医疗机构设立登记…………… (119)
63. 代办帮办农民专业合作社设立登记…………… (122)
64. 代办帮办公司变更登记…………… (124)
65. 代办帮办注销登记…………… (126)
66. 代办帮办宅基地申请…………… (128)
67. 代办帮办老年人优待证…………… (129)
68. 帮办农业机械政策性补贴…………… (129)
69. 代办帮办残疾人证…………… (130)
70. 帮办房产登记…………… (131)
71. 帮办烟草专卖证…………… (134)
72. 代办帮办食品安全许可证…………… (135)
73. 婚姻登记指导…………… (139)
74. 计划生育指导…………… (141)
75. 身份证申办指导…………… (148)
76. 困难家庭大学生信用助学贷款指导…………… (149)
77. 组织关系转移服务…………… (150)
- 社区文书范例**
78. 社区自治章程…………… (153)
79. 社区自治组织选举办法…………… (160)
80. 社区党组织议事规则…………… (171)
81. 社区成员代表会议议事规则…………… (173)
82. 社区民事调解规则…………… (175)
83. 社区资产管理制度…………… (184)
84. 农民专业合作社章程…………… (188)
85. 社区安康工程实施…………… (199)
86. 社区民事调解书…………… (203)
87. 社区健身协会章程…………… (207)

社区概述

1. 社区含义

社区一词是由英文“community”翻译而来的。英文“community”含有公社、团体、社会、公众以及共同体、共同性等多种含义。1933年,燕京大学的几名大学生翻译美国社会学家帕克的社会学论文,被认为是中国人第一次将英文“community”译为社区。

社区一词最早出现在德国社会学家斐迪南·滕尼斯(Ferdinand Tonnies)1887年出版的《社区与社会》一书中,德文为gemeinschaft。滕尼斯认为,社区是基于亲族血缘关系而结成的社会联合。在这种社会联合中,情感的、自然的意志占优势,个体的或个人的意志被感情的、共同的意志所抑制。

滕尼斯的《社区与社会》发表之后,研究社区的社会学者逐渐多了起来。众多的社会学者从不同的角度研究社区,给出了若干关于社区的定义。

上世纪二、三十年代,美国的芝加哥学派研究了美国大城市芝加哥的都市化过程,从不同层次研究了都市社区。这个学派的主要代表人物 R. E. 帕克认为,社区的本质特征是:有一个特定地域的人口;该特定地域的人口或多或少扎根于他所占用的土地上;该特定地域的人口生活于相互依存的关系之中。1955年,美国学者 G. A. 希莱里对当时 94 个关于社区定义的表述进行了比较,发现其中的 69 个关于社区的表述都包括地域(地理要素)、生活纽带(经济要素)、社会交往(社会要素)三方面的含义,认为这三个含义是构成社区必不可少的要素,认为社区就是生活在同一地理区域内、具有共同意识和共同利益的社会群体。

1974年,世界卫生组织对社区界定为:社区是指特定地理区域内的社会团体,其成员有着共同的兴趣,彼此认识且互相来往,行使社会功能,创造社会活动规范,共同形成特有的价值体系和社会福利事业;每个成员均经由家庭、近邻、特定社区而融入更大的社区。根据这一界定,社区有四个基本要素:

(1) 有相对固定的人群

任何一个社区都有相对固定的人群。一个社区的人群规模是由该社区的区域和功能来决定的。社区有不同的类型,例如生活社区、生产社区、文化娱乐社区等。生活社区通常是以居民区域来界定的,一定居住区域内的人群便形成一个生活社区,例如一个居民小区、一个村庄、一个乡镇、一座城市。随着城镇化的发展,城镇高楼不断增加,一栋住宅楼通常有几十个住户,人口相当于边远农村的一个村落,因此城镇的一栋独立的住宅楼也可以形成一个小社区。生产社区通常是以生产企业来界定的,企业的工人为了同一个生产目标集聚到一起,形成一个生产型社区,例如一家较大的服装企业、一家较大的造纸企业。文化娱乐社区通常是以文化娱乐场所来界定的,例如一所综合性学校、一个综合性游乐场。

(2) 有相对固定的区域

传统意义的社区有一定的地理范围。社区区域的大小没有界定。一个村庄、一个乡镇、一座城市都可以看作是一个社区,其区域范围通常是以该区域与其他区域的法定界址确定的;一所综合性学校、一个较大企业、一个居民小区也可以看作是一个社区,其区域范围通常是以该学校、企业、小区与其他社区相隔离的屏障界定的。

(3) 形成共同遵守的活动规范

因衣、食、住、行、教育、娱乐的需要,社区的成员之间建立有互动、互信、互赖关系。互动,是指社区内人与人之间的相互交往;互信,是指社区内人与人之间在相互交往过程中形成的相互信任关系;互赖,是指社区内人与人之间存在的一个相互依赖关系。社区内人与人之间的互动、互信、互赖的基础是逐渐形成的该社区规范。换言之,社区规范是社区内人与人交往过程中逐渐形成的活动规则。社区规范的形式有成文规范和不成文规范之分。成文规范通常是由该社区议事机构归纳整理并发布的文字规范,例如,《社区议事规则》、《社区卫生管理规定》。不成文规范是指该社区内人与人交往过程中形成的习惯,这些习惯虽然没有归纳整理成文本,但已被该社区成员接受,成为该社区内人与人交往过程中共同遵守的规则,例如,车辆应当排放整齐,公共绿化用地不得侵占,生活垃圾应当放入垃圾桶。

(4) 成员对社区产生归属感

传统意义的社区是人们共同居住、共同生活在一个特定的区域形成的。社区成员通过共同生活、共同交往而相互熟悉,形成共同的社区意识。所谓社区意识即社区成员对所在社区的认同感、归属感和参与感。在小型居住型社区里,成

员还会形成相互帮助、相互照应的亲密关系。

由此可见,社区不是一个组织概念,它是人类社会生活的基本单元之一,是特定区域的人群或者趣味相同的人群集聚在一起从事社会活动的共同载体。

2. 社区的形成与发展

最早的社区形式是村庄,是农业发展的产物。在远古游牧社会中,居民逐水草而居,并无固定的住地,游牧氏族部落只是具有生活共同体性质的一种社会群体,尚未形成社区。随着农业的兴起,从事农业生产的人们需要定居于某个特定的区域,于是出现了村庄这样一种社区。后来,社会经济、政治、文化的发展,出现了集镇社区,工业革命又形成了城市社区。城市社区的经济基础和结构功能日益扩大,演变成了现代大城市、大都市社区。

长期以来,满足本社区成员日常谋生的需要是社区的基本功能要求,社区居民一般都能够在本社区内就地生产、生活和娱乐。随着现代社会生活的发展,社区的地方性差异逐渐减少。工业化的发展,使得一些居民跨出本社区成为上班族,社区成员不仅可以享受到本社区的利益和服务,而且可以在异地享受到其他社区的利益和服务。广播、电视、电脑的普及,国家义务教育的推行以及各地居民人口流动量的增加,各社区之间在规范、价值观念以及行为模式上的差异程度已显著降低,社区的许多地方性服务功能逐渐被“大社会”的普遍统一服务功能所取代,社区的地域疆界以及自主性也因此有所削弱。

随着网络技术的发展,人们从全球不同国家、不同地区通过网络互联相互沟通、相互交往,形成种类不同的趣味相投的网络社区,将传统社区概念中关于特定的地理区域延伸到了虚拟空间,社区的概念也因此有了新的发展。

网络社区是互联网技术发展的产物。网络社区,又称为 BBS(Bulletin Board System 的缩写)、论坛,最初是美国人克里森(Krison)和罗斯(Russ Lane)的创意。克里森和罗斯都是美国芝加哥人,两人的居住地相隔有一段距离。1978年,克里森和罗斯在芝加哥地区的计算机交流会上相识并一见如故,会后便通过电话形式经常交流和合作。电话交流虽拉近了两人之间的距离,但好多问题还是很难表达清楚,他们就借助于当时刚上市的调制解调器(Modem)将他们各自家里的苹果Ⅱ通过电话线连接在一起,通过 BBS 进行更便捷地交流。于是便出现了世界上最早的 BBS。

近年来,随着电脑的普及以及互联网技术的飞速发展,BBS 的功能和作用

不断扩展,已经发展成为全世界计算机用户交流信息的最重要园地。网民通过网络建立起旅游、购物、论坛等网上集聚空间,出现了越来越多的虚拟的网络社区。

网络社区是由网民在电子网络空间频繁地进行社会互动交往而形成的共同体和活动场所。与传统意义的社区相比,网络社区具有以下特点:

(1) 区域的开阔性

网络社区打破了传统意义上社区的疆域界限,任何网民在全球的任何角落都可以通过电脑、手机和互联网成为网络社区的成员之一,不受距离的限制,不受人的居住、生产、生活区域限制,也不受国别的限制。

(2) 交流的便捷性

传统意义的社区成员之间的交流是接触式交流,社区管理者向成员发布的信息也得通过会议、告知书、上门传达等途径方能完成,而网络社区成员之间可以足不出户,通过网络空间就可以直接进行文字交流,也可以通过网络电话形式直接对话,还可以通过网络视频形式相互感悟,快捷、方便、透彻、富有真实感。

(3) 成员的不稳定性

传统意义的社区成员是相对固定的,村民委员会社区的成员或者居民委员会社区的成员只要未搬迁到其他区域居住都是该社区的相对固定成员,学生在校期间便是该学校社区的相对固定成员;网络社区的成员则是可以进出自由的,成员的人数是不稳定的,通常情况下,任何网民都可以随时通过网上申请、注册或者直接加入程序成为某一网络社区的成员,也可以不受限制地随时退出某一网络社区。

(4) 信息的需判别性

传统意义的社区成员之间可以通过经常性地直接交往来彼此了解。但是,网络社区成员之间面对面的交往很少,甚至存在面对面交往障碍,通常只是通过网络进行文字、语言、视频交流,成员相互之间容易存在不信任感,相互之间发布的信息有可能隐瞒一些重要事实,甚至发布虚假信息,因此每一成员都有必要对其他成员发布的信息进行判断和识别。

3. 社区分类

社会是由一个个或大或小的社区组成的。社区不是一个组织概念。社区是一个具体的小社会,通常都会有商店、学校、工厂、政府机关、医疗单位、群众团体

等服务机构,能够为社区成员提供多项服务,满足社区成员在本社区疆界的基本活动需求。

按社区的形成来分,社区可以分为法定社区和自然社区。法定社区是指依法设立的区域形成的社区,例如,学校社区,工矿社区以及村民委员会社区、居民委员会社区、城市社区;自然社区主要是指自然村落社区。

按社区的主要功能来分,社区可以划分为居住社区、商业社区、工矿社区等。居住社区是指同一区域内定居的家庭及其服务网点组合成的社区,例如村民委员会社区、居民委员会社区、相对封闭的居民小区;商业社区是指由商业服务单元形成的社区,例如小商品市场社区、餐饮、娱乐集中区;工矿社区是指由工业实体形成的社区,例如大型采煤矿区、高新技术发展园区。

按社区的功能大小来分,社区可以分为综合功能社区和单一功能社区。综合功能社区是指可以根据社区人群需求提供综合服务功能的社区,城市社区、村民委员会社区、居民委员会社区属于综合功能社区;单一功能社区是指人们因单一需求或者活动而从不同的家庭集聚到一起形成的社区,例如工矿社区、学校社区。

按人群是否实际集聚来分,社区可以分为集聚型社区和虚拟社区。集聚型社区是人群或社会组织聚集在一个特定区域所形成的一个在生活、工作、学习等活动中相互关联的大集体,是人们社会活动的基本单元,例如村民委员会社区、居民委员会社区、城市社区、工矿社区、学校社区;虚拟社区又称网络社区,是指人群并不实际集聚,而是通过互联网相互交流、沟通、交往的平台。

按城乡来分,社区可以分为农村社区和城市社区。农村社区主要是指村民委员会社区、自然村落社区、集镇社区。在农村社区,人们从事的主要经济活动是农业生产。城市社区包括整座城市社区,整座城市社区内又细分为街道社区、居民委员会社区、居民小区、商业社区等。整座城市社区通常形成经济、政治、文化活动中心,人们的居住和工作场所较为集中,以工业、商业、服务业为主,人口密度比农村社区大得多。整座城市社区通常有着明显的综合功能特征,社会结构复杂,通常形成不同的功能分区,例如居住区、商业区、旅游区、港口区、自然保护区、科技园区等等。随着社会的发展,农村社区商品生产和服务逐渐活跃,与城市社区之间的区别越来越不明显。

按社区的凝聚力高低来分,社区还可以分为发达社区和欠发达社区。发达社区是指服务设施和功能较齐全,可以根据成员的不同需求提供较为周到、满意服务的社区;欠发达社区是指服务设施条件相对较差,只能向其成员提供基本服

务的社区。一个成熟的社区通常都具有政治、经济、文化、教育、娱乐等多方面的服务功能,能够满足社区成员的多种需求。

4. 社区管理特征

动词的管理通常是指在正常状态下的照看、料理行为。社区管理是社区管理组织为保障社区日常生产、生活有序进行而开展的决策、指挥、控制、引导、协调等一系列活动。

为实现社区人力、财力、设施等资源利用效率的最大化,最大限度地满足社区居民物质、生活、娱乐等方面的需求,促进社区和谐和可持续发展,各国政府都十分重视社区的管理。所谓社区管理,是指为了满足社区成员日益增长的物质、文化、生活需要,社区内的管理团体、机构、组织实施的一系列社区规划、建设、发展以及秩序维护活动,是在一定的社会环境下,为了维护社区整体利益、推动社区全方位发展,采取有效的方式,对社区的各项事务实施有效调控的过程。

社区管理有以下基本特征:

(1) 区域性

社区是社会的浓缩,是一个区域性的小社会,是一定地域范围内人们社会、文化、娱乐活动的共同体。从这个意义上讲,社区管理就是为了丰富特定地域范围内人们的社会、文化、娱乐活动而采取的组织、引导、协调措施。

(2) 自治性

社区管理的基础是社区成员的积极参与。实现有效的社区管理的主要方法是社区成员的自我管理、自我教育和自我服务。社区成员积极参与社区管理是社区发展的基础,社区成员参与社区管理的积极程度是检验社区管理效果的重要依据。

(3) 综合性

通常意义上的社区是一个浓缩型小社会,其成员的社会地位、政治面貌、文化基础、心理需求等都不尽相同,对社区管理的期望值也有差异,而且都组建了各自的家庭。所以,社区管理必须尽可能地以满足其成员的物质、文化、娱乐需求为目标,最大限度地实现社区政治、经济、文化的综合、协调发展。

(4) 规划性

为了实现社区政治、经济、文化的综合、协调发展,防止出现社区管理的无序状态,各国、各地都十分重视社区的发展规划,在社区管理组织框架、地域发展布

局、文化娱乐活动中心、环境整治、成员素质提高等方面注重全面规划,分期、分阶段组织实施。

(5) 层次性

社区管理的层次性通常是就社区管理组织体系而言的。任何国家都有社区管理或者协调部门,地方政府也都建立相应的社区管理或者协调机构,但最基层的社区大都实行社区自治。我国的社区建设归属国家民政部以及地方各级政府民政部门管理,但《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》则强调村民委员会、居民委员会是实行自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织。

(6) 动态性

社区管理的动态性表现在两个方面。一方面,虽然特定社区内的家庭和人口有相对稳定性,但社区毕竟是一个小社会,不同阶层的家庭、人口以及成员结构处于一定的变化状态之中。另一方面,随着社区成员经济、生活条件的发展,社区在实施建设、管理水平、服务能力等方面必须有一个全面、发展性的规划,以满足社区成员在物质、文化、娱乐等方面不断发展的需要。

5. 社区管理理念与模式

如何实现社区的有效管理,目前实际存在社区治理和社区自治两种理念。

(1) 社区治理理念

动词的治理通常是指在非正常状态下的强制引导、矫正行为。自20世纪80年代开始,治理的概念在西方公共事务管理中被频繁使用。治理与统治的概念不同。治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些活动的主体不一定是政府,通常无须依靠国家的强制力量来实现。治理有四个特征:治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理不是一种固定的制度,而是持续的互动。

社区治理是指为实现对社区的有效管理,保障社区成员实现生产、生活既定目标,特定的管理机关对社区管理机构及其社区成员的活动实施监督、评价并对社区管理活动进行引导、矫正的行为。社区治理与社区统治的主要区别在于:
① 非意识形态性。社区统治强调对社区的政治统治,具有很强的意识形态的价值判断。社区治理则关注对社区管理的有效性,强调节约治理的成本,提高治理

的效能。② 非暴力性。社区统治注重通过暴力手段来维持对社区的统治和占有,具有很强的强制性。社区治理虽然也具有强制性,但是这种强制性是比较微弱的。社区治理建立在政治和社会认同基础上,更多的是依靠社区成员自觉的服从和参与来实现社区管理目的。③ 权力运行的多向性。社区统治的权力运行方向总是自上而下的,通常是运用政府的政治权威,通过制定法律、政策和实施法律、政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、确立共同目标等方式对公共事务进行管理。治理是建立在市场原则、公共利益和认同之上的合作,其权力向度是多元的、相互的,而不是单一的和自上而下的。

我国的社区治理理念强调由政府与村(居)民委员会、社区其他组织以及社区居民依据法律规定协商制定社区治理规范、公约、约定,并通过协调互动、协同共建等手段,共同管理社区公共事务,发展为社区成员服务的功能,增强社区凝聚力,推进社区可持续发展。其特征在于:① 治理主体的多元性。我国计划经济时期的社区管理主体主要是基层政府。根据国外社区治理实践,社区治理的主体不应当只是政府,居民、村(居)民委员会、非营利性非政府组织、驻社区企事业单位等都是社区管理的主体。随着我国市场经济的发展,社区的公共事务越来越多地需要多元主体的参与和决策,需要政府与社区其他组织以及社区成员之间形成积极、有效的合作信任关系,以建设社区、服务社区、活跃社区为目标,实现社区公共利益的最大化。② 治理形式的联动性。在政府作为基层社会管理唯一主体的阶段,行政管理功能突显,命令式的上下级管理色彩浓厚,政府与单位之间、单位与职工之间都是服从与被服从的行政命令关系。社区治理强调社区管理以政府为主导,社区其他组织和居民参与,形成社区中行政力量、自治力量和社会力量横向的网状结构,政府在社区发展规划的制定、社区发展规划的实施以及社区事务的管理等方面应当体现社区其他组织以及居民的合理化建议与意愿。③ 治理内容的扩展性。社区治理的内容涉及社区成员社会生活的多个方面,事关社区成员的切身利益,包括社区服务与社区照顾、社区安全与综合治理、社区公共卫生与疾病预防、社区环境及物业管理、社区文化和精神文明建设、社区社会保障与社区福利等。

(2) 社区自治理念

社区自治是指为实现对社区的有效管理,社区成员实施的自我管理、自我服务、自我教育等一系列活动。目前,多数国家推行社区自治,强调社区应当实现自我管理、自我服务、自我教育功能,认为社区管理应当体现以人为本、服务社区

成员并体现社区管理的自主性和社区成员参与性,国家和政府应当对社区自治给予政策上的支持和经费上的帮助。该理念认为:衡量一个社区是否成熟的主要标志是这个社区成员的自主性和参与性程度,而社区成员自主性和参与性的程度通常与社区自治组织为其成员服务的程度相关。

《中华人民共和国村民委员会组织法》、《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定了我国村民委员会、居民委员会是实行群众自治性质的组织。就目前我国社区管理现状而言,我国目前的社区管理处于治理向自治转型的过程中,政府仍处于主导地位。

由于各国基本国情和历史背景不同,国际上在社区管理方面形成了众多特色,大致可以分为欧美模式和亚太模式两大类。欧美模式的特点是政府行为与社区行为相分离,政府与社区之间是松散型关系。亚太模式的特点是政府行为与社区行为结合较紧密。

多数学者认为,国外在社区管理方面较为典型的有三种模式:以美国为代表的社区自治模式、以新加坡为代表的社区行政主导模式、以日本为代表的社区混合模式。

6. 美国的社区自治模式

美国是一个移民国家,其中白人占80%以上,黑人占11.6%。美国经济繁荣、科学技术发达、国民生活水平居世界前列。

美国政府体系包括联邦政府、州政府和特区政府、地方政府。美国地方政府包括县政府、郡政府和实行自治的城市政府。

在美国,市是依据州政府的特许成立的自治组织,采用“议行合一”或者“议行分设”的地方自治制度。由于城市的等级和各州对市的授权不同,各州市政府的模式和权力大小也不相同。美国城市的管理基本上有三种模式,市长—议会制、委员会制、议会—经理制。

市长—议会制通常在特大城市实行。在这种体制下,市长行使行政权,议会负责制定法律。在市政府机构中,有市议会、市政府秘书、消防局、警察局、图书馆、市政规划局、休闲娱乐部、公共工程部等若干部门。其中,市议会是权力机构,一切重大决定都由市议会的议员们讨论和投票决定;市长由选民直接选出,拥有任命市政府各部门负责人、提出预算草案、否决市议会通过的议案等权力。纽约、华盛顿、旧金山的市长就是由市民直接选举出来的,任期4年,全职,有自

己的私人秘书,有一定的实权,但遇到重大问题得由议会决定。美国特大城市的管理体制通常有市、区、社区、街道4级。

在实行委员会制的城市,城市的管理权属于民选的城市委员会。实行委员会制的城市,由市民和无党派直接选举产生委员,组成城市委员会,立法权与行政权合二为一,其中由1名委员任市长,其他委员分别负责政府下设的不同委员会工作,实行集体领导、分工负责制。

在实行议会—经理制的城市,市长从市议会成员中选出或由市议员轮流担任,其主要职责是主持市议员开会,听取市民的意见,代表市政府发表演讲,是市政府的形象代表。市长没有任命权。如果市政府要聘任警察局长等政府部门负责人,必须经市议员讨论决定。这类市长有的任期1年、有的任期2年,有的是“全职”、有的是“半职”。市政经理是市议会任命的全职官员,管理着警察局、消防局、图书馆、公园、人力资源部、经济开发服务部、公共项目部、管理服务部和总体开发部等政府部门。因此,市议会聘任的市政经理不仅工作繁忙,而且须是见多识广、知识丰富、眼观六路、耳听八方的能人。

县、郡政府没有下属机构,只有社区。无论美国联邦政府还是地方政府都没有权力直接干预社区事务,但这些部门可以通过法律、法规、行政命令来规范社区内各利益团体、企业和个人的行为。

美国联邦政府以及各州、各市的立法机构都相应制定有较完备的社区法律法规,规范社区自治行为,保障宏观调控下的社区充分实现自治。为实现对社区的有效管理,政府设有社区服务局,给予社区服务组织一定的资金资助以及税收优惠政策等方面的指导服务,以满足社区需求,起到政府与社区的信息交流、沟通作用。政府依靠社区自治组织来行使社区管理职能,实行社区高度民主自治。

美国社区里的事务通常由社区董事会(也称“社区委员会”)实行自治管理。担任社区董事会的董事必须是本社区的居民或与本社区有特殊利益关系的人,通常是在某方面有特长的居民或者是本社区有号召力的居民。社区董事会的董事从居住在本社区18周岁以上的居民中选举产生,每届任期2年,主要是利用业余时间义务为社区服务。社区董事会聘用社区主任,直接负责社区办公室的工作。社区董事会下设若干工作委员会管理不同事务。

美国社区组织的组织形式和活动方式多种多样,但大体上按照管理和服务分为两种类型。①社区管理组织,主要是社区董事会和社区顾问团等。随着政府与民间组织的共同合作和相互融合,社区董事会组织已经成为政府介入社区工作的一种重要社区管理组织形式。②社区服务组织,主要是非政府非营利性