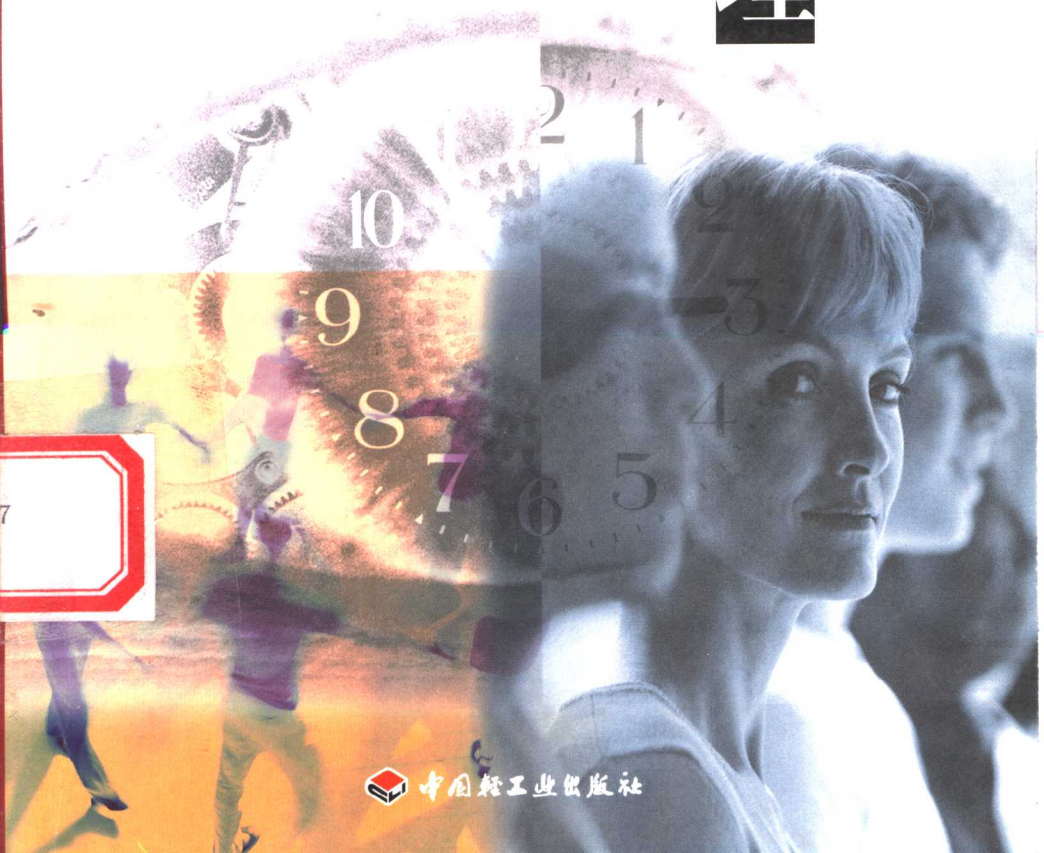


社区行政 与管理

高等职业教育教材

社区工作与管理专业

张堃 主编



中国轻工业出版社

高等职业教育教材

社区行政与管理

社区工作与管理专业

张 堃 主编



中国轻工业出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区行政与管理/张堃主编. —北京: 中国轻工业出版社, 2003.11

高等职业教育教材

ISBN 7-5019-4094-0

I. 社… II. 张… III. 社区—行政管理—高等学校: 技术学校—教材 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2003) 第 078519 号

责任编辑: 刘云辉

策划编辑: 刘云辉 责任终审: 孟寿萱 封面设计: 刘 鹏

版式设计: 丁 夕 责任校对: 李 靖 责任监印: 吴京一

出版发行: 中国轻工业出版社 (北京东长安街 6 号, 邮编: 100740)

印 刷: 三河市宏达印刷有限公司

经 销: 各地新华书店

版 次: 2003 年 11 月第 1 版

2003 年 11 月第 1 次印刷

开 本: 850 × 1168 1/32

印张: 11

字 数: 285 千字

书 号: ISBN 7-5019-4094-0/F·277

定 价: 22.00 元

读者服务部电话(咨询): 010-88390691 88390105 传真: 88390106

(邮购): 010-65241695 85111729 传真: 85111730

发行电话: 010-65128898

网 址: <http://www.chlip.com.cn>

Email: club@chlip.com.cn

如发现图书残缺请直接与我社读者服务部(邮购)联系调换

30567J1X101ZBW

前 言

中国高等职业技术教育研究会下属的社区管理类专业建设委员会从筹建至今，一直关注着社区管理专业高职教育的正规化问题，为此在两年多的时间内，分别在沈阳、北京、天津、重庆四地五次召开全国性年会，研讨社区管理专业的教学内容、教学方法，并在中国轻工业出版社的全力支持和配合下，积极组织统一教材的编写工作，本书就是第一批八本专业基础课程全国统编教材中的一本。

本书由张堃主编，负责确定内容结构，拟订章目撰写的具体要求并统编全部书稿。全书各章的具体撰写人员分别是：第一、二章，张堃；第三、四、五章及附录，张玉枝；第六、八、九章，何云峰、张堃；第七章，张堃、董幼鸿；第十章，任家瑜。由于时间、精力及能力所限，本书存在着许多缺点和不足，敬请同行指正。

编 者

2003年7月29日

高等职业教育

社区工作与管理专业系列教材编委会名单

主 编：于 雷

副主编：邓恩远 张 堃 刘静林 聂 鹏

编 委：（以姓氏笔画为序）

王金华	王玉苓	白以娟	刘云辉
刘艳芳	刘嘉瑜	朱恒英	张菊林
林 霞	武 新	胡俊娟	洪 瑾
曾伟国	赵学昌	贾维周	鲍 娜

序

推进城市社区建设是党中央、国务院为加强城市管理工作而作出的一项重大战略决策。随着基层社会管理由单位体制向社会体制的转变，传统的城市管理体制和管理办法已难以适应现代化城市建设和管理的要求，需要探索新的思路和方法。

根据经济发展与社会进步提出的新要求，加强城市社区建设，构建新的社区管理体制，把社区居民最大限度地组织起来，建设社区，服务社区，让居民自己管理自己的事情，是党领导广大人民群众建设有中国特色的社会主义政治文明的又一伟大创举，是我们党在新时期加强城市管理和服务的途径。全面推进城市社区建设，合理利用社区资源，完善社区服务功能，实行社区居民自治，有利于提高广大城市居民生活水平和生活质量，满足广大群众日益增长的物质文化需求；有利于密切党和政府同人民群众的关系，夯实党在城市的组织基础和群众基础，巩固城市基层政权，巩固党的执政地位；有利于维护城市的政治稳定，促进城市现代化建设和精神文明建设；同时也是全面贯彻党的十六大精神的重要举措。

为了加快推进城市社区建设，培养从事社区管理与社会工作的专门人才，国内一些职业技术学院陆续开设了社区管理、社会工作、社区服务等专业。由于城市社区建设是一项崭新的事业，是一项综合性的社会系统工程，因此，在专业人才培养方面还有许多问题亟须探索与实践，特别是有关社区建设与管理方面的专业教材还比较匮乏。为了适应高等职业技术教育蓬勃发展的需要，针对高等职业教育人才培养的特点与规律，中国高等职业技术教育研究会社区管理类专业建设委员会，组织全国十几所开设

社区类专业的院校，编写了这套适用于社区工作与管理专业的系列教材。全套教材包括：《社区建设理论与实务》、《社区行政管理》、《社区建设政策与法规》、《社会调查方法》、《社会工作方法》、《社会学基础》、《管理学基础》、《社会工作心理学》、《社区工作与管理实训》。

社区工作与管理专业系列教材以邓小平理论和江泽民“三个代表”重要思想为指导，全面贯彻十六大精神，坚持理论联系实际的原则，紧紧围绕高职技术教育的人才培养目标，从社区管理与社会工作的实际需要出发，按照前瞻性、科学性、实用性的要求构筑教材体系，安排教材内容，并具有以下特点：

第一，基础理论知识适度，应用性和针对性强。本套教材以培养合格的社区建设与管理工作者为根本任务，以适应城市社区建设的需要为目标，以提高学生社区工作应用能力为主线，按照实际、实用、实践的原则，设计学生的知识、能力和素质结构，整体体现了高职人才培养模式的基本特征。

第二，注重学生实际工作能力的培养，突出对实践教学体系的探索。全套教材除注意吸收了社区管理与建设的新的实践案例外，还专门设计了《社区工作与管理实训》一书，主要包括了社会工作方法实训、社会调查方法实训、社区建设实训、社区管理实训等培养学生实践能力的内容，为学生毕业后从事社区建设与管理工作的奠定基础。可以说，这套教材在构建专业实践教育体系方面取得了可喜的成果。

第三，力求在内容、结构、形式上的求新。从内容上看，教材吸收了本领域当前最新研究成果，增强了内容的前瞻性；在教材的结构与形式上也作了尝试性改革，采用了如“练习思考题、实践教学指导或案例评析”等板块式结构，从而将教、学、做有机结合起来，融传授知识、培养能力和提高素质为一体。

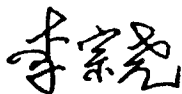
这套教材由于雷任主编，邓恩远、张堃、刘静林、聂鹏任副主编，参加编写的作者大多数是长期工作在教学第一线的教师，

他们在专业教学改革中积极探索，勇于实践，不仅具有一定的理论功底，而且具有丰富的教学经验。可以说这套教材是广大教师教学改革的经验总结和教研成果的展示。它的问世，无论是对培养社区工作者，推进城市社区建设，还是对高等职业技术教育的发展，加强专业建设，都将产生积极的影响。

这套教材是供高等院校社区管理专业、社区工作专业以及其他相关专业学生使用的试用教材，也可作为从事社区管理的工作人员、广大社区干部和基层社区工作者的培训教材和必备参考用书。

党的十六大明确提出我国今后二十年全面建设小康社会的奋斗目标，提出了新时期社区建设的新要求，为开创社区建设的新局面指明了方向。因此，社区建设具有广阔的发展前景，是一项充满生机与活力的事业。我希望，广大职业教育工作者和社区建设工作工作者携起手来，为推进城市社区建设和发展高等职业教育而共谋大业。

中国高等职业技术教育研究会会长

The image shows a handwritten signature in black ink. The characters are stylized and cursive, appearing to read '李宗强' (Li Zongqiang). The signature is positioned below the printed name of the Chinese Association of Research in Higher Vocational Education.

目 录

第一章 社区概论	1
第一节 社区的含义和类型.....	1
一、社区的概念.....	1
二、社区的类型.....	7
第二节 社区的功能和地位	10
一、社区的功能	10
二、社区的地位	15
第三节 社区的研究方法和意义	19
一、社区的研究方法	19
二、研究社区的意义	26
第二章 社区行政与社区管理	28
第一节 社区行政	29
一、社区行政的双重职能	29
二、国内社区行政发展的轨迹	33
三、社区行政的新型模式	38
第二节 社区管理	45
一、社区管理的含义、内容和特征	45
二、社区管理的原则和体制	55
三、社区管理的作用和意义	63
第三章 政府组织与社区发展	69
第一节 政府与社会	69
一、政府的含义	69
二、政府与社会的关系	71
三、我国政府与社会关系的发展与转型	74

第二节 社区发展中政府与社会的关系	77
一、社区发展的基本内涵	77
二、政府在社区发展中的地位与作用	78
三、社区发展中的居民参与	82
第三节 社区管理的社会化	86
一、社区管理社会化的基本内涵和特征	86
二、社区管理社会化的意义和作用	89
三、社区管理社会化的运作机制	92
第四章 基层政区与社区发展	95
第一节 基层政区与社区	95
一、基层政区的概念和基本特征	95
二、社区与社区发展	97
三、城市基层政区与城市社区的区别与联系	98
第二节 我国基层政区与社区关系的发展历史	101
一、先秦乡里制度的萌生和基层政区的出现	101
二、秦汉至隋唐的乡官制度和基层政区与社区的 双向互动	104
三、宋元明清的乡里职役制与政区作用的强化	107
第三节 新中国城市基层政区与社区关系基本格局的 形成和发展	113
一、新中国城市基层政区与社区关系的基本格局	114
二、新时期城市基层政区与社区关系的新发展	120
第五章 社团组织与社区发展	134
第一节 社团的含义和作用	135
一、社团的基本内涵	135
二、我国社团发展的背景	138
三、社团在社区发展中的地位与作用	141
四、我国社区管理中的社团组织	144
五、我国香港社会福利事业中社团的角色	147

第二节 社团培育与社区发展	151
一、社团发展对社区管理的重要意义	151
二、影响社团发展的因素	153
三、加快社团培育, 促进社区发展	157
四、社团发展中应当注意的几个问题	165
第三节 海外社团组织的发展分析	167
一、加拿大社区发展中的非政府参与	167
二、荷兰社会福利事业中非政府组织的发展	170
三、海外社团组织发展的基本规律	172
第六章 社区规划与社区发展	175
第一节 社区规划与设计的基本含义	175
一、社区管理机构的规划与设计	176
二、社区管理机构内部结构关系的规划与设计	178
三、社区管理的制度设计	180
第二节 社区规划设计的基本原则	181
一、社区功能规划的基本原则	182
二、社区组织规划的基本原则	184
三、社区形态规划的基本原则	185
第三节 社区发展目标体系的确定与管理	190
一、确定社区发展目标体系的背景	191
二、制定社区发展目标的基本原则	192
三、社区发展目标的管理	195
第七章 社区文明与社区发展	199
第一节 社区精神文明建设的基本内涵	199
一、思想道德建设	200
二、科学文化建设	202
三、民主法制建设	204
第二节 加强社区精神文明建设的意义	206
一、提高居民素质	207

二、建设文明社区	208
三、保障社区经济可持续发展	209
四、体现社会主义制度的优越性	210
第三节 社区文明建设的途径	211
一、物质文明、精神文明一起抓	212
二、强化物质文明	213
三、突出精神文明	215
第四节 文明社区的创建与管理	219
一、文明社区的内容体系	219
二、文明社区创建和管理的原则	220
三、文明社区创建和管理的措施	222
第八章 知识经济与社区管理	227
第一节 知识经济及其特征	227
一、知识经济的基本含义	227
二、知识经济时代的基本特征	229
三、知识经济对社会的影响	231
第二节 知识经济对社区管理的影响分析	233
一、知识经济对社区管理活动的有利影响	234
二、知识经济对社区管理活动的不利影响	236
三、应对知识经济冲击的措施	238
第三节 信息化与社区管理	239
一、信息化的基本含义	239
二、网络、多媒体技术对社区管理的影响	243
三、信息化管理手段的应用	246
第九章 社区管理人员的素质、能力要求	253
第一节 政治思想与法律素质	254
一、理论政策水平	255
二、高度的法律意识	256
第二节 职业道德素质	258

一、良好的道德修养	258
二、强烈的社区意识	259
第三节 个性与心理素质	261
一、良好的心理素质	261
二、注重个人形象	262
第四节 知识结构与能力结构	264
一、基本知识结构	264
二、能力结构	265
第十章 社区管理绩效的评估	271
第一节 社区管理绩效概述	271
一、社区管理绩效的含义	272
二、影响社区管理绩效的因素	274
第二节 社区管理绩效的评估	276
一、评估的意义	276
二、评估的原则	278
三、评估的方法	280
第三节 社区管理绩效评估的指标体系	281
一、指标体系的构建原则、目标与依据	281
二、指标体系的具体内容	284
三、指标体系中的客观指标与主观指标	284
第四节 社区管理绩效评估体系在文明社区 评比中的应用	300
一、社区管理绩效评估指标体系在文明社区评比中 应用的意义	300
二、社区管理绩效评估指标体系在文明社区评比中应用 的具体方法	301
附录 国内外社区研究进展与评述	305
参考文献	338

第一章 社区概论

社区是社会、经济发展的必然产物。社区具有地域要素、人口要素、区位要素、结构要素、社会心理要素、约束发展和物质要素等七大要素，分成法定社区、自然社区、专能社区等几大类型，具有政治功能、整合功能、教育功能、服务功能、娱乐功能和凝聚功能等六大功能。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在不断增强，政府和企业 in 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，广大人民群众生活需求的满足和生活质量的改善与社区密切相关，社区还是精神文明建设的重要载体和维护社会稳定的第一道防线。因此，要加强社区管理，首先要认识社区。

第一节 社区的含义和类型

社区是社会、经济发展的必然结果，也是城市化的产物。随着社会主义市场经济体制的不断完善和社会的不断发展，社区的作用越来越明显，社区的职责也在不断扩大，社区的建设和发展，对整个社会的稳定和发展具有十分重要的意义，因此，社区管理的重要性也就越发突出。社区管理水平的高低，直接影响社区功能和作用的发展，而要加强社区的管理，首先必须弄清社区的含义、类型、功能等基本内容。

一、社区的概念

社，是古代地方基层行政单位。据《周礼》记载，“二十五家为社”。后随时间的推移，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，凡五十家立一社，择高年晓农事者一人为之长。增至百家者，另设长一员。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。

区的含义比社宽一些。它既可以指行政单位；也可以指数量，古代四升为豆，四豆为区；还可以指居处。

我们现在所经常见到的“社区”一词，与两字原有的含义有不同之处，它是 20 世纪 30 年代初，以费孝通先生在翻译德国社会学家滕尼斯的著作《Community and Society》时，从英文单词“Community”翻译过来的，其含义是共同体和亲密的伙伴关系。

许多年来，人们对社区的确切含义有着不同的意见，社会学家们从不同的角度对社区下过许多不同的定义。据著名的美籍华裔社会学家杨庆堃教授统计，对社区一词共有 140 多种定义，这是因为在社会科学中，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研究、应用这些概念，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”作为社会学中的一个重要概念，也不例外，比如有的研究者比较注重社区的人口要素，有的比较重视地域因素，而有的则着重强调社区中存在的互动关系等，因此他们对社区概念的理解，也不可能相同。我国社会学界在定义“社区”这一概念时，一般指聚集在一定地域范围内的社会群体和社会组织，是根据一套规范和制度结合而成的社会实体，是一个地域的社会生活共同体。因此，我们认为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。它一般为地理性的、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，在农村则指乡、镇或自然村。本书所讨论和研究的社区即指这类社区。

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。比如我们目前的城市社区——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上的人群、组织及社会活动进行管理。没有地域要素，社区就不可能存在，这一点是不言而喻的。

2. 人口要素

从社区的定义中，我们可以很清楚地看到，社区是指在特定地域上，进行特定的社会活动并具有某种互动关系和文化维系力的人群及活动区域。没有人群，社区就没有对象和主体，这时有的仅仅是地域范围，是区域的概念而非社区概念。

社区主要研究的是社区人群中存在的相互关系以及为了培养和强化这些关系而进行的各种活动，比如社区教育，就是为社区人群提供业余教育、终身教育、职业教育、就业培训和辅导、科学知识教育、兴趣爱好交流等一系列教育活动，来提高社区人群的素质和凝聚力，形成社区人群共同接受和遵守的规则和价值观；社区组织、社区服务、社区环境、社区活动等无一不是以社区人群为对象来开展和组织的，因此必须要求社区要有一定数量的人群。同时社区建设、管理和发展的目的是为了社区内人们的思想觉悟和生活水平的提高，为了人的全面发展，所以它也离不开人口要素。

在社区的人口要素中，要搞清三方面的内容：即社区人口的数量、构成和分布。数量是指社区内人口的多少。在这一点上，各社区中往往存在着较大的差异，社区人口的构成则是指社区内不同类型人口的特点，社区人口的类型根据分类标准的不同而不同；社区人口的分布指社区人口密度分布及他们的活动在社区范围内的空间分布。社区人口的构成对社区活动内容和社区活动场所有很大的影响，不同类型的人群对社区活动的参与和认同程度是不同的，如离退休人员由于时间充裕，对健康比较重视，对人

际交往的要求比较迫切，所以他们的活动大多集中在社区内的健身苑、老年活动室、棋牌室、读书室等地；在职人员因为有单位、有工作，生活节奏快，空闲时间少，他们参与社区活动的积极性和主动性大不如前者，活动内容主要集中在参与社区服务、治安巡逻、环境清理、帮贫扶困等费时不多，不频繁进行的活动上。

3. 区位要素

社区中的人口及其活动空间的分布，具有某种内在的规律性，某些活动常常集中于社区的某一特定的区域，例如社区中有许多大小马路，但真正有人气的，客商云集、店铺林立的，就是那么一两条道路，社区的区位要素要求在社区管理过程中要重视社区活动的时间和空间因素，注重各社区在时间利用形式和空间利用形式的不同。在传统的社区中，因为受家庭住房条件、收入水平、电力供应状况、家电拥有等因素的限制，人们对时间利用的形式相对比较简单，白天工作、劳动，晚上的娱乐形式少、时间短，休息时间则较长；而现代社区，人们对时间利用的形式则变得复杂多样，娱乐场所和设施的增加，人们收入和闲暇时间的增多，工作时间的弹性制和轮转制等因素的存在，使得各类服务性行业的营业时间逐渐延长，365天、24小时不间断服务的行业也越来越多。

对空间的利用形式也变得越来越多样化。在传统的农村社区里，人们对空间的利用形式比较简单，土地不是用作农田，种植庄稼、蔬菜和各类经济作物，就是用作房基地，盖住宅和各类用房。随着时光的流逝，现代农村社区对土地的利用形式就变得较为复杂了，有些社区甚至要对社区内的地域进行全方位的规划和设计，以使土地资源得到更加合理、有效的利用。

4. 结构要素

社区的结构是指社区内的各种社会群体和组织相互之间的关系。社区是地域性的社会，在社区的地域范围内，存在着诸多的