

主 编 多吉才让
副主编 李宝库

社区工作 指南

中国社会出版社

社区工作指南

主 编：多吉才让

副主编：李宝库

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区工作指南/多吉才让主编. —北京:
中国社会出版社, 2001.10
ISBN 7-80146-514-8

I. 社… II. 多… III. 社区-城市建设-中国
-问答 IV. D669.3-44
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2001) 第 072042 号

书 名: 社区工作指南

主 编: 多吉才让
副 主 编: 李宝库
责任编辑: 李威海

出版发行: 中国社会出版社 邮编: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话: 66082328 66051698
电传: 66031815 66051713
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京密云红光印刷厂
开 本: 850×1168 1/32 印张: 18
字 数: 260 千字
版 次: 2001 年 10 月第 1 版
印 次: 2002 年 9 月第 2 版第 1 次印刷
印 数: 6001—11000 册

书 号: ISBN 7-80146-514-8/C·164
定 价: 36.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

夕阳美 “华龄书架”

评审、推介专家委员会

主任:李宝库(民政部副部长、全国老工委办公室常务副主任、中国老龄协会会长)

杨牧之(新闻出版总署副署长、中国出版集团管委会主任)

委员:(按姓氏笔划为序)

王平君(中国老年杂志社社长兼总编辑)

许力以(中国出版工作者协会顾问、中国版协国际合作出版促进委员会会长)

闫 平(中共中央组织部老干部局副局长)

刘国林(中国老年报社社长兼总编辑)

邹沧萍(中国老年学学会名誉会长、中国人民大学教授、博士生导师)

李 元(中国科普研究所研究员)

杜 鹏(中国人民大学教授、博士生导师)

张小影(中共中央宣传部出版局局长)

陈为江(中国出版工作者协会常务副主席)

周 谊(中国出版工作者协会副主席、中国版协科技委员会主任)

周绪银(解放军总政治部干部部老干部局副局长)

苟金伦(北京基恩爱生物技术有限责任公司董事长)

赵宝华(全国老工委办公室副主任、中国老龄协会副会长)

袁新立(全国老工委办公室副主任、中国老龄协会副会长)

常振国(华龄出版社社长兼总编辑)

普乃庆(卫生部离退休干部局局长)

办公室主任:常振国(兼)

办公室副主任:刘正刚 樊振杰 李成志

序

司马义·艾买提

党中央、国务院十分重视城市社区建设工作。去年底，中共中央政治局常委会讨论加强城市社区建设工作，会后中办、国办下发了在全国推进社区建设的文件。国家“十五”计划纲要也把推进社区建设作为新时期我国经济社会发展的主要内容。江泽民总书记在1996年就提出要大力加强社区建设，1999年他在天津市视察社区建设时又强调指出：加强社区建设是新形势下坚持党的群众路线，做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容。中央其他领导同志也都十分关注社区建设，多次到城市基层考察社区建设工作，作过许多重要指示。高兴地看到，由于党中央、国务院的高度重视，各级领导的重视和关心，社区建设在许多城市已经开展起来，成效显著，得到社会的普遍关注，受到广大居民的真诚欢迎。最近召开的全国城市社区建设工作会议，

安排部署了在全国开展社区建设的任务。可以说，全面推进城市社区建设的条件已经具备，城市社区建设进入了一个全面推进、快速发展的新阶段。

城市社区建设，是城市社会经济发展到一定阶段的必然要求。随着经济体制改革的不断深入，城市基层社会结构面临重组，社区的地位和作用显得非常重要，社区建设的要求显得越来越迫切：一是随着社会主义市场经济的发展，社会成员的“单位”属性逐渐减弱，大量“单位人”转为“社会人”，社会人口流动性加剧，迫切需找到一种新的管理模式。这种模式最好的选择就是社区式管理。二是随着国有企业深化改革、转换经营机制和政府机构改革、转变职能，企业剥离出来的诸如退休职工管理、安排下岗职工再就业等职能和政府转移出来的许多服务职能，大部分要由一个新的载体来承接，要建立一个独立于企事业之外的社会保障体系和社会化服务网络，也需要有一个承接的载体。这个载体最佳的选择也是社区。三是随着群众生活水平的提高和住房、医疗、养老、就业等制度的改革，城市居民与所居住社区的关系愈来愈密切。他们不仅关

注社区的发展，参与社区的活动，而且对社区服务、居住环境、文化娱乐、医疗卫生等方面提出多层次、多样化的要求。推动社区建设，拓展社区服务，提高居民生活质量已成为广大人民群众的要求。四是随着城市化进程的加快，提高城市管理水平和居民素质显得十分迫切。改革开放以来，我国城市化进程大大加快，城市的数量和人口快速增长，基础设施日益完善。但城市的“软件”建设跟不上，尤其是城市基层社会管理普遍滞后。因此，只有积极推进社区建设，才能提高城市的管理水平，进一步提高居民的素质和文明程度，从而加快城市现代化建设的步伐。五是随着改革的深化和城市建设的发展，城市基层政权和群众性自治组织在管理上很不适应。城市的基层政权，尤其是城市基层的居委会，在计划经济时期发挥了积极作用，在巩固政权、稳定社会、服务居民方面做出了贡献。但居委会存在着责权利不统一、管理跟不上、工作条件差等问题，已不能完全适应建立社会主义市场经济体制的要求。以上说明，为适应我国城市经济社会发展的需要。全面推进城市社区建设势在必行，必须抓紧抓好。

推进城市社区建设是党中央、国务院为加强城市工作作出的一项重大战略决策。我们党在领导城市工作中形成了一整套的组织管理体系，随着社会主义市场经济体制的建立和发展，现代的城市基层社会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。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，让社区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社会主义民主政治的又一伟大创造，是我们党在新时期加强城市管理和服务的新途径，也是党的群众路线在城市工作中的新实践。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要；有利于密切党和政府同人民群众的关系，打牢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；有利于维护城市政治社会稳定，促进城市现代化建设。

江泽民总书记在庆祝中国共产党成立 80 周

年大会上的讲话，进一步阐述了“三个代表”的重要思想，是在新的历史条件下全面加强党的建设的伟大纲领，也是我们全面推进城市社区建设工作的行动指南。我们一定要认真学习江泽民总书记“七·一”重要讲话，全面贯彻和努力实现“三个代表”的重要思想，充分认识推进城市社区建设的重要性和必要性，增强工作的责任感、紧迫感和使命感。

社区建设的最终目的，是从社区居民迫切要求解决和关注的问题入手，为广大社区居民提供多样化、多层次的服务，满足人民群众日益增长的物质文化需要。因此，我们要按照“三个代表”的要求，坚持以人为本、服务居民的原则，结合实际，确定社区建设发展的主要内容。要以社区组织建设为核心，以社区服务为龙头，全方位地推进社区治安、社区卫生、社区文化、社区教育、社区环境及社区保障服务等项工作。当前，尤其要重视做好社区为老年人服务的工作。最近，民政部在全国部署实施了“社区老年福利服务星光计划”，决定利用发行彩票募集的资金，在两到三年内，在全国城市社区建设一大批老年人的服务设施和活动

场所。这是为老年人办实事、办好事的重要举措，也是社区建设的一项重要内容，希望各级政府和有关部门认认真真的把这件事情办好。与此同时，各地、各部门要贯彻落实国家对发展社区服务的各项扶持政策，不断提高社区服务的质量和水平，推动社区服务的产业化、网络化和社会化。要根据本地区经济和社会发展的水平与现有工作基础，因地制宜地确定城市社区建设的内容，不断发展创新，形成特色。要不断丰富社区建设的内容，通过拓展社区服务，发展社区卫生、繁荣社区文化、美化社区环境、加强社区治安，让广大人民群众切身感受到党的温暖和政府的关怀。要以“三个代表”重要思想为指导，以实现最广大人民群众的根本利益作为检验社区建设工作的根本标准，把我们党全心全意为人民服务的宗旨落到实处。

全面推进城市社区建设，必须坚持改革创新。首先是体制创新。要紧紧抓住社区组织建设这个关键环节，加大工作力度，完善社区组织体系，构建新的社区管理体制。要以地域为特征、以认同感为纽带，按照便于服务管理、便于开发社区资源、便于社区居民自治的原则，

科学合理地划分社区，并在此基础上建立社区居委会，建立健全社区党的组织，培育发展社区民间服务组织。这是加强社区组织建设，建立新型的社区管理体制，全面推进社区建设的基础。其次是机制创新。要理顺社区建设的各种关系，建立良好的社区建设运行机制。必须强调，社区居民自治是党领导下的依法自治。社区建设必须坚持党的领导，要在社区建立健全党的组织，坚持社区党组织在各种组织中的领导作用和核心地位；同时，社区党组织要发挥领导作用，大力支持社区居委会依法行使自治权力，管好社区事务。社区居委会要牢固树立党的领导的理念，维护和尊重社区党组织的领导核心地位，依法自治，依法办事，切实贯彻执行国家的法律、法规和政策，协助政府做好法律赋予的工作，实现自我管理、自我教育、自我服务和自我监督。第三，要更新观念，转变工作作风，改进工作方法。各级政府尤其是城市基层政府及有关部门，要切实转变职能，更新思想观念，调整工作方式，转变工作作风。要按照法律的规定和政策的要求，加强对社区自治组织的指导、支持和帮助，并放手让社区

居委会开展属于居民自治范围内的工作。应该明确，政府及有关部门都应根据各自职能，把工作重心放到社区，落实到社区，服务到社区，而不是把组织机构设置延伸到社区，导致社区行政化。只有不断地改革创新，开拓进取，社区建设才会有强大的生命力，才能够充满生机和活力。

社区建设是一项综合性的系统工程，涉及新旧体制的更新、利益的调整，困难多、难度大、责任重，必须上下左右协调联动。要建立起“党委政府领导，民政部门牵头、有关部门配合、社区居委会主办、社会力量支持、群众广泛参与”的工作格局，把这项工作扎扎实实地推向前进。按照中央的要求，各级党委、政府要将社区建设工作切实摆上重要议事日程，做到思想上高度重视，组织上充分保障，工作上落实到位。省、市两级党委、政府在社区建设中承担着统揽全局的领导职责，对本地的社区建设工作进行总体规划、组织推进和指导协调。城区在社区建设中发挥着承上启下、综合协调的作用，也要建立相应的领导机构和工作机构，由党政主要领导牵头，对本地区社区建

设负起领导责任。街道要充分发挥综合管理职能，对社区建设具体负责，大胆协调，统筹各方落实工作任务。组织、宣传、民政、计委、财政、公安、司法、卫生、计生、文化、教育、体育、城建、环保、劳动和社会保障等部门要履行各自职责、为社区建设做好指导、服务工作。工会、共青团、妇联及老龄、残联等群众性组织都应当在推进社区建设中找准基层工作的定位，转变工作方式，更好地发挥党和政府广泛联系群众的桥梁和纽带作用。

社区建设是一项全新的事业，具有广阔的前景。社区工作者肩负着重要的历史使命，任务光荣而艰巨。当前，中国城市社区建设正处于全面推进之时，广大社区工作者不仅需要能够指导社区建设工作的理论书籍，同时也需要实用型指导书籍。为适应这一需要，民政部编写出了《社区工作指南》一书，从什么是社区建设、为什么要开展社区建设、怎样进行社区建设、各个实验区典型经验、海外社区建设的范例以及社区工作者应具备的素质等方面，较全面地回答了社区工作的有关问题。这本工具书的出版，对普及社区建设的基本知识和基本

技能，提高广大社区工作者的业务水平，加强对社区建设工作的指导，推进社区建设的顺利发展，是非常必要和及时的，我支持《社区工作指南》的出版，因以为序。

2001年9月于北京

目 录

第一编 社区工作基础知识

1. 什么是社区? (3)
2. 社区的主要特征是什么? (4)
3. 什么是社会? (9)
4. 什么是社会运行? (11)
5. 什么是文化? (13)
6. 什么是文明? (14)
7. 什么是社会化? (15)
8. 什么是社会角色? (16)
9. 什么是社会互动? (18)
10. 什么是集合行为? (19)
11. 什么是社会群体? (20)
12. 什么是社会组织? (21)
13. 什么是社会流动? (22)
14. 什么是社会设置? (23)
15. 什么是社会变迁? (25)
16. 什么是社会现代化? (26)

17. 什么是理性化？	(26)
18. 什么是城市化？	(29)
19. 什么是社会问题？	(30)
20. 什么是社会控制？	(31)
21. 环境的概念是什么？	(31)
22. 社会工作的基本含义是什么？	(32)
23. 什么是社会保障？	(33)
24. 什么是社会调查？	(34)
25. 什么是社会指标？	(34)
26. 什么是社会习俗？	(36)
27. 什么是社会公德？	(36)
28. 什么是社会关系？	(37)
29. 什么是社会安定？	(38)
30. 什么是社会政策？	(39)
31. 什么是社会福利？	(39)
32. 什么是社会运行机制？	(40)
33. 什么是社会稳定机制？	(41)
34. 什么是政府？	(42)
35. 什么是政治？	(43)
36. 什么是政党？	(44)
37. 什么是政权？	(45)
38. 什么是政务？	(45)

39. 什么是政体？	(45)
40. 什么是政治制度？	(46)
41. 什么是国家？	(47)
42. 什么是国民？	(48)
43. 什么是行政？	(49)
43. 什么是行政机构？	(50)
45. 什么是行政法规？	(51)
46. 什么是公共事务？	(52)
47. 什么是公益事业？	(53)
48. 什么是民政？	(53)
49. 什么是行政管理？	(55)
50. 什么是行政管理体制？	(55)
51. 什么是基层政权？	(56)
52. 什么是基层政权建设？	(57)
53. 什么是群众自治？	(59)
54. 街道办事处概念是什么？	(59)
55. 什么是选举？	(60)
56. 什么是监督权？	(60)
57. 什么是居民委员会？	(62)
58. 什么是居民小组？	(62)
59. 什么是社团？	(62)
60. 什么是公民？	(63)