

# 社区建设

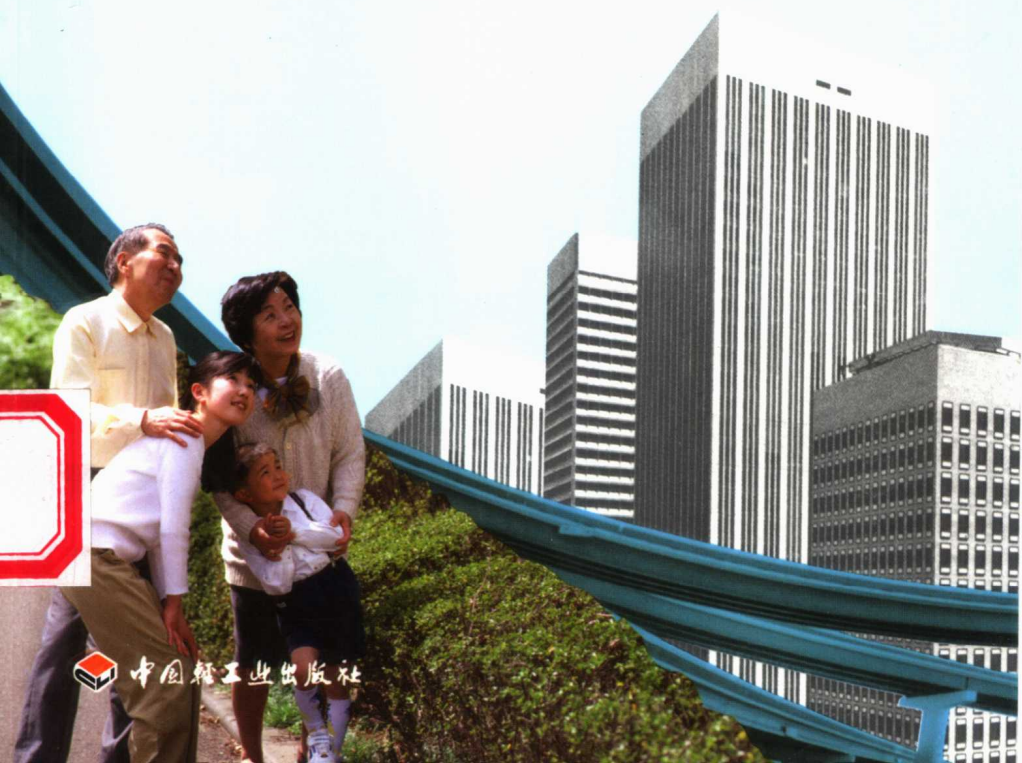
# 理论与实务



高等职业教育教材

社区工作与管理专业

于雷 史铁尔 主编



中国轻工业出版社

高等职业教育教

# 社区建设理论与实务

社区工作与管理专业

主 编 于雷 史铁尔

副主编 赵勤 刘静林

Y711



中国轻工业出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

社区建设理论与实务/于雷, 史铁尔主编. —北京:  
中国轻工业出版社, 2005.1  
高等职业教育教材  
ISBN 7-5019-4631-0

I. 社… II. ①于…②史… III. 社区—城市建设—  
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 (2004) 第 110247 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: 李若虹

版式设计: 丁夕

责任校对: 郎静瀛

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: 天津新华印刷厂

经销: 各地新华书店

版次: 2005年1月第1版

2005年1月第1次印刷

开本: 850×1168 4/32

印张: 11.25

字数: 292千字

书号: ISBN 7-5019-4631-0/F·316

定价: 22.00元

读者服务部邮购热线电话: 010—65241695 85111729 传真: 85111730

发行电话: 010—88390721 88390722

网 址: <http://www.chlip.com.cn>

Email: [club@chlip.com.cn](mailto:club@chlip.com.cn)

如发现图书残缺请直接与我社读者服务部联系调换

41105J4X101ZBW

**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，是党领导广大城市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》、《社区行政与管理》、《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

李宗尧

# 前 言

近年来,随着经济体制改革的不断深入,社区的地位、作用显得日益重要,推进城市社区建设成为城市基层社会管理体制改革的项紧迫任务。党的十六大报告把“完善城市居民自治,建设管理有序、文明祥和的新型社区”作为社区建设的目标和方向。因此,社区及社会工作相关专业的学生只有系统地学习有关社区的理论并掌握相应的社区工作的技能、技巧,才能在社区建设中发挥更大的作用。

本书作为社区工作与管理专业系列教材之一,在编写过程中注重系统性、理论性与实践性相结合,既有相关社区理论的详尽阐述,又有社区工作所需要的技能技巧、法律法规的讲解,同时穿插了全国各地在社区建设方面宝贵经验的介绍,是一本理论性与实用性兼备的教科书。因此,它不仅是为社会工作及相关专业的高等职业学校学生开设社区理论课程而编写的教材,也可以作为社区工作人员,党、政、工、青、妇工作人员的培训教材及民政系统各种社会保障、社会福利部门从业人员进行系统培训的参考书籍。

本书由于雷教授、史铁尔副教授任主编,赵勤、刘静林任副主编。沈阳工程学院于雷教授负责前期策划,提出了全书的编写提纲;长沙民政职业技术学院的史铁尔副教授和于雷教授共同组织了编写工作;沈阳工程学院的于雷、赵勤两位老师共同进行了全书的统稿以及修改、定稿工作。在对全书进行统稿时,我们适当调整了部分章节的顺序,对有些章节的内容也进行了大幅度的修改,以下是各章节的撰写者:

第一章 王艳峰 沈阳工程学院

- 第二章 曹启挺 长沙民政职业技术学院  
第三章 李 由 长沙民政职业技术学院  
喻新科 长沙民政职业技术学院  
赵 勤 沈阳工程学院 (第四节)  
第四章 于 雷 沈阳工程学院  
第五章 赵 勤 沈阳工程学院  
第六章 全海燕 长沙民政职业技术学院  
第七章 刘静林 长沙民政职业技术学院  
第八章 刘巧艳 长沙民政职业技术学院 (三、四节)  
赵 勤 沈阳工程学院 (一、二节)  
第九章 史铁尔 长沙民政职业技术学院 (第二、四节, 五节案例)

单振运 沈阳师范大学 (第一、三、五节)

- 第十章 张苏辉 长沙民政职业技术学院  
第十一章 袁继红 长沙民政职业技术学院  
第十二章 武 新 沈阳工程学院  
第十三章 刘 平 沈阳师范大学  
第十四章 张 蕾 长沙民政职业技术学院

本书在出版过程中得到中国轻工业出版社刘云辉同志的大力支持, 在此致以深深的谢意!

在书中, 我们引用或参考了大量的国内外文献, 在此对有关著作或文章的原作者表示最诚挚的谢忱。

由于收集的资料和我们的水平有限, 书中难免存在错误和不当之处, 恳请广大专家、学者、同行和读者批评指正。

编 者

2004 年 7 月

# 目 录

|                        |     |
|------------------------|-----|
| 第一章 社区.....            | 1   |
| 第一节 社区概念的由来与发展.....    | 1   |
| 第二节 社区的构成要素与分类.....    | 6   |
| 第三节 社区的结构与功能 .....     | 14  |
| 第二章 城市社区 .....         | 21  |
| 第一节 城市 .....           | 21  |
| 第二节 城市社区 .....         | 29  |
| 第三节 城市社区的特征 .....      | 34  |
| 第三章 城市社区建设 .....       | 42  |
| 第一节 城市社区建设的意义 .....    | 42  |
| 第二节 城市社区建设的原则与目标 ..... | 45  |
| 第三节 城市社区建设的内容 .....    | 50  |
| 第四节 新型社区建设 .....       | 62  |
| 第四章 城市社区建设管理体制 .....   | 72  |
| 第一节 城市街道管理体制 .....     | 72  |
| 第二节 社区建设的管理体制 .....    | 78  |
| 第三节 社区建设管理体制的构建 .....  | 86  |
| 第五章 城市社区建设运行机制 .....   | 94  |
| 第一节 社区参与 .....         | 94  |
| 第二节 社区自治.....          | 104 |
| 第三节 行政推动.....          | 111 |
| 第六章 社区资源开发与利用 .....    | 116 |
| 第一节 社区资源概述.....        | 116 |
| 第二节 社区资源的开发和利用.....    | 125 |

|                            |     |
|----------------------------|-----|
| <b>第七章 社区组织建设</b> .....    | 140 |
| 第一节 社区组织概述 .....           | 140 |
| 第二节 社区党组织建设 .....          | 141 |
| 第三节 社区自治组织建设 .....         | 146 |
| 第四节 社区中介组织建设 .....         | 154 |
| <b>第八章 社区工作者队伍建设</b> ..... | 161 |
| 第一节 社区工作者的内涵与构成 .....      | 161 |
| 第二节 社区工作者的价值取向 .....       | 167 |
| 第三节 社区工作者的知识、能力和素质 .....   | 172 |
| 第四节 社区工作者队伍建设 .....        | 191 |
| <b>第九章 社区文化</b> .....      | 198 |
| 第一节 社区文化概述 .....           | 198 |
| 第二节 社区文化建设内容 .....         | 209 |
| 第三节 社区文化生活 .....           | 213 |
| 第四节 社区教育 .....             | 223 |
| 第五节 社区文化规划与实施 .....        | 225 |
| <b>第十章 社区服务</b> .....      | 231 |
| 第一节 社区服务概述 .....           | 231 |
| 第二节 社区服务的形成与发展 .....       | 233 |
| 第三节 社区服务规划 .....           | 236 |
| 第四节 社区服务的实践 .....          | 239 |
| <b>第十一章 社区治安建设</b> .....   | 247 |
| 第一节 社区治安概述 .....           | 247 |
| 第二节 社区综合治理 .....           | 251 |
| 第三节 社区社会帮教工作 .....         | 256 |
| 第四节 社区调解工作 .....           | 259 |
| <b>第十二章 社区环境</b> .....     | 264 |
| 第一节 社区环境概述 .....           | 264 |
| 第二节 社区环境绿化 .....           | 266 |

|             |               |            |
|-------------|---------------|------------|
| 第三节         | 社区环境保护        | 272        |
| 第四节         | 环境污染防治        | 277        |
| <b>第十三章</b> | <b>社区卫生</b>   | <b>286</b> |
| 第一节         | 社区卫生概述        | 286        |
| 第二节         | 社区卫生系统及其运行机制  | 292        |
| 第三节         | 社区卫生工作        | 301        |
| 第四节         | 社区卫生服务发展面临的问题 | 312        |
| <b>第十四章</b> | <b>社区社会保障</b> | <b>314</b> |
| 第一节         | 社会保障的内容与作用    | 314        |
| 第二节         | 社区最低生活保障      | 317        |
| 第三节         | 社区老年保障        | 322        |
| 第四节         | 社区再就业工程       | 330        |
|             | <b>主要参考文献</b> | <b>344</b> |

# 第一章 社 区

## 第一节 社区概念的由来与发展

### 一、社区概念的提出

“社区”一词，渊源久远。法国社会学家波顿和波里考特认为，第一次在技术意义上使用“社区”一词的学者是 2300 多年前的哲人亚里士多德，他在论及作为政治组织范式的城市时就谈到了社区。社区自古以来就是人类生活的基本场所，但作为社会学的一个基本概念、学术用语使用则要归功于德国社会学家滕尼斯。F·滕尼斯在 1887 年出版了他的成名作 *Gemeinschaft und Gesellschaft*，英文版译为 *Community and Society*，中文可译为《共同体与社会》或《社区与社会》。在这本书中，滕尼斯首次提出了“社区”一词，认为社区是指那些有着相同价值取向、人口同质性较强的社会共同体，其体现的人际关系是一种亲密无间、守望相助、服从权威且具有共同信仰和共同风俗习惯的人际关系；这种共同体关系不是社会分工的结果，而是由传统的血缘、地缘和文化等自然造成的；这种共同体的外延主要限于传统的乡村社区。他还认为，“社区”的概念则不同于“社会”，社会总是和劳动分工和法理性的契约联系在一起，其体现的人际关系是一种自私自利的、缺乏感情交流与关怀照顾的人际关系，其外延则是指人口异质性特征鲜明、价值取向多元化的城市社会群体。

英文 *community* 的初始含义就是指人们生活的共同体和亲密的伙伴关系。“社区”是从英文 *community* 翻译过来的，它的意思是按照一定的规范和制度将个人、群体组织起来，有着共同的文

化和心理认同感，聚居在一定地域范围内的人所组成的社会生活共同体。

## 二、西方社区概念的发展

社区一词从滕尼斯提出以后，随着西方国家工业化和城市化的发展，人们纷纷涌进城市，许多传统的东西被打破，城市人口的高度流动性和异质性，使得人际关系淡化。这种情况使得城市居民越来越远离滕尼斯原意的社区，人们使用社区这一概念时赋予它许多新的含义。正是由于理解和认识上的不同，社会学界对“社区”概念的定义也是意见纷呈，莫衷一是。

帕克可谓是最早给社区概念下定义的社会学家之一。1936年，美国芝加哥大学社会学系教授 R·帕克在社区研究中，试图从社区的基本特点上对社区下定义。他在《城市社会学》中指出：“社区是占据在一块被或多或少明确地限定了地域上的人群汇集”。他认为社区的基本特点可以概括为：一是有按区域组织起来的人口；二是这些人口不同程度地与他们赖以生息的土地有着密切的联系；三是生活在社区中的每个人都处于一种相互依赖的互动关系。帕克强调区域和人群的汇聚。

E·W·伯吉斯则强调“社区的地域环境”，强调社区的地域要素。

F·M·罗吉斯与 L·I·伯德格在《农村社会变迁》中指出：社区是一个群体，它是由彼此联系、具有共同利益或纽带，具有共同地域的一群人所组成。社区是一种简单群体区，其成员之间的关系是建立在地域的基础上的。他们强调共同利益、共同地域、简单群体三个要素。

B·菲利普在社会学《概念到应用》中指出“社区是居住在某一特定区域的、共同实现多元化目标的人所构成的群体。在社区中，每个成员可以过着完整的社会生活”。他强调特定地域、共同实现的多元目标、群体三个要素。

道特森从社会学的角度把社区定义为具有认同感和归属感的人组成的社会组织的地域单元 (dotson, 1986)。

古达尔则从社会地理学的角度理解社区,认为社区即是为居住和工作而占有分享有限地域空间系统 (goodall, 1987)。

1956年美国社会学家乔治·希勒里通过对有关文献的研究和统计,发现共有94种社区定义。虽然不同学者对社区概念的理解和表达是各不相同的,但这并不意味着社区概念是捉摸不定的,因为在众多定义中,仍然可以找到一些接近于普遍认同的社区构成要素。这些要素主要是社会互动、地域、共同约束。在综合这些不同定义的基础上,乔治·希勒里自己也给出了一个较为简单明了的定义,即“社区是指包含着那些具有一个或更多共同性要素以及在同一区域保持社会接触的人群”。可以看出,乔治·希勒里的这个定义突出了社区中人的社会性及其在一定地域内的活动,确实简单明了,其缺陷是过分强调概括性,因而过于抽象。

到1981年,美籍华人教授、社会学家杨庆堃统计发现,有关社区的定义已经增加到140多种。在这些定义中,有的从社会群体、过程的角度去界定社区;有的从社会系统、社会功能的角度去界定社区;有的从地理区划(自然的与人文的)去界定社区;也有的则是从价值观、生活方式的角度去界定社区;还有人从归属感、认同感及社区参与的角度来界定社区。这些定义从一个侧面反映出社区在人们生活中的重要性,也反映出社会学界对这种重要性的关注程度。同时,定义之繁多,也从另一个侧面说明,在不同的历史时期和发展阶段,在不同的国家和地区,在不同的文化背景下,社区总是多元化且不断发展变化着的,没有一个单一模式的社区,也没有一成不变的社区。然而我们也知道,特殊性中有普遍性,共性寓于个性之中,共同性寓于多样性之中。许多定义恰恰也是从普遍性、共同性上去抽象和解释社区概念的。

国外对社区概念的不同理解主要表现在以下几个层面上。首

先是不同学科之间存在明显的差异。美国学者桑德斯曾据此将国外对社区概念的理解分成四种类型：①定性的理解：把社区视为一个居住地方。②人类生态学的理解：把社区视为一个空间单位。③人类学的理解：把社区视为一种生活方式。④社会学的理解：把社区视为一种社会互动（桑德斯，1982）。即使是同一学科内，不同学者对社区的理解也是有差异的。例如在社会学内，社会体系论者往往倾向于把社区当作是以某一地方为中心的比较持久的社会互动系统；社会冲突论者则认为社区是由于资源、财富、权利和声望等分配不公平而产生的一种阶层形态；社会场论者又把社区视为一种社会互动的场域（桑德斯，1982）。

围绕着社区这一概念产生的另一个分歧表现在对社区地域性的两种不同认识上。持功能主义观点的学者往往倾向于认为社区姓“社”而不姓“区”。强调社区的本质是它的社会结构而不是它的空间结构，而社会结构并没有严格的地域限制（wellman，1988）。而持地域观点的学者则认为社区是一定地域范围内社会互动的产物，因而社区既姓“社”又姓“区”，地域性应当成为社区概念的一部分。这种观点至少在 20 世纪初就已存在并且一直延续至今。例如，美国城市社区研究的先驱帕克所下的定义中就明确指出了社区的地域性。

### 三、社区概念引入中国

在现代汉语中，哲学、经济学、政治学、社会学等词汇大约形成于 19 世纪末至 20 世纪 20 年代的这一时期内，是一批先进的知识分子翻译近代西方学术著作所获得的重要成果。相比而言，汉语的“社区”一词诞生的时间要稍晚一些，而其由来则与当代中国社会学大家费孝通之姓名不可分割。换句话说，汉语“社区”一词的译名主要应归功于费孝通先生。它最初是由费孝通先生用来翻译英文 community 一词的。

1948 年 10 月 16 日，费孝通在学术刊物《社会研究》第 77

期上发表了一篇论文《二十年来之中国社区研究》。在该论文中，费孝通谈到 20 世纪 30 年代初期翻译 F·滕尼斯著作及汉译词汇“社区”的形成过程：“当初，community 这个词介绍到中国来的时候，那时的译法是‘地方社会’，而不是‘社区’。当我们翻译 F·滕尼斯的 community 和 society 两个不同概念时，感到 community 不是 society，成了互相矛盾的不解之辞，因此，我们感到‘地方社会’一词的不恰当，那时，我还在燕京大学读书，大家谈到如何找一个确切的概念。偶然间，我就想到了‘社区’这么两个字样，最后大家援用了，慢慢流行。这就是‘社区’一词的来由”。它的含义简单地说，是指以地区为范围，人们在地缘基础上结成的互助合作的群体，用以区别在血缘基础上形成的互助合作亲属群体。血缘群体最基本的是家庭、家族，地缘群体最基本的是邻里，邻里在农村发展成村和乡，在城市则发展成胡同、里弄和街道、居委会。

从历史与现实的眼光来看，“社区”这一译法非常贴切，更近于滕尼斯以及后来欧美社会学界对 community 的理解。事实上，近代以来，尽管欧美国家的工业化进程导致了社会变迁的加剧，尽管人们对自己居住环境的认识在不断变化，但欧美的社会学家们基本上都是从人们生活于内的社会共同体去理解 community 的，而社会共同体不仅是一个地域性概念，同时也是一个文化的概念。因此，用“地方社会”这个地域性概念去翻译 community，其局限性是不言而喻的。与此不同，用“社区”概念去表达 community，则把社会共同体与地方两个基本要素有机地结合起来，而且也比较符合汉语表达的习惯。

从社区概念的由来与演变，可以看出，社区是社会，但与社会不同，它是地域范围的社会；社区是群体，但与群体不同，它是以地域为特征的；社区是人群，但与人群不同，它是具有社会交往的人群，具有共同意识和共同利益的人群。因此，社区是指聚居在一定地域范围内的，具有互动关系的人们所组成的社会生