

21世纪公共管理系列教材

社区管理

第二版

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（第二版）

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 (第二版) /汪大海等主编.
北京:中国人民大学出版社, 2009
(21世纪公共管理系列教材)
ISBN 978-7-300-10897-1

- I. 社…
- II. 汪…
- III. 社区-管理-中国-高等学校-教材
- IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 116791 号

21 世纪公共管理系列教材

社区管理 (第二版)

汪大海 魏娜 郇建立 主编

出版发行	中国人民大学出版社		
社 址	北京中关村大街 31 号	邮政编码	100080
电 话	010-62511242 (总编室)		010-62511398 (质管部)
	010-82501766 (邮购部)		010-62514148 (门市部)
	010-62515195 (发行公司)		010-62515275 (盗版举报)
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	三河市汇鑫印务有限公司	版 次	2005 年 6 月第 1 版
规 格	170 mm×228 mm 16 开本		2009 年 7 月第 2 版
印 张	25.25	印 次	2009 年 7 月第 1 次印刷
字 数	460 000	定 价	35.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

21 世纪公共管理系列教材专家指导小组成员

(以姓氏笔画为序)

- 王 名：(清华大学教授)
- 王浦劬：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 王乐夫：(中山大学教授)
- 王惠岩：(教育部文科社会科学专家咨询委员会委员，吉林大学教授)
- 邓大松：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，武汉大学教授)
- 毛寿龙：(中国人民大学教授)
- 曲福田：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，南京农业大学教授)
- 朱立言：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员、秘书长，中国人民大学教授)
- 张永桃：(教育部高等学校政治学学科教学指导委员会主任委员，南京大学教授)
- 张成福：(中国人民大学教授)
- 陈庆云：(北京大学教授)
- 陈振明：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会委员，厦门大学教授)
- 郑功成：(中国人民大学教授)
- 周志忍：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，北京大学教授)
- 竺乾威：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会委员，复旦大学教授)
- 娄成武：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，东北大学教授)
- 夏书章：(全国公共管理硕士(MPA)专业学位指导委员会顾问，中山大学教授)
- 高培勇：(中国社会科学院财政与贸易经济研究所研究员，中国社会科学院研究生院教授)
- 董克用：(教育部高等学校公共管理类学科教学指导委员会副主任委员，中国人民大学教授)
- 薛 澜：(清华大学教授)



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月在广州召开了公共管理类学科教学指导委员会第一次会议。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专业的四个方向（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。本套教材强调基础知识与基本技能,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

2003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的改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做出了突出的贡献。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含义与构成要素，然后介绍了社区管理的含义、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	8
1.3 社区管理的体制	13
1.4 社区管理同相关领域的关系	20
本章小结	26
关键术语	26
复习思考题	27
阅读材料	27

第2篇 社区管理的主体

第2章 街道办事处与居民委员会	35
2.1 街道办事处	36
2.2 居民委员会	43
2.3 街道办事处与居民委员会的关系	53
本章小结	56

关键术语	57
复习思考题	57
阅读材料	57
第3章 物业管理公司与业主委员会	61
3.1 物业管理公司	62
3.2 业主委员会	69
3.3 物业管理公司与业主委员会的关系及其他	76
本章小结	81
关键术语	81
复习思考题	82
阅读材料	82

第3篇 社区管理的内容

第4章 社区服务	89
4.1 社区服务的兴起与发展	90
4.2 社区服务的含义与内容	94
4.3 社区服务的运作模式与工作方法	98
4.4 社区服务的成就与不足	105
本章小结	109
关键术语	110
复习思考题	110
阅读材料	111
第5章 社区卫生	117
5.1 社区卫生服务的兴起与发展	118
5.2 社区卫生服务的基本内容	122
5.3 社区卫生服务的组织形式与工作方法	132
本章小结	137
关键术语	138
复习思考题	138
阅读材料	138

第 6 章 社区文化	142
6.1 社区文化的含义与特点	143
6.2 社区文化的类型与功能	148
6.3 社区文化的发展状况	153
6.4 社区文化的发展策略	157
本章小结.....	162
关键术语.....	163
复习思考题.....	163
阅读材料.....	163
第 7 章 社区环境	166
7.1 社区环境的含义与内容	167
7.2 社区环境的污染及其防治	170
7.3 社区环境的保护与建设	177
本章小结.....	182
关键术语.....	183
复习思考题.....	183
阅读材料.....	183
第 8 章 社区治安	188
8.1 社区治安的含义与特点	189
8.2 社区治安的基本任务与组织机构	192
8.3 社区治安的综合治理	200
本章小结.....	208
关键术语.....	208
复习思考题.....	209
阅读材料.....	209
第 9 章 社区教育	216
9.1 社区教育的兴起与发展	217
9.2 社区教育的含义与特点	220
9.3 社区教育的模式	224
9.4 社区教育的管理与实施	229

9.5 我国社区教育存在的问题及其对策	235
本章小结	239
关键术语	240
复习思考题	240
阅读材料	240

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	247
10.1 国外社区管理的主体	248
10.2 国外社区的发展与管理	256
本章小结	271
关键术语	272
复习思考题	272
阅读材料	273
第11章 国外社区管理的发展趋势	275
11.1 国外社区管理微观层面的发展趋势	276
11.2 国外社区管理宏观层面的发展趋势	279
本章小结	280
关键术语	281
复习思考题	281
阅读材料	282

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	287
12.1 行政侧重型模式：以上海市卢湾区五里桥街道为例	288
12.2 自治型模式：以沈阳市春河社区为例	291
12.3 混合型的江汉模式	293
12.4 一会(分)两站之“盐田模式”	295
本章小结	300
关键术语	301
复习思考题	301
阅读材料	301

第 13 章 中国特色社区管理体制的构建	304
13.1 当前中国城市社区管理体制存在的问题	305
13.2 理论建构：行政与自治的均衡	306
13.3 体制建构：行政与自治双中心互动体制	309
本章小结	314
关键术语	315
复习思考题	315
阅读材料	315
第 14 章 社区自治与社区发展	323
14.1 自治的基本原理与理论基础	324
14.2 社区自治组织及其自治	326
本章小结	332
关键术语	332
复习思考题	333
阅读材料	333
第 15 章 非营利组织与社区发展	341
15.1 什么是非营利组织	342
15.2 非营利组织的理论基础	344
15.3 非营利组织与社区发展	346
15.4 非营利组织的法律地位与政府的监管	349
15.5 非营利组织的管理与经营策略	351
15.6 志愿服务与社区发展	354
本章小结	361
关键术语	362
复习思考题	362
阅读材料	362
第 16 章 社区参与与社区管理	366
16.1 社区参与及其意义	367
16.2 社区参与的理论基础	369
16.3 社区参与的主体、内容与方式	371



16.4 我国社区居民的参与意识与参与行为·····	374
本章小结·····	380
关键术语·····	380
复习思考题·····	381
阅读材料·····	381
参考文献·····	383

第 1 篇

绪 论

社区管理在中国大陆是一门新兴学科。本篇介绍社区管理的含义、特征与功能，并在此基础上探讨社区管理的体制以及社区管理与相关范畴的区别。