



新世纪高等学校教材

公共事业管理核心课系列教材

汪大海 主 编

社区管理学

(第2版)

Community
Management



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

014002875

新世纪高等学校教材

D669.3-43
09-2

公共事业管理核心课系列教材

(第2版)

社区管理学

Community Management

汪大海 主编

(北京师范大学管理学院)



D669.3-43
09-2



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社



北航

C1690500

图书在版编目(CIP)数据

社区管理学 / 汪大海主编. --2版. --北京: 北京师范大学出版社, 2013.8

(新世纪高等学校教材.公共事业管理核心课系列教材)

ISBN 978-7-303-16787-6

I.①社… II.①汪… III.①社区管理—中国—高等学校—教材 IV.①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2013)第173164号

营销中心电话 010-58802181 58805532
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com>
电子邮箱 gaojiao@bnupg.com

SHE QU GUAN LI XUE

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com

北京新街口外大街19号

邮政编码: 100875

印刷: 北京中印联印务有限公司

经销: 全国新华书店

开本: 170 mm × 230 mm

印张: 23

字数: 435千字

版次: 2013年8月第2版

印次: 2013年8月第4次印刷

定价: 32.00元

策划编辑: 戴轶

责任编辑: 戴轶 俞伟伟

美术编辑: 王齐云

装帧设计: 王齐云

责任校对: 李菡

责任印制: 孙文凯

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825

前言

社区研究源于西欧，发轫于美国。在经济全球化时代的大环境下，随着治理在全球的兴起，社区参与成为影响社区管理的重要因素，社区中的各主体成为权力关系中的行动者，从而超越了传统权力的束缚，朝向了实践权力或治理权力。这些无疑为现代社区管理带来新的课题与挑战。

自20世纪30年代“社区”一词从欧美传入我国，先后经历了两个活跃的研究时期，即20世纪三四十年代对农村社区的研究和20世纪八九十年代对小城镇和边区开发以及城市社区的研究。在实践层面，1986年以来，中国社区建设蓬勃发展。进入21世纪以来，特别是中共十七大提出“加快推进以改善民生为重点的社会建设”，社区管理在中国越发重要。中国改革开放30多年不仅推动了经济发展，也促进了社会发展。我国以政府为主导的社区管理模式，要求政府扮演适当角色，行使适当职能，培育社区可持续发展。当然，其间要防止政府的“越位”、“缺位”和“错位”，推动社区治理的实现。在全球化与社会转型过程之中，中国现代化的努力也隐含了社会力量的崛起，其中，社区角色非常重要，对社区管理知识有着极为迫切的需求。

为此，我们编写《社区管理学》一书，并作为新世纪高等学校教材·公共事业管理核心课系列教材之一，系统介绍社区管理知识，探索社区管理本土化，促进社区管理专业教育发展，力求对社区管理进行实践与理论相结合的知识表达。

本教材的基本框架包括：“内容提要”、“关键概念”、“引导案例”、“正文”（含“背景知识”、“学术争论”、“最新进展”、“案例思考”等专栏）、“思考与练习”、“案例分析”、“推荐读物”等，其中，“内容提要”试图让读者对本章学习有一个清晰

的认识,说明基本内容及内在逻辑;“引导案例”则引出本章内容,以便吸引读者的阅读兴趣;正文中“背景知识”、“学术争论”、“最新进展”、“案例思考”等专栏,根据教学需要,每章穿插,这些栏目增加了可读性和活泼性,帮助读者更好地理解本章内容。“小结”、“关键概念”、“思考与练习”、“案例分析”等栏目,为读者特别是为本科生总结和复习使用,并可以很好地理论联系实际。每章最后所设“推荐读物”,列出本章论述内容的参考读物,是为了帮助有兴趣的读者阅读以加深对本章的理解。

本教材共15章内容,其基本内容和理论体系包括:(1)社区和社区管理。主要介绍社区、社区管理和社区治理基本知识。(2)中国社区管理的实践发展。集中探讨我国城市社区管理的最新实践发展,描述城市社区管理由社区居委会层面开始向街道办事处层面的大社区演进及基本走向,分析农村社区管理的基本特征、内容及加强农村社区管理的主要措施等。(3)国外社区管理的实践发展。选择欧美和亚洲一些社区发展比较发达的国家,介绍其发展经验,分析其构成要素与发展特点。(4)社区管理主体。主要从社区党政管理、自治管理和物业管理三个方面介绍相应管理主体的性质与职能定位以及不同主体之间的关系协调。(5)社区规划。讲述社区规划的基本含义、一般特征、主要内容、目标体系和重要作用,回顾和分析国内外社区规划的兴起与现状。(6)社区环境。介绍社区环境、社区自然环境、社区社会环境、社区人文环境的内涵与外延,归纳社区自然环境、社区社会环境、社区人文环境管理的方法与措施,明确创建文明社区的方法、意义与价值。(7)社区服务。介绍社区服务的含义和内容,考察社区服务的运作与实施,并对推进我国社会服务发展的措施进行探索。(8)社区文化。梳理社区文化,回顾中国社区文化的发展历史,探讨社区文化管理的实施策略。(9)社区治安。介绍社区治安的含义与特点,考察社区治安的基本任务和组织结构,探讨社区治安的综合治理。(10)社区卫生。介绍社区卫生服务的含义与发展,以及社区卫生服务的内容与任务,探讨社区卫生服务的建设与管理,展望社区卫生服务的改革。(11)社区教育。介绍社区教育,考察我国社区教育发展历程,详细分析国外主要发达国家社区教育的典型模式与特色,并介绍我国当前的社区教育模式。(12)社区资源管理。介绍社区的管理者及社区人力资源开发,社区财政资源管理的概述以及路径,社区信息资源管理的概述、途径以及配套机制。(13)社区管理的责任与伦理。主要介绍社区管理的责任、伦理和职业道德。(14)社区管理方法与技术。介绍社会调查方法、社会工作方法、管理技术在社区中的应用。(15)社区管理的发展趋势。介绍我国社区管理中的上海模式、沈阳模式、江汉模式、盐田模式等微观层面的发展趋势,归纳宏观层面的社区管理发展趋势,指出社区管理体制存在的问题、社区管理体制改革的理论基础,并提出社区管理体制改革的思路。

本教材的编写体现了以下特点：(1)独创性。本教材深刻把握社区管理趋势，重点突出，特色鲜明。(2)本土化。本教材突出本土化特色，切实帮助读者在最短的时间掌握教材的基本内容，并进行本土化思考。特别在案例选择上尽量体现本土化，以对中国的社区管理实践有所启迪。(3)全面性。本教材内容涵盖社区管理学科的基本知识，又介绍最新学术研究进展，内容系统、全面、前沿，能够从整体上帮助读者学习。(4)互动性。本教材在编写过程中强调与读者的互动性，突出背景知识介绍、相关案例分析、阅读材料推荐。(5)可读性。本教材力求文笔生动，表达活泼，内容简洁，可读性强。

本教材是集体合作的结晶，由北京师范大学管理学院汪大海教授主编，汪大海、马福云、程潮、谢俊贵、窦泽秀、赵新彦、刘丽敏、许克祥、何卫卫、问延安、林忠心、徐济益、齐芳参加了本书撰写。北京师范大学出版社的戴轶编辑耐心催促，严格把关，细心编校，她在第一时间保证了本教材的面世。对她付出的辛勤劳动，我们表示深深的敬意和感谢。同时，在本书的编写过程中，参考了国内外有关公共管理研究的诸多文献，在此，对本书所引用文献的作者们表示感谢！

我们相信，在本教材的帮助下，读者一定能够系统学习社区管理知识，提高学习兴趣，夯实学科教育基础。当然，本教材虽经精心编写，但因时间仓促，错漏之处在所难免，欢迎广大读者批评指正。

修订说明：本教材自2011年1月出版以来，受到教学单位和读者的广泛好评。本次修订，我们结合教学实践中发现的问题进一步完善了书稿。为促进社区管理学教材建设和社区管理学教学的改进，敬请读者提出宝贵意见。

目 录

第 1 章 社区和社区治理 /1

【内容提要】	1
【关键概念】	1
【引导案例】中国第一个居民委员会	1
1.1 社区的含义与构成要素	2
1.1.1 社区的含义	2
1.1.2 社区的构成要素	4
1.2 社区管理的含义与特征	6
1.2.1 社区管理的含义	6
【案例思考 1-1】宁波社区直选：迈向“小政府、大社会”	8
1.2.2 社区管理的特征	9
1.3 社区治理的含义及其发展	11
1.3.1 社区治理的含义	11
【案例思考 1-2】深圳桃源居：社区治理的典型范例	13
1.3.2 社区治理的现实发展	16
1.3.3 社区治理的功能	19
【思考与练习】	20
【推荐读物】	20

第 2 章 中国社区管理的实践发展 /22

【内容提要】	22
【关键概念】	22
【引导案例】中国社区管理发展迅速	22
2.1 中国城市社区管理的实践发展	22

2.1.1	街道办事处：历史及其特征	23
2.1.2	街道体制改革的原因	24
2.1.3	第一轮改革：“两级政府，三级管理”	24
2.1.4	第二轮改革：“街道社区化”	27
2.1.5	“街道社区化”改革成效与缺陷分析	29
2.2	中国农村社区管理的实践发展	31
2.2.1	农村社区的基本特征	31
2.2.2	农村社区管理的内涵及一般特征	32
2.2.3	农村社区民主管理的基本内容	33
2.2.4	加强和改进农村社区管理的主要举措	34
	【思考与练习】	38
	【推荐读物】	38

第3章 国外社区管理的实践发展 /39

	【内容提要】	39
	【关键概念】	39
	【引导案例】日本的“社区建设委员会”	39
3.1	国外社区管理的主体	39
3.1.1	政府——社区管理的组织者	40
3.1.2	非营利组织——社区管理的提供者	43
	【案例思考 3-1】德国的基层社区管理机构——以北威州为例	45
3.1.3	社区民众——社区管理的参与者	47
3.2	国外社区的发展与管理	48
3.2.1	国外社区经济的发展与管理	48
3.2.2	国外社区卫生医疗的发展与管理	50
3.2.3	国外社区照顾和服务的发展与管理	52
3.2.4	国外社区教育文化事业的发展与管理	54
	【案例思考 3-2】德国北威州的地区政治教育中心	55
3.2.5	国外社区警务和社区治安的发展与管理	59
	【思考与练习】	63
	【推荐读物】	63

第4章 社区管理主体 /64

	【内容提要】	64
	【关键概念】	64

【引导案例】居民的“头”咋成了政府的“腿”	64
4.1 社区党政管理主体	64
4.1.1 社区党组织	65
4.1.2 街道办事处	65
4.2 社区自治管理主体	67
4.2.1 居民委员会	67
4.2.2 业主委员会	70
4.3 社区物业管理主体	72
4.4 各社区管理主体之间的关系	75
【案例思考】“五位一体”管理模式解社区难题	75
4.4.1 居民委员会与社区党组织的关系	76
4.4.2 街道办事处与居民委员会的关系	76
4.4.3 居民委员会与业主委员会的关系	78
4.4.4 居民委员会与物业服务企业的关系	79
4.4.5 业主委员会与物业服务企业的关系	81
【思考与练习】	82
【推荐读物】	82
第5章 社区规划 /83	
【内容提要】	83
【关键概念】	83
【引导案例】通过社区规划推动社区发展与社区建设	83
5.1 社区规划的基本问题	83
5.1.1 社区规划的基本含义	83
5.1.2 社区规划的一般特征	87
5.1.3 社区规划的主要内容	88
5.1.4 社区规划的目标体系	92
5.1.5 社区规划的作用	94
5.2 社区规划的发展历程	95
5.2.1 国外社区规划的发轫及现状	95
5.2.2 中国社区规划的兴起及现状	97
5.3 社区规划的原则与方法	99
5.3.1 社区规划的原则	99
5.3.2 社区规划的方法	101
【思考与练习】	105

【案例分析 1】每个社区规划都应征集民意	106
【案例分析 2】着力提升“帮扶社区”规划建设水平	107
【推荐读物】	108

第 6 章 社区环境管理 /109

【内容提要】	109
【关键概念】	109
【引导案例】深圳罗湖区成为国家级生态区	109
6.1 社区环境与社区环境管理	109
6.1.1 社区环境的含义	109
6.1.2 社区环境的构成要素	112
6.1.3 社区环境管理	114
6.2 社区自然环境管理	116
6.2.1 社区自然环境概述	116
6.2.2 社区自然环境管理的内容	117
6.3 社区社会环境和人文环境管理	120
6.3.1 社区社会环境管理	121
【案例思考】数字化社区	122
6.3.2 社区人文环境管理	124
【思考与练习】	127
【案例分析】省级文明社区创建	127
【推荐读物】	129

第 7 章 社区服务管理 /130

【内容提要】	130
【关键概念】	130
【引导案例】南京市玄武区的社区服务：“万家帮”	130
7.1 社区服务的兴起与发展	131
7.1.1 国外社区服务的兴起与发展	131
7.1.2 中国社区服务的兴起与发展	133
7.2 社区服务的含义与内容	135
7.2.1 社区服务的含义	135
【案例思考 7-1】杭州市上城区的“5A”式社区服务新模式	137
7.2.2 社区服务的内容	138
7.3 社区服务的运作与实施	140

7.3.1 社区服务的运作模式	140
【案例思考 7-2】牡丹江市探索“1+3+4+5+10”社区服务模式	143
7.3.2 社区服务的实施方法	144
7.3.3 推进中国社区服务发展的措施	147
【思考与练习】	150
【推荐读物】	150

第 8 章 社区文化管理 /151

【内容提要】	151
【关键概念】	151
【引导案例】深圳莲花北小区的社区文化工作	151
8.1 社区文化概述	151
8.1.1 社区文化的含义	151
8.1.2 社区文化的特点	153
8.1.3 社区文化的类别	155
8.1.4 社区文化的功能	161
8.2 中国社区文化的历史发展	162
8.2.1 中国古代社区文化的建设	163
8.2.2 中国近代社区文化的变革	166
8.2.3 中国现代社区文化的发展	169
8.3 社区文化管理的实施	172
8.3.1 社区文化管理概述	172
8.3.2 社区文化管理面临的主要问题	175
8.3.3 社区文化管理的实施策略	177
【思考与练习】	180
【案例分析】壮大群众队伍 打造活动品牌	180
【推荐读物】	181

第 9 章 社区治安管理 /182

【内容提要】	182
【关键概念】	182
【引导案例】江南社区成立五邑首家社区警务理事会	182
9.1 社区治安的含义与特点	182
9.1.1 社区治安的含义	182

9.1.2 社区治安的特点	184
【案例思考 9-1】 依靠群众的社区治安管理方法	186
9.2 社区治安的基本任务与组织机构	188
9.2.1 社区治安的基本任务	188
9.2.2 社区治安的组织机构	191
【案例思考 9-2】 密织社会治安防控网	195
9.3 社区治安综合治理	196
9.3.1 社区治安综合治理的指导原则	196
9.3.2 社区治安综合治理的基本措施	198
【案例思考 9-3】 社区治安：时刻都得绷紧的弦	199
9.3.3 社区治安综合治理的实践经验	202
【思考与练习】	204
【案例分析】 让群众参与制定社区治安的措施	204
【推荐读物】	206

第 10 章 社区卫生服务与管理 /208

【内容提要】	208
【关键概念】	208
【引导案例】 宁夏“一元钱看病”	208
10.1 社区卫生服务的含义与发展	209
10.1.1 社区卫生服务的含义	209
10.1.2 社区卫生服务的发展	210
【案例思考 10-1】 北京一家社区卫生站的生存纪实	217
10.2 社区卫生服务的内容与任务	218
10.2.1 社区卫生服务的内容	218
10.2.2 社区卫生服务的任务	220
【案例思考 10-2】 上海闵行区创建社区卫生管理新模式	222
10.3 社区卫生服务的建设与管理	223
10.3.1 社区卫生服务机构的建设与管理	223
10.3.2 社区卫生服务筹资机制的建设	225
10.3.3 社区卫生服务的人力资源建设	226
10.3.4 社区卫生服务财务机制的建设	227
10.3.5 首诊与双向转诊机制的建设	228
10.3.6 物流机制的建设	228
10.3.7 民主监督机制的建设	228

10.4 社区卫生服务改革	229
10.4.1 优化现有的卫生资源配置	229
10.4.2 强化社区卫生“六位一体”服务	229
10.4.3 多渠道发展社区卫生服务	230
【思考与练习】	231
【案例分析】实现疾病保险向健康保险过渡	232
【推荐读物】	234

第 11 章 社区教育 /235

【内容提要】	235
【关键概念】	235
【引导案例】社区教育：野百合也有春天	235
11.1 社区教育的兴起与发展	236
11.1.1 社区教育的兴起	236
11.1.2 中国社区教育的发展	238
11.2 社区教育的含义与特点	240
11.2.1 社区教育的含义	240
11.2.2 社区教育的特点	241
11.2.3 社区教育的功能	243
【案例思考 11-1】南昌市东湖区文明礼仪进社区	244
11.3 社区教育的模式	246
11.3.1 国外社区教育的模式	246
11.3.2 中国社区教育的基本模式	250
【案例思考 11-2】天津市南开社区教育实现全覆盖	250
【案例思考 11-3】徐汇区社区学校管理办法(节选)	252
11.4 社区教育的管理与实施	253
11.4.1 社区教育管理的含义和特点	253
11.4.2 中国社区教育管理组织——社区教育委员会	255
11.4.3 社区教育管理的实施	255
11.5 中国社区教育存在的问题与对策	257
11.5.1 中国社区教育存在的问题	257
11.5.2 解决中国社区教育问题的思路和对策	259
【思考与练习】	261
【案例分析】上海市静安区江宁路街道创建学习型社区	261
【推荐读物】	263

第 12 章 社区资源管理 /264

052	【内容提要】	264
063	【关键概念】	264
135	【引导案例】有需求才会有社区参与行动	264
057	12.1 社区管理者及社区人力资源开发	265
062	12.1.1 社区管理者	265
063	12.1.2 社区人力资源开发	272
064	【案例思考 12-1】社区人力资源的开发和利用	275
065	12.2 社区财政资源管理	277
063	12.2.1 社区财政资源的内容	277
068	12.2.2 社区财政资源管理的路径	277
065	【案例思考 12-2】社区财政“网格化”节约人力物力资源	279
065	12.3 社区信息资源管理	279
062	12.3.1 社区信息资源管理的含义	279
060	12.3.2 社区信息资源管理的途径	280
068	12.3.3 社区信息资源管理的配套机制建设	281
113	【思考与练习】	282
093	【案例分析】破解业主与物业公司矛盾难题 接管物业成功过渡	282
065	282
062	【推荐读物】	284

第 13 章 社区管理的责任与伦理 /285

063	【内容提要】	285
062	【关键概念】	285
070	【引导案例】社区党组织的主要职责	285
060	13.1 社区管理责任	286
063	13.1.1 社区党组织的责任	286
065	13.1.2 社区政府组织的责任	288
066	13.1.3 社区自治组织的责任	289
065	13.2 社区管理伦理	291
065	13.2.1 社区管理伦理的含义	291
102	【案例思考 13-1】美国社会工作伦理守则(节选)	294
103	13.2.2 社区管理伦理的基本原则	295
065	13.2.3 社区管理伦理的主要内容	296

13.3 社区管理的职业道德	297
13.3.1 社区管理职业道德的含义	297
13.3.2 社区管理职业道德的作用	298
【案例思考 13-2】美国全国社会工作者协会道德原则	299
13.3.3 社区管理职业道德的内容	301
13.3.4 社区管理职业道德的建设	304
【思考与练习】	305
【推荐读物】	305
第 14 章 社区管理方法与技术 /306	
【内容提要】	306
【关键概念】	306
【引导案例】怀特的“街角社会”研究	306
14.1 社区调查方法	306
14.1.1 社区调查方法的特点	307
14.1.2 社区调查过程	307
【案例思考】声音捕捉	313
14.2 社会工作方法	314
14.2.1 社会工作与社区服务	314
14.2.2 个案社会工作方法与社区矫正服务	315
14.2.3 社区社会工作方法	317
14.3 社区管理技术	318
14.3.1 目标管理	318
14.3.2 全面质量管理	319
14.3.3 绩效评估	320
14.3.4 标杆管理	321
14.3.5 无缝隙管理	322
14.3.6 危机管理	323
【思考与练习】	324
【案例分析】社工助力灾害救援和灾后重建	324
【推荐读物】	326
第 15 章 社区管理的发展趋势 /327	
【内容提要】	327
【关键概念】	327

【引导案例】撤街道办，设社区服务中心	327
15.1 微观层面的社区管理发展趋势	328
15.1.1 行政侧重型模式：以上海市卢湾区五里桥街道为例	328
15.1.2 自治型模式：以沈阳市春河社区为例	330
15.1.3 混合型的江汉模式	333
15.1.4 议行分设之盐田模式	335
15.2 宏观层面的社区管理发展趋势	340
15.2.1 当前中国城市社区管理体制存在的问题	340
15.2.2 理论建构：行政与自治的均衡	341
15.2.3 体制建构：行政与自治双中心互动体制	343
【思考与练习】	349
【案例分析】建邺探索社区管理体制改革	349
【推荐读物】	351

第1章 社区和社区治理

【内容提要】

本章介绍的是社区、社区管理和社区治理的基本知识。社区是社会学的基本概念，是地域性社会，它由地域、人口、生态、结构和社会文化等要素构成。社区管理是指在政府的指导下，社区职能部门、社区单位、社区居民对社区的各项公共事务和公益事业进行的自我管理，社区管理具有区域性、互助性和复杂性等特征。社区治理是近年来在治理理论影响下发展起来的全新社区管理模式，社区治理的主体、内容、目标和过程与传统管理模式截然不同。目前，我国社区治理的趋势已经初步显现。

【关键概念】

社区 社区管理 社区治理

【引导案例】

中国第一个居民委员会

民政部于1949年10月28日在杭州宣布：成立于1949年10月23日的浙江省上城区上羊市街居民委员会是新中国第一个居民委员会。

据介绍，新中国第一个居民委员会是指自1949年10月1日中华人民共和国成立之日起我国建立的第一个城市居民委员会。它必须具备以下5个条件：时间为1949年10月1日新中国成立以后；名称为居民委员会；地域为城市；组织性质为基层群众自治；组织结构为民主管理的委员会制。

1949年10月28日在杭州举行的新中国第一个居民委员会寻访成果发布会上，民政部专家组组长、北京大学社会学教授夏学銮宣布：杭州上城区提供的举证材料充分、可靠，专家组确认该居民委员会为新中国第一个居民委员会。

上羊市街居民委员会成立于1949年10月23日，当时辖2250户。因不符合杭州市政府关于管辖户数的要求，它在同年12月20日被拆分为13个居委会。上羊市街居民委员会的名称从1949年一直被使用到2000年建立新的社区居委会，目前属杭州市上街区紫阳街道的管辖范围。

民政部基层政权和社区建设司司长詹成付说，“新中国第一个居委会”的诞生，不仅标志着封建保守制度的终结，也标志着基层民主自治正式走上历史舞台，是我国基层社会管理制度重要转折点，其发祥、发展史折射出中国社区建设的发展史。

据了解，“新中国第一个居民委员会”的寻访工作前后经历了近5年时间。

资料来源：《新京报》，2008-06-28。