


城/乡/社/区/工/作/理/论/与/实/务/丛/书

CHENGSHI SHEQU GONGZUO
LILUN YU SHIWU

城市社区工作 理论与实务

陈新祥 陈伟东 主编


 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

城/乡/社/区/工/作/理/论/与/实/务/丛/书
CHENGSHI SHEQU GONGZUO
LILUN YU SHIWU

城市社区工作 理论与实务

陈新祥 陈伟东 主编

 中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

城市社区工作理论与实务 / 陈新祥, 陈伟东主编.

—北京: 中国社会出版社, 2014. 1

(城乡社区工作理论与实务丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4627 - 2

I. ①城… II. ①陈…②陈… III. ①城市 - 社区 -
工作经验 - 湖北省 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 299605 号



书 名: 城市社区工作理论与实务

主 编: 陈新祥 陈伟东

全案策划: 李春园

责任编辑: 刘云燕

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66064025

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真 (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16.5

字 数: 260 千字

版 次: 2014 年 1 月第 1 版

印 次: 2014 年 1 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

编委会

主任：彭 军

副主任：张 晨 黄贵新

成 员：（按姓氏笔画排序）

马洪林	冯志刚	田崇军	孙家同	孙国武
阮旭东	江红萍	阳 明	陈新祥	陈伟东
陈玉梅	陈晓敏	邱少敏	肖 旭	何彩霞
张铭芳	吴铭华	徐昌洪	梅志罡	董 菊

主 编：陈新祥 陈伟东

副主编：徐昌洪

执 笔：（按姓氏笔画排序）

尹 浩	刘晓丽	吴恒同	张婷婷	张 雪
张继军	罗朋飞	柯仕学	贺海波	夏露露
夏春秋	谢慈珍	程海燕	熊 茜	檀小勤

前 言

社区是聚居在一定地域范围内的人们所构成的社会生活共同体。它是社会的细胞，是构成社会的基本单元。社区工作是指在党和政府的领导下，依靠社区力量，利用社区资源，强化社区功能，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调健康发展，不断提高社区成员的生活水平和生活质量的过程，也是建设管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型社区的过程。随着我国经济社会的快速发展，社区工作的地位越来越突出，作用越来越重要，受到了各级党委、政府的高度重视和居民群众的热切关注。

在新的形势下，社区工作承担了大量的基层社会管理与服务的任务，不仅是解决民生问题的基础平台，也是加强和创新社会管理的重要载体。党的十八大报告首次提出了“社区治理”的理念，并明确指出，要更加注重健全民主制度、丰富民主形式，健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制，加强基层社会管理与服务体系的建设，增强城乡社区服务功能，引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用，实现政府管理与基层民主有机结合。这些重要论述，对当前和今后一个时期的社区工作提出了新的思路、新的目标、新的任务和新的要求。进一步做好社区工作，需要各级党委、政府加大工作推进力度和政策保障力度，需要各级各部门紧密配合，需要社会各界和居民群众积极参与，也需要社区工作者们努力探索、创新。

广大社区工作者是社区工作的具体实践者，其知识结构、综合素质、工作能力等直接影响到社区工作的成效。中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》（中办发〔2010〕

27号)明确提出,要组织社区工作者深入学习中国特色社会主义理论体系,学习党的路线、方针、政策和国家法律、法规,学习社会工作知识,增强他们坚持党的领导的信念,牢固树立爱岗敬业、乐于奉献、一心为民的精神,不断掌握新的历史条件下做好群众工作的方法和本领,不断提高服务群众和依法办事的能力与水平。为贯彻落实这一重要精神,加强对广大社区工作者的培训,帮助他们认识社区工作、了解社区工作、掌握社区工作的基本方法和技巧,我们组织编写了《城市社区工作理论与实务》。

《城市社区工作理论与实务》分为上、中、下三篇,上篇为社区工作基础知识;中篇为社区工作实务,通过案例分析的方式,介绍了社区工作的方法;下篇为法规政策汇编,收录了近年来党和国家有关社区建设的相关法规和重要文件,以及湖北省在社区建设工作中自治制定的一系列规章制度。我们在编写本书的过程中,始终坚持理论与实践相结合的原则,既反映了当前社区工作的先进理念,也吸纳了当前社区工作的成功经验,力求做到理论性、知识性与应用性的统一。本书不仅可以作为基层干部了解社区工作的知识读本,也可作为广大社区工作者的培训教材。

本书由湖北省民政厅主持编写,华中师范大学湖北城市社区建设研究中心承担具体编写任务。湖北省民政厅基层政权和社区建设处副主任科员戴新红、武汉市民政局基层政权和社区建设处副调研员林勤、十堰市民政局政权科科长陈娟娟、十堰市茅箭区民政局副局长朱彩春等参与了本教材的审定。

我国社区工作发展很快,尤其是近几年来,无论是在理论上还是在实践上,各种创新实践丰富多彩,创新成果不断涌现,由于理论水平和调研范围等的限制,本书难以一一涵盖。我们期待在本书的应用过程中,不断获得意见和建议,以便进一步修订完善。

编者

2013年9月

上篇：社区工作基础知识

一、城市社区基本理念	003
二、社区建设	005
三、社区组织	009
四、社区工作关系	016
五、社区居民自治	017
六、社区发展	019
七、社区治理	024
八、社区工作方法	027
九、社区服务	029
十、社区服务体系	031

中篇：社区工作实务

第一类：社区党建	035
一、如何建立区域化党建新机制	035
二、如何做好流动党员的管理和服务	042
三、如何发挥党员在社区建设中的先锋模范作用	048
四、如何推进社区党内民主建设	053

第二类：社区组织建设和居民自治	058
五、如何壮大社区工作力量，减轻社区工作负担	058
六、如何做好社区参与	059
七、如何做好社区邻里互助和志愿服务	064
八、如何做好社区社会组织的培育和发展	068
九、如何做好社区社情民意沟通工作	079
十、如何帮助农民工融入城市社区	086
第三类：社区服务	092
十一、如何理解和使用“中国社区”标识	092
十二、如何做好社区治安工作	094
十三、如何做好社区突发事件的处理工作	099
十四、如何做好社区纠纷调解工作	104
十五、如何优化配置社区公共服务资源	110
十六、如何做好资源共享、共驻共建	115
十七、如何做好社区商业服务	119
十八、如何做好非物业管理社区的自助物业服务	124
十九、如何做好社区青少年服务工作	130
二十、如何做好社区居家养老服务工作	134
二十一、如何做好残疾人社区康复服务	141

下篇：政策法规

中华人民共和国城市居民委员会组织法	149
湖北省实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》办法	153
湖北省社区居民委员会选举办法（试行）	159
中共中央办公厅 国务院办公厅关于转发 《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知	172
中共中央办公厅转发《中共中央组织部关于进一步加强 和改进街道社区党的建设工作的意见》的通知	179

民政部等十部委关于《进一步做好社区组织的工作用房、居民公益性服务设施建设和管理工作的意见》	186
关于进一步做好新形势下社区志愿服务工作的意见	190
国务院关于加强和改进社区服务工作的意见	195
民政部关于进一步推进和谐社区建设工作的意见	202
中共中央办公厅 国务院办公厅关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见	210
社区服务体系建设规划（2011—2015年）	220
民政部关于促进农民工融入城市社区的意见	232
中共湖北省委、湖北省人民政府 关于进一步加强社区建设的意见	237
湖北省城乡社区服务体系建设“十二五”规划	246

上篇

社区工作基础知识

一、城市社区基本概念

（一）社区的基本含义

“社区”最早是由德国社会学家滕尼斯于1887年在《社区与社会》一书中提出的，指由具有共同价值观的同质人口组成的关系紧密、富有人情味的社会“共同体”。此后，“社区”这个概念几经各国和地区学者转译，本意已发生了很大变化，不同学者根据研究需要，从不同层面、不同角度对社区进行了界定。据不完全统计，目前有关社区的定义就有150多种。为统一社区的含义，中共中央办公厅、国务院办公厅在转发《民政部关于全面推进城市社区建设的意见》的通知（中办发〔2000〕23号）中，将社区界定为：“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”目前，我国城市社区的范围一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。

（二）社区构成的基本要素

社区作为聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体，包括以下构成要素：（1）人口。即居住在社区区域范围内的居民。（2）地域范围。社区一定要具有特定的地域空间，有一定的边界，是社区中人们生活和社会活动的基本空间。（3）组织结构。即社区内各种社会群体和社会组织之间的关系及其构成方式。（4）社会心理。即在同一社区内生活的人们在生活习惯、行为方式方面的相似性以及社区归属感和认同感，这是社区中人们经常性的交往和互动的结果，也是把社区人群连接起来的重要精神联系。（5）规范体系。即为协调社区内的不同组织和成员在社区中的一些言行的规章制度、行为准则等。这些规范体系不仅包括社区制定的成文的制度规范，还包括居民之间在社会交往和互动中形成的一些互惠互利的内在规则。（6）物质设施。包括技术性基础设施，如社区内的供水系统、

道路、路灯等，以及社会性基础设施即社区活动设施，如社区组织办公场所、社区服务设施、办公设备、活动经费、文化体育设施等。也有的将这些设施分为生活设施、市政设施和公共设施三类，统称社区服务设施。

（三）社区的基本特征

一般来说，社区具有以下五个基本特征：

（1）社区是一个社会实体。社区不仅包括一定数量和质量的人口，还包括由这些人所构成的社会群体和社会组织；不仅包括人们的经济生活，还包括政治、文化生活；不仅包括经济关系，还包括血缘、地缘等其他社会关系；不仅包括一定的地域，还包括人们赖以进行社会活动的生产资料和生活资料。社区包含了社会有机体的最基本内容，是宏观社会的缩影。

（2）社区具有多重功能。社区具有经济、政治、文化、社会管理和社会整合等多重功能，这是由社区内容的多样性和社区居民的多方面需求所决定的，也是社区作为社会实体的一种反映。

（3）社区是人们参与社会生活的基本场所。由于社区是最基本的社会共同体，是绝大多数社会成员的生活基地，所以，人们的基本活动大都是在社区范围内进行的。社区作为人们生活的基本场所，决定了它必须具备相应的活动设施。

（4）社区是以聚落作为自己的依托或物质载体的。我国城乡的聚落形式有村落、集镇、县城镇和城市等，它们都是社区的依托或物质载体。一般来说，一个社区的构成要素大都聚集在聚落之中，人们的基本生活也是在聚落这一地域空间内进行的。

（5）社区是发展变化的。如同其他社会现象一样，社区也是人类活动的产物，是随着社会的发展而发展的。社区的发展变化是社会诸因素综合作用的结果，其中生产力发展是推动社区发展的决定性因素。

（四）社区的基本类型

社区是包含着人们的多种社会关系和社会群体、包含着多种社会活动

的地域性社会生活共同体。由于各社区的构成要素、内容及结合方式存在差异，从而形成了不同类型的社区。随着我国城市的发育和分化，尤其是1984年以来推进的城市改革，使城市社区的异质性差异大大提高。

重新划定的新型城市社区，大致可以概括为六种类型：

(1) 传统式街坊社区。以城市旧街和老街区为主，居民住宅与商业、工业用地混杂，社区居民的生活角色与工作角色不重合，职业构成较为复杂。

(2) 单一式单位社区。隶属于某一单位，自设各类设施，也有些社区由几个单位筹建，同一职业的成员居住在同一幢或几幢楼中。这类社区居民职业构成比较明晰，居住用地与生产用地有明显的界线或隔离带，生活环境质量较好，但社区气氛淡薄。

(3) 混合式综合社区。这是20世纪70年代末以来在独立地段或城市边缘兴建的居住功能较为单一的大型居住区，居住环境较好，生活设施配套，往往有多功能的小型商业中心。由于建设历史较短，缺乏公共空间，居民间的互动不强。

(4) 演替式边缘社区。城市边缘地带是属于农村向城市演替的社区，由于受到城市功能辐射，农用地渐渐转化为建设区，蔓延所及，功能混乱。

(5) 新型房地产开发型社区。随着城市房地产业的发展，大量新型商品住宅小区不断涌现，形成一个个独特的社区。

(6) “自生区”或移民区。是在城市社会变迁中形成的，如北京的“浙江村”和南京的“河南村”等。这类社区往往是城市劳动力的“蓄水池”，其成员的流动性很大。

二、社区建设

(一) 社区建设的含义

社区建设是指在党和政府的领导下，依靠社会力量，利用社区资源，

强化社区功能，完善社区服务，解决社区问题，促进社区政治、经济、文化、环境协调和健康发展，不断提高社区成员的生活水平和生活质量的过程。社区建设是一项新的工作，是我国城市经济和社会发展到一定阶段的必然要求，是面向新世纪我国城市现代化建设的重要途径。

（二）社区建设的指导思想、原则和目标

1. 城市社区建设的指导思想：以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，按照党的十八大精神要求，以推进社区管理与服务改革创新为动力，以建立新型社区管理和服务体系为目标，以增强社区自治和服务功能为重点，加强薄弱环节，夯实基层基础，健全管理体制，完善服务机制，推进多元参与，营造和谐氛围，以示范创建带动整体提升，促进社区建设平衡发展，努力建设环境优美、设施完善、管理有序、治安良好、生活便利、文明祥和的新型和谐社区。

2. 城市社区建设的基本原则：

（1）以人为本，服务居民。坚持以不断满足社区居民的社会需求，提高居民生活质量和文明程度为宗旨，把服务社区居民作为社区建设的根本出发点和归宿。

（2）资源共享、共驻共建。充分调动社区内机关、团体、部队、企事业单位等一切力量广泛参与社区建设，最大限度地实现社区资源的共有、共享，营造“共驻社区、共建社区”的良好氛围。

（3）责权统一、管理有序。改革城市基层社会管理体制，建立健全社区组织，明确社区组织的职责和权利，改进社区的管理与服务，寓管理于服务之中，增强社区的凝聚力。

（4）扩大民主、居民自治。坚持按地域性、认同感等社区构成要素科学合理地划分社区；在社区内实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，逐步实现社区居民自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。

（5）因地制宜、循序渐进。坚持实事求是，一切从实际出发，突出地方特色，从居民群众迫切要求解决和热切关注的问题入手，有计划、有步骤地实现社区建设的发展目标。

3. 城市社区建设的具体目标:

(1) 适应城市现代化的要求, 加强社区党组织和社区居民自治组织建设, 建立起以地域性为特征、以认同感为纽带的新型社区, 构建新的社区组织体系。

(2) 以拓展社区服务为龙头, 不断丰富社区建设的内容, 增加服务的发展项目, 促进社区服务网络化和产业化, 努力提高居民生活质量, 不断满足人民群众日益增长的物质文化需求。

(3) 加强社区管理, 理顺社区关系, 完善社区功能, 改革城市基层管理体制, 建立与社会市场经济体制相适应的社区管理体制和运行机制。

(4) 坚持政府指导和社会共同参与相结合, 充分发挥社区力量, 合理配置社区资源, 大力发展社区事业, 不断提高居民的素质和整个社区的文明程度, 努力建设管理有序、服务完善环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区。

(三) 城市社区建设的主要内容

国家经济与社会发展“十二五”规划(以下简称国家“十二五”规划)提出了未来五年社区建设的主要内容和基本任务:“健全基层管理和服务体系, 推动管理重心下移, 延伸基本公共服务职能; 规范发展社区服务站等专业服务机构, 有效承接基层政府委托事项; 以居民需求为导向, 整合人口、就业、社保、民政、卫生、文化以及综治、维稳、信访等管理职能和服务资源, 加快社区信息化建设, 构建社区综合管理和服务平台。”我们可以将城市社区建设的主要内容归结为社区治安、社区环境、社区党建、社区文化、社区医疗卫生服务五个方面。

1. 社区治安。社区治安是指在一定地域内, 社区管辖政府和自治组织依靠社区群众, 协同公安、司法机关, 对涉及社会秩序和人民群众生命财产安全依法进行治理的公务活动。主要包括公安机关以及与治安工作相关的城市街道办事处、居民委员会、小区业主委员会、物业服务企业和社区其他企事业单位保卫部门等社会管理综合治理活动。社区治安的主要内容: 开展社区治安保卫、民事调解、帮教失足青少年等多种形式的治安工

作；人口管理工作，包括户口管理，居民身份证管理，人口调查，常住人口管理，暂住人口管理等；社区治安秩序管理，包括特种行业治安管理，公共场所治安管理，企事业单位安全防范工作的指导，查禁社会丑恶现象；消防安全管理，包括制定消防规则、办法和技术规范，开展消防安全宣传，做好消防队伍的思想、组织、业务建设，指挥火灾扑救工作等。

2. 社区环境。社区环境包括社区内的环境卫生、市容管理、环境保护以及绿化美化。社区环境又称为社区的生态状况，通过科学的建设与管理，为城市居民生活与发展创造良好的人工环境。优化社区环境的重点是垃圾清扫清运，绿化以及维护管理，各种污染的治理。社区环境建设应在政府的指导下营造“人人动手，家家受益，共建洁绿亮美新社区”的良好氛围，增强居民对社区的认同感和归属感，促进城市环境的改观。

3. 社区党建。社区党建是指社区党组织的建设，它是党的基层组织建设的重要组成部分。社区党建必须紧紧围绕社区建设这个中心，从抓好班子建设、提高党员队伍素质入手，充分发挥社区党组织和党员在三个文明建设中的战斗堡垒和先锋模范作用。

4. 社区文化。社区文化是社区成员共同创造的精神财富及其物质形态，包括文化观念、价值观念、社区精神、道德规范、行为准则、公众制度、文化环境等。具体来说，社区文化包括环境文化、行为文化、制度文化和精神文化四个方面。环境文化是指由社区成员共同创造、维护的自然环境与人文环境的结合，是社区精神物质化、对象化的具体体现，包括社区容貌、休闲娱乐环境、文化设施、生活环境等。通过社区环境，可以感知社区成员理想、价值观、精神面貌等外在形象，如残疾人无障碍通道设施可以充分体现社区关怀、尊重生命、以人为本的社区理念。行为文化也被称为活动文化，是社区成员在交往、娱乐、生活、学习、经营等过程中产生的活动文化，通常所说的社区文化都是指这一类的社区文化活动，它反映出社区风尚、社区精神面貌、社区人际关系等文化特征，它如社区之“手”，如重阳节文艺会演、趣味家庭运动会、游泳比赛、新春长跑等，动态地勾勒出社区精神、社区理想等。制度文化是社区成员在生活、娱乐、交往、学习等活动过程中形成的组织机构、规章制度等，对保障社区文化持久、健康地开展具有一定的约束力和控制力，规范各种类型的社区文化