

国家开放大学

学士学位论文

中文题目：当前城市社区管理存在问题研究

——以西安市未央区青西社区为例

分部：陕西分部

学习中心：新城分校

专业：行政管理

入学时间：2013 年秋

学号：1361001252615

姓名：纪翔辉

指导教师：魏一鸣

论文完成日期： 2020 年 11 月

学位论文原创性声明

本人郑重声明：所呈交的学位论文，是本人在导师指导下，进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本学位论文的研究成果不包含任何他人创作的、已公开发表或者没有公开发表的作品的内容。对本论文所涉及的研究工作做出贡献的其他个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本学位论文原创性声明的法律 responsibility 由本人承担。

作者签名：

日期： 2020 年 11 月 22 日

学位论文版权使用授权声明

本人完全了解国家开放大学关于收集、保存、使用学位论文的规定，同意如下各项内容：按照学校要求提交学位论文的印刷本和电子版本；学校有权保存学位论文的印刷本和电子版，并采用影印、缩印、扫描、数字化或其它手段保存论文；学校有权提供目录检索以及提供本学位论文全文或者部分的阅览服务，以及出版学位论文；学校有权按有关规定向国家有关部门或者机构送交论文的复印件和电子版；在不以赢利为目的的前提下，学校可以适当复制论文的部分或全部内容用于学术活动。

作者签名：

日期： 2020 年 11 月 22 日

目 录

一、社区、城市社区及城市社区管理的相关概念	2
(一) 社区、城市社区的概念	2
(二) 城市社区的现状	3
(三) 城市社区管理的概念及意义	3
(四) 城市社区管理的内涵及分类	4
二、西安市未央区青西社区管理现状调查分析	4
(一) 调查设计	4
(二) 调查结果分析	5
三、西安城市社区管理存在的问题及分析	7
(一) 政府部门管理越位，参与度过深	7
(二) 社区工作者素质有待提高，人才结构不合理	7
(三) 缺乏坚实的群众基础	错误！未定义书签。
(四) 政府对社区管理在财政支持方面投入不够	8
四、完善城市社区管理的对策	9
(一) 明确权责，完善社区管理制度	9
(二) 完善人才保障制度，优化在岗人才素质	11
(三) 提升居民参与社区治理的积极性	12
(四) 大力培育发展社区非营利性组织	12
致谢	14
参考文献	15

摘要

城市中的社区相当于社会这个身体中的细胞们，而社区的管理对于社会的发展起着至关重要的作用，城市化进程的加快带动了人们对社区服务意识的要求，相对于不断加快的社区建设，社区管理及社区服务明显滞后，现有对社区管理的研究多以经验为主，对未来发展趋势做出理论指引的较少，同时社区管理体制的初衷与现实存在较大差距，也未能很好体现居民自治。

本文以西安市未央区青西社区作为研究的对象，对其社区的管理进行更深层次的研究。第一，要对青西社区和管理相关的一些方面进行调查后并分析，找出在其管理过程中出现的一些问题。第二，对这些问题的出现原因、解决办法等进行讨论。最后，提出青西社区管理完善对策对社区管理的科学规划、权责划分、人才培养等提出了针对性建议：明确权责，做好管理模式选择；完善人才制度，优化在岗人才素质；完善居委会组织的制度规范，明确角色权责。本文认为城市社区的健康有序发展，离不开政府、市场及各类社会组织对社区进行的有效管理。

关键词：城市社区；社区管理；存在问题；对策

科技在慢慢的进步，越来越多的高科技产品吸引了人们的视线，我国城市化进程加快，社会各领域都出现了巨大的变化：劳动用工制度的改革，使单位职工成为自由身，踏上了“社会人”舞台，城市社区成为我国城市最重要的社会组织方式；经济腾飞，房地产作为经济支柱产业，加剧了城市社会结构的变化；城市化进程加快，城市人口越来越多，社区数量随之增加，相继而来的就是城市社会管理的难度大幅提升。而种种变化最终的归结点都集中在这城市最基本的功能区域——社区之上。

一、社区、城市社区及城市社区管理的相关概念

（一）社区、城市社区的概念

社会学家对“社区”给出了数百种定义，其中相似的部分为“社区拥有一定范围的地域、一定数量的人口、一定特征的文化以及相应的社会交往等”，这些共识也成为了社区的特点^①。

本文所研究的社区指的是因为生活生产的关系聚集到一起的社会组织。

城市中的社区简单的来说就是从事不同职业的很多人住在一起，生活在一起。是对社区概念进行的精细化区分，在城市化进程中，城市社区的出现是必然的。城市社区已经成为人类居住的最基本形式之一，是具有特定生活方式的人群在一定区域内的组织构成。对现在的中国来说，城市社区指的是那些经过调整的有一定范围的管理区域，并具有一些显著的特征。

首先，作为宏观城市社会的缩影，城市社区具有很多不同方面的功能，比如经济功能、文化功能等；第二，城市社区中不仅有那些本来就居住在社区中的人，还有这些人所参与的组织等，以及各类机构组织，国家机关、企事业单位、各类民间组织等；第三，社区成员之间虽具有一定的归属感及相似性，但由于成员的受教育背景、从事行业、收入状况等存在非常大的差异，是的同一社区内的个体异质性程度高，最后，城市社区包括了所辖人口的所有活动，如经济活动、政治活动集文化生活等。

（二）城市社区的现状

在上世纪我国实施计划经济阶段，社区管理的形式主要为“单位人管理”和“地区管理”，即在政府牵头的基础上，单位成为管理的中坚力量，而街道和居委会则成为“补充”与“捡漏”的辅助单位。改革开放后，随着计划经济向市场经济的转轨，城市社区管理的发展也需要应对体制改革等系列变化。

政府职能发生转变，开始逐步弱化此前全面干预社会生活的行为，将社会性事务逐步移交给社区；企业则更加注重经济效益的挖掘，许多非经济功能剥离出来交给社会；“铁饭碗”随着“单位制”的解体而不在，大量“单位人”重新回归社区，与社区的联系也日渐紧密；政府的社会管理更加科学，街道办事处作为最基层行政组织，获得更大的管理权限，各类社会自主性力量也逐渐在社会参与中得到增强；社区管理成为试验对象，我国许多城市对高效的社区管理开始了探索与研究。

（三）城市社区管理的概念及意义

城市社区管理简单的来说就是听从那个区域内政府的领导和指示，街道办事处干大部分的事情，社区居民委员会帮助其干少部分事情事情，采取这样的管理方式是为了能够合理利用社区内的资源，推动社区各方面的发展，打造一个优质社区，带动周围区域的经济、文化等发面的发展。

社区是一个复杂的动态系统，社区中各要素的互动运行势必会产生矛盾冲突和利益纠葛，依靠社区规范来调停与约束，各种矛盾也可以通过制度化的渠道和流程得以解决，保证社区内社会公共秩序井然有序；良好的社区管理能有效推进社区发展，维护社会稳定，但凡事关居民的大事，让居民参与进来，让居民讨论决定，这种民主的方法有助于激发社区居民的积极性，培养他们的集体意识，推动社区更好的发展，提升他们的责任感，共享发展成果；良好的社区管理，还能很好的推进社会主义改革的步伐，帮助减少或消除在改革过程中由于调整社会结构及利益而带来的社会生活方面的一些失衡，提升所有社群居民对社区管理改革的认同。

（四）城市社区管理的内涵及分类

当前，我国城市社区管理才用的方法借鉴的的传统机关事业单位的管理办法，又依据社区管理的实际情况，形成了独特的中国特色的城市社区管理“二三四”管理体制。“二级政府”指的是市政府与区政府；“三级管理”是指市、区、街道三级参与管理；“四级落实”指的是市、区、街道、社区居委会参与落实^②；四级构成了“市一级负责管理的领导、区一级负责管理的指导、街道一级负责管理协调、居委会负责管理落实”的基本框架。

我国现使用的“二三四”管理体制由社区管理的组织体系、权责体系、法律制度体系及工作体系四部分组成。其中社区管理组织是联系政府机构和社区居民的纽带，负责社区管理、服务职责，与业主委员会、物业等组织构成的体系；权责体系是要加快理清、理顺社区居委会与街道办事处权责关系，规范和确认社区成员大会、社区委员会等组织的职能；法律制度体系是指社区居民委员会的身份、权利、义务等需要依靠法律进行确立；工作体系是指社区管理要从基础工作做起。

二、西安市未央区青西社区社区管理现状调查分析

（一）调查设计

1. 调查目的

通过调查可以得知居民对于社区工作的满意程度和一些建设性的意见，还可以得知目前社区的管理方式、工作状态。

2. 调查方法

去到青西社区当地以发放调查问卷的形式了解一些相关信息。

3. 问卷发放

调查所使用的问卷是纸质版的，在问卷回收回来之后，对结果进行汇总分析。在本次调查中一共找了三百个调查者，最后就损失了五份调查问卷，在剩下的问卷中有效的有 290 份。

表 1 问卷发放和回收情况

问卷发放数量	300 份
问卷回收数量	295 份
有效问卷	290 份
问卷回收率	98.3%
问卷有效率	96.7%

(二) 调查结果分析

1. 居民对社区各项工作的满意度调查

对数据进行分析后得知，只有大约百分之十的人对社区的工作的是比较满意的，剩下的人基本上都是对社区工作不满意的。而且对于社区工作满意的人大约是非常满意人群的三倍，当然还有些人是非常不满意的，因为他们觉得社区所干的事情于他们一点好处都没有，该管的不管，不该管的瞎管。

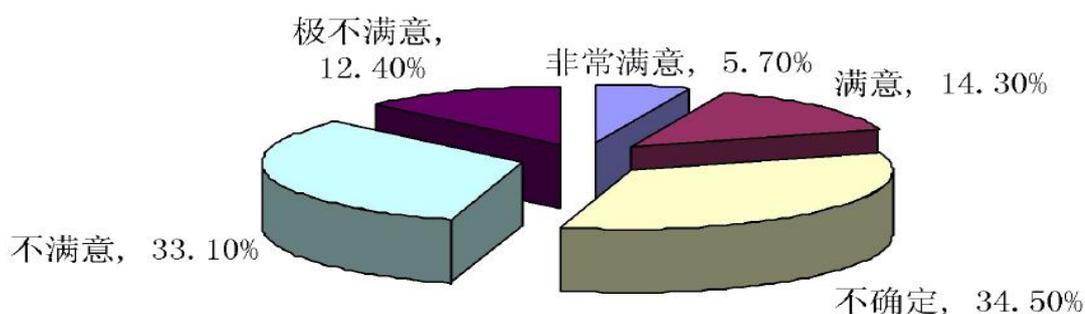


图 1 居民对社区总体满意度调查

2. 居民对社区活动关注度调查

根据调查的数据得知，一些中年人对于社区活动的积极性比较高，因为他们这些人几乎都已经退休了。年轻人和学生们的重点是在社区组织的夏令营活动等。除此之外，一些党龄比较长的党员对于社区的发展建设也是比较关注的，但是从总体上来看，大家对于参加社区活动的积极性都不是太高。

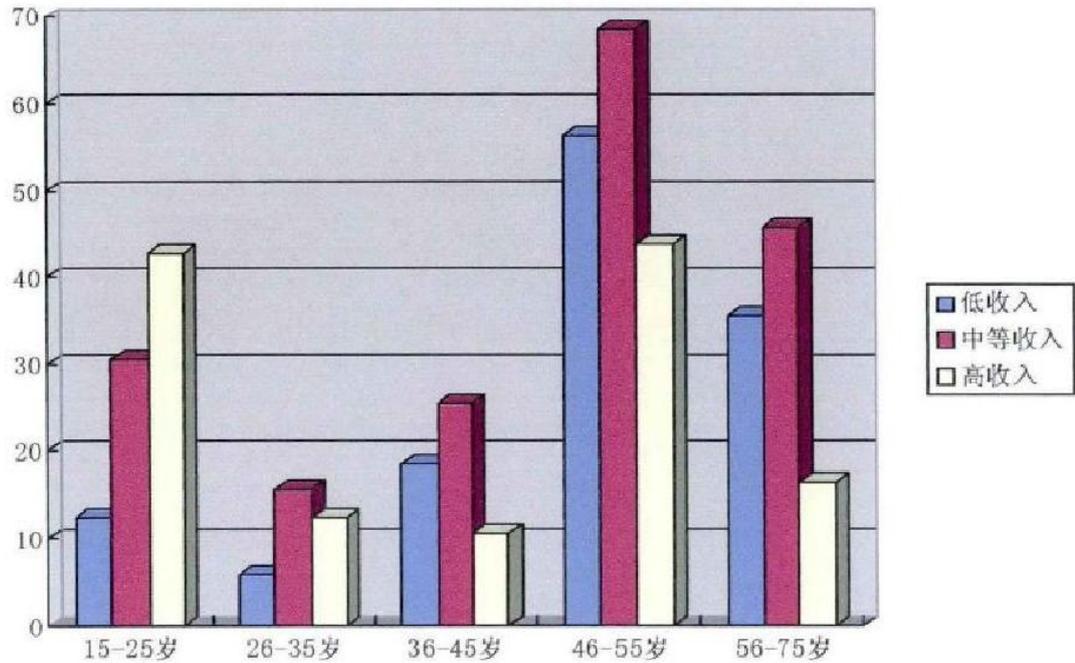


图 2 居民对社区的关注度

3. 政府对社区管理的影响

根据调查数据可知，有四分之一的受访者对政府对社区的管理是满意的，有大约五分之一的人是不满意的。站在大家的角度来看待这个问题，政府对于社区的管理是非常重要的，而社区的居民对于管理的概念理解的还不够标准。且在不满意的那些人中，学历都是比较高的，由此就可以得知，学历比较高的人对于管理这一概念理解的更加透彻。

表 2 “政府对社区管理的影响大” 调查情况

非常满意	满意	不确定	不满意	极不满意
14.30%	36.70%	24.30%	21.30%	3.40%

4. 居民参与

根据调查数据得知，有大约五分之一的受访者是愿意参加社区内的活动的，但是也有一少部分人表示仍不愿意参加。不过愿意的人数明显比不愿意的人数多，但是从数据中可以得知，不确定的人也还是比较多的，由此可见，居民们的热情还没有被激发出来。

表 3 居民参与调查情况

项目	非常愿意	愿意	不确定	不愿意	极不同意
您愿意参与社区组织的活动	16.50%	24.30%	34.50%	15.60%	9.10%
如果社区制定了错误的政策， 您会提出反对意见	17.40%	22.30%	36.50%	14.30%	9.50%
您会主动帮助社区内有困难 的人	15.60%	25.60%	34.50%	11.40%	12.90%
如果组织社区志愿者服务组 织，您愿意参加	14.60%	21.40%	32.20%	15.40%	16.40%

三、西安城市社区管理存在的问题及分析

（一）政府部门管理越位，参与度过深

在分析了现在西安政府的具体情况后得知，政府和社区之间的位置关系依旧没有摆对，政府没有给社区足够的管理自由，对于社区内部的事务插手的太多。就拿青西社区为例，其社区居民委员会其实就是居民们自己管理自己，居委会应该对社区内事务的决定有绝对的话语权，但是在现实生活中，居委会却被街道政府当作其下属部门，对于社区内部的事务插手的太多，使社区居民委员会失去了其原本的话语权，社区内的所有事务都要由街道政府进行处理，而且他们把原本应该是基层政府做的事情都做了，更甚者还会有街道政府的工作人员占据社区居民委员会人员的编制名额。而这一切一切的结果就是社区内的一些大小事务不再是由居民们说了算，而是由政府全部包揽。而社区居委会中的工作人员们把工作重点都转移到了完成政府布置的任务上，对于社区的管理方面就比较松散了。还有就是这样一来，社区居委会中的官僚作风就会盛行起来，导致大家都不会脚踏实地的为居民办事了。

（二）社区工作者素质有待提高，人才结构不合理

最近几年以来，虽然社区工作人员的综合素质都有所提高，但是对于他们的工作来说很显然是不够的，他们在很多方面还存在很多的问题；在社区

工作的人员们的薪资待遇等都不算太好，很多人没有编制；社区内的志愿者服务有很多，但是缺少那种专业的志愿者服务，很多人都是业余的。现在青西社区的管理层中，没有那些高素质的管理人才，这对于社区的整体发展都是不利的。而且社区工作人员的个人素养、专业能力都比较低下，老龄化问题十分突出。虽然现在我国对于培养高素质的管理人才这一方面十分重视，而且也确实培养出了很多管理人才，但是因为社区的工作待遇、薪资条件都不是太好，所以很多高素质的人才并不会选择到社区去工作。国家为了改善这一状况，出台了一系列的政策鼓励这些大学生积极投身到社区工作当中去。但是，社区所在的街道管理部门只有在工作很多的时候才会让这些大学生去帮忙，其他时间根本不会用到他们，这也就导致大学生对于社区内的一些情况不甚了解，工作开展的也非常不顺利，严重阻碍了社区的发展。

（三）缺乏坚实的群众基础

开展社区管理工作单凭政府组织自身是难以顺利进行的，还需要联合广大的人民群众以及社会各阶层共同参与到社区的管理工作中。放眼当下青西社区在开展社区管理的过程中，可以发现该社区的服务和基础娱乐设施条件较差，相关的基础设施等也都没有及时的予以添置补充，开场组织活动大多数是通过街道主持的形式来进行的，社区仅仅是通过提供活动场地的形式来帮助群众开展活动。由此可见，有关政府部门在社区管理方面以及群众社区活动组织的过程中，没有体现出较大的热情与积极性，这也会导致社区居民在面对群众性活动时，会丧失一定的热情与积极性；除此之外，社区居民由于长时间的需求，无法得到政府的回应，会逐渐的丧失自身参与活动的热情，使得该社区的服务建设群众基础变得越来越薄弱，不利于该社区服务建设的发展进程的推动。

（四）政府对社区管理在财政支持方面投入不够

当下青西社区政府在开展社区管理工作的过程中，还没有给予足够的财政对社区管理工作予以支持与鼓励，例如，目前该社区的建设还没有纳入到

政府预算编制的体系框架内，这直接导致了社区管理在开展各项工作与活动时，没有充足的财政保障与资金支持；另一方面，尽管西安政府在城市社区管理方面有了一定的财政支持，但是这方面的支持是不稳定的，而且受到社会以及其他各种因素的影响，对于城市社区的财政支持处于一个波动起伏的状态，致使社区的投入与产出难以相制衡；除此之外，乡政府在对社区工作予以财政支持和经费拨款的过程中过于主观和盲目，没有建立起一套长期稳定，科学合理的社区工作发展预算框架。

四、完善城市社区管理的对策

由上述可以发现青西社区在社区管理的过程中还存在着以下几点不足：社区居委会倾向于行政化管理，社区管理人员缺乏一定的专业水平与能力，社区群众基础薄弱，社区基本的娱乐和服务基础设施匮乏。为了能够帮助该社区更好地开展社区管理工作，本次论文针对该社区在开展社区管理工作中所存在的问题，提出了以下几点建议措施。

（一）明确权责，完善社区管理制度

经济，文化，政治的不断发展，社区管理工作也变得愈加复杂，群众的需求也日益多样化，原来以党委、居委会为领导核心的社区组织结构，尤其是西安政府和各社区组织之间在职能划分上没有明确的界限与分工，导致当下市区组织工作和社区管理的积极性和独立性逐渐淡化，为此，只有通过构建起一种新型的社区治理制度，对政府和各社区组织之间的职能界限予以明确的划分，才能够促进整个社区管理的良性发展。政府需要鼓励社会多方参与到服务提供中来。社区服务作为社区管理重要内容，现阶段也存在较多问题，如社区公共服务应由哪些主体提供，如何培养市场以及公民社会力量，政府如何有效发挥主导、协调、监管作用等。结合社区管理的实际需要，提供能够切实提升社区管理水平和服务质量和政策、支持和指导意见。鼓励各类社会力量投入其中，但政府依旧要行使监管职责，保障提供过程的有效有序。改进后的新模式下的青西社区组织关系及工作流程见图 3、图 4。

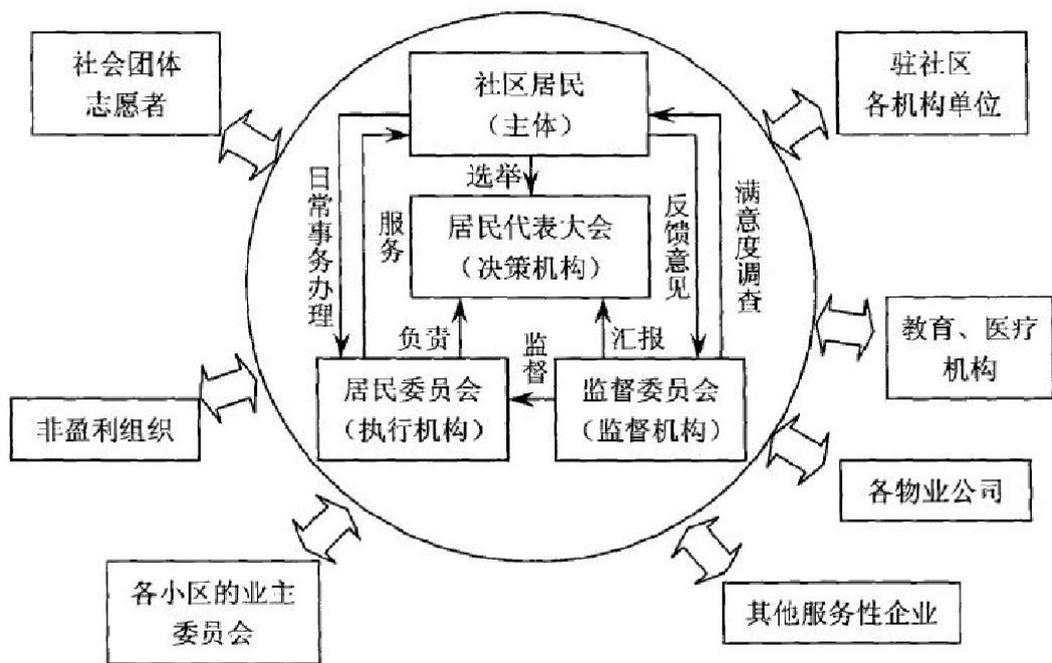


图 3 新模式下青西社区的体制框架

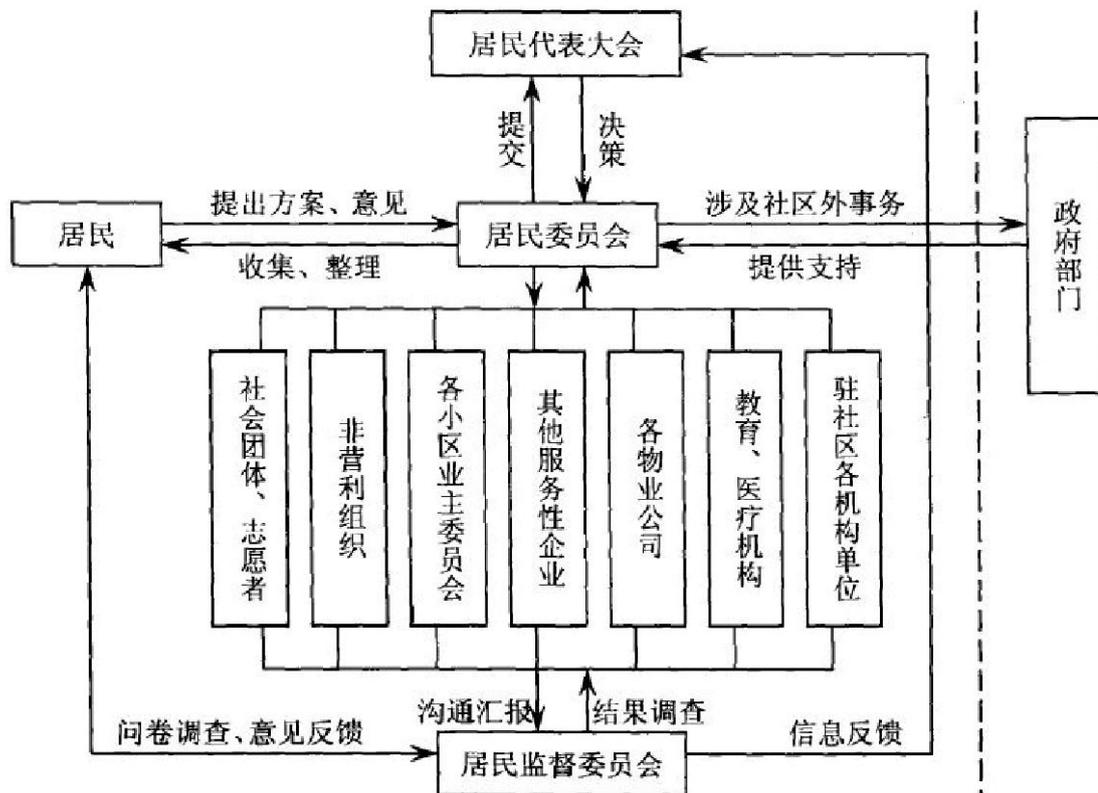


图 4 新模式下青西社区事务处理的工作流程图

首先，党委在开展的社区管理工作中始终居于首要地位，因此需要对其领导职能进行强化与巩固，任何社区管理工作的进展都应当基于党委的管理与领导之上。青西社区涉及到的工作任务和管理内容极其广泛于复杂，以党委作为领导主体有利于为工作的顺利进展提供各种保障，党委组织通过发挥自身的职能与作用，能够对社区党风的建设起到一定的积极作用，促进整个社区管理服务水平的提升与完善。其次，强化青西社区居民服务功能的完善与建设，着眼于居民的需求，对社区科长工作的各项流程进行简化，对各项办事程序予以规范化，在兼顾效率的同时，也要注重服务质量的提升，让社区管理工作能够更好地顺应居民的需求，为居民提供更加有效的服务。

（二）完善人才保障制度，优化在岗人才素质

社区管理工作顺利开展，离不开一支专业素养强、综合素质能力高的人才队伍。为此，就应当对社区的人才保障制度予以完善，对在岗的人才技能和素质进行进一步的培训与提升。首先可以充分的利用当地的高校资源，开展社会工作人员培训教育工作，加强高校党校以及其他社会培训机构之间的合作与交流，提供专业的培训指导，优化整个社会工作的人才队伍结构。其次，有关政府部门也可以与当地的高等院校以及科研院所等开展交流与合作，建立起人才培养战略，聘请专业技能强且经验丰富的导师来作为高校人才技能培养的引导者，秉持与时俱进，实事求是的基本原则，在开展培训工作的过程中及时的调整有关的硬性指标和要求，例如在街道社区工作方面的培训，要求每年的培训次数不少于两次；还应当定时的组织社区负责人参加轮训工作，有市委组织部及市民政局主持；另外，还可以组织社区先进工作者及骨干人员到先进的地区进行观摩学习。通过丰富培训形式来促进社区工作人员专业素养和综合素质的提升，培养社区工作人员的创新意识和法治意识，端正工作态度，树立正确的工作理念，培训的主体除了基层党组织、群团组织、居民自治组织和社区服务组织之外，其他的诸如公益服务类事业单位、公益慈善类社会组织、基层社会服务部门等也需要对其开展定期的业务培训，通过加强培训与教育来促进整个社会工作人才队伍素质水平的提升。

（三）提升居民参与社区治理的积极性

青西社区的自治除了需要政府加强领导职能，积极组织和开展各项社区管理工作之外，更离不开社区人民群众对社区治理工作的参与。在之前，该社区的人民群众并没有强化自身的主人翁意识，没有积极地投入到公共事务的管理工作中，大部分居民认为社区管理工作与自己的关联性并不大，因此没有引起足够的重视，积极地投入到社区管理工作中去，所以整个社区居民整体的社区管理，参与意识以及人员素质等都存在着较大的差异，这不利于该社区开展社区活动。为了能够更好地加强社区的治理，就需要调动人民群众的社区管理参与积极性，首先可以通过加强宣传，动员居民参与到社区法律法规的建设工作中来，组织居民之间的社区交流与探讨活动，对社区的制度和管理流程进行进一步的规范并向公众公开；其次，居民作为社区的一份子，也应当充分的发挥出自身的主观能动性，利用自己所学的文化知识以及知识技能等来弥补社区治理中的不足，为社区治理工作贡献出一份自己的力量，提升自己对社区的归属感与认同感。只有社区居民能够以积极主动的态度参与到社区治理工作中来，才能够让市区各项事务的开展变得更加有序化，规范化，进而促进整个社区治理的自治。

（四）大力培育发展社区非营利性组织

社区治理除了依靠政府的强有力指导与管理之外，还离不开社区的各类非营利组织，非营利性组织由于社会主体的特性，有着较为丰富的资源，而且其作为社会主体中的一份子，与社区居民之间的关系十分紧密，所以在开展社区治理的过程中具有一定的优势，并且有着较为优胜的条件等。西安城市社区管理体制改革接下来应当朝往“强政府、强社会”方向发展为非盈利性组织，参与到社区治理工作中创造更多有利的条件。

首先，非盈利性组织参与到社区治理工作中，离不开政府给予的鼓励与大力支持。对此，政府就应当调整其原先对社区治理工作的行政化倾向，减弱其对社区行政干预的职能，放宽社区治理的空间。除此之外，政府也可以通过与社区的各类非盈利性组织开展交流与合作，通过购买其组织服务形式

来弥补政府在社区管理过程中的不足，共同营造一个良好健康发展的社区环境。

其次，非营利性组织内部的管理架构也应当进行进一步的完善。首先要根据“结点型”组织架构，对非营利性组织内部的结构和功能进行进一步地强化，提升非营利性组织在参与社会管理工作中的各项能力，搭建起非营利性组织与政府之间在社区管理方面的桥梁。其次，进一步的优化和升级非营利性组织的内部结构，可以通过调整有关部门的设置，例如成立理事会、监事会、执行层和监督层等，每个部门之间的职责与责任界限要区分开来，各司其职，相互合作交流，相互监督，组织内部管理过程中的各项信息应当是公正透明的。最后，非营利性组织内部的工作管理制度和各项工作流程等也应当予以规范化，确保各项工作的开展能够稳定有序地进行，完善非营利性组织内部的重大决策民主讨论和决策机制，以此来保证各项决策的合理性，为了能够对资源和各项资金进行有效的利用，提高非营利性组织的社会影响力，非营利性组织也应当与时俱进，及时地建立起现代的企业管理制度。

致谢

转眼间我的求学生涯即将结束，心有不舍，更是充满对母校、老师和同学们的留恋和感激。大学，学到的不仅是文化知识，更是为人处世的眼界和格局。很幸运，我能够度过愉快的求学时光。这将是我最人生中宝贵的回忆。

我的论文，是在导师一步一步精心指导下完成的。从选题、开题、初稿到最后定稿，老师都给了我详细的指导。老师的耐心指导，让我对所学的专业理论知识有了更进一步的理解与升华，也从中学习到了老师身上细致严谨的教学态度。在此，请允许我对老师道一声感谢。

同时，也要感谢母校给我提供求学的机会，感谢我的班主任老师、各科代课老师和亲爱的同学们。正是有你们，我的校园生活才充满温暖和感动。虽然即将分别，但我们的情谊永远延续。

最后，感谢百忙之中来听我答辩的各位老师，感谢你们在我求学生涯的最后一程，给我宝贵的意见和指导。

参考文献

- [1]李国龙.当前我国城市社区管理存在的问题及对策[J].《辽宁行政学院学报》,2016年04期
- [2]梁鸿飞.社会管理模式创新视角下的社区管理制度变革研究[J].长春理工大学学报(社会科学版),2013年06期
- [3]陈淑云,唐江伟.“三方联动”视阈下城市社区治理再思考——基于武汉创新社区治理样本的分析[J].城市发展研究,2017,24(5):98-104.
- [4]卫志民.中国城市社区协同治理模式的构建与创新——以北京市东城区交道口街道社区为例[J].中国行政管理,2014,(3):58-61.
- [5]高云飞.新常态下城市社区治理中“居民参与”研究[J].中共山西省直机关党校学报,2016,(2):26-28.
- [6]魏娜.我国城市社区治理模式:发展演变与制度创新[J].中国人民大学学报,2003,(1):135-140.
- [7]陈伟东.武汉市江汉区社区建设目标模式、制度创新及可行性[J].城市发展研究,2001,8(1):39-44.
- [8]何海兵,陈煜婷,赵欣,汪金龙,李晓彬.社区治理创新的成效、问题与对策——基于上海市的问卷调查[J].华东理工大学学报(社会科学版),2017,32(2):79-90.
- [9]王伟.沈阳社区建设新模式[J].社会,2000,(1):37.
- [10]史云贵.当前我国城市社区治理现状、问题与若干思考[J].上海行政学院学报,2013,14(2):88-97.
- [11]方亚琴,申会霞.社区社会组织在社区治理中的作用[J].城市问题,2019,(3):77-83.
- [12]习近平新时代中国特色社会主义思想学习纲要[M].北京:学习出版社,人民出版社,2019.