

社区基本公共服务标准化探究

基于北京市社区的分析

张 欢 蔡永芳 高 娜 著

人民日报出版社

社区基本公共服务标准化探究

——基于北京市社区的分析

张欢 蔡永芳 高娜 著

人民日报出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区基本公共服务标准化探究：基于北京市社区的分析 / 张欢, 蔡永芳, 高娜著. --北京：人民日报出版社, 2017. 5

ISBN 978-7-5115-4630-2

I. ①社… II. ①张… ②蔡… ③高… III. ①社区服务—研究—北京 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 079075 号

书 名：社区基本公共服务标准化探究——基于北京市社区的分析

作 者：张欢 蔡永芳 高娜

出 版 人：董 伟

策 划：庞 强 刘 媛

责任编辑：孙 祺

封面设计：宋晓璐·贝壳悦读

出版发行：人民日报出版社

社 址：北京金台西路 2 号

邮政编码：100733

发行热线：(010) 65369527 65369846 65369509

邮购热线：(010) 65369530 65363527

编辑热线：(010) 65369518

网 址：www.peopledailypress.com

经 销：新华书店

印 刷：北京市金星印务有限公司

开 本：710mm×1000mm 1/16

字 数：431 千字

印 张：22.75

印 次：2017 年 5 月第 1 版 2017 年 5 月第 1 次印刷

书 号：ISBN 978-7-5115-4630-2

定 价：68.00 元

内容摘要

社区是社会基础的微观单元。北京市社会建设战略高度重视社区，并把社区建设的重点放在社区基本公共服务方面。自2010年起，以“缺什么、补什么”的原则，北京市开展了社区基本公共服务全覆盖试点建设工作。至2014年，已经基本完成北京市社区基本公共服务全覆盖。此外，还开展“一刻钟社区服务圈”示范点建设工作。这些工作为北京市社区基本公共服务的发展奠定了扎实的基础，但其主要是解决“面上”和“有无”的问题，下一步，有必要将社区基本公共服务标准化提到北京市社区建设工作的日程中来。

依据北京社工委对社区基本公共服务全覆盖试点建设工作的调研和总结材料，以及北京市多个区（县）上百个社区中45项社区基本公共服务项目案例研究，本书对北京市社区基本公共服务全覆盖工作进行了初步评估。评估结果表明，北京市社区基本公共服务建设在取得了明显成效的同时，还存在对居民服务需要回应性有待提高，亟需建立统一的服务绩效标准，服务筹资、递送、评估、反馈等服务过程没有受到应有的重视，服务可操作性有待加强，全覆盖标准还需提高等不足。尽快开展社区基本公共服务标准化工作是改进以上这些不足的有效方式。

自20世纪80年代以来，西方发达国家政府改革浪潮中越来越重视和强调公共服务，在理论领域出现了新公共服务学派，新公共服务理论成为支撑公共管理改革的基础性理论。而西方主要发达国家开展公共服务改革实践的核心内容就是公共服务标准化。所谓“标准化”，是一种优化管理效能和提高服务质量的重要技术手段。其核心是通过制订和实施标准，有效保障和提升公共服务的绩效，以提高公众对政府的信任和满意度。西方国家公共服务标准化主要有两条路径。一是以英国为代表的“事前规范”的模式，二是以美国为代表的“事后评价”模式。两种模式各有优势，并在一定程度上可以结合在一起。我国当前也面临着公共服务改革的任务，公共服务标准化是必不可少的环节。结合英美两种公共服务标准化模式及我国国情，我国公共服务标准化过程既需要

事前规范服务宪章，对服务的绩效指标做出明确规定，也需要事后依据服务绩效指标，及时、迅速开展服务评价，对公共服务项目进行评估，并在此基础上对服务宪章和绩效指标进行调整，以使服务宪章和绩效指标更符合实际情况和居民需要，从而形成持续改进、螺旋上升的“事前”与“事后”相结合的标准模式。社区基本公共服务标准化作为公共服务标准化的内容之一，亦应采取这种模式。

具体对于北京市社区基本公共服务标准化工作，首要必须解决社区基本公共服务标准问题。北京市已经颁布《北京市社区基本公共服务指导目录（试行）》（简称《指导目录》），包含10类60项社区公共服务项目，每一项又包含多项服务内容。这种服务分类方式更多是基于服务领域和服务主管（主责）部门，其优点是每个类型都属于同一服务领域，易于理解、归类，同时它也是按照政府主管（主责）部门业务内容分类，与相关政府部门工作分工逻辑一致，便于划定不同部门职责。这种服务分类方式的缺点是将服务特征或服务流程不同的服务归于一类，而制订公共服务标准，恰恰必须从服务特征入手。为此，有必要采取一种与“标准”定义和绩效评估方式相一致的分类方式，同时这种分类方式亦应符合公共服务“事前规范”与“事后评价”相结合的理论框架。

按照以上要求，可总结归纳出三个便于标准研究的社区基本公共服务分类原则：为了分析和制订社区基本公共服务标准服务；基于社区基本公共服务的服务特征，以便于通过控制服务特征规范和评估服务标准；基于北京市社区社会服务发展的社会过程和社会共识。依据以上原则，本书将《指导目录》所列举的10类60项社区基本公共服务项目及其服务内容整合，将北京市社区基本公共服务分为七类。

第一，政务服务：根据相关法律（法规）规定，为履行特定行政职能，完成行政事务性工作，而对社区居民提供的具有一定规范性和强制性的服务。其主要服务特征包括：法律（法规）要求、具有一定的规范性和强制性、及对政府相关行政管理事务有工具性价值。因此具有如下服务标准：信息周知、及时性、便捷性和费用合理，以及如下绩效指标：知晓率、办结率、互联网（电话）服务提供、满意度。

第二，服务设施（队伍）提供：由政府相关部门及社区相关组织筹措资金，在社区内建设社区服务设置或建立社区服务队伍，并通过多种方式组织维护管理服务设施或服务队伍，持续提供相关服务。其主要服务特征包括：需要建设投入、需要持续维护及需要居民参加使用。因此具有如下服务标准：普遍覆盖、持续可及和有效利用，以及如下绩效指标：覆盖率、完好率（出动率）、

使用率（拥挤度、等待时间）、满意度。

第三，现金（实物）补助：经过资格审查，直接向居民提供现金（实物）的服务，并且当持续提供现金（实物）时，对领取人进行动态管理。其主要服务特征包括：直接提供现金（实物）、资格审查及动态管理。因此具有如下服务标准：信息周知、程序公平、应补尽补，以及如下绩效指标：知晓率、公平性、瞄准率、满意度。

第四，信息服务：采用多种媒介向居民提供信息的服务，并期望居民接受信息后，思想认识和行为有相应的改变。其主要服务特征包括：依赖信息资源、通过多种媒介、服务效果不易测量。因此具有如下服务标准：普遍覆盖、持续可及、有效利用，以及如下绩效指标：投放密度、覆盖率、使用率、满意度。

第五，直接服务：由政府机构或政府代理机构承担绝大部分服务递送环节，直接向居民提供的服务。其主要服务特征包括：政府主办、政府递送，一对一实施、个性化服务，成本分担。因此具有如下服务标准：广泛覆盖、持续可及、有效利用、负担合理，以及如下绩效指标：覆盖率、使用率、满意度。

第六，政府购买服务：由政府通过财政或其他渠道筹资，通过购买方式，由社会组织、事业单位和企业等其他多元主体承担具体服务递送的服务。其主要服务特征包括：政府购买、多元递送，居民参与、多元治理，避免直补、成本分担。因此具有如下服务标准：公平可及、居民参与、负担合理，以及如下绩效指标：覆盖率、使用率、满意度、市场价格比。

第七，组织活动服务：由政府筹资，街道社区组织主办或协办，并通过多种方式，由多元主体具体递送的社区活动类服务。其主要服务特征包括：政府购买、多元递送，居民参与、多元治理，避免直补、成本分担。因此具有如下服务标准：广泛覆盖、持续可及、有效利用，以及如下绩效指标：组织数量和覆盖率、使用率、满意度。

《指导目录》中 10 类 60 项中，每个服务项目均包含多种服务内容，所以 60 个服务项目中每项多属于多个服务类别，具体可见表 4-2。

本书对不同绩效指标分别分析归纳出一般性标准。知晓率标准为不低于（ $\geq$ ）95%，或不低于（ $\geq$ ）90%。办结率，对流程较简单项目，采用限时办结，一般为 15 分钟办结、30 分钟办结和 1 小时办结；对流程较复杂服务项目，采用限次办结率，一般为 2 次办结。对大部分服务项目，都要求具有互联网（电话）服务提供。满意度使用服务对象满意度问卷（CSQ-8）测量，调查对象不少于 100 人，问卷有效回收率不少于 80%，平均分不低于（ $\geq$ ）24

分。覆盖率，大部分服务项目的覆盖率标准为 100%，少数服务设施提供类项目，可下调为不低于（ $\geq$ ）90%。完好率，大部分服务设施应保持不低于（ $\geq$ ）90%，部分维护周期较长的服务设施可适当降低为不低于（ $\geq$ ）80%。使用率，对于直接提供类服务项目，不低于（ $\geq$ ）50%，一些特殊服务项目和信息服务类项目不低于（ $\geq$ ）30%或 10%，对于限定资格服务项目，不低于（ $\geq$ ）90%。拥挤度，不高于（ $\leq$ ）1.5。等待时间，不高于（ $\leq$ ）1 小时。公平性，要求服务流程无环节遗漏。瞄准率，对于采用家计审查方式确定对象资格的服务项目，不低于（ $\geq$ ）60%，对于其他方式确定对象资格的服务项目，不低于（ $\geq$ ）70%。投放密度，采用电子邮件、短信及其他信息化方式传送信息服务的，不低于（ $\geq$ ）100%，即发送信息数量大于等于需要接受信息的社区居民人数；采用宣传页、传单等方式传送信息服务的，不低于（ $\geq$ ）120%，即发送宣传页等数量大于等于需要接受信息社区居民人数的 120%；采用宣传册、书籍、光盘等方式传送信息服务的，不低于（ $\geq$ ）30%，即发送宣传册等数量大于等于需要接受信息社区居民人数的 30%；采用培训、讲座等方式传送信息服务的，不低于（ $\geq$ ）3%；采用海报、电子屏等方式传送信息服务的，不低于（ $\geq$ ）居民楼栋数量；采用宣传栏等方式传送信息服务的，不低于（ $\geq$ ）居民小区数量。市场价格比，对一般类别政府购买服务项目，不高于（ $\leq$ ）1，对于政府提供其他补贴的服务项目，不高于（ $\leq$ ）0.8。组织活动数量，根据活动性质不同而不同，通常包括每年 1 次、每半年 1 次、每季 1 次和每月 1 次等。

基于以上绩效指标一般性标准分析，并结合北京市各类社区服务案例，本书对北京市 10 类 60 项社区基本公共服务标准进行了初步设计，具体见表 5-2。

本书是一个典型的应用研究，期望通过对北京市社区基本公共服务标准的初步探讨，切实促进北京市社区服务尽快启动标准化工作，进而能够推动中国社区基本公共服务标准化的进程。

目 | 录

理 论 篇

第一章 前言	/ 3
第二章 北京市社区基本公共服务现状和初步评估	/ 11
第三章 公共服务标准化理论分析	/ 18
第四章 北京市社区基本公共服务分类研究	/ 44
第五章 北京市社区基本公共服务标准设计	/ 72
第六章 结论和政策建议	/ 89
参考文献	/ 91

案 例 篇

一、社区职业介绍服务	/ 97
二、社区就业困难人员再就业服务	/ 100
三、社区老年人（残疾人）居家养老服务	/ 107
四、社区老年人（残疾人）就餐送餐服务	/ 115
五、社区老年人（残疾人）精神关怀服务	/ 124
六、社区老年人（残疾人）优待服务	/ 131
七、社区残疾人温馨家园服务	/ 134
八、社区残疾人无障碍设施建设服务	/ 138
九、社区企业退休人员服务	/ 144
十、社区托老（残）服务	/ 151
十一、社区低保人员救助服务	/ 160
十二、社区特殊群体帮扶服务	/ 163
十三、社区临时救助服务	/ 167

十四、社区公共卫生和基本医疗服务	171
十五、社区居民转诊服务	174
十六、社区计划生育服务	181
十七、社区独生子女家庭服务	189
十八、社区群众文化服务	193
十九、社区教育培训服务	199
二十、社区早教服务	204
二十一、社区中小学生社会实践服务	211
二十二、社区科普服务	219
二十三、社区居民阅览服务	225
二十四、社区体育设施建设服务	232
二十五、社区群众性体育组织建设服务	234
二十六、社区群众体育健身服务	238
二十七、社区流动人口服务	246
二十八、社区出租房屋相关服务	253
二十九、社区治安状况告知服务	259
三十、社区治安服务	263
三十一、社区矫正服务	268
三十二、社区帮教安置服务	271
三十三、社区禁毒宣传服务	273
三十四、社区青少年自护和不良青少年帮教服务	276
三十五、社区法律服务	285
三十六、社区消防安全服务	290
三十七、社区应急服务	296
三十八、社区警务设施和警力配备服务	301
三十九、社区环境综合治理服务之垃圾分类服务	308
四十、社区环境保护服务（绿色社区创建）	318
四十一、社区节能服务	321
四十二、社区便民商业服务	328
四十三、社区代收代缴服务	336
四十四、社区心理咨询服务	341
四十五、社区网络信息服务	347
后记及致谢	353

| 理论篇 |

第一章 前 言

北京市社会建设处于全国领先水平，“顶层设计”较为完善，在社会建设的诸多方面，已经初步达到规范化水平，其中包括社区服务。下一步，北京市社区服务的发展方向是如何将基本公共服务标准化并有效全面贯彻落实于社区工作实践中。

一、研究背景

社区作为社会最为重要的微观组织单元，在北京市社会建设战略中一直受到高度重视。不仅《北京市社会建设实施纲要》及作为政策体系核心的“1+4”文件^①中反复强调社区在社会建设中的重要性，而且近年来已经出台了《北京市社区服务设施管理若干规定》和《北京市社区基本公共服务指导目录（试行）》等基础性文件。在较为完善的“顶层设计”和政策体系下，近年来北京市大力推动社区基本公共服务全覆盖工作，以“缺什么、补什么”的原则，多种渠道投入资金，开展社区基本公共服务全覆盖试点建设。经过2011年完成首批645个社区，2012年第二批1322个社区，2013年第三批800个社区建设工作，已经基本完成北京市社区基本公共服务全覆盖。此外，还开展“一刻钟社区服务圈”示范点建设。通过快速推进社区基本公共服务建设，北京市社区公共服务开展较为全面、深入，从全国横向比较看，平均水平处于领先地位。

在肯定成绩的同时也需要看到，从北京市社会发展和社区居民的需要等角度来看，北京市社区公共服务还存在如下一些问题：第一，虽然目前《北京市社区基本公共服务指导目录（试行）》包含10类60项服务内容，从内容覆盖

^① “1+4”文件指北京市委、市政府发布的《关于进一步加强和改进社会领域党建工作的意见》、《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》、《北京市社区管理办法（试行）》、《北京市社区工作者管理办法（试行）》等文件。

而言已经非常全面，但是其中许多项服务内容实际上属于行政服务，对社区居民的服务需要呼应并不足。换言之，社区居民需要的服务内容并不在基本公共服务目录中，而目录中的一些服务内容并非社区居民的普遍需要。第二，目前基本公共服务指导目录还停留在简单描述层面，缺乏服务标准，使得这些服务内容要落实在社区实践中，存在较大的随意性和不确定性。第三，北京市社区基本公共服务缺乏标准，不仅表现在对绩效指标描述不足，而且缺乏对于筹资模式、供给方式及服务流程的描述，同样也带来了实践中的普遍困扰。第四，社区基本公共服务如何落实于社区，还没有明确可操作的实现路径。第五，实现社区基本公共服务对北京市社区的全覆盖还需要较大努力。

《国家基本公共服务体系“十二五”规划》为北京市社区基本公共服务的进一步发展指出了明确可行的方向，即通过建立社区基本公共服务的标准，包括明确目标下制定社区基本公共服务活动的技术和管理等规范，及达到这些标准所需要的实现路径，从而使得北京市社区基本公共服务的发展可以有效纳入具体、可实现、可测量、可追踪的计划内。

因此，在北京市社区公共服务发展的现有基础上，总结已有工作经验和社区实践创新，对北京市社区基本公共服务标准及实现路径开展政策研究非常有必要。同时，从北京市社区公共服务发展状况来看，完成北京市基本公共服务标准的制定，并探讨其实现路径，时机也已经成熟，开展一些先期调查研究完全可行。

二、相关概念与研究内容

1. 相关概念界定

社区基本公共服务标准涉及多个基本概念。

公共服务与基本公共服务

目前公共服务还缺乏统一的定义，对于公共服务有多种理解框架。从理论研究发展来看，至少经过了三个历史发展阶段。最早提出公共服务概念的学者是 19 世纪后半叶的德国社会政策学派和 20 世纪初期的法国公法学者。这一阶段主要是基于德、法等西方国家政府实践，认识到政府承担社会服务责任的重要性和必要性。其次，二战之后，为了减缓资本主义固有矛盾，西方发达国家广泛采取凯恩斯主要倡导的政府干预政策并建立福利国家制度。与之相应理论研究领域西方经济学获得极大发展，其中公共经济学者于 1950 年前后明确提出“公共产品”概念，而公共服务研究作为公共产品的重要分支成为整个经济学和财政学的主流和基础。第三，20 世纪 70 年代石油危机后，资本主义“黄

金时代”结束，政府失灵等问题凸显出来。1980年代前后，新公共管理运动兴起，西方国家政府改革实践持续不断，公共服务研究也超越政府干预的视角，成为当代公共管理研究的主要内容，公共服务的方式、质量与绩效等管理问题成为研究重点。

从特征来看，公共服务包含两个核心特征属性。第一是“公共”属性，强调公共服务与公共部门、公共领域、公共利益等密切相关，而当代社会中“公共”特征又汇集于政府，因此狭义上，“公共”强调了政府特征。第二是“服务”属性，其与“产品”、“物品”、“实物”等概念相对应，强调公共服务非实体特征。

从内容来看，公共服务涵盖非常广泛，包括公共安全、医疗卫生、社会保障、公共教育、公共交通、基础设施、环境保护和公共信息等。

综合公共服务的理论研究发展历程及特征和内容分析，可见公共服务的概念与政府实践密切相关。基本公共服务则可视为公共服务的一个子集，基本可理解为政府实践中为了规避理论研究中广义上公共服务内容的庞杂混乱，而选择出具有实践代表性的公共服务子集。

基于此，本书更强调实践而非理论研究视角，采用《国家基本公共服务体系“十二五”规划》提出的概念，“基本公共服务，指建立在一定社会共识基础上，由政府主导提供的，与经济社会发展水平和阶段相适应，旨在保障全体公民生存和发展基本需求的公共服务。享有基本公共服务属于公民的权利，提供基本公共服务是政府的职责。”

社区、社区服务和社区基本公共服务

社区（德文：Gemeinschaft，英文：community，一般译为共同体、社区、团体、礼俗社会等）最早出自德国社会学大师滕尼斯的代表作《社区与社会》（中文译作《共同体与社会》）。它是一个与“社会”相对应的类型学概念，指建立在血缘、地缘、情感和自然意志之上富有人情味和认同感的传统社会生活共同体^①。百多年来，社区一词的广泛应用带来了概念的泛化。一般认为，社区的内涵包括社会互动、地理区域和共同关系三个特征^②。20世纪30年代意译英文“Community”将社区概念引入中国^③。但在中国社会实践和政策实践中，对社区的理解繁多，包括相对于社会、相对于社团、相对于单位以及相

① [德] 滕尼斯：《共同体与社会》，林荣远译，商务印书馆1999年版。

② 潘小娟：《中国基层社会重构：社区治理研究》，中国法制出版社2004年版。

③ 黎熙元：《现代社区概论》，中山大学出版社1998年版，第2页。

对于政府的社区等不同理解。这些不同理解主要是对社会现象变化观察的角度差异导致,而社会现象的变化则很大程度上由行政体制主导。

新中国成立后,旧社会保甲制度的全面废除就使得自治性质的城市社区快速发展,而随着计划经济的全面建立,“单位”又压倒性的取代了社区。改革开放后,“单位制”开始松动,社区逐步承接越来越多游离出单位的居民。我国城市地区逐步形成“街居制”基层社会管理体制。“街居制”定义“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区”^①,即强调社区是以一定居住区域为实体的聚居居民。实际操作过程中,各地社区所包含的地域范围又不尽相同,北京市社区定位在居民委员会层面。但在城市快速发展过程中,社区居委会建设相对滞后,造成北京市的社区一般包括多个居民居住小区,社区规模大多偏大,甚至出现总居住人口达30万人的天通苑类超大型社区。2010年,中办国办印发《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》,北京市出台了配套文件,规定了社区的硬性条件标准,将社区规模限定在1000—3000户。但目前总体上,北京市社区规模依然偏大。

社区服务同样是与政策实践紧密联系的一个概念。实践中,社区服务在各国社区生活中普遍存在,但在理论上对这些内涵和外延相近现象的认知并不一致,例如英国更多使用社区照顾(Community Care)或“社区照顾服务”(Community Care Service)等词,美国则多使用“社会福利服务”(Social Welfare Service),其他也有使用“社会服务”(Social Service)等。

从我国的政策实践看,社区服务概念有一个发展变化的历史过程。街居制不仅是基层社会管理体制,也构成了公共服务递送的基层网络。1983年,民政部提出“社会福利社会办”思想,以街道为中心构建“街道社会福利网络”以期望解决单位之外居民引发的诸多社会问题。1987年,民政部首次提出“社区服务”的概念,以代替“街道社会福利网络”,社区服务被定义为“在政府倡导下,发动社区成员通过互助性的社会服务,就地解决本社区的社会问题”^②。1989年颁布的《居民委员会组织法》中正式采用了“社区服务”的概

^① 中国政府信息公开整合服务平台,《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》(中办发[2000]23号),2000年11月19日,(http://govinfo.nlc.gov.cn/fjsfz/zfgb/200012200/201104/t20110413_679573.shtml?classid=416)。

^② 崔乃夫1987年在大连召开的民政工作会议上提出。

念,把社区服务列为居民委员会的职能^①。1993年14部委联合颁发了《关于加快发展社区服务业的意见》(民福发【1993】11号),把社区服务业定义为“在政府倡导下,为满足社会成员多种需求,以街道、镇和居委会的社区组织为依托,具有社会福利性的居民服务业”。这将社区服务视为第三产业的一种,在理论和实践两方面都受到很多质疑。1994年,时任民政部部长的多吉才让提出“社区服务业,既是一项不以盈利为主要目的的专业性社会服务事业,又是一项特殊的产业”,修正对社区服务的认识^②。1998年后,随着政府机构改革,国务院明确提出由民政部指导社区服务管理工作,推动社区服务的发展。1999年民政部制定了《关于在全国推进城市社区建设的意见》,把社区服务作为社区建设的重要内容,强调了各级政府对社区服务的责任。2005年民政部等六部委下发《关于加强和改进社区服务工作的意见》(民发【2005】139号文件),将社区服务重新定义为“在政府的引导和扶持下,依托社区组织,动员社会力量,利用社会资源,直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活的服务”,明确提出社区服务以社区公共服务为重点。2006年,国务院下发了《关于加强和改进社区服务工作的意见》(国发【2006】14号,下文简称《意见》)。时任民政部长李学举解释《意见》中社区服务的概念“是指政府、社区居委会以及其他各方面力量直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活等方面的服务”^③。同年公布的《“十一五”社区服务体系发展规划》进一步落实了政府对社区服务的主导作用。从《意见》出发,社区服务主要包括社区就业服务、社区社会保障服务、社区救助服务、社区卫生服务、社区文体服务、社区流动人口管理和服务等内容。2011年公布的《社区服务体系建设规划(2011—2015年)》(下文简称《规划》),主要目的是统筹发展以街道社区服务中心和社区服务站为主的社区综合服务设施。《规划》还着重提出“建立社区服务体系,是为了适应统筹城乡经济社会发展、加强和创新社会管理需要”,明确将社区服务体系建设作为社会建设的重要政策内容。党的十八大报告也明确把“增强城乡社区服务功能”作为社会建设的核心内容。

从表1-1可以更清楚地看到改革开放后社区服务的政策发展过程。

① 中华人民共和国民政部:《中华人民共和国城市居民委员会组织法》第四条,“居民委员会应当开展便民利民的社区服务活动,可以兴办有关的服务事业”(http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/jczqhsqjs/200709/20070900001716.shtml)。

② 民政部社会福利司:《国社区服务经验交流会议文件汇编》,北京出版社1995年版,第6页。

③ 李学举:《一篇指导社区服务的重要文献》,《社区》2006年第10期(上)。

表 1-1 改革开放后社区服务概念的政策沿革

1983	民政部提出“社会福利社会办”思想，建立以街道为中心构建“街道社会福利网络”。
1987	民政部首次提出“社区服务”的概念，以代替“街道社会福利网络”。定义为：“在政府倡导下，发动社区成员通过互助性的社会服务，就地解决本社区的社会问题” ^① 。
1989	《居民委员会组织法》，正式采用了“社区服务”的概念，列为居民委员会的职能。
1993	14 部委联合颁发《关于加快发展社区服务业的意见》，“在政府倡导下，为满足社会成员多种需求，以街道、镇和居委会的社区组织为依托，具有社会福利性的居民服务业”。将社区服务视为第三产业的一种，在理论和实践两方面都受到很多质疑。
1994	修正对社区服务的认识，“社区服务业，既是一项不以盈利为主要目的的专业性社会服务事业，又是一项特殊的产业”。
1998	国务院明确提出由民政部指导社区服务管理工作，推动社区服务的发展。
1999	民政部制定了《关于在全国推进城市社区建设的意见》，把社区服务作为社区建设的重要内容，强调了各级政府对社区服务的责任。
2005	六部委下发《关于加强和改进社区服务工作的意见》，将社区服务重新定义为“在政府的引导和扶持下，依托社区组织，动员社会力量，利用社会资源，直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化、生活的服务”，明确提出社区服务以社区公共服务为重点。
2006	国务院下发了《关于加强和改进社区服务工作的意见》，《“十一五”社区服务体系发展规划》，落实了政府对社区服务的主导作用。
2011	《社区服务体系建设规划（2011—2015 年）》，将社区服务体系建设作为社会建设的重要政策内容。
2012	党的十八大报告，将“增强城乡社区服务功能”列为社会建设的重要内容。

北京市也将社区建设和社区服务作为社会建设战略中重要一环，近年来出台了《北京市社区服务设施管理若干规定》和《北京市社区基本公共服务指导目录（试行）》等基础性文件。

《北京市社区基本公共服务指导目录（试行）》是 2010 年由北京市社会工作领导小组办公室统筹协调下，北京市 36 家委办局积极参与，基于各部门工作职责和相关政策法规要求，列举出已经在社区提供或应该在社区提供的 10 大类 60 项社区服务。这些服务被称为社区基本公共服务，是指为满足社区成员基本需求的社区服务，主要包括政府直接提供的或引导社会力量提供的社区服务项目或服务设施。自 2011 年起，北京市开展了社区基本公共服务全覆

① 崔乃夫 1987 年在大连召开的民政工作会议上提出。