

2009 NIAN BEIJING SHEHUI JIANSHE YANJIU BAOGAO

2009年北京社会建设研究报告

——北京社会建设研究基地成果选编

中共北京市委社会工作委员会
北京市社会建设工作办公室 编

北京出版集团公司
北京出版社

2009 NIAN BEIJING SHEHUI JIANSHE YANJIU BAOGAO

2009年北京社会建设研究报告

——北京社会建设研究基地成果选编

中共北京市委社会工作委员会
北京市社会建设工作办公室 编

北京出版集团公司
北 京 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

2009 年北京社会建设研究报告：北京社会建设研究
基地成果选编 / 中共北京市委社会工作委员会，北京市社
会建设工作办公室编. — 北京：北京出版社，2010. 12
ISBN 978 - 7 - 200 - 08584 - 6

I. ①2… II. ①中… ②北… III. ①社会发展—研究
报告—北京市—2009 IV. ①D671

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 006903 号

2009 年北京社会建设研究报告

——北京社会建设研究基地成果选编

2009 NIAN BEIJING SHEHUI JIANSHE YANJIU BAOGAO

中共北京市委社会工作委员会
北京市社会建设工作办公室 编

*

北京出版集团公司 出版

北京出版社

(北京北三环中路 6 号)

邮政编码：100120

网 址：www. bph. com. cn

北京出版集团公司总发行

新华书店经销

北京华联印刷有限公司印刷

*

787 × 1092 16 开本 35.5 印张 600 千字

2010 年 12 月第 1 版 2010 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 200 - 08584 - 6

D · 535 定价：57.00 元

质量监督电话：010 - 58572393

编委会

顾 问：梁 伟 丁向阳
 王 翔 侯玉兰

主 编：宋贵伦

常务副主编：张 坚

副 主 编：于显洋 田国秀 冯晓英
 沈 原 张秀兰 陈树强
 赵小卫 唐 军

编委会成员：万 军 江汛清 李 晴
 李筱婧 李 薇 张 强
 陈 林 岳金柱 郑文涛
 郑 玥 姜向群 晋 军
 高 勇 曹 昊 温 和
 游 斐 鞠春彦

代序

加强社会建设须从研究和解决 基本问题入手

宋贵伦

党的十七大以来，北京市深入贯彻落实科学发展观，把社会建设放在更加突出的位置，取得了良好成效。相对于经济建设、政治建设、文化建设而言，我国社会建设还处于“摸着石头过河”的初级阶段。从两年来北京市社会建设的实践看，要进一步加强社会建设，就应继续提高认识，从基础工作抓起，从研究和解决基本问题入手。

搞清基本定位。根据“社会”的不同定义，社会建设的概念有大、中、小之分。大概念的社会建设是指与自然界演变相对的人类社会发展；中概念的社会建设是指与经济建设相对的一切社会事业建设，包括政治建设和文化建设；小概念的社会建设，则是与“四位一体”建设格局中的经济建设、政治建设、文化建设并列的社会建设。当前所说的社会建设，一般是指小概念的社会建设。党的十七大提出了加强社会建设的六项基本任务。这些任务可归纳为三个方面：一是加强社会服务，切实保障和改善民生；二是加强社会管理，创新体制机制；三是加强社会动员，构建和谐社会。因此，加强社会建设，就是以保障和改善民生为重点，以社会管理体制改革为动力，以构建和谐社会为目标。

明确基本目标。推进社会建设，不仅要加强社会服务、社会管理、社会动员，还要把各项工作落实到社区建设、社会组织建设、社会队伍建设、志愿者工作和社会领域党的建设等方面。具体地说，就是以构建和谐社会为目标，以完善社会公共服务体系为核心，以社会管理体制改革为动力，以加强社区建设、社会组织建设为基础，以构建社会工作运行体系和社会领域党建工作体系为保障。在2008年成功举办北京奥运会、残奥会之后，北京市出台了《北京市加强社会建设实施纲要》等一系列文件，明确提出在为群众提供更多更好的公共产品和公共服务的同时，力争用3—5年时间，初步建立起具有时代特征、中国特色、首都特点的社会建设新格局。

创新基本工作机制。体制机制创新是推动社会建设的强大动力。北京市根据实践发展需要,搭建了社会建设“五大工作网络”。一是成立北京市社会建设工作领导小组,建立领导小组办公室主任工作例会制度,协调各市属单位的相关工作。二是各区县成立社会工作机构,建立区县社会工作委员会书记、社会工作办公室主任例会制度。三是建立“枢纽型”社会组织负责人联席会议制度,协调相关社会组织开展工作。四是建立社会建设信息中心,搭建宣传报道和社会舆情分析平台。五是与清华大学、中国人民大学等6所高校及北京市社会科学院共建社会建设研究基地,形成社会建设研究网络。

完善基本政策体系。加强社会建设,离不开政策体系的有力支持。北京市在出台《北京市加强社会建设实施纲要》等文件之后,又出台了一系列配套文件,初步形成了社会建设的基本政策体系。第一,按照职能分开、职责明确的思路,深化社区建设管理。将社区服务站与社区居委会职能分开,确定社区党组织、社区居委会、社区服务站的工作任务、人员和经费。第二,按照构建“枢纽型”社会组织工作体系的思路,加强社会组织建设。以人民团体等大型专业化社会组织为骨干,构建“枢纽型”社会组织,扶持“枢纽型”社会组织发挥业务龙头作用。第三,以专业化、职业化为目标,深化社区工作者队伍建设。通过规范招录、规范管理、规范待遇,加快社区工作者队伍专业化、职业化建设。第四,按照转化奥运志愿者成果、建立健全志愿者服务长效机制的思路,在继续搞好重大活动志愿者服务的同时,形成经常性志愿服务体制和应急性志愿服务机制。第五,以扩大公共服务为目标,不断完善社会公共服务体系。第六,以扩大工作覆盖面、改进创新工作方式为目标,进一步加强和改进社会领域党的建设,逐步形成社区党建以区域管理为主、社会组织党建以分类管理为主、新经济组织党建以分层管理为主的党建工作新格局。

找准基本工作突破口。社会建设与人民生活息息相关,涉及领域又十分广泛。因此,必须按照中央有关精神,结合具体情况,找准工作突破口,有重点、有步骤地加以推进。北京市着重从六个方面加强社会建设。一是以社区规范化建设试点工作为突破口,推进社区管理和服务体系建设。在全市600个社区进行规范化建设试点,并逐步扩大试点范围,计划用3年时间使全市所有社区的软硬件达到规范化标准。二是以构建“枢纽型”社会组织工作体系为核心,推进社会组织管理和服务体系建设。确认市总工会、团市委、市妇联等10个人民团体为首批市级“枢纽型”社会组织,计划用2—3年时间完成“枢纽型”社会组织工作体系构建工作;启动社会组织审批“一站

式”服务机制，不断完善“一口审批、分类规范、政府监管、扶持发展”的工作机制。三是以专业化、职业化为目标，加强社会工作者队伍建设。加大培训力度，举办一系列社会建设专题培训班；大力实施“大学生社工计划”，积极选聘高校毕业生到社区工作。四是以转化奥运志愿者工作成果、建立健全志愿者工作长效机制为目标，加强和改进志愿者工作。出台加强和改进志愿者工作的意见，并决定将北京志愿者协会改造提升为北京市志愿者联合会。五是以建立社会建设专项资金制度为基础，进一步完善社会公共服务体系。2009年市财政出资1.5亿元，主要用于政府购买社会公共服务。六是以加强党建工作为抓手，努力扩大社会领域党建工作覆盖面。在街道办事处、商务楼宇（写字楼）、“枢纽型”社会组织、新经济组织开展建立社会工作党委（党组织）试点工作，力争在2—3年内实现党组织和党的工作全覆盖。

（作者为市委社会工委书记、市社会办主任）

前 言

为充分发挥首都智力人才优势,研究解决社会建设中的重大理论与现实问题,中共北京市委社会工作委员会、北京市社会建设工作办公室与清华大学、中国人民大学、北京师范大学、北京工业大学、中国青年政治学院、首都师范大学、北京社会科学院7家单位合作共建社会建设研究基地。各研究基地成立以来,先后举办了“北京城市发展与社会建设论坛”、“都市管理还是治理——中欧国际研讨会”、“‘三个北京’与社会建设研讨会”、“首都社会工作人才发展论坛”、“北京社区公共服务高层论坛”等10余次大型学术交流活动。同时,紧密结合北京市社会建设实际,加强和推进政策研究与理论创新,各研究基地分别开展了“宜居北京战略研究”、“人文北京与社会建设研究”、“北京社会工作人才发展研究”、“社会组织在民生建设中作用研究”等17个市级规划项目研究,为首都社会建设创新发展提供了理论支撑和决策服务。

为及时反映社会建设研究基地阶段性研究成果,特编辑这本研究报告。报告重点收录了7个研究基地2009年项目研究的部分成果,其中关于社区方面的6篇,关于社会组织方面的5篇,关于社会工作人才方面的5篇,关于社会公共服务方面的10篇,关于社区工作理论与实践借鉴的5篇,具有一定的探索性、实践性和创新性,也是从事社会建设理论研究者与具体实践者不可多得的学习交流、借鉴的参考资料。

新的理论源于新的实践,理论创新推动实践创新发展。我们衷心地期待今后有更多的专家学者关注、支持、参与和推动首都社会建设的伟大实践,有更多的理论创新成果应用于首都社会建设的伟大实践。

编者

2010年7月

目 录

代序 加强社会建设须从研究和解决基本问题入手	(1)
前言	(1)

第一部分 社 区

社会建设中的社区服务模式创新	(3)
儿童与青少年的社区发展	(18)
社区发展中的居家养老模式探索	(32)
城市新居民的社区融合	(54)
社区发展中弱势群体的救助与关怀	(76)
人文北京社区建设典型案例分析	(87)

第二部分 社会组织

北京市民间组织国际交往现状、问题及对策研究	(107)
北京市社会组织的发展现状与政策建议	(132)
培育基层社会服务组织 推进民生建设再上台阶	(142)
社会建设与志愿者的参与	(150)
人文北京背景下的社会组织建设与发展	(165)

第三部分 社会工作人才

大学生职业选择的困境与出路	
——北京市大学生社区工作者职业满意度调查	(203)
北京市商务楼宇社会工作站调查分析	(218)
社区服务站对社会工作人才的使用研究	(229)
北京市社会工作网络体系建设研究报告	(247)

北京市社会工作发展模式研究	(267)
---------------------	-------

第四部分 社会公共服务

从直接服务向组织服务的功能性变革

——北京市大兴区清源街道社区服务中心的调查与思考	(279)
购买服务背景下的北京社区公共服务现状与对策研究	(290)
信息技术与新型社区管理服务	(304)
科技进步与北京交通发展	(324)
北京轨道交通建设与城市发展的协调研究	(340)
北京市商品房住宅小区管理模式研究报告	(361)
科学技术进步与北京卫生事业建设	
——从历史的视角对北京市卫生事业建设的总结性研究	(383)
科技北京背景下的社会心态研究	(409)
创建“绿色社区” 构筑和谐家园	
——北京市“绿色社区”建设与基层社会建设的实践与启示	(422)
营造生态城市 建设“绿色北京”	
——北京市经济、社会、环境友好型城市发展的探索与创新	(444)

第五部分 社区工作理论与实践借鉴

欧美国家及我国港台地区社区工作经验对北京社区工作者发展的启示	(469)
美国社区社会工作者的使用状况分析	(491)
英国社会工作状况分析	(506)
香港地区社区工作中社会工作者的使用状况分析	(532)
台湾地区社会工作者的使用状况分析	(543)

第一部分

社 区

社会建设中的社区服务模式创新^①

于显洋

1987年“全国社区服务工作座谈会”后，我国社区服务工作正式启动。20多年来在全国各类城市迅速发展，尤其是在经济发达、工业化程度较高的大中城市，已经形成了一些社区服务经济发展的成功模式。比较典型的模式包括：①社区服务设施“托管经营”模式，如上海浦东罗山市民会馆；②慈善组织社会化运作模式，如广州文昌慈善会；③向产业化发展的城市社区服务模式，南京城市社区服务业。近年来特别是2008年以来，北京市召开社会建设大会，出台了“1+4”系列文件，构建和完善新型社区服务模式，受到普遍关注。本文以海淀区北下关街道社区服务连锁化模式为例，加以解析。

海淀区北下关社区服务连锁化模式，是指在辖区内33个社区服务站，通过信息化方式实现了互通互联。此项工作始于2007年年初，完成于2008年。2009年，根据北京市委社会工委“1+4”文件要求，重新进行改造，基本实现了社区工作规范化、形象统一化的要求，并得到社区居民的普遍认可。

一、社区服务发展的现状与问题

经过对北下关地区的长时期、多角度的调查研究，以往社区建设存在的不足主要表现在以下几个方面。

（一）社区基础设施硬件建设不合理

社区服务的正常开展，很大程度上有赖于社区基础设施硬件建设的完善。社区建设需要大量财力、人力和物力的投入。就目前的现状来看，基础设施建设不是资金的问题，而是观念和意识的问题。以往的社区建设中，往往缺乏清晰的思路。城市社会在开展社区建设和服务过程中把社区当做“筐”，

^① 本文是2009年度北京市哲学社会科学“十一五”规划重点项目《人文北京与社区发展研究》（批准号09AaSH066）部分成果。

什么事情都往社区下沉，政府部门为居民提供的各式各样的服务项目，结果往往是三分钟热度。社区服务依然处于零散化、片段化和单一化的局面；因为项目没有效益，无利可图，专业化的商业机构不愿意进入或者即便进入也常常是半途而废。而我们以往的社区建设，不知道在基层社区进行怎样的基础设施建设，才能保障社区服务的有效开展，社区基础设施建设缺乏合理规划。政府出资建设是必须和应该的，但是怎样使资金落实到真正有价值的地方，是以往社区建设中经常忽略的地方。

（二）信息分散化、片段化

社区服务质量的提升需要本社区、周边社区以及街道办事处信息集中和共享来支持。我们过去的街道办事处和社区的状况是街道的部门与部门之间、部门与社区之间、各个社区之间，还不能使用先进的信息系统进行互访和信息共享，信息交流还需要传统的手工作业，这大大降低了工作的效率和信息传播的速度和范围。每个部门和机构虽然有自己的电子信息系统，但缺乏一个统一的沟通平台，各个部门信息分散，很大程度上降低了信息的利用率，使信息的价值和有效性大打折扣。这样看来，虽然每个部门和社区在各自的工作领域发挥了作用，但缺乏全局的统筹，发展不协调，标准不统一，把信息分散成一个一个的片段，不能凑在一起进行共享，达到信息资源的整合，就必然不能进行最优化配置，走最恰当的发展路线。更形象地说，很有可能形成一个个“信息孤岛”，从局部看合理，从全局看就很不合理。信息传递的方式基本是由上而下的方式，街道办事处和区级单位每个专业职能部门都向社区摊派各种各样的工作，职能部门之间相互不联系，使得社区接收信息时是分离的和片段化的，无法开展系统性和完整性的工作。此外，社区之间由于单位社会遗留的物理空间，相互封闭，无法或不能有效地开展活动，不能形成规模化的社区活动，基本上都是在社区狭小的空间里开展有限的社区活动，极大地限制了社区与社区之间、社区与街道之间的有效互动。

（三）社区资源整合利用率低

在社区基础硬件设施不合理的现实条件下，也相应地出现了社区资源整合利用率普遍偏低的问题。在城市社区，由于单位制的观念根深蒂固，“小政府，大社会”的观念还不被大多数人所接受。各社区相对封闭，独立管理，相邻社区之间，甚至社区和街道管理部门之间，互相沟通交流的机会很

少,资源共享程度很低,相邻社区之间资源和信息互补的可能性也大大降低,这样容易造成很多可以相互补充利用的资源闲置浪费,整合利用率低。另外,许多社区居民也仍然习惯于“有事找政府”,对下放到社区的大量公共服务,如社会保障、计划生育、再就业服务等持不信任的态度,这种传统的心理特征表现,造成了社区资源在另一个层面的闲置浪费。如何去除传统单位制的旧观念,打破原有界限,达到街道社区一体化,是社区建设需要努力的方向。

(四) 社区服务专业化水平低

所谓社区服务专业化,就是指社区服务有专业化的组织、专业化的队伍及专门的资金来源。社区服务专业化是城市社区服务发展的方向,不仅符合社会组织结构分化和功能专门化这一社会发展的客观规律,而且与当前我国正在进行的经济体制转轨和社会结构转型相适应,与市场经济的管理体制和“小政府、大社会”的社会结构模式相适应。

由于社区服务在我国还没有成为一种专门的职业,因此我国还没有形成一支职业化的社区服务队伍,社区服务的专业化、职业化程度还很低。从以往的状况来看,我国从事社区服务的人员,除了街道、居委会的干部外,以下岗失业人员、进城务工人员、待业人员、退休人员为主。这些人受教育程度大多数都不高,也没有接受过系统的专门培训,基本上不具备与社区服务相关的一个或若干个方面的专业知识和社区服务的方法与技能。他们提供的服务一般只能满足服务对象日常生活方面的基本需求,很难达到更高的层面。

二、社区服务模式的改进措施

根据社区服务站建设存在的问题,吸取其他省市建设服务站的经验教训,我们在北下关地区设计了新型的社区服务站模式。其特点主要表现在以下几个方面。

(一) 建设新型社区服务机构——服务站网络信息化

社区服务设施建设是社区服务正常开展的前提和基础。城市社区的居民参与问题一直是社区建设过程中面临的一个突出难题。我们通过采用信息化手段建立与社区居民的联系,鼓励城市居民从自己家里走出来,融入社区,积极参与社区活动,这就需要一个或多个各种类型的活动场所,正是这些活动场所能够留住人们,并享受到在一起活动的快乐。这些活动场所包括老年

人活动中心、爱心家园、社区服务站、市民文化活动中心、爱心家园、小小社区居委会等。此外，还有一些社区民间组织活动机构，如社区民间组织联合会等。而在这些场所或机构中，其中很重要的一个就是在基层建立社区服务站。

调研发现，街道办事处和社区的状况是街道的部门与部门之间、部门与社区之间、各个社区之间还不能使用先进的信息系统进行互访和信息共享，信息交流还需要传统的手工作业，这大大降低了工作的效率和信息传播的速度和范围，也造成各部门和各社区服务机构各做各的事，使社会服务成本过高、效率不高，服务机制难以适应社区居民的需要。为了解决这个问题，充分利用现代信息技术，加快社区信息化进程，为每个社区服务站配备了多台电脑，并用网络将街道的部门与部门之间、部门与社区之间、各个社区之间联接起来，还安装了视频会议系统，用先进实用的科技手段开展社区服务，基本建成相互衔接、信息共享、优势互补、项目齐全的社区服务网络体系。通过这些服务设施建设提升社区服务能力和服务水平，推动社区服务向高层次发展，为群众提供多层次、多样化的服务。

（二）创新社区服务方式——公共服务连锁化

连锁化模式是一种成功的商业服务业运作模式，是社会化大生产的产物，引入商业模式开展社区公共服务在我国尚属首次。连锁化的模式把分散在每个社区的服务站通过网络连接起来，同时也把街道的各科室和每个分散的服务站联结起来，让分散在不同区域的服务站实现了统一理念、统一规范、统一形象和统一工作，使社区百姓可以到距离自己最近的服务站办理各种原来需要跑到街道服务大厅才能办理的事宜。过去，居民去政府部门办事往来回跑多个部门也未必能把事情办好。同时，连锁化网络使原本单一且互不联络的服务站发生核聚变的放大效应。这样形成了一个庞大且功能完善的服务网络，又创造了一个触角延伸到社区的新型的物理沟通平台。连锁化服务模式的建立可以促使社区服务发生两大转变。一是公共服务的标准化与规范化。主要指为政府提供行政辅助支持，满足政府对数据、资料等的要求，将政府的公共服务引入社区，方便居民。充分发挥社区密切联系群众，街道作为政府基层综合性的办事机构，负责辖区内社区服务站公共项目的组织协调，形成以街道为中心的公共服务项目区域性统筹和专业化指导。二是便利服务的规模化与效益最大化。连锁化的服务站一方面按照“费随事转”的原则承接政府公共服务项目，同时在街道辖区范围内统一开展居民需要的便利服务，

如社区代缴费、社区特色旅游、汽车自行车租赁、陪护服务、早期教育、家政服务、弹性就业服务、综合维修服务 etc。

（三）规范社区服务形式——视觉形象统一化

采用连锁化服务站这样一种模式，其中一个重要方面的考虑就是要将分散在每个社区的服务站通过网络联接起来，让分散在不同区域的连锁服务站实现统一理念、统一规范、统一形象、统一工作，使社区居民可以到距离自己最近的服务站办理各种原来需要跑到街道服务大厅才能办理的事宜。

社区服务站是为社区百姓服务的专门化机构，应该本着以社区百姓享受服务的人性化、便利化、透明化以及快捷化等基本要素进行设计。因此，我们请北京市工业设计促进中心的专家进行设计，要求服务环境视觉形象统一化，以试点社区服务站为样本，采用统一装修风格，以橙色外墙、银色门楣、白色内墙为主要装修色调，站内采用双开门钢化玻璃式大门设计，服务设备包括电脑、打印传真一体机、办公电话、工作人员桌牌、钢质等候椅等，使服务环境更加好，使居民更加直观地了解到站内动态，更有欲望走进服务站，接受政府的服务。

通过上述的统一形象策划、统一规划设计、统一管理模式、统一服务方式等工作，社区服务站建设基本实现了色彩、标志和办公系统方面的统一化。视觉形象的统一化吸引了大量社区居民的关注，扩大了社区服务站的服务半径和影响范围。今后将在更大的地域范围内，继续推进社区服务站的统一化、规范化建设，让更多的城市居民看到社区服务站，方便地找到社区服务站，快捷便利地在社区服务站办理个人事宜。不管你是居住在哪个区、哪个街道，办理什么样的事宜，总可以找到距离自己最近、最方便的社区服务站。

（四）建立健全社区服务组织机制——服务站工作分工不分家

搭建社区综合服务沟通平台中的物理沟通平台，是社区服务的创新机制，而建立专业化、连锁化、方便化的社区服务站，理顺居委会和社区服务站之间的关系，明确各自的工作职能，是加强基层政权建设、实现社区民主自治的关键。

在实现社区物理沟通平台建设基础上，首次创新了合理区分社区服务站和社区居委会的功能。社区服务站是政府投资建设的社区服务新组织，它是居委会的执行机构，是社区服务体系最基层的综合服务平台，以逐步实现公共服务社区化、便利服务市场化的发展目标。社区服务站主要完成由上级指