

■ 社区发展理论与实践丛书

丛书主编 詹成付

QUANGUO HEXIE SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN
SHEQU FUWU CHUANGXIN

全国和谐社区建设理论与实践

社区服务创新

民政部基层政权和社区建设司 组织编写

 中国社会科学出版社

■ 社区发展理论与实践丛书

丛书主编 詹成付

QUANGUO HEXIE SHEQU JIANSHE LILUN YU SHIJIAN
SHEQU FUWU CHUANGXIN

全国和谐社区建设理论与实践

社区服务创新

民政部基层政权和社区建设司 组织编写

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

全国和谐社区建设理论与实践：社区服务创新 / 民政部
基层政权和社区建设司组织编写. —北京：中国社会出
版社, 2009. 4

(社区发展理论与实践丛书 / 詹成付主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2554 - 3

I. 全… II. 民… III. 社区—城市建设—研究—中国
IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 046958 号

丛 书 名：社区发展理论与实践丛书

主 编：詹成付

书 名：全国和谐社区建设理论与实践：社区服务创新

编 者：民政部基层政权和社区建设司

策 划：社区图书编辑室

责任编辑：孙 研

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 号新龙大厦

电 话：(010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部：(010) 66060275 **电 传：**(010) 66051713

网 址：www.shcbs.com.cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：中国电影出版社印刷厂

开 本：160mm × 230mm 1/16

印 张：16

字 数：180 千字

版 次：2009 年 5 月第 1 版

印 次：2009 年 5 月第 1 次印刷

定 价：26.00 元

编 委 会

主 编：詹成付

副主编：王金华 刘 勇

编 委：詹成付 王金华 刘 勇 王时浩 张永英
黄观鸿 贺更行 肖 健

大力加强理论研究工作， 把和谐社区建设事业推向前进

（代序）

全面推进城市社区建设，已走过了8年多的历程。8年多来，各地从实际出发，积极推进社区建设，创新基层社会管理体制，提升社区管理和服务功能，走出了一条具有中国特色的令人瞩目的社区发展之路。新型社区管理和服务体制初步建立，民主管理制度逐步健全，政府公共服务逐步向社区覆盖，社区社会组织和志愿服务组织大量涌现，居民群众参与社区建设的渠道和途径越来越多，对社区的认同感、归属感越来越强，“社区是我家，建设靠大家”的理念愈益深入人心。社区建设之所以取得这样骄人的成绩，一个重要原因是由于我们始终坚持一手抓实践推进、一手抓理论研究，以理论引领实践，不断推进社会建设深入发展。

一、坚持正确的理论研究方向，增强和谐社区建设理论研究的责任感和紧迫感

应该看到，当前，社区建设工作已进入新的发展阶段。随着工业化、信息化、城镇化的加快发展和城乡社会结构、利益关系的深刻变化，社区作为社会建设和管理的基础平台，承担的社会管理事务越来越繁重，居民群众需要其提供的公共服务越来越多，协调利益、化解矛盾、维护社会稳定的任务会越来越艰巨，社区工作水平与日趋繁重的社会管理任务的矛盾、社区服务功能与居民群众日益增长的物质文化生活需求的矛盾会越来越突出。社区建设面临新的发展机遇和社会挑战。在当前纷繁复杂的社会现实中推进和谐社区建设，尤其需要一手抓实践推进，一手抓理论研究，在理论研究中坚持正确的方向，以科学的思想、理论、方法看待和研究和谐社区建设。

（一）坚持正确的理论研究方向，就是要坚持中国特色社会主义理论体系

中国特色社会主义理论体系是全国各族人民团结奋斗的共同思想基础，也是推进和谐社区建设的行动指南。它包括邓小平理论、“三个代表”重要思想和科学发展观等一系列战略思想，是全党全国人民实践智慧的科学总结，也是马克思主义理论中国化的最新成果。我们开展和谐社区建设研究，必须用这一理论体系作指导，增强以中国特色社会主义理论分析问题、研究问题和解决问题的能力。不断探索和研究如何使社区更好地满足人民群众的实际需求、如何调动人民群众广泛参与和谐社区建设、和谐社区最有效和有活力的体制机制如何建立等诸多理论问题。要善于把和谐社区建设理论研究同我国发展实际相结合，使理论研究工作与经济社会发展相适应，真正发挥理论先导、舆论先声的作用。要不断解放思想、开拓创新，丰富和发展和谐社区建设理论，推动建立新型的中国特色和谐社区建设理论体系，为和谐社区建设提供不竭的思想动力。

（二）坚持正确的理论研究方向，就是要坚持深入贯彻落实科学发展观

科学发展观是发展中国特色社会主义必须坚持和贯彻的重大战略思想，也是推动和谐社区建设的根本指导方针。科学发展观总结了我国改革开放和现代化建设的成功经验，揭示了经济社会发展的客观规律，反映了我们党对发展问题的最新认识。我们开展和谐社区建设研究，必须以科学发展观统揽各项研究工作，把科学发展观的要求转化为理论研究的正确思路 and 实际能力。按照以人为本的核心理念，把和谐社区建设理论研究，立足于人民群众最关心、最直接、最现实的利益之中，研究解决涉及民生、民利、民权的热点、难点问题。要按照统筹兼顾的方法，研究解决和谐社区建设中城乡、区域发展不平衡的问题。把和谐社区建设放在改革发展稳定大局和构建社会主义和谐社会大背景下进行研究，着眼当前，立足长远，真正实现和谐社区建设对推动经济、政治、文化、社会协调发展的促进作用。

（三）坚持正确的理论研究方向，就是要坚持理论和实际相结合

理论联系实际是唯物史观的精髓，也是和谐社区建设理论研究工作必须遵循的基本原则。人的认识是否具有真理性，并不是一个理论问题，而是一个实践问题。我们要善于从深入细致的调查研究中总结经验，将理论放在实践中进行检验，用实际工作效果和人民群众的满意程度检验理论研究成果。要善于研究分析形势，着眼新形势下和谐社区建设工作改革创新的实际需要，科学把握和谐社区建设的趋势和发展规律，有针对性提出推进和谐社区建设的对策建议，努力把理论研究成果运用于实践，进一步增强指导推进和谐社区建设工作的科学性、预见性，把和谐社区建设事业不断推向前进。

二、抓住重点问题和关键环节，扎实开展社区建设理论研究和创新工作

建设和谐社区，是社区建设的要求，加强和谐社区建设理论研究工作

IV 社区发展理论与实践丛书

作，要把握重点，突破难点，力争在观念上有创新，政策上有推进，体制机制上有突破，工作上有创造。当前及今后一个时期要重点研究以下问题：

（一）要紧紧抓住基层社会管理体制、运行机制问题进行研究

适应经济社会发展的新形势，健全和完善以社区为主导的基层社会管理体制和运行机制，是和谐社区建设的核心。要进一步研究推动形成以社区党组织为领导核心、以社区自治组织为主体、以社区社会组织和志愿者组织为基础，职责明确、协作互助的社区组织网络，调动各种社会力量的积极性，共同建设社区。要进一步研究基层政府与社区互动机制问题，按照政府调控机制同社会协调机制互联、政府行政功能同社会自治功能互补、政府管理力量同社会调节力量互动的要求，进一步明确基层政府、社区组织在社区公共管理和服务中的功能、权责及相互关系，保证基层政府和社区组织职能归位，各司其职、各负其责，协同合作。要进一步研究基层社会管理与服务资源整合问题，按照条块结合、以块为主的原则，以社区为平台，整合各部门延伸到基层的社会管理与服务职能和资源，形成统一、有效、务实的基层社会管理与服务机制。要研究探索如何建立健全社区矛盾纠纷化解机制问题，探索建立社区党组织和居委会主导的维权机制，切实维护好居民的合法权益和社区的良好秩序。

（二）要紧紧抓住完善居民自治、推进基层民主政治建设问题进行研究

健全民主制度，丰富民主形式，拓宽民主渠道，依法实行民主选举、民主决策、民主管理、民主监督，保障人民的知情权、参与权、表达权、监督权，是基层民主政治建设的重要内容，也是和谐社区建设的重要任务。要进一步研究基层民主制度的建立和完善问题，建立健全社区居务公开、民主管理和民主评议制度，社区内与人民群众切身利益密切相关的重要事项，居民群众关注的热点难点问题，都要纳入民主自治的范围，按照

民主程序进行民主决策，保障居民对社区公共事务和公益事业有足够的知情权、决策权和监督权。要研究扩大基层群众自治范围问题，加强社区居委会和居民代表对政府公共服务的监督和评估，建立监督制度，相关部门制定关系群众利益的政策和重要民生项目的决策要向社区群众公开，听取意见，接受评议，居民满意程度要作为基层政府部门和干部职工评比表彰的重要依据。要进一步研究社区慈善组织、群众性文体组织、科普组织和为老年人、未成年人、困难群众提供生活服务的社会组织参与社区事务的新途径，发挥社区社会组织的自治功能。要进一步研究创新基层民主的实现形式，畅通社情民意表达渠道。要进一步研究业主自治与居民自治的有效衔接问题，规范业主、业主委员会、物业公司行为，发挥社区居委会指导和监督物业服务机构的作用，切实维护好业主合法权益和社区良好秩序。

（三）要紧紧抓住社区服务中的热点、难点问题进行研究

充分发挥行政机制、互助机制、志愿机制、市场机制的作用，逐步建立覆盖城乡社区居民的社区服务体系，满足居民群众多样化、多层次、多方面的服务需求，是和谐社区建设的出发点和落脚点。要进一步研究政府社会建设和管理重心下移，探索劳动就业、社会救助、社会治安、医疗卫生、社会保障、计划生育、文化、教育、体育等政府公共服务职能覆盖到社区，政府工作人员进驻社区，政府电子政务延伸到社区，政府公共财政提供到社区的有效方式和途径，促进“就业难”、“上学难”、“看病难”等群众最关心、最需要、最迫切的问题的解决。要进一步研究社区服务规范化和细致化、个性化，提升社区服务水平问题。制定标准，规范程序，加强监督检查，加大财政资金资助，将社区卫生、家政服务、社区保安、养老托幼、餐饮配送、修理服务和废旧物品回收等服务标准化和规范化，使社区群众享受到方便、快捷、优质、价廉的社区公益服务。要进一步研究共驻共建政策机制问题，鼓励和支持驻城乡社区的机关、部队、学校和企业事业单位向社区居民开放其服务设施，实行多种形式的资源共享。要

VI 社区发展理论与实践丛书

进一步研究社区志愿服务发展机制问题，推行志愿者注册登记制度，建立志愿服务激励机制，使以低收入人群、老年人、残疾人、优抚对象、未成年人、流动人口、流浪儿童为重点的社区志愿服务更加普遍，社区志愿服务活动常态化。要进一步研究社区服务扶持政策问题，鼓励各类组织、企业和个人兴办社区服务，鼓励专业社会工作者参与社区服务，或举办社区服务机构，为有困难和问题的家庭和个人提供专业化的帮助。

（四）要紧紧抓住和谐社区建设的基础保障问题进行研究

加强社区基础建设，增强社区的组织力、凝聚力和号召力，是推进和谐社区建设的基本保证。要研究社区工作者职业化、专职化问题，研究加强社区工作者队伍管理、培训、教育、奖惩等办法，加快建立适应社区建设发展需要的社区工作者队伍。要进一步研究如何建立选配优秀大学毕业生和新录用公务员到社区锻炼的制度，鼓励年轻干部和高等院校毕业生到城乡社区建功立业。要进一步研究社区工作经费的长效保障机制，确保社区党组织和居委会正常工作，社区党组织和居委会专职工作人员生活福利待遇标准不低于当地社会平均工资水平。要进一步研究社区服务设施建设问题，重点研究社区办公场所、服务设施和居民公共活动场所的建设标准、功能和资金来源等问题，形成能满足社区办公需要、专门服务设施齐全、居民公共活动场所够规模的社区居民中心，使社区成为社区群众解生活之需、寻精神之乐、交邻里之友的幸福家园。要进一步研究社区信息化如何为社区管理和服务提供技术支撑的问题，加快建设以居民基本信息为基础数据库、涵盖社区各项业务、能实现数据交换和信息共享的社区管理和服务综合信息平台。

总之，和谐社区建设理论研究的课题不胜枚举，和谐社区建设理论研究领域宽阔、立意深远，需要广大民政工作者，社区工作者，理论研究人员，各级党政干部、专家学者倾注心血，认真研究，快出成果。

三、加强领导、强化措施，确保社区建设理论研究工作顺利进行

加强理论研究，用理论创新成果指导实践，是推进和谐社区建设的重要措施。各地要不断强化相应措施，形成开展社区建设理论研究工作的浓厚氛围，保证社区建设理论研究工作的深入进行，取得丰硕成果。

（一）要把和谐社区建设理论研究工作纳入重要议事日程

各级民政部门和各城区要继续坚持一手抓推进、一手抓研究的成功经验，高度重视社区建设理论研究工作，把它作为深入学习实践科学发展观的重要内容，纳入议事日程，认真组织。领导同志要亲自挂帅，参与重大问题的调研，落实好课题研究的必要经费，为社区建设理论研究工作创造条件，提供保障。要拟订研究计划和研究课题，每年确定一批重点研究课题，面向民政系统和社会公开招标，实行合同化管理，给予相应的经费资助。有条件的地方要组建社区建设理论研究队伍，建立课题研究基地，支持、鼓励基层边实践边探索，解决社区建设中遇到的急需问题。

（二）要广泛吸收动员社会力量参与和谐社区建设理论研究工作

和谐社区建设理论研究，是一项厚重的社会科学研究，必须广开门路、广开思路、广开言路，吸收、动员社会各方面力量共同参与。博采众家之所长，吸收社会各界的研究成果，借智借力，使和谐社区建设理论研究更具指导性、前瞻性。要通过定期举办和谐社区论坛、和谐社区建设理论研讨会等，为和谐社区建设理论研究成果提供展示、沟通与交流的平台和载体，优秀理论研究成果要给予奖励，鼓励实践探索和理论创新。要促进做好理论研究新成果及时转化为和谐社区建设的具体实践和政策决策。

（三）要团结凝聚和培养造就一支高素质的和谐社区建设理论研究队伍

各级民政部门和各城区要把那些理论功底较强、善于研究问题、思考

问题的同志，选配到基层政权和社区建设工作岗位，并保持相对的稳定性。要通过成立专家组、顾问咨询团等形式，把一批专家学者组织起来，借助他们的智慧和力量，发挥他们在政策咨询、拟定思路、科学决策中的作用。要通过持续开展和谐社区建设理论研究，培养和塑造一批理论研究人才，发展壮大研究队伍，提高研究水平。要制定相关政策，吸引更多的社会科研力量关注和谐社区建设工作，要依托一些大专院校、科研院所开展理论研究工作，为推进和谐社区建设献力献策。

（四）要研究人类社会文明成果，借鉴其他国家和地区推进和谐社区建设的有益经验

如同不能关起门来搞经济建设一样，我们也不能关起门来搞和谐社区建设。应面向世界，着眼未来，科学谋划和谐社区建设。扩大社区建设领域的学术交流和国际合作，加强与国外学术界的交流和对话。要注意引进国外以及港澳台地区一些优秀研究成果和成功做法，吸收国外一些先进研究理念、方式方法和管理经验。要选择翻译介绍一批优秀成果和选拔一些政治思想素质好、有一定学术造诣的中青年专家学者、干部出国交流。在研究借鉴中，要从国情出发，防止照抄照搬，真正建立起一套符合我国国情、具有自身特色的社区建设模式，科学指导社区建设实践。

同志们，推进和谐社区建设既是一项光荣而艰巨的任务，又是一项惠及人民的德政工程。希望大家一如既往地关注和谐社区建设，积极参与和谐社区建设的理论研究和实践创新，努力开创我国和谐社区建设工作的新局面，为构建社会主义和谐社会作出新的更大的贡献！

（节选自民政部副部长姜力2008年10月13日在全国和谐社区建设理论研讨会暨首届城区论坛上的讲话）

目 录

大力加强理论研究工作，把和谐社区建设事业推向前进（代序）	
.....	姜 力（I）
加快社区公共服务体系建设实现政府公共服务覆盖到社区的	
有效措施	陈伟东 等（1）
发展壮大社区志愿者队伍，完善社会志愿服务体系	
——以福建省三个社区为例	高和荣（27）
以民主机制创新推进公共服务均等化	
——上海市惠南镇“实事工程”推行模式的逻辑演绎	
.....	于洪生 等（76）
平安社区与志愿服务	
——来自广东省中山市的调查报告	谭建光 邹小龙（90）
社区服务内涵扩展下的社区工作者定位问题研究	李旻 等（116）
国内外社区志愿服务发展与完善青海社区志愿服务 ...	张作森 等（131）
积极推进社区信息化建设 提高社区管理和服务水平 ...	王凯 等（145）
湖南城市社区信息化建设之研究	李翠英 等（159）

社区信息化实践与思考：推进社区信息化建设，提升社区管理和服务水平 ——以泰州市为例	周晓明 等 (171)
统筹城乡社区信息化平台建设的·路径分析	田培忠 等 (186)
积极推进社区信息化建设 提高社区管理和服务水平	王义 等 (213)
附录一	(225)
附录二	(229)
编后语	(238)

加快社区公共服务体系建设 实现政府公共服务 覆盖到社区的有效措施

陈伟东 江立华 李雪萍
王敬尧 张大维 孔娜娜

社区公共服务体系是指以中央和地方政府为投资主体，以社区公共服务人员为操作依托，以社区公共服务设施为运作载体，以社区居民和驻区单位为服务对象，以满足社区居民多样性公共服务需求为主要内容，政府采用多种方式引导社会各界共同参与的公共服务网络及运行机制。

一、我国社区公共服务体系发展的现状和问题

自2000年大规模开展社区建设以来，各级政府推进了体制改革、创新了运行机制、加大了财政投入、强化了发展规划，我国社区公共

服务取得了较大成效。主要体现在^①：社区公共服务设施建设步伐加快，设施数量不断增加，覆盖面不断扩大；社区公共服务队伍不断壮大，并且日益专业化和规范化；社区公共服务对象和内容得到拓展；新型社区公共服务机制在探索中初步建立；社区建设投入占政府财政支出的比重不断上升^②；社区居民的满意度不断提高。以下是我国“十一五”建设初期时，社区公共服务设施的具体配置状况，直接反映了我国社区公共服务体系建设较之以前有长足发展。

（一）社区公共服务体系的发展现状

社区公共服务设施及其工作人员的配置状况最能直接反映社区公

① 主要数据支撑：截至“十五”末期，全国社区服务中心已达到8479个，一般社区服务设施194796个，特别是近年来通过实施老年福利设施“星光计划”和国债社区服务体系建设试点项目，全国城镇新增3.2万多个老年活动之家和约2000个较完善的综合社区服务设施，促进了全国社区服务体系的建设和发展。据不完全统计，全国已有社区服务专职工作人员30多万人，兼职工作人员50多万人，社区服务志愿者1600多万人，已初步形成由专、兼职工作人员和社区志愿者共同组成的社区服务队伍。服务对象已从老年人、残疾人、优抚对象等困难群体逐步扩展到全体社区居民；服务内容从社会救助延伸到就业服务、卫生和计划生育、社区治安、文化教育和体育、便民利民等领域。基层政府和居委会独自提供社区服务的传统格局有所改变，社会企事业单位、驻区单位、社区民间组织、社区居民共同参与社区服务的局面正在形成。社区服务方式、方法得到改进，方便快捷的生活服务圈开始出现，“阳光超市”、“慈善超市”等新型服务方式的作用日趋显现，“一站式”服务不断推广，信息技术逐步应用于社区公共服务。居民对很多公共服务项目的评价中，选择“非常满意”和“满意”的比率占总数的75%以上；选择“不满意”的比例较少。见国家发改委、民政部：《“十一五”社区服务体系发展规划》，2007年；民政部主持的全国百城社区建设抽样调查，华中师范大学城市社区建设研究中心提交的分析报告，2005年。

② 尤其是“十一五”期间，中央首次明确提出社区服务体系建设的投资资金及其分摊机制。《“十一五”社区服务体系发展规划》指出，社区服务体系重点工程建设的项目总投资约21.8亿元，由中央和地方共同筹资解决，其中中央预算内投资6亿元，民政部本级福利彩票公益金1.3亿元，地方配套资金14.5亿元。中央预算内投资根据年度投资预算规模和具体项目情况逐年安排，地方配套资金原则上按西部不低于40%、中部不低于50%和东部不低于70%的比例配套。

共服务体系的发展现状。在分析我国社区公共服务设施的配置现状前，先要阐明我国城市社区的基本发展状况。截至 2005 年年末，我国共有 667 个城市，包括 852 个城区和 5904 个街道（未包含小城镇）；建成 79947 个社区（包括城市社区和小城镇社区），拥有城镇人口 56212 万^①。总体测算，我国平均每个社区拥有 7031 人。另外，我国社区居委会成员数为 453543 人，平均每个社区居委会会有 5.67 人（见表 1）^②。

表 1 全国社区数量、人口数量及居委会工作人员数量

项目	社区总数	总人口数	平均每社区人口数	平均每社区居委会工作人员数
数量	79947 个	562120000 人	7031 人	5.67 人

1. 综合性社区公共服务设施整体配置现状

综合性社区公共服务设施主要体现在街道社区服务中心的建设上，在全国社区服务中心整体配置上，截至 2005 年年末，我国拥有 8479 个社区服务中心^③。从社区对社区服务中心的拥有量来看，每个社区平均拥有 0.11 个社区服务中心，即大约 9.42 个社区拥有 1 个社区服务中心（见表 2）。从城镇居住人口对社区服务中心的拥有量来看，平均 1 万城镇居民拥有 0.15 个社区服务中心，即一个社区服务中心服务 6.63 万城镇居民。

表 2 社区拥有社区服务中心数量

项目	社区服务中心数（个）	社区总数（个）	每个社区拥有数（个）
数量	8479	79947	0.11

① 中华人民共和国民政部：《中国民政统计年鉴——2006》，中国统计出版社 2006 年版，第 20、57、166 页。

② 由于城镇人口既包括城市人口，又包括小城镇人口，因此，此处的总人口可能并不等于城市街道的总人口，但城镇人口都应该是居住在社区里，所以城镇人口可以等同于社区总人口。

③ 中华人民共和国民政部：《中国民政统计年鉴——2006》，中国统计出版社 2006 年版，第 15 页。