

福建省民政厅与福建广播电视大学
社区工作者岗位培训与高等学历教育课程系列教材

社区工作实务

SHEQU GONGZUO SHIWU

主 编 沈光辉 周 瑛

非
外
借

 中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

福建省民政厅与福建广播电视大学
社区工作者岗位培训与高等学历教育课程系列教材

社区工作实务

主 编 沈光辉 周 瑛

☞ 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区工作实务 / 沈光辉, 周瑛主编. —北京: 中国
社会出版社, 2018. 4
福建省民政厅与福建广播电视大学社区工作者岗位培
训与高等学历教育课程系列教材
ISBN 978-7-5087-5960-9

I. ①社… II. ①沈… ②周… III. ①社区—工作—
中国—电视大学—教材 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 087170 号

书 名: 社区工作实务
主 编: 沈光辉 周 瑛
副 主 编: 林 振 林永周

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 李新涛

责任校对: 张瑞华

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032
通联方式: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电 话: 编辑室: (010) 58124835
邮购部: (010) 58124848
销售部: (010) 58124845
(010) 58124846
传 真: (010) 58124856
网 址: www.shcbs.com.cn
shcbs.mca.gov.cn
经 销: 各地新华书店



中国社会出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 170mm×240mm 1/16
印 张: 13.75
字 数: 260 千字
版 次: 2018 年 5 月第 1 版
印 次: 2018 年 5 月第 1 次印刷
定 价: 42.00 元



中国社会出版社微信公众号

CONTENTS

目录

第一章 社区建设与治理	(1)
第一节 社区	(1)
第二节 社区建设	(4)
第三节 社区治理体系	(11)
第二章 社区党建	(31)
第一节 社区党建的地位和作用	(31)
第二节 社区党建的特点	(33)
第三节 社区党建的任务	(36)
第四节 加强和创新社会管理 着力构建区域化 党建工作格局	(38)
第三章 社区服务	(48)
第一节 社区服务综述	(48)
第二节 社区服务内容	(50)
第三节 社区服务的主体	(58)
第四节 社区服务规范化建设	(61)
第四章 社区治安综合治理	(71)
第一节 社区治安综合治理概述	(71)
第二节 社区治安综合治理的主要任务	(74)
第三节 社区网格化建设	(78)

第五章 社区文明创建	(93)
第一节 社区文明创建概述	(93)
第二节 社区文明创建主要内容	(97)
第三节 社区文明创建的现实困境与路径选择	(103)
第六章 社区法制	(114)
第一节 城市居民自治法律制度	(114)
第二节 物业管理法律制度	(120)
第三节 婚姻家庭法律制度	(126)
第四节 人民调解制度	(135)
第七章 社区信息化建设	(140)
第一节 社区信息化概述	(140)
第二节 社区信息化平台功能	(148)
第三节 社区信息化典型应用	(154)
第八章 社区教育	(163)
第一节 社区教育概述	(163)
第二节 社区教育发展模式	(168)
第三节 社区教育的组织与实施	(175)
第九章 社区卫生服务	(189)
第一节 社区卫生服务概述	(189)
第二节 社区卫生服务基本内容	(195)
第三节 社区基本公共卫生服务项目实施	(199)
后 记	(216)

第一章 社区建设与治理

引言：城市社区是党和政府城市工作的基石。社区建设是随着城市的经济、社会发展和城市管理体制变革而产生的，有着深刻的历史和社会背景。推进城市社区建设，直接关系到人民群众的切身利益，关系现代化建设大局，关系党的执政地位。社区建设是一项系统工程，大力推进社区建设，是经济和社会发展到一定阶段的必然要求，更是和谐社会建设的重要途径。

学习目标：通过本章学习，能够熟练掌握社区及社区建设的内涵，明确社区建设的发展方向，准确运用构建社区治理体系的居民自治、管理体制、运行机制、组织体系、工作关系等内容，增强社区功能，加强基层社会管理和公共服务体系建设。

第一节 社区

社区是社会的基本单元，是人们休憩的港湾、安居的乐园，社区和谐是社会和谐的基础。加强社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护稳定的根基在社区。随着经济社会发展，社区在基层社会管理和服务中的作用越来越明显，在构建社会主义和谐社会中的地位越来越重要。

一、社区的含义

社区，是古代以家为组成对象、有地域特征的地方基层行政单位。据《周礼》记载：“二十五家为社。”后来，随着时间的推移，社的范围有所扩大。“区”的含义比“社”宽一些，既可以指行政单位，也可以指居处，还可以指数量，古代四升为豆，四豆为区。

现在常见的“社区”一词源于拉丁语，意思是“共同的东西”或“亲密伙伴关系”。最先将“社区”一词用于研究的是德国社会学家滕尼斯，他于1881年首先使用“共同体”“团体”“公社”“社区”等词。1887年，他在*Community and Society*一书中进一步阐述了“社区”（*gemeinschaft*）概念。第一次世界大战后，美国查尔斯·罗密斯把滕尼斯的“社区”（*gemeinschaft*）译成英文“community”。中文的“社区”概念是从英文的“community”翻译过来的。1933年，费孝通等燕京大学的一批青年学生在翻译美国著名社会学家



帕克的社会学论文时，第一次将“community”译成“社区”，后来成了中国社会学的通用术语。

社会学上的社区是指进行一定的社会活动，具有某种互动关系和共同文化维系力的人类群体及其活动区域。实践中所指的社区，是指聚居在一定地域范围内的人们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作了规模调整的居民委员会辖区。

二、社区的基本特征

从社区的含义可以看出，社区具有以下五个基本特征。

（一）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，而且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，而且包括政治、文化生活；不仅包括经济关系，而且包括血缘、地缘等其他社会关系；不仅包括一定的地域，而且包括人们赖以进行社会活动的生产资料和生活资料。总之，社区包括了社会有机体的最基本内容，是宏观社会的缩影。

（二）社区具有多重功能

由于社区建设内容的多样性和社区居民需求的层次性，社区具有经济、政治、文化、社会管理和社会整合等多重功能。

（三）社区是居民参与社会生活的基本场所

在社区范围内，居民群众从事生产劳动、商业经营、文化教育、科学技术、社会管理、社会服务等各种职业活动，通过长期共同生活建立多种人际关系，享有参与社区管理、选举人民代表、选举社区组织成员等权利，是居民群众生活、工作的基本场所。

（四）社区是以聚落作为物质载体

社区的房屋建筑以及其他生活设施，构成了城市社区的聚落形式，是社区的重要物质载体。

（五）社区是发展变化的

社区是人类活动的产物，是随着社会的发展而发展的。其中，生产力发展是推动社区发展的最终决定性因素。

三、社区的构成要素

由于社区是居民群众区域性社会生活共同体，是一个具有多重功能的社会实体，是人们参与社会生活的基本场所，所以，构成社区的主要因素如下。

（一）地域要素

一个社区的居民活动都集中在某一特定的地域，没有一定的地域，人们的

一切活动都将失去依托。社区地理环境的好坏、自然条件的优劣，对于社区的发展水平高低和发展速度快慢有着重要的影响。

(二) 人口要素

一定数量的人口是社区生活及其物质财富和精神财富的创造者，是社区社会关系的承担者。社区人口的数量、构成和分布对社区发展起着重要作用。

(三) 物质要素

一个社区必须要有一定的办公场所、服务设施、办公设备、经费来源等物质条件。没有一定的生产和生活设施，社区也难做无米之炊，无法满足社区居民的物质和精神需求。

(四) 文化要素

没有文化，社区成员便难以沟通，难以进行共同生活，从而也就难以形成严格意义上的社区。

(五) 约束要素

每个社区都有要求本社区群体、组织和成员遵守的规范和准则，都需要一定的管理和组织机构来处理社区公共事务和公益事业。

(六) 心理要素

社区居民的生活习惯、行为方式、价值观的形成等必然会受到社区环境的极大影响，同时，长期的生活相处，社区成员必然会对所在社区产生一种认同、喜爱和依恋的思想及心理感受。这种社会心理是构成社区的一个要素也是衡量社区发展的标准之一。

四、社区的功能

与目标和功能单一的社会组织不同，社区的功能是多方面的。

(一) 政治功能

主要表现为社区大都发挥着贯彻执行党和政府的方针政策，维护居民的合法权益，建立和发展各类社会组织，推进基层民主和法治建设等作用。

(二) 经济功能

主要表现为社区组织、机构和群体发挥着指导生产经营活动，或者提供产前、产中和产后服务等作用。

(三) 文化功能

主要表现为社区担负着发展教育事业、组织开展文化娱乐和体育活动、组织开展群众性精神文明创建活动等功能。

(四) 社会管理和社会整合功能

主要表现为社区担负着维护辖区治安秩序，调解民间纠纷，办理社区公共

事务和公益事业等项职能。

五、社区的整合

社区整合是社区诸要素相互协调成为一个整体并有效发挥社区功能的过程和状态。开展社区建设之初以及社区建设过程中，都可以开展社区整合工作。2001年5月25日，福州市台江区鳌峰街道亚峰社区居民委员会的成立，拉开了全省社区整合工作的序幕。截至2013年底，全省有城市社区2253个。

一个社区原则上设置一个社区居民委员会。社区居民委员会的设置要充分考虑公共服务资源配置和人口规模、管理幅度等因素，按照便于管理、便于服务、便于居民自治的原则确定管辖范围。可以居民居住的自然地域设置，也可以封闭性居民小区为单位设置，还可以职工家庭居民小区为主体设置。管辖范围一般以1000~3000户或实有人口3000~5000人为宜。辖区的调整，要因地制宜，分类指导，不搞“一刀切”。

新建住宅区居民入住率达到50%的，应及时成立社区居民委员会，在此之前应成立居民小组或由相邻的社区居民委员会代管，实现对社区居民的全员管理和无缝隙管理。

社区居民委员会的筹建工作在社区党组织领导下开展。社区居民委员会的设立、撤销、规模调整，由区（市、县）人民政府决定。被合并的居民委员会财产归合并后的居民委员会，任何单位或个人不得侵占、挪用。调整后的居民委员会辖区冠名社区，按照地名管理的有关规定实施。

第二节 社区建设

当前，随着工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展，我国正处在社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的重要时期，社区日益成为各种利益关系的交会点、各种社会矛盾的集聚点、社会建设的着力点和党在基层执政的支撑点。做好社区建设工作，对于保障城乡困难群众的基本生活权益，满足普通居民群众多层次、多样化的物质文化生活需求，对于夯实我们党的执政基础，激发广大人民群众参与社会建设的积极性、主动性、创造性，为经济社会发展创造更加良好的社会环境，具有重要的现实意义和深远的历史意义。

一、社区建设含义与特点

社区建设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、环境协调和健康发

展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。

从社区建设的含义来看,基于社区建设的历史背景,社区建设具有以下主要特点。

(一) 综合性

社区建设是整个社区的全方位建设,而不是特指某一方面的工作。就内容来看,包括拓展社区服务,美化社区环境,强化社区治安,繁荣社区文化,推进社区卫生等多方面的工作,既涵盖了社区公共服务,又包括社区居民自助互助服务、志愿服务和商业服务。就方法和手段来看,包括经济手段、行政手段、社会手段等,具有极强的系统性。

(二) 社会性

社区建设不是纯粹的政府行为,也不是单一的民间活动,而是各类社区主体、各种社区力量共同参与的过程。社区建设的运行机制是党委政府领导、民政部门牵头、有关部门配合、社区组织主办、社会力量支持、群众广泛参与,从而形成推进社区建设的整体合力。

(三) 地域性

社区是一种地域性的社会生活共同体,社区建设就具有突出的地域性特征。社区建设主要是根据本社区成员的需求和愿望,解决本社区的问题,为本社区成员提供多样化服务。同时,社区建设的组织者和参与者主要是本社区内的居民、单位和群体、组织,这就使社区建设的活动范围主要局限于本社区之内,并在一定程度上受本社区地理环境条件的制约。

(四) 群众性

社区建设的基本特征是以人为本,也就是说,社区居民的根本利益和实际需求是社区建设的出发点和立足点。这是社区建设发展的根本所在。全体居民对其所生活的社区形成认同感、荣誉感、归属感与参与感,即社区意识,是社区建设的原动力。只有真正树立社区意识,才能增强居民对社区的向心力和凝聚力,才能促进社区和谐建设。

(五) 多样性

与20世纪60年代世界上许多发展中国家先从乡村社区建设做起,进而推向城市有所不同,我国社区建设是先从城市尤其是大城市做起,进而推向农村的。当前城市社区建设水平明显高于农村社区建设,已经处于完善发展阶段。即使同一地区或城市的不同社区,因经济发展水平不同、居民构成不同也使社区建设呈现出多样性。

二、社区建设的重要意义

随着经济社会发展,社区在基层社会管理和服务中的作用越来越明显,在

构建社会主义和谐社会中的地位越来越重要。大力推进城市社区建设，是新形势下坚持党的群众路线、做好群众工作和加强基层政权建设的重要内容，是城市现代化建设的重要途径。切实加强城市社区建设，对于促进经济和社会协调发展，提高人民的生活水平和生活质量，扩大基层民主，维护社区稳定，推动城市改革和谐发展，具有十分重要的意义。

第一，社区已经成为社会管理的基础环节，承担的社会管理事务越来越多，只有不断地建设好社区，才能促进社会管理的完善。在城市，随着企业深化改革和政府转变职能，企业剥离的社会职能和政府转移出来的服务职能，目前大部分都下沉到了社区。据调查，目前，城市社区组织承担着社会治安、社会救助、计划生育、就业再就业等 100 多项工作。总的来看，只有把社区建设好，健全新型社区管理和服务体制，完善基层服务和管理网络，才能建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，才能最终形成政府调控机制与社会协调机制互联、政府行政功能与社会自治功能互补、政府管理力量与社会调节力量互动的社会管理网络。

第二，社区已经成为广大居民群众生活的家园，需要社区提供的服务越来越多，只有不断地建设好社区，才能促进各种群体和睦相处。今天，社区已经成为各种社会群体的聚集地，这在城市社区反映最为明显。当前生活在城市社区中的各种人群尤其是外来务工人员、下岗失业人员和贫困群体、老年人和移交社区管理的企业离退休人员、未成年人群体、部分先富群体等特殊社会群体都对构建和谐社会有着重要影响。总的来看，社区居民需求的多样性、差异性，是构建和谐社会进程中必须面对的客观现实，只有高度重视保护困难群体的利益，重视不同群体的需求，满足不同群体的需要，才能为构建和谐社会奠定坚实基础。

第三，社区已经成为各种社会矛盾的交会点，对化解社会矛盾具有越来越重要的作用，只有不断地建设好社区，才能较好地维护社会稳定。社区作为区域性的社会生活共同体，集中反映了社会发展改革中的许多矛盾。就业问题已经成为不可忽视的社会矛盾；“村改居”、失地村民、进城务工农民等“新市民”以往养成的生活习性难以适应现代城市的节奏和管理引发的矛盾；不同群体之间的利益矛盾日益复杂、贫富差距现象越来越成为热点等极易诱发社会矛盾；城区动迁引发的群体性事件；物业管理出现矛盾导致的业主自发维权越来越多；治安不好、道德失范、家庭失和、行为越轨，引发一些家庭内部、邻里之间的矛盾；等等。总的来看，社区组织在调节利益关系、化解社会矛盾、维护社会稳定中处于“前沿”地位。只有正确处理这些矛盾，将这些矛盾予以有效化解，协调好各方面的利益关系，社区才能和谐，构建和谐社会才有坚实的基础。

第四，社区已经成为新时期党和政府执政的重要基础，在支持党和政府履行执政使命上发挥着越来越大的作用，只有不断地建设好社区，才能把构建和谐社会的任务落到实处。党和国家各项方针、政策和工作部署，最终要靠社区去贯彻和实施；人民群众的意愿和要求，最终要靠社区去了解和反映；推动城市社会主义物质文明、政治文明、精神文明与和谐社会建设全面发展，最终要靠社区组织居民群众去实现。总的来看，要把我们党确定的理论和路线、方针、政策贯彻好，把构建和谐社会的各项任务落实好，把全面建设小康社会的目标实现好，保证最广大人民群众的根本利益，始终保持党同人民群众的血肉联系，都要求我们必须进一步重视社区建设工作。只有把每一个社区的工作都做扎实了，充分发挥城市基层自治组织协调利益、化解矛盾、排忧解难的作用，使社区在密切党和政府同人民群众的关系上发挥好桥梁作用，构建和谐社会的各项任务才能真正落到实处。

总之，建设和谐社区对构建和谐社会意义十分重大。建设和谐社区是时代的呼唤，是城市物质文明、政治文明、精神文明、生态文明与和谐社会建设全面发展的必然要求，是巩固党在城市执政基础的客观需要。

三、社区建设的基本原则

通过加强党的领导，改革体制、改进管理、改善服务，完善社会保障，强化社区功能，促进社区政治、经济、文化协调发展，努力为人民群众的工作生活创造文明、舒适、方便、安全的环境。应遵从以下基本原则。

（一）加强党的领导

在社区政治、经济、文化各个领域，充分发挥党对各项改革和建设的领导作用。在党组织的统一领导下，按照责权统一、管理有序的要求，明确分工，统一步调，落实社区建设的各项任务。

（二）推进基层民主

把坚持党的领导、发扬人民民主和严格依法办事统一起来，贯彻依法治国方略，加强社区自治组织建设，切实维护并逐步扩大人民群众的民主权利，依法保障社区居民委员会行使自治职能。

（三）提高服务质量

把服务社区居民、提高居民生活质量作为根本出发点和归宿，以社区居民需要为第一信号，解决好影响社区居民生产生活的主要问题，不断满足社区居民的需求，密切党群干群关系。

（四）立足各地实际

实事求是，因地制宜，循序渐进，注重实效，突出特色。尊重和支持基层大胆实践，积极探索，认真总结群众创造的新经验、新做法，坚决反对官僚主

义、形式主义。

（五）实行共驻共建

社区内的机关、团体、部队、企事业单位主动关心，协调配合，积极参与，最大限度地实现社区资源共享，营造共驻社区、共建社区的良好氛围。

四、社区建设的主要内容

在推进社区建设过程中，应根据当地经济和社会发展的水平与现有工作基础，从实际出发，分类指导，从基础工作做起，标准由低到高，项目由少到多，不断丰富内容。

（一）拓展社区服务

在大中城市，重点抓好城区、街道社区服务中心和社区居民委员会社区服务站的建设与管理。社区服务主要是开展面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象的社会救助和福利服务，面向社区居民的便民利民服务，面向社区单位的社会化服务，面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。社区服务是社区建设重点发展的项目，具有广阔的前景，要坚持社会化、产业化的发展方向。继续贯彻落实国家对发展社区服务的各项扶持政策，统筹规划，规范行业管理。不断提高社区服务质量和社区管理水平，使社区服务在改善居民生活、扩大就业机会、建立社会保障社会化服务体系、大力发展服务业等方面发挥更加积极的作用。

（二）发展社区卫生

把城市卫生工作的重点放到社区，积极发展社区卫生。加强社区卫生服务站建设，积极开展以疾病预防、医疗、保健、康复、健康教育和计划生育技术服务等为主要内容的社区卫生服务，方便群众就医，不断改善社区居民的卫生条件。

（三）繁荣社区文化

积极发展社区文化事业，加强思想文化阵地建设，不断完善公益性群众文化设施。充分利用街道文化站、社区服务站、社区广场等现有文化活动设施，组织开展丰富多彩、健康有益的文化、体育、科普、教育、娱乐等活动；利用社区内的各种专栏、板报宣传社会主义精神文明，倡导科学文明健康的生活方式；加强对社区成员的社会主义教育、政治思想教育和科学文化教育，形成健康向上、文明和谐的社区文化氛围。

（四）美化社区环境

大力整治社区环境，净化、绿化、美化社区。提高社区居民的环境保护意识，赋予社区居民对社区环境的知情权。努力搞好社区环境卫生，建设干净、整洁的美好社区。

(五) 加强社区治安

建立社会治安综合治理网络,有条件的地方,根据社区规模的调整,按照“一区(社区)一警”的模式调整民警责任区,设立社区警务室,健全社会治安防范体系,实行群防群治;组织开展经常性、群众性的法制教育和法律咨询、民事调解工作,加强对刑满释放人员的安置帮教工作和流动人口的管理,消除各种社会不稳定因素。

五、社区建设的发展方向

在新的起点上深入持久地推进社区建设,必须深入贯彻党的十八大和十八届二中、三中全会精神,以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导,落实基层群众自治制度,推进社区管理体制改革,充分发挥人民主体作用,充分调动社区多元主体的积极性,推进社区治理,切实增强社区自治和服务功能,努力把社区建设成为服务完善、管理民主、充满活力、和谐幸福的社会生活共同体。

(一) 创新社区党建,夯实党的执政基础

社区党建是社区建设的政治保证,必须把社区党组织建设成为推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的坚强领导核心。

1. 靠社区党建引领社区建设

健全和优化社区党组织设置,充分发挥社区党组织的领导核心作用,保证社区建设的正确方向和支持条件。建立社区党建工作联席会议制度,动员驻社区单位加大设施开放、人员交流和资金帮扶力度,形成阵地共建、活动联创、信息联通的良好态势,整合发挥社区公共资源效能。

2. 靠党内民主保证居民民主

逐步实行社区党组织领导成员直接选举,健全社区党员代表议事制度,积极探索党内基层民主的多种实现形式。按照党的十八大“以党的基层组织建设带动其他各类基层组织建设”的要求,完善社区“两委”议事协调机制,改进社区党组织的工作方式,通过支持社区居民委员会充分行使自治权落实党的各项任务,通过支持社区居民开展自治活动赢得群众拥护,通过支持社区各类组织参与服务管理体现带动作用。

3. 靠党员作用带动居民参与

加快推进服务型社区党组织建设,推广在职党员到社区报到机制,鼓励流动党员到社区参与组织生活,大力开展社区党员志愿服务、结对帮扶等活动,充分发挥党员在社区服务管理中的先锋模范作用,带动社区居民广泛参与社区自治和服务活动。

(二) 完善基层民主制度,增强社区居民自治功能

社区居民自治是基层民主制度的重要组成部分,必须把民主选举、民主决

策、民主管理和民主监督的实践贯穿于社区建设的全过程和各方面。

1. 扩大有序参与

以《中华人民共和国城市居民委员会组织法》修订为契机，加快完善发展社区居民自治的具体制度，稳步提高社区居民委员会直接选举比例。发展院落（楼宇、门栋）自治、业主自治、社团自治等民主形式，创造农村进城务工人员融入社区、参与社区管理的条件，拓宽社区媒体、互联网络、移动设备等参与渠道。

2. 加强议事协商

进一步完善社区居民会议和居民协商议事会议制度，健全民情恳谈、社区听证、社区论坛、社区评议等对话机制，推进社区民主协商的制度化、规范化、程序化。把涉及居民利益的公共服务事项纳入协商议事范围，使公共政策的制定和实施符合群众意愿。按照党的十八大提出的要求，探索协商民主在基层的实现形式，推动建立党代表、人大代表、政协委员联系社区制度，就经济社会发展重大问题和群众普遍关心的实际问题听取基层群众的意见。

3. 强化权力监督

继续推进社区党风廉政建设，进一步完善社区党务、居务、财务、服务等信息公开制度，健全社区信息公开目录，及时将社区工作的办事流程、工作进度、执行效果、经费收支等情况置于居民群众监督之下。有序开展社区居民对基层政府及其派出机构工作情况的评议，对市政服务单位和物业服务企业服务情况的监督，切实维护居民民主权利与合法权益。

（三）提升服务能力，发挥社区服务居民的作用

社区服务是保障和改善民生的重要依托，必须把服务居民、造福群众作为社区建设的主要任务。

1. 提高服务设施的可及性

加快推进社区综合服务设施建设，社区综合服务设施覆盖率达到90%以上，逐步扩大社区服务设施网络覆盖。提高社区服务设施使用效率，按照服务活动场所最大化的原则合理布局，在标识使用、窗口设置、设备配置、环境装修等方面体现服务宗旨。

2. 提高服务项目的普惠性

推进社区公共服务均等化，努力做好涉及居民切身利益的劳动就业、社会治安、公共卫生、计划生育、社会保险、社会救助、社区矫正、文体教育等工作，基本公共服务项目覆盖到所有社区。制定农村进城务工人员共享社区服务的措施，推进社区志愿服务制度化和社区便民利民服务多样化，建立行政机制、志愿机制和市场机制互联互通的社区服务供给方式，推广日间照料、“四点钟”课堂、康复照料、慈善超市等特色服务，满足老年人、未成年人、残

疾人、困难群体的特殊需求和普通居民的多样化、个性化需求。

3. 提高社区服务的便捷性

加快推进社区信息化建设，制定社区信息化政策意见和技术标准，推动建立以区（县）管理信息系统为中心、街道和社区综合信息平台为辐射、个人服务终端和社区自助终端为节点的信息网络，实现社区服务管理的“一网通”。加快社区基础信息、管理数据和服务档案集成，推动社区信息平台与行政管理系统联网，增加社区信息屏、信息亭等公益性信息设施数量，完善“家庭眼”监护系统和“一键通”紧急求助系统等个人信息终端功能，做到社区服务管理的全方位、全天候和全覆盖。支持社区信息化建设运营机制改革，强化政府支持，发挥社会组织作用，引进实力雄厚、信誉良好、群众认可的企业参与，形成公共资源、社会资源和企业资源合作协力、互惠共赢的良好局面。

（四）提高治理水平，创新社区社会管理

社区治理是创新社会管理的体现，它变政府的单向管理为政府行政管理与基层群众民主自治有机结合，实现社区多元主体参与共治。

1. 积极推动基层政府职能转变

本着优化行政层级、提高行政效能的原则，推动服务型政府建设，推进基层管理体制变革。可以从本地实际出发，或探索区直管社区体制，或探索街道“中心制”，达到人力、财力、物力向社区下沉，立足社区提供各类服务。

2. 切实完善社区治理结构

巩固社区党组织领导核心地位，发挥社区居民委员会自治主体作用，积极培育社区社会组织，加强对政府公共服务机构、业主委员会、物业服务企业的指导和监督，建立驻社区单位社区建设责任评价机制，推动形成社区党组织领导，社区居民委员会主导，社区公共服务机构、社区社会组织、业主组织、驻社区单位和社区居民多元参与、共同治理的良好局面。

3. 大力发展社区社会组织

按照“政府扶持、社会运营、专业发展、项目合作”的思路，积极探索社区、社团、社工“三社联动”，推动建立以社区为平台、社会组织为载体、专业社会工作人才队伍为支撑的社区服务管理新机制。研究制定社区社会组织发展和社区社会工作者队伍建设的政策意见，推行政府购买服务制度，建立公益创投机制，充分发挥社区社会组织作用，并引导其他社会组织和专业社会工作人才进社区。

第三节 社区治理体系

党的十八大明确指出“在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中实

行群众自我管理、自我服务、自我教育、自我监督，是人民依法直接行使民主权利的重要方式”，明确要求“改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。党的十八大第一次把社区治理写入党的纲领性文献，进一步指明了社区建设的方向、原则和任务。党的十八届三中全会将社区治理纳入国家治理范畴，要求“发展基层民主，畅通民主渠道，健全基层选举、议事、公开、述职、问责等机制。开展形式多样的基层民主协商，推进基层协商制度化，建立健全居民、村民监督机制，促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”，再次明确了社区治理体系建设的主要内容和工作要求。

一、治理与社区治理

社区治理是治理理论的重要内容，是调动社区内外的资源和力量，有所取舍、有所侧重地管理社区事务的制度、方针和方法。

（一）治理

1. 治理的含义

“治理”（governance）一词在政治学领域，通常指国家治理，即政府运用国家权力（治权）来管理国家和人民。在商业领域，又延伸到公司治理（corporate governance），指公司等组织中的管理方式和制度等。联合国全球治理委员会（CDD）对治理的概念进行了界定，认为“治理”是指“各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方法的总和，是使相互冲突的或不同利益得以调和，并采取联合行动的持续过程”，这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括各种人们同意或符合其利益的非正式制度安排。

2. 治理的特征

在治理理论的大量学术文献中，最负盛名的是治理理论的主要创始人之一——罗西瑙（J. N. Rosenau）将治理定义为一系列活动领域里的管理机制，这些管理机制“虽未得到正式授权，却能有效发挥作用”。具有很大的代表性和权威性的是联合国全球治理委员会总结的治理的四个特征：

- （1）治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；
- （2）治理过程的基础不是控制，而是协调；
- （3）治理既涉及公共部门，也包括私人部门；
- （4）治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。

3. 治理的主要内容

治理包括国家、私营部门和社会组织，它们都对持续的人类发展具有重要的作用。国家构架一个可行的政治和法律环境，私营部门创造就业和收入机