

Cheng Shi She Qu
Fu Wu

◎ 王先胜 编著

社区服务是政府公共服务的一部分。

社区服务是受政府各项政策调整、以解决和改善公共服务为目的。

城市社区服务综论

Zong Lun

中国出版社

城市社区服务综论

王先胜 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区服务综论/王先胜编著. —北京: 中国社会出版社, 2005. 9

ISBN 7-5087-0822-9

I. 城... II. 王... III. 城市—社区服务—研究—中国
IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 111886 号

书 名: 城市社区服务综论

编 著: 王先胜

责任编辑: 彭先芬

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

发行电话: 66051713 传真: 66051713

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂

开 本: 850 × 1168mm 1/32

印 张: 6.5

字 数: 135 千字

版 次: 2005 年 9 月第 1 版

印 次: 2005 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-5087-0822-9/D·284

定 价: 13.00 元

(凡中国社会版图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序 言

王先胜同志的新作《城市社区服务综论》付梓之际，囑我为本书写一篇序言。纵览全书，是以为序。

社区建设是一项崭新的工作。由于缺乏相对成熟的模式和经验，需要在实践中不断地探索前进。在这个艰难的探索前行过程中，不可避免地会出现一些模糊不清的概念，一些似是而非的做法，客观上存在着及时调整的要求。先胜同志是城市社区建设的实际工作者，十几年来，他从一开始就参与了广东省的社区服务推广工作，对社区服务工作，有着深刻的体会和直接的经验，也有着自己独特的思考。这本书就是建立在他十几年思索基础上的理论结晶。

本书最大的特点是实证。它从广东推进社区服务十几年的工作实际出发，通过对社区服务的缘起、发展及其与时代发展相错位的历史过程的追述，对原来的社区服务的定义、内涵、外延、工作机制等等进行了全方位的综合分析，对其概念的模糊和逻辑的讹误之处做了质

疑。这种质疑，建立在一个坚实的基础上，那就是：时代前进了，我国的市场经济已实现了从雏形到完善的根本性转变，而生发于原来社会经济基础上的“社区服务”，难道还可以十几年如一日的一成不变吗？这种不人云亦云、敢于追问的文章，体现了一个实际工作者难能可贵的探究和精神，体现了一个国家公务人员应有的与时俱进、敢于探索的勇气和胆识，在分析和探讨的过程中，也显示了作者分析、演绎、归纳的功底和能力。

本书更值得称许之处在于它的创新。广东是改革开放的前沿阵地，也是新思想新经验的策源地。敢为天下先是广东人的最可贵的特质之一。这本诞生于广东的书籍，没有停留在质疑和追问的层面上，而是更上一层楼，进一步尝试探索出一条适合当地社会经济发展水平的社区服务新路子。本书所说的现代社区服务，也不同于一般的理论工作者设计的理想化模型，而是结合广东社会经济发展的实际，提出了社区服务的项目管理和政府购买服务的思路。这种思路，在广东以及其他经济发达的地区，应该是行得通的。我想，它也许还预示着中国社区服务明天的前景。来源于实践，升华为理论，最终仍归结于实践；既不同于不理方向只管埋头傻干的所谓“实干家”，也不同于笔下万言却胸无一策的“书呆子”，本书把理论研究与实际工作紧密结合起来，给人以启迪。从理论研究上突破，给实际工作提供指导，这是

本书最大的特点,也是最值得称道的地方。

此外,本书在材料的丰富、观点的新颖、论证的精辟各方面,也不乏可圈可点之处,对城市社区建设的理论研究者、实际工作者、社会学界的学子,都不失参考和借鉴意义。有鉴于此,故在本书付印之前欣然命笔推荐,与大家共享之。

陳.志.為

2005年8月

目 录

第一专题 城市社区服务的广东十年	(1)
一、武汉参观社区服务	(2)
二、社区服务在南粤的初步实践	(4)
三、“四设施,六服务”——广东社区服务的 基本要求.....	(12)
四、社区服务十年之成果.....	(14)
第二专题 城市社区服务的误区	(20)
一、城市社区服务概念的误区.....	(22)
二、城市社区服务与社会保障相互关系的误区.....	(26)
三、城市社区服务发展路子的误区.....	(30)
四、社区服务单位行业管理的误区.....	(34)
五、走出城市社区服务的误区.....	(38)
第三专题 社区发展与城市社区服务	(45)
一、社区发展的由来.....	(45)
二、社区发展的概念.....	(47)
三、社会发展在各国的实践.....	(50)
四、社区发展与城市社区服务.....	(56)
第四专题 市场经济与城市社区服务	(65)
一、市场经济与居民生活服务	(65)

二、市场经济与第三产业·····	(71)
第五专题 民政工作与城市社区服务 ·····	(92)
一、民政部门与城市社区服务 ·····	(92)
二、民政工作与城市社区服务·····	(95)
三、社会福利事业与城市社区服务 ·····	(102)
第六专题 现代社区服务 ·····	(109)
一、现代社区服务的理论前提 ·····	(109)
二、现代社区服务及开展实施的重要意义 ·····	(122)
三、开展现代社区服务的条件 ·····	(131)
第七专题 现代社区服务的项目管理与购买服务 ·····	(137)
一、现代社区服务的项目管理 ·····	(138)
二、政府购买社区服务 ·····	(146)
三、城市社区老年人服务设施项目管理方案 ·····	(153)
第八专题 现代社区服务与社会中介、专职社工、 志愿者(义工) ·····	(156)
一、现代社区服务与社会中介组织 ·····	(156)
二、现代社区服务与专职社会工作者 ·····	(167)
三、现代社区服务与志愿者(义工) ·····	(173)
第九专题 现代社区服务与居民自治 ·····	(180)
一、现代社区服务需要居民自治配合 ·····	(181)
二、居民自治需要现代社区服务支持 ·····	(187)
结束语 ·····	(195)

第一专题 城市社区服务的 广东十年

早在1999年，时任国家民政部部长的多吉才让同志就说：“要知道，好多地方的社区服务已经大大超出了它的范畴，如果不及时研究办法，把社区卫生、社区治安、社区文化、社区就业等都纳入社区服务，这项工作怎么能抓得起来……”（1999年9月21日《中国社会报》）。而事实上，我们缺乏对社区服务理论和实践的研究。许多观念、理论、方法仍停留在20世纪八十、九十年代，至今仍把社区服务与社区卫生、社区文化、社区治安、社区环境等并列起来，社区服务似乎已是“山重水复疑无路”了。

从1987年民政部在武汉市召开第一次全国城市社区服务座谈会，到1997年民政部开始倡导和推动城市社区建设，整整是十年时间。在社区建设的理论中，有两个十分重要的理论支点：社区建设是社区服务的深化和扩展；社区服务是社区建设的基础和“龙头”。因此，要在理论上弄清楚社区建设的问题，从而更好地指导社区建设的实践，就非要把社区服务的理论搞清楚不可。本专题就广东省这十年的社区服务进行一个简

要地回顾和描述，为我们后面各专题的理论探讨提供现实的研究材料。

一、武汉参观社区服务

我是1988年7月研究生毕业后分配到广东省民政厅工作的。作为省民政厅第一个硕士生，本人被分配到厅的政策研究室（副处级单位）工作。大概是八月份，厅里决定组织一个学习考察团去武汉市学习参观社区服务。我有幸参加了学习考察团。在开往武汉的列车上，我才知道，我们这个学习考察团“团长”是社会福利处的处长，“副团长”是社会福利处副处长，团员包括社会福利处的主管科长、汕头市金园区、佛山市城区、湛江市赤坎区、江门市城区的区政府主管领导和区民政局的领导。我们在武汉市学习参观了一个星期，这也是我第一次接触“社区服务”。

通过这次学习考察，我才大致知道“社区服务”是怎么回事。社区服务的主要理论前提是解决我国经济体制改革过程中出现的社会问题。要求各级民政部门在做好为传统民政对象（主要是社会救济对象、优抚安置对象）服务工作的基础上进行改革，“培育新的增长点”、“扩展民政工作的内涵”，开展“社区服务”，充分发挥民政工作的社会稳定机制作用。当时的背景是：从1986年开始，作为全国民政工作的改革亮点，一是在农村推动农民的养老保险，即农村合作养老保险；二是在城市推动社区服务。1987年，民政部在武汉市召开了首次全国社区服务工作座谈会。会上一些单位介绍了开展社区服务的

做法和经验，民政部门的有关领导和一些专家学者介绍了什么是“社区服务”以及如何开展“社区服务”，还实地参观了武汉市的一些社区服务设施和服务项目。

我们这个学习考察团在武汉市参观学习，除交谈外，也参观了一些社区服务网点。一是参观了两个居委会举办的老年人活动场所。在因陋就简的平房中，一些老人在里面玩扑克，烧开水的工具还是老人自带的，每位老人交0.6元茶水费。二是参观了一个区民政局举办的社会福利院。三是参观了一个街道举办的、为挂钥匙的小学生解决中午吃饭问题的学生餐厅。四是参观了一些小食店、小修理店、小商店以及送煤气送煤的服务点、公用电话亭等，这些叫做便民利民服务网点。

我们赴武汉市参观学习的目的是很明确的，那就是学习借鉴武汉市的做法，在全省大中城市开展社区服务。参观完毕后，大家进行了初步的交流。大家一方面肯定了武汉市的做法，认为该市因地制宜、因陋就简为老年人提供活动场所和一定的活动空间是非常必要的，但另一方面也产生了一些疑虑：在相当一部分居委会连办公场所都没有，或者办公场所十分简陋的情况下，怎么解决老年人的活动场所问题？就是某些居委会可以因陋就简为老人找一个活动场所，这个场所的租金、设备、水电费、管理费（包括人工）以及一些必要的物耗、设备折旧怎么解决？还有，在这样活动单一的老年人服务场所，有多少老人会坚持下来开展活动？关于举办小学生餐厅以及举办其他便民利民的服务网点也是有喜有忧。喜的是确实为小学生、为居民提供了服务，方便了他们的生活，而忧的是谁来投资举办这些服务项目？如果街道办事处及居委会发动居民举

办，那又如何管理？这些服务网点需要营业执照吗？要交税吗？它们与第三产业是什么关系？需要参与市场竞争吗？如果不能参与市场竞争，服务质量不能保证，它们能够坚持办下去吗？等等。我们带着欣喜，同时也带着疑问登上了返程的火车。

二、社区服务在南粤的初步实践

回到广东，代表们各奔东西。我当时的具体工作岗位是厅的政策研究室，带着新奇、也带着疑虑写了一份武汉社区服务情况的参观考察报告。在这份报告中，我们的建议包括先在一些大中城市进行社区服务的试点工作。

（一）社区服务试点探索

1990年上半年，我调到社会福利处工作，具体工作岗位是“社会福利事业”，兼管社区服务工作。来到这个处我才发现，厅的一些同志对“社区服务”这一新生事物并不以为然。1989年4月，香港社会工作人员协会与我厅民政学会合编了《改革开放中的中国社会福利——广东省专辑》，在城市社会福利一章介绍了当时的“城市社区服务”。文中写到“社区服务”是一项老的，也是一项新的工作，“全国解放以来，各个城市的许多居民委员会数十年来已经开展了一些诸如照顾老人、照顾贫困户、帮助青少年、敬老助残、拥军优属和便民利民等社区服务的项目与内容；把一些社会问题解决在他们那一个社区范围之内，创造和谐的社会环境，所以说社区服务在我省已经有了一个基础，是项老工作。而说它是一项新工作，是因为新

时代赋予了它新的内容，注入了新的活力”（香港社会工作人员协会出版，1989年4月，第45～46页）。

1990年，我在社会福利处负责社区服务工作。我发现，虽然到武汉参观学习已是第三个年头，但“社区服务”并没有被广泛接受，工作也仅仅处于试点和探索阶段。据《改革开放中的中国社会福利——广东省专辑》一书的介绍，“近两年，广东省以广州市海珠区、江门市城区、湛江市赤坎区、汕头市公园区、韶关市浈江区为试点，开展了城市社区服务的新探索，收到了一定效果。在一些街道和居委，已逐步建立起老年人服务、残疾人服务、青少年教育服务、便民服务、街政管理服务等社区服务系列，有的街道已初步形成了以街道为主体、居委会为依托的社区服务网。他们为孤寡老人和其他老人提供各种生活帮助和护理服务。街道办起了敬老院，有的还建立了老人日托所（如广州农林街），并组织了群众义务包护服务小组，对分散居住的孤老实行五定四包（略）；为残疾人提供就业介绍、职业技能培训，街道福利厂和街道企业也尽可能安排他们就业；为精神病人提供医疗康复服务，设立了精神病人治疗站，既组织他们做力所能及的工作，又给予适当的治疗，促进他们康复；还举办了老人、残疾人活动中心，组织开展老人、残疾人联欢会、运动会，组织参观游览等，活跃和丰富他们的精神文化生活；开展了修理、饮食、商业等生活服务和便民服务项目，方便居民；开展了青少年帮教服务，也办起了托儿所、幼儿园……社区服务的开展，深受群众欢迎和支持，收到了良好的社会效果”（同上第47页）。由于上述一段话只是质的描述，在一个7000多万人口的大省，要列举一些个案进

行质的评述是比较简单的事，但实际情况如何，没有数字，根本无法判断。好在文章的后面说明，城市社区服务“还刚起步，许多服务设施是因陋就简搞起来的，服务项目、范围、规模有限，水平较低，总的来说还处在探索和初级发展阶段。”

（二）几个试点单位的工作进展

我到社会福利处做的第一件“大事”就是参与筹备全省城市民政工作会议。当时，城市社区服务成了民政部门的热门话题，许多省、市、自治区已“普遍”开展社区服务，创造了许多先进经验，树立了很多先进典型，也召开了一系列工作会、研讨会。当时的《中国社会保障报》也作了大量的宣传工作。面对当时的形势，省民政厅决定召开一次专门会议，一是交流社区服务试点单位的做法和经验；二是现场参观，让有关领导和从事实际工作的同志看一看“社区服务”，增加感性认识，回去后好知道怎么办。

汕头市公园区（现已撤销）是社区服务的试点区。我们要帮助他们总结试点经验。因此，我们第一站就来到了汕头市。这是我第一次来汕头。经过实地了解，才知道公园区的“社区服务”是怎么做的。该区的民政局长叫陈墩揖，五十多岁，大高个，典型的汕头人，既像一个学者，又像一个干练的国家干部。1988年他也随团参观考察了武汉市的社区服务。

汕头市是广东省一个经济特区，经济比较活跃。在改革开放、发展经济的热潮中，一些私营企业家也如雨后春笋般地冒了出来。但当时的私有企业还没有今天这样的生存条件，尤其缺乏安全感，担心自己的财产得不到保障，也担心受到排斥，影响生存和发展。因此，他们宁可找国有单位挂靠或干脆挂上

集体企业的牌子，以策安全。在众多私营企业家中，有一家专门组装、生产、经营机电产品的企业找到了陈墩揖同志，要求联合举办一个“集体所有制企业”，并挂靠在公园区民政局门下，每年向区民政局上缴一定利润，用于举办社会福利事业和“社区服务”。尽管当时公园区的民政事业在汕头市来说是算比较好的，但区政府拨给的民政事业经费还是十分有限。为了筹集更多的资金用于民政事业，公园区民政局毫不犹豫地接住了这个天上掉下来的馅饼。这样，一家名为“红星机电厂”的集体所有制企业就应运而生了。其实，工厂的厂房、机器、设备、流动资金等等，都是私营企业主的，经营管理也是私营企业主的。这家私营企业挂靠在民政局，并打着“集体所有制企业”能得到哪些帮助或好处我们没有必要去详细了解，但每年要向民政局交纳“管理费”或叫“挂靠费”却是事实。区民政局用这笔额外的“民政事业费”做了不少事，包括用于“社区服务”的试点。

我很快就弄明白了公园区举办“社区服务”的做法和经验——办实业，发展民政经济，推动“社区服务”发展，这是一条“好路子”。我们实地参观了“红星机电厂”，参观了公园区民政局资助兴建的老人活动场所，还到一些分散包户服务的城市孤老家里探望，结果是一片“社区服务好”的呼声。后来，我们要求公园区把他们举办“社区服务”的做法和经验写成书面材料，在大会上进行交流。但公园区民政局婉言谢绝了：这事情只做不说。其实，我们也理解他们的意思，这事说多了、说透了反而不是一件好事。这一趟汕头之行，虽然无功而返，但并非没有收获。在后来的几年，我还到过公园区民政局，

“红星机电厂”还在不断发展扩大，也一直给公园区民政局提供一定数额的“管理费”用于社会福利、社区服务。但就在陈墩揖局长临退休之际，“红星机电厂”由于内部资产的权属问题发生矛盾，最后对簿公堂，这种挂靠的关系也宣告结束，“集体所有制企业”还回了它私营企业的本来面目。“红星机电厂”依照法律规定在工商部门重新登记注册为私营企业，并按章纳税。这样一来，公园区的“社区服务”也基本上回到了原来的起点，这是后话。

为了准备会议材料，我们第二站来到了江门市城区（现为江海区），城区政府的副区长李天聪及区民政局的同志从武汉参观学习回来以后，决心很大，想在老年人服务方面有所作为。该区当时有五个街道办事处，区里计划指导、帮助他们分期分批把老年人活动场所建起来。李副区长是当地的资深领导，关系和路子也比较多，他亲自帮助街道搞规划、找地方、筹资金、搞建设，有几个街道办事处居然把老年活动场所办起来了。我们到了江门市后，对城区兴建老人活动场所的情况进行了调查，并实地参观了几个地方。这些街道办事处兴办的老年人活动场所，有的叫颐养院，有的叫老年活动中心。他们虽然是区、街投资兴办的，但却不是社会福利事业单位，因为这是没有编制和人员经费的。这些老年人活动场所建成以后怎样运作呢？我们了解到，一部分经费由街道办事处给予补贴，一部分经费是区民政局从社会福利金中拨给，还有少量经费是老人们自己缴交的月费（通常是10元）。由于经费比较困难，老人活动场所的设备不是很多，所提供的服务项目也比较单一，通常只能供老人看看报，喝喝茶，玩玩扑克，听听音乐等。从

这些老年服务场所的规模、档次、服务质量等方面综合评价，在当时来说，我们认为还是比较好的，是成功的。因此，我们当时除用简报形式进行报道外，还要求城区准备一份“社区服务”（其实是街道办老年活动场所，基本上属于政府办老人福利事业）的经验材料，作为即将召开的全省城市民政工作会议的典型材料。

为了充分准备会议材料，我们还去了湛江市赤坎区和韶关市浈江区。这两个地方都是当时的试点单位。可惜还没有启动实质性工作，反映比较多的是人、财、物问题没法解决。

广州市是省会城市，听说社区服务搞得比较早，比较好。当时海珠区是试点单位。于是，我们开始了对海珠区的调查和访问。据我们了解，海珠区的区领导、区民政局领导很重视社区服务工作，一是区和街道办了一些社会福利企业，安排了一些有劳动能力的残疾人就业，解决了他们的生活保障问题（当时这是作为“社区服务”的重要内容看待的）。二是在一些街道兴建了一些老年人活动设施，印象最深的是南华西街办的一个老年人康复中心，有一个场地，里面摆放了一些康复器材，还安排了医生、护士坐诊，给老年人做身体检查、看病、护理等，老人来这里活动的比较多，被认为是办得最成功的一个社区服务项目，也成了个经常的参观点。还有些街道办事处，能找到场地的也兴建了供老人休闲、娱乐、阅览的场所。这些场所的兴建和江门市城区一样，投资靠区、街，运作经费也主要靠区、街，是一种政府提供的社会福利服务。此外，区、街还依托这些老年人活动场所不定期地开展一些健身、娱乐、旅游等活动。无论设施、项目，当时都叫“社区服务”。三是兴