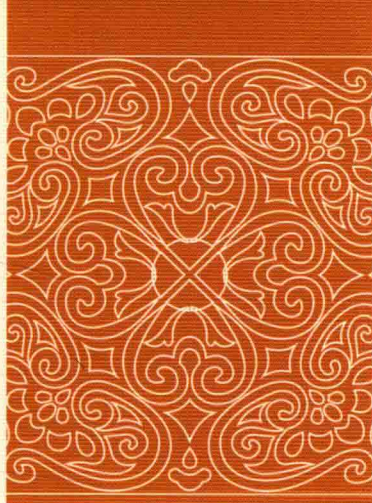




服务型治理

深圳市坪山新区社区治理与服务创新实践

雷卫华 林良沛 等著

中国社会科学出版社



服务型治理

深圳市坪山新区社区治理与服务创新实践

雷卫华 林良沛 等著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

服务型治理：深圳市坪山新区社区治理与服务创新实践 / 雷卫华等著.
—北京：中国社会科学出版社，2017.2

ISBN 978-7-5161-9805-6

I. ①服… II. ①雷… III. ①社区服务—研究—深圳
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 021269 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2017 年 2 月第 1 版
印 次 2017 年 2 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 16
插 页 2
字 数 221 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010-84083683
版权所有 侵权必究

主 编	雷卫华	林良沛			
执行主编	杨 勇	陈伟东			
编 委	杨汉洪	胡宗山	袁方成	郑永旭	
	张必春	黄家乐	毕东平	王秀明	
	张达琦	郑 玥	徐婷婷	廖 红	
	朱小蔼	刘济杭	邓 涛	王婷婷	
	罗家为	蔡谦谦	毛斌菁	黄 沁	
	杜佳慧				

前 言

改革开放以来，随着经济体制的改革，单位制逐渐解体，原本由单位承担的社会服务与社会福利不断向基层社区下沉。民政部在城市基层广泛开展社区服务，并于1991年首次提出社区建设的概念。到今天，社区建设在我国已经走过了近半个甲子，先后经历了初期探索、试点实验、全面推进三个发展阶段，涌现出了影响深远的江汉模式、沈阳模式、青岛模式等具有代表性的社区建设经验模式，在政府行政体制改革、社区管理体制改革、社区基础设施建设、社区居委会建设、社区社会要素的培育等方面取得了重大突破性进展。

然而，随着市场化、社会化以及新型城镇化的不断推进，国家与社会治理面临的转型时期的矛盾和问题愈发复杂，社区建设的发展进程已不能满足人民群众对于社会服务的需求等现实。为此，党的十八届三中全会提出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。社区是国家治理的基本组织单元，正如习近平同志所说，社会治理的重心必须落到城乡、社区。因此，改革基层治理体系，提高社区治理和服务水平与能力，加强社区建设成为推进国家治理体系与治理能力现代化的必由之路。

深圳市坪山新区^①成立于2009年6月，是深圳市设立的第二

^① 2016年9月，国务院批复同意深圳市坪山新区升级为深圳市坪山区。2017年1月，深圳市坪山区正式挂牌成立。

个功能区，位于深圳市东北部，新区总面积约 166 平方公里，下辖 2 个街道（2016 年 10 月调整为 6 个街道），共 23 个社区，人口约 65 万，其中户籍人口仅 4.2 万，户籍与非户籍人口严重倒挂。作为深圳市的后发展地区，坪山新区成立之初，社区服务水平落后、行政色彩浓厚，且主要面向本地户籍居民，占新区人口绝大多数的来深建设者得不到急需的服务，难以融入社区生活。

“来了就是深圳人”“来了就是坪山人”！坪山新区大力推进基本公共服务均等化。2011 年，新区以深圳市全面推进社区党群服务中心建设为契机，率先在全市实现了服务中心全覆盖，并采用“政府购买，社会运作”的方式，引入专业社会力量参与社区服务。特别是 2014 年初获评“全国社区治理和服务创新实验区”以来，新区通过打造综合性、跨部门的枢纽型社区服务平台，实现服务设施、服务人群、服务项目的全覆盖，打破了基层政府部门各自为政、社区服务分割、设施滞后、身份限制、项目短缺的社区治理与服务格局。通过重构基层治理体系，推动“政企分开”与“政社互动”，厘清了社区治理主体间的职能关系，避免了治理主体职能缺位、错位与越位，提高了基层治理与服务效率。通过探索“四社联动”治理与服务模式，推进“社社关系”与“社居关系”良性互动，促进了社会要素组合与联动，提高了社区治理与服务的组织化程度。通过实行政府购买服务与公益创投，培育社会组织承接服务，加强了跨界合作，整合了政府与社会资源，创新了政府职能的履行方式，推动了政府职能的转变。通过出台国内首个社工人才扶持政策，推进社工人才队伍建设，加强社区治理与服务的专业引领，促进了基层社会要素的培育，推动了社区治理专业化与社会化进程。通过实施“织网工程”等信息化基础设施建设与应用，为社区治理与服务提供了强大的技术支撑，加快了部门间信息整合、共享与应用的进程，打破了服务的时间与空间限制，提高服务效率。几年来，坪山新区社区服务模式逐渐向综合性、多元化、专业化转变，枢纽型社区服务平台累计服务居民 170 余万人次。探索

建立了一整套专业服务规范化体系以及资源整合、公益创投和监管评估等配套制度，转变了社区服务供给方式，激发了社区基层活力，创新了基层治理体制机制。变自上而下的行政型服务为自下而上的需求型服务，实现了“服务项目由居民决定、服务过程由居民监督、服务成效由居民评判”。社区党群服务中心成为党和政府密切联系群众、服务社区居民、促进社区和谐稳定的主阵地。

经过几年的辛勤耕耘，坪山新区社区治理和服务领域取得阶段性成果。2014年新区被国家民政部确认为“全国社区治理和服务创新实验区”和“全国社会工作服务示范地区”；2015年7月在厦门召开的全国社区治理创新工作会议上，新区作了经验发言；2016年5月，坪山新区受民政部委托，成功承办了第二届中国社区治理论坛；6月，新区申报的“枢纽型社区服务平台建设”获评“2015年度中国社区治理十大创新成果”。11月中旬，民政部验收组对坪山新区社区治理和服务创新实验区建设工作进行实地验收并给予充分肯定。2017年1月，民政部正式发文确认坪山实验区建设通过验收。

在“全国社区治理和服务创新实验区”建设期满之际，我们将新区几年来社区治理和服务的相关经验编辑成书，尝试以一种更为系统和理性的方式呈现出来，希望能为全国各地有需要的地区提供一些经验借鉴，更希望通过总结目前的成效，分析自身存在的不足之处，探索创新、攻坚克难，在深圳市推进“东进战略”进程中发挥更大的作用。当然，我国幅员辽阔，地区间政治、经济、社会结构差异显著，社区建设的进程可能不尽相同，究竟如何走好社区建设未来的路，还需广大社区工作者以及业界专家共同探索，携手共进！

目 录

前 言	(1)
绪 论	(1)
第一章 枢纽平台创设：社区服务体系构建	(11)
第一节 明确社区服务功能划清服务主体界限	(11)
一 社区服务功能定位	(12)
二 组织架构与功能定位	(15)
第二节 打造枢纽型服务平台强化社区服务基础	(18)
一 打造服务平台，强化中心枢纽功能	(19)
二 完善服务设施，强化服务基础	(33)
第三节 优化服务队伍配置发挥专业引领优势	(44)
一 保障公共服务：居委会与工作站人员队伍	(45)
二 引领专业服务：专业社工人才队伍	(54)
三 服务活力支撑：社区志愿服务队伍	(62)
第二章 动态机制支撑：社区服务机制创新	(65)
第一节 智慧化社区建设：“织网工程”	(65)
一 “织网工程”的建设背景	(66)
二 “织网工程”的建设内容	(68)
三 “织网工程”的运作特点	(74)
四 “织网工程”的运作成效	(75)
第二节 常态化经费投入：政府购买服务	(78)
一 政府购买服务的基础	(78)

二	政府购买服务的实践	(80)
三	政府购买服务的成效	(90)
第三节	多元化资源注入：公益创投	(92)
一	公益创投的缘起	(92)
二	公益创投的运作	(96)
三	公益创投的成效	(102)
第四节	需求型服务导向：民生微实事	(104)
一	民生微实事基本概述	(104)
二	民生微实事运行实践	(107)
三	民生微实事的运作特点	(113)
四	民生微实事运行成效	(114)
五	案例分析：南布巧手妈妈互助工艺坊	(118)
第三章	多方主体联动：社区治理结构优化	(122)
第一节	“政社”关系不断明晰	(122)
一	“一核引领、多元协同”的政社关系变化	(123)
二	“一社区一中心多部门”的联合服务体系	(130)
第二节	“四社”高效联动	(135)
一	完善治理体系，打造一个平台	(135)
二	坚持社会参与，培育三支力量	(137)
三	加强沟通协作，建立五项机制	(138)
第三节	“社居”良性互动	(140)
一	社区与居民良性互动	(140)
二	社区社会组织与居民互促共生	(144)
三	社工引导与居民自治联动	(147)
四	社区志愿者与居民一体自治	(150)
第四章	多元力量整合：社区治理能力提升	(154)
第一节	社工人才队伍的能力提升	(155)
一	社工人才队伍的力量整合	(156)
二	社工人才队伍建设的“三大工程”	(164)

三 专业社工人才队伍的本土化发展	(173)
第二节 社区服务资源的复合链接	(180)
一 财力资源链接项目化	(181)
二 人力资源链接多元化	(184)
三 单位资源链接多样化	(190)
第三节 居民参与能力提高	(198)
一 “群众点菜，政府买单”：政府推动居民需求 表达	(198)
二 “社工+义工”：居民参与志愿服务的专业引 领机制	(204)
三 社区社会组织：搭载居民自主参 与社区治理	(210)
第五章 服务型治理：社区治理与服务创新的坪山经验 ...	(218)
第一节 服务导向：社区治理与服务创新的内在特征 ...	(218)
一 服务共享：以延伸服务对象培育社区治理主体 ...	(219)
二 双向互动：以扩展服务内涵丰富社区治理方式 ...	(222)
三 多方协同：以完善服务主体创新社区治理机制 ...	(224)
四 网状型构：以完善服务体系更新社区治理形态 ...	(227)
第二节 坪山模式：社区治理与服务创新的新贡献	(230)
一 坪山新区社区治理与服务创新的探索	(230)
二 “服务型治理”的发展展望	(235)

绪 论

2014年1月,深圳市坪山新区先后被国家民政部列为“全国社区治理和服务创新实验区”和“全国社会工作服务示范地区”。为贯彻党的十八大、十八届三中、四中全会精神,加快“两区”建设工作,坪山新区围绕“建设新型社区服务平台,提高社区治理服务水平”的实验主题,探索形成具有坪山特色的社区服务新路径,打造枢纽型社区服务平台,推动社区治理与服务向非行政化、多元化、专业化转变。经过近三年建设,坪山新区在社区治理与服务领域取得了重大进展,为全国基层治理现代化探索出了一条新路径。

一 坪山新区“服务型治理”的内涵

社区治理与社区服务是社区建设的两项中心任务。建立健全社区服务体系,推进社区治理体系现代化,是当前我国社会现代化建设在社区层面的具体体现。坪山新区紧紧围绕社区治理与社区服务两大主题,结合国内外先进经验及地区社区发展特征,求实创新,打造出具有坪山地方特色的“服务型治理”模式。

从内涵上看,坪山新区“服务型治理”模式旨在以服务为基础、以治理为导向,推进区域治理与服务创新走向深入:通过延伸社区服务对象,不断提升社区服务水平,引导广大社区居民参与到社区治理中来;通过不断丰富和扩展社区服务的内涵,建立健全社区服务体系,推进社区治理方式由单向的政府行动向政府与社会的

双向互动转变；通过完善社区服务的主体体系，引导和支持社会主体、市场主体参与到社区服务中来，进而推进社区治理的社会化与市场化改革，实现社区治理的多方协同；通过深化社区服务体系改革，推进社区治理体系由线性的政府行动向多元主体共同参与的网状治理转变。

坪山新区自成立以来，在省、市社区建设的基础上不断开拓。为确保区域内社区服务水平，推进社区治理现代化，新区以社区服务为突破口，在不断完善社区服务体系与社区治理体系的同时，创新社区治理与服务体制机制，取得了显著成效。几年来，坪山新区

2 本着“为民”“惠民”“利民”“助民”“便民”的服务功能定位，通过成立社区党群服务中心及分站点，搭建起“枢纽型”社区服务平台，并借助该平台整合服务资源，完善服务体系；通过厘清社区综合党委、社区居委会、社区工作站以及社区党群服务中心的工作职责，以服务来促进政府与社区、社区组织间的合作；通过服务中心平台扩大社区居民参与，增强社会力量协同。从而实现政府引导、社会协同、居民参与的多元共治新格局。

坪山新区坚持机制创新与体制改革并行的原则，为社区治理与服务创新注入活力。通过社区服务功能、组织架构及人员配置等环节的整合，搭建起社区错位服务机制，确保多元主体互动下的社区治理与服务有序开展；通过选优配强社区工作者队伍、引入专业社会工作者等尝试，建立专业引领机制，显著提升了社区治理与服务水平；通过政府购买公共服务项目等尝试，逐步完善社区服务的项目遴选机制，政府、社会与市场的主体关系在项目运作中持续优化；通过资助优秀社区服务项目，形成公益创投机制，社区居民、社区社会组织、社会志愿者等主体有效地参与到社区建设者中来；通过开发多元化的社区资源、绘制社区资源地图、驱动资源链接等行动，完善社区资源整合机制，极大地提升了社区治理与服务的成效；通过居民满意度调查，聘请第三方机构等方式，完善社区治理与服务的监管评估机制，确保社区建设的良好秩序。同时，新区在

社区治理与服务过程中,积极发挥信息技术的驱动作用,通过“织网工程”,推进智慧社区建设,缩短社区工作流程,提高了社区治理与服务的效率。

经过几年的努力,坪山新区在推进社区治理现代化进程中取得显著成效。一方面,社区治理结构得以优化。政府、社会、市场主体关系愈发明晰,并在社区内部形成社区、社会组织、社会工作专业人才和社区志愿者良性的“四社联动”机制;另一方面,社区治理能力显著提升。专业化的社会工作者队伍建立,社区服务的多元化资源得以开发、整合与利用,社区居民参与社区服务与治理的意识与水平明显提升。至此,坪山新区以社区居民需求为导向、以社区党群服务中心为枢纽平台、以社区服务为依托、以多元主体互动为机制、以专业队伍为支撑、以信息技术为驱动力的“服务型治理”模式逐渐形成。

3

二 坪山新区基本概况

坪山新区是深圳市继光明新区之后设立的第二个功能新区,被深圳市委、市政府赋予建设“科学发展示范区、综合配套改革先行区、深圳新的区域发展极”历史使命,是深圳未来三十年发展的重要战略支撑地,也是推动深圳新一轮跨越式增长的重要动力源。

(一) 历史沿革

作为深圳综合配套改革的重要内容,坪山新区采用大部制模式,下辖“1办8局3中心1大队”:新区管委会是深圳市政府派出机构,正局级建制,负责组织辖区内经济发展、城市管理、征地拆迁等多项工作。下设综合办公室、纪检监察局、组织人事局、经济服务局、发展和财政局、社会管理局、公共事业局、城市建设局、城市管理局9个局(办)和机关后勤服务中心、建设管理服务中心、社会事务服务中心3个正处级事业单位以及规划土地监察大队。构建起一个高效的小政府、大服务的新型机构,最大限度缩短了管理链条和职能分工,降低了行政管理成本,实现精干高效、

充满活力。随着居民生活水平的进一步提高，新区的就业服务、社会保障、社会福利体系也逐步建立起来。

（二）地域发展

坪山新区位于广东省深圳市东北部，东靠惠州大亚湾石化城，南连具有优美原生态的大鹏半岛，西邻世界最大的单体港——盐田港，北面是商贸发达、配套齐全的龙岗中心城，是深化深莞惠合作的重要战略节点。新区剩余可建设用地近 30 平方千米，是深圳市可开发土地面积最大的区域之一，发展潜力巨大，可以为深圳未来的产业发展特别是高科技产业发展提供战略支撑，2015 年实现地区生产总值 458.07 亿元。新区总面积为 166 平方公里，下辖坪山、坑梓 2 个办事处（2016 年 10 月调整为 6 个街道），共有社区 23 个，社区工作站 23 个，社区居委会 30 个，社区服务中心 24 个，居民小组 163 个。2015 年底，坪山新区实际管理人口约 67 万人，其中户籍人口 5.15 万人，少数民族有 55 个，约 4.2 万人（含流动人口），其中以壮族、苗族、土家族、彝族居多。^① 新区旅游人文

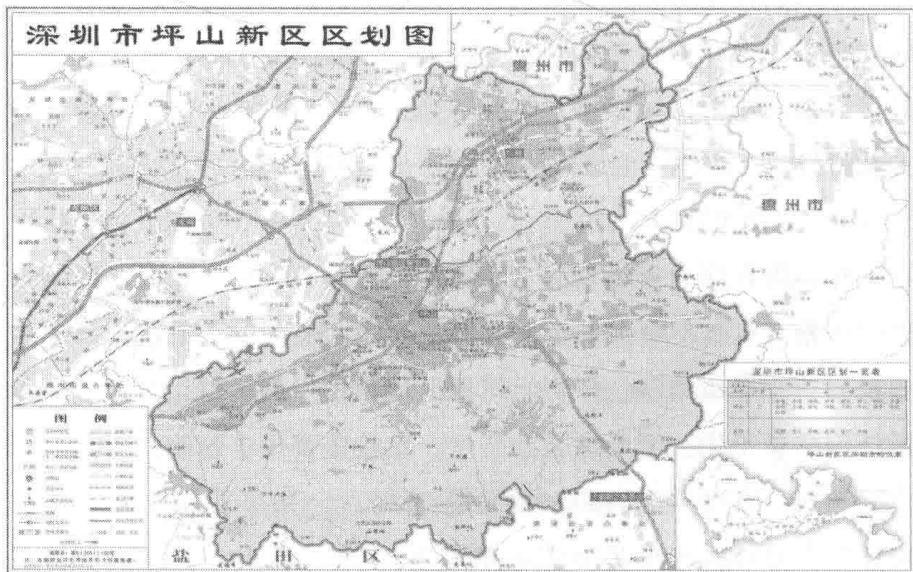


图 0—1 深圳市坪山新区区划

^① 深圳市坪山新区综合办公室：《坪山新区年鉴》（2016），广东人民出版社 2016 年版，第 30 页。

资源丰富。深圳主要河流——坪山河贯穿新区全境，北、东、南三面有规划中的坪山—龙岗城市绿廊、坪山—坑梓绿廊、马峦山森林郊野公园环抱。在这里，既能感受“文武帝宫”、客家围屋建筑“大万世居”和“龙田世居”、百年老校光祖中学的人文积淀，也可以体验曾生故居、东江纵队纪念馆的红色之旅，还能够欣赏马峦山、聚龙山景区的生态风情。

三 实验区建设背景

（一）国家治理现代化的新形势

党的十八届三中全会确立的“完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化”全面深化改革的总目标，为我国社会主义现代化建设提出了新的方向，也为各级政府推进社会体制改革和机制创新提出了新的要求。而加强和创新社会治理，核心是人，关键在体制创新，且社会治理的重心必须落到社区。因此，作为国家治理的单元，社区治理是国家治理的重要基础。社区服务和治理能力强了，社会治理的基础就实了。深入推进社区建设，创新社区治理与社区服务机制体制，对建立社区治理、社会治理与国家治理一脉相承的现代化治理体系具有积极作用。

社区治理作为社会治理和国家治理的基础性工程，需要与我国经济发展的新形势相适应，与居民不断变化发展的新需求相适应。因此，有必要将推进社区治理纳入国家治理体系和治理能力现代化之中，以社区和居民的需求为出发点，不断增强社区自治和服务功能，不断建立健全社区治理的机制体制。在观念上，改变“一手包办”的治理与服务思维，推动社区治理与服务的观念由“管理”向“治理”转变。在实践中，正确处理政府、市场、社会三者之间的关系，健全社会力量、市场主体参与的长效机制，创造社区居民参与组织化渠道。推动社区治理与服务的观念由“管理”向“治理”转变、治理与服务方式由“一手包办”向“多元参与”转变。同时，培育和壮大专业化的社区工作者队伍，发挥专业引领

在社区建设中的优势。此外，以“互联网+”为驱动力，在发挥信息技术的先进性时，创新社区工作方法，推动社区治理与服务提档升级。

（二）坪山新区社区治理与服务创新的新需求

积极推进社区治理与服务创新，既是国家治理现代化的要求，也是坪山新区社会建设现代化的现实需求。一方面，坪山新区建区时间短，建区之初经济基础弱，社会建设经验少，在社会治理和服务上，面临着一些客观实际困难；另一方面，居民的多元化、多层次、个性化需求要求不断提升社区服务水平，推动社区服务向非行政、多元化、专业化转变。因此，如何协调好社区治理与社区服务二者的关系，在服务中实施治理、在治理中完善服务，不断探索新思路、总结新经验、发展新模式；如何充分整合利用社区资源，建立相应的配套制度；如何推动社区服务系统化、规范化、标准化，走出“社会参与，专业引领”的社区服务新路径，是坪山新区推动社区治理与服务创新工作的新需求。

1. 构建整体性服务格局的需要

为推进基层治理体系和治理能力的现代化，坪山新区需要实现多元协同共治，形成整体性服务格局。虽然社区党委、居委会、社区工作站、股份公司的职能都有明确规定，但在实际工作中，人员交叉、分工不清的通病仍然影响着新区社区治理与服务的水平。因此，新区需要进一步理顺各主体之间的关系；需要完善政府部门之间的协调机制、政府与社区之间的协作机制、社区组织之间的互动机制；需要形成自上而下和自下而上的政社双向互动机制。

（1）社会精细化管理的需要。在原有的网格化工作体系中，出租屋、计生、城管、安全生产、劳动保障等部门按照各自的业务网格开展工作。在实践中，网格化管理模式还存在一些问题：网格划分标准不一，缺乏科学的量化标准，各部门的业务网格划分有较大差异，资源分散，力量不集中；基层信息采集员队伍存在多头管理、重复扰民等问题；基层信息采集员身份不明确、职责不清晰、

队伍不专业，人员流动大；基层信息采集方式单一，标准不统一，行为不规范。

(2) 治理多元化的需要。过去政府大包大揽的工作方式已经不适应现在社会的发展情况，实际上，单靠政府的力量无法满足居民日益多元化、个性化的需求。因此，需要由政府大包大揽转变为多元协同共治，通过引入社会性力量与市场化主体，推动社区治理与服务主体的多元化。在社区外，以公共服务购买的方式引入社会服务组织和市场主体；在社区内，不断培育社会组织，依托社区社会组织为居民提供多样化的服务，从而使社会组织参与到社会治理中来，实现政府和社会的良性互动，提高社区治理和服务的水平。

(3) 社区自治的需要。由于政府及其各职能部门的工作任务下沉到社区，社区行政化已成为我国社区自治面临的重大难题。由于疲于应付政府及其派出机构交付的各项工作任务，社区居委会没有更多的精力服务于社区居民，居委会自治和服务功能难以发挥出来。因此，如何消解社区工作行政化、机关化居民自治和社区服务的制约，是坪山新区在社区自治中寻求突破的难点所在。

(4) 社区双向互动机制的需要。居民的多元化需求要求完善社区双向互动机制。社区工作对上接受政府的宏观指导，对下服务社区居民。实际上，社区工作在服务对象的细分和分类指导方面线条比较粗，居民的多元化需求没有得到满足，如对弱势群体的帮助方面，属于“你有求、我才去帮”的被动式服务。因此，既要宏观上把握居民的需求，也应从微观出发，满足不同群体的服务需求，调动居民的积极性，有效地整合社会资源。

2. 加强社区服务设施建设的需要

随着坪山新区经济社会的不断发展，居民的生活水平日益提高，居民需求也呈现出多元化、个性化的趋势。然而，建区之初，坪山新区社区服务设施建设不够完善，难以满足居民多元及个性的需求，需要进一步加大基础设施建设力度，满足居民不同层次的需求，促进社会发展。