

朱步楼 廖 进 主编

社区服务 社区发展

学习出版社

社区服务与社区发展

主编：朱步楼 廖 进
编委：顾汉萍 周 直 吕德雄
吴金珠 宗晓辉 唐茂松
叶南客 王世军

学 习 出 版 社

图书在版编目(CIP)数据

社区服务与社区发展/朱步楼,廖进主编. —北京:学习出版社, 2000. 2

ISBN 7-80116-224-2

I. 社… II. ①朱…②廖… III. 社区-社会服务-国际学术会议-文集 IV. C916-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2000)第 12547 号

社区服务与社区发展

朱步楼 廖进 主编

学习出版社出版发行

(邮政编码:100806 北京市西长安街5号)

三河市东方印刷厂印刷 新华书店经销

850毫米×1168毫米 1/32 15.75印张 407千字

2000年2月第1版 2000年2月第1次印刷

ISBN 7-80116-224-2/D·163

定价:25.00元

目 录

大力推进社区建设	杨衍银(1)
探索社区工作新路 提高城市文明程度	王荣炳(7)
开拓社区服务新格局	汪正生(10)
拓展社区服务 推进社区建设	任 淮(12)
时代的呼唤	玄武区社区服务课题组(21)
——玄武区社区服务的成功经验及其启示	
一方天地	玄武区社区服务课题组(32)
——社区服务产业化与下岗职工再就业	
构建社会安全网	玄武区社区服务课题组(38)
——社区服务与社会保障	
推进基层政权组织工作	玄武区社区服务课题组(44)
——社区服务与街道居委会建设	
创文明小区	玄武区社区服务课题组(51)
——物业管理·社区服务·街道居委会	
共建共享	玄武区社区服务课题组(60)
——玄武区社区服务社会化的成功实践	
走可持续发展之路	玄武区社区服务课题组(65)
——玄武区社区服务产业化探索	

人人享有卫生保健·····	玄武区社区服务课题组(73)
——社区卫生服务在南京玄武	
加强社区党建 促进社区发展·····	玄武区委组织部(82)
深化社区卫生服务 探索卫生	
发展新路·····	南京市玄武区卫生局(90)
社区可持续发展·····	玄武区锁金村街道办事处(99)
立足区位抓难点 加强管理出	
效益·····	玄武区孝陵卫街道办事处(108)
中国社区发展的新阶段·····	朱传一(117)
社会转型期社区服务和社区发展·····	陆学艺(122)
社区发展 社区服务 社区教育·····	厉以贤(126)
关于社区服务的几点思考·····	唐 钧(139)
提高社区服务质量的思考·····	朱 力(146)
社区服务中的法律问题初探·····	张惠修(156)
社区服务可持续发展的对策思考·····	葛美云 葛 浩(162)
社区服务向社区建设过渡的	
理论思考·····	仲 锦 范华林(170)
深化社区服务 推进社区建设·····	张良礼(178)
城市社区发展与产业转型的新增长点·····	叶南客 张 卫(183)
社区服务的性质、定义及其产业化 ·····	周 薇 童 星(195)
产业化——社区服务发展的必然选择·····	吴金珠 肖 红(202)
非营利组织与社区发展·····	于燕燕(207)
非营利组织与社区服务的产业化发展·····	沈美华(213)
——妇联组织在推进社区服务产业化	
进程中的作为	
社区服务的功能与社区服务的产业化·····	吴亦明(220)
苏州社区服务发展现状与前景展望·····	杨晓东(228)
深圳特区社区服务发展的实践和思考·····	郑建文(236)

影响社区服务发展的因素与对策·····	陆汉超(245)
社区服务与女性就业·····	单爱珍 王 琴(252)
社区服务的中外比较研究·····	江书中 韦海峰(257)
城市社区管理与社区发展·····	金太军 吴林根(265)
社会主义初级阶段社区管理	
体制探究·····	明 慧(274)
上海城乡结合部社区管理的	
考察与研究·····	刘君德 张玉枝(278)
居民委员会在城市社会管理中的	
地位与功用·····	王云骏(289)
加强城市管理的基础 ·····	戴喜 赵巍(297)
——关于石家庄市社区改革的调查报告	
我国城市社区功能的发展和制度	
的创新·····	陈 頔(305)
城市建设价值导向要实现三大转变·····	张颖瀚(316)
中心城市现代社区管理新模式探索·····	张 勇 吴重庆(323)
——广州市创建文明社区的理论与实践	
社区建设与城市管理·····	王世军(331)
城市社区管理信息系统设计分析·····	宋 平(338)
社区、家庭、老人互动式养老方式·····	周伟文(345)
关于我国社区养老问题研究·····	徐元明(360)
加快发展上海社区养老服务业的思考·····	张 凡(367)
老龄化与社区服务·····	方心清(377)
中国城市社区建设与发展的思考·····	王培智(385)
社区精神文明建设的探索·····	陈 有 张新钢(393)
以社区服务与发展促健康生活方式·····	花菊香(401)
具有中国特色的社区安全文明建设·····	王定康 顾建军(409)
强化社区居民文明意识·····	黄胜平(419)

社区建设与青年资源开发·····	陈显泗 陈潺喏(427)
地方行政与社区服务发展·····	杨罗观翠(436)
面对婚姻危机妇女的社会支持	
网络及启示·····	阮曾媛琪 宋陈宝莲(443)
农民专业训练与就业辅导之需求	
及对策评估研究·····	黄贵美(452)
加拿大社会政策发展的性质·····	(加)大卫·塞尼克(457)
加拿大妇女服务工作:协助妇女	
再就业·····	(加)林剑虹(463)
看护保险时代的人情力量·····	(日)三岛 亚纪子(471)
——奉献活动和女性	
高失业率对策:韩国就业保险制度及	
改革建议·····	(韩)李光灿(479)
监控心灵教育·····	(美)玛里琳·希金斯(484)
“社区服务与社区发展”国际研讨会综述·····	(489)
后 记·····	(494)

大力推进社区建设

杨衍银

社区建设是社区服务深化发展的产物，是城市社会经济发展到一定阶段的必然要求。1986年，为了配合城市经济体制改革和社会保障制度建设，民政部首先倡导在城市基层开展以民政对象为服务主体的社区服务。此后，社区服务工作迅速在全国铺开，服务对象、服务内容、服务范围不断拓展。它为政府分了忧，为居民群众解了愁，不仅深受居民群众的欢迎，而且得到了中国政府的高度重视和支持。但是，随着社区服务工作的发展，其他社区工作也迅速展开，社区服务的概念已包容不了全方位的社区工作。基于上述情况，民政部于1991年5月提出了“社区建设”这一新概念，旨在以社区建设为切入点，增强城市基层政权和基层群众性自治组织的凝聚力和战斗力，加强社区的全方位建设。经过几年的探索和初步实践，社区建设的概念逐渐被人们所认识。1998年机构改革中，国务院明确赋予民政部“指导社区服务管理工作，推进社区建设”的职能，表明中国政府推进社区建设工作的决心。

一、充分认识大力推进社区建设 的重要意义

“社区”这个概念在社会学界解释很多，通常是指聚居在一定地域中的人群的生活共同体。建国后的几十年，社区建设的任务主要由街道和居委会承担。目前，全国共有737个市辖市、5732

个街道办事处、11.9 万个居委会、117.2 万个居民小组。街道、居委会直接面对着 4 亿多居民群众，担负着建设社区、繁荣社区、服务居民的繁重任务，为党和国家方针政策落实到城市基层，为确保城市经济发展、社会进步和安定团结的政治局面做出了重要贡献。当前，我国经济社会发展正处在一个非常重要的阶段，社区面临着许多新的情况和新的特点，对社区建设提出了新的更高的要求。

推进社区建设是解决城市经济发展中诸多社会问题的有效途径。随着经济体制改革的深入、新旧体制的交替，新情况、新问题不断出现：一是政府转变职能，推进机构改革，建立办事高效、运转协调、行为规范的行政管理体系，部分社会管理、社会服务的职能将转移出来；企业要尽快成为自主经营、自负盈亏、自我发展、自我约束的法人实体和市场竞争主体，企业办社会的许多职能将逐步分离到社会，这些政府转移和企业分离出来的社会管理和社会服务职能，在目前只有依靠社区才能实现有效的承接。二是推进国有企业改革，加大产业、产品结构调整力度和市场竞争的加剧，使大批下岗人员涌向社会，如何把解决下岗人员的管理、教育、生活安排、再就业和社会保障与社区建设有机结合，已成为迫切需要解决的新课题。三是在新旧体制交替过程中，影响社会稳定的新矛盾和新问题不断出现，要及时有效地将这些矛盾和问题解决在萌芽状态，必须增强社区的功能和责任，依托社区，把社会治安综合治理的各项措施落实到基层，强化社区维护社会稳定“第一道防线”的作用。

大力推进社区建设，是加快我国城市现代化进程的必然要求。改革开放以来，我国的城市化进程逐步加快，城市数量和城市人口急剧增长，城市规模日趋扩大，旧城改造和新区开发正以前所未有的速度向前推进，提高城市现代化水平的重任无可置疑地摆在了面前。但是，在城市规模扩大、“硬件”建设得到加强的同时，

管理水平和“软件”建设并没有真正跟上去，“重建轻管”的问题十分突出。要造就城市管理的新格局，必须狠抓城市基层基础设施建设，充分发挥街道办事处、居委会的作用，在提高城市基层管理水平上狠下功夫，把城市管理的基础打牢。城市的设施建设是城市现代化的一个方面，但城市现代化更为重要的是提高居民的整体素质、文明程度，这就必须大力推进社区建设。

大力推进社区建设，是提高居民生活质量的迫切需要。在经济发展的基础上不断改善和提高人民群众的生活水平，是我们发展社会主义生产力的根本目的。随着经济的发展，居民收入的增加和生活水平的提高，居民群众对生活质量的要求越来越高，从居住环境到基础设施，从生活服务到文化生活，从治安秩序到人际关系等，都提出了越来越多的需求，希望得到多方面的服务。比如社区环境问题，社区服务问题，社区治安问题，以及生活方便不方便、卫生不卫生、居住舒适不舒适、精神文化生活丰富不丰富等，迫切需要通过推进社区建设来解决。推进社区建设就是要使社区有能力解决这些问题，通过调动和发挥社区的积极性，依靠社区的力量加强社区的综合管理，进而不断提高居民群众的生活质量，为居民群众创造一个安全、舒适、整洁、方便的生活环境。

大力推进社区建设，是进一步加强社会主义精神文明建设的需要。在改革开放和发展社会主义市场经济的进程中，加强社会主义精神文明建设显得越来越重要。在城市工作中，高度重视社会主义精神文明建设，要以人的全面发展、以提高居民素质、提高城市文明程度为目标，始终坚持两个文明同步建设，促进社会全面进步。新形势下的城市精神文明建设，必须与社区建设紧密结合起来，大力强化城市居民的思想道德文化建设，并运用居民群众自我教育、自我管理、自我服务的机制，使之同社区建设融合于一体。

总之，社区建设是深化经济体制改革、建立社会主义市场经济体制的需要，是提高城市现代化管理水平的需要，是加强社会主义精神文明建设的需要，是提高居民生活质量的需要，是巩固城市基层政权、维护社会稳定的需要，也是解决城市基层各种社会问题的有效途径。开展社区建设，是中国城市现代化进程中的必然要求，它找到了解决城市改革以后出现的社会矛盾的一种基本手段，并由此推动中国城市经济和社会的协调发展。

二、推进社区建设需要把握的几个关键环节

社区建设是一个复杂的系统工程，应从实际出发，扎实有效地重点抓好以下几个环节：

(1) 努力推进社区服务向广泛领域和更高的层次发展。社区服务是社区建设的基础和骨干。在实际工作中应着力引导服务向三个方面深化：一是继续拓展服务领域，大力发展各种便民利民的服务项目。二是走社会化、实体化、产业化的社区服务发展路子。在社区服务的兴办方式上，要逐渐改变过去主要靠政府组织兴办的老办法，鼓励各种所有制形式的社区服务组织，特别是居民自办的股份合作制服务企业，以及下岗职工自谋职业兴办的个体私营企业，创造更多的就业岗位。在服务领域上，要积极向各类新兴的第三产业拓展。三是走服务设施共建、社区资源共享的路子。目前，不少城市社区有大量企事业单位过去自办的服务设施，由于只在内部使用，利用率很低。要通过引导这些服务设施由封闭向社会开放、联办等有效办法，形成社区服务业资源共享和加快发展的良性机制。要进一步完善和落实各项扶持政策，为社区服务业的健康发展创造良好的社会环境。

(2) 建立健全社区建设管理体制。建立精简、统一、高效的

管理体制，对于推进社区建设至关重要。一是要建立健全管理体制。根据各地的经验，推进社区建设工作的运行机制是：党委政府领导、民政部门主管、有关部门分管、街道居委会主办、社会各界支持、群众广泛参与。像南京市这样已经层层建立了社区服务统管机构的城市，今后要更好地发挥这些统管机构在社区建设中的指导和协调作用。各有关部门和单位，都要明确自己在社区工作中的任务和责任，认真组织落实，努力使推进社区建设成为全社会的自觉行动。二是理顺条块关系。在社区建设方面，目前仍然存在着部门布置任务多、创造条件少，事权下放多、财力支持少，考核检查多、协调帮助少的现象。区与街道、部门与街道在管理职责、权限范围、利益分配等方面的关系仍需理顺。三是避免政出多门。要尽快理顺社区管理体制，按照“市、区两级政府，市、区、街三级管理，市、区、街、居委会四级落实”的要求，逐步建立起责权统一、条块结合、以块为主的城市基层社区管理新体制。

(3) 优化干部结构，提高干部素质。要拓宽街道、居委会干部来源渠道，尤其是居委会干部，要在民主选举的基础上从现职干部、下岗职工、行业青年中挑选优秀人才，充实居委会干部队伍。有条件的地方可以实行居委会主要干部专职化，妥善解决居委会干部待遇问题。要壮大社会工作者队伍，在全社会广泛推行志愿者服务活动，把参加志愿者活动作为每一个公民应尽的义务，并逐步养成习惯，形成制度，把政府意愿变为社区每个单位、每个成员的自觉行动。

民政部今年社区建设的工作，着重从以下两个方面入手：一是面上的工作，边调研、边宣传、边发动。通过研究城市基层组织建设的发展思路 and 做法，确定街道、居委会在社区建设中所扮演的角色，把社区建设与城市基层政府的职能转变结合起来，在依法规范的基础上，发动全社会力量共同推动社区建设。二是点

上的工作，抓好社区建设实验区的指导，培育典型，总结经验，努力寻找规律性的东西。目前，部里已选择不同类型的 11 个城区作为社区建设实验区，采取“突出重点，抓好试验，专题研究，专项突破，整体推进”的方法，对实验区进行重点指导，重点研究，总结社区建设的新经验，探索社区建设的新路子。

我国正处在改革开放的新的历史时期，过去我们所熟悉的东西有可能变得不适应起来，许多新情况、新问题需要我们去研究、去解决。立足国情、勇于实践，搞好理论研究，借鉴国际上的一切先进经验，是搞好社区建设的重要前提。民政部将在今后的工作中，使中国的社区建设在一个更高的起点上开拓前进。

（作者：国家民政部副部长）

探索社区工作新路 提高城市文明程度

王荣炳

江苏是中国经济、科技、文化、教育比较发达的沿海对外开放省份之一。改革开放以来，江苏省的经济建设和社会事业都取得了长足的进步。全省国内生产总值以年均 12.7% 的速度增长。1998 年，全省完成国内生产总值 7200 亿元，占全国的 9.1%，比上年增长 11%，增幅高于全国平均水平 3.2 个百分点，人均 GDP 突破 1 万元，约 1200 美元。到本世纪末，可以全面实现小康，到 2010 年将初步实现现代化。当前，全省人民正满怀信心地为实现这一宏伟目标而奋斗，努力在加快物质文明建设的同时，大力推进包括社区文明建设在内的精神文明建设。

社区服务和发展是城市工作的重要组成部分，是一项直接造福于社区所有单位、居民的社会工程。社区服务和发展搞得如何，直接关系到城市的建设、发展和社会稳定。近年来，江苏省的社区服务和社区发展取得了一定成效，特别是在开展创建社区服务示范城区（市）、街道（镇）活动中，各地加强领导，明确责任，加大投入，完善各类服务设施及功能，提高管理水平，使社区服务总体发展水平有了明显提高。有的城区以深化社区服务为突破口，积极协调相关部门，深入发动社区居民，建立健全社区服务志愿者组织，采取各种有力措施，在增强社区服务功能、保证居民群众生活便利的同时，使社区的社会治安和社会秩序明显好转，社区环境有了较大的改善，邻里关系更加融洽，大大提高了社区

的文明程度，从而为当地经济建设和改革开放创造了良好的社会环境，也为其他地区开展社区建设积累了初步经验。但是，我们也清醒地看到，江苏省的社区服务和社区发展还存在一些亟待解决的矛盾和问题。特别是在社区资源的优化配置和组合、社区服务的管理、社区服务业的服务水平等方面还亟待完善和提高。

当前，随着经济的持续增长，江苏省社区服务和发展正面临着经济结构调整和经济素质提高的重大机遇和挑战；通过 20 年的努力，我们已初步建立了社会主义市场经济新体制，社区服务与管理既要充分发挥城区政府的功能，也要善于运用市场调节的作用；全省的城市化步伐正在加快，城市基础设施建设作为扩大内需的六大重点之一正在向纵深发展；户籍制度改革将促使城市人口的增长和城市人口结构的变化；可持续发展战略的实施，使社区建设的内涵发生着质的变化；住房制度改革的全面实施，住宅商品化的步伐正在加快，住宅小区建设和社区服务的规模、范畴、层次和水准需要扩充和提高；家庭结构的变化和城市人口老龄化的到来对社区服务和建设提出了许多新的课题。为此，我们要加强研究新时期社区服务和发展的特点，规范社区的管理，努力探索社区服务的新内涵和新形式，使社区服务和发展在自觉服从服务于两个文明建设中找到应有的位置。

社区服务和社区发展要始终坚持因地制宜、一切从实际出发的原则，要认真分析社区建设和管理的有利因素和不利条件，研究对策，科学决策，因地制宜地确定社区服务和管理的思路。

社区服务和社区发展要始终把居民群众作为社区建设的主体。群众参与是社区建设的关键，没有广大居民群众的广泛参与，社区的建设和管理就成为无源之水、无本之木。因此，社区建设和管理要以各种形式充分吸收、广泛发动群众和社团参与，将建设目标和任务与群众的切身利益紧密结合起来，激发群众参与社区建设的热情，共同把社区的事情办好。

社区服务和社区发展要建立科学的运行机制。要协调、联合社区各方面的力量共同为社区建设和管理服务，把社区的建设和管理纳入科学化、法制化轨道。

社区服务和社区发展要制定和完善社区发展的总体规划和分步实施计划。要充分利用现有资源，根据社区自身的特点，确定自己的发展模式，制定和完善长远的发展规划和分步实施计划。

社区服务和社区发展要认真学习研究国内外有关社区服务和社区发展方面的理论，根据自身的条件，有选择地借鉴、吸收国内外在社区服务和社区发展方面的成功经验，用以指导我们的实践。

（作者：江苏省副省长）

开拓社区服务新格局

汪正生

南京是江苏省的省会，濒江近海，是长江下游重要的政治、经济和文化中心，现辖 10 个区 5 个县，面积 6316 平方公里，530 万人口。南京是一座历史文化名城，六朝古都，十朝都会，人文荟萃，山川秀丽。改革开放以来，南京焕发出勃勃生机，国民经济和社会事业得到了全面发展，城市现代化进程不断加快。

社区是城市居民生活的重要场所，是城市建设和管理的基地。社区服务与社区发展是现代文明进步的标志之一。南京市的社区服务工作从 80 年代到现在，大致经历了 3 个阶段。第一阶段从 1986 年至 1990 年，是初始和试点阶段。从打基础、建网络入手，大力兴办福利服务，较好地解决了社区内特困对象的救助和保障问题。第二阶段从 1991 年到 1993 年，是全面普及阶段。各区和街道基本上都建有一个社区服务中心。全市的福利服务设施得到了巩固，综合服务功能有了提高。第三阶段从 1994 年至今，是发展和深化阶段。特别是近两年，我们抓住争创国家和省文明城市以及争创全国社区服务示范城区活动的契机，先后投入资金 2 亿多元，掀起了社区服务和社区设施建设的新高潮。全市共建成社区服务中心 53 个；老人公寓 70 所，老人活动中心（活动室）663 个，各类便民服务网点 6000 多个；全市现有涉及各行各业的志愿者服务队伍 15 万人。1998 年上半年，在民政部命名的全国 46 个社区服务示范城区中，我市的玄武区、鼓楼区、秦淮区名列其中。在 1999 年上半年民政部命名的全国社区建设实验区中，我市鼓楼