



社区服务项目设计

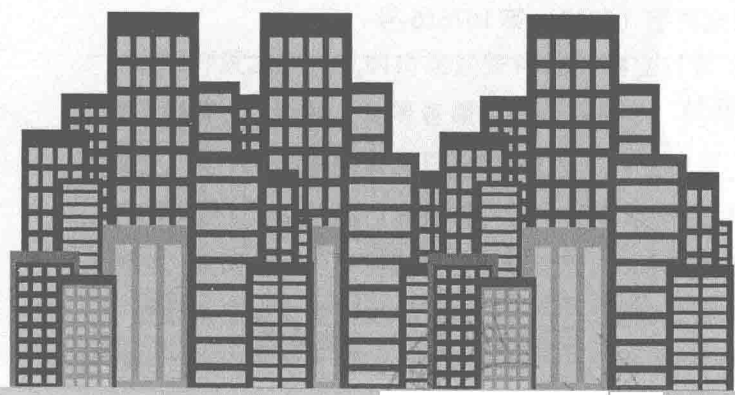
COMMUNITY SERVICE PROJECT DESIGN

王世强 著



中国社会出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位



社区服务项目设计

COMMUNITY SERVICE PROJECT DESIGN

王世强 著

中国社会科学出版社

国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

图书在版编目(CIP)数据

社区服务项目设计 / 王世强著. —北京: 中国社会出版社, 2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5087 - 5725 - 4

I. ①社… II. ①王… III. ①社区服务 - 中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 167616 号

书 名: 社区服务项目设计
著 者: 王世强

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 胡晓明
策划编辑: 刘延庆
责任编辑: 邢幼孜

责任校对: 丁 一 张爱华

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: 编辑部: (010) 58124831
邮购部: (010) 58124848
销售部: (010) 58124845
传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn
shcbs.mca.gov.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京九州迅驰传媒文化有限公司

开 本: 170mm × 240mm 1/16
印 张: 16. 25
字 数: 245 千字
版 次: 2017 年 9 月第 1 版
印 次: 2018 年 1 月第 2 次印刷
定 价: 48. 00 元



中国社会出版社天猫旗舰店



中国社会出版社微信公众号

前 言

改革开放之后，我国市场经济体制的确立打破了传统的计划经济模式，实现了经济、社会和文化等各个领域的全面进步，同时也使过去的社会关系发生改变。其中最明显的表现是，“单位人”转变成了“社会人”。政府逐渐改变了在社会生活中的地位和作用，减少了对经济和社会生活的直接干预。与此同时，我国公民的权利意识在逐渐觉醒，对参与社会治理的要求越来越高。

在经济形势大发展的情况下，社会建设领域逐渐得到我国政府的重视。政府相关部门高度重视社会发展的重要性，不断完善和改进城市管理中的各项制度和规范，使其能够更加适应现代社会发展的要求。社会工作首先是社区作为切入点，完善社区服务。社区成为政府为社会和公众提供服务的重要载体，而社区建设和社区管理的主要内容就是社区服务。

在基层，社区承载着民众生活的方方面面。在新的社会背景下，社区服务已经成为党和政府改善民生的重要工作内容。政府的许多职能已经向社区转移，社会化的服务也逐步转向社区。因此，社区服务在我国的政治、经济、社会和文化发展中具有不可忽视的作用。随着社会的发展，我国的社区服务设施越来越完善，服务内容越来越丰富，服务对象越来越广泛，服务方式越来越先进。因此要不断完善社区服务体系，扩大社区服务对象的范围，提高社区服务质量，使居民更加信任社区、支持社区工作、响应社区号召，实现社区居民“学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居”。

与此同时，我们也应该看到，随着我国社会转型的不断加快，社会的各个方面都在发生变化，比如城市迅速扩张、城镇化步伐逐步加快以及城市外来人口急剧增加，这些导致人们的思维模式、行为模式和交往模式都发生了



改变，人们的需求更加个性化。但现有的社区服务存在服务内容有限、质量不高的问题，服务对象和工作内容主要集中于民政领域，缺乏使用专业社会工作方法开展的高质量服务。而社区居委会作为单一服务主体，已经难以满足社区居民的服务需要，与居民日益增长的多样化需求不相适应，从而影响了政府提供公共服务的效能。在这种情况下，特别需要广大社会组织和志愿服务队伍加入到社区服务中来。

社会组织能够整合政府、企业、基金会和志愿者等各类社会资源，同时结合自身优势，为社区居民提供直接有效的服务。2012年以来，我国的政府购买服务工作开始在各地快速推进，购买的重点就是各类社区服务项目。在购买服务的项目支持下，社会组织的数量、规模和质量都在不断提升。社会组织通过项目运作，运用科学方法评估社区居民的需求，通过实施专业服务满足社区居民的多元化需求。在这种情况下，原有的社区服务格局逐渐被打破并不断发生变化，社会组织作为一支新兴力量成为社区服务的重要供给主体。我国初步形成了社区服务的多元化供给模式，构建了政府、市场和社会的大格局。

笔者多年来一直致力于对社区服务以及政府购买社会组织服务的研究，近年来也在参与社区服务以及社会组织培育孵化方面的工作。在此过程中，深感实务界尤其是初创期组织和广大社区都需要社区服务项目设计的指导，需要体系化、逻辑化和具体化的社区服务项目方案，用以指导社区服务项目的设计和实施，本书有助于满足它们的这一需求。

本书共分为十六章，第一章是社区服务项目概述；第二章到第四章是分析政府购买社区服务项目的立项、执行和结项，本书涉及的政府购买服务项目是指社区服务项目；第五章到第八章是以社区各类人群为服务对象的项目设计，包括社区老年人服务项目设计、社区未成年人服务项目设计、社区残疾人服务项目设计、社区其他重要群体服务项目设计（包括社区妇女、辖区单位职工、社区失业人员、社区刑满释放人员、社区服刑人员、流浪乞讨人员、社区患病居民、社区戒毒康复人员）；第九章到第十五章是社区各领域服

务项目的设计，包括社区邻里守望服务项目设计、社区文化体育服务项目设计、社区环境保护服务项目设计、社区公共安全服务项目设计、社区心理健康服务项目设计、社区法律服务项目设计、社区婚姻家庭服务项目设计；第十六章是社区多元共治项目，包括文明劝导队、居民议事厅、居民自管会三种社区治理机制。

本书可作为高等学校、职业院校的社会工作、公共事业管理、社会组织管理、公益慈善事业管理等专业（方向）的课程指导用书，使学生能够系统地、全面地了解社区服务的工作内容和基本方法，了解政府购买社区服务情况和项目书撰写方法，能够建立社区服务项目的逻辑框架，为他们接下来从事社区服务工作打下坚实基础。

本书对于政府、社区居委会、社会组织和志愿服务组织都有较强的实用价值，本书可作为这几个部门相关人员的指导用书。其一，对于政府。政府可以参考本书购买居民需要的社区服务项目，本书所列举的各类项目可作为购买服务的参考目录使用。其二，对于社区居委会。社区居委会在提供日常服务、完成本职工作的基础上，参考本书的内容提供更加完善的服务事项，更好地与社会组织开展合作，覆盖更全面的社区群体。其三，对于社会组织。相当多的社会组织项目人员都为申报政府购买服务项目而绞尽脑汁，本书能为这些工作人员提供项目书内容的思路、方法和方案。其四，对于志愿服务组织。社区志愿服务组织开展的服务非常扎实、公益性强，但它们没有足够的资金和时间参加专业培训，导致项目设计能力和项目写作能力不足。各类志愿服务组织可以参考本书内容扩大服务领域和范围，为居民提供更多、更专业的志愿服务。

本书的写作过程中得到了北京市民政局、北京市社工委、中国社会工作联合会、北京市大兴区社工委、北京市大兴区民政局、北京市大兴团区委、北京市大兴区志愿服务联合会、北京市大兴区社会组织服务中心、北京恩派非营利组织发展中心、北京市门头沟区社会组织服务中心、北京市石景山区社会组织培育发展中心、北京市尚德社会组织能力建设促进中心、北京市西



城区福寿百年社区养老服务照料中心等单位的大力支持，还有很多专家对本书给予了宝贵建议，在此表示衷心感谢。

感谢宁夏义工联合会为本书提供出版经费支持。

王世强

2017年4月

目 录

第一章 社区服务项目概述	001
一、社区服务	001
二、社区服务项目	008
第二章 政府购买服务项目的立项	013
一、政府购买服务项目申请立项的渠道	013
二、政府购买服务项目设计的原则	019
三、政府购买服务项目立项报告的撰写	027
四、政府购买服务项目财务预算的规范	030
第三章 政府购买服务项目的执行	033
一、政府购买服务项目的准备阶段	033
二、政府购买服务项目的实施阶段	037
第四章 政府购买服务项目的结项	046
一、政府购买服务项目结项报告的撰写	046
二、项目资料及财务资料的准备及审核	048
三、政府购买服务项目结项存在的问题及建议	050
第五章 社区老年人服务项目设计	055
一、社区老年人服务的背景信息	055
二、社区老年人服务项目设计	058



第六章 社区未成年人服务项目设计	075
一、社区未成年人服务的背景信息	075
二、社区未成年人服务项目设计	077
第七章 社区残疾人服务项目设计	094
一、社区残疾人服务的背景信息	094
二、社区残疾人服务项目设计	097
第八章 社区其他重要群体服务项目设计	117
一、社区其他重要群体服务的背景信息	117
二、社区其他重要群体服务项目设计	122
第九章 社区邻里守望服务项目设计	144
一、社区邻里守望服务的背景信息	144
二、社区邻里守望服务项目设计	146
第十章 社区文化体育服务项目设计	157
一、社区文化体育服务的背景信息	157
二、社区文化体育服务项目设计	159
第十一章 社区环境保护服务项目设计	169
一、社区环境保护服务的背景信息	169
二、社区环境保护服务项目设计	171
第十二章 社区公共安全服务项目设计	185
一、社区公共安全服务的背景信息	185
二、社区公共安全服务项目设计	187
第十三章 社区心理健康服务项目设计	196
一、社区心理健康服务的背景信息	196
二、社区心理健康服务项目设计	198

第十四章 社区法律服务项目设计	207
一、社区法律服务的背景信息	207
二、社区法律服务项目设计	209
第十五章 社区婚姻家庭服务项目设计	218
一、社区婚姻家庭服务的背景信息	218
二、社区婚姻家庭服务项目设计	220
第十六章 社区多元共治项目设计	230
一、社区多元共治的背景信息	230
二、社区多元共治项目设计	232
附录：项目书模板	241
参考文献	249

第一章 社区服务项目概述

一、社区服务

(一) 社区服务的概念

1. 社区的概念

社区是社会的基本细胞。1887年，德国社会学家 F. 滕尼斯（Ferdinand Tonnies）最早在《社会与社区》一书中把“社区”这一名词引入社会科学，当时他使用了德文“Gemeinschaft”，中文译为“社区”。滕尼斯认为，社区是一个以情感为纽带的社会生活共同体，在这里人们拥有共同的文化、价值观念和情感；人与人之间联系紧密，每个人都有自己的社会角色；社区的形成是自然而然的。20世纪80年代后，随着我国社区服务和社区建设事业的兴起，学术界也开始重视对社区的研究。1984年，费孝通先生提出了社区的定义：“社区指在特定的地域范围里的，由多个社会群体或社会组织所组成的，在生活上互相关联的大集体。”

在我国社区工作的实践领域中，使用最广泛的社区概念来自2000年中共中央办公厅、国务院办公厅转发民政部的《〈关于在全国推进城市社区建设的意见〉的通知》（中办发〔2000〕23号），文件指出“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”，并指出我国城市社区的范围“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”。这一定义既概括了社区的基本特点，也指出了我国城市社区既有地域特征也有基层政权的特点。



社区作为居民生活的社会共同体，包括地域、人口、组织结构、文化、认同感等基本要素。

2. 社区服务的概念

社区服务是指政府、社区居委会以及其他社会力量直接为社区成员提供的公共服务和其他物质、文化和生活方面的服务。社区服务不只是一些社会自发性和志愿性的服务活动，而且是有指导、有组织和有系统的服务体系。社区服务不是一般的社会服务产业，它也不同于经营性的社会服务业。社区服务并不是完全无偿性的服务，也包括一些营利性的低偿服务。

(二) 社区服务的相关理论

1. 福利多元主义

1986年，罗斯（Rose, R.）提出了福利多元主义理论，开启了社会福利多主体研究的新视角。他认为国家作为公民福利的提供者其重要作用不容小觑，但也不应该是垄断的角色。他还主张不应该让国家单独承担社会福利，福利是全社会的产物，同时也应该融入市场和家庭在提供社会福利中的作用。因此，应充分认识到国家、市场和家庭三者相互配合的机制，在社会福利来源上保持多元主体共同分担、相互补充。^①

2. 新公共服务理论

以美国公共管理学家罗伯特·登哈特（Robert B. Denhardt）为代表的学者在对新公共管理理论进行研讨时，创立了一个新的公共管理理论，即“新公共服务理论”。“新公共服务理论是关于公共行政在将公共服务、民主治理和公民参与置于治理系统中心地位所扮演的一系列思想和理论角色。”^②新公共服务理论对新公共管理理论的批评和改进主要体现在三个方面：一是公共

^① Rose, R., "Common Goals but Different Roles: The State's Contribution to the Welfare Mix. In Rose", R. & Shiratori, R. (Ed), The Welfare State East and West, Oxford: Oxford University Press, 1986.

^② [美] 珍妮特·登哈特、罗伯特·登哈特：《新公共服务：服务不是掌舵》，中国人民大学出版社，2004年版。

管理者不只是企业家，除了必须具备的足智多谋以外，还要注意其他方面。二是探讨了公共管理应当是以民主、公正为主还是以效率为主的问题。新公共管理理论将经济、效率和效益作为价值基础，忽略了公共管理中对管理人员公正的要求，不能履行公共行政保护民主和公正的职能，也不能达到道德水准的要求。公共行政必须是一种民主治理，政府用公共行政来更好地符合和达到社会公平目的。三是探讨了公共服务消费者的身份问题。新公共服务理论认为其消费者更重要的是作为公民的身份而非作为顾客的身份。

新公共服务理论是以公民为中心的治理理念，把公民放在整个治理体系中的最重要部分，以此推崇公共服务精神，来提高公共服务的价值、体现公民意识，用一种基于公民权、民主和为公共利益服务的新公共服务模式来代替以经济理论为基础的公共管理模式。

3. 市民社会理论

市民社会理论主张人生而自由和平等、享有若干基本人权，社会成员的權利优先于国家的权力。市民社会思想反对专制主义，肯定社会自我组织的能力。在马克思著作里，市民社会是一个非常重要的概念，在马克思创立唯物史观时频繁使用这个概念。马克思认为：“市民社会是一个社会组织，它是直接从生产和交往中发展起来的。”市民社会是与政治国家相分离的独立社会，这种政治国家与市民社会的二元分离就是把市民社会本身的权力还给市民社会。

4. 治理理论

英文中的“治理”（Governance）概念源于古典拉丁文和古希腊语，原意是控制、引导和操纵之意。在20世纪70年代末，治理理论开始兴起。俞可平认为，“治理是指在一个既定的范围内运用权威维持秩序，满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的制度关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动，以最大限度地增进公共利益。从政治学的角度看，治理是指政治管理的过程，它包括政治权威的规范基础、处理政治事务的方式和对公共资源的管理。它特别地关注在一个限定的领域内维持社会秩序所需要的政



治权威的作用和对行政权力的运用。”^① 治理对传统的国家和政府权威提出挑战，它不认为政府是国家的唯一权力中心，各种公共机构和私人机构只要其行使的权力得到了公众的认可，就可能成为权力中心。

（三）国内外社区服务的发展

1. 西方国家社区服务的发展

社区服务是工业化和现代化的产物，最早起源于西方。西方发达国家的工业革命带动了城市的发展，也造成城市的失业人口日益增多，贫困问题层出不穷。在这种情况下，社区服务作为资本主义早期社会福利的一种形式便应运而生。1869年，英国伦敦成立了慈善组织会社，这是第一个以济贫为主要功能的社区服务组织，也是世界上第一个社区服务组织，对英国其他城市以及欧美产生了重大影响。1877年美国水牛城（Buffalo）成立了美国第一个慈善组织会社，随后慈善组织会社运动在英美风行，带动了社区服务的兴起。不久之后，英美兴起了睦邻组织运动，并建立了一批各具特色的社区服务中心，促进了社区服务的发展。第二次世界大战后，随着西方发达国家的人口结构、社会结构、家庭结构和生活方式的变化，社会问题更加突出，随着居民生活质量的提高，对社区服务也提出了更高的要求。与此同时，这些国家纷纷建立了资本主义福利制度，促进了公共服务的发展，社区服务因此进入了新的发展阶段。

2. 我国社区服务的发展

新中国成立后，我国发展了作为单位福利制度补充的民政福利服务。民政福利服务由民政部门主管，国家统一拨款，为孤寡老人、孤儿等单位体制保障覆盖不到的群体提供补充性的基本生活保障。20世纪80年代中期，以国有企业改革为标志的经济体制改革进入高潮，社会转型加剧，社会结构发生转变，企业走向市场。与此同时，企业职工由“单位人”转变为“社会人”，原本由国家包揽的单位福利保障被释放给社会，社区开始承担越来越多的保

^① 俞可平：《治理与善治》，北京·社会科学文献出版社，2000年版。

障服务功能。

在这样的历史背景下，民政部1986年在全国社区服务工作座谈会上首次公开提出“社区服务”概念，并提出在城市开展社区服务的工作要求，提出在政府的领导下，通过社区成员之间互助性的服务活动，解决社区内的社会问题。1989年10月，民政部在杭州召开全国城市社区服务工作经验交流会，在总结各城市社区服务工作经验的基础上，要求全国的街道和居委会广泛开展社区服务。此后，我国各城市社区服务建设进程明显加快。同年12月颁布的《中华人民共和国城市居民委员会组织法》提出“居委会应当开展便民利民的社区服务活动，可以兴办有关服务事业”。

1991年，民政部在北京首次召开全国社区服务工作研讨会，与会者就社区服务的内涵和外延、地位和作用、组织和管理、发展和提高等方面进行了讨论，明确了社区服务本质上是社会福利工作，主要包括针对社区民政对象开展的为老服务、助残服务以及优抚服务等，以及面向全体居民的各类便民利民服务。1992年中共中央、国务院下发《关于加快发展第三产业的决定》，首次将社区服务列入第三产业范畴，并赋予其优先发展地位。1993年8月，民政部等14个部委联合发布《关于加快发展社区服务业的意见》，率先提出了“社区服务业”这一概念，并明确了社区服务的产业属性。在当时，这两份文件极大地推动了我国社区服务的发展。1995年，民政部发布《全国社区服务示范城区标准》，在全国范围内掀起了创建社区服务示范城区的热潮，各地的特色做法和优秀经验不断涌现。

2000年，民政部发布《关于在全国推进城市社区建设的意见》，发展社区服务被确定为社区建设的重点，城市社区服务事业走向全面发展。2006年，国务院下发《关于加强和改进社区服务工作的意见》，进一步阐明了新形势下加强和改进社区服务工作的指导思想、基本原则和主要任务，明确提出了加强和改进我国社区服务工作的一系列政策。

2007年，国家发改委与民政部共同发布我国第一个社区服务发展规划《“十一五”社区服务体系发展规划》。该规划对我国社区服务的现状及问题进行归纳总结，作出“发展全方位、多层次的社区服务业”“以社区服务站为重点，构建社区、街道、区（市）分工协作的社区服务网络”“以体制改革



和机制创新为动力，建立健全社区服务组织体系”的重要部署。同时要求驻社区的机关、团体、部队和企事业单位应积极支持和参与社区建设；鼓励培育形式多样的社区慈善组织、文体组织、学习型组织，扶持为老年人、残疾人、困难群众提供生活服务的非营利性机构，大力发展社区互助协会、老年协会、体育协会和法律援助协会等。2011年3月，十一届全国人大四次会议通过的《国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》，提出“强化社区管理和服务功能”的重点任务，专门提出建设“提升城乡社区服务能力”的重大工程，为城乡社区服务体系建设描绘了美好蓝图。2011年，国务院办公厅印发《社区服务体系建设规划（2011—2015年）》，提出要切实履行政府公共服务职责，提升社区基本公共服务水平，推进社区基本公共服务均等化，满足社区居民多层次、多样化需求。

经过三十多年的发展，我国已初步建立起区、街道、居委会三级社区服务体系。当前，社区服务已经成为我国社区的基础和核心，为满足居民日常生活和精神生活的需要做了大量工作。社区服务是对社会服务的完善，也是对社会保障制度的补充。

（四）社区服务的提供主体

在社区服务的多元供给机制中，社区服务应该由街道及社区居委会、社会组织 and 市场组织三方共同提供，而非由街道及社区居委会一方包办。

1. 街道及社区居委会

随着我国城市管理重心下移，街道办事处和社区居委会承担了更多的社区服务职责。社区居委会不是一级政权组织和行政组织，而是基层群众自治组织。社区居委会既是社区服务的管理者，也是社区服务的提供者。社区居委会在社会建设中的地位、价值和功能非常重要，社区居委会要最大限度地满足社区居民生活需求，协助政府及其派出机构做好与居民需求密切相关的社会工作。《中华人民共和国居民委员会组织法》规定，社区居委会有协助政府有关部门做好管理工作的职责，要协助政府部门做好社区治安、公共卫生、优抚救济、最低生活保障、计划生育和青少年教育等有关工作。

社区服务的核心力量是社区居委会工作人员，他们的工作极为重要，对

他们的综合素质要求也较高。他们要能够扮演多种角色，既要调查、收集和分析居民需求，也要推进和落实社区服务的提供，还要担任协调者和中间人的角色。

2. 社会组织

社会组织是指经各级人民政府民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会。关于社会组织有不同的称谓表述，如非营利组织（NPO）、非政府组织（NGO）、第三部门、民间组织等。社会组织具有非营利性、非政府性、自治性、公益性和志愿性等基本特征。近年来，随着政府简政放权和逐渐放开对微观事务的管理，社会组织开始凭借自身优势参与到社区服务中，发挥着越来越重要的作用。目前，参与社区服务的社会组织主要是社会工作事务所、养老助残服务组织以及各类社区志愿服务组织。社会组织由于自身的公益性、灵活性和专业性，可以很好地满足社区居民的需求，帮助他们解决实际困难。但总体来说，社会组织在社区服务供给中所占的比重仍有待提高。

3. 市场组织

有些企业在社区中看到了商机，为广大居民提供经营性的社区服务，并从中获取利润。有些企业出于承担企业社会责任的考虑，与社区开展共建活动，企业员工为社区里需要帮助的人提供志愿服务，同时也有利于提高企业品牌形象和打造企业文化内涵。

（五）社区服务的服务对象

社区服务的服务对象广义上是针对社区的所有成员，为他们提供多元化的服务。但是，根据社区服务的福利性、公益性的特点，实际上社区服务首先是针对社区中的困难群体，比如老年人、未成年人、残疾人、失业人员、外来务工人员、妇女等。

根据马斯洛需求理论，人的需求分为生理需求、安全需求、爱和归属感需求、尊重和自我实现需求。通常来说，人们只有在满足关乎生存的生理需求和安全需求之后，才会上升到感情及精神方面的需求。在相对落后的社区