

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

和谐社区 发展研究

民生民主背景下
下城模式再创造

赵敏 主编

H
EXIE SHEQU
FAZHAN YANJIU

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会科学出版社

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

和谐社会 发展研究

民生民主背景下
下城模式再创造

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社区发展研究: 民生民主背景下下城模式再创造/赵敏主编. —北京: 中国社会出版社, 2010. 10

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3353 - 1

I. ①和… II. ①赵… III. ①社区—城市建设—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 183384 号

书 名: 和谐社区发展研究——民生民主背景下下城模式再创造

主 编: 赵 敏

选题策划: 社会管理分社

责任编辑: 于红漫

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

电 话: (010) 66080300 (010) 66083600

(010) 66085300 (010) 66063678

邮购部: (010) 66060275 电传: (010) 66051713

编辑室: (010) 66060097

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 北京市优美印刷有限责任公司

开 本: 160mm × 230mm 1/16

印 张: 21.5

字 数: 360 千字

版 次: 2010 年 10 月第 1 版

印 次: 2010 年 10 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

编 委 会

主 任：赵 敏

顾 问：项永丹 韩建中 朱永祥

副主任：王国珍 杨张乔

成 员：樊 峥 姚建农 竺继业 钟辉元 黄向阳
沈凯波 陈先荣 丁向崧 吴建中 蔡延平
张 青 吴来恩 王正南 李 驹 张圣地
经忠伟 郑天华 方 骏 沈宏宇 黄 瑜

序

我这是第三次为杭州市下城区社区建设研究成果作序，也适逢一个特殊的时间段。正如书中提到的，新中国城市基层居委会建设，已经走过了60个年头。1989年，第七届全国人民代表大会第十一次会议通过并颁布《中华人民共和国城市居民委员会组织法》，至今已历经了20年。2000年中办、国办转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，刚好执行了10年。这三个时间段，见证着我国城市基层居民委员会组织从建立、发展到完善的一系列变革历程，见证着基层民主和居民自治的成功经验和成长过程。作为这段历史的参与者，我的感受是深刻的。此次有幸能为赵敏同志主编的这本和谐社区建设经验之作写序，也同时向创造和谐社区建设经验的杭州市下城区居民群众和为社区建设付出辛劳、作出贡献的社区工作者表示敬意。

下城区和谐社区建设经验，从很大程度上说是居民群众参与创造的。这本书写的是下城区和谐社区建设在新形势下的战略新框架、发展新动力、管理新体制、服务新体系、队伍新建设、社区新形态、评估新设计这些宏旨大论，但字里行间讲述的是老百姓的事，更多反映的是工作在“一线”的社区工作者的创造和再创造。书中那些生动的、充满群众集体智慧的个案，如具有创新理念和创造个性的“66810”工作法，它演绎着下城和谐社区建设从“四位一体”、“351”经验到当下的新发展。尊重社区居民及其为之服务的社区工作者的创造与再创造，从群众中来，再到群众中去，是下城区和谐社区建设何以能创新发展、持续成长的重要经验之一。

下城区和谐社区建设之所以能不断创出新经验，有一个很重要的因素，就是能始终将社区建设置于社会改革、发展、进步的进程中加以探索与实践，不断地赋予时代的新意。当代中国正在发生广泛而深刻的变革，开展和谐社区建设是构建和谐社会的应有之义。尤其是像杭州这样的沿海

发达城市，人均国内生产总值已超过1万美元，社会建设必然在一个更高层次上提出新的变革要求。如政治民主化建设、基本公共服务均等化、基本社会保障的全覆盖、城乡一体化发展等，这些改革最终都将体现、落实到社区建设层面。下城区在这方面作出了许多新的创举，如“春风常驻”、亮居工程、牵手工程等直接施惠于居民，尤其是困难居民的民生工程。这些社区工程既生动活泼、丰富多彩，又具有实际效果，而且居民群众很乐意参与其中。又如，在民主建设方面，提出了“从最大化参与着手”的工作原则，这实际上反映着当代中国民主化建设的本质。我们讲民主是为什么？就是让人民群众能更好地当家作主。民生与民主，是和谐社区建设始终应坚持的主题，是常抓常新的主题。

在下城区和谐社区建设过程中，我欣慰地看到了新一代社区工作者的成长，看到了其年轻化、职业化、专业化的趋势。区委、区政府从体制、机制、培训等方面有规划、有计划地培养社区工作人才队伍，并成功地进行了社区工作与社会工作的专业转换和衔接，形成“社区、社会组织、社会工作者”三社联动的组织框架和“社区工作者、专业工作者、专职志愿者”三工联动的人才队伍体系，建立、健全了“社会工作点、线、面”三维联动的运作机制，从而使社会工作从专业性上扎根于社区建设，为新一代社区社会工作者的成长打下了扎实的基础。

和谐社区建设涉及国计民生的方方面面，理论包容性很大，实践与理论需要同步探索。下城区能坚持不懈地进行阶段性总结研究，不断形成新的理论和实践框架，这种做法难能可贵。我很愿意与下城区的领导和社区工作者共同探讨，以推进和谐社区建设理论和实践的不断 development。

是为序。



二〇一〇年四月十二日

前 言

一、背景概述

党的十七大报告指出,“当今世界正在发生广泛而深刻的变化,当代中国正在发生广泛而深刻的变革。”这一变革,全面包含在中国 30 年改革开放一系列变革之中,充分反映在经济、政治、文化、社会和党的建设之中。这种变革,自然包括社会基层体制的变革。社区体制的确立与和谐社区建设的提出正是 21 世纪中国社会变革的一大创举。它既为中国社会宏观层面所牵动,又以其基础性建设推进了整个社会的进一步变革。而随着和谐社区的发展,这种作用力将越来越明显。可以这么认为,中国社会广泛而深刻的变革,和谐社区的建设与发展是对其积极回应的题中之意。

浙江省杭州市地处沿海发达地区,是中国社会变革成效最为明显的省份和城市之一。2009 年,浙江省人均 GDP 达到 6490 美元,预计在 2013 年前突破 10000 美元,在 2020 年左右达到 20000 美元;杭州市人均 GDP 更是达到 10968 美元;下城区地处杭州市中心,全区地区生产总值(GDP)达到 405.5 亿元,人均 GDP 73261 元,三大产业比例为 0:12.5:87.5,这标志着浙江省、杭州市包括下城区的经济社会发展已率先进入工业化发达阶段乃至后工业时期,并将面临着一系列深刻的变化。尤其是在推进以改善民生为重点的和谐社会建设大背景下,和谐社区的建设与发展除了其已经确立的功能、基础设施和保障外,需要重点关注的还有六大方面的改革内容:一是构建社会和社区公共服务体系,推进完善基本公共服务均等化体制,以最大限度满足居民的底线公平和日益增长的公共服务需求;二是深入推进政府职能转型,把社会体制改革作为政府职能转型的重要抓手;三是维护社会公平与公民社会权利,建立利益表达与社会公平、正义的伦理衡定等机制和社会政策导向、法律法规保障的社会体制;四是

结合中等收入群体的扩大,建立社区在劳动就业、社会保障、社会救助、社会福利等方面的协调、补充机制,推进完善小康社会的现代社会结构;五是打造宜居的生态环境和社会环境,推动社会和谐、文明进步;六是结合上述重点,推进社区自身的管理体制改革和机制转变,以适应率先进入后工业时期区域发展的需要。这是建设打造现代成熟型社区的新规划、新蓝图,是对和谐社会建设发展的最基础的贡献。

新中国成立以来到2010年,基层居委会建设已整整60年;1989年《中华人民共和国城市居民委员会组织法》颁布实施至今已有20多年;2000年城市新型社区体制改革也走过了10个年头。在这一历史进程中,下城区始终走在前列,并取得了有别于全国其他城区的五大先发优势,即在全国,召开了第一次社区建设研讨会;建立了第一个城区社区建设研究会;出版了第一本社区建设理论专著;成为首批社区建设实验区;先后获得首批社区建设示范城区、和谐社区示范城区荣誉称号。尤其是2001年5月1日和2007年7月28日,胡锦涛总书记先后两次到下城区视察社区建设和社区党建工作,对下城的基层党建和为民服务工作给予了充分肯定和高度评价。下城区深入贯彻落实胡锦涛总书记视察下城时的重要指示精神,不断强化社区党组织的领导核心作用和为民服务宗旨,先后在全国首创楼道建支部、社区建纪委,探索实践“351”和谐社区建设下城模式,提炼、推广“66810”为民服务工作法,在和谐社区建设的核心目标、管理体制、服务体系、发展方式、专业方法、绩效评估六大重点领域实践破题,这些工作总结和经验体会,一定程度上反映了基层社会历史变迁的一般发展规律。本课题研究面临着中国政治民主化制度和社会管理体制创新的新形势和新挑战,是对下城区和谐社区建设经验的创造和再创造,对和谐社区建设、发展规律的认识和再认识。

二、历史进程回顾

(一) 下城和谐社区发展的实践推进

下城区和谐社区建设的实践,既是经验创新的基础,又是理论指导的结果。各级党委、政府、部门的合力推动,居民群众、社会各界的参与支持,理论与实践的紧密结合,是下城区社区建设得以健康、协调、可持续

发展的重要保障。如果说下城区和谐社区建设初期的“四力合一”与“351”模式解决了社区建设初期目标体系、运行机制、发展类型和评估体系等基本问题，那么，现时期下城和谐社区建设的实践则主要是针对新形势下居委会工作行政化倾向、社区服务功能相对滞后、居民群众参与积极性不足、社会矛盾复杂多元、社会组织发育缓慢、区域发展不尽平衡、社区工作者队伍专业素质偏弱等问题，围绕正确处理社会建设与社区建设、民生与民主、体制与机制、传统服务与现代公共服务、社会工作与社会工作者队伍、差异化与个性化、评估与考核等关系，完善了自治、治理，社会保障、公共安全、文化、教育、卫生、环境生态等社会功能，重塑社区情感和现代人文精神，形成更加公正、公平、公开的和谐社区形态。与建设初期相比，现时期下城和谐社区的发展，更具有治理结构的现实性、服务功能的多样性、生活品质的现代性、人文精神的丰富性、社区形态的多维性等社会特点。见表1：

表1 下城区和谐社区建设实践不同时期的特点对比

对比项	初期（2000—2003 年）	中期（2004—2006 年）	现时期（2007 年至今）
总体特征	完成新型社区体制调整，重点解决“有人干事、有钱办事、有章理事、有地方做事”等基础保障问题	探索实践“五位一体”、“五力合一”、“五型并举”、“三评互动”建设模式，解决社区建设建什么？谁来建？如何建？如何评估等问题	深化社区体制改革，构建形成社区党组织、居委会、公共服务工作站“三位一体”社会管理复合体制，实现政府依法行政与社区群众依法自治、政府的公共服务与社区居民自我服务有效衔接、良性互动
自治—治理结构	确立社区居民自治的基本范围；理顺政府、社会、市场的关系；确立居民自治的体制，巩固“四个自我”、“四个民主”	强调通过“准入制”为社区工作者减负；解决治理结构问题，进行居民直接选举社区居委会；以问卷形式监测居民对社区工作的满意度	以“四问四权”、“四会制度”为基本民主形式，确立以自治为核心的社会组织和市场机制相结合的治理结构，建立社区网格化的治理单元和复合主体的管理体制，积极培育发展社区社会组织，注重居民参与的社区治理结构建设

续 表

对比项	初期（2000—2003 年）	中期（2004—2006 年）	现时期（2007 年至今）
功能需求与服务供给	完善社区居民自治、服务、管理的主体功能，解决社区管理服务的基本设施和工作条件，梳理供给渠道，发展传统社区服务	探讨社区服务社会化、规范化、产业化路径，通过增加硬件投入提升社区服务能力，鼓励民间组织参与社区服务。通过“准入制”转接政府公共服务	建立以民生、民主为主题，传统服务与现代公共服务良性互动为核心的供需匹配、功能拓展的新体系，探索建立工作站式的社区公共服务模式，提出基本公共服务均等化和基本社会保障全覆盖
生活品质	在改善居民居住条件基础上，首先解决弱势困难群众的基本生活条件	提出居民政治、文化、环境、社会方面的基本权利和底线公平	提升与打造繁华时尚之区相匹配的社区经济、政治、文化、环境、社会五方面的生活品质，突出和谐社区的协调、均衡和可持续发展
管理队伍与人文精神	初步形成新老结合、一专多能的社区工作者队伍，从一般文化层面上提出社区认同感和归属感	突出社区工作者队伍的知识化、年轻化，建立人才培养、激励机制。解决城市化过程居民地域重组的心理认同和新邻里精神	突出社区工作者队伍的职业化、专业化，建立招聘、培训、管理、考评、退出五大机制。建立社区认同感和社区人文精神，强调社区居民的参与精神、机构的共建精神和社会的合作精神
社区形态	确立社区基本规模，统一社区基本硬件设施和管理服务模式，初步形成社区的基本管理形态	确立以地理、人文为主的“五型并举”的社区形态	优化以经济、社会、文化为主要特征的社区形态，突出地理与政治、文化、社会综合发展和社会人文综合的社会共同体形态塑造

（二）下城和谐社区发展的理论创新

1. 理论研究的简要回顾

下城区社区建设研究的历史，最早可以追溯到20世纪80年代中期的居委会体制改革以及社区服务等经验研究。1989年，下城区在全国率先实施社区服务计划；1992年，中国基层建设研究会在下城区召开了“全国城市社区建设理论研讨会”；1993年，全国首家区级社区建设研究会在下城区成立；1994年，总结研究下城区社区建设的课题被列入国家哲学社会科学重点项目；1996年，下城区编撰出版全国第一本社区建设专著《中国城市社区建设》；2002年，在总结社区建设经验基础上，出版了《杭州市下城区社区建设“四力合一”理论与实践》的专著；2004年，发起召开“中国杭州社区论坛”，根据十六大提出的“居民自治、管理有序、文明祥和”的新型社区建设要求，在理论和实践结合的基础上，提出了现代新型社区建设的系列指标和星级社区的评估标准；2006年，进一步探讨现代和谐社区建设理论，系统地形成了“351”模式，即“五位一体”的目标体系、“五力合一”的运作机制、“五型并举”的社区形态、“三评互动”的评估体系，出版了《建设现代和谐社区》的专著，并在当年召开“中国和谐社区论坛”。

2006年之后，在社区建设模式初步形成的基础上，下城区和谐社区建设的理论在专题研究上又有较大突破。主要包括主体复合的管理体制研究、公共服务机制研究、社会工作人才队伍培育发展对策研究、“66810”为民服务工作法研究、社会救助体系研究、社区社会组织培育与管理研究等。2008年10月，“全国和谐社区建设理论研讨会暨首届城区论坛”在下城区召开，全面、系统地交流和谐社区建设研究的课题成果和实践经验研究成果，进一步推动和谐社区建设的专业性研究。

2. 主要理论研究阶段代表作及其创新点

下城区和谐社区建设的理论研究和模式创新经历了社区服务研究、社区建设研究、现代新型社区研究、和谐社区研究等四个阶段，其主要理论创新点见表2：

表2 下城区和谐社区建设理论发展的主要阶段
代表作（论坛）及其创新点

主要阶段	时 间	代表作（论坛）	理论创新
社区服 务研究	1989 年	单项工作经验研究	从实践角度，提出了社区服务多功能、集约化的概念
	1992 年 10 月	研讨会：全国城市社区建设研讨会	系统地提出了社区服务的学术概念和理论框架，并把它作为社区建设的重要理论范畴
社区建 设研究	1996 年 1 月	专著：《中国城市社区建设》	较为完整地提出了社区建设的基本范畴
	2002 年 7 月	专著：《杭州市下城区社区建设“四力合一”理论与实践》	较系统地提出了社区建设的“合力”理论和社会化运行模式
现代新 型社区 建设 研究	2004 年 5 月	论坛：中国杭州社区论坛	强化了居民自治理念，提出了现代新型社区概念、基本目标以及发展指标体系
	2006 年 3 月	专著：《建设现代和谐社区》	论述了现代和谐社区与和谐社会的关系，系统地创新了现代和谐社区建设的目标体系、运作机制、社区形态和评价体系
	2006 年 4 月	论坛：中国和谐社区论坛	发展了现代和谐社区建设的“合力”理论，提出了现代和谐社区建设较为成熟的“351”模式
和谐社 区建设 研究	2007 年	“66810”为民服务工作法	系统总结传统服务与公共服务的基本工作方法，主要涉及服务原则、服务模式、服务配套、条件和要求、制度保障、服务质量与规范、质量记录管理、服务考评等
	2007 年	社会救助体系研究	系统地提出了组织架构、救助途径、运作制度及社会参与方式等社会救助体系

续表

主要阶段	时 间	代表作（论坛）	理论创新
和谐社 区建设 研究	2008 年	主体复合的社区管理体制研究	提出了主体复合的社区治理管理体制，以及正确处理复合共建与专业分工、党政引导与职能转变、分类指导与项目带动、公共服务与志愿服务、职业能力与民本意识，推进民主与提升效能的关系原则
	2008 年 10 月	论坛：全国和谐社区建设理论研讨会暨首届城区论坛	重点探讨和谐社区体制与机制改革创新、公共服务向社区延伸问题
	2009 年	社区社会工作人才队伍建设的对策研究	在调查研究基础上，提出了社区社会工作人才结构新特点和队伍建设新机制
	2010 年	本课题：和谐社区发展研究——民生民主背景下下城模式再创造	重点探讨和谐社区建设中民生与民主、体制与机制、传统服务与现代公共服务、社会工作与社会工作者队伍、差异化与个性化、考核与评价等重大关系问题，创新性地提出了社区体制复合主体理论

（三）“351”经验模式与现代和谐社区建设框架

以“五位一体”、“五力合一”、“五型并举”、“三评互动”为主要内容的“351”和谐社区下城模式，系统地总结了下城区和谐社区建设的基本经验，为现代和谐社区建设的完善和深化提供了实践基础与理论支撑。

1. 坚持居民自治为方向，创建“五位一体”的和谐社区建设目标体系

坚持科学规划先行，建立了自治型社区、服务型社区、生态型社区、学习型社区、平安型社区“五位一体”的目标体系，将居民对社区服务的满意度、社区居民自治能力（包括社区党组织的核心作用）和社区的和谐度作为核心指标，坚持以人为本，突出社区居民自治结构，依法保证

社区居民群众“民主选举、民主决策、民主管理、民主监督”的权利，有效地增强了社区的凝聚力。

2. 坚持党的领导为核心，创建“五力合一”的和谐社区建设运作机制

切实加强各级党委对社区建设的领导，明确社区党组织是社区一切组织的领导核心，正确处理政府推动与居民自治的关系、市场运作与社会参与的关系，通过加强和完善社区组织、管理、评价、投入等政策的科学化和规范化调控，形成了党委核心力、政府推动力、社会参与力、市场运作力、社区居民自治力“五力合一”的运作机制，推进现代和谐社区建设平衡、有序、健康发展。

3. 坚持分类指导为手段，创建“五型并举”的和谐社区建设发展形态

根据不同的居住主体和区位形态，全区将社区划分为旧有小区型、小康居住型、高档商住型、撤村建居型和排屋别墅型五种基本类型，提出了“五型并举”的社区发展模式，并采取不同方式进行分类指导，建立不同的发展模式。

4. 坚持群众满意为标准，创建“三评互动”的和谐社区建设评价方法

以群众公认和满意度为核心，通过互动式的满意社区评选、星级社区评估、先进单位评议，将群众评选、政府评估、社区评议三者有机结合，形成较为系统的现代和谐社区“三评互动”的评价方法。通过社区居民参与评选活动，极大地调动了居民参与社区建设的热情和积极性，促使政府各部门以及社区工作的着力点放到维护、实现和发展好社区居民的利益基础上。

三、新问题、新关系的思考

（一）下城和谐社区发展的新问题

1. 面对社区管理行政化、机关化倾向的新问题，对社区管理体制改革作出新的思考

随着经济转轨、社会转型进程的加快，政府在体制转型过程中出现的

“缺位”、“越位”、“错位”现象还将在一定时期内存在，社会组织和社会力量的培育与发展也相对缓慢，势必造成公共事务管理和服务职能不断向社区转移，社区作为城市基层社会管理的基础单元，无形中成为政府履行公共服务职能的“一条腿”，行政化倾向不同程度地存在，如居委会在工作上直接接受街道办事处指导；居委会成员由居民直接选举产生后即被纳入上下管理的程序，弱化了居民自治代表的角色意识；居委会的实际工作职责和工作内容虽几经“准入”把关，但仍多达几十项。这些工作，绝大多数都由街道党工委、办事处或上级党委政府工作部门委派，基本上属于政府行政性工作范畴。居委会的部分工作虽与社区和居民服务有关，但大多归属于政府公共服务范畴，因此带有浓厚的政府行政性工作色彩。

与此同时，随着社区工作保障力的加强，工作环境、工资福利待遇的改善，一些社区工作者，尤其是新招聘的社区工作者在工作中的机关化倾向随之显现。这些社区工作者既缺乏对社区工作性质的认识，又缺乏艰苦工作的实际锻炼，缺乏老一代居委会干部的那种全心全意为居民服务的工作态度和工作精神，存在着电子时代特有的脱离实际生活的工作惰性以及“80后”、“90后”那种“唯我中心”的思维定式。他们把社区居委会看成是管理部门，等着上级分派任务或为找上门来的居民工作，不愿主动到居民群众中去问寒问暖，丢弃了居委会工作传统。这种新滋生的机关化工作倾向，背离了服务的主题，疏远了社区与居民的关系，阻碍了社区工作的有效开展，很大程度上也影响了社区的居民自治。

解决上述问题的基本切入点，一是从政府职能改革深化的角度，思考行政事务的准入制度和公共服务的事权、财权配置；二是从社区管理体制改革的角，探索建立社区公共服务工作站，形成党组织、居委会、公共服务工作站“三位一体”复合型的社区管理服务体制；三是从管理服务精神的角度，创新建立各类有利于社区工作者服务居民的规章制度，实现社区管理服务与居民群众需求的无缝衔接。

2. 面对社区组织发育缓慢、结构多元化的新特点，对社区社会组织建设作出新的思考

从我国法律法规的现行规定中，社区社会组织大致包括社会团体、民办非企业单位、民间组织、基金会等。这一分类反映着因主体、背景、场合和侧重点不同而相异的特点。社区内社会组织通过自上而下和自下而上的不同渠道逐步建立并发展，对和谐社区建设发挥着积极的作用。但与日

益强化的社区发展需求相比,社区社会组织的发展仍然是缓慢的。主要表现为:一是各级政府对社会组织的地位、作用、重要意义认识不够到位,在加快培育、加大扶持方面缺乏有效、有力的政策;二是公民意识的相对淡薄制约了社区社会组织的自发生成和培育发展,自发性的民间组织规模较小,管理欠规范,活动比较单调、散乱,对居民缺少吸引力;三是当前对社区社会组织的登记、备案管理缺乏法律法规依据和管理经验,社区社会组织的管理方式有待进一步探索、完善;四是社区社会组织在内部运作中缺乏自治意识,且大多与社区居委会等主体组织之间缺少沟通、协调与合作,资源优势开发利用不足,以致其参与社区居民自治的水平不高。

解决上述问题的基本切入点,一是从思想认识的角度,将社区社会组织的发展作为基层社会建设的重要任务;二是从整合服务资源的角度,大胆地引入社区社会组织参与公共服务,探索服务外包和购买服务形式;三是从社会组织自身建设的角度,建立政策引导、典型培育、目标激励制度,促使其规模发展、规范发展。

3. 面对社区居民参与性不强,群体结构多样化的新变化,对居民自治与社区治理作出新的思考

随着人民群众民主法制与权利意识的逐渐加强,以居民维权为主要内容的自治活动参与率正在提高,但对于社区服务、公共卫生、居民监督等公益性活动参与程度仍然不强,与实现“自我管理、自我服务、自我教育、自我监督”的居民自治要求仍有一定差距。这与社区工作行政性倾向、社会各界包括政府机关对居民自治的认识和推动不足、参与渠道不完善等有很大关系。

随着城市化的推进,居民群体结构也发生了很大变化。一是居住形式的不同,构成居民群体结构的多样化。社区居民的居住形式大致可分为人户一致、人户分离(包括人在户不在和户在人不在)和外来暂住三种类型,居住形式的多元化导致居民参与社区建设的不同态度、不同行为方式;二是小区类型的不同,构成居民群体特征的多样化。社区内建有不同时期、不同企业开发建设的多个居住小区或房屋,包含原单位宿舍小区或房屋、商品房小区或房屋、拆迁安置小区或房屋、经济适用房小区或房屋、自建型或集中建造的撤村建居小区或农居房等类型,小区类型的多元化导致了不同需求的居民参与社区建设的不同理念和行为方式。

解决上述问题的基本切入点,一是将居民从个体参与引导到群体、组

织参与；二是强化楼道居民自治组织，将参与意识渗透到楼道家庭，提高居民的参与意识；三是结合区域治理，拓宽居民参与渠道。

4. 面对社区居民利益矛盾和需求结构多元化的新趋势，对社区综合治理与社区服务作出新的思考

在经济体制发生深刻变化的同时，区域内原有的社会结构也发生了显著变化，社会经济成分、组织形式、就业形式、利益关系和分配方式日益多样化，具有不同利益倾向和需求的主体、群体、团体、地区、行业等逐渐形成，社会已经由过去比较单一的社会结构向多元复杂的社会结构转变，社区内不同利益群体之间的矛盾也不断凸显。如失业人员与在职人员的矛盾、困难群体与富裕群体的矛盾、老年人与青年人的矛盾、残疾人与健全人的矛盾、外来务工人员和本地居民的矛盾等，致使社区能力结构呈现多元化构架。在经济利益上，利益主体更为多元，利益关系更为复杂，利益需求更为多样；在政治关系上，新的社会阶层、社会组织开始形成不同的政治态度和政治要求；在思想关系上，各种文化类型和信仰都有其追随者和信奉者，社会信仰日趋多样化，价值观念冲突更趋激烈。这些矛盾归纳起来有四个特点：矛盾的经济利益性突出；矛盾的群体性增强；矛盾的危害性增加；矛盾的解决难度加大。上述矛盾相互交织，空前复杂，易于激化，对社会稳定影响很大。

解决上述问题的基本切入点，一是扩大居民自我调解组织，以及时化解矛盾，调处纠纷；二是建立基本公共服务和基本社会保障的全覆盖体系，尤其是构建完善对各类困难群体的救助体系；三是强化传统服务与现代公共服务，以推进社区服务的多样化供给。

5. 面对社区工作者专业素质偏弱与结构多元化新情况，对社会工作与社会工作人才队伍建设作出新的思考

下城区通过“居民直选”、公开招聘、机关干部下派、物业公司介入、社区民警兼职等办法，为社区吸纳了不同年龄结构、不同文化学历、不同工作经历的社区工作者，形成社区工作者成分结构的多元化，这种直接工作层面的多元化结构，总体上与多层面的社区工作是吻合的，但很大程度上仍存在着缺乏职业能力和职业精神等问题，专业化、职业化程度和意识亟待提高。

解决上述问题的基本切入点，一是将社会工作与社区工作统筹、转换，做好社区工作的职业化设置；二是通过培训、考试与职业水平评价，