



中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

适用于家政与社区服务专业学习与培训

社区服务 与社区建设

主 编 杨根来
副主编 王国永
艾春阳

SHE QU FU WU YU SHE QU JIAN SHE



辽宁大学出版社

中等职业教育国家规划教材
全国中等职业教育教材审定委员会审定

社区服务与社区建设

主 编	杨根来	
副 主 编	王国永	艾春阳
责任主审	许启大	
审 稿	米勇生	柳 拯
	李秀琴	

辽宁大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区服务与社区建设/杨根来主编. —沈阳: 辽宁大学出版社, 2002

中等职业教育国家规划教材

ISBN 7-5610-4362-7

I. 社… II. 杨… III. 社区服务—专业学校—教材 IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 049271 号

辽宁大学出版社出版

网址: <http://www.lnupress.com.cn>

Email: mailer@lnupress.com.cn

(沈阳市皇姑区崇山中路 66 号 邮政编码 110036)

沈阳市第一印刷厂印刷

辽宁大学出版社发行

开本: 787×1092 毫米 1/16 字数: 200 千字 印张: 11

印数: 1—3000 册

2002 年 7 月第 1 版

2002 年 7 月第 1 次印刷

责任编辑: 刘东杰

责任校对: 齐 月

封面设计: 刘桂湘

版式设计: 东 仁

定价: 14.00 元

撰稿人：（按编写章节顺序）

周淑英	杨根来	朱小红	卢淑玲	张炜玮
李梅香	白冰	艾春阳	孙树仁	张晓辉
丁若玉	李小珍	刘辉	秋实	王国永

出版说明

为了贯彻《中共中央国务院关于深化教育改革全面推进素质教育的决定》精神，落实《面向21世纪教育振兴行动计划》中提出的职业教育课程改革和教材建设规划，根据《中等职业教育国家规划教材申报、立项及管理意见》（教职成〔2001〕1号）的精神，我们组织力量对实现中等职业教育培养目标和保证基本教学规格起保障作用的德育课程、文化基础课程、专业技术基础课程和80个重点建设专业主干课程的教材进行了规划和编写，从2001年秋季开学起，将国家规划教材陆续提供给各类中等职业学校选用。

国家规划教材是根据教育部最新颁布的德育课、文化基础课程、专业技术基础课程和80个重点建设专业主干课程的教学大纲（课程教学基本要求）编写的，并经全国中等职业教育教材审定委员会审定通过。新教材全面贯彻素质教育思想，从社会发展对高素质劳动者和中初级专门人才需要的实际出发，注重对学生的创新精神和实践能力的培养。新教材在理论体系、组织结构和阐述方法等方面均作了一些新的尝试。新教材实行一纲多本，努力为教材使用单位提供比较和选择，满足不同学制、不同专业和不同办学条件的教学需要。

希望各地、各部门积极推广和选用国家规划教材，并在使用过程中，注意总结经验，及时提出修改意见和建议，使之不断完善和提高。

教育部职业教育与成人教育司

二〇〇二年八月

目 录

第一章 绪论	1
第一节 社区的概念及社区构成要素	1
一、社区的概念和基本特征	1
二、社区的构成要素	2
三、社区分类的标准和社区类型	3
四、社区的基本功能和城市社区的主要特征	4
第二节 社区服务和社区建设的涵义和特征	6
一、社区服务的涵义、特征和发展概况	6
二、社区建设的含义和特征	10
三、社区服务与社区建设的关系	12
四、社区建设与社区发展的关系	13
第二章 社区建设的原则、内容和组织管理	15
第一节 社区建设的基本原则和内容	15
一、社区建设的指导思想和基本原则	15
二、社区建设的主要目标和步骤	16
三、社区建设的基本内容	17
四、推进社区建设的重要意义	22
第二节 社区党组织和自治组织建设	24
一、社区党组织建设	24
二、社区自治组织建设	26
三、社区各种组织间的关系	29
第三节 社区队伍建设和理论宣传	31
一、社区建设队伍的构成	31
二、社区工作者的基本素质和教育培训	32
三、社区建设理论研究和宣传	35
第三章 社区建设的推动和实施	38
第一节 社区建设运行机制和模式	38
一、社区建设运行机制	38
二、社区建设基本模式	41
第二节 社区建设管理体制	43
一、改革城市社区管理体制的重要性	43
二、社区管理体制的改革探索	44

第三节 社区规划、实施方案和年度计划	46
一、社区规划的含义、特性和基本原则	46
二、社区规划的基本内容和制定程序	47
三、社区建设的指标体系	49
四、社区建设实施方案	50
五、社区建设和社区服务年度计划的制定	52
第四节 社区建设试验区、示范城区和文明社区创建活动	52
一、社区建设试验区	52
二、社区建设示范城区	54
附：《全国社区建设示范城基本标准》	56
三、文明社区创建活动	57
第四章 社区服务的作用和主要内容	58
第一节 社区服务的基本价值观和伦理守则	58
一、社区服务的作用和意义	58
二、社区服务的主要原则	60
三、社区服务的基本价值观	62
四、社区服务的伦理守则	63
第二节 面向社区全体居民的服务	64
一、便民利民服务的内容和组织形式	64
二、便民利民服务的类型	65
三、社区与辖区企事业单位和机关团体的双向服务	67
第三节 面向社区特殊群体的服务	68
一、社区为老年人提供的福利服务	68
二、社区为残疾人提供的福利服务	69
三、社区为优抚对象提供的服务	71
四、社区为贫困阶层提供的服务	72
第五章 社区服务工作的管理	74
第一节 社区服务管理	74
一、社区服务管理的涵义	74
二、社区服务管理的组织	75
三、社区服务的宏观管理	77
四、社区服务的微观管理	80
五、社区服务的管理体制	82
第二节 社区服务资金管理	84
一、社区服务资金来源的社会环境与现状	84
二、社区服务资金来源的渠道与筹集措施	84
三、社区服务资金的使用与管理	87
第三节 社区服务固定资产与服务设施的管理	88
一、社区服务固定资产的管理	88

二、社区服务设施的分类及设置标准	89
三、社区服务设施的规划与管理	91
第六章 社区服务项目的设计与调整	93
第一节 社区服务的项目构成	93
一、理论和实际工作者关于社区服务项目构成的观点	93
二、关于社区服务项目的认识	94
第二节 社区服务项目的设计	95
一、便民利民服务的主要项目	95
二、老年人服务的主要项目	96
三、残疾人服务的主要项目	98
四、优抚对象服务的主要项目	99
第三节 社区服务项目的调整	101
一、根据特殊群体需要调整服务项目	101
二、根据全体居民需要调整服务项目	101
三、根据地域特点调整服务项目	101
四、根据社会事业的发展调整服务项目	102
第七章 社区服务需求调查的方法技巧	103
第一节 社区服务需求	103
一、社区服务需求的特点与作用	103
二、社区内各类居民的需求	105
第二节 社区服务需求调查分析的方法与技巧	107
一、(准备阶段)调查的准备与设计	107
二、(调查阶段)调查的方式	109
三、(调查阶段)收集资料的方法	110
四、(研究阶段)资料分析的方法	114
五、(总结阶段)撰写调查报告的方法	116
第八章 社区服务资源调查分析的方法技巧	119
第一节 社区服务资源概述	119
一、社区服务资源	119
二、社区服务资源的分类	119
第二节 社区服务资源调查分析的方法与技巧	120
一、社区内各类浅表资源调查分析的方法与技巧	120
二、社区内各类潜在资源调查分析的方法与技巧	121
三、社区服务资源分析的方法与技巧	122
第三节 社区服务资源组织、调动的方法与技巧	124
一、社区服务对象的接触、融入的方法与技巧	124
二、社区服务志愿者组织、调动的方法与技巧	125
第四节 社区服务信息的收集、处理和反馈的方法与技巧	127
一、社区服务信息的涵义和特征	127

二、社区服务信息的收集	127
三、社区服务信息的处理和反馈	129
第九章 社区服务活动组织推动的方法与技巧	133
第一节 社区服务活动的内容和方法	133
一、社区服务活动的涵义和范围	133
二、社区服务活动的内容	134
三、社区服务活动的组织方法	135
四、组织社区活动应注意的问题	135
第二节 社区服务具体活动组织推动的方法与技巧	136
一、社区文娱活动推动的方法与技巧	136
二、社区体育健身活动推动的方法与技巧	137
三、老年人旅游活动推动的方法与技巧	137
四、社区礼仪服务活动推动的方法与技巧	138
五、便民利民服务活动推动的方法与技巧	139
第十章 社区服务质量评价的方法与技巧	142
第一节 社区服务质量的自我评价	142
一、社区服务质量	142
二、社区服务评价	143
三、社区服务评价体系的基本内容	144
第二节 社区服务评价的方法与技巧	150
一、社区服务评价的基本方法	150
二、评价程序	150
三、社区服务评价指标的计算方法	151
四、评定成绩的方法	152
五、总结表彰	154
附录：一、主要参考书目	156
二、主要政策法规目录	157
后记	165

第一章 绪 论

第一节 社区的概念及社区构成要素

一、社区的概念和基本特征

(一) 社区的概念

社区一词，来源于拉丁语，意思是“共同的东西”或“亲密伙伴间的关系”。“社区”是从英文 community 翻译而来，它的意思是指按照一定的规范和制度将个人、群体组织起来，有着共同的文化和心理认同感，聚居在一定地域范围内的人所组成的社会生活共同体。社区自古以来就是人类生活的基本场所，但作为社会学的一个基本概念使用则是在 19 世纪末。1887 年，德国著名的社会学家滕尼斯在《社区与社会》一书中首次提出“社区”一词，认为社区是由具有共同习俗和价值观念的同质人口所组成的“关系密切、守望相助、疾病相扶，具有人情味的社会团体”，人们是否加入这一团体，不是由个人意愿所决定，而是自然形成的。他的社区概念后来被美国社会学家所采用，并赋予了新内容，社区概念多达 140 余种。

现代意义上的社区是一个相对独立的生活共同体，社区内部的成员共同拥有一块地域，成员与成员之间互相依赖，密不可分。把社区作为一个“区域社会”来看待的，有人又称社区为“地区共同社会”或“共同区域社会”。自从 20 世纪 80 年代我国城市社区服务工作开展以来，“社区”这个社会学的专业术语逐步成为妇孺皆知的名称。本书所讲的社区是指：“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。目前城市社区的范围，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”（2001 年 11 月 9 日，中共中央办公厅、国务院办公厅批转的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》）。

(二) 社区的基本特征

1. 社区是具有相对完整意义的社会实体。社区是社会的构成单位，包括了社会有机体的最基本内容，是社会的缩影，也是一个社会实体，是社会福利服务的一种重要的、具体的研究和实施对象。

2. 社区是社会成员参与社会生活的基本场所。社区是最基本的社会共同体，人们的基本生活活动大都是在一定的具体的社区里进行的。社区服务工作者从这里能观察到

千变万化的社会现象，能倾听生活浪潮发出的细微呼声，使社区服务针对居民实际需要，有效地增进社会福利。

3. 社区是一个具体的、有限制的区域性社会生活共同体。通常一个社区在区域上的界限绝不像国界、省县界线那样分明，社区的外沿是根据该社区的政治、经济、文化、宗教诸因素影响自然形成的。

4. 社区是人类社会高度集聚的地域空间，它以聚落作为自己的依托和物质载体。任何社区都是社会经济活动集聚的产物，在社区里到处可以看到“聚集”现象：人口聚集，各种社会群体和组织的聚集，住宅的聚集，人们社会、政治、经济、文化教育、体育活动的聚集等。聚落是人类各种形式的居住场所，一个社区的构成要素大多聚集在聚落之中，人们的基本生活也是在聚落这一地域空间内进行的。

二、社区的构成要素

（一）以一定社会关系为纽带组织起来的、达到一定数量规模、参加社会共同生活的人群

人是社会的主体，同时也是社区的主体。离开了一定数量的人，社区也就变成了一个空洞的概念。社区的人口不是孤立的，而是建立在一定的社会关系基础之上的，进行共同社会生活的社会共同体。

（二）一定的地域

人类的生产和生活必须依赖于一定的空间和地域，否则人类将无法生活。地域是构成社区的先决条件，一定的地域包括一定的生态环境、生物环境和活动地盘，从这一意义上讲社区是人类与自然环境的统一体。社区的地域状况不仅影响着一定社区中人们活动的性质和特点，而且会在很大程度上制约一个社区的发展。

（三）有一套相对完备、能满足社区物质和精神生活需要的设施

社区是人类生活的共同体，人总要在社区中从事具体而又实际的社会生活，因而社区必须具备保证人们生存的各种生产、生活和服务设施，以满足衣食住行等物质和精神生活方面的需要。如商业、服务业、文化教育及其他社会福利设施等。

（四）有系统地适应各社区生活的制度和相应的管理机构

由于各个社区的经济条件、政治条件、社会状况、历史文化传统和居民职业结构的不同，各个社区文化（风俗习惯、语言等）和生活方式也就都具有各自的特点，以区别于其他甚至临近社区。由于社区是由许多人构成的区域生活共同体，要保证这个共同体的正常生活得以有序，必须制定各种规范的制度，并在此基础上建立各种管理机构。管理机构也是不同的。

（五）居民对所属的社区在感情和心理上有认同感

每一个社区的居民由于长期的共同生活，社会化交往，彼此对所属的社区就有共同的认识和心理上的认同感，如共同的成员感、荣辱感、共同的价值观念、伦理观念以及共同的文化、习俗等。人们在感情和心理上总有一种“归属感”，觉得自己归属于所生活居住着的社区，那里是他们的“家”，正是这些相同的意识，成了维护社区群体和生活相对稳定的重要因素。

以上五个要素是从构成社区的一般性来讲的,尽管社区的规模不等、性质不同,但都由上述五种要素构成。在五要素中,人群是社区的主体;地域和服务设施是社区的物质基础;制度和系统的管理机构是协调社区生活的工具;而认同感则是联系社区成员的纽带。正是这五种因素的相互作用,使社区形成了一个相对独立的有机整体。

三、社区分类的标准和社区类型

分类研究是社区研究的一项重要内容,依据不同的标准,可将社区划分为不同的类型。不管社区的类型有多少,社区的类型和标准的研究不管是过去,还是现在,都具有十分重要的意义。

(一)以社区发展的状况为标准来划分

1. 传统社区。主要指在传统的生产和生活方式下形成的社区,如我国农村的自然村等,这种社区在发达国家已很少见。

2. 发展中社区。是指传统社区向发达社区过渡过程中的社区形式,它既保留有传统社区的特点,又吸收了现代社区的内容,我国目前的许多城镇和开放地区的乡村都属此种类型。

3. 现代社区,也称发达社区。主要指城乡融为一体的社区,是基本上具备了现代化的生活条件和完善的社会福利服务的社区。在我国,传统社区存在于偏远落后的乡村,发展中社区是目前最主要的社区形式,发达社区主要存在于我国东部沿海城市和经济特区。

(二)按社区功能来划分

1. 经济社区。是指社区内的劳动者多数从事生产经营活动,其外在主要为经济功能的社区,还可以根据经济活动的种类细分为工业、矿业社区,农业、林业、牧业、渔业社区,商业社区等。

2. 政治社区。是指各级行政区域的领导机关、管理中心所在地。

3. 文化社区。主要指教育、科研、文化艺术等单位比较集中的区域(如北京市的中关村,英国的剑桥等)。

4. 军事社区。是指以军营、军事基地、军事院校或科研院所为主体的社区。

5. 特殊社区。是指以实现社会某种特殊目的为活动内容的区域(如福利社区、精神病院、监狱等)。

(三)按社区区域特征来划分

1. 城市社区。是指以非农产业即二三产业为主的居民所聚居、达到一定人口密度和规模、由国家批准设立市建制的社区。

2. 城镇社区。是指介于城市和乡村之间的居民区,人口达到一定规模,有相当规模的居民从事非农业生产劳动活动,由国家批准设立市镇建制的社区。

3. 农村社区。是指主要从事农业生产劳动为主、人口密度和规模较小的社区。

(四)按社区形成方式来划分

1. 自然性社区。是人们在长期的共同生产和劳动中自然形成的定居区,其地域界限是自然形成的。如农村中的自然村,城市中的回民聚居区,欧美国家的外来移民社区

等。

2. 法定性社区。是指人为规定的，主要是出于行政管理的需要而设置的（或者是和行政区划相一致的）社区，其地域界限是以法律形式规定并标示于地图之上的。如城市中的街道办事处辖区、居委会辖区、农村中的村民委员会辖区等。法定性社区一般都有相对规范的管理或服务机构，是党和政府推进经济建设和社会发展，实施社会管理和开展社区服务的基本单位。

（五）按社区建设实践特征来划分

社区建设工作开展以来，各地在改革和探索实践中因突出的重心不同，形成了不同特征类型的社区。如学习型社区（如上海市各市辖区）、服务型社区（如天津市各市辖区）、环境型社区（如浙江省杭州市）、安全型社区（如辽宁省沈阳市沈河区）和文化型社区（如辽宁省大连市西岗区）等五种不同的类型。

广东省要求按照便于服务管理、便于社区资源开发、便于居民自治的原则，把社区划分为四类：（1）以街区巷道、道路、河流等自然地划分的“地缘型社区”；（2）以相对独立的商业、住宅小区为单位的“单元型社区”；（3）以职工家属聚集区为主体的“单位型社区”；（4）以汇集居住、旅游、商务、文化、体育等不同功能特点划分的“综合型社区”等新型社区（《广东省民政厅关于在全省推行城市社区建设的意见》）。沈阳市将原来的 2700 多个居委会，重组为 1277 个新型社区，新型社区主要分为 4 类：（1）按照居民居住和单位的自然地域划分出来的“板块型社区”（976 个）；（2）以封闭式居民小区为单位的“小区型社区”（99 个）；（3）以职工家属聚集区为主体的“单位型社区”（170 个）；（4）以不同的功能特点划分的“功能型社区”（32 个）。

此外，按社区内部组织形式来划分，社区可分为整体社区和局部社区；按社区成员的互动类型来划分，社区可分为具体社区和抽象社区。

四、社区的基本功能和城市社区的主要特征

（一）社区的基本功能

1. 经济生活功能。经济生活功能亦即生活、分配、交换、消费的功能，表现为社区通过生产或进口为其成员提供衣、食、住、行等基本的生活必需品和服务，并为社区成员提供就业与谋生的机会，担负这一功能的主要是社区的各个经济组织。

2. 社会化功能。社区有一套社会化的体系，对社会成员起社会化的功能。社区社会化的最大特点，是能否密切协调各种组织的活动，使社区的社会化活动形成一个整体，从而在功能上达到最大的效果。

3. 社会控制功能。社会控制具有把维护社会稳定的任务落实到基层社区的功能，社区通过社会化来实现其对成员的内在控制，通过各种组织及其规章制度来实现它对外在成员的外在控制，以维护社会秩序。

4. 社会参与功能。社区是居民生活和交往的场所，也是社会成员直接参与社会事务和活动的地方。社区通过其基层组织开展各种社会活动、文化娱乐活动、体育活动等，促进人们相互交往与互动，提高社区居民的参与意识。社区越是能动员其居民积极参与社会活动，就越有利于促进社区的建设与发展。

5. 社会福利功能。社区通过组织社会福利机构与居民互助体系,发动组织本社区的力量,为社区成员解决困难和提供各种福利服务,它所提供的是就地、直接和及时的帮助。

(二) 城市社区的主要特征

1. 职业非农化。城市社区居民以非农产业即二、三产业为主要职业和谋生手段,这和农村社区的农民主要通过农业生产借以谋生相比较,职业流动性大而稳定性差。居民以二、三产业为主要职业和主要谋生方式是城市社区的最根本特征,它决定着或派生了其他特征。

2. 社会活动集中化。人口密度高、聚居规模大是城市有别于农村人口的显著特点,人口过度集中会导致住宅紧张、活动空间狭小、交通拥挤、甚至犯罪、精神失常等社会病态;城市还是社会的政治经济、文教卫生中心,成为社会活动高度集中的地区,因而社会矛盾较多,社会问题或社会病态的影响较大。

3. 社会组织复杂化。人口和社会活动的高度集中和发达的社会分工,使城市社区普遍存在着多种类型的组织体系,不管是企事业组织还是基层社区组织,都普遍建立了复杂的组织结构和管理方式;社会管理任务重,形成了纵横交错的社会组织体系,包括产业行业组织系统、按地域关系设置的组织系统和许多跨行业、跨地区的企业组织和社会中介性组织,城市社会组织体系十分复杂。

4. 成员构成多样化。城市居民在职业、地位、收入、文化程度等方面差异较大,表现为:人口素质(主要是文化素质和受教育程度)差异较大;职业群体构成比例复杂,职业分化程度较高;社区成员的来源、经历差异较大,社会背景复杂;居民接受新观念、新思想、新事物的途径多、变化快,价值观念和生活方式具有多元化特点,不同类型的居民具有不同的生活观念和兴趣、爱好,具有不同的行为方式和生活风格,从而使得城市社区的文化现象和生活方式五光十色、丰富多彩。

5. 人际关系淡化。在城市社区里,高度的专业分工和机械化、信息化的实现及市场竞争,要求每个人的工作必须和他人配合,快速运作,因而生活节奏快,时间观念强。但由于人们在职业上和空间上有较大流动性,住宅高层化、单元化及社会安全的原因,使人与人之间的关系肤浅,甚至冷漠,人际交往多从外表和功利的角度进行,这使社区建设中倡导邻里互助友爱、无私奉献的难度相对较大。

6. 家庭职能弱化。城市中核心家庭的比率高,家庭规模普遍较小,单亲家庭、丁克家庭、空巢老人家庭比率上升。随着现代化、社会化程度的提高,家庭作为“经济共同体”、“生育合作社”的功能进一步衰退,子女抚育和老人赡养职能弱化,家庭成员的经济纠纷、独生子女教育、老年人养老等问题突出,家庭教育、养老等功能必然为社会所代替,其主要表现为家庭养老、社区照顾和社会养老的任务将愈来愈繁重。

第二节 社区服务和社区建设的涵义和特征

一、社区服务的涵义、特征和发展概况

(一) 社区服务的涵义

社区服务一词在国外称为“社区照顾”。在我国，它是在改革开放中发展起来的新兴社会服务业，是工业化、城市化、社会化大生产和社会分工专业化的产物。关于对社区服务概念的理解，原任民政部部长的崔乃夫同志 1987 年在大连社区服务工作座谈会上指出，社区服务是“在政府的倡导下，发动社区成员开展互助性的社会服务活动，就地解决本社区的社会问题”；翌年，时任民政部副部长的张德江同志在武汉召开的全国城市社区服务工作座谈会上提出：“社区服务是指在社区内为人们的物质生活和精神生活所提供的各种社会福利与社会服务”。这两个定义代表了社区服务开展初期实际工作者对这个范畴的理解，对民政部门和城市社区工作者影响颇深。同时，理论工作者也提出了关于社区服务的不同表述，其中陈良瑾主编的《社会保障教程》一书对社区服务所下的定义是：“城市社区服务是指在一定层次的城市社区内，建立在自愿、自治和自助、互助基础上的，既面向全体社区成员，又突出重点对象和特殊需求的福利性服务。”

上述概念并无本质不同，都从不同角度为我们界定社区服务提供了框架基础。据此我们认为：社区服务是在政府的倡导和扶持下，为满足社会成员多种需要，以街道、镇和居委会的社区组织为依托，利用社区资源，动员和组织社区各方面力量，开展起来的具有社会公益性、福利性、互助性、群众性的居民服务业。社区服务主要是开展面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困、优抚对象的社会救助和福利服务，面向社区居民的便民利民服务，面向社区单位社会化服务，面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。

社区服务是面向本社区的全体居民，特别是有困难的人，采取多种形式，在物质生活和精神生活方面提供各种社会福利和社会服务。对于社区服务可从以下几个方面来理解：

从工作类型看，它属于社会服务范畴，但又不是一般的社会服务，是以街道办事处、镇、居委会等社区组织为依托，以基层社区为单位开展的社会服务，具有服务性、区域性、就近性等特征。

从工作性质看，它是一种公益事业，属于福利服务，但又不是传统的社会救助，而是内容更丰富、对象更广泛、形式更多样的福利服务。(1) 社区服务是一种社会福利事业和社会公益事业，是在政府倡导和资助下开展起来的社会服务，是社会保障的一个组成部分。主要包括两大类，一是以政府为主体，直接向居民提供服务保障，如社区综合治理、社区设施的建设、环境保护、再就业服务、社会救助等；二是把服务系统的重心放在基层社区，政府给予必要的指导和适量的资助，由社区组织居民进行自我服务，作

为政府举办的社会福利和社会服务的补充和延伸。(2) 社区服务是群众性的互助活动。依靠社区内部各方面的力量和社区内部的各种资源,充分调动本社区的人力、物力、财力,实行社区居民自我管理、自我协调、自我服务。社区居民既享有接受服务的权利,又承担着从事服务的义务。政府主要是在思想、法规和方法上加以指导和规范。(3) 社区服务是社会公共福利事业社会化的重要途径。社区服务离不开政府的倡导和支持,但不能由政府包办,必须动员社会各界和人民群众广泛参与,坚持福利事业社会办、福利事业社会管、社会事业社会化、服务社会 and 依靠社会相结合,使福利事业真正成为全社会的事业。(4) 社区服务离不开政府的倡导和组织,但经费来源、项目组建、服务管理不是由政府包办,而主要是依靠社会,坚持社区服务社会办的原则,是公共福利事业社会化的重要途径。

社区服务的目的在于解决本社区居民生活中的困难和不便,满足社区居民物质和精神文化生活的需要,预防和解决社区的社会问题。调节人际关系,消除社会矛盾,和谐社会环境,增强居民的社区认同感和归属感,激发居民的参与意识和互助能力,强化社区的整合,为社区的建设和发展奠定基础。

社区服务的基本内涵是为解决社区内工业、服务业、公用事业不能及的,又是不同社区居民群体日常生活中所需要的一些含有社会福利和公益性质的服务项目。它的服务内容:首先,对有困难的老年人、残疾人、优抚对象等社会特殊群体的服务,这部分人在我国社会发展现阶段是服务的主要对象;其次,为社区全体成员维持正常的生产生活,并使社区居民生活质量有所提高的服务,如社区环境的绿化美化、社区治安的综合治理等以及对社会起到拾遗补缺作用的基本生活需要的服务;第三,为丰富社区居民的精神文化生活开设的服务,如文化娱乐休闲等方面的服务;第四,为提高人口素质,增进人的潜能发展,以及进一步促进社区的整合与发展而开设的服务,如社区文化、社区教育等要依据本社区的自然资源、经济基础、社会环境、社区成员素质和需求而定。

(二) 社区服务的特征

1. 世界各国社区服务的基本特征。综合世界各国社区服务的基本特征有以下五点:一是资金来源上,采用政府资助、社会集资、社会组织和个人捐赠、适当收费相结合的办法解决;二是组织形式上,采取政府福利机构和民间非盈利组织相结合,政府指导和民间非盈利组织的创造性相结合,专业服务人员与志愿人员、社区居民互助服务相结合的办法进行组织;三是服务设施上,依据地区的需要,合理布局,配套齐全;四是服务项目上,以社区居民社会生活需要为目标,福利性和服务性相结合,内容广泛,方便灵活;五是发展步骤上,由点到面,形成网络,以建立社区服务系统。

2. 我国社区服务的基本特征。社区服务的发展是与经济基础有着密切联系,在各国经济发展水平很不相同的情况下,社区服务发展的差异是较大的。根据我国的国情和国家 14 部委《关于加快发展社区服务业的意见》,我国社区服务业具有福利性、群众性、服务性、区域性、互助性等 5 个特点,此外,还具有网络化、实体化、产业化的特点。

(1) 福利性。从严格意义上讲,社区服务是社区社会福利服务的简称,不包括商业性服务。因此社区服务不以盈利为目的,是以社会效益为前提,以孤老残贫幼等特殊对象为重点,以维持生存为目标的救助性服务;在服务对象上,首先着眼于最需要社会提

供帮助的特困群体；在服务方式上，实行无偿、低偿为主；在服务目标上，以社会效益为主，突出社会福利服务的特征。

(2) 群众性。社区服务从本质上说，就是一种群众性的自助互利服务，既要依靠群众，又服务于群众；只有依靠群众，才能具有深厚的群众基础，获得巨大的力量和资源，使社区服务这朵鲜花开得绚丽多彩，长盛不衰；只有服务群众，真正为他们解决实际问题，使其得到实惠，才能获得群众的支持，吸引居民积极参与到社区服务活动中来。服务工作计划的制定、服务项目的实施、人力、物力、财力的组织及服务活动的协调和管理，都要符合大多数居民的意愿和需要，依靠居民自己来办。

(3) 服务性。要求在社区服务中，坚持以服务为主，注重的是服务的效果，不能仅停留在管理层面上。社区服务是针对居民的实际需要提供服务，这种服务是帮助、协助、资助、创造条件、提供便利，而不是全权代理或包办代替，问题的解决、困难的克服主要依靠社区居民的自觉、自信、自立、自强。如再就业服务、家庭养老社区照顾、社区环境卫生状况的改善和保持等。

(4) 区域性。主要表现在社区服务范围有一定的地域界限，是一种就近性、就地性服务，服务对象以本社区居民为主，有相对稳定性。这种服务与居民对社区的认同感、归属感相联系，着眼于利用和开发本社区资源，为居民提供就近、就地、便捷的服务。服务内容的确定，服务重点的选择，解决问题的方式，社区建设和发展的途径，根据社区情况而有所不同，具有较大的自主性、灵活性和针对性。这种区域性特征，既体现了社区服务贴近居民、满足其需要的属性，又适应了城市基层社区建设的要求。

(5) 互助性。开展社区服务的一个重要内容，就是要提倡社区居民的生活互助和精神互助，通过社区志愿者开展尊老爱幼、助残济困等活动，体现我国邻里互助的传统美德，也体现了自己事情自己办的自立自强原则。居民既是参与者，又是受益者，形成“我为人人，人人为我”的互助风尚。

(三) 我国社区服务业的发展历程

从全国的情况看，各地社区服务工作大致经历了福利型服务、便民利民服务和社会化服务三个发展阶段。

新中国成立后，在党和政府的领导下，各大中城市的街道办事处和居委会普遍开始了面向辖区特殊群众和全体居民的社会化服务活动。这种服务虽然没有定名为社区服务，但它可以称为中国城市社区服务的萌芽和初创阶段。

改革开放以后，特别是1983年第八次全国民政会议以后，民政部在酝酿城市社会福利工作改革时，曾提出了国家和社会力量相结合，采取多种形式举办社会福利事业的思路；这一思路在1994年被概括为“社会福利社会办”，明确提出要面向社会，多渠道、多层次、多形式地举办各种社会福利事业。为了配合城市经济体制改革和适应社会转型的要求，1986年民政部从探索建立社会保障制度的高度，首次提出在城市开展社区服务的构想，倡导民政部门要积极开展城市社区服务工作。1987年民政部门在湖北武汉召开了全国城市社区服务工作座谈会，进一步明确了社区服务的内容和任务。

会后有组织、有计划、有目的、有步骤的试点工作在全国不少城市展开，中国社区服务的帷幕在民政部的倡导下徐徐拉开。1989年，民政部主持召开的全国城市社区服务工作经验交流会在浙江杭州召开，它标志着中国社区服务工作由探索倡导进入推广普