

B

北京蓝皮书®

LUE BOOK OF BEIJING

北京市社会科学院/编 谭维克/总编 戚本超/副总编

中国社区发展报告 (2010)

权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

ANNUAL REPORT
ON COMMUNITY DEVELOPMENT
OF CHINA
(2010)

主 编/于燕燕



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

2010
版



北京蓝皮书
BLUE BOOK
OF BEIJING

北京市社会科学院 / 编 谭维克 / 总编 戚本超 / 副总编

中国社区发展报告 (2010)

ANNUAL REPORT
ON COMMUNITY DEVELOPMENT
OF CHINA
(2010)

主 编 / 于燕燕
副主编 / 缪瑞兰 刘卫华



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社区发展报告. 2010/于燕燕主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2011. 4
(北京蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2065 - 3

I. ①中… II. ①于… III. ①社区 - 城市建设 - 研究报告 - 中国 - 2010 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 264779 号

北京蓝皮书

中国社区发展报告 (2010)

主 编 / 于燕燕
副 主 编 / 缪瑞兰 刘卫华

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮 政 编 码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127
电子信箱 / pishubu@ssap.cn
项目经理 / 周映希
责任编辑 / 周映希 钱维平
责任校对 / 丁立华
责任印制 / 董 然
品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367081 59367089
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 19 字数 / 325 千字
版 次 / 2011 年 4 月第 1 版 印次 / 2011 年 4 月第 1 次印刷



书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2065 - 3
定 价 / 49.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会
科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有
该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与
“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商
行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商
标专用权，任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商
标专用权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版
社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的
违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

北京蓝皮书编委会

总 编 谭维克

副 总 编 戚本超

委 员 梅 松 周 航 殷爱平 许传玺

《中国社区发展报告（2010）》

编 委 会

主 编 于燕燕

副 主 编 缪瑞兰 刘卫华

主要编撰者简介

于燕燕 北京社会科学院城市所所长、研究员，北京社区研究基地主任。

缪瑞兰 中国社工协会企业公民委员会副会长兼总干事、社区发展基金监事长。

刘卫华 中国福利基金会副秘书长兼社区发展基金执行理事长、企业公民委员会专职副会长。

摘要

目前，社区服务的发展已成为政府、社会组织和公民的一项重要责任，其体制设置、机制建设和探索、创新的实践已成为学界理论探讨的热点、焦点和重点之一。而社区公共服务又离不开作为整体的社区建设和社区治理。

现阶段我国社区服务是政府公共服务与社会服务及其互助服务的聚合体的概念，社区服务的主要特点是硬件资源配置合理化、领导资源整合责任化、福祉资源运作普惠化、管理资源利用统筹化和社会资源动员常态化；社区服务发展中的问题是：社区服务需求资源供给的不畅和社区服务资源的浪费、垄断、分散与不足。解决的办法在于整合社区服务资源，动员社会组织的参与。

社区公共服务是政府履行公共服务职能的重要方面，在公共服务体系建设和社区服务体系建设中处于基础地位，各级政府理应承担主要责任，其主要思路是拓展服务对象范围，整合社区公共服务资源，加大财政转移支付力度，建设社区公共服务队伍。社区公共服务体系的内外部分工，可以使社区公共服务成为在政策上具有可操作性的概念。社区公共服务是社区文明建设的基础工程；以社区为单元的非规模公共服务生产供应机制，可以最大限度、更有效率地实现供需对接，满足社会异质性需求。公共服务的发展涉及多个民生领域，中国社区精神健康服务体系的建设理应成为目前社区公共服务的重点，需要制定核心的政策，加强社区精神健康体系建设；居民满意度是社区公共服务的最有效的第三方评价机制，目的是让居民享有更优质的公共服务。

社区是残疾人社会支持系统中的重要方面，也是残疾人社会工作和服务事业发展的依靠基础。要理顺国家/政府、社区、市场、残疾人家庭和残疾人个人这五个活动主体的相互关系，明确各方的责任和义务，加强他们之间的协作，以提升对残疾人的社会服务水平，增进残疾人社会福利。

在欠发达的地区，参与主体和社区需求对于社区公共服务的提供具有关键性影响，政府应加大投入力度。在其他地区，社区服务的种类还可以扩展到休闲服

务，即消遣性服务、组织性服务、宣传性服务、培训性服务和咨询性服务五种类型；社区服务必须走出“为民办事”的社区服务行政化困境，即资源困境、法律的约束、道德风险和发展瓶颈，沿着“助民干事”的方向发展。

社区治理离不开社区服务，应当看到，社区公众的参与对于提升城市社区建设水平和社区服务的软实力有着重大的作用。而社区参与不仅是一种过程，同时也是一个目标。从另一个角度来看，社区参与的程度又成为测度社区自治水平和社区发展水平的一个重要指标。社区参与意愿是导致社区参与行动的一个基本的前提因素，因此，了解社区参与意愿就可能对社区参与行动进行预测。在社区治理和社区服务中，政府和公民社会之间的关系是一种伙伴合作关系。政府与公民的良性互动是社区服务发展的保障。

Abstract

Currently, the development of community services has become the government, social organizations and citizens have a great responsibility, Its institutional setting, mechanism and the exploration of innovative practice has become a hot spot to explore the academic theory, focus and priorities. The public service can not do without the community as a whole, community building and community governance.

This stage is that of community service and social services, government and public service mutual aid services, the concept of polymer, discusses the main features of community service rationalization of hardware resources, responsibility of the leadership of resource integration, Pratt & Whitney of the operation of the well-being resources, co-ordination of resource use and management of social resources mobilization normalized; pointed out the problems in the development community services, the community service needs of the poor supply of resources and community services waste of resources, monopoly, dispersion and lack of, sets out to solve the above problem. The solution is to integrate community resources, mobilize social organizations.

Community public service functions of the Government to fulfill an important aspect of public service in the public service system and community service system in a basic position, should bear the main responsibility for government at all levels, the main idea is to expand the range of clients, integrating community resources, public services, increase financial transfer payments to community-building public service team. Communities inside and outside part of the public service system works, you can make the community public service as a policy workable concept. Community public service is a community-based projects civilization; to the community as a unit of non-scale production and supply system of public services, to the greatest extent, docking supply and demand more efficiently, to meet the needs of social heterogeneity. The development of public services involves a number of areas of people's livelihood, the Chinese community mental health service system should become the focus of community public services need to develop the core policies, and strengthen community mental health system; resident satisfaction is the most effective community public service section three evaluation mechanisms to enable residents to enjoy better public services.

Disabled community is an important social support system, is also social work and services to people with disabilities rely on the basis of career development. To straighten out the state / government, communities, markets, families and disabled individuals with disabilities that the relationship between the five main activities, clear responsibilities and obligations of all parties to strengthen their collaboration to enhance the level of social services for the disabled and promote social welfare of persons with disabilities.

In the less developed regions to participate in the subject and the community needs to provide public services for the community have critical influence. The Government should increase investment. In other areas, the types of community services can also be extended to leisure services, that is, recreational services, organization of services, advocacy services, training services and consulting services have five types; community service must be out of the “people work” in Community Service Administration of the plight of the plight of the resources, legal constraints, moral hazard and development bottlenecks along the “help the public officer” direction.

Community governance is inseparable from community services, should be noted, community participation and enhance the public's urban community building and community service has a major role in soft power. The community involvement is not only a process, but also a target. From another perspective, the degree of community involvement that has become autonomous community level and the level of community development is an important indicator. Community involvement will lead to community participation an essential prerequisite for action elements, and understanding the community involvement will be on Community Action to predict. Governance and community services in the community, government and civil society relations is a kind of partnership. Positive interaction between government and citizens is the protection of the development of community services.

社区复合治理与社区公共服务 (代序)

——北京市探索的社会学解读

郑杭生

现在，社区公共服务的体制设置和机制建设已成为政府实际工作和学界理论探讨的热点、焦点和重点之一。而社区公共服务又离不开作为整体的社区建设和社区治理。

从政府方面说，全国许多省、区、市政府出台了有关把社区公共服务放在社区建设突出地位的意见，特别是北京市委、市政府，继2008年9月和年底分别出台《北京市社区管理办法（试行）》和《北京市社会建设实施纲要》之后，又在2009年4月推出《社区规范化建设试点工作的实施方案》（以下简称《实施方案》）。《实施方案》决定2009年在全市选择朝阳、海淀两个城区的20个街道600个社区进行社区规范化建设试点工作。在七个方面的规范化建设中，规范社区服务站建设被放在了第一位。文件明确规定试点社区必须建设统一的社区服务站，承接政府的公共服务工作，人员定岗定编。

尤其可贵的是，北京市委、市政府并没有孤立地抓社区公共服务，而是把它放在整体的社区建设和社区治理框架中来探索。他们针对社区建设中存在的一系列问题形成的社区管理“困境”，提出很有新意的“社区复合治理”概念，并以它为框架来进行新的政策设计。上述《实施方案》正式出台标志着北京市社区复合治理的政策框架初步形成，社区复合治理的实践工作全面启动。这在思路上和实践上都是有领先性的。这同时也是对社区公共服务资源的系统整合，是对社区公共服务实践的极大推动。考察北京市的社区公共服务的体制设置和机制建设，离不开“社区复合治理”的理念和框架。我愿意在这里从社会学的视角简要地讲几点看法，也是我学习的体会。



一 “社区复合治理”的理念和思路

北京市提出“社区复合治理”的概念，是从研究梳理新形势下社区建设中存在的一系列问题开始的。他们把这一系列问题归纳为七个方面，分别是：管理主体单一化、管理机制行政化、社区自治浅层化、社区参与初级化、发展水平非均衡化、支撑体系薄弱化、工作队伍低度专业化。这一系列问题形成社区管理的“困境”，也形成推进社区公共服务的障碍。他们认为，这一系列问题所显示的最为核心的一点就是我国社会管理体制改革滞后，政府与社区关系没有理顺，行政管理主导、自治管理偏弱的社区管理格局没有根本改变，适应社区发展要求的新型治理结构没有形成。

为了更好地应对社会转型不断加快、改革不断深入、居民群众对社区公共服务需求不断增加、许多新的深层次的矛盾日益突出的新形势，他们认为必须探求、寻找一种适应社区发展要求的新型治理结构。通过多次调查和多方探索，他们认为只有按照“社区复合治理”的概念和理念，才能找到解决上述问题、化解诸多矛盾，走出社区治理“困境”、减少社区公共服务障碍的思路和出路。在他们看来，“社区复合治理”不是别的，正是这样一种新型治理结构，即以社区党组织为核心、以社区自治组织为基础、以社区服务站为依托、以社区社会组织为补充，驻社区单位密切配合、社区居民广泛参与的现代社区复合治理结构。

他们按照“社区复合治理”的理念和框架，提出现阶段政策设计的总体思路是：以提高社区公共服务水平、满足群众公共服务需求为出发点和落脚点，以规范社区服务站建设为重点，以推动社区居委会和社区服务站职能分开为切入点，切实加强社区工作队伍建设、完善社区服务设施、促进社区志愿服务，健全社区运行机制、整合社区各类资源、加大社区经费投入，进一步规范和理顺社区各类主体的关系，提升社区管理和服务水平。由此，他们提出7个方面的政策措施：①规范社区服务站建设，实现社区公共服务的有效承接；②规范社区工作职能，实现社区治理主体的适度分化；③规范社区运行机制，实现社区治理关系的有效互动；④规范社区志愿服务，实现志愿服务的常态化；⑤规范社区工作者管理，实现社区工作队伍的职业化、专业化；⑥规范社区基础设施配置，实现社区



硬件建设水平的升级提高；⑦规范社区经费投入，实现社区建设资金保障的制度化。这就是他们试点并取得成绩的实际内容。

在他们那里，我们确实看到，社区复合治理不仅是一个美好愿望和理论框架，更是在这个理论框架指导下建立的公共政策和具体实践；确实看到，他们正在沿着“政府真正成为公共利益的代表，更好地为公众提供公共产品”这样的服务性政府方向和定位前进，从而避免了在这个问题上的两个极端、两种片面性，即或者政府包揽一切，或者让政府走开。前者是习惯管制型的政府容易跳不出的，后者是一些受西方自由主义学术影响严重的学者容易主张的。

二 “社区复合治理”的意义和价值

从社会学的视角看，“社区复合治理”是很有意义和价值的，主要表现在以下几点。

1. “社区复合治理”既有科学精神，又有人文关怀

科学精神体现在如实地看到社区发展的新情况、新形势，实事求是地加以制度创新，改变不适合的旧体制。人文关怀体现在贯彻以人为本，并把以人为本的重点放在弱势群体上。他们提出，以社区老年人、未成年人、来京务工人员、下岗失业人员、优抚对象、残疾人和低收入家庭为重点服务对象，进行开发就业援助、慈善公益、优抚助残、敬老扶幼等包括社区公共服务在内的社区服务。现在看来，有效的社会管理和治理，都必须“依法行政，有情操作”，“依法行政”体现科学精神，“有情操作”体现人文关怀。这说明社会管理、社会治理既是一门科学，又是一门艺术。能在“社会复合治理”中看到这两种因素，他们一定会发育成熟。

2. “社区复合治理”抓住了社会资源合理配置这一社区建设的根本

贯彻“社区复合治理”的上述七条，可以说是条条都或直接或间接，或这样或那样地体现了社会资源和社会机会合理配置这一点。例如，第一条规范社区服务站建设，实现社区公共服务的有效承接，就是讲社区公共服务资源的合理分配的；第四、五、六、七条，都是分别直接地讲志愿服务资源、社区工作资源、社区基础设施资源、社区建设资金保障资源的。这也不奇怪，因为在现代社会学看来，社会建设本身就是要用社会资源和社会机会合理配置来定义的。所谓社会



建设,从正向说,就是要在社会生活领域不断建立和完善各种能够合理配置社会资源和社会机会的社会结构和社会机制,并相应地形成各种能够良性调节社会关系的社会组织和社会力量;从逆向说,就是根据社会矛盾、社会问题和社会风险的新表现、新特点和新趋势,创造正确处理社会矛盾、社会问题和社会风险的新机制、新实体和新主体,通过这样的新机制、新实体和新主体,更好地弥合分歧,化解矛盾,控制冲突,降低风险,增加安全,增进团结,改进服务,改善民生。^①

总之,可以说,比较自觉地抓住各种社会资源和社会机会合理配置,特别是公共产品的合理配置,是“社区复合治理”作为框架、作为实践的突出特点。

3. “社区复合治理”体现了社区建设既要制度创新又要价值重塑

社会建设和社区建设,包含有双重的任务,解决两个方面的问题。首先,就是如何在一个市场经济的陌生人世界里构筑人际关系和谐、互助合作的新的社会共同体,这个社会共同体,在宏观上叫做和谐社会,在微观上叫做和谐社区。微观的社区建设是宏观的和谐社会构建的切入点和抓手,是构建社会主义和谐社会的一项基础性工程。其次,就是如何在价值观开放多元的环境中构建认同度高、归属感强的意义共同性,这种意义共同性,在宏观上叫做社会归属感,在微观上叫做社区归属感。第二方面之所以必要,是因为一个社会、一个社区能够成为一个共同体,除了有形的、物质的组织联系外,还必须有无形的、价值性的精神纽带,那就是意义共同性,亦即共同的社会认同。因此,和谐社会的建设不仅要进行制度创新,而且要进行价值重塑。

“社区复合治理”进行制度创新方面是很明显的,同时也包含着价值重塑。例如,他们认为,从社区复合治理的角度来讲,社区志愿服务是社区成员参与社区活动、体现主体作用的主要渠道之一,是培养社区参与意识,提高社区认同感、归属感的有效方式。这实际上强调了价值重塑对“社区复合治理”的重要性。当然,我个人认为,在现在的“社区复合治理”框架中,相对于制度创新来说,价值重塑是较为薄弱的,这是需要改进的。因为,实践已经越来越证明,

^① 这一关于社会建设的内涵或定义,第一次正式发表在中国社会学学会2007年长沙年会的开幕词《中国社会学的重大历史责任》中,见 http://www.sociology.cass.cn/zgshxs/nh2007/zxxx/t20070720_12825.htm。后以《社会建设:改善民生与公平正义》为题,发表在2007年11月15日《中国社会科学院院报》;以《抓住改善民生不放,推进和谐社会构建》为题,发表在《广东社会科学》2008年第1期。



意义共同性的重要性绝不亚于利益共同体。今后社会认同、社区认同的问题会越来越突出。特别是在解决了“办公地方、做事的人、要花的钱”这些硬件之后，社会认同、社区认同这样一些意义共同性的问题将会越来越重要。

4. “社区复合治理”体现了两个维度落实公平正义

笔者曾给社会正义下过一个更为广泛的社会学定义：社会正义就是社会资源和社会机会配置的公平性和平等性。这里，公平和平等都能表达正义，但又是不同程度的正义，正好能够表达社会正义也是有阶段性的。公平就是“合理的差别”，以“异”为前提；平等则是以同一尺度衡量不同的人，以“同”为前提。笔者还提出，社会公平正义有两个维度，即制度安排与百姓认可。社会公平首先指的是一种客观的制度安排的合理性问题。社会公平还在主观上体现为百姓的共同认可、认同。这就是社会公平度、公平感的高低问题。

“社区复合治理”向着制度安排的合理性方面迈出了一大步。例如，在第三条“规范社区运行机制，实现社区治理关系的有效互动”中，他们提出：只有创新社区组织管理体制，把社区的政治资源加以整合，构建一种高效民主的社区组织管理体系，一个基本平衡与合理的社区权力结构，才能积极推进社区居民自治，为社区自治走向治理的境域创造条件。

同时，“社区复合治理”也包含着百姓认可的公平。例如在试点活动中，一些街道启动“我的社区服务中心我做主”的活动，目的是面向社会广泛听取百姓建议，使社区服务中心的服务项目源于百姓需求，服务方式得到百姓的认可，实现社区服务中心的可持续发展，真正实现问政于民、问需于民、问计于民、让民做主。这样做，老百姓的反映是很正面的。

“社区复合治理”的意义和价值还可以说出很多。例如它还能够有效地改善作为社会建设重点的民生，能够有效地理顺作为社会建设三大主体的社会三大部门的关系等。当然，我不是说，“社区复合治理”现在已经很成熟了，十全十美了。我是说，“社区复合治理”开始了朝上述方向前进的步伐，这种探索精神、创新意识，是非常可贵的。它包含的不足会在实践过程中得到改正。

如果小结一下，可以这样说，“社区复合治理”实际上是应对我国社会建设、社会发展的“六大挑战”，回答为什么要进行社会建设和社区建设、为什么要建设与社会主义市场经济体系相应的社会管理和服务体系、为什么要强调社区公共服务等问题。这“六大挑战”是：



- 在市场经济陌生人的世界建立人际和谐、互助合作的社会共同体；
- 在价值观开放多元的时代促进认同度高、归属感强的意义共同性；
- 在社会分化加剧的情况下在宏观和微观制度上全面落实公平正义；
- 在社会重心下移的情况下改善民生，特别是改善弱势群体的生计；
- 在生态环境恶化情况下建设环境友好型、资源节约型的“两型社会”；
- 在发展主体总体布局上建立政府市场和社会三大部门的良性关系。

这六大挑战都涉及社会资源和社会机会合理配置，特别是公共产品的合理配置这个根本问题。现在各种各样的社会矛盾、社会问题、社会风险，归根到底都与社会资源——包括硬资源和“软”资源——是否公平合理配置和分配有关，特别与政府提供的公共产品的合理配置有关，也都或这样或那样地与上述六大问题有关，或者说是某一或某几种问题的表现。

必须说，看到北京市关于“社区复合治理”的探索和实践，我有一种我们社会学的理论研究与它不期而遇的感觉，这是一种很好的感觉。这表明有世界眼光又有中国气派的社会学大有用武之地。

目 录



社区复合治理与社区公共服务（代序）

——北京市探索的社会学解读 郑杭生 / 001

总 报 告

社区服务的特点及其发展 于燕燕 / 001

社区公共服务的界定与完善

关于加快推进社区公共服务体系建设的几点思考 王金华 / 016

中国社区精神健康服务体系现状、问题与核心理论

政策议题 刘继同 严 俊 左芙蓉 / 021

论社区公共服务的操作性界定 张网成 陈 涛 / 048

浅析社区公共服务的完善与区域公共文明的提升 宋晓辉 / 058

社会组织在社区公共服务中的介入

——关于社区非规模公共服务生产机制的研究 许义平 / 065

社区服务的创新与探索

“助民干事”、项目化和专业支持

——社区服务的新探索 顾 骏 / 077