
上海“家门口”服务体系建设的成效、 问题与对策

容志 秦浩¹

(上海师范大学 200234)

【摘要】：“家门口”服务作为上海积极推动社区治理和服务创新的有益探索，全面提升了社区治理与服务的精准化、精细化水平，是回应人民群众对美好生活向往的重要举措，是解决公共服务“最后一公里”的重要抓手。要夯实市、区、街镇三级管理体系，进一步形成合力，统筹推进，以群众需求为导向，明确分工，合理补位，实现纵向层级的分工合理，让“家门口”服务体系形成完整服务闭环。

【关键词】：“家门口”服务 社区治理 公共服务

【中图分类号】:C912.83.51 **【文献标识码】**:A **【文章编号】**:1005-1309(2020)11-0104-009

自1996年上海城区工作会议正式提出“两级政府、三级管理”的城市管理服务新体制以来，按照重心下移、权力下放和资源下沉的要求，上海对社区公共服务的投入不断增加，社区服务队伍不断扩大，社区便民利民服务功能和作用逐步增强。特别是2014年中共上海市委开展“一号课题”调研，出台《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》后，街道工作重心逐步向公共服务、公共管理、公共安全转移，镇域治理服务能力得到明显提升，为服务型政府建设和超大城市社会治理创新打下了坚实的基础。

2015年以来，上海各区开始探索社区服务治理的新模式：“家门口”服务。“家门口”服务是指在社区层面设置的、以15分钟服务圈为形态、以多元化的居民需求为导向，为群众提供就近、便利、稳定和可预期服务，确保服务在基层提供、满意在基层实现、力量在基层汇聚、资源向基层倾斜。“家门口”服务建设能够推动公共服务系统向基层下沉，为群众提供精准化公共服务，是基层服务体系建设的核心内容和举措。为了解上海“家门口”服务体系建设的现状，客观评估建设成效和存在问题，2019年11月—2020年1月，我们对上海各区“家门口”服务站点进行调研，分析目前“家门口”服务体系建设的现状，剖析存在的问题，并在此基础上提出进一步优化与完善的对策。

一、上海“家门口”服务体系建设的现状

推动公共服务系统向基层延伸是破解“服务群众最后一公里”难题、提升基层服务精细化水平的着力点和切入点，当前上海各区正积极推进“家门口”服务体系建设，为打响“上海服务”品牌战略、对标一流城市服务水平、探索社区治理服务新模式做了许多有益尝试，成效显著。

(一)覆盖全市范围、各具特色的“家门口”服务体系初步建成

作者简介：容志，管理学博士，上海师范大学行政管理系教授。
秦浩，上海师范大学行政管理专业硕士研究生。

1. “街镇—社区—居民区”一体化服务网络初具规模

随着“家门口”服务站点的铺开和建成,各区基本形成“街镇—社区—居民区”一体化服务网络。在街道层面形成了在党建服务中心、社区事务受理中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心、社区综治中心、社区应急管理中心为主的“六中心”服务管理平台体系。2015年以来,各区在街镇已有探索的基础上,以社区、村居综合性服务站点为载体,统筹整合基层已有的服务资源和项目,构建“家门口”服务体系。在镇管社区层面建立“家门口”服务站点,进一步拓展服务覆盖面。镇管社区是指“在镇的现有行政架构下,对镇域内的城市化社区,采用与管理农村社区有差别政策与行政手段,在行政管理架构、财政支持、服务手段等方面形成相互配套、协同推进的社区管理新机制”。截至2019年4月,上海共建成居民区“家门口”服务站969个、村“家门口”服务中心307个、村“家门口”服务站17个、村服务点7个。

2. 公共服务系统往基层群众身边延伸

随着“家门口”服务体系的建设,公共服务体系不断向基层延伸,更加贴近居民生活。通过资源配送、服务延伸,将“家门口”服务体系打造成解决老百姓急难愁事的近距离平台。例如,浦东新区将社区事务受理中心的212项办事服务全部下沉到村/居委,通过远程视频帮办,跟社区事务受理中心连线,使老百姓不出社区门享受优质服务;同时还在每个村/居委增设一网通办自助办理点,服务事项涉及公安、民政、人社、卫健、住建、税务、档案等12个条线职能部门,居民可当场咨询、代办、办结40余项服务事项。浦东新区的公共服务系统不断向农村地区延伸和布点,如川沙新镇服务中心的服务触角延伸到各村组及村民家中,建立了“书香学习”“文艺健身”“睦邻互助”“绿色环保”“维权帮扶”等各具特色的“家门口”服务点,为村民提供各类便捷的服务,让村民在家也能享受到和城市居民一样的服务内容。

3. 上海各区因地制宜,紧扣“社会治理”命题

上海各区因地制宜,形成了各具特色的“家门口”公共空间,建成了覆盖全市范围的家门口服务体系。各区根据自身实际情况,侧重内容有所不同,上海16个区有12种不同类型、各具特色的社区公共空间。从服务内容看,提供政务服务和为民服务的服务站点有浦东“家门口”、徐汇“邻里汇”、长宁市民中心;提供为民服务的服务站点有杨浦的睦邻中心、闵行的邻里中心、黄浦的“零距离”、嘉定的“客堂汇”、奉贤的生活驿站、松江的“好邻居”社区服务站、普陀的片区、宝山的公共客厅、长宁的市民中心、虹口的市民驿站。

(二)全面重构社区服务格局

“家门口”服务建设通过清单对接、项目配送,推动资源下沉,加强了条块之间无缝衔接、通力协作,构建功能集成、服务高效、技术赋能的基层社区服务供给平台。

1. 空间重构

“家门口”服务体系通过空间重构,科学配置空间资源,构建起一个开放度高、功能齐全、上下联动、左右互通的公共服务平台,使下沉的具体事项有了可以办理和承接的空间载体。例如,浦东新区浦兴路街道在“办公空间最小化,服务空间最大化”的理念下,因地制宜形成了大、中、小3种服务站点的空间改造方案。小型服务站点如中大“家门口”服务站,在规划出红色港湾、议事厅、群团之家、志愿者之家、舒心阁(法律咨询)5间功能型活动场地之后,因地制宜,创新“1+X”服务模式,延伸服务平台,即“一站多点”(1个服务站若干个服务点),如便民服务点、健康服务点、议事延伸点、文化服务点。

2. 功能整合

在功能整合方面,上海各区根据广大群众日益多元的需求,通过清单机制,实现各职能部门服务项目的精准供给和向下延伸,打造有特色、高品质的公共服务综合体。例如,徐汇区将“邻里汇”定义为“美好生活共同体”,为居民提供政务、生活、为老、健康、文化、体育、教育、法律、心理、志愿等十大类服务,邻里汇逐渐成为居民家门口的“党群站”“会客厅”“托老所”“便民点”,也将“邻里汇、汇邻里,美好生活共同体”的理念浸润人心。

3. 流程再造

基层公共服务流程再造是转变政府职能、深化简政放权、建设服务型政府的重要手段。“家门口”服务体系是基层社区、村居的重组再造、系统的集成优化,通过推行社工“全岗通”制度,打破了基层以条为界的工作格局,实现从以前的单一职能、条线为主、行政化机关化,转变为“一人在岗、事项通办”“条块结合、一站服务”。

(三) 多方主体和多种资源得到充分整合

1. 行政资源向基层下沉

“家门口”服务建设推动了行政资源下沉,为基层有效治理提供合法性来源。在服务项目方面,浦东新区通过科学分析和意见咨询,推动了 26 个区级职能部门的 147 个与群众紧密相关的服务项目下沉。在管理与执法方面,普陀区建成 25 个综合管理服务片区,网格化片区既是民生服务机构,也是各方力量的资源共享平台。每个片区的网格化管理站,通过城市管理力量下沉,开展联合巡查、联合发现、联合处置、联合执法,第一时间发现和处理问题。目前片区已形成解决问题“标准化流程”,城管、市容绿化、市场监管、房办、公安“4+1”力量下沉片区,下沉力量严格执法,及时上报巡查问题。

2. 广泛撬动社会资源

广泛撬动社会资源参与,提升“家门口”建设的公共服务效能。浦东新区南汇新城镇举办公益服务项目对接会,50 家社会组织代表通过设摊、项目路演、项目需求发布等形式,实现了与镇各办、各社区村居的精准对接。浦东新区惠南镇东城社区依托“妈妈学院”平台,列出需求清单,由平安银行南汇支行认领金融课堂,为小朋友开展“小小银行家”体验活动,传授金融知识。杨浦区殷行街道的“国和 1000”,通过与区商贸集团合作,在商圈一层开通了一个开放式商业睦邻中心,里面融合了为老助餐点——“睦邻小厨”,可为周边居住老人提供送餐服务。“睦邻小厨”项目属于半商业半公益性质,为老助餐那部分由民政补贴,而对外订餐服务则是由市场化运作。

3. 社区内生资源得到充分挖掘

“家门口”服务建设需要外部资源的注入与支持,更需要动员和调动社区内部资源服务社区的积极性。例如,嘉定区同心园·大客厅注重挖掘和培育社区能人、达人入驻,形成能人才艺展示与参与互动体验菜单,来自社区的众多能人、达人发挥一技之长,以项目形式开展手工培训、爱心义卖等公益体验活动。徐汇区康健街道丁香园邻里汇打造“雷锋亭”便民服务驿站,由社区志愿者为社区居民提供各类便民服务。这座 10 平方米的亭子内,配备办公桌椅、理发椅、整衣镜、洗手池、缝纫机、锁边机等,能够提供修伞、理发、织补、钟表维修、磨刀、自行车维修、血压测量、血糖测量等近 10 项服务。

(四) 社区服务标准化、精细化水平得到明显提升

1. 服务站点建设的标准化

浦东新区积极推进“家门口”服务体系标准化建设,与上海市质监局共同发布了全市首个区级标准《“家门口”服务规范》。

例如,浦兴路街道积极贯彻《“家门口”服务规范》,打造“家门口”服务体系“6+6+40”的总体布局,实现服务专业办、就近办、门口办、互助办。第一个“6”是指6个专业服务园:党建同心园、大爱乐园、戏曲文化园、科普示范园、大爱公益园和长安法治园;第二个“6”即6个综合园;“40”是指40个居民区“家门口”服务站。《“家门口”服务规范》对服务人员的服务态度、服务用语进行了详细规定。为提升服务站点工作人员的服务能力,要对社工开展岗前培训和在职培训,定期开展考核,并通过考核结果给予相应的奖惩。

2. 工作流程的标准化

一是建立基层事务准入机制,明确各职能部门下沉资源。浦东新区各职能部门下放的权力和资源,要根据相关范围、条件、程序等,经区委、区政府研究同意,按照“依法、必需、配套”的原则下放。二是建立工作约请机制。街镇遇到问题,可向区职能部门发出约请,相关部门应尽快帮助解决问题。村/居委也可向街镇职能部门发出约请,请求支援。金桥镇张桥居民区,针对儿童托管服务的强烈需求,约请相关区职能部门到金桥镇现场办公,最终确定在金桥幼儿园试点推进社区幼托一体化工作。三是建立评估体系,着力以评促建。杨浦区的评估体系引入居民群众参与度、满意度、获得感等考量指标,将服务对象的感受度作为第一标准,评估工作由第三方进行。

3. 运行机制的标准化

一是建立清单机制。徐汇区深入开展社区调研,梳理群众咨询、办事、服务高频事项,找准社区问题与居民需求,形成具有本社区特色的“一报告三清单”(社区体检报告、社区问题/居民需求清单、社区资源清单和社区服务清单)。二是建立“三会机制”。浦东新区“家门口”服务体系以“三会机制”为自治抓手,通过“听证会”聚民智、“协调会”解民愁、“评议会”汇民声,不断强化居村民的自治意识,提升居村民自治的能力和素养。三是建立延时、错时服务机制。浦东新区针对群众反映较多的“我上班你也上班,我下班你也下班”的问题,在正常工作时间外,每天安排1~2名工作人员实行错时、延时上班,轮流坐班,确保每个时间段都有工作人员在岗。

(五)基层服务管理队伍得到进一步夯实

1. 全岗通社工全面推广

建立全岗通工作机制,深化首问责任制、指定责任制、兜底责任制,提升“全岗通”社工工作能力与服务水平。浦东新区组建“全岗通”工作督导团,对“全岗通”工作知识、技能、工作态度、工作关系进行指导,通过带教制、结对制、轮岗制,使各个条线的工作人员互相熟悉各条线工作内容,实现“一专多能、全岗都通”。浦东新区合庆镇庆丰村大力推动全岗通,老百姓到村里办事方便了,一进工作大厅,就能找到办事的人,让村民群众觉得干群的距离更近了。

2. “班长工程”有序推进

“班长工程”针对当前村居干部青黄不接、年龄结构老化问题的积极探索。徐汇区提出“传帮带”抓源头、“学思践”重力度、“名优新”强班子的工作思路。“传帮带”即:基层工作者新老接替,老一辈通过传帮带引领年青基层干部队伍踏踏实实做好手头工作;“学思践”即:工作需要边学习、边思考、边实践,知行合一方能百战百胜;“名优新”即:工作追求质量,做出名声、做得优秀、做得新颖。徐汇区加强社区工作者梯队建设,街镇按照辖区居委会50%的比例,建立居委会主任后备人才培养库,实施择优晋升、定期考核、能上能下的工作机制。

(六)社会治理的平台功能得到明显发挥

“家门口”服务体系让条线联动、多主体参与、各种力量汇聚,社会治理共同体正在营造。徐汇区的邻里汇加强区级统筹,推动区职能部门将医疗、健康、法律、教育等优质资源以“大篷车”“服务包”等形式下沉到邻里汇。借助群众的智慧、市场和社会的力量来推进“家门口”服务体系的建设工作,形成各方力量汇聚的网状模式,有效延伸了“家门口”服务站点工作手臂,推动了社会治理共同体的形成。

上海“家门口”服务体系建设稳步推进、富有成效。一是让力量在基层汇聚,成为党在新时期扎根基层、加强党的建设的新抓手,广泛扩大了基层组织力、政治影响力和价值引领力。二是让矛盾在基层化解、让问题在基层解决,成为居民交流沟通、增强社区认同感和凝聚力的新型公共空间。三是让服务在基层提供,促使国家服务机构和触角向下延伸以实现公共服务均等化。四是让资源向基层倾斜,激发社区自治共治活力,营造社会治理共同体。五是让多方主体共同参与,成为社会组织和社工“三社联动”的阵地。

二、“家门口”服务体系建设中存在的问题

上海各区陆续推进“家门口”服务体系以来,成效显现并受到各方高度关注。但对标中共上海市委“面向全球面向未来提升上海城市能级和核心竞争力”要求,“家门口”服务体系建设还有一定差距,主要是存在各区各站点之间发展水平不平衡、功能开发不充分、资源整合不到位和队伍建设不完善等问题。

(一)各区、各站点之间发展水平和态势不平衡

各区在推进“家门口”服务建设方面还存在发展不平衡不充分的问题。在建设规模和布局覆盖方面,有的区起步较早、空间土地资源较为丰富,实现了“家门口”服务体系全覆盖,将服务站点辐射覆盖到村居,每平方公里就有一个服务站点;有的区由于起步较晚、土地资源有限,布局覆盖面较小,存在两三个社区共享一个服务站点的情况,周边居民享受服务的便利度较低。在服务内容方面,有的区将“家门口”服务建设作为一把手工程,各个职能部门高度配合、积极推进资源下沉延伸,在短时间内构建起了一套以政务、医疗、就业、养老为主要服务内容的一站式基层公共服务综合体;有的区由于重视程度不够、基层基础建设水平有限,在服务内容方面缺乏系统性规划,服务项目多以助老助餐服务为主,服务功能较为单一,服务辐射人群有限。

(二)现有服务站点的功能开发不充分

一是服务功能单一,政务服务开发力度不够。当前一些区的“家门口”服务站点以打造特色服务为品牌,如养老助餐服务、商业服务、志愿者服务等为民服务,政务服务的开发和供给力度不够,居民办理事项仍然要到社区事务受理中心去办理。究其原因,主要有两点:一方面基层队伍承接行政资源能力不足。政务服务工作对专业性的要求较高,在向基层延伸时,需要各个职能部门、各个条线对基层工作人员进行专业指导。但由于职能部门资源下沉后,难以保障充足的人手指导,导致基层工作人员在实施政务服务时难以处理种类繁多、专业性较强的政务服务,使得下沉到基层的行政资源利用效果欠佳。另一方面是行政资源的安全性问题。行政资源下沉要考虑的一个重要因素就是安全性。行政资源下沉到基层,基层的智能化系统设计还不够全面,各个职能部门处于安全性考虑选择限制管理权限和信息端口,平台资源的共享未能实现互联互通,部分“家门口”服务站点暂时没有下沉行政资源。

二是服务内容不丰富,服务的年龄层有待扩展。调研发现,“家门口”服务站点的服务对象和参与群体大多是楼组长、老年人和热衷社区工作的居民骨干,上班白领、青年人参与率低。这一方面是由于社区的上班群体的上班时间和“家门口”服务体系的活动安排时间相冲突,导致其参与“家门口”服务的机会较少。另一方面,各区在推进“家门口”服务项目时主要针对老年人、儿童的服务需求,对青年人的社交、娱乐、文化需求照顾不够,服务内容的丰富性和吸引力不高。

三是功能开发的精细化水平不高,重形式而轻内容。有些“家门口”服务站点由于推进时间较短、推进速度较快,导致一些

服务项目仅仅是应付式罗列,不贴肉,不解渴,有的站点认为这些项目“有就可以了”。一些站点在推进智能化平台开发时,存在重形式、轻开发等现象,导致居民在使用数据系统时,容易出现网络不稳定、有设备无服务、有设备无网络等问题。

(三)资源整合不到位

1. 社会资源整合方面

由于社会资源导入不充分,社会力量参与“家门口”服务建设的能力、方式和品质需要提升。由于社会组织发展时间较短,目前能够承接“家门口”服务站项目的社会组织很少,社会组织的专业化程度、参与的能力都有待提升,街镇可选择的余地不大。个别社会组织为了套取政府购买服务的项目基金,其提供的所谓人性化、个性化、特殊化服务本身就是一种标榜,和普通居民的服务需求相距甚远,这也促使街镇普遍对社会组织参与供给服务心存疑虑。从村居角度看,基层村居社会资源导入能力和整合能力较差,对社区内的共建单位的资源较为陌生,社区内大量的社会资源处于“闲置”状态。

2. 下沉资源整合方面

下沉资源的政府部门,由于没有做好做实基层需求清单的梳理,没有下沉基层百姓真正需要的服务项目和资源。在没有增加人员编制的前提下,条线工作下沉给基层带来工作强度增加,加之基层对工作内容不熟悉,使“家门口”服务站点服务能力不足。因此,政府部门下沉资源,反而变成给基层“下任务、收台账”,增加了基层的工作负担。造成下沉资源整合不到位的原因是没有建立一个跨平台、多元化的技术支撑,不能将各类公共政策、社区各类资源、下沉资源统一管理,造成下沉资源和基层百姓的实际需求对接不匹配。

3. 空间资源整合方面

“家门口”服务站点内部的空间资源整合不合理,主要表现为:一是部分服务站点的布局功能不符合“一室多用”的理念,总体设计不够用心,在规划和设计过程中没有邀请老百姓参与,显得不够精致和实用。二是一些“家门口”服务站点自身物理空间资源有限,认为“我就这么大空间,就只能办这么多事”,同时吸纳社会资源的能力较差,导致服务空间不能满足群众实际需求。

(四)队伍建设不完善

一是基层干部队伍的能力水平差异较大。一方面,资源整合能力较强、动员能力突出、经验丰富的基层干部,其所在的“家门口”服务站点的服务内容和品质水平更高。另一方面,有的基层干部仅依靠部分社工去推进“家门口”服务体系建设,对社区内生资源、社会共建资源的动员和组织能力有待提升,“家门口”服务体系的参与主体为原先的楼组长、退休党员和趣缘性群体等传统型积极分子,不能满足“家门口”服务体系“面广量大”的要求,群众对家门口服务的感受度和知晓率较低,家门口服务的发展动力不足、创新性不够、吸引力欠佳。

二是基层队伍管理培训水平有限。当前群众对美好生活的需求日益多元化,这对基层干部的知识水平和工作能力提出了更高要求,提升基层干部队伍的管理水平是关键要义。过去的培训形式多为“大班教学”,培训内容只重视普适性和基础性知识,不重视个性化、针对性实践,学员反馈培训效果不理想。因此,一些基层干部往往由于知识体系的更新速度跟不上群众对服务的期待而显得力不从心。

三、上海进一步建设“家门口”服务体系的对策建议

为进一步加强上海社会治理和基层服务创新,针对当前“家门口”服务体系建设中存在的不足,提出以下建议。

(一)坚持三大导向,确保“家门口”服务持续发展

充分发挥基层党组织在“家门口”服务站点建设及运营中的领导核心作用,坚持需求导向和效果导向,因地制宜,创新发展,确保“家门口”服务正确的发展航向。

1. 坚持需求导向

认真落实以人民为中心的发展思想,坚持把人民对美好生活的向往作为完善深化“家门口”服务功能的出发点和落脚点,不断提高人民群众的获得感、幸福感和满意度。建立需求众筹机制,通过调研、走访、意见咨询会、下发问卷等形式,自下而上广泛分类提取需求,合理的需求菜单,作为增设服务项目的依据。不断满足群众的多元化和个性化需求。上海作为国际化大都市,公共服务更要围绕居民的多元化需求进行服务创新。

2. 坚持效果导向

“家门口”服务体系建设,归根到底是让广大人民群众有更多、更方便、更实在的获得感和幸福感,因此服务的成效要让群众说、群众评。要建立健全以群众满意度为主要衡量标准的“家门口”服务体系考核评估机制,认真倾听群众对“家门口”服务体系的实效评价,以此作为对基层政府、第三方机构和相关工作人员考评的主要依据。

3. 坚持因地制宜,创新发展

“家门口”服务体系建设是一项创造性工作,上海各区应结合实际情况来建设和完善“家门口”服务体系,充分发挥基层组织的创造活力。要尊重基层站点的首创精神,及时总结完善“家门口”服务体系的新思路、新举措。要根据不同小区居民的服务需求和目标群体特点,以及小区的资源条件,推出具有自己特色的服务项目。

(二)夯实三级管理,统筹推进“家门口”服务体系建设

“家门口”服务体系建设是上海的基础民生工程,要夯实市、区、街镇三级管理体系,进一步形成合力,统筹推进,以群众需求为导向,明确分工,合理补位,实现纵向层级的分工合理,让“家门口”服务体系形成完整服务闭环。

一是建议市级层面制定“家门口”服务建设发展指导意见,明确“家门口”服务标准与规范。根据2016年《上海市15分钟社区生活圈规划导则(试行)》中“居民步行15分钟可达范围内,配备生活所需的基本服务功能与公共活动空间”的要求,建议指导意见对服务项目、布局规划、功能区域、导向标识和人员要求、财政支持力度等方面作出详细规定。

二是在区政府层面,建议各区要将“家门口”服务体系建设纳入政府目标管理。在区级层面形成“家门口”服务体系建设推进的《工作方案》,并制定年度计划,定期跟踪推进,及时掌握动态。各区具有公共服务资源的职能部门要把协同街镇推进“家门口”服务体系建设作为重要工作来抓,制定条线下沉的资源清单和服务清单,做实与街镇层面的工作对接、项目配送和业务指导。

三是在街镇层面,要将“家门口”服务体系建设作为推动创新社会治理加强基层建设的重要抓手,街镇党政主要领导要切实承担第一责任人职责,加强统筹协调,确保保障措施和运行机制有效运转。在资金保障方面,各街镇要结合本地区实际,加强预算管理,科学合理用好财政资金。要加强对资金使用的绩效评估,提高财政资金使用的合规性、效益性。在财力保障的基础之上,适当拓宽资金筹集渠道,发挥社区基金会作用,合理引导社会资金和民间资本投入。同时,要充分整合和利用街镇已有服务资源。

(三)把握三个维度,打造和完善一站式综合服务体。

各区在推进“家门口”服务体系建设过程中,要加强功能开发,丰富和完善服务项目,从纵向、横向和立体3个维度打造“一站式”综合服务体。

纵向向下延伸,以服务流程再造为基础,以信息技术为支撑,坚持下沉行政资源、重心下移、权力下放。基层作为工作重心、执政之基,要以职能部门下沉资源理顺基层条块关系。要进一步推动社会治理的重心从街镇下沉到社区、村/居委,下沉资源、权力、服务和管理队伍,健全自下而上的服务管理机制,将各类服务资源送到群众身边。在资源下沉方面,区政府职能部门要把更多资源、更多服务下沉至基层社区。完善基层约请制度,设立“家门口”约请站,街镇或社区可按需约请区级职能部门来约请站共商社区事务、共解疑难杂症,为基层提供更多“面对面”的专业服务,形成各方共同协商解决民生问题的纵向直通路径。

横向拓展链接,把市场、社会组织等资源有效链接起来,共建服务平台。社会力量作为提升社会治理水平、增强社区服务品质、加快“家门口”服务体系提质增能的重要资源,各区应打破基层“自上而下”的线性服务网络,积极引导社会力量广泛参与“家门口”服务体系建设。根据上海出台的《关于进一步加强社会组织党的建设工作的指导意见》,建立社会组织孵化园,在部门条线上成立专业性较强的社会组织培育中心。同时,建立社会组织管理系统,实现信息查询和应用,促使社会组织公信力和影响力得到提升,打消政府和民众的疑虑。

立体全面发动,通过各种形式引导居民参与,建设社区共同体。一要重视对青年人等上班群体的服务需求提取,充分了解和把握青年居民的社交、娱乐和文化需求,充分调动社区年轻群体的参与积极性。二要动员原生态内生型社区群体参与工作。原生态内生型群体指的是基于居民兴趣发展起来的群体多为老年人群体,这些群体活动自发性和组织性较强,人数较多,群体凝聚力和影响力较大。三要通过举办社区公益项目大赛,挖掘社区能人达人、骨干志愿者,把社区内生资源挖掘出来,把居民参与活力激发起来,让社区内生资源真正发挥作用。

(四)聚焦三大配置,补短板拉长板,引导“家门口”服务均衡发展

“家门口”服务体系作为一项基本公共服务建设工程,推动“家门口”服务体系建设均衡稳定发展,要立足慢行“15分钟生活圈”规划服务半径,提升“硬实力”;构建“家门口”服务体系线上平台,增强软实力;建立健全社工培训体系,激发基层“活力”。三措并举,实现“家门口”服务体系硬件、软件、队伍三大配置全面提升。

1. 硬件配置

“家门口”服务体系建设作为普惠性民生实事项目,重在全覆盖、零距离,要把服务送到居民身边。“家门口”服务体系建设要以打造“15分钟生活圈”为初衷,让各种公共服务在老百姓步行15分钟的距离内触手可得。以15分钟生活圈为半径,统筹和整合街镇已有的服务设施,在街镇层面建立4~6个“家门口”服务园,形成街镇“家门口”服务网络。在街镇建成“家门口”服务体系的基础上,做好两端延伸,向上延伸建设一个区级“家门口”服务站,发挥好引领示范和统筹指导作用;向下以5分钟生活圈为半径,分批建好居民区“家门口”服务点,力求每个小区建成1个“家门口”服务站点。

2. 软件配置

在区级层面搭建统一的“家门口”服务信息化平台,强化民政、司法、绿化市容、环保、食药监及科教文卫、工青妇等条线部门资源的下沉和集聚,建立面向辖区居民的“菜单式”项目配送机制,以“项目包”和“大篷车”形式,将生活健康、文体休闲、科普法律、家政亲子等各类便民服务、专业服务送至基层,实现各部门下沉资源、公共政策资源、社区内生资源和社会资源的有效整合。将街镇、社区、村居家门口各级服务站点的服务资源、活动安排、具体位置分享在平台上,搭建老百姓触手可及的

服务端口。在街镇层面构建智慧社区服务体系,“以智慧社区各类软件设施为依托,以社区主体为服务对象,以社区智慧服务为主要内容,以满足社区居民多方面生活需求、提升社区居民生活质量为目标,构建政府主导支持、社会多元参与的服务网络及运行机制。”

3. 人员配置

进一步推动社会治理重心下沉,破解服务群众“最后一公里”的难题,关键在于基层干部队伍的建设和服务水平的提高。基层干部队伍作为影响“家门口”服务体系的关键性因素,应将提升基层干部服务能力作为长期任务。一是发挥基层党组织在“家门口”服务体系建设和运营中的领导核心地位。坚持以党建带群建促社建,依托区域化党建“区、街、居”三级联动的组织优势,充分发挥党员先锋模范作用。二是健全社工评价考核制度,促进专业社工成长。建立社工成长档案,为社区工作者岗位履职提供服务知识库、工作方法库、案例教学库、精品课程库等支撑,推动社区工作者“一岗多责、一专多能”复合型发展。三是加强社区工作者梯队建设,街镇应按照辖区村/居委数量 50%的比例,建立村/居委主任后备人才培养库,并完善择优晋升、定期考核、能上能下的工作机制,鼓励社区工作者参与民政部全国社会工作者职业水平考试。四是发挥典型示范带动作用,实行成长实训导师制,链接专业社会组织、社区共建单位、高校学者等外部资源,开展双向挂职、现场教学、短期实训、名师带教等实训项目,共育治理人才。

(五)从三方面入手,不断提升“家门口”服务能级

当前上海各区“家门口”服务体系的基本形态已经具备,为进一步提高基层公共服务的功能品质和服务能级,应从优化服务空间布局、强化综合服务功能、激发服务创造活力入手,扎实构筑布局合理、功能齐全、区域特色明显的基层公共服务平台。

1. 优化服务空间布局

空间布局决定功能发挥,功能发挥有赖于优化功能区建设。“家门口”服务建设应该梳理和叠加为民服务功能,应充分考虑基层站点承载力,规划和设计符合群众需求的服务活动空间,打造一站式基层服务综合体。“家门口”服务站点的功能定位是社区公共服务的综合体、居民互动交流的公共空间以及居民自治、协商议事的平台。各区要调整原有的社区、居委会的空间布局,设置接待区、议事区、服务区、办公区等功能区域,改变社工“一人一座一电脑”的办公室模式,以更公开透明、开放共享的方式服务居民,真正让“家门口”服务体系成为家门口的“党群站”“托老所”“会客厅”“便民点”和“事务受理中心”,体现“小空间、大集聚,小平台、大创新,小载体、大服务”。

2. 强化综合服务功能

一是延伸便捷高效的政务服务,加快基层政务信息系统建设,进一步开放基层政务信息端口和扩大基层服务站点行政办理权限。二是在养老服务方面,推行嵌入式医养结合的社区养老服务模式,因地制宜设置为老服务中心、日间照护中心、社区助餐服务点等社区为老服务设施,加强规范化管理、项目化运作、标准化准入,积极引入专业机构和力量,为社区老年人提供就近、便利、优质的社区居家养老服务。三是推进“10 分钟社区居家养老服务圈”,就近实现居家养老社区养老服务,根据社区居住人口数量和老年人口比重,兼顾服务半径,均衡配置各级别社区居家养老服务设施。

3. 激发服务创造活力

针对基层服务站点,对实行站点标准化建设情况、机构资质进行全覆盖等级评估,激发“家门口”服务站点的活力。评估以“家门口”服务规范的落实情况为标准,以质量提升为目标,按照优秀服务站、合格服务站、不合格服务站进行分类。各区有关部门对下沉的为民项目展开自查评估摸清“家门口”服务站点的运行和服务开展情况。针对点单率较低的服务项目,应不断

进行动态调整;针对点单率较高、活动举办次数较多或者群众较为关注但未推出的议题,针对特色项目持续发力,及时进行项目更新,打造“一站一品、一点一优”的品牌项目。

参考文献:

[1] 新华网. 深入学习贯彻党的十九届四中全会精神提高社会主义现代化国际大都市治理能力和水平 [EB/OL]. http://www.xinhuanet.com/mrdx/2019-11/04/c_1210339785.html (2019-11-04) [2020-2-6].

[2] 人民网. 新知新觉:不断提升公共服务水平 [EB/OL]. <http://opinion.people.com.cn/n1/2019/1217/c1003-31508803.html> (2019-12-17) [2020-2-6].

[3] 施骏. 社区服务:新时期的定位、路径和模式 [J]. 中国社会工作, 1998 (1).

[4] 章勇. 上海社区服务中心功能探析 [D]. 上海交通大学, 2007.

[5] 杨发祥、施丹. 镇管社区:社区管理模式的一种新探索——以上海浦东 S 镇为例 [J] 福建论坛 (人文社会科学版), 2012 (7).

[6] 竺乾威. 公共服务的流程再造:从“无缝隙政府”到“网格化管理” [J]. 公共行政评论, 2012 (2).

[7] 陈烁、刘思弘. 把“家门口”服务做到“家”——浦兴路街道立体构建“家门口”服务体系 [J]. 浦东开发, 2017 (9).

[8] 中国政协网. 面向全球面向未来提升上海城市能级和核心竞争力 [EB/OL] <http://www.cppcc.gov.cn/zxww/2018/07/20/ARTI1532049112916489.shtml> (2018-7-20) [2020-2-6].

[9] 郑晓燕. 新公共服务视域下的社区公共服务供给——基于浦东“家门口”服务体系建设的经验 [J]. 科学发展, 2019 (6).

[10] 徐家良, 赵挺. 政府购买公共服务的现实困境与路径创新:上海的实践 [J]. 中国行政管理, 2013 (8).

[11] 郑从卓, 顾德道, 高光耀. 我国智慧社区服务体系构建的对策研究 [J]. 科学管理研究, 2013 (9).

[12] 张圣发. 社会治理视角下的基层党建创新 [J]. 求实, 2008 (8).

[13] 黄新平. 基于区块链的政府网站信息资源安全保存技术策略研究 [J]. 图书馆, 2019 (12).

[14] 施晓蕾, 许莅群. 虹口:专题调研助力“家门口”的养老服务 [J]. 上海人大月刊, 2019 (9).