

上海社区“家门口服务体系”建设的难点及对策

李敏乐 李银雪 余艺贝 刘钢¹

(上海市人民政府发展研究中心 200003)

【摘要】：“家门口服务体系”建设以社区民众需求为导向，以服务流程再造为基础，以信息化技术为支撑，通过行政资源下沉、重心下移、权力下放，引导多元主体共同参与，以长效的管理机制和制度建设为保障，着力打造符合新时代上海城市发展特点的有效的社区公共服务供给模式。

【关键词】：社区服务 社会治理 家门口服务体系

【文献标识码】：A **【文章编号】**：1005-1309(2020)07-0098-005

社区作为现代社会的基本构成单元和公共服务的最后一公里，关乎人民最关心最直接最现实的利益，关乎人民群众的现实生活和直接体验，关系到基层社会的和谐稳定，体现基层政府的服务效能和治理水平，既是多元利益人群的交汇点、社会矛盾的频发点，也是保障和改善民生的发力点。特别是随着城市化进程的不断推进，社区居民生活水平不断提高、工作节奏不断加快，家庭规模小型化、社区人口老龄化，居民对社区公共服务的需求呈现多样化、高品质的特点。面对社区居民日益增长的多元化服务需求，亟须建立以满足社区居民需求为导向的新型社区公共服务模式。

近年来，上海大力推进街镇管理体制机制改革，积极推动重心下移、资源下沉、权力下放，各区结合自身实际和发展特点探索推进，涌现出一批“家门口服务体系”建设的好案例、好做法、好经验，比如，浦东新区的家门口公共服务、徐汇区的“邻里汇”、杨浦区的睦邻中心、虹口区的市民驿站、闵行区的邻里中心等。总结这些做法经验，找出推进过程中的重点和难点，形成可复制可推广的模式，对下一阶段上海更好推进社区公共服务体系建设具有重要意义。

一、社区“家门口服务体系”建设取得的进展

党的十九大提出要坚持以人民为中心的发展思路，加强和创新社会治理，打造共建共治共享的社会治理格局，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平。上海各区在2014年市委一号课题以后，党建引领基层治理更加凸显，在发展好教育、卫生、就业、住房等社会事业的同时，将重心下移、资源下沉、权力下放，持续推进社区“家门口服务体系”建设，通过下沉资源、服务、管理力量到村居，着力解决服务群众“最后一公里”难题，进一步满足人民群众对美好生活的向往。

(一)概念界定

1. 社区的含义

“社区”一词最先由德国学者滕尼斯在《社区与社会》一书中提出，他认为社区是共同体和亲密的伙伴关系。民政部出台的《关于在全国推进城市社区建设的意见》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，是在一定地域

¹**作者简介**：李敏乐，上海市人民政府发展研究中心研究人员。李银雪，上海市人民政府发展研究中心研究人员。余艺贝，上海市人民政府发展研究中心研究人员。；刘钢，上海市人民政府发展研究中心研究人员。

内发生各种社会关系和社会活动,有特定的生活方式,并具有成员归属感的人群所组成的一个相对独立的社会实体。本研究中的“家门口”,主要是指城市化比较高的街道居民区和城镇化程度比较高的镇所辖区的村,主要以居委和村委为划分单位。

2. 家门口服务体系的内涵

所谓“家门口服务体系”,就是通过“基本公共服务”+“特色服务”的形式,为群众提供一揽子“就近、便利、稳定、可预期”的服务。“家门口服务体系”建设,就是在不增加机构、编制、人员的基础上,通过资源、机制和服务的整合优化,在社区层面打造一个“资源整合、功能集成、机制有效、群众参与”的平台,努力实现“生活小事不出村居”。

(二)主要做法

1. 以空间改造推进功能再造

改造或者调整原来的居委会、村委会的空间布局,坚持“办公最小化”,最大程度腾挪村居办公用房让位群众。改变“一人一座一电脑”封闭格局,以公开透明、开放共享的服务态度面向居民群众。坚持“一室多用”,提高空间使用效率,增加服务站的人气。

2. 以流程重塑推进事项通办

推动村居委干部“一专多能、全岗都通”,从以条为主向“条块结合、一站服务”转变。改变社工服务方式,让社工回归“走街串巷”模式,变“桌面办公”为“现场办公”,变“居民找上门”为“找上居民的门”。

3. 以清单梳理提高精准便利

对社区内各类组织和群体广泛征集信息、分类提取需求,形成符合本村居群众的“需求清单”;整合行政资源、社会资源和内生资源,三方资源对接形成“资源清单”;将“需求清单”和“资源清单”两相对照、遴选、删减,生成符合本村居实际的“项目清单”。

4. 以资源整合推进联动共建

从每个群体的关注点入手,找准兴奋点,调动群众积极性;提供舞台,发挥社区群众创造性;通过群众自我管理,激发主动性,潜移默化地提高社会文明程度。

5. 以信息技术提升服务效能

加强科技在社会治理中的有效运用,加大一站式“互联网+”管理服务在村居层面的应用;结合党员远程教育,打造“互联网+微课堂”,进一步夯实党员教育功能。

(三)积极成效

建立社区“家门口服务体系”是贯彻中央精神、顺应时代潮流、创新社会治理、呼应民生所需的突破之举,也是加强党建引领“四治一体”的有效载体。它把党的建设作为一条红线贯穿社会治理新格局构建的各方面和全过程,进一步提升居民区党组织的组织力。其中,自治是重点,组织发动居民群众,培育自治基础,倡导基层民主,强化自治理念。共治是关键,以多元治理为方向,

引导各方力量参与基层社会治理,激发社会活力,促进社区融合。德治是基础,凝聚思想共识,践行社会主义核心价值观,促使居民素质在基层治理创新中提升。法治是保障,以法治思维谋划社会治理,用法治方式解决突出问题,促进社区和谐。

1. 社区服务供给能力显著增强

通过设施布局、供给内容的标准化,如设置接待区、议事区、服务区、办公区 4 个功能区域,一周排片上墙使各项活动及服务内容清晰明确,为社区居民提供稳定、可及、可预期的服务。

2. 相关主体理念思路转变明显

部门在转变,从被动到主动;街镇在转变,从模糊到清晰;村居在转变,从顾虑到认同;社工在转变,从压力到动力;群众在转变,从观望到参与。

3. 社区共建共治共享显著提升

社区需求分析能力、议题形成能力、组织动员能力、资源整合能力、全岗服务能力和效果评估能力显著提升;自治、共治、德治、法治四治功能加快拓展;党群服务、生活服务、法律服务、健康服务、政务服务、城市管理服务加快做实;指定责任制、兜底责任制和首问责任制加快落实。

在推进家门口服务体系建设过程中,积极落实三会一代理制度(听证会、协调会、评议会、群众事务代理制度),广泛运用 3 个机制(自下而上项目形成机制、自下而上评议评价机制、基层约请制度),让居民群众全过程参与,形成完整闭环。“家门口服务体系”也是进一步推动社会治理重心下沉的重要平台,按照“办公空间趋零化服务空间最大化、服务项目标准化、服务标识统一化”的要求,建设标准化服务功能,集成各类服务资源,把居民区“家门口服务站”打造成联系群众最紧密、服务群众最直接、组织群众最有效的平台。

二、社区“家门口服务体系”建设存在的难点

(一)思想认识需要进一步提高

群众反映的就近办事难、服务资源分散、服务不落地,这些“最后一公里”问题就是发展不平衡不充分在民生领域的具体表现,部分社区在思想认识上还不充分。

(二)服务项目需要更加精准

服务站的项目与构建大民生格局结合不够紧密,还不能很好实实在在贴近群众需求,服务项目精准性上需要提高。比如,部分管理团队为街道工作人员兼任,在工作方法上因更了解“自己人”而框架化思维,对社区之间、社区与社会组织间的合作与互动缺乏高度与大胆的设想,社区服务过于公式化,社区活力还有所欠缺。

(三)资源整合需要更加优化

部分社区在建设“家门口服务体系”过程中,一定程度上存在大包大揽、为群众作主的思维,在行政资源与社会资源的整合优化上还不够。

(四)体制机制需要更加完善

“部门围绕街镇转、街镇围绕村居转、村居围绕群众转”的落实机制还不够完善,需要加快优化细化具体化。在人员队伍培养机制上,也需要更加稳定。有数据显示,部分服务站由街道直接管理、组建理事会、招聘社会工作者提供空间管理服务的方式来运作,尽管街道和理事会的人员较稳定,但社会工作者离职率普遍偏高。

(五)群众参与需要更有热度

“家门口服务体系”是群众共建共享的平台,需要最积极和最广泛的群众参与,要有群众参与的热情、活动组织的热度、效果反响的热烈,目前离这一要求还有一定距离。比如,闵行区邻里中心,需要在居民参与、人才培养、平台搭建等方面有更多的深化。

三、推进社区“家门口服务体系”建设的目标思路和实施路径

(一)主要目标

1. 探索形成社区公共服务新模式

“家门口服务体系”建设以社区民众需求为导向,以服务流程再造为基础,以信息化技术为支撑,通过行政资源下沉、重心下移、权力下放,引导多元主体共同参与,以长效的管理机制和制度建设为保障,着力打造符合新时代上海城市发展特点的有效的社区公共服务供给模式。

2. 打通公共服务“最后一公里”

“家门口服务体系”建设要按照“开放、创新、高品质”的标准,确定“15 分钟服务圈”标准化设施清单,通过新配、统筹共享、整合改造等综合手段,把民生服务送到离村居民最近的地方。

3. 形成党建引领下的社区治理新格局

建设“家门口服务体系”,是把群众组织起来、动员起来、团结起来、凝聚起来的重要抓手,也是解决基层党组织弱化、虚化、边缘化问题的重要手段。通过发动群众更多更积极的方案策划、过程参与、结果评估,可以提高群众的成就感、自豪感、获得感,推动社会管理转变为社会治理,从而把基层党组织建设成为“宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展”的坚强战斗堡垒,打造形成党建引领下共建共治共享社区治理新格局。

(二)总体思路

按照“规范村居功能,畅通为民服务”的要求,构建村居层面“家门口服务体系”,为村居民提供“就近、便利、稳定、可预期”的社会民生服务,确保资源向基层倾斜、力量在基层汇聚、服务在基层提供、满意在基层实现,努力构建超大城市社区公共服务新模式。在推进过程中要坚持以下原则:

党建引领,资源整合。发挥居民区党组织的领导核心作用,构建党建引领的自治、共治、德治、法治一体的基层治理格局,做好政府资源下沉,社会资源导入。始终坚持把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿基层社会治理的一条红线,围绕“体系、功能、机制、载体、队伍”持续推进。

需求精准,服务高效。项目设置应符合居民群众需求,以满意度为导向,提升服务效能。创新发展模式,推动交叉融合领域多点突破、融合互动。推进移动互联网、大数据等新技术新模式运用,提升设施配置效率。

集约资源、功能综合。注重资源集中集约利用,统筹考虑社区文体、社区医疗卫生、社区教育等功能,提高设施使用效率。整合社区现有各级各类空间资源,将已有的单体设施及设施体系加以组合与弹性运用。服务功能应覆盖全面,包括党群服务、政务服务、生活服务、法律服务、健康服务、文化服务、社区管理服务等,同时也要体现各居民区“家门口”服务站特色。

(三)具体路径

1. 由各区试点,推动全市覆盖

上海各区是服务群众“最后一公里”的提供主体,是群众获得感、幸福感、安全感的最直接影响来源。各区要在总结已有做法经验的基础上,在全市层面形成共识,逐步合力推进实施,努力实现全市覆盖。

2. 制定全市层面“家门口服务体系”建设标准

总结各区试点过程中的制度规范,针对资源、项目、机制、队伍、意识、参与等关键环节进行深入研究,总结出一套规范标准。通过标准化建设,基本实现上海各区公共服务均衡化。

3. 引导鼓励特色亮点,提升服务质量效能

在确保“家门口服务体系”标准化建设的基础上,鼓励根据实际情况叠加实用的特色项目,确保所有服务能够做到“就近、便利、稳定、可预期”。

四、推进社区“家门口服务体系”建设的对策建议

(一)建立常态长效管理机制

1. 优化自下而上项目形成机制

各类实事项目和服务项目实现从封闭向开放的转变,以需求调研、议事协商为前提,细化自下而上项目形成机制。进一步规范项目购买、实施、评估全流程,确保各类项目按需落地。进一步加大政社合作,让更多社会组织资源落地社区,为服务站配置更多的专业化、社会化服务项目。

2. 拓展多元参与机制

在落实三会制度上,根据不同类别社区事项,分门别类细化会议流程和形式,同时配套“三制”,做到听证会有公示制、协调会有责任制、评议会有反馈制。编写“三会”案例,加强实操业务培训,总结并加强规则执行。进一步完善社区代表会议制度,广泛开展党领导下的社区民主协商。探索区域化共治对环境日常管理、交通秩序维护等方面的协同推进。

3. 完善评议评价机制

坚持自下而上,以群众满意为导向,每年定期对服务项目的知晓率、需求度、满意度等开展评议评价。通过调查问卷、第三

方评估、老书记督导、视频直播、满意度评价器等手段,全面考核各居民区服务站运行状况、首问接待、日常走访、活动开展等情况,进一步推动“家门口服务”提质增能。

(二)推进服务功能和社工走访标准化建设

1. 制定出台《上海市“家门口服务体系”建设规范》

通过推动标准化,固化定型各项行之有效的经验做法,为上海全市实现公共服务均衡化提供制度支撑和标准规范。统一标识标牌,制定服务规范,以多元参与为原则,突出区域化、专业化、社会化的高品质服务供给。制定街道“办公空间趋零化,服务功能最大化”统一标准,深度压缩办公空间,充分整合内部空间,释放活力潜能,打造升级版服务站,营造共治共享的空间形态。

2. 制定落实社工走访工作标准

通过走访达到底数清需求明、处置快、服务准的目标。其中,必须做到:流动人口清、特殊重点人群清、治安隐患清、服务治理数据清;必须查看:环境卫生、楼道秩序、车辆停放、安全设施、重点人群;外来人员流入必报、房屋出租必报、安全隐患因素必报、空巢老人必报、新增违法建筑必报、公共设施损坏必报。

(三)推进服务项目清单化供给

社区服务项目清单化供给,是指将城市社区治理主体、治理资源、治理事项和治理权力结构等诸多治理要素通过清单的形式罗列出来,作为城市社区治理过程的依据,以减少不确定性。根据需求清单、资源清单、项目清单,系统集成所有资源,实现满足村民需求的精准化。每年年末结合各服务站特色,动态调整、梳理完善需求、资源、项目3张清单,实现供需对接,体现菜单制、预约制、约请制、代理制,让群众就近、便利、可预期,确保服务资源集成、服务项目对路、服务人群全覆盖,把服务真正做实。

(四)强化队伍支撑

1. 深化“头雁”工程建设

明确居民区党组织负责人为基层社会治理的第一责任人,建立科学完善的考核指标体系。开展“治理通”培训,让其更有能力成为居民自治、社区共治的积极倡导者和行动者,用新理念、新方法,统筹协调小区事物和治理重点。

2. 强化社工队伍建设

贯彻落实“全岗通”制度,完善明星社工推荐、培训、考评和激励的完整体系。持续开展“全岗通”全员培训,开展业务指导和浸入式案例实践活动,进一步提高社工“一专多能、全岗都通”的本领,不断提高服务水平。

3. 加强基层团队培育

指导居民区培育形成各类群众志愿者团队。引导团队深化智慧应用,包括实有人口管理、居家防护、出租房屋管理与服务、政务服务、邻里互助、社区服务、助老助残等。充分运用“互联网+家门口服务”思维,及时公布服务项目、服务流程等信息,加载预约报名、点评反馈等功能,实现居民与各部门的良性互动。

4. 引导志愿者积极参与

通过备案登记、问卷调查、党员报到、上门走访等方式,分门别类建立社区志愿者档案和社区群众性团队档案,掌握每个社区志愿者的特长、年龄、志愿服务时间等信息。通过志愿者积分奖励、志愿者骨干培训等方式,培育、引导社区志愿者和社区群众文体团队参与服务站管理运行。通过区域化党建联建等方式,引导驻区单位和“两新”组织党组织到家门口服务站履行社会责任,发挥先锋模范作用。