

# 上海基层社会服务的整合与提质增效

侯新毅 王杰秀 郑子青 韩沛锟 王拓涵 王伟 冯境彦

民政部政策研究中心

**摘要：**推进上海基层社会服务整合与提质增效，要坚持和加强党对基层社会服务整合的全面领导，坚持以人民为中心，加强制度建设、健全发展机制、聚焦重点领域、提升工作合力、强化工作效能，加快实现党建引领基层社会服务体系建设的更加完善，线上线下服务机制更加融合，基层社会服务平台、资源、项目利用效率最大化，基层社会服务精准化、精细化、智能化水平持续提升，全力开创上海基层社会服务高质量发展新局面，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

**关键词：**基层社会服务；城市治理；基层治理

**作者简介：**侯新毅，工学博士，民政部政策研究中心综合研究室主任。；王杰秀，浙江工商大学社会政策研究院院长、教授。；郑子青，管理学博士，民政部政策研究中心综合研究室副主任，副研究员。；韩沛锟，管理学博士，民政部政策研究中心副研究员。；王拓涵，社会学博士，民政部政策研究中心副研究员。；王伟，民政部政策研究中心研究人员。；冯境彦，民政部政策研究中心研究助理。

随着上海经济社会的不断发展，基层社会服务中资源供给分散、多头管理、成本较高、效率偏低等问题逐渐凸显，这与上海建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市目标定位和上海人民日益增长的美好生活需要不相适应。本文按照“整合与提质增效”的总体思路，紧密结合新形势新要求，立足理论与实践相结合，系统梳理上海基层社会服务的现状和存在问题，提出相关对策建议，助力上海建设“创新之城、人文之城、生态之城”。

## 一、上海基层社会服务整合和提质增效的主要做法及成效

### （一）主要做法

#### 1. 加强顶层设计

一是完善领导体制。上海各区普遍成立由1名区级领导任组长的基层社会服务体系改革领导小组，再由相关部门作为牵头单位负责具体工作。同时，在区级层面建立联席会议制度，由牵头单位召集相关委办局参加，就一些跨部门事务进行沟通和协商，从而解决政府部门内部条块分割问题，为社会服务体系改革提供有力的组织保障。二是注重系统谋划。针对以往改革系统性不足的问题，这一轮改革注重顶层统筹设计谋划，从源头上强化政策文件之间的衔接和配套。三是压实镇街责任。各区普遍要求下属街镇统一成立工作领导小组或项目推进小组，统筹协调相关工作。同时，出台相应的奖补或绩效考核制度，对下属街镇进行激励，按照示范型创建、功能型专项、特色型项目，给予规划建设的邻里中心相应奖励，确保基层服务站点建设管理质量。

#### 2. 优化设施布局

---

一是在选址上注重便利性。全面构建“15分钟社区生活圈”，提升基层社区服务效能，各区普遍将基层社会服务体系改革与构建“15分钟社区生活圈”相结合，在选址时普遍注重便利性，使居民能够及时便捷地享受社区服务。二是在空间设置上注重因地制宜。在建筑设计上，新建设服务点往往建成多层复合式建筑，空间较大，以保证不同政府部门提供的社会服务可以整合。三是注重社会参与。在建设规划过程中，各区普遍注重引入专家学者、社区规划师、社会组织、居民代表组成的“智囊团”，有序参与规划设计、硬件配置、功能划分和空间管理等各环节，为项目建设提供民主决策和智力支持。

### 3. 创新运营模式

一是由村居干部负责运营。这种模式往往在中心城区采用，因土地资源有限，很多服务点设在小区内部，空间紧凑，服务人群较集中。二是由街道干部或专业社工专职负责运营。这些服务点一般空间较大，辐射人群较为广泛，仅仅依靠村居干部兼职，不足以处理日常繁重的管理任务，因此需要安排相应的专职人员负责统筹，同时依托志愿者和第三方协助管理。三是由第三方负责运营。主要是部分服务点人员配置不足，街镇通过服务外包的方式由第三方统一负责运营。这虽减轻了街镇工作人员的负担，但实际运营效果并不理想。

### 4. 加强内涵建设

一是注重功能叠加。将政务、文体、生活、卫生等多领域的社会服务整合到新建空间中，实现优势互补，满足居民差异化、个性化的服务需求。二是注重服务清单的梳理。针对以往居民不清楚服务内容和边界的问题，很多区通过挖掘政府部门、社会组织、共建单位等多方资源，形成资源配送清单，从而让居民有更多选择。三是注重推动居民自治共治。各区在实践中，注重动员和鼓励居民参与服务点运营管理和内涵建设。

### 5. 整合服务平台

各区、街镇以空间类平台建设为重点，结合自身实际情况，创新社区治理，优化为民服务，集成多方力量打造具有区域特色的综合服务点。目前，已形成“区政府统筹—街镇负责”的社会治理平台与品牌格局。例如，徐汇区的“邻里汇”是片区式的社区共享空间，内容涵盖生活服务、为老服务、健康服务、文体服务、法律服务、亲子服务、教育服务、志愿服务等。杨浦区的“社区睦邻中心”，以弘扬睦邻精神、培育睦邻达人、构建睦邻体系为主要内容，打造一个和谐共治的社区“公共客厅”，初步达到平均每平方公里一家，覆盖“15分钟社区生活圈”，成为杨浦区百姓“家门口的会所”。奉贤区全面推进农村宅基睦邻“四堂间”建设，使其成为老年人“吃饭的饭堂、学习的学堂、聊天的客堂、议事的厅堂”，提高农村老年人的生活质量。闵行区虹桥镇的“四季源”邻里中心，服务半径辐射5个居民区，涵盖1.2万户居民和几十家大型企业，邻里中心具备为辖区内居民群众提供四大类服务项目（医疗健康类、生活服务类、文体教育类、公益互助类）。嘉定区真新街道的“鼎治空间”，不仅是居民休闲娱乐的地方，还能提供居民日常生活所需要的各种服务，让居民有更多的融入感。

### 6. 整合服务资源

一是通过党建引领驱动资源整合，将党建引领作为贯穿社区治理和基层社会服务供给的一条红线，构成推动资源整合的政治势能，有效推动横向到底、纵向到边的社区治理体系构建。二是借助平台打造驱动资源整合。将打造基层治理平台作为资源整合的重要抓手，在基层形成社区服务综合体，包括党群服务中心、社工站、居民自治互助站、慈善救助站等，承担为基层群众提供公共服务的基本功能。三是进行数字技术支撑驱动的资源整合。通过强化数字技术支撑驱动的资源整合，以数字技术驱动社区治理平台、结构、方式以及流程全面变革，为社区工作整合提供要素和机制的赋能。

### 7. 整合服务项目

---

一是以社工站为阵地的项目整合。社会工作站作为精准扶贫、社会救助、基层治理、“一老一小”、志愿服务、扶贫助残等各类服务供给的集成性阵地，在破解长期制约社区服务发展瓶颈、促进社会工作和基本民生保障融合发展中，发挥了“稳定器”作用。二是以社区民生服务综合体为平台的项目整合。各区充分利用社区闲置空间和辖区单位用房，以优势视角整合多样化的资源投入，推动各界力量参与社会治理创新，以项目为载体充分汇聚和用好各类资源。

## (二)取得的成效

一是缓解了基层社会服务碎片化问题，有利于提高资源利用效率。传统基层社会服务体制普遍存在“多头投入”的现象。许多原本可搭载于已有设施的服务，选择重建基础配套设施，导致服务成本高昂且分布零散。目前在区级层面普遍建立各部门协同机制，通过打造充足的空间，将原本碎片化的社会服务，如餐厅、文体活动室、卫生服务站、亲子活动室、日间照料中心等，整合到同一个空间内部，实现不同服务之间优势互补。这不仅方便居民，也避免了资源浪费。

二是增强了社会服务投放精准度，有利于更好地满足居民多样化需求。传统的社会服务体系更多的是政府自上而下投放，居民缺乏对服务边界和服务清单的了解，往往造成基层政府提供的服务缺乏“市场”，而居民的实际需求又难以满足的矛盾。各区通过梳理辖区内的各种资源，摸清底数形成资源清单，从而更好地对接居民需求，增强了社会服务投放的精准度和供需的匹配度。

三是完善了居民参与社会服务的评价体系，有利于促进公共服务转型升级。传统社区服务的质量控制和评估权限往往掌握在政府部门手中，较少吸纳居民的意见建议，导致服务供给方在提供服务时常常以满足工作要求为出发点，缺乏深入一线为居民提供有针对性的社会服务。各区在改革中加大居民满意度在社会服务评价中所占的权重，促使社会服务的供给主体更好地对服务形式和内容进行创新。

四是推动了基层社会治理格局的深化，有利于形成共建共治共享的治理新格局。各街镇以深化基层治理改革为契机，将社会服务作为塑造民众认同进而推动治理水平的重要支点，很多小区居民在享受社会服务过程中提升了凝聚力，形成了居民自治组织。社区居委会在这一过程中发现很多积极分子和志愿者，并鼓励他们参与社区公共问题治理。

## 二、上海基层社会服务整合和提质增效面临的深层次挑战

### (一)行政化特征显著，供需不匹配

一是基层政府包括社区提供社会服务的动力机制，主要来源于上级政府部门的考核监督，而非居民的意愿。虽然上级考核能够在一定程度上让基层政府重视这项工作，但“眼睛向上”依然是其基本特点，加上群众意见分散且差异性大，想要形成系统性的共识反馈到科层体制比较困难，导致居民多样化的诉求会被忽视。二是社会服务成效的评价本身较为复杂。相比于经济发展速度和招商引资金额等“硬”成就，社会服务与管理领域的创新与成绩，更难被准确地识别和评估(尤其考虑到区域差别等问题，“客观”的评估就更困难)。因此，如何强化基层政府提供优质社会服务的激励模式显得十分重要。

### (二)管理服务有漏洞，效能待提高

一是日常管理的协同机制尚未建立。目前只做到社会服务在空间上的叠加，很多服务在日常管理中依然由相关部门负责，如卫生服务站、日间照料中心等，服务点运营负责人只是起到一个沟通协调作用。如果居民对一些服务不满意，还需要通过负责人向相关部门反映，运营效率较低。二是部分空间使用率低。本来设置开放空间的目的是为了让居民根据自身的需求创造性地使用空间，从而享受更好的服务。但在现实运作中，有些空间变成街镇各部门的行政办公地或活动地，尤其是在一些“明星”服务点开展培训等事务性工作，这些工作往往与居民生活需求相脱离，挤占了居民的活动空间。

### （三）政府投入占主导，服务成本高

一是缺乏完善的竞争性购买服务机制。当前街镇不仅承担着社会服务体系优化的责任，同时还是培育、孵化社会组织的责任主体，因此其大多乐意购买自己孵化出的社会组织服务，由此导致社会服务外包市场呈现出显著的属地分割特征。由于适度的竞争机制缺失，社会服务外包中的定价、质量控制等机制实际上无法建立。二是街镇之间的竞争压力促使相互之间不断加大投入。街镇将社会服务创新作为其创造工作成绩的重要突破口，导致不同街镇之间相互竞争。虽然这种竞争在一定程度上有助于提升基层社会服务的质量，但也容易陷入“硬件竞赛”。三是缺少自我造血机制。当前服务点空间基本用于公益事业，缺少市场化的机制，这虽符合服务点的定位，但也导致无法通过市场化机制来回应一些居民多样化的需求。

### （四）专业组织人才匮乏，服务品质待提升

一是服务外包的平台碎片化，导致市场与社会组织缺乏稳定发展预期，限制了其专业性的提升。目前，服务外包市场存在较强的“权宜性”和“碎片化”特征。许多政府发包方并无购买服务的长期规划，而是“一事一议”式的临时性购买服务，这导致市场和社会服务者无法对服务外包形成长远预期。各职能部门、基层政府购买服务，缺乏协调与制度整合。二是对服务递送社工缺乏系统性的专业技能培训。服务递送社工专业性较低，一个很重要的原因在于技能培训体系的不完善，除一些相关专业的毕业生之外，很多一线服务递送社工既没有学习过相关的知识，也没有参与过相关的实践，这在很大程度上与当前培训体制缺乏顶层设计有关。

### （五）服务平台整合面临不足

一是平台功能交叉和发展不均衡。以组织性平台为例，社区社会组织服务中心、社区社会组织联合会、社区基金会、党群服务中心等组织，虽然在功能设计上有不同的侧重点，但在实际运行中也存在项目重复、功能交叉的问题，造成一定程度的资源浪费。二是主体角色错位和任务边界模糊。政府力量和社会力量之间的关系不对称。社区公共服务平台运行过程中，存在政府干预过多、社会力量发展不足、社会组织承担行政职能等角色错位和任务边界模糊的现象。部分街道社工站配备的专职社工，需要承担较多街道各条线的行政任务，使社工难以腾出精力去走进社区，了解居民实际需求，提供高质量服务。三是平台运作的专业性欠缺。部分社区公共平台首选考虑的是政府的形象建设、信息化和数字化的展演，围绕政府的行政工作而设立。在建设和运作过程中，倾听居民的需求和声音不够，对居民需求的回应性不足、服务体系设计的科学性不足、解决社区公共问题的能力不足，很难打通社区服务的“最后一公里”。

### （六）服务资源整合面临不足

一是社区工作者人手不足、任务过载。从工作职能看，社区工作者绝大多数同时承担着街镇安排的综合治理、接待以及突击性工作，社会服务工作只能挤时间去完成，处于被动应付状态，致使政策措施执行走样或流于形式。社区行政事务的加重，降低了社区工作者和社区居民互动的频次。在各类治理平台的建设中，社区书记身兼数职，社区责任重、权力小，造成了部分社区工作团队仅能完成上级布置的基本任务，而缺乏充沛的精力探索社区居民需求的回应机制和满足方式。二是部分政策资源之间缺乏衔接机制。不同政策之间没有建立统筹联络机制，导致部分资金重复给付或利用效率低下。例如，打造亮点和区域性名片是当前基层开展社区工作的一种重要方式，虽然这种工作方式有利于创新性方案的探索和区域性资源的汇聚，但也在一定程度上造成区域资源分布的不均衡。三是社区需求不明确，导致资源利用碎片化。虽然当前各类政策的投入有助于为社区治理提供多样化的资源，但也在一定程度上干预了社区的自主发展。在社区治理推进过程中，政府各条线积极向社区注入资源，随之而来的是各条线都想让自身的工作得到显性化展示。四是多元主体合作机制尚未有效实现。从跨部门合作主体的角度看，多部门之间目标和利益的冲突、政策偏好的不同、能力的差异是跨部门合作中首要解决的问题。社会组织在社区开展工作的过程中，受到自身资源的限制和政府资源配置方式的影响，实际发挥作用的效能有限。

### （七）服务项目整合面临不足

一是项目供给与社区需求难以有效衔接。项目服务周期短，难以触及居民实际需求。除去项目申请与评估的时间，社会组织真正的服务时间非常有限，而且在服务周期内往往忙于完成考评指标、应对中期评估、末期评估等工作，容易忽略居民的内在需求。项目周期短又加剧了社会组织的流动性，不利于社会组织与居民之间建立亲和深厚的关系，也不利于组织服务工作的深入开展，服务的形式化、表面化降低了居民对社会组织的信任。二是项目服务内容和对象边界模糊。在服务内容方面，街镇期待把部分行政任务交由入驻的社会组织来协助完成；而部分承接项目的社会组织对于服务事项没有清晰的认识，乐意开展专业性较强的服务类别，忽视了承接行政协助性事务的必要性，由此导致项目承接主体难以与政府部门、街镇社区达成有效融合，项目质量难以得到保证。在服务对象方面，项目承接主体的服务对象范围模糊。三是项目整合遭遇制度和资金瓶颈。项目整合存在制度缺口。项目制的一个突出特点就是随意性强，没有明确的制度标准和规定，今年实行的项目可能会因为各种因素在来年被取消；项目制的经费额度缺乏科学的制定标准，会随时受到外界因素的影响增加或减少。

## 三、准确把握基层社会服务整合和提质增效的核心逻辑

### （一）政策高位推动，基层社会服务合力构建促进治理范式转型

一是在政府机制整合层面，基层社会服务和基层治理创新表现出明显的政策高位推动特征。一般由市级和区级政府作为主导性力量，充分动员各相关部门资源力量，强化部门联动，在各类平台建设和服务供给中实现跨层级、跨部门、跨区域和跨职能的整合。各区依托各自的经济地理自然条件，打通不同社区之间的关系，进行系统性重塑，实现不同社区空间、平台、资源、服务、活动等要素共享。二是在参与主体整合层面，通过充分动员多元主体参与，促进治理结构的优化。政府“主导”是指政府借助各类社区治理平台，履行政府主导职能，有效提供公共服务。“多主体”是指各类社会组织、社会企业、居民通过公共平台，参与社区治理决策、设计社区治理内容。三是在治理功能整合层面，社会公共平台整合基础性政务服务、专业性社会服务等多样化资源，将便民利民惠民服务与综合执法、市场监管、综合治理等功能结合起来，打造集事务办理、基层自治、社会互动于一体的复合型治理平台。

### （二）平台属性增能，从基础设施到服务场所和治理空间创新

一方面，以社区公共服务平台建设有效推动基层社会服务基础设施更新。一是通过置换、转让、腾退、收购等方式，增加社区配套服务用房。二是鼓励行政事业单位、国有企业将社区内存量房屋腾挪空间提供给街镇、社区用于公益服务，累计盘活各类存量用房。三是按照“一室多用、开放共享”的原则，盘活闲置物业，加强集党员活动、协商议事、居民服务、支部办公等功能于一体的小区党群服务驿站建设。四是通过多样化的举措，为社工建设盘活空间资源，形成模块清晰、功能多样、布局灵活的社区公共空间。

另一方面，注重拓展基层治理空间的物理属性和培育社区资本，有利于整合社会资源、构建社区公共秩序，将基层社区打造成为注重情感治理的社会交往空间、注重发展的公共治理空间、注重责任的政治动员空间，以多重手段促进多元、异质社会个体和组织的行动与整合。一是向社区居民传递共享理念，引导居民走出家门，聚拢到公共场所，建立居民与居民、居民与社区之间的熟悉感和认同感，为接续加强创新社区治理奠定良好的社会基础。二是在空间设计和运作中充分回应社区居民的需求，增强社区公共性、构建社区公共秩序。通过设计和打造模块化设施，构建具有多样化、互动性和适应性的基础设施，加强设施管理和运营，有效回应社区居民在空间交往、景观品质、日常生活等多方面需求，为社区居民提供更加全面、更加精细化的服务，增强社区居民的幸福感、获得感和安全感。三是基层公共服务平台作为一种基础性设施，要使其成为社区居民享受服务、开展活动的基础性空间；大量的居民长期聚集于此，形成一种社会交往的空间，打破居民之间的陌生感，为创造新熟人社会提供良好的契机；居民在享受基础服务和开展社会交往的同时，也将社区公共服务平台作为一种表达个人诉求和参与公共事务的平台。

### (三) 数字技术赋能，多平台线上线下联动提升社会服务效能

在框架建构层面，各区充分利用数字技术便捷性、智能化的特点，实现技术和制度的整合。基层社会公共服务平台的框架建构借助数字化建设和基层治理创新相关的优势，整合前沿技术和制度，将其与现行的基层治理格局相结合。在应用范围层面，各类基层社会公共服务平台建设，实现线上和线下、网络和网格的整合，形成线上线下的网络+网格治理格局，将互联网、监控机制、数据库等信息技术与网格制度等治理技术相结合。通过打造政务平台，简化行政流程，提高办事效率，实现线上线下的联合运作。通过构建精细化的治理格局，将线上互动式的网络平台与线下精细化的治理网格相结合，推动基层治理横向与纵向的联合。

### (四) 多元主体协同，促进基层治理共同体建设

在基层社会服务开展过程中，多元主体的协同成为工作合力构建和综合效能提升的重要动力来源。在党组织、政府与社会力量共建共治共享的基层治理机制下，治理主体由单一行动主体统揽向多元主体共建转变，治理方式从“碎片化”的运作向多元主体合作转变，治理成果在积极回应居民诉求的同时，也培育了社会组织，实现政府与社会主体的良性互动、成果共享。从实践看，上海各区大力推进街镇社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者以及社区慈善资源间的联动，发挥“五社联动”在整合基层社会服务中的独特优势，构建以党建引领为前提、以居民需求为导向、以社区治理平台为载体、以社会组织为主要力量、以社会工作专业人才为支撑、以社区志愿者为助力、以社区慈善资源为补充的社区多元主体协同机制。基层社会服务整合和推进中应充分发挥“五社联动”机制作用，通过对“五社联动”机制的充分探索与应用，优化党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的治理格局。

## 四、 推进上海基层社会服务整合和提质增效的对策建议

### (一) 明确指导思想

推进上海基层社会服务整合与提质增效，要坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，全面贯彻落实党的二十大精神，坚持和加强党对基层社会服务整合的全面领导，坚持以人民为中心，加强制度建设、健全发展机制、聚焦重点领域、提升工作合力、强化工作效能，加快实现党建引领基层社会服务体系建设的更加完善，线上线下服务机制更加融合，基层社会服务平台、资源、项目利用效率最大化，基层社会服务精准化、精细化、智能化水平持续提升，全力开创上海基层社会服务高质量发展新局面，不断增强人民群众的获得感、幸福感、安全感。

### (二) 明确基本原则

一是坚持党的全面领导。把坚持和加强党的全面领导贯穿于基层社会服务整合与提质增效的全过程，确保基层社会服务发展的正确方向。二是坚持以人民为中心。坚持人民主体地位，立足群众多样化、多层次、多方面需求，把满足人民对美好生活的需要作为出发点和落脚点，强化对困难群体、“一老一小”、残疾人等特殊群体的兜底保障，强化基层社会服务供需匹配，推动上海基层社会服务适度普惠、公平可及。三是坚持统筹推进。厘清政府、市场、社会力量在基层社会服务发展中的职责作用。构建系统性工作机制，打破条块部门之间、多元行动主体之间的协同障碍，推进资源共享、业务协同和价值共创，实现基层社会服务效能倍增。四是坚持共建共治共享。更好地发挥政府主导作用，充分调动社会组织、社会工作者、志愿者、业委会和慈善资源等社会力量，引导商业机构、社会企业、物业服务企业等市场力量，构建多方参与的基层社会服务工作格局。五是坚持分类指导。因地制宜，突出问题导向，掌握不同区域功能、不同类型街镇社区的需求，重点突破、分层推进、分类实施，全方位提升基层社会服务供给水平。

### (三) 强化四个基础

一是强化协同配合形成制度合力。完善制度体系，系统梳理基层社会服务各领域制度，确保基层社会服务制度更加完善。优化制度执行，加强各领域各部门衔接配合，推动发改、规自、财政、民政、卫健、老龄等部门密切协同，完善市、区、街镇、居村四级服务架构，形成上下贯通、内容优化、落实有力和动态完善的基层社会服务制度体系。二是强化载体融合形成平台合力。健全完善党群服务中心、社区综合体、社工站、社区服务站、小区服务点、慈善救助站、居民自治互助站、养老服务驿站等社区基层社会服务载体联动网络。优化各类社区治理平台功能定位和管理运行规范，探索平台间运作衔接机制，破解平台间服务空白、职能交叉、服务重叠、资源冲突等问题。打造镇街社会服务和社会治理综合体，坚持就近就便原则，加强供需对接、资源转介和相互支持，推进基层社会服务均衡发展。三是强化整体统筹形成资源合力。以街镇为单位统筹基层社会服务资金、资源、项目，推动各项资源在社区落实。推进各部门在基层社区工作中信息共享、项目共建、资源统筹。加强社区服务体系规划建设，完善社区综合服务设施，统筹利用各类存量房屋资源，鼓励和引导驻区企事业单位与社区共享文化体育设施、会议场地，探索社区卫生服务机构、社区服务站、老年中心、文化室等空间共享机制，提升社区空间利用效率。拓宽基层社会服务资源筹集渠道，引导社会资本注入基层社区，鼓励和支持成立社区基金会或社区治理专项基金。培育和发展社区社会企业、社区社会组织，充分调动社区居民参与积极性，鼓励开展社区志愿服务行动，提高基层社会服务社会化、专业化水平。四是强化技术牵引形成创新合力。加快基层社会服务与现代技术深度融合的创新探索，在基层卫生服务、智慧养老、社区服务等领域推广新技术新应用。实施数据资源整合计划，完善跨部门共享、协同、开放机制，推动基层社会服务数据共享与交换，促进与相关部门数据资源共享共用。加强信息系统统筹建设，整合各部门各领域信息系统建设需求，推行一体化发展，推动政务服务平台向社区延伸，促进“一网通办”“跨区域办理”，在更大程度上便民利民。发挥物联网、区块链等技术在政策宣传、民意沟通和便民服务中的优势，让科技驱动发挥效力、释放潜力，推动政府、社会、市场有效互动，实现基层社会服务精准对接需求、更加便民利民。

#### (四) 聚焦着力重点

##### 1. 探索基层政府提供优质社会服务的激励模式

发挥社会舆论、“两代表，一委员”的监督作用，开设居民投诉通道，形成制度化的居民全程参与过程，提高政府购买服务的购买方和实施方获取公众反馈意见的便利度、有效性。通过充分发挥社区委员会、社区议事协商机制等共治平台，自下而上形成社区共治议题的机制，来确定街镇因地制宜购买社会服务的事项、资金规模以及购买方式。

##### 2. 健全运营机制因地制宜探索管理模式

安排有热情、有能力、一定级别的街道干部或专业社工(社工可给予相应权力配置)来全权负责服务机构、社区综合体等的日常运营管理，统一联络、指挥、调派各方力量，确保服务有序运转，并给予一定的自主权限，使其可调动相应的人力物力资源，探索与辖区特点相对应的运作模式。同时，探索实施“AB角”工作制，及时进行补位，做到工作不缺位，服务不断档。此外，多元力量参与是重要补充，可通过党建联建，积极整合辖区单位、优质企业、机构组织等单位和个人，联动共谋发展大计、协调解决突出问题、回应居民共性需求，拓展合作共赢渠道。

##### 3. 健全完善购买服务制度

一是完善购买服务的长期框架性制度，明确在教育、社会服务、文化娱乐和卫生等领域的长期购买服务思路以及投入计划，以此鼓励市场和社会组织形成长期发展的稳定预期。二是逐步改变街镇及其内设机构单方面自上而下设置购买服务项目的现状。充分发挥区域化党建在地区性公共事务议程设置和决策引导等方面的作用，使其成为社区公共服务需求研究、讨论与决策平台。三是建立公共服务承接者资质与服务效能数据库，引入动态评级机制，引导服务供给市场和社会主体健康发展。

##### 4. 全面激发参与主体活力

---

培育发展一大批专业化、有能力、可持续的参与主体，是推动基层社会服务高质量发展的重要基础。街镇要根据辖区内居民实际需求，针对居民较为关心、服务需求多样化强、操作层面可行的领域，积极引入市场机制，激发服务主体的活力，创新服务形式，提升服务质量，推动不同服务之间优势互补。同时，可在场地租金、水电等方面给予扶持，降低服务成本，最终让居民享受廉价、优质、多样化、可持续的社区服务。

#### 5. 构建专业化人才培养体系

一是完善顶层设计。可在市级层面建立联席会议制度，由所涉及的相关部门共同负责参与制定人才培养方案及之后相关工作的推进，形成合力。二是压实基层责任。可在街镇层面成立相关的工作领导小组，确保人才培养规划落地实施。三是完善培养体系。兼顾基础与选修，鼓励已取得从业资质并在一线的社会工作者积极参加继续教育。继续教育应以服务对象的实际需求为导向，有针对性地进行再学习、再教育，进一步提升服务技能。四是完善社工职业发展通道，提高福利保障，鼓励形成基于组织协同的工议议价制度，为其习得专业性技能及职业发展提供稳定预期，形成一批规模大、能力强、相对稳定的服务递送队伍。

#### 6. 加强基层社会服务平台整合

一是充分发挥空间类平台提供基础服务设施的功能，发挥组织类平台整合项目资源的功能。推动不同的平台之间形成功能完整的闭环，使基层治理需求得到有效满足、问题得到充分解决。二是尊重区域发展差异，创新平台整合机制，在推动不同基层公共服务平台建设的过程中，把握好标准化与灵活性之间的关系。推动党群服务中心和社会组织服务中心等组织类平台入驻公共空间类平台，实现平台场地、资源的共享。三是充分利用好数字化平台对其他平台的赋能作用。数字化平台的建设要以基层的实际需求为出发点，既要在功能设计之初考虑不同基层运作平台的需求，又要在运作过程中为不同平台提供需求表达和功能再造的渠道，充分发挥数字化平台对基层公共服务工作的效能提升作用。

#### 7. 加强基层社会服务资源整合

一是立足资源系统，全方位识别可动员的资源，充分利用现有资源，挖掘潜在资源构建基层社会服务资源库。二是优化配置行政资源。依托现有政策体系，统合社区综合体、党群服务中心、居民自治互助站、社会组织联合会、慈善救助站等服务载体，作为服务居民的重要阵地。利用基层公共服务设施建设、“一老一小”服务等政策资源，建设托育中心、日间照料中心、老年人助餐服务点、养老服务综合体等，增强基础性服务供给。三是广泛识别社会资源，寻找潜在资源方。探索成立社区发展基金会，为社区建设募集社会资金。通过公益微创投、微基金等行动，引导社会多方力量参与基层社会服务。四是充分开拓市场资源，增强基层造血功能。引入辖区单位、社会企业等市场主体，运用市场化方式整合资源，围绕基层社会服务的空缺和盲区，为基层发展注入活力。探索培育社区社会企业，通过社区、社会组织、职业经理、商家等多方合作，整合社区、商圈、街区资源，促进社区和商圈发展共生。五是探索资源组团形式。经过资源整合，促进阵地、信息、人员、项目活动等方面资源的互联互动，畅通供需对接机制。通过组团运营方式，激活不同来源、不同结构、不同层次、不同内容的资源，增强资源的系统性、价值性和可利用性，使资源不断相互耦合，实现公共价值共创。

#### 8. 加强基层社会服务项目整合

鼓励采取“政府购买、项目化运作、委托运行”方式，将辖区内的社会工作站、社区民生综合体等项目整合性平台，打包交由专业性的社会组织运营管理，开创基层社会服务融合性发展新格局。一是强化项目资源整合，优化项目征集体系。可重点推进街镇所在地资源整合，街镇应按照“共建共治共享”原则，主动对接、梳理汇总各类服务资源，明确资源分布等内容。重点推进跨部门项目资源聚合，整合社会事务与儿童、救助、养老、基层社区治理等领域的资源，可将司法、共青团、残联、妇联等多口径的资源都整合到平台上来，开展社区矫正、未成年人保护、就业培训等服务。重点推进政府购买服务资源整合，引

---

导养老、儿童、社区等民政经费和其他政府专项经费逐步开展购买社区服务，通过公益创投等形式激励慈善资源支持项目实施。二是鼓励项目整合平台社会化和专业化运作。鼓励支持街镇通过政府购买服务等方式，将项目整合平台委托有专业能力的社会组织承接，社会组织聘用社会工作专业人才提供服务。

#### (五) 强化工作保障

一是落实各级党委政府责任。把基层社会服务有效供给作为重要民生工程，建立党委、政府主导下的统筹协调机制，明确牵头部门、责任单位。厘清基层社会服务的权责边界，编制基层社会服务工作事项清单，提高基层社会服务的精准度、针对性、专业性。二是改进基层社会服务考核评价体系。制定基层社会服务考核评价体系与激励办法，打通不同考核之间的评价依据，控制考核总量和频率。逐步建立以居民满意度为主要衡量标准的社区考核机制，引导社区工作者将更多时间和精力放在为民办实事、谋发展、抓落实上。三是营造良好合作氛围。树立基层社会服务先进典型，将基层社会服务创新纳入表彰工作重点内容。组织开展基层服务整合主题研讨，加强理论和实践研究。鼓励广播、电视、报刊、网络媒体加强基层社会服务宣传，营造全社会共同参与和支持基层社会服务的良好氛围。

### 参考文献

- [1] 陈秀红. 从“嵌入”到“整合”：基层党组织推进基层社会治理的行动逻辑[J]. 中共中央党校(国家行政学院)学报, 2021, 25(5):64-72.
- [2] 王磊, 王青芸. 社会治理视域下的整合社会服务：逻辑、趋势与路径[J]. 社会建设, 2020(4):56-67.
- [3] 邓锁. 政策实施的网络视角与社会服务整合[J]. 江苏社会科学, 2011(1):26-31.
- [4] 林闽钢, 梁誉. 论中国社会服务的转型发展[J]. 行政论坛, 2018(1):23-28.
- [5] 陶希东. 上海加强基层治理体系和治理能力现代化的路径与策略[J]. 党政论坛, 2022(2):37-39.
- [6] 容志, 秦浩. 上海“家门口”服务体系建设的成效、问题与对策[J]. 科学发展, 2020(11):104-112.
- [7] 吴苏贵. 上海基层社会治理现状及未来发展思路[J]. 科学发展, 2019(11):91-99.
- [8] 刘涛. 社会整合与基本公共服务均等化——迈向均衡发展的德国社会政策[J]. 社会政策研究, 2017(2):14-34.