

上海市社区服务现状

陶志良

社区服务，是一个新概念，国外有称之为社会工作的。对社区服务，目前还无一致的定义，根据我国城市的实践，社区服务是指由社区组织为社区成员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，旨在解决社区成员生活特殊困难，为社区成员提供生活便利，提高社区成员的生活质量，推进社会发展。

为开展对上海市社区服务现状和发展目标的研究，上海市民政局委托交通大学社会科学及工程研究所对本市社区服务进行了大规模的抽样调查，先后对全市143个街道（镇）进行了普查，随机抽样对100个居委会、2500个居民进行了问卷调查，现作如下分析。

一、居民日常生活状况分析

据对本市居民抽样调查，被访市民平均每天用于家务劳动的时间达3.64小时，其中16.37%的居民每天家务劳动时间超过5小时，甚至还有的高达8~9小时。

从家务劳动的内容分析。有54.79%的居民反映买菜烧占去了绝大部分的家务劳动时间。据这次调查，目前市区有37.44%的家庭没有使用煤气；27%的家庭没有冰箱。

有52.92%的市民认为家庭卫生占去了他们家务劳动的大部分时间，由于上海市区住房条件差（调查的人均住房面积为5.31M²）其中有47.73%的住房没有卫生设备，洗衣机普及率仅为58.93%，吸尘器为5.44%，即使有些家庭已添置了洗衣机，但因空间狭小，使用很不充分。

有30.36%的市民反映料理孩子、抚育后代是他们家务劳动的主要内容之一。这次调查统计：有20.29%的家庭是由老人帮助领养孩子的，送幼儿园、托儿所的占62.74%，请保姆带孩子占2.03%，由父母自己照看的占6.01%，请邻居照看占2.6%，其他方式6.33%。老人在家领养孩子的比例较高。

有3.69%的市民认为缝纫编织是家务劳动主要内容之一。这表明城市居民在“衣”的方面，社会化程度已经相当高了。

有3.77%的家庭感到照顾病人是家务劳动的主要负担，还有0.89%的家庭认为照顾老人是家务劳动的主要内容。这些家庭所占比例虽然不高，但从全市来看，绝对量也不小。因照顾病人老人给这部分家庭成员带来了沉重负担，这种状况已日益突出，不应忽视。

从家务劳动的承担者来分析，退休人员平均家务劳动时间高于在业人员，女性又高于男性。在业男性平均每天家务劳动时间2.37小时，在业女性为3.65小时；退休男性平均3.02小时，退休女性高达5.69小时。目前，上海市离退休人员中约有1/3已经二次就业，除此，大部分老人退休后被繁重的家务劳动缠身，成为比较突出的问题。

调查结果，在职市民平均每天用于上下班的时间是1.51小时。这样，除掉每天平均7.29

小时的睡眠,市民每天剩余的闲暇时间仅2.5小时。据调查,大部分市民闲暇时间的活动方式是看电视、读报两项,而用于更新知识、学习新技术和发展自己业余兴趣爱好的为数极少。对于上海这样一座要积极参与国际竞争、致力于新技术领先,发展高新技术的现代化工业城市,市民的全面发展、素质提高至关紧要,这不能不令人担忧。

从上海城市建设发展状况看,市区交通在一定时期内得到根本改善的可能性不大,7.29小时的睡眠对人们来说也无多大余地。可能调节的部分,一是发展社区服务,推进家务劳动社会化(家务劳动社会化还应包括居住设施电气化,提高食品成品化程度和完善社会服务等);二是改革现行劳动作息制度,实行每周40小时工作制。后者的可行性和可能性都不能说没有,但是即使实行了,按目前居民家务劳动的状况,在职市民却很可能把获得的闲暇时间大部分又耗费在低效能的家务劳动之中。

二、居民对社区服务需求分析

调查结果表明,市民对减轻家务劳动反映相当强烈。对于如何减轻家务劳动,有35.2%的市民认为首先应该解决煤卫设备问题,有23.63%的市民认为应先普及家用电器;有21.08%的市民认为减轻家务劳动的主要途径应由社会提供收费服务;有11.95%的市民认为应设法由家庭内部协同解决;有5.5%的市民希望请保姆帮助料理家务;还有2.66%的市民认为可由其他途径解决(如让妇女回到家里,缩短工作时间等)。由于市民各自居住条件不同,占有家用电器不等;从各自条件出发提出解决家务劳动迫切需要的要求,因此,这些要求非常实际,并且具有很大的合理性。

市民对解决煤卫设施、普及家用电器的期望很高,要求我们在发展经济时,尽快地实现现代社会生活人们起码的物质生活需求。但是,住宅条件改善、家用电器普及只能减轻部分家务劳动量,随着经济建设发展,人们的生活消费水平提高,要求不断提高生活质量,对家务劳动社会化越来越迫切,对社区服务的依赖性也越来越大。

调查结果还表明,除了物质生活方面,市民对精神生活的需求也很高。有36.19%的市民要求为老年人开设更多更好的娱乐和学习场所;有20.25%的市民要求组织老人观光旅游;有22.1%的市民要求扩建图书馆、阅览室;有21.79%的市民要求为少年儿童开设英语、电子计算机和智力开发学习活动;有7.35%的市民要求开设舞厅、音像室等文娱设施。

三、居民对现有社区服务的评价

对现有的社区服务设施和服务内容,有6.77%的居民认为现有社区服务对居民生活帮助很大;有18.79%的居民认为帮助较大;50.69%的居民认为帮助一般;而23.75%的居民认为帮助较少或几乎没有帮助。这些数据表明了上海城市的社区服务的发展还很不平衡,距离市民的要求还甚远。

在社区组织为居民提供的各项服务中,居民普遍反映环境卫生(占42.53%)、安全治保(占39.85%)、民事纠纷调解(占13.47%)对居民帮助较大;其次是小孩入托(占11.85%)、老人生活(占7.02%)、老人娱乐(占5.56%)、减轻家务劳动(占1.26%)。其他服务占2.68%。

四、社区服务与居委会

居民委员会是城市中按居民居住区设立的基层群众性自治组织。目前，居民委员会的主要工作包括以下方面：

1. 帮助贯彻政府的政策、法令（如贯彻计划生育政策等）；
2. 安定社会环境，推进精神文明；
3. 安全治保；
4. 调节人际关系；
5. 改善地区内环境卫生；
6. 兴办第三产业（便民利民、解决低收入退休人员再就业）；
7. 帮助有特殊困难的人员解决生活问题；
8. 老年人生活及娱乐。

从调查结果看，居委干部认为目前居委会最有成效的工作依次是：

1. 安全治保。由居委会组织在辖区内白天设有轮流值日岗，晚上有巡回联防，保护居民安全，防范危害社会治安的犯罪活动。配合公安派出所开展群众性治安防范工作。一般来说，凡居委会安全防范工作比较完善的，刑事发案率就低，居民安全感强，反之，刑事发案率就高。因此在一些新建住宅区或城乡结合部，安全治保工作相对薄弱，居民往往缺乏安全感。

2. 环境卫生。有95.88%的居委会设立了清扫队，平均每个居委会会有清扫人员3.44人。他们的报酬，82.61%的居委会是由居民分摊的，14%的居委会是从第三产业积累中提取的。每个清扫员平均月报酬43.5元，平均工作时间4.78小时。目前，清扫队伍不稳定，存在后继乏人问题。

3. 民事纠纷调解。1987年平均每个居委会发生邻里纠纷13.1起，家庭纠纷12.80起，其中87.42%的纠纷案得到解决。通过居委干部出面调解解决的为92.19%，通过街道解决的为6.13%，通过上诉法院解决的只占1.68%。由此可见，居委会在调解居民民事纠纷中的作用和重要性。

4. 计划生育。全市居委会都建有计划生育网络，以妇代会主任、卫生主任和卫生员为主要骨干组成计划生育领导小组，开展经常性工作，包括大量的宣传工作，对育龄妇女调查登记、统计报表、分析生育情况及用药、手术、人流，办理独生子女证，提供咨询服务等。这是一项很具体很繁重的工作。

5. 第三产业。有74.75%的居委会办起了第三产业，主要是小百货、小饮食、小烟酒店、自行车停放、托运打包等服务行业，还有少部分是加工生产。居委会通过举办第三产业，既方便了居民日常生活，又为一部分待业人员和退休职工提供了就业或再就业机会，并且为居委会积累了资金，用于发展社区公益事业，提高居委会工作人员经济待遇，稳定居委会队伍。调查结果表明，凡第三产业搞得好的居委会，社区服务也比较完善，形成了社区服务良性循环。

6. 老人生活困难。有84.69%的居委会成立了孤老包护组，帮助老人解决日常生活的各种困难，如吃饭、洗衣、理发、洗澡、就医、打针、吃药等。有4.04%的居民委员会办有

托老所,为入所老年人提供生活服务。还有相当一部分居委会为80岁以上老人联系供应大米,为老人进行祝寿敬老活动。

7. 老人精神生活服务。针对社会为老人开设的文化娱乐设施少,老人生活单调、枯燥的状况,52.04%的居民委员会办起了老人活动室;虽然大部分活动室比较简陋,但为老人提供了活动的一席之地;有44.9%的居委会组织了老年拳操队,组织老人早上锻炼身体;有25.51%的居委会组织老人跳老年迪斯科;有16.33%的居委会组织了老妈妈合唱队;有6.12%的居委会成立了老年音乐戏剧小组。为丰富老人晚年精神生活作出了贡献。

8. 解决居民生活困难。居委会对解决居民就近入托帮助比较显著,有34.74%居委会办有简易托儿所。除此,有74.4%的居委会设有公用电话站,21.43%的居委会设有公用事业代办站;26.53%的居委会设有发奶站;72.45%的居委会设有卫生站;39.8%的居委会设有自行车停放站;16.33%的居委会设有家务劳动介绍所(保姆介绍);13.27%的居委会设有小百货;10.2%的居委会设有修配服务站;8.16%的居委会设有缝纫站;4.08%的居委会设有居民食堂;4.08%的居委会设有洗衣站。居委会为居民的服务在一定程度上解决了一些居民日常生活困难,但总的来说,离开居民的实际需要差距还不小。

据调查,居委会工作人员中中共党员占43.22%,民主党派人士占1.03%。又据调查,目前居委会普遍存在的问题是:

工作人员年龄偏高。居委会工作人员中专职人员大部分年纪较轻,文化素质较高,在居委会中作用较大,但这类人员仅占12.17%,居委会工作人员中大部分是退休人员,其中55岁以下占37.33%,56岁以上占62.68%。

文化偏低。工作人员中文盲、小学文化程度达57%,高中以上文化仅19.96%。

女性多。工作人员中女性80.52%,男性只占19.48%。

待遇差。工作人员中每月津贴平均36元,每月奖金平均18.2元,共计54.27元。他们的报酬同付出的辛苦劳动很不相符。

积极性不高。由于上述原因,加上居委会工作人员社会地位较低,地区内组织能力强、文化水平高的离退休人员往往不愿从事社区工作。在职居委会工作人员也存在积极性低下问题,只有35.71%的人员表示愿意继续工作,30.61%的人非常希望脱离居委会工作;而33.67%的人由于种种原因,没有作出明确答复。

后继乏人。大部分居委会对推选合格的居委会工作人员感到困难。有44%的居委会推选感到很困难;38%的居委会有一定困难,只有18%的居委会几乎不存在什么困难。

工作繁忙。有40.21%的工作人员反映日常工作很忙;43.3%的人反映较忙;只有16.49%的人认为还可以,造成这种状况的原因,有63.19%的居委人员认为是由于上级工作检查、下达任务太多;只有24.21%的人认为主要是忙于解决居民生活中的矛盾、问题及组织有益于居民身心健康的活动;12.63%的人认为是其他原因。上述问题存在,影响着居委会进一步发挥为居民服务的职能。

五、社区服务与街道办事处

与居委会社区服务相比,街道办事处作为区政府的派出机构,行使部分政府职能,管辖区域较大、权限较大,并且具有一定的经济实力,举办的服务设施规模较大,相对集中。

街道的社区服务主要包括：

老年人服务。全市已有56.20%的街道建起敬老院。目前街道敬老院中集中型占68.75%，分散型占23.50%，集中与分散结合型占7.50%，分散型敬老院是街道在发展老年人福利事业实践中的一种创举。除敬老院外，有85.61%的街道设有专门为老人服务的机构，如老人活动中心、老人康乐室、老人学校、老人接待室、老人劳动服务所、老年婚姻介绍所等等。还有许多街道开设了老年门诊、健康医疗咨询、法律咨询服务等，经常组织老人观光游览、定期检查身体，组织老人运动会等。

残疾人服务。除个别新建的街道，全市绝大部分街道都办了残疾人福利工厂，使全市绝大部分有一定劳动能力的残疾人得到了安置，为国家分担了困难，也为残疾人提高物质生活水平发挥了重要作用。目前街道福利工厂存在不少困难，亟待解决。

精神病人服务。74.64%的街道举办了精神病人工疗站，3000多名康复精神病人在工疗站接受工疗、体疗、娱乐、药疗和文化教育相结合的康复服务，作为城市开展精神病群防群治的创举，发挥了很积极的作用，但由于政策方面诸多因素，这一形式未能得到更广泛发展，据1987年上海市残疾人抽样调查统计，全市共有精神病残疾39000多人，其中大部分散居在社会，目前工疗站的服务现状，还远远不能满足社会需求。

青少年文化娱乐服务。70.92%的街道有专设的青少年文娱设施，包括少儿图书馆、少儿活动室、少年之家、儿童乐园等。这些设施对丰富少年儿童课余文化娱乐活动，预防行为偏差十分有利，但由于在经费问题上长期入不敷出，使许多街道文化馆（站）包括少儿文娱场所不得不调整服务内容，有的办成舞厅、录像放映室，有的兼经营商业等等，需要引起重视。

拥军优属服务。全市街道均已建起拥军优属服务网络，组织街道辖内的菜场、医院、粮店、商店、房管所为烈军属、伤残军人服务，还组织辖内单位、学校、民兵、青年团为优抚对象做好事，为巩固国防和精神文明建设发挥了积极作用。

为企业后勤服务。73.91%的街道开展了为企业后勤服务，服务内容主要有：承包企业食堂、企业环境卫生、企业托儿所、浴室、为企业劳务输出、企业垃圾处理等等。平均每个街道投入企业后勤服务的人数为171.6人，不仅改善了企业后勤服务条件，促进了企业经济效益提高，也为街道开创了安排就业或再就业渠道，并成为街道经济来源之一。

街道第三产业。街道在开展社区服务时，积极组织发展社区综合服务事业，促进了社会公益事业的发展。1984年~1986年3年中共开设网点7589户，总产值达10亿元，利润1.26亿元，上交税收4875万元，用于公益事业4152万元。1987年营业收入达5.9亿元，利润6838万元，参加劳动的达85000人。

其他服务。近年来，街道担负的城市管理职能不断加重，目前已承担了市容环境卫生、美化绿化净化城市、市场管理服务、防空、防台、防汛、防火、抢险救灾、居民搬迁等属于管理性的社区服务，为群众做了大量好事，为改善市容面貌、安定群众生活发挥了很大作用。在开展社区服务中，许多街道还逐步完善了安全防范网络，发展社区文化、社区教育，推动了精神文明建设。

总之，街道社区服务在发展社会福利事业、社会公益事业和社会综合服务事业，解决、缓和社会矛盾，方便居民生活等方面，发挥了巨大的作用。弥补了社会服务不足，安定了居民生活，创造了一个比较好的社会环境。但是，由于场地、房屋、资金、供销渠道和政策优惠

以及其他因素限制,社区服务无论在服务项目、设施条件、服务受益面等方面,都离开居民日益增长的社会服务需求甚远。

据调查,目前街道机构工作人员年龄构成是:20~30岁占1.42%,31~40岁占44.68%,41~50岁占19.86%,51~60岁占33.33%,60岁以上占0.71%;工作人员文化程度构成是初中文化占9.93%,高中文化占45.39%,中专文化占11.35%,大专以上文化占33.33%。同居委会工作人员相比,街道工作人员年龄构成要合理的多,文化素质也较高,如果与被调查的居民比较,也明显高于一般市民。

街道存在的问题:第一,由于街道属于行政机构,缺乏合理的奖罚、提升制度。加上与其他行政机构比,权力小,地位低,待遇差,工作辛苦,但晋升机会小,因此影响了工作人员积极性。对调离街道工作的态度调查,有41.84%的人表示要求调离街道;有34.75%的人不明确表态;只有22.40%的人表示愿意留在街道工作,表示愿意留街道工作的大多数是已在街道干了一、二十年的老同志,年龄较大,而年青的则大部分都想脱离街道工作。第二,有相当部分街道机构设置不太合理。认为很合理的没有;认为基本合理的有47.52%;认为不太合理的有35.46%;认为很不合理的有2.84%;有14.18%的街道感到很难说。第三,街道工作量大而工作人员配备少,有73.76%的街道认为应增加工作人员;认为工作人员配备已够的街道只有13.48%;12.77%的街道则表示很难讲。

六、上海市社区服务展望

根据上海市社区服务现状、城市发展和居民生活需求,上海市社区发展目标可分为三个阶段:

1. 发展阶段(1~2年):建立配套的社区福利服务设施(敬老院、托儿所、幼儿园、伤残儿童日托站、福利工厂、精神病工疗站、孤老服务站等),因地制宜地积极发展居民日常生活急需的服务项目,加强社区安全防范组织和社区环境净化工作,发展社区文化、社区教育。

2. 提高阶段(3~5年):达到社区福利服务设施和居民日常生活服务设施配套完善,服务管理先进,服务质量优良,初步形成社区福利事业,家务劳动服务、社区环境、社区文化、社区教育、社区安全防范等社会工作系统化,基本满足居民生活服务需求。

3. 完善阶段(6~10年):达到服务队伍专业化、服务设施网络化、服务管理科学化,形成一个环境优美、生活便利、业余生活丰富、人际关系和谐的社区社会实体,满足人们物质和精神生活的需要,适应社区成员全面发展的需求,为经济、社会发展创造一个良好的社会环境。

为了保证社区服务发展目标的实现所采取的主要措施有

1. 加强街道办事处和居民委员会组织建设。街道、居委会是社区服务的组织者和实施者,它们的自身建设与社区服务发展至关重要。街道的组织机构的人员配置要与担负的工作任务适应。在城市政治体制改革中,首先要根据职、权、利一致的原则,向街道实行减政放权,把适合街道管理的人、财、物全部下放到位,为街道过渡到一级政权机关创造条件。必须理顺街道与居委会的关系,使居委会真正建成街道指导下的群众性自治组织,充分发扬民主、自治,提高居委会工作人员素质,充分发挥其自我组织、自我建设、自我管理、自我服务的作

用。

2. 把社区服务列入城市发展规划, 制定本市社区服务发展规划。实行目标管理, 把发展社区服务作为考核区政府、街道办事处、居民委员会工作的主要指标之一。

3. 制定保护扶持发展社区服务的优惠政策、措施。根据服务性质和服务对象, 政府应对一部分福利性、公益性的服务经营项目实行减免税政策, 扶持发展。同时社区服务要在场地、房屋、资金等方面给予支持, 将社区服务用房列入新建住宅配套用房之中, 规定银行要为发展社区服务优先提供必要的资金贷款, 并积极帮助疏通有关供销渠道等。

1989年1月14日

作者工作单位: 上海市民政局

责任编辑: 张力之

全国社会保障支出按城乡分组的所有制构成

单位: 亿元

项 目	1987年			1988年		
	全 国	城 镇	乡 村	全 国	城 镇	乡 村
社会保障费支出总计	624.3	518.8	105.5	775.3	664.0	111.3
全民所有制	443.1	421.4	21.7	566.8	543.6	23.2
集体所有制	178.2	94.4	83.8	203.8	115.7	88.1
合营、外资等	3.0	3.0	—	4.7	4.7	—
1. 职工劳保福利 (包括离退休)	508.7	508.7	—	653.1	653.1	—
全民所有制	415.9	415.9	—	537.6	537.6	—
集体所有制	89.8	89.8	—	110.8	110.8	—
合营、外资等	3.0	3.0	—	4.7	4.7	—
2. 社会福利 (民政系统)	4.8	3.0	1.8	4.8	3.0	1.8
国家支出	2.9	2.5	0.4	2.9	2.5	0.4
集体供给	1.9	0.5	1.4	1.9	0.5	1.4
3. 社会救济 (民政系统)	23.0	3.3	19.7	23.7	3.6	20.1
国家支出	14.7	1.3	13.4	15.3	1.5	13.8
集体供给	8.3	2.0	6.3	8.4	2.1	6.3
4. 优抚 (民政系统)	17.8	3.8	14.0	19.8	4.3	15.5
国家支出	9.6	1.7	7.9	11.0	2.0	9.0
集体供给	8.2	2.1	6.1	8.8	2.3	6.5
5. 农村集体福利事业	70.0	—	70.0	73.9	—	73.9

注: 农村社会保障支出是根据农村住户调查估算的。

(朱庆芳)