

**上海市民政局**

**上海市发展和改革委员会**

**上海市规划和自然资源局**

沪民社建发〔2022〕3号

---

**关于印发《上海市城乡社区服务体系建设  
“十四五”规划》的通知**

各区人民政府，市政府各委、办、局，各人民团体：

为贯彻落实《国务院办公厅关于印发“十四五”城乡社区服务体系建设规划的通知》（国发〔2021〕56号）要求，经市政府同意，上海市民政局、上海市发展和改革委员会、上海市规划和自然资源局共同制定了《上海市城乡社区服务体系建设“十四五”规划》。

现将《规划》印发给你们，请认真贯彻落实。

上海市民政局

上海市发展和改革委员会

上海市规划和自然资源局

2022年9月26日

(此件主动公开)

# 上海市城乡社区服务体系建设的“十四五”规划

社区服务关系民生、连着民心。为贯彻落实党中央、国务院和上海市委、市政府决策部署，进一步建设具有新发展阶段特色、社会主义现代化国际大都市特征的现代城乡社区服务体系，依据国家《“十四五”城乡社区服务体系建设的规划》《上海市国民经济和社会发展的第十四个五年规划和二〇三五年远景目标纲要》，编制本规划。

## 一、“十四五”时期上海市城乡社区服务体系建设的**发展基础与面临形势**

城乡社区服务体系，是指由党组织统一领导、政府依法履责、社会多方参与，以城乡社区为基本单元，以社区居民、驻区单位为对象，以各类社区服务设施为依托，以满足城乡社区居民生活需求、提高生活品质为目的，以城乡社区公共服务、便民利民服务、志愿服务为主要内容的服务网络和运行机制。

### （一）发展基础

“十三五”时期，上海市深入贯彻习近平新时代中国特色社会主义思想，坚持党建引领，以人民为中心，持续深化“创新社会治理，加强基层建设”工作，推动管理和服务力量下沉，城乡社区服务体系建设的取得积极进展。一是党的领导不断加强。居村党组织领导下的居村民委员会指导监督、业主委员会和物业服务企业规范运

作的协同机制不断健全，城乡社区党组织书记和主任“一肩挑”比例逐步提高，区域化党建平台作用不断提升，党建引领社区服务体系建设的体制机制更加完善。二是社区服务设施不断完善。城乡社区综合服务设施建设加快推进，有效整合党建、治理、服务多种功能，实现街镇全覆盖。三是社区服务供给不断扩大。聚焦“老、小、旧、远”，推进实施社区民心工程、实事项目和“15分钟社区生活圈”建设，社区特殊困难群体关怀关爱机制不断优化，社区应急管理能力不断提高，社区公共服务、便民利民服务、志愿服务精准度和便利度持续提升。四是社区服务数字化水平逐步提高。实现社区政务服务“一网通办”189个事项全市通办、41个事项全程网办。推进城市运行“一网统管”在社区落地，优化服务管理，上线“社区云”应用系统，不断提升社区基础设施智能化水平。五是社区服务人才队伍不断壮大。截至2020年底，全市有社区工作者5.4万人，持证社会工作者3.5万人。全市社区社会组织（含备案的群众活动团队）从2.7万家发展到3.4万家。这些成果标志着上海城乡社区服务体系建设正在向新发展阶段迈进，社区服务品质不断提高，社区服务设施网络基本成型，社区服务机制进一步健全，为“十四五”社区服务体系建设高质量发展奠定了坚实基础。

## （二）面临形势

“十四五”时期是我国全面建成小康社会、实现第一个百年奋斗目标后，乘势而上开启全面建设社会主义现代化国家新征程、向第二个百年奋斗目标进军的第一个五年，也是上海在新的起点上全

面深化“五个中心”建设、加快建设具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的关键五年，必须面向未来，高起点、高标准谋划上海市城乡社区服务体系建设工作。目前，社区服务体系建设面临新的形势。一是“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念对社区服务体系建设工作提出新要求。要把为民、便民、利民作为基本价值取向，把人民群众满意不满意作为社区服务最根本的检验标准，不断满足人民群众对更高生活品质的新期待。二是社会结构、生产方式和组织形态的深刻变化对社区服务体系建设提出新挑战。要立足新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局，努力推动社区服务理念、模式、手段创新。三是上海城市发展新定位为社区服务体系建设指出新方向。要围绕五个新城建设、浦东新区社会主义现代化引领区建设以及具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市建设等目标定位，更好夯实社区基层基础。四是科技发展为社区服务体系建设赋予新潜能。要充分挖掘现代数字技术、新型基础设施以及社区数字化转型潜力，拓展社区服务空间，改进社区服务方式，为社区赋能减负。五是疫情防控对社区服务体系建设提出新考验。要顺应常态化疫情防控形势下社区治理体系和治理能力现代化发展要求，强化社区疫情防控工作，提高社区应急服务能力。

同时，对标中央要求、人民期盼，对照国际最高标准、最好水平，上海城乡社区服务体系不平衡、不充分的问题仍然存在。党建引领城乡社区服务体系建设机制还需要进一步健全，政府、市场、社会多方参与格局还需要进一步完善，社区服务数字化转型尚处于

初级阶段，社区服务软实力有待进一步增强，社区服务人才队伍就业吸引力、岗位认同感、队伍稳定性有待进一步提升，社区服务品质与人民群众的美好生活期盼相比尚有差距，需要切实加以改进提升。

## 二、“十四五”时期上海市城乡社区服务体系建设的总体要求和主要目标

### （一）总体要求

以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻党的十九大和十九届历次全会精神，全面贯彻习近平总书记考察上海重要讲话和在浦东开发开放 30 周年庆祝大会上的重要讲话精神，深入践行“人民城市人民建，人民城市为人民”重要理念，以增进人民福祉为出发点和落脚点，以强化为民、便民、安民功能为重点，以不断满足人民高品质生活需求为目标，坚持和加强党的全面领导，坚持统筹兼顾，坚持分类指导，坚持共建共治共享，进一步完善党建引领城乡社区服务格局，不断增强城乡社区服务有效供给，持续创新城乡社区服务机制，全面推进“15 分钟社区生活圈”行动，为超大城市基层治理体系和治理能力现代化建设奠定坚实基础，努力打造具有世界影响力的社区服务上海样板。

### （二）主要目标

到 2025 年末，社区品质和治理水平得到显著提升，党建引领社区服务体系建设更加完善，社区服务主体和服务业态更加丰富，智能便捷的数字化社区服务体系更加健全，社区公共空间体系和居住

环境更加优化，社区服务更优质、更公平、更均衡、更精准、更充分，居民群众的操心事、烦心事、揪心事更好解决，社区美好生活愿景更加实在，社区服务对深化上海国际一流营商环境建设和扩大内需的支撑作用更加彰显，社区服务水平同具有世界影响力的社会主义现代化国际大都市的地位更加匹配。

### 专栏 1 上海市“十四五”时期社区服务体系建设主要指标

序号	指标	指标属性	单位	2020年 基期值	2025年 目标值
1	每百户居民拥有社区综合服务设施面积	约束性	平方米	30	>30
2	城乡社区综合服务设施覆盖率	约束性	%	100	100
3	社区商业和综合服务设施面积占社区总建筑面积的比例	预期性	%	—	≥10
4	居民活动区域面积占社区综合服务设施面积比例	约束性	%	—	≥60
5	全市社区社会组织（含群众活动团队和社区活动小组）数	预期性	万家	3.4	6.6
6	注册使用“社区云”居社互动平台家庭数占全部常住人口户数比例	预期性	%	—	≥50
7	城乡社区政务通用自助服务覆盖率	预期性	%	—	100
8	每万城镇常住人口拥有社区工作者	预期性	人	—	≥18
9	社区工作者持有社会工作者职业资格证书比例	预期性	%	14	≥20
10	志愿服务站点在社区综合服务设施中的覆盖率	预期性	%	—	100
11	群众对社区服务总体满意率	预期性	—	—	≥80

### 三、“十四五”时期上海市城乡社区服务体系建设的重点任务

#### （一）完善党建引领城乡社区服务格局

1. 健全党建引领机制。压实街道（乡镇）党（工）委责任，健全乡镇党委和街道党工委牵头、驻区单位参加的区域化党建机制，加强党对城乡社区服务体系建设的全面领导。健全居村党组织兼职委员制度，推动社区民警、街镇综合执法人员、业主委员会成员、物业服务项目经理、住房租赁机构负责人等共同破解社区服务难题。全面落实“三会”（听证会、协调会、评议会）制度等党领导下的社区协商制度，围绕群众关心的服务事项广泛开展议事协商。进一步健全党建引领住宅物业治理机制，优化居村民委员会指导监督、业主委员会和物业服务企业规范运作的协同机制，提升社区党组织领导能力、居村委会指导能力、物业服务企业服务能力。加强对社区社会组织的党建引领。

2. 完善多方参与格局。全面健全社区党组织引领、基层群众性自治组织主导、居村民为主体，群团组织、社区社会组织、社会工作者和驻区单位共同参与、协同开展社区服务的体制机制。强化党和政府在基本公共服务供给保障中的主导地位，优化社区服务功能布局，促进服务资源高效配置和有效辐射。发挥慈善超市和社区基金会“公益蓄水池”的作用。发挥基层群众性自治组织的作用，支持群团组织积极参与社区服务。组织实施“社会力量参与社区服务行动”，健全社会力量参与社区服务激励政策，推动社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社区公益慈善资源联动开展服务。



支持引导驻区单位向社区居民开放停车场地、文化体育设施、会议活动场地等资源。

## 专栏 2：社会力量参与社区服务行动

1.推动社区社会组织高质量发展。加大对公益性、服务性、互助性社区社会组织的支持力度，加强对公益慈善类、生活服务类、社区事务类、文体活动类等社区社会组织的培育和引导。鼓励社区社会组织深入社区，围绕垃圾分类、矛盾调处、物业管理纠纷、小区更新、加装电梯、居民互助、规约守则等治理热点难点开展服务，有新作为。发挥社会组织服务中心、社区社会组织联合会、社区基金会、社区社会组织孵化基地的积极作用。围绕乡村振兴、城乡融合、新城建设等重点工作要求，大力发展农村社区社会组织。

2.规范社区志愿服务团队建设。鼓励由社区居民、驻区单位员工等自主成立社区志愿服务团队，在居民委员会、村民委员会的指导下，开展便民服务、爱心帮扶、助老助残、未成年人保护、治安防范、环境保护、科普教育、家庭教育、托育服务、疫情防控等各类社区公益服务活动。健全社区志愿服务团队招募、培训、服务、记录运作机制。有关部门、街道、乡镇、居民委员会、村民委员会、社区基金（会）等为社区志愿服务团队提供支持。加强社区志愿服务站点建设，在社区综合服务设施中志愿服务站点覆盖率达到 100%。

3.强化社会工作专业服务。加强街镇社会工作服务站建设，依托社区综合服务设施设置社会工作服务站点等，开展社会工作专业服务。进一步加大政府购买社会工作服务力度。推动专业社会工作服务机构、社会工作者进居村、进家庭，开展人文关怀、精神慰藉、心理健康和家庭教育指导服务。

4.有序引入优质市场化服务资源。进一步放宽社区服务市场准入条件，推进政府购买社区服务流程更加公开透明，为市场力量参与社区服务供给创造更多机会，便利居民生活。进一步健全公开透明的供应商准入、遴选和监管机制，加强行业信用体系建设，促进和规范各类市场力量为社区服务设施提供专业化服务。完善优惠政策，通过建设资金补助、运营补贴、租金减免、水电气价格优惠等方式，降低企业、社会组织开展社区服务的成本。

## （二）扩大城乡社区服务有效供给

1. 优化社区公共服务。聚焦幼有善育、学有优教、劳有厚得、病有良医、老有颐养、住有宜居、弱有众扶和文体服务有保障，推动优质公共服务资源向基层社区下沉，向居村延伸，加大供给力度，提高精准度和便利度。加强社区公共就业服务，优先为社区居民中的失业人员、就业困难人员、高校毕业生、退役军人、农村转移就业劳动力、残疾人等群体提供服务。大力发展社区教育，助力构建终身学习体系。健全完善对社区特殊困难群体的精准识别、需求评估和精细服务机制，推动社区公共服务从“人找政策”向“政策找人”转变。以社区嵌入式养老服务为基点，链接机构养老和居家养老，完善综合照护服务模式，促进各类养老服务形态的融合发展。面向独居、空巢、留守、失能、重残、计划生育特殊家庭等老年人特殊困难群体提供探访关爱服务。推进康复辅助器具社区租赁，提高老年人、残疾人、伤残人的生活质量。设立未成年人保护工作站，健全定期联系走访和长效关爱机制。强化对社区矫正、社区戒毒、社区康复、刑满释放人员帮扶救助和精神障碍社区康复服务。加强各类服务设施的功能衔接和整合，为全龄段社区居民提供各类亟需的公共服务。

2. 加强社区志愿与公益服务。规范社区志愿服务团队建设，鼓励为社区老年人、未成年人、残疾人、失业人员等有困难需要帮助的社会群体和个人提供志愿服务。在社区综合服务设施中设立志愿服务站点，加强志愿服务组织（者）、服务对象和服务项目对接平

台建设，培育一批示范性社区志愿服务团队和有影响力的社区志愿服务品牌项目。支持中小學生深入城乡社区开展志愿服务。发挥工青妇等群团组织作用，推进群团骨干等力量进社区、进业主委员会。推动法官、检察官、律师等法律工作者进居村，开展法治宣传，提供法律服务，扩大法律援助覆盖面；推动医护人员、金融工作人员进居村，普及养生保健、理财防诈骗等知识。推动社区社会组织、专业社会工作服务机构在社区营造、公益慈善、文体活动、矛盾调处、心理疏导、疫情防控等社区服务领域发挥专业作用，促进其做优质量、做大影响、做响品牌。做实做强“两会一中心”（社区社会组织联合会、社区基金会、社会组织服务中心），发挥枢纽和资源链接作用。支持党组织健全、管理规范在社区社会组织、专业社会工作服务机构优先承接政府购买服务项目。推进慈善超市创新发展，推动社区日常捐赠可持续发展，倡导和鼓励驻区单位、社会组织、居民积极参与社区捐赠、项目认领、邻里互助等活动。

3. 强化社区便民服务。构建家门口服务体系，引导市场和社会力量发展社区托育、养老等服务业态，鼓励发展物流配送、快递、资源回收以及住宅物业、维修、家政、餐饮、零售等社区服务业。构建多层次家政服务供给体系，发展家政服务、病患陪护等综合性家庭服务。改善社区市场服务，探索发展社区商业新模式，动态发布与社区生活密切相关行业的信得过企业名单，帮助群众有效链接市场购买服务。支持社区服务企业发展，积极引导市场主体进入社区服务领域，鼓励开展连锁经营。加快完善农村便民服务体系，结

合《上海市乡村社区生活圈规划导则》优化设施配置，推进农村社区“一站式服务”。积极开展“新时代新社区新生活服务质量提升行动”和“社区服务民心工程”。

### 专栏 3：社区服务民心工程

1.社区养老服务设施建设工程。在社区打造一批与老年人“养、食、居”密切相关的社区养老服务设施，中心城区和城镇化地区的街镇，按照“15分钟养老服务圈”要求，形成“1（社区综合为老服务中心）+N（家门口服务站点）”的设施网络，做实专业照护、助餐服务、医养结合、健康促进、智能服务、家庭支持、养老顾问、精神文化等标准功能服务，打造“养老服务联合体”。完善发展具有社区短期托养服务功能的长者照护之家，分类发展专业照护型、日常看护型等社区日间服务机构。织密社区老年助餐服务设施及配送网络，重点发展社区长者食堂，丰富菜品、提高品质。进一步提升基本生活照料、常用临床护理、紧急救援等居家养老服务的专业水平。推进养老服务机构在老年人住所设立家庭照护床位，提供连续、稳定、专业的养老服务。深化农村地区“组、村、片、镇”四级网络建设。完善社区卫生服务中心（站）、村卫生室规划布点时优先考虑与养老机构、社区托养机构、社区综合为老服务中心等设施同址或邻近设置。打造 100 个智慧养老院、1000 个数字化社区养老服务场所。

2.住宅物业服务品质提升工程。进一步健全党建引领住宅物业治理机制，加强居村党组织的领导，优化居村委会指导监督、业主委员会和物业服务企业规范运作、驻区单位、“两新”组织、群众活动团队、政府相关职能部门等共同参与的协同机制。持续推进物业服务价格评估和物业服务价格信息发布工作，重点推动物业费价格较低的老旧小区启动价格调整工作，引导有条件的小区采用物业服务酬金制计费方式。

3.社区停车难综合治理工程。聚焦老旧小区和医院在特定时段停车难问题，按照“内外结合、建管并举”的原则，通过外部规划新建、内部挖潜改造、周边资源共享等多种路径，开展停车难综合治理。充分利用公园绿地、民防设施、学校操场等地上

地下空间资源,加大公共停车设施建设力度。推动老旧小区结合旧房拆除重建、“美丽家园”建设以及环境综合整治等工作,挖潜改造、扩建停车设施,规范停车服务和车主停车行为。动态调整优化道路停车泊位设置方案,重点服务住宅小区夜间停车需求和医院、学校等临时停车需求,设置时段性道路停车泊位。进一步推动经营性停车场(库)、机关和国有企事业单位内部停车场(库)对外提供错峰共享服务。积极拓展“上海停车”APP信息查询、便捷支付、错峰共享、精确预约等功能。

4.社区便民就医工程。推行新一轮社区卫生服务中心标准化建设,提升全生命周期的健康管理水平。根据服务人口、服务半径等因素,研究分类管理,适度增加部分社区卫生服务中心的医疗服务功能,提高人员和硬件配置标准。每个新建的社区卫生服务中心床位不少于100张,强化康复、护理、安宁疗护等功能。持续推进家庭医生制度建设,做实签约服务,完善绩效考评、职称晋升等激励机制,鼓励家庭医生深入社区,用好用足居民电子健康档案,使家庭医生成为签约居民的健康“守门人”。加强社区精神障碍康复养护网络建设,提升社区精神卫生治疗和管理能力。完善社区急救网络,加强急救能力建设。深入推进“互联网+”医疗便民惠民服务,加快“社区卫生服务中心+互联网”发展,通过线上平台开展面向居民的家庭医生签约、健康管理、药品配送等服务。持续推进“1+1+1”医疗机构组合签约,制定实施分层分类签约服务策略,强化老年人、慢性病患者和长期照护居民签约服务,将家庭医生签约服务延伸至功能社区,覆盖更多家庭。完善医保结算平台,优化电子凭证支付功能,推进实现医保脱卡支付。

5.既有多层住宅加装电梯工程。推动成片、成规模加装电梯,深化加装电梯业务办理流程再造,推进加装电梯“一网通办”,完善联合办理工作机制。优化相关配套支持政策,研究出台加装电梯居民出资分摊比例的指导意见、加装电梯技术文件编制导则。强化施工维保“一体化”采购,鼓励第三方社会组织和专业单位提供专业技术服务,加强加装电梯施工和运行监管,推动参建单位质量安全责任落地。“十四五”期间,新增既有多层住宅加装电梯1万台以上。

6.学龄前儿童善育工程。坚持政府主导、家庭为主、多方参与,以满足多层次、多元化托育服务需求为导向,加快构建托育服务体系。加强托育服务供给的合理布局,增加普惠性托育服务供给。实施和发展3岁以下婴幼儿家庭的科学育儿指导和3至

6岁幼儿的快乐启蒙教育。持续扩大3至6岁学前教育优质资源供给，创新学前教育资源供给与服务方式，通过新建、改扩建等举措，持续扩充学前教育资源总量，办好每一所家门口的托儿所和幼儿园。到2025年，全市街镇“宝宝屋”覆盖率达到85%，中心城区街镇覆盖率达到100%，每年为每个有需求的幼儿提供不少于12次的免费照护服务。到2025年，累计新增三岁以下婴幼儿托额不低于2万个，符合条件的有需求的常住人口适龄幼儿学前三年毛入园率达到99%。完善托育从业人员职前职后一体化培养培训体系，到2025年，实现从业人员持证上岗率达100%，落实每年不少于72课时的综合技能培训、不少于40课时的职业道德教育。

7.学校体育场馆开放工程。完善学校体育场馆免费或低收费开放机制，鼓励各类体育设施公益开放，持续提升学校体育设施开放质量。鼓励学校体育场馆错时、延时和夜间开放。持续拓展全民健身公共空间。

8.农村人居环境优化工程。实施村庄改造全覆盖工程，以“五清一改”（清垃圾、清搭建、清杂物、清堆物、清张贴、改习惯）为重点，常态化开展村庄清洁行动。开展农村河道小流域治理，“十四五”期间，建设45个生态清洁小流域。加快农村生活污水治理，到2025年，农村生活污水处理率达到90%以上，保持农村生活垃圾100%有效收集。

### （三）加强城乡社区服务设施建设

1.加强社区综合服务设施建设。以街镇为单位，按照每百户不低于30平方米标准，在街道（乡镇）、片区（15分钟社区生活圈）层面，推进以党群服务中心为基本阵地的城乡社区综合服务设施建设，推动物理空间、工作力量、服务资源、信息数据融合，为党员群众提供党群活动、文明实践、政务服务、协商议事、文体康养等综合服务。鼓励充分利用存量资源兴办社区综合服务设施，确保新建社区商业和综合服务设施面积达标。着眼“一站式综合服务”，多渠道提升综合服务设施利用效率，拓展社区服务设施的综合服务

功能，推进场地配置、人员配备、运营方式等标准化、规范化建设。关注“一老一幼”，全覆盖推进公益普惠的“社区食堂”“宝宝屋”建设。推动社区卫生服务中心与社区养老服务设施毗邻建设，推进社区服务设施无障碍建设和老年友好、儿童友好改造。推动基层公共文化设施更新提升，深化社区公共文化设施专业化、社会化改革。在片区层面，均衡布局综合为老服务中心，拓展设施规划内容，深化医养设施结合、智慧养老场景应用、适老环境改造、康复辅具租赁等配套。在乡村层面，通过复合共享的设置形式，配置高效灵活的服务设施，集约节约利用资源，打造邻近可达、使用便捷的一站式家门口服务综合体，鼓励和引导市场主体依托村级综合服务设施开设便民服务点。完善农村地区医疗保障服务网络，依托村级综合服务设施等，提供相应的代办、帮办医疗保障服务。加大农村养老设施建设力度，深化“组、村、片、镇”四级网络建设，实现农村养老设施配置均衡。

2. 加快新型社区服务基础设施建设。加快社区智能化终端设施建设，完善自助服务设施，推动智能售货机、智慧微菜场、智能回收站、智能快递箱、智慧健康驿站、多功能储物柜等各类智慧终端加快布局。加强社区新型公共卫生和防疫服务设施建设。加强社区电动汽车和电动自行车等新型充电基础设施建设。鼓励和引导各类市场主体参与社区信息基础设施建设，加强便民服务信息网络建设，加快实现第五代移动通信（5G）网络、千兆光网、新型城域物联专网等在社区的深度覆盖。

#### （四）优化城乡社区服务布局

1. 推进 15 分钟社区生活圈建设。围绕“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的目标愿景，在市民慢行 15 分钟空间范围内，完善居住、就业、文化、体育、教育、养老、医疗、商业等功能，建设全龄友好城市。以街镇为工作单元，持续推进以社区党群服务中心（站、点）为主体的社区及以下级公共服务设施等各类规划建设，凝聚各方力量，共创治理机制、共商社区需求、共绘行动蓝图、共建社区家园、共享建设成果、共维治理成效。不断优化居住条件和环境，创造更多的社区就近创业就业机会，均衡社区基础保障类服务。

2. 实现社区服务精准定位。加强老旧社区有机更新，把更多的社区更新区域变成“绽放地带”，把“生活锈带”打造成“生活秀带”。鼓励在科创中心承载区和青年人才集聚度高的社区，围绕青年人才创意交互、工作交流、生活交往需求，打造 24 小时青年创新生态社区，为青年创新创业提供全方位、全天候、多功能支持的活力空间。按照最现代、最生态、最便利、最具活力、最具特色的要求，加强嘉定、青浦、松江、奉贤、南汇等五个新城具有“未来社区”特征的社区服务体系建设，打造深入街区的均等化、高品质社区公共服务设施，丰富提升新城公共文化、公共体育服务供给，加快新城基本公共教育、基本医疗卫生等设施建设，促进新城基本公共服务的质量和水平整体提升。在境外人士居住人数较多的社区，鼓励开展中英文双语服务、政务便利化服务等，建立和完善常态化服务机制，提升境外人士在沪工作生活便利化水平。加大对农村社



区外来人员的服务力度。探索建立农民相对集中居住社区、租赁房社区等新型社区服务机制。引导优质资源通过委托管理、对口支援等形式在农村地区布局。

3. 加强长三角地区社区服务功能衔接。推进长三角地区公共服务设施规划布局。依托长三角区域合作机制，加强养老产业规划协同和项目协调，发挥各地资源优势，促进功能互补，整体提升区域养老产业竞争力。鼓励养老服务企业跨区域发展，落实异地就医结算。推进社会救助、儿童福利和未成年人保护事业协同发展，推进长三角地区社会工作、志愿服务和慈善事业联动发展。加强基层治理工作交流，共享基层治理工作经验，在试点工作基础上，不断扩大长三角地区社区政务服务“一网通办”事项范围，逐步实现长三角地区社区政务服务事项线上线下通办，“一地受理、一次办理”。

#### （五）完善城乡社区服务机制

1. 健全社区服务民主协商机制。鼓励居村民围绕社区公共资源分配、公共空间管理、公共秩序维护等开展民主协商，有效激发群众参与社区公共事务的内生动力，推动各类社区共治平台协同运转。进一步提高居村民议事协商规范化、程序化、制度化水平。建立健全人民建议、社区提案、民意直通车等制度，逐步完善意见提出、立案、落实、评议等议事完整流程，凝聚社区服务有效共识。

2. 强化社区居民自我服务机制。以居村为重点、以住宅小区和楼组村组为着力点，深化居村民自我服务机制建设。通过资金使用效能评价、居民自筹资金比例评价以及适度竞争等方式，进一步增

强自治金、党组织服务群众经费等政府投入资金对居民自治资金的撬动效应。探索政府支持、市场投入、社区参与的“路管会”“弄管会”制度，引导社区居民深度参与社区治理。深化社区“微治理”，支持对社区公共空间实施“微更新”改造。普遍推进居村自治章程的制定及规范化，积极推广“住户守则”等新型公约形式，充分发挥村规民约在居村治理中的作用。深化物业治理创新，推动居民委员会、业主委员会、物业服务企业等协同运转，加快建立“按质论价、质价相符、优质优价”的物业服务市场机制。完善社区志愿者在参与社区事务、链接社区资源、服务社区居民等方面的作用发挥机制，带动社区居民关心社区事务、增强社区凝聚力。

3. 优化社会力量引入和培育机制。强化企事业单位、群团组织在社会治理和服务中的职责，建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。探索建立新形势下适当引入社会力量参与社区矫正的模式和方法。指导村级组织通过引入社会力量，积极发展零售、餐饮、民宿、美发、维修等乡村绿色生活服务业态。在社区公共空间和公共设施改造过程中，进一步建立健全参与式社区规划制度，整合规划、建筑、景观等专业力量与社区居民、居村委会、驻区单位、社区社会组织等自治共治力量一道，共同推进社区环境改善。鼓励各类专业社会力量参与家门口社区服务设施管理运营、服务供给和业务培训，进一步提高服务专业化水平，提升服务效率。

4. 深化社区服务供需配置机制。完善居村“两委”班子成员日

常联系服务群众机制，经常性开展社区服务需求调查，摸清居民服务需求。社区服务设施开放和服务时间每天不少于8小时。以街镇为单元统筹用好上级部门支持社区服务的政策以及面向社区的服务资金、资源、项目等，以社区党组织为主渠道落实，发挥基层群众性自治组织作用，增强综合服务能力。大力挖掘驻区单位资源，推动建立社区共建、资源共享长效机制。探索社区公共服务设施运行新模式，提高设施综合利用效率。健全群众满意度调查评估制度，深化社区服务“好差评”评价制度，普遍建立精准匹配社区居民需求的评价机制。

5. 规范政府购买服务机制。完善政府购买服务目录管理制度，完善政府购买服务的工作机制、流程、标准和清单。坚持公开、公平、竞争、择优的原则，提高公共财政资源的使用效率和效益。鼓励基层群众性自治组织、社会组织和企业承接政府购买服务项目，广泛参与社区服务。支持政府购买社会组织服务，推动社会组织在承接政府职能转移事项中规范运作。鼓励有关部门、街道、乡镇、居民委员会、村民委员会、社区基金（会）向社区志愿服务团队提供服务经费，开展社区服务。深化社区服务供给模式改革和监管模式创新，进一步放宽社区服务市场准入。

6. 完善社区应急响应机制。强化应急状态下街镇（乡）属地责任和相应职权，严格落实属地负责制、首接负责制，做到发现异常第一时间上报响应。完善市、区、街镇三级及跨区信息实时共享、同步推送机制，推进市、区、街镇（乡）、居村的应急管理工作有

机衔接和纵向贯通。建立以居村党组织为核心，居村委会为主导，社区民警、网格员、消防员、灾害信息员、民兵预备役人员、业委会成员、物业服务人员、社区党员、居村民骨干、志愿者等共同参与的社区应急队伍。优化构建应急物资储备设施建设布局，加强街镇（乡）对居村应急物资的统筹保障支持力度，重点加强对社区特殊困难群体的服务和保障。加强群众性安全宣传教育和应急演练，引导社会应急力量参与应急处置。完善应急状态下权威信息发布和舆论引导机制，及时回应社区居民关切。把应急管理纳入街镇（乡）公共财政预算优先安排领域，加大公共财政对社区应急管理的保障力度。

#### （六）加快推进城乡社区服务数字化转型

1. 提升数字化服务效能。依托“一网通办”，着力于“高效办成一件事”，推动社区按需共享数据，稳步提升社区政务服务在线办理率、全程网办率和一次办成率，深化“社区云”、远程视频帮办等智慧社区应用。拓展“随申码”应用场景，努力打造“不带证社区”。组织实施社区服务数字化转型行动，推动数字化管理手段向社区延伸，主动发现、及时服务人民群众。推进线上线下标准一致、渠道互补，完善线下服务方式，充分保障运用智能技术困难人群办事需求，逐步消除“数字鸿沟”。

2. 加快“社区云”平台建设和应用。对接公安“一标三实”（标准地址、实有人口、实有房屋和实有单位）数据，强化社区人员信息动态管理，完善社区人房数据更新维护机制，夯实数据底座。大

力推进“社区云”移动端的应用，帮助社区工作者减负增能。加强居社互动平台建设，打造“人人都能有序参与治理”的线上模式，凝聚和增强居民自治的内生动力。深化拓展“社区云”应用场景建设，聚焦社区的地域性特点，探索引入公益性、市场化运作相结合的服务和居民互助类服务，满足居村民在社区内的多元化服务需求，引导居村民通过使用应用场景“上云”，力争在“十四五”末形成具有一定规模的应用场景生态集群。

3. 构筑美好生活数字服务场景。不断推出面向居村民生活的智能化服务场景，让“数治”红利更好惠及社区。重点聚焦政务服务、生活服务、志愿服务、养老服务、健康服务、家庭服务、教育服务、物业服务、议事服务、应急服务等社区服务内容，集约建设数字化应用场景，开发移动应用服务，加速线上线下融合。推进数字社区服务圈、智慧家庭建设，促进社区家庭联动智慧服务生活圈发展。推动城市数字化转型与社区服务的深度融合，逐步构建服务便捷、管理精细、设施智能、环境宜居、私密安全的智慧社区。大力发展社区电子商务，探索推进无人物流配送进社区、人工智能社区服务等先进数字化应用。

#### 专栏 4：社区服务数字化转型行动

1. 坚持统筹规划，加强顶层设计。制定社区服务数字化转型总体方案，深化社区主题数据库和平台建设。建立平台运营管理机制、场景应用管理机制、安全防护机制。统一数据标准和交换共享规则，统一“标签”数据管理应用，加强数据应用规范培训。

2.依托“社区云”平台，实现社区服务升级。精准对接居民服务需求，深度优化智能便民服务平台供给体系，加大技术支撑力度，推进社区服务数字化资源的组合、集聚与融合，实现社区服务转型升级。拓展“社区云”服务场景和应用功能，进一步深化数据治理和应用，提升居社互动能效。

3.建设各类应用场景，便利居民生活。探索建设政策找人、政策咨询与意见征集、智慧报表等社区公共服务场景。深入推进社区智慧停车、加装电梯、电动车辆充电、智慧早餐、物业服务信息公开等社区便民服务场景建设。扩大为老服务“一键通”的内容和受益面，推动建设养老顾问、儿童福利、康复辅具租赁、精神障碍康复、社区志愿服务等应用场景。

4.跨越“数字鸿沟”，保障各类人群服务需求。针对老年人、残疾人等群体需求特点，加强技术创新，开发提供更多智能化简易产品和服务，解决部分人群运用智能技术困难问题。建立完善长效工作机制，及时梳理发现新情况、新问题，形成社区服务领域跨越“数字鸿沟”的解决方案，切实保障各类群体基本服务需求。

## （七）加强城乡社区服务人才队伍建设

1.持续加强社区服务能力建设。持续加强居村干部、社区工作者队伍和社区骨干队伍服务能力建设，持续深化社区工作者职业化体系和后备人才库建设，加强养老顾问、救助顾问、公益顾问、儿童主任、残疾人工作专职委员等社区服务队伍建设。引入社区规划师、社区健康师、社区政工师、康复辅助技术咨询师、家庭教育指导师等专业人士，提升社区服务水平。综合考虑服务居民数量等因素，合理确定社区工作者配备标准。居委会管辖户数在500至2000户的，原则上安排4至11名社区工作者。鼓励社区工作者队伍吸纳残疾劳动者就业。完善基层干部分层分类培训体系，探索创新常态化疫情防控条件下的“微课堂”等培训方式，加强对基层党建、社

区协商、物业治理、数字化转型、防灾减灾以及应急管理等专业知识和技能和服务技能的培训，提升开展党建工作、群众工作和社区服务工作的能力。提升社会工作者和社会组织带头人等基层社区服务队伍能力，努力建设全国社区工作人才高地。鼓励城乡社区工作者学习掌握社会工作专业技能，参加全国社会工作者职业资格评价，到2025年，社区工作者中持证社会工作者占比提高至20%以上。

2. 持续拓展社区服务人才发展空间。为社区服务人才拓展发展空间，吸引更多优秀人才到社区发展。开展“最美城乡社区工作者”评选活动。鼓励高校毕业生、退役军人到社区就业创业。健全公共服务领域专业人才到郊区农村工作的激励保障机制。健全社区工作者职业体系，建立岗位薪酬制度并完善动态调整和职业成长机制，稳步提高居村干部、社区工作者的薪酬待遇。

#### **四、组织保障**

(一) 组织领导。各区政府、各街道（乡镇）要将本规划主要任务指标作为民生项目，列入议事日程，定期研究、谋划和推动。各区要强化主体责任，做好资金统筹、推进实施等工作，夯实基层基础，各街道（乡镇）要做好具体落实工作。建立健全民政、发展改革、规划资源部门牵头的规划实施推进机制，制定规划实施年度任务清单，跟踪和督促各项任务落实。各区依照本规划，结合本地区实际研究制定本地区“十四五”城乡社区服务体系规划建设规划或方案，明确目标任务，细化政策措施，推进规划落实。域外农场社区服务工作参照本规划要求实施。

（二）政策保障。按规定落实经费保障，确保社区服务有效覆盖社会全龄常住人口。完善居民区党组织服务群众专项经费和居民委员会工作经费使用管理制度，建立村级组织基本运转经费合理增长机制，推动形成政府、社会、居村民等共同参与的社区服务资金筹措机制。鼓励通过慈善捐赠等方式，引导社会资金投向城乡社区服务领域。强化土地房屋保障政策，切实保障社区综合服务设施等建设用地。落实城乡社区服务税收、公用事业收费、用工保险和社会组织登记等优惠政策。社区服务网点的水、电、气、热执行居民生活类价格。

（三）法治支撑。深入贯彻实施《中华人民共和国城市居民委员会组织法》《中华人民共和国村民委员会组织法》《上海市街道办事处条例》《上海市居民委员会工作条例》《上海市住宅物业管理规定》等法律法规。研究制定社区服务政策规定、社区服务质量综合评价体系及认证办法。完善社区志愿服务、社会工作专业服务制度。探索建立养老、托育、家政、物业等领域社区服务信用管理体系。推进社区服务标准化建设，鼓励制定社区服务标准和工作指引，研究制定智慧社区建设标准，完善优质资源下沉机制，加强数据安全管理和居民隐私保护。

（四）考核评估。规划实施情况纳入各区、各街道（乡镇）目标责任考核内容，作为改进政府工作的重要依据。坚持试点引路、以点带面、有序推进，及时总结推广各区、各街道（乡镇）的好经验、好做法。市民政局、市发展改革委、市规划资源局牵头，会同



有关部门建立健全规划实施监测机制，组织开展综合评估和专项评估，重大事项向市政府报告。

名词解释：

1. 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，包括城市社区和农村社区两种基本类型。本规划所指城乡社区的地域范围既包括居民委员会、村民委员会辖区，也包括介于街道辖区和居民委员会辖区之间的“片区”、镇域范围内的基本管理单元辖区，还包括城市街道办事处辖区。

2. 社区综合服务设施。是指面向城乡居民提供社区服务的设施，原则上应能提供以公共服务为主的综合性服务，包括区级层面、街镇（乡）或片区层面、居村层面建设的设施。

3. 社区公共服务。是指基层人民政府及其派出机构面向社区，在社区内提供的满足居民和驻区单位服务需求的就业、救助、健康、安全、文化、教育、体育、社会保障等服务。

4. 社区便民利民服务。主要是指各类组织、企业或个人以市场化或公益方式，提供的满足社区居民和驻区单位服务需求的购物、餐饮、维修、美容美发、洗衣、家庭服务、物流配送、快递派送、再生资源回收以及邮政、金融、电信、供销、燃气、自来水、电力、产品质量监督等公用事业服务。

5. 社区志愿服务。是指在社区内，不以获取报酬为目的，自愿以智力、体力、技能等为社区居民和驻区单位提供服务和帮助的公益性活动。

6. 15分钟社区生活圈。在市民慢行15分钟空间范围内，完善教育、文化、医疗、养老、体育、休闲及就业创业等服务功能，建

设全龄友好城市，形成“宜居、宜业、宜游、宜学、宜养”的社区生活圈。

7. 数字化转型。亦称城市数字化转型。是指城市经济、生活、治理在结构形态、运转模式和思想观念向数字化方向整体性、根本性、革命性转变的过程。

8. 社区服务新型基础设施。是指在社区地域范围内，以新发展理念为引领，以技术创新为驱动，以信息网络为基础，面向社区服务高质量发展需要，提供数字转型、智能升级、融合创新等社区服务的基础设施体系。

9. 社区云。是市委、市政府部署在居（村）层面的集社区管理、民生服务、自治共治、日常办公等功能为一体的社区治理应用系统。

10. 民心工程。是指市委、市政府为解决人民群众的困难，改善人民群众生活实施的各类措施和项目。包括旧区改造工程、早餐工程、停车难综合治理工程、社区养老服务设施建设工程、便民就医工程、推进既有多层住宅加装电梯工程、学龄前儿童善育工程、小学生校内课后服务工程、学校体育场馆开放工程、农村人居环境优化工程、城中村改造工程、长三角政务服务跨省通办工程、红色文化传承弘扬工程等。

11. 24小时青年创新生态社区。是指在青年人才集聚的科创中心承载区、双创示范基地、园区等，围绕青年人才工作、居住、生活等需求，促进社区园区联动，提供全天候不打烊的创业支持、交流展示、休闲娱乐等多功能服务的新型社区。

12. 社区志愿服务站。是依托城乡社区综合服务设施、乡镇社会工作站设立的，志愿者、服务对象和服务项目对接平台，是志愿服务力量的汇集地、志愿服务供需的集散地、志愿服务文化的传播地、志愿服务活动的交流地、志愿服务成果的展示地。

13. 社区社会组织。是指由本社区为主的社区居民、驻区单位发起成立，在城乡社区开展为民服务、公益慈善、邻里互助、文体娱乐和农村生产技术服务等活动的社会组织。社区社会组织按照业务领域，可分为公益慈善类、生活服务类、社区事务类、文体活动类等四个类型；根据规模和活动范围，可分为注册社会组织、群众活动团队、社区活动小组三个层级。

---

抄送：各区委。

---

上海市民政局办公室

2022年9月30日印发

---