

中国城市社区公共服务模式的转变

李凤琴 林闽钢

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210093)

摘 要 在计划经济时期,我国城市社区公共服务呈现出“行政吸纳服务”的一元化服务模式,表现为公共服务提供主体单一、公共服务条块分割、封闭运行,其结果使政府背上了沉重的负担。随着我国经济社会的改革和发展,社区成为承接这些剥离出来的职能的主要载体和提供公共服务的平台。目前,我国城市社区已呈现出“服务吸纳行政”的社区公共服务多元模式,开始倡导政府、市场与社区合理的分工和有效合作来提供公共服务,在实践中也进行了新体制和机制的积极探索,提出加快城市社区公共服务模式多元转化的政策建议。

关键词 城市社区 社区公共服务 服务模式

中图分类号 :D669.3

文献标识码 :A

文章编号 :1671-4970(2011)02-0065-05

一、问题的提出

从世界各国来看,城市社区公共服务越来越受到重视。早在 1869 年,在亨利·索里(Henry Solly)牧师的倡导下,英国伦敦成立了第一个以济贫为主要功能的社区公共服务组织——慈善组织会社,它将伦敦划分为若干个区,每区建立一个分支机构和志愿委员会,主持本区的救济分配工作。1884 年,英国又在伦敦东区贫民区建立了第一座社区睦邻服务中心——汤恩比馆(Toynbee Hall),社区睦邻服务中心以贫民的实际需要开展服务项目^[1]。第二次世界大战后,由于福利国家的兴起,国家的法定服务提供了从摇篮到坟墓的个人福利,社区公共服务也从原来单纯的慈善救济、互邻帮扶上升到国家制度层面。

1951 年,联合国经济社会理事会通过了 390D 号议案,决定建立社区福利中心,推动全球经济和社会的发展。1954 年,联合国改造社区组织与发展小组,建立联合国社会事务局社区发展组,在世界许多国家和地区积极推进社区发展计划。从各国实践来看,1952 年印度推行了世界上第一个全国性的社区发展计划。澳大利亚政府从 1983 年开始先后实施了“地方政府社区发展”、“家庭和社区护理”等系列项目。政府部门除设立项目、安排资金外,还建立了完善的监测体系,对项目实施进行评价、指导和监管^[2]。德国、加拿大等国也通过直接投资、税收优惠、购买服务等措施,

支持社区发展,促进公共服务的发展。

随着我国从计划经济向市场经济的转变,原有单位制开始解体,“单位办社会”所负担的多元化职能回归社区。同大多数国家一样,我国城市社区成为国家与社会的临界地带和接口,城市社区公共服务成为政府公共服务在社区的延伸。当前,随着人口结构的老龄化、家庭结构的小型化、居民需要的多样化和人口流动的频繁化,给城市社区公共服务带来了新的挑战。同时,居民物质生活水平的提高,对提高社区公共服务的质量提出了新的要求。我国城市社区公共服务已成为理论界和实际部门关注的焦点,我国城市公共服务面临新体制和机制的探索,城市公共服务模式面临全面的转型。

本文聚焦我国社区公共服务模式中体制和机制的变化,探讨如何从原有的模式向适应市场经济的新模式的转变的可能和路径。

二、“行政吸纳服务”的一元化服务模式

1949 年以后,为了巩固新政权以及在经济资源匮乏的情况下实现国家工业化目标,国家对经济资源进行强力提取和再分配,为此,国家继续沿用了根据地时期的单位管理模式,并将社会功能和公共职能交给企业单位,赋予其全能性。单位体制的等级体制实现了资源的有效配置,改变了社会分散零乱的格局。同时,作为国家政权的一部分,单位直接

收稿日期 2011-04-21

基金项目 教育部新世纪优秀人才支持计划(NCET-08-0285)

作者简介 李凤琴(1980—),女(彝族),云南曲靖人,博士研究生,从事公共管理与政府治理研究。

承担着聚集资源和提供公共产品的功能,因此,以单位控制为核心的行政吸纳服务模式应运而生。

在计划经济时期,国家与社会的关系是典型的“国家一元化结构”,最突出的特点就是政府垄断权力和资源,自上而下地建立起自己的“单位”,形成垂直式的、依附性的权利关系结构,依靠单一的行政机制来协调各方行为^{[3]48}。国家与社会关系被解释为“行政吸纳社会”^[4]、“行政吸纳服务”^[5]。而本文采用“行政吸纳服务”来特指在公共服务的提供中,国家或政府,通过一系列的行政资源控制和垄断公共服务所形成的体制和机制。

1. 单位制——“行政吸纳服务”的体制

中华人民共和国成立后,随着全国范围的社会主义改造的基本完成和公有制的确立,国家对城市各种组织进行了大规模的调整,几乎所有的城市组织均被纳入到政府的行政管理系统。单位制是当时形成并延续至改革开放前后的一种社会组织和管理体制,是计划经济条件下国家进行社会资源分配和实现社会控制的主要工具。公有制企业、党政机关和事业单位是我国城市单位的3种类型。

单位制是维持单位内外权利关系、配置资源和权力、分配社会福利的各种规则,而各种单位则是运作这些制度的主要角色。对单位体制内的成员,国家采取条块分割的办法来对隶属不同的单位进行管理,统管辖内的居民需求,政府将所控制的资源直接分配给各单位,再由单位为其成员及其家属提供从教育、就业、住房、医疗、福利和娱乐等各项社会服务。在这种管理模式下,政府不仅直接参与企业的经营和管理,企业的生产经营还直接纳入政府行政管理系统,整个国家变成一个“超大型企业”,各级政府成为企业的资产所有者、管理者。政府还更是一个“超大型保姆”,包揽大量的社会服务职能,诸如学校、食堂、医院、文化娱乐设施甚至居民生老病死、家庭纠纷等各种社会问题^{[3]100}。“大包大揽”是计划经济时期社会管理和公共服务最为突出的特点。

2. 垄断控制——一元化机制

在公共服务的提供上,这种“垄断控制”表现为一元化的行政提供机制。而这种一元化的行政机制,首先,最突出的表现就是政府既是公共服务的提供者,又是公共服务的生产者,政府在公共服务的种类、供给方式等方面起着决定性作用,单位成为政府的附属机构,单位承担了其成员的所有服务职能,这种“单位办社会”大而全的服务模式使得公共服务只有单向性,缺乏回应性。

这一时期,国家与社会的关系表现为“强国家、弱社会”,国家与政府的力量渗透到社会生活的方方面面,单位和社区在城市的地理空间被分离,各种社会组织自身应有的特性及发育受到了强有力的抑

制,单位人现象消磨了社会成员的社会意识和社区居民意识,社区和社会服务机构的内在价值与功能被忽略、被严重低估。单位也成为一个压缩的“微型国家”和“微型社会”^[6]。街道和居委会依靠行政资源管理社区事务,只对单位以外的社会弱势群体或边缘群体提供生活救济或互助合作,虽然也属于服务提供,但是完全被“边缘化”,只是起“拾遗补缺”的辅助性作用。长期以来,这种一元化的由政府和企业事业单位统包统揽了服务模式,其结果使政府背上了沉重的负担。

其次,公共服务条块分割、封闭运行。计划经济时期,城市的国家机关和企事业单位以本单位职工为服务对象,主要提供包括劳动保险、生活服务、文化娱乐和福利补贴等方面的单位服务。这时期,单位服务有如下特点:①单位设施的举办和服务项目的安排是各单位在国家统一规定下自行操办,各单位之间由于性质和经济状况不同,服务待遇标准有较大差异;②单位服务建立在职工与单位的这种依附关系的基础之上,只有本单位的职工才能享受本单位的的服务,脱离此单位后,相应的服务也随之消失;③单位的服务项目和设施只面向本单位内部,不管单位规模如何,都具有“小而全”、“大而全”的特征。

各级政府和民政部门提供和管理的对象是以城镇无经济收入和生活无人照料的老年人、残疾人和孤儿等特殊群体的民政服务,包括生活供养、疾病康复和文化教育等。城市的国家机关和企事业单位和各级政府 and 民政部门各自提供服务,这是二个独立运行的部分,它们之间少有交叉。

三、“服务吸纳行政”的多元化服务模式

改革开放以来,随着社会的急剧转型与经济体制改革,原有单位制开始解体,单位体制外市场空间的形成以及单位自身向市场主体的转化,单位体制内的一元服务模式趋于失效。同时,城市化进程的加快和城市人口增长、人口老龄化严重、家庭结构小型化和社区居民对社会服务的数量和质量提出了更高的要求,需要转变原有的政府包办的行政吸纳服务模式。具体表现在:

第一,社会转型与城市化进程的加快要求转变社区公共服务模式。一是随着城市化的迅猛发展,城市外来人口流动加剧,改变了城市人口的结构,增加了城市管理的难度。二是随着政企分开、政社分开、政府、企事业单位等把原先全部承担的社会服务职能剥离出来,客观上要求建立一个独立于企事业单位之外的载体来承接其剥离出来的社会管理职能和社会服务。三是无单位人员的增加给社区控制增加了新的难题。四是随着住房、医疗、养老、就业等制度的改革,城市居民对社区就业服务、居住环境服务、

医疗卫生服务、养老服务等方面提出多层次、多样化的需求。随着各种社会问题不断向社区聚集,弱小的社区服务功能已经难以满足居民的多样化需求,迫切需要找到一种全新的社区公共服务模式来有效地解决社区公共服务严重短缺的各种问题。

第二,作为城市社会基层自治组织的居民委员会的功能日益不能适应新形势的发展需要,政府面临着转变职能的艰巨任务,政府再也没有能力、也没有必要包办社区所有公共服务。经济体制改革总体上带来了社区居民的物质生活水平的提高,同时也加速了社会阶层的分化和利益的多元化,居民对社区公共服务的需求从基本生活领域扩大到广泛的物质和精神领域,原有“行政吸纳服务”的一元化服务模式已经不能满足多样化、个性化的社区公共服务需求,客观上要求社区公共服务模式的革故鼎新。

1. 社区制——“服务吸纳行政”的体制

社区制,也称社区管理体制,是指各种组织在社区管理与服务中权力和资源的配置结构^[7]。“服务吸纳行政”是与“行政吸纳服务”相对应的概念。服务吸纳行政是指社区中的正式组织和非正式组织围绕社区公共服务的提供,所达成的伙伴关系,一方面,在这一过程中,政府还处于主导性的地位,但“要在服务中实施行政,在行政中体现服务”;另一方面,围绕社区公共服务的提供,政府、市场与社区进行合理分工和有效合作,进而促成社区公共服务有效提供的制度安排。“服务吸纳行政”这一发展态势表明,国家或政府不再是社区公共服务的唯一提供者,公共服务体制和机制的改革也就成为当下我国城市社区管理体制改革的重中之重。

为了积极推进城市社区建设,许多城市开始探索社区公共服务体制和机制改革,力图以社区公共服务体制和机制改革来推动社区管理体制改革的社区建设,先后出现了各具特色的城市社区服务模式,如上海模式、北京模式、江汉模式、南京模式、青岛模式以及盐田模式等。例如北京、上海等地以街道作为社区地域范围,建立“两级政府、三级管理、四级网络”的模式,分别在各城区设立社区工作站、社区公共服务社、社区服务中心等公共服务设施作为在社区提供公共服务的平台。江汉模式提出了“政府依法行政与社区依法自治结合、政府行政功能与社区自治功能互补、政府行政资源与社区民间资源整合、政府行政力量与社区自治力量互动”的改革理念和发展取向,在实践中取得了初步成效。南京、青岛以城区为社区地域范围,建立“以社区服务为社区建设的龙头,发展社区经济,拓展社区建设项目”的模式;沈阳将调整后的社区居委会作为社区地域范围,建立“社区定位,划分新的社区,建立新型社区组织体系”的模式等。以上模式尽管各有所侧重,从公共服

务提供上来看,都是依托一定的公共服务设施和建立相应的组织形成一定的互动关系的一种制度安排。有学者把其统称为“社区工作站模式”,社区工作站模式也可称政府职能社区化模式。社区工作站是为实现政府职能社区化,在社区设置承接社区行政事务和社区公共服务专门组织的制度安排^[8]。

社区工作站模式以社区工作站为核心,根据社区工作站与社会中介组织、社区居委会、区街政府部门等的关系不同,政府职能社区化的程度也会有所不同,提供的公共服务效果也会有差异。但是,通过社区工作站这一公共服务平台,政府在社区将各种正式的或非正式的组织以及个人提供的服务整合了进来,促进了社区公共服务的发展,同时也为社区管理体制改革的找到了突破口。

2. 合作共治——多元化机制

从我国目前社区公共服务管理改革来看,采取多种体制来促进多元化机制的建设。

政府购买服务就是最典型的一种政府与社会组织“合作共治”的多元化机制的具体体现。也就是说,在公共物品和公共服务的提供上,除了政府提供外,还包括很多社会组织可以提供,并且由此形成政府与社会组织合作提供公共服务的新型伙伴关系,这种伙伴关系其实质是公共服务不同提供机制的结合。在这种“合作共治”的多元化机制中,政府向社会组织购买公共服务模式得到迅速发展。政府向社会组织购买公共服务其实质是公共服务的提供与生产分开,这就意味着公共服务提供的多元化,这种多元化并不代表政府在提供公共服务方面责任的让渡或放弃,而是政府职能从“掌舵”到“划桨”的转变,转变的目的是为了更有效地提供公共服务。

从我国政府向社会组织购买公共服务的实践来看,2000年以来,上海、北京、南京、无锡、深圳、重庆、青岛和杭州等城市进行了政府向社会组织购买公共服务的探索与实践。2000年,上海市卢湾区等12个街道开展了依托养老机构开展居家养老的试点工作。2004年,在上海市政府的主导和推动下,3家民办非企业性质的社团组织——“自强社会服务总社”、“新航社区服务总站”、“阳光社区青少年事务中心”正式挂牌成立。上海的禁毒、社区矫正、青少年事务的管理和服务事项,通过政府购买机制,由这3家社团聘用社会工作者来承担^[9]。浦东新区更是把转变政府职能作为改革重点,把推进政社合作互动作为重要突破口,逐步建立了“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”的购买服务模式^[10]。南京市鼓楼区从2003年推出政府购买“居家养老服务网”工程,由贴心老年人服务中心为独居老人提供居家养老服务。之后,每年政府都加大了购买力度,基本解决独居老人养老难题^[11]。深圳、广州、无锡

等城市积极探索向社会组织购买社区医疗卫生服务、人口计生与外来务工人员服务、社区就业服务等领域的试点,通过“政府主导,民间组织运作”的服务模式推进社会管理与服务创新并取得了积极成效。

政府向社会组织购买公共服务,通过政府将社会组织“吸纳”到提供公共服务上来,引导社会组织按照政府意愿、社会公共需求提供公共服务,不仅规范了政府与社会组织的关系,促进了政府职能的转变,同时也有利于完善公共服务提供机制,提高公共服务水平,满足多元化、多层次的公共服务需求。通过这种“合作共治”也有利于培育社会组织,充分发挥社会组织在社区建设与公共服务提供中的积极作用。

总之,服务吸纳行政模式的社区公共服务多元模式,倡导政府、市场与社区合理的分工和有效合作提供公共服务,通过构建国家与公民社会合作、政府与非政府合作、公共机构与私人机构合作、强制与自愿合作,进而促成社区公共服务的有效提供。

把不同时期城市社区的公共服务模式,行政吸纳服务模式与服务吸纳行政模式作比较(表1)。从表1可以发现行政吸纳服务模式与服务吸纳行政的模式存在明显的差别。行政吸纳服务模式是国家通过单位控制个人,个人依附于单位,其核心互动机制不是利益表达与整合,而是垄断与控制,具有明显的权威主义色彩,在国家与社会的权力分配格局中,国家(政府)占据主导地位,社会从属于国家,该模式的主要发展动力是工业化。而服务吸纳行政模式则是实现社区治理主体由单一转变为多元,其核心互动机制是合作共治,政府通过培育和支持社会组织的发展,动员和整合社会资源,使社会组织在自身发展的同时,与政府达成伙伴关系;服务吸纳行政模式主要发展动力是市场化,通过提供有效公共服务从而达到增强政府公共服务能力,提升政府的公共治理绩效与满足社区居民公共服务需求的目的。

表1 不同时期城市社区公共服务模式比较

比较维度	行政吸纳服务模式	服务吸纳行政模式
运行体制	单位制	社区制
互动机制	垄断与控制	合作与共治
管理格局	政府主导	多元共治
主要动力	工业化	市场化

四、加快城市社区公共服务模式多元转化的路径选择

“服务吸纳行政”的多元化模式在我国还处于发展阶段,由于政府体制惯性、社会组织缺失和政府偏好等因素影响,社区公共服务的水平和效果还不高,因此,需要进一步从加快完善城市社区管理体制、建立多元参与的公共服务机制和建立多元公共服务需求的表达机制等方面推进。

1. 构建重心下移的城市社区管理体制

要建立起管理规范、结构优化、服务高效的公共服务与管理体制,社区管理体制改革的改革是关键。应本着理顺关系、整合资源、效能优先的原则,从强化社区公共服务入手,不断促进功能转换,全面推动社区管理体制重心下移改革。

第一,依托现有的街道社区服务中心,开展街道公共服务职能和资源的整合。按照“集中办公,一体受理,服务多元,方便办事”的原则,继续深化“一站式”的全程全方位服务,实现社区服务向一站式高效服务的转变。相对弱化街道办事处内设科室的概念,减少工作的中间环节,提高办事效率,使社区服务中心在方便群众办事履行街道职责方面能够发挥积极的作用,成为各街道上承区政府、下连社区群众的综合性服务窗口。

第二,强化社区管理服务站建设,全面承接社区各项公共事务。应理顺政府职能部门与社区、街道与社区、社区与社会组织之间的关系,以增强政府管理水平和社区自治功能为“两条主线”,通过构建社区党组织、社区居委会、社区服务站“三位一体”的社区管理新体制,在目前已有的基础上,继续探索和强化社区管理服务站的建立,使之成为社区层面的公共服务平台。社区管理服务站职责划分为社区监督、社区管理、社区服务三大类,社区管理服务站实行“一站式”办公,结合实际和群众需要确定服务站工作岗位。在社区管理服务站建立集中受理、分责理事、定期回告的制度,而且将区行政服务中心的部分项目受理终端前移到社区管理服务站,辖区居民需要社区解决和办理的事项,都能在服务站得到“一站式”全程服务,把社区管理服务站建设成贴近居民需要、人性化服务的“居民之家”。

第三,建立人员和经费向社区下沉的长效机制,推动社区管理能力的提升。在转变职能过程中,根据社区公共服务管理能力提升的要求,一方面,实现财政投入向社区倾斜,动态调整社区工作运转经费,根据社区管辖人口规模的不同标准核拨,并建立自然调整机制;另一方面,加强后备干部和优秀人才到社区锻炼的力度,建立干部在社区的考核监督机制。同时,落实社区工作准入制,提高专职社区工作者待遇,并建立自然调整机制。

2. 建立多元参与的公共服务机制

从当前我国城市社区公共服务存在问题来看,要在坚持公共服务发展由政府主导的原则下,建立基本公共服务供给的市场机制,打造以政府为主导、社会积极参与的多元化公共服务供给模式,提高公共服务质量和效率。

第一,继续创新政府公共服务投资体制。在政府主导公共服务发展的基础上,将经营性项目推向

市场,放宽基本公共服务投资的准入限制,通过招标采购、合约出租、特许经营、政府参股等形式,创新政府公共服务投资体制,将原由政府承担的部分公共职能交由市场主体行使。

第二,全面建立政府与社会组织在基本公共服务上的合作伙伴关系。政府可以通过税费减免等多种形式,鼓励和引导社会组织广泛参与基本公共服务。通过制定基本公共服务专项发展规划、服务标准,吸引社会组织参与对基本公共服务项目的投资,以分解政府的投资经营负担。

第三,探索基本公共服务供给的社会参与机制。发挥社会组织在提供公共服务方面的作用,通过逐步建立政府行政承诺制度、听证制度、信息查询咨询制度,确保基本公共服务供给充分体现公众需求。

第四,大力推进政府购买公共服务。大力推进政府购买服务,有利于打破“养人办事”的传统行政服务模式,培育公共服务市场,这是转变政府职能和建立公共服务的多元参与机制的切入点,也是新形势下创新政府服务的重要体现。通过政府购买服务,可以将政府原来直接提供的公共服务事项,通过直接拨款或公开招标的方式,交给有资质的社会服务机构来完成,最后根据中标者所提供服务的数量和质量,来支付服务费用。在政府购买服务中,要着重将市场发育程度较高的公共服务领域,通过招标采购或特定委托等方式购买服务。同时,加强论证分析,发挥集体决策、专家评审、绩效考评、群众测评等监督激励机制的作用,确保政府购买服务质优、价廉、高效,并且严格按政府采购法规、政策的规定,实行集中采购,保证服务对象的知情权和监督权。

3. 建立多元公共服务需求的表达机制

针对城市社区居民的公共服务需求呈现出多层次、多样化和个性化的特征,当前,迫切需要建立多元服务需求的表达机制。社区公共服务要以社区居民需求为导向,传统的一元社区公共服务模式是典型的自上而下的供给机制,公共服务缺乏回应性,政府提供的公共服务基本上是同质的,这样的供给模式必然造成公共服务的结构失衡和效率低下。建立多元公共服务需求表达机制:

第一,需要完善社区居民的参与制度。比如,重大事务公示制度、听证制度、信息查询咨询制度等。

第二,要搭建社区居民广泛参与社区事务的平台,积极组建社区公共事务协商议事会、社区居民(成员)代表大会等法定组织以及协调好各种社区俱乐部组织,比如,各种兴趣小组、邻里组织等之间的关系,在公共服务提供中形成良好的协商对话机制。

第三,社情民意收集反馈机制。通过对社情民意的调查,收集居民的社区公共服务需求信息,以此制定服务战略计划。

第四,根据社区公共服务涵盖范围及发展要求,结合整体考评和类别考评需要,设计一套完整、科学、合理的考评指标体系,全面反映和考评城市社区公共服务的水平、体制机制和政策实施效果等方面的内容,让社区居民对公共服务供给的绩效进行考评。

4. 推进城市社区公共服务的标准化和专业化

以标准化和专业化建设为重点,强化公共服务管理的基础,提高公共服务质量,打造优质的公共服务,推进城市社区公共服务模式的全面转型。

第一,从公共服务的标准化入手,提高公共服务质量。根据基本公共服务的要求,分类制定基本公共服务标准,明确服务的目标、内容、对象、基本程序、资金来源、质量控制、公众参与以及绩效评估等内容。一是制定公共服务范围与责任分工的技术标准;二是制定公共服务质量的技术标准,即根据各类公共服务的特性,分类制定服务质量标准。

第二,从公共服务的专业化入手,打造优质的公共服务。进行公共服务供给时,要根据不同的公众需求进行专业化的服务。这种专业化首先是指在公共服务的供给过程中,要有技术性人员根据需求提供不同类别的、专门的服务。

参考文献:

- [1] 林万亿.福利国家:历史比较的分析[M].台北:远流图书公司,1994:22-23.
- [2] 侯岩,陈磊.国外社区建设的做法与经验[N].学习时报,2006-06-1X(002).
- [3] 陈伟东.社区自治:自组织网络与制度建设[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [4] 康晓光,卢宪英,韩恒.改革时代的国家与社会关系:行政吸纳社会[M]//王名.中国民间组织30年:走向公民社会.北京:社会科学文献出版社,2008:287-337.
- [5] 唐文玉.行政吸纳服务:中国大陆国家与社会关系的一种新诠释[J].公共管理学报,2010(1):13-19.
- [6] 徐永祥.政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究[J].东南学术,2006(6):51-52.
- [7] 陈伟东,江立华,李雪萍,等.加快社区公共服务体系建设,实现政府公共服务覆盖到社区的有效措施[M]//民政部基层政权和社区建设司.全国和谐社区建设理论与实践:社区服务创新.北京:中国社会科学出版社,2009:13.
- [8] 詹成付.社区建设工作进展报告[M].北京:中国社会科学出版社,2005:491-498.
- [9] 王名,乐园.中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J].中共浙江省委党校学报,2008(4):5-13.
- [10] 曾永和.城市政府购买服务与新型政社关系的构建:以上海政府购买民间组织服务的实践与探索为例[J].上海城市管理职业技术学院学报,2008(1):41-43.
- [11] 范炜烽,祁静,薛明蓉,等.政府购买公民社会组织居家养老服务研究:以南京市鼓楼区为例[J].科学决策,2010(4):19-30.