

论社区公共服务的有效供给

夏志强 王建军

〔摘要〕 社区公共服务是社区治理的主要内容,对扩大公民参与,创新社区治理结构,促进社区自治功能归位具有重要意义。从属性上看,社区公共服务有行政性公共服务、自治性公共服务、互助性公共服务和市场性公共服务几大类别。要根据社区公共服务的不同属性和特征,安排多元化的供给制度,构建高效灵活的供给机制,才能确保社区公共服务效益最大化。

〔关键词〕 社区公共服务; 社区治理; 供给机制

〔中图分类号〕 D63.3 **〔文献标识码〕** A **〔文章编号〕** 1000-4769 (2012) 02-0044-04

自改革开放以来,伴随着市场经济的发展,我国在计划经济体制下形成的传统社会格局发生了很大的改变,“单位体制”逐渐解体,“社区体制”逐渐形成,传统社会逐渐向现代社会转型。在今天,社区不仅是人们生活的中心,且已经成为社会的基本构成单位。在改革的过程中,社区作为社会的基本构成单位,承接了许多政府在经济体制改革、社会体制改革中剥离出来的任务,逐步发展成为政府社会管理和公共服务的主要承接平台。在构建社会主义和谐社会的进程中,发展社区公共服务,完善社区治理机制对于社会秩序的良性运行具有重要的影响。

一、社区公共服务与社区治理

在我国,社区的范围,一般是指经过城市社区改革后做了规模调整的居民委员会的辖区。所谓社区治理就是指由政府、社区自治组织和其他公、私行为主体,依据相关法律法规或人们共同遵从的规范约定,通过协商谈判、资源交换和协调互动,共同对涉及社区居民利益的公共事务进行有效管理,从而增强社区凝聚力、增进社区成

员福利,促进社区和谐的过程。社区治理的行为主要指向社区中的公共事务,而社区公共事务是一个关系社区成员切身利益的范围广阔的领域,包括着社区服务、社区安全、社区环境、社区文化、社区物业管理等纷繁复杂的内容。社区治理其核心是满足社区成员的公共需求,本质上就是社区公共服务。

一般来说,社区公共服务是指城市社区公共服务的提供者通过一定组织和形式,向社区成员提供的在一定程度上具有非排他性、非竞争性和福利性的物品和服务,以满足社区居民生活和工作的各种需求。从供给的角度看,社区公共服务主要是一种依托公共部门、公共资源或社会公共设施为社区居民提供公共物品的服务,体现了以政府为核心的公共部门的职责。从消费的角度看,主要是满足社区居民的公共需求,体现的是解决社会公共问题。因此,从总体上看,社区公共服务的本质就是在社区范围之内的公共事务如何管理、公共利益如何维护的问题。

我国当前正处在利益结构重新分化整合的社

〔基金项目〕四川省哲学社会科学“十一五”规划项目“城乡基本公共服务均等化的标准与绩效评估研究”(SC09B023); 四川大学 2009 年度校级哲学社会科学研究一般项目

〔作者简介〕夏志强,王建军,四川大学公共管理学院教授,四川 成都 610064。

会转型期，各种社会关系和利益关系都在社区集中反映出来，社区成了解决社会问题的平台。而发展社区公共服务，保障社区公共服务的有效供给在社区治理与和谐社区建设过程中有着至关重要的意义。

第一，发展社区公共服务有利于社区治理结构的创新。在发展市场经济，推进工业化和城市化的进程中，社区人口异质性不断增加，社区居民的需求日益多元化和个性化，单独依靠政府已无法有效回应和满足这些需求。实践证明，在政府的主导下，动员市场、社区组织等各方面的力量，发展社区公共服务，特别是动员社区居民广泛参与，进行自我管理，自我服务，是满足社区居民多元化需求的有效途径。这也必然改变我国传统的单一主体的社区治理结构，形成政府、市场、社区组织等多元化的社区治理模式。例如，武汉百步亭社区对社区公共服务组织形式的有效探索，开辟了“自治型”社区公共服务体系的成功经验，就是对社区治理结构的一次创新⁽¹⁾。可以说，发展社区公共服务是社区治理结构创新的重要推动力，是满足人民日益增长的公共需求的一种合理方式。

第二，发展社区公共服务能够促进社区自治功能归位。随着市场经济的发展和“小政府、大社会”改革的进一步实施，政府的职能发生了重大转变，政府由“划桨者”逐步转变为“掌舵者”，满足社会公共需求的重任必然由政府、市场和社会共同分担。社区公共服务正是满足社会公共需求的重要形式。而开展社区公共服务必须以社区居民需求为导向，以社区居民广泛参与为前提。因此，发展社区公共服务，能够不断强化社区的自治功能，促进社区自治功能归位，从而真正发挥社区自治组织自我管理、自我教育、自我服务、自我监督的作用。

第三，发展社区公共服务能够增强社区成员的民主参与意识。社区公共服务是以满足社区居民多元化需求为目的，服务的对象是社区居民，如果没有居民的充分参与，社区公共服务的功能及其存在的意义就会大打折扣。发展社区公共服务，有利于激活居民自主的参与意识，培育居民“自己的”社会社团，构建社区参与网络，提高居民政治参与的积极性，增强社区信任和合作，增加居民对社区发自内心的认同与共识，从而促进社区和谐发展。

二、社区公共服务的主要内容

社区公共服务是一个内容复杂，工作量巨大，

必须由众多主体共同参与才能完成的系统工程。要构建好一个有效的社区公共服务供给机制，首先要厘清社区公共服务的主要内容，区分各类社区公共服务的责任主体，才能依据不同服务的内容和性质，构建起高效的生产供给机制。从公共服务供给责任主体上看，可以把社区公共服务分为以下四大类。

一是社区行政性公共服务。它是由一系列行政法规和政策所确立的社区最基本的公共服务，这类公共服务责任主体是城市基层政府及其派出机构，即街道办事处或由政府主导设立的社区公共服务站（中心）。此类公共服务的供给过程主要是政府的行政执法过程，是政府直接实施社会管理和服务的体现，其主旨在维护基本的社会秩序和保障社会公平正义。社区行政性公共服务的主要内容包括城市规划、环境保护、市容管理、计划生育与人口管理、社会治安与消防、公共卫生、劳动就业、社会保障、突发公共事件的防治和社会管理等等。

二是社区自治性公共服务。它是在政府指导下按社区居民意愿所确立的社区公共服务。此类公共服务的提供过程就是社区自治的过程，其主要目的是提高全体社区居民的公共福利水平和强化社区居民间的社会交往。这类公共服务的责任主体是社区自治性组织，目前主要由城市社区居委会承担。社区自治性公共服务主要内容包括社区民主、民间调解、培育居民慈善组织与组织居民的慈善活动、社区救济、组织社区公益文体活动、市民精神培养、社区管理等等。

三是社区互助性公共服务。这类服务的责任主体是社区内各类社会组织，主要是由社区民间互助组织和慈善组织自愿提供的社区公共服务。此类公共服务的供给过程就是社区居民互助的过程，其主要目的是帮助社区特定的居民解困增能。按照服务性质和主体不同，又可将社区互助性公共服务分为两类，一类是由民间互助组织提供的养老助老、失足人员矫正、助残康复、困难家庭救助、邻里互助等公共服务项目；另一类是由居民慈善组织承担的慈善活动、邻里交往等服务项目。

四是社区市场性公共服务和准市场性公共服务。由于社区中的一些物品和服务（如水电气供给和物业管理），是通过共同消费的形式存在的，这类服务一般是由国营事业部门和物业管理等部门等非营利部门或私人部门通过市场机制采取用者付费的方式有偿提供的。这是一种特殊类型的公

共服务,必须对其提供过程和结果进行有效监管,否则将影响社区居民的公共生活。这类公共服务主要包括由公营事业部门负责的公共教育、医疗保健、邮政投递、通讯网络、公共交通、有线电视、供电供水供气等服务与维修项目;由物业管理部门承担的房屋建筑共用部位的维修、养护和管理,共用设施维修、养护和管理,绿化和卫生清洁,小区文体活动设施管理、维修和养护,小区安全等社区公共服务项目。

三、建立健全社区公共服务的有效供给机制

在传统中,公共服务是由政府来安排的,政府既是提供者,也是生产者。随着社会的发展,公共需求不断膨胀,公共服务的内容也不断增加,导致政府规模越来越庞大,财政开支也与日俱增。而另一方面,由于官僚体制的影响,政府对公共事务缺乏敏感性,对社会多元化的公共服务需求缺乏回应性的痼疾却未根本改观。在当今的社区治理中,面对多元化的社区公共需求,必须根据社区公共服务的不同属性和特征,安排多元化的供给制度,构建更为高效灵活的供给机制,才能确保社区公共服务效益最大化。

(一) 需要明确社区公共服务的供给主体

现阶段,我国社区公共服务的供给主体主要有三大类:一是政府组织。政府组织由于其代表利益的公共性且具有凌驾于社会之上的权威性,在提供公共服务的过程中具有先天的优势,所以政府必然是社区中部分基本公共服务的直接供给者⁽²⁾。特别是社区行政性公共服务,政府责无旁贷。在传统的认识中,政府不仅可以而且应该直接供给公共服务,且政府包揽公共服务的供给是有效的。但是,这一切都基于一系列完美的假设。正如奥斯特罗姆教授指出,如果有人把城市政府作为公共物品和公共服务的唯一供给主体,实际上是假定城市政府拥有完全信息,知道每个城市群体所需求的公共物品和服务的种类、数量、质量等,而且城市政府还是明智的、有生态学头脑的利他主义者⁽³⁾。但公共选择理论已经证明了这种设想仅仅是“假设”,现实与理想之间的差距表明了“政府失灵”的存在。在现实中,相对于日益增长的社区公共服务需求而言,政府组织自身的能力和拥有的资源十分有限,客观上也表明政府已无法独揽社区公共事务的全部事务,市场的介入和非政府组织的参与就成为了必然的选择。

二是市场主体。市场主体主要是各类企业组织以及公营事业部门等准市场组织。与政府相比,

市场在促使公民显示真实偏好,兼顾需求多样性方面具有比较优势,且市场主体具有适应竞争的组织结构和激励机制,能够在竞争中高效率利用资源。对于社区市场性和准市场性公共服务,完全可以通过价格机制和私人替代,由市场主体来供给。市场主体参与社区公共服务还有利于提高社区公共服务绩效,降低成本,增强回应性。然而,市场主体逐利的本性往往会导致公共利益被忽视和公共责任缺失的威胁。因此,加强对市场主体公共服务的监督是必不可少的。

三是社区自治组织和其他社会组织。随着公民社会的发育,社区自治组织及非政府组织的出现,极大地弥补了政府和市场的不足。在我国,社区自治组织主要是社区居委会,它既是社区公共服务的重要主体,又是培育社区志愿文化、形成社区信念共同体的基石。社区自治组织提供公共服务的过程实质上就是社区自治的过程,对加强社区居民间的交往,提高全体社区居民的公共福利水平,具有不可替代的作用。同时,民间慈善组织、互助团体等社会组织提供的慈善服务和互帮互助也不可缺少。

在当下社会转型时期,公共事务领域逐渐从“封闭、单一”向“开放、多元”演进,政府、市场和社会组织在公共事务领域既不应是排斥异己的垄断者,也不应是事不关己的局外人,而应该是真诚的合作者。因此,社区公共服务的供给,需要通过社区公共服务供给主体之间合作互动,建立多元化的社区公共服务运行机制才能实现⁽⁴⁾。

(二) 需要建立社区公共服务有效供给机制

由于社区公共服务项目类型多样,且不同的主体在不同类型公共服务供给中各具比较优势。要实现社区公共服务的有效供给,满足广大居民的公共需求,就需要按照社区公共服务的不同类型,把不同的公共服务职责赋予不同的供给主体来承担,并构建起相应的投入与融资渠道,建立不同的运作机制,从而形成多元化的供给运行模式。

首先,要提高政府公共服务能力,加强社区行政性公共服务管理。社区行政性公共服务的供给过程就是政府行政执法的过程,是政府直接实施社会管理和服务的体现。要实现行政性社区公共服务的有效供给,必然要求政府强化公共服务理念,大力提高自身的公共服务能力。其中,依法确定基层政府及各职能部门和派出机构在社区公共服务中的职能和责任,建立政府间不同机构的工作协调机制是前提;通过“一站式”办公和

“一条龙”服务等方式优化和规范办事流程,构建高效便民的公共服务体系是基础;加大公共财政投入,增加社区公共服务资源是关键,提高基层干部的服务能力和服务意识是保障。

其次,要大力发挥社区自治组织的力量,促进社区自治性公共服务发展。社区自治性公共服务是依据社区居民意愿确立的社区公共服务,对于这类服务项目,政府不宜直接组织实施。通过发挥社区居民委员会等自治组织的力量,可以更好地满足社区居民的这类公共需求。在制度安排上,这类公共服务应由社区居民大会或社区居民代表会议来决定服务的内容及方式,由社区居委会负责具体组织实施。这类服务的供给过程就是社区自治的过程,是实现社会治理的良好途径,还可弥补政府能力的不足。因此,政府应为社区自治性公共服务项目提供资金支持,通过购买公共服务、定额补贴、包干使用的方式支持社区自治组织开展服务。社区自治组织也可以自主融资,以弥补资金不足,增强服务能力。

其三,要大力培育和扶持社会组织,广泛开展社区互助性公共服务。社区互助性公共服务项目的服务对象主要是社区内的老人、儿童、优抚对象、残疾人、低保对象等困难人群。民间的社会机构主要是不以营利为目的的公益性组织,其公益性宗旨尤其体现在对于社会弱势群体的关怀上。实践证明,它们在社区互助性公共服务方面有较大的活动空间,且比政府和市场更有效。基于此,需要充分发挥民间社会组织在社区互助性公共服务方面的优势,大力开展社区互助性公共服务,帮助社区特定的居民解困增能,促进社区和谐。同时建立环保社区社会组织,促进城市生态社区建设。^[5]而培育和扶持民间社会组织发展,一是要营造有利于社会组织健康发展的良好环境。特别是要优化政府对社会组织的管理,在依法登记的基础上简化社会组织的审批程序,创新扶持社会组织的政策措施;二是要大力培育和发展各类社区服务实体、慈善公益组织和专业性社会工作机

构等,鼓励它们依法按照公共服务宗旨和范围开展各类互助性活动;三是要大力发展志愿者队伍,动员组织社区内有技术特长的志愿者积极投身社区互助服务活动;四是要正确引导和激发社会组织参与社区建设的积极性,使社会组织在参与社区公益性事业中逐步成长壮大。

其四,要建立市场化运行机制,提高社区市场性公共服务效率。在社区公共服务多元供给主体中,政府是责无旁贷的主导者,保障居民对社区公共服务的基本需求并保证基本公共服务的供给。政府作为主导者并不意味着它要直接生产供给公共服务,而是要充当安排者,决定公共服务由谁去做、为谁而做、做到什么程度和水平、怎样付费等问题。至于公共服务的生产和提供,完全可以通过合同承包、补助、凭单、特许经营等形式由私营部门或社会组织来完成^[5]。也就是说,政府要与企业或非营利组织等市场主体建立互惠互利的合作关系,不断拓展合作空间,并利用市场机制来提高社区公共服务效率,满足公共需求,并减轻政府负担。

就社区公共服务而言,政府要通过政治过程作出决策,确定社区公共服务的供给数量和质量标准,然后以市场机制为杠杆,通过多种方式调动公营事业部门、私营部门等市场主体参与社区公共投资项目,在竞争中完成社区公共服务的供给。核心是要建立规范的制度和 workflows,明确适用采取市场化方式运作的社区公共服务项目、范围、资金来源和使用要求,建立严格的审批程序、监督考核以及责任追究制度等。通过公平公开竞争、定向委托、合同管理等市场化运作机制,将具备购买服务条件的项目交由市场主体或社会组织实施。在市场化运行过程中,政府要加强对项目实施全过程的管理和监督,切实降低成本,确保公共服务质量,提高社区居民的满意度。即使是对物业管理类等完全市场化的服务项目,因涉及社区居民的公共利益,政府也需对服务的价格和质量加以监管。

(参考文献)

- (1) 于燕燕. 社区公共服务模式的思考——百步亭社区公共服务的启示 [J]. 学习与实践. 2007, (7).
- (2) [4] 夏志强, 毕蓉. 论公共服务多元化供给的协调机制 [J]. 四川大学学报, 2009, (4).
- (3) 埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道 [M]. 上海: 三联书店, 2000. 23.
- (5) 梁莹, 陈素萍. 项目管理与设计: 环保社区社会组织发展的新视野和新路径 [J]. 四川省委省级机关党校学报, 2012, (1).
- (6) E. S. 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002. 5.

(责任编辑: 石本惠)