

社区综合服务中心建设的理论基础与现实困惑

张晓琴

(广州城市职业学院旅游与公共管理学院 广东 广州 510405)

【内容摘要】成立社区综合服务中心,引入社会工作服务机构承担社会公共服务项目,已成为我国加快社区管理与服务转型,构建和谐社

【关键词】社区综合服务中心 政府 非营利组织 社工机构 理论基础 现实困惑
中图分类号 C916.2 文献标识码 A 文章编号 :1007-9106(2012)01-0042-03

社区综合服务中心 是我国政府加快社会管理模式创新,转变社会服务职能的新创举。随着社会管理创新步伐的加快,成立社区综合服务中心,引入社会工作服务机构(以下简称“社工机构”)承担社会公共服务项目,已成为加快我国社区管理与服务转型,构建和谐社会的重要载体。本文拟从政府与社工机构关系互动视角探讨社区综合服务中心运行的理论基础与现实困惑,以期对蓬勃发展的社区综合服务中心的建设有所裨益。

一、政府与社工机构关系的理论基础

社工机构是指以社会工作者为主体,以“助人自助”为宗旨,遵循社会工作专业伦理规范,综合运用社会工作专业知识、方法和技能,开展困难救助、矛盾调处、权益维护、心理疏导、行为矫治、关系调适等社会服务的民办非企业单位。它不以营利为目的,与西方国家的“非营利组织”、“非政府组织”、“公民社会组织”、“民间组织”、“第三部门”等隶属于同一话语体系。因此,了解政府与社工机构的关系,有必要回溯政府与非营利组织关系理论。

(一)部门失灵理论

20世纪70年代,非营利组织的研究在北美和欧洲盛行,并形成了政府失灵理论、契约失灵理论和志愿失灵理论等几种公认的部门失灵理论。其中,政府失灵理论认为政府因侧重中位选民的偏好而无法满足全社会成员对公共物品的多样化、差异化的需求,需要非营利组织拾遗补缺,契约失灵理论认为产品或服务的提供者和消费者之间存在着“信息不对称”,营利性组织会因为谋求自身利益最大化而不能提供令人满意的服务,非营利组织不以营利为目的更令消费者信赖。志愿失灵理论认为非营利组织可弥补政府的科层化和制度刚性,却具有资源供给不足、服务对象特殊、组织工作家长制、慈善作业业余化等自身无法克服的缺陷。而政府可通过立法获得足够资源,克服非营利组织的缺

陷。部门失灵理论主要探究政府、非营利组织、市场在公共管理与服务方面的优劣势,阐述了各方存在的必然性及其建立互动关系的必要性。

(二)部门互动理论

部门互动理论从不同视角提出了政府和非营利组织关系模式,是对部门失灵理论的进一步深化。部门互动理论有不同的分类模式,主要有二分法、三分法、四分法、八分法(见表1)。尽管分类标准不一,但它们都认同政府和非营利组织在资金来源、运行方式、组织成本等方面存在优劣互补,二者应该建立起合作互动的关系。

表1 部门互动理论不同分类模式及主要观点

序号	分类模式	内容
1	二分法	Kramer认为政府部门与非营利组织关系存在两种模式:二元论和整体论。二元论认为政府部门与非营利组织存在冲突、竞争的关系,认为非营利组织不可独立提供公共服务,只能帮助政府部门建立或维持完善的社会福利体系,属于一种残补式的社会福利;整体论认为非营利组织和政府部门保持着合作、合伙的关系,政府部门通过非营利组织输送福利服务,提供更多元的社会服务,属于一种制度化的社会福利。
2	三分法	Young认为政府与非营利组织关系存在三种模式:补充模式、互补模式和抗衡模式。在补充模式中,非营利组织被认为能够满足政府无法满足的公共物品需求。公共物品的私人捐助同政府支出呈反向关系,即政府在公共物品供给方面承担较多责任时,非营利组织提供公共物品的需求就相对减少。在互补模式中,非营利组织被视为政府的伙伴,协助政府配送由政府资助的公共物品。非营利组织同政府的经费支出呈正向关系,即政府经费支出增加时,非营利组织负责的活动规模也同时扩大。在抗衡模式中,非政府组织督促政府变革公共政策并对社会公众负责;政府通过规范非营利组织的服务来影响其行为。

* 作者简介 张晓琴(1972—),女,广州城市职业学院副研究员,主要研究方向为社区管理与服务、高等职业教育。

3	四分法	<p>基德伦、克莱默和赛拉蒙以服务资金筹集和授权、服务实际配送两个关键要素为核心变量,提出政府与非营利组织关系存在四种模式:政府主导模式、二元模式、合作模式、非营利组织主导模式。政府主导模式中,政府扮演经费提供及公共服务执行的双重角色。政府担负大部分公共服务经费及执行的责任,主要通过财税体系与政府基金来输送服务对象所需的资源及服务。二元模式中,非营利组织与政府同时扮演经费提供及公共服务配送的角色,两者有各自的服务领域,处于平行的竞争状态,由消费者自行选择向谁取得福利。合作模式中,由政府和非营利组织共同开展公共服务,通常由政府提供资金,非营利组织配送服务。非营利组织主导模式中,非营利组织同时具备服务执行及经费提供的能力,在经费与服务上不受政府约束。</p> <p>Kuhnle 和 Selle 以“沟通往来程度”和“财务依赖与控制程度”为依据,将非营利组织与政府之间的关系分为四种模式:整合依附型、分离依附型、整合自主型和分离自主型。整合依附型指非营利组织与政府互动密切,非营利组织在财务上依附政府,在法规上受到政府相当程度的控制。分离依附型指非营利组织在财务上依附政府,受到较强的法令规范,但和政府无太频繁的沟通往来。整合自主型是指非营利组织和政府虽有密切联系,但在财务上并不依赖政府支持,在法令规章上政府的约束能力有限,对非营利组织的自主性干扰较低。分离自主型指非营利组织不但与政府沟通往来程度很低,在财务与法规方面,也呈现对政府较低的依赖性,受控程度,非营利组织运作自主性极高。</p>
4	八分法	<p>Coston 建立了一个从国家层面快速评价政府和营利组织关系的宏观框架,提出一个由八种关系模式组成的连续谱。随着政府由反对制度多元化向接受制度多元化的转变,政府和营利组织关系依次呈压制、敌对、竞争、合约、第三方治理、协作、互补和合作等模式。这一理论框架有利于阐明现存政策空间与非营利组织可能履行的职能之间的关系。</p>

(三)公共治理理论

1995 年全球治理委员会在《我们的全球伙伴关系》研究报告中指出,治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。治理的内涵包括:治理主体从政府扩展到政府以外的公共机构和私人机构,政府不再是唯一治理承担者,治理的权力运行方向从单向度的自上而下的统治,转向上下互动、彼此合作、相互协商的多元关系,形成了社会网络组织治理体系;政府的管理策略和工具发生转变。公共治理理论的形成是公共管理理论与实践的一个重大变革,预示着政府、企业和非营利组织等多元主体依据不同的行为原则发挥着不同的社会职能,共同承担对公共事务管理的责任。

二、政府与社工机构关系之现实困惑

以上关于政府与非营利组织关系的理论是以西方发达国家的社会管理为考察背景的,有些理论的阐释可能不太切合我国国情,但也有很多值得思考的地方。比如,部门失灵理论阐释了政府、非营利组织、市场等多元主体参与公共服务的必然性;部门互动理论分析了政府与非营利组织之间的互动模式,认为政府和非营利组织的互动关系影响着

公共服务的质量和品质。这对我国社区综合服务中心的发展建设有很强的指导意义。在我国,社区综合服务中心是政府社会管理创新背景下催生的一种非营利组织,承接政府提供的部分公共服务项目,为社区居民提供“一站式”服务。目前,社区综合服务中心的建设在我国珠江三角洲地区推动较快。由于社区综合服务中心的发展还处于起步阶段,政府与社工机构关系的互动方面尽管有不少可资借鉴的理论,但在现实中依然存在不少困惑。具体体现在:

(一)社工机构:政府管理部门的“私生子”?

相比西方发达国家,我国公民社会的意识普遍较弱,政府长期扮演着“全能政府”的角色,对社会事务无所不包、无一不揽。非营利组织的发展受到经济、政治以及社会各方面因素的制约,生存空间有限。随着社会公共事务的多样化和复杂化,政府无法有效回应公众日益增长的服务需求。20 世纪 90 年代末以来,受公共治理理论的影响,政府主动让渡边缘空间,有意识扩大非营利组织在公共服务领域的作用。党的十六大提出了以人为本的科学发展观和构建社会主义和谐社会的理论,明确公共服务是政府的重要职责。2003 年 2 月,中国大陆第一家民间独立运作的社会工作专业服务机构——上海乐群社工服务社应运而生。党的十六届六中全会提出“建设宏大的社会工作人才队伍”,将社会工作人才队伍列入我国今后一段时期内要统筹推进的主体人才队伍之一。构建社会工作人才的组织载体,大力促进社工机构的发展成为国家推进社会管理改革的有力之举。截至 2010 年底,全国共开发 4.5 万个社会工作岗位,成立了 500 多家民办社工机构。民办社工机构的发展和社会工作人才队伍的建设为政府让渡社会公共服务提供了可能,但现有社工机构和社会工作人才的发展规模远不能满足公共治理政策下对多元管理主体的需求。由此,在社区综合服务中心发展过程中,有一批特殊的社工机构孕育形成。说它们“特殊”,是因为它们的“出生”具有浓厚的政府背景。根据我国社会工作类民办非企业单位的注册要求,不少基层政府注册成立具有独立法人的社工机构运营,通过承接政府的购买服务项目来运营社区综合服务中心。表面看社区综合服务中心是民办社工机构在独立运作,其实是接受基层政府的直接管理和领导。政府直接管理的模式有利于社工机构更好地链接资源,但也在一定程度上束缚政府与社工机构建立平等的合作伙伴关系。不少社工机构成为政府机关的附属单位,甚至成为基层政府安置闲散人员的去处,社工机构缺乏中介机构本该具有的独立性和专业性。

(二)公共服务:政府管理职能的异化?

如前所述,政府、非营利组织、市场在公共管理与服务方面各具优劣势。培育非营利性公益服务类社会组织,把由社会承担的职能交给社会组织原本是为了帮助政府摆脱繁杂的社会事务,加快政府职能的转变与让渡,实现现代化的公共管理格局,提升公共服务质量,提高居民生活品质。但是在具体的实践过程中,政府根深蒂固的强权意识很难在短时间扭转过来。有些基层政府认为把公共服务让渡给中介组织,无异于把手中的“蛋糕”拱手让人。这也是它们成立独立法人的社工机构的真正内因。成立中介(下转第 50 页)

(上接第 43 页)机构,以政府购买服务为由,公共服务经费貌似提供给中介组织,其实只是由基层政府的“左口袋”放入“右口袋”。如果说这些在基层政府主管下的社工机构能以成立社区综合服务中心为契机,充分利用政府资源,为社区居民提供高品质的专业服务,那也无可厚非。但也不能忽视的是,少数基层政府管理积弊较深,强权意识突出,服务意识淡薄。成立社区综合服务中心被当作是社会管理创新背景下顺势而为的“政治任务”,而非真正为了民生。对他们来说,社区综合服务中心提供的所谓“一站式”服务也就是政府承担的原有公共服务的集合而已,是完全可以沿袭行政的操作模式达成的。“政府购买服务项目的经费”也就理所当然“肥水”,不可轻易流到真正的民办社工机构手里。与此同时,一批真正意义的民办社工机构却可能因为很难获得政府项目和经费的支持,难以维持生计。政府创新社会管理的理念和措施让襁褓中的社会工作者看到了新生,而良莠不一的社工机构、品质不一的服务质量又令他们茫然。

(三)政府:社会公共服务提供的让渡者?

创新社会管理模式,由社会组织介入公共服务,是政府职能转变过程中根据实际社会需要主动让渡边缘空间的结果。然而,由于非营利组织管理法律体系尚不完善、社工机构自身能力不足等原因,社工机构的发展举步维艰。2007年5月臧宝瑞等对民办社工机构的一项问卷调查显示,财政资金支持不够、社会募集资金困难、税收优惠力度不够是民办社工机构发展面临的主要问题,分别占调查总体的56.2%、53.4%、38.4%。西方发达国家社会管理经验表明,合作伙伴关系已成为政府与社工机构关系的主导模式。“社工机构提供服务+公共筹资”成为社会管理的共同发展趋势。政府退出直接提供服务的角色,并不代表政府不再承担社会福利和社会服务的责任。政府的责任由服务提供者转向资金提供者。尽管各国政府的福利支出与非营利组织并

不相同,社工机构服务领域的规模大小不一,但是政府资助都是社工机构的主要收入来源之一,其比例超过非营利部门的平均水平。相比较而言,我国社工机构在财政和政策方面还没有建立完善的配套政策,社会工作者社会地位低、薪酬水平低、政府行政意志强等都制约着社工机构快速健康地发展。社工机构生存压力大,还难以和政府平等对话,政府与社工机构有效互动的难度较大。可见,政府主动让渡的空间非常有限,从西方发达国家经验来看,它不仅需要观念上的革新,更需要在财政、政策、法规等方面提供支持。

注释:

社区综合服务中心也叫家庭综合服务中心。本文统一使用“社区综合服务中心”的称谓。

民政部:全国有4.5万个社工岗位 500多家民办社工机构 <http://politics.people.com.cn/GB/13590207.html>

参考文献:

- [1]何增科.公民社会与非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2000.
- [2]田凯.国外非营利组织理论述评[J].学会月刊,2004(10).
- [3]马凯.当前我国非政府组织发展面临的主要问题[J].上海师范大学学报,2004(3).
- [4]张玉磊.非营利组织与政府新型关系的社会学思考[J].山东省农业管理干部学院学报,2006(6).
- [5]齐海丽.参与式合作——政府与非营利组织关系新模式[J].学会,2009(12).
- [6]张杰华.近年来政府与非政府组织的合作关系研究综述[J].西南石油大学学报(社会科学版),2010(2).
- [7]臧宝瑞.民办社会工作服务机构发展与管理政策研究报告[EB].<http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=31473&dictionid=5301>.