

城市社区管理中政府职能边界的区域差异研究

廖 文

(湖南师范大学 公共管理学院, 湖南 长沙 410081)

摘要:中国城市社区治理正在经历着从计划经济体制条件下的行政性社区管理模式向市场经济条件下的公民自治性社区治理模式转型,政府职能转变的进展值得关注。研究表明,社区公共服务站设置率较高,并且东、中、西部地区依次降低,其功能更多注重传统城市社区管理工作;在财政支持方面,城乡演进式社区能获得更多的基础建设资金,传统单位街坊社区则能获得更多的社区服务项目资金;政府往往把对社区管理工作的考核与经费拨付挂钩,重点干预社区管理层聘任等事务,对老年人服务等公益项目介入较多;受居民权力结构的影响,在城乡演进式社区中政府干预程度较弱。促进政府职能在城市社区管理中的转变,要推动常规城市社区管理工作项目制改革,保障城市社区基本公共服务均等化,积极开展社区专业服务项目。

关键词:城市社区管理;政府职能;区域差异

中图分类号: F124 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-8477(2014)07-0061-07

DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.012720

自上世纪 90 年代以来,党和政府就逐步认识到要促进城市社区的发展,就要求重构城市管理的微观社会基础,改革传统的城市行政化管理体制。^[1]
^[16]城市社区民主自治的研究也从那时候开始并取得了诸多的成果。政府在城市社区管理中的职能以及政府管理与社区组织的关系研究成为学者们探讨的重点。如陈伟东、唐亚林等就提出,应在社区治理问题上划清政府与社区的权力界线,还权于社区。^{[2](p78)}正确处理政府、市场、社区、党组织四大组织的关系,构建政府管理机关、社区自治组织、非政府组织三方面构成的议行分设的组织架构。^{[3](p16)}从理论到实践的道路总是需要时间,当前中国城市社区治理仍在经历着从计划经济体制条件下的行政性社区管理模式向市场经济条件下的公民自治性社区治理模式转型。^{[4](p29)}湖南城市社区管理中的政府职能转变的具体状况如何呢?以下我们通过社会调

查获取数据资料进行实证分析。

一、模型构建

政府在社区管理中的职能主要包括政府职能延伸的社区组织设置、财政支持、对社区事务的干预程度等三个方面。当前中国城市社区类型呈现出多样性,主要包括新兴商品房住宅社区、传统单位街坊社区、城乡演进式社区、公有住房和私有住房混合社区、经济适用房社区、廉租公房社区等类型。通过观察经验法,初步分析公有住房和私有住房混合社区与传统单位街坊社区在管理方式与居民构成等方面比较相近,而经济适用房社区则在很大程度上与新兴商品房住宅社区相近,至于廉租公房社区相对较少。因此,在研究中主要选用新兴商品房住宅社区、传统单位街坊社区、城乡演进式社区三类社区,分别在东、中、西部地区三个发展程度不同的城市进行两个维度的比较研究。

作者简介:廖文(1976—),男,湖南师范大学公共管理学院博士研究生,长沙民政学院讲师。

基金项目:湖南省社科规划基金项目“湖南社区管理模式研究”(11YBB022)。

二、研究方法

本研究的资源来源于 2011 年湖南省社科基金项目“湖南城市社区管理模式研究(11YBB022)”的原始数据。研究资料收集以问卷调查法为主,深入访谈法、观察法、文献法为辅的方式。调查对象是湖南省城市社区居民、社区工作人员。调查于 2012 年 10 月、11 月分别在湖南省长沙市天心区、娄底市娄星区、吉首市砂子坳区的 9 个社区中进行。共发放社会调查问卷 315 份,问卷回收率为 100%,其中有效问卷为 302 份,问卷有效率为 95.9%。本研究采用 SPSS11.5 统计软件包对所收集的数据资料进行统计分析。

三、政府职能延伸的社区组织设置

社区党组织是社区管理工作的领导,社区公共服务站是社区管理工作办公的主要场所与平台,同时政府组织对于社区工作的指导与协调主要通过专职负责人员进行。因此,在调查中我们了解了社区中党组织和社区公共服务站的设置情况,以及社区管理中“党群工作”、“劳动与社会保障”、“社会救助”、“住房保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“社会事务”、“综合安全管理”、“流动人口”、“出租房屋管理”等 10 项相关工作的政府组织专人负责配置状况。

调查数据显示,湖南省城市社区基层党组织设置率均达 100.0%,这表明社区建设中十分重视党的领导地位,社区工作均在党的领导下开展。社区公共服务站的设置也较为完善,在长沙市不论是哪种社区类型,均设置了社区公共服务站,在中部地区的娄底市和西部地区的吉首市,在新兴商品房住宅社区和传统单位街坊社区都设置了社区公共服务站,而在城乡演进式社区则稍有滞后,社区公共服务站设置率分别为 88.4%和 80.6%。这些数据表明,在相对发达的城市,基层组织和基础建设往往会整体推进,而在中部地区和西部地区的城乡演进式社区中基础建设往往会相对滞后。但在总体上城市社区公共服务站设置率较高。

不论是较为发达的长沙市,还是中部地区娄底市和西部地区吉首市,也不论是哪种社区类型,对于“党群工作”、“劳动与社会保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“综合安全管理”等 5 项传统城市社区管理工作,均有政府组织人员专人负责。

而对于“社会救助”、“住房保障”等有关民生的

管理工作,政府专人负责率均未达到 100.0%。其中“社会救助”在长沙市的三类社区数据分别为 84.2%、86.6%、80.1%,在娄底市的三类社区数据分别为 66.3%、68.2%、55.7%,在吉首市的三类社区数据分别为 64.9%、65.2%、41.6%;“住房保障”在长沙市的三类社区数据分别为 87.4%、88.6%、75.6%,在娄底市的三类社区数据分别为 65.3%、66.2%、45.2%,在吉首市的三类社区数据分别为 62.3%、65.2%、41.9%。因此可以得出结论,“社会救助”、“住房保障”等有关民生的管理工作,政府专人负责率均未达到 100.0%,长沙市相对较高(达 80%左右),而中部地区娄底市和西部地区吉首市相对较低(均在 60%左右)。同时从不同社区类型来看,传统单位街坊社区略高于新兴商品房住宅社区,城乡演进式社区最低。

对于“社会事务”、“流动人口”、“出租房屋管理”等由于社会结构转型、社会流动加剧而形成的城市新型管理工作而言,政府专人负责率也均未达到 100.0%。其中“社会事务”在长沙市的三类社区数据分别为 87.2%、85.2%、74.4%,在娄底市的三类社区数据分别为 71.2%、73.6%、64.3%,在吉首市的三类社区数据分别为 68.9%、70.4%、51.2%;“流动人口”在长沙市的三类社区数据分别为 85.2%、88.5%、71.5%,在娄底市的三类社区数据分别为 73.6%、75.2%、44.2%,在吉首市的三类社区数据分别为 64.3%、68.3%、42.5%,而“出租房屋管理”则在所有社区中均未有政府组织专人负责。因此可以得出结论,“社会事务”、“流动人口”等城市新型管理工作,政府专人负责率均未达到 100.0%,长沙市相对较高(达 80%左右),而中部地区娄底市和西部地区吉首市相对较低(均在 70%左右)。同时从不同社区类型来看,传统单位街坊社区略高于新兴商品房住宅社区,城乡演进式社区最低。另值得一提的是“出租房屋管理”在所有社区中均未有政府组织专人负责。

从以上数据分析来看,湖南省城市社区管理完全在党组织的领导下开展工作。社区公共服务站设置率较高,其中在相对发达的城市长沙基层组织和基础建设往往会整体推进,而在中部地区和西部地区的城乡演进式社区中基础建设往往会相对滞后。“党群工作”、“劳动与社会保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“综合安全管理”等 5 项传统城市社

区管理工作,所有城市社区均有政府组织人员专人负责。而“社会救助”、“住房保障”等有关民生的管理工作,以及“社会事务”、“流动人口”、“出租房屋管理”等由于社会结构转型、社会流动加剧而形成的城市新型管理工作,政府专人负责率均未达到100.0%,长沙市相对较高,而中部地区娄底市和西部地区吉首市相对较低;同时从不同社区类型来看,传统单位街坊社区略高于新兴商品房住宅社区,城乡演进式社区最低。“出租房屋管理”在所有社区中均未有政府组织专人负责。

四、政府对城市社区的财政支持

财政支持是政府对社区管理工作重要方式和管理手段,反映政府对社区管理的投入力度和重视程度。因此,在调查中我们对社区从政府组织获取的“社区工作人员工资福利”、“社区办公经费”、“社区基础建设资金”、“社区服务项目专项资金”等四项资金支持状况进行了解。

通过数据分析发现,“社区工作人员工资福利”主要由政府支持,在长沙市人均每年在4万元左右(分别为4.2万元、4.3万元、3.9万元),在中部地区的娄底市人均每年在3万元以上(分别为3.4万元、3.4万元、3.0万元),在西部地区的吉首市也达到3万元左右(分别为3.0万元、3.0万元、2.8万元),这些数据表明,社区从政府获得的“社区工作人员工资福利”支持从省会城市到西部欠发达地区依次减低;从社区类型差异来看,新兴商品房住宅社区与传统单位街坊社区基本相当,而城乡演进式社区相对较低。

社区能从政府获得的“社区办公经费”也大体与“社区工作人员工资福利”相似,所能获得的政府支持从省会城市到西部欠发达地区依次减低,其中长沙市社区获得的办公经费分别为75.2万元、77.3万元、60.6万元,娄底市社区获得的办公经费分别为65.2万元、66.5万元、58.7万元,西部地区吉首市社区获得的办公经费分别为59.9万元、60.8万元、52.3万元;从社区类型差异来看,传统单位街坊社区比新兴商品房住宅社区获得的办公经费略高,城乡演进式社区获得的办公经费最低。

社区从政府获得的“社区基础建设资金”是政府资金支持主要方面。在长沙市三类社区每年分别从政府获得106.7万元、84.2万元、256.4万元,娄底市的三类社区每年分别获得85.2万元、50.1万

元、101.6万元,吉首市的三类社区每年分别获得56.8万元、41.6万元、74.6万元。这表明城市社区每年获得的“社区基础建设资金”按较发达的省会长沙市到中部地区再到西部地区依次减低;从社区类型差异来看,城乡演进式社区获得的最多,新兴商品房住宅社区居中,而传统单位街坊社区相对最少。

从“社区服务项目专项资金”来看,长沙市明显投入最多,三个类型的社区每年分别能获得21.3万元、23.4万元、12.8万元,中部地区的娄底市的三个类型社区每年分别能获得8.2万元、8.7万元、2.1万元,西部地区的吉首市的三个类型社区每年分别能获得6.3万元、6.8万元、1.8万元。这表明从地区来看,社区从政府获得的“社区服务项目专项资金”从省会城市到西部欠发达地区依次减低,但省会城市长沙市明显远多于中部和西部城市;从社区类型差异来看,传统单位街坊社区略高于新兴商品房住宅社区,而城乡演进式社区则明显远低于前两类社区。

以上数据分析表明,从东中西地区来看,无论是“社区工作人员工资福利”、“社区办公经费”、“社区基础建设资金”还是“社区服务项目专项资金”,按东部省会城市长沙市、中部地区的娄底市、西部地区的吉首市依次减低,尤其值得注意的是“社区服务项目专项资金”,长沙市的社区投入明显远高于其他两个城市。从社区类型差异来看,社区从政府获得的“社区工作人员工资福利”、“社区办公经费”,新兴商品房住宅社区与传统单位街坊社区基本相当,而城乡演进式社区相对较低;而“社区基础建设资金”城乡演进式社区获得的最多,新兴商品房住宅社区居中,而传统单位街坊社区相对最少;“社区服务项目专项资金”的获得量,传统单位街坊社区略高于新兴商品房住宅社区,而城乡演进式社区则明显远低于前两类社区。

五、政府对社区事务的干预程度

1. 政府对社区管理工作的干预。

社区管理工作是在党组织的领导下开展的,并接受上级政府组织的支持和指导,协助上级政府组织完成相关工作。政府对社区事务的干预程度,首先应表现在政府对社区相关工作的具体要求、经费支持、工作评价、工作评价的效应。因此,我们在调查中了解了社区事务中党群工作等10项相应工作相关的问题,包括“政府是否每年要求社区完成该

工作”、“是否有专项项目经费”、“是否由于上级政府部门评价”、“评价是否与拨款挂钩”等4个方面。

从调查数据来看,“党群工作”、“劳动与社会保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“综合安全管理”等5项传统城市社区管理工作,上级政府要求完成工作率均达100%,而“社会救助”、“住房保障”等有关民生的管理工作,上级政府要求完成率在70%—90%之间,地区之间和三种社区类型之间均没有明显的差异;上级政府对于“社会事务”、“流动人口”、“出租房屋管理”等城市新型管理工作的完成要求率分别约在80%—95%、60%—80%、10%—45%,其中“社会事务”工作没有显著地区与社区类型的差异,“流动人口”工作则在城乡演进式社区相对较低,没有地区间的差异;政府对“出租房屋管理”工作的完成要求率明显较低,地区间差异表现在长沙市略高于中部地区的娄底市和西部地区的吉首市,社区类型间的差异则主要表现在城乡演进式社区明显更低。

仅有“劳动和社会保障”、“社会救助”、“城管爱卫”、“流动人口”等工作在少数几个社区的调查中,有超过10%的调查对象认为有专项项目经费,而其他均未超过10.0%,尤其是“住房保障”、“社会事务”、“出租房屋管理”最少,数据基本上在2.0%以下。在调查中我们了解到,除了偶尔会有向特殊困难社区居民发放的援助资金时政府会有专款下拨以外,对于这些社区相关常规工作,均没有专项项目经费。

“党群工作”、“劳动与社会保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“社会事务”、“综合安全管理”、“流动人口”等社区相关工作均需要上级政府部门的评价(均为100.0%),“社会救助”、“住房保障”、“出租房屋管理”需要上级政府评价的比率相对较低,尤其是“出租房屋管理”由上级政府部门评价的比率仅在20%左右,同时可以看出各组数据并没有明显的地区与社区类型之间的差异。因此,这表明对于“社会救助”、“住房保障”等民生工作项目,结合以上资金支持数据来看,政府的投入力度仍显不足。

上级政府部门对社区“党群工作”、“劳动与社会保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“综合安全管理”的评价与向社区拨款挂钩的比率均达到90%以上,对于“社会救助”、“社会事务”、“流动人口”等

工作的评价与向社区拨款挂钩的比率均在80%至90%之间,对于“住房保障”工作的评价与向社区拨款挂钩的比率均在70%至80%之间,而对于“出租房屋管理”工作的评价与向社区拨款挂钩的比率均在50%至60%之间,同时各组数据并没有明显的地区与社区类型之间的差异。因此,数据表明,绝大多数社区相关工作尤其是“党群工作”等5项传统城市社区管理工作,政府对社区工作的评价是与政府向社区拨款挂钩的。

从以上数据分析表明,政府每年都会要求社区完成相关工作,并对这些工作进行评价,评价的结果在一定程度上与政府拨款挂钩。其中对“党群工作”、“劳动与社会保障”、“城管爱卫”、“人口计生管理”、“综合安全管理”等5项传统城市社区管理工作,政府的要求完成率、需评价比率、评价与拨款挂钩率均非常高,而对于“社会救助”、“住房保障”等民生工作项目,以及“社会事务”、“流动人口”、“出租房屋管理”等城市新型管理工作的要求稍低,因而在评价比率和与拨款挂钩率上也相对较低,结合资金支持数据来看,表现出政府在这类工作上的投入力度仍显不足的状况。从地区间差异来看,政府对于社区“流动人口”、“出租房屋管理”工作的要求,在东、中、西部地区间差异表现在长沙市略高于中部地区的娄底市和西部地区的吉首市,社区类型间的差异则主要表现在城乡演进式社区较低。但在总体上政府对社区以上10项工作的干预程度并没有显著的地区与社区类型的差异。

2. 政府对社区人员配置与规划的干预。

政府对社区事务的干预程度,同时也应表现在实际环境中,政府对社区相关具体工作的决定性。因此,我们在调查中了解了社区事务中“社区领导选举”、“社区工作人员选聘”、“社区办公用房规划”、“社区服务窗口设置”、“社区图书室规划”、“社区活动场所规划”、“居务公开栏、宣传栏等规划”、“停车场、位规划”、“绿化区规划”、“网络、电话、监控等规划”等10项具体工作的决定权问题。

从数据分析看出,政府对于社区具体事务的干预,按干预程度可以分为四级。第一级是对“社区领导选举”、“社区工作人员选聘”、“社区办公用房规划”、“社区服务窗口设置”等四项社区管理层事务,其决定性比率达90%以上,政府行使绝对的决定权;第二级是对“社区活动场所规划”、“停车场、位

规划”、“绿化区规划”三项社区空间规划性工作的干预,其决定性比率在 80%—90%之间,政府在很大程度上决定这类社区事务;第三级是对“社区图书室规划”、“网络、电话、监控等规划”等两项社区灵活性设施类工作的干预,其决定性比率在 60%—70%之间,社区主动向政府汇报这类事务并获得批准,政府不会过于干涉这类社区事务;第四级是对“居务公开栏、宣传栏等规划”等很小规模的设施事务,政府的决定性比率均在 20%左右,社区对于这类事务有着较大的自由支配权,政府不会干预。同时政府对于这类社区具体事务的干预并不存在显著的东、中、西部地区间的差异,但从社区类型差异来看,在城乡演进式社区中,政府的决定权显著弱于传统单位街坊社区和新兴商品房住宅社区,这也可能受到了城乡演进式社区中的居民权力结构的影响。

3. 政府对社区公益服务项目的干预。

政府对社区事务的干预程度,也应表现在实际环境中政府对社区公益服务项目的干预。因此,我们在调查中了解了政府对于“老年人服务”、“青少年服务”、“残疾人服务”、“家庭社会工作服务”、“劳工社会工作服务”、“社区矫正”等六类社区公益服务项目的“专项经费支持”、“立项、验收决定权”、“跟踪监察工作执行”的决定和参与程度。

分析调查数据可以看出,政府对于“老年人服务”、“残疾人服务”、“劳工社会工作服务”、“社区矫正”等四类社区公益服务项目的经费支持率较高。从地区差异来看,长沙市(基本在 80.0%左右)明显高于中部地区的娄底市(基本在 60.0%左右)和西部地区的吉首市(基本在 60.0%以下),娄底市的数据又略高于吉首市的数据;从社区类型差异来看,政府对“老年人服务”、“残疾人服务”、“社区矫正”的经费支持率在传统单位街坊社区和新兴商品房住宅社区的数据基本相当,而在城乡演进式社区的数据则显著降低,而值得注意的是,“劳工社会工作服务”却并不存在显著的社区类型间的差异,这可能与城乡演进式社区在城乡社会转型中承担更多的劳动就业问题有关。

政府对于“青少年服务”、“家庭社会工作服务”等两类社区公益服务项目的经费支持率相对上面四类项目较低。从地区差异来看,长沙市(基本在 60.0%左右)明显高于中部地区的娄底市(基本在

40.0%左右)和西部地区的吉首市(基本在 40.0%以下),娄底市的数据又略高于吉首市的数据;从社区类型差异来看,政府对这两类公益服务项目的经费支持率在传统单位街坊社区和新兴商品房住宅社区的数据基本相当,而在城乡演进式社区的数据则显著降低(在长沙市分别降到 50.0%左右,而在娄底市和吉首市均下降到 20.0%左右)。

政府对于社区公益服务项目的立项、验收决定权很高,基本达到 90.0%以上;从地区差异来看,长沙市的数据(95.0%以上)略高于中部地区的娄底市(95.0%以下)和西部地区的吉首市(95.0%以下);从社区类型差异来看,在长沙市并不存在显著社区类型之间的差异,而在娄底市和吉首市的城乡演进式社区的数据则显著降低到 80.0%左右。

政府对于社区公益服务项目的跟踪监察的比率并不高。从地区差异来看,长沙市的数据(基本在 70%左右)明显高于中部地区的娄底市(基本在 60.0%左右)和西部地区的吉首市(基本在 60.0%左右);从社区类型差异来看,传统单位街坊社区和新兴商品房住宅社区的数据基本相当,但在长沙市、娄底市和吉首市的城乡演进式社区的数据则显著降低,分别下降到 62.3%、51.3%和 50.2%。

以上数据分析表明,政府对于社区公益服务项目的经费支持主要集中在“老年人服务”、“残疾人服务”、“劳工社会工作服务”、“社区矫正”等四类项目,而对“青少年服务”、“家庭社会工作服务”等两类项目支持相对较少;同时长沙市明显支持力度较大,而中西部地区城市则相对较少;除“劳工社会工作服务”项目不存在显著的社区类型间的差异外,其余项目的经费支持均在城乡演进式社区明显减少。政府对社区公益服务项目立项、验收均具有较高的决定权,仅在中西部城市的城乡演进式社区略有减弱。但另一方面,政府对于社区公益服务项目的跟踪监察工作并不完全谨密,长沙市的工作要比中西部地区城市做得更为细致,在城乡演进式社区比其他两类社区的工作则稍有松懈。

六、讨论与政策建议

1. 推动常规城市社区管理工作项目制改革。

中国社会转型的重要内容之一就是传统封闭的单一行政化社会向现代开放的公民社会的转型。^{[4](p30)}公民社会是一种独立于政府、企业的第三方力量,由各类自主、自治、合法、非政治的民间组织和

团体构成。公民社会与政府以及私人部门之间的关系

的实质是建立在市场原则、公共利益和认同基础上的政府和社会之间的合作互动。^{[5](p12)}公民社会理论为社区管理提供了新思路和新途径,其中重要体现在政府职能转变和放权于社会。当前学术界对于社区管理在政府职能转变与“还权于社区”,走社区自治的道路,在这一观点上已基于达成共识。但是任何社会改革都是基于一定的社会结构和社会文化,如何“还权于社区”,走社区自治之路,仍是当前中国亟待解决的问题。徐勇认为,社区自治是一种规划性变迁,政府在社区管理中起着重要的主导性作用。在此过程中,政府必须进行以下放权力、转变职能和领导方式为主旨的自我重塑,按照竞争——合作主义理念,建立权责清楚、功能分化、协同治理、良性互动的社区治理的新型模式。^{[6](p26-33)}

当前社区管理中政府仍然对社区事务的干预程度较强,涉及到社区管理人员的选举、聘用、社区规划以及社区管理中的具体各项事务。同时社区的依赖意识仍然很强,大多数人仍然认为社区与街道的关系是上下级关系,行政化管理思想依然严重,垂直型的科层工作模式仍占主导地位。现状表明当前社区建设仍处在初级阶段,要推动制度改革势在必行。在很多社区管理文件中规定“社区要协助政府及有关部门做好相关工作”、“协助开展社区基础管理工作”或“配合做好其他工作”等等条款。然而在调查中发现,在实际工作中“协助”、“配合”往往变成了“完成”相关工作,也即是说社区组织必须要完成政府交付的这些工作,其中最为基础和普遍的就是调查中所列举的包括“党群工作”、“城管爱卫”、“人口计生管理”等在内的10项常规城市社区管理工作,而这些工作中很多本来属于政府工作范围。

要在实际工作中廓清政府与社区的职能、权力边界,就必须改变政府与社区组织的行政化的“上下级关系”,使社区组织成为真正的“第三部门”公民社会。从常规城市社区管理工作这一关键点入手,推动常规城市社区管理工作项目制改革,使社区组织在真正意义摆脱政府行政命令式下达的繁重的常规社区管理工作任务。简而言之,就是要把本属于政府职能范畴的常规城市社区管理工作归还于政府,而政府在需要社区组织或其他组织主导完成的情况下,应以具体立项的方式,把相应工作以项目形式承包给社区组织或其他组织,政府以甲

方的身份指导与验收项目。需要指出的是项目制需要一个较为成熟的社会组织体系,才能形成市场化竞争机制。这个社会组织体系既包括社区基层管理组织,也包括社区内外的团体组织、非营利机构等。在当前社会组织体系并不成熟的条件下,推动项目制改革,可能会在初期难以达到预期的效果。但是随着项目制推进可以达到培育社会组织的效果,同时反过来又能推动项目制管理发展,最终形成良性互动的双赢局面。在项目制社区管理中,政府与社区组织及其他组织的关系不再是管理与被管理的关系,而是相互协作的合作关系。只有确立了这种关系,才能真正走“还权于社区”的城市社区管理道路。

2. 保障城市社区基本公共服务均等化。

城市社区管理中政府职能的区域差异主要表现在较欠发达的中西部地区以及城乡演进式社区的基础设施建设的滞后。政府对社区的资金支持力度,尤其是社区服务项目专项资金支持在中西部地区以及城乡演进式社区明显偏低。同时政府对社区事务的干预程度在中西部地区以及城乡演进式社区略显弱化。在当前城市社区建设以政府为主导的模式下,政府的投入在很大程度上反映了社区管理的政府职能作用。中西部地区以及城乡演进式社区与其他区域存在的差距就在于政府投入不足,进而可能导致了政府干预程度的差异。因此,城市社区管理的地区之间以及不同社区类型之间的差异,其实质还是基本公共服务的均等化问题。

西方学者对公共服务均等化的研究主要集中在以公共产品理论和财政分权理论基础上的财政均等化问题。萨缪尔森(1953)就提出,公共产品的特性决定其不能由市场有效提供,应该由政府进行提供。约翰·格拉汉(1963)主张设定尽可能高的公共服务最低标准,并通过均衡性转移支付来实现。财政政策应尽可能地使每一个处于平等地位的人都得到平等的财政对待(布坎南,1950)。国内也有很多学者对公共服务非均等化表现进行了调查研究,虽然各自采用不同的评价指标或不同领域,但总体结论大体一致,即公共服务在地区之间、城乡之间以及群体之间存在非均等现状。

卢洪友等从投入、产出和受益三个维度对中国基本公共服务均等化相对进程的整体性进行了评估研究,研究认为,省际间基本公共服务非均等程

度存在着巨大差异,并与地方财政经济能力等因素呈现正相关关系,而且这种基本公共服务非均等供给制度对地方经济增长、收入分配、城乡居民消费乃至社会和谐稳定的负效应正在日益显现。^{[7](p214)}诚然,省内各市州的财政自给能力也必然存在差异,然而研究数据表明,政府对社区管理的支持因子与省内市州间的财政能力差异之间的关系在加入第三变量政府重视程度因子时,就变得并不显著。因此,可以认为城市社区管理在省内市州间的差异并不完全源于财政能力差异,而更多是因为政府重视程度。基本公共服务均等化的内容主要包括四个方面,一是就业服务、社会救助等基本民生性服务,二是公共教育、公共卫生等公共事业性服务,三是公共设施等公益基础性服务,四是社会治安等公共安全性服务。从城市社区管理事务的内容来看,绝大部分的城市社区管理事务是属于基本公共服务的范畴。因此,城市社区管理应强调以机会均等,在省内市州地区之间,应在省级层面设定统一的数量大致相同、质量大致相近、可及程度大致相当的标准,保证基本公共服务“投入”的源头的均等化,从而才可能保障“产出”及“受益”的均等化。

3.积极开展社区专业服务项目。

在我国社会转型后,随着单位制逐渐被打破,街居制也难以应对基层社会结构巨大变化而产生的许多现实难题,而逐渐趋于失效。城市社区管理体制正是在这种状况下出现的一种新的管理组织形态。城市社区管理体制的组织管理取向,就是要处理好政府、市场、社会等各类组织的关系,实现政府职能的转变,形成由政府、企业 and 非营利组织共同参与的社区合作机制。学术界对城市社区社会事务的性质、各个主体的责权利关系进行了深入的探讨并作出了一些共识性的界定,提出了城市社区公共服务的概念。有学者就主张优先发展社区非营利组织尤其是承担社区公共服务生产的非营利组织,以代替社区行政组织的直接服务功能。

政府在城市社区管理工作中对党群工作、人口计生管理、综合安全管理、城管爱卫等传统行政化管理工作的重视程度最高,而对于民生性服务项目的重视程度较低,其中包括投入少、监管弱化等表现。从这里可以看出,在实际的城市社区管理工作中,很多地方仍然受到单位制、街居制管理模式的影响较深,难以廓清政府公共管理与公共服务之间

的边界。从而导致管理与服务的重合,在行政本位的体系下管理又重于服务,因此政府与社会的权责关系都难以调整,阻碍了城市社区管理模式的现代性转变。积极开展社区服务项目需要做到如下几点:一是以项目制管理,增加政府资金投入。社区经费投入不足一直是困扰社区工作的重要因素。但如果盲目的投入资金,只会导致管理上的混乱。引入市场竞争机制,以项目制管理的方法,把社会服务以项目形式由社会组织承担。当然,项目制有其天然的弊端,就是难以保证社会服务的可持续性。针对这一点,我们认为可以通过科学论证,在相对应的社区中把一部分最合适最需要的项目列为常规基础项目,从而保证社会服务的可持续性。二是提升社区服务人员的专业素质。要引入一大批具体专业背景的大中专毕业生到社区基层工作,充实社区服务队伍,提高社区服务的专业化水平。同时也要不断强化社区工作者的专业培训,把社区服务工作纳入正规的职业范畴,在职业资格认定、专业技术职务和职称评定上制度化。三是推动社会组织发展。社会组织是新型城市社区管理中的核心,包括了社区组织、社会专业服务机构、社会团体等。没有一个较大规模的、组织化、专业化程度较高的社会组织体系,社区服务的发展和城市社区管理的转型就难以实现。

参考文献:

- [1]王永香,李景平,刘晓蓉.我国城市社区民主自治研究综述[J].行政与法,2012,(2).
- [2]陈伟东.社区自治:自组织网络与制度设置[M].北京:中国社会科学出版社,2004.
- [3]张书琛.社区自治的组织架构及其启动运转[J].内蒙古社会科学,2004,(5).
- [4]张丽曼,方涛.从行政管理性社区到公民自治性社区——论中国城市社区民主治理体系的转型[J].社会科学研究,2008,(5).
- [5]俞可平.中国公民社会的兴起及其治理的意义[J].中国社会科学,1999,(1).
- [6]徐勇.治理转型与竞争——合作主义[J].开放时代,2001,(7).
- [7]卢洪友.中国基本公共服务均等化相对进程[M].北京:人民出版社,2012.

责任编辑 周 刚