

基层治理视域下 城市社区服务发展的历史思考

——以上海市为例

□ 张 海

[摘要]我国社区服务的发展已有30多年的历史。回顾这一历史,社区服务始终在特定的基层治理框架下,围绕基层治理的现实需求发挥积极作用。在基层治理的视角下,其大致经历了基于街居制的社区服务架构形成期,围绕社区建设的社区服务升级期,基于提升基层治理水平的社区服务创新期。在目前,社区服务的现实发展同基层治理现代化的具体要求之间仍然存在差距,主要表现在:社区服务的快速转型需求同传统概念理解之间的矛盾;社区服务的公共化趋势同分散型组织体系之间的矛盾;社区服务的品质化发展同服务传输阻滞之间的矛盾。为此,新时代的社区服务需坚持以居民为中心完成服务再造。

[关键词]基层治理;社区服务;以居民为中心;公共化;品质化

[中图分类号]C912.83 [文献标识码]A [文章编号]1006-6470(2018)04-0069-09

[作者简介]张海,华东政法大学社会发展学院副教授

自1987年首次提出社区服务概念以来,我国的社区服务在过去的30多年间取得了长足的发展,在满足社区居民基本生活服务需求,推动社区建设与发展等方面发挥了不可替代的作用。党的十九大报告提出:加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。如何发挥社区服务在完善基层治理体系、提高基层治理能力中的作用,成为值得讨论的议题。为此,本文以上海市的社区服务发展为例,梳理在基层治理视域下社区服务发展的历史脉络,说明社区服务在基层治理中的重要作用。从基层治理的现实需要出发,分析目前社区服务发展的主要矛盾,提出今后社区服务工作的发展方向。

一、基层治理视域下社区服务的历史演变

基层治理是国家治理的基础,在“国家—社会”视角下,基层治理既是国家权力向基层社会渗透,吸纳基层社会的过程,也蕴含着基层社会民主和自治的发育。正是在这两种力量的持续互动下,社区成为一个满足居民生活、居住需求的实体,其资源供给体系也变得愈发复杂。社区层面的公共事务越来越依赖一种由多个相关组织参与的决策和执行体系。这在过去30多年的社区服务中表现得十分充分。

(一)基于街居制的社区服务架构形成时期

社区服务的概念是在我国社会结构转型的历史背景下提出的,在“单位人”向“社会人”转变、“总体

收稿日期:2018-06-18

本文系国家社科基金青年项目“城市社区建设多元动力机制研究”(项目编号:15CSH070)和上海市软科学重点课题“新兴技术对上海超大型城市社会治理的影响与对策”(项目编号:18692102000)的研究成果。

性社会”向“流动性社会”转变、“有事找单位”向“有事找社区”转变的背景下,大量的社会服务需求得以产生。鉴于市场发育不充分,政府服务能力有限的现实,急需通过一种新型的服务形式予以满足,社区服务因此呼之欲出。根据时任民政部部长崔乃夫的定义,所谓的社区服务是指在政府的领导下,发动和组织社区内的成员开展互助活动,解决本社区的问题,它的目的就在于调解人际关系,缓解社会矛盾,创造一个和谐、良好的社会环境。

在上海市,社区服务首先被纳入街道办事处和居委会的职责。居委会承担的主要职责包括:帮助贯彻政府的政策、法令;安定社会环境,推进精神文明;安全治保,调节人际关系;改善地区内环境卫生;兴办第三产业(便民利民、解决低收入退休人员再就业);帮助有特殊困难的人员解决生活问题;老年人生活及娱乐。街道办事处作为区政府的派出机构,所承担社区服务也逐步得到明确,主要包括:老年人服务、残疾人服务、精神病人服务、青少年文化娱乐活动、拥军优属服务、为企业后期服务、街道第三产业。

针对社区服务资源不足的问题,上海市将社区服务中心建设纳入政府实事项目,在区和街道层面相继建立社区服务中心,在居委会建立社区服务分中心,此外还配套建设社区服务设施和便民服务网点。从而形成以社区服务中心为骨干,以便民服务网点为基础,纵分层次、横结网络、梯次配置、辐射全市、方便居民的设施服务群。硬件建设经费由市、区政府专项投入,社区服务资金以街道自筹为主、社会捐助、社区服务盈余为补充。截至1999年底,全市有9个区建立10个区级社区服务中心,共有房屋使用面积12723平方米,122个街道(镇)建立社区服务中心,共有使用面积111072平方米,平均每个中心使用面积900平方米左右。市区2858个居委会中建立2739个社区服务分中心,分中心所辖设施11215个。各类社区服务设施的工作人员约2.5万人,社区服务志愿者队伍2815支,参与人数91万余人。社区服务内容不仅包括社会救济、社会帮困、民政福利服务以及修理、饮食、医疗保健等便民利民服务,也涉及职业介绍、就业培训、信息咨询、心理卫生等新兴中介服务领域,此外,社区服务发展还与社区文化、教育、科普、体育等有机结合在一起,社区服务的内涵不断扩展,服务项目日益增加。

从基层治理的角度来看,社区服务的快速发展发挥了以下作用:第一,破解社会承担困境。因体制改革和商品经济欠发达等造成的“入托难”“吃饭难”“修理难”“住宿难”“洗澡难”“理发难”“缴费难”“订奶难”等一系列居民日常生活困难得到了缓解性满足。第二,缓解社会就业压力。社区服务的发展与繁荣,也先后缓解了返城知识青年和其他落实政策返城人员的就业问题,以及国企改革带来的下岗职工就业安置压力。第三,拓宽街道经费渠道。社区服务需求的大量存在,以及区、街财税包干制度的推行,让街道经济逐步繁荣。从事社区服务的街道企业,占全市街道企业总数的70%左右。据相关统计,1994年上海市街道经济的营业收入达118.97亿元,实现利润5.85亿元,上缴税收3.01亿元。

(二)围绕社区建设的社区服务升级发展时期

随着体制改革的不断深入,社区在基层治理中的地位不断得到凸出和强调。2000年,民政部制定的《关于在全国推进城市社区建设的意见》,上海市构建的“二级政府、三级管理、四级网络”社会管理新格局,都充分证明了社区建设的重要性。在具体的建设路径上,我们已经充分认识到与传统的基于首属关系的地域性社群不同,现代社区是在松散的人群里,基于共同的需求满足和利益实现而形成的构成性社群。社区服务成为这种共同性需求满足和利益实现的重要载体。因此,社区服务才是社区建设的核心抓手。

上海市各街道办事处为克服条线科室壁垒,加强部门协同,促进社区整体统筹,淡化科室机构概念,设立“四委一办”,即市政管理委员会、社会治安综合治理委员会、社会保障委员会、财政经济委员会和行政办公室(与党政办公室合署办公)。社区服务工作归属社会保障委员会的职责,该委员会由民政科和劳动科组成。这无疑强化了基层社区服务指导、协调结构的完善。街道民政科具体负责社区服务工作,组织各类志愿者坚持开展便民、利民、为民服务活动,落实和加强社区服务网络的管理。在居委会层面,除了居委会的民政专职委员负责组织居民开展社区服务之外,一些区县、街道按照“议行分设”思路成立的社工站也承担了由政府各职能条线下沉的社区服务工作。

着眼于社区建设的实际需要,上海市在这一时期主要推动各类具有社区服务功能的实体建设,通

过这些实体在基层的全覆盖,提升基层社区服务的能力,并探索以服务创新和加强基层社会管理。2007年,上海市人民政府出台《关于完善社区服务促进社区建设的实施意见》,根据社区建设的需要指出要依托社区事务受理服务中心建设完善社区事务受理服务;依托社区卫生服务中心建设完善社区卫生服务;依托社区文化活动中心建设完善社区科教文体服务;推进社区生活服务、社区社会福利服务、社区就业和救助服务。2011年,上海市社区工作会议《关于加强新形势下社区建设的若干意见》指出“因地制宜发展社区生活服务中心,整合社会资源,提供多功能的社区生活服务平台,与社区就业相结合,鼓励社会组织和居民积极参与,为社区群众提供就近便捷的助老、助残、家政、维修、送餐、救助等服务”。社区生活服务中心建设在全市推进。

在这一时期,社区服务对社区建设的贡献主要表现在以下几个方面:第一,促进基层社区的成熟。上海市以社区事务受理服务中心、社区文化活动中心、社区卫生服务中心,以及社区生活服务中心等服务实体的建设,引导原来分属政府各个职能条线的公共服务资源向基层社区流动,政务服务、文化服务、卫生服务、生活服务等全部纳入社区服务之中。这种做法实际上是强化社区要素,增进社区机能的过程,是以社区为对象的增能过程。第二,尝试突破政府部门的职能壁垒。将“条”的服务资源向“块”集中,势必涉及政府各部门之间突破职能壁垒形成工作合力。上海市社区事务受理服务中心建设之初包括100余个服务事项,涉及民政、人保等10余个职能部门。“一门式”的建设要求,为10余个政府部门的工作协作搭建了平台,创造了可能。随着中心从“一门受理”到“一口受理”的深化,“缩短居民办事时间,减少往返次数”的工作追求不断突破政府部门间的职能壁垒,进而形成部门间的工作合力。第三,推动社会力量参与社区服务。在这一阶段,社会性的社区服务力量日渐壮大,从事社区服务的经济组织、社会组织日渐增多。政府整合社会力量开展社区服务的意识逐步增强,合作平台日渐成熟。2010年,上海市社区服务中心建设的“社区服务超市”共有1000多个各类加盟服务单位,全年提供各类上门服务1.5万余次。服务量是2003年的7倍。2009—2010年度,上海市民政局创新福彩公益金使用办法,资助社会组织根据实际需求设计并开展的社区

公益服务项目。当年度招投标平台共受理申报项目188个,其中准予招标143个,共274家社会组织参与了投标,经过23批次开标评标,成功招标127个项目,实际使用市区两级资金3983万多元。

(三)基于提升社区治理水平的社区服务创新时期

党的十八大以来,我国的社会建设开始从社会管理向社会治理转变。在这场转变中,社区服务在基层治理中的地位得到进一步凸显。首先,社区服务是满足社区福利需求,提高社区居民获得感、幸福感的重要途径;其次,社区服务成为创新社会治理方式、提高治理能力与治理效果的主要切入点;最后,社区服务成为促进多元主体协同治理,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,构建共建共治共享格局的核心载体。社区治理水平的提升迫切需要来自社区服务的创新推动。

2014年上海市委、市政府将“创新社会治理,加强基层建设”作为年度一号课题,开展深入调研,出台《关于进一步创新社会治理加强基层建设的意见》及六个配套文件(以下简称“1+6”文件),进一步推动社会治理重心的下沉。该意见将街道办事处的经济职能彻底被剥离,公共服务、公共管理和公共安全成为街道办事处的核心职能。强调要围绕群众关心的民生问题,发挥政府、社会、市场不同主体作用,建立健全多层次社区公共服务体系,满足群众多样化服务需求。与此同时,街道办事处的职能科室也进行了大幅调整,原来的10余个科室精简为“6+2”模式,即统一设置党政办公室、社区党建办公室、社区管理办公室、社区服务办公室、社区平安办公室、社区自治办公室,同时可根据街道实际需要,增设2个工作机构。社区服务办公室成为组织开展社区服务的核心职能部门,其他职能办公室也将社区服务作为开展工作、履行职能的重要抓手。社区服务成为社区治理的重要工具和形式。此外,除全市覆盖的社区事务受理服务中心、卫生服务中心、社区文化活动中心、社区党建服务中心、社区综治服务中心、城市网格化管理中心之外,一些区县、街道还尝试在居民区建立邻里中心、睦邻中心、城市服务综合体等“一站式”公共服务基地,在居民区中强化老年活动室等公共服务设施的服务功能,为区域居民提供方便快捷的社区服务。

社区服务的创新主要聚焦在以下几个方面:第

一、通过政府购买服务力度的加大,拓展政府与社会力量的合作。以上海市社区公益服务项目招投标平台工作为例,2017年,中标项目186个,中标金额5731.78万元,其中市级资金3013.06万元,区级资金2718.72万元。从2009年至2017年,承接服务的社会组织累计有五百余家。此外,各个区也不断加大向社会力量购买服务的力度,2017年仅静安区向社会组织的购买服务资金就突破3000万。第二,通过探索“互联网+社区服务”,推动社区服务的精准递送。上海市社区服务中心开发的“e居社区”APP,探索线上、线下资源的整合,以及民政内部资源整合(民政系统内)、跨条线组合(行业间)、跨界融合(不同供给主体间),着力打造社区服务全程闭环运营的信息化平台,实现服务全过程的闭环运营方式。第三,通过完善和优化社区服务设施布局,构建15分钟社区生活圈。2016年,上海市规划和国土资源管理局出台《上海市15分钟社区生活圈规划》。根据规划,要建立多层次的社区服务体系,按照距离,社区服务设施细分为15分钟、10分钟、5分钟三种可达类型,按照层次,社区服务设施分为基础保障类设施和品质提升类设施,服务内容涵盖文教、卫生、助老、体育、便民利民等类型。在这一规划的指导下,上海市各街镇着重在居民区建设睦邻中心、综合为老服务中心等具有综合性服务功能的设施,并通过“一室多用”、服务配送、项目化运作等方式,提高居民区原有服务设施的服务能力,进而解决社区服务“最后一公里”的问题。

上述社区服务发展历史,呈现出了一种新的基层治理图景。在这一图景里,所谓的基层治理是一种对社区居民的生活治理,直接指向社区居民的生活需求、生活资源与生活方式。这一指向使得基层治理实践直接人格化地融入居民日常生活过程,帮助居民实现有序和幸福的生活。社区服务既作为治理手段,承担着国家权力、社会制度对居民日常生活的渗透和建构,也作为生活实践形式,承担着社区居民的社会联结,以及与宏大社会结构的对话。因此,尽管我国基层社区治理体制存在着社区作为“国家治理单元”与社区作为“地域社会共同体”建设的非同步性问题^⑩,但社区服务都能通过“制度”与“生活”的衔接与调适,为基层社会的治理秩序和社区居民的生活秩序维持与更迭提供保障。所以,在基层治理视角下认识和发展社区服务,不仅具有基于历

史的经验基础,也具有迫切的现实实践需求。

二、基层治理视域下社区服务发展的主要矛盾

党的十九大以来,推进基层治理体系与治理能力的现代化,成为国家治理模式转型的重要任务之一。基层治理突出地表现为基层的公共权威相互合作、共同管理基层社会政治生活,增进基层民众福祉和公共利益的过程。^⑪复杂的主体关系交织着多重的行动逻辑,这使得传统的以政府为单一主体的社区服务供给模式受到了巨大的挑战,这突出地表现为以下矛盾。

(一)社区服务的快速转型同传统概念理解之间的矛盾

第一,社区服务属性已经发生变化。在属性上,社区服务不再是政府公共服务和市场商业服务的剩余或缺,而是政府公共服务、市场商业服务,以及社会互助性服务在社区的集中体现。如今的社区服务包括社区公共服务、社区福利服务、社区准商业服务、社区互助服务、社区志愿服务、社区商业服务。^⑫社区服务类型的丰富,隐含的是社区服务主体的多样化,社区服务不再只是社区居民和社区组织松散的志愿性的、互助性的、福利性的行为,而是政府、社会组织、企业、社区居民在社区福利生产中的多元合作。因此社区服务很难再被单纯地定义为“福利性”或“经营性”,而是呈现为二者兼而有之的复合型特征。社区服务成为在多元主体供给的模式下,广泛利用社区内部与外部的资源,对社区全体居民日常生活需求的回应。

第二,政府在社区服务供给责任中的困惑。笔者在上海市各街镇的调研中发现,街镇反映的最大工作困惑就是“政府究竟是应该包揽所有的社区服务,还是只是承担部分,如果是部分的话,那么哪些服务应该是政府该做的,哪些是政府不该做的”。事实上,产生这一困惑的因素主要有以下两个方面:一方面,从社区服务早期的发展来看,政府力量对社区服务的推动主要是解决社会机制、市场机制发育不充分而出现的对社区服务需求的延迟回应。因此,政府力量的推动应该是临时性和补缺性的,在社区商业不断繁荣,社区公益力量不断壮大之后,政府应该从社区服务发展中隐退。另一方面,近几年,在强调和推动治理重心下沉的过程中,公共服务资源不

断下沉,基层公共服务职能不断强化,社区公共服务成为社区服务的核心组成部分。政府在社区服务中的承担越来越多,使得社区服务的公共属性不断强化,政府在社区服务中的主导地位和作用不断巩固和加强。

第三,社区服务体系构建面临实践困难。近几年,上海市基层街镇在不断强化公共服务职能中,也在试图探索符合本社区实际,能够满足居民各方面生活需求的社区服务体系,但大多都很难成型。原因主要包括几个方面:从需求方面,在家庭福利功能弱化的背景下,居民对社区服务的依赖程度不断提高。此外,随着物质生活水平的提高,居民对社区服务内容和品质的要求也在不断提升。从供给方面,政府的福利责任是在不断提升的,社区商业和社区公益力量仍处在发展与壮大的阶段,因此其介入社区服务的范畴仍处在动态调整中,因而社区服务的供给格局始终处在动态调整之中。正是因这两方面因素使得说清楚社区服务体系究竟包括哪些内容实属不易。

(二)社区服务的公共化趋势同分散型组织体系之间的矛盾

第一,社区服务公共化趋势及政府内部分散组织体系的形成。前文已经提到,近几年,上海市在强化基层公共服务职能履行的过程中,各职能条线的公共服务资源集中向社区下沉,社区公共服务在社区服务中的比重不断加大。在基层政府的实践语境中,所谓的社区服务基本都是政府直接保障提供,或政府委托各类社会力量提供的社区公共服务。社区服务的公共化趋势日渐突出。在这一趋势影响下,政府行政体制内部的社区服务组织体系也日趋分散。以上海市基层各类具有社区服务功能的服务中心为例,上海市各街镇实现全覆盖或覆盖率较高的服务中心包括:社区事务受理服务中心、社区文化活动中心、社区卫生服务中心、社区党员服务中心、社区志愿服务中心、社区生活服务中心、综合为老服务中心、社会组织服务中心。这些服务中心分别由民政、文化、卫生、组织部、文明办等多个政府职能部门负责业务指导。此外,工会、妇联、共青团、残联也通过加强在基层的服务阵地建设,加强服务功能。由此可见,在社区服务公共化趋势的推动下,社区服务从原来的民政负责转向多部门共同参与。

第二,基层社区服务工作统筹、整合、协调的弱

化。在我国的基层治理体制中,条块结构是基本的政府组织结构。在社区服务工作中,各职能条线服务资源的下沉给基层街镇统筹、整合、协调提出了更高的要求。上海市在完成新一轮街道体制改革之后,将社区服务办公室作为街道办事处内设部门,似乎在制度设计上加强基层的社区服务工作的系统整合,但查阅一些街道办事处社区服务办公室职责后发现,其职责主要是负责落实劳动保障、社会保障、医疗保障、低保救助、住房救助、助老助残等社区基本民生保障,负责双拥、妇女儿童、公共卫生、除害防病、计划生育、精神病防治、募捐救灾、红十字会、义务献血等工作,组织开展双拥、红十字会等工作,负责人民武装工作。换句话说,社区服务办公室仅负责具体若干条线的社区服务工作,而并没有基层社区服务的指导与协调的职责。与此同时,随着各个职能条线加速公共服务的下沉,社区服务成为各职能办公室开展工作的有力抓手,社区公共服务供给混乱、服务碎片化、重叠化、内卷化,资源浪费等问题客观存在。这说明,新一轮街道体制仍然没有彻底解决“小部门制”的弊端,职能分散和权力重叠依然存在。^⑭

第三,社区服务多元与模式仍欠成熟。现代社区服务分散型组织体系,除了指政府行政体制内部的多部门参与之外,还意指公共部门、商业部门、志愿部门、非正式部门在服务供给中的多中心,即有国家全面提供福利的模式转变为多部门综合提供福利的模式。^⑮但从目前的实践来看,社区服务仍对政府的资源投入存在过度依赖。根据笔者近期在上海市有关街镇开展的社区服务基线调查发现,目前社区服务的主要模式是政府购买服务模式、政府直接提供模式、政府补贴服务模式。政府主导的资源投入是这三种模式的共性特征。这说明,虽然在一定程度上社区服务实现了供给与生产的分离,但政府同各类社会力量的合作方式比较单一,社区服务仍建立在政府的推动和投入。各类社会力量主要承担的是社区服务的生产主体,而非福利供给主体。

(三)社区服务品质化发展同服务传输阻滞的矛盾

第一,社区服务需求代理性表达。从供需匹配角度来看,社区服务就是通过特定的供需匹配设计,形成有效的供需连接,为社区居民提供最适当最富效率的服务。^⑯显然这种供需匹配设计的首要核心

任务就是服务需求的准确掌握,但目前影响社区服务供给的需求表达仍然以代理性的为主。笔者在调研中了解到,街镇在了解和掌握社区服务需求方面主要依靠的是居委会干部和社工的反映,以及上级规定和政策文件要求。“上级规定、政策文件要求”代表着自上而下的需求传递。这些服务需求相对比较笼统和概括,反映的是全市面上的基本情况,这些需求是否符合具体社区的居民实际情况,以这类需求为基础的公共服务能否因地制宜地在社区落地,成为社区服务供需匹配的主要问题。居委会干部和社工的需求反映代表着社区自下而上的需求传递。这类服务需求相对比较具体和清晰,但往往较为碎片和零散,其反映的需求往往与自身所承担的具体工作内容、服务的群体相联系,因而从这一来源所掌握的信息很难形成对社区居民服务需求的完整性把握。而社区服务需求调查等居民直接表达服务需求的方式,之所以没有成为街镇掌握需求的主要方法,则主要是因为专业性较强、成本过高、耗时耗力。

第二,社区服务专业化发展的条件尚不充分。基层治理现代化的一个重要任务就是推进基层服务的精细化,即将精细化理念运用到基层服务供给治理中,通过有条理的细微化、有规范的系统化章程,借助标准化、专业化、智能化的治理手段,将政府的“精明行政”与其他社会主体能动式参与相结合,实现服务品质更有、细节关注度更高、服务体验满意度更大和人本关怀更充分的治理效果。^⑩服务精细化的基础在于专业化,但目前社区服务的专业化条件尚不成熟。从上海市的发展实际来看,参与社区服务的社会力量仍处在培育发展阶段,这些社会力量以社区公益组织为主体,社区商业组织参与有限。此外,社区公益组织扎根社区的深度仍然有限,整合社会资源提供专业社区服务的能力仍然不足。此外,从事社区服务的专业人才极度匮乏,志愿者的素质与服务能力仍有待进一步提升。这使得诸如“三社联动”、“社工+义工”的两工联动机制,尚不能充分地发挥作用。

第三,社区服务的治理价值和效能尚未充分体现。从基层治理实践来看,社区服务在社会网络的最基层,将居民家庭、社区、社会组织、社区单位、基层政府串联到一起,形成合力,共同为解决社会问题、满足社会需求作出贡献。^⑪社区服务在基层治理中可以发挥社会经济保障、社会凝聚、社会包容、社

会赋权等多项功能。^⑫显然,社区服务的治理价值不只在社区福利水平的提升,社区服务的优势是对基层治理目标的全面回应。但目前从社区服务工作的推进实践来看,民生保障成为社区服务的基本定位,这使得社区服务同居民自治、社区共治、基层党建、基层政权建设、社区管理优化,以及社区营造的关系,没有得到系统地实践阐释。社区服务陷于就服务做服务的传统思路循环,未能实现就服务做社区发展,就服务做基层治理的实践超越。

三、基层治理视域下社区服务的发展方向

关于基层治理,我国学者立足不同视角,提出了如关系治理、情感治理、福利治理、协商治理等一系列的理念和实践构想。但无论哪一种治理模式,都离不开对个体生活的回应,因此,服务必然成为国家治理的顶层构想达于基层社会的重要技术和手段之一。通过服务可以解决服务对象的困难和基本生活问题,解决社会矛盾和社会问题,通过服务促进政府与社会力量、居民个人之间的沟通、协商和共识,也有助于社会公共秩序的形成。^⑬因此,从基层治理现代化的现实需要出发,针对目前社区服务发展的主要矛盾,新时代的社区服务发展方向主要包括以下几个方面。

(一)社区服务是以“居民为中心”的综合性生活服务

社区服务的本质是对社区居民的服务,居民的需求是社区服务的立基之本,社区居民的参与是社区服务的力量之源,社区居民的满意是社区服务的终极追求。因此,新时代的社区服务应是以“居民为中心”的,集社区公共服务、社区公益服务、社区商业服务等为一体,对居民日常生活的全面回应。

第一,社区服务是面向全体居民家庭生活需求、社区生活需求的全面回应。首先,要从以个人或群体为本的社区服务向家庭为本、社区为本的社区服务转型。只有从家庭为本、社区为本来考虑居民个体或群体的需求,才能避免社区服务需求的碎片化理解,也有利于完整地整合居民日常生活系统的资源,促进居民在社区的全局发展。其次,实现居民在社区服务中的主客体统一。社区服务的供给是基于社区的自助、互助和共助机制,这些机制的建立及有效运行关键在于居民,通过社区服务引导居民认识社区服务的这种属性,形成参与社区服务的意愿与动力。

在认识到自身社区服务权益的同时也能认识到自身的社区服务责任,是社区服务坚持社区性的重要基础。最后,要通过技术创新丰富和优化居民的社区服务体验。针对人民日益增长的美好生活的需要,社区服务同样需要通过一系列的技术创新去满足居民的社区生活需求。这些技术创新包括互联网科技带来的社区服务的工具性创新,专业工作者给社区服务带来的服务创新,以及多元主体共建共治共享给社区服务带来的模式创新。

第二,社区服务是建立在共建共治共享的供给机制上的。社区服务要凸显“社会性”,要激活、延续社会体系的服务,并将其与政治体系和市场体系的服务链接起来,建立起相互的关联。^①为此,首要是实现居民在社区服务中的主客体统一。社区服务的供给是基于社区的自助、互助和共助机制,这些机制的建立及有效运行关键在于居民,通过社区服务引导居民认识社区服务的这种属性,形成参与社区服务的意愿与动力。在认识到自身社区服务权益的同时也能认识到自身的社区服务责任,是社区服务坚持社区性的重要基础。其次是实现社区服务多元的供给模式,具体包括:政府直接提供模式,即社区服务完全由政府资金保障,并由政府负责实施。政府购买服务模式,即政府向社会组织、企业等社会力量全额购买服务。政府补贴服务模式,即政府通过场租、物业、服务费用补贴,由社会组织、企业等社会力量以低于市场价格提供服务。社会共建模式,即政府、社区组织同各类社会力量以成本共担、资源互补、利益共享的形式合作开展服务。社区自治模式,即由居民自治团体利用社区资源开展自助、互助服务。社区商业模式,即通过政府搭台,引入优质诚信、符合本社区需要的企业,因地制宜,由企业提供商业型的社区服务。

(二)社区服务治理功能的发挥具有双向维度

无论是社区服务的对象,还是基层治理的对象,都是社区中的人。社区中的人既是居住在此,具有各种日常生活需求的社区居民,也是在社区这个公共空间中拥有丰富社会关系,具有公共活动能力的社区公民。^②因此,在治理视角下,社区服务对社区居民的服务回应具有双向维度:一个是需求——资源维度,社区服务是居民需求与社区资源的链接载体;另一个是关系——空间维度,社区服务作为居民社会交往的基本形式和渠道,发挥着和谐人际关系

发展与公共空间营造的功能。

在需求—资源的治理维度下,社区服务在基层治理中的功能主要包括:民生保障功能。社区服务是居民生活福利需求实现的重要渠道,是各级政府民生工作的重要落脚点,因此,民生保障是社区服务发挥的基础性功能。资源整合功能。在多元治理格局之下,不同治理主体均具有提升居民福祉,推动社区建设与发展的资源,社区服务成为各种社会力量与资源集合的重要载体,要充分发挥这些力量与资源在基层治理的效益。激发活力的功能。社区服务所坚持的需求导向,是居民与社区的核心链接,是居民关注社区、参与社区、服务社区的核心动力。社区服务对需求与资源精准对接的强调,是各类社会力量扎根社区、建设社区、发展社区的核心动力。社区服务繁荣发展促进着基层治理活力的不断提高。

在关系—空间的治理维度下,社区服务在基层治理中的功能主要包括:关系凝聚的功能。社区服务除了能够满足居民需求之外,还是重要的社区交往载体,居民在社区服务中发展着邻里关系、社区关系,社区服务在生产过程中发挥着各种合作型、互惠型的共建关系。社区服务因此发挥着重要的关系凝聚功能。社区空间营造功能。居民自助、邻里互助、社区共助是社区服务的核心机制。这一服务机制决定了社区服务的开展过程,也是促进社区空间人文化、情感化、公共化的过程,进而实现对社区空间的整体营造。自治与共治的培育功能。社区服务是重要的社区议题。要把社区服务办好,除了需要社区广泛参与之外,还需要社区的有序参与、有效参与。这需要社区在社区服务的“议”“行”“评”中搭建自治与共治的平台,探索和锤炼一套成熟的自治与共治机制。

(三)强化指导、协调工作体系和机制促进社区服务的系统性整合

正如前文所讨论的,目前对社区服务工作的指导和协调明显弱化,组织体系的分散和碎片化,加大了市级单位对基层社区服务工作管理、指导和协调的难度,也使得目前的社区服务出现服务重叠、服务使用率不高、过度保障与保障不足、保障不到同时存在等问题。为此,要完善和强化市—区—街道社区服务指导、协调工作体系,特别是强化区级社区服务工作的组织体系,以及明确社区服务指导、协调工作职责。通过这一工作体系的完善实现以下目标:

第一,各级政府职能部门服务资源与力量的垂直整合。基于社区体制中的条块结构,分布在各级政府职能部门的服务资源与力量在下沉社区的过程,也应该是去条线化的过程。这才能在“块”中完成资源与力量的充分整合。目前,社区服务整合的阻力一部分来自“条”与“条”之间的部门壁垒,另一部分也来自于“块”自身的整合能力。突破这些阻力,形成垂直整合,是社区服务新一轮创新的关键所在。

第二,政府与社会组织、企业的水平整合。党的十八大以来,各种社会力量在社会治理中的作用发挥成为一个重要议题。政府购买服务制度日渐成熟,也成为政府与各种社会力量合作的重要形式。但是,从党的十九大提出的共建共治共享的社会治理格局来看,政府购买服务还相对较为单一,社会力量仅是政府委托服务的代理人,政府与各种社会力量还需要更多元化的合作模式来充分发挥社会力量在社区服务中的创新与优化能力。因此,政府与社会力量的水平整合仍需进一步创新。

第三,社区层面垂直整合与水平整合的统一。各种社区服务资源和力量的整合是一个系统性工程,垂直整合对社区治理结构提出了更高的要求,自然也对水平整合的要求更高,水平整合的不断发展,也驱动着垂直整合的启动与深化,因此二者不可偏废,缺一不可。完成垂直整合与水平整合的同步推进,有序发展,也是社区服务新一轮创新的核心所在。

(四)社区服务综合体建设与社区服务网络的完善

在以居民为核心的核心理念下,在社区服务组织体系的保障下,社区服务设施建设,要打破原有的职能部门“单兵作战模式”,要从社区的实际出发,注重精准定位、系统设计、资源整合、综合服务,形成社区服务综合体,并以综合体为支撑,加快推动社区服务网络的完善。

按照需求为本、专业导向、公益优先、可持续发展等原则,社区服务综合体建设首先要立足家庭综合服务,关注、完善和强化目标人群及其家庭的整体的福利实现能力。其次,应具有“自助、互助、共助”的立体层次。自助服务主要包括个人自助服务、家庭自助服务和群体自助服务。在这一层次,社区服务综合体的工作重点在于硬件的建设、平台的搭建以及自助能力的提升。互助服务主要包括邻里互助服务、志愿者互助服务、社区团队的互助服务,社区

服务综合体的工作重点在于人员的组织、协调与安排,以及必要的能力建设和经费保障。共助服务主要包括政府部门、社会组织、驻区单位等提供的无偿或低偿的公益服务。社区生活服务中心的工作重点在于社会资源的统筹以及服务的管理与监督。最后,应坚持立足社区、建设社区、发展社区的基本方向。充分发挥社区服务在社区共同体建设中的积极作用。社区服务要紧跟社区建设与发展的变化进行创新和深化,进而将社区服务成为推动社区发展的重要手段。简言之,社区服务要着眼于社区建设与发展的全局,充分发挥服务在社区中的综合效益。

此外,社区服务综合体要充分发挥共治平台和功能枢纽功能,着力推动社区服务网络的完善。首先,要坚持管理与服务两手抓,探索政府与社会力量的多样化合作。开展政社合作、政企合作、社企合作,以及政企社合作,从而尽最大力度调动社会力量参与中心运营的主动性和能动性。其次,要探索建立各类社区服务实体的联动机制,从而在资源互补、经验互鉴、服务共享中,实现社区服务的整体升级。再次,要探索街居在社区服务中的联动式合作。注重由社区服务综合体、社区社会组织开展的公益服务项目与由居委会、社区志愿者团队开展的自助或互助服务项目的对接。利用居委会老年活动室等活动场所,加强社区公益服务项目的驻点服务、扎根服务,充分将需求普遍、广受欢迎的居委会自助、互助服务项目整合到社区公益服务项目中。利用自身平台优势,加强社会组织、企事业单位、政府职能部门同居委会的服务对接,从而实现街道与居委会之间的联动式合作。最后,要进一步完善社会公众的参与式合作。为了更加凸显运营的社会性,要加强社会公众参与性。积极鼓励社会公众参与到社区服务综合体运营的意见征询和服务评价工作中,在条件成熟的情况下,邀请居民代表、社会组织代表、驻区单位代表、街道职能科室代表、志愿者代表等建立管理委员会,进而强化社会公众在社区服务综合体运营中的参与式合作。

(五)利用智能化推动社区服务的集体表达、集体选择、集体安排

社区服务总是居于纯粹的完全福利性服务与完全私人性服务的中间,它的提供与生产方式常常可能在政府与市场之间作一定的替代选择,而且越来越倾向于一种混合供给方式。^②因此,社区服务的供

给不可能也不适合通过政府自上而下的统一规划进行安排,而是要根据社区居民对服务需求的集体性表达,通过社区协商完成对社区服务的集体性选择,进而在社区服务生产中实现多种组合的集体性安排。因此,社区服务的精准化程度取决于需求集体性表达、决策集体性选择以及生产集体性安排的充分性。

然而,利用传统的社区工作手法,集体表达、集体选择和集体安排的充分性很难实现。有效性与成本较难平衡,整体性把握与专项性聚焦结合较难,信息壁垒阻碍客观性和共享性。因此,首先要通过互联网技术的应用,促进自下而上的社区服务需求的集体性表达,实现对社区服务需求信息的及时、准确把握,即摸清社区居民真实的社区服务需求是什么。其次,要通过互联网技术,消除社区居民参与社区协商的空间障碍、时间障碍和机会障碍,利用民主协商程序与规则,形成对社区服务的集体决策,即搞清楚需要什么标准的社区服务。最后,要通过互联网技术,引导和鼓励社区居民、社区单位参与到社区服务的实施中来,充分发挥社区居民和社区单位的主动性和能动性,实现社区服务的最优生产,即弄清楚效果最好的社区服务方式是什么。显然,智能化对社区服务的改造意义,不只在推动社区服务传输的便捷性和可及性,更在于通过集体表达、集体选择、集体安排的实现,提高社区服务的社区性、精准性、绩效性。

注释:

李友梅.社区治理:公民社会的微观基础[J].社会,2007(2).

王先胜.城市社区服务综论[M].北京:中国社会科学出版社,2005:55.

陶志良.上海市社区服务现状[J].社会学研究,1989(6).

张玉枝.转型中的社区发展——政府与社会分析视角[M].上海:上海社会科学院出版社,2003:254.

数据来源:《上海统计年鉴2000年》

程玉申.中国城市社区发展研究[M].上海:华东师

范大学出版社,2002:150.

俞可平.社群主义[M].北京:中国社会科学出版社,1998:58.

王思斌.体制改革中的城市社区建设的理论分析[J].北京大学学报,2000(5).

数据来源:《上海统计年鉴2010年》.

熊万胜.社会治理,还是生活治理——审思当代中国的基层治理[J].文化纵横,2018(1).

①杨君、纪晓岚.当代中国基层治理的变迁历史与理论建构——基于城市基层治理的实践与反思[J].毛泽东邓小平理论研究,2017(2).

②陈家刚.基层治理:转型发展的逻辑与路径[J].学习与探索,2015(2).

③李迎生.对中国城市社区服务发展方向的思考[J].河北学刊,2009(1).

④张大维.公平与效率视角下的社区服务设施建设[J].现代城市研究,2011(7).

⑤陈雅丽.城市社区服务供给体系及问题解析——以福利多元主义理论为视角[J].理论导刊,2010(2).

⑥冯猛.城市社区服务的供需匹配:模型构建及其应用[J].福建论坛·人文社会科学版,2016(2).

⑦何继新、郁臻.基层公共服务精细化治理的逻辑关联、社会行动与路径创新[J].北京行政学院学报,2018(1).

⑧唐钧.关于城市社区服务的理论思考[J].中国社会科学,1992(4).

⑨黄锐、文军.基于社区服务的城市基层治理:何以可能,何以可为[J].福建论坛·人文社会科学版,2015(9).

⑩王思斌.以社会工作为核心实现服务型治理[N].中国社会科学报,2015-01-23.

⑪田毅鹏、董家臣.找回社区服务的“社会性”[J].探索与争鸣,2015(11).

⑫陈建胜、毛丹.论社区服务的公民导向[J].浙江社会科学,2013(5).

⑬杨团.社区公共服务论析[M].北京:华夏出版社,2002:108.

责任编辑 陈艳华