

政策工具视角下我国城市社区服务政策变迁分析

万正艺¹ 陈 辉¹ 李文娟² (1. 南京师范大学, 江苏 南京 210023; 2. 华中科技大学, 湖北 武汉 430074)

【摘要】均衡完善的社区服务政策工具组合能有效激励、引导和规范城市社区服务治理,分析社区服务政策工具结构是理解、评估、优化城市社区服务治理的切入点。以51份国家城市社区服务政策文本为研究对象,采用内容分析法,从基本政策工具、社区服务系统两个维度剖析城市社区服务政策工具的演进特征。结果表明:城市社区服务政策整体上经历了倡导探索、产业推进、均衡发展三大阶段,对服务主体、服务内容、保障措施考虑逐渐充分,供给型政策工具、环境型政策工具分别是前期和中后期主要依赖的政策工具。基于此,建议社区服务政策工具更多关注服务对象需求、服务方式完善并加强需求型政策工具的使用,推动城市社区服务人本化和社会化发展。

【关键词】政策工具; 社区服务政策工具; 社区服务系统; 社区服务治理

【中图分类号】D601

【文献标识码】A

我国社区服务^①事业发展了三十余年,实现了从无到有的突破:由服务设施小范围试点到如今城市社区综合服务设施覆盖率达78.7%^②,由对传统民政对象提供社区服务到如今面向社区全体成员提供社区服务,由依靠社区成员互助到如今“三社联动”共助社区服务,社区服务已经成为我国公共服务体系不可或缺的一部分。但总的说来,我国城市社区服务仍处于初级阶段^③,与人民向往的美好生活目标相比还有一定差距。政府为社区服务的发展提供了资金、制度、政策等方面资源。通过政策工具的使用,政府不再囿于社区服务直接供给者的身份,而是通过协调政府、市场、社会的力量,共同助力社区服务的发展。

1 文献综述

近年来,有关城市社区服务的研究主要是围绕治理视角下居委会、社会组织、社会工作者的“三社联动”机制^[1]、智慧化建设^[2]、精准化服务^[3]等方面展开。就社区服务治理的参与主体来说,我国城市社区服务的发展已打开党建引领^[4]、社会协同^[5]、公众参与^[6]的局面。研究者对基层政府(主要是街道)在社区服务中的功能与结构进行解读^[7];同时,研究者关注政府在社区服务中的角色转型:政府逐渐由“完全供给者”向“基础供给者+购买者”的角色转型^[8],并承担着引导、协调与监督的角色。在

实践中,政府与社区服务发展陷入“失配割裂、缺位失轨、失范失措等实境困厄”^[9];行政化、行政与自治混合化依旧是社区服务发展的主流特征。

社区服务现有研究对社区服务政策文本的分析较少。政策是政府进行社会治理的重要手段和工具,社区服务政策与社区服务的发展密切相关。因此,有必要对社区服务政策文本进行政策工具视角分析,以期从新的视角推进社区服务发展。政策工具是政府等政策制定者为了应对现实问题、达成一定治理目标所采取的具体手段和方式。根据不同的社会问题和治理目标,政策工具的评估标准及分类并不相同。萨拉蒙认为强制性、直接性、自治性和可见性是选择政策工具应综合考虑的维度^[10];霍莱特等则根据强制程度来考察政府政策工具^[11];罗斯维尔等将政策工具划分为供给型、环境型、需求型三类^[12]。越来越多的国内学者利用政策工具视角来分析各类公共政策:共性技术创新政策^[13]、知识产权政策^[14]、智慧城市政策^[15]等。

本文将分析我国城市社区服务政策工具。社区服务政策工具是指:政府为满足社区成员需求,推广、引导、发展社区服务事业,实现政府职能转型、人民美好生活目标而采取的以公共政策形式出现的方式、方法和手段。相应的政策分析能够助力政策工具的合理使用、促进社区服务沿着正确方向发展。

2 数据来源及简要分析

本文数据主要源于北京大学法宝法律数据库。以“社区”为关键词进行信息检索,并在结果中以“服务”为关键词进行二次检索。将样本数据按如下原则进行筛选和整理:政策制定主体为中央党政机关及各职能部门,剔除地方政策法规;政策内容与社区服务高度相关;政策文件内容包含政策工具,剔除不包括政策工具的决策文件,如:批复、函、建设标准等。之后,将筛选出来的文件与中央政府及各部委门户网站内容进行交叉核对。最终,本研究共选取政策文本 51 份。

从政策出台的时间来看,筛选出来的 51 份社区服务政策跨越了三十余年:前十年的政策较少,中间十年的政策出台较为密集,后十年的政策数量有所下降。从政策效力级别来看,社区服务政策以部门规章为主,行政法规是其效力级别最高的政策文本。这侧面映证了社区服务在国家治理中的重要地位。从政策发文机构来看,国务院、民政部、卫生部等部门是社区服务政策的主要发文机关。其中,多部门联合发文的政策文本意味着社区服务是一项需要多职能部门协调、相互合作、共同助力的事业。从政策涉及的社区服务类型来看,主要包括社区服务总类、卫生服务、养老服务,这三类服务的政策文本占比达 84.32%;社区法律服务、社区志愿服务等略有涉及。这与当前社会老龄化及看病难等实际问题相契合,但要满足人们日益增长的美好生活需要,社区还需提供更多元的服务。

3 政策分析框架

3.1 基本政策工具维度

借鉴罗斯维尔等人对政策工具的经典分类,将社区服务政策工具分为供给型、环境型和需求型三种。该种政策工具分类方式淡化政策工具强制性特征,关注项目环境的营造,凸显了供给、需求在促进项目发展中的重要作用。这既契合社区服务多元治理要求,也具有政策工具分类的可操作性。

供给型政策工具是指政府通过加大资金投入、基础设施建设、科技和信息支撑、人才培养及组织领导等方式,直接推动社区服务事业规模的扩大、数量和质量的提升。环境型政策工具是指政府通过制定发展规划、法律规制、融资支持、财税优惠、

舆论宣传等方式营造良好的政策环境间接促进社区服务的发展。需求型政策工具是政府通过采购和外包、激励参与等方式,刺激社区服务市场运作,减少社区服务发展的市场障碍,进而拉动社区服务事业的发展。

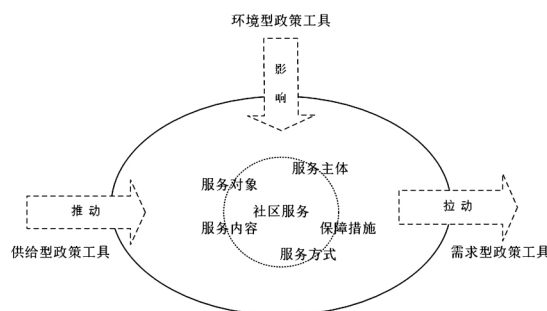


图1 基本政策工具和社区服务系统关系图

资料来源: 作者自绘

3.2 社区服务系统维度

基本政策工具维度反映了政策手段,但难以体现社区服务活动的各个方面。社区服务活动是包括服务主体、服务对象、服务内容、服务方式、保障措施的完整系统。其中,服务主体是指向社区成员提供各类社区服务的个体、组织或者机构;服务对象是指社区服务活动的作用客体;服务内容包括与社区服务项目相关的设计与规定;服务方式是指对社区服务活动的方法、形式、规范;保障措施是指通过对经济、组织、文化等方面的支持,确保社区服务活动正常开展的举措。

3.3 社区服务政策二维分析框架构建

通过梳理,文章形成社区服务基本政策工具和社区服务系统关系图(图1)。服务主体、服务对象、服务内容、服务方式、保障措施共同构成了社区服务活动。社区服务政策需对上述五个方面进行全面均衡考虑才能有效促进社区服务实践的全面发展。供给型、环境型、需求型政策工具分别对社区服务系统的各方面产生推动、影响和拉动作用,进而促进社区服务事业的发展。在此基础上,文章搭建了社区服务政策二维分析框架,并据此展开政策文本的梳理、编码、归纳与分析(图2)。

4 社区服务政策分析

4.1 编码与分类

首先,将上述 51 份政策文件按发布日期进行升

序编号。然后,析出每份文件的政策工具条款,依据政策编号和条款顺序,对政策条款进行编码,并对其进行政策工具识别与归类:如“1-1”表示编号为1的《全国城市社区服务工作经验交流会议纪要》中的第一条政策内容,即“当前和今后一个时期社区服务工作的主要任务:……在全国城市全面推广和普及社区服务工作……争取在三、五年内……”经内容分析将该部分归类为环境型政策工具中的发展规划工具,另一维度归类为保障措施。其余编码及归类以此类推^④。如此,形成如表1的政策分析编码范例表。最后,依次对779个编码及归类进行频次统计,得到社区服务政策工具的分布

频次统计表(表2)。

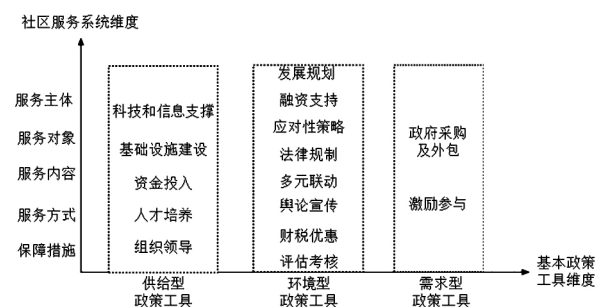


图2 社区服务政策二维分析框架

资料来源: 作者自绘

表1 社区服务政策内容分析单元编码范例表

编号	政策名称	内容分析单元	编码	政策分类
1	全国城市社区服务工作经验交流会议纪要	当前和今后一个时期社区服务工作的主要任务:……在全国城市全面推广和普及社区服务工作……争取在三、五年内……	1-1	发展规划,保障措施
3	关于加快发展社区服务业的意见	大力创办社区服务实体,不断壮大社区服务志愿者队伍和社会工作者队伍,并通过培训,提高专业化水平。	3-5	人才培养,服务主体
19	国务院关于加强和改进社区服务工作的意见	支持社区居委会组织社区成员开展自助和互助服务。鼓励并支持社区居委会组织动员驻社区单位和社区居民开展邻里互助等群众性自我服务活动,为居家的孤老、体弱多病和身边无子女老人提供各种应急服务,为优抚对象、残疾人及特困群体缓解生活困难提供服务……	19-13	激励参与,服务方式
46	城乡社区服务体系建设的规划(2016-2020年)	构建城乡社区公共服务综合信息平台。结合“互联网+政务服务”,完善数据接口和共享方式,扎实推进城市社区公共服务综合信息平台建设,最大限度集成不同层级、不同部门、分散孤立、用途单一的各类业务信息系统……	46-15	科技和信息支撑,保障措施
51	关于养老、托育、家政等社区家庭服务业税费优惠政策的公告	(一)提供社区养老、托育、家政服务取得的收入,免征增值税。	51-1	税收优惠,保障措施

资料来源: 作者整理

4.2 社区服务政策工具简析

从表2可以看出,我国城市社区服务政策综合运用了供给型、环境型和需求型三种政策工具,相关政策也覆盖了服务主体、服务对象、服务内容、服务方式、保障措施各个方面。

就基本政策工具维度而言,整体上频次分布不均衡,供给型政策工具占比为25.03%,环境型政策工具占比为67.01%,需求型政策工具占比为7.96%。分析发现:基本政策工具存在供给型政策工具内部不均衡、环境型政策工具过多、需求型政策工具短缺的特征。第一,供给型政策工具中组织领导政策工具占比达50.26%,这意味着社区服务

事业尚未成熟,市场、社会力量未能充分发挥,需行政力量支撑。第二,大量的环境型政策工具表明政府正进行角色转换,逐渐从以往服务包办者身份向社区服务环境营造者角色转变,符合社区服务社会化原则。第三,需求型政策工具的短缺不利于市场、社会力量的培育,难以改善社区服务行政化状况,实现社区服务自治状态。除需求型政策工具的短缺外,社会组织的自主性不足及对政府的资源依赖也是社区服务行政化的体现。大量供给型、环境型政策工具则强化了政府的基层管理,助长了当前社区服务实践的“内卷化”^⑤。

表 2

社区服务政策工具分布频次统计表

	供给型					环境型								需求型		合计
	科技和信息支撑	基础设施建设	资金投入	人才培养	组织领导	发展规划	融资支持	应对性策略	法律规制	多元联动	舆论宣传	财税优惠	评估考核	政府采购及外包	激励参与	
服务主体	0	1	0	15	3	28	0	6	36	14	0	3	4	2	24	136
服务对象	1	0	0	0	0	6	0	10	1	0	0	0	0	0	2	20
服务内容	0	0	0	1	2	40	0	15	48	0	0	0	0	1	4	111
服务方式	5	0	0	1	4	24	0	13	0	2	1	0	0	0	6	56
保障措施	9	19	31	14	89	92	13	19	61	17	13	11	45	7	16	456
合计	15	20	31	31	98	190	13	63	146	33	14	14	49	10	52	779

资料来源: 作者整理

就社区服务系统维度而言,社区服务政策工具考虑最多的是保障措施(占比达 58.53%),其中近 95% 为供给型、环境型政策工具。这足见社区服务事业是一项涉及广泛的社会事务,需要政府多方面管理、服务与协调。在服务主体社会化和服务内容多元化背景下,社区服务政策对服务主体和服务内容(合计占比达 31.71%)具有一定的政策考虑,而对服务对象、服务方式(合计占比为 9.76%)的考虑较为欠缺。这与社区服务以人为本、精准化、双重智慧化^⑥的目标之间存在偏差。

5 社区服务政策工具变迁的演化分析

5.1 社区服务政策的发展阶段

结合社区服务实践发展历程和王时浩^[16]、李春^[17]等人的观点,本研究将社区服务政策制定的阶段划分为三个阶段:1987-1992 年(倡导探索阶段)、1993-2005 年(产业推进阶段)、2006 至今(均衡发展阶段)。各阶段的标志性政策和政策单元总量如图 3 所示。

1987-1992 年是我国社区服务政策的倡导探索阶段。该阶段社区服务政策的特点是:数量不多,着重倡导推广与实践探索。1986 年,民政部部长在工作会议上首次提出社区服务的概念,并于次年在全国推广。本阶段政府资金、政策、制度等资源供给不足,社区服务实践主要“以街道、居委会为依托”^[18],“动员社会力量和依靠群众兴办小型灵活、形式多样的社会福利设施”^[19],并形成以老年人、残疾人、烈军属、困难户为重点服务对象的自主化服务网络。两年后,民政部在经验交流会议纪要中表明要“不失时机地在全国城市全面推广和普及社区服务工作”,但未对社区服务的发展方向做更

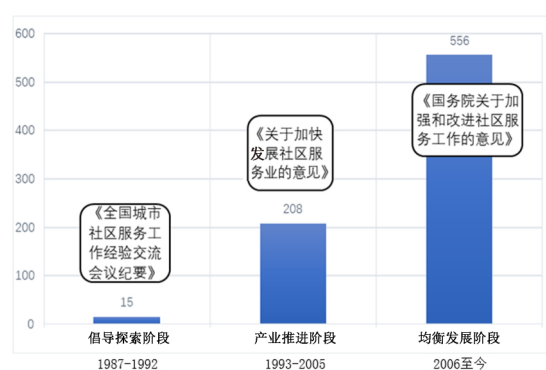


图 3 社区服务政策阶段划分

资料来源: 作者自绘

多引导。

1993-2005 年是我国社区服务政策的产业推进阶段。该阶段社区服务政策的特点是:重视经济效益,强化社区服务产业属性。1993 年,国家多部委联合发布《关于加快发展社区服务业的意见》提出多方筹集发展资金、有偿使用、滚动增值的意见;提出建立社区服务业价格体系,指出社区服务业项目应当分为无偿、低偿和有偿,引领了社区服务产业化发展方向。1999 年,国家税务总局制定社区服务相关的税收优惠政策,促进了社区服务业规模的扩大。实践中,各城市大力发展包括家政服务、维修服务、接送服务、幼儿服务、社区商业网点等在内的社区服务业,并将其作为增加就业岗位、减少失业人口的一个着力点。社区服务中心在本阶段出现并席卷各大城市,社会组织开始在社区公共服务中崭露头角,政府和社会组织在社区公共服务领域开始合作。产业化、规模化、多元化成为这一阶段社区服务政策和实践的特点。

2006 年至今是我国社区服务政策的均衡发展

阶段。该阶段社区服务政策的特点是: 注重福利属性和经济效益的均衡, 注重政府与社会支持力量的均衡, 重视社区服务体系建设。《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》重新明确社区服务福利性与公益性的本质属性, 提出社区服务体系概念, 指明居委会、民间组织、企业和个人在社区服务中的职责。社区服务体系的“十一五”、“十二五”、“十三五”规划逐渐增强社区服务的全面性、详实性、清晰性、层次性与城乡均等化。经过近二十年社区服务实践的积累, 分散供给服务模式已发展为多层次、多领域、多元化的服务体系。现阶段, 政府为社区服务提供了大量物质、人力等资源。社会组织、社会工作者则通过政府的赋权与居委会一起积

极参与社区服务活动。政府和社会利用各自优势力量支持社区服务事业。

5.2 基本政策工具维度的演化分析

社区服务政策三个阶段的政策工具总频次呈现不断增加的状态(表3)。初期, 社区服务实践先行, 社区服务政策工具不充分, 主要以供给型政策工具为主, 需求型政策工具缺位; 中期, 社区服务政策工具数量迅速增加, 主要以环境型政策工具为主, 需求型政策工具开始出现; 现阶段, 社区服务政策工具更为丰富, 仍以环境型政策工具为主, 需求型政策工具数量和占比增加。各阶段社区服务政策工具具体演进分析如下:

表3 社区服务政策各阶段政策工具频次情况

	供给型					环境型							需求型			合计
	科技和信息支撑	基础设施建设	资金投入	人才培养	组织领导	发展规划	融资支持	应对性策略	法律规制	多元联动	舆论宣传	财税优惠	评估考核	政府采购及外包	激励参与	
倡导探索阶段	0	1	1	1	5	2	0	3	1	1	0	0	0	0	0	15
产业推进阶段	1	0	9	9	37	51	8	17	39	9	4	7	5	1	11	208
均衡发展阶段	14	19	21	21	56	137	5	43	106	23	10	7	44	9	41	556

资料来源: 作者整理

5.2.1 倡导推广阶段(1987-1992年)

这一阶段社区服务主要依靠各地街道、居委会自发探索。其中存在两个矛盾: 一是街居制中“逆向负责制”^[20]与社区服务对象的多元需求之间的矛盾; 二是街居制的行政化与新生社区刚承接的社会职能之间的矛盾。社会转型期的不确定性与这两个矛盾的结合使得没有现成的政策工具可以套用于社区服务。因此, 社区服务政策工具供给不足(图4), 主要使用组织领导、人才培养等供给型政策工具(8次)和应对性策略、法律规制等环境型政策工具(7次)。

5.2.2 产业推进阶段(1993-2005)

该阶段政策工具数量、类型增加(图5), 社区服务已进入规范化发展阶段。本阶段主要使用发展规划、法律规制、应对性策略等环境型政策工具(140次), 偏重社区服务产业化规划引导与规则制定; 组织领导、人才培养、资金投入、科技和信息支撑等供给型政策工具(56次)主要发挥支持协调功

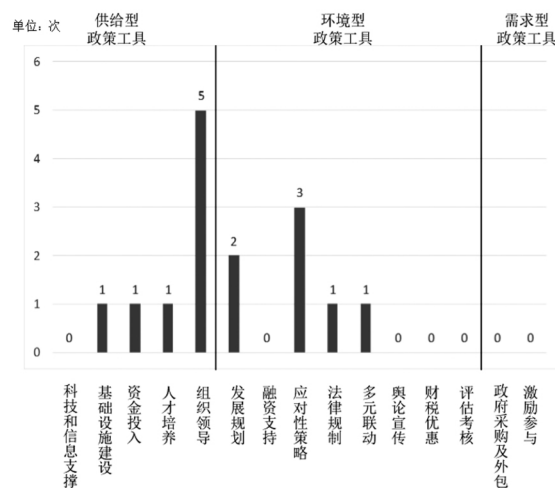


图4 倡导推广阶段社区服务政策工具分布

资料来源: 作者自绘

能; 需求型政策工具(12次)开始在社区服务事业中发挥作用, 体现了社区服务社会化治理的大趋势。这亦顺应“服务型政府”的建设, 是政府从“全能包

办”向“环境营造、支持引导”服务角色转变的成果。

迅速增加的政策工具表明“社区服务——社区建设——社区治理”并非是城市社区内生的成长发育过程,而是在顶层设计的政策环境下被动产生的;需求型政策工具不足则表明市场、社会力量并未有效参与社区成长。两者在一定程度上“促成”了社区服务的行政化。

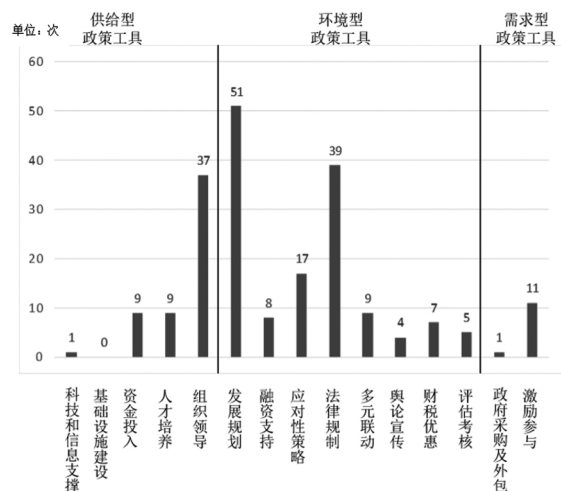


图5 产业推进阶段社区服务政策工具分布

资料来源: 作者自绘

5.2.3 均衡发展阶段(2006 至今)

本阶段各类政策工具频次都有较大幅度增长(图6)。其主要使用发展规划、法律规制、评估考核等环境型政策工具(375次)。在前期发展的基础上,本阶段对社区服务的发展方向、具体规章、标准、评估考核更加关注,社区服务更具规范性与标准化。供给型政策工具(131次)内部更加丰富多样,更多种类的供给型政策工具的使用体现了国家治理能力的增强,也有效弥补市场、社会力量参与公益服务的不足。其中,科技和信息支撑工具支持了智慧社区服务发展,极大拓展了社区服务的作用空间。需求型政策工具的增加(50次),使市场、社会的力量更好地拉动社区服务的发展。实践中“三社联动”机制、公益创投项目等新举措反过来又将刺激社区服务需求型政策工具的增加,提供社区服务政策工具改良的潜在实践动力。

大量社区服务政策工具说明了政府微观治理强度和能力的增强,凸显了社区自治能力的薄弱及社会力量的被动。通过供给型、环境型、需求型政策的组合运用,政府竭力扮演支持者、监督者、引导

者、鼓励者角色。丰富、完善需求型政策工具的类型与频次可培育更具专业性自主性的社会、市场力量。总之,社区服务政策工具引导社区服务实践,社区服务实践助力社区服务政策工具优化。

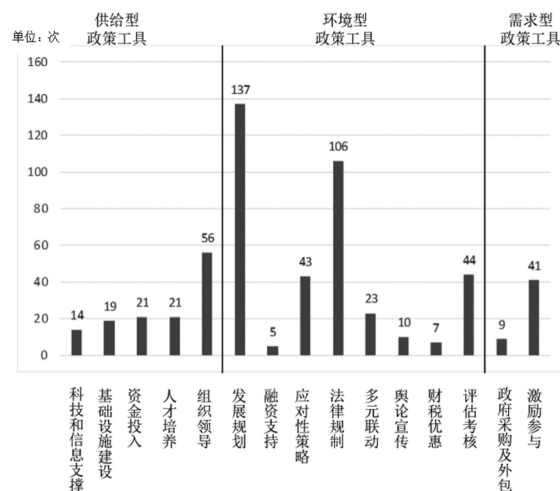


图6 均衡发展阶段社区服务政策工具分布

资料来源: 作者自绘

5.3 社区服务系统维度的演化分析

完善的社区服务政策工具应当对社区服务活动的服务主体、服务对象、服务内容、服务方式和保障措施进行全面、系统考虑。本文统计了三个阶段的社区服务政策系统维度的归类数据(图7)。

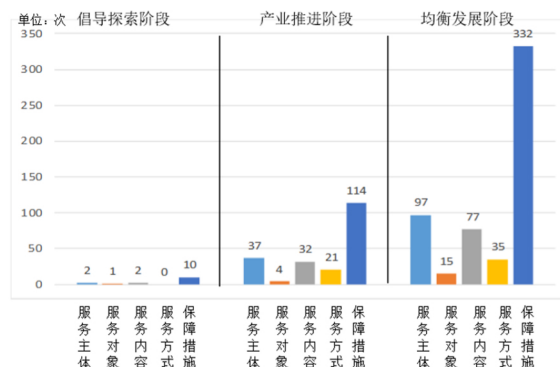


图7 社区服务政策系统维度频次变迁示意图

资料来源: 作者自绘

首先,从“倡导探索——产业推进——均衡发展”三个阶段总体看,社区服务政策对服务系统五大方面考虑日益充分细致,尤其体现在保障措施方面。这说明社区服务事业从无到有、从推广到优化的过程需要多方保障,有赖于政府、市场、社会等各方力量的整合、协助。其次,在服务主体、服务内容

方面,三个阶段的政策频次也有较为稳定的增长。服务主体的多元参与和社区服务社会化相适应。服务内容的增加是城市化下人们生活水平提高的必然产物,更是社区服务政策文本进阶发展的体现。最后,社区服务政策对服务对象、服务方式的考虑虽然在不断地增多,但难以与服务系统其他方面的要求相匹配,更难以回应小康社会及美好生活的目标要求。

社会化和人本化的社区服务需吸纳、培育社会组织、社会工作者、志愿者等,并拓展服务内容、服务对象等方面。社区成员对社区服务满意度与体验感的提升有赖于服务对象和服务方式的政策考虑。社区服务政策通过对社区服务系统五大方面的均衡组合,将更好发挥政策引领、支持、激励作用。

综上,社区服务政策工具的阶段演进受到政治、经济、社会等因素影响——社会转型中的不确定性既增加了社区服务探索创新的难度,又为社区服务事业创造了广阔的空间:服务型政府的建设使社区服务政策工具目标发生转变,从包办服务转向以人为本、社会化服务,并拓展了服务对象及内容;市场经济的发展为社区服务提供了资金、人才、基础设施、科技信息等方面的物质支撑,更重要的是提供了有形的“公共空间”,增进了社区的公共性和便利性;志愿者团体及各类社会组织的发展为需求型政策工具设计提供了现实基础,培育了更多服务主体;国家治理能力的提升和公民权利的增强使得环境型政策工具在社区服务领域作用突出,两者的异质性考验环境型政策工具设计的科学性与平衡性。

6 结论与讨论

本文从基本政策工具和社区服务系统两个维度设计了社区服务政策分析框架,并对之进行编码和归类统计。结合社会转型实际和社区服务发展规律,定性分析了社区服务政策的发展阶段,并对社区服务政策进行上述两个维度的演进分析。研究结论如下:

1987-2019年社区服务政策可划分为倡导探索、产业推进和均衡发展阶段,体现了社区服务从无到有、从规模推广到均衡优化的过程。社区服务政策工具呈现如下演进特征:首先,社区服务政策经历了以供给型政策工具为主向环境型政策工具

为主的转变,侧面映射了社区服务推广发展过程和政府职能转型过程。其次,供给型政策工具除了强调组织领导外,日益关注科技和信息支撑;法律规制、发展规划、评估考核和应对性策略是环境型工具的重要手段。在社会化趋势下,需求型政策工具占比逐渐增加,将在社区服务政策中发挥更大作用。最后,社区服务政策对社区服务系统的各方面考虑日益完善,但服务对象、服务方式的政策频次增幅远低于服务主体、服务内容和保障措施,是社区服务政策日后优化的焦点。

社区服务政策工具应结合社会转型实际和发展规律,均衡优化政策工具组合和服务系统的各个方面。社会化和人本化的社区服务政策设计需重点关注供给型、需求型政策工具对服务对象、服务方式的推动、拉动作用,注重服务对象的个性化、服务方式的凝聚性以及服务主体的专业性。△

【注释】

- ①本文社区服务及政策主要指城市社区服务及政策,不包括乡村社区服务及政策。
- ②数据源于民政部2018年社会服务发展统计公报。
- ③《城乡社区服务体系规划建设规划(2016-2020年)》文件中有社区服务体系规划建设处于初级阶段的相应表述。
- ④政策编码依据不可细分原则,若政策的某个条款含有多项政策工具,则该条款具有多个编码,对应多项政策工具。
- ⑤内卷化描述了一种因受制于外部环境或内部因素,系统呈现出的非理想的、没有提高的发展状态。现阶段的社区服务实践更多地是追求精细化和智能化,而难以在发展阶段、治理模式等方面产生质的突破。
- ⑥双重智慧化是指技术的智慧化和人的智慧化。其中,人的智慧化是指以人为核心,以满足人的多元需求为出发点,以服务人、培养人、实现人民的美好生活、协助社会治理为目标的理念。

【参考文献】

- [1] 陈伟东,吴岚波.从嵌入到融入:社区三社联动发展趋势研究[J].中州学刊,2019(1):74-80.
- [2] 何继新,李露露.城市社区公共服务智慧化供给功能价值意蕴与建设模式设计[J].海南大学学报(人文社会科学版),2019(4):56-64.
- [3] 徐增阳,张磊.公共服务精准化:城市社区治理机制创新[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2019(4):19-27.
- [4] 刘鑫.以基层党建引领城市社区治理创新[J].人民论坛,2019(21):80-81.
- [5] 徐宇珊.服务型治理:社区服务中心参与社区治理的角色与路径[J].社会科学,2016(10):99-106.
- [6] 陈伟东.赋权社区:居民自治的一种可行性路径——以湖北省公益创投大赛为个案[J].社会科学家,2015(6):8-14.
- [7] 曹海军.“三社联动”的社区治理与服务创新——基于治理结

- 构与运行机制的探索[J]. 行政论坛, 2017(2): 74-79.
- [8] 姜郅 薛永光. 供给者与购买者: 我国社区公共服务中的政府转型[J]. 中国行政管理, 2019(6): 26-29.
- [9] 刘莹, 何继新 李莹. 政府与社区公共服务联动逻辑、问题考察和立体化路径构建研究[J]. 广西社会科学, 2016(1): 128-134.
- [10] Salamon L M. The tools of government: A guide to the new governance[M]. Oxford: Oxford University Press, 2002: 25.
- [11] Howlett M, Ramesh M. Patterns of Policy Instrument Choice: Policy Styles, Policy Learning and the Privatization Experience[J]. *Review of Policy Research*, 1993(12): 22.
- [12] Rothwell R, Zegveld W. Reindustrialization and technology[M]. Longman, M. E. Sharpe, 1985: 113-130.
- [13] 樊霞 吴进. 基于文本分析的我国共性技术创新政策研究[J]. 科学与科学技术管理, 2014(8): 69-76.
- [14] 李方 张胜. 基于文本分析的中国知识产权政策工具选择研究[J]. 中国科技论坛, 2017(8): 112-119.
- [15] 郭雨晖 汤志伟 翟元甫. 政策工具视角下智慧城市政策分析: 从智慧城市到新型智慧城市[J]. 情报杂志, 2019(6): 201-207, 200.
- [16] 王时浩. 不忘初心、服务民生——社区服务发展 30 年述评[J]. 中国民政, 2017(18): 40-43.
- [17] 李春. 我国城市社区公共服务模式的发展历程与启示[J]. 理论导刊, 2013(2): 26-28.
- [18] 沈康方 奚从清. 城市社区服务[M]. 杭州: 浙江大学出版社, 1989: 6.
- [19] 国务院. 国务院办公厅转发民政部关于进一步深化民政工作改革充分发挥稳定机制作用报告的通知[EB/OL]. [2019-7-2]. <https://www.pkulaw.com/chl/051ec2006082aafbbdbf.html>.
- [20] 陈辉. 中国城市基层治理研究: 范式转型与善治逻辑[J]. 上海行政学院学报, 2018(3): 54-63.

作者简介: 万正艺(1991-), 女, 江苏南京人, 南京师范大学公共管理学院博士研究生, 研究方向为社区服务、知识产权、公共政策。

收稿日期: 2020-02-04

Analysis of China's Urban Community Service Policy Changes from the Perspective of Policy Tools: Based on 51 National Policy Texts

WAN Zhengyi, CHEN Hui, LI Wenjuan

【Abstract】A balanced and perfect combination of community service policy tools can effectively encourage, guide and standardize urban community service governance. Analyzing the structure of community service policy tools is the starting point to understand, evaluate and optimize the governance of urban community service. Taking 51 national urban community service policy texts as the research object, using content analysis method, this paper analyzes the evolution characteristics of urban community service policy instruments from two dimensions of basic policy instruments and community service system. The results show that the urban community service policy as a whole has gone through three stages: advocacy and exploration stage, industrial promotion stage, balanced development stage. The three stages gradually give full consideration to the service subject, service content and safeguard measures. The supply-oriented policy tools and environment-oriented policy tools are the main policy tools in the early stage and the middle-later periods respectively. Based on this, it is suggested that community service policy tools should pay more attention to the needs of service objects, improve service methods and strengthen the use of demand-based policy tools in the future, so as to promote the humanization and socialization of urban community service.

【Keywords】 Policy Tools; Community Service Policy Tools; Community Service System; Community Service Governance