

社区公共服务研究报告

杨 团

摘要： 本文根据埃利诺·奥斯特罗姆教授关于公共服务业的研究，首次提出社区公共服务的新概念，并对中国社区公共服务的项目提供及其生产组织类型进行了分类研究。本文后半部分以社区公共服务概念上海和广州的个案进行了经验研究。

导 言

社区，作为中国改革开放以来使用频率最高的社会学术语，它的本义是由地缘、血缘、精神和情操的维系而使人们加入其内的社会生活共同体¹。80年代中期，民政部在推动城市福利社会改革的进程中，将发动“社会力量”办社会福利事业冠之以“社区服务”的称呼，以示与民政部门传统经办的社会福利事业相区别，从此，中国的城市社区被定义为城市街道和居民委员会两级行政区划所属的地域。使社区这个社会学术语在中国有了一个操作性的定义。由于街道一级所设立的办事处只是政府的派出机构，居民委员会已由宪法规定为群众自治组织，所以城市社区又可以泛指为未设立政府权力机构的城市基层行政区域。本研究中的社区概念，援引未设立政府权力机构的城市基层行政区域的含义，但不强调社区的行政边界，以求在研究分析中力图体现社会学的定义。

在中国，社区的重要性自90年代以来越发彰显，中国经济体制尤其国有企业的制度改造引发了社会结构的重大变革，企业职工“单位人”身份动摇了，人们开始自主择业和自择居住地。经济发展，人民生活水平提高，对居住区的需求开始多样化起来。始于80年代中期、只针对民政福利对象的便民利民服务，在90年代拓展为面向全体居民的公共性更强的服务，一大批提供这种服务的社区公共设施建立起来，同时也产生了社区内新的服务组织和一批新岗位。90年代末期，随着国有企业改革的深化，大批的职工或转“业”或下岗离开了原有单位，社区成了他们待业的基本场所，推动他们再就业成为全社会也包括他们所在社区的任务。社区由此成了具有包容性的新就业组织的创业地。许多组织创新、机制创新在这里发生，一批新的创业者从这里走向更广阔的天地。中国社会发展的脉络终于不仅仅在企业，而且在社区显示了明晰的走向，传统单一中心的企业单位制为标志的社会结构让位于多中心的多样化社区重构的社会结构。

如果说，企业改革拉开了中国社会变革的序幕，那么城市社区内所发生的变化才是中国社会变革的正剧。本研究的视角是透过社区内的公共服务的研究观察社区所发生的变化，从研究以社区公共设施为依托的社区公共服务的供给入手，提出增加社区公共服务供给的制度化运营模式，通过揭示社区公共服务供给制度化模式建构中的要素，讨论政府与社区的非政府非营利组织在社会变革中的作用。

本研究试图做到制度分析与经验研究相结合。制度分析的工具选自西方公共选择与制度分析学派的理论。经验研究方面，普遍调查与个案研究相结合，从普遍调查中发现问题的方法，从个案的经验研究中观察和分析解决问题的方法，并运用制度分析方法对于经验研究的成果予以分析和说明。

本研究选取京、沪、穗三地作为调查地点，调查范围的选择主要以经验研究的需要为度。在北京，除与北京市民政局合作，对于全市101个社区服务中心进行了问卷调查外，还选择新街口街道进行了居民需求问卷调查；在上海和广州，分别对浦东新区的金扬街道和荔湾区逢源街道进行了与社区服务相关的居民问卷调查；此外，还对于上海浦东新区进行了全区的志愿服务调查。研究个案选取上海浦东新区罗山会馆和广州荔湾区文昌慈善会。在调查的同时，本研究还尽量收集了自80年代中期至今所有有关社区、社区服务和社区建设的文件和报告，并与所到之处的政府官员、街道、居民委员会干部探讨社区工作以及与政策的关系，以深化对于本研究及所涉及问题的认识。

一、 社区的服务状况与主要问题

有两类改革者，作为实践者的改革者和作为研究者的改革者。对于作为实践者的改革者来说，由于客观环境总是存在着逼迫他采取改革行动的压力，所以即便没有弄明白怎么回事，他也需要采取政策举动以解燃眉之急。但

¹ 第一个提出社区这个术语的是德国社会学家滕尼斯，他在1887年出版的“共同体与社会”一书中指出，*gemeinschaft*表示又具有共同价值观念的同质人口组成的关系密切、守望相助、富于人情味的社会团体。当德文译为英文*community*之后，中国学者将其译为社区。

是，对于作为研究者的改革者而言，却需要在对复杂的现状和问题进行全面梳理的基础上，尽可能地追根溯源，务求透彻理解之后再下判断。所以，首先需要的，是确定我们现在所处的环境、位置和问题，明确定义问题构成的主要概念或者问题术语，然后才能明确我们将要走向那里，要进行什么改革才能实现我们的目标。

（一）社区的服务状况

1、社区服务的定位

民政部给社区服务的定位是：“以城市街道、居民委员会为依托，依靠社会力量兴办的实行自负盈亏管理的社区型社会福利设施和社会服务网络。包括为老年人服务的设施，如街道办敬老院、颐寿院、托老所、老年庇护所、老年活动中心、老年婚姻介绍所、老年综合服务站、老年康复门诊。为残疾人服务的设施；如社区福利工厂（组）、精神病人工疗站、心理咨询辅导站、残疾人社区康复中心、残疾人婚姻介绍所等。为儿童服务的设施；如街道托儿所、幼儿园、学前所、小学生活动站、失足青少年帮教组，以及残疾儿童寄托所、弱智儿童启智班、残疾儿童康复门诊。为烈军属服务的设施；如烈军属活动站，烈军属之家。家庭服务和便民利民服务，如综合包户服务、家庭照料服务、开设家庭病房、开展邻里互助服务等”。

上述对社区服务的定位十分庞杂。其中即有完全的私人服务，又有为特殊人群防危解困的社会福利服务，也有少量可以算作为社区全体居民利益而设置的公共服务。由于不同性质的服务项目混淆在一起，提供服务的方式也就难以区分。由于倡导社区服务的民政部门一直从事对特殊人群的政府福利照顾工作，实际运营中，无论什么项目，只要纳入社区服务，就习惯性地要以福利方式提供。但是冠以福利二字的社区服务却没有可供其长期运营的资源，民政部门所能提供的政府财政资源被财政开支体制限定主要应用于政府举办的社会福利院、儿童福利院，没有可能用于在社区内扩充的福利项目。

2、社区服务中心的服务供给

迄今为止，全国绝大多数的社区，都是以社区服务中心为依托来运行社区服务项目。从设施上，社区的公共服务设施在短短的几年间有了很大程度的改善，社区服务中心遍及全国城镇，1999年全国城镇社区服务设施已达15.7万个，其中城镇社区服务中心6098个，为老年人、残疾人、儿童、家政服务等各类社区服务站（所）15万个。2000年第一季度末，城镇社区服务设施166301个，街道社区服务中心7325个²，不过，这些公共设施并没有全部用于公共服务。

中心的投资主体和开办运营主体的主要提供者是政府，绝大多数中心决策权和管理权归街道办事处，由于缺乏足够的运营资金。绝大多数中心采取自负盈利项目，出租场地等方式以盈补亏，勉强维持日渐萎缩的福利项目。至于公共服务，则随政府投资总量的变化而处于时好时差的状态。据北京市91所社区服务中心调查，近年来效益较好，收支平衡较差和非常差的比例分别为14.6%，34.8%，50.6%。1999年纯收入平均为17.59万元，服务收入占总收入的54.07%。收入的主要来源是：营利性项目38.9%，低偿项目37.9%，政府拨款17.9%，出租房屋5.3%。在社区服务中心建筑面积中，有10.9%的面积用于房屋出租。³可见，作为社区最主要的公共服务设施和服务组织的社区服务中心，有明显的趋利行为。

3、社区的其他公共服务供给

社区的公共服务与其说是与民政部所倡导的社区福利服务共存共生，还不如说是社区福利服务催生了社区公共服务。90年代中期，社区环境、社区教育、社区卫生等明显具有社区公共性质的服务项目扩展开来，社区广场、社区卫生站、社区环保绿化队、社区治安防范体系、社区老年服务中心、社区再就业服务中心、社区事务受理中心、社区社会保障所等公共设施和组织纷纷设立，与70年代中期最先建立的街道文化站等设施和组织一起，构成了社区公共服务的载体。

按照现行体制，这些公共服务设施或组织分别由建委、教育局、卫生局、公安局、文化局等不同部门主管，形成了社区公共服务管辖单位的多样化和多中心。一般认为，这种多中心管理体制阻碍了社区公共服务的发展，赞成组成一个协调机构，进行相对的统一指挥。在沈阳市沈河区，已经进行了这个方面的试点，建立了以社区人事、财产、教育、服务、管理等5个方面的自治为内容的新型社区。建立了区域内所有成员（自然人和单位法人）包括区、街道党政主要领导、驻区部队、机关、学校和企事业单位主要领导参加的社区建设联席会议的组织，行使本辖区的重大议事的协商与决策。

由社会公共服务推进了社区建设的进程，这个结论应该是不错的。

4、社区公共服务的发展渊源

² 据民政部统计资料。

³ 慕淑娟，北京市社区服务中心调查报告

从实践看，社区公共服务在社区内早已经存在，只是目前混淆在便民利民的商业服务中，没有专门凸现出来。不过，社区公共服务诞生与发展的历史要早于便民利民服务起码 10 年。70 年代中期，出于当时特定的历史条件，在党的宣传部门的要求下，城市开展宣传和文化活动，各街道纷纷建起了文化站或活动站。这个传统在一些城市街道一直坚持至今。例如北京北新桥街道文化站始建于 1975 年，主要开展图书借阅、文化娱乐、体育健身等活动，在 1992 年建立了街道社区服务中心，但迄今为止，文体活动仍然是社区服务的主打项目，形成了以组织文体活动为主要特色的社区服务。⁴再如上海静安区各街道一直坚持进行的社区五小阵地即活动室（图书室）宣传栏、教育基地、健身苑、卫生站建设，其渊源盖出自 70 年代。这些在街道建立的文体设施就是最早的城市社区公共服务设施，据此发展的群众性业余文化娱乐团队、全民健身活动、卫生保健服务等等都属于公共服务的范围。

5、社区的志愿者服务

社区已经形成了一支专职与兼职人员相结合的骨干队伍，同时还有一支登记在册的庞大社区志愿者队伍作为基础。据调查，北京市有注册志愿者 23 万人⁵，上海市共有社区服务志愿者队伍 2815 支，参与社会服务的志愿者人数达 91.4 万人⁶。但是，社区参与的整体性水平并不高。表现在社区参与的积极性不高，社区参与的目标层次比较低。参与形式主要是领受性参与而非贡献性参与，老年人和学生参与多而青壮年参与少，单位参与多而家庭参与少，组织性参与多个人参与少等等。深入发掘这四多四少会发现很多问题，总之，不能说志愿活动已经形成了新的社会行为模式，甚至发育了新的社会公共空间。

6、社区服务的结构

以贫困和弱势群体的需求为目标的社区福利服务，与为全体居民服务的社区公共服务之间是否需要有一定的结构，这是近年来社区服务发展中的新问题之一。

以我国社区服务工作处于先进行列的上海市为例。据统计，1996 年上海市的社区服务内容就已经达到了八大系列，共 300 多项，其内容之丰富由此可见一斑。然而，这些社区服务项目的层次普遍较低，大多只停留在满足基本生活需要的水平。⁷

据北京市西城区新街口社区居民需求调查，已经设立的社区服务项目中，居民利用率（或）认同率在 10% 或以上的项目有“送报纸/牛奶等上门”、“房屋/水电维修”、“小百货/小副食”、“气功/健身”、“兴趣学习”。5—10% 的项目是“介绍保姆/钟点工/家教等”、“照顾老人/残疾人等”、“理发/洗澡”、“棋牌活动”、“唱歌/跳舞等”。社区居民希望增加的项目有：定饭/送饭上门(5.3%)、日间托老服务(5.8%)、老年人陪伴/陪护服务(11.7%)、物品捐赠服务(12.8%)、购物咨询(13%)、旅游咨询(16.2%)、家庭用品调剂(16.8%)、入户救护/自救常识培训服务(19.3%)、增加体育设施(22.4%)、体育健身咨询(24.2%)、营养保健咨询(24.6%)、法律咨询(25.2%)、急救救护服务(28.7%)、上门体检/打针等(32%)、环境发展服务(33.6%)。⁸

从以上统计结果看，已经设立的社区服务项目大都属于私人性质的便民利民小商品服务，如介绍保姆、钟点工、家教、送报纸/牛奶、理发/洗澡、房屋/水电、维修等等。另外，如照顾老人、残疾人、敬老/小饭桌等，其性质属于福利服务。而居民希望增加的项目中，认同率在 5—10% 左右的主要是为老年人服务的项目，10—20% 左右的主要是与家庭日常生活有关的项目，而 20% 左右及以上的项目，则全部是与全体居民需求相关的为提高生活质量的公共服务项目。包括自救常识培训服务、增加体育设施、体育健身咨询、营养保健咨询、法律咨询、急救救护服务、上门体检/打针等、环境发展服务。

可见社区公共服务项目不但适应居民的需求，而且供不应求，目前存在着很大的发展空间。

(二)、社区工作实践中提出的问题

在研究期间，我们与主管及承担社区工作的政府官员、街道、居民委员会干部探讨社区工作，所到之处听到的反映通常是：中央的政策理论是正确的，但是与地方的实际情况不太相符，难以解决当地实际问题。常常听到的说法是：“他们可能不了解下面的情况”，也许“不适合我们但是适合别的地区”等等。那么，社区干部所认为的“实际情况”和“实际问题”主要是些什么呢？

1、社区建设的工作重点是什么？

社区建设的工作重点和核心内容是什么？目前看法不一。中央政府的观点和政策推行的方向是社区组织建设和管理体制，重点在于居民委员会自治和社区党建，并期望以其作为社区的主体组织建立社区服务、社区协调和社区管理的基本功能。但是，熟悉社区工作情况的干部认为，社区服务应该是“目前社区建设的核心内容和不可逾越的

⁴ 冯小双，北新桥街道社区服务中心个案调查。

⁵ “社区岗位三年 30 万”，北京青年报，2000 年 12 月 28 日

⁶ 上海社区发展报告，第 54 页，上海大学出版社

⁷ 吴新叶，社区服务与社会福利社会化，全国社会福利理论与政策研讨会，2000 年 11 月

发展阶段”。其理由是：通过社区服务实现“生活便利”是社区建设最基本的要求；社区建设必须动员社区各种社会力量，充分挖掘社区资源，而在社区工作实践中，不断拓展其服务内容的社区服务是“将社区内的党政部门、企事业单位、居民群众链接起来的最实际、最有效、最坚固的链条”⁹。

当前，社区建设是把工作重点放在继续搞好以社区服务为龙头的包括社区环境、社区卫生、社区教育等多项社区建设内容，还是转向社区居民委员会组织建设和社区体系建设，显然有两种不同意见。

2、社区服务与社区环境、社区卫生等各项社区建设工作之间是什么关系？

社区服务本来只限于民政部门的便民利民服务和为群体的福利服务。随着社区居民需求的扩展，社区文化、社区体育、社区卫生、社区环境等方面的服务性传统也发展起来。新产生的服务算什么性质，与社区服务是什么关系？民政部认为，这些都应该以社区服务为龙头，归拢到广义的社区服务中来，而教育部门、卫生部门文化部门认为，这些不同专业性质的服务应该归由各个专业部门管辖，结果各部门纷纷要求社区建设设施、挂牌子、配队伍。一些城市的街道在部门拨付资金，限期建成的要求下，真的建起了由部门管理的服务项目，致使社区成了步经济领域条条专政后尘的新一轮部门大战、体制冲突的场所。还有一些早已建成社区服务中心的城市社区，为节省资金、节约开支，将各部门要求办的服务项目尽可能地纳入社区服务中心管辖范围，并且以一幢大楼、一套班子多块牌子的办法，来应付新办服务项目的上级对口部门。在南京，几乎每个社区服务中心都挂有5块以上的牌子，最多的达到13块之多。

3、城市社区划到那一级为宜？

80年代中期民政部最初提出社区服务概念时，将社区划在街道和居民委员会。而目前的社区划分呈三种走向。第一种，以居委会管辖范围为城市社区。

90年代末，民政部开始明确将社区划为千户规模的居民委员会管辖的行政区。并准备在未来将居民委员会登记为社团法人，再通过制度性设计和安排，使居民委员会成为社区居民共同体的代表机构。¹⁰

第二种，以街道管辖范围为城市社区。

在上海市，已经将街道一级建设为条块管，以块为主¹¹统揽社区行政、社区公共服务、社区事物和社区福利的新的管理体制的格局。他们将与社区行政管理直接相关的10支执法队伍合并为公安、工商税务和城市监察三个方面；将新产生的垃圾清运、道路保洁、绿化种植、养护等服务交给新建的社区内的非正规就业组织，实行有偿服务；将外来人口管理、社会救助等工作，从政府的行政职能部门中分离出来，组建了承担此项职能的中介性质的新事业单位；将民政部门传统的赈灾、捐助工作转交给慈善基金会等组织统筹安排，的确形成了以街道党工委和街道办事处为领导核心的街道社区管理体制。

第三种，以居委会连片管辖范围为城市社区。

在东北和北京，已经重组且地域相连的几个社区居委会之间，自发地产生了相互联络、沟通的愿望，正在孕育着一种并非以行政区划定位的新的城市社区。

这样的事实启发我们，未来的城市社区可能是多种多样的，社区完全以中央政府统一划定行政边界的时代总会结束的。

4、社区服务与社区建设应该具有怎样的投入机制和运行机制？

社区建设从社区服务发展而来，社区服务依托不靠政府、靠社会（力量）支持的思路启动。致使当着社区服务从民政福利服务发展成为包括社区卫生、社区文化、社区体育、社区环境、社区治安等整整一套社区仍旧只能依靠社会力量而未见政府投入。政府提出社区服务产业化的口号，却一未分清哪些服务可以产业化；哪些无法产业化的；二未分清即便产业化，其走向是朝向营利还是非营利，是搞市场产业还是非营利机构产业，或者是混合经济产业，结果受到市场竞争法则和利益的趋使，导致相当一大批社区服务中心热衷于商业化经营，陷入以“商”养“公”、收不抵支的窘境，公益服务项目急剧萎缩，服务中心成了空壳。

在社区建设发展中，尽管多方呼吁政府投入，但是，单以政府有限的资源和财力，越来越难以面对社会无限的需求，政府投入什么？怎样投入才能既尽到责任，又具有效率，而且还不会损害社会资源投入的效果呢？

本研究认为，以上诸问题都与社区服务的概念相关，传统民政福利的社区服务要领已经不能适应中国社区建设的发展，无法就此构建包含社区投入、社区运行、社区管理、社区组织等社区建设的要素，所以，本研究提出社区

⁸ 王婴、刘赤丹，新街口社区服务现状和居民需求服务调查定量分析报告

⁹ 伊佩庄、王时浩，南京市城市社区服务的调查与研究报告，《中国社会福利与社会进步报告、2000》，社会科学文献出版社，2000

¹⁰ 李慷，1999年中国城市社区建设工作报告，《中国社会福利与社会进步报告、2000》，社会科学文献出版社，2000

¹¹ 张明亮等，青岛市、上海市城市社区建设的调查与研究报告，2000，《中国社会福利与社会进步报告、2000》，社会科学文献出版社，2000

公共服务这个新概念，试图考察、研究中国城市社区已经存在并且继续在发展中的社区公共服务供给的不同模式，通过讨论它们社区公共服务的项目类型、项目完成方式、完成项目的机构、运行机制以及由此而产生的公共服务成本补偿模式，找到一种新的概括方式，将社区的公共服务运作形成一个制度化体系，并使这个体系要能容纳多种社区公共服务供给模式。简言之，本研究试图找到建构社区公共服务制度体系的概括方式，以便为在社区工作的改革实践者们提供一个思考工具，理解和考察自己工作成果，回答客观现实提出的问题。

二、公共服务的概念及其理论

尽管作为公共经济学中的基本概念之一，公共服务并非是新名词，不过，将公共服务的概念与我国的社区建设和社区管理联系在一起，则是一种具有新内容的新的提法。在2000年11月召开的上海社区建设与社区管理研讨会上，上海市民政局胡增耆同志就明确提出要研究“社区公共服务的概念，它与社区建设，社区管理的关系，它包括那些内容，应当怎样运作”¹²，并做了有一定深度的探讨。胡先生是做实践工作的，他的真知灼见证明社区公共服务到了呼之欲出的时候了。

（一）概念

什么是社区内的公共服务，它包括社区服务以及社会服务有什么不同？与福利服务有没有区别？社区的公共服务是怎样被产生出来的，它与商业服务的生产有何不同？

本节试图从廓清和定义概念出发，回答上述问题。

本研究所指的社区公共服务是社区居民所需要的、由社区组织（包括社区连锁性质的组织）供给的社会公共服务。

为阐明这个定义，首先，需要搞清什么是社会服务和社会公共服务？其次，什么是社区服务和社区公共服务？第三，社区公共服务与社会公共服务的联系与区别。

1、社会服务和社会公共服务

国际社会通行的社会服务概念一般可以由福利服务、公共服务和具有社会导向的公民个人服务或称社会化的私人服务三部分组成。其中，福利服务的内涵一般是指以服务形态提供的社会福利。由于社会福利有“制度说”和“补救说”两类划分，按照“制度说”，社会福利服务可定义为以服务形态提供给“所有个人的共同福利”（汉斯·范登·德尔·本·范·韦尔瑟芬，1999:29），《民主与福利经济学》，中国社会科学出版社），按照“补救说”，可定义为以服务形态提供给社会弱势群体的服务。社会福利服务的内容和范围常常应各国在不同时期的社会福利政策而定。

社会公共服务一般是指依托社会公共设施或公共部门、公共资源的服务。例如图书馆、博物馆、公立学校、公立医院、公园以及警察、交通、邮电、通讯等服务。尽管公共服务的对象最终也将指向公民个人，但是与福利服务的最大不同，是公共服务的生产者不可能排除不付费就可以享用服务的用户，公共服务的消费者不可能排除其他人和自己一起消费。也就是说，公共服务是有着共同需求的消费者群体而且难于将这种服务分割到每个消费者的共用性质的服务产品。

至于具有社会导向的公民个人服务，是指为满足公民个人带有普遍性需求的、且可能以社会化方式提供的服务内容，例如心理治疗、职业咨询、家务服务、身心保健等等。这部分服务内容可以由市场提供，在发达国家常常形成服务产业中的不同门类。

综上所述，社会福利服务和社会化的私人服务的服务对象都是个人，而公共服务则是有着公共需求或者共同偏好的消费者群体。不过，由于“补救说”的社会福利服务的是以社会弱势群体为对象，而且弱势群体的生存状态直接影响着整个社会的公共利益，所以，以社会弱势群体为对象的社会福利服务常常也可纳入非严格限定的公共服务内容。至于为全体公民提供的共同福利的“制度说”社会福利服务，其具体内容常常与社会公共服务有交叉，甚至于也可以说，这类服务已经构成社会公共服务的一部分。例如社会养老保险、全民健康服务，都可以说是依托社会公共部门的带有社会公共性质的服务。所以，我们也可以将社会福利服务纳入非严格限定的广义的社会公共服务。

尽管福利服务和公共服务的最终对象都会落实到公民个人，但是，服务的性质和特征与满足私人需求的社会化服务不同，由于福利服务可以归入广义的公共服务。所以，社会服务的三个组成部分又可以重组为公共服务和私人服务两个部分。

2、社区服务和社区公共服务

¹² 胡增耆，《谈谈发展社区公共服务》，《上海民政》2000年第6期

国际社会并没有专门定义的社区服务概念，而是把立足于社区的社会服务，例如社区的邻居辅导中心，青少年服务中心、妇女避难所等机构的服务称之为社区服务。对于这部分服务内容，国际社会更经常用的词不是社区服务，而是社会福利服务、社会工作或者就是社会服务。可见，并没有一个可以与社区服务或社会福利服务相分离的社区服务概念。

中国的社区服务定义，如前所述，是发动“社会力量”兴办的社会福利事业。社会福利事业是指“面向老年人、残疾人、儿童、优抚对象和社会贫困者的社会福利和社会救助服务，面向社区居民的便民利民服务，面向社区单位的社会化服务”¹³，

“社会力量”在这里是特指非民政部门即非社会福利主管政府部门的其他一切力量。包括其他政府部门、企业、事业、社团、非正式组织以及社会个人。可见，这样的社区服务既非纯粹的专业性概念，又非纯粹的政策性概念，而是两者在特定背景下的概念混合。由此，也就不难理解为什么社区服务发展 20 多年来，在服务内容、服务分类、服务体制和机制等基本问题上一直没能取得一个相对统一的认识，总是处于不断的争论之中，而且在实践中往往遇到理不清的诸多矛盾。

本研究提出社区公共服务概念，其目的是打破社区服务的混乱概念，提出一个既可以与国际社会又可与我国现实状况接轨的概念内涵。

我们将社区公共服务定义为“以社区为单位提供的社会公共服务”。它是用服务形式满足社区居民共用性消费需要的社会公益产品。

其中，社会公共服务的概念取其包括社会福利服务内容在内的广泛定义，那么，以社区为单位提供的社会公共服务也就包括两个部分：为社区提供的社会福利服务，和为社区提供的社会公共服务。由此，社区公共服务的概念就剔除了为社区提供的社会化的私人服务，从而突显了我们一直呼吁但又找不到适当方式予以强化的那部分为全体居民所共用的社区服务。解决了随着社会发展在社区不断涌现的公共性质更强的那部分服务无法与便民利民服务共用一套话语系统的矛盾。

3、社区公共服务与社会公共服务的联系与区别

社区公共服务与社会公共服务的联系在于，社区公共服务的本质是社会公共服务。只不过它是由社区所支撑所提供的社会公共服务。

的确相当一些社会公共服务只能由社会组织而不是社区组织提供，例如城市工程城市交通、邮电、通讯、铁路、航空等服务。不过，也有些公共服务，属于社会组织和社区组织都可能提供的，例如老人福利服务、医疗服务、卫生保健服务、信息咨询服务、图书阅览服务等等。在发达国家，大学、医院、图书馆、博物馆、公园、剧院等公共设施既有社会办的也有社区自办的，而且由社区组织规划和兴办的社区公共设施有不断增加的趋势。从而使社会依托这些社区公共设施和社区组织，广泛普及了公共服务。

社区内的公共服务越来越发达的重要原因，不仅在于可以更广泛地普及社会公共服务的内容，而且，还有一个更为重要的因素就是，通过社区的规划、分配、监督和管理等活动，可以吸引社区居民广泛地参与社区活动，增强人们的社区意识和社区凝聚力，使社区成为维系人们感情和情操的共同体。这就使公共服务的内涵更为丰富了，不再只是政府部门按照公例的循规蹈矩的执行，而成了带有感情色彩和情感特征的活生生的社区公共生活。公共服务的社区化增大了社区的公共空间，强化了城市居民的公共选择，自然，公共服务的提供质量和效率也就提高了。这部分既可以由社会组织又可以由社区组织提供的社会公共服务，都可以算作社区公共服务的内容。当然，这些服务的发展依社区而不同，社区依地域、文化、经济发达程度和社会组织发达程度而不同，所以，没有一个可以到处通用的社区服务项目。

至于一个社区的公共服务设施对于社区外的成员是封闭还是开放的问题，在于公共设施的产权性质和管理规定。绝大多数社区公共设施是开放性的，外社区的人甚至外国人如果愿意，也可以享用这里的公共服务。正是由于这类服务的公共性，社区的公共服务设施一般不得设置社区壁垒，只是在特殊场合或特殊背景下，才强调本社区成员的享用权利。

（二）理论

公共服务的公益物品的生产与消费构成了公共经济的范畴。生产和提供公共服务构成了公共服务经济的范畴。当人们把现代经济学的产业概念应用于公共服务部门，可根据组织模式、技术与生产方法的不同将公共服务划分成不同的产业。

70 年代中期，美国印第安那大学成立了政治理论与政策分析研究所，专门从事地方公共经济的研究工作，他

¹³ 戚锦方等，浙江省城市社区的调查与研究报告，2000，《中国社会福利与社会进步报告、2000》，社会科学文献出版社，2000

们创造了一整套公共经济和公共服务的概念和理论系统，为公共选择和制度分析的传统做出了令人瞩目的贡献。美国国内公共经济领域的著名专家迈克尔·迈金尼斯认为，在当代公共服务实践发展史上，这个研究在时间上至少提前了几十年。该研究群体的主要人物——埃利诺·奥斯特罗姆教授于 1997 年获得美国赛德曼政治经济学奖。本研究主要借鉴这一研究群体的研究成果，因此用较大篇幅阐明这个创新的理论体系。

1、公共服务产业的概念

埃利诺·奥斯特罗姆教授将公共服务提供与生产的领域概括为一个产业，这个产业体制内由“大量的自主政府单位”、“许多私人企业和志愿协会”作为“公共服务经济的有机组成部分”起作用，“每个公民参与多个消费单位，这些单位通过交叠的政府层次围绕各不相同的利益社群来得以组织，并且其公益物品或者服务由一系列不同的公共和私人生产单位来供给。”“每个公民都不由一个政府服务，而是由大量的各不相同的公共服务产业所服务。每一个公共服务产业都由作为提供者的集体消费单位和一些生产单位构成”，那么，我们就可以将公共领域看作“是由许多公共服务产业所构成的”产业体系，它包括“警察产业、教育产业、供水产业、消防产业、福利产业、健康服务产业和交通产业等”，而且“大多数公共服务产业都有重要的私人成分。”“公共经济不一定是一个排他性的政府垄断经济，它可以是一个混合经济。在其中私人也参与公共服务。”不过，公共服务的逻辑，公共经济的机制完全不同于私人服务的逻辑和传统市场机制，“公共服务的私人提供完全不同于私益物品和私人的服务提供。”文森特·奥斯特罗姆、埃利诺·奥斯特罗姆，《公益物品与公共选择》，2000：114,96)

(1) 区分公共服务的提供与生产

在埃利诺·奥斯特罗姆教授创建的公共服务产业经济学中，一个重要的基础概念就是区分公共服务的提供和生产，区分公共服务的提供者和生产者。在这里，所谓公共服务提供，是指“消费者得到产品的过程”它包括“对服务活动的授权、资助、获得和监督”。(奥斯特罗姆·帕克斯和费特克，2000:16,)所谓公共服务生产，是指“公益物品或服务得以成为存在物”(迈克尔·迈金尼斯，2000：4)的过程。

(2) 集体消费单位与公共服务提供

由于公共服务是一种共同使用的服务，其消费难以排他或排它的成本昂贵，所以，组织公共经济的困难首先在于经济关系的消费方面。公共服务的特性使得其消费的寻求必然是集体性的过程，所以，将这种公共服务寻求、决定安排、监督某种公共服务生产和分配的管辖单位称之为集体消费单位。

集体性消费单位承担着为受益人(消费者)安排所需的公益物品或服务的生产的责任，为避免有人不合作，只想享受不愿付费，就要向受益者征收人头费、税或者各种费。集体消费单位还需要为维护这种公共秩序进行管理，制定关于公共投资、公共支出、公共收入和服务水平等方面的决策和操作规则，要为一些特别服务进行融资，要向生产公益物品的机构付费，要征求用户意见，并监督生产单位的绩效。综合而言，集体消费单位在公共经济运作中的主要功能是 a 安排公益物品的生产；b 制定发展公共领域内公共服务的产业政策；c 为发展公益物品或公共服务融资；d 根据需求进行公益物品的用途管理；e 发展处理冲突和监督公共服务经济的运作。(文森特·奥斯特罗姆，2000：108-126)

将公共服务的提供者和生产者分开，由提供者去选择可替代的生产者，是公共服务领域内的世界性改革走向。例如在美国，政府越来越多地通过与非营利组织签约的方式向公民提供福利服务，政府就成为公共服务的提供者，而非营利组织即成为服务的生产者。

关于集体消费单位与生产单位的区别与联系可见下表：

表 1 集体消费单位与生产单位的特征(文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆，公益物品与公共选择，2000：111)

集体消费单位	生产单位
一般来说，它是一个表达和综合其选民需要的政府	可能是一个政府单位、私人的营利性企业、非盈利的机构或者自愿协会
拥有强制性权力来获得资金以支持公共服务费用，并管理消费模式	综合生产要素并为特定的集体消费单位生产物品
向生产公益物品的生产者付费	从集体消费单位获得支持以生产公益物品
收集用户意见并监督生产单位的绩效	向集体单位提供有关成本以及生产可能性信息

需要特别说明的是，上表中所描述的集体消费单位的特征是以政府为模式的，其实，非政府组织也可以充任集体消费单位。

(3) 集体消费单位与社区公共服务

由集体消费单位这个新的概念，可以更准确地展现社区公共服务与社会公共服务的联系与区别。其实，从公共服

务的性质看，社区公共服务与社会公共服务没有任何区别，都具有公共产品的共用性和非排斥性。两者的区别只在于公共服务的集体消费单位不同。社区公共服务的集体消费单位在社区，他们可以是由个人组成的自治群体，在公共服务机制作用下，可以不依靠政府机构的介入就能为自己提供公共服务的生产，在可替代的公共服务生产者之间进行选择。社会公共服务的集体消费单位主要是政府机构，以及大规模的非营利组织（例如联合国机构），而社区的集体消费单位则主要是组织、策划和决定提供公共服务的非政府非营利机构。

（4）集体消费单位与公共服务和私人服务

由集体消费单位这个新的概念，也可以清晰的勾勒出公共服务与私人服务的不同。私人服务无需像公共服务那样需要区分生产者、消费者和提供者。由于其最终消费决定是由消费者个人，而不是集体决定的，并没有一个类似的像公共服务那样的集体消费单位，在生产与消费者之间起到中介的提供者作用，所以区分私人服务的生产者与提供者的意义不大。而对于公益物品和公共服务而言，消费者可以选择不同的提供者即集体消费单位，提供者可以选择不同的生产者——从政府机构到私人公司，他们之间的关系具有政治意义、经济意义和社会意义。

2、公共服务的性质理论

埃利诺教授的公共服务产业理论研究中，公共服务的性质辨析是其出发点，透过公共服务的性质辨析，分别其与私人服务的区别，从中提出公共服务的主要特点，分析这些特点对于提供和生产公共服务的组织的要求，从而说明由公共服务的性质和特点所决定的公共服务的组织特征。

（1）公共服务的非排他性与共用性

公共服务是指以服务形式而存在的公益物品。公益物品在经济学概念中，通常以非排他性和消费的共用性为标准来定义。即公益物品是共同消费，难以排他的物品。（文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆，公益物品与公共选择，2000：99）

排他性是指在市场体制下，生产者无需花费超出界限的成本就能排除物品或服务的潜在用户的性质。所以非排他性是指生产者除非花费巨大成本否则无法阻止消费者这不付费就搭车的性质。这种性质也可称之为公益物品或公共服务的生产者特征。

共用性是指消费者个人享用或使用一项物品并不能阻止其他人的使用或享受的性质。所以有人又称这种性质为公益物品或公共服务的消费者特性。

所以，公益物品或公共服务是以生产和消费过程中都难以排他的性质区别与私益物品和私人服务的。

从生产者角度看，排他性是能够使得消费者和生产者之间进行等价交换的唯一前提。只有能够排除物品或服务的潜在用户，物品或服务才能以一定的价格成交，消费者获得物品或服务，生产者获得特定的价值。而公益物品或公共服务具有集体消费的性质，它的成本很难核算到人，它的收益也难以由具体的数量指标来衡量。这就使得作为收益与成本信号手段的市场价格几乎失去了度量的功能。潜在用户的“搭便车”效应，导致生产者无法预料自己的生产性投入可能招致的效果。

从消费者的角度看，公益物品和公共服务常常是无可选择的。比如，小区环境脏、乱、差，使居民深感烦恼，但是，不管愿意不愿意，除非迁居，他们都必须住在这里。这就导致公益物品和公共服务的满足程度难于衡量，提供水平和质量难于监督。

（2）公共服务的可分性

不过，排他性和共用性只是程度上的差异，并不分存在绝对地排他和共用即消费的完全不可分性。一个用户的使用部分地减少其它人的使用和享受，这就是部分可分性。比如社区敬老院为社区老人提供福利服务，由于老人院空间有限，每进一位老人，都会减少入院老人使用的空间，我们就说老人院福利服务具有部分可分性。排它性也有程度问题，例如：有些社区规定某种公共设施只供本社区居民受益，那么，非社区居民就不能使用，这种规定使得设施的使用具有了弱排他性。利用公共物品或公共服务在使用上的可分性和生产中的部分排他性，可部分地运用市场规则进行价值衡量和成本核算。

（3）公共服务的不可衡量性

公共服务具有不可衡量性，这与私人服务有着显著的区别。埃利诺教授总结的公益物品和私益物品的区别如下表：

表 2 公益物品和私益物品的区别（文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆，公益物品与公共选择，2000：103）

私益物品	公益物品
相对易于衡量量和质	相对难以衡量量和质
只能由一个人消费	同时由许多人共同消费

易于排除未付费的人	难于排除未付费的人
个人一般可选择消费或不消费	个人一般不能选择消费或不消费
个人一般可选择物品的种类和质量	个人对于物品的种类和质量几乎没有或完全没有选择
对于物品的付费与需求和消费密切相关	对于物品的付费与消费或者需求没有密切关系
配置决策主要依靠市场机制作出	配置决策主要依靠政治程序作出

(4) 总结

由以上的分析可以看出：第一，由于公益物品和公共服务的非排他性，其生产绩效难于用市场价格指标衡量，所以要求排他、交换和自愿的交易的的市场制度不能提供这类物品和服务。

第二，由于公益物品和公共服务消费的共同性，用户选择消费的程度很低，并且难于度量使用效果，往往导致生产者与消费者之间的不一致和脱节，所以即便由政府或其他公共部门提供这类物品或服务，也常常难于获得好的收效。

第三，由于消费公益物品和公共服务的个人可以不付费或不付出努力而“搭便车”，只追求增进自己利益的人不会充分考虑其他人的利益，导致公益物品或公共服务的蜕化。需要创造出新的组织形式来控制这类不合作问题。

3、公共服务的产业组织理论

公共服务制度分析学派在产业组织上的理论主要是：

(1) 不同的行为者的理论

首先，在公共服务供给过程中，存在着三个类型的行为者：a、寻求某种公益物品或公共服务的集体消费单位；b、生产它的实体 c、作出安排以连接生产者或消费者的中介。（迈克尔·麦金尼斯，多中心体制与地方公共经济，2000：5）我们也可以把第三类行为者理解为更高层次的提供单位，它的功能是帮助生产单位与消费单位达成合作，消除矛盾。

(2) 多中心秩序和多中心理论

由于公共经济的关键在于必须找到公共服务得以向集体消费单位供给的有效手段，通过允许多个生产者以及可替代的服务提供者的存在，就可能在公共服务的领域近似地造就类似市场竞争的收益，由此创立了多中心秩序和多中心理论。

多中心理论是指在公共服务的提供者与生产者不是一一对应的，可以由一个提供者对应多个生产者，也可以由一个生产者对应多个提供者。多中心秩序是指允许多个生产者和多个提供者为需要服务的公民集体在不同综合层次上提供服务的秩序。多中心秩序不是自发的而是由法律保障的；不是将所有的权威和责任全都集中于中央政府，而是相对分散在政府部门和非营利部门；多中心不是仅仅意味着存在多个管辖单位和生产单位，而是“同时存在多个机会，据此参与者能够在不同的集体性实体之间确立或终止关系”。（迈克尔·麦金尼斯，2000：8）

(3) 协作生产的理论

协作生产是指这样一种情况，“其中消费者的积极投入是高质量物品或者服务生产的必要投入。”（迈克尔·麦金尼斯，2000：10）协作在产品供给过程中的必要性是服务经济与制造经济的重要不同点。协作生产在公共服务尤其是社区公共服务生产中更为必要。因为公共服务尤其是社区公共服务的生产过程往往同时也是消费的过程，协作生产的概念等为强调公民要积极介入社会治理和社区治理，从而把握为自己提供的服务。

4、公共服务产业的财务平衡理论

由于公共服务的个人成本与个人收益完全分离，“集体消费单位与生产单位之间的财务安排的解决”成了公共服务经济中最为困难的问题之一。解决问题的原则是维持财务平衡。即“从服务中受益的人要为该项服务付费”，尽量使得“用户收费能够与所提供的服务相称”，“在市场经济中是有效的，在公共经济中也必须有效”。（文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆，公益物品与公共选择，2000：118）

5、公共服务的产业运作理论

(1) 公共服务产业的生产方式

根据国际经验，关于公益物品的生产有多种方式，一个集体消费单位可以：a、通过建立和经营属于自己的生产单位提供；b、与私商签约；c、建立统一的服务标准让家庭户选择可以提供服务的承包商；d、收税，然后为家庭户发放凭单，（例如住房补贴、医疗补助、食品卷等）由其选择不同的生产者和不同组别的服务；e、与其它的政府单位所属的生产单位签约；f、依靠自己的生产单位与若干不同性质的生产者的共同生产性努力提供服务。（文森特·奥斯特罗姆，P110-P113）

可见，供给公共服务的生产单位，可以是不同性质的，政府的各种单位、私人的营利性企业、私人的非营利性机构例如私人基金会，公共的非营利组织如志愿者协会等等都可以担当。这些生产单位可以综合生产要素为特定的集体消费单位生产公共服务，当然必须公开提供有关成本和生产的信息，同时从集体消费单位那里获得可以补偿其生产成本的资金。

(2) 公共服务产业的交换结构

在公共服务制度学派的理论中，专门定义了“半市场”的概念，即在公共服务的提供与生产的过程中，由“多个集体消费单位与多个生产单位之间”发生交换关系的一种类似于市场关系的结构。在这种结构作用下，每一个集体消费单位都可以接触若干个生产单位，在安排服务供给方面考虑可替代的选择，那么，“就有机会代价还价，以最低的成本来获得公共服务”，还可以通过讨价还价，“激励各方提供信息水平，并开发绩效指标。”(埃利诺·奥斯特罗姆, 2000: 123) 所以，这种“半市场”结构是使公共服务产业具有活力的源泉，而多中心理论和多中心秩序是建构“半市场”结构的基础。

(3) 公共服务产业的冲突解决

在多中心秩序下，由于存在多个集体消费单位对应一个生产单位的状况，有的集体消费单位就“可能不必承担相应份额的成本，也能从他人的共同行动中获得好处”，这就是一种“不合作策略”。如果集体消费单位是作为代表公众利益的政府部门，以签约方式将政府用于公共服务生产的资金交给和政府官员有私交的机构，就等于“给这些公共生产者提供补助”，“契约承包就会成为实施最粗俗形式的政治腐败的机制”。(埃利诺·奥斯特罗姆, 2000: 125) 当这些损害其他集体和个人的行为发生时，受损者与损害者之间就会发生冲突。解决冲突的机制要依靠有效的制度和法律，参与者应该具有独立的法律地位。

三、社区公共服务的理论研究

以下的研究框架着眼于三组因素的互动:a、社区所生产、提供和消费的公共服务产品的性质；b、生产和提供公共服务的社区组织；c、社区公共服务的可持续性。

(一) 社区公共服务的性质及其分类

为了分清社区里的各项社区项目那些属于社会公共服务，那些属于社区公共服务，下面，我们对于社区内较常见的公共服务项目进行排它性、共用性程度也即部分可分性、可衡量性和偏好程度的划分，同时将各个项目提供服务与生产服务的单位即目前的集体消费单位和生产单位列出备考。

表3 社区公共服务项目表

名称	排它性	部分可分性	可衡量性	偏好显著性	集体消费单位	生产单位
公共预防保健*	不	不	强	不	市卫生局	社区卫生站
社区治安****	不	不	强	不	市公安局、街道派出所	市公安局、街道派出所
社区环境*	不	不	强	不	市环卫局	市、街道保洁组织
社区绿化*	不	不	强	不	市环卫局	市、街道保绿组织
社区医疗*	不	不	强	不	市卫生局	社区卫生站
社区物业管理**	有	不	强	有	社区业主委员会	物业管理公司
社区广场**	不	不	弱	不	街道办事处	社区服务中心
老人院舍服务****	有	不	强	显著	街道办事处	街办、区办、市办老人院
居家老人服务***	有	可	强	显著	街道办事处	社区服务中心、街办老人院、区、市办中心
下岗职工帮助*	不	不	强	显著	市劳动部门	市、区、街劳动就业

						中心
社会救助*	不	不	强	不	市民政局	街道社会保障中心
社区教育****	有	不	强	显著	街道办事处	社区学校、市、区培训中心
社区热线服务*	不	不	强	显著	市社区服务中心	市、区、街热线服务中心
社区文娱活动***	不	不	弱	显著	街道办事处	街、区文化站、
户外健身**	不	不	弱	显著	社区	社区服务中心、有关部门
社区信息咨询****	不	不	弱	显著	社区、各部门	市、区、街有关部门
图书阅览****	有	不	弱	显著	市、区、街	区、街图书馆

从以上的社区公共服务项目性质认定,可将社区公共服务分成以下6类。见下表:

表4 社区公共服务项目类型

使用或消费的可分性				
	部分可分		不可分	
	偏好显著	偏好不显著	偏好显著	偏好不显著
排他	居家老人服务		老人院、物业管理、教育培训、图书阅览	
不排他			社区文娱、社区广场、户外健身、热线服务、信息咨询、	公共预防保健、社区治安、社区环境、社区绿化、社区道路、社区医疗社会救助、下岗职工服务

为了阐述时的方便,我们将社区公共服务类型分成6类。第1类,不排它、不可分,偏好不显著的项目,即公共预防保健、社区治安、社区环境、社区绿化、社区道路、社区医疗、社会救助、下岗职工服务;第2类,不排它、不可分,偏好显著的项目,如社区文体活动、社区广场、户外健身、信息咨询、热线服务;第3类,排它、不可分,偏好显著的项目,如老人院、物业管理、教育培训、图书阅览;第4类,排它、可分,偏好显著的项目,如居家老人服务。

第1、2类属于比较纯粹的公共服务。其中,第1类服务是很明显的社会公共服务,主要是由对口的政府有关部门生产和提供,街道作为参与单位在本社区进行协作生产,或者受托进行管理。第2类服务虽然使用方式是共用的,但是使用状况常常依使用者的偏好而定,由政府主管部门提供并不能反映和满足居民的不同偏好,所以这类服务由街道作为集体消费单位,安排和组织较为合适。

在第1类服务项目中,又可以分为社会弱势群体和困难人群提供的社会保障服务和为全体居民提供的公共服务,只是在本研究中,将这部分统称为社会公共服务。目前,政府承担的社会保障功能进社区,在大城市的街道组建了社会保障所或社会保障中心,以及再就业中心,由这些街道机构负责生产这类服务,这是将社会服务社区化的一个组织和制度创造。

第3类属于可能收费的公共服务。收取的费用为服务的使用费或入门费。在社区这个特定环境里,这类服务的效应往往超出服务对象本身,即有一定的外部效应,所以,对这类服务进行收费管理,应该以成本效益为原则。也正因为这类服务有适于收费的特点,提供或安排这类项目的集体消费单位除街道外往往还有规模不一的其它部门,特别是对于老人服务和社区教育培训,不少政府部门都有自行生产的积极性,从而使生产单位也多元化多样化起来。

第2类和第3类服务正是最适合由社区组织提供的社会公共服务,也是社区组织在其间十分活跃、工作富有成效的原因。

第4类服务是可以划分到个人的服务,所以属于私人服务。不过,我们选取居家老人服务这个项目,是试图说明,某些私人服务在特定环境和条件下,也会有超出私人服务效果的社会效益。在老龄化日益严重的中国大城市,居家老人服务就有这种效益。所以,对其服务使用费,可以考虑由集体消费单位给予适当补助。

从以上的分析可知，第一，社区的大部分公共服务项目是由街道提供或街道参与提供，居民的公共服务需求是主要通过街道办事处组织和安排满足的。自 80 年代中期以来，为适应社区公共服务需求增长的局面。政府各部门纷纷将触角伸向社区，致使街道应接不暇，行政事务总量成倍增长。街道办事处的职能大为扩展，工作出现超负荷局面。“上面千条线，下面一根针”，本是旧体制下形容企业、事业单位应付公共行政事务的一种社会说法，现在转呈给了街道。可是，街道承接的并非仅仅是旧体制下企、事业单位的“公共事务”，更不主要是为企事业职工服务的托儿所、食堂、浴池等可以私人化、商业化的设施和项目，而是所谓“办社会”的功能。“办”这个字带有安排、生产的意思，“社会”在这里其实指的就是公益物品和公共服务。

改革前，企业办社会即企业生产和提供公益物品的功能并不强，这是因为在国家、市场、社会功能同构的社会结构下，国家作为一个整体性的集体消费单位，必须让作为自己组成部分的企业按照自己的指令生产所有的消费品。在当时的生产方式和分配方式下，区分私益与公益物品、私人服务与公共服务是没有多大意义的。基本的私人消费品都难于满足，公益物品和公共服务自然难有发育的空间。改革以来，经由街道发育了既有总量规模又有结构规模的社区公共服务供给，创造了社区的公共空间，增进了所有社区居民以及所有相关部门、相关人员的公益福利，不论目前在社区公共服务供给方面有多少难题，社区“办社会”的成效本身就证明了中国改革的收益超过成本，由社区发育公益物品和公共服务是社会制度变革的正确取向。

第二、社区公共服务在发育的过程中，产生了一批新的社区公共服务的生产单位。其中既有政府职能部门、以及由职能部门与社区合办的事业性机构，如社区卫生站、劳动就业中心、社会保障所等等，又有主要由街道承办的社区服务中心，热线服务中心、社区敬老院以及保安、保绿、保洁组织，还有物业管理公司这类企业。公共服务生产单位开始多样化，这种趋向与国际走向不谋而合。

（二）社区公共服务的提供单位与生产单位

根据我们对社区公共服务的定义，社区公共服务是以社区为单位提供的社会公共服务。即我们是以服务提供者的目标来定义社区公共服务的。不管服务提供者是社会组织还是社区组织，也不管服务生产者是社会组织还是社区组织，只要他们是为着社区的，他们的服务是以社区为目标的，就都属于社区公共服务。

这样看来，社区公共服务的提供组织和生产组织既可以是社区内的又可以是社区外的，既可能有政府机构，又可能有非政府机构，其间，必然存在着复杂的多中心秩序。

社区公共服务的提供单位可不可以是非政府组织呢？在前面有关集体消费单位与公共服务提供的理论阐述段落内，有一张埃利诺教授绘制的集体消费单位与生产单位功能对照表，其中提到集体消费单位“一般来说，它是一个表达和综合选民需要的政府”。对于传统社会公共服务而言，的确如此，例如铁路、邮电、城市供水、道路工程等等，当着没有其他组织可以代表需要这些服务的全体公民时，只有政府，必须由政府来代表，来组织提供这些服务。在传统公共行政理念的桎梏下，公共服务不但要由政府直接提供而且还要由政府直接生产，近些年的改革才使得这种僵化的大一统局面有了重要的改观，公共服务的生产可以由私人企业和非营利组织承接了。埃利诺教授在另文中谈到：“集体消费单位也包括大量各种各样的非政府组织，并且还可能有非正式组织。居民小区组织、公寓房共管会、教会、志愿组织和高峰协会，也可以在一种或多种集体物品方面起到集体消费组织的作用。”（埃利诺·奥斯特罗姆，公共服务的制度建构，2000：111）

在社区范围内，西方国家甚至有着强烈的西方统治传统的香港，其社区内的公共服务主要是由社区内的非营利组织提供的。政府在这里只是充当了一个为社区组织融资的中介角色，而社区内的公共服务的生产单位也一直是多元化、多中心的，包括私营企业和政府机构为之提供服务生产。

由此也可以看出，为什么西方的非营利组织有着重要的社会地位——因为他们在社区内有重要地位，社区内的公共服务从历史上就是他们首先提供的，在 80 年代以来的西方政府治道变革的进程中，他们又成为社区内的公共服务的主要提供者。

也正因为如此，国际社会无需将社区内的公共服务与社会公共服务分开，他们已经建构了一个多中心的公共服务的提供与生产系统。而我国为什么需要特别提出社区服务甚至还要特别突出社区公共服务，其主要的原因是我们不但缺乏公共和公共服务的意识和概念，往往将私人服务商业服务与公共服务混为一谈，而且，我们更缺乏一个特别强调消费单位或服务提供者要多中心的制度理念和制度架构，而这正是公益物品和公共服务不同于私益物品和私人服务的主要之点。

为了考察我国社区公共服务提供与生产的基本结构，我们将以上的社区公共服务项目表按照集体消费单位与生产单位的不同，划分为 4 类。

第一类公共服务的提供和生产都由社区组织负责；第二类是集体消费单位是社会组织，生产单位可以是社会组织或者社区组织；第三类是集体消费单位是社区组织，生产单位是社会组织或者社区组织；第四类是集体消费单位

和生产单位可以是社会组织或者社区组织。如下表：

表5 社区公共服务项目提供与生产组织类型表

社区提供、社区生产**	社会提供、社区和社会生产*	社区提供、社区和社会生产***	社会、社区都可提供和生产****
社区广场、社区物业管理、	下岗职工帮助、社会救助、社区医疗、公共预防保健、社区环境、社区绿化、社区热线服务	户外健身、社区文娱活动、居家老人服务	社区教育、图书阅览、社区治安 社区信息咨询、老人院舍服务、

从该表可以看出：

第一，的确有一些完全可能由社区负责提供和生产的公共服务项目；第二，社区公共服务的范围在扩展其范围，例如有些社会服务的内容——下岗职工帮助、社会救助就是在近期通过建立社区服务组织而更多地由社区承担起来；第三，的确一项公共服务由多家单位提供和多家单位生产的局面正在社区形成，这证明在社区公共服务的提供与生产过程的发展中，的确具有一种形成多中心秩序的内在推动力，这是社会公共服务的提供与生产过程难于比拟的。

（三）社区公共服务的融资和成本补偿

社区公共服务项目的成本如何补偿，所需的资金由谁来投入，是我国社区建设和社区发展中一个最为棘手的问题。社区公共设施及其设备的一次性投资容易解决，但是长期运营却没有资金保证。结果导致大批社区服务中心撇开难收费或者低偿服务的公共项目，去搞能赚钱的商业项目，已建成的公共设施被挪作他用。

社区公共服务项目的成本补偿问题的症结在哪里呢？是政府部门未予资助？社区服务中心不善经营？还是项目收费定价缺乏规程？这三类问题实属客观存在，但是它们之间有着怎样的关系呢？

依照公共服务产业理论，街道办事处是需求公共服务的社区居民的政治管辖单位，应该成为提供社区公共服务的一个重要的集体消费单位。作为集体消费单位，其最重要的功能就是寻求、做出反映居民偏好的社区公共服务决策，和获得资金以便向生产单位付费。而街道办事处虽然有街道财政收入渠道，却往往不肯拿出来作为支付社区公共服务的费用。这是因为兴办社区服务中心往往不是街道根据社区居民的需求做出的决策，而是遵循上级政府部门的行政指令而为。街道认为，自己有权利要求让他们兴办社区服务中心的政府部门出具资金。所以，在由谁出资的问题上，我国的社会舆论总是一边倒——只要求政府加大投入力度，将社区运作费用在各级财政中单独立项，却没有谁受益谁付费为原则，认真考虑街道是否应该付费的问题。

其次，街道社区服务中心的工作班子是由街道办事处下指令组建的。作为社区公共服务的生产单位，它属于街道办事处系统，相当于集体消费单位通过自己的下属单位提供社区公共服务。相当一批街道办事处将社区服务中心承租给有关系的个人经营，在缺乏来自其他生产者的竞争性压力下，在几乎没有建立服务标准和考核指标的条件下，这样的做法等于为私人提供赢利的机会。

社区公共服务项目是否全都不能收费、需要全额补贴呢？不是的，具有部分可分性和较弱的排斥性的公共服务项目都有可能收费。问题在于需要向市场企业那样分辨服务项目的不同类型，逐一进行服务数量、质量和成本付出的对应核算，开发公共服务的绩效指标，然后进行服务项目的统筹安排。而这一切，是需要类似市场那样的在生产单位之间的竞争性机制、在提供者与生产者之间的讨价还价机制作用的。所以，只要由街道办事处的行政系统一统天下，垄断式的社区公共服务提供方式继续存在，社区公共服务的成本补偿问题就那难以解决。

四、社区公共服务的经验研究

（一）上海经验——上海浦东罗山市民会馆案例

1、问题的焦点——如何有效地提供社区公共服务

浦东新区开发以来，新区政府一直在探索“小政府，大社会”的模式，浦东新区社会发展局（以下简称社会发展局）也遵循这一精神积极探索社会福利社会化的新路子。在社区建设中，如何引入市场机制，将国家投资的公共设施委托给民间社团经营，如何营造一个突破部门分割的体制，满足社区居民公共服务需求的新的综合性社区发展设施，一直是社会发展局规划中的改革与发展的重要目标。所以当1995年一个新建小区罗山街道的公建配套设施出现空置，就成为他们实现自己目标的机会。社会发展局规划了一个大胆的体制性试验——将这个公建配套设施改建成一个由社会发展局直接管辖的市民休闲中心，启动社会机制，物色一个社会组织对其进行管理。他们把这个以

市民休闲中心为主的社区公共设施命名为罗山市民会馆，以示与功能单一且由政府或政府派出机构营运的社区服务中心的区别。为此，社会发展局向社会发出讯息，征招愿意管理的志愿机构。

2、解决的方式——委托社团、契约式生产

社会发展局最后选定了上海基督教青年会（简称青年会）作为罗山会馆的托管机构。1996年2月，社会发展局与青年会签署了委托管理罗山会馆的协议。罗山会馆开业时只建有市民休闲中心部分。一年后，青年会又与社会发展局再次签约，受托管理浦东新区“999”市民求助中心，它是利用会馆房产、由政府投资设备和全额拨款支持的。1998年，青年会又与罗山街道签约，将与当时会馆一墙之隔的另一处空置的公建配套设施而且投资50万元改建为罗山敬老院，与上述市民休闲中心、“999”市民求助中心共同构成罗山市民会馆的三大主要服务设施。至此，形成了现在罗山市民会馆的规模。会馆占地面积4000平米，土地产权分别由社会发展局和罗山街道所有；建筑面积2260平米，房产产权分别由社会发展局和青年会所有。所以，青年会具有双重角色：即是罗山会馆的所有者又是经营者。作为经营者，青年会是罗山会馆的所提供的社区公共服务的生产者。据不完全统计，1996年2月—2000年11月，参加活动或享受服务的市民已达71.4万人次。

社会发展局与青年会对罗山会馆运行模式的统一表述是：“政府主导、各方协作、市民参与、社团管理”。

政府主导：社会发展局在提出会馆共建设想、动员社会资源、参与投资创办、委托社团管理、扩大会馆规模、改善会馆管理的每一阶段每一步骤，作为社区建设的规划者、新方式的倡导者、各方关系的协调者起到了主导作用。

各方协作：社区的事情社区做，各方积极为会馆营运出力。社会发展局、罗山街道（后并入金杨街道）、基金会和青年会出资金出设备出人力共建会馆。青年会作为管理方，与社会发展局、基金会、街道办事处、居民委员会都建立了协作关系。

市民参与：市民参与会馆活动、享受会馆服务，并参与会馆的制度建设。参与会馆建设的主要途径是参与会馆的志愿者活动、提供建议和意见，并选派代表进入管理委员会。

社团管理：是罗山模式的核心部分。会馆实行的是管委会制。既由社会发展局、社会发展基金会、上海青年会、会馆所在街道办事处负责人和社区市民代表组成“罗山市民会馆管理委员会”，它是会馆的最高决策机构。根据“共建协议书”，青年会拥有会馆的全部经营管理权。会馆的常规管理经费由青年会负责，经营收入可抵作管理费用的支出，经营收入不得挪作它用。青年会可以根据社区居民的愿望以及机构发展的需要，向管理委员会提出更改服务项目的请求，经同意后方可更改，不得随意变更服务项目。具体的服务设置可以自行决定，但服务收费需经管委会审核通过。会馆管理人员的招聘与培训，会馆日常管理的规章制度的制定与实施等事项由青年会自行负责。委托方应经常关心会馆的管理，并努力为会馆的顺利运行创设条件。

3、新产生的问题——社区公共服务的融资和成本补偿

青年会投入了启动资金，社会发展局除连年全额支付“999”市民求助中心所需资金外，并没有给予罗山会馆日常营运补贴。街道也未给补贴。会馆财政支付的担子整个压在了青年会身上。1996年，青年会投入启动资金40万元，1997年又投入18万元，1998年，投入10万元。

在中国社科院社会政策研究中心评估小组进入罗山会馆开始评估研究之际，青年会负责人提出，如果再不解决资金支持问题，青年会很难再支持下去。社区公共服务的融资和成本补偿问题正式提上了日程。

4. 实践中的创新——罗山会馆的成本核算与效益度量

在社区公共服务设施的经营管理方面，青年会依托罗山会馆，形成了市场模拟机制创立了从服务方向、服务质量到服务价格、服务成本的社区公共服务的产业化管理制度。

具体做法是：

(1) 将社区公共服务分类、定价，确定出资或融资方向

首先按照服务项目的性质，包括服务使用者的范围、是否可以将服务分解到人、服务使用者是否属于政策照顾对象等因素，将所有服务项目按照罗山会馆运营的角度分为4类，即a、全额补贴；b、差额补贴；c、持平；d、微利。

再将罗山会馆已经开发的41个项目一一分解到这4类中去。分解结果是：

a、全额补贴——求助热线、服务查询、法律咨询、健康咨询、社保咨询、心理咨询、户外健身、体育比赛、棋牌、图书阅览、歌咏会、拳操、晚会共13项；

b、差额补贴——半自理、非自理老人居家护理，自理老人托老服务、下岗职工社区护理培训、生活用品调剂共4项；

c、持平——家政服务、出诊、医疗站、社工培训、评弹、图书租借、有声读物共7项；

d、微利——自理老人院舍服务、托儿服务、终点工服务、餐饮服务、小卖部、家电维修、管道装配、钥匙开锁、钢琴教育、艺术教育、文化教育、电脑培训、职业培训、生育咨询、健身房、影视、舞会共17项。

在此基础上，一一检验现有的服务项目收费标准是否符合分类定价的准则，凡不符合予以纠正。

第4步，确定每一个项目的合理运营规模。其中，首先测算出第3、4类项目的盈亏平衡规模，因为这两类项目属于可以分解到个人，由服务受益者交费的公共服务。两类的区别仅在于第3类的公共性或政策性更强些，在成本核算上更严格些。至于第1类，属于具有共用性消费特征的公共服务，由于难于将其分解到个人消费，因此无法收费，第2类属于政策性福利性的准公共服务项目，虽然可以分解到个人，可以按成本收费，却需要根据政府的政策走向，由政府给予政策性的津贴。至此，罗山会馆的所有服务项目的资金来源也就同时明确下来了。

第1类项目，适应社区全体居民共用性消费的公共服务，应由社区公共财政出资。

第2类项目，适应社区弱势群体的消费需求，且国家或社区已有政策规定的准公共服务，可有适当收费，不足部分应由出政策的政府部门或社区公共财政补贴给服务的生产经营者。

第3类项目，适应社区居民日常基本生活需要的可分解到个人的服务，应按照成本收费，盈亏由服务的生产经营者自负。

第4类项目，适应社区居民社会生活需要的可分解到个人的服务，按照成本加成原则收费，盈亏由服务的生产经营者自负。

青年会在分类计量、成本核算方面付出了重大努力，1999年末罗山会馆的财政状况终于达到了基本平衡，从而也为青年会进一步测算第3、4类服务项目的盈亏规模打下了数量基础。

根据罗山会馆近4年所开设公共服务项目的类型分析，在各类项目当中，属于纯粹的公共福利服务项目，需要全额补贴项目成本的有13个，占项目总数的32.78%；略有收费但不足以支付成本必须补贴的项目有4个，占项目总数的10%；通过努力可能收回成本的项目为6个，占项目总数的13.55%，有微利的项目18个，占项目总数的44%。

由此可见，要将中心办成为全体居民服务的公共服务产业，对于中心营运的各类项目必须分门别类，讲求经济核算。至于这种核算的基础即公共服务的项目收费标准，一般不能根据市场的平均价格而定，而要从当地居民的可承受能出发。还有，只要是公共服务，总有一些项目不适于收费甚至于不可能收费，所以需要政府部门给予一定的补贴亦可称提供资金、购买服务。只是这种补贴到底需要多少？是补给工作人员工资还是补给项目？是补给正在营运的项目还是补给项开发的项目？补贴的标准怎样？依据如何？这些问题都需要进一步探讨。

总之，社区公共服务设施运营中各项服务的成本结构，包括服务项目供给所必须耗费的成本和可能达到的收费收入等数据，是新兴的社区公共服务产业最必要的基本参数，即社区公共服务的委托机构与受托的生产单位之间讨价还价的基础。它同时也为政府考虑制定合理的社区福利服务补贴政策 and 补贴标准提供了可资参照的依据。

(2) 建立考核指标体系

在提出社区服务项目分类定价方案的同时，中国社科院社会政策评估小组还与罗山会馆共同制定了一个可以度量其运营效果的指标体系。

该体系的指导思想，是社会公共服务的社会效果衡量不能以价值指标为依据，而在非价值指标中，被服务对象的满意程度虽然度量可信度高，但度量成本也较高，还需要找到相对度量成本不高又可用的指标。由此确定设计从会馆运营者角度可以自测自查的指标，即会馆设施空间使用率的指标系统。

大多数的社区服务中心在场地设施建成、挂牌庆贺之后，就陷于少有人问津的尴尬局面，这是因为设施自己不可能生出项目来，而没有项目，就没有对社区居民的吸引力。要使社区公共设施充分发挥作用，就需要依托各类设施设计出不同的项目。怎样才能激励社会公共服务设施的运营者努力设计项目，提高设施的使用效率，成为现阶段推进社区公共服务的一个关键环节。设计设施空间使用率的指标系统就是为了这个目的。

设施空间使用率的概念，是在规定的设施可利用标准时间内项目运营实际占用的时间。项目实际占用的时间越接近标准时间，设施的空间使用率越高。

首先将罗山会馆按功能划分为不同的设施，然后确定每一项设施的可利用标准时间，标准的设定要根据设施的功能作用和设施的开放时间而定。再运用设施使用纪录进行每天、每周实际使用时间的数量核算。最后以会馆自行决定的时段为度，计算各个设施的空间使用率。这些指标可以依时段纵向相比，考察以设施为依托的项目对于社区居民的凝聚力。由于这些设施所占面积不同，还可以面积作为权数，将各项设施的设施利用率进行加权平均，得到一段时期整个会馆设施利用率。

设施空间使用率的指标系统为罗山会馆的管理者找到了一把有效衡量会馆各部门工作成效的尺子。罗山会馆的

功能设施有：钢琴房、市民教室、假日托儿所、茶室、图书馆、小影厅、咨询室、文化广场、健身房、乒乓室、活动长廊、餐厅、999 救助中心、老年康复室、活动室、会议室等，经过设施利用率的核算，带动了项目开发和日常管理两个方面的积极性。据会馆在 1999 年月和 2000 年月的两次统计，会馆各项设施利用率有较大幅度的提高。如市民教室的设施利用率从%上升到%，文化广场的利用从%上升到%。这两处利用率的上升都是由于充实了项目。事实证明，只有多做项目，才能从根本上提高设施利用率；只有日常管理严密，完善原始记录，才能客观反映设施的利用成效。

设施空间使用率的指标系统不仅可以帮助会馆管理者自我激励，也为领导机构以及行业管理机构检查和评定各个社区公共设施的管理水平提供了有效工具。而且，由于这个指标系统为所有需要使用设施的项目做了一个效率纪录，所以，为今后社区公共服务项目的选择调整、项目的筹款以及项目的评估提供了第一手的资料。按照这个思路再继续深化和细化下去，可以为最难量化的社区公共服务项目的社会效益的衡量找到可操作的途径。

(3) 建立管理中心，明确生产经营者与管理者的关系

如前所述，青年会在罗山会馆运作中具有双重角色身份——即是会馆的所有者又是经营者，其实，还有一重身份即会馆的管理者。青年会是一家具有百年历史的非营利机构，自己有物业、由多种工作目标，罗山会馆只是其中之一。但是，在罗山会馆的运营中消耗了青年会主要干部的大量精力，照这样运营下去，会馆的微观效率虽然得到了提高，但却是以青年会的宏观效率的损失为代价的。

青年会管理会馆起初采用的是派任干事的做法。干事不能担负决策责任，重要决策由青年会做，会馆采取双重工资制度：管理人员实行青年会工资制，其他人员实行会馆聘任工资制。评估小组通过考察提出，可以仿照企业经营的方式，将罗山会馆作为生产社区服务的车间，建立会馆与青年会之间的经营者与管理者关系。在评估小组的具体指导下，青年会正在成立罗山会馆社区公共服务设施管理中心。该中心是以一个非营利的社区服务经营机构，专事与罗山会馆同类的社区公共服务的经营业务。而管理业务则由中心聘任或派出经理人员到各社区公共服务设施单位任负责人，从而实现经营者与管理者的专业化分工，推动社区公共服务走向产业化操作。

目前，罗山会馆已经在试运作这种新的操作方式，青年会派出干部任馆长，实行馆长负责制，对馆内管理全权负责。人事制度也合二为一，统一执行聘任制。从而形成了罗山会馆管理委员会管重要决策，青年会管项目决策和财务监督，由馆长负责日常事务的较为完整的一套运营管理模式。

社区公共服务设施管理中心的建立与运行，可能将被未来的实践证明是中国的社区服务发展史上一个重要的转折点。首先，它为较为科学的罗山会馆运营模式的推广创造了前提。不仅新建的社区公共服务设施可以这样做，所有已经建立并且已有组织在其中运营的公共设施都可以这样做，即通过与管理中心签约的方式，引入人才、引入资金、引入项目，提高设施利用率和社区公共服务供给总量和水平。其次，也为未来社会各个部门关注社区服务领域，加入社区公共服务生产经营的队伍，形成社区公共服务产业走出了第一步。

罗山会馆在多次矛盾冲突与解决的撞击中，初步形成了政府与社会组织协作，提供社区公共服务的政策性意见和实施委托工作的一套程序和程序文件。其中包括被托管的社会公共财产的维护与管理政策、委托方对于受托方的财政支持政策、评估与监督的政策，以及签约前对受托方的资格审查认定程序、受托单位提出管理目标规划与成本测算的程序、委托单位进行财务审核的程序等等。2000 年，关于罗山会馆的第二轮委托协议在社会发展局与青年会之间再次签订，体现了上述工作的成果。

(4) 善用社会资源尤其是志愿者资源

从公共管理的角度，评价社区公共服务机构的基本准则有两个；一是机构的社会福利服务效益与效率最大化，二是机构的公众参与与公众意识。罗山会馆不仅在前者也在第二个方面为社区公共服务的管理提供了重要经验。

志愿服务既是一种公共服务的重要资源，又是培育社区志愿文化、形成社区信念共同体的社区文明的基石。青年会是一个具有百年历史的志愿团体，其理念就是服务社会，造福人群。罗山会馆自建立 4 年来之所以取得成功，一个重要的原因来自青年会的志愿服务理念和由此产生的服务追求，来自理念指引下精心设计和充满活力的活动。由此常年吸引了大量的志愿服务者。志愿者从事的服务有英语口语教学、表演、游戏、清志、图书馆管理、谈心活动、医疗服务、体育健身等。参加志愿服务的有大中学生、敬老院老人，也有当地居民、职工以及来自香港和驻沪的外籍人员。

罗山会馆的经验说明，机构必须有生气，项目必须办得好才能长期吸纳志愿资源，也才会长期需要志愿资源，所以，从这个角度，是否能有效吸纳志愿资源，是衡量一个公共服务机构，特别是非政府的公共服务机构能否得到公众拥护的尺度。

5、遗留的问题——产权结构与政府责任

产权关系或所有制形式是一个组织最根本的形式，它往往决定着这个组织机构的治理结构，并影响其经营和管

理活动。这种组织形式决定了会馆的治理结构。

如前所述，罗山市民会馆的的资产所有权为社会发展局、罗山街道办事处和青年会三方所有。社会发展局和街道办事处各拥有一部分会馆的房地产权，这两部分产权属于政府管理的公共产权，青年会拥有的资产属于社会资产。这样，罗山市民会馆在所有制上既非国有制也非私有制，而是国家与社会（团体）共有（H·登姆塞茨 1996：105）。但是，这种本来具有很积极的意义的共有制形式，却由于所有权成了具有共用性的公共产品，导致在产权消费时不合作机制必不可免的发生效用。即共有权利的众多所有者中，只要有一个采取不合作态度，坚持要独立分享他的产权利益，“所有成员联合达成一个最优行为协议的谈判成本”就很高（H·登姆塞茨 1996）。罗山会馆运作中的一个重要难题，就是经常与产权方——街道办事处发生冲突。街道办事处常常以所有者身份要求无偿使用会馆的某些服务设施，使用时又拒不服从会馆的统一管理制度。街道甚至认为会馆由社会发展局从中插了一手，不能完全隶属街道社区，因不能容忍“权益旁落”，又在罗山会馆附近不足 3 公里处兴办了一所新的街道社区服务中心。

由此可见，产权的共有制尤其是国家与社会的共有制给组织治理结构带来了新的难题，需要找到一种代价较小的冲突解决机制。目前，上海市社团管理局已经决定将所有社区服务中心登记注册为民办非企业单位，罗山会馆属于第一批试点单位。由于民办非企业单位注册条例规定，注册资产只能是“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用的”“非国有资产”，那么，国有资产要进入民办非企业单位，只能有一条路，就是就地向社会捐赠。也许，按照这样的思路，可能可以化解上述街道办事处的产权情结，将所谓国家与社会的共有制化为一种社会所有制。

另一个问题是政府部门之间的体制分割问题。罗山会馆之所以与街道办事处发生冲突，而且冲突发生在主持罗山会馆签约的社会发展局负责人调出时期，与浦东新区政府主管社区服务的业务部门及其领导人的变动有直接关系。当由社会发展局主管社区服务时，街道办事处无论出于体制内的等级观念还是直接的被领导关系，都不能不跟来自社会发展局主要负责人的决策。而当这位主张将罗山会馆托管给青年会的负责人调出社会发展局时，街道就开始与青年会冲突，几年后当这位负责人又调回社会发展局时，社区服务工作的主管部门又由社会发展局转到了城市党建工作委员会。所以，1996 年罗山会馆签约时期三方机构密切合作的状况终究未能再现。目前，社会发展局虽然已经与青年会签署了第二轮托管协议，但却仍旧未能给予罗山会馆以必要的政策补贴，其原因概出于社区服务不再归属社会发展局管辖，因此社区服务的财政拨款渠道也不在社会发展局。而与罗山会馆只有几里之遥街道自办的社区服务中心，尽管效益不如罗山，却可以从体制内的正式渠道得到政府的财政支持。可见，对社区服务的财政支持本身已经不是一个未解决的难题，真正困难的，是这个专门遏制非正式渠道的创新冲动，遏制哪怕是来自体制内身居高位的负责人锐意改革计划的壁垒森严的体制。

6、讨论与小结

（1）罗山会馆的政治创新含义

将罗山会馆与目前由街道承办的社区服务中心做比较，可以清晰地看到政府角色的重大变化。街道承办的社区服务中心，其所有权、运营权和管理权统统由街道办事处垄断。而街道办事处是城市区级政府的派出机构，代行政府职能。在这种体制下，社区服务中心不可能成为独立的社会主体，而与政府处于一种“联体”状态。一方面政府可以直接干预机构的生产经营与内部管理，另一方面政府也可能陷入对机构承担无限责任的境地。在机构的内部，管理者可以在一定范围内追求自身的利益。政府在监督机构管理者上的成本是很大的，机构管理者可以利用机构资源，以牺牲政府的目标为代价来增加个人或小团体的需求满足。而罗山会馆却冲破了这种旧体制，形成了一整套新的组织关系和组织形式。政府只保留所有者的权利，而将生产经营权交由一家体制外的社团独立执掌，这就避免了上述弊端。（朱又红，第三部门的社会创新）

罗山会馆是中国政府在社区公共服务领域第一次尝试将所有权与生产经营权分开的案例，只有两权分离，才可引出后来模拟市场的社区公共服务产业化管理。这种两权分离与街道办事处对社区服务中心的承包经营，表面形式相似，实质内容截然不同。后者尽管也使用契约手段，但却不是试图用经济包袱就是要求上缴利润，总之目标都是朝向经济利益而非公共服务效益。因此其结果也就不得而知。与其说这是两权分离，还不如说这是以权谋私以权图利。

据美国公共服务管理的专家研究，在公共服务运营中，假承包以营私的例子屡见不鲜，“没有适当的机制来处理冲突和监督公共服务经济的运作，契约承包就会成为实施最粗俗形式的政治腐败的机制。与作为政治老板选中之机制的企业签约，长期以来一直是吞食公共资金、取得政治机器之运作资金和化公为私的工具。”（文森特·奥斯特罗姆、埃利诺·奥斯特罗姆，2000：123）

罗山会馆之所以成功，主要原因在于浦东新区政府选择了一个与旧体制差异最大的体制外的非营利组织——上海青年会。这种“远邻效应”（沈原，制度的形同质异与社团发育，2001：200）才最可能将异质性制度因素直接导

入体制改革，从而创造出摆脱体制依赖的新的社会非营利组织。

从罗山会馆的案例中，可以看到当代中国社会中某些反向的变化。社区服务已经在很长的一个时期中成为政府行为的一个领域，而当街道（政府的派出机构）成为社区服务的主体时，实际上是这一领域的国家化；而当社会发展局将与上海青年会合作，以后者为主体举办社区服务时，在政府与社会的中间地带即第三领域中，明显看到了国家化的逆向过程即所谓的“去国家化”尝试。这就是罗山会馆试验的政治创新要点。这类创新可能影响第三部门乃至整体社会变迁的方向。黄宗智认为，在一个为党—国家长期和彻底统治过的社会里，如公共领域与市民社会模式所勾画的那种真正独立于国家的社会组织不太可能很快产生，而在第三领域，国家开始联合社会进行超出正式官僚机构能力的活动，也正是这一地带，新型的国家与社会的关系在逐渐衍生。这里是更具协商性而非命令性的新型权力关系的发源地。或许未来政治变革的希望应当是在第三领域，而不是在仍被严厉限制的私人领域。（朱又红，第三部门的社会创新）

（2）提供了新的社区非营利组织发育的范例

罗山会馆是上海浦东新区政府与青年会共同协作孕育出的一个新型的非政府非营利的志愿机构。它的出现和成功证明了在中国现有的土壤上，完全可能通过模拟市场机制造就独立于市场之外、也独立于政府之外的社会公共机构。

只是，这种新的机构既不能从行政体制也不能从市场体制中产生出来。它首先源于志愿进行公共服务服务的理念，而不是市场经营效率。这是青年会与迄今为止，中国社区服务中心承包者们的根本区别。社区服务中心本是政府在改革中新办的专为居民服务的公共设施，无疑，政府是想为人民办好事，但是办好事的方式却是行政化、命令式的社会动员方式和兴办新的行政化组织，就连居民自治组织也带有浓厚的行政化色彩。这与市民出于发自内心的志愿精神而自组织起来非营利组织（在国际上的另一种称呼为志愿组织）完全风牛马不相及。行政组织的基本特性是下级服从上级，而志愿组织要求组织成员平等参与、自觉自愿地承担现代社会的公民责任。志愿组织的目标实现不能依赖于行政命令，只能基于成员之间相互信任、相互激励所产生的一种凝聚力或组织力。

青年会就是这样的一个具有志愿传统的非营利组织，他们的投入不期待任何对自身个人的回报。他们将高效率的管理引入罗山会馆的同时，尤为注意将志愿理念通过会馆的活动灌输到每个被服务者，又通过这些志愿理念的受益者向社会广为传播。

罗山会馆是政府给青年会这样的非营利组织提供的一个自组织试验的大舞台，NPO在中国还没有哪一个组织能够象青年会那样，可以独立地按自己的意愿和理解在社区内做管理和组织实验。当然也很少有组织像青年会那样，具有鲜明的组织独立特征。由此产生了一种在较为宽松的环境内的社会组织间自发的互动，当然这种互动与体制内各种组织机构发生互动的性质很不同，不是加固现有的行政体制，而是努力创造一种更具弹性的、推动在国家与社会之间合作的新体制。

罗山会馆的例子说明，政府如若换一种方式，不搞行政干预、不搞行政指令、不用行政的方式强制性地建立非营利组织，而是采用与优秀的体制外非营利组织平等合作的方法，放手让他们承担社区的工作，给他们以发展的空间，那么，这类机构出于志愿理念就有可能在服务社区的工作中创造出—批真正独立的非政府非营利机构。

（3）契约手段与推进公共服务的机制性改革

公益物品和公共服务供给的低效率问题是世界性的难题，近年来发达国家在政府和市场之外尝试第三种解决办法，即分别不同性质的公益物品和公共服务，采用社会机制或不同方式的混合机制进行生产。由此，在政府与市场之外，同时发育了一个社会供给市场，其间，最为活跃的是社会非营利组织，他们与政府组织和市场组织合作，造就地方社区的公共服务供给，从而走出了一条可供选择的新的道路。近年来，不仅在社区，整个社会的摆脱完全由政府控制的传统，已经成为世界性潮流。政府的作用更多地体现在以特定的公共定价政策及有关安排来“管制在特定公共服务产业中发挥作用的公共机构的活动。”

罗山会馆即是社会非营利组织与政府合作，生产社区公共服产品的一种准市场的模式。它在如何采用经济方式和经济手段，并与其他手段相配合以达到增进社区公共福利的目的方面，在如何测量社区公共福利服务项目的质量和效率方面，都提供了可以深入探索的创新经验，体现了中国社会转型过程中非营利组织参与社会管理这一新的值得关注的社会政策趋向。

如何推进公共服务供给的机制性变革，罗山模式证明，善用合约形式具有一种激励的效果。

在罗山会馆的契约中，通过契约明确将经营权授予青年会，致使青年会在经营期限内不受干预地规划和经管受托的工作。契约规定了会馆经营的方向是社区的公共服务，也规定主要经营项目要由会馆管委会决定。另外，契约三年一定，满期之前要进行财务的全面核查和绩效评估。这都约束着经营者不能选择与公共服务无关的、只满足一小部分人而且是一小部分有高额支付能力的人的需求的服务项目。

当然，社会发展局作为率先进行社区服务体制改革和管理改革试验的政府机构，在运用契约手段加强监管方面，还有不少可以改善的地方。在如何衡量受托方的公共服务产出效果，如何制定合理的公共福利服务的津贴标准，给予受托方必要的成本补偿等问题上，还需要在具体研究基础上集中进行政策突破。

（二）广州经验——广州市文昌地区慈善会案例

1、问题的焦点——社区福利服务的融资问题

文昌地区慈善会是由街道主要干部发起并领导的、以社区服务为导向的社区非营利组织。由于逢源街道管辖内没有一家大的企业，也没有闲置的用地用于发展工商业，所以，街道办事处的工作重点不是“产值”导向，而是社区服务导向。

逢源街道位于广州市荔湾区中部，是广州市的老城区，居民多住麻石街和老屋，人口居住密度高，而且中低收入者居多。街道辖区 0.77 平方公里，管辖人口 6.5 万人，其中 60 岁以上老人超过 1.1 万人，孤老、残疾、特困等民政服务对象 1390 人。

在经济快速发展中，依赖固定不变救济收入或微薄退休金收入生活的群体生活非常艰苦，甚至一些孤寡老人晚上在菜市场捡碎菜叶，在个体户的肉案板上用牙签挑肉渣用来改善生活。迫切的社区弱势群体的生活保障需求促进了办事处对社区福利服务供给的追求。依靠政府拨款来提高孤寡老人生活，这在当时行不通，政府拿不出资金。依靠发动街道和居委会干部捐助，贫困人口太多，街道干部的全部工资帮助他们也不够。只有依靠社会力量，广泛发动辖区内社会各界人士共同捐助，参考国际的经验，街道办事处决定成立慈善会。¹⁴

2、解决的方式——建立社区慈善会

经过 1 年多的策划，文昌地区慈善会正式成立于 1996 年年 7 月。这个慈善会虽然是政府组织干部倡导并发起，但并不是政府的附属机构，它是社团登记的社会独立法人，其宗旨是募集社会资金，组织社区互助，为辖区内的贫困人口和全体居民的需要服务。

它的资金是自主筹集的：除成立时街道办事处投入启动资金 3 万元外，所有资金均来源于社会捐赠，迄今已累计获受赠款物 150 余万元。它的组织决策是独立自主的：决策权属于理事会，理事会由街道干部和社会人士、居民组成，其中，理事会 39 名理事成员中，街道干部只占 11 个，其它 28 名理事成员则由辖内单位、热心人士或善长仁翁等担任。它的运作机制是独立的：慈善会相继建立了民主管理制度、对捐赠款物的管理条例、财务管理制度等组织及管理制度。每年的年度工作计划由总干事提出，理事会决定。总干事由街道办事处办公室主任兼任，街道办事处对其工作有建议权、监督权没有干预权和决策权，由此保持了慈善会工作的独立性。慈善会设立专项帐号、帐目和财经监督小组，财经监督小组定期向理事会报告经费收支情况；社会各界捐款捐物的名单、数目也定期张榜公布。

3、新型的社区组织——社区服务的提供者和生产者

文昌地区慈善会的主要工作是：

（1）募集所需资金

从 96 年 7 月成立至 2000 年 6 月，四年间文昌地区慈善会共募集用于慈善事业的现金、实物折合人民币 150 多万元。¹⁵

慈善会募集善款/善物的来源						
	街道办事处	街干/基干	区属辖内单位	居民/个体	海外（香港）	合计
金额（万元）	18.5	21	45.4	60	10.9	155.8
比例%	11.9	13.5	29.1	38.5	7	100
96.7-00.6用于慈善事业的费用						
	96.7-97.6	97.7-98.6	98.7-99.6	99.7-00.6		

¹⁴ 葛道顺，社区自组织下的志愿者行动与老人服务

¹⁵ 葛道顺，社区自组织下的志愿者行动与老人服务

现金(元)	67511	145764	266661	459531	
实物	4年来捐赠实物折合人民币50多万元				

(2) 明确社区需求，提供社区福利服务和公共服务

慈善会成立的初衷是服务社区的困难人群尤其孤寡老人。几年来，慈善会以结对、发慈善卡、发粮油实物补助、建立社区敬老院、志愿服务队为居家老人服务等多种形式，为全社区 1300 多名孤老、残疾、特困、孤儿提供了援助和服务。1998 年，慈善会提出了明确的助养老人计划，当年助养老人 150 名，第二年助养老人 200 名。1999 年慈善会又进一步推出了认养老人活动，发动社会各界善长人翁，认养老人 92 名。慈善会实际上承担了援助并保障孤寡老人生活的义务。

在为全社区居民提供公共服务方面，慈善会以资助社区各种兴趣协会、兴办社区互帮互助的大型活动、管理社区服务中心，招募社区志愿者，以及邀请香港社会福利团体来穗兴办社会公共服务等方式开展了为社区老人、儿童、残疾人的服务、社区文化娱乐、教育科普、体育健身、法律、卫生保健、居民再就业、计划生育、小区环境卫生等各项服务。还通过招募志愿服务队员到户与老人谈心的服务，逐渐改变了慈善活动重物质资助轻精神安慰的问题。

(3) 修建社区公共设施

慈善会和街道办事处共同出资修缮了 70 多条麻石街，包括铺就麻石路面和架设头顶的遮阳绿化，即保存了西关麻石街老屋的古城风貌，又解决了雨天路面积水、晴天骄阳晒顶的环境难题，方便了居民的社区活动。

1998 年至 1999 年，慈善会出资兴建了社区卫生站、慈善门诊、健身室 3 座医疗康复设施，1999 年至 2000 年，慈善会再出资建成了残疾人康复中心、生殖健康保健服务中心等。

(4) 组织邻里互助，弘扬慈善意识

逢源街道地处荔湾老城区，居民多住麻石小街、西关老屋，习惯社区交往，一家有难，八方支援，民风纯朴。文昌地区慈善会和街道办事处充分利用街道居民邻里交往的特点，建立了较为完善的邻里互助的志愿者组织制度。调查发现，2700 多人的社区志愿服务队来自社区内的各行各业，也包括民营企业主在内。其中，超过 60% 的人是直接由居委会和街道发动的，76.3% 的志愿者的志愿行动具有经常性服务。志愿活动的范围很广，包括清洁卫生、协助社区干部工作、调解纠纷、帮助购物、探视老人、上街/公原配户、活动服务、收集废品、家具/设备维修、送餐、医院陪护、补习文化、家庭修缮、理发等等不一而足。

4、实践中的创新

(1) 组织创新：建立社区非营利组织，改革社区组织结构体系，重整社区组织、资源、功能

文昌慈善会成立以前，街道社区组织结构的核心是街道党委和街道办事处。这是一种中国社区司空见惯的单一、封闭的政治组织模式，只能配置有限的行政资源，例如街道民政科只能给为数不多的民政对象提供十分有限的政府救济，而不能有效地吸引和配置社会资源，所以，社区的社会福利事业一直处于社会资源闲置、政府捉襟见肘的相互错位的尴尬境地。

文昌地区慈善会成立后，建立了社会资源自愿流入社区的组织渠道，形成了社区行政组织与社区福利服务组织即街道办事处与慈善会之间平等合作的伙伴关系，原来单一、封闭的社区组织结构逐渐被开放的多元化的组织结构所替代，一种新的行政资源和社会资源合理配置的体制和机制正在形成。街道通过慈善会获得社会资源，并通过慈善会将这些资源用之于社区。慈善会通过街道办事处和社区服务中心开展助老、养老等慈善事业，实现自己的组织目标。组织体制和资源配置方式的变革带动了社区功能的整合—社区形成了新的分工模式：街道办事处主要管理公共事务，慈善会主要提供社区公共服务。社区组织、资源功能的全方位整合，真正促进了社区的协调发展，这正是组织创新的意义之所在。

文昌地区慈善会的案例证明，社会资源进入社区不再依赖政治强制而是社会自愿原则，依靠社区非营利组织提供社区公共服务，这在一个越来越开放的中国已经不仅仅是理论而成为可观察的实践了。

(2) 制度创新：依托社区非营利组织，建立社区公共服务供给制度体系

中国社区组织公共服务经济的难题第一在于资源，第二在于组织，第三在于制度。广州逢源街道社区依托文昌慈善会，摸索出了一套社区公共服务供给制度。

年度募捐制度：慈善会提供的社区服务消费既然是集体性的，那么，为这种消费所需的资源筹募活动也应该是集体性的。由此，慈善会每年在社区搞一次大规模的群众募捐运动就具有了合法性。决策制度 多中心秩序

服务供给的多中心组织制度：有了社区需求和所筹集的资源，在配置资源以适应社区需求方面，需要找到有效的供给手段。只有一个组织提供服务，一个组织进行服务生产，就像目前中国各街道的街道办事处与街道社区服务

中心那样，只能导致服务提供的萎缩和资源的无效率配置。如果建立起一种服务供给组织的多中心秩序，即允许多个服务的生产者以及可替代的服务提供者同时存在，以近似地造就类似市场竞争的效益，那么，就有可能通过引进准市场操作机制，提高公共服务的供给效果和效率。逢源街道社区在这方面也作了有益的尝试，他们在建立慈善会的同时，发动社区居民以自组织为原则，自行组建了十几个社区群众组织，如社区志愿服务队、松柏之声、雀之友、松柏艺苑、太极辅导站等等，这些组织由社区群众自行管理、开展活动，慈善会给予资金支持。这就造就了一批可以提供和生产社区公共服务的社区非营利组织。慈善会还与香港邻舍辅导会合办了“文昌邻舍康龄社区服务中心”，引进香港专业人员到社区服务中心指导。

街道固有组织与社区非营利组织合作的制度：

这个合作首先是组织上的，街道党委书记兼任慈善会会长，街道办事处办公室主任兼任总干事，在慈善会工作人员中街道干部占到三分之一；其次是管理上的，街道办事处把慈善会的工作内容纳入年度工作计划，街道民政科加强对慈善会的业务指导，街道财政科加强财务监督；第三是业务工作上的，例如慈善会通过社区志愿服务队负责全社区的老人上门服务，街道办事处要求各居委会做好志愿服务的宣传发动工作。

5、小结

文昌地区慈善会既是街道办事处领导下的社会资源募集机构，又是与街道办事处一起承担规划和实现社区公共服务的提供者，在确定社区公共服务需求、筹募公共资金、制定公共支出计划、决定服务安排、为特别服务融资（如和香港社会福利团体合作即是一种融资形式）维护公共秩序、监督服务生产单位绩效（慈善会资助社区群众组织要有成效检查）等多方面都发挥了主要作用。对比本研究第二部分（理论部分）所提出的集体消费单位在公共经济运作中的主要功能：a 安排公益物品的生产；b 制定发展公共领域内公共服务的产业政策；c 为发展公益物品或公共服务融资；d 根据需求进行公益物品的用途管理；e 发展处理冲突和监督公共服务经济的运作，可以说，文昌地区慈善会已经基本具备了集体消费单位的功能。

从文昌地区慈善会的案例中，我们首先看到的是慈善会在替代街道办事处成为社区服务的提供者，其次看到街道办事处和慈善会之间建立了一种新型的合作伙伴关系，再次看到的是，逢源街道成为当地居民具有共同追求、互敬互助、关系密切的社会生活共同体。沿着慈善会的建立和成长轨迹，正在形成社区重建的一幅图景。为什么当地慈善会的建立能够带来这么大的变化？这里有没有特殊性？

在逢源街道，政府行政资源和企业经济资源的相对短缺，导致社区福利供给相应不足。这为慈善会的成立提供了机会。据笔者所知，在其他城市的街道譬如天津虹桥区大胡同街道也有类似状况发生，但是街道慈善会的功能只到筹募资金为止，未能形成文昌慈善会这样由社区非营利组织供给社会公共服务的一套制度。究其原因，与社区领袖人物的作用有密切关系。据调查表明，逢源街道的党委书记也即文昌慈善会的创办人和会长，在社区群众中享有很高的威望。在对该街道发放的 495 份问卷中，在街道居民、街道干部和基本群众对于政府权威人物认定和社区权威人物认定统计栏内，他分别占到 90.7%、94.1%和 89.9%、70.6%，重叠率高达 80.9%。¹⁶这种现象不是偶然的，它体现了在社会创新阶段，领袖人物起着联接社会需求和社会供给两方的中介作用。

五、研究与政策意义

（一）社区公共服务及有关概念辨析

从上述理论研究与经验研究中，我们对于社区公共服务及其有关的概念提出以下总结：

第一，社区公共服务是以社区为单位提供的社会公共服务，它与社会公共服务的区别不在于本质，而是提供的范围不同。以社会为提供范围的公共服务称为社会公共服务，以社区为提供范围的公共服务称为社区公共服务。由此也可以解释，在不同国家、不同地区、以及同一国家同一地区的不同时期，社区公共服务的范围总是变化着的。导致变化的原因，主要是 a、经济增长和社会发展致使社区居民的消费需求发生变化；b、社会制度变迁导致公共服务的内容和性质发生变化；c、社会政策和社会政治体制、经济体制的变化导致公共服务的提供和生产方式发生变化。这三种变化同时作用的结果，兴起了中国的社区公共服务浪潮，其间，既有体制变化导致的某些社会公共服务转由社区提供，更有新产生的直接由社区提供的公共服务。

第二，以社区为单位提供的社会公共服务，这个概念本身包含了两层含义。一是以社区作为集体消费公共服务的单位；二是为社区这个集体消费单位提供公共服务。如本文第一部分所述，集体消费单位是一种集体性寻求公共

¹⁶ 葛道顺，社区自组织下的志愿者行动与老人服务

服务的项目、资金，生产和分配的市民共用性消费的管辖单位，它应该表达和综合市民的公共需求。

在第一层含义上，中国社区中可以起到居民共用性消费的管辖作用的组织只有街道办事处，所以我们将街道办事处视为“以社区作为集体消费公共服务的单位”。不过，为社区集体消费单位提供公共服务的组织并不仅限于社区组织，在本研究第一部分的表1和表5中，分列了由社会组织提供而由社区组织或社会组织生产的社区服务项目。在所列出的17项社区公共服务项目中，就有9项是由或者可由社会组织提供的。所以，将这些社会组织视为在第二层含义上的“为社区这个集体消费单位提供公共服务”的单位。这些单位其实是超出社区范围的社会的集体消费单位。

第三、公共服务的提供组织和生产组织的多元化和多中心是公共服务产业得以兴旺发达的基本秩序。中国的社区公共服务正在不自觉地走向不规范的多元化和多中心。它反映在社区服务项目的提供单位和生产单位对应关系的多样性上。表6将这种对应关系划分成4种。而这些对应关系都要通过街道办事处的综合安排才能落实到社区，之间发生任何冲突也都需要由街道办事处出面协调。下面以经验研究的两个案例说明中国社区公共服务的提供单位与生产单位的多样性。

表6 社区公共服务的提供单位与生产单位示例

	政府部门社会机构	政府部门社区机构	企业部门社会机构	企业部门社区机构	第三部门社会机构	第三部门社区机构
罗山会馆案例	提供单位 (浦东社发局)	集体消费单位(金扬街道办事处)	生产单位 (志愿者队伍)	生产单位 (志愿者队伍)	生产单位 (上海青年会)(市第二图书馆)	集体消费单位及生产单位(罗山会馆)(街道计划生育与生殖中心)
文昌慈善会案例	提供单位 (市卫生局、环卫局、民政局等)	集体消费单位(逢源街道办事处)生产单位(助养老人的行政组织)		生产单位 (助养老人的企业)	集体消费单位与生产单位(香港邻舍辅导会)	集体消费单位与生产单位(文昌慈善会)(非正式社团)

从上表中可以看出，a、社区公共服务的集体消费单位在政府部门和第三部门，在这里，为了阐述的方便，我们将既非政府又非企业的所有社会机构统统算作第三部门。其间，既有新老事业单位、社团、民办非企业单位等正式组织，也有社区内没有法人资格的非正式社团。b、企业部门在社区公共服务中只能充任生产单位的角色，而不是公共服务的提供者。c 集体消费单位和生产单位都有多个。

在罗山会馆案例中，金扬街道办事处和罗山会馆、街道计划生育与生殖中心都属于集体消费单位，同时，罗山会馆、街道计划生育与生殖中心又都负责服务的生产，单纯负责生产功能的还有青年会、市第二图书馆和组织志愿者队伍的企业及社会组织。需要说明的是，罗山会馆由于采用了招收会员的管理办法，因而拥有自己的固定的会员用户群，可以代表会员用户的消费需求，同时又为社区的消费者服务，所以，我们将其归入集体消费单位。实际上，任何社区服务中心一类公共设施，其性质都属于开放的社会公共场所，它所服务的人群是没有社区边界的，任何人到可以在开放时间按照它的管理规则使用它的服务。所以，一般而言，社区服务中心属于生产单位，它的功能是利用社区公共设施生产和管理居民所需要的服务。

在文昌慈善会案例中，只具有公共服务提供功能的集体消费单位的有逢源街道办事处和市卫生局、环卫局、民政局等，文昌慈善会、香港邻舍辅导会和社区内的非正式社团都是身兼集体消费单位与生产单位双重功能的机构，单纯的生产单位有助养老人的行政组织和助养老人的企业。

由此可见，在为社区提供和生产公共服务中，社会组织和社区组织，政府组织、企业组织和既非政府又非企业的第三部门组织都在其中交叠活动，或充任提供角色，或既提供又生产，或生产的角色。

第四，社会集体消费单位在社区公共服务中的作用有待研究。

在两个经验案例中，都存在着层次高于社区的公共服务提供单位，在罗山案例中是浦东社会发展局，在文昌慈善会案例中是市卫生局、环卫局、民政局等。这些组织是社会公共服务的提供单位，也可称为社会的集体消费单位。

罗山会馆案例中，社会的集体消费单位在社区的集体消费单位和为社区集体消费单位生产公共服务的生产单位之间起着中介作用，例如浦东社会发展局就帮助金扬街道办事处与青年会达成了委托管理罗山会馆的协议。

文昌慈善会案例中,社会的集体消费单位所提供的服务,是通过逢源街道办事处整合到社区中的。鉴于逢源街道办事处与文昌慈善会形成了在公共服务提供方面的分工合作关系,所以,逢源街道办事处可从服务生产具体安排等事务中超脱出来,主要从事协调事务。这种模式与中国大多数街道不同。中国城市地区的一般模式,是由市、区政府的专职部门向社区下达他们所辖业务的专业规划,也下拨一些资源,之后就委托街道进行落实和管理。这种模式是造成所谓“上面千条线下面一根针”状况的来由。改革前的中国,由企业办社会时就是这样一种状况,而今社区办社区竟又如此,不能不发人深省。其主要原因,不能不归疚于封闭而不是开放的、单中心而不是多中心的行政体制的一贯性。尽管广州逢源街道通过自己的方式,在小范围内搞开放和多中心的尝试,但是,越出这个范围,仍然是传统体制。这使得改革者也不得不保留些体制依赖。试想,如果真正形成了多中心秩序,各种社会服务都可以在社会上找到专业化的生产单位,那么,各政府职能部门就不必将所有的服务统统交给街道去生产,街道办事处也就可以摆脱对于不同类公共服务生产的直接管理,将其主要精力放在协调上了。

(二) 研究社区公共服务的重要性

1、适应国际社会的变革趋势

上述的分析表明,公共服务社区化在中国正在成为时尚。而这一点也正是与国际趋势相吻合。国际社会虽然没有专门定义社区服务甚至社区公共服务,但却越来越重视以社区为单位的社会服务提供。而他们的社会服务概念既包括为弱势群体的福利服务,又涵盖为全体市民共用性消费的公共服务,我们将其纳入宽泛定义的公共服务。

重视社区,重视社区公共服务与近 20 余年间国际社会发生的政府治道变革有着密切关系。

自 70 年代以来,西方经济衰退带来日益严重的政府财政危机与合法化危机,新右派经济学及其其中的“公共选择学派”提出政府市场理论,即政治家出于经济人的本性,必然在资源的分配方面与各种利益集团和其他政治家做交易,从而导致政府失灵。在这一理论的影响下,市场化和私营化被西方政治家看作是挽救国家的灵药良方。

新公共管理主义学派则抛弃了不是市场就是国家的传统二分法,将市场哲学引入公营部门,倡导公营部门的结构性改革。当着这些财务会计程序、表现评估审计、竞争原则以及强调消费者导向的管理哲学进入公营部门后,实际上起到了将公营部门“私营管理化”的作用,从而改善了国家的效率和效能。把市场逻辑和运作规律注入国家机构改善公共服务,形成混合经济的格局,已经俨然成为一种全球时尚。

可见,问题并不在于在提供公共服务的问题上,市场或国家那个更好,而是市场与国家的什么样的组合可以在特定环境和特定时间内产生可预期的效果。

从将市场机制引入政府的改革开始,世界各国的政府陆续开展了涵盖行为法制化、决策民主化、权力多中心化的广泛的治道变革。而在这场变革中,无论是将市场机制引入公共事务处理和公共服务提供,实现政府职能的市场化;解除过分的法律管制,回归真正的法治,实现政府行为法制化;提高政府对于公民需求的回应性,实现政府决策民主化;提高地方自治水平,还权于社群,实现政府权力的多中心化,统统都要以社区为主要的实践场所,所以,社区在变革中成为主要的受益者,社区的地位显著提高了。90 年代以来,这种治道变革的浪潮也席卷了中国。社区建设和社区管理的方针政策即代表了中国中央政府的治道方向。

在上述国际背景下,中国社区公共服务的研究,可以从政府提供公共服务方式的变革切入,逐渐导向政府的职能、行为、决策机制乃至权力结构的变革。

2、促进中国社区的行政体制改革

传统意义上以提供公益物品和公共服务为任务的社会公共行政,在我们的研究中被称作公共经济。

很明显,公共经济与市场经济逻辑不同,它的主题不是作为经济人的个人在特定环境下的选择和行为研究,而是由许多人组成的集体如何在特定环境下做出最大限度适应或接近个人需求的公共服务的选择。为此,需要研究与物质生产不同的人类服务的生产规律,要研究与私人服务不同的公共服务的提供规则。其间,将市场机制作为一种可资借鉴、可资类比但却不能等同的东西导入公共经济。而在中国的社区,这种尝试已经进行了近 20 年。从改革前的一切服务归企、事业、机关单位,统统按照一个行政模式套下来到各个社区开始以自己的方式提供多样化的服务,这的确是个伟大的进步。不过,在将市场机制引入社区服务的同时,又遇到改头换面的行政化倾向的侵袭,致使刚刚冒头的社区公共服务陷入困境。

所谓改头换面的行政化倾向,首先是指不断组建新的同质性行政单位,人为造成体制内的行政组织膨胀和各个同质性组织互动的局面,从而扩大和加固了本来并不那么重要的社区行政体制,为未来的社区新体制的诞生增添了更多的障碍。

其次是指将社区建设的重点和核心放在加强党组织和社区居委会的建设上,而不是改革行政体制,为居民提供资源配置效率更高的公益物品和公共服务。

共产党是为全体人民的利益的政党,但这并不代表在每一个社区,每一个党员都可能做到以为全体人谋利益为

其行动指南。早在改革初期，经济界就有过基层党组织不能代表党中央的共识，那么，要求社区党支部凌驾于社区一切其它组织之上，成为全社区人民利益的政治代表，也是同样行不通的。居民委员会的性质目前是由宪法规定为群众自治组织，而在我国目前对居委会自治的理解，只是群众自我学习，自我纠正行为的一个自我教育组织，并没有明确地将居民群体自主解决自己的公共性问题，例如为满足社区全体居民的公共服务的需求，自主选择提供服务的方式等等列入组织自治的目标。其实，目前的自治不是居民群体的社区自治，而是由居委会作为全体居民的政治利益代表。当然，政治利益也是一种公共需求，只是在目前，这种利益需求受到极大限制，还很不成熟，不可能涵盖人民物质和精神等各方面的需求。至于目前在一些大城市正在推行的社区居委会为模式，只是行政区域的一种重新划分，未必能加强社区的群众自组织，可能得到的效果倒是再次强化社区的行政职能。如果这代表社区建设的新走向，那么，几乎可以说，这与中国社区未来体制的要求——建造一个能够使居民所得到的社区公益物品和公共服务，最大限度地接近他们的真正需求基本上不沾边。

社区的建设为了谁？是为那些已经形成或正在形成的社区行政组织还是为社区的广大居民？是为居民的需求还是为行政组织、居委会组织或者党组织的需求？

改革以来，私人物品获取的途径大为扩展，市场提供和自由择业使大多数的个人满足了自己需求。与此同时，作为集体的个人的需求也不断高涨，公益物品和公共需求大量从单位供给转向社区，致使社区的公共服务需求快速增长。凡有需求的地方就有市场，提供社区的公共服务的市场是公民需求造就的，不是社区组织造就的。

近 10 年来，社区的基层干部一直在呼吁要解决社区服务的界定、提供服务的资金、服务管理的体制和机制这三个问题，可是却未能引起社区建设政策层面的真正关注。社区公共服务供给不仅是社区建设的主要内容，而且是其组织与管理的核心。社区组织建设与社区服务供给基本上是脱节的，这与政策导向有着直接的关系。其实，社区组织的建设必须有所附丽，只有附着在社区公共服务的生产和供给过程中，才能发挥其组织功能，提高其组织效率，获得其组织效用。而且，也只有以公共服务的效果和效率作为衡量尺度，才有助于考核社区组织建设的成效。

因此，从社区公共服务供给出发，带动社区组织的建设，而与社区公共服务供给最相关的是具有异质性制度因素的非政府非营利的社区组织，将具有推动中国社区行政体制改革的意义

3、动员社区居民的参与意识，为走向群众自治打下思想基础

鼓励、引导居民参与社区管理是这几年社区建设中人们的共识，不过，目前居民主动参与社区建设与管理的意识不强，程度不高，这固然与他们的共同利益在社区内体现不多即社区的公共服务项目不多或不能适应他们的需求直接相关，但也同时存在着对居民参与的引导和意识培育的服务问题。例如，对于社区志愿者服务，我们目前仍旧沿用旧体制下行政化的组织方式和指挥方式，致使招募志愿服务运动轰轰烈烈，居民主动参与社区服务冷冷清清。这种逻辑相悖现象显然表明，当着单位人变为社会人、社区人，社区成为人们活动的主要公共空间之后，人们并不会自然而然地生出为他人、为社区公共利益而行动的公共意识，而缺乏这种意识，就难以产生真正的社区志愿者运动。在中国，要推动志愿服务健康发展，要使志愿服务发挥其在促进精神文明方面的作用，就需要直接打出社区公共服务的旗帜，把培育志愿者的社区公共理念作为一种导向性的精神方面的服务。

4、改变传统的公共经济组织方式，建立混合经济的公共服务产业

虽然公共经济并非是市场经济，“然而在地方公共经济的各个实体之间也存在着常规的关系，可以认为这些常规关系模式构造了一个产业结构”（V. and E. Ostrom, 1965）。不过，这种公共经济产业与市场产业不等同，其最大的区别，在于其产品属于共同消费的公益物品与公共服务，不能直接使用对私益物品和私人服务生产的市场交换以度量其价值。所以，必须有一类组织，专事公共服务的提供，即专门负责解决由公益物品与公共服务的共用性消费所带来的消费者不合作、共用成本的分摊、生产安排、产品使用和分配等问题，这就是集体消费单位。而这类机构，在市场产业中是不需要的。显然，自从国家出现以来，提供公益物品与公共服务就是政府的主要职责之一。政府是最大集体消费单位，甚至在 20 世纪 80 年代之前，一直在提供公益物品与公共服务方面占垄断地位。在中国尤为如此，传统计划体制下，中国公共领域的集体消费甚至是以中央政府为单位的。

公共经济从排他性的政府垄断经济过渡到非政府非营利部门和企业部门都可以参与的混合经济，形成公益物品与公共服务提供与生产的混合经济产业，这不仅是经济领域而且是政治领域的重大变革。它导致传统的国家、市场、社会三者关系发生根本性的改变，从一体化、集权化的大一统式的行政命令结构过渡到多元化、多中心，模拟市场机制重构提供、生产和消费三者之间关系，其间，组织公共经济的产业原则被完全置换了。

由政治体制所决定的中国公共经济组织方式不可能脱离政治而单独改进，所以，在开始阶段的变革势必不可能自上而下，而是在地方、在基层，中国社区 20 余年来逐渐发展起来的社区公共服务业就是证明，这与经济体制改革首先从农村从企业开始可以说异曲同工。

但是，由于我们在没有搞清楚公共经济与市场经济、公共产业与市场产业的不同，没有理清公共经济和公共产

业的内涵、没有将私人服务与公共服务分开之前,就简单地倡导社区服务市场化、产业化,结果误把为私人服务的市场产业与公共服务产业混为一谈,把市场产业等价交换原则与公共产业谁受益谁付费、成本分摊的原则混为一谈。这是导致中国社区服务商业化倾向严重,很难走出困境的主要缘由。

通过社区公共服务供给的研究,我们需要在理论上拨乱反正的基础上,重新考虑发育社区公共服务的基本政策,研究其组织发展政策、组织协作与协调政策、融资政策、绩效考核政策,以形成一种社区内部的激励机制,达到鼓励社区公共服务经济向产业方向发育,努力使得社区居民从公共服务消费中的个人所获最大限度地接近他们的不同需求,取得尽可能高的公共服务产业的社会效率和经济效益。

(三) 重构中国社区公共服务的首要问题在于组织创新

1、组织创新的必要性

(1) 从社区服务现状分析

以公共服务产业的理论,观照中国目前的社区服务供给问题,可以从社区组织方面,找出其行政化和商业化倾向严重的原因。

按照公共服务产业的理论,中国的街道办事处是唯一的社区公共服务集体消费单位,社区服务中心是主要的社区公共服务生产单位,此外,社区卫生站、社区保障中心、职业介绍中心也是生产单位。但是,这些生产单位全部隶属街道办事处,几乎可以算作街道办事处里的一个部门,没有独立性或只有相对独立性。因此,他们不能算作中国社区内的独立的生产单位,街道办事处其实是集社区公共服务的集体消费单位与生产单位于一体的排他式的垄断者。

广州逢源街道社区之所以出现多样化的社区公共服务的繁荣景象,从组织角度看,一是突破了街道办事处一统天下的体制桎梏,广州文昌慈善会与街道办事处形成了共同提供社区公共服务的局面,也成为该社区的一个综合性集体消费单位;二是社区内有20多个独立的居民自组织的社区小社团,他们除了在资金上要向慈善会申请,从而接受慈善会的监督之外,可以独立地招徕会员、组织活动,所以出现了大量提供和生产单项社区公共服务的集集体消费单位功能与生产单位功能于一身的组织。

上海罗山会馆从功能看已经属于社区的一个集体消费单位,它不仅与其他的集体消费单位例如社会发展局支持的999救助中心、街道卫生站的生殖服务中心结成了协作生产的关系,而且还拥有一些完全独立的生产单位作为合作伙伴,例如罗山敬老院、各个志愿服务队等,形成了一个公共服务提供和生产单位多中心的产业秩序。

可见,搞好社区公共服务,这种多中心的产业秩序是必不可少的。而造就这种秩序的关键是发育社区组织。但是这个社区组织不是指现有的社区内的准政府组织、新事业单位或官办社团,而是可以作为社区公共服务集体消费单位与生产单位的独立的社区非政府非营利组织。现行的社区组织大都与现有体制同质,处于传统行政体制系统等级网络的某个位置,所以基本上没有脱离以一体化的行政命令结构组织社区公共服务的旧框架,与我们所要建树的排他性、非垄断性的混合型的社区公共服务产业的方向相悖。

(2) 从强化公共意识分析

近年来,中国的社区服务商业化倾向之所以相当严重,究其缘由,与中国社会文化中缺乏公共意识有着密切的联系。

中国文化中公共理念与西方文化截然不同,对于“公”的解释,是“天下为公”,“治国齐家平天下”,“天下”就是国家的天下,而不是百性的天下,“家”与“国”两者之间,“国”的治理要摆在首位,有了“国”的治理,就能“齐家”和“平天下”。可见,“国”与“家”与“天下”是联体的,属于一个中心的一套系统思维。如此排斥国家以外的社会,与“私人”相对的社会“公共”概念自然没有产生的土壤。难怪中国历史上几乎没有出现过独立的民间的社会组织,更不可能像西方资本主义早期那样,出现由社会慈善组织而不是由政府提供社会公共服务的时期。

由此,中国的社会发育,不是走向强化“国”的道路,就是强化“家”的道路,即不是私人利益就是国家利益,不是商业化就是行政化。

这为我们重新构建现代化的社会结构带来了极大的挑战。

需要引进与公共意识、公共理念、公共选择、公共决策、公共经济、公共服务等一系列与公共领域相关的概念。不过,这些异质性因素的引进和培育需要适合的土壤,环境条件的差异性过大,它们是很难成活的。一个行动胜过一打纲领,运用组织实践导入异质性因素比依靠观念输入要有效的多。

以组织方式导入具有异质性因素,需要“远邻效应”,即通过引进海外非营利组织的“制度移植”,以各种形式推动中国的非营利机构在“价值理念”、制度结构、动员模式等方面发生变异,“渐进式的实现社会化的目标。”(沈原,制度的形同质异与社团发育,2000:198)

2、如何导入异质性制度因素，培育社区非营利组织

(1) 社区非营利组织与“形同质异”说

社区非营利组织本是刚刚引进中国的新概念，却已经被社会传播的走了样，需要认真分辨了。由于“形同质异”说是中国社会学界新近提出的对于中国社团性质解析的一种观点，以下应用这个观点对于罗山会馆和文昌慈善会进行分析，以求分清与旧体制有本质区别的社区非营利组织。

“形同质异”说来自社会学组织分析的新制度主义的一个理论，其主要含义是，由于制度环境造成的合法性意义上的压力，导致许多现代组织在形式上的同一性，并往往与组织绩效没有关系。将这个概念用于分析中国的社团组织，即在中国的“二重”制度空间”即“同一时点上都存在着”“体制和市场这两个坐标”的“风险制度环境下”，“正式组织”顺应环境的压力，出现另一种意义上的“形同质异”，即外形是社团而本质即组织结构和性质还是原来的党政组织。（沈原，制度的形同质异与社团发育，2000）

(2) 罗山会馆与文昌慈善会是否“形同质异”

罗山会馆显然不属于这类“形同质异”的“正式组织”，因为它的母体——上海基督教青年会自身就不属于体制内的“正式组织”，这也是会馆之所以遇到各种意想不到的冲突的根源。而文昌慈善会属于何种组织，就需要进行组织分析了。分析的指向在于组织特性是否与“正式组织”具有同质性。我们沿用沈原对于中国青少年发展基金会作体制依赖分析的五项指标对于文昌慈善会做一简要分析。

体制等级依赖——尽管文昌慈善会是由街道办事处发起成立的，不过街道办事处只能通过选派干部的方式予以指导，不能以传统的党政体制直接发号施令。在对于逢源街道居民的调查中，认为了解慈善会的居民人数占到96.4%，认为文昌慈善会是政府单位、是街道干部创办的民间组织、是与街道无关的民间组织的人员比例分别占到4.5%、93.4%和1.9%。¹⁷尽管慈善会作为正式登记注册的社团法人单位，在社区的社会生活中发挥着重大作用，但是“如果没有官方力量撑腰，就会寸步难行。。。慈善会生存、发展和壮大的过程也是该组织在运作中官民融合的过程。”¹⁸可见，慈善会对于体制的依赖是一种“撑腰”打气的政治表态，而大不同于体制内严格的等级依赖。

组织架构依赖——文昌慈善会的组织架构是向广州毗邻的香港社会福利团体学来的。理事会有三分之二的人来自社区各行各业的知名人士，也包括支持慈善会的香港社会名流。理事会决定总干事的聘任人选，总干事有一位助理协助工作。操作班子人员精简，工作量很大，效率极高，得到社区各界的广泛好评。慈善会的会长、总干事都是街道主要干部，这可以说是组织架构对体制有所依赖的唯一证据。

运作网络依赖——社区公共服务的提供和生产单位有文昌邻舍康邻社区服务中心、残疾人康复辅导站、雀之友、松柏之声等20几个社区群众自己的组织，在社区志愿者任务来源中，自己发现的占到32.1%，居委会安排的占42.3%，街道慈善会安排占16.1%，文昌邻舍康邻社区服务中心安排的占6.1%，社区单位组织安排的占1.3%。¹⁹由此可见，社区服务的运作网络不仅具有多中心的特点，而且由社区群众自行发现和组织的服务已占到相等大的份额。

产权依赖——文昌慈善会注册时街道办事处捐赠了3万元资金，同时另有来自街道居民个人的捐赠。之后社会各界的捐赠、慈善会的年度募捐、社区服务收入及其他合法收入，构成了现在这份价值150余万元的社团资产。这份资产依法属于文昌慈善会，在产权上没有任何不清晰之处。慈善会委托街道财政科做收支监管，理事会另设财务监督小组。

社会信任依赖——社会信任主要依靠慈善会的出色工作，而非体制因素。在对社区居民进行对慈善会工作的总体评价的调查中，无论对资助项目、工作人员还是对志愿者团体的评价，得分都在4.5分左右（以5分制计），可见其工作效果。另外，从社区志愿者的心理获得角度所做的调查，也支持了这一观点。调查发现，97%的社区志愿者得到了家人的支持，而且，志愿行动后，分别有78.3%、43.4%、29.5%、27.5%、18.6%的志愿者获得了快乐、回报社会感、社会活动技能提高、邻舍和睦、干群关系融洽等心理满足。²⁰可见，在志愿者的价值理念方面，慈善会的工作真正在获得出色的回报。

综上所述，这5个方面的例证都说明了文昌慈善会不仅在“形”是“社团法人”，而且在“质”上，即组织的结构和性质上也与传统体制有本质区别，不是“形同质异”，而是一个社会化程度比较高的群众团体。

(3) 从“形同质异”到“形质统一”

¹⁷ 葛道顺，社区自组织下的志愿者行动与老人服务

¹⁸ 王辉，试论文昌慈善会在社区服务中的组织功能和作用，2001

¹⁹ 葛道顺，社区自组织下的志愿者行动与老人服务

²⁰ 葛道顺，社区自组织下的志愿者行动与老人服务

目前中国社区中充斥着大量的“形同质异”的“社区非营利组织”，有的是政府化的“社区服务中心”，有的是私营化的社区老人院，从他们的“形”看，或是民办非企业单位、或是社团法人，但是，他们的“质”，却与这些非政府非营利的组织名称大不相同，他们或是假公以营私，假非营利以营利，或是固守传统的体制内的组织和工作方式，完全摒弃市场机制。前者将自己混同于企业，后者将自己混同于政府。由这样的组织来担负社区公共服务的任务，可以想见，其后果必然导致社区生活中显而易见的悖论——社区服务的走向与组织所标榜的目标的背离。

要扭转这种名不符实的现状，从“形同质异”到“形质统一”，喊口号、下文件、抓典型、树样板的工作方式都没有作用，真正有用的是借鉴本土经验，看别人是怎么将异质性制度因素导入社区，建立像罗山会馆和文昌慈善会那样名副其实的社区非营利组织。

从上海和广州的经验研究，有两种导入方式：

a、依靠体制外的优秀非营利组织，在托管社区公共设施中孵化新的非营利组织——这是罗山会馆的模式；b、以海内外交往、请海外非营利组织到社区办服务等多种方式进行组织学习，在模仿中创出新的非营利组织——这是文昌慈善会的模式。

这两种模式的共同条件，是政府行政机构给任务——托管社区公共设施、组织社区公众募捐；给政策——帮助解决公共服务的融资问题、进行评估和财务监督；给空间——。当然，罗山会馆和文昌慈善会之所以成功，还有一个重要原因，就是来自直接上级部门的政府主要领导干部的一贯支持。在政府关于社区的创新性决策中，决定政府决策行为的个人权威要素大于组织权威，这在中国社会转型中是一个不可忽视的积极因素。尤其是当着这种个人权威与“远邻效应”结合，往往产生出新的异质性的制度因素。上海与广州的经验都证明了这一点。在社会创新的阶段，领袖人物往往起着关键的作用。

这是一种社会创新时期的“供求理论”模型，即“经济（社会）企业家和政治企业家都想推行自己的产品、服务和计划，而顾客和选民为解决他们感受到的困难寻找方法”，在这期间，我们看到了“选择创新的尝试和失误并存的长期过程”。（沃尔夫岗·查普夫 1999）

只是，当着创新的制度或秩序不断确立，个人权威与组织权威的关系就需要有意识地调整，尤其以个人权威促成非营利组织权威的建立，对于推进非营利组织的发展和进步大有帮助。

（四）发育社区公共服务的制度创新与政策探讨

1、发育社区公共服务的核心政策——建立社区公共服务的多中心秩序

公共服务多中心秩序是现代公共服务产业的核心，它与一体化垄断的公共行政的传统准则背道而驰，它要建立的是这样一种秩序：首先，它是反传统的，公共服务不再是只有政府才能提供和生产的产物，而是由非政府的非营利部门和企业部门共同介入的社会混合经济的产物。其次，它为公共服务的提供和生产创造各种可替代的选择机会，在选择中，所有提供者和生产者的合作或冲突不是由一个单一的权力中心而是由多中心协调的。提供公共服务的所有集体消费单位都有责任解决冲突解决的即要依靠合同和法律。

在这个秩序中，多中心和多样化的集体消费单位与生产单位之间的竞争压力，是维持社区公共服务体制的关键。如果限制竞争，只允许体制内的非营利组织存在，只给予体制内的福利机构或社团以自己物质支持，就等于合谋搞体制垄断，这样做，竞争就失去了提高效率的能力。要想取之，必先予之，要期望取得引入竞争机制提高资源配置效率的果实，就必须给予平等竞争的基本条件。

在这方面，中国国营企业改革的教训值得汲取。国营企业具有雄厚的资产实力，但是不过 20 年光景，竟一败涂地到如此境遇，几乎失去了经济霸权地位。这与国企改革前期和中期政府对其一味保护，而对体制外企业的限制政策不能不说有着一定的关系。所以，对于在社区内活动的社会组织，无论是政府机构、国有事业单位、国有福利机构、社团、民办非企业单位，还是民办的各类公益机构，甚至是海外非营利机构，都需要在法律管辖的前提下视同仁地对待。这应该成为一条主要的社会政策原则。

2、社区组织发展政策

制定社区组织发展政策，要围绕有利于形成社区的公共服务多中心秩序。中国社区形成多中心秩序可以分两步走，第一，着重发展公共服务的生产单位；第二，适当构造公共服务的集体消费单位。

之所以分开两个步骤，是因为首先，公共服务供给的竞争秩序更多地表现在生产者而不是提供者的可替代上。其次，融资是公共服务供给的主要问题，在这方面的政策未完善之前，社会资源的聚集方式和结构不是多样化和多中心的，因此非政府的集体消费单位很难产生。而生产单位的问题则单纯的多。它只管按照自己核算好的服务项目和收费价格，与集体消费单位进行签约生产。当然它可以就自己的预算和服务目标以及补贴标的向委托的集体消费单位讨价还价。而当这种生产单位不是一个而是很多个时，集体消费单位就有了借助竞争压力、压低补贴标的和提高服务质量的空間。

从文昌慈善会和罗山会馆的经验可以看出,只要负责提供社区公共服务的集体消费单位拥有资金实力,发育各种生产服务的社区小社团是不困难的。只是这种工作不能搞行政化和命令式,要关注其中的领袖人物,需要由有素质的社区非营利组织给予他们培训和各种必要的帮助。

在适当构造公共服务的集体消费单位方面,主要存在融资问题和服务提供的分工协作问题。社区的集体消费单位有两类,社区行政组织如街道办事处和居民委员会,社区的非营利组织如罗山会馆和文昌慈善会。

由于中国社会的非政府非营利组织还在“形同质异”的组织变形中蹒跚踟蹰,出于自身的体制依赖,几乎统统选择了为组织自身服务而不为社区服务的方向,所以,中国的社区组织没有来自社会非营利组织资金支持的正式渠道。越来越庞大的社会资源没有输入到最需要的基层社区,其中不少被浪费掉了。要解决这个问题,负责筹集资金的社会非营利组织与直接服务的社区非营利组织之间,需要建立起一种新的社会合作机制。这种机制是互为市场、互为服务对象的机制。即社会非营利组织负责为直接服务的社区非营利组织筹集资金,社区非营利组织为社会非营利组织提供受赠资金的服务效果和资金使用效率,共同完成社会捐赠的使命。但是,这个机制的培育需要漫长的过程。在公益市场中,与政治市场相仿,各类非营利组织都拥有自己组织独立的资源分配利益,在公益目的与资源分配利益之间到底作何种交换,往往取决于组织的决策机制甚至是主要的领导人。在非营利组织组织中,领袖人物往往比政府组织的权能还要大的多。

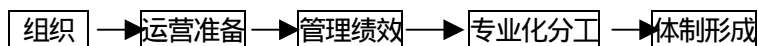
关于服务提供的分工协作问题。首先是政府类的集体消费单位的分工与协作。或者可以称为条块整合。目前将政府各部门的垂直体系在街道或类似街道层面上的整合的模式有上海和沈阳,广州逢源街道也属于这类整合。其实,还可以尝试以某个政府部门例如医疗卫生部门,作为更大范围例如区或市的集体消费单位,将其所属社区卫生站作为生产单位延伸到社区的做法,以强化专业指导和规模资源配置效率。总之,整合的方式多种多样,决定其优劣的标准却只有社会效率。

第二类分工与协作存在于社区非营利组织之间。当着社区小社团做出了反映一群服务消费者偏好的决策而且能够得到资金,而且还决定自行生产这种服务时,这个组织也属于社区内的集体消费单位。只是他们提供和生产的不是综合性而是单一性的公共服务。他们需要与提供社区综合性公共服务的集体消费单位协同生产和协调关系。在这方面,文昌慈善会为我们提供了良好的范例。他们在帮助这些社区小社团的同时也就构架了社区的非营利组织网络,形成了本社区的非营利界。

在政府类和社区非营利组织之间也存在着分工与协作的问题。不成功的例子如罗山会馆,成功的例子如文昌慈善会。文昌慈善会与逢源街道之间达成了一种分工协作关系。在社会服务提供方面,街道办事处管决策和监督,文昌慈善会管融资、和安排服务。而在组织志愿者队伍时,两方各尽其能,街道办事处和居委会负责发动和登记,慈善会负责安排工作。不过,逢源街道办事处的书记即是慈善会的会长,所以两方关系融洽的原因主要在于人而非制度。

3、社区公共服务的运行政策

社区公共服务的运行其实是一个逐渐走向产业化的路径,如下图:



社区公共服务的运行政策是一个连续性的关照公共服务产业发育的政策。

在第一个阶段即组织建立的阶段,主要的工作是建立社区服务的生产单位;第二阶段是明确服务项目、做好融资、与生产单位签约,进行服务项目的用途管理或服务产品的分配;第三阶段已经进入运行,除了用合约的方式对生产者进行激励之外,需要建立衡量管理绩效的指标体系,并要求生产者自我规范、自我监督;第四阶段需要解决大量的生产性组织之间的专业化分工与协作的关系;第五阶段着重解决社区内外各集体消费单位之间、生产单位与集体消费单位之间,以及他们与消费者之间存在的冲突,形成冲突解决的机制和办法,并将所有的制度规范整理成形。

在这5个首尾相接的完整过程中,政府的职责也就是政策的职责。在非营利组织登记注册、融资、合约签署、绩效考核、协作生产、冲突解决等方面,都需要制定具体政策。

4、社区公共服务的融资政策

首先需要确定社区公共服务的融资基本原则。

a 谁受益谁付费。

根据这条原则,要将服务项目分解到受益人群甚至受益人。只有确实属于困难或弱势群体的,才能根据政策予以减免。减免额由政府政策拨款中解决。

b 发育社区公共财政,尽量使财务提供与服务提供密切相关。

街道办事处在过去 20 年中积累了一笔社区资产，其中包括已经形成的社区公共服务设施和街道投资建设和发展的企业。而且这些企业一直享有免税待遇，直到近年间才取消。街道财政目前主要靠税源经济返还，因此其财政收支水平依街道所在地的经济发达水平而不同。街道发展经济的目的，本是为所在社区的公共服务提供支持，但是，由于缺乏一种有效的社区资源分配和监督的体制，走入了商业化和行政化的误区，即拼命赚钱盖楼、增人、加待遇。目前的财政管制方式仍未能解决这种行政化的资金分配冲动。社区的公共服务尽管要由城市一级的政府财政予以一定支持，不过，毋庸置疑，街道社区资形容紫才是解决问题的根本出路，所以，发育街道公共财政体制以及街道公共财政管理的问题必须尽快提上日程。

c 财政开支透明化原则。

知晓社区公共服务财政收支，是社区全体居民的权利。要使社区居民能够参与社区公共服务的决策和管理，就必须让他们了解各种信息，而财务收支信息是一种最能综合反映决策质量的信息。在接受捐款的非营利机构管理中，最重要的原则之一就是对社会公开财务年报。这是因为非营利机构必须向社会向捐款人证明自己对于受赠款项的使用和管理符合自己声称的组织目标。社区公共服务提供在未来也必须走社会筹募的道路，这是国际社会的基本经验。文昌慈善会已经先行一步，每年的一定时间向社区筹款并向群众公布。

上海浦东新区在 1996 年春节前后也曾学习海外公众筹款组织的经验，在社会发展局的支持下，组成了由浦东新区 13 家非政府的社会组织联合的浦东“一日捐联合募捐委员会”，3 个月内筹款达 360 万元人民币，并经由浦东新区各非政府组织申报项目和获准受助资金。为使居民了解筹款和分配情况，“一日捐联合募捐委员会”多次发出公告，并开大会在公证员监督下公开分配资金。这种筹款与分配资金的过程本身就是一种重要的社区群众民主参与方式，它对于培育和发扬社区公共意识，促进公共选择、拓展公共空间具有实践意义。

况且，公布社区财政账目，还有助于公众对于街道办事处的公开监督。街道办事处作为区级政府的派出机构和街道社区居民公共服务的管辖单位，需要用一种方式，使其明确他们是为谁服务。所以，明文规定社区居民具有对于社区公共财政的知情权和监督权，不仅可以培植社区居民的民主参与意识，而且还可能形成一种对社区行政机构和领导人的监督机制，对于加强社区建设起着明显的促进作用。

关于社区融资的来源渠道，第一是本社区的公共财政收入，第二是政府社会政策的补贴，第三是社区基金会或慈善会的社区筹募收入，第四是社区内各种非营利组织的捐赠，第五是以社区公共服务项目向海内外各种渠道的项目资助资金进行申请，第六是社区单位包括企事业、机关单位的社区项目发展计划，第七是社区居民个人定向和不定向的捐助，以及自办社区公共服务设施，第八是社区志愿者队伍的捐赠。

关于社区公共服务成本补偿方式，要根据项目的不同性质和绩效考核情况而定。譬如属于执行政府政策所发生的费用，难以收取成本费的，需要在签订合约时就与政府机构协商确定补偿方式和金额。属于社区居民共同性消费且难以收费的项目，需要由街道考虑从公共财政中支出。至于对新开发的项目，由于成本费用尚未规范化，成效也难预料，具有一定风险，就需要在项目策划阶段广泛需求资助。可能划分到个人的项目，要按照项目的性质和分类收费。

总之，谁受益谁付费的原则，不仅适于个人，也适于组织和机构。

例如，社会保障工作中，越来越多的保障项目由社区执行，这又可称为社会保障社区化的工程。对于社区内的社会保障对象，下岗职工和其他生活水平在最低生活保障线以下的社区居民实施社会救助，就属于由制度和政策规定的社区公共服务。按照现行规定，中央政府和地方政府都需任拨付保障费用。只有社区的安定了才能有社会的安定，所以，中央政府和地方政府都可视为社会安定的受益者，自然应该付费。按照这样的原则梳理所有的社区公共服务项目，就可能建立起一种由中央财政、地方财政、街道财政和居民个人共同付费的成本补偿机制。

5、社区公共服务的绩效考核政策

绩效考核需要依考核者的不同的目的和目标而定。总原则是谁出资金谁定考核目标。例如政府出公共服务的政策补贴，就要以考核政策执行情况为目标。考核指标就要含有政策覆盖率等。若街道公共财政出资支持社区服务中心，就要对于中心是否达到签约时的服务目标、是否具有翔实准确的管理记录和财务报表、是否符合服务素质标准等诸方面进行考核。而项目资金支持者的考核，着重在目标的完成上。

还有一种行业考核，即由社区服务协会进行的考核。其目的是为了整体提高社区公共服务生产的管理水平。这类考核指标就需要与社区服务中心的管理自律和能力建设结合起来，循序渐进，以解决不同时期的不同问题为目标明确考核方向，确定考核指标。考核完毕后还需要进行总结和讲评，其重点放在机构自身的纵向相比上。

总之，由于考核政策是由考核者确定的，所以考核政策发达与否往往是对考核者的检验。1999 年，香港特区社会福利署推出了一整套完善的香港社会福利机构服务表现监察制度，并且以这套制度及服务素质标准的考核与评估，作为今后拨款资助香港社会福利机构的依据。为研究这套制度，在香港回归之后，社会福利署就开始请专家作

专题咨询报告。研究工作历经两年，提出了这套政策。为推广这套政策，香港社会福利署拟定了三个年度的分阶段评估实施计划，广泛发放资料，出版通讯，还提前为社会福利机构的决策层和服务单位的主管推出系统的培训课程。这样重视政策考核工作，是与香港社会福利署承担着全港社会福利机构 80% 以上的资金这一事实直接相关的。未来如果中国政府要加强对社区公共服务的支持力度，考核政策是最必要的监管工具。

考核政策不仅为政府拨付支持公共服务的资金提供了政策依据，而且还有利于帮助社会公共筹款组织和基金会了解各个从事服务生产的直接服务的非营利组织的状况，以便于他们选择优秀者进行资助。香港社会福利署对于社会机构的考核就帮助了香港最大的一家公共筹款组织——香港公益金，将他们每年将近两亿元港币的社会筹款择优分配给 140 多家香港非营利服务机构。

政府将考核政策和拨款政策相结合，还可以推动从事社区公共服务的生产机构的发展。这些从事服务的生产机构越多，不仅有助于形成生产的多中心秩序，而且在中国还有一个重要作用，即帮助社会公共筹款组织和基金会转变工作方向。只要这些社会非营利组织从自搞服务、自我资助，兼筹款与项目、集体消费单位与生产单位功能于一身中解脱出来，专事社会筹款，而将项目生产的功能转移给社区的服务生产机构，就打通了社区非营利组织的社会融资渠道。

结 语

社区公共服务是以社区为单位提供的社会公共服务，它与社会公共服务的区别不在于本质，而是提供的范围不同。公共服务的提供组织和生产组织的多元化和多中心是公共服务产业得以兴旺发达的基本秩序。

中国社区公共服务研究，是对社区创新组织的研究。社区公共服务供给需要多中心秩序，多中心秩序的形成需要优先培育非营利的社区组织，这类组织与旧体制有本质区别，为现行体制带来了异质性制度因素。他们可以帮助基层行政组织——街道办事处，建树为社区居民提供公共服务的社区制度，更出色地提供和生产公共服务。

中国社区公共服务研究，是对社区公共服务创新制度的研究。社区公共服务制度创新必须解决公共服务的融资和成本补偿问题。为此，需要将社区内的公共服务项目进行性质分析和分类分析，确定收费价格，以谁受益谁付费为原则，建立起中央财政、地方财政、街道财政和居民个人共同付费的成本补偿机制，以及通过发育直接从事社区公共服务的非营利机构，推动社会公共筹款组织和基金会的资助方向转变，疏通向社会融资的渠道。

中国社区公共服务研究，还是对社区行政体制改革的研究。从基层行政组织——街道办事处与社区公共服务供给的相关关系，可以观察中国政府的职能、行为、决策机制直至权力结构的变革。

通过社区公共服务供给的研究，需要重新考虑发育社区公共服务的基本政策，包括组织发展政策、组织协作与协调政策、融资政策和绩效考核政策，以政策环境促进社区内部形成一种激励机制，鼓励社区公共服务经济向产业方向发育，取得尽可能高的资源配置效率。

中国社区公共服务的崛起源于中国的改革开放，它的动力不仅在于经济改革带来了经济发展，还包括在国际化全球化进程中的中国由外向内不断强化输入的异质性制度因素。中国在社区建设中对于公共服务提供方式和生产方式的探索，对于社区非营利组织的培育，显然受到国际社会近 20 年来政府治道变革的影响。它标志着中国在城市公共经济和公共服务体制的变革方面正在走向世界。

公共服务不再由排他性的政府垄断经济提供，而是由非政府非营利部门和企业部门都可以参与的混合经济提供，是这场改革的总方向。

改革的未来前景，是形成专事公益物品与公共服务提供与生产的混合经济产业。

改革的途径，在中国将遵循经济体制改革的成功经验——自下而上，从基层作起。所以，社区公共服务的实践和研究适逢其时。

这将是不仅在经济领域而且在政治领域发生的一场重大变革。它将导致传统的国家、市场、社会三者关系发生根本性改变，一体化、集权化的大一统式的行政命令结构必然过渡到多元化、多中心的社会合作结构。其间，各个利益集团将会发生转变和重组。在新的公共服务产业中，起作用既不是行政原则又不是市场原则，而是既模拟市场竞争又模拟第三部门的公众参与和组织协商，同时运用政府体制下的法律、规章、契约、评估、财务监督等多种手段，重构公共服务的提供者、生产者和消费者之间关系。

所以，某种意义上，新的公共服务产业就是政府、市场和社会三大部门合作的试验场，它最终的趋向，是一个没有组织和部门边界的更广义的非营利部门产业。

初稿于 2000 年 12 月 31 日, 二稿于 2001 年 4 月 9 日

主要参考书目:

- 沈原, 孙五三, 2001, “制度的形同质异与社团发育”《处于中国十字路口的社团》, 天津人民出版社
- 时正新, 2000 《中国社会福利与社会进步报告、2000》, 社会科学文献出版社
- 《制度分析与公共政策译丛》 2000 上海三联书店出版
- 奥斯特罗姆、帕斯科和惠特克, 《公共服务的制度建构》
- 迈克尔·麦金尼斯, 《多中心治道与发展》,
- 迈克尔·麦金尼斯, 《多中心体制与地方公共经济》
- 埃利诺·奥斯特罗姆, 《公共事物的治理之道》
- 文森特·奥斯特罗姆, 《美国公共行政的思想危机》
- 上海社会科学联合会, 2000, 《志愿服务与社区发展—上海城区社区志愿者活动研究报告》, 上海三联书店
- 社会发展的各种政策, 2000, 《国际社会科学杂志》 中国社会科学院 联合国教科文组织
- 上海社会科学联合会, 2000, 《上海社区发展报告(1996--2000)》, 上海大学出版社
- 汉斯·范登·德尔·本·范·韦尔瑟芬, 1999, 《民主与福利经济学》, 中国社会科学出版社
- 张静, 1999, 《国家与社会》, 浙江人民出版社
- 邓正来 J.C. 亚历山大, 《国家与市民社会》, 中央编译出版社
- 张良等, 1999, 《公共管理导论》, 上海三联书店
- 秦晖, 1999 《政府与企业以外的现代化—中西公益史比较研究》 浙江人民出版社
- 沃尔夫冈·查普夫, 1998, 《现代化与社会转型》, 社会科学文献出版社
- 《内地与香港社会福利发展第三次研讨会论文集》, 1996
- 夏学奎, 1996, 《社区照顾的理论、政策与实践》, 北京大学出版社
- 华民, 1996, 《公共经济学教程》, 复旦大学出版社
- 郑易生等, 1996, 《局部经济效益的社会成本》, 贵州人民出版社
- 公共论丛, 1996, 《市场社会与公共秩序》, 生活·读书·新知三联书店
- 彼得·杜拉克, 1994, 《非营利机构的经营之道》, 远流出版公司
- 吴水丽, 1993, 《迈向九十年代的社会福利》, 香港基督教服务处出版
- 郑秉文, 1991, 《市场缺陷分析》, 辽宁人民出版社
- 方明 王颖 1991, 《观察社会的视角—社区新论》, 知识出版社
- 贾德彰等 1987, 《社区服务研究》, 天津社会科学出版社
- P.B 弗斯顿伯格, 1987, 《非营利机构的生财之道》, 科学出版社

完成于 2001 年 4 月, 系国家社科基金 2001 年课题