

论我国城市社区公共服务的内涵与外延

张网成 陈 涛

(北京师范大学 中国劳动问题研究中心,北京 100875;
中国青年政治学院 中国社会工作研究中心,北京 100089)

【摘要】社区公共服务体系的建设已经成为我国社会主义和谐社会建设的重要举措。在目前大量民众既无法从社会公共服务体系中得到足够的支持,也无法直接通过市场服务满足基本需求的前提下,从基本需求的角度界定社区公共服务的内涵、从现实供给能力的角度限定社区公共服务的外延,将是完善我国社区公共服务政策体系的明智选择。

【关键词】城市社区 集体性消费单位 社区公共服务

一、社区公共服务的一般定义

一般而言,学术界都认可西方公共经济学对于公共产品的界定,即认为公共服务首先也是一种公共产品。公共产品的经典定义最初是由诺贝尔经济学奖得主萨缪尔森给出的:公共产品是指为某些人生产的产品不会因为其他人的消费而增加产品成本^[1]。后来,经济学家从这一经典定义中归纳出公共产品/服务的两大特征,即非竞争性(non-rivalness)和非排他性(non-excludability)。所谓非排他性,是指产品/服务的消费是集体进行、共同消费的,其效用不能在不同消费之间分割,因此,在公共产品/服务的消费过程中,在技术上和成本上都不可能将不向公共产品/服务提供者付费的个人排除在外,即存在所谓“搭便车”现象。从生产者的角度看,公共产品/服务的非排他性可以理解为生产者为了杜绝不支付费用者去享用该产品/服务的成本太高。所谓非竞争性,指的是某个消费者对某种公共产品/服务的享用不会减少其他人能享用的机会。因此,非竞争性的产品又称集体性消费产品(collective-consumption goods)。

借用集体性消费单位的概念,可以将社区公共服务定义为各种集体性消费单位为社区及其成员提供的服务。这里所说的社区成员包括社区组织、企业、家庭和个人;而集体性消费单位实际上是社区及其成员提供公共服务的决策及执行主体,它们既可以是临时性的,也可以是常设的;既可以是政府部门,也可以是非政府组织乃至一定情境下的企业;既可以是社区内的,也可以是社区外的。

考虑到社区公共服务提供主体的多元化以及从中央到地方的各级公共服务体系中并非只

收稿日期:2009-12-03

作者简介:张网成,北京师范大学中国劳动问题研究中心副研究员,主要研究社会学;

陈 涛,中国青年政治学院中国社会工作研究中心主任,副教授,主要研究社会学。

有公共服务是直接针对社区而提供的,也就是说,虽然从行政区划的角度看,社区相加等于社会,但是社区公共服务之和并不等于整个社会中存在的公共服务,因此有必要就社区公共服务的“社区”内涵作进一步的说明。按照这样的理解,本文将社区公共服务划分为Ⅰ类社区公共服务,即既为某个社区及其成员,也为其他社区及其成员提供的公共服务,和Ⅱ类社区公共服务,即只为某个社区及其成员提供的公共服务。Ⅰ类社区公共服务和Ⅱ类社区公共服务在功能领域上不会完全重合,但在某些服务领域中存在着功能上的互补和替代关系,因此它们之间的关系是既辅助,又互补的。Ⅱ类社区公共服务在功能上的发育越是完整,社区及其成员对于Ⅰ类社区公共服务的需求就越弱;反之亦然。对于政策设计者,尤其是国家层面的政策设计者来说,Ⅰ类社区公共服务应该是考虑的重点,但鉴于社区发展不平衡,很多社区自己提供的公共服务非常有限,因此也要考虑增加对弱势社区的Ⅱ类社区公共服务供给。

二、城市社区的特殊性对社区公共服务的潜在需求

城市社区的特殊性对公共服务的需求有着深远的影响,是任何指向理想社区建设的政策设计者都必须考虑的。具体而言,城市社区的特殊性对公共服务的需求影响表现在以下几个方面:

(1)由于绝大多数社区居民获取社会资源完全依靠自身及家庭成员提供劳动力,没有劳动力、失去劳动能力或者失去工作的家庭不得不依赖于外来的保障体系。这种需求催生了失业、退休、医疗等社会保险体系的诞生和发展。如果社会保险体系还不足以维持社区居民的生存,社会还必须设立其他救助制度。(2)现代资本主义市场经济的确立,驱使社会不断两极分化,在制造失业大军的同时,也会制造大批赤贫人群,这些被剥夺了自我再生产能力的人群不得不依靠公共服务体系的供给。这就使得公共服务成为现代社会的结构性需要。(3)随着劳动分工和社会功能分化的不断细化,家庭原先的教育、生产、照料和消费功能也不断地从家庭中分离出去,社区成员对外在机构的专业服务的依赖不断加深。(4)城市的扩张和功能分化导致生产地点和生活地点的分离,这一方面强化了人们对于超越社区层面的公共服务(如交通工具和通讯工具)的需求,另一方面也减少了人们参与社区事务的机会和热情,社区意识的有意识培养成为社区公共服务的重要内容之一。(5)个体主义和文化多元主义的流行,削弱了首属关系的纽带,强化了人们之间的利益关系,导致了首属群体(如家庭)和社区的不稳定,增加了社区整合和社区控制的难度。为了加强社区整合,社区必须在社会治安、冲突调解、文体活动等方面主动提供更多的公共服务。(6)由于社区不可能拥有完整的劳动分工,社区的整合功能、福利和保障功能、社会控制功能、参与功能和价值引导功能都不可能由社区独自提供,因此,社区之外的(包括社区之上的)主体为社区提供公共服务就显得十分必要。事实上,这也是平衡社区之间公共服务供给的需要。(7)城市社区的异质性客观上要求社区公共服务的价值定位应该置社区在法律秩序上的和谐于关系上的和谐之先。也就是说,通过社区公共服务建设提高社区意识和社区认同固然是值得追求的方向,但不应该过于浪漫地追求城市社区的“社区”取向,而应该将工作重点放在“社会”取向上。(8)受日益激烈的国际竞争环境和社会功能不断分化的内在要求的影响,现代社会只能是成长型的。也就是说,不管社会的发展达到什么高度,现代社会都不可能追求静态的稳定和安全,而只能不断地追求经济增长和社会发展。这意味着,城市社区必须是发展型的,城市社区的公共服务必须重视社区教育、科技和竞争意识的培育。

从上述城市社区的特殊性对公共服务的潜在需求看,城市社区及其成员对于公共服务的需

求并非仅仅指向社区公共服务;换句话说,社区公共服务并不能全面满足现代城市社区及其成员对公共服务的全部需求。鉴于此,在具体讨论社区公共服务的内涵之前,还必须明确社区公共服务与社区之上的其他公共服务(简述起见,本文称之为“非社区公共服务”)之间的分工和边界。从图1可以看出,我国的公共服务体系从国家到社区分有多个层级,各级公共服务体系中都有一部分公共服务以社区及其居民为直接受益对象,当然并非全部。社区公共服务所涵盖的是社区之上的各层公共服务体系以社区及其成员为受益对象提供的公共服务以及社区内的公共服务,如图1中最深色框所示。从另一个角度看,社区及其成员也不仅仅从社区公共服务体系中受益,还可以从非社区公共服务体系中受益,如居民可以从高等教育公共服务体系中受益,但政策设计者不会考虑以社区为政策对象并在每个社区设立高等院校。对各个层级公共服务体系的政策设计者而言,综合考虑社区公共服务体系与非社区公共服务体系之间的复杂关系是十分必要的,因为从需求的角度看,社区公共服务与非社区公共服务之间同样既有辅助关系(supplementary),也有互补关系(complementary)。正是由于社区公共服务与非社区公共服务之间并不能完全互补,社区公共服务体系才有区别于其他层次的公共服务体系而独立存在的意义。

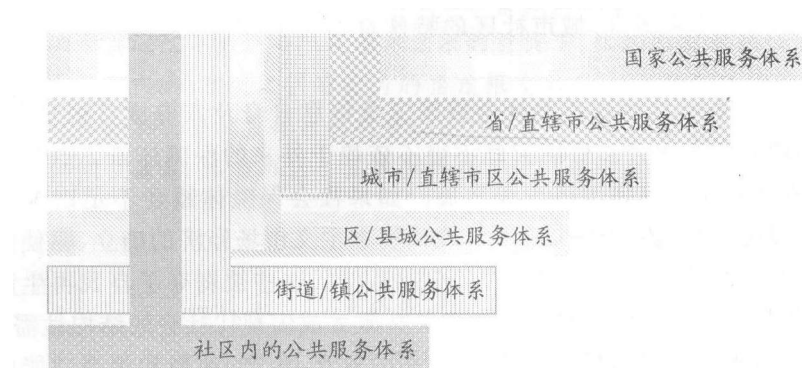


图1 我国公共服务的层级体系

三、城市社区公共服务的逻辑类型

根据上述城市社区公共服务的潜在需求,可以推导出城市社区公共服务的应然种类。事实上,对城市社区公共服务进行分类,可以从不同的角度进行,如根据服务提供主体的差异、提供方式的不同、受益者的类别等。为了更好地贴近政策设计者的需要,这里的分类参照了《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》中关于社区服务的类型划分。这些不同领域的社区公共服务共同构成了“社区公共服务体系”。与其他研究在提到社区公共服务时直指社区服务领域(如社区物业服务、社区教育服务等)不同,本文选择将“公共服务”置于各功能领域之后。这样做,一方面是要强调公共服务与私人服务有别,另一方面是要强调社区公共服务的提供主体并不限于社区内的组织和个人。

(1)社区就业公共服务。社区就业公共服务的受益对象是社区居民中有劳动能力的人,一般有三个方面的服务内容:一是信息服务,即通过建立信息交流平台,方便求职人员查询和登记;二是培训服务,即向有就业需求的人提供指导和培训等;三是岗位开发,即结合市政工程和小区设施建设开发就业岗位。(2)社区保障公共服务。社区保障公共服务包括社会保险服务和社区救助服务。受益者是长期或暂时有生活困难的社区居民,服务的内容多种多样,如提供

社会保险、最低生活保障金、老年服务、临时困难救助、重残生活困难补助、特困人员医疗救助、低收入群体廉租房、必要的防灾减灾知识和社区防灾减灾避难场所,等等。(3)社区基础设施公共服务。社区基础设施公共服务的受益者是社区居民和辖区内的单位,服务的内容包括可以接入社区的市政工程设施(水、电、气、通讯、公园、市民行政服务机关等)和社区内的各种基本设施(道路及照明、休闲运动场所、图书馆、公厕、垃圾处理、环境整治、小区绿化等)。(4)社区卫生公共服务。社区卫生公共服务的受益者是社区居民和辖区内的单位职工,服务内容包括治疗性的医疗卫生机构、预防保健性的医疗卫生机构、健康信息系统(居民健康档案、健康咨询、健康知识普及等)、突发事件的处理机制。(5)社区安全公共服务。社区安全公共服务的受益者为社区居民和社区单位,服务内容包括社区治安(职业保安、群众治保)、冲突调解机制、妇女儿童等弱势人群的特殊保护机构、犯罪及不良行为的防治机制。(6)社区教育公共服务。社区教育公共服务的受益者为社区、居民和单位,服务内容包括正式教育(各种普通学校、职业教育学校)、非正式教育(短期职业培训、市民学校、讲座、论坛)、图书馆与文化室、科技知识普及与科技创新交流等。(7)社区整合公共服务。社区整合公共服务的受益者为社区及其居民、辖区单位,服务内容包括文化、体育和娱乐活动、社区会议与论坛、社区特色文化的普及与传承、社区共享资源动员、社区组织培育与参与、志愿者的组织与培养、社区捐赠活动、家政教育、睦邻友好活动、社区弱势人群的帮扶、社区对外交流等。(8)社区规划与管理公共服务。社区规划与管理公共服务的受益者为社区居民、社区与辖区单位,服务内容包括社区各种设施(体育器材、公共建筑、绿化带、活动中心、医疗站点、老年机构等)的布局规划和维护、社区各项活动的组织和安排、便民商业网点的布局与管理、投诉建议的收集与处理、社区公共事务的决策、公共服务经费的筹集与管理、收费项目的收取与使用等。

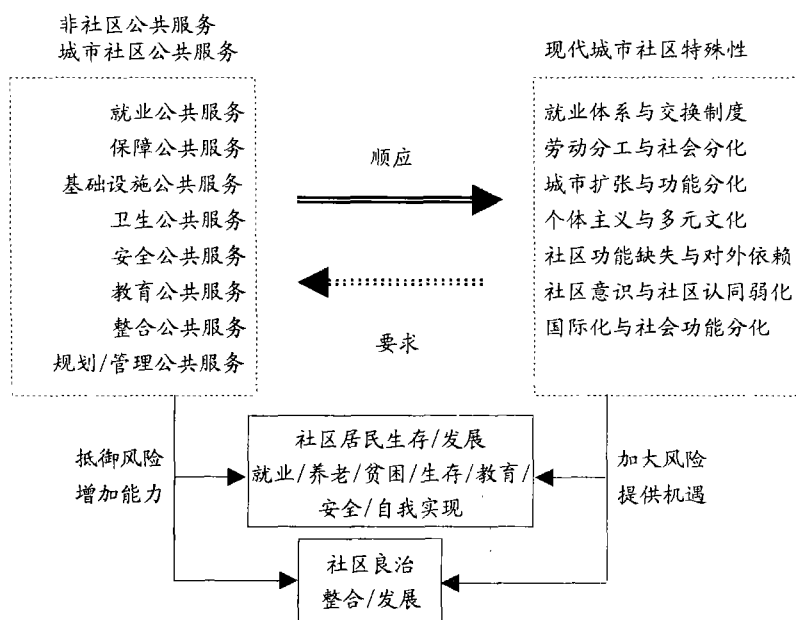


图2 城市社区公共服务的需求 - 供给图

上述城市社区公共服务的八个领域又都有若干不同的分支领域,涉及到社区及其成员生存与发展的方方面面,由此构成的城市社区公共服务体系是十分庞杂的。更为复杂的是,这八个领域既相互独立,又在不同程度上相互交叉影响。这就为在资源供给一定的情况下政策制订者

决定究竟优先选择提供何种社区公共服务到何种程度增加了难度。为了使得社区公共服务体系简洁明了些,可以将八个领域都划分为 I 类社区公共服务和 II 类社区公共服务两个部分,再将各分支领域划入这两类社区公共服务。当然,也可以根据社区建设的基本目标将社区公共服务分为两大类:一类是为了满足建设安全、和谐、充满机遇的良治城市社区的需要,另一类是为了满足社区居民的生存与发展需求^①。

四、我国城市社区公共服务的内涵与外延

将围绕社区居民的民生问题提供基本公共服务作为我国城市社区公共服务体系建设的核心和方向,无疑是合乎国情的正确抉择。然而,社区公共服务体系仅仅是解决民生问题的力量之一。因此,必须通过清理社区公共服务与社区私人服务、社区公共服务与非社区公共服务、I 类社区公共服务与 II 类社区公共服务的边界,才能最终确定社区公共服务的内涵和外延。

首先,要考虑社区公共服务与社区私人服务之间的关系状况。除了社区整合和社区规划及管理外,社区私人服务可能会涉足所有其他六个领域,如:私人可以按照市场原则开设劳务公司、就业介绍所、私营学校、便民小店,兴建收费停车场、私人诊所、托儿所、养老院,雇用私人保安、安装防盗设施,提供临时借贷,等等;反过来,社区公共服务也可涉足市场服务,如:组建商业网点、代收私人邮件、代写合同及诉状、代理申请政府文件,等等。我国的社区建设是与计划经济向市场经济转型并行的,开始之时,市场服务一片空白。因此,初期的社区建设过程中,社区公共服务对私人服务的介入是很明显的,也是全方位的。这也是一开始只提倡社区服务而不提倡社区公共服务的原因。随着市场的不断发育和成熟,社区公共服务开始慢慢退出。就目前的状况而言,虽然国家建设服务型政府的方针已定,但由于整体发展水平低、不少社区还没有跟上整个社会的建设步伐,两极分化又造成了大批群众生活相当困难,因此社区公共服务全面撤出“市场领域”的前提还不成熟。事实上,私人服务介入社区就业、卫生、安全、基础设施、教育等领域的现象基本上刚刚开始,还没有成气候。因此,就社区私人服务与社区公共服务的分工看,上述八大领域的需求满足还得主要依靠社区公共服务。

其次,还要考虑社区公共服务与非社区公共服务之间的关系状况。我们上面以社区居民的民生问题为中心归纳了八类社区公共服务。事实上,这八个类型的公共服务在各级公共服务体系中都会有涉及,只不过没有将社区及其居民设计为唯一受益对象,如城市区级公共服务体系是以区、街道、社区及其居民为受益对象而设计的,等等。正因为政策设计上受益对象有差别,才使各级公共服务体系的独立存在有了意义。从近年来各地的改革试点来看,有些地方不再将居民小区作为独立受益的初级对象,而是将数个居民小区甚至整个街道作为初级受益对象,有些地方则根据自己的情况取消了街道而直接以区作为初级受益对象,这说明图 2 中所表示的各级公共服务体系之间的边界在一定程度上是可以变动的,也说明对有些服务而言,其辅助性和互补性的关系是可以转化的。当然,该图表反映的只是全国的普遍情况。边界之所以可以变动,主要还是因为不同层级所提供的公共服务在很大程度上是互补的。但也有不少领域的公共服务在不同层级之间呈现的是辅助关系,如由国道、省道、城市环城公路、市区干道、街道主路、区内马路等不同层次的公路组成的全国公路系统是由不同层次的公共服务系统分别负责修建的。由于不同的公共服务体系的集体性消费单位在资源拥有状况、决策原则、合作方式以及与上下级公共服务体系的配合方式上有很大的差别,因此,即使是同级公共服务体系在提供同

^①之所以将它们当作两个并行的目标来处理,是因为两者都达到最佳的合一状态只是一种理想,几乎不会在现实中出现。

类公共服务时的能力也各不相同。这就使得公平原则对于政策制订者在考虑社区公共服务体系的建设时具有双重的意义:既需要考虑同样的建设标准,也需要特别的扶助。撇开这些复杂的相互关系不谈,这里需要强调的是,我国社区公共服务体系建设是在整个公共服务体系对于民生领域供给不足的情况下作为一种特别政策措施提出的。其用意无非有二:从辅助的意义上,建设社区公共服务体系以协助非社区公共服务在民生领域发挥必要的辅助作用;从互补的意义上,建设社区公共服务体系是希望它利用贴近居民的特点,比非社区公共服务体系更有效地解决社区居民的民生问题。从非社区公共服务体系供给严重不足的现实形势判断,政策制订者很可能更希望社区公共服务体系发挥其互补性的作用。然而,不应该忘记的是,对有些公共服务而言,社区公共服务体系所能起到的主要是辅助性作用。

最后,也要考虑 I 类社区公共服务与 II 类社区公共服务之间的关系状况。本来,如果中央政府和城市政府能够提供包括法律秩序、行政管理、教育等基础设施在内的公共产品/服务,如果市场能够生产居民与政府需要的产品服务,如果社区居民的就业、养老、贫困、生存和教育风险都已经由社会保障体系得到了有效的化解,安全风险也得到了相关机制的有效排除,也就是说,如果 I 类社区公共服务能够在与市场的配合下解决主要的民生问题,那么社区层面的公共服务构成就会非常简单:街道作为政府的派出机构行使行政服务中心的职能,具体落实各级公共服务体系为社区及其成员安排的公共服务,而社区居民和社区组织则按照自愿和自治的原则组织社区的各种公益活动,即专注提供 II 类社区公共服务。在这样的情况下,I 类社区公共服务和 II 类社区公共服务之间的关系在很大程度上是辅助关系。但我国目前的情况是,I 类社区公共服务的供给能力非常有限,因此客观上要求 II 类社区公共服务发挥更多的互补性作用。在理论上,这为 II 类社区公共服务建设提供了新的方向,但如何找到操作性的“撬点”与“杠杆”则是另一回事,因为现实情况是,我国目前大部分社区的 II 类社区公共服务供给本身就非常有限。

根据社区公共服务与非社区公共服务、社区公共服务与私人服务、I 类社区公共服务与 II 类社区公共服务之间存在着辅助性和互补性关系的特点,可以对上文罗列的八类社区公共服务的分支领域进行更为细致的分析,从而确定社区公共服务体系在具体公共服务供给中的责任(是起辅助作用,还是起互补作用)。在此基础上,再根据政策设计的宗旨确定社区公共服务体系在供给时的优先次序,从而完成对我国城市社区公共服务之内涵与外延的明确界定。本文认为,这样的具体工作应该是政策制订者的事。

[参 考 文 献]

[1] Paul A. Samuelson, "The Pure Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, vol. 36 (November 1954): 387 ~ 89; and idem, "A Diagrammatic Exposition of a Theory of Public Expenditure," *Review of Economics and Statistics*, vol. 37 (November 1955): 350 ~ 56.

[2] 柏良泽:《“公共服务”界说》,载《中国行政管理》,2008 年第 2 期。

(责任编辑:任天成)