

余年的住房福利分配制度,明确了居民住房产权的私有化和住房获得渠道的市场化,原先单位所有的公房被出售给职工、新建的住房实行分配货币化、越来越多的居民开始进入商品房市场购买住房,这样就出现了庞大的城市住宅私有者群体。虽然,他们只是房产而不是地产的所有者,但是根据《物权法》的规定,他们的房产私有权得到了国家法律的保护。居民成为住房消费的主体,或将住房作为投资生利的商品购买,从而培育、强化了公民的财产意识和财产权观念,更加关注建立一个具有普遍性的独立的公民私人领域。财产意识不仅体现为对所购置的住房是私人财产的确认,而且连带产生了社区配套设施和社区环境也是业主共有的观念,居民的社区意识、维权意识逐渐提升。

2. 居民参与社区建设的程度逐渐提升,社区自治呈扩大之势。社区建设的主旨是建设社区,其根本目的在于发展社区,亦即通过整合社区资源、强化社区功能、增强社区活力、培育社区归属感等活动,使居民和社区之间建立起协调发展、和谐有序的平衡关系。而要达到此目的,就离不开社区成员积极而富有成效的共同参与。公民的广泛的社会参与,既是公民社会和社区建设能否成功的关键,也是其终极目标之一。在当前中国城市社区建设中,社区参与泛指社区成员参与社区公共事务和社区公共活动,影响社区权力运作,分享社区建设成果的行为和过程。这里的社区成员既包括社区居民个体,也包括社区内的各类组织,公民社会和社区建设都离不开公民的广泛的社会参与。否则,公民社会和社区建设都是一句空话。而社区自治则是业主在自由意志的基础上,通过平等协商来确定社区生活的形式。社区自治一方面意味着公民对个体生活的主宰,这种自主决定的习惯有助于增强公民的独立自主意识;另一方面,社区自治可以积淀公民对个人行为和决策负责的观念,从而在潜移默化中培养公民的社会责任感。

3. 社会自组织程度逐渐增强,并与国家处于一种

[张敏杰(1948—),男,浙江省宁波市人,浙江工商大学公共管理学院教授,主要从事社会政策和发展社会学研究。]

互动的关系中。从本质上讲,当代中国改革开放的过程是政府还权于社会、还权于民的过程,也是公民积极参与经济社会事务的过程。公民社会落脚于社区,目前基层社区组织一般都是居民委员会、业主委员会和物业管理委员会三者。但三者的性质是完全不同的:在形式上,居委会是与国家基层政权相联系的群众自治组织,属行政社会系统性质;业委会是产权所有者的群众自治组织,属业主社会系统性质;物管会是受雇于业委会的营利性经济组织,属市场社会系统性质。在目前情况下,三者均有各自功能,即政府、社会和市场。在F社区的集体行动中,业主委员会的非政府性、非营利性、相对独立性和自愿性的特点,使它相对于居委会和物管会,在推动社区自治和居民参与方面发挥的作用更大。正是作为公民社会中坚力量的非政府社区组织对社区建设的强有力的作用,通过与政府建立良性的互动关系,维护了居民的切身利益,促进了社区的和谐建设。因此,业主委员会已经具有了公民社会的初步特征,体现了社区居民正逐步由过去的被组织化向自组织化方向的过渡,“构成了中国城市社会历史上第一个真正的公民社会的雏形”^[2]。但是,在当前的社区建设中,还有相当多的成员缺乏社区意识和参与意识,甚至依然认为社区建设是政府和居民委员会的责任及事情,尚未意识到居民在社区建设和管理中的主体地位,缺乏公民责任感。同时,公民参与的广度和深度及影响力还有待提高,参与的制度化渠道还不够畅通。从这些方面看,中国要从一个初步的正在发展中的公民社会进步到一个比较成熟的公民社会,还要经历相当漫长的道路。

[参考文献]

- [1]何海兵.“国家—社会”范式框架下的中国城市社区研究[J].上海行政学院学报,2006(4).
- [2]夏建中.中国公民社会的先声——以业主委员会为例[J].文史哲,2003(3).

对中国城市社区服务发展方向的思考^①

李迎生

(中国人民大学 社会与人口学院,北京 100872)

社区服务是指在政府的倡导和支持下、在社区范围内实施的具有福利性和公益性的各种社会服务活动。自1980年代中期至今二十多年来,中国的城市社

区服务取得了相当大的发展。尽管如此,中国城市社区服务的发展还存在着这样或那样的问题,与社区居民的实际需要还有较大距离,社区服务在解决民生问

^①本文系作者承担的国家社会科学基金重点课题《社会政策改革与创新的基础理论研究》(07ASH002)的阶段性成果之一。

题、推进社会建设方面的功能远未全面实现。为了推进城市社区服务的健康发展,迫切需要找到制约其功能发挥的关键问题,从理论上加以解决,进而指导实践的发展。

一、社区服务的宗旨至今尚未明确

中国现代意义的社区服务从1980年代中期开始兴起,至今已经历了二十多年的发展历程,从其四个发展阶段看来,关于社区服务的宗旨问题,至今尚未解决。

第一阶段(1980年代中期至末期),为社区服务的起步阶段。改革开放以来,城市社会福利服务需求发生了新变化:其一,改革要求企业及其他机构将原来承担的社会职能还原于社会;其二,随着改革的进程,出现了多种经济成分并存的局面,无主管单位的人员大量增加,这部分人的社会服务需要社会提供;其三,随着城市化进程的加快,农村流入城市的人口不断上升,社会服务需求随之增长;其四,城市人口老龄化进程加快,老龄人口大量增加,对社会服务的需求也相应增加;其五,在市场经济条件下,社会竞争加剧,生活节奏加快,要求家务劳动实现社会化。此外,家庭结构的小型化,也削弱了家庭自我服务的功能;其六,改革开放普遍提高了人们的生活水平,对社会服务的广度、质量、形式、内容等都提出了新的要求。上述各种因素的出现,使原先一直实行的“民政福利型”社会服务难以与之适应。在这种背景下,国家民政部开始提出实施社区服务的构想和措施。1987年初,民政部首次明确提出了“社区服务”的概念。同年9月,民政部在武汉召开了“全国社区服务工作座谈会”,标志全国性的社区服务工作进入起步阶段。在这一阶段,将社区服务确定为“民政福利型”社会服务的社区化,基本还是坚持了社区服务的福利性。

第二阶段(1980年代末至1990年代初),为社区服务的推广阶段。1989年9月,民政部在杭州召开“全国城市社区服务工作经验交流会”,会上提出了在全国广泛开展社区服务的要求。此后,社区服务工作在全国范围内全面推开。针对一些地区出现的“把社区服务当个筐,什么东西都往里装”的不利于实际推进社区服务工作的倾向,民政部于1991年11月在北京召开“全国社区服务工作研讨会”,就社区服务的内涵和外延、地位和作用、组织和管理等问题展开了深入研讨,明确了社区服务的福利性质,其内容主要包括老年人服务、残疾人服务、优抚对象服务以及便民利民服务等。

第三阶段(1990年代初至1990年代末),为市场经济条件下社区服务的初步探索阶段。1992年,中共中

央、国务院作出了《关于加快发展第三产业的决定》,明确提出大部分福利型、公益型和事业型第三产业单位要逐步向经营型转变的要求。受此决定的影响,1993年底,民政部联合国家计委、劳动部、人事部、中国老龄委等十四个部委下发了《关于加快发展社区服务业的意见》,推动社区服务从单纯的福利型服务向福利型服务与有偿性服务相结合的实际转变。1994年,民政部在“上海会议”上提出,社区服务是“特殊的第三产业”,并强调要提高社区服务的产业化程度和经济效益。这样,在实际工作中,社区服务的福利性质变得模糊了。

第四阶段(21世纪初至今),为市场经济条件下社区服务的继续探索阶段。2000年11月,中共中央办公厅和国务院办公厅转发民政部《关于在全国推进城市社区建设的意见》,城市社区建设从此进入全面发展时期。社区服务被确定为社区建设的重点发展项目,并确立了社区服务的“四个面向”,即面向老年人、儿童、残疾人、社会贫困户、优抚对象的社会救助和福利服务;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;面向下岗职工的再就业服务和社会保障社会化服务。由此,中国城市社区服务作为社区建设的重要内容的地位被确定下来,社区服务的对象和范围更加明确。2006年,国务院发布《关于加强和改进社区服务工作的意见》,突出强调了发展社区就业服务、社区社会保障服务、社区救助服务、社区卫生和计划生育服务、社区文化、教育、体育服务、社区流动人口管理和服务、社区安全服务等政府公共服务的内容。此外,强调新形势下的社区服务既不是单纯的政府行为,也不是单纯的民间活动,而是政府、居委会、民间组织、企事业单位和居民共同参与的过程。可见,进入21世纪以来,国家更加注重突出发展社区公共服务、发展针对弱势群体服务等方面的内容,强调服务主体的多元化,而不再提“社区服务业”,转而提“社区服务工作”。所有这些表明,社区服务的福利宗旨在一定程度上得到回归,但远未明确。

二、社区服务宗旨不清源于基本概念界定模糊

一直以来,学术界和社会实际工作者对社区服务性质的界定一直存在很大分歧,主要存在三种倾向:一是强调社区服务的福利性。一些学者认为,社区服务既然脱胎于福利事业,就要扭转当前兼有“福利性”和“经营性”的双重属性,回归“非营利性”的单一属性。“社区服务不同于在社区内存在的所有服务活动,它应该只包括为社区居民提供的社会共同体属性的福利性、公益性、互助性、义务性服务”。这种观点带有明显的理想化倾向。当前,纯福利性质的社区服务供给严

重不足。二是偏重社区服务的经营性或产业性。也有观点(占主导地位)主张,社区服务是特殊的第三产业,可以引入商业化机制,走产业化道路。这种观点对经营性和产业性的过分强调,实际上凸显了社区服务的营利性。在经营性和营利性的目标定位下,许多社区服务中心热衷于发展经营性服务,而对福利性服务敷衍了事。三是坚持社区服务的中间立场。民政部门在推动社区服务发展过程中,一直将社区服务定位为兼有福利性和经营性的“双重属性”^[1]。

实际上过于强调福利性与偏重经营性都是片面的,难以涵盖社区服务的丰富内容;坚持中间立场,又模糊了不同类型社区服务性质的差别。导致以上问题的根源在于对社区服务概念界定的不清晰。在关于社区服务的诸多界定中,杨宏山的定义较有参考价值。他认为,城市社区服务是指在城市社区范围内,在政府

部门、社区组织、企业组织及社区居民的积极参与以及共同行动下,动员社区内外的各种资源,为社区居民提供的公共性、福利性、公益性、互助性、义务性和营利性服务的总称。社区服务以满足社区居民生活需要、提高社区居民生活质量、促进社区和谐为目标。社区服务可分为三类:公共服务(政府提供,针对全民)、公益服务(福利服务,针对弱者)和商业服务(市场运作,便民利民)^[1]。借鉴相关研究成果,我们将社区服务界定为在社区范围内发生的、多元主体参与的各种社会服务的总称,含公共服务、福利服务(狭义)、公益服务、商业服务、互助(志愿)服务等不同类型。可从广义、中观及狭义三个层次来理解。广义的社区服务涵盖一切社区服务;中观层次的社区服务是除商业服务之外的各种社区服务,属于广义的社区福利服务;狭义的社区服务仅指面向弱势群体的无偿或低偿福利服务(见表1)。

表1 社区服务的分类

| 服务类别 | | 服务对象 | 服务主体 | 经费来源 | 服务性质 |
|--------|------------|-----------------|------------------|-----------|---------|
| 社区公共服务 | | 社区全体居民 | 政府部门及其延伸机构 | 政府财政 | 公益(福利)性 |
| 社区公益服务 | 社区福利服务(狭义) | 社区弱势群体 | 社区自治组织、NPO、志愿组织等 | 各种来源 | 公益(福利)性 |
| | 社区准商业服务 | 社区全体居民 | 社区各类组织 | 各种来源及服务收费 | 公益(福利)性 |
| | 社区互助服务 | 社区全体居民 | 社区居民 | 居民捐助 | 公益(福利)性 |
| | 社区志愿服务 | 社区全体居民;主要为弱势群体 | 社区内外的志愿组织 | 各种来源 | 公益(福利)性 |
| 社区商业服务 | | 社区全体居民;主要为非弱势群体 | 营利性组织、企业等 | 服务收费 | 营利性或商业性 |

表1中除第三类“社区商业服务”外,“社区公共服务”、“社区公益服务”都属于社区福利服务(广义)。而第三类“社区商业服务”和第二类中的“社区准商业服务”的服务内容可以交叉乃至重合,区别在于,社区商业服务属于企业类组织的营利性服务,以利润最大化为宗旨;社区准商业服务属于社区服务组织经营的收费服务,也追求利润或经济效益,但创收主要用于发展社区福利事业。另外,第二类中的“社区福利服务(狭义)”和“社区准商业服务”的服务主体可以交叉乃至重合,目的是为了保障福利服务的经费来源,相关主体经许可可以从事一定的经营性服务,政府主管部门并对其进行给予适当的政策优惠(如减免税)。

为了全面、科学地理解社区服务,我们对其作了如上界定;但一般意义上的社区服务主要是指第一类及第二类社区服务,即中观层次的社区服务或社区福利服务(广义的社区福利服务)——本文所讨论的社区服务主要在这一层面上。

三、社区服务须坚持福利宗旨

对社区服务概念的科学界定和对其外延的正确区

分,可以明确社区福利服务(广义)和社区商业服务的不同。正如营利性是社区商业服务的基本宗旨一样,福利性应当是社区福利服务(广义)的基本宗旨。由于社区福利服务(广义)即是通常意义上的社区服务,其宗旨便可认为是社区服务的宗旨。

(一)社区服务与商业性服务有着本质的区别。其一,服务对象不同。社区服务主要面向社会弱势群体成员,而商业性服务面向全体居民,主要为非弱势群体成员,因为只有他们才能实际购买商业性服务。其二,提供主体不同。社区服务运作的主体主要为政府、社区自治组织、各种非营利机构及志愿人员、居民等;商业性服务的运作主体是各种营利组织(企业)。其三,最终目的不同。社区服务不以营利为目的,即便从事一定的经营性服务,但所取得的利润一般不能在成员间进行分配,只能用于服务事业的发展,所追求的终极目的是社会效益;商业性服务则以营利为目的,所追求的是经济效益或利润的最大化。其四,运行机制不同。社区服务可以采用福利性服务与市场机制相结合的运行方式,即便是有偿服务,一般也收费低廉,通常不实行等价交换;商业性服务采取市场化方式运作,实行等

价交换。

(二)坚持社区服务福利宗旨的重要性在于以下几个方面:其一,只有坚持福利宗旨,才能还社区服务的本来面目,确保弱势群体的基本权利。社区服务以维护、确保社会弱势群体如老年人、残疾人及其他特殊群体的最基本生活为出发点和归宿,这是其福利宗旨最明显的体现。即便是针对全体居民的社区服务,坚持福利宗旨对于密切社区关系、增强社区凝聚力和居民的归属感,也有着相当重要的作用,以利润最大化为宗旨的商业服务显然难以实现这一功能。其二,只有坚持福利宗旨,才能明确政府对社区服务的职责。1990年代至今,在发展社区服务的旗号下,一些政府部门把公共服务职能推脱给社区组织,社区组织又将服务项目委托给市场组织,或通过市场化途径提供商业服务。这样一来,就把政府对社区服务应当承担的职责,如经费的提供给推卸了。其三,只有坚持福利宗旨,才能促使社区服务组织摆正福利服务与经营服务的关系。通过经营服务取得的收入,应当用来进一步发展福利服务,以弥补福利服务经费的不足。其四,只有坚持福利宗旨,才能推动社区服务的可持续发展。将福利服务与商业服务加以区分,同时完善相关的法律法规,在服务主体、服务对象、服务性质、人力资源、政府职责等方面加以明确规范,对于促进社区服务的健康、稳定发展至关重要。

四、推进社区服务需要解决的几个问题

社区商业服务以营利为目的,不存在坚持福利宗旨的问题——尽管企业也需要承担必要的社会责任。只有社区福利服务或一般意义的社区服务需要坚持福利宗旨。在这其中,公共服务属于政府提供的服务,互助服务属于居民个人的志愿服务,它们坚持福利宗旨相对容易;福利服务、公益服务属于社区服务组织、NPO、社会团体、志愿部门提供的服务,其在市场经济条件下能否坚持福利宗旨,是一个尚未完全解决的问题。为保障在福利宗旨前提下推进社区服务,有必要强调以下几点:

(一)明确界定社区服务的基本宗旨

从本质或发展方向上说,社区服务应该是公益性或福利性的。但在经费不足的现实情况下,要社区服务组织完全排斥经营性服务显然也不行。笔者认为,问题的关键不在于社区服务组织要不要从事经营性服务,而在于从事经营性服务的终极目的何在?如果最终目的是发展福利服务,则未违背社区服务的福利宗旨。实际上,即便将来政府投入足够多了,社区服务也可以保留一定的经营性服务,只要不违背社区服务的

基本宗旨就可以。目前,一些地方社区服务组织以牺牲社区服务的福利性和公益性属性来发展三产的情况,应当坚决加以纠正。

(二)逐步加大政府对社区服务的投入

社区服务总体上属于社会保障和社会福利的体系,政府承担着主要职责,因此,政府投入应当是社区服务的主要资金来源。但目前政府投入在整个社区服务资金供给中的比重一直偏低。欧美等西方发达国家政府投入社区服务的资金一般占70%以上,而中国此种投入目前仅占30%左右。这表明,中国资助社区服务的经费是十分有限的。尽管在市场化发展初期,中国政府对社区服务的投入难以迅速增加,但随着改革的深入,这种局面必须逐步改变,否则,要坚持社区服务的福利宗旨很可能会化为泡影。

(三)充分发挥社区居委会在社区服务中的作用

国务院《关于加强和改进社区服务工作的意见》指出,要“充分发挥社区居委会在社区服务中的作用”,并具体规定:支持社区居委会协助城市基层政府提供公共服务,城市基层政府及有关单位要妥善解决社区居委会开展有关服务所必需的房屋、设施和工作经费;支持社区居委会组织社区成员开展自助和互助服务;指导社区居委会为发展社区服务提供便利条件。上述三个方面的作用实际上可大致归纳为协助、主体和主导作用。

(四)借助第三部门等民间力量开展社区服务

借助第三部门发展社区服务是国际惯例。而且在香港的社区服务形成了以政府为主导、NGO为主体、社会广泛参与的运营模式。为了确保服务质量,有效使用公共资源,香港特区政府通过签约的形式把直接服务交由NGO承办,政府成为政策制定者和服务质量监测机构。NGO由于其直接接触居民,充分了解社区及服务对象的需求,所以在掌握服务需要、改善服务、倡导及游说工作方面,可为政府规划社区服务提供数据及协助。据介绍,香港目前已有超过三百个非政府服务机构,管辖属下约三千多个服务单位,为香港市民提供了超过九成的社区服务^[2]。在发展当代中国社区服务上,尤其要注意借鉴发达国家和地区的经验。

(五)提升社区服务的专业化水平

在国外,社区服务已经成为一个专业化程度较高的职业,由社会工作专业人员或受过相关专业训练的人士从事,而中国社区服务的专业化、职业化程度还很低。据调查,目前中国从事社区服务的人员,除了街道、居民委的干部外,下岗失业人员、进城务工人员、失(待)业人员、退休人员为主。这些人没有受过专门培训,受教育程度大多不高,也基本不掌握相关的方法

与技能。他们提供的服务一般只能满足服务对象的日常需求,很难达到更高层次。为改变这一局面,应当采取措施推进社区服务的专业化和职业化建设,抓紧做好社区服务中运用社会工作人才的各项制度建设,同时做好在职人员的专业培训工作。

(六)鼓励和引导居民广泛参与社区服务

居民是发展社区服务的主要力量。在发达国家,居民的社区服务参与率达到了50%左右。从中国目前社区服务的现状看,社区居民的参与程度还很低。而且在为数十分有限的居民参与中,还普遍存在着“边缘

化”现象,主流群体(工作群体)社区服务参与率明显不足。这对社区服务的可持续发展十分不利。因此,推动居民参与特别是主流群体的社区参与,对发展社区服务非常重要。

[参考文献]

- [1]杨宏山. 公民社会视野下城市社区服务的多元机制[J]. 上海城市管理职业技术学院学报, 2007(5).
- [2]张巧玲. 香港社区服务60年[J]. 社区, 2007年8月下旬刊.

[李迎生(1962—),男,安徽省桐城市人,中国人民大学社会与人口学院教授、博士生导师,主要从事社会政策理论与应用研究。]

对新农村建设中少数民族社区发展的思考^①

钱 宁

(云南大学 公共管理学院,云南 昆明 650091)

在社会主义新农村建设中,通过社区能力建设促进社区发展,为社区发展培育内源动力,是实现农村社区的可持续发展,特别是处于较贫困状态的西部少数民族农村社区可持续发展的重要基础。在少数民族社区的发展中,核心问题是能力的发展。一般说来,社区的能力存在于人们所掌握的知识、技术、物质财富、价值观和他们生活实践中所形成的生活信念与目的追求中,它表现为人们利用各种资源服务于个体目的的能力。广义的社区能力包括物质经济的能力和文化能力,前者提供人们的创造活动以物质基础,后者则是作为观念性的东西存在于人们的意识和目的性活动中。少数民族社区的能力建设,通过发展经济提高人们的物质财富水平是必要的,但更重要的是如何提升他们有效地运用各种资源创造财富的能力,只有后者才能赋予一个民族以创造性,帮助它实现自主发展。

按照这样的理念思考少数民族地区的农村社区能力建设,首先要解决的是能力的主体问题,即社区能力建设的对象是谁、发展什么样的能力?是把当地社区居民当作能力建设主体来发展,还是仅仅把他们当作一个受支配的对象来看待?如果是主体,那么对少数民族来说,社区能力建设应该是从他们的文化特性出发,立足于发掘社区的内在潜力,即它所拥有的知识、技术、价值、信念等一切文化要素,使人们在自己民族的文化传统基础上,将原有的知识要素、价值要素重新整合,在与外来文化的涵化过程中,形成新的文化创

造能力。如果是一个受支配的对象,那么就仅仅是一个文化移植的过程,即把外来的“先进技术”、“现代化的知识”全套传授给他们,用“现代科学技术”武装他们成为“现代人”,由外力推动社区成为“现代社区”。显然,这是两种不同的能力发展观,前者是内源性的观点,后者则是外源性的。内源性的观点把社区能力的发展看作是基于民族文化的多样性和特殊性的发展,是一个全面的能力提升和创造性的培养的过程。也就是说,能力建设不是简单地培养和发展某种适应现代社会需要的技能的问题,它也是一种态度、一种价值观和一种理解力及批判精神的培育与发展的过程。内源性的能力需要在与民族的、社区的传统相结合的过程中才能发展,它必然是独特的,具有文化个性的,它所表现的精神特质是不能用其他的技术或文化取代的,是一种深深地植根于民族文化与地方知识的土壤中的能力。

与此相反,外源性的观点是把民族社区能力的提升看作简单的技能掌握过程。它忽视了民族文化的多样性与特殊性,主张普遍主义的科学技术观取代地方性和民族性的知识。它撇开了能力的世界观和价值观层面的东西,用技术理性(或工具理性)的观点看问题,把社区的或民族的文化创造力等同于技术能力,社区能力的提升就是一个单纯地掌握科学技术知识和方法的过程。所以,在如何帮助少数民族社区实现其能力提升的问题上,外源性的观点把“先进技术”的引进当作解决问题的唯一有效的办法,认为“经济落后”的少数民族地区可以通过“技术引进”或承接“经济发达地

^①本文是2005年度云南省哲学社会科学规划项目《社区能力建设与民族贫困地区社会资本的建构》的中期研究成果。