
社区公共服务传递的双重碎片化与协同治理：温州案例

吴素雄 吴艳^{*1}

【内容提要】:温州社区公共服务传递碎片化形成于政府职能部门的服务下沉及服务购买过程中,既表现为部门业务在社区的分割,也表现为社区合同制治理受治理结构与社区服务生产方的资质、专业工作者素质及评估能力的约束。因此,温州通过政府权力下放、社区服务中心及社区社会组织孵化基地建设进行了机构、人员、业务及信息的重组与集成,但社区居委会与社区服务中心及孵化基地的权力关系需要在治理结构中明确定位,社区工作者专业能力需要进一步提高。

【关键词】:温州 政府 社区 碎片化 公共服务

DOI:10.14167/j.zjss.2017.04.010

“碎片化”(fragmentation)概念在西方早期的研究范式中主要是指政府内部管理中的部门分割现象,并非强调政府服务于社会时政府与社会单元间的关联障碍。它的初始提出源于工业时代层级节制与专业分工所暴露的非人格化对人性的压抑及其对人的进取心与创造性破坏的不满。^①1999年英国布莱尔政府提出通过联合政府(Joined-upgovernment)与伙伴关系的建构来解决社会排斥与滥用药品问题。同期,加拿大政府提出平行管理(horizontalmanagement)的理念来协调联邦政府与地方政府及社区的关系以处理全球化、公共安全、气候变迁、原住民诸议题。与这一转变相关的是新公共管理与治理理论在实践中产生的问题,其中的主要表现为公共服务供给中的民营化与项目制治理存在着项目冲突与重复以及代价转移的、各自为政的浪费现象。^②这时候的“碎片化”概念已经从纵向的跨部门关联问题向政府与非营利组织间的跨界关联转变。这个概念的提出是面对现实的公共服务供给过程中纵向与横向互相关联的问题无法单独处理并影响到公共服务的供给效率时的回应。^③因此,“碎片化”概念在西方的社区公共服务供给研究中有所延伸,但在我国的介绍中更多局限于“整体性政府”与“联结政府”中的政府部门间关系的内部问题,而将“碎片化”放置到社区服务供给背景的研究则更少。基于这一理解,本研究主要通过温州社区公共服务结构与体制的改革案例来阐述政府向社区传递公共服务过程中部门与界域的割裂与集成问题,并揭示其中的碎片化成因及协同治理中的治理主体间的逻辑关联。

一、温州改革前公共社区服务传递的政府部门关联碎片化

社区公共服务的碎片化是指公共服务向社区传递过程中或社区内部供给的路径中的隔离、断裂、冲突的状态。温州公共服务与事务向社区传递过程与其它地区相比毫不例外地表现出政府职能部门之间的“地盘战(turf-war)”,它指政府各个部门为实现自己的政策目标,通过政策议程的设定,在自己管辖范围内力图使自己的资源运用达到最佳效益,在这个过程中,形成了自己的意识形态与组织特性,并在事务合作时或者牺牲整体利益或者保存实力。政府部门之间的“地盘战”导致了政府管理的碎片化,也是社区公共服务碎片化的根本原因。当政府职能部门的相关事权下沉到社区时,政府碎片化的事权关系直接导致社区公共服务的碎片化,这种情况在温州社区体制改革以前比较典型,主要体现为事务下沉却缺乏跟进的权力关系调整所导致的

¹作者吴素雄,博士,温州医科大学公共卫生与管理学院副教授,社区发展与地方治理研究所所长,浙江大学公共管理博士后,芝加哥大学政治系访问学者;吴艳,温州医科大学教师。(温州 325035)

权责悖论，并由此引起了社区公共服务供给的断路。

改革以前的社区体制正如表一所示，社区居委会是承接大量政府事务向下传递的主体，通常情况下，政府相应职能部门有多达 280 多项事务向社区传递，涉及发改、民政、执法、房管、规划、建设等 34 个单位，但按照国家社区居委会设置的普遍要求，温州改革前的社区居民委员会原则上按照 5 至 9 人配置工作人员。2000 户以下配备 5 人，2000 户—3000 户配备 7 人，3000 户以上配备 9 人，除此之外，还有政府职能部门下派或聘用的专职工作人员协助社区完成政府下沉事务，他们由民政专干、社保专干、计生专干、综治专干、再就业专干、残疾人专干等组成，根据需要再设置其它专干。根据调研，在这种治理结构之下，不仅专干之间没有协作，居委会与社区专干之间也并没有明晰确定的关系，而且在这种模糊体制与管理原则之下，下沉的职能部门也并不能在分属的社区事务之间找到共性来达成良好的共治。另一方面，居委会作为一社区的自治组织其性质偏向于社区利益表达与综合及社区管理范畴，按其工作性质、工作要求及资源配置与能力并不适合，也无法作为社区公共服务供给的直接主体，无力作为社会组织的培育力量，并且也不能有效地协调各治理主体，达到一致行动的目的。由此，不难理解温州社区体制改革以前，社区公共服务并不能达成结构上的有效整合，仍然还处于各自为政的分割状态。

表 1 温州职能部门事权下放社区部分部门事项目录

放权部门	放权事项名称
民政局	殡仪服务受理、发放服务资料、签订《文明办丧承诺书》、重点优扶对象医疗补助、申请 60 周岁退役士兵生活补助、申请生态葬补助、医疗救助、农村五保办理、申请城镇三无人员办理、孤儿基本生活费补助办理、城乡低保及低保边缘户办理、最低生活保障证办理、城乡居民临时困难救助、“三老”人员定期定量补助发放、门牌证办理、社区社会组织备案
残联	重度残疾人基本生活保障办理、残疾人证办理、免费白内障复明术服务办理、免费助听器、助听器验配及安装下肢假肢服务办理、免费辅助器具(腋杖、助视器、助听器、轮椅等)发放、0-6 周岁残疾儿童聋儿语训、智力康复训练、脑瘫康复训练、孤独症康复服务办理、残疾人托养(居家安养)办理、残疾人就学补助办理、残疾人就业创业和贴息补助办理
人口和计生局	流动人口婚育证明、生殖健康服务证办理、独生子女父母光荣证办理、独生子女及农村二女户就业考试加分办理、双农独女户中考加分办理、农村部分计划生育家庭奖励扶助办理、农村部分计划生育家庭社会养老保险办理、计划生育家庭特别扶助办理、申请病残儿童鉴定办理、申请再生育、特殊情况生育办理
人力社保局	城镇居民医疗保险参保登记初审录入、证卡发放、未成年人医疗保险参保登记初审录入、证卡发放、城镇职工医保体检登记录入、居民医保体检登记录入、未成年人医保体检登记录入、城乡居民医疗报销办理、城乡居民医疗信息系统参合信息修改、城乡居民医疗卡挂失补卡办理、城乡居民社会养老保险补缴办理、城乡居民社会养老保险待遇申请办理、城乡居民社会养老保险参保办理、城乡居民社会养老保险变更办理、就业失业登记证办理
公安局	出租房登记、浙江省居住证办理、浙江省临时居住证办理

这种分割状态能在浙江省社区事务“三多”^④清理中反映出来，其中最直观的表现是，每条线尽管内容有许多交叉重复，但都要一套台账，互不统属，且有些台帐专业性很强。“一些职能部门为了体现“组织健全”，要求社区建立对口的组织，社区的办公室和活动场所挂满了“××室”、“××之家”、“××学校”等牌子以及各种制度牌。而且，各条线录入平台不统一，信息录入平台包括综治、消防、安监等数十个平台。^⑤显然，这种分割并不符合现代行政管理的要求，社区公共服务供给的公共行为也一样，社区行政性公共服务工作的对象是社区个体，每一个体有多种不同的社区服务需求，但不同的需求又通过自身关联起来，这说明社区公共服务的信息与工作具有彼此关联的因果关系，并且业务内容与业务性质是相似的，社区的相关业务者服务于人，都要以人口信息为基础、许多相关事务都要以社区成员的相关资格予以确认，确认的过程可以分解为信息采集与处理、资格审查、证件办理与发放、政策咨询、档案管理等。这些相近或相似的业务被多个部门分头办理，这种部门分割式服务必然

造成服务的碎片化与缝隙化。

社区行政性公共服务供给以采集个人和家庭的真实信息为前提条件。然而，社区事务下沉仍然部门分立，导致信息分割，尽管这符合科层制的合理化要求，但不利于民众办事，民众获得一项服务必须跑十几个办事机构，提出十几种不同的项目申请，要求得到他们有资格得到的服务。每一项计划都有它的规则、表格。而且提供服务的制度不透明，也不统一全面，用户使用也不方便。^⑥比如，另一种情形是，同一个困难家庭通常享受低保金、困难家庭补助金、住房优惠补贴金、重大医疗救助保障金等无法一次性办理或年检，非要在多个部门多次办理或年检^⑦。这些案例说明一个服务对象很容易因为部门的分割为获得服务付出过高的交易成本。

因此，要克服社区事务分割，关键是要改变职能部门在社区各自为政的分立情形，即通过再造与信息网络技术相结合的行政业务流程来实现服务方式的整合，使窗口服务能一次提交与办结，这意味着要建立统一入口的信息网络服务平台为公民或法人提供一站式服务。温州随后启动的改革正是基于这一社区服务的整体性思维，进行社区服务网络的重构。

二、温州改革前社区公共服务传递中的界域关联碎片化

社区处于政府与服务受众的中间界域，合理的社区组织能为日益增长的社区能力提供支持并为之提供一个从社区到政府的正式的反馈结构。^⑧界域关联这里指公共部门与社会及市场的关系，按这一理解来观察改革前温州社区公共服务的供给结构（见图一），不难看出，它与前述的传统类型相一致，只是在实际的运作中，社区居委会是社区公共服务运作的中介或者说是它的“手”与“腿”，居委会从理论上的自治组织变身为准公共行政组织，其准官僚制角色加之其有限的资源与能力，使得它一方面不能反映社区居民对公共服务的真实需求，另一方面，也使它在行政事务的纠缠中能兼顾社区的自治事务。而且，社区居委会与社区党委的一体化强化了其政治属性，在社区公共服务的供给关系中，如果成为项目制治理中变相或实际的发包方与评价方，实际会改变委托代理的关系网络中权责关系的对称性、公平性与竞争性，造成权力的断裂与分散。权力断裂即是原来一通到底的行政权力转变为政治与经济权力在国家与社会两个不同领域的不相融性。表现为委托代理成为政府与非营利组织间的恩庇关系。这种关系缘自于我国社会组织的“双重管理体制”，其实质是一种怀特（Whyte）所揭示的“仿单位制”，即中国一方面用科层组织来代替传统的非科层（如单位制）组织；但另一方面，却无法用“功能科层化”手段，如各种理性化的规则、规范化的程序来进行管理。^⑨从而导致资源和社会生活日益被科层组织所垄断，进而在其内部形成传统庇护、人情网络及魅力权威关系。^⑩当前社会组织的“双重管理体制”本质上类似“仿单位制”庇护一依赖关系，最终导致信任瓦解，服务断裂分散则是服务项目小型化使得一个项目的评估成本甚至高于项目经费，恩庇关系与评估实际提高了交易费用，反过来降低社区公共服务的供给效率。^⑪因此，要克服不同界域间的碎片化，关键是要通过结构调整及相关人才培育与配置实现服务供给主体的有效链接。

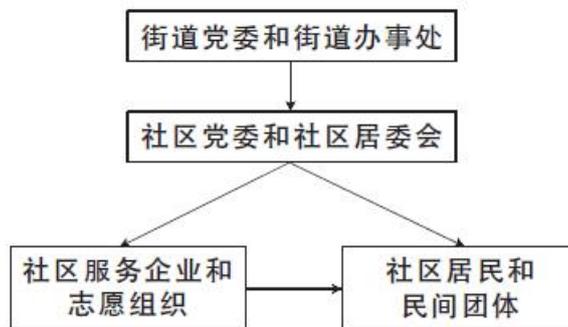


图 1 温州社区公共服务传统传递结构

首先，就组织链来说，政府要与非营利组织对接才能顺利完成公共服务的有效供给，但两种组织的性质不同，只能通过合

约关系来赋权社会组织生产公共服务。就温州目前的服务流程来说，顺利实现有效的合同制治理的前提条件，一是生产公共品的社会组织要具有相应的资质；二是要有合格的第三方评估。就第一个条件来说，改革前的温州社区非营利组织多达 63% 只在社区备案，这种备案的组织没有资质单独承接项目并接受捐赠，也就不能有合法的经费来源，在这种情况下，如果没有专门平台来代理项目，并对其督促与监管、培育与孵化，就很难成长起来。在组织链中另一个重要问题是评估。没有评估，合同制治理是不完整的。但当前的问题是社区项目的经费较少情形与第三方评估的过高的成本形成矛盾，在平阳县调研时一位科长说到：“一个 5 万元经费的项目要用 7 万元的资金来聘请评估机构进行评估，即便是 3 万元的评估成本对于初创的社会组织也是吃不消的。”而且，调研发现，类似矛盾普遍存在，是很难解决的棘手问题。

其次，对温州各县（市、区）的社工机构（包括公益服务性社会组织）的社工人员的调研发现社工人员的职业化水平整体偏低，数量严重偏少。相应，兼职社工数量较多，兼职人员并非把社工看做一份真正的职业，而是一个辅业，难做到全身心投入。表二四个县区的统计数据反映了温州地区社工机构（含公益服务性社会组织）的专职数量不足的基本情况。根据调研反馈，其中的主要原因是社工收入有限、上升空间有限，这降低了专职社工的进入门槛，也降低了社区队伍的数量与质量。

表 2 温州部分县(市、区)社工机构专职社工和兼职社工状况统计表

县(市、区)	专职社工	兼职社工	专职/兼职(%)
洞头区	2	40	5
文成县	14	364	4
泰顺县	6	220	3
苍南县	16	256	6

显然，温州社区公共服务供给的结构中，政府与社会组织的异质性以及社会组织中成员数量与能力不足是导致温州公共服务供给系统的碎片化问题的重要原因，它进而导致了不同界域协调与沟通困难。这就要建构一个新的结构嵌入在不同界域之间，这个结构既要符合现代市场经济的运行规则，也要符合公共服务供给与需求的双向表达规则，并且这个结构运行逻辑由科层逻辑和市场逻辑逐渐向网络逻辑演化。网络不同于市场的个体化和自愿性，也不同于科层制的命令等级链条，强调网络中主体的互动协调、相互依赖的动态结构。在公共服务提供的网络结构中，既包含各相关利益者的专有资源和比较优势，又呈现出行动者之间的协作关系。并且，这个嵌入结构的要素作为两个层面的驱动者与协调者，要有匹配的资源、能力与资质。另一方面，在这个嵌入结构中，政府作为重要行动者之一，通过变革自身角色，驱动网络运行。政府只作为公共服务的提供者，由其购买动机驱动社区公共服务的供给网络，但政府不能作为公共服务的生产者，也不能作为评价者，特别在社区公共服务供给网络成熟以后，政府也要从供给网络的组织者退出。

基于上述的问题与社区公共服务网络变革的需要，温州启动了社区治理结构的变革，这一变革是从自上而下的层层放权开始的。当前，温州调整了县市区、乡镇与街道办、社区的事权关系，大力推进县市区、街道与乡镇的权力下放，要求政府各部门进行职能清理、制作权力下放目录清单，并要求下级部门及社区做好事权承接工作，做到“能接则接、不接为例外”。据此，按照放权层级不同，制定两类目录，将 287 项原本由县(市、区)办理的事权调整下放到乡镇(街道)办理，80 项原本由县(市、区)办理的事权调整下放到社区办理。温州政府这样做的目的是进一步推动社区公共服务的民营化，它们认为社区内生性组织更能与服务受众更好协调，更有能力革新，更对结果负责。单一目标组织被认为更加专注服务事项，因为这样的组织有更多的自由与更清晰的目标，它们能更有创新性。(Schick, 2001)^①但与此同时也要防止单一目标的机构倾向专注于狭隘的方面，防止规范化将机构锁入单一服务的生产之中而不能适应与反映地方的现实情形。^②因此温州的政府部门的权力下放伴随着温州社区公共服务传递的跨部门、跨界域协调的变革。

三、温州社区公共服务传递中的跨部门—跨界治理

长期以来，科层制政府的能力约束和缺陷在于财权和事权的分离和倒置，越是基层政府可支配的人力和财力越少，事务却越多，这会造成基层政府人才流失，细事粗做或不做，^⑨这种现实的理解正是社区作为行政末端的映象。要彻底改变依赖行政向社区下沉的服务供给模式，就必须实行公共服务民营化。公共服务民营化的核心是竞争治理，竞争治理使得政府组织更趋向于功能分化与专业分工，并有不断深化功能性、裂解性治理的趋势^⑩。这种现象促使人们思考对公共部门进行集成改造，特别是面对复杂性、交叉性的问题，需要增加网络结构的行动以提供整合性公共服务。^⑪这就是碎片化治理的核心含义，也即通过协同知识和信息战略提供服务，而伙伴关系则是共享与协同基础性工具^⑫。有学者认为整合性公共服务就是责任治理、伙伴关系和在线网络技术和平台提供服务的过程。^⑬公共服务协同治理包括：与需求结构相适应的制度结构；以综合性协议性回应公民需求；持续高效能的服务；连接服务和公民的技术；提高组织应变能力和注重公共服务提供结构的灵活性。^⑭这种模式综合起来是要通过机构集成、信息集成以及业务集成来提高公共服务的效率，其核心在于“集成”二字，即通过机构重组、信息平台建设、业务分类与合并以及相关人士素质提升公共服务机构的效率与应变能力。温州当前社区公共服务供给体制的改革正是遵循这一逻辑并围绕社区服务中心与社区社会组织孵化基地的建设展开。

首先，温州建立了统一的社区服务中心作为政府服务向下传递与信息共享的集成平台。社区综合服务平台是温州市向社区居民提供公共服务的重要载体。在服务平台建设中，温州市突破传统的“分散独立”配置方式，向“集约共享”方向转变，按照“区域统筹、集中配备、集约共享”思路，以加强联居服务中心建设为依托，打造区域共享的综合服务平台。这一平台设置有五大职能，即便民服务、养老服务、计卫服务、文体服务、社会管理服务（含警务）（如图二）。服务中心构筑起社区基本公共服务、社会化服务、志愿互助服务相衔接的服务体系，将农林科技、民政事务、社会保障、司法调解、计生卫生、综治安全、流动人口管理为主要内容的政府公共服务延伸到社区。^⑯



图2 温州社区服务中心架构

温州市在社区服务建设中，按照“区域统筹、集中配备、集约共享”思路，以加强联居服务中心建设为依托，打造区域共享的综合服务平台，实现直接服务与代理服务相结合的原则。并按照便民服务直接办理与代理服务相结合的原则，简化程序、增强服务。在社区服务中心开通便民服务“一键通”系统，及时收集群众的服务需求和意见建议等，并分送给相关部门办理。如乐清已将108项公共审批项目和35项基本服务项目放到社区办理，龙湾区万和社区将与群众日常生产、生活相关的便民服务事项，通过梳理分类，在社区中心设置了党员服务、综治服务、外来人员服务等七大类服务，共计86项便民服务项目。其中涉及审批服务事项的43项，部门流动服务事项23项，志愿者服务事项20项。社区服务中心还将一批与群众日常生活密切相关的部门，如供电、土地、工商、房管等尚未下授事权的7家部门，单双周轮流定期安排到社区中心窗口开展流动服务。瑞安市坚持把社区服务中心打造成为基层服务重要窗口，投入力量开发出社区窗口服务应用软件，实现了市、镇、社区窗口服务三级联网，大大提升了基层服务效能。瑞安社区便民服务中心建设是温州的一个样本。瑞安社区便民服务中心建设采用的是全程代理模式，如图三所示，这种全程代理模式更方便群众办事。^⑰

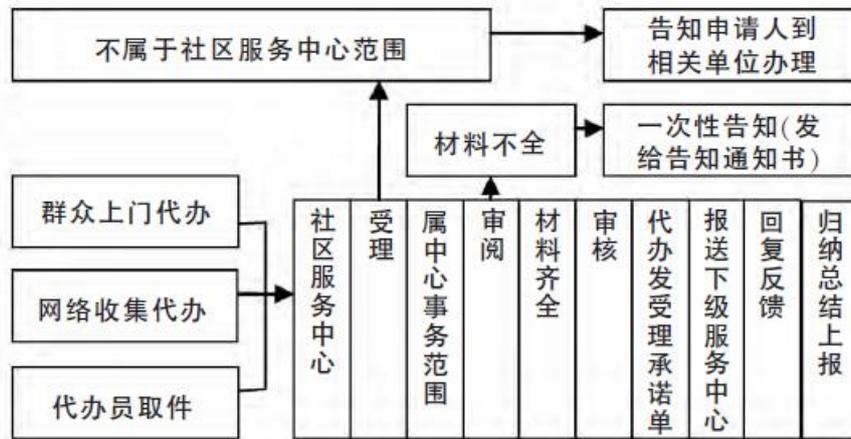


图 3 瑞安市农村新社区代办流程图

“一站式”服务大厅是全程代理的载体，它改变了原来垂直的线性模式，其扁平化的组织结构可使行动者的专业技能与比较优势得以发挥。社区行动者在这种结构下可以根据行动准则与业务流程自由组合与搭配，进行部门对话、交换信息、上下互动、交叉人员、联合供给、相互协作，因而，这种结构有利于化解过去职能部门垂直延伸到社区的组织形式所引致的流程零乱、部门分割等碎片化问题。社区事务具有复杂性与不确定性，如群体冲突事件、居民上访、自然灾害、突发性公共卫生事故、家庭矛盾等。这些事件具有较高的相关性，也通常需要即时处理，垂直的组织结构有一个向上反馈的过程，不适用于对于社区事件的快速反应，相比之下，扁平化治理结构更有适应性、准确性特点，能更好满足社区服务的即时需求。

再次，建立社区社会组织孵化基地推进政府、社区、社会组织的协同治理。在社区的公共服务供给中要保证社区服务供给与需求的一致性，同时要激发社区自身的活力与服务供给能力，避免政府垂直管理方在社区自主性、服务供给与需求信息对称方面的局限性，就需要社区小微的非营利组织。^⑨但目前由于发展程度、管理水平的差异，许多社会组织只是初创阶段，缺乏拓展经验，面对居民日益个性化、多样化的需求难以适应。有些社会组织还普遍处于“无开展活动的经费”、“无专职工作人员”与“无专门办公场所”的“三无”状态，这些“三无”组织缺乏沟通交流的共同平台，难以实现资源的优化配置与共享。温州的“三社联动”就是要整合社区、社会组织 and 社工三者之间的资源。社会组织孵化基地为各类型的社会组织提供协助发展平台。孵化基地是指由政府部门（街道社区）提供资金或提供场地建设社会组织的专门机构。孵化基地吸引分散的社区社会组织入驻或者培育新的社会组织，社会组织通过公益创投、政府购买、社区委托等渠道筹集经费，开展为社区居民提供服务的活动。如瑞安市在公益服务中心的基础上建设了社会组织孵化基地（见图四），该基地占地总面积 700 平方米，内设培育孵化区、成果展示区和“两工”培训学院，可同时容纳 40 家社会组织入驻孵化，目前已有 27 家公益性社会组织入驻。社会组织孵化基地、社会组织促进会和社会组织基金会三者将共同合作，沟通政府与社区，为社区居民服务。乐清市打造了乐清公益广场，该公益广场前身为乐清市公益组织孵化园，为全省首个容纳公益组织集聚办公的公益组织孵化园。

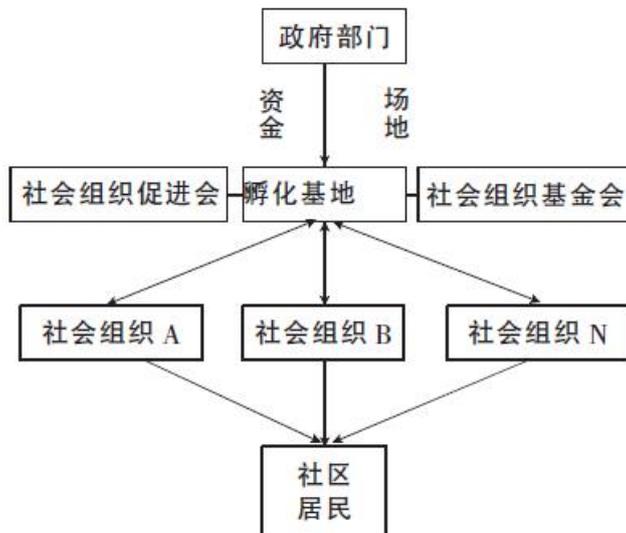


图 4 孵化基地带动型“三社联动”模式图

总之，社区治理是基于单一的人或单一部门面对不能解决的问题时的协作方式或行为。它将更宽范围的利益相关者集中在一起，寻找一个最优组合。^⑨温州通过上述的机构整合、信息整合以及业务整合来推进社区体制协同治理的改革，尝试将政府职能部门下垂至社区、各自为政的服务科室改组为大部制的综合形式，组成社区服务中心，并且通过结构与体制的革新避免相关业务的扯皮与事务推诿，形成合作与统一行动的链条。特别重要的是，通过人员重组与业务集成，改变过去通过部门沟通来解决问题的行政思路与成见，将重组后的业务内化为这个统一的部门分内之事。无论是社区组织还是非营利组织的工作人员都要改变过去单一业务的工作能力，要学习在非科层制下较少等级观念的环境下工作，包括具备相应的促进、调解、召集能力以适应社区治理中伙伴关系的互动需求。^⑩温州的改革从分权切入，公私部门界限在社区治理中日渐模糊，其关系体现为政府与社会合作的治理形式^⑪，而社区治理使公民社会与国家机构之间互动的角色与结构得以再现^⑫。温州通过在社区层层分权，形成政府、社会组织、公民与私人部门目标一致的合作治理。^⑬这意味着温州的改革通过跨部门与跨界域集成式重组建构了一个社区公共服务传递的权力共享机制，通过这个机制，政府、社会组织与社区居民形成了联动的网络结构。这个联动结构既包括不同主体间的竞争与约束，也包括服务生产者的对于公民的“短线责任”以及服务供给者对于公民的“长线责任”。^⑭只有形成了一个不间断的责任回路机制才能达到服务的最优化。

四、结论

温州政府传递公共服务的碎片化，主要由温州政府内部的合理化分工及政府分工的非竞争性质引起，因此，既要保持分工，又要提高效率，就要在公共服务的传递中增加竞争元素。温州社区公共服务的民营化改革满足了这一需求，但仅仅是增加公共服务的民营化供给不足以克服公共服务供给中的碎片化现象，这就要求强化公共服务横向部门协同的同时，还要强化纵向的跨界关联，公共服务提供跨界合作的动态传输机制建立了服务输送和最终消费者之间的动态连接，提升了公共服务的公平性和可及性。这种动态传输机制包括宏观层面根据政策目标进行具体公共服务传输制度结构的选择，政策工具层面确定与目标和情景匹配的适宜机制，以及服务接受者和服务提供者的责任关系。这使得公民的服务信息需求以及对服务的评价信息可以及时有效地传递给公共服务供给链条，从而有针对性地提升公共服务品质。

另一方面，协同治理具有业务集成的含义。但调研发现，温州社区公共服务传递的集成结构仍然存在两个盲点，一个弱项。其中盲点之一是，在这个集成结构中，政府权力下沉后，居委会作为社区治理主导要素，其与社区服务中心及社区社会组织服务中心的关系仍然没有明确的文本规范，说明是指导还是领导的关系确认仍处两难之中。盲点之二则是两个服务中心由政府出

资与操作，其未来定向不明，也会影响政社间合约关系的公平性，这种社区小微组织的整合或枢纽组织的准官僚制易于导致合同治理向经纪模式转变，最终会破坏协同关系；另一方面，温州社区协调治理结构改变了过去合理化分工中专业人员仅仅专注于单一环节的业务，要求社区工作者通过改革实行工作职位的整合和集成。业务集成后需要综合性、多方面的知识结构和技巧，工作人员需要全面了解计生、劳保、低保、医保、残联等相关业务知识，并能做到独立操作。同样，假设一个工作者难以掌握大量跨部门的专业知识和技能，则可以采用联合提供、工作小组等方式协同，不同供给主体之间形成自组织，并在内部进行知识、信息、技术的交换与共享。在这方面，根据前述研究，尽管温州初步建构了社区治理中跨部门、跨界域的协同治理框架，但要让这一框架有效运作，更重要的是要充实社区治理工作者数量并提高其质量。

注释：

① 欧文·休斯：《公共管理导论》，彭和平等译，中国人民大学出版社 2001 年版，第 51 页。

② 竺乾威：《从新公共管理到整体性治理》，《中国行政管理》2008 年第 10 期。

③ [法] 皮埃尔·卡蓝默：《破碎的民主：试论治理的革命》，高凌瀚译，上海三联书店 2005 年版。

④ 社区（村）事务“三多”指的是机构牌子多、考核评比多、创建达标多。社区（村）“三多”现象已严重影响了村（社区）正常运行，加重了基层工作压力和经济负担，弱化了自治功能。其中机构牌子多的突出问题表现为各村（社区）普遍设有治保会、调解会、综治工作室等，并且上级各职能部门在其中设置各种考评，尽管许多内容重复但分管部门互不统属，一年多次考、重复考，浪费了基层大量人力、物力和财力。

⑤ 温州市民政局基层政权和社区建设处：《2012 年度温州城乡社区建设资料汇编》，2013 年 1 月，第 136 页。

⑥ [美] 戴维·奥斯本，特德·盖布勒：《改革政府——企业家精神如何改革着公共部门》，周敦仁译，上海译文出版社 2006 年版。

⑦ 陈伟东：《中国和谐社区——江汉模式》，中国社会科学出版社 2010 年版。

⑧ Stanley J., 2004. A regular update from social action and research, In Brotherhood Comment. Brotherhood of St Laurence publication: 38.

⑨ Whyte. 1989. Who Hates Bureaucracy? A Chinese Puzzle. Victor Nee ed. Remaking the Economic Institutions of Socialism: China and East Europe. Stanford University Press, 1989. 86~99.

⑩ [美] 华尔德：《共产党社会的新传统主义——中国工业中的工作环境和权力结构》，龚晓夏译，香港：牛津大学出版社 1996 年版。

⑪ Oliver E. Williamson. Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. New York: Free Press, 1975. 192~198.

⑫ Scott G., 2001. Public Management in New Zealand—Lessons and Challenges, New Zealand Business Roundtable, Wellington: 29.

⑬ Stewart J., Clarke M., 1996. Developments in Local Government, Institute of Local Government Studies Discussion Paper, University of Birmingham, Birmingham.

⑭ 吴素雄、杨华、郑卫荣：《社区社会组织的培育主体选择》，《管理世界》2012 年第 6 期。

⑮ Leat Diana, Setzler, Kimberley, Stoker, Gerry. 2002. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda. York: Palgrave: 212~213.

⑯ OECD. 2008. Ireland: Towards An Integrated Public Service, OECD Public Management Reviews. Paris: OECD: 12.

⑰ Bath Priory. 2005. Towards a Common Framework: Delivering Joined-up Services through Better Knowledge and Information Management. KM Review. Vol. 8 (4).

⑱ Mark Considine. 2002. The End of the Line: Accountable Governance in the Age of Networks, Partnerships and Joined-up Services. Governance. Vol. 15 (1).

⑲ Richard Veryard. Joined-up Services. 23 Feb 2002.

<http://www.users.globalnet.co.uk/~rxv/government/services.htm>

⑳ 温州市民政局基层政权和社区建设处：《2012 年度温州城乡社区建设资料汇编》，2013 年 1 月，第 136 页。

㉑ 温州市民政局基层政权和社区建设处：《2012 年度温州城乡社区建设资料汇编》，2013 年 1 月，第 121 页。

㉒ ㉓ McKieran L., Kim S., Lasker R., 2000, Collaboration: learning the basics of community governance. Community. Vol. 3(8): 23~29.

㉔ Kjaer A., 2004. Governance, Polity Press, Boston, MA:76

㉕ Paris J, Petere G... Governance, Politics and the State. London: Macmillan. 2000. 36.

㉖ Leach R, Percy J.. Local Governance in Britain. Basingstoke:Palgrave. 2001.137~149.

㉗ Gates C.. Community Governance. Futures.1999. Vol.31(5). 519~525.

㉘ 世界银行：《让服务惠及穷人——2004 年世界发展报告》[R]. 中国财政经济出版社 2004 年版，第 49 页。