

面向需求的城市居住社区公共服务供给研究

——基于湖南省三地区调查数据的实证分析*¹

冯帅帅 廖鸿冰

(湖南女子学院大数据与精准社会服务研究中心, 湖南 长沙410004)

【摘要】:在我国快速城镇化的现实背景下,大量人口涌入城市。而随着住宅商品化改革的日趋深入和人们生活水平的不断提高,城市人口对居住社区的公共服务需求也呈现出多元化和分层化的特征。本研究基于对湖南长沙、郴州、张家界等三个市区部分社区的实证调查,探讨了城市居住社区公共服务的供求现状及存在的问题,进而提出了面向居民需求的城市居住社区公共服务供给侧改革建议。

【关键词】:城市居住社区公共服务 公共服务需求 公共服务供给

【中图分类号】:C913 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1001-733X(2019)02-0028-11

一、问题的提出

改革开放四十年,中国的城市化进程取得了令世界瞩目的成就。据国家统计局发布的《中华人民共和国2017年国民经济和社会发展统计公报》数据,2017年末我国大陆总人口139008万人,其中城镇常住人口81347万人,占总人口比重(常住人口城镇化率)为58.52%,比之1978年改革开放初期的数据(17.92%)提高了三倍多。在这一过程中,大量的人口涌入城市。为了满足城市人口的居住需求,城市的社区建设迎来了前所未有的发展势头。然而,随着住宅商品化改革的日趋深入和人们生活水平的不断提高,城市人口对居住社区有了更为复杂的需要,人们的居住生活进入了“消费层级化”和“需求多样化”时期。除了满足基本的居住需求之外,人们对居住社区的区位、功能和舒适度等多样化需求也在不断增长。

居民居住需求的变化倒逼着城市居住社区公共服务的供给侧改革。一方面,作为城市社会的细胞,社区是城市社会的基本元素,也是城市人口的主要居住地,“城市中的人一生中大约三分之二的时间是在居住区内度过的”^[1]。社区居民通过社区公共服务获得所需“产品”以满足其需求,良好的功能齐全的社区公共服务不仅直接关系着社区居民的切身利益和生活质量,也间接影响

¹收稿日期:2019-01-12

基金项目:国家社科基金一般项目“居住空间调整与城乡社会服务体系建设的研” (14BSH109)、湖南省哲学社会科学基金项目“社会治理结构变迁视角下政府购买服务路向研究”(18YBA238)的阶段性成果。

作者简介:冯帅帅(1993—),男,河南安阳人,湖南女子学院大数据与精准社会服务研究中心研究员,硕士。研究方向:基层社会治理、社会心理学;廖鸿冰(1966—),男,湖南衡阳人,湖南女子学院教育与法学系副主任,教授。研究方向:社会工作与基层治理。

着整个城市的稳定和健康发展。另一方面,就我国当前的体制改革而言,健全和完善社区公共服务是我国政治体制改革、经济体制改革、政府行政管理体制改革、加快社会主义事业发展和以人民幸福为目标的“中国梦”实践的需要,是政府加强社会治理的新途径新载体^[2]。党和国家高度重视社区管理和公共服务供给方面的工作。习近平总书记在不同场合多次强调:“社区虽小,但连着千家万户,做好社区工作十分重要”,因而社区的服务和管理“要积极探索创新,通过多种形式延伸管理链条,提高服务水平,让千家万户切身感受到党和政府的温暖”。民政部、发展改革委等十六个部门2016年联合印发的《城乡社区服务体系规划建设(2016-2020年)》(民发[2016]191号)也指出,社区公共服务必须“以居民群众需求为导向,以供给侧结构性改革为动力,推动城乡社区服务精细化、专业化、标准化,构建机构健全、设施完备、主体多元、供给充分、群众满意的城乡社区服务体系,让城乡居民共享全面建成小康社会的发展成果”。

二、城市居住社区公共服务:概念及其分类

(一)社区公共服务概念的发展与界定

由于步入城市化进程较早,西方发达国家的社区公共服务发展较为成熟。为解决资本主义早期欧洲和北美大陆工业化进程中出现的失业、贫困、环境污染等公共社会问题,西方理论家们很早就开始对社区公共服务问题进行了系统的理论思考和经验总结。

经济学家率先对公共服务问题展开了讨论,在他们看来,公共服务作为一种公共产品(Public Good)^②,具有典型的非竞争性(non-rivalness)和非排他性(non-excludability)特征。公共服务的非竞争性具体体现在,某个或多个消费者对某项公共服务的消费和享用不会减少其他人能消费和享用该项公共服务的机会;而公共服务的非排他性体现在,公共服务的消费是集体性、共同消费的,它的效用无法在不同消费者之间分割。因此,在公共服务的消费过程中,“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,即存在所谓的‘搭便车’现象”^[5]。在公共经济学家提出了公共服务的“公共产品理论”之后,将公共服务视作“由政府部门向大众提供的一种公共产品”的观点成为西方学术界理解和研究公共服务的主流观点,直至二十世纪五六十年代“公共选择理论”的提出。“公共选择理论”学者认为,当政府作为公共服务产品的提供者或者由政府来垄断性地提供一项服务时,由于这种服务是公共性质的,虽然政府所拥有的资源能够保证数量的提供,但是却不能保证质量的客观标准及其测量,并且这种服务常常由于缺乏其他部门的压力而造成效率低下。该理论代表人物布坎南的研究指出,公共产品并不一定必须由政府提供,现实社会中存在一种同样具有非竞争性和非排他性特征的产品,但该产品的提供方式却具有部分的商业性、利益性,布坎南将这种夹杂在公共物品和私有物品之间的产品称为“准公共物品”^[4]。经过多年的理论研究和社会实践,企事业单位包括其他营利性组织在公共产品的提供上都有着出色的表现,并且因其提供服务方式的灵活性和多元性,更容易符合居民日趋多元的公共产品需求。该理论的提出较好地解释了当时西方国家面临的公共服务供给效率低下的问题,也为当代流行的“福利多元主义”思想奠定了一定的理论基础。

将“公共服务”的供给范围限定在“社区”上,就构成了本文关注的核心主题——社区公共服务。自二十世纪五十年代联合国倡导社区发展运动以来,世界各国开始广泛关注社区本身对于社会发展和进步的巨大作用,开展社区发展运动的国家分别依据自身的社会状况制定了一系列利于社区发展的政策和计划,有力地将社区与公共服务结合起来,并形成了一些成熟的模式,如英国的“福利型社区照顾模式”^[6]和美国的“自治型社区管理和服务模式”^[7]。至此,“社区公共服务”在世界范围内广受关注。

与西方国家的模式化探索不同,在中国的语境下,“社区公共服务”一词与“社区建设”、“社区管理”和“社区服务”等词

²①对于公共产品(Public Good)的概念,诺贝尔经济学奖萨缪尔森的定义最为经典,他将“那些不会因为其他人的消费而增加成本”的产品归结为公共产品,由此区分于那些会因为其他人使用而增加成本或者无法再度使用的私人产品(Private Good)。但是在后续的理论发展中,布坎南重又发明了“准公共产品”(Quasi Public Good)的概念,布坎南提出,相对于纯公共产品供给方的公共性特征,还有一种产品同样具有公共性和公益性的特征,为大众所用,但该产品的提供方式却具有部分的商业性、利益性,所以夹杂在公共物品和私有物品之间,因而被称为准公共物品。布坎南在其代表作《俱乐部的经济学理论》(The Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines)中首次研究和分析了准公共物品的含义及相关解释,公共产品的定义在他那里得到泛化,即由集体需求,并且是团体所供给的具备非竞争性和非排他性特征的产品。

同时出镜的概率极高。早在2000年召开的“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,它包括哪些内容,应当如何运作?”并作了有一定深度的探讨^[8],由此奠定了我国以服务于社区管理/治理为目标的社区公共服务研究^{[2][9-13]}。如杨团从社区建设的角度出发来理解社区公共服务,他认为,“社区建设在实质上是一个社区成员参与和共享的社区发展过程,其发展的要素不仅有社区成员(居民与驻区单位)、各类组织(分布在社区内外)、社区公共设施、公共项目等物质性因素,还有包括社区投入体制、社区运行机制、社区管理体系、社区公共意识和社区认同意识等上层建筑和意识形态因素”,“能将这些要素整合起来,通过共同行为增强社区凝聚力的社区工作,就是社区公共服务”^[9]。类似的还有学者关于“社区公共服务是政府社会管理的新载体”^[2]的观点。但是无论何方观点,社区公共服务的“公共产品”性质得到了国内外学者的一致认同。

依据上述国内外学者的观点,本研究将社区公共服务界定为:以社区为单位的,各种集体性消费单位为社区及其成员(包括社区内的各类组织、企业、家庭和个人)提供的各项具备非竞争性和非排他性特征的社会公共服务。本研究认为,集体性消费单位(即社区公共服务提供者)既可以是具备公共性质的政府部门,也可以是具备利益性质的NGO、企业等非政府组织;既可以是常态性的,也可以是临时性的;既可以是社区内-本土性的,也可以是社区外-外来性的。特别需要强调的是,社区的种类多种多样,不同社区类型对公共服务的需求也不尽相同,限于篇幅,本文主要关注城市居住社区的公共服务供给问题。

(二)城市居住社区公共服务的分类

学术界关于城市社区公共服务的分类并未形成统一的看法,不同学者从不同的视角出发分别对城市社区公共服务的类型进行了总结。

杨团从服务供给方是否依赖市场机制以及是否独占服务权的角度,将城市社区公共服务分为四大类,即“自治型”服务、“保护型”服务、“专业型”服务以及“运营型”服务^[9]。另有学者依据提供服务的具体特征将城市社区公共服务这种“公共产品”划分为两类:一类是公共设施和公共管理,供社区居民、社区组织等活动的规则、秩序、制度;另一类是公共服务,向居民和业主提供的具体服务^[14]。林凤祥将这种具体服务划分为:日常生活服务、文体卫教服务、中介服务和中介服务^[15]。国外学者Moroney则更具概括性地将城市社区公共服务划分成工具性服务(instrumental services)和情感或认知服务(emotional or cognitive services)两种^[16]。其中,工具性服务包括传统的照顾服务,譬如身体行动上的帮助,日常生活帮助(做饭、购物、家务),提供药物、注射和换药等;情感或认知服务包括社会支持小组、心理辅导和心理治疗等,这部分服务主要依靠政府购买社工服务来提供。

此外,李伟梁在实地调研的基础上,从居民对城市社区公共服务的需求出发将之划分为以下五种类型:一是社区物业管理和公共设施配套类;二是社区便民服务和社区保障类;三是社区民主治理类;四是社区管理类;五是社区文化心理类^[17]。张网成和陈涛则通过城市社区公共服务是否超越社区地域范围将其分为“既为某个社区及其成员,也为其他社区及其成员提供的”Ⅰ类社区公共服务和“只为某个社区及其成员提供”的Ⅱ类社区公共服务。在他们看来,该两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”^[5]。

三、城市居住社区公共服务的需求调查

(一)数据基本情况说明

此次调研的湖南省是我国中部地区的代表省份之一,土地面积21.18万平方千米,占中国国土面积的2.2%,下辖13个市和1个自治州。据湖南省统计局公布的数据显示,2017年湖南省城镇化率达到54.62%,接近全国平均城镇化率水平(58.52%)。课题组在2014年针对“城市居住社区公共服务现状”在湖南省进行了抽样调查,调查选取了长沙、郴州、张家界三个市区的部分社区,总共发放300份调查问卷,回收问卷278份,问卷回收率为92.67%,经人工筛查剔除无效问卷,筛选出有效问卷共计249份,问卷有效率为89.57%。以下所有数据及分析,除作特别说明外都来自该次调查。

本次调查涉及的社会人口学特征主要包含受访者的性别、婚姻状况、年龄层次、文化程度、年龄状况、工作状况、收入状况、社区居住年限等。数据分析显示,本次调查中被访者女性人数稍多,比例为57.83%;婚姻状况中,近九成被访者为已婚人士,比例高达89.96%;年龄层次上,被访者多集中在20-40岁年龄段,比例为86.75%;文化程度上,超过六成(61.45%)的被访者为初中和高中教育水平,大专、本科及以上学历被访者大约占三成(30.12%);工作状况方面,30.52%的被访者从事的职业为公务员、国企、事业单位等体制内工作,53.01%从事企业、个体经营等体制外工作,余下16.47%的被访者则暂时处于无工作状态;从个人月平均收入上看,月收入在1000元以下的被访者占4.82%,1000-3000元占59.84%,35.34%的被访者表示月平均收入在3000元以上;最后,在社区居住年限方面,约六成(59.04%)的被访者表示已在所居住社区居住了5年以上。

(二)城市居住社区公共服务的现状分析

为深入了解城市居民的公共服务需求情况,问卷调查的主要内容包括居民对社区公共服务的整体满意度评价、社区服务基础设施建设现状、社区公共服务项目供给现状和居民对居住社区公共服务的需求状况等方面。

1. 居民的社区公共服务满意度分析

居民的社区公共服务满意度是居民对所居住社区公共服务供给状况的最直观感受。表1展示的是三个地区的被调查者对社区公共服务的满意度状况。

表 1 被调查者的社区公共服务满意度分布表(N=249)

满意程度	长沙市地区	张家界市地区	郴州市地区	综合
非常满意	6.3%	8.4%	16.4%	10.4%
比较满意	51.3%	51.6%	39.7%	47.5%
不太满意	35.0%	29.5%	35.6%	33.4%
很不满意	3.8%	7.4%	5.5%	5.6%
不关心	3.8%	3.2%	2.7%	3.2%

通过表1的数据可以发现:整体来看,接近六成(57.9%)的被访者对本社区的公共服务持满意态度,而大约四成(39.0%)的人则表示不太满意或者很不满意本社区的公共服务,总体来说,这表明居民对社区公共服务满意度保持在一个较高的程度;从地区比较的角度而言,张家界市的被调查者对居住社区公共服务持“很不满意”态度的人数比例最高,这可能与张家界市本地的经济发展水平紧密相关。社区公共服务一般由地方政府牵头,政府的财政投入是社区公共服务建设资金的主要来源,而在三个地区中,张家界市的经济发展水平最低。

2. 社区服务基础设施建设现状分析

作为社区公共服务的重要载体,社区公共服务基础设施是满足居民日常生活、社会交往、健康养护等需求的重要平台,也是增强社区居民对社区文化的认同感和归属感的重要媒介^[18],更是衡量某地社区公共服务水平的客观标准。课题组共计列举了十二种常见的社区服务基础设施供被调查者选择。表2是三个地区的被调查者认为本社区所拥有的社区服务基础设施建设状况^③。

^③①需要说明的是,由于本数据是通过问卷调查获得,主要收集的是被调查者感知到的社区基础设施建设状况,可能会存在该地建有某项设施但未被被访者感受到的情况。笔者随机走访时发现,基本上所调研地区都建有社区服务中心,但仍有部分被调查者认为“不存在该设施”,这可能与相关部门宣传不到位相关。

表 2 地区社区服务基础设施建设状况(按比率排序分布, N=249)

设施名称	长沙市地区	张家界市地区	郴州市地区	综合
社区服务中心	82.5%	57.1%	54.5%	64.7%
文体设施	35.0%	7.7%	33.3%	25.3%
停车场	22.5%	28.6%	22.7%	24.6%
环卫设施	23.8%	16.5%	31.8%	24.0%
便民服务网点	25.0%	27.5%	15.2%	22.6%
医疗康复设施	17.5%	12.1%	27.3%	19.0%
托幼服务设施	12.5%	5.5%	12.1%	10.0%
社会工作站	7.5%	3.3%	9.1%	6.6%
青少年活动中心	7.5%	4.4%	7.6%	6.5%
家政服务中心	8.8%	0	10.6%	6.5%
社区养老中心	2.5%	1.1%	3.0%	2.2%
残疾人托养所	0	0	1.5%	0.5%

注:本题为多选题,比例数为被选频数除以总数,故比例综合可能超过 100%。

由上表可知,社区服务中心是三地建设最多的社区服务基础设施,比例高达64.7%,余下建设比率超过20%的基础设施分别为文体设施(25.3%)、停车场(24.6%)、环卫设施(24.0%)、便民服务网点(22.6%)。从该数据我们可以得出以下结论:首先,三地的社区服务基础设施建设仍不够完备,主要体现在建设比例不高和设施类型不全两个方面;其次,三地对幼儿、青少年、老年和残疾人等特殊群体的照顾普遍不够,该四类社区服务基础设施建设率普遍在10%及以下;最后,除了社区服务中心、停车场和便民服务网点三项设施外,张家界市的其他社区服务基础设施建设率普遍低于长沙市和郴州市两地,这可能与该市社会经济状况低于另外两市相关。

3. 居住社区公共服务项目供给与需求分析

从心理学角度来看,需求是指人类对某种物品或者服务的选择偏好和倾向,它具有一定的主观性;相对而言,供给则常常是一种客观的给定。需求和供给之间是一种双向互动的关系,供给以需求为导向,需求以供给为手段,需求决定供给,供给满足需求。为了探究社区公共服务需求与供给的关系,课题组参考部分学者对社区公共服务的类别划分,共计操作列举了九种常见的社区公共服务具体类型供被调查者选择。表3是全部被调查者认为本社区已提供的社区公共服务项目及其需求状况。

表 3 居住社区公共服务项目供给与需求状况(N=249)

服务项目	服务供给	排名	服务需求	排名
社区物业管理服务	50.2%	1	33.7%	2
家政服务	19.7%	4	17.7%	6
医疗保健服务	26.5%	3	50.2%	1
社区保安服务	43.0%	2	32.5%	3
老年人、残疾人服务	6.0%	8	14.9%	7
法律服务	6.4%	7	26.9%	4
社区矫正服务	2.4%	9	9.2%	9

政策咨询服务	6.8%	6	23.3%	5
职业指导服务	8.0%	5	14.5%	8

注:本题为多选题,比例数为被选频数除以总数,故比例综合可能超过100%。

由表3数据可以得出以下结论:

首先,居住社区公共服务供给方面,社区物业管理服务、社区保安服务和医疗保健服务是供给率排名前三的社区公共服务类型,供给率分别为50.2%、43.0%和26.5%,该三项服务都属于基础性、保障性的社区公共服务类型;而法律服务、老年人与残疾人服务和社区矫正服务三项特殊性服务则是供给率排名后三位的社区公共服务类型。此外,全部十项服务类型中,供给率低于20%的高达六项,可见三地区整体的社区公共服务供给还存在较大不足。

其次,居住社区公共服务需求方面,同供给状况相同,社区物业管理服务、社区保安服务和医疗保健服务是居民需求率最高的三项社区公共服务类型,不过顺序稍有不同,医疗保健服务需求率(50.2%)最高,社区物业管理服务(33.7%)次之,社区保安服务(32.5%)位居第三。这表明该三项社区公共服务的供给与需求基本符合;老年人与残疾人服务、职业指导服务和社区矫正服务是需求率排名后三位的社区公共服务类型,三项服务需求率均低于20%,比率分别为14.9%、14.5%和9.2%。

最后,数据分析显示,无论是供给率还是需求率,社区矫正服务都是其中排名末尾的社区公共服务类型,我们认为这可能与社区矫正的特征紧密相关。社区矫正是一种不使罪犯与社会隔离并利用社区资源改造罪犯的方法,是所有在社区环境中管理教育罪犯方式的总称[19]。简单来说就是组织服刑人员参与到社会服务和社区建设过程中,借以提升社区服刑人员的社会责任感。访谈资料显示,不少受访者对该项服务持反对态度,认为可能会对社区居民人身及财产安全产生消极影响。

为了进一步探究受访者最急迫的社区公共服务需求类型,课题组在问卷设计时还对上述九种服务类型进行了总结归类,大致划分为日常生活服务、医疗卫生服务、健康娱乐服务和针对老人儿童等特殊群体的专业服务四类,询问受访者认为的“最急需”的服务类型(单选设置)。详细状况如图1所示。

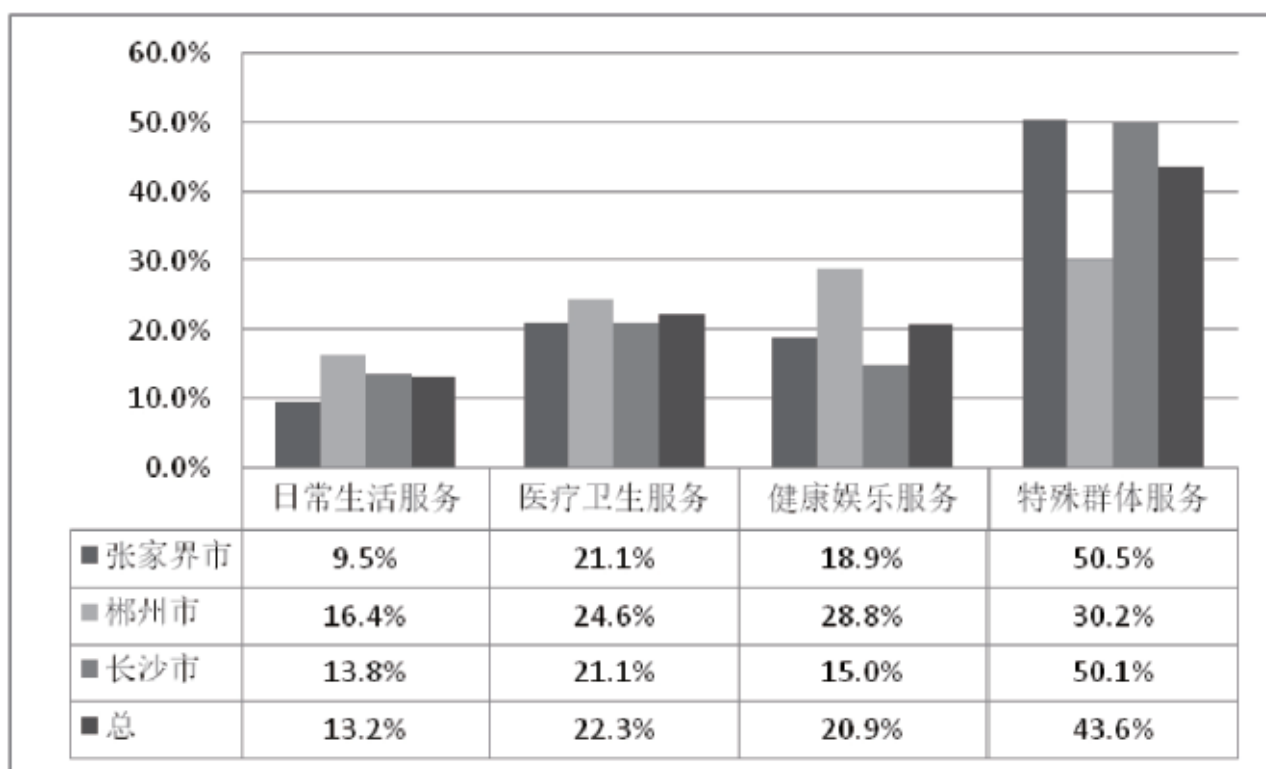


图1 民认为“最急需”的社区公共服务类型

由图1数据内容可知:总的来说,居民“最急需”的社区公共服务类型排名依次为特殊群体服务(43.6%)、医疗卫生服务(22.3%)、健康娱乐服务(20.9%)和日常生活服务(13.2%)。从该项排名中我们至少可以得出两项基本结论:一方面,居民对日常生活服务需求紧迫性的下降表明当前我国社区公共服务在日常生活服务类型的供给上已日趋完善,现已基本可以满足大部分居民的需求;另一方面,随着城市化进程的深化和人们生活水平的提高,人们对居住社区的公共服务需求层次在不断改变。相对于农村社区而言,“城市社区的特殊性对公共服务的需求有着深远的影响”,其特殊性之一就体现在:随着劳动分工和社会功能分化的不断细化,城市家庭原有的抚育、教育、照顾、养护等功能正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”。这也正是居民对幼儿、老年等特殊群体服务需求的紧迫性最高的原因。对比来看,长沙市和张家界市居民“最急需”的社区公共服务类型排名与总体保持一致,顺序依次为:特殊群体服务、医疗卫生服务、健康娱乐服务和日常生活服务,而郴州市的排名略有不同,健康娱乐服务需求排第二,医疗卫生服务需求排第三。

四、面向居民需求的城市居住社区公共服务供给存在的问题

就调查所得的情况而言,三地区总体的社区公共服务建设比较完善,且大都呈现出一种良好的发展态势,但是依据调研数据的分析和实地走访,我们认为仍存在以下问题。

(一)社区公共服务供需位序失衡

调查发现,调研地区整体的社区公共服务供给与居民的需求大体匹配,但也存在着供需脱节的情况。如表3所示,医疗保健服务的供给率为26.5%,在全部九项公共服务供给率中排第三位,然而这一服务的需求率却达到50.2%,几乎达到供给率的两倍,在需

求率排名中排行第一;法律服务的整体供给率仅为6.4%,在九项社区公共服务供给中排第七位,而该项服务的需求率却高达26.9%,在需求位序上仅次于排名前三的社区物业管理服务、社区保安服务和医疗保健服务。类似位序失衡状况的还有家政服务、职业指导服务等。

党的十九大报告指出:“中国特色社会主义进入新时代,我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”类似地,我们认为,社区公共服务的主要矛盾也转化为居民日益增长的多元公共服务需求和不平衡不充分的公共服务供给之间的矛盾。进入新时代后,居民的居住需求日益多元,不仅对基础层次日常生活服务提出了更高要求,而且在生活环境、医疗卫生、特殊群体养护服务等方面的需求也日益增长。因此,社区的公共服务供给要紧扣居民的实际需求,这样更有利于提升社区公共服务的效率和效益。

(二)社区公共服务供给主体单一

一般而言,公共服务都有三个基本的利益主体:消费者(直接获得公共服务的群体或机构)、生产者(生产公共服务的组织)和提供者(或安排者,即作出安排以连接生产者和消费者的中介)^[20],城市社区公共服务也不例外。就历史实践来看,中国城市的社区公共服务供给模式长期以来是政府主导下的“行政吸纳服务模式”^[21],这也就导致我国社区公共服务提供主体单一的问题长期存在,很多学者的研究都对此有所提及^[22-24]。调研中我们也发现了同样的问题:绝大部分城市居民社区的公共服务供给依旧以政府为绝对供给主体。政府作为单一的供给主体给社区公共服务的供给带来很多问题,主要表现在:

第一,公共服务供给不足。随着社会经济的发展,人们的生活水平越来越高,居民们对多元化公共服务的需求也愈加强烈。此外,在我国快速城镇化背景下,流动人口不断向城市聚集,极大加速了城市居民居住空间的变动和分层,不同层次的社区对公共服务的需求也呈现出一定的分层样态。廖鸿冰的研究指出,“流动人口从流出地到流入地呈现的不是均质化的身份群体,依据其迁移能力的不同,职业地位与收入水平状况有明显的差异,他们处于不同的阶层地位,在居住空间的变动方面也呈现出空间分异的特征”,而不同层次居住社区的居民对社区公共服务的核心需求是存在较大差异的^[25]。调研发现,大部分社区目前只能在基本设施领域满足居民总体上的大众需求,而对高层面、个性化、时代性特点的需求满足程度较低,如社区老年人心理疏导、家庭暴力防治、青少年成长矫正等领域存在着大量的空白。

第二,公共服务资金匮乏。有学者指出,当前我国社区公共服务的资金来源主要包括四类:各级政府投资、各种捐赠基金、社区项目收益和社区成员自筹,其中前两种属于外部资金,后两者属于内部资金^[26]。在西方国家中,政府投资是社区共公共服务建设资金的主要来源。而就目前中国的现实状况来看,政府手里拿不出更多的资金投入社区服务中去,并且这一状况短期内也无法得到改善,而靠社会捐助等外筹资金的投入去发展社区服务,虽可在一定程度上缓解政府投入缺口,可这类资金来源缺乏机制性保障。靠资金内筹虽能够在一定程度上缓解政府对社区公共服务投入不足的难题,但该项资金规模往往很有限,只能起到应急和补充作用。

第三,公共服务效率不高。作为一项“公共产品”,社区公共服务本身具备着商品的特质,经济学理论认为,商品的生产和交易符合一定的经济规律,在买方市场上,物美价廉的最受欢迎。从社区公共服务供给的角度来讲,谁的服务质量优秀、价格低廉,消费者就应该选谁。但是,我国目前社区公共服务效率低、效果差的一个重要原因,就是政府既是社会公共服务产品的提供人,又是其产品的生产人,服务物品的规划、融资和组织生产一手包揽,恰恰没有走市场化运作的路子,加之社区组织管理体制和服务运作模式不匹配、不健全,更加剧了效率低、效果差的矛盾^{[23][26]}。

(三)社区公共服务基础设施不完善

城市社区公共服务基础设施的规划与建设是城市社区建设的重要组成部分^[27]。调研发现,部分社区公共服务基础设施还存在建设比例不高、基础设施陈旧和日常管理不善等问题。

其一,表2数据显示,在问卷列举的十二项社区公共服务基础设施类型中,除了社区服务中心基础设施建设比率超过60%之外,余下十一项基础设施的建设比率全部低于30%,其中甚至有六种类型的建设比率在10%及以下,它们分别是托幼服务设施(10.0%)、社会工作站(6.6%)、青少年活动中心(6.5%)、家政服务中心(6.5%)、社区养老中心(2.2%)和残疾人托养所(0.5%);其二,同样在表2数据中发现,长沙市和张家界市的“残疾人托养所”设施建设率为0,而郴州市的该项设施建设率也仅为1.5%,虽然可能存在该地本身建有该项设施但未被被调查者感知的情况发生,但仍表明三地的社区公共服务基础设施建设不够完备;其三,笔者在长沙市某社区进行调研时发现,该社区虽然建有老年活动中心、党员活动中心和篮球场、乒乓球活动室等文体娱乐场所,基础设施建设类型较为完善,但大部分设备已陈旧不堪,且篮球场已停用很久,几乎成了停车场和垃圾场。该社区在日常管理方面仍存在较大的问题,如车辆乱放问题、废品归置问题、占道经营问题、垃圾处理问题、噪声扰民问题等。

(四)社区公共服务沟通渠道不畅通

社区公共服务供给应以居民需求为导向,通畅的沟通渠道是保障社区公共服务供给具备针对性和效率性的关键因素。课题组在调查问卷中设计了被访者关于社区公共服务的了解及享受状况的问题,分析结果显示,整体上有接近六成(58.3%)的被访者表示不了解社区提供的公共服务状况,分析结果如表4所示。

表 4 被调查者对社区公共服务的了解及享受状况(比率分布)(N=249)

满意程度	长沙市地区	张家界市地区	郴州市地区	综合
了解并享受过	18.8%	15.8%	26.0%	20.2%
了解但未享受过	15.0%	22.1%	27.4%	21.5%
不了解	66.3%	62.1%	46.6%	58.3%

该项数据表明,社区公共服务供给方缺乏主动性宣传,不注重供求两方之间的信息沟通与交流。就我国现实来看,在社区公共服务上,供给方(一般来说是政府部门)往往是一种强势的状态,供给方提供和安排什么服务,作为弱势方的社区居民只能被动地接受这些服务,或者视而不见。这种情况会造成两种结果,一是我们在上文中讲到的,可能某社区建有某种设施或者具有某类公共服务,但是居民未曾感受到;二是社区提供的公共服务类型与居民所需不相匹配,导致服务供给的效率低下,甚至无效和浪费。

五、以需求为导向的城市居住社区公共服务供给侧改革

欲处理好居住社区公共服务供给与需求之间的关系,提升我国社区公共服务供给效率,推动以需求为导向的城市居住社区公共服务供给侧改革是保障,即要在城市社区公共产品与服务的供给中将城市居民需求调查、需求表达、对公共服务供给过程的参与及对公共服务的评价等作为供给考量的核心内容,并结合社区资源能力确定供给的内容和数量。而如何实现“以需定供”,建立以需求为导向的社区公共服务供给体系,我们认为应该从以下方面入手。

(一)完善供需沟通渠道

城市社区公共服务供给与需求之间错位的主要原因在于沟通不畅。因此,本着为人民服务和提升效率的原则,积极构建畅通高效的社区公共服务供需沟通渠道是非常必要的。可以从以下三个方面来完善社区服务供需沟通渠道。

一是要拓宽居民需求表达的渠道。包括充分发挥社区居委会的民意表达作用;定期走访,聆听居民的看法和需求建议;充分发挥人大反映民意的作用,提高社区代表的选举比例和服务居民的能力,促使他们及时反映居民的利益诉求;酌情引入听证制度、公共服务咨询制度等。二是要激发居民需求表达的意愿。宣传和落实民主制度,通过社区普法等形式使居民意识到法律所赋予公民

的合法利益诉求权利,使他们意识到自己在社区公共服务供给中的中心和主体地位,从而变消极、被动的接受者为积极、主动的表
达者。三是要构建有效的评价监督机制。包括建立多方位评价监督渠道,如合理上访,座谈会,网上投诉等,使老百姓的“需求真
声”能够完整且迅速地得到回应;充分利用媒体舆论、第三方评价组织等资源,对社区公共服务进行评价和监督。

(二)探索多元供给模式

从当前我国城市社区公共服务存在问题来看,公共服务仅仅依靠政府提供,不仅服务品种单一,无法满足当前居民日趋多元
的公共服务需求,同时也让政府陷入财政负担和庞杂事务中无法自拔,导致民众对政府的不满和不信任^[26]。“完善的城市社区公共
服务需要行之有效的公共服务政策、制度作保障,需要政府整体规划,更需要发展多元化、全面覆盖的公共服务提供主体”^[28],因
而要在坚持公共服务发展由政府主导的原则下,打造以政府为主导、社会积极参与的多元化公共服务供给模式,提高公共服务质
量和效率。

其一,继续发挥政府在社区公共服务供给中的主体角色。在中国,公共部门向社区居民提供公共服务是社区治理的重要内容,
也是作为政府职能的一部分来体现的。一方面,以政府为主体,可以充分发挥其行政效率高、资源整合能力强等特点;另一方面,社
区一些特殊公共服务如交通、电力等配套服务类型只能通过公共部门来提供,限于这些公共品本身的特征,不适合由市场来调节。
其二,创新引入市场在社区公共服务供给中的作用。随着居民社区公共服务需求的日趋多元化,政府公共部门囿于其固定的服务
模式很难予以满足,因此可在一定范围内通过引入市场主体的方式来解决。将市场组织引入社区公共服务供给的方式主要有三种:
合同生产、特许经营和凭证服务生产^④^[20]。其三,充分发掘非营利组织在社区公共服务供给中的功能。由于非营利组织具有非营利、
自愿、自主和自我服务等特征,它们能够有力吸引除行政资源、市场资源外的各类社会资源。近年来随着政府行政组织的改革和市
场经济的发展,原来由政府部门或市场承担的大量社会公共服务事务将交由志愿组织来承接。

参考文献:

[1]陈秀雯.城市居住社区公共服务设施评价指标体系探讨[D].重庆大学硕士学位论文,2007.

[2]田华.社区公共服务:政府社会管理的新载体[J].云南行政学院学报,2005,7(6):78-80.

[3]Samuelson P A. The Pure Theory of Public Expenditure [J]. Review of Economics & Statistics,1954 ,
36(4):387-389.

[4]Buchanan J M. Ethical Rules, Expected Values, and Large Numbers [J]. Ethics, 1965, 76(1):1-13.

[5]张网成,陈涛.论我国城市社区公共服务的内涵与外延[J].中国青年政治学院学报,2010,29(2):124-129.

[6]李晓华.社区照顾模式与我国养老方式选择[J].理论导刊,2005(10):102-103.

[7]李保明.国外城市社区管理模式及其启示[J].中国行政管理,2013(3):95-97.

[8]胡增耆.谈谈发展社区公共服务[J].上海民政,2000(6).

^④①合同生产即在社区公共服务提供者与市场组织之间签订合同,由后者组织一个供应单位来负责社区公共服务的提供,如社区
物业管理公司;特许经营即社区公共服务提供者确定生产的标准,根据标准选择一个市场组织,由居民决定是否购买这种服务。
特许经营主要适用于收费物品,如社区养老院,社区医疗机构,社区学校等;凭证服务生产指针对特定的社区公共服务项目而
对特定的消费者群体的补贴,不发放给生产者,而是直接发放给消费者,并且以一种凭单的形式出现。如发放给社区残疾人、
老年人等特殊群体的爱心超市购物券、代金券等。

-
- [9] 杨团. 推进社区公共服务的经验研究: 导入新制度因素的两种方式[J]. 管理世界, 2001(4): 24-34.
- [10] 中国行政管理学会课题组. 加快我国社会管理和公共服务改革的研究报告[J]. 中国行政管理, 2005(2): 10-15.
- [11] 丁元竹, 江汛清. 社会公共服务供给与社会管理体制安排[J]. 理论与现代化, 2006(5): 5-16.
- [12] 郁建兴. 中国的公共服务体系: 发展历程、社会政策与体制机制[J]. 学术月刊, 2011(3): 5-17.
- [13] 史云桐. “政府造社会”: 社区公共服务领域的“社会生产”实践[J]. 社会发展研究, 2016(4): 47-66.
- [14] 王雪梅. 社区公共物品与社区治理——论城市社区“四轮驱动、一轱协调”的治理结构[J]. 北京行政学院学报, 2005(4): 60-63.
- [15] 林凤祥. 社区服务公共产品的供给[J]. 中共福建省委党校学报, 2003(10): 11-15.
- [16] Moroney, Robert M, Caring and Competent Caregivers [M], Georgia: The University of Georgia Press, 1998.
- [17] 李伟梁. 社区问题初探——兼论开发区社区建设[J]. 教师教育论坛, 2007, 20(6): 10-12.
- [18] 高鉴国. 社区公共服务的性质与供给——兼以JN市的社区服务中心为例[J]. 东南学术, 2006(6): 41-50.
- [19] 康树华. 社区矫正的历史、现状与重大理论价值[J]. 法学杂志, 2003, 24(5): 21-23.
- [20] 耿云. 治理理论视角下的中国城市社区公共服务研究[D]. 中国政法大学博士学位论文, 2008.
- [21] 李凤琴, 林闽钢. 中国城市社区公共服务模式的转变[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2011, 13(2): 65-69.
- [22] 刘志昌, 杜鹃. 转型期构建社区公共服务模式探讨[J]. 理论界, 2005(12): 139-140.
- [23] 张琳娜, 刘广生. 城市社区公共服务供给问题思考[J]. 山东师范大学学报(人文社会科学版), 2007, 52(6): 155-158.
- [24] 李凤琴. 中国城市社区公共服务研究述评[J]. 城市发展研究, 2011, 18(10): 64-68.
- [25] 廖鸿冰. 城镇化下人口流动对居住空间变动的影响机理探究[J]. 求索, 2016(11): 46-51.
- [26] 高玉冰. 我国城市社区公共服务供给模式研究[D]. 首都经济贸易大学硕士学位论文, 2009.
- [27] 张大维, 陈伟东, 李雪萍, 等. 城市社区公共服务设施规划标准与实施单元研究——以武汉市为例[J]. 城市规划学刊, 2006(3): 103-109.
- [28] 李娇娇. 我国城市社区公共服务研究——以大理市J社区为例[D]. 云南大学硕士学位论文, 2013.