
新公共服务视域下的社区公共服务供给

——基于浦东新区“家门口”服务体系建设的经验

郑晓燕¹

(中共上海市浦东新区区委党校 201210)

【摘要】: 公共服务状况体现一个国家、一个地区社会事业的发展程度,越来越关乎老百姓的幸福指数。社区公共服务供给是整个公共服务供给体系的子体系,是公共服务的重要基础。要坚持人人尽责、人人享有,坚守底线、突出重点,完善制度、引导预期,完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

【关键词】: 社区公共服务 新公共服务 “家门口”服务

【中图分类号】: C916.2 **【文献标识码】**: A **【文章编号】**: 1005-1309(2019)06-0097-008

社区公共服务在城市社区的建设中居于重要地位,是中国特色社会主义民主政治的重要内容。随着城市化进程的不断推进,社区居民生活水平不断提高、工作节奏不断加快,家庭规模小型化、社区人口老龄化,居民对社区公共服务的需求呈现多样化、高品质的特点。社区公共服务关系到城市社会的和谐稳定,面对社区居民日益增长的多元化服务需求,亟须建立以满足社区居民需求为导向的社区公共服务模式。

一、新公共服务:基本理论及适用性

(一) 社区的含义

“社区”一词最先由德国学者滕尼斯在《社区与社会》一书中提出。他认为社区是共同体和亲密的伙伴关系,是指那些价值取向相同、人口同质性较强的社区共同体。民政部出台的《关于在全国推进城市社区建设的意见》指出,社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。具体而言,社区是在一定地域内发生各种社会关系和社会活动,有特定的生活方式,并具有成员归属感的人群所组成的一个相对独立的社会实体。社区可以划分为不同类型:按照社会生产力水平高低可划分为发达社区、不发达社区;按照社区所发挥的社会功能,可分为工业社区、政治社区、文化社区、军事社区等。上海浦东新区“家门口”服务体系建设中的“家门口”主要是指城市化比较高的街道居民区和农村化程度比较高的镇所辖区的村,以居委和村委为划分单位。

(二) 公共服务的含义

由于服务有动态和静态两种含义,所以公共服务可以从这两方面来理解。作为动态的公共服务,是政府满足社会公共需要、提供公共产品服务行为的总称,它是由以政府机关为主的公共部门生产的、供全社会所有公民共同消费、所有消费者平等享受的社

作者简介: 郑晓燕, 政治学博士, 中共上海市浦东新区区委党校副教授。

会产品。作为静态的公共服务,是活动的结果,在这个层面上公共服务也是公共产品。所谓公共产品是指社会公众可以共享的产品、服务或资源,主要包括国防、治安、公共基础设施、重大科研成果、公共卫生保健、社会保障和公共福利等。公共产品在消费上具有非排他性、供求上具有非竞争性、效益上具有公益性等特点。

公共服务的分类方法有很多,可将政府公共服务归纳为3种:一是维护性公共服务。它是保证国家机器的存在和运作的公共服务,如政府的一般行政管理、法律与司法、国防等。二是经济性公共服务。它是指政府促进经济发展的公共服务,通常是生产性的。如政府对公共项目和国有企业的投资等。三是社会性公共服务。它是指政府提供的社会性服务,如文化教育、社会保障和福利性收入转移支付等。社会性公共服务具有公民权利性质,具有较强的再分配功能,对平等目标的关注在社会性支出中居于重要地位。浦东新区“家门口”服务体系所提供的服务属于社会性公共服务。

(三)新公共服务供给:一种新的社区公共服务供给模式的构建

“新公共服务是公共行政将公共服务、民主治理和公民参与置于中心地位的治理系统中所扮演角色的一系列思想和理论。”新公共服务理论的提倡者登哈特夫妇认为“新公共服务是建立在公共利益观念之上的,是建立在公共行政人员为公民服务并确实全心全意为他们服务之上的。”新公共服务的核心是“公民”,而非新公共管理的“顾客”,公民的概念不仅包括权利而且还有责任。在新公共服务理念下,“公民优先”取代了新公共管理的“顾客第一”。尽管“公民优先”的观念和新公共管理中的为“顾客服务”的努力有许多类同之处,但“公民优先”的观念认识到把公民当作“顾客”的局限性。“顾客基本上关注的是他们的期望和愿望以及这些需求如何能迅速得到满足。……而公民关注的是公共的‘善’以及这个社会的长期结果。”公民优先的观念就是鼓励越来越多的人去担负作为公民的责任,并鼓励政府对公民的愿望更加敏感。新公共服务要求把政府服务的对象当成公民而不是顾客,其基本内涵是政府应当服务于公民,而不是控制或驾驭社会。登哈特指出:“与新公共管理(它建立在诸如个人利益最大化之类经济观念之上)不同,新公共服务是建立在公共利益观念之上的,是建立在公共行政人员为公民服务并确实全心全意为他们服务之上的。”

新公共服务理论在社区公共服务供给中有理论适用性吗?

从本质上来说,新公共服务理论是在现代公共行政研究领域重议公共利益、民主治理、公民参与等传统民主政治规范价值课题的更新尝试。新公共服务强调公民权的重要地位和中心地位,并把公众视为负责任的公共行政基础。可以说,新公共服务是从公民权立场建构的,以公共利益作为公共行政核心价值的公共管理理论。社区作为现代社会的基本构成单元,既是多元利益人群的交汇点、社会矛盾的频发点,又是保障和改善民生的发力点。社区公共服务作为公共服务的最后一公里,关乎人民最关心最直接最现实的利益,关乎人民群众的生活体验,体现着政府的服务效能和治理水平。这与新公共服务理论所强调的理念(是服务而不是掌舵)、目标(是公共利益而不是行政效率)、机制(是通过民主协商机制来实现集体行动,而不是通过市场化手段来达成目标)、对象(是公民而不是顾客)不谋而合。新公共服务理论为现代城市社区公共服务供给提供了重要的理论来源与理论支撑。

二、浦东新区“家门口”服务体系建设

(一)“家门口”服务体系的内涵

“家门口”的概念,最基本的想法是通过“基本公共服务”+“特色服务”的形式,为群众提供一揽子“就近、便利、稳定、可预期”的服务。“家门口”服务体系,从开始局限在村居,面向村居群众,随着影响力的提升,“家门口”服务体系逐步成为浦东新区打造上海服务品牌的平台和抓手。

1. 面向村居群众的“家门口”服务体系。这是在“三个不增加”基础上,即不增加机构、不增加编制、不增加人员,通过“三个优化”,优化资源整合、优化机制保障、优化服务模式,在村居层面打造的一个资源整合、功能集成、机制有效、群众参与的平台,

提供就近、便利、稳定可预期的七大类基本服务，努力实现“生活小事不出村居、教育服务就在身边”。

2. 面向开发区的“家门口”服务体系。按照构建与自贸试验区和科创中心相匹配的社会基层治理和服务体系的目标，在开发区层面探索“家门口”服务进楼宇、商圈、开发区。比如，已在金桥碧云建设国际化社区“家门口”服务站。

3. 面向世界来客的东岸“家门口”服务体系。结合黄浦江东岸贯通开放成果，依托滨江 22 个东岸“望江驿”，根据周边市民、白领、游客等不同人群的实际需求，配置相关服务项目和资源。

(二) “家门口”服务体系建设阶段及推进逻辑

“家门口”服务体系建设并不是一蹴而就，而是不断更新、修复、提升、迭代的过程，其实施步骤和推进逻辑主要是：

1. 由村居试点，带动街镇推进，进而浦东新区整体覆盖。村居是一个社区的最基本单元，是服务群众最后一公里的最近距离的平台，是群众获得感、幸福感、安全感的最直接影响来源。2017 年 4 月，浦东新区在陆家嘴街道市新居民区、浦兴街道银桥居民区、川沙新镇七灶村、书院镇塘北村开始试点。2017 年 6 月、8 月、12 月，浦东新区召开了两次推进大会和一次现场会，全区上下联动，到 2018 年 5 月，36 个街镇应建 1284 个“家门口”服务站全部建成。

2. “家门口”服务体系建设先试点，取得经验再发布新区标准。在试点建设过程中，浦东新区围绕“家门口”服务体系建设，针对 6 个关键环节(即资源、项目、机制、队伍、意识、参与)进行深入研究，总结出一套规范标准。委托上海市质量技术监督局、市质量和标准化研究院制定了《家门口服务规范》，作为浦东新区的区级标准，于 2018 年 5 月份正式发布。通过“家门口”服务体系标准化建设，实现公共服务均衡化，保持社会的公平公正。

3. 由标准建设引领规范统一，进而提升质量效能。通过发布标准、落实标准，各街镇和村居共同遵守、统一手势、整体推进，在确保“家门口”服务体系标准化建设的基础上，鼓励根据实际情况叠加实用的特色项目，促进所有服务站提供的服务能够做到“就近、便利、稳定、可预期”。“就近”是指服务的资源和项目要送到老百姓最近的地方。“便利”，是指提供的服务，有没有让老百姓感到很方便。“稳定”，是指项目清单和服务项目安排均清晰上墙。“可预期”是指项目的地点、内容、频次、时间等具体安排明确。

(三) 做法及成效

构建村居层面“家门口”服务体系，按照“规范村居功能，畅通为民服务”的要求，提供“党群服务、政务服务、生活服务、法律服务、健康服务、文化服务、社区管理服务”七大类服务，确保满意在基层实现、服务在基层提供、力量在基层汇聚、资源向基层倾斜，努力构建超大城市精细化管理新模式。“家门口”服务体系建设的做法归纳如下：

1. 空间改造：以旧换新，功能再造。村居“家门口”服务站是改造或者调整原来的居委会、村委会的空间布局，设置接待区、议事区、服务区、办公区 4 个功能区域。坚持“办公最小化”，最大程度腾挪村居办公用房让位群众，设置首问接待窗口，改变“一人一座一电脑”封闭格局，以更公开透明、开放共享的服务态度面向居民群众。比如陆家嘴街道市新居民区，仅在大厅摆放四张桌子和电脑，就是所有社工办公的地方。通过办公空间最小化，倒逼社工深入群众、走入群众、融入群众，与群众打成一片。同时，释放空间资源，可以为居民群众提供活动场地，实现花小钱办大事的初衷。坚持“一室多用”，通过一周排片上墙，各项活动及服务内容一目了然。比如一间“法治天地”，可整合人民调解工作室、法律服务工作室、法律图书小屋、法律知识讲堂等多功能于一体，纳入心理疏导、律师服务、法律援助等服务项目，避免“专房专用”，进而丰富功能，提高了空间使用效率，增加了服务站的人气。坚持“名实相符”，在认真核对排摸基础上，清理村居 20 多项有铭牌无服务机构，做到一块牌子就是一项服务，让群众感到可预期。

2. 流程重塑：“一人在岗、事项通办”。“家门口”服务站推进社工“全岗通”工作模式。打破以条为界的工作格局，推动村居委干部“一专多能、全岗都通”。社区事务办理实行首问负责、一口受理，社工服务从单一条线向“一岗多能、事项通办”转变，从以条为主向“条块结合、一站服务”转变。推广实施社工走访“四五六七八”工作标准，即“四清楚、五查看、六必报、七大办、八必访”。“四清楚”为流动人口清、特殊重点人群清、治安隐患清、服务治理数据清。“五查看”为环境卫生、楼道秩序、车辆停放、安全设施、重点人群。“六必报”为外来人员流入必报、房屋出租必报、安全隐患因素必报、空巢老人必报、新增违法建筑必报、公共设施损坏必报。“七大办”为民生服务办理、社情民意收集、矛盾纠纷化解、治安防范组织、特殊人群帮扶、法律政策宣传、重大事件报告。“八必访”指对新转入社区的党员、社区生病党员、新加入社区志愿者、社区生病志愿者、新增残疾人或大病重病居民、社区独居老人、社区新发现吸毒及矫正人员、特殊家庭八类对象必访，让社工回归“走街串巷”模式，变“桌面办公”为“现场办公”，变“居民找上门”为“找上居民的门”，让群众“少跑一趟路、少进一扇门、少找一个人”。

3. 清单梳理：精准便利服务群众。每个“家门口”服务站都形成“三张清单”，系统集成所有资源。一是通过座谈、微信调查、实地走访等形式，对社区内各类组织和群体广泛征集信息、分类提取需求，形成符合本村居群众的“需求清单”。二是区级和街镇可下沉到村居的行政资源、结对共建撬动的社会资源、村居自身的社区能人和志愿者等内生资源，三方资源对接形成“资源清单”。三是将“需求清单”和“资源清单”两相对照、遴选、删减，生成符合本村居实际的“项目清单”。

浦东新区层面，围绕构建大民生格局，26个区职能部门坚持“能下沉则下沉”，形成“三个民生”服务项目清单，共计147个项目，包括底线民生、基本民生和质量民生项目。一是底线民生项目38个，针对低保、低收入、重残无业、高龄独居老人等困难群体需求，设计了送餐、购物、心理疏导等项目。二是基本民生项目84个，针对群众最基本、最常用、最突出需求，结合“15分钟服务圈”，科学嵌入教育、文化、养老等服务设施。比如，在社区卫生服务中心难以覆盖地区，把城区卫生服务站和农村卫生室升级成为家庭医生诊所，在家庭医生诊所布点稀疏地区，建设全科医生定期巡诊的健康小屋，让群众就近享受基本医疗服务。三是质量民生项目25个，比如针对群众对高品质文化的需求，设计文化客厅项目，把原来只下沉到街镇的文化项目进一步下沉到村居。比如，八大民主党派、区知联会对接6个街道17个居民区的需求清单，形成了20个质量民生服务项目，打包推送到基层。

4. 资源整合：多元主体联动共建。一是找准兴奋点，调动积极性。结合大调研，从每个群体的关注点入手。比如，白领家长普遍重视子女教育，团区委通过“小手牵大手”，开展垃圾分类环保教育实践活动，把年轻父母都调动起来。比如，动迁农民虽然身份变成了居民，但耕种的习惯仍在，有的甚至在公共绿地上违规种植蔬菜，北蔡镇莲溪六居委在小区内开辟苗圃花园，引导他们帮助社区养花种绿，不仅过了瘾，还为家园添了美。又比如，“家门口”把服务项目延伸到网上，让年轻人通过微信群、朋友圈发布活动信息、展示活动成果，让社区群众掌握。二是提供舞台，发挥创造性。比如，陆家嘴跑步道花园项目，探索众筹众创众享，方案请青年景观设计师义务设计、周边居民共商共议，资金通过“政府出一点、众筹一点、基金筹一点”方式筹措，得到群众广泛认同。比如，缤纷社区建设的“彩绘文化墙”项目，对刚毕业的青年设计师很有吸引力，是初入职场就能展示才华的难得机会，既提升了能力本领，也满足了服务社区、回馈社会的公益心。三是自我管理，激发主动性。比如，浦兴街道通过辰山植物园，把藤本月季引入银桥社区，形成统一协调的城市花带景观，并请专家在园艺方面给居民专业指导，群众很受益，同时群众又把自家养的盆景花卉贡献出来，妆点美化社区，形成了从参与到采纳、到认同、再到更高水平参与的正向循环。通过群众自我管理，移风易俗、去除陋习，潜移默化地提高全社会文明程度。

5. 平台信息化：技术提升服务效能。“家门口”服务体系建设强调建立健全信息化支撑机制。加强科技在社会治理中的有效运用，加大了一站式“互联网+”管理服务在村居层面的应用。在党建服务上，结合党员远程教育，打造“互联网+微课堂”，进一步夯实党员教育功能。在便民服务上，结合“浦东云”建设，加快推进政务自助服务，通过“浦东易生活”线上线下平台，为村居民提供精准便利的生活服务。在综合管理上，积极发挥“浦东e家园”平台作用，进一步完善社会治理综合信息服务平台，持续推进村居委信息化建设，促进信息资源融合共享。

6. 机制保障：实现常态长效管理。落实“三转”，即部门围绕街镇转、街镇围绕村居转、村居围绕群众转的工作理念，做实用好“家门口”服务体系建设的体制机制。一是建立健全自治共治机制。进一步完善“1+1+X”基层自治机制，通过听证会、协商会和评

议会,落实“两个自下而上”机制,强化村规民约在基层社会治理中的作用。二是建立健全基层约请制度,推进分级约请和直接约请相结合,一般情况下,村居委会可约请街镇职能部门;在特殊情况下,村居委会可直接约请区职能部门、区属企事业单位,约请主体与被约请对象平等协商和合作处置,共同推进解决社区“急、难、愁”问题。三是完善“走千听万”需求提取机制,党员干部直接联系群众,机关处以上干部结对联系村居,听取社情民意,提取居民需求,帮助和推动基层解决实际问题。四是建立健全培训指导机制,围绕村居各类服务项目和团队,针对村委会、居委会、业委会成员、志愿者等,分层分类开展指导培训,提升服务水平。五是建立健全考核评价机制,逐步形成自下而上测评和第三方独立评估相结合的考核体系,充分发挥考核的“指挥棒”作用。坚持和完善满意度评价机制,探索实时评价与定期评估相结合的办法,开展诉求回应情况满意度评价。积极探索民意调查、第三方测评等形式,加大群众评价在考核中的权重。六是做实“三会”机制。做实决策前的听证会、推进中的协调会、完成后的评议会。凡进入“家门口”服务站的项目,经过“三会”,做到选择让群众说了算,实施让群众全过程参与,最终成效让群众评判。比如,潍坊新村街道潍坊一村“微公园”项目,通过听证会,居民决定把小区违章搭建改造成休憩凉亭;通过协调会,居民共同打造了彩绘墙、悬挂绿植,扮靓微公园;通过评议会,居民监督了凉亭工程验收,评议了工程质量。

7. 创新服务“微制度”。村居普遍推行“三个责任制”:一是首问责任制,当日轮值接待或首个被咨询的工作人员即首问责任人,首问责任人要受理办理,不能当场办理的要一次性告知办理流程 and 所需材料。二是指定责任制,一般难题指定社工处置。三是兜底责任制,超出社工职责的难题,由村居书记指定专人或自我认领,落实兜底责任。延时制、错时制,确保工作日和法定节假日均有人员接待,让办事群众下班后前来办事。还有一些村居结合区域特色推行代办服务制,为行动不便老人代购柴米油盐。

(四) 评价——“家门口”服务体系建设的有效性

新公共服务理论强调培育公共精神,追求公共利益,促进公民参与,创造共同利益和共同责任。公开性、共同相关性、可获得性、公平性、共同参与、公共价值追求及制度转化,成为公共服务体系公共性的共性价值要求。

1. 事实层面的评价,是对社区内公共服务供给能力的评价。“家门口”服务体系建设的以设施布局、供给内容的标准化为最重要的基础。主要体现在通过改变村居委空间布局,设置接待区、议事区、服务区、办公区4个功能区域;通过一周排片上墙,各项活动及服务内容清晰明确;通过制定《公共服务规范》强化标准化、规范化服务。从而使村居民对享受到的社区服务稳定、可及、可预期。

2. 价值层面评价,是社区公共服务对象的对“家门口”服务的接受度、认可度、使用效率的评价,综合衡量受众的使用感受。“家门口”服务体系建设的主体有五大类,在实践中,思想认识、理念和思路都在发生转变。一是部门在转变,从被动到主动。二是街镇在转变,从模糊到清晰。目前,街镇普遍认识到这项民生工程的意义,在探索中逐步推进,对规范化、标准化的理解更加深入。三是村居在转变,从顾虑到认同。随着工作的推进,村居书记越来越认同这项民生工程。“家门口”服务再一次拉近了干部和群众的距离。四是社工在转变,从压力到动力。随着培训深入,更多的社工被解放出来,回归“走街串巷”模式,变“居民找上门”为“找上居民的门”,把压力转化成了动力。五是群众在转变,从观望到参与。高档居民区的年轻人,很少走进居委会,参与过“小手拉大手”项目,吸引越来越多的年轻人参与进来。“首问接待台”的设置和办公空间的开放,让群众消除隔离感,显得服务站的服务更加人性化。

3. 事实与价值的关联层面,为实践层面和价值层面两者的空间耦合有效性,即供给有效性的综合评价。“家门口”服务体系建设的促使服务水平进一步提高,一是提升了需求分析能力、议题形成能力、组织动员能力、资源整合能力、全岗服务能力和效果评估能力。二是拓展了自治、共治、德治、法治四治功能。三是做实了党群服务、生活服务、法律服务、健康服务、政务服务、城市管理服务。四是完善了共治机制。落实指定责任制、兜底责任制和首问责任制,村居普遍推行延时制、错时制。五是做到避免行政化机关化、重展示轻功能、有管理无痕迹、有内容无服务。

三、“家门口”服务体系建设的价值及可行性

十九大报告指出,要坚持把人民群众的小事当作自己的大事,从人民群众关心的事情做起,从让人民群众满意的事情做起。习近平总书记任在山东青岛考察时提到“要推动社会治理重心向基层下移,把更多资源、服务、管理放到社区,更好为社区居民提供精准化、精细化服务”。“家门口”服务站,通过提供精准化、便利化、可预期的为民服务,提高群众的满意度和获得感。

(一)“家门口”服务体系建设的价值

1. 弥补政府公共服务“最后一公里”问题。根据建设卓越全球城市的要求,上海出台了《上海市 15 分钟社区生活圈规划导则》,“15 分钟服务圈”是上海打造社区生活的基本单元,即在 15 分钟步行可达范围内,配备生活所需的基本服务功能与公共活动空间,形成安全、友好、舒适的社会基本生活平台。根据这个要求,浦东的“15 分钟服务圈”以社区为单位,以居(村)委为起点,按照城市化地区、城镇化拓展区、远郊地区的人口密度分类,在 15 分钟慢行可达范围内,配置教育、卫生、养老、文化、体育 5 个社会事业领域各项设施。目前浦东新区发改委按照建设开放、创新、高品质的现代化新城区标准,已研究确定“15 分钟服务圈”标准化设施清单,下一步就是通过新配、统筹共享、整合改造等综合手段,形成构建“15 分钟服务圈”的“一镇一策”,把民生服务送到离村民最近的地方。

2. 探索形成了社区公共服务新模式。公共服务的状况,体现着一个国家、一个地区社会事业的发展程度,越来越关乎老百姓的幸福指数,而社区公共服务供给是整个公共服务供给体系的子体系,是公共服务的重要基础。要坚持人人尽责、人人享有,坚守底线、突出重点,完善制度、引导预期,完善公共服务体系,保障群众基本生活,不断满足人民日益增长的美好生活需要,不断促进社会公平正义,形成有效的社会治理、良好的社会秩序,使人民获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。“家门口”服务体系建设的以社区民众需求为导向,以服务流程再造为基础,以信息化技术为支撑,坚持充分下沉行政资源、重心下移、权力下放,充分发挥多元主体共同参与,以长效的管理机制和制度建设为保障,探索和实现社区公共服务的快捷、高效、可及、便利,打造了一种新的有效的公共服务供给模式。

3. 促进了党建引领下共建共治共享社区治理新格局。建设“家门口”服务体系,是把群众组织起来、动员起来、团结起来、凝聚起来的重要抓手,是解决基层党组织弱化、虚化、边缘化问题的重要手段。通过发动群众更多更积极的方案策划、过程参与、结果评估,提高群众的成就感、自豪感、获得感,推动社会管理转变为社会治理,实现党建引领社会治理。充分下沉行政资源,以区域化党建整合社会资源,由居村党组织统筹安排服务群众,让群众充分感受到基层党组织的力量,有效增强基层党组织对群众的引领力和号召力。区域化党建的具体化是提升区域布局网格化,服务内容综合化。“家门口”服务站就是网格化的节点,综合化的平台。通过建设“家门口”服务体系,进一步把基层党组织建设成为“宣传党的主张、贯彻党的决定、领导基层治理、团结动员群众、推动改革发展”的坚强战斗堡垒,发挥党员先锋模范作用,促进了党建引领下共建共治共享社区治理新格局。

(二)推广“家门口”服务体系建设的可行性

“家门口”服务体系建设的作为浦东新区转变政府职能,优化基层社会治理的一个组成部分,全区快速、有效的全覆盖和推广,为在更广范围内可复制、可推广提供了很好的经验。

1. “家门口”服务体系建设的是一种增量优化改革。所谓增量改革就是在不触及或者很少触及原有的体制格局的基础上进行变革。而社区公共服务的存量是什么?其实就是社区作为国家自上而下的纵向秩序的一个组成部分,其所承担的为社区民众所提供相应的公共服务。从浦东新区“家门口”服务体系建设的来看,其所推行的社区公共服务供给模式与原有的委办局、街镇以及村居委所承担的行政职能或者公共服务供给职能之间的冲突或矛盾并没有学者所认为的那么严重。而且通过“家门口”服务体系建设的,使浦东新区和街镇两级公共服务资源下沉,使社区公共服务更加“就近、便利、稳定、可预期”。正因为村居家门口服务站承担了这些公共服务,村居民更加信赖村居委会,使村居委会相对于社区内其他组织更具有权威性、更具有号召力、凝聚力和组织力。因此,“家门口”服务体系建设的表明,推行新公共服务视域下的社区公共服务供给,不需要触碰原有的“存量”,反而是对原有供给模式的一种优化改革。

2. “以公共服务优化社区治理”是新时代国家治理现代化的有效路径。“家门口”服务体系建设通过标准化和清单化治理,实现了基层社区以公共服务供给优化社区治理,成为新时代国家治理现代化的一种有效路径。

(1) 标准化供给:提升效率,实现公平正义。“家门口”服务体系建设实现了公共服务供给的标准化。“标准化”思想最初源自美国管理学泰斗泰勒的《科学管理原则》(Taylor, 1911)。政务服务标准化是指采用统一的规范和技术标准提供政务服务。中国的政务服务标准化起步比较晚,但发展迅速,先后推出多项国家标准。2015年10月,国家标准委批准发布中国第一个《政务服务中心运行规范》等7项国家标准,全面规范政务服务中心建立、运行、服务提供、服务监督、考核评价等环节(张培, 2015)。地方政府服务标准化建设较有代表性的是杭州市上城区。2009年,上城区被国家标委列为首批国家级服务业标准化试点项目,是众多项目中唯一的政府整体项目。2014年,上城区“政府管理与公共服务标准化”荣获第七届中国地方政府创新奖,是浙江省唯一获得该项殊荣的省内政府创新项目。

我国现在实行5级标准制度,即国家标准、行业标准、地方标准、团体标准和企业标准。现行《标准化法》规定只有设区的市以上地方人民政府可制定地方标准。因此浦东新区的《家门口服务规范》不仅是浦东在社会治理领域第一次发布标准,更是上海市质监局在浦东先行先试的第一份区级标准。通过实践实施,证明行之有效,并有复制推广意义、条件成熟的区级标准,可作为地方标准的储备,优先上升为地方标准,在更大范围推广。通过推动标准化,实现公共服务均衡化,保持社会的公平公正。

(2) 清单化供给:注重精细化,实现精准服务。浦东新区每个“家门口”服务站都有“三张清单”:需求清单、资源清单、项目清单,系统集成所有资源。“家门口”服务体系建设体现了基层社区公共服务和公共管理的精细化,实现了满足社区居民需求的精准化。随着我国城市化进程的不断加快,我国城市的规模不断扩大,城市社会的系统性、流动性、融合性、复杂性等特征呈几何级数增长,城市治理面临的不确定性急剧增加,以前的跟着直觉走、凭经验办事,标准化和精细化程度不高的粗放型治理模式已然不再适应现实的需要。对城市社区公共事务进行有效的治理,推动城市治理技术的进步和变迁成为一种必然。当前我国城市社区的治理方式基本实现了由单位制治理向社区自治和共治的转变,治理理念也实现了粗放式控制到精细化治理的转变,治理权限开始向基层治理单位和社会组织转移。所谓城市社区清单式治理模式,是一种将城市社区治理主体、治理资源、治理事项和治理权力结构等诸多治理要素通过清单的形式罗列出来,作为城市社区治理过程的依据,以减少不确定性、提供精细化治理结果的治理模式。精细化的社会治理成为一种必然的价值选择。

参考文献:

- [1]刘娴静. 城市社区公共服务创新发展与实践[J]. 中国民政, 2018(7).
- [2]胡祥. 城市社区治理的热点问题研究[M]. 中国地质大学出版社, 2009.
- [3]刘星. 服务型政府:理论反思与制度创新, [M]. 中国政法大学出版社, 2006.
- [4]罗伯特·B·登哈特. 新公共服务——服务,而不是掌舵[M]. 中国人民大学出版社, 2004.
- [5]罗伯特·B·登哈特. 公共组织理论(第三版)[M]. 中国人民大学出版社, 2003.
- [6]张楠迪扬. 中国城市基层基本公共服务供给模式:特点、趋势与反思[J]. 公共管理与政策评论, 2018(1).