

基于“邻里汇”模式的上海社区 公共服务质量调研报告

严宇珺 龚晓莺¹

(同济大学 上海 200092)

【摘要】：“邻里汇”作为一种社区公共服务供给新模式，在公共服务领域有其独特的优势。“邻里汇”汇集了养老、康复、助餐、助浴和社区生活服务等功能，成为社区居民休闲的汇聚地。要尽力争取让各年龄、各阶层的居民都能走出家门，一起加入“邻里汇”的大家庭中。有了社区居民的积极参与，才能将“邻里汇”建设成为促进社区和谐、满足多元需求的社区服务载体，营造出睦邻互助的良好氛围。

【关键词】：邻里汇 社区公共服务 养老服务

【中图分类号】：C916.2.51 **【文献标识码】**：A **【文章编号】**：1005-1309（2021）06-0107-007

引言

我国现阶段的主要矛盾是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。在公共服务供给方面，公共服务资源的有限性和公共服务领域存在的不平衡不充分矛盾逐渐体现。提高社区基本公共服务质量对促进公共服务平衡和充分供给具有重要的意义。

“邻里汇”也称邻里中心，是指选址于人口居住密集区域，以满足居民日常生活需求为目的的一种多功能综合性服务设施。“邻里汇”是社区基层党建、自治共治和多元参与的重要平台，是创新社区服务的新模式，能满足不同年龄段人群的多样化需求。近年来，上海结合自身特点建立起多家“邻里汇”，并计划在未来通过“邻里汇”，全面实现家门口5分钟生活服务圈、15分钟社区生活圈。例如，上海市X区从2016年下半年起着力打造“邻里汇”，不但提供养老、为老服务，还对接居民需求搭建公共平台，争取让各年龄段的居民走出家门，走进“邻里汇”，使“邻里汇”不仅成为老年人集聚的场所，更要成为社区共治共享新空间。据X区新闻办介绍，X区在2017年底实现“邻里汇”街镇全覆盖，共建成15家“邻里汇”。项目推进以来，受到社区居民广泛欢迎，服务活动受益群众达数十万人次。但“邻里汇”在运营过程中也存在一些问题，如社区公共服务政府投入和政策支持力度不足；社区公共服务专业化程度不高；居民需求的多元化和复杂化导致的供需矛盾等。因此，针对以上问题，本文从理论分析、调研案例和解决方案等方面着手，希望通过政府、社区、居民三方共同合作，建立三方联动机制参与社区治理，共同构建城市居民的美好生活，从而促进我国城市社区公共服务更好地发展。

一、文献综述

¹**基金项目**：国家社会科学基金项目“全面建成小康社会目标下劳动收入应有份额及实现机制研究”（编号17BKS053）；中央高校基本科研业务费专项资金资助课题“毛泽东思想和中国特色社会主义理论体系概论课程教学质量提升研究”（编号22120200323）。

作者简介：严宇珺，同济大学马克思主义学院博士研究生。龚晓莺，同济大学马克思主义学院教授、博士生导师，市场经济研究所所长。

“社区公共服务”一词最早出现在英国颁布的《济贫法》中,该法案明确表明社会对受灾者需承担相应的责任。在此基础上,随着德国汉堡制和爱尔伯福制^②的出现,开创了现代社会、政府承担社会救助规划工作之先河。第二次世界大战的爆发将社区公共服务的发展提到了实践层面,随着战争愈演愈烈,社会问题层出不穷,如失业、青少年犯罪、老年人晚年生活无法得到保障等,而仅仅依靠政府力量无法有效解决此类问题。因此,广募民间资源、依靠社区力量互助的社区公共服务模式应运而生。

有关社区公共服务的研究,长期以来受到国内外学界广泛关注,国外相关研究主要集中于城市社区公共服务的界定(Buchanan J M, 1965)、社区公共服务的分类(M. Bayley, 1973; Moroney, Robert M, 1998)、社区公共服务的供给主体(Lecy, J. D., Slyke, D. M. V, 2013)、社区公共服务与政府财政能力的关系(Sow & Razafimahefa)、社区公共服务的体制改革(Boaard, T, 2016)等方面。

国内相关研究起步较晚,但对社区公共服务的了解也在逐步深入。总体来说,我国现有研究成果主要集中在城市社区公共服务需求(李名瀚, 2018)、城市社区公共服务类型(冯帅帅等, 2019)、城市社区公共服务管理模式(叶良海等, 2018)、城市社区公共服务供给模式(刘艳秋等, 2019)、城市社区公共服务供给精准化研究(徐顽强等, 2019)等方面。

本文立足于城市社区公共服务新型供给方式——邻里汇模式,运用服务质量差距模型对邻里汇模式下上海城市社区公共服务成效和质量差距进行分析,归纳出社区公共服务存在的问题,并在此基础上提出完善公共服务模式的参考对策。

二、理论基础

(一) 服务质量差距理论的主要内容

服务质量差距模型,又名 5GAP 模型,由美国知名学者帕拉休拉曼、赞瑟姆和贝利等于 20 世纪末提出(图 1)。该模型通过揭示服务质量的形成过程,系统地帮助管理者分析、找出服务质量存在问题的原因,从而提高服务质量。概括地说,差距 1 至差距 4 是服务机构的内部问题,差距 5 是顾客的主观感受,也是该模型的重点。

(二) 服务质量差距模型在实践中的应用

“差距 1”为管理者认知的顾客期望与顾客对服务预期期间的差距,即管理者不了解顾客的期望。主要表现为管理者对居民的期望把握不准确,没有了解到居民的真实需求。例如,现在老龄化加剧,老龄社区日益增多,管理者未意识到老人各种迫切的需求,如送餐服务、上门医护、护理保健、代购物品、协助家务等。

“差距 2”为管理层对顾客期望的认知和服务质量规范间的差距,即认知未百分之百转变为规范的服务质量。关键在于没有设定统一的服务标准。管理者可能了解到居民的真实需求,但提供服务时没有给出统一的服务绩效标准。例如,开展各项服务时没有明确的工作计划和工作目标,导致社区工作人员的服务质量参差不齐,或者缺乏最终的考评机制,造成社区工作人员服务积极性不高。

“差距 3”为服务质量规范与服务传递间的差距,即最终传递给居民的服务不符合所要求的服务质量标准。例如,社区公共服务机构要求家庭医生开展上门探访、义务诊疗、机构坐诊等工作,可是由于机构辐射地域过大、服务对象众多,家庭医生无法大幅提高服务效率。这就是服务标准过于繁复、苛刻造成的不良后果。

^②①王思斌:《社会工作导论》,北京大学出版社,2011 年。

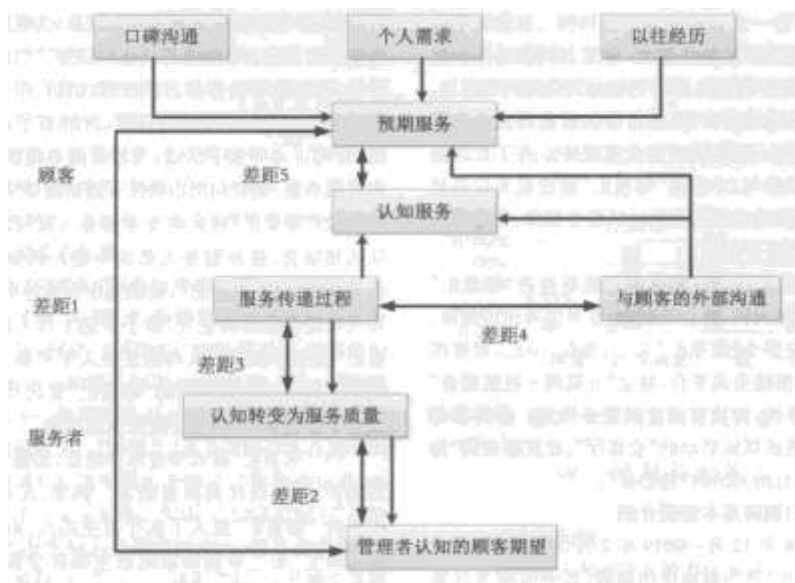


图1 服务质量差距分析模型

“差距4”为服务传递过程与针对消费者的外部沟通间的差距，即服务与对外宣传不符。例如，社区服务机构对外宣称免费提供各类学习培训班，而在实际操作中无法兑现承诺；或者宣传时夸大其词，比如可为居民免费开放儿童晚托班，但在实施过程中却收取费用等。

“差距5”是上述4种差距直接促成差距5的产生，即顾客对服务的期望与其自身实际感知间的差距，称为“顾客差距”。通常情况下，居民通过亲朋好友或邻里街坊的口口相传以及个人的真实需求对社区公共服务项目有了自己的期望，可是实际享受服务后却发现与自己的期望存在差距。当顾客差距越大时，居民感知到的社区服务质量就越差，满意度就越低。

综上所述，五大差距是我们提升社区服务质量需要考量的因素，也是实现社区服务供给方式精准化的着力点。如果社区在提供公共服务的过程中能够真正缩小五大差距，那么社区公共服务的质量会得到稳步提升。

三、“邻里汇”模式下上海城市社区公共服务质量调研案例

（一）X区“邻里汇”模式介绍

根据《上海市老年人口和老龄事业监测统计调查制度》^③统计，截至2017年底，上海市60岁及以上老年人口占常住人口总数已超过33%，60~69岁老年人口占60岁及以上老年人口比例已接近60%。在X区92.12万户籍人口中，60岁以上老人占比约为33.5%。作为上海人口老龄化程度较高的中心城区之一，为积极应对人口深度老龄化的挑战，解决社区服务品质不高、门类不全、资源不集聚的问题，X区以保障居民基本需求为出发点，在政府主导的基础上，积极鼓励社会参与，通过购买服务等方式引入第三方专业机构参与服务项目运营，提高服务的多样化、专业化和品质化，努力打造社区服务和社区自治平台——“邻里汇”。

“邻里汇”汇集了养老、康复、助餐、助浴和社区生活服务等功能，成为社区居民休闲的汇聚地。要尽力争取让各年龄、各阶层的居民都能走出家门，一起加入“邻里汇”的大家庭中。有了社区居民的积极参与，才能将“邻里汇”建设成为促进社区和谐、满足多元需求的社区服务载体，营造出睦邻互助的良好氛围。

^③①2018年3月29日，上海市民政局、市老龄办、市统计局联合召开信息发布会，发布了最新统计的上海市老年人口和老龄事业发展信息。

目前,X 区正在加强规划统筹推进“邻里汇”建设,动员居民、社会组织、企业单位等出谋划策。通过建立多个“邻里汇”总汇、分汇、小汇,对接居民需求,搭建公共平台,建立“互联网+社区服务”信息化系统,构建有温度的服务体系。最终将邻里汇打造成居民活动的“会客厅”、社区服务的“加油站”和自治共治的“连心桥”。

(二) 调研基本情况介绍

2018 年 12 月—2019 年 2 月,我们在 X 区多家“邻里汇”进行实地走访调研,其中包括 X 区首家开门迎客的 A 街道江南新村“邻里汇”,以及 B 街道寿昌坊“邻里汇”、C 街道薛家宅“邻里汇”等。

本次调查共计发放问卷 232 份,其中有效问卷 232 份。问卷受访人以女性居多,占比 77.73%,男性人数仅为 53 人,其中 26~65 岁的人群为主要受访者,共有 165 人,本次调研涉及各个年龄层次的居民,因此得到的结果更具有准确性和说服力。

调研结束后,我们基于服务质量差距模型对“邻里汇”服务质量状况进行比对分析,总结出以下服务成效和质量差距。

(三) “邻里汇”服务质量状况

1. 服务成效

(1)“邻里汇”模式采取项目化运作方式,按照政府购买社会工作服务模式,引入第三方专业机构参与服务项目运营,并与社会组织开展合作。例如,C 街道薛家宅“邻里汇”引入第三方机构上海申养投资管理股份有限公司,^①街道主要提供场地支持,其他服务项目均交托给该专业机构进行运营,争取给居民带来专业的服务,为老人们带去坚实的保障。B 街道寿昌坊“邻里汇”引入社会力量,与餐饮学校合作,开展西点烘焙、中式点心等教学;与公办早教机构合作,开展亲子绘本阅读、育儿讲座等亲子活动;与社区图书馆联动,定期更换书籍,免费向周边居民开放借阅等活动。

(2)“邻里汇”模式将专业服务人员与志愿者队伍相结合,弥补服务人员的不足。例如,在 A 街道江南新村“邻里汇”,全职工作人员并不多,但每天来这里活动的老人、孩子多达上百人次,“邻里汇”仅靠专职工作人员就显得人手不够。江南新村很多热心的居民得知“邻里汇”要运作,自发成立了志愿者队伍,排好班来这里执勤。

(3)“邻里汇”模式实现医养结合,加强社区健康维护,满足居民高质量需求。例如,A 街道江南新村“邻里汇”接入了医疗卫生站点,由“全国最美医生”朱兰率领的家庭医生团队全面负责。B 街道寿昌坊邻里汇与社区卫生服务中心合作,由长兴坊卫生站派驻医生每周三下午进驻全科诊室,为周边居民提供医疗全科接待服务。

(4)“邻里汇”模式利用社区居民的自治力量,充分发挥居民蕴藏的资源优势。在 A 街道江南新村“邻里汇”,令社区居民自豪的是江南造船厂老职工的人生价值在此得到了再次实现。有的居民曾是船厂工程师,从邻里汇建设伊始,就对整栋楼的环境布局等提出不少颇有见地的建议,并被施工方采纳;有的居民写得一手好字,工作人员就邀请他书写每周邻里汇的活动排片表;绘画、编织等兴趣小组的老师,大多由有一技之长的居民来担任;法律咨询等公益活动,则由退休的法律界人士承担。

2. 质量差距

X 区积极鼓励社会参与,在全区深入探索并推广社区居民的共享空间、社区服务的载体阵地、社区共治的重要平台“邻里

^①上海申养投资管理股份有限公司,成立于 2015 年,由上海地产(集团)有限公司、上海万科集团、上海中医药大学联合发起成立,专注于养老运营服务行业。截至 2019 年初,申养公司在上海已有长者公寓澜悦、照护机构望年荟、漕河泾薛家宅邻里汇在运营。

汇”，真正从行动上回馈了全区居民的期望，但通过实地调研，基于服务质量模型，发现“邻里汇”模式还存在一些不足：

(1)“邻里汇”服务者对居民的期望了解不充分。X区有着大量老龄化社区，人口老龄化特征明显。但“邻里汇”没有提供饮食起居方面的服务，特别没有送餐服务、上门医疗等老人急需的项目。目前，“邻里汇”搭建平台只提供了有限服务空间，但缺乏“走出去”的服务，没有主动将服务和老人家庭联结起来。

(2)“邻里汇”服务标准缺乏统一。虽然X区有100多家“邻里汇”，但最早一家成立时间距今不到3年，因此，“邻里汇”的发展还处于探索阶段，没有统一的服务标准，功能也不一样。服务质量高低不一使得居民对不同街道“邻里汇”的满意度差别较大。“邻里汇”通常根据目前自身所拥有的资源和所能提供的条件来开展服务活动，而非根据某一特定标准。例如，C街道薛家宅“邻里汇”原本是老年人日间照料中心、居委会办公室，经升级装修，打造成一个辐射周边15分钟生活圈的居民共享的社区客厅；B街道寿昌坊“邻里汇”原先是个被围墙隔绝的仓库，后来重新规划，并把围墙改造成透明围栏，与小区融为一体；A街道江南新村“邻里汇”原先是一幢汇集了社区卫生站点、江南造船厂退休管理委员会以及街道办事处于一体的建筑，后来经过整改，成为医养结合的养老护老场所。

(3)“邻里汇”服务效果与服务质量规范存在差距。吸收志愿者确实弥补了服务人员不足，但针对志愿者的服务规范尚未建立健全，社会养老服务规范化程度偏低，这在一定程度上会导致“邻里汇”服务质量有所不同，一部分居民最终得到的服务与所要求的服务质量标准不符。一般情况下，专业服务人员充足的“邻里汇”比志愿者居多的，邻里汇，服务质量要高。

(4)“邻里汇”实际提供的服务与设计预想不符。绝大多数“邻里汇”因场地、人员等条件有限，所能提供的服务也有限。例如，A街道江南新村“邻里汇”，托老和托幼的空间有限，总共仅有四五个房间，但社区有几千户居民，托老、托幼的需求得不到满足。同时老年助餐也存在一些问题，因场地小很难同时为这么多人提供场地和食物。

基于模型中的差距5“居民对服务的期望与其自身实际感知间存在差距”，再结合调研结果(图2)，得出居民期望的满意度偏低。



图2 社区居民满意度调查四、问题与对策

(一)主要问题

1. 政府投入和政策支持力度不足

公共服务具有公共属性，需要政府的支持。进入新时代后，政府应该看重社会福利带给居民的好处，加大社会公共服务领域的投入。社会公共服务的预算经费主要来源于政府，是保障社会生活水平和提供福利的重要组成部分，因此应大幅提高对社会公共服务财政拨款的比例。但目前我们国家这一比例偏低，只有30%。^⑤尽管上海X区“邻里汇”获得大量政府投入，成为提

^⑤①来源于中国统计年鉴。

供社区公共服务的新兴载体,但是“邻里汇”是项目制运作,缺乏长期财政支持。对于其他城市来说,借鉴“邻里汇”模式会对政府投入和政策支持提出更高的要求。

2. 社区公共服务专业化程度较低

社区公共服务专业化包括服务人员的专业化、服务内容专业化、建设资金的专项化和服务组织的专业化。社会公共服务的作用和职能要想得到充分发挥,那就必须提升社区公共服务专业化程度。尤其在服务人员方面,我国社区公共服务人员大多没有受过专业的培训与教育,只是通过实践来获取经验,缺乏科学基础。目前,“邻里汇”作为一种社区公共服务供给新模式,在公共服务领域有其独特的优势,但是专业化程度依然欠缺,具体来说,存在专业服务组织数量不足、服务内容较为分散等问题。因此,提升社区公共服务专业化程度势在必行。

3. 需求的多元复杂化导致供需矛盾

就其属性来说,“邻里汇”应是自下而上开展社会公共服务的。大部分“邻里汇”秉持以人为本的服务理念,但由于我国长期实行自上而下的社会公共服务模式,因此“邻里汇”提供服务时也是自上而下的。自上而下模式在实施过程中主观性色彩比较浓,政府工作人员在项目开展初期缺乏深入细致的调查研究,根据粗略的调查分析来推断居民需求,开展服务项目的规划、投资与建设,容易忽略居民的真实需求。虽然居委会等机构在一定程度上可以了解到居民需求,但出于各种原因,居民真实需求上传到供给主体方时或多或少会走样,容易造成供需矛盾。因此,居民对社区公共服务的期望需要通过合理有效的沟通机制来向管理方传递。

（二）优化城市社区公共服务的对策建议

1. 加大政府投入和政策支持力度

政府更应加大对社区公共服务建设的投入范围与投入力度,促进社区公共服务体系趋于完善,光有资金支持还不够,政策支撑同样重要。政府政策支撑有助于城市社区公共服务质量得到有效保障,及更能获得社会组织的相应支持。在相关政策支持下,社区公共服务可以通过筹集来的资金减轻政府财政压力。

2. 加强公共服务专业化建设

社区公共服务专业化最大程度体现为服务人员的专业水平。社区公共服务人员专业化水平的提升,有助于保障社区公共服务建设的水平和质量。面对社区服务人员专业素养不高的问题,一是对目前在职的社区服务人员提供培训,并提高培训的强度与针对性。二是社区可以和相关高校建立产学研合作制度,为有相关专业的高校毕业生提供工作岗位。三是建设社会公共服务人员指导交流中心,邀请已在职的社区服务人员来传授工作经验与工作中的注意事项。除此之外,依据不同社区发展情况,对拥有持证上岗的员工数量进行规定。社区还可以积极鼓励员工考取社工上岗证书,对于通过者给予一定的物质奖励或精神奖励。

3. 强化社区养老服务能力

老年人的身体状况、对晚年生活的追求各不相同,这些差异促使社区应提供适合不同老人的养老服务。以需求为导向的服务发展方向最能够打造适合老人期望的养老服务,因此有必要构建良好的沟通交流机制。社区服务人员通过与居民聊天或实地走访的形式,多角度多层面地了解他们的真实需求。此外,可以引入体验日活动,为老年人提供场所与人交流,避免他们产生孤独感或脱离社会,有助于老年人心理健康。体验日类型繁多,如护理日提供美容美发、按摩等服务;阅读日提供场所给老年人读报、猜谜、吟诗;电影日帮助老年人回顾经典电影及体验最新影视作品;体育日给老年人提供健身房、虚拟保龄球等体验;还有插花

日、园艺日、烹饪日等。

参考文献:

- [1] Bayley M. J. Mental Handicap and Community Care[M]. London: Routledge & Kegan Paul, 1973.
- [2] Buchanan J. M. Ethical rules, expected values and large numbers[J]. Ethics, 1965, 76(1): 1-13.
- [3] Moroney, Robert M. Caring and Competent Caregivers[M]. Georgia The University of Georgia Press, 1998.
- [4] Lecy, J. D., Slyke, D. M. V. Nonprofit sector growth and density: Testing theories of government support[J]. Journal of Public Administration Research & Theory, 2013, 23(1): 189-214.
- [5] Sow, M., Razafimahefa, I. F. Fiscal decentralization and the efficiency of public service delivery[J]. Social Science Electronic Publishing, 2015, 15(59): 1-29.
- [6] Boaird, T. The ins and outs of outsourcing and insourcing: What have we learnt from the past 30 years?[J]. Public Money & Management, 2016.
- [7] 李名瀚. 基于分层与需求的养老模式研究述评[J]. 中国物价, 2018(7): 89-91.
- [8] 冯帅帅, 廖鸿冰. 面向需求的养老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[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2019(2): 28-38.
- [9] 叶良海, 吴湘玲. 清单式治理: 城市社区治理新模式[J]. 学习与实践, 2018(6): 108-115.
- [10] 刘艳秋, 周金章. 基层治理视域下城市社区公共服务供给现状研究[J]. 智库时代, 2019(10): 20-22.
- [11] 徐顽强, 李敏. 城市社区公共服务供给精准化研究——以武汉市百步亭社区为例[J]. 中国房地产, 2019(3): 55-63.
- [12] 朱蓉, 郝勇, 王菲菲. 上海市老年人养老服务需求调查研究[J]. 社会保障研究, 2013(6): 21-26.
- [13] 林芸谭, 佳瑾. 英国社区养老服务对我国的启示[J]. 经营与管理, 2019(6): 152-154.