
公共服务供给空间布局的基层创变

——以上海浦东新区“家门口”服务体系为例

李锦峰¹

【摘要】 公共服务是对经济发展初次分配不公的修正和补偿，但公共服务供给在开放、整合、协调程度上存在差异，自身也会面临分配不均的问题。对社区居民来说，实现公共服务均等化需要提高公共服务的可及性，对提供者来说则是要改善宏观调控、合理配置资源。两方面都需要从“社区生活圈”的角度考虑公共服务均等化的空间布局，按照“人的尺度”，不断提高其开放性、自足性和共享性，增加社区的凝聚力和人民的幸福感。上海浦东新区“家门口”服务体系为公共服务均等化、可及性的基层实践提供了有益探索，从打造村居“公共服务空间”入手，形成了以“家门口”服务站为核心，包括“开放空间”“自足空间”和“共享空间”建设的基本公共服务供给的“圈层”结构。

【关键词】 公共服务 上海浦东新区 公共服务均等化 社区生活圈 空间布局 “家门口”服务体系

一、问题的提出

党的十八大以来，构建公共服务平台、完善公共服务体系、实现公共服务配给的均等化成为社会治理的一项基本要求。党的十九大报告进一步明确了我国社会主要矛盾转变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。

党的十九届四中全会不但增添了“推进基本公共服务均等化、可及性”的内容，更提出了建设“社会治理共同体”的要求。这些变化是对改革开放以来经济发展以及社会进步的回应，意味着治理重心从经济领域转向社会领域，意味着公共服务供给的均等化、可及性成为越来越迫切的问题。

显然，在公共服务均等化成为一种共识的情况下，相关的思考也由如何实现公共服务均等化进一步转向如何实现公共服务可及性，具体可以再细分为有什么路径可以选择？在哪个层次上用力？

事实上，公共服务的提供是一回事，公共服务是否可以获得、是否能够有效获得是另外一回事，二者之间并没有必然的联系。当然，这里首先要有一个前提，即公共服务的供给与需求是相对匹配的。但即便如此，与需求匹配的公共服务是否能够让人民享受到？是否能够让人民便捷地享受到？在这些问题上依然有广阔的探索空间。

解决公共服务可达、可得以及合理配置的问题是今后很长一段时间内实现公共服务均等化的立足点和着力点。这一问题必然要在基层治理当中，在社区当中寻找答案，因为社区是社会治理的最后单元、基础单元，而公共服务也只有“街镇-村居”

¹**作者简介：**李锦峰，上海社会科学院政治与公共管理研究所研究员、马克思主义学院教授，复旦大学当代中国研究中心兼职研究员。

基金项目：上海市哲学社会科学规划一般课题“城市与人民：作为一种存在状态的城市观念及其政治转向”（2021BZZ001）；上海社会科学院2022年院重大课题“全过程人民民主与社会政策优化”（2022ZD005）；上海社会科学院创新工程“城市治理与民族国家建设研究”

的治理结构中才能贯彻和落实。

正是根据这一公共服务的供给逻辑形成了我国社会治理的基本要求，即治理重心下移、资源下沉、权力下放。各地根据党和国家的要求，出现了大量以“社区生活圈”为核心实现公共服务均等化的有益探索。

“社区生活圈”是公共服务均等化落地的有效途径，从公共服务提供者的角度看能够实现供给的效率与精准，从城市居民的角度看能够提高公共服务的可及性。以“步行友好”（15 分钟）为原则的“社区生活圈”照顾了人们日常生活的安全、便捷，兼顾了公共资源配置的有效性及其合理利用。

以此为基础，公共服务均等化的实现有了进一步的现实基础，问题转变为公共服务与“社区生活圈”如何合理配比、如何有效结合，到底是公共服务网络配合“社区生活圈”建设，还是相反，还是二者都要重新构建。

上海浦东新区“家门口”服务体系建设以现有村居网络为基础，发展和巩固其“社区生活圈”核心的地位，通过优化条块服务供给，打造资源整合平台，在不增加机构、不增加编制、不增加人员的情况下，大大提高了公共服务供给的效率与精准性，为公共服务均等化提供了切实可行的发展思路。

浦东新区“家门口”服务体系的成功实践表明，“社区生活圈”是公共服务供给的基础，保持人们生活的整体性、有机性并不会成为公共服务供给的障碍，相反，它是实现公共服务均等化的有效途径，成功解决了公共服务如何可达、可得，以及合理配置的难题。

二、公共服务供给的内在逻辑与均等化需求

一般来说，公共服务是面向某一群体所有成员的服务，通常由政府提供给辖区居民。公共服务的公共性使它与政府责任联系在一起，这从 19 世纪末公共服务成为一项研究议题开始便是如此。彼时工业革命使得社会资源配置严重不均，引发了剧烈的紧张冲突，危及公共安全和公共秩序，因此政府不得不出面干预。

如果说公共服务是不是政府责任还不能确定，毕竟资源市场配置的有效性近乎迷信，直到现在仍被很多人认为是不可动摇的铁律^[1]，那么公共安全和公共秩序是政府责任则是毫无疑问的，无论在理论上还是在实践中都是如此，由此也可以看到公共服务与政府责任之间不得不面对的联系。

当然，公共服务的政府责任不等于没有经济组织和社会组织的参与，但它与公司主导、社会主导是两码事。政府部门大幅削减公共服务支出，在 1970 年代石油危机后的 20 多年成为一场运动。英国撒切尔政府和美国里根政府秉承新自由主义，反对政府提供大量公共服务^[2]。

但是，以私营化、市场化的方式提供公共服务的最大的问题是公共服务短缺和服务资源分配的不均衡，不仅表现为个体间分配的不均衡，还表现为社区、地方政府间分配的不均衡。这样的实践方式强化了市场对资源分配的主导，强调了初次分配的重要性，加深了社会不平等问题^[3]。

公共服务出现在市场失败和没有市场的地方，是针对初次分配不平等形成的修正和补偿^[4]。市场被认为应当在资源配置中起决定性作用，但它显然对缺乏经济利益的公共服务不感兴趣，对贫困更是嗤之以鼻。自由市场尤其是一种神话，因为它的薄利、风险和繁复，资本家都不会认为它是可爱的东西。¹

由政府出面提供公共服务一方面是为了解决市场造成的社会资源配置不均的问题，利用二次分配减少个体差异和地区差异；

另一方面是为了弥补市场无力覆盖的无利可图的服务领域，来为人们的生活提供必要的保障。显然，均等化一开始就是公共服务的主要追求，刻在了它的基因里。

以均等化为旨归的公共服务讲究的是普惠性，但普惠还存在是否普遍可达可得、是否配置合理的问题，它的实现需要一定的机制作保障。伊曼纽尔·萨瓦斯(Emanuel Savas)指出，公共服务供给的效率(efficiency)、效益(effectiveness)和均等(equity)是评价服务质量的三个重要指标，而均等指标被认为起着越来越重要的作用^[6]。

这一说法显示了公共服务评价从技术向本质的复归，也为公共服务均等化指明了实现路径。因为属于再分配领域的公共服务其主要目的是实现社会资源的分配正义，而供给效率与效益是实现服务均等的途径，也就是尽可能消除阻碍，让公共服务对于迫切需要公共服务的人来说可达、可得。

目前来看，实现公共服务均等化较多从供给者角度出发，重点考虑区位选择、供给模式，设施空间配置、使用效率等问题，却较少以“人的尺度”(the human scale)为基础，尤其缺乏从人的天然步行活动限制出发考虑问题。巴西利亚那种看不见人的大尺度公共服务建设，被戏称为面向恐龙的设施。

人们虽然普遍处于交通发达、通讯便利的时代，但人本身并没有跟着进化，个头没有增加多少，步行依然是每小时五公里左右。在公共交通拥挤，私家车出行困难，同时人们越来越向往恬淡舒适，与居住环境相亲相依的时代背景下，公共服务结构必须回到路人的视平线，尊重人的活动范围，将重点放在公共服务接力的最后一公里，甚至一百米上。

要使人们方便快捷地获取公共服务，实现公共服务的精准配比，就要下沉公共服务到社会基层，使之成为人们“生活圈”的一部分。^[7]理论上说，公共服务具有非排他性和非竞争性，均等化是要求也是结果，但实际上并非如此。距离长短、方便程度、整合程度等等都是人们获取公共服务的影响因素。

这些因素或者起阻碍作用，或者起促进作用，必然会导致不同人、不同地区获取的公共服务不同，在数量和质量上存在一定差别。^{[8][9]}将公共服务供给有效下沉基层，融入人们的“社区生活圈”，才有可能畅通服务渠道、提高服务效率，实现公共服务均等化。

西方社会的普遍性问题因为全球化和改革开放进入中国，使中国的公共服务具有了类似的特性、出现了类似的情形。1990年代后期，为了追求整体经济增长速度的最大化，国内市场经济不断扩张，大量公共服务被纳入市场供给，教育、医疗卫生等一系列产业化改革促进了“市场社会”(market society)的形成。^[10]由于市场只为有支付能力的人服务，人们的福祉取决于其支付能力，普通人享受的公共服务相对减少，生活负担加重、社会安全感降低。经济持续增长、“饼越做越大”并没有让其他问题迎刃而解，反而带来了紧迫的社会治理任务。

经济增长不等于社会进步，资源总量的积累虽然已经使人们受益，但受益的程度还存在很大差别，仍需要优化公共服务结构和供给方式，逐步提升公共服务的共享水平，实现公共服务的均等化。“社区生活圈”是自然的人的无碳出行尺度，是人与人、人与设施最为合适的交互范围，与居民日常生活最为贴近，因而是优化公共服务结构和供给方式最直接、最有效的途径。

它以居民15分钟的步行距离划定范围，实现基本生活服务以及公共服务的相对自足，实现公共服务的“圈层”调配和整合，在微观方面和社会基层探索公共服务的优化和分配的正义，对初次分配不均等问题进行修正和补偿。

三、“社区生活圈”与公共服务供给的空间结构

起源于英美国家的“社区生活圈”深受克莱伦斯·佩里(Clarence Perry)的影响，他提出的“邻里单元”(neighborhood

unit)(1923年)是英美城镇建设的主导模式,影响一直延续到现在。^[11]“邻里单元”是指“把一般家庭生活舒适和正常发展所必需的所有公共设施与条件都涵盖在内的、以住宅为核心的区域”。

按照佩里的意思,一个“邻里单元”的定义包括以下6个要素:规模(相对于一所小学的服务人数)、边界(应该鲜明)、空地(供休闲用)、邻里区中心(一般由学校、教堂或图书馆等设施组成)、购物区(位于邻里区边缘地带)以及内部道路网。

1980—1990年代的“新城市主义”(New Urbanism)运动,进一步确立了“邻里单元”在社区规划中的地位,同时做了合理的调整。“新城市主义”在社区表现为“传统邻里区开发”(Traditional Neighborhood Development),它不再以小学确定邻里规模,而以步行距离作为尺度,认为邻里的最理想半径是400米,相当于悠闲地走5分钟的生活区域;与之相对应,小学和公共设施不再放在邻里中心,而是放在邻里边缘,方便几个邻里共享,从而成为共享公共资源,减轻单个“邻里中心”因人口数量波动所遭受的冲击。这样的“邻里单元”以步行友好、公交友好为原则,兼顾日常生活的安全、便捷,以及公共资源的有效、合理利用。

“社区生活圈”需要在国外“邻里单元”实践的基础上,结合我国的国情,发展成为城市“日常生活圈”中最基本的圈层,承载居民长期形成的稳定的日常行为。一般认为,与行政上的社区概念相比,“社区生活圈”是更能反映居民真实生活的空间;社区空间不是均一的单元,而是圈层化的空间体系,不同的圈层对社区居民日常生活的意义不一样。^{[12][13]}

“社区生活圈”的建构注重以居住地为核心“锚点”,按照“人的尺度”,即人的视野和活动范围来实现居民生活空间与公共服务空间的有机结合。^[14]它作为“自足空间”“开放空间”“共享空间”分别从可获得、易通达、好调控三个方面促进了公共服务均等化的实现。

首先,“社区生活圈”必然是一个“自足空间”,居民依赖空间内的服务设施和服务功能,能够满足大部分的日常生活需要,公共服务嵌入其中,作为人们日常生活的有机组成部分存在,而不是额外的、突兀的、植入的社会功能。

一方面,“社区生活圈”内的相对自足有利于基本生活需求、公共服务的满足,降低了生活的时间成本和机会成本;另一方面,各服务“驻点”的步行可达带来了较高的生活自由度,有利于提高居民的生活品质。总之,“社区生活圈”的自足性和可达性,让公共服务以集中、完整的形式近距离呈现在居民面前,大大提高了服务的效益和效率。

其次,“社区生活圈”是一个“开放空间”,不仅需要“社区生活圈”内部形成畅通无阻的敞开状态,不需要穿越重重阻碍就可以实现5—15分钟的步行便利;同时还需要各类服务设施、服务功能清晰可辨,为居民所熟悉;公共服务的“驻点”内没有阻隔,为对话和沟通提供方便。简言之,这是一个尊重人的身高、视野和活动范围的圈层。

“社区生活圈”发挥其开放性优势,才能使各种公共服务对社区居民来说畅通可达,让服务的获得在人们的空间穿梭中自由实现,让各类公共服务设施打破不必要的边界,让公共服务主体和公共服务客体之间没有壁垒,为充分的沟通和交流提供条件。

最后,“社区生活圈”是一个“共享空间”,毗邻的圈层之间有一定程度的重叠,能够实现部分服务的共享,而且它们同属于一个更大的生活圈层。各个“社区生活圈”不是也不能成为孤立空间,必须相互之间建立高度的关联和互补,必须放在更大的圈层当中实现局部与整体的统一,也就是通常所说的实现“整体性治理”^{[15][16]}。

事实上,生活空间本质上不存在相互区隔的边界,步行距离仅仅是方便的考虑,既不是对自由活动的限制,也不是对资源共通的否定。公共服务空间以公共为原则,既不接受区域圈层的限制,也不屈就功能区块的约束,而是注重整体的规划和视野。

2018 年,《城市居住区规划设计标准》将“社区生活圈”的概念和思路引入居住区规划,考虑的基本问题便是人们的出行时间和出行距离,并提出根据生活圈融合发展公共服务空间与社区生活空间的要求。

在此之前,2016 年上海市出台了国内第一个居民“社区生活圈”方面的规划准则,将 15 分钟步行范围作为配备生活所需的基本公共服务设施和公共服务功能的空间,涵盖养老、医疗、教育、商业、交通、文体等各项内容。国家层面的《城市居住区规划设计标准》颁布之后,长沙、济南等大城市也陆续把“15 分钟社区生活圈”作为公共服务供给的基本单元。

国内“15 分钟社区生活圈”是以服务居民社区生活为目标的公共服务配置方式,通过适当集中、有机混合的方式组织公共服务供给,将公共服务中心与地缘中心、公共活动中心统一起来。

在这一背景下,公共服务的设施规模、半径覆盖等要求仍然具有基础的指导意义,但已经不再是“社区生活圈”的建设重点,因为数据和形式等要求只是公共服务供给的必要前提和结构框架,实现服务的提升和均等化更重要的是在一定区域内整合公共资源,便利公共服务人员履行职责^[17],充实服务内容,丰富服务方式,做到公共服务的可达可得,实现公共服务配置的精准有效。

四、“家门口”建设与公共服务的“圈层供给”

上海是国内“社区生活圈”的发源地,一直以来被称为“改革开放的排头兵、创新发展的先行者”,浦东新区则被称为“排头兵中的排头兵、先行者中的先行者”。

2017 年首创“家门口”服务体系以来,浦东新区经历了试点推广、标准化建设、全覆盖建成、提质增能四个阶段,在所有 36 个街镇建成并顺利运营 1282 个家门口服务站点,围绕促进经济增长向培育社会发展转变的形式要求,将基本公共服务打包整合,配给到 15 分钟步行可达的区域,通过“村居点单”“首问负责”等机制保障服务质量和水平,成为围绕公共服务均等化开展“社区生活圈”建设最普遍、最彻底的地区。

浦东新区“家门口”服务体系既不是重新搭建服务网络,也不是创立新的生活圈子,而是以村居服务空间为核心实现“社区生活圈”的整合与再造;围绕“自足空间”“开放空间”“共享空间”三个维度、两个层次(作为“社区生活圈”内圈的“自足空间”与“开放空间”,作为外圈的“共享空间”)形成“圈层供给”结构,为公共服务的可达、可得、可控创造条件。总体来看,尊重居民生活的有机性,从已有基础和资源出发,不增加机构、不增加编制、不增加人员,以空间“圈层”实现公共服务均等化的精准有效,是浦东新区“家门口”服务体系的最大亮点。

(一)“自足空间”促进公共服务就地获取

构成“社区生活圈”的最重要的基础是其自足性,让居民在步行可达的范围里能够获得充裕的公共服务,使邻里空间真正具有生活单元、服务单元的意义,而不仅仅发挥“旅馆”的作用。如果提供公共服务的“驻点”或者某些服务设施和项目不在居民的“社区生活圈”,就会增加人们获取服务的成本。

如果公共服务设施和项目不是集中在某一个“驻点”,居民将不得不在各个公共服务点之间穿梭;如果公共服务“驻点”提供的内容不清晰、操作的流程不明确,将给公共服务获取造成很大障碍。这些困扰都要求从改善公共服务资源整合程度与空间布局的角度提高公共服务实施效果。

“家门口”服务体系尽可能将各类公共服务下沉到“社区生活圈”,既通过清单制度确保服务下沉有实际效果,又通过问责机制保障服务质量。浦东新区对 26 个区职能部门提出的要求是“能下沉则下沉”,形成 147 项公共服务项目清单;²需求、资源、

项目“三张清单”的互动，改变了以往政府单向“派单”的情况，让群众的关注点有了针对性的服务项目；对群众提上来的问题，由首个接待的个人承担首问责任，牵头负责人承担兜底责任。³这些资源下沉的安排，旨在让居民在“家门口”获取各类公共服务，满足各类生活需求，不至于因为服务距离过长等原因降低公共服务质量。

下沉的资源不但要求每一项内容都有具体的内涵、清晰的解释，而且要求基层服务人员有熟练的业务能力与之相匹配，尽可能让居民获取的公共服务保质保量。浦东新区“家门口”服务体系提供党群、政务、生活、法律、健康、文化、社区管理等七大类服务，依托“一网通办”，通过“自助办理”“当场办理”“代为办理”等方式，可办理个人事项199项。

在七大类标准服务内容之外，各居委会根据社区实际情况，设计自选动作。公共服务供给的“自足空间”建设也对基层工作人员提出了很高的要求，他们必须打破以条为界的工作格局，做到“一专多能、全岗都通”“一人在岗、事项通办”。

通过创新性地扩大公共服务设施和项目的“驻点”，浦东新区细化了生活圈网络，让每一个居民小区都发挥促进公共服务均等化的社会功能。近年来，新区各个街道将每个小区的出入口建设成为“家门口”服务站的前哨站，将原本集中在居民区“家门口”服务站的部分功能与服务，下沉到每一个居民小区，进一步缩短了公共服务供给的半径，以圈层细分的方式让公共服务成为居民进出小区的“通道型服务”，与日常出行密切结合，让居民在举手投足间“顺便”享受各种公共服务，使公共服务的均等化下沉到了居民生活的最小单元，真正成为“家门口”的服务。

（二）“开放空间”方便公共服务畅通可达

提高公共服务的可达性需要“开放空间”的支持，在“社区生活圈”层面，高密度、高建筑的居住模式尤为有利，能够创造更加频繁的接触，意味着人与人之间有更多的交流，使公共服务获取更方便，相关信息传播更快速。欧美国家的“社区生活圈”由于不鼓励过路车辆通过，步行道路通常弯弯曲曲；居住分散的单体住宅，形成了低密度的居住区蔓延，增加了出行距离。

而我国的小区制不用考虑过往车辆的交通负担，能够有效减少出行距离；高密度和高建筑在减少出行距离的同时打开了居民视野；封闭围墙虽然有一定的阻隔性，但在小区的出入口数量有保障、设计够合理的情况下，并不会影响空间的开放。

浦东新区“家门口”服务体系建立在小区制优势的基础上，充分利用“村居联系居民”的固有结构，将其转变为“村居服务空间联系生活空间”的“社区生活圈”结构。由于“社区生活圈”是城市“日常生活圈”的一种，自然不能割裂它与生活的联系，不能凭借技术理性的规划来设计，更不能强迫人们融入各种人为规划的场域；而且，与小区制相对应的“村居联系居民”结构本来就考虑到了空间和人口的规模，是与小区制搭配的治理空间，同时也是服务空间。“家门口”服务体系需要做的只是促使其转型升级，让治理到服务的转变从一种观念发展成一种现实。

正如理查德·瑞驰(Richard Rich)所指出的那样，人们获取公共服务的数量和质量，与基层治理组织的角色定位、结构功能有密切关系。^[18]与这一要求相对应，浦东新区采取了不同以往的村居标准化建设和办公空间“趋零化”探索，从直观感受到实际操作两个方面确立了“村居服务空间”在“社区生活圈”中的核心地位。

所有的“家门口”服务站绿底白字加标识的外墙粉刷和铭牌制作，使其具有了类似派出所一样的高辨识度，明确重塑了空间的价值和意义；社区工作人员“集中办公、下楼办公、开门办公”，共享空间、共享工位、共享电脑，连休息、午餐等也都在开放空间进行，使公共服务空间最大化，有利于公共服务质量的提升。

按“社区生活圈”理念改造“村居办公空间”，不仅要确立向“服务空间”转变的改造方向，更要将“服务空间”打造为“开放空间”。这样的公共服务供给空间，有的只是使用功能的不同，却没有功能分化的区隔。在浦东新区，每一个“家门口”服务站的开放式办事窗口都安排在最显眼的地方，甚至为居民“破墙开门”，尽量打破通行的阻隔；亲子乐园、舞蹈房等各类功

能空间相通相连，可以方便地转换、出入，不再是中间狭窄的通道，两侧是办公区和工作人员休息区。大量的开放空间方便服务人员与居民有效沟通交流，尽可能以居民亲近的方式提供公共服务。

（三）“共享空间”实现公共服务总体调控

作为“共享空间”，“社区生活圈”意味着在更大圈层上实现公共服务的协调整合，不仅包括不同层级间，也包括不同功能间的协调与整合。同全国其他地方一样，浦东新区也存在公共服务供给“碎片化”现象。

一方面，公共服务在供给过程中被分配到不同部门，缺乏部门间的协同机制，难以提高公共服务供给效率；人们面对不同条线，很难找到对应的点和对应的人，即便是有服务功能和服务资源也很难获得。

另一方面，不同层级政府在公共服务供给职责划分上存在隔离，无法实现上级政府和基层单位的整体协调，使得公共服务相关政策在制定、执行和反馈环节缺少沟通。^[19]

公共服务“碎片化”问题说到底就是一个条线和层级之间缺乏资源“共享”、无法在同一空间落地的问题，解决这一问题需要依靠基层党组织和社会治理的紧密结合。^[20]浦东新区“家门口”服务体系将已有的党建服务中心、党建服务站和党建服务点三级服务网络作为组织、动员和协调公共服务供给的抓手，将党建服务体系与公共服务体系有机融合。基层党组织把“家门口”服务站作为服务群众的工作阵地，将区域内各条线、各区块资源凝聚起来，实现资源与需求的顺畅对接。

就像成片的蛛网一样，“家门口”服务站点是每张蛛网的最内圈，一根根蛛丝则把它与整个外围网络连接在一起。从层级来看，“家门口”服务体系涵盖“区—部门（行业）—街镇（社区）—居村”四个层面，包括新区、街镇中心、村居服务站、综合服务站、延伸服务点等各级服务站点。

从条线来看，村居“家门口”服务站（中心）由“四站一室”构成，分别为党建服务站、市民事项受理服务站、文化服务站、联勤联动站、卫生室。各个服务站是“圈层”服务结构的落脚点，使公共服务越来越切近居民生活，能够看得见、摸得着、有感知。

公共服务下沉整合，保障项目到位、质量可控，打通“共享空间”的节点，除了自上而下的机制之外，还需要自下而上的呼应和反馈。在基层问题无力解决的情况下，“家门口”服务体系统一实行约请制度，约请街镇和区职能部门在“家门口”服务站现场办公、合作处置，及时保障公共服务的供给。

服务质量评价的一部分权限交给居民，不断提高群众的参与度。比如，洋泾街道将居民评议功能整合到了社工助手 APP，在社工完成工作流程后，居民从服务态度、服务能力两个维度做出评价，评价结果从社工助手直接提交街道职能部门，并用于社工年度绩效考核。

结语

从“社区生活圈”的角度考虑公共服务均等化的空间布局，是顺应公共服务均等化趋势，以及均等化实现形式的必然选择。一方面，公共服务本身是针对经济发展初次分配不公的修正和补偿措施，所以公共服务自身必须要做到均等化，避免二次分配依然两极分化的尴尬。

另一方面，划分标准不同，公共服务也会呈现不同层次，但不管哪一种分类都要以基层为主，因为基层才是公共服务真正落地的地方。所以，重中之重是公共服务应当如何适应社会治理重心下移的要求，不断在基层落地，缩短公共服务相对居民在结构

和物理上的距离，让公共服务真正成为百姓身边的事情。

实现公共服务均等化归根结底是公共服务供给的效率与精准问题，从居民的角度说是可达与可得，不断提高生活品质，落实到城市建设是回到“人的尺度”上来，适应脚步的移动速度和感知空间。对公共服务“社区生活圈”的强调，重点就在于通过改造公共服务供给的空间布局，使之具有充分的开放性、自足性、共享性，为均等化的最终实现提供有效途径。

“社区生活圈”的开放性重点在于扫清空间上的阻隔，让公共服务迅速可达；自足性以集中供给的形式，使公共服务一点可取；共享性以圈层资源共享的方式，消弭部门和层级方面的分割，达到公共服务供给的有效调控。

上海浦东新区“家门口”服务体系，从统一形象转变、办公空间趋零、业务下放集中等多个方面入手打造村居“公共服务空间”，形成了以“家门口”服务站为核心的基本公共服务供给的“圈层”结构。

围绕“家门口”服务站丰富和完善“社区生活圈”建设，打造与日常生活紧密相连，照顾老人与儿童，步行友好的“开放空间”“自足空间”和“共享空间”，让公共服务“驻点”清晰可辨，提供各类敞开式服务，明确服务类别和时间；在服务站点整合各类公共服务，通过提高服务人员的综合能力等方式保障服务质量；以完善的层级供给和自下而上的约请打分，解决公共服务供给碎片化问题。

“家门口”服务体系在社区层面解决了公共服务均等化如何落地的问题，将“治理空间”改造为“服务空间”，让“服务空间”融入“生活空间”，丰富和完善了“社区生活圈”的意义，成为了公共服务配给的载体，让居民生活有了基本保障和发展动力。

每一个服务站点相当于承担了替代生产者角色(alternative producer),满足居民对公共服务的广泛需求；相当于公共服务的消费合作角色(consumers' cooperative),能够协调整合，促进公共服务有效供给；类似于公民共同努力的组织者角色(organizers of citizens' co-productive efforts),通过结构调整，有效沟通，提高公共服务的均等化水平。^[18]

参考文献：

[1]Goodman, John B. & Gary W. Loveman, Does Privatization Serve the Public Interest?, Harvard Business Review, 1991. 69(6):26-36.

[2]尹栎玉：《基本公共服务：理论、现状与对策分析》，《政治学研究》，2016年第5期。

[3]Warner, Mildred & Amir Hefetz, The Uneven Distribution of Market Solutions for Public Goods, Journal of Urban Affairs, 2003. 24(4):445-459.

[4]DiNitto, Diana M. & David W. Johnson, Social Welfare: Politics and Public Policy (8 edition), Austin: Pearson, 2015:1-2.

[5][美]伊曼纽尔·沃勒斯坦：《资本主义市场：理论与现实》，许宝强、渠敬东编：《反市场的资本主义》，中央编译出版社，2000年版，第92—100页。

[6]Savas, Emanuel S., On Equity in Providing Public Services, Management Science, 1978. 24(8):800-808.

[7]Schulze, Günther G. & Bambang Suharnoko Sjahrir, Decentralization, Governance and Public Service Delivery, In Hal Hill (ed.), Regional Dynamics in a Decentralized Indonesia, Singapore: ISEAS - Yusof Ishak Institute, 2014: 186-207.

[8]Ellickson, Bryan, Local Public Goods and the Market for Neighborhoods, In David Segal (ed.), The Economics of Neighborhood: Studies in Urban Economics, London: Elsevier Inc, Academic Press, 1979: 263-292.

[9]Blackwella, Calvin & Michael McKeeb, Only for My Own Neighborhood?: Preferences and Voluntary Provision of Local and Global Public Goods, Journal of Economic Behavior & Organization, 2003. : 52(1): 115-131.

[10]王绍光:《1980年代以来中国的双向运动》,《中国社会科学》,2008年第1期。

[11]Perry, Clarence Arthur, The Neighborhood Unit, In Richard T. LeGates & Frederic Stout (ed.), The City Reader (6 Edition), London and New York: Routledge, 2016.

[12]柴彦威、张雪:《基于时空间行为的城市生活圈规划研究——以北京市为例》,《城市规划学刊》,2015年第3期。

[13]孙道胜、柴彦威:《城市社区生活圈体系及公共服务设施空间优化——以北京市清河街道为例》,《城市发展研究》,2017年第9期。

[14]Cao, Jason, Exploring Causal Effects of Neighborhood Type on Walking Behavior Using Stratification on the Propensity Score, Environment and Planning, 2010: 42(2): 487-504.

[15]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。

[16]曾令发:《整体型治理的行动逻辑》,《中国行政管理》,2010年第1期。

[17]张乾友:《重新认识公共服务职业的伦理属性》,《理论与改革》,2021年第5期。

[18][21]Rich, Richard C., The Roles of Neighborhood Organizations in Urban Service Delivery, Journal of Urban Affairs, 1979. 1(1): 81-93.

[19]何艳玲、钱蕾:《“部门代表性竞争”:对公共服务供给碎片化的一种解释》,《中国行政管理》,2018年第10期。

[20]彭勃、杜力:《“超行政治理”:党建引领的基层治理逻辑与工作路径》,《理论与改革》,2022年第1期。

注释:

1 沃勒斯坦 (Immanuel Wallerstein) 指出:从资本家的角度看,市场是不可取和混乱的现象。一是因为它把利润降到了最少;二是因为它难以琢磨,提高了风险;三是因为它要求卖家和买家接受新信息而不断调整他们的行为,这是繁复的过程。^[5]

2 其中底线民生项目 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。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 分钟生活圈”,科学嵌入教育、文化、养老等服务

设施。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。

3 首问责任制是指当日轮值接待或首个被咨询的工作人员为首问责任人, 首问责任人要受理办理; 兜底责任制是指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。