

略论社会转型呼唤社区服务发展

罗 萍

作者 罗 萍, 武汉大学社会学系教授, 武汉; 430072。

关键词 社会转型 社区服务发展 社区服务社会化 大社区服务

提 要 社区服务发展是社会转型的客观需要, 表现在: 社区服务是市场化发展的需要; 是人口老年化发展的需要; 是家庭结构小型化发展的需要; 是城市化运动发展的需要; 是妇女职业化发展的需要。社区服务发展必须坚持走社会化道路, 表现为: 服务主体社会化; 服务客体社会化; 资金筹集的社会化; 服务队伍的社会化; 服务管理的社会化。社区服务持续发展必须正确处理福利性与经营性关系, 建立福利型和经营型两种运行机制, 尽快走出“两个效益矛盾”误区。

我国社会转型体制转轨呼唤社区服务发展。社区服务发展是社会转型的客观需要, 社区服务发展必须坚持走社会化道路, 同时要正确处理社区服务的福利性与经营性关系, 建设好大社区服务。

一、社区服务发展是社会转型的客观需要

社区服务发展是社会转型的客观需要, 这表现在:

第一, 市场化发展的需要。市场经济发展, 迫切要求政府转变职能, 企业甩掉“办社会”的沉重包袱, 形成“企业抓生产, 社区抓生活”的格局。同时, 社区服务业发展还可以为企业改革、减员增效中的富余人员开辟第二次就业途径。市场经济发展, 节奏加快, 家务劳动必须外移社会。家务劳动社会化客观要求社区服务业的发展。

第二, 人口老年化发展的需要。随着社会进步和经济发展, 人民物质生活水平的提高和文化生活的改善, 我国人口的出生率和死亡率持续下降。老年人在人口中的比重日益上升, 我国一些特大城市如北京、上海、天津、武汉等 60 岁以上的老年人在总人口中都超过了 10%, 成为老年型城市或老年型社区。老有所养、老有所医、老有所学、老有所为、老有所乐、老有所伴的社会需求尖锐地摆在社区面前。老年人服务成为社区的重大课题, 它迫切需要社区

服务的不断充实和完善。

第三,家庭结构小型化发展的需要。家庭结构小型化削弱了家庭自我服务功能,家庭服务的部分功能外移社区。传统的大家庭,或“三代同堂”或“四代同堂”,家庭成员代际多,年龄跨度大,优势互补。成员的相互帮助使家庭具有较强的自我服务功能。现代的小家庭,将“老的”和“小的”分居在两个家庭中,家庭成员间区位距离的增加使相互间的互助受到阻碍,各自都将需求的满足移置社区。弥补小家庭功能的服务成为摆在社区面前的另一重大问题。家庭的小型化呼唤社区服务的发展。

第四,城市化运动发展的需要。中国的经济体制改革极大地解放了生产力。农村生产责任制解放了长期潜在的过剩人口,使大批农村剩余劳动力涌向城市寻找出路,并加速了我国城市化过程。欧美发达国家城市人口占总人口的60~70%。我国人口城市化的任务还相当艰巨。城市化是一切发展中国家发展的方向,是不可阻挡的时代趋势。市场经济劳动力的市场化,生产要素的合理配置,劳动力流向经济发达的城市,“民工潮”成为一个人口大国城市化中的特有现象。大批人涌进本来人口密度就高的城市社区,他们的生活环境不如城市家庭,对社区服务依赖性更大,这就要求开发城市社区服务功能。同时,还要解决好城市社会治安、市容卫生和交通秩序等方面的问题。城市社区服务功能开发迫在眉睫。

第五,妇女职业化发展的需要。我国妇女广泛就业,扮演着事业一家庭双重角色,故而一部分家务事须外移社会,使之在社会获得解决,这就是家务劳动社会化。社会化的家务劳动部分由第三产业解决(经营性的社区服务),部分由社区服务解决(社会福利性服务)。妇女的职业化使大量的家务劳动外移社会,扩展社区服务功能是社区政府责无旁贷的义务。

二、坚持社区服务社会化道路

社区服务发展必须坚持社区服务社会化道路。社区服务的社会化表现在以下几方面:

第一,服务主体社会化。服务机构、服务设施社会化,改变传统福利事业单位的封闭性,由院内走向社会,向社会服务,开展横向联系。同时,利用辖区优势,把企、事业单位设施向公众开放,发挥设施潜能,利用辖区企、事业单位的力量,增加设施建设的投入量。

第二,服务客体的社会化。改革福利服务对象的单一性,既突出重点对象又要面向社会全体成员,增大社区服务的受益面。

第三,资金筹措的社会化。改革社会福利资金来源的单一渠道,采取两条腿走路,实现社会福利基金社会化。多渠道筹措资金,采取社会集资、有奖募捐、个体捐助、街道居委会出资解决社区服务资金问题。

第四,服务队伍的社会化。建立一支由专职人员、兼职人员和志愿者组成的队伍,以专职人员为骨干,以兼职人员为主体,以志愿者为基础的庞大服务队伍,同时开展自救自助、互助互济活动,提高社区居民的参与率。

第五,服务管理的社会化。改革现行的管理体制。社区服务是一个广泛复杂的社会工作过程,仅靠民政一家是十分困难的。它要解决场地、占道、设点、治安、卫生、办照、免税等具体问题,需要各部门的支持与参与。必须是政府与社会共同管,政府宏观管理,街道居委会直接管理,各个部门配合,社区服务组织协调共商,居委会服务自治。

上海浦东新区罗山市民会馆就是社区服务社会化的典型。它由浦东新区政府提供房屋设施，浦东新区社会发展基金会提供部分设备，上海基督教青年会管理社区服务中心。那里的社区教育、社区文化、社区体育在市民参与下，一改社区服务中单纯设施服务、经济服务的形式，通过市民社区管理委员会，实施市民互助服务，推动了社区服务社会化和市民化的发展，创造了新型的社区服务管理模式，使政府、社会团体、市民都找到了自己的位置，扩大了社区服务内涵，推进了社区的建设和发展。是社会福利社会办的一个典范。因此说，只有坚持社会化道路，社区服务才能持续、稳定发展。

三、正确处理社区服务的福利性与经营性关系 是社区服务持续发展的关键

要正确处理社区服务的福利性与经营性的关系，首先必须正确认识社区服务的社会福利性与商业服务的经营性之间的区别。诚然，社区服务与商业服务都是社会服务，但它们之间却有根本的区别。这表现在下列几个方面：其一是服务对象不同。社区服务的基本对象是社区内的“三无”老人、孤残人、优抚对象，以及老、青、少、幼和一部分居民群众；而商业服务行业面向社区的所有成员。其二是服务目的不同。社区服务以福利服务为主，非以盈利为目的；而商业服务追逐的目标是盈利。其三是行业性质不同。社区服务是指社会化的福利服务事业，政府给予相应的优惠政策扶持；而商业服务行业进入市场竞争，没有相应的政策倾斜。其四是服务方式不同。社区服务的服务者与被服务者是一种互济互助的奉献关系；商业性服务服务者与被服务者是一种单纯经济关系。其五是服务效果不同。社区服务追求广泛的社会效益和社区稳定，而商业服务将经济效益放在首位。

其次，要充分认识我国福利种类和福利服务种类的多样性。目前我国有三种福利，即社会公共福利、职工福利和社会特殊福利。社会公共福利面向所有社会成员，如医疗、卫生、文化教育、劳动就业等。它提供的服务属于第三产业性质。职工福利面向单位职工。社会特殊福利面向社会中的特殊成员，如孤老残幼、优抚对象、军烈属等。它所提供的是严格意义上的福利服务。从服务类型社区服务提供三类服务：公益服务、福利服务和便民利民服务。三类社区服务有三种运行机制：便民利民服务是一种微利低偿服务，如居委会兴办的修理、干洗、送煤（煤气）、存放自行车、送牛奶、小学生饭桌等方便社区居民生活的服务。公益服务是一种社会公共福利，凡公民都可以享受的，运作机制是经营性服务，价格进入市场。如社区医院、学校、电影院、文化宫、体育馆等等。福利服务面向社会特殊成员的一种无偿服务，如对孤残人、优抚对象提供的服务。不论何种性质和何种类型的服务，都统称为社会福利和社会福利服务，必须坚持社会效益为主，兼顾经济效益的方针。用经营服务的部分收入来支持和弥补福利服务经费不足，以形成社会福利内部良性运行机制和实现自身造血功能。

第三，社区服务必须建立福利型和经营型两种运行机制。对特殊群体是福利性服务，对一般居民是经营性服务。服务民政对象是福利性服务，服务社会对象是经营性服务。前者是无偿服务，后者是低偿和有偿服务。福利服务的对象也有不同，有的人完全失去了劳动能力，社会要全面保障，有的人只是部分失去了劳动力，社会只需部分保障，有的是因自然灾害造成的一时或部分生活困难，只需社会阶段性或某些方面进行保障，还有的纯属是为了方便生

产和生活需要,只要求社会给予“方便”性保障。根据服务对象的差异性及服务需求的层次性、多元性,采取无偿、无偿与有偿相结合、有偿三种服务方式,建立福利型服务与经营型服务两种服务机制。国务院14部委《关于加快发展社区服务业的意见》指出,“根据社区服务业的不同服务对象和项目,采取无偿、低偿、有偿相结合,以有偿服务为主的方式。”

第四,社区服务必须尽快走出“两个效益矛盾”的误区。市场经济下讲经营是必要的,不讲经营,民政事业就失掉了物质基础。只讲服务,不讲有偿福利事业就没有生命力了。要坚持有偿服务为主,把有偿与无偿结合起来。福利性服务最能发挥社会效益,这是社区服务的宗旨,但也必须兼顾经济效益。没有经济效益,连自己都养不活,难有社会效益。社区服务的社会效益和经济效益是相辅相成、互相渗透、互相作用、互相促进的辩证统一关系。经济是发展社区服务的基础,没有经济效益就谈不上社会效益。只有两个效益的有机结合,才能增强社区服务的自我发展、自我完善、自我提高的能力。根据国务院14部委《关于加快发展社区服务业的意见》,社区服务的福利性与经营性矛盾从理论上解决了,现在要从实践上走出“两个效益矛盾”的误区。社区服务的经验告诉我们,社会效益是方向,经济效益是手段,没有经济效益就没有社会效益。经济效益好,收入多说明服务量大,这就是社会效益。这种目的和手段的关系可以表述为:没有社会效益,社区服务就没有存在的价值;没有经济效益,社区服务难以持续发展。

四、建设大社区服务

立足社区,面向社会的社区服务,可立足于居委会、街道,也可立足于一个区或整个城市社区。回顾我国社区服务的起步,首先也是从小社区服务开始的。1987年9月,来自全国各地的民政干部聚会武汉,他们的目光被小小的江汉区民族街吸引。这里开展了诸如照料老人、家庭护理的八项服务。这次社区服务的现场会犹如一夜春风,民族街的作法被推向全国,社区服务业如火如荼开展起来了。那时着眼的是一个小区、小项目和特殊对象的服务。这种小社区服务今天仍然需要。但社会转型时期,建立大社区服务已经提到议事日程。

“大社区服务”,一是服务辖区大,服务覆盖面广,辐射力强,起到“窗口”示范辐射作用。二是服务项目齐全,如武汉市社区服务中心立足全市区,设有服务项目近20项,不仅囊括了所有民政服务对象,而且包括了一般居民的生活服务。上海卢湾区五里桥街道“社区市民会馆”^①立足一个街道,会馆设立了12类60余项内容的服务体系。作为街道社区服务中心,它更贴近社区普通居民的生活。三是服务网络化。服务网络化就是建立上下纵向、左右横向网络。主体设施服务是市、区、街的社区服务中心,居委会和社区单位小型的分散的服务设施作为补充,以形成系列化的便民利民服务和志愿者服务的社会服务网络。四是与信息高速公路建设相结合的社区服务网。五是人才观念。这是大社区服务的软件建设,以人为本的大社区服务将人作为社区服务发展的活力源泉。大社区服务需要高精尖人才,需要会经营、善管理的复合型人才。大人才观念不仅注重本社区人才开发,而且重视吸引其他社区的优秀人才和处于社会流动中的人才。这是大社区服务发展的人力资源。

大社区服务具有必然性。为了资源优化配置和设施的充分利用,必须实现大社区服务。街、居住往往片面追求“不出居”、“不出街”,发展封闭式的自我服务,导致相近社区同类项目的重

复建设,出现“小而全”、“大而全”问题。同时,街、居财力有限,兴办的社区服务设施和项目难以形成规模和特色,制约了服务水平和质量的提高,难以适应居民群众日益增长的生活需要。不仅如此,还有可能造成服务设施闲置,服务资源浪费。大社区服务构想有利于市政府统筹部署设施建设,合理布局服务项目,实现社会效益的最大化。社区服务比较效益低,是市场配置资源的“盲区”,需要政府制定优惠政策。只有在优惠政策下,市场才可能将人、财、物配置到社区服务上来。这些都需要有大社区服务的构想。

大社区服务的特点。这就是服务机构实体化、服务经营产业化、服务行业专业化、服务管理法制化、服务参与社会化、服务设施现代化。在保证为居民提供无偿或低偿服务的同时,将具备条件的社区服务设施办成自主经营、自负盈亏、自我发展的经济实体,使社区服务良性运行。市成立社区服务总公司,区、街成立社区服务分公司。大社区服务把社区服务作为一个产业来抓,即“社区服务业”。什么是“社区服务业”?社区服务业是以老年人、残疾人、优抚对象为主,面向全体居民,以服务为商品,以提高居民生活质量为宗旨,由社区兴办的具有福利性、服务性、经营性服务设施组成的服务行业。它的特点是将“服务”作为商品,卖方提供的是“服务”,“服务”作为商品进入市场,进行交换。这种服务是分行列的,从质量上讲提供一种专业化服务。社区服务业依法管理,依靠社区力量实现社区服务社会化。健康、娱乐、康复、咨询等各项服务设施现代化。大社区服务必须走实体化、产业化、专业化、法制化、社会化、现代化之路。

大社区服务把社区服务当作一个行业来经营。上海社区服务网就是作为上海市信息港建设五大关键性骨干工程之一建设的。它将社区服务中的福利服务和公共服务、民政对象服务和一般居民服务作为一个产业来经营,以收抵支、自负盈亏、自我积累、自我发展。福利服务、民政对象服务坚持福利服务宗旨和社会效益为主为基点,而公共服务和一般居民的服务坚持便民利民宗旨和社会效益与经济效益并重为基点。对有特殊困难和特殊贡献的人提供尽义务的无偿服务;对社区居民提供非赢利性的低偿服务;对扩展性服务内容实行有偿服务。这样便能保持大社区服务网络自行运行机制和稳定发展,以促进大社区的和谐发展。

大社区服务必须建立一个权威机构:社区服务协调机构以及市、区、街的三级机构和居委会的管理站。大社区服务还必须健全一个现代化的服务网,建设一个多功能的社区服务中心,组织一支专职、兼职和志愿者队伍,并坚持社区服务的社会性和经济性并重的原则,围绕建设文明安定社区的目标,建立完善的服务活动制度。大社区服务业必须纳入城市经济和社会发展规划。政府要给福利服务以财政支持和政策扶持,社区要健全民间筹资机制,使大社区服务永葆活力。

综上所述,社区服务发展来自于社会转型的客观需要,来自于社会化发展道路和正确处理福利性与经营性关系,大社区服务使社区服务持续、稳定发展。

注 释:

- ① 《中国妇女报》1996年12月6日《社区市民会馆方便卢湾千家》,1997年12月20日《上海市卢湾区有一个〈市民求助中心〉》。

(责任编辑 车 英)