

促进社区服务可持续发展

陈德君

(辽宁大学人口研究所, 辽宁 沈阳 110036)

[摘要] 社区服务作为中国社会保障体系的重要内容,为适应社会主义市场经济体制的要求,健全城市服务体系、深化城市改革,提高人民群众生活质量,促进社会主义精神文明建设,必须实现自身的可持续发展。为此,要实现社区服务向“立足社区、面向社会”的发展模式的转换;加快社区服务产业化的进程,坚持经营性服务与福利性服务相结合;坚持政府行为与社会行为相结合,树立“大社区服务”思想,把社区服务与社会主义精神文明建设有机地结合起来。

[关键词] 社区服务;可持续发展;社会保障

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 003-191X(2000)01-0023-05

社区服务作为具有社会保障性质的基层社会福利和社会服务事业,伴随着十多年的改革开放,得到了长足发展。它对于建立健全城市福利服务体系,增强城市服务功能,深化城市各项改革,提高人民群众生活质量,调节社会矛盾,促进城市精神文明建设,体现党和政府的根本宗旨,起到了积极的促进作用。在建立社会主义市场经济体制的新形势下,社区服务工作如何适应市场机制的要求,加快发展步伐,促进文明社区建设,并实现自身的可持续发展,是需要我们认真研究探讨的一个新课题。

一、实现从“立足民政、面向社会”向“立足社区、面向社会”发展模式的转换

十多年来,中国的社区服务事业选择了一种立足民政、面向社会的发展模式。这种以民政工作为特征的社区服务发展模式,是中国社会发展进程的必然选择。因为,改革开放以来,随着经济的增长和社会结构的转型,社会成员尤其是特殊社会群体对福利性和公益性服务的需

求日趋多元化,而且对服务的期望也越来越高。如老年人、残疾人的生活照顾服务,医疗康复服务,困难家庭的求助服务,下岗失业人员的再就业服务,社区居民的精神、卫生、文化娱乐服务等内容涉及到物质和文化生活的方方面面。与此同时,政府包揽的社会福利面临着设施不足、经费短缺、服务人员缺乏和服务功能单一等等困境,难以满足社区居民日益增长的对福利和公益服务的需求,迫切需要进行调整和改革。基于对社会需求和体制改革双重压力的回应,中国作出了推行社区服务的选择。

但是,随着社会的发展,社区服务事业,也面临着许多困境,其中一个很重要的原因就在于社区服务的发展模式已经难以适应社会发展的需要了。也就是说,“立足民政”这一社区服务发展的立足点已经显得过于片面和狭窄,在实践上束缚了社区服务的发展空间,在政策和组织领导上制约了对社区服务发展的统筹规划和整合协调。众所周知,经过十几年的发展,在社

[收稿日期] 1999-9-6

[作者简介] 陈德君(1944-),男,辽宁昌图人,辽宁大学人口研究所,经济学硕士,硕士生导师,从事中国市场经济和社会保障研究。
中国知网 <https://www.cnki.net>

会需求的牵动下,社区服务的内涵与外延正在不断丰富和扩展,涉及几乎所有的政府职能部门和工青妇等团体。社区服务的内涵和外延,远远超出民政工作的范畴。因此,发展模式的不适应,是制约社区服务发展的根本因素。

随着经济的增长和社会的发展,社区服务将迎来更为有利的发展环境,同时也对社区服务提出了更高的需求和期望;社会主义市场经济体制的建立和完善,企业和单位所承担的福利服务功能将转向由社会和社区承担;政府职能转变,小政府、大社会的格局的形成,必然要求社会管理和社会整合的重心向社区转移;社会保障制度的完善,人们的生存保障需求将得到基本满足,人的全面发展需求将越来越突出,社区将成为人们生活和发展的主要空间,等等。因此,基于这种社会背景的形成和社会需求的产生,社区服务事业发展模式也必须作出相应的调整和改革,其改革的方向是:由现行的“立足民政、面向社会”的发展模式,转变为“立足社区、面向社会”的发展模式。

所谓“立足社区、面向社会”的社区服务发展模式,包含以下方面的含义。

1. 在社区服务对象上,应当以社区全体成员为主体。民政对象与全体社区成员是部分和整体的关系,强调以全体社区成员为对象自然也就包括了民政对象。只有确立了以全体社区成员为对象的工作原则,社区服务才能得到全体社区成员的认同和参与;只有在全体社区成员的广泛参与下,社区服务的功能和作用才能得到充分的发挥,民政对象的特殊需求也就能够得到更好的满足。

2. 在社区服务的内容上,应当根据社区的共同问题和共同需求来确定。由于经济和社会发展的不平衡,每个社区的需求、问题和资源也存在很大的差异。因此,社区服务的具体项目和

内容必须根据每个社区的实际情况,遵循最大限度满足本社区居民需要的原则来确定。

3. 在社区服务的管理上,应当确立“政府领导、社区主管、社会参与”的管理体制。现行这一“政府领导、民政主管、社会参与”的管理体制的最大缺陷,就在于民政部门的职能和权限难以胜任社区服务的管理。针对这一问题,在确立新的管理体制时要考虑处理好两个环节:一是政府要加强对社区服务发展的规划和调控,在各级民政部门,可以考虑把社区服务的管理职能,划归到基层政权建设管理部门,使基层政权建设管理机构逐步转变为社区建设(社区服务)管理机构;在街道这一层次,设置社区管理委员会,吸收社区的企事业单位、专业团体和居民代表参加,实行社区服务的社区化管理。

4. 立足社区配置社区服务资源。立足社区,挖掘、开发和动用社区资源,推进社区服务发展,是社区服务的本质属性所决定的。社区服务奉行的是自强自立和互助合作精神,一个缺乏自强自立精神的社区,是很难有所作为的。因此,在推进社区服务发展的进程中,必须树立以社区为本的思想,充分挖掘社区内的物质资源、人力资源和组织资源,依靠社区自身的力量,推进社区服务的发展。

二、产业化是社区服务可持续发展的关键

社区服务要有新的实质性的突破,在运作方式上实现产业化是一个关键,也是一种必然的选择。

1. 社区服务产业化是加快城市现代化建设的需要。实现社区服务基本现代化,除了服务的社会化、规范化外,运作方式产业化是一个重要而具体的标志。以往,社区服务主要侧重于无偿和微偿的福利性服务,服务的对象主要是孤老残幼等民政对象,服务的形式和内容比较单一,这种状况已不能适应发展的需要。近年来现

实的发展已突破了民政部规划的范围,服务的对象已向包括民政福利对象在内的全体社区居民扩展,服务的性质已由无偿、微偿向有偿延伸,服务的项目内容已由帮困解难向系列化、全方位发展。这种突破和发展是不以人的主观意志为转移的。今后,随着现代化进程的加速,群众对物质、精神生活的需求还将不断提高,这就必然要求社区服务通过产业化进一步扩大服务对象和范围、拓展服务形式和内容、提高服务水平和质量,以适应城市现代化建设的需求。

2. 社区服务产业化是建立社会主义市场经济体制的需要。我国的改革,把企业推向市场,同时也把事业推向市场。社区服务既作为事业又作为产业都离不开市场经济的大环境,它的发展壮大必须适应市场经济的需要。社区服务需要研究市场、占领市场,如果服务项目内容不受群众欢迎,到处冷冷清清,没有社会效益也就没有经济效益,服务设施就会因闲置而造成浪费,社区服务就会陷入困境,而推进社区服务产业化正是适应市场经济需要的发展之路。

3. 社区服务产业化是社区服务可持续发展的需要。社区服务的兴旺发展离不开必要的经济基础和物质条件。在社区服务发展的初期,由于服务对象、内容、方式相对比较简单,因此依靠政府的扶持、社会的赞助和志愿者的义务奉献就能维持。现在,在市场经济条件下,社区服务要持续、健康、快速地发展,除了依靠上面三种力量的支持外,更重要的是牢固确立自我发展意识,尽快培育自我发展的机能,其途径就是实现社区服务产业化。政府的扶持、社会的赞助和志愿者的奉献是社区服务发展的外部条件,必然要受到各种客观因素的限制,而社区服务的产业化则是社区服务发展的内在动力,是社区服务保持旺盛生命力,可持续发展的重要和必要条件。

推进社区服务产业化发展,应结合自身实际,把社区服务的再创业与实施社区再就业有机结合起来,把发展社区服务业与培植发展城区经济新的增长点有机结合起来,牢固树立社区服务产业化发展意识,进一步调动社区资源,利用社会力量,大力兴办社区服务业。

(1) 依靠政府推动。进一步提高认识,转变观念,把社区服务作为第三产业的一个重要行业,统一发展规划;加大社区服务产业化发展的宣传力度,特别是抓好各级领导干部的宣传教育,牢固树立社区服务的产业意识、发展意识。同时,要对社会加强宣传,吸引社会参与发展社区服务业;政府要研究制定扶持、引导政策,促进社区服务产业健康发展;要加强组织领导,加强考核。

(2) 依托“中心”发展。要发挥社区服务中心的示范指导作用,将中心建成社区服务的信息网络指挥中心,建成融经营、服务、指导为一体的实体。

(3) 深化改革推进。在经营形式上,允许股份合作制、民营、私营、承包经营等多种形式发展;在资金投入上,多吸引社会资金、外资等;在从业人员上,多吸纳下岗、失业人员。引导社区特困、亏损企业“退二进三”,兴办社区服务产业。街道的社区服务要与物业管理等结合起来,使其成为街道新的经济增长点。

(4) 培植专业市场。大力开辟和发展婚姻系列服务、殡葬系列服务、老人系列服务、幼少系列服务、社区医疗系列服务和以居委会为依托的社区便民利民系列服务等专业市场。

(5) 行业化组织规范发展。建议成立行业协会,建立规范有序的管理系统,尽快形成社区服务业自我管理、自我服务、自我发展的产业良性发展机制。要注重加强对社会服务产业专业人才的培养。选拔一批既热心社区服务又懂经营

管理的高素质专业人才,尽快形成“服务网络实体化、服务队伍专业化、组织管理行业化”的产业化发展格局。

三、坚持经营性服务与福利性服务相结合

在市场经济条件下,社区服务业作为第三产业的重要组成部分,必须树立起市场经济观念,遵循市场规律,将服务项目推向社会、推向市场,逐步建立起以社会效益为主,兼顾经济效益的社区服务实体化发展新机制,通过经济手段去实现社会效益。

1. 改革社区服务管理体制,强化经营性服务功能。应按照市场机制的要求,逐步建立起社团化、公司化的社区服务业管理组织,大力发展不同类型、不同形式的社区服务公司、服务站等经营性实体,走以有偿服务养福利服务的路子。同时,要引导督促具有法人代表资格的社区服务经营实体,与社区服务管理机构逐级签订经营服务合同,定服务对象、内容、形式、经济指标,逐步实现运营管理合同化、制度化。

2. 两种服务区别对待,同步推进。在开展社区服务过程中,应区别不同情况确定服务形式和方法,做到经营性服务与福利性服务同步推进。要根据社区成员实际生活需求和市场服务需求,确立服务项目,并根据不同服务对象、服务内容,采取不同的收费标准。对民政优抚对象实行福利性服务,只服务不收费;对老年人、残疾人等社会照顾对象实行低偿服务,只收成本费;对一般社区居民和单位则实行经营性服务,服务价格放开,由市场调节,改变以往社区服务业价格偏低、价值补偿不足的状况,实现福利性服务和经营性服务的有机结合,形成“服务——补偿——再服务”的良性循环。

3. 强化监管,实现两个效益互促互补。由于市场的利益导向,人们在发展社区服务业中,往往更注重经济效益而忽视社会效益,个别单

位或个人甚至打着社区服务旗号搞赚钱生意,假公济私。因此,必须加强对各种服务实体证书发放、服务项目审批、收费标准确定、票据管理等环节的监督、管理,并确定社区服务项目的管理范围,实行《社区服务业证书》登记和年检制度,强化行政指导和法规约束。对已领取《社区服务业证书》并享受有关优惠扶持政策的服务经营性实体,要严格按照有关规定,从其税后利润中提取一定比例,纳入社区服务发展基金;对那些违背社区服务的根本主旨,只搞纯经营赚钱的实体,要收回《社区服务业证书》及其享受的优惠政策,按一般三产项目收取税费。

搞社区服务事业,实践中绕不开社会效益与经济效益的关系问题。天津的经验是始终不忘社会效益这个终极目的,又直面市场经济体制下“没有经济效益就常常难有社会效益”的实际,工作中坚持两个效益并举,以经济效益养社会效益,从而顺应了潮流,促进社区服务持续、迅速、健康地发展。

四、坚持政府行为和社会行为相结合

社区服务是在各级政府的倡导、扶持下,以街道、居委会为社区基本单位,发动和组织社区成员开展互助活动而逐步发展起来的,它既是一种政府行为,又是一种社会行为,二者相互作用,相互依存。应在各级政府的倡导、支持和资助下,按照市场法则配置社区资源,走社区服务社会办、群众的事情群众办的路子。

1. 建立健全社区服务综合领导体制。社区服务是一项福利性、社会性、政策性很强的工作,覆盖面大,涉及面广,必须强化政府对这项工作的组织协调和检查、监督。各地应本着因地制宜、统筹兼顾的原则,把社区服务纳入政府国民经济和社会事业发展规划,建立起具有权威性的社区服务组织领导机构和工作机构,同时逐步健全科学的社区服务业发展评价标准和考

核指标体系,制定完善相关的政策措施。依靠政府引导、行政监督、指标管理等手段,推动社区服务业走上规范化、标准化、专业化发展轨道。

2. 建立以社会筹集为主、政府资助为辅的社区服务业综合投入体制。目前,融资渠道狭窄、投入不足,仍然是制约社区服务发展的主要因素。各级政府及有关部门应把发展社区服务作为振兴城市经济的重要保障,列入政府财政预算计划,给以必要的资金扶持。同时,采取民办公助、民办民助、法人投资法人管理以及股份合作等方式,鼓励社区单位、民间组织、居民以及海外人士以资金、房产、设备、技术、信息、劳务等形式投资发展社区服务业。有条件的地方可以从社会募捐、社区服务业管理费、社区服务单位利润等资金中提取一定比例,建立社区服务发展基金,重点用于福利服务设施,扶持发展有经营服务能力、效益较好的社区服务实体。

3. 建立社会各界广泛参与的社区服务业发展机制。要结合城市管理体制改革,进一步强化街道、居委会这一层次的城市管理职能,增强社区的社会化服务资源管理统筹能力。通过多种形式组织社区内居民和单位广泛开展社会互助和军民、警民、街企、居企共建、双向服务等活动,形成全社会合力发展社区服务的局面。当前,社区服务业的发展应与企业改革紧密结合起来,鼓励企业在兼并联合,减人增效的改革中,将内部福利服务设施对外开放,推向市场,或同社区联办服务项目,最终将企业福利服务与社区服务并轨,这既有利于彻底扭转企业办社会的被动局面,又可促进社区服务业的发展。

五、把社区服务和社会主义精神文明建设有机地结合起来

通过广泛开展各种形式的养老服务,引导

人们增强尊老敬老的意识,加强道德建设,促进家庭稳定和谐;通过广泛开展各种形式的助残抚孤服务,引导人们增强帮弱助残的意识,加强社会公德建设,发展友爱互助的人际关系;通过广泛开展各种形式的优抚服务,引导人们弘扬爱国主义和革命英雄主义精神,维护国家的利益。

社区服务除了为人民群众提供物质生活方面的服务之外,还要提供精神生活方面的服务,比如青少年教育、科技信息服务、法律心理咨询、文化娱乐服务等,这本身就是精神文明建设的要求。另外,在社区服务中大力提供社会互助,这更是精神文明建设不可缺少的重要内容。社区服务可以培育人们的亲情、友情和乡情,把爱国家、爱集体、爱社会的要求具体化为爱城市、爱社区的认同感和归属感,促进人际关系的改善和社会风气的净化,为建设高度的社会主义精神文明发挥出积极的作用。

中国社区服务发展至今,其内涵和外延比当年的初衷已有不少渐进的然而巨大的变化。如果就当初以保障民政对象的生活和便民利民为主无可非议的话,那么今天和今后它作为社会保障体系中的重要内容,作为国企改革中解决下岗职工再就业的有效补充形式,作为城市发展第三产业的重要生长点,作为提高城市居民生活质量和城市管理水平的强有力的着力点,已是形势造就、非如此不可的必然。

如果说便民利民与为民政对象服务是社区服务的基本出发点,那么在城市改革和发展进程中,随机解决出现的问题和矛盾,必将成为社区服务事业发展的新的增长点。

(责任编辑:孙秀民)