

社会政策研究丛书
Social Policy Research

社区公共服务论析

Comments on Community Services

杨 团 ● 著

中国社会科学院社会政策研究中心

华夏出版社

SPRC 社区公共服务论析

Comments on Community Services

可持续发展与社区，是联合国近年提出的人类最重要的两大主题。在新公共管理思潮和全球政治道变革影响下的中国社区建设，正在进入转型和提速时期。城市社区体制和机制摆脱行政化与市场化的倾向，建构具有包容性的社区—社会新秩序，是 21 世纪中国的重要目标之一。

本书依据公共经济学、新公共管理学等前沿理论，建构了社区公共服务产业分类理论系统；界定了自治型、保护型、专业型和运营型 4 种社区公共服务类型；清理了社区服务发展中大量服务性质界定不清、服务机制模糊混淆的现状；提出了作为社区公共服务主要提供者的政府机构，只有从单中心体制转为多中心体制，才能在社区公共服务经济中更好发挥作用的观点。

中国社会正在进入微观基础再造——社区层面上的公共服务制度选择阶段，它将引导人们走出一条经由社区公共服务产业建构实现社区属性的新路。

相信理论界、政策界和实践界均能从本书中获益。

ISBN 7-5080-2850-3



9 787508 028507 >

ISBN 7-5080-2850-3 定价：36.00 元

社区公共服务论析

杨团◎著

华夏出版社

社区公共服务论析

杨 团 著

中国社会科学院社会政策研究中心

华 夏 出 版 社

图书在版编目 (CIP) 数据

社区公共服务论析/杨团著. — 北京: 华夏出版社, 2002. 10

(社会政策研究丛书)

ISBN 7-5080-2850-3

I. 社… II 杨… III. 社区服务—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2002) 第 087441 号

社区公共服务论析

杨 团 著

出版发行: 华夏出版社

(北京东直门外香河园北里 4 号 邮编 100028)

经 销: 新华书店

印 刷: 北京房山先锋印刷厂

版 次: 2002 年 10 月 北京 第 1 版

2002 年 12 月 北京 第 1 次印刷

开 本: 670×970 1/16

印 张: 20.75

字 数: 314 千字

定 价: 36.00 元

本版图书凡印刷、装订错误, 可及时向我社发行部调换

出版说明

社会政策，是通过国家立法和行政干预解决社会问题、促进社会安全、改善社会环境、增进社会福利的一系列行动准则和规定的总称。

在当今世界上，社会政策是一门正处于上升阶段的社会科学学科和专业。尽管以 1873 年德国学者组织“社会政策学会”为发端，社会政策研究在世界上已经走过了 100 多年的历程，但是，直到 20 世纪的中期以后，由于经济学、政治学和系统科学等学科的加盟，源于社会福利理论的社会政策才逐渐成长为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

作为一门应用性学科，社会政策的研究内容主要涉及政策产生过程的理论和方法，以及政策在各个相关领域中的应用这样两个方面。在后一个方面，社会政策又可分为狭义与广义两类。狭义的社会政策范围仅仅涉及劳工及贫民生活，而广义的社会政策则包括国民福利、就业、住房、健康、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境以及宗教等等。显然，狭义的界定所对应的只是狭义的社会福利政策，而广义的界定则对应于各种社会问题的研究。

20 世纪末，世界发展格局发生重大改变，人类面临普遍的挑战。除减贫外，还包括粮食安全、水源紧缺、人口老龄化以及环境恶化等问题，有些挑战已经超过了任何一个国家的应对能力。许多新的变量包括技术创新、知识传播、人口增长及其向城市集中、世界金融一体化以及日益高涨的对政治权利和人权的要求等等，正在重新塑造着世界发展的格局。正是这些变化导致全球化特别是世界经济逐步一体化，地区化特别是更加强调地区特征这两种现象在世界范围内出现。而驾驭各种力量，应对各种变化，化解各种矛盾，建立一种促进社会稳定发展的相对均衡的环境，需要从以往目标单一、相互孤立、囿于一时一地的、特定处理方式的对策性研究中解脱出来，推展为更加注重多重目标的综合性政策的制定和政策制定过程的科学研究。由此，政策科学的研究在全世界升温。在政策科学的研究中，由于社会政策与公共政策的研究对象在社会问题的领域内是重合的，其研究方法接近，其政策落实的手段更是相同，在理论研究方面也已经出现相互借重的现象，所

以，社会政策与公共政策成为相互交叉与相互融合的两门学科。

社会政策对中国而言是一个陌生的概念。在中国社会科学理论体系中，一直没有社会政策的位置。尽管中国的政府部门一直有政策研究室的设置，尽管改革开放以来中国受益于政策改变的成效已为世界公认，不过，分散进行的各项政策研究以及随之而来的分散的政策干预所导致的负面效应，也越来越引起人们的关注。

处于经济转轨、社会转型时期的当代中国，在经济飞速增长的同时，几乎天天要面对各种层出不穷的社会问题。显然，中国非常需要科学的社会政策研究，以帮助我们面对错综复杂的环境，理性地分析和处理各类矛盾，驾驭各种力量，以推动社会的可持续发展。

1999年，中国社会科学院社会学所成立了社会政策研究中心，主要目的就是在已有相当积累的应用社会学研究的基础上，引进并推动更加规范、更加科学的社会政策研究，在中国进一步发展这门应用社会科学学科。

我们要做的不是简单地引进‘社会政策’概念，而是要探索社会政策所特有的内涵，探索它作为一个独立研究领域或学科所应有的对象、研究方法以及理论。

我们将社会政策的研究分为三个相互连接的层面：一是政策调查，即对现实的反映以及对其变化的观测，目的在于了解现实世界发生了什么事情；二是政策研究，即对现实情况进行分析，按照一定的准则对其进行评价，确立政策目标，制定达到目标的规则、程序 and 操作方法；三是理论研究，即运用抽象力对事实、规则、程序 and 操作方法等政策研究的要素的内部、外部及其相互之间的诸种关系进行探索，寻找其中的规律。作为一门应用科学，社会政策的成果主要出在中间层面即政策研究，但成果的有效性往往取决于与两头的连接。离开对现实的调查了解，政策研究就会导致凭空妄说；离开理论研究，政策研究就会限于应急性的对策而难以深入。所以，要提升社会政策的科学水平，社会政策研究必须在注重实地调查的同时，注重应用社会科学的最新理论成果。

为在国内倡导和推开社会政策研究，在‘中心’成立之初，我们就开始筹划两套丛书，一套为社会政策经典译丛，系统介绍国际上先进的社会政策理论与方法；另一套为社会政策研究成果的系列丛书，及时地发表“中心”的相关研究成果。本丛书作为社会政策研究系列，目前还只能提供给读者个别项目的研究成果，今后随着研究成果的陆续出版，逐

渐累积起来，才可形成研究系列。现在我们先将这两年关于社会福利与社会保障领域内的研究成果予以出版，今后再扩展到社会政策的其他领域。

我们企盼以我们的努力引起国人对于这个新兴领域的关注，也期望以我们的研究成果和政策建议促进中国社会的改革和发展。

中国社会科学院社会学所社会政策研究中心

目 录

绪 论

国际社会重新重视社区	1
有关公共服务的理论行进线索	3
新管理主义的兴起	6
新管理主义与社区—社会新秩序	7
治道变革与社区政府	9
中国社区服务与社区建设的发展	11
社区服务与社区建设的发展阶段	13
我们现在哪里	15
社区服务与社区建设发展中的问题	16
我们要走向哪里	19
寻找搭建中国社区研究理论体系的工具	19
本书的学术工作	20
本书讨论的主题	21
本书的新见解	24
研究的意义、方法与本书安排	25
研究的意义	25
研究方法	28
本书结构	33

上 编

第一章 社区的发展存在客观规律～ 35

- 现代社会人们为什么关注社区 36
 - 经由社区发展走向社会发展 36
 - 社区——全球社会公共管理的基本单位 39
- 社区发展有没有规律 39
 - 社区属性与三种社会秩序 41
 - 人类自我更新能力与社区—社会新秩序 43

第二章 有关社区与社区服务的理论～ 45

- 社会学的相关理论 45
 - 关于社区的社会学研究 46
 - 社会变迁理论 46
 - 社区理论 47
 - 社会体系理论 48
 - 社区行动理论 49
 - 理性选择与社会团结理论 50
- 社区发展理论 53
 - 社区发展的定义 53
 - 社区发展的模式 55
 - 社区发展的内容与方法 57
 - 社区发展的推行方式 58
- 服务经济理论 59
 - “服务”所引发的关注 60
 - 有关服务的现代理论 68
 - 服务的基本特征 74
 - 服务业类型特征 76

第三章 公共服务的制度结构与制度分析理论～ 82

公共物品与公共服务	83
基本概念	83
分类	86
公共物品的拥挤性	87
服务的公共性与公共物品的服务性	88
公共服务产业的概念	89
公共服务产业的供应理论	93
集体消费单位理论	93
区分提供和生产的意义	93
关于付费理论	94
关于财政安排	95
公共服务产业的生产理论	96
生产方式选择	96
交换结构	96
协作生产	96
冲突解决	97
公共服务产业的体制理论——多中心秩序理论	97
公共服务产业的制度安排	97
多中心秩序的含义	98
多中心理论的假设	99
多中心秩序的理论和方法	100
多中心秩序的竞争度	101
多中心秩序的优势	102
公共服务产业的绩效衡量	103
公共服务绩效衡量与市场计量的区别	103
公共服务绩效衡量体系	104

下 编

第四章 新阐释——以‘社区公共服务’为核心概念的理论框架～ 106

研究的方法论 106

综合性 106

相反相成 107

相关概念的分析 108

公共服务与私人服务 108

实质性自由与可持续生计 111

人类对实质性自由的追求 111

经由社区实现可持续生计 113

增进社会团结的途径 114

增进社会团结的理论模型 114

社区公共服务产业类型逻辑图 119

类型图的基本变量与结构 120

社区公共服务产业类型逻辑图 121

社区公共服务产业类型实用图 125

社区公共服务分类的理性评价系统 125

通过理性评价系统对逻辑图再界定 128

社区公共服务是一种集体选择 131

公共物品的增长,是一个社会有能力的表现 132

认识限制——以传统观念认识现实 133

公共物品和公共服务是一种集体选择 134

提高集体选择能力,是增进公共服务的主要保证 135

市场选择与集体选择 135

第五章 社区公共服务类型总体研究～ 137

相关概念的准备 137

社区公共服务类型的服务特征考察 144

自治型 144

保护型	146
专业型	148
运营型	150
总结	151
社区公共服务类型的产业特征考察	152
关于产业特征	152
关于消费特征	153
关于消费经济特征	153
社区公共服务类型的制度特征考察	154

第六章 自治型社区公共服务制度选择～ 157

公共服务经济的诸概念	157
服务的特征	157
社区与服务区	158
社区与集体消费单位	158
社区文体服务	158
制度选择	159
制度激励机制	159
社区公共事务服务	159
社区居委会特征	160
社区居委会角色与行为分析	161
改变现状的思考	161

第七章 保护型社区公共服务制度选择～ 164

公共服务经济的特征与秩序	164
服务的特征	164
服务提供者的多中心秩序	165
服务提供者的激励机制	167
社区社会保障服务	168
状况与问题	168
制度选择分析	169

第八章 专业型社区公共服务制度选择～ 175

专业型公共服务的特征 175

社区物业服务 177

物业管理的内容 177

社区物业的制度选择 178

关于社区物业的收费问题 181

社区教育服务 182

缘起以及发展状况 182

社区教育产业的制度选择 183

多中心服务的秩序 184

解决了融资问题 185

社区教育产业的未来 185

社区卫生服务 186

中国的社区卫生是怎样提出的 186

社区卫生服务总体状况和运作模式 187

社区卫生服务的制度分析 188

服务收费问题 191

社区中心设施服务 192

社区服务中心的一般类型与特殊类型 193

制度选择与激励机制 195

环卫和绿化服务 197

历史的错位与改革的难题 197

第九章 运营型社区公共服务制度选择～ 200

运营型公共服务的特征 200

便民利民服务 201

“便民利民服务”一词的起源 201

政界与学界对社区服务业的争论 202

便民利民服务的属性 203

便民利民服务与其他服务的边界	205
便民利民服务与社区服务产业化	206
社区老人院服务	207
状况与问题	207
社区老人院服务产业的制度分析	210
在三个层次上开发制度规则	214

第十章 多中心秩序下的社区公共服务～ 216

第一类变化 社区公共服务生产者独立	216
第二类变化：社区公共服务提供者角色形成	220
第三类变化 集体消费单位与消费者集体形成	223

第十一章 有关问题探讨～ 228

社区存在的价值	228
社区是什么	228
现代社区需要重构	230
社区滋养自由的心灵	230
社区边界问题	231
社区非营利组织发育	235
非营利组织的概念	235
需要关注的三个问题	236
关于非营利部门的集体自律	240
就业与社区	241
几组数据	241
主要难题和解决思路	242
街道体制改革与社区	243
街道管理体制改革的历程	244
改革中的困境与出路	246
社区公共服务财政	248
现状与问题	248
改革街道财政体制，建立社区公共服务财政	249

结 语	21世纪的社区公共服务～	252
	关于公共物品发展趋势的预测	252
	跨越公私界限	253
	21世纪的公共服务新特征	257
	中国的社区建设要走社区公共服务产业的道路	260
	参考文献～	262
	图表目录～	271

附 录

从政策探索到制度分析 ——对中国社区的认识 进程～	272
北京市东直门街道体制改革调查报告	275
社区 NPO的经验研究	289
延安市农村地区公共事业考察报告	304
后记～	316

绪 论

近 20 年来国际社会重新重视社区，社区主义、社区政府，社区部门、第三条道路等各种理论纷纷登场，对社区的国际性再认识本身就是打破若干旧的理论范式，进行观念更新和思想革命的过程。

中国在一个世界经济交融策动、交相呼应的全球一体化的新时代中前进。这个新时代被三种力量作用着：其一，发生于全球的思想转变，人们在寻找国家与市场之外的第三种秩序或者第三条道路；其二，世界经济融合的步调明显加速，同时出现了跨国界体制例如欧盟的形成；其三，技术发展，其中国际互联网的迅猛发展影响极其深远。政府解除经济管制，从对国民经济的战略制高点上撤退，被认为是“20 世纪和 21 世纪的一个重大分界线”。^① 国家与市场的边界已经在重新划分，但是，全球性的这一根本性转变会导致怎样的政治、社会、经济后果和前景？这成为全世界人民共同的利益和 21 世纪的世纪话题。在市场的疆界迅猛发展的同时，另一个领域——社区也在扩展领土。如果说 19 世纪市场向先于市场而存在的社区扩张，形成以自由竞争的市场秩序为主导的时代，20 世纪中期以后，政府干预向市场经济扩张，形成以政府管制经济为主导的时代，那末，21 世纪到底会怎样呢？重建社区—社会秩序可能是人类的一种新的选择。当然社区—社会新秩序不是恢复人类历史中最先出现的社区秩序，而是不同于社区、市场和国家的三种既存的人类社会秩序的第四种秩序。这种正在发育着的新秩序在世界各地都有征候出现，它的基本特点被笔者概括为以推进社区公共服务为社会事实，将市场秩序和国家秩序整合进社区—社会。

国际社会重新重视社区

社区一般是指聚集在一定地域范围内的，以一定规范和制度将个人、群体、组织结合在一起的社会生活共同体。它具有区域的含义又并

^① 丹尼尔·耶金·约瑟夫·斯坦尼斯罗：《制高点——重建现代世界的政府与市场之争》，外文出版社，2000 年，第 3 页

非简单的区域，而是落脚在区域社会，即由于长久生活在一个区域内从而形成了具有独有文化认同、情感认同和心理认同的生活共同体。社区作为一个社会学范畴，它的形成和发展的实践出现在前工业化社会，而工业社会在改变社会结构的同时也改变了社会的伦理，导致了社区的衰落。但在近几十年，倡导回归社区，致力于社区建设和社区发展逐渐形成了一股世界性的潮流。现代社会为什么会重归社区？它源于人们对于社区认识的飞跃。

国际社会对社区的关注自 19 世纪末期横扫整个欧洲和北美大陆的社区睦邻运动开始，世界上的第一个社区服务中心是由英国的巴纳德在伦敦东区建立的。由于福利国家兴起，国家的法定服务提供了从摇篮到坟墓的个人福利，这些由民间自行组织和规划的社会性的慈善救助行动在 20 世纪 50 年代终结了。这个终结曾被英国的拿但委员会 (Nathan) 视为“我们历史中最悲壮的失败之一”。^①社区在发达国家衰落的同时却在发展中国家再度兴起。由联合国于 1948 年首先在发展中国家发起的社区发展运动，20 年后之所以被发达国家接受，重新成为推动社会发展的重要力量运动，其根本原因在于发达国家饱受“现代病”的侵袭——现代工业社会在推进城市社会成为人口密集、福利密集、核心家庭密集的集中地的同时，人类的相互联系和情感生活、与地方的连属性、对于地方的归属意识变得越来越稀疏化了。

发达国家在建构了社会福利制度之后发现，物质主义非但未能像所制度建构时期期望的那样给人们带来幸福感，反而成为酿就新的城市贫困、社会排斥边缘群体的温床。同时，维持这种福利制度的政府资源也出现难以支撑的严重桎梏，政府对于社会福利的管理效率低下成了公众抨击的主导方向——发达国家政府面临自国家成立以来最严重的集体性的合法性危机。正是在这种背景下，各国开始又一次将眼光投向社区，引起了有关社区范式的演变。传统社区理论范式将社区仅仅视为具有首属关系的地域性社群，它存在的基点是社区成员应该承担集体责任去实践一种共同的价值观。而这种集体责任主要被理解为一种“共同的善”，^②它限制个人选择和追逐自己生活方式的自由。而

^① N. Alvey, *From Charity to Oxfort A Short History of Charity and Charity Legislation*, Chichester: Phillimore, 1995, p. 38

^② 俞可平，《社群主义》，中国社会科学出版社，1998。