

公共服务供给与 居民获得感

社会治理精细化的视角

何兰萍 傅利平等 | 著

中国社会科学出版社

公共服务供给与 居民获得感

社会治理精细化的视角

何兰萍 傅利平等 | 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

公共服务供给与居民获得感: 社会治理精细化的视角 / 何兰萍,
傅利平等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2019. 3

ISBN 978 - 7 - 5203 - 3934 - 6

I. ①公… II. ①何… ②傅… III. ①社会管理—研究—中国 IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 001899 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 郑成花
责任校对 周 昊
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 3 月第 1 版
印 次 2019 年 3 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 15.5
插 页 2
字 数 239 千字
定 价 68.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话: 010 - 84083683
版权所有 侵权必究

前言

加强社会治理，是当前我国实践部门和理论界共同关注的热点。地方部门在不断探索的过程中积累经验，摸索出各具特色的治理之路。在相当大的意义上，可以用基层社会对社会治理的探索来代表我国社会治理进程的发展，这是因为与居民生活息息相关的社会治理，最后都需要通过可感可见的基层工作反映出来。因此本书从基层社会的层面来切入关于社会治理的探讨。习近平在 2018 年两会期间表示，要创新社会治理体制，把资源、服务、管理放到基层。可见，推动治理中心下移，提升基层社会治理水平，是当前的重要任务。

在社会治理进入新阶段后，精细化治理已经成为新的工作导向。其中，就内容而言，提升公共服务供给水平是社会治理的核心领域，或者说是社会治理的重要落脚点。以往粗放式的公共服务供给方式，留下了很多有待细化的空间地带。随着人们物质文化生活水平的提高，居民对公共服务的需求和理解也越来越差异化、个性化、层次化，并且希望能够参与到基层公共服务的过程中去。在公共服务领域推行精细化治理，符合社会治理的根本目标和价值取向。

当我们关注社会治理和公共服务供给的时候，“获得感”是绕不过去的一个词。近年来，人们对获得感进行了各种解读。根据历史唯物主义的原理，存在决定意识。从本质上说，“获得感”不仅有物质层面的，也有精神层面的。在经济社会改革的过程中，人们切身体会到改革的实惠和社会的变迁，从而产生获得感。在这个意义上，以社会治理精细化为中介，公共服务供给的便利化、科技化、人性化等与居民获得感之间事实上存在着天然的联系。

本课题组在研究过程中，深感关于社会治理、公共服务供给与居民

获得感之间关系的研究还不够丰富。因此在依托相关课题开展细致研究的基础上，我们决定合力撰写一本专著。本书围绕着三个核心概念展开，其基本思路是：通过社会治理的精细化，在提升公共服务供给水平的基础上，能够进一步促进居民获得感的提升，最终促进共建—共治—共享的治理结构和治理格局的形成。然而，如果说获得感是一个不容易定义的概念，那么对获得感的测量就更是一项复杂的工作。这意味着本书的操作化过程是很不容易的。

经过课题组的多次探讨，在确定了本书思路之后，我们也确定了几个核心概念之间的关系，以及实证研究的具体领域和研究方式。主要的研究方法包括文献法、案例法、统计分析、结构方程等。

本书的内容分为六章。第一章是导论，介绍社会治理精细化的背景、社会治理精细化的解释框架等。第二章是相关理论和学术发展，介绍社会治理与社会治理精细化、社会治理精细化与公共服务供给、公共服务供给与居民获得感彼此之间的学术渊源以及已有研究观点。第三章是基于精细化治理的公共服务供给提升获得感案例研究，选取了全国知名的5个典型案例，从本书的角度分析案例背后社会治理过程中的精细化要素，基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的方式，以及基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的经验。第四章是基于精细化治理的公共服务供给提升居民获得感的内在逻辑。此章构架了本书的理论构想，并通过天津中新生态城的案例，探讨“从供给到需求：居民获得感提升的逻辑”。第五章是基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的路径研究。在前文的基础上，本章提出公共服务供给提升获得感的路径假设与概念模型，设计问卷进行问卷调查，对数据进行分析，通过结构方程模型验证路径假设。第六章是结论与对策，对本书进行总结，重点是提出基于精细治理化的公共服务供给提升居民获得感的政策建议。

本书的成果具有以下几个方面的特色：

一是从社会治理精细化的视角，创新性地构建了关于公共服务供给与居民获得感之间的理论模型。这一模型的得出，一方面来源于对社会治理典型案例的分析，通过案例分析框架，抽取出其中蕴含的精细化治理要素；另一方面来源于实地调查，通过运用扎根理论，对质性资料进行逐级编码，从而找到精细化治理、公共服务供给、获得感这几个核心

概念之间的内在关联。在此基础上,吸收了已有理论研究关于精细化治理、公共服务供给以及居民获得感的各种观点。因此本书构建的理论模型具有一定的深度和广度。

二是关于居民获得感的解析与测量指标的构建。本书梳理了关于获得感的已有研究,进一步深化了对获得感的解读。在案例分析的基础上,区分了基于“服务供给—需求满足”的获得感提升,和基于“居民参与—需求满足”的获得感提升两种不同的模式。关于获得感的测量,是本书的一个特色。借鉴了已有关于居民满意度的测量要素,在此基础上进行丰富,提出从可及性、公平性、回应性、有效性、满意度五个维度对获得感进行测量,从而把获得感的测量落地化、可操作化。

三是本书聚焦公共文化服务领域,通过问卷调查的方式对所构建的理论模型进行实证分析。通过科学的问卷设计和预调查等过程,确定了基于精细化治理的公共服务供给的测量指标。本书构建了潜变量之间的结构方程模型,通过对模型的检验与修正,确定了各潜变量间的路径关系:公共服务供给对获得感产生正向影响,公共服务供给力度的增加将提升居民获得感;公共服务供给对居民参与产生正向影响;居民参与对获得感产生正向影响;验证了居民参与在公共服务供给影响获得感的过程中具有部分中介作用。此外,公共服务供给对公共服务期望产生正向影响。

因此,本书具有定性研究与定量研究相结合的特点,是关于社会治理精细化、公共服务供给、居民获得感之间逻辑关系的一项全面探索。希望通过我们的努力,能够推进关于社会治理精细化的学术研究,也从特定的角度推进对于居民获得感的理解。

目 录

第一章 绪论	(1)
第一节 社会治理精细化的背景	(1)
一 我国社会治理的起源和解读	(1)
二 社会治理精细化的提出与研究	(7)
第二节 社会治理精细化提升公共服务水平和获得感的 解释框架	(12)
一 思路出发点	(12)
二 框架结构及内在逻辑	(13)
三 实践的可行性	(18)
第三节 本书的思路与方法	(23)
第二章 相关理论及社会基础	(26)
第一节 社会治理与社会治理精细化	(26)
一 社会治理的含义、主体与方式	(26)
二 社会治理的相关理论基础	(34)
三 迈向精细化的社会治理	(39)
第二节 社会治理精细化与公共服务供给	(43)
一 公共服务的概念、分类与供给主体	(43)
二 公共服务供给的相关理论基础	(52)
三 精细化视角下的公共服务供给	(56)
第三节 公共服务供给与居民获得感	(61)
一 居民获得感的提出及其发展	(61)
二 公共服务供给提升居民获得感的相关理论基础	(64)

本章小结	(70)
------------	------

第三章 基于精细化治理的公共服务供给提升获得感案例研究

第一节 案例选取的原则	(72)
-------------------	------

一 理论导向原则	(72)
----------------	------

二 实践导向原则	(75)
----------------	------

第二节 典型案例分析	(77)
------------------	------

一 北京市宣武区购买社区养老服务	(77)
------------------------	------

二 天津市单亲困难母亲救助示范项目	(81)
-------------------------	------

三 合肥市滨湖世纪社区的建设发展	(85)
------------------------	------

四 嘉兴市新塍社区的治理	(90)
--------------------	------

五 成都市金牛区实行社区网格化服务	(96)
-------------------------	------

第三节 案例比较与经验总结	(105)
---------------------	-------

一 社会治理精细化的要素	(105)
--------------------	-------

二 基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的方式	(110)
--------------------------------	-------

三 基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的经验	(113)
--------------------------------	-------

本章小结	(115)
------------	-------

第四章 基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的

内在逻辑	(117)
------------	-------

第一节 公共服务的供需与居民获得感:供需失衡的困境	(117)
---------------------------------	-------

一 公共服务需求的特征分析	(117)
---------------------	-------

二 公共服务需求满足的机理分析	(120)
-----------------------	-------

三 公共服务供需失衡与居民获得感提升困境	(122)
----------------------------	-------

第二节 精细化治理要求下的公共服务供给	(125)
---------------------------	-------

一 公共服务供给的公共价值导向	(126)
-----------------------	-------

二 公共服务产出的需求导向	(129)
---------------------	-------

三 公共服务供给主体的多元协作	(132)
-----------------------	-------

四 公共服务供给中的信息技术	(135)
----------------------	-------

第三节 从供给到需求:居民获得感提升的逻辑	(138)
-----------------------------	-------

一 案例的引入	(138)
---------------	-------

二 公共服务供给影响居民获得感的质性分析	(140)
三 公共服务供给影响居民获得感的逻辑	(145)
本章小结	(148)

第五章 基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的

路径研究	(150)
第一节 公共服务供给影响居民获得感:路径假设与	
概念模型	(150)
一 路径假设	(150)
二 概念模型	(153)
第二节 公共服务供给影响居民获得感:变量操作与	
数据获取	(154)
一 量表与问卷设计	(154)
二 问卷发放与信效度检验	(162)
三 描述性统计分析	(166)
四 公共文化服务供给评价	(170)
第三节 居民获得感影响路径的模型构建与检验	(174)
一 初始模型的建立	(174)
二 模型的检验与修正	(177)
三 假设检验与结果分析	(181)
四 实证分析的结果讨论	(185)
本章小结	(188)

第六章 结论与建议

第一节 主要研究成果	(189)
一 基于精细化治理的公共服务供给提升获得感的	
理论基础	(189)
二 基于精细化治理的公共服务供给影响获得感的	
机理及路径	(190)
第二节 对策建议	(191)
一 转变治理逻辑,适应基层发展形势	(192)

二	优化服务结构,奠定精细治理基础	(195)
三	强调数据共享,构建精细服务系统	(199)
四	推进协商民主,提升居民参与水平	(203)
五	重视地方差异,推进社会均衡发展	(206)
第三节	未来研究建议	(209)
附 录		(211)
附录一	公共文化服务调查问卷	(211)
附录二	2017 年全国创新社会治理典型案例获奖名单	(215)
附录三	2015 年度中国社区治理十大创新成果及提名奖名单	(216)
参考文献		(218)
后 记		(231)

表目录

表 1—1	“社会治理”研究的关键词分布	(9)
表 1—2	我国社会工作者数量	(23)
表 3—1	社会治理精细化典型案例选取	(75)
表 3—2	北京市老龄化进程表	(77)
表 3—3	宣武区社区养老服务的供给主体	(79)
表 3—4	宣武区政府购买社区养老服务基本方式	(80)
表 3—5	单亲贫困母亲入库登记情况	(83)
表 3—6	新塍社区自治活动	(94)
表 3—7	金牛区网格员工作内容、模式、理念与目标	(98)
表 3—8	基于治理过程的社会治理精细化要素	(106)
表 3—9	基于治理效果的获得感提升方式比较	(112)
表 4—1	开放式编码及范畴化	(142)
表 4—2	主轴编码形成的主范畴及副范畴	(144)
表 5—1	量表设计文献参考	(154)
表 5—2	公共服务供给的测量	(160)
表 5—3	公共服务期望的测量	(160)
表 5—4	居民参与的测量	(160)
表 5—5	居民获得感的测量	(160)
表 5—6	预调查问卷信度检验	(163)
表 5—7	问卷发放及回收情况	(164)
表 5—8	问卷信度分析	(165)
表 5—9	问卷的效度分析	(166)
表 5—10	公共文化服务设施描述性统计	(166)

表 5—11	公共文化服务产品描述统计·····	(167)
表 5—12	公共文化服务保障描述统计·····	(167)
表 5—13	公众期望描述统计·····	(168)
表 5—14	居民参与描述性统计·····	(168)
表 5—15	居民获得感描述性统计·····	(169)
表 5—16	公共服务设施解释的总方差·····	(170)
表 5—17	公共服务设施成分得分系数矩阵·····	(170)
表 5—18	公共文化服务设施描述性统计·····	(171)
表 5—19	公共服务产品解释的总方差·····	(171)
表 5—20	公共服务产品成分得分系数矩阵·····	(171)
表 5—21	公共文化服务产品描述性统计·····	(172)
表 5—22	公共服务保障解释的总方差·····	(172)
表 5—23	公共服务保障成分得分系数矩阵·····	(172)
表 5—24	公共文化服务保障描述性统计·····	(173)
表 5—25	公共文化服务供给描述性统计·····	(173)
表 5—26	路径系数·····	(178)
表 5—27	初始模型拟合检验结果·····	(179)
表 5—28	修改后的结构方程模型中增加的残差间协方差关系·····	(180)
表 5—29	修正模型拟合检验结果·····	(180)
表 5—30	修正后的路径系数·····	(181)
表 5—31	假设检验结果·····	(183)

图目录

图 1—1	2010—2016 年我国城镇化进程与流动人口数	(3)
图 1—2	我国人口老龄化的发展 (2000—2016 年)	(4)
图 1—3	以“社会治理”为主题的发文数量	(9)
图 1—4	“基层社会治理”研究关键词的共现网络	(10)
图 1—5	社会治理、公共服务、获得感之间的内在联系	(13)
图 1—6	本书的解释框架	(18)
图 1—7	我国社会团体和民办非企业的发展 (2005—2016 年)	(21)
图 1—8	我国基金会数量变化 (1981—2017 年)	(21)
图 1—9	本书的研究思路	(24)
图 2—1	公共服务供给主体之间的关系	(50)
图 2—2	精细化视角下公共服务供给的内涵	(58)
图 2—3	公共服务供给提升居民获得感的理论基础	(70)
图 3—1	社会治理精细化实施过程中的基本要素	(74)
图 3—2	宣武区政府购买社区养老服务供给流程	(78)
图 3—3	各主体协同参与单亲贫困母亲救助	(82)
图 3—4	智慧中心运营业务	(89)
图 3—5	新塍社区发展基金会资源运作模式	(92)
图 3—6	新塍商会互助资金会内部组织结构	(93)
图 3—7	新塍镇社区治理主要内容	(95)
图 3—8	金牛社区机构设置	(99)
图 3—9	网格服务管理信息化“闭环式”管理流程	(101)
图 3—10	金牛区制定社区发展治理“百千万”工程七大 行动内容	(103)

图 3—11	社会治理精细化要素的阶段性演进·····	(108)
图 3—12	基于“居民参与—需求满足”的获得感提升·····	(111)
图 3—13	居民获得感的提升方式·····	(112)
图 4—1	公共战略管理的三角模型·····	(128)
图 4—2	公共服务供给精细化视角下居民获得感提升路径·····	(148)
图 5—1	公共服务供给影响居民获得感的概念模型·····	(154)
图 5—2	结构方程模型分析的具体步骤·····	(176)
图 5—3	初始结构方程路径·····	(177)
图 5—4	非标准化路径系数·····	(177)
图 5—5	获得感路径分析·····	(184)
图 5—6	居民参与的中介效应检验模型·····	(184)
图 6—1	居民获得感的三维生成结构·····	(210)

第一章

绪 论

第一节 社会治理精细化的背景

一 我国社会治理的起源和解读

“社会治理”在我国起源与“社会管理”有很大的渊源。1993年十四届三中全会通过的《关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》首次使用了“社会管理”概念，并提出要加强政府的社会管理和公共服务职能。1998年的《关于国务院机构改革方案的说明》中，正式将“社会管理”“宏观调控”“公共服务”一起列为政府的基本职能。随后，“社会管理”一词频繁出现在党和政府的文件中。

2002年，中共十六大报告将社会管理明确放在政府四项主要职能之一的位置上，社会管理被列为维护社会稳定的具体途径。

进入2003年，我国人均GDP历史性地突破1000美元。这标志着中国社会已经走过温饱阶段，初步实现了小康。与此同时，根据国际经验，人均GDP从1000美元向3000美元迈进的阶段既是经济社会发展的黄金期，也是矛盾凸显期。事实上，我国的社会管理在之后的几年中面临诸多挑战，各种社会矛盾易发多发，各种利益诉求不断涌现，各种不稳定因素交织叠加。失业下岗、社会保障、拆迁安置、征地补偿、人口流动、环境问题、社会治安、安全生产……这些问题使得社会管理格局日益呈现出碎片化、分散化、矛盾化的特点。为应对社会管理中的现实压力，党和政府不断进行改革探索。2003年，中共十六届三中全会第一次提出了“社会建设和管理”的概念，并且提出“完善政府社会管理和公共服务职能，为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”，这一提法把社会

管理和全面建设小康社会紧密联系起来。

2004年,中共十六届四中全会首次提出“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。

2005年,中共十六届五中全会提出“加强社会建设和完善社会管理体系是构建社会主义和谐社会的必要条件”。从建设和谐社会的角度,社会建设和社会管理被提到同等的高度。

2007年,中共十七大报告继续强调构建社会主义和谐社会,提出“要最大限度激发社会创造活力,最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素”。

2010年,中共十七届五中全会从建立健全基本公共服务体系的角度提出“加强和创新社会管理”。

2012年,中共十八大报告将社会管理和民生并列为社会建设的重要内容,实现了从社会管理格局向社会管理体制的转变。

从回溯中可以看出,“社会管理”的提出过程,与维护社会稳定、建设小康社会、和谐社会,以及民生建设、社会建设、公共服务建设等主题词紧密联系在一起,推动了在创新社会管理的过程中改善民生和加强社会建设的共识形成。但是需要注意的是,社会管理的主要内容究其根本在于政府对社会进行管理,政府承担主要职责,重点工作是政府职能下的民生建设。虽然社会管理本身是对以往政府管理的改进和创新,但在新的历史时期以及经济社会格局下,却没有强调多元化主体共同承担社会建设的责任。

时间进入2013年,“我国改革已经进入攻坚期和深水区”^①。各界普遍认为,经过30多年的改革,改革的难度不断加大,留下来的都是比较难啃的硬骨头^②。就社会领域而言,随着城市化进程的加快,外来人口和流动人口持续涌入(参见图1—1),以及人口老龄化的加速(参见图1—2),使得处于转型关键期和改革攻坚期的中国社会,社会利益诉求日益多元,社会问题错综复杂。2013年,流动人口已经达到2.45亿,65岁以上老年人口达到1.3亿;同时还有几千万的残疾人口、农村留守儿童、大

① 2013年全国两会期间,习近平表示:改革已经进入深水区,要敢于啃硬骨头。

② 参见《改革进入攻坚期深水区有四大具体表现》,《南京日报》2014年12月2日。

量的空巢老人^①……面对着如此庞大的各类人群，政府越来越难以依靠财政满足人们对公共服务的需求，公共服务供给过程中的各种问题不断涌现。有时政府在这些问题的应对上也显得力不从心，这是因为政府终归是“有限的”。

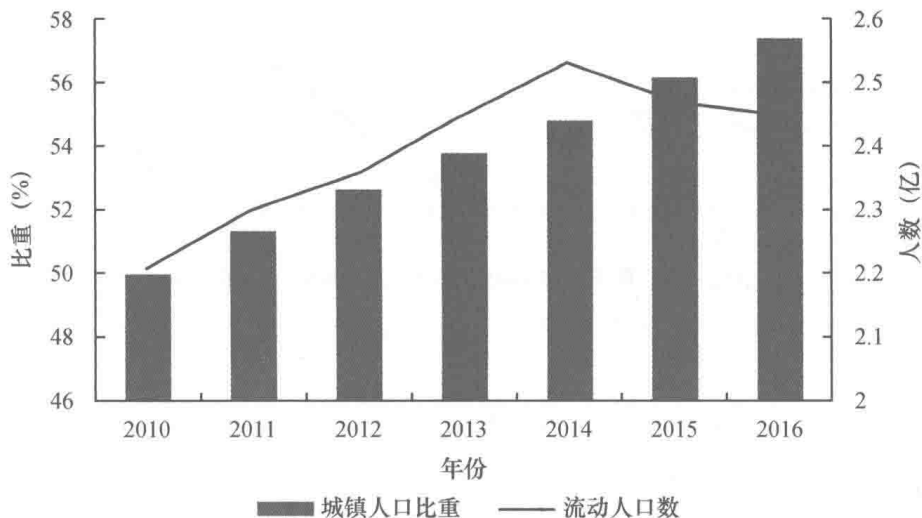


图 1—1 2010—2016 年我国城镇化进程与流动人口数

数据来源：《中国统计年鉴》（2017）。

就是在这样的背景下，2013 年年底召开的十八届三中全会发布《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，明确提出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”《决定》中多次提到“社会治理”一词，并且单列一章强调创新社会治理体制。以此为标志，“创新社会管理”转变为“创新社会治理”。社会治理取代社会管理正式成为我国社会建设的关键词与方法论，我国社会治理实践取得了一系列重大进展^②。

① 中国人民大学老年学研究所 2014 年组织执行《中国老年社会追踪调查》（CLASS），调查数据显示，我国大陆地区 60 周岁及以上老年人中有近五成空巢老人，其中近 1/4 老人有孤独感。国家卫计委发布的《中国家庭发展报告（2015 年）》也指出，空巢老人占老年人总数的一半，其中独居老人占老年人总数的近 10%。

② 江必新：《以党的十九大精神为指导加强和创新社会治理》，《国家行政学院学报》2018 年第 1 期。