

民政政策理论研究

优秀论文集 (2008)

MIN ZHENG
ZHENGCE
LILUN YANJIU

下

民政部办公厅 [编]
民政部政策研究中心

民政政策理论研究 优秀论文集(2008)

(下 册)

民政部办公厅 编
民政部政策研究中心

目 录

优秀论文

- 村务公开和民主管理的“外围环境”亟待改善 运城市民政局 魏荣汉(619)
- 进一步完善城市社区服务体系研究
- 以杭州市社区服务产业化为视角的讨论 杭州市民政局(624)
- 社区服务与社区管理机制
- 来自安徽省 19 个社区的调查分析 安徽财经大学 赵守飞 储德银 张术松(645)
- 推进农村社区建设 统筹城乡协调发展
- 湖北省宜昌市探索农村社区建设的实践与思考 宜昌市民政局(653)
- 社区公共服务的博弈和抉择 南京市民政局 赵 军(662)
- 浅论三峡库区城镇移民弱势群体的成因、特征及对策
- 在 2008 年民政论坛上的致辞 ... 重庆市万州区民政局 孙养统 徐胜杰(670)
- 探索新型住房福利政策模式 健全社会福利事业发展格局
- 浙江工商大学 胡 峰 南京大学 王培刚
- 上海市民政局 李 巍 南开大学 国怀林(677)
- 关于城市居民最低生活保障标准制定与调整机制分析 ... 沈阳市民政局 李 璠(690)
- 自然灾害应急救援体系建设研究
- 以武威市为例(节选) 武威市民政局课题组(699)
- 关于东莞市低保工作的调查与思考 东莞市民政局调研组(708)
- 适度普惠型社会福利发展研究
- 基于中国人口老龄化背景的研究 首都经济贸易大学 蔡秀云(716)
- 泰州慈善事业发展问题浅论 泰州市民政局(744)
- 重庆市事实收养研究 重庆市婚姻收养中心(757)
- 完善救助管理体系 共享社会发展成果 郑州大学郑州市民政局 张明锁 王万民 田珂 黄海啸 李法霞(770)
- 试论科学推动慈善事业又好又快发展 莱州市慈善总会 任延勤 任峻甫(791)

- 流浪儿童救助保护法律缺位问题研究 民政部管理干部学院 于晓辉(804)
- 国外社会救助经验概述及对我国最低生活保障制度的启示 东北大学课题组(823)
- 关于推进优抚安置政策城乡一体化的思考 扬州市民政局 陈国祥 沈 静(829)
- 和谐社会条件下殡葬服务实行限额赔偿与保价制度的法律思考
 民政部管理干部学院 杨宝祥 民政部一零一研究所 李玉华(835)
- 中国地名罗马化的困境与出路 中国地名研究所 商伟凡(848)
- 民间组织在农村社区建设的基层动员
 ——以山东省蒙阴县三义口社区为例 民政部管理干部学院 孟令君(861)
- 农民专业合作经济组织的法律地位探析 南京市民政局 张仁萍 符信新(870)
- 生态文明视域下绿色殡葬体系的建立
 民政部管理干部学院 杨宝祥 民政部一零一研究所 孟 浩(875)
- 加强乡镇民政建设的思考 崇左市民政局 杨济源(888)
- 首都地区社会工作人才队伍基本状况研究 北京市民政局(896)

委托课题

- 健全覆盖城乡的社会救助体系研究 长沙民政职业技术学院(911)
- 社会福利社会化研究 湖北省民政厅(937)
- 社会福利社会化研究 贵阳市民政局(987)
- 政府购买居家养老服务与公共服务体制创新研究 宁波市民政局(1006)
- 安徽省城镇养老服务社会化现状与对策研究 安徽省老龄办(1062)
- 新疆流浪未成年人早期社区干预机制研究 新疆维吾尔自治区民政厅(1072)
- 农村社区建设与村级治理研究 湖南省民政厅(1106)
- 欠发达地区农村社区建设的起点与思路
 ——以甘肃为例 甘肃省民政厅(1143)
- 农村社区建设研究 湖州市民政局 湖州师范学院(1168)
- 社会工作人才队伍建设研究 辽宁省民政厅(1218)

村务公开和民主管理的 “外围环境”亟待改善

运城市民政局 魏荣汉

村务公开和民主管理工作开展以来,各地都在不断总结经验,探索新的途径和方法,取得了很大成效。但是在村一级层面探讨得多,对它的“外围环境”研究得少。笔者在对这一问题进行调查研究时,发现了不少问题,本文着重从这一方面进行探讨和研究。

一、村务公开和民主管理面临的尴尬与无奈

(一)“不公开村务是替村民着想”的悖论是怎样产生的

山西省临猗县,是全国村民自治模范县,这个县的兴教坊村,是运城市 and 临猗县村务公开和民主管理先进村。村里的每一笔开支,都要经过必要的程序,最终向村民以书面的方式公开。2007年6月,笔者同这个村的干部探讨村务公开问题时,却遇到了一个令人尴尬的难题。

事情是这样的。这个村的新农村建设,急需县上有关部门的帮助和扶持,村干部经过多方工作,终于同县上有关部门达成了意向,但就在落实的过程中,一个部门领导的儿子结婚,并且“告知”了这个村。村干部心里非常清楚,按照以往不成文的惯例,如果村干部不把这件事当回事,原来所谈的意向就会遇到麻烦。村干部为了把原定的事情办妥,便给这个领导上了五百元的礼金。随之,如何处理送出去的五百元礼金,成了令村干部头疼的一件事。如果让村干部自己掏腰包,显然有点不合理,如果让村里出这笔费用,按照村务公开和民主管理的规定,这笔开支要经过村民代表会议讨论,民主理财组审核,还要向村民公布。该不该公布,怎样公开,村干部非常为难。其道理很简单,即使村民认可这笔开支,礼金的事情一旦公布出去,会对那个部门的领导产生不良后果,以后还有哪个部门敢往这个村里来投资办好事?最后,他们几个村干部经过反复研究,便私下作主,决定不予公布,并认为这也是为了村民的长远利益,这样做也是替村民着想。

就这个问题,我又到村民中作了调查,一部分村民认为,这种事他们可以理解,但也有一部分村民对此颇有微词,还有一部分村民,则直指问题要害。

(二) 党风廉政建设会议是怎样离题的

2007年12月,运城市召开有关单位会议,专题研究落实中共中央、国务院《关于加强农村基层党风廉政建设的意见》的问题。这次会上,与此相关的单位在讨论市委将要出台的廉政建设文件时,出现了一个没有想到的问题,即农村的接待费。

文件的原文对村里的接待问题分村里的大小和收入状况,作出分别对待,条件好的村,可以多一些,条件差的村可以少一些,而且有具体数目。笔者提出,农村的接待问题,上级早就有明确规定,为了杜绝基层干部的腐败和减轻农民的负担,村一级一律实行“零接待”,因此市委文件中不应当对农村的接待问题另作规定,这个口子不能开。笔者话音刚落,便招来一片指责,所有参会人员一致认为,“零接待”在农村行不通,其理由是:要给村里办事,接待甚至请客送礼是难以避免的,如果在这个方面统得过死,上面的钱会流到别的地区,这样会对运城的发展不利。笔者又指出:我们今天的会议,研究的是反腐败和党风廉政建设,不是招商引资,我们要研究的是,怎样才能贯彻中央的精神,而不是“修正”中央的文件,我们不仅要为运城负责,还要对中央负责,如果我们在反腐败的会议上研究怎样搞腐败,会成为莫大的笑话。参会的多数人依然认为:环境就是这么个环境,理论再高也无济于事,理论还要联系实际,至于怎样去公开,还是让下面看着做吧。在笔者的坚持下,虽然文件中最后确定这些事由村民代表会议商定,但毕竟突破了“零接待”这个多年来的规定,偏离了党风廉政建设的主题,为各级的腐败留下了空间,为村务公开设置了障碍,为民主管理留下了漏洞。

(三) 农民为什么要向总理提出这样的问题

2006年3月,刚刚开完全国十届人大四次会议的国务院总理温家宝驱车来到山西省运城市临猗县,同农民一齐商讨三农问题。在农民张占胜家里,这个担任了多年的农村党支部书记向总理提出这样一个问题,他说:国家对农村的投资不断在加大,《政府工作报告》中提出去年中央财政中拿出2975亿元用于三农,如果加上地方的投入,数字还要大的多,但是,我算了一笔账,就按国家投资的2975亿元来说,全国有8亿农民,人均370元,除去国家重点建设项目,就按一半计算,也有将近200元。但是这些年,我们除农业税减免和粮食直补以外,从来没有得到另外的钱,国家支农的投入到底哪里去了?我们在每次公开村务时,村民都要问这个问题,我是多年的农村干部,连我也弄不清楚,农民就更不清楚了。

后来,我就这个问题同张占胜进行了座谈,这个老书记告诉我,其实他心里也清楚,国家的这些钱多数让有面子和有权的人给“戴帽”分到了他们的关系户,走了“暗场”。不管这些人拿出什么样的理由,这些钱没有完全用到它应该用的地方,这是不争的事实。当然,这些钱不会白白用到它不该用的地方,这里面有学问。他还告诉我,村务公开民主管理是好事,但是,政务不公开,政府办事不民主,现有的村务公开民主管理只能是有限的,最终还可能走进死胡同。

(四) 人大代表和村干部如是说

乡镇一级的政务公开得如何,笔者不便于过多地评论,于是走访了几位人大代表。一位身兼县、乡两级人大代表的农村干部对我说,他任人大代表已经多年,但对基层政府的工作几乎一无所知,每年一次的县、乡人代会上,虽然有《政府工作报告》和议政的内容,也可以提议案和建议,但是真正解决问题的渠道不畅。《政府工作报告》总是那么个固定的格式,除了变换几个数字之外,几乎和上一年的一个模样,没有新意。有的议案连续提了五年,但还是没有解决问题。至于财政预算和决算,他根本听不懂,也不知道大会以后怎样来操作,“其他”一项,才是“藏龙卧虎”的地方,基层政府怎么花钱,代表根本不知道,也管不着。还有的人代会,由于种种原因,一直拖到下半年才召开,预算和决算根本没有意义。县、乡政府的领导人,名义上是代表们选的,但实质还是上级任命的。人民代表大会是人民的最高权力机关,现在却成了办事机构,甚至成了基层政府的“合法化”模具。基层的人民代表大会与全国人民代表大会相比,质量不一样;村民选举村民委员会和代表们选举县、乡政府领导人相比,反差太大;村务公开与政务公开相比,远不在一个档次上;村一级的民主管理同乡一级的民主管理相比,更是无法比拟!让走在后面的对走在前面的说三道四,岂不全反了?

(五) 村干部为何同民政局局长顶牛

在一次检查村务公开时,一位县里的民政局局长发现一个村的不足和问题,指出所有的开支一定要经过民主理财组审核,重要开支还要经过村民会议研究,重大村务事项要一律征求村民的意见,做到事前事中事后全面公开。按理说,村干部应当虚心接受这位民政局局长的批评,但是并非这样。也可能是这个民政局局长过分认真,村干部却不干了,他们认为他们做的已经很好,拒不接受批评。当民政局局长翻脸后,这个村干部却理直气壮地说:我们的村务公开和民主管理,比你们国家单位强多了,你们公家单位一年花了多少钱,办了多少事,经过了哪些公开和民主管理?还不是由一把手说了算?你怎么老是盯着我们村里,而不过问乡里和县里!几句话问的这个局长瞠目结舌,所有的人面面相觑,场面尴尬的再不能尴尬了!

类似这些涉及村务公开和民主管理的“边缘”问题,我在实践中遇到的远不止这些,但这些已足以说明,村务公开民主管理的“外围环境”,并不怎么看好,单兵突进的村务公开和民主管理,孤立无援。这些问题如果不很好地去解决,会严重地影响村务公开和民主管理工作的正常开展。

二、尴尬的原因分析及对村务公开的影响

(一) 基层政府体制改革不彻底,村务公开与政务公开形成反差

近年来,乡镇政府进行了多次体制改革,力图转变基层政府的职能,2000年,又进行

了大规模的撤并乡镇工作。但是因为深层次的问题没有解决,收效不大。就运城市而言,由原来的212个乡镇撤并为148个,撤并乡镇的面达到30%以上,可谓力度不小。同时,还进行了乡镇干部的多次调整,年轻化、专业化、知识化的水平也有了较大的提高。“庙”变了,“方丈”变了,“和尚”也变了,但是,庙门没有变,规矩没有变,由“和尚”变为“方丈”的途径也没有变!乡镇领导怎样产生,还是由上面说了算,跑官要官的现象不仅没有得到遏止,反而愈演愈烈。对大多数农民而言,乡镇机关门难进,脸难看,事难办的现象依旧,乡镇领导如何办事,怎样花钱,还是暗箱操作,所谓的政务公开,还是流于形式。乡镇的日常工作,由原来的“收粮要款,刮宫流产”变为“迎来送往,结识‘同党’”。说白了,还是围绕“上面”转,工作的重心没有转移到农村和农民身上,还是为了完成上级的各项任务。一句话,旧体制遗留下来的各种弊端仍然在新的乡镇里大量存在,与正在进行的村民自治和村务公开形成巨大反差,对村务公开民主管理工作没有起到良好的促进和带头作用。

(二) 人民代表大会制度落实的不好,村民代表会议与人民代表大会不协调

人民代表大会制度,是我国根本的政治制度,宪法赋予了乡镇人民代表大会决定乡镇领导、决策乡镇大事、监督乡镇政府的权力。但是,目前乡镇的人民代表大会,从代表的产生到大会的召开,又到闭会以后代表们怎样履行职责,还没有完全摆脱少数领导“操控”的现状,“橡皮图章”还是软绵绵的代用工具,宪法规定的“中华人民共和国一切权力属于人民”,人民当家作主,在某些程度上仍然停留在口头上,还是少数人在“为民作主”。基层人民代表大会上为政府歌功颂德,一团和气的现象并没有实质的改变,“团结的大会,胜利的大会”同村民代表会议上“争吵”得不可开交、甚至否决村干部决定的民主氛围严重不协调,使民主决策、民主管理、民主监督成为农民的“一枝独秀”,而没有“山花烂漫”,对村务公开民主管理形成了一定的负面影响。

(三) 依法办事不到位,普通民众缺少司法救助

法治社会,讲究的就是依法办事,谁也不能例外。但在实际中,有法不依,执法不严,违法不究的现象依然存在。村民委员会组织法颁布已经八年多,该法规定,涉及村民利益的8件事项,村民委员会必须提请村民会议讨论,方可办理。中办发[2004]17号文件,也就村务公开的内容、方式、步骤等有明确的规定。但是目前,有关村民利益的重大事项,不少地方仍然是干部说了算,究其原因,还是乡镇干部为了保护自己的既得利益,不督促、不检查、不落实,或者是与村干部一起,钻法律的空子,搞假公开愚弄村民,以便从中渔利。而村民对于这些明显违法现象,投诉无主,告状无门,领导借口搪塞,法院不予受理,依旧是“官官相护”。农民得不到司法救助,相关部门互相推诿,致使一些违法违纪现象得不到纠正和处理。这些现象,也给村民形成一种心理上的压力,对村务公开民主管理形成某种阻力。

三、对策和建议

村务公开民主管理虽然取得了很大的成效,但目前也遇到了前所未有的挑战,除了内部的一些程序和问题需要完善和解决外,如何解决“外围环境”的问题应当提到议事日程。因此,除了加快地方政府改革的步伐,精简机构,选用优秀人才,转变政府职能,改革办事制度,实行阳光政务等行政手段以外,还可以通过立法方式,通过法律的约束,做到真正意义上的政务公开,给村务公开民主管理做好的榜样。其次,要严格依法办事,纠正和查处违反村民委员会组织法和中办发[2004]17号文件精神的行为。各级党委政府要加强对这方面工作的领导和支持,设立专门的信访机构,接待农民的来信来访,纪检监察机关、人民法院、人民检察院要及时受理并依法处理。同时,要改进现有的乡镇人民政府和基层党组织的选举模式,实行差额选举,推行竞选制度,真正做到“十六大”提出的用党内民主带动社会民主,扩大民众的参与面,发挥人民代表大会的作用,实现宪法确定的让人民当家作主。

综上所述,村务公开民主管理的“外围环境”亟待改善,要通过上下联动、左右互动、全方位的共同努力,给村务公开民主管理创造一定的条件,形成良好的氛围,改变目前村务公开民主管理单兵突进的现状,确保村务公开民主管理健康发展。

进一步完善城市社区服务体系研究

——以杭州市社区服务产业化为视角的讨论

杭州市民政局

在现代社会,城市社区服务发挥着越来越重要的作用。2006年,中共中央在关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定中指出“全面开展城市社区建设,积极推进农村社区建设,健全新型社区管理和服务体制,把社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体,发挥驻区单位、社区民间组织、物业管理机构、专业合作经济组织在社区建设中的积极作用。完善社区公共服务,开展社区群众性自助和互助服务,发展社区服务业”。党的十七大要求“把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体”^①。随着我国改革开放的不断深入,经济社会的发展,人民生活水平的不断提高,为满足居民的生活需要,提高社区居民的生活质量,促进社区经济发展,维护社会的稳定与和谐,给社区服务的发展提供了难得机遇,提出了更高的要求。我们以杭州市社区服务发展的实际为依据,从城市社区服务产业化的视角,对进一步完善城市社区服务体系进行一些讨论。

杭州市是新中国第一个居民委员会的诞生地。社区服务业起步较早,早在20世纪70年代,下城区灯芯巷居委会,就曾以“七星灶”“小菜场”“方便车”“日夜饮食店”“日夜综合商店”为代表的生产、生活“一条龙服务”闻名全国。杭州被授予“全国社区建设示范城市”,5个老城区同时被评为“全国社区建设示范城区”。2005年又提出了建设“服务业大市”的新目标,在全国率先把社区服务作为新型产业列入现代服务业重点发展领域。发展目标是,到2010年,全市基本建立起新型的社会福利、社会保障和服务门类齐全的社区服务网络,基本实现困有所帮、难有所助、需有所应的社区服务新局面^②。为实现这一目标,正积极探索社区服务业产业化的道路。因此,比较系统深入地研究杭州社区服务业产业化的实践,就有着重要的理论意义和实践意义。

① 胡锦涛:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次代表大会上的报告》。

② 《杭州市加快现代服务业发展规划》。

一、社区服务产业化的概念及特点

(一) 社区、社区服务的概念

1. 社区的概念

社区服务业产业化研究,首先要紧紧抓住“社区”这一基本概念。社区是滕尼斯提出的一个与社会相对应的类型学概念,是指建立在血缘、地缘、情感和自然意志之上的富有人情味和认同感的传统社会生活共同体。经由芝加哥学派及其他社区研究者的发展,演变为在现代城市社会中也存在的、具有一定地域范围、社会互动和认同的居住生活空间。是“一定地理区域为基础的社会群体”^①。20世纪30年代社区概念和研究范式传入中国社会学界^②,它被认为是社会的“缩影”,对小社区的分析能透视中国整体社会结构。“社区”这一概念几经转译,至1955年对其定义就达94种之多,人们虽难以达成一致意见,但其核心所指大家还是基本公认的:具有高度认同感的相互依存的自发性的地域共同体。

社区在政府和学界的语境中,对社区有着不同的关注点。学者们往往从滕尼斯那里寻找对话的基础,其关注的问题是:在日益分化和疏离的现代城市社会,是否还能存在建立在地域基础上的社会生活共同体。一些学者结合社区建设的运作实践,将城市社区提升为一个正在形成的与国家相分离的公共领域和市民社会。一些研究由社区参与和社区自治方面的制度建构转向居民的社区意识和参与行为。政府试图借用社区这个地域概念,将其操作作为一个城市基层管理单位,以解决市场经济兴起和单位制解体后出现的一系列社会问题,并通过社区建设加强基层政权建设,因此关注的是社区的地域范围、人口规模、组织建设和制度建设。2000年,中共中央、国务院转发的《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》中规定:“对原有街道办事处、居民委员会所辖区域作适当调整,以调整后的居民委员会辖区作为社区地域,并冠名社区。”二者的一致性在于,面对中国体制改革使单位制解体后,谋求通过社区重建中国城市基层管理体制和社会整合机制。

2000年12月,民政部在《关于在全国推进城市社区建设的意见》中认为:“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。城市社区的范围,一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区。”我国政府应用的社区概念的提出是有特定的背景和明确的用意,那就是经济体制由计划转向市场,社区概念的提出与社区建设的倡导就是政府想将自己担负的过多的职能还给社会,以减轻自己的负担,实现“小政府,大社会”的改革目标。1986年民政部首次提出开展社区服务工作,满足人民生活需求的策略。1991年民政部又提出在城市开展社区建设的思路。1993年民政部等14个部委联合下发《关于加快发展社区服务业的意见》,2006年国务院下发《关于加强和改进社区

① 参见《中国大百科全书·社会学卷》,中国大百科全书出版社,第356页。

② 费孝通:《费孝通文集·二十年来之中国社区研究》(第五卷),群言出版社,1998年版。

服务工作的意见》,对于推动社区服务的发展起到了重要的推动作用。

2. 社区服务

社区服务是我国特有的一个概念。国际社会并没有专门定义的社区服务概念,而是等同于“立足于社区的社会服务”。“社区服务”在有的国家又称为“社区照顾”。我国的社区服务,是改革以来在中国出现的一种服务事业。这种服务主要在城市展开,故称为城市社区服务。在我国,社区服务的名称是20世纪80年代才获得广泛使用的,但是内容与其相近的“民政福利性”型的社会服务在新中国成立之初便一直存在。随着我国经济体制的改革,1987年我国首次明确提出了社区服务的概念。

社区服务发展之初,倡导者就对其内容、途径和目标作了初步的界定:“社区服务是在各级政府的指导和资助下,以街道办事处、居委会为依托,动员社会力量,兴办各类福利服务设施,为居民群众特别是有困难的家庭和居民,提供社会福利”,“社区服务不以盈利为目的,而把社会效益放在第一位”^①。另一种有代表性的定义是:“社区服务是指在政府的统一规划和指导下,以一定层次的社区组织为主体和依托,以自助—互助的广泛的群众参与为基础,既突出重点对象,又面向全体社区成员的,用服务设施和服务项目来增进公共福利,提高服务质量的区域性社会服务”^②。上述定义都确认社区服务的核心是建立一种福利性服务体系。社区服务以社区内的居民为行动主体,以居民特别是有困难的家庭和居民为服务对象,以解决社区内问题和提供服务保障为目的,其理论规定是比较明确和准确的。

社区服务是指在政府倡导和扶持下,为满足社区成员的多种需求,依托街道和居委会,动员社区力量开展的具有社会福利性质的居民服务业。社区服务以社区为一定的活动空间,直接针对社区的需要和问题为其成员谋求解决之方和发展之道,并对社会福利系统以支持和完善。与全国一样,杭州社区服务的发展,大体经历了三个阶段:第一阶段是福利型服务阶段。服务对象以传统的民政对象为主,经济以财政的福利资金作保障,提供无偿服务。第二阶段是便民利民服务阶段。发展街道经济和居办经济相结合,建立服务基地、完善服务网络、配备服务人员,以无偿和有偿相结合的方式,在保证为民政对象服务的基础上,为区内居民提供各种便民服务,是政府主导下的社区服务。第三阶段是社会化服务阶段。投资主体既有政府部门、企事业单位,也包括个人和外资。对象既包括民政对象、一般居民、辖区单位,也包括外来投资、经商、务工人员。方式既有纯福利型的无偿服务,也有有偿服务。内容既有福利保障、便民利民服务,也有再就业、家政、物业管理、法律、社区卫生、社区文化、社区治安等,旨在保障居民生活质量、提高居民生活水平的服务。在此阶段中,虽未形成完整的市场经济意义上的“产业”,但随着日益增长的市场需求,必将走上产业化的道路。

① 张德江:《社区服务工作文集》,中国社会出版社,1991年版,第5页。

② 唐钧:《关于城市社区服务的理论思考》,《中国社会科学》,1992年第4期。

(二) 社区服务产业化及其特点

1. 社区服务产业化的研究文献

社区服务自诞生之日起,就面临着福利服务鲜明地反映了社区服务的根本性质,却受到资源短缺的困扰的问题,矛盾越来越明显。特别是1992年党中央明确提出建立社会主义市场经济体制的目标之后,社区服务沿着什么方向发展的的问题越来越引起人们的关注。国内的一些学者和民政部门的实际工作者认为社区服务应该包括营利性的便民、利民服务,并将社区服务归属为第三产业(阎明复,1994;崔玮德,1997;顾开文、常振铎,1998),支持通过社区服务中引入商业化机制,走产业化道路。另一些学者则认为,社区服务“只应该包括其中的福利性服务,而不包括商业化服务。对社区服务的定义应该是:‘在政府的支持下,通过调动社区内外的各种资源而进行的福利性服务’”^①。社区服务不等于社区内存在的所有服务活动,它应该只包括为社区居民提供的社会共同体属性的福利性、公益性、互助性、义务性服务(郭伟和,1998)。相比之下,主张走产业化道路的人多是实际部门,重于实务操作层面的学者。而坚持福利性的多是理论界的,重于理性化的学者。

2. 社区服务产业化及特点

“社区服务产业化”的提法缘于20世纪的90年代初,党中央提出我国大力发展第三产业,“社区服务”作为一个新兴产业被写入了中央文件中。由此,产生了“社区服务业”的提法。“产业”一词,据《新华词典》的解释:“指一切从事物质产品生产的行业 and 部门。包括工业、农业、交通运输业、通信业等。”在第三产业的概念在世界上被普遍接受之后,在市场经济发达的国家,一些从事“精神产品生产”的行业和部门,也成了“产业”,但是,它们之所以被称为“产业”,是它们非常“商业化”,它们也能像物质生产部门一样直接赚取利润。这是这些部门被称为“产业”的根本原因。《现代汉语词典》的解释“化”是指转变成某种性质或状态,可以理解为要形成社会普遍承认的规模程度。据此,可以简单地认为,所谓社区服务产业化,就是要使社区服务成为一个产业。在不断完善社会主义市场经济的大环境下,社区服务必须走产业化的道路。但是,由于社区服务承担了一部分社会福利的功能,提供“社会公共产品”,即那些不能靠市场和利润去推动的社会公共事务。随着改革的进一步深入,政府成为“小政府”后,很大一部分公共事务由非营利部门来运作。所以,社区服务产业化与通常做法就有很大区别,有一些自己的特点:

第一,社区服务业产业化是政府主导下的产业化。由于社区服务中承担着相当一部分社会保障的职能,又由相当多的部分是社区成员需要,但是市场又不能或不愿提供的服务。在现代社会,这些都是政府必须提供的“公共产品”。所以还可以得到政府的财政拨款和享受政府的政策优惠,也可以向社会募捐和接收社会捐赠。

第二,社区服务产业化是一种有差别的产业化。对承担社会福利的功能的服务通过

^① 关信平:“论我国社区服务的福利性及其资源调动途径”,“内地与香港社会福利发展”第四次研讨会论文,1997年12月。

政府购买服务等方式,改善机制,提高质量;对公众需要而市场不能提供的服务,政府要引导;对适合市场化的则要坚决市场化。

第三,社区服务即使适合市场化部分也起点比较低,经营比较分散,且多数是以人工服务为主的微利经营,产业化离不开相关政策的支持与扶持。

二、社区服务产业化的举措及发展现状

社区服务不论是从现实看,还是从发展的趋势看,产业化都是必由之路。20世纪90年代以来,随着城市经济的发展和人民需求的增长,杭州市加大社区服务产业化的力度,取得了很大发展。建立了服务中心(站)硬件设施和服务组织网络体系,扩展了服务内容,社区服务产业化、社会化发展迅速,不仅有效地满足了社区居民日常生活需求,而且对保持社会和谐与稳定也发挥了重要作用,成为建设生活品质之城的一个有力支撑。

(一) 杭州市支持社区服务产业化的新举措

1. 高度重视社区服务业发展,纳入经济社会发展的总体布局之中

社区服务业的发展被纳入“国民经济和社会发展的第十一个五年计划”。在推进城市社区建设过程中,把社区服务业作为社区建设五年发展计划的重要工作内容。编制出台了《杭州市社区服务业发展五年规划(2005—2010年)》,根据新时期经济和社会发展的状况,对社区服务业工作提出新要求和新目标。为加快社区服务业的发展,市政府还出台了《关于扶持发展社区服务业的若干意见》的新政策,社区服务业单位从市发改委、城管、建委、房管、税务、物价、财政、水电和市政等部门可以享受一定的优惠政策。尤其是近年来,杭州市认真贯彻党的十六届六中全会“管理有序、服务完善、文明祥和”的社区建设要求和十七大的精神,落实《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》的精神,在全国率先把社区服务业作为新型产业列入现代服务业重点发展领域,给予优惠政策,大力支持,积极推动其发展。

2. 健全社区服务的组织机构,使社区管理实现制度化

市、区和社区不断加强社区组织建设,配齐、配强社区干部,并且增加从社区工作者选拔干部的比例,选拔优秀社区工作者到领导岗位,提高了社区工作者的积极性。并且吸收应届大学毕业生充实社区队伍^①。2007年年底,杭州市有街道办事处62个,乡镇136个;社区居委会761个;社区专职工作人员达6000余人,平均年龄38.4岁,大专以上文化程度3842人,占总数64%。

3. 大力支持社区服务建设,保证社区办事有资金

杭州采取各种有效办法,保证社区真正有钱办事。按照每百户4000元的标准核发社

^① 洪光豫,“杭州社区、农村要招300多名大学生到基层工作待遇不错实惠蛮多”,杭州日报,2007年4月27日。

区工作经费,并每年递增5%。对建立党委的社区增配1—2名专职党务工作者,每年核拨4万元的党务工作经费。对新建社区和撤村建居社区实行经费保障倾斜,与城区老社区同城同待遇。每年由市财政安排300万元社区共建奖励和补助经费,各区按1:1落实配套经费^①。全力支持保障公益性项目,适当培育扶持经营性项目。明确全市实行《社区服务业证书》登记制度,推进行业管理,促使社区服务业全面、健康、快速发展,逐步走上制度化、规范化的轨道。

近年来,市、区两级财政投入社区建设资金总数已超过6.7亿元。其中社区管理经费5.88亿元、社区设施建设补助资金2200万元、社区配套服务用房达标建设资金6000万元。另外,市地税局通过宣传进社区、服务进社区、政策进社区,支持再就业,扶持社区服务业发展等,共减免各类税6000余万元。强大的资金保证,不仅社区的服务人员待遇上去了,服务质量提高了,还建设了一大批宣传栏、科普画廊、休闲亭、活动室、健身苑等^②。

4. 健全社区服务业设施,完善服务体系

千方百计筹措资金,建设社区服务业设施,主城区的272个社区全部按每百户30平方米的标准配备了社区用房(见表1),其中231个社区实现了做大做强,社区服务中心(站)、星光老年之家、劳动保障站、帮扶救助站和社区卫生服务站已基本建立。社区服务业网络体系初步形成。基本建立起面向老年人、残疾人、优抚对象、贫困户的社会救助和社会福利网络,面向全体社区居民的便民利民服务网络,面向辖区单位的社会化服务网络,面向失业人员和退休人员的社会保障体系。2006年杭州市财政局、地税局向杭州市17个社区捐赠电子显示屏、电视机、空调、电脑、打印机等物品。另外,还为社区困难群众送上棉被、米、油等生活必需品。并联合街道、民政局、卫生局、劳动和社会保障局开展形式多样的政策咨询与便民服务。

5. 积极发展社区服务新形式,信息化建设不断推进

政府、社会共同努力,不断创新社区服务的形式。随着信息技术的快速发展,先进信息技术这种社区服务的新形式被广泛应用到社区服务业中来,以96345市民服务呼叫中心信息为龙头的全市社区服务信息呼叫网基本建立,社区“电子保姆”“一指通”、网站等信息化网络技术成果已进入社区服务业领域,极大地方便了社区居民的生活。由杭州市政府投资,杭州市发展和改革委员会,杭州市民政局主办,杭州市信息中心承办,以便民、利民为宗旨的服务性综合类网站,也是杭州市首个官方的社区服务网站“杭州社区网”(www.hzsqw.gov.cn)于2007年2月1日正式开通,它是覆盖大杭州所有社区的网站集群。居民只要通过注册账号,市区所有主城区和余杭区部分社区的居民通过社区网,不出门也能了解本社区的信息和活动,在自己社区的论坛上发帖灌水,查询社区周边的商业

① 邵子江:“杭州社区工作经费每年递增5%”,浙江日报,2005年6月6日。

② 洪光豫:“‘财税情,社区行’活动正式启动,杭州社区建设5年投逾6.7亿”,中国经济导报,2006年12月19日。

资讯,与社区管理者一起探讨管理问题等^①。

表1 杭州市城区社区服务用房统计

单位:平方米

项目	2006 年	2007 年
社区居委会用房面积	286020	405112
其中:社区服务用房面积	125028	188407
社区活动用房面积	124280	165460
物业管理用房面积	23463	41206

资料来源:杭州市民政局。

6. 积极探索,推动社区服务产业化发展

民政局及有关部门积极努力,不断探索,对社区服务进行了多方位的深入研究。全国第一个社区建设研究会在杭州成立^②。2005年3月召开“杭州市社区服务业发展会议”,交流社区服务业产业化的经验,江干区人民政府、下城区天水街道灯芯巷社区、杭州三替服务集团公司等27个单位进行大会发言,或进行材料交流。定期召开“杭州市社区建设工作会”进行经验交流,互相取长补短,促进社区服务产业化发展。

(二) 杭州市社区服务产业发展现状

杭州市社区服务业取得了快速发展。服务业家数、面积、营业收入、从业人员和服务人次都有显著增长,达到了前所未有的程度。

1. 社区服务业家数增加

2007年全市社区服务企业25755家^③,社区本级及持有社区服务业证书的单位24845,仅从事家政服务业的企业就超过23701家(见表2)。

^① 张雯:“停水停电早知道 养老、公积金能查询 不出门也能了解社区里有啥事体了 杭州社区网正式开通”,杭州日报,2007年2月2日。

^② 李祺:“民政部部长李学举在城市社区建设工作座谈会上强调杭州社区建设因势而生随势而兴”,杭州日报,2007年8月28日。

^③ 本文统计的社区服务数据只是城区数据,不包括各县。以下同。

2. 服务设施完善,用房面积持续增加

2007年,社区服务业面积达到561487平方米。其中,社会福利类34978平方米,医疗卫生类28091平方米,家政服务类96982平方米,物业管理公司164362平方米,文体娱乐类237074平方米(见表3)。

表2 杭州市社区服务业家数表

单位:个

指标	2004年	2005年	2006年	2007年
一、社会福利类	97	158	185	232
1. 收养机构	11	13	2	2
2. 活动机构	97	187	137	162
3. 其他	55	79	46	68
二、医疗卫生类	96	192	829	705
1. 社区医疗机构	114	187	120	187
2. 计划生育服务	724	537	699	504
3. 其他	6	8	10	14
三、家政服务类	286	1386	2347	23701
1. 中介介绍	695	1213	160	280
2. 维修	188	386	220	364
3. 洗染	76	171	163	245
4. 商业零售店	658	1222	1067	1643
5. 礼仪服务	15	51	38	78
6. 便民餐点	332	20614	336	20499
7. 其他	123	388	363	592
四、物业管理公司	99	173	126	207
五、文体娱乐类	3651	475	529	910
1. 文化活动室	936	508	281	452
2. 体育健身场所	3535	382	209	404
3. 其他	47	59	39	54

资料来源:杭州市民政局。

表3 杭州市社区服务业面积表

单位:平方米

指标	2004年	2005年	2006年	2007年
一、社会福利类	15576.08	26631.08	25211	34978
1. 收养机构	4403.8	4773.8	3060	3860
2. 活动机构	14273.86	22889.86	17526	21139
3. 其他	5810	10063	4625	9979
二、医疗卫生类	6426.05	15237.32	18685	28091
1. 社区医疗机构	9732.56	20082.83	12257	19360