

社区公共服务设施托管的新模式^{*}

——以罗山市民会馆为例

杨 团

Abstract: The author examined a new model of the trusteeship of the public service equipment in community through the Luoshan Civil Community Pudong, Shanghai, which is a systematical experiment—put the public service equipment owned by governments under the trusteeship of NGO, planned by the Social Development Bureau of Shanghai Pudongxinqu District and operated by the Shanghai Young Men's Christian Association. The aim of the model is through the cooperation between the government and the NGO to provide communities with public service products and carry out industrial management from the object, quality, price to cost of public service by the way of simulated market. The author believes that cultivating the model is a research and test process of the community public service policy. It's very important for researching community construction and increasing the supply of public service.

中国目前几乎所有的社区服务中心都是由政府的派出机构——街道进行管理的,由街道或委托民政科直接管理或承包给个人营运。由于缺乏成熟的管理模式和规范,加之缺乏营运资金,导致管理状况普遍不佳,以致影响了社区服务中心公共服务设施的功能发挥。

探索社区公共服务设施的托管模式,是为了在中国寻找一种较为节省资源、效率较高的社区公共服务产业化营运方式,同时也是在探寻社区范围内的社会公共财产或社会福利资产的合理的管理方式。我们希望造就一种新的社会公共财产的社会化管理机制,推动有经验、有能力的社团在探索中发挥其潜力,走上充分发挥社会公共设施功能的产业化管理道路。

上海浦东新区罗山市民会馆就是一个探索的案例。1996年,上海基督教青年会接受上海浦东新区社会发展局的委托,将一个新建小区的公建配套设施改建为综合性的社区中心——上海浦东新区罗山市民会馆。他们尝试将会馆建成一个当地居民进行社会交往、社会教育、文化娱乐、体育健身、享受公共福利服务的开放式的社区公共场所,并力求以罗山会馆为依托,形成一个有社区归属感的松散的会馆成员群体,使会馆成为当地居民人格养成的课堂、人伦实践的场所、人际交往的学校、社群合作的舞台。他们的试验突破了迄今为止中国境内设置和管理社区服务中心的一般模式,在设置目的目标、项目选择、人员聘用、财务管理、运营机制等方面都与现行做法有明显区别。他们这场试验的意义已经超出了社区服务中心的管理范畴,向政府委托非政府、非营利组织经管社区及社会公共服务设施这一长远方向走出了关键的第一步。

^{*} 本文是国家社科基金资助课题“社区管理与社区建设研究”的成果之一。

一、罗山会馆的基本模式

1. 政府委托、社团营运的托管模式

浦东新区开发以来, 新区政府一直在探索“小政府, 大社会”的模式, 浦东新区社会发展局(以下简称社会发展局)也遵循这一精神积极探讨社会福利社会化的新路子。在社区建设中, 如何引入市场机制, 将国家投资的公共设施委托给民间社团经营, 如何营造一个突破部门分割的体制、从社区需要出发的新的综合性社区发展设施, 一直是浦东社会发展局规划中改革与发展的重要目标。所以当1995年一个新建小区罗山街道的公建配套设施出现空置, 就为他们实现自己的目标提供了机会。社会发展局规划了一个大胆的体制性试验——将这个公建配套设施改建成一个由社会发展局直接管辖的社区公共设施, 启动社会机制, 寻找一个社会组织对其进行管理。他们把这个设施命名为罗山市民会馆, 以示与功能单一且由政府或政府派出机构营运的社区服务中心的区别。为此, 社会发展局向社会发出讯息, 征招愿意管理的志愿机构。最后确定了上海市基督教青年会(以下简称青年会)。之所以选定青年会, 是考虑到这是一个具有服务社会志愿精神传统的民间社会团体, 其组织管理水平和人员的专业素养相对较高。在罗山会馆建设过程中, 采用了由社会发展局出土地和房屋, 并承担改建的土建费用, 浦东新区社会发展基金会(以下简称基金会)运用社会捐款投资会馆的主要设施, 青年会承担会馆管理的共建方式。

1996年2月, 社会发展局与青年会签署了委托管理罗山会馆的协议。罗山会馆开业时只建有市民休闲中心。一年后, 青年会又与社会发展局再次签约, 受托管理浦东新区“999”市民求助中心, 它是利用会馆房产、由政府投资设备和全额拨款支持的。1998年, 青年会又与罗山街道签约, 将与当时会馆一墙之隔的另一处空置的公建配套设施改建为罗山敬老院, 与上述市民休闲中心、“999”市民求助中心共同构成罗山市民会馆的三大主要服务设施。至此, 形成了现在罗山市民会馆的规模。会馆占地面积4000平方米, 建筑面积2260平方米; 1996年2月—2000年11月, 参加活动或享受服务的市民已达71.4万人次。

运营中的罗山会馆, 在多次矛盾冲突与解决的撞击中, 初步形成了政府与社会组织协作, 提供社区公共服务的政策性意见和实施委托工作的一套程序和程序文件。其中包括被托管的社会公共财产的维护与管理政策、委托方对于受托方的财政支持政策、评估与监督的政策, 以及签约前对受托方的资格审查认定程序、受托单位提出管理目标规划与成本测算的程序、委托单位进行财务审核的程序, 等等。2000年, 关于罗山会馆的第二轮委托协议在社会发展局与青年会之间再次签订, 体现了上述工作的成果。

2. 受托单位(罗山会馆)的运行与管理模式

罗山市民会馆建设与管理的参与各方对机构运行模式的概括表述是: “政府主导、各方协作、市民参与、社团管理。”

政府主导: 在提出会馆共建设想、动员社会资源、参与投资创办、委托社团管理、扩大会馆规模、改善会馆管理的每一阶段、每一步骤中, 社会发展局作为社区建设的规划者、新方式的倡导者、各方关系的协调者, 都起到了主导作用。

各方协作: 社区的事情社区做, 各方积极为会馆营运出力。社会发展局、罗山街道(后并入金杨街道)、基金会和青年会出资金、出设备、出人力共建会馆。青年会作为管理方, 与社会发

展局、基金会、街道办事处、居民委员会都建立了协作关系。

市民参与: 市民参与会馆活动、享受会馆服务,并参与会馆的制度建设。参与会馆建设的主要途径是参与会馆的志愿者活动,提供建议和意见,选派代表进入管理委员会。

社团管理: 这是罗山模式的核心部分。最初,会馆实行的是管委会制,即由参与会馆共建的各方派出代表成立一个会馆管理委员会,既管决策又管营运。后来发现管委会只能作为决策机构,具体日常管理包括选择项目、制订收费标准必须由受托方独立管理。青年会遂进行了管理方面的大胆探索。他们采取委派会内骨干出任会馆馆长、财务和项目经理,在形成团体领导的基础上进一步放权,实行馆长负责制。从而形成了管委会管大的决策、青年会管项目和财务监督、馆长负责日常事务的较为完整的一套运营管理模式。由此,青年会运用自己的人才和管理经验,依托罗山社区公共服务设施,创建了一个与母体有联系的、独立的新社会组织——罗山会馆。老社团传帮带建立新社团,这在中国是个新创造。

此外,在组织创新的同时,也出现了制度创新。在社区公共服务设施的管理制度方面,不仅从政府直接管理到政府委托社团管理,而且开创了拟市场的管理中心方从服务方向、服务质量到服务价格、服务成本的社区公共服务产业化管理制度,形成了市场模拟机制。青年会与罗山会馆的关系目前已经成为社区公共服务设施管理中心(青年会正在登记注册中)与独立的被托管组织的关系。这就为罗山会馆的运营管理模式推广创造了前提。不仅新建的社区公共服务设施可以这样做,所有已经建立并且已有组织在其中运营的公共设施都可以这样做,即通过与管理中心签约的方式,引入人才,引入资金,引入项目,提高设施利用率和社区公共服务供给总量和水平。

3. 罗山会馆的财务核算体制

在罗山会馆项目中,社会发展局、罗山街道是产权方和投资方,另一个强大的投资主体是民间组织——浦东社会发展基金会。它捐助给罗山会馆的主要设备折合现金 123.4 万元,占罗山会馆总投资的 14.41%。^① 青年会投入了启动资金,而且自 1998 年垫支罗山敬老院 50 万元开支至今。社会发展局除连年全额支付“999”市民求助中心所需资金外,并没有给予日常营运补贴。街道也未给补贴。会馆财政支出的担子整个压在了青年会身上。1996 年,青年会投入启动资金 40 万元,1997 年投入 18 万元,1998 年投入 10 万元。1999 年,在财政收支基本持平的基础上,青年会又拿出 10 万元发展新项目。从以上的数字可以看出,一个社区公共设施只是生产社区公共服务的一份资产,要产出公共服务,只有资产不行,而运用资产、获得服务过程中,无论服务效果如何都需要花费。关键是这个花费是否值得,产出的社会效益和效率如何?

目前,罗山会馆模式推广的主要障碍已经不在于观念 and 体制方面,而是委托方如何衡量受托方的公共服务产出效果,如何制订合理的公共福利服务的津贴标准,给予受托方必要的成本补偿。这就将社区公共服务供给问题引向深入。

4. 受托方的成本核算与效益度量

目前,全国绝大多数社区服务中心都存在着不管产出只顾投入的倾向。中心大楼越盖越豪华,但是,设施利用率低,公共服务项目少,中心的大部分场地被用来引进营利项目或者直接出租。社区公共服务设施成了半公半私甚至多私少公的营业场所。这种倾向已经严重伤害了

^① 各单位对罗山市民会馆的投入总额为 856.2 万元人民币(只计现金、房产,不含土地价格),其中浦东社会发展局现金 218.6 万元,房屋 200 万元(估价);浦东城工委现金 137 万元;浦东社会事业发展基金会现金 123.4 万元;金杨新村街道房屋 130 万元(估价);上海基督教青年会现金 47.2 万元。

社区居民的公共利益,甚至为社区内的腐败大开方便之门。固然,社区服务未纳入财政预算内渠道,致使街道办事处只能从街道经济中挤出一部分资金补贴日常营运,是造成这种现象的经济原因,不过,社区服务的主管机构缺乏对于服务产出的衡量机制和服务组织的管理和激励机制,可能是更重要的原因。现在一谈到社区服务,呼声最高的就是要求政府出资。但是,以什么机制来保障政府的资金的确能够获得较高的社会公共服务产出的回报呢?福利性的社会公共服务设施在运营中的成本结构到底怎样?维持成本与发展成本应该如何核算?哪些项目有可能收费,哪些不能?能收费与不能收费的服务可能通过怎样的项目组合使其成本结构合理化?在以上这些问题都缺乏基本的调查和研究的情况下,政府即便以财政手段支持社区服务中心的运营,预计也不会比街道用预算外资金支持的效果更好。所以,掌握社区公共服务设施运营中大体的成本结构,包括服务项目供给所必须耗费的成本和可能达到的收费收入等基本数据,就成为政府考虑制订合理的社区公共福利服务补贴政策 and 补贴标准的基础。

为解决这个问题,探索公共服务项目的运营收费标准和公共服务的度量方式是一个重要方向。在中国社会科学院社会政策研究中心评估小组的帮助下,青年会将已经经营过的公共服务项目进行分类,逐一认定其公共性和经济性,制订出社区服务中心项目成本类型与盈亏测算一览表。根据这张表,既可以总结以往的项目选择和组合配置的经验,又可以测算新的社区服务中心的项目组合成本,从而为在不同的项目组合下,受托方可能担负的成本份额提供了数量依据。这就为托管模式中如何划定委托方与受托方之间的经济成本分交比例找到了可操作的具体路径。详见表1。

表1 社区服务中心服务供给一览表

序号	功能分类	服务对象	服务项目	成本类型	收费基准	合理规模	盈亏测算	备注
1	老人照顾	半自理、非自理的老人	1.1 半自理、非自理老人居家护理	2	6元/小时		补助0.5元/小时	按市场价格测定 18人持平
			1.2 自理老人社区托老	2	150元/月	15人以上	每人每月补助30元	一级敬老院
			1.3 自理老人入住院舍	4	按目前规定650元	50人以上	+2000元/月	
2	成人照顾	成年居民	2.1 家政服务	3	6元/小时	2户以上	+1.2元/小时	
			2.2 托儿服务	4	2元/小时	150小时/月	0	工资200元/月 水电费100元/月
			2.3 钟点工	4	5元/小时		+0.5元/小时	
3	求助服务	全体居民	3.1 查询	1				
			3.2 餐饮	4	毛利30%	155元/天		
4	健康服务	全体居民	4.1 上门出诊	3	5元/次			
			4.2 医疗站	3				
			4.3 小卖部	4	20%毛利			
5	修配服务	居民家庭	5.1 家电维修	4	按规定	300次	+300元/月	
			5.2 管道装配	4	同上	300次	+300元/月	
			5.3 钥匙开锁	4	同上	300次	+300元/月	

序号	功能分类	服务对象	服务项目	成本类型	收费基准	合理规模	盈亏测算	备注
6	教育服务	全体居民	6.1 钢琴	4	360 元/期		+8%	
			6.2 艺术	4	100 元/期	12 人	0	每增一人盈利 80 元
			6.3 文化	4	100 元/期	12 人	0	每增一个盈利 80 元
7	社区培训	下岗、待业人员	7.1 社区护理培训(普及)(新项目)	2	200 元/月	30 人	0	每招收 1 名特困人员需补贴 200 元
			7.2 电脑培训(普及)	4	180 元/月/4 次	10 人	0	每超过 1 人盈利 180 元/月
			7.3 社工培训(普及)	3	5 元/课时	20 人		
			7.4 职业培训	4	3 元/课时	20 人	+10 元/课时	
			7.41 家电					
			7.42 烹饪					
8	咨询	全体居民	8.1 法律咨询	1	1 次/周		-100 元/月	志愿者的交通费
			8.2 健康咨询	1	同上		同上	同上
			8.3 社保咨询	1	同上		同上	同上
			8.4 生育咨询	4				
			8.5 心理咨询	1	同上		同上	同上
9	体育	全体居民	9.1 健身房	4	60 元/月	20 人	0	
			9.2 户外健身	1				
			9.3 体育比赛					
10	娱乐	全体居民	10.1 棋牌	1				
			10.2 影视	4				
			10.3 评弹(戏曲)	3	1.5 元/次	35 人	0	
11	图书阅览	全体居民	11.1 书报刊	1			-20000 元/年	
			11.2 图书租借	3				
			11.3 有声读物	3				
12	文化广场	全体居民	12.1 舞会	4	50 元/月	6 人	0	每超一人盈利 40 元
			12.2 歌咏会	1			-300 元/月	志愿者的交通费
			12.3 拳操	1			-300 元/月	
			12.4 生活用品调剂	2			-100 元/月	现场布置费用
			12.5 晚会	1			-500 元/月	

说明:成本类型 1 为全额补贴; 2 为部分补贴; 3 为持平; 4 为微利。

与此同时,评估小组还与罗山会馆共同制订了一个衡量会馆设施空间使用率的指标系统。首先根据设施日常开放时间计算出最大可能的使用时间即设定标准,然后运用保留的设施使用纪录,计算一段时间内实际使用的时间即实际度量,再用实际度量的数据与设定的标准相比,得到实际的设施利用率。见表 2。

表 2

罗山会馆设施利用率(2000. 12)

设 施	面积(m ²)	利用时间	利用率	备 注
钢琴房	20	30h/周	按 12h/天 36%	练琴
市民教室	50	600h/年	按 8h/天 21%	寒暑假及日常开班用
假日托儿所	120	20h/周	按 8h/天 36%	双休日及节假日
茶室	60	65h/周	按 12h/天 77%	老人棋牌、饮茶、听书
图书馆	80	91h/周	按 13h/天 100%	图书阅览、自修
小影厅	80	290h/年	按 8h/天 10%	观看录像等
咨询室	25	8h/周	按 8h/天 14%	法律、医务咨询
文化广场	500	60h/周	按 12h/天 71%	晨操、舞会、篮球
健身房	180	28h/周	按 12h/天 33%	康体健身
乒乓室	100	31h/周	按 10h/天 44%	乒乓
活动长廊	120	45h/月	按 8h/天 19%	气功、家电维修等
餐厅	50	18h/周	按 8h/天 32%	会馆职员及老人用餐
“999”救助中心	70	168h/周	按 24h/天 100%	求助指南、志愿者服务
老年康复室	50	25h/周	按 8h/天 45%	康体活动、观看电视
活动室	50	10h/周	按 8h/天 18%	乐队排练、舞美队排练
会议室	60	8h/周	按 8h/天 14%	会议

罗山会馆设施利用率的计算方式为受托方自我激励、检查和评定设施管理效率找到了一把尺子,也为委托方衡量和监督受托方的设施管理水平提供了依据。而且,社区公共服务项目的选择、项目的筹款以及项目的评估都可从中得到一个量化了的参考数据。这就为最难定量的社区公共服务项目的社会效益衡量提供了可操作的方法。

5. 罗山会馆的志愿服务

志愿服务既是一种公共服务的重要资源,又是培育社区志愿文化、形成社区信念共同体的社区文明的基石。青年会是一个具有百年历史的志愿团体,其理念就是服务社会,造福人群。罗山会馆自建立4年来之所以取得成功,一个重要的原因来自青年会的志愿服务理念和由此产生的服务追求,来自理念指引下精心设计的项目和充满活力的活动。由此常年吸引了大量的志愿服务者。根据会馆不完全统计,从1998年1月—2000年10月,来会馆提供志愿服务的总数是19500人次,33400小时;按照36个月,每月30天折算,平均每天为会馆提供志愿服务19人次,30小时;如果以1个全职人员每天工作8小时,月工作22天,1年12个月折合,等于15个全职人员1年的工作时间。志愿者从事的服务有英语口语教学、表演、游戏、清洁、图书馆管理、谈心活动、医疗服务、体育健身等。参加志愿服务的有大中学学生、敬老院老人,也有当地居民、职工以及来自香港和驻沪的外籍人员。

罗山经验说明,机构必须有生气,项目必须办得好才能长期吸纳志愿资源,也才会长期需要志愿资源,所以,从这个角度看,是否能有效吸纳志愿资源,是衡量一个公共服务机构,特别是非政府的公共服务机构能否得到公众拥护的尺度。

从公共管理的角度评价社区公共福利服务机构的基本准则有两个:一是机构的社会福利服务效益与效率最大化;二是机构的公众参与与公众意识。罗山会馆的实践在这两个方面都为社区公共设施的公共管理提供了重要的参考依据。

二、罗山会馆所创造的新模式的意义

1. 提供了培育新的非营利志愿组织管理社区公共设施的范例

罗山会馆是上海浦东新区政府与青年会共同协作孕育出的一个新型的非政府、非营利机构。它的出现和成功证明了在中国现有的条件下,完全可能通过模拟市场机制造就独立于市场、也独立于政府之外的社会公共机构。

迄今为止,中国社区服务中心一类社区的公共设施的运营与管理,几乎都是由街道选派人员或者由街道民政科负责的。尽管也聘用几个人,形成一个操作班子和一定的规章制度,应该说这也算是一种依托设施的实体组织,却由于缺乏有效的组织化管理思路、规划和方法,以及一个组织所必需的决策权和管理权,所以顶多只能算隶属于街道办事处的一个行政事业小组。虽然他们也可能注册成为事业法人,但却一无法人的权利,二无法人的能力,其地位甚至不如旧体制下的事业单位。新建的社区服务中心之所以“穿新鞋走老路”,没能建立新的体制,照旧沿用了旧的行政体制,这与政府的指导思想有关。

政府要为人民办好事,但是办好事的方式却是以行政化的组织代行市民的愿望,这与市民出于发自内心的志愿精神而自行组织起来非营利组织(在国际上的另一种称呼为志愿组织)完全是两种方式、两种结果。行政组织的基本特性是下级服从上级,而志愿组织要求组织成员平等参与、自觉自愿地承担现代社会的公民责任。志愿组织的目标实现不能依赖于行政命令,只能基于成员之间相互信任、相互激励所产生的一种凝聚力或组织力。

罗山会馆是政府给非营利组织提供的一个自组织社区的大舞台,NPO在中国还没有哪一个组织能够像青年会那样,可以完全按自己的意愿和理解在社区内做管理和组织实验。由此,产生了一种在较为宽松的环境内的社会组织间自发的互动,主要依赖于社会机制而不是政府的行政机制,取得了罗山会馆运营的成功。

罗山会馆的例子说明,政府如若换一种方式,不搞行政干预、不搞行政指令、不要用行政的方式建立非营利组织,而是采用与优秀的非营利组织平等合作的方法,放手让他们承担社区的工作,给他们以发展的空间,那么,这类机构出于志愿理念就有可能在服务社区的工作中带出一批真正的非政府、非营利机构。

2. 可从物质与精神两方面推进社区建设

罗山会馆的例子证明,以规范的非营利机构管理社区公共服务设施,有利于优化社区资源配置,拓展公共空间,在取得社会效益的同时也提高了管理效率。而且,由于机构的志愿文化注入了社区,还能提高设施的文化品位,培育社区群众的参与意识和公民意识,将设施建成为新的社区文化的载体。这就从服务供给的物质增长与文化传输的精神升华两个方面实质性地推进了社区建设。

3. 可发育一种准市场的激励机制

罗山模式证明,在社区公共服务设施管理方面,合约形式本身具有一种激励机制。委托方与受托方的权利义务通过契约明确了之后,公共设施的所有权与经营权得到了相对分离。当经营权被授予受托方后,受托方就可以在经营期限内不受干预地规划和经营受托的工作。由于受托方经营的是公益物品和公共服务,所以不能像市场中的企业那样以赢利为目的,不能选择与公共服务无关的营利项目或只满足一小部分人而且是一小部分有高额支付能力的人的需

求的服务。当然, 公共服务的项目经营要特别注重收费定价的政策性, 政府的考核监督和评估是维持这种激励机制的必要条件。

4. 有助于社区公共服务政策的研究

罗山会馆的建设本质上是一种社区公共服务政策的研究和实验过程。参照社会政策的通行定义(哈佛大学行政管理学院教程, 1998: 167), 社区公共服务政策可定义为: 以解决社区公共服务问题, 增加社区公共服务供给, 改善社区环境, 促进社区发展, 增进社区福利为目的, 经由立法与行政手段, 促进社区各阶层均衡发展的一条途径。

社区公共服务是由社区组织提供和支持的社会公共服务, 是以服务形式体现的社区居民的需要的公益物品, 既可由社区组织生产, 又可由社会组织进行生产。我们将它从社会公共服务中特别提出来, 是为了适应我国社区建设中培育公共意识、拓展公共空间的需要。在经济学概念中, 公益物品是共同消费, 难以排他的物品(文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆, 2000: 99)。对于社区的公共服务这种公益物品, 从社会政策角度的研究主要有两个方面: 一是为达到增进社区福利的目的需要运用哪些社会经济范畴, 哪些功能, 其重点是采取什么样的经济方式和手段与其他手段相配合; 二是如何测量被提供的社区公共服务项目的质量和效率。

由于公益物品和公共服务供给的低效率问题是世界性的难题, 近年来发达国家在政府和市场之外尝试第三种解决办法, 即分别不同性质的公益物品和公共服务, 采用社会机制或不同方式的混合机制进行生产。由此, 在政府与市场之外, 同时发育了一个社会供给市场。其间最为活跃的是社会非营利组织, 他们与政府组织和市场组织合作, 造就地方社区的公共服务供给, 从而走出了一条可供选择的新的道路。近年来, 不仅在社区, 整个社会的公共服务供给摆脱完全由政府控制的传统, 走向准市场或半市场的方式, 已经成为世界性潮流。政府的作用更多地体现在以特定的公共定价政策及有关安排来“管制在特定公共服务产业中发挥作用的公共机构的活动”(文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆, 2000: 150)。

罗山会馆即是社会非营利组织与政府合作, 生产社区公共服务产品的一种准市场的模式。它在采用经济方式和经济手段, 并与其他手段相配合以达到增进社区公共福利的目的方面, 在测量社区公共福利服务项目的质量和效率方面, 都提供了可以深入探索的创新经验, 体现了中国社会转型过程中非营利组织参与社会管理这一新的值得关注的社会政策趋向。

三、从罗山会馆经验看社区公共服务供给中的几个难题

1. 社区服务中心能够自负盈亏吗——是搞商业服务产业还是公共服务产业

近年来, 为推进社区服务, 有关方面提出了“社区服务产业化”的口号, 引起相当一些社区服务中心对外承包、出租房屋, 搞起了经营活动。社区服务中心能不能和应不应该搞创收, 是不是可以建成为自负盈亏的经营实体, 已经成了困扰社区服务和社区服务中心这类社区公共服务设施发展的重要问题。

社区服务中心一类社区的功能性设施究竟能不能自负盈亏, 取决于对这类设施的功能定位。迄今为止, 中国绝大多数社区服务中心主要承担便民利民的小商品服务、居民求助性服务、社区活动组织等功能, 还有一部分综合性的中心开设各种咨询、教育培训, 也有少量中心添置设施开展文化娱乐和体育健身活动。中心到底是干什么的? 如果定位在公共服务产业, 罗山会馆的例子可以证明自负盈亏是极其艰难甚至是不可能的。如让中心自养, 等于逼着中心

经营商业。目前许多中心之所以多年仍旧经营老一套的便民利民服务,甚至于将部分房屋出租,都是为了赚取费用自养,导致中心丧失了建设时期为居民大众服务的初衷。总之,以商业养中心,或者让中心兼营商业,绝不是社区建设良性发展的出路。

根据罗山会馆近4年所开设公共服务项目的类型分析,在各类项目当中,属于纯粹的公共福利服务项目、需要全额补贴项目成本的有13个,占项目总数的32.78%;略有收费但不足以支付成本,必须补贴的项目有4个,占项目总数的10%;通过努力可能收回成本的项目为6个,占项目总数的13.55%;有微利的项目18个,占项目总数的44%。

由此可见,要将中心办成为全体居民服务的公共服务产业,对于中心营运的各类项目必须分门别类,讲求经济核算。至于这种核算的基础即公共服务的项目收费标准,一般不能根据市场的平均价格而定,而要从当地居民的可承受能力出发。还有,只要是公共服务,总有一些项目不适于收费甚至于不可能收费,所以需要政府部门给予一定的补贴亦可称提供资金、购买服务。只是这种补贴到底需要多少?是补给工作人员工资还是补给项目?是补给正在营运的项目还是补给开发的项目?补贴的标准怎样?依据如何?这些问题都需要进一步探讨。

2. 如何区分不同性质的社区服务

我们需要将社区服务分解为公共性的福利服务与私人性的商业服务。公共性的福利服务对象是社区公众,服务的内容是非排他性的——你享受了这份服务,并不排斥别人也能同样享受这份服务。这与私人性的商业服务不同。社区里的公共场所,如图书馆、活动场地、服务中心、医疗站等等,大家都可以自由进出。通过这些公共设施内的活动,社区公众享受到了公共福利服务。由于罗山会馆所提供的各类项目大都是为全体居民服务的公共项目,从而得到了居民的积极参与,聚集了一批常年无偿奉献时间和精力和精力的志愿者群体。可见,凡与社区的公共生活相关,凡涉及到社区内更多的人的活动,其社区服务的公共性就越显著。社区服务的公共性越显著,其公众性就越强,就越能得到群众的真心拥护。

也有的服务如社区老人院,尽管属于为老人群体提供的服务,由于在消费过程中可以划分到个人,故有一定的排他性。只是社区老人院不属于高档老人院,它具有为本区老人提供福利服务的性质,所以也可纳入公共服务。有人将其称为介于公共服务与私人服务两者之间的准公共服务。

总之,无论公共服务还是准公共服务,与私人服务的本质区别是无法依赖市场信息和市场交易完成产品交换过程,而是将非市场的社会公共力量引入了界定服务产品公平交换的领域。

由于公共服务在消费时的共用性,常常难以准确地将服务成本分解到每一个具体的享用者身上,所以,难以避免有些享用者的占便宜心理和占便宜行为,这就是经济学常说到的“搭便车”现象。它导致公共福利服务不可能完全市场化。即便可以在一定领域和一定范围内引进市场效率原则和竞争机制,核算成本,收取一定费用,但是由于不能以利润为原则,所以不可能以完全市场竞争方式进行优胜劣汰,以挤垮一部分低效率的组织、牺牲一部分资源为代价来换取目标实现。公共福利服务的第一原则是公平,第二原则才是效率。

公共服务的定价和收费是公共服务产业(借用市场产业的概念但与市场产业不同)中最重要的政策。罗山会馆的探索为我们提供了重要的借鉴。中国在这方面的研究相当薄弱,与实践的需求相差太远,今后需要有更多的研究力量介入这个领域。

3. 如何改善社区公共服务供给

在罗山会馆的经验创造出来之后,推广的前提是居民们的需求而不是街道办事处的需求。

靠什么冲破中国目前行政化的社区管理体制成了又一个难题。上海的经验是依靠区一级政府引入锐意创新的社区外非营利机构,从上面和外面进攻。显然,只靠这种办法不行。特别是大多数社区服务中心主要是由街道办事处或者区级政府投资建立的,自建立之日起,街道或区政府的有关部门就利用中心房产将某些行政机构挪入。早期有婚姻登记处、政府的临时项目办公室,近几年推行最低生活保障线制度,新建的社会保障所也设在中心。这就导致中心不能不具有政府机构的行政功能。

社区服务中心不是一个政府机构,也不是一个事业机构,建立的初衷就是为社区全体居民服务的,所以它本是明明白白的社区公共服务设施。

管好用好这份社区公共设施,事关社区全体居民的利益。这个设施应该怎么使用?由谁来管理?管不好怎么办?这些问题需要通过一种社区民主的途径,使其公开化、透明化。社会需要创造一种机制,让社区居民能够直接关心社区的公共服务设施。社区居民有权选择设施的管理者并对其进行监督,对管理不佳者,有权弹劾、罢免。居民也有权要求政府给予他们所需要的但又不能或不宜收费的项目以财政补贴。

这种机制可能会随着社区建设深入发展和新的社区组织的建立而逐渐形成。

参考文献:

文森特·奥斯特罗姆、埃莉诺·奥斯特罗姆,2000,《公益物品与公共选择》,《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店。

——,2000,《政府间关系的行为取向》,《多中心体制与地方公共经济》,上海三联书店。

帕克斯·奥斯特罗姆、惠特克,2000,《公共服务的制度建构》,上海三联书店。

上海市社会科学联合会,2000,《上海社区发展报告(1996—2000)》,上海大学出版社。

哈佛大学行政管理学院教程,1998,《西方国家法律制度及其立法》,红旗出版社。

杨团,2001,《非营利机构评估——上海罗山市民会馆个案研究》,华夏出版社。

杨团、唐钧,1998,《非营利机构评估——天津鹤童老人院个案研究》,华夏出版社。

公共论丛编委会,1996,《市场社会与公共秩序》,生活·读书·新知三联书店。

作者系中国社会科学院社会学研究所副研究员
责任编辑:张志敏