

当前我国城市社区服务综议

唐 钧

“社区服务”这个曾在实际工作部门被认为是“舶来品”的社会学和社会工作专用术语，已经在中国大地上扎下了根。当然，它已经被我国的理论和实际工作者加以“本土化”的改造，成为有中国特色的社会主义社会保障制度的一个有机组成部分。“改革、开放”的社会经济大背景造成了社区服务蓬勃发展的契机。在个人、社会和国家的需要一致呼唤下，社区服务的热潮应运而生。

我国的城市社会保障制度原本取的是与产品经济相配套的“就业保障”模式，即通过普遍就业的途径，达到普遍保障的目的，但到了70年代，出现了一支待业大军，城市就业保障网出现了一个很大的缺口。到了80年代，改革以来形成的多种所有制和用工制度并存的局面，更使城市就业保障网处于捉襟见肘的窘境。然而，在这种背景下，主要与就业挂钩的城市福利的基本模式仍然没有改观，反而退向“企业责任制”，更降低了它的社会化程度。

“企业责任制”形成“单位办社会”的结果，使大部分社会福利投资利用率低下。福利设施归单位所有，只能供一部分人享用，甚至基本闲置不用。而另一方面，又有相当一部分社会成员，因为种种原因，许多正常的基本生活需求，甚至最起码的生理需求都无法得到满足。据调查，有百万人口的河北省石家庄市，只有3家公共浴室；而近20万人口的湖南省益阳市连一家公共浴室也没有；即使在以生活方便著称的上海市区，近5万人口的静安区武定街道同样连一家公共浴室也没有。又如，在益阳市的调查中，反应最强烈的社区服务需求是环境卫生；在上海市的调查中，认为对居民帮助最大的社区服务项目还是环境卫生，反映了设施和服务的普遍短缺。

社会服务设施的不足，给居民生活带来很多不便，并使居民的社区意识淡薄。石家庄市和益阳市的调查都表明了这一点：在石家庄市，73.5%的居民表示更关心单位，只有14.5%的居民表示关心街道的事情。在益阳市，认为街道居委会在生活中比单位作用更小的也达63.56%，认为作用更大的只有7.31%，本来与居民生活更为接近的基层社区，却在居民心目中显然处于被忽视的地位。

基层社区要挽回这种颓势，唯一的出路是为居民服务，当这个问题摆上街道、居委会的议事日程之后，得到了广大居民的热烈拥护。

从石家庄市的调查，我们可以看到：当问到“你工作单位的福利生活设施方便吗？”时，只有13.5%的人认为“很方便”，却有49.0%的人认为“较差”。上海市民对“工作单位的福利”的满意度也只有2.8412（最高为5），在12个职业要素中占第11位。因此，在生活方面，“单位为社会”实在是隔靴搔痒，城市居民心里是希望社区，尤其是基层社区在这方面多发挥一点作用的。

社区服务又因人口结构老龄化和与人口老龄化同时存在的家庭规模小型化趋势而更加迫切。

进入80年代以来,我国户均人口直线下降,1980年为4.6人,1984年为4.4人,1987年减少为4.2人,到1988年降到4.1人。

在我国城市中这种变化尤为显著,1987年人口抽样调查资料表明,京、沪、津家庭户规模均在4人以下。1982年上海市户均3.75人,1986年又降到3.66人。据对上海市一些基层社区的调查,户均人口均在3.5人以下,见下表。

上海市若干基层社区户均人口

基层社区名称	人口数	户数	户均人口数
长宁区武夷路街道	55000	16000	3.44
虹口区欧阳路街道	78000	23000	3.39
静安区武定路街道	47500	15500	3.06
黄浦区金陵东路街道	106300	31100	3.42
杨浦区定海路街道	49600	14300	3.46
静安区华山路街道	35000	10600	3.30

另据调查,我国城市中核心家庭已达到70%,家庭规模小型化的发展趋势,迫切需要社区服务来解除他们的后顾之忧。家庭劳动社会化的呼声也日益高涨。

现代社会的一个显著特点是生活节奏快,讲求高效率。城市职工需要更多的学习时间,更新知识,跟上潮流;也需要更多的闲暇时间,调剂精神,恢复体力。但是,对我国职工时间分配表明家务劳动占去了他们相当多的业余时间。从家务劳动的内容分析,

据上海市的调查:有54.79%的居民认为是为一日三餐奔忙——“买、汰、烧”是最主要的家庭负担,位居第一;以下依次为家庭卫生(52.92%),照料孩子(30.36%),编织缝纫(8.69%),照顾病人(3.77%),照顾老人(0.89%)。要使城市居民从繁重的家务劳动中解脱出来,唯一的出路也是在最接近居民生活的基层社区加强便民利民服务,使家务劳动社会化。

上述种种,都是造就社区服务发展契机的客观原因。时势呼唤着社区服务倡导者和组织者的角色出台,以引导社区服务从自发走向自觉。民政部门正是在这样的时刻作为政府的代表挑起了这付重担的。

一般认为,我国的社区服务工作实际上早在解放初期就在城市的街道、居委会开展起来了。当时的拥军优属、生产自救、便民服务、保健卫生、扫盲识字、读报宣传、安全保卫、民事调解等等,都应该属于社区服务工作。

民政部门介入社区服务,是从城市社会福利工作改革入手的,大致可以分为三个阶段:

(一) 酝酿起步阶段

1983年召开的第八次全国民政会议前后,民政部门开始酝酿城市社会福利工作的改革,提出了国家和社会力量相结合,采取多种形式办社会福利事业的新思路。1984年召开的漳州会议上,进一步明确了“社会福利社会办”的指导思想,要使社会福利事业从单一的、封闭的国家包办的体制转变为国家、集体、个人一起办的体制,要面向社会,多渠道、多层次、多种形式地举办各种社会福利事业。1985年,民政部总结推广了上海市民政局创造的市、区、街道、居委会“四个层次一条龙”的福利服务网络化经验。使城市社会福利事业开始走向社会,走向基层。1986年,在沙洲会议上,民政部部长崔乃夫提出了在城市开展社区服务工作的任务,确立了城市民政社会保障工作以“双福加服务(社会福利事业、社会福利企业加社区服务)”为重点。从此,在全国掀起了社区服务理论探讨和试点实践的热潮。

(二) 试点探索阶段

1987年,民政部在武汉召开的社区服务座谈会,进一步明确了社区服务的内容和任务,以及社区服务和民政工作的关系,总结和交流了武汉、上海、北京、天津、常州等近20个大

中小城市开展社区服务的经验，使各地民政部门对社区服务的认识有了新的进展。会后，武汉、上海、北京、天津、重庆、常州、益阳等城市的民政部门选择了一些区和街道，开始了在理论指导下有目标、有计划、有步骤的试点实践。这包括：建立社区服务指导和协调机构，制定社区服务发展规划，探索不同层次、不同社情的基层社区服务模式。各城市的试点实践使社区服务近年来从点到面，从单项服务到系列服务、综合服务，从主要满足物质需求到精神、物质需求并举，从少数积极分子参加到动员更多的社区成员参与，达到了服务结构网络化、服务管理社会化、服务队伍专门化的新高度。

（三）提高推广阶段

1989年在杭州召开了全国城市社区服务工作经验交流会，在总结前一阶段经验的同时，会议也注意到社区服务在各地发展尚且不平衡，因此，把下一阶段工作重点放到边完善提高、边全面推广上。会议认为：要加强对社区服务的宏观指导，制定规划，健全法制；要上靠政府，下靠基层社区，争取社会各界的广泛参与，实现福利服务社会化；要因地制宜，注重实用，讲究实效，服务设施和项目要以小型分散为主；要以社会效益为目的，经济效益为手段，走“以服务养服务”的道路。在许多城市，社区服务引起了政府的重视，北京、天津、上海、益阳等地都已将社区服务列入市政工作计划或目标管理体系中，这必将使社区服务跨上一个新的台阶。

如果要给以上的事实以公允的评价，那么，我们应该说，这是社会学和社会工作理论在中国的社会生活和政府工作的实践中结出的又一丰硕果实。由于社区服务的统计指标体系尚未建立，各地的统计口径非常不一致，因而本文也无法提供一份详尽的统计资料，从定量的角度来描述社区服务现状这不能不是一个遗憾。同时，社区服务实际上仍处于方兴未艾的时期，它的覆盖面还不够理想，它的作用也还没有充分发挥出来。

据社区服务工作开展较好的上海市的调查，只有6.77%的居民认为现有社区服务对居民生活帮助很大；有18.79%的居民认为帮助较大；有50.69%的居民认为帮助一般；而有23.75%的居民认为帮助较少或几乎没有帮助。这些数据说明上海市的社区服务发展还很不平衡，距离市民的要求还很远。

根据以上的分析，我们可以对20世纪的最后10年中社区服务的发展作一番展望：

（一）提高推广阶段（1990—1994）

如前所述，社区服务的发展自1989年杭州会议以后，已进入提高推广阶段。在这一阶段中，先行一步的社区（不管处于哪一层次）都应把主要精力放在提高社区服务的水平和质量上，这包括：全面的服务内容，多样的服务形式，多元的筹资渠道，规范的管理组织，健全的管理制度，专门的服务队伍。还没有开展或还没有认真开展社区服务的城市社区，也应该迅速行动起来，学习先进经验，根据本社区的实际情况——存在的问题和居民的需求，制定规划，落实项目，营建设施，争取迎头赶上。因为社区服务的路子已经趟出来了，从宏观上解决发展不平衡问题，争取在90年代中期做到全面推广，齐头并进应该是有基础的。从数量上看，如在这一阶段有70%的城市社区建立起较为完整的社区服务网络，前景就更为乐观了。

在这一阶段中，应该把发动居民参与社区服务作为重点来抓。要造就居民的社区情感和社区意识，社区对居民要形成吸引力和凝聚力，居民对社区要形成认同感和归宿感。从数量上看，如在这一阶段有20%的居民被组织到社区服务的骨干队伍中，有50%的居民能经常参加社区组织的各类服务活动，其意义就更为深远。

在提高推广阶段中,还应逐步完成高层次社会(市、区)和基层社区(街道、居委会)在专业技术层次上的分工。市、区两级应以现有的社会福利事业单位为基础,建立专门的“技术密集型”的社区服务中心。积极开展各种专门的科研活动,如康复医疗、心理咨询等方面。在引进国外先进技术设备时,挖掘祖国医学宝库,使中医中药、气功针灸等也进入康复医疗领域。街道、居委会则以主要提供劳务服务为主的“劳动密集型”设施和项目为主。广泛挖掘和开发各种潜在的人力资源,形成“我为人人,人人为我”的基层社区的自助、助人的热潮。高层次社区和基层社区应该分工不分家,通过各种渠道形成畅通的信息流,高层次的应负责对下进行指导和咨询,同时提供技术性服务。总之,高、低层次的分化是为了更好地达到整合的目的,其结果应该是整个城市社区的社区服务形成一个整体,只有这样,才能发挥社区服务的最佳效应。

(二) 巩固完善阶段(1995—1999)

在前一阶段全面推广的基础上,社区服务在90年代下半期将走向规范化建设的巩固完善阶段。首先,要用法律的形式将社区服务的成果肯定下来,在各地相继完成地方性的社区服务立法后,争取在进入21世纪前完成全国性的立法。它可以是单独的社区服务立法,也可以属于社会保障立法的一部分。其次,要建立、健全社区服务的行政管理体制,保证社区服务的良性运行。因为社区服务牵涉的方方面面较多,因此可建立各级社区服务协调机构,而让民政部门负责具体的日常事务。同时,为了确保行政体系不致于官僚化,应给基层社区更多的自治权。还可建立全国性的社会工作者协会和志愿工作者协会,既参与社区服务的具体活动,又监督行政机构的工作。再次,应在社区服务的专门队伍中普及社会工作教育,提高服务人员的素质。社区服务的领导骨干,都应受过大专以上水平的社会工作教育,一般成员也应经过一定程度的专业培训。最后,要建立起全国性和地方性的社会福利和社区服务基金,真正实现社会福利和社会服务资金筹措的社会化,由国家、社区和个人三个方面来共同承担这方面的责任和义务。

在21世纪来临之际,在我国的城市社区,尤其是基层社区中,要创造一种人人讲文明,人人讲互助的和谐共存的社区环境。不但要满足社区成员的基本生活需求,更要发展、丰富社区的精神文化生活,提供更多的社交场所,组织有益身心的文化活动,形成有本社区特色的社区文化,造就奋发向上的社区精神,为经济建设和“改革、开放”提供一个适宜的社会环境。

作者工作单位:民政管理干部学院
责任编辑:张志敏