



教育部人文社会科学重点研究基地

中山大学行政管理研究中心

Center for Public Administration Research of Sun Yat-Sen University

學大山中立國

首 页

基地信息

科学研究

人才培养

咨询服务

中心刊物

学术资源

学术交流

机制创新

在线论坛

部门链接

- 中国高校人文社会科学文献中心
- 中国高校人文社会科学信息网
- 北京大学邓小平理论研究中心
- 山东大学当代社会主义研究所
- 华中师范大学中国农村问题研究中心
- 北京大学政治发展与政府管理研究所
- 中山大学图书馆
- CNKI全文数据库
- CSSCI
- 中山大学社科处
- Governance and Public Sector Reform
- 国际公共管理网络
- 公共行政的研究和信息资源
- 美国公共行政学会
- 学术批评网

您现在的位置：行政管理研究中心 &gt;&gt; 新闻详细信息

## 街道社区公共服务的多维评析——以广州市逢源街为例

【字体：小 大 简 繁】点击次数:1096次

袁政

(中山大学政务学院、行政管理研究中心, 广东广州510275)

**摘要：**我国社区公共服务面临新的选择。社区公共服务主体多元化是发达国家的成功经验，将政府直接的、全部的管理变为政府负责，社会中介组织、其他社团共同参与的社区公共服务，这是现代社会发展的基本趋势。结合我国具体实际，不少地方已经出现了一些社区公共服务的典型案例。广州市逢源街道就是其中之一。针对逢源街道社区公共服务所做的介绍性、分析性论文已经不在少数；文章在实证调查的基础上对逢源街道社区公共服务做了多角度评析。

**关键词：**社区公共服务；逢源街道；文昌慈善会；新公共服务

中图分类号：C916 文献标识码：A 文章编号：1000—9639（2007）03—0086—05

如果将学术界从不同方面对“社区服务”、“社区组织”、“社区公共服务”定义的涵义综合起来，那么，城市社区公共服务是以社区公共事务为目标取向的公益性主体（社区内的或社区外的组织或个人），通过合法途径（包括市场手段或非市场手段）向社区居民提供的公共性服务。在计划经济体制下，我国对社会实行单一化的管理模式，即党和国家通过单位制方式实现社会管理。在当时的条件下，这种模式具有一定的合理性和有效性。与此同时，也造成了社会过度依赖政府，缺乏自我管理、自我发展的能力，使社会成员思想禁锢，社会丧失活力，政府管理成本过高。随着改革开放和社会主义市场经济的发展，经济转轨、社会转型，社会经济成分、组织形式、就业方式、利益关系和分配方式的多样化，单位制逐渐被打破，单位人逐渐转变成了社会人、社区人。社区管理面临着历史性的挑战。社区管理主体多元化是发达国家在社会管理和公共服务方面的共同做法和成功经验，这种做法将政府直接的、全部的管理变为政府负责，社会中介组织、其他社团共同参与的社区事务管理，成为现代社会管理的必然趋势。广州市逢源街道社区公共服务在我国开创了一种新的模式，已经引起全国各界的瞩目。

逢源街位于广州市荔湾老城区的中部，由原来的逢源街、文昌街合并而成。东起康王路，西至龙津西路，南接长寿西路，北达中山八路，辖内有驰名中外的源胜陶瓷玉石工艺街、耀华大街西关大屋保护区。街道辖区面积0.78平方公里，人口近6.5万，其中60岁以上老年人口1.7万，占27%。近年来，逢源街道成为广东省和我国创建和谐社区的优秀典型。2000年至今，逢源街道的社区服务共获得了“中国百个优秀青年志愿服务集体”（2000年），中国社会工作协会颁发的“全国社区志愿者先进单位”（2003年），广州市荔湾区政府颁发的“荔湾区文明单位”（2004年3月），广州市委、市政府颁发的“文明窗口单位标兵”（2004年4月），“广州地区助残志愿者先进集体”等殊荣。2005年9月，温家宝总理亲临视察逢源街道，充分肯定了街道利用非营利组织提供社区公共服务的有益探索。

广州市逢源街道社区公共服务由民间慈善机构具体承担，这种新模式与来自香港的著名慈善机构——香港邻舍辅导会有着密不可分的联系。中国社科院杨团在2000年前后对逢源街道文昌慈善会的社区公共服务做了实地调查，笔者于2005年3月—2005年8月对逢源街道、文昌慈善会又做了新的调查。调查发现，1996年，逢源街道办事处参考国际经验，与香港邻舍辅导会合作，引进香港社区公共服务模式，成立了以社区筹款互助为目标的文昌慈善会（以当时的文昌街命名）。在广州市、荔湾区有关部门的关怀指导下，社会各界的共同支持下，文昌慈善会积极开展慈善募捐和社会福利工作，先后成立了青年志愿者服务队、长者义工联队、侨心义工队，组成了一支2700多人的志愿者服务队伍，长期为孤老、残疾、特困人士和有需要的人士提供生活照顾、精神、文化、体育、卫生、保健、康复等全方位的服务。1998年，文昌慈善会被中华慈善总会吸收为团体会员，这是全国第一个街道的会员单位。

《广州市文昌慈善会章程》第3章规定：“本会的会员可以是个人，也可以是团体会员；申请加入本会的会员，必须具备下列条件：拥护本会章程；有加入本会的意愿；热心慈善事业的人士、社会工作者、单位负责人。”第4章规定了慈善会的组织及负责人的产生、罢免：“本会的最高权力机构是会员大会；理事会是会员大会的执行机构，在闭会期间领导本团体开展日常工作，对会员大会负责。”事实上，在文昌慈善会理事会的成员组织结构中，会长、常务副会长都由街道党、政负责人担任；10名常务理事里也有5人是区、街道党政干部；显然，作为第三部门的文昌慈善会被注入了较浓厚的党、政府背景元素。在我国第三部门发育尚不完全、政府财政局促的背景下，这种组织特征保证了党、政部门对社区公共服务的组织资源、政策资源投入的需要；而在发达国家，政府部门与第三部门的关系主要表现为资金投入——财政扶持的关系。

有学者认为，“政府将考核政策和拨款政策相结合，还可以推动从事社区公共服务的生产机构的发展。这些从事服务的生产机构越多，不仅有助于形成生产的多中心秩序，而且在中国还有一个重要作用，即帮助社会公共筹款组织和基金会转变工作方向。只要这些社会非营利组织从自我服务、自我资助，兼筹款与项目、集体消费单位与生产单位功能于一身中解脱出来，专事社会筹款，而将项目生产的功能转移给社区的服务生产机构，就打通了社区非营利组织的社会融资渠道”。文昌慈善会大致按照这个模式运作的。目前文昌慈善会仍是一个发育中的非营利组织，开展的活动仅仅集中于老年人服务、残疾人服务两个领域，而根据文昌慈善会的运作模式，慈善

慈善会是一个资金筹集与慈善服务活动的设计者，具体的运作则由相应的分支机构去完成。为此，下设了两个分支机构：（1）文昌邻舍康宁社区服务中心，具体组织、开展老年人社区服务；（2）逢源邻舍展能中心，具体组织、开展残疾人社区服务。两中心均与香港邻舍辅导会合办，由港方提供设施并派出专业社工指导工作。

《广州市文昌慈善会章程》第5章规定：“本会经费来源：会费、街道办事处资助、接受国内外团体和社会各界人士及港、澳、台同胞、海外侨胞的捐赠；在核准的业务范围内开展活动或服务的收入；利息；其他合法收入。”目前慈善会所有日常运作资金均来源于社会捐赠，1994年7月—2000年6月，4年间文昌慈善会共筹集用于慈善事业的现金、实物折合人民币150多万元。2000年6月—2004年6月，4年间共筹集扶贫济困及各项慈善事业资金超过250万元。慈善会的收入来源如下：（1）会费收入。据我们2005年4月的调查，实际会费收入很低，会员会费为1元/月，孤寡老人2元/月。年会费收入仅数千。（2）社会性筹款。筹款的方式主要有：单位、企业、个人捐款等。2003—2004年度，先后有广东省古今拍卖有限公司、广州市商业银行、兴隆化工厂、富力广场管理处、厚苑管理处、鸿福市场、荔湾区武装部等单位以及谭秀英、张钧等数十名个人向慈善会捐款。（3）举行慈善拍卖会。2004年7月慈善会成立7周年纪念日，庆祝晚会除文艺表演外，还举行了一个慈善拍卖会，拍卖会上25件书画和工艺品分别由古今拍卖有限公司和源胜陶瓷玉石工艺业户捐出，拍卖所得的款项也全部捐给文昌慈善会做公益资金。对比之下，香港邻舍辅导会获得的资金则充裕得多：“2003—2004年度给予资助单位中，本会共获得港币一亿七千三百四十万一千一百五十七元正，其中包括社会福利署资助港币一亿四千六百七十六万一千八百一十五元正。”“香港社会福利署对于社会机构的考核就帮助了香港最大的一家公共筹款组织——香港公益金，将他们每年将近两亿元港币的社会筹款择优分配给140多家香港非营利服务机构。”

为什么逢源街道的社区公共服务能够有别于广州市许多其他社区，形成有特色的发展路径？笔者认为，可以从以下4个视角进行评析：

（一）公共服务生态环境视角。文昌慈善会这个“有机体”的发育成长与逢源街道这个外在的“社会生态环境”有着十分紧密的联系。这种“社会生态环境”表现为：1. 社会管理的主体向多元化发展背景。随着社会的发展，社会生活民主化程度提高，公民自主意识增强，有更多的社会成员和社会组织，已经在程度不同地发挥管理作用，传统单一的、两极分明的社区管理主、客体关系的界限逐渐模糊。2. 社会管理的人本化背景。市场经济造成的利益主体的多样化，意味着社会确认了不同群体乃至个体利益需求的合理性，由此社会也充满了各种利益矛盾。公民要求更高的生活质量，追求丰富多彩的生活和自我价值的实现。解决这些问题，单一的、离开物质利益的抽象政治标准已变得无能为力。这客观上为逢源街道引入文昌慈善会创造了机会。3. 成熟社区背景。逢源街道是广州市的老街道，社区中新迁入人口与外来人口少，社区中人口的同质性（老年人为主、广东人为主、对街区风俗文化的认同度高等）较强，属于成熟社区（成熟度高）；邻里关系有着深厚的基础、社区活动的参与率高、社区成员的相互认同度高。4. 人口构成背景。逢源街道老年人比重大，这一方面使得社区内对于扶助类型的公共服务的需求相对较强烈，另一方面在社区服务志愿参与活动中更易觅得“知音”；此外，老年人特有的闲暇时间，也是逢源街道社区活动（包括互助式服务活动）参与率高的主要原因。

（二）社会治理与政府职能转变视角。基层公共治理是基层公共管理的组成部分。哈贝马斯指出：“社会本身不能单独实现进化，只有当它和行为主体结合在一起时，才能构成一个有进化能力的系统；一个社会，只有在吸取了社会化的行为主体的学习能力的的基础上，才能形成新的结构，从而使它的控制能力和调节能力达到一个新的水平。”一个合理、和谐的社会治理体系，必须有社会成员的志愿参与。逢源街道在社会治安、社区服务等方面都取得了很好的成绩，取得了较好的基层治理效果。在中国公民社会正在发育、社区治理参与率普遍不高的背景下，文昌慈善会的实践从社区公共服务这个角度，为基层治理路径提供了朴素的实例。逢源街道办事处主动引入第三部门提供社区公共服务，则体现了社会管理理念由过去的政府本位向社会本位和公民本位方向转变的理念。

（三）第三部门发展视角。按照大卫·科坦（David Korten）的划分，西方第三部门的发展已经经历了4个阶段：第一阶段，第三部门的工作重点在于救济和福利性服务，主要表现在为社会提供食物、医疗、收容等服务；第二阶段，重点转移到小规模、以自力更生为基础的社区发展；第三阶段，第三部门组织以可持续发展为目标，完善各种必要的制度建设，增强与政府部门的合作；第四阶段，广大第三部门组织试图通过互相联合形成全国、全球范围的联盟来促进制度和结构的改革。此外，从活动的内容形式变化上看，西方第三部门正从传统的慈善、公益领域转向现代公共领域，获得了更为广阔的发展空间。

美国学者萨拉蒙（L. Salamon）总结了西方第三部门的发展存在3个神话：1. 德行完美的神话。第三部门作为实现人类关于自我表现、自我帮助、参与和互助互援等基本愿望而获得宗教的、道德文化的、神圣的自我印象和角色，围绕它形成了一种虚幻的观点——假想它有能力改变民众的生活。事实上随着第三部门的发展，它无法摆脱官僚机构的一切局限性（包括基层控制）的影响。2. 志愿主义的神话。真正的第三部门主要甚至排他性地依赖于对私人行动和慈善资助的信念。这个神话造成的影响就是把国家和第三部门的关系定位在事务活动范围内的对抗冲突上，第三部门的发展关键在于减少国家的作用。但是在现实中，政府和第三部门的关系更多地是以合作而非冲突为特征的，在合作范围中没有减少政府的作用。3. 完美无暇的概念神话。它认为第三部门在世界上大部分地区基本上是新型组织，但实际上第三部门在世界上几乎每一个地方都有着深厚的历史基础。

从本文对逢源街道社区公共服务的组织方式、资金来源等方面的介绍看，可以进一步概括逢源街道社区公共服务的特征：1. 政府依赖。基于中国过去多年来的行政文化传统，社区居民对街道办事处、居民委员会采取行政模式提供社区管理和公共服务仍有着深厚的依附性习惯，街道办事处、居民委员会的社区公共服务主体形象在居民心目中仍具有绝对的权威性。离开了这个绝对权威主体，其他第三部门在社区公共服务方面仍缺乏基本的号召力、凝聚力。2. 发展的初级阶段。从逢源街道社区公共服务的模式看，慈善会是获得社区公共服务资金和实施社会公共服务组织的手段，主要集中在扶助孤老、残疾人、智障人士。对照西方第三部门发展阶段的分析范式，逢源街道社区公共服务大致属于第一阶段与第二阶段的过渡期。3. 志愿者神话。逢源街道社区公共服务的人力资源依赖是社区内、外的志愿者，笔者认为，近十年来逢源街道社区公共服务活动能够延续“志愿者神话”，与其特殊的内部、外部社会环境因素密不可分。这些因素有：（1）成熟社区因素。逢源街道是相对封闭的老社区，在这样的基础上，志愿者的公共服务、义务服务类似于一种“劳动银行”，获得“劳动互助储蓄回报”的信用度高，为社区志愿服务开展提供了较好的内部环境。（2）政府有关部门的重视。街道办事处、居民委员会的大力支持，成为逢源街道社区公共服务中志愿者参与率高的重要保障。（3）典型性的力量。逢源街道社区公共服务在广州具有典型性，这在一定时期内对吸纳社区外部的志愿者（如一些学校实习生、甚至大学研究生）仍有较大的吸引力。2005年9月温家宝总理视察后，这种吸引力得到强化。（4）中国特色。按照对西方第三部门发展的总结，“第三部门的生存依赖于政府的财政支持”，逢源街道社区公共服务的确实对党、政机构有着较大的依赖性，但这种依赖与对政府财政支持的依赖不同，它主要是对党、政机构关于城市社区的组织资源、劳动资源的依赖。至于经费方面，它主要依赖于慈善组织而不是依赖于政府。这是目前逢源街道


况，政府对于城市社区的建设及维护，采取积极的措施，主要依赖于慈善公益组织，这是目前建设城市社区公共服务不同于西方第三部门发展的一个重要特征。

（四）新公共服务视角。按照新公共服务（New Public Service）理论的代表性学者之一、美国著名公共行政学家罗伯特·丹哈特（Robert B. Denhardt）的阐释，新公共服务理论对新公共管理理论做出了如下突破：1．服务而非掌舵。公务员越来越重要的作用就在于帮助公民表达和实现他们的共同利益，而非试图在新的方向上控制或驾驭社会。2．公共利益是目标而非副产品。公共行政官员必须致力于建立集体的、共享的公共利益观念，这个目标不是要在个人选择的驱使下找到快速解决问题的方案，而是要创造共享利益和共同责任。3．战略地思考，民主地行动。符合公共需要的政策和计划，通过集体努力和协作的过程，能够最有效地、最负责任地得到贯彻执行。政府不能创造社会，但政府（特别是政治领袖）能够为有效的、负责任的公民行动奠定基础。人们必须逐渐意识到政府是开放的、容易接近的；事实上，也只有政府是开放的、容易接近的，人们才会意识到这一点。4．服务于公民而不是顾客。公共利益源于对共同价值准则的对话协商，而不是个体自我利益的简单相加。因此，公务员不仅仅要回应“顾客”的需求，而且更关注建设政府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系。5．责任并不是单一的。公务员不应当仅仅关注市场，他们也应该关注宪法和法令，关注社会价值观、政治行为准则、职业标准和公民利益。6．重视人而不只是生产率。公共组织及其所参与的网络，如果能在尊重所有人的基础上通过合作和共同领导的过程来运作，它们最终就更有可能获得成功。7．超越企业家身份，重视公民权和公共服务。与企业家的管理者视公共资金为己所有的行事方式相比，如果公务员和公民都致力于为社会做出有意义的贡献，那么公共利益就会得到更好的实现。

对照罗伯特·丹哈特概括的新公共服务的7个方面特征，逢源街的公共服务实践已经实现了其中的5个方面：1．服务而非掌舵。逢源街的公共服务实践本身就是服务导向的，这不仅仅从文昌慈善会制定的宗旨，更主要从其服务实践活动中看出。2．战略地思考，民主地行动。从本文介绍可以看出，逢源街道办事处一开始，就通过战略地思考，引入城市社区公共服务的非政府机构，而所引入的文昌慈善会在开展城市社区公共服务的过程中充分体现了民主的行动过程。3．服务于公民而不是顾客。公共利益源于对共同价值准则的对话协商，而不是个体自我利益的简单相加。逢源街道社区公共服务，没有像商业机构那样，仅仅将服务对象看做顾客。由街道办事处、居民委员会牵头的各项公共服务活动，十分关注建设政府与公民之间、公民与公民之间的信任与合作关系。4．重视人而不只是生产率。逢源街道社区公共服务，重视的是社区中的“人”，重视社区“人”对公共组织的参与以及参与的网络，其开展的社区公共服务都是在尊重社区人的基础上通过合作和共同领导的过程来运作的。5．超越企业家身份，重视公民权和公共服务。逢源街道社区公共服务基本做到了使街道办事处人员、居民委员会成员、社区公民都致力于为社区做出有意义的贡献，而且创建了通过努力将社区公共利益做得越来越好的社区文化，公民对社区文化的认同不断增强。

基于逢源街道社区公共服务同时具备了上述5个方面的“新公共服务特征”，这种由“党、政府部门+慈善机构”向城市社区提供公共服务的实践，总体来看，已经可以被认为具有丹哈特意义的新公共服务。尽管这一公共服务的实践仍面临一些新的问题，但至少从理论上讲，我们可以认为，它为中国城市基层公共服务发育初期阶段的路向提供了具有开创意义的示范，为城市基层公共行政的今天和未来提供了一种全新的行为模式选择。

今后，随着城市房地产发展，社区重新组合，逢源街道社区服务的志愿者队伍（人力资源）是否仍可以得到保障？在新型社区环境中如何保持社区的凝聚力、保持良好的社区整合文化？随着全国社区公共服务的普遍发展，如果逢源街道社区公共服务在广州、全国的典型性不再凸显，社区外部的志愿者人力资源能否持续下去？社区第三部门与政府间关系应沿着怎样的路径发展？这些都是今后逢源街道社区公共服务将会面临的新课题。至于它发展的基本方向则是，今后的发展应逐步走出单一的慈善方式和简单公益领域，向现代公共空间领域开拓更广阔的公共服务。

 收藏此页 新闻作者：中山大学行政管理研究中心 发布时间：2007-6-14

- 上一篇新闻：非政府组织与农民工权益的维护——番禺打工族文书处理服务部为个案
- 下一篇新闻：我中心联合主办的“公共财政与政府改革”国际会议在复旦召开

[【发表评论】](#) [【加入收藏】](#) [【打印本页】](#) [【关闭窗口】](#)

#### 网友评论：

如果您已阅读此信息，或对相关信息有所了解，欢迎您发表自己的评论。您的评论将被网络上的其他读者所共享，我们将对您的慷慨深表感谢。

您的评论在提交后将经过我们的审核，也许您需要等待一些时间才可以看到。谢谢合作。

声明：中山大学行政管理研究中心发布的信息只用于学术研究用途，商业用途不在考虑以及维护的支持；而且在本站发表读者评论，并不代表我们赞同或者支持读者的观点；我们的立场仅限于传播更多读者感兴趣的信息；本中心尽力确保本页面内容的准确性，有关内容可能会根据实际情况随时更新或修改，恕不另行通知，不便之处敬请谅解。

[关于我们](#) | [版权隐私](#) | [友情链接](#) | [网站地图](#) | Copyright

联系地址：广州市新港西路135号中山大学行政管理研究中心(510275) 电话(传真)：020-84038745 | Email: lpxzgl@mail.sysu.edu.cn

版权所有©2006 All rights reserved.