

社会组织精准供给城市社区公共服务的动力、模式与路径分析

曹满云

西南民族大学公共管理学院, 四川 成都

收稿日期: 2023年4月27日; 录用日期: 2023年6月6日; 发布日期: 2023年6月15日

摘要

随着城镇化的发展, 近年来我国城市社区人口规模激增, 居民对城市社区公共服务的需求在数量和质量上都提出了新的更高要求。吸引社会组织参与城市社区公共服务供给具有重要的意义。本文分析了社会组织参与城市社区公共服务的政治、经济和发展方面的动力, 探讨了社会组织精准供给城市社区公共服务的理论模式, 在此基础上提出了社会组织参与城市社区公共服务精准供给的推进路径, 以期提高社会组织精准供给城市社区公共服务的能力。

关键词

社会组织, 城市社区, 公共服务, 精准供给

An Analysis of the Motivation, Mode, and Path of Accurate Supply of Urban Community Public Services by Social Organizations

Manyun Cao

School of Public Administration, Southwest Minzu University, Chengdu Sichuan

Received: Apr. 27th, 2023; accepted: Jun. 6th, 2023; published: Jun. 15th, 2023

Abstract

With the development of urbanization, the population size of urban communities in China has surged in recent years, and residents have put forward new and higher requirements for the quantity and quality of public services in urban communities. Attracting social organizations to participate in the supply of urban community public services is of great significance. This article analyzes

the political, economic, and developmental dynamics of social organizations participating in urban community public services, explores the theoretical model of precise supply of urban community public services by social organizations, and proposes the promotion path of social organizations participating in precise supply of urban community public services, in order to improve the ability of social organizations to provide urban community public services accurately.

Keywords

Social Organization, Urban Community, Public Service, Accurate Supply

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

截止 2021 年我国城镇人口达到 9.1425 亿，占总人口的 64.72% [1]，加上外出农民工 1.7172 亿[2]，同期生活在城市社区的人口近 11 亿。这些海量的生活在城市社区的人口每天都会产生无数的公共服务需求，这些需求的满足程度直接影响到社区居民的获得感和幸福感，也影响到社会的和谐稳定，需要特别重视加强城市社区的公共服务职能。然而，截止 2021 年底我国城市居民委员会成员约 65.7 万人，城市社区公共服务机构和设施 26.2 万个[3]，平均每个城市居民委员会人员和社区公共服务机构分别要服务 1674 个和 4198 个城市社区居民，这还没有包括城市社区范围内的企业、学校等各级各类组织。城市社区公共服务的任务重、压力大，从业人员数量严重不足，迫切需要专业的机构和人员补充到城市社区公共服务中来。据统计，我国现有社会组织 90.2 万个，有从业人员 1100 万[3]。如果能吸引社会组织参与城市社区的公共服务供给，不仅能有效缓解城市居民委员会和社区公共服务机构的压力，还有助于实现城市社区公共服务高质量发展。

目前，学者们已经对社会组织参与城市社区公共服务进行了良多有益的研究，主要集中在三个方面。一是探讨社会组织在参与城市社区公共服务中的作用，从社会组织的非营利性、公益性和志愿性等特性上论证其比地方政府和企业在参与城市社区公共服务方面更具优势[4]。二是分析社会组织在参与城市社区公共服务中存在的自主性不强、居民认可度不高、相关法制不健全、积极性不高[5]、地位不明和资源整合能力不足[6]等问题。三是讨论社会组织参与城市社区公共服务的合法性、联动性[7]、非正式制度[8]、制度环境[9]等制度嵌入问题。这些研究虽然在不同程度上指出了社会组织在参与城市社区公共服务过程中存在的一些不足，但也都肯定了社会组织在参与城市社区公共服务中的建设性作用，并尝试从制度建构层面促进社会组织嵌入城市社区公共服务。不过还比较欠缺社会组织精准供给城市社区公共服务方面的探讨，这也正是本文努力尝试的方向。

2. 社会组织精准供给城市社区公共服务的动力逻辑

如前所述，当前城市社区居住着海量的市民和大量的各级各类组织，每天产生无数的公共服务需求，这对社会组织而言是巨大的市场蛋糕，形成社会组织参与城市社区公共服务的原始动力。同时，地方政府对城市社区公共服务的外包，以及各类慈善力量对城市社区的爱心供给也形成了社会组织参与城市社区公共服务供给的派生动力。如何精准识别城市社区居民公共服务需求、地方政府和各类慈善力量对城市社区的公共服务供给的需求，并精准供给这些需要的公共服务，成为社会组织参与城市社区公共服务

孜孜以求的目标和根本动力。

2.1. 政治动力

一是国家近年来陆续出台了一些有利于社会组织参与城市社区公共服务的公共政策。2000年，中办国办转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》，是国家层面第一次发文加强城市社区建设，其中指出要广泛动员社会力量参与社区建设[10]。2017年，国家又颁布了《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》，强调大力发展在城乡社区开展纠纷调解等公共服务活动的社区社会组织和其他社会组织，引导社会力量参与社区治理[11]。这些政策文件为社会组织参与城市社区公共服务提供了良好的政治拉力。二是国家制定了系列支持社会组织发展的政策文件，提升社会组织的城市社区公共服务能力。2016年，中办国办印发了《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，明确从降低准入门槛、积极扶持发展和增强服务功能三个维度来支持社区社会组织的发展[12]。同年，民政部又发布了《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》，鼓励建立社区社会组织联合会，其内社区社会组织承接政府购买服务，带动社区社会组织发展[13]。三是地方政府也纷纷出台系列措施吸引社会组织参与城市社区公共服务供给。比如让社会组织参与城市社区治理的讨论、参与地方政府组织的城市社区治理的相关培训、加入城市社区治理的相关组织、对社会组织嘉奖等，这些措施都能提升社会组织在城市社区治理中的政治影响力。

2.2. 经济动力

尽管社会组织具有非营利、公益性和志愿性等基本特点，但城市社区广阔的公共服务需求所形成的公共服务市场仍然是社会组织参与城市社区公共服务的原始经济动力。一方面，城市社区有广阔的公共服务需求。目前，城市社区的公共服务需求主要来自三方主体：一是城市社区居民产生的公共服务需求，这也是城市社区比较基础的公共服务需求；二是地方政府或社区居民委员会外包的公共服务项目；三是各种社会力量准备在城市社区提供的，需要由社会组织来运行的公共服务项目。其中，后两者提供的城市社区公共服务项目尽管往往都受益在社区居民身上，但对实施的社会组织而言，仍然能被称为城市社区的公共服务需求。这三类需求形成社会组织参与城市社区公共服务供给不竭的经济动力。另一方面，社会组织参与城市社区公共服务有助于降低社会组织的运营成本。相比社会组织的其它公共服务项目，城市社区的公共服务项目往往都能得到社区居民委员会的支持，这样社会组织就能通过社区居民委员会比较精准地获得社区居民的公共服务需求，大大减少了社区居民公共服务需求的识别成本。同时，由于对社区居民的公共服务需求识别比较精准，社区居民需要的公共产品的种类、数量和质量就比较清楚，社会组织在向社会筹集这些爱心公共产品或服务的时候就比较有针对性，从而实现城市社区公共服务在各类社会爱心力量和城市居民之间的直接流通，从而降低针对城市社区居民的爱心公共服务或公共产品的物流成本和仓储成本，从而降低社会组织的运营成本。

2.3. 发展动力

每个社会组织都有自身生存和发展的需要。社会组织参与城市社区公共服务精准供给有助于自身的发展。一方面，社会组织参与城市社区公共服务精准供给有助于提升社会组织的公信力。总所周知，公信力是社会组织生存和发展的生命线。社会组织在公众中的良好公信力，不仅有助于其在公众中开展公益项目，还能提高自身筹集社会爱心资源，获得公益项目的的能力，反之亦然。而社会组织从地方政府获得城市社区公共服务项目，或者在地方政府的帮助、监督下开展社区公共服务，都能潜移默化的借势政府的公信力，提升社会组织在公众中的公信力和美誉度。另一方面，社会组织参与城市社区公共服务精

准供给有助于提升社会组织的资源整合能力,实现自身的快速发展。社会组织在地方政府的领导下,利用社区平台,参与社区公共服务供给,有助于整合社区体育、养老、医疗、教育、志愿者等各种公共资源和社会爱心力量,不仅能推动城市社区公共服务的精准供给,还能实现自身的快速发展。

3. 社会组织精准供给城市社区公共服务的理论模式

要实现社会组织对城市社区公共服务的精准供给,前提条件是社会组织对城市社区公共服务需求的精准识别。根据城市社区公共服务需求主体的不同,社会组织精准供给城市社区公共服务的模式大致可以分为五种基本模式:“市民+社会组织”模式、“社区公共部门+社会组织”模式¹、“社区公共部门+社会组织+市民”模式、“企业+社会组织+市民”模式和“企业+社会组织+社区公共部门+市民”模式。每一种模式都有自身的优缺点,需要社会组织在参与城市社区公共服务时谨慎选择。

3.1. “市民+社会组织”模式

该模式是社会组织参与城市社区公共服务的传统模式,一般由社会组织去搜寻和识别市民的公共服务需求,或者市民自发找到社会组织寻求帮助,然后经社会组织审核后给市民提供一些公共服务。该模式的公共服务需求主体往往是城市社区的市民,相应公共服务的供给主体是社会组织。这种模式的优点在于社会组织可以比较独立的向市民提供公益服务,但要实现社会组织对市民公共服务的精准供给难度就比较大,原因主要在三个方面。一是市民对社会组织的信任关系比较脆弱。市民通常不知道社会组织的名称、地址、资源状况、服务能力和社会信用等方面的信息,对社会组织比较陌生,加之受少数社会组织的不良名声影响,市民对社会组织的信任程度比较低,这使得社会组织参与城市社区公共服务的难度大增。二是市民和社会组织之间的相互搜寻难度较大,成本较高。由于信任关系的脆弱,社会组织往往难以进入城市中的各大小区,即使进入小区,也难以入户调查市民的相关需求,社会组织搜寻市民的公共服务需求难度较大。同时,由于城市社区的人口数量巨大,社会组织往往规模较小,人数有限,即使能进入一些小区调查市民公共服务需求,要获得比较全面准确的城市社区群众的公共服务需求比较困难。反之,市民搜寻社会组织亦不容易。三是社会组织自身的资源有限,难以精准满足市民的公共服务需求。由于该模式的社会组织往往仅靠自身拥有的资源提供相应的社会服务,当市民的公共服务需求不属于社会组织的资源能力范围,或者需求的数量超过了社会组织的资源能力范围,社会组织都难以对市民提供精准的公共服务。

3.2. “社区公共部门+社会组织”模式

“社区公共部门+社会组织”这种模式是一种社会组织参与城市社区公共服务精准供给比较有效的模式。区别于其它四种模式,该模式的独特之处在于城市社区公共服务的需求方没有针对市民需求,而是针对社区公共部门的公共服务需求。该模式的城市社区公共服务需求方主要是城市基层政府、社区居民委员会和社区党组织,他们将自身在社区治理过程中遇到的难题或者一些可以外包的社区公共服务外包给社会组织。由于城市基层政府、社区居民委员会和社区党组织都是一个单独的组织机构,其外包给社会组织的公共服务,往往都比较明确具体,社区公共服务需求的精准识别难度不大。而且这些机构在对社会组织进行公共服务外包时通常都会对社会组织的能力和资源状况进行审核,故社会组织供给他们的公共服务一般都比较精准有效。

3.3. “社区公共部门+社会组织+市民”模式

该模式是社区公共部门将市民需要的社区公共服务外包给社会组织供给。在该模式中市民是社区公

¹本文所提社区公共部门特指城市基层政府、社区居民委员会和社区党组织等城市社区公共服务供给单位,因表述太长,简称“社区公共部门”。

共服务的需求者，社区公共部门是社区公共服务供给的监督者，社会组织是社区公共服务的供给者。因此，该模式与“社区公共部门 + 社会组织”模式的区别主要在于前者的城市社区公共服务的需求方是市民，后者的相关需求方则是社区公共部门。该模式下社会组织对市民社区公共服务需求的精准识别和精准供给难度都较低。原因在于：一是社区公共部门的人力资源丰富，加之长期跟辖区之内的市民交流和交往，可以比较容易的获得社区居民的公共服务需求。而社会组织从社区公共部门获得外包的社区公共服务项目时，往往都能从社区公共部门获得辖区内市民公共服务的需求。这不仅有助于相关公共服务的精准供给，还能大大降低社会组织的运行成本。二是即使社区公共部门也比较缺乏辖区内市民的公共服务需求信息，但由于社会组织获得了社区公共部门外包的公共服务供给主体资格，可以有效提升社会组织在辖区内市民心目中的公信力。从而方便社会组织精准搜寻和识别市民的社区公共服务需求。

3.4. “企业 + 社会组织 + 市民”模式

该模式是企业根据自身发展需要，出资委托社会组织向城市社区的市民提供一些公益服务的活动，有利于企业等社会慈善力量参与城市社区的公共服务供给。在该模式中，企业是城市社区公共服务的幕后出资人，社会组织是社区公共服务的实际供给人，市民是该服务的直接受益人。但是“企业 + 社会组织 + 市民”模式却不利于社会组织对城市社区公共服务的精准供给。该模式除了具有“社会组织 + 市民”模式不利于社会组织精准供给社区公共服务的缺点，还有两个方面也不利于社会组织对社区公共服务的精准供给。一是企业的捐赠难以精准匹配城市社区居民的公共服务需求。企业往往按照自身利益需要对城市社区居民进行捐赠，因此在捐赠的财物在种类、数量、质量和时间等方面，难以让社会组织精准地与一个城市社区的居民对接。二是企业对社区居民的捐赠由于需求上的不匹配，加之时间和空间上的分隔，可能增加社会组织运输捐赠物资的物流成本，提高社会组织对相关捐赠物资的仓储成本，以及搬运和转运的人工成本费用。这也不利于社会组织对城市社区公共服务的精准供给。

3.5. “企业 + 社会组织 + 社区公共部门 + 市民”模式

这种模式是在“企业 + 社会组织 + 市民”模式的基础上，引入了社区公共部门这一主体，充分利用社区公共部门的公信力优势和对社区市民公共服务需求比较了解的优势，降低社会组织对市民社区公共服务需求的搜寻成本，同时又提升了社会组织从企业等各类社会力量筹集爱心力量的能力，理论上有助于社会组织整合资源，实现对城市社区公共服务的精准供给。但是该模式仍然存在企业的捐赠与某一具体城市社区居民的公共服务需求不能精准匹配的问题，这就需要社会组织充分利用各类网络平台，联动其他社会组织，突破城市社区的行政区划范围，在多个城市社区之间实现企业捐赠与市民公共服务需求的精准匹配。

Table 1. Comparison of different models of social organizations participating in the precise supply of urban community public services

表 1. 社会组织参与城市社区公共服务精准供给不同模式比较

模式	需求主体	供给主体	需求精准识别难度	精准供给难度
“市民 + 社会组织”模式	市民	社会组织	大	大
“社区公共部门 + 社会组织”模式	社区公共部门	社会组织	小	小
“社区公共部门 + 社会组织 + 市民”模式	社区公共部门/市民	社会组织	小	小
“企业 + 社会组织 + 市民”模式	企业/市民	社会组织	大	大
“企业 + 社会组织 + 社区公共部门 + 市民”模式	企业/市民	社会组织	小	小

数据来源：自制。

如表 1 所示,这五种社会组织参与城市社区公共服务精准供给模式,社会组织是城市社区公共服务精准供给的重要供给主体,相关的需求主体分别是市民、社区公共部门和企业。在这五种模式中,“社区公共部门 + 社会组织”模式、“社区公共部门 + 社会组织 + 市民”模式和“企业 + 社会组织 + 社区公共部门 + 市民”模式三种模式让社会组织参与城市社区公共服务精准供给比较容易;而“市民 + 社会组织”模式和“企业 + 社会组织 + 市民”模式两种模式让社会组织精准供给城市社区的公共服务比较困难。社会组织在参与城市社区公共服务供给项目时,需要仔细辨别不同模式的优缺点,谨慎选择合适的模式。

4. 社会组织精准供给城市社区公共服务的推进路径

分析发现“社区公共部门 + 社会组织”模式、“社区公共部门 + 社会组织 + 市民”模式和“企业 + 社会组织 + 社区公共部门 + 市民”模式三种模式有助于社会组织比较精准的对城市社区提供公共服务,究其原因在于这三种模式都比较有效地实现了社会组织与社区公共部门在城市社区公共服务供给中的合作。但要有效促进社会组织参与城市社区公共服务的精准供给,还需要进一步完善其推进路径。

4.1. 积极引导社会组织参与城市社区公共服务供给

首先,大力发展社区社会组织。如前所述,当前我国城市社区居民的公共服务需求很大,需要积极引入社会组织参与城市社区的公共服务供给。但是笔者在全国社会组织信用信息公示平台上以“社区”作题名匹配检索,显示我国目前正常运行的社区类社会组织有 49,667 个[14],相对城市社区公共服务需求而言,数量还比较少,需要大量发展社区类社会组织。其次,加快社会组织参与社区公共服务方面的立法。尽管在一些部门规章、地方法规或政策文件中已经有提出加快社会组织参与社区公共服务方面的规定,但是还没有从国家立法方面出台促进社会组织参与社区公共服务或社区治理方面的专项法律,使相关活动缺乏有力的法律保障。最后,向社会组织开放城市社区公共服务。地方政府可以建立社区公共服务禁入清单,禁入清单上的社区公共服务只能由地方政府供给,其余的社区公共服务都可以向社会组织开放。

4.2. 以需求导向指引社会组织参与城市社区公共服务供给

社会组织参与城市社区公共服务应坚持需求导向原则。首先,针对市民的社区公共服务需求,社会组织要大兴调查的工作作风,深入社区对市民进行调查,获得市民对社区公共服务需求的一手数据。其次,针对社区公共部门的公共服务需求。除了与社区公共部门沟通外,还应积极对相关公共服务需求进行调查,明确社区公共部门对于外包的社区公共服务的类别、数量、质量、时限、空间、效果和经费等方面的具体要求。最后,针对企业的社区公共服务供给方面的需求。社会组织关键是要根据企业的需求开发出既适合企业供给需求,又能满足社区居民需要的公共服务项目。这里社会组织需要充分考虑企业向社区居民提供捐赠爱心服务需求的真实性和类别,以免企业后期无法提供捐赠资源保障或捐赠爱心服务难以满足市民需求,从而引致项目落空。同时,社会组织还要考虑社区居民对企业捐赠服务的可接受性,以免后期社区居民不接受,而导致项目难以实施。

4.3. 加强社会组织与各类组织在城市社区公共服务中合作

一是加强社会组织与社区公共部门在城市社区公共服务中的合作。一方面社会组织可以通过和城市基层政府、社区居民委员会和社区党组织等社区公共部门合作,提高社区居民对社会组织的认可度和公信力,还能从社区公共部门比较精准地获得社区居民的公共服务需求。另一方面社区公共部门也可以从社会组织获得社会资源和专业的服务,提高城市社区的治理水平。二是加强社会组织与企业在城市社区

公共服务中的合作。社会组织可以从企业获得社区公共服务的资源支持,企业则可以提升自身的社会形象,降低参与城市社区公共服务的成本,提高其供给城市社区公共服务的质量。三是加强社会组织之间的合作。社会组织之间在城市社区公共服务方面开展合作不仅可以整合社会资源来促进城市社区的公共服务供给,还能突破城市社区行政区划边界,在更大的范围内精准搜寻市民的社区公共服务需求,为企业捐赠精准匹配更多的有相关需求的市民,从而有效降低社会组织对相关爱心物资的物流、仓储和搬运成本。四是充分利用互联网技术促进社会组织对城市社区公共服务的精准供给。网络平台能有效缩短社会组织与市民、企业和社区公共部门等主体之间的空间距离,实现与城市社区公共服务需求方的“一对一”的精准服务。因此,社会组织在城市社区公共服务供给中需要充分利用互联网等现代信息技术,以实现城市社区公共服务的精准供给。

参考文献

- [1] 中国统计年鉴 2022[EB/OL]. <http://www.stats.gov.cn/sj/ndsj/2022/indexch.htm>, 2023-04-20.
- [2] 中华人民共和国人力资源和社会保障部. 2021 年度人力资源和社会保障事业发展统计公报[EB/OL]. <http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/zwgk/szrs/tjgb/202206/W020220607572932236389.pdf>, 2023-04-20.
- [3] 2021 年民政事业发展统计公报[EB/OL]. <https://images3.mca.gov.cn/www2017/file/202208/2021mzsyfztjgb.pdf>, 2023-04-20.
- [4] 陈洪涛, 王名. 社会组织在建设城市社区服务体系中的作用——基于居民参与型社区社会组织的视角[J]. 行政论坛, 2009, 16(1): 67-70.
- [5] 潘修华, 龚颖杰. 社会组织参与城市社区治理探析[J]. 浙江师范大学学报(社会科学版), 2014, 39(4): 79-84.
- [6] 梁宇. 社会组织在城市社区治理中的独特力量[J]. 人民论坛, 2017(21): 68-69.
- [7] 管志利. 合法性与联动性: 城市社区治理结构的社会组织嵌入——一个新制度主义的分析框架[J]. 中共天津市委党校学报, 2022, 24(1): 86-95.
- [8] 曾丽敏, 刘春湘. 非正式制度对社会组织参与城市社区治理的影响[J]. 北京社会科学, 2021(11): 106-116.
- [9] 宋雄伟. 社会组织参与城市社区治理的制度环境与行动策略[J]. 江苏社会科学, 2019(2): 155-164.
- [10] 中共中央办公厅、国务院办公厅. 中共中央办公厅、国务院办公厅关于转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知[EB/OL]. <https://www.iguiz.cn/article/204>, 2023-04-21.
- [11] 中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm?ivk_sa=1024320u, 2023-04-22.
- [12] 中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》[EB/OL]. http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/21/content_5101125.htm, 2023-04-23.
- [13] 民政部发布《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》[EB/OL]. http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/30/content_5154719.htm, 2023-04-23.
- [14] 全国社会组织信用信息公示平台(试运行)[EB/OL]. <https://xxgs.chinanpo.mca.gov.cn/gsxt/newList>, 2023-04-23.