

# 社区公共服务精准供给的价值审视

## —以北京市“社区养老服务驿站”为例

陈 岩<sup>1</sup> 古小华<sup>2</sup>

(1.北京开放大学 首都终身教育研究基地,北京 100081;

2.国家开放大学 文法教学部,北京 100039)

**内容提要:**社区公共服务精准供给是社区治理创新的策略选择。对社区公共服务精准供给的价值审视包括合理性、协同性、回应性及参与性四个价值维度的具体阐释,以及对社区公共服务供给目标价值判断机制、社区公共服务供给需求表达机制、社区公共服务供给主体多元联动机制和社区公共服务供给绩效评估机制在内的价值实现机制的具体分析。本文通过北京市“社区养老服务驿站”个案的实践解读,进一步探寻社区公共服务精准供给价值实现的有效路径。

**关键词:**社区公共服务 精准供给 价值审视 社区养老服务驿站

### 一、引言

“公共服务是指以社区为活动场域,政府和其他公共组织为满足社区居民多样化和个性化需求,提供的在使用或消费上具有非排他性和非竞争性的产品或劳务”<sup>[1]</sup>。随着党和国家治理顶层设计、社区治理实践的不断推进,社区公共服务已成为基层社会治理创新的主要内容。特别在供给侧结构性改革背景下,增强社区公共服务供给能力关乎社区居民获得感、幸福感的有效提升,关乎政府服务效能和治理水平的高低。将精准化理念引入社区公共服务供给,是“在公共服务资源总量限定和稀缺的前提下,秉行公平公正公开的供给

服务理念,兼顾公共服务‘均等化’、‘普惠型’供给的同时,面向社区公众需求,精准识别、精细运行,以实现公共服务资源最优化配置,供需高效对接”<sup>[2]</sup>。通过精准补齐社区公共服务短板,统筹配置服务资源,提高服务供给体系质量和效率,可以切实保障社区居民更加公平享有基本公共服务,维护社会公平正义。

社区公共服务精准供给价值审视的前提是对从管理型治理体系到服务型治理体系价值标准转变的认知。管理型治理体系中,“建立在官僚理性基础上的政府尽管在努力提供规范化的服务与产品,但它与不同文化背景的公民之间的关系越来越疏远了……标准化的政策、程序与多样化的敢于直言表述自己观点的公民之间的关系越来越不

**基金项目:**本文为北京市教育科学“十三五”规划一般项目“首都社区教育公共服务精准供给模式研究—基于四类社区的实践比较”(ADCB180),中国成人教育协会“十三五”科研规划重点项目“基于精准供给的‘农转居’社区教育公共服务实践路径研究”(2017-069Z)的阶段性成果。

**作者简介:**陈岩,北京开放大学城市管理学院副教授,研究方向为城市治理;古小华,国家开放大学文法学院副教授,研究方向为城市治理。

协调”<sup>[3]</sup>,服务型治理体系中,“服务成为治理模式得以生长的基础,这种包含着更多利他因素的伦理精神所统摄的社会治理活动中,政府所追求的不再是管理型治理模式下的效率主导,而是强调公共利益实现,倡导公平正义的实现”<sup>[4]</sup>。服务型治理既包含以往治理模式中沿袭而来的价值因素,也包含价值体系与外部开放中交换获得的新质因素,随着权力发生基础和运行机制的变化,价值结构随之出现变化。“这种价值因素的多样化、价值结构的复杂化,必然会使价值标准、价值尺度体现出多层次特征”<sup>[5]</sup>。对社区公共服务精准供给的价值审视契合了服务型治理价值取向的研究趋势。价值取向对社区公共服务供给具有重要的引导和规范作用,它具体规定公共服务供给的目标、供给的主体、供给的内容以及供给的方式,指导公共服务供给绩效评价,贯穿于社区公共服务供给整个过程。

## 二、社区公共服务精准供给的价值维度

社区公共服务精准供给的价值审视,是从整个社会角度对社区公共服务过程予以价值分析形成的价值维度体系。

### (一)供给目标的合理性

合理性是指一项社区公共服务供给时所涉及的各种目标所居的重要性,以及拟定这些目标时所依据假设是否妥当的判断。社区公共服务模式从面向社区居民共性需求的规模化、无差别供给,转变为面向个体定制需求的精准化、个性化、适应性供给,需要创新社区公共服务供给渠道、手段和内容,形成多元社区公共服务并存的供给模式。供给目标合理性应关注目标是否确实反映社区居民个体期望的价值问题,同时,应关注是否促进社区供给系统内部的整合,以此维持系统的功能与运作<sup>[6]</sup>。面对不同情境下的社区公共服务供给问题,合理性更加侧重于通过评判问题背后基本假设的呈现,各种假设之间的比较评价、汇集与综合是否妥当,以此发现社区公共服务供给的妥当与否,并提出有效解决“供给偏差”的优化方案。

### (二)供给内容的回应性

回应性是指社区公共服务满足社区居民需求、偏好或价值的程度。回应性的主要指标包括,社区居民在多大程度上认同该项公共服务;该项

公共服务的实施在多大程度上满足了社区居民需求,多大程度上增进了他们的福利;社区居民在多大程度上参与了该项社区公共服务的实施等<sup>[7]</sup>。任何一项社区公共服务都要牵涉到不同范围内的社区居民。社区居民的个体需求往往受到文化背景、经济条件、个人状况、期望水平等因素的影响,同时随着时间的更迭,空间的演变而改变需求的类别和需求的强度。伴随需求变迁,社区公共服务供给主体应能够适时展望或预期,适时提出应对策略,进而满足居民新的需求,这些都可作为回应性的具体体现。

### (三)供给主体的协同性

在社区公共服务需求日趋精细化和多样化的背景下,供需矛盾凸显。为增强社区公共服务供给能力,政府改变传统单一主体供给模式,通过积极引导市场、非营利组织和社区居民等参与到社区公共服务供给中来,探索形成多元主体供给模式。然而,由于各供给主体间利益关系复杂、职责定位不清晰以及缺乏协调机制等原因,从实践效果来看,社区公共服务多主体协同供给效果并不理想<sup>[8]</sup>。社区公共服务精准供给体现为多个主体有效协同。不同的供给主体具有不同的价值取向,在供给过程中,所持有的价值观,要维护哪一群体的利益,不仅对社区公共服务供给过程,对社区公共服务作用的对象都会产生重要影响。供给主体的协同性应从现有碎片化公共服务的目标有效整合出发,关注多元主体如何“围绕共同目标进行相互协调、相互合作,通过互动资源、共享信息、共同决策等进行同步联合以达到整体倍增的效果”<sup>[9]</sup>。

### (四)供给过程的参与性

社区居民在社区公共服务供给过程中的参与程度是精准供给的保障,同时,也体现了公共利益是否公正、合理地通过公共服务供给进行选择、综合、分配与落实。作为公共利益的受众,社区居民对公共服务的认可程度往往表现为对一些与自身利益切实相关的指标表达,特别是社区居民对社区公共服务知情权、参与权与监督权的表达。社区公共服务精准供给过程实质上为社区指明了行为方向,通过供给产品内容和范围的价值选择,引导、修正和培养社区居民的社区参与行为;通过社区公共服务信息公开对社区居民开展服务动员;促进社区居民就社区公共服务问题与供给主体达

成协商意见,通过自身利益整合和民主程序表达,实施议事规则以决定社区公共服务的选择及提供;通过建立社区居民参与供给绩效评估的有效路径,保证其对供给过程的监督。

### 三、北京市“社区养老服务驿站”:社区公共服务精准供给的价值观照

作为居家养老服务的基础性设施,社区养老服务驿站是北京市养老服务体系的重要组成部分。它“既是街道(乡镇)养老照料中心周边服务的延伸,也是老年人身边服务、床边服务的直接提供者”<sup>[10]</sup>。社区养老服务驿站如何体现社区公共服务精准供给的价值要素?通过《关于开展社区养老服务驿站建设的意见》、《北京市社区养老服务驿站建设规划(2016年-2020年)》、《北京市社区养老服务驿站设施设计和服务标准(试行)》、《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》等10余项政策文本分析,本文对社区养老服务驿站的供给目标、供给主体与供给方式、供给流程要素从精准化的价值视角进行具体解读。

#### (一)聚焦供需失衡:精准供给的出发点

截至2017年底,北京市共有户籍老年人口333.3万,占全市户籍总人口的24.5%,其中65周岁以上户籍老年人口219.9万,占比16.2%。80岁及以上高龄老年人口占老年人口的16.72%,失能老年人口占比4.78%<sup>[11]</sup>。面对由此带来的人口老龄化压力,养老服务精准供给成为一种现实选择。同时,社区养老服务供给长期面临“与满足老年人的养老服务需求差距较大,供需的‘低水平均衡陷阱’问题”<sup>[12]</sup>，“供给偏差”客观存在。通过社区养老服务驿站建设以缓解结构性社区养老服务供给不足,进而实现城乡社区居家养老服务全覆盖,建立健全市、区、街道(乡镇)、社区(村)四级养老服务体系,其目标合理性具体体现为:

供给区域全覆盖与差异化建设相结合。计划中依据地区人口密度、老年人口分布状况等对首都核心功能区、城市功能拓展区、城市发展新区及生态涵养区分别提出驿站建设目标。同时,对城市社区养老服务驿站和农村幸福晚年驿站进一步提出差异化建设方案,实施分类指导:城市社区根据服务区域人口规模、服务半径确定服务区域范

围,以实现区域的无缝衔接。老旧小区给予特别的政策倾斜;农村社区以500户为人口规模标准,平原地区、浅山地区(平原与山区交界)、深山区按照不同原则设置驿站。在差异化建设基础上探索符合区域特点的社区养老服务驿站设置模式、建设模式和运营模式。

供给对象需求层级识别与供给内容回应相结合。为改变一直以来的“供给错位现象”<sup>[13]</sup>,社区养老服务驿站根据养老服务需求层级将重点服务对象进行了类别划分:“托底保障群体(本市户籍城乡特困人员)、困境保障群体(本市户籍的低保或低收入等经济困难家庭中失能、孤寡或高龄的老年人)、重点保障群体(本市户籍的全部或部分丧失自理能力的老年人,以及其他面临困难、市场和社会家庭难以独立解决的老年人,主要包括失能、失智、残疾老年人、独居老年人、高龄老年人)、一般保障群体(上述三类群体外的常住老年人)”<sup>[14]</sup>。农村幸福晚年驿站将困境儿童、残疾人和政府托底保障对象等纳入重点服务对象,实行与养老服务的综合供给。在对各类重点服务对象基本情况和服务需求全面调查基础上,通过A型、B型、C型三类驿站提供以日间照料、助餐服务、健康指导、文化娱乐、呼叫服务、心理慰藉为主的养老服务<sup>[15]</sup>,保证对需求类别及需求强度的有效回应。

#### (二)增强流程要素保障:精准供给的关键点

精细化流程管理是实现基本公共服务优质高效供给的保障。居民参与、制度安排及服务流量数据构成社区养老服务供给流程精细化的关键性要素。

从社区养老服务驿站相关供给决策程序看,社区居民不仅通过线上及线下相结合的方式掌握政策信息并接近、参与政策制定过程,提出对社区养老服务问题的看法,直接或间接(通过居民代表或社会组织)表达个人偏好与需求。在政策实施调整过程中,更加通过意见信息的多轮反馈履行公民权利与义务。

公共服务供给的核心是制度建设。制度规范化与否影响并制约公共服务供给的有效性。以《北京市社区养老服务驿站建设规划(2016年-2020年)》为代表的10余项相关政策为社区养老服务驿站提供制度安排,通过解决“为何供给、谁来供给、为谁供给、供给什么及如何供给”等系列

问题,形成“结构合理—过程正义—结果公平”的价值主线。

“互联网+”是社区公共服务精准化供给的技术和运营保障支撑,为其“提供了新理念、开拓了新渠道、增加了新内容,创新了公共服务新模式”<sup>[16]</sup>。作为驿站供给绩效评价的一项重要指标,服务流量采集、核定、补贴及监管的每一个环节都涉及公共服务数据的公平性、公正性与公开性。“为实现驿站运营扶持的精准化,驿站所有服务流量数据均通过北京市社会福利信息系统,业务主管部门依托信息系统归集的信息进行服务流量核定”<sup>[17]</sup>,以此作为服务流量补贴的权威依据。

(三)增进主体协作:精准供给的落脚点

一直以来,我国社区养老服务面临“多元主体虽然存在但难以协同”的困境。每一个供给主体都有无法克服的局限性,亟待多元化主体的合作供给。

社区养老服务驿站选择通过整合、调整、新建、购置、租赁等方式开展多元主体合作。政府通过无偿提供养老服务设施和服务流量补贴等保证驿站的基本运行,同时发挥市场在

养老服务资源配置中的基础性作用,动员社会力量广泛参与。一方面,政府各部门做到权责明晰,“民政、财政、规划、住建、公安消防、卫生计生、人力社保、老龄、残联等多部门”<sup>[18]</sup>在驿站服务全过程供给中各司其责,协调统筹;另一方面,政府与企业、社会组织、个体工商户等开展包括联盟运营、连锁运营、单体运营和PPP运营在内的多种运营协同合作。这种多元主体的协作更多地从有效整合利用现有闲置设施、开发专业化养老服务资源出发,走出传统“政府主导”供给模式的依赖,形成一种多主体广泛有效参与的治理路径,最大化地促进公共价值的实现。

四、社区公共服务精准供给的价值实现机制

社区公共服精准供给的价值体现在以满足社区居民多样化、差异化需求为目标的系列制度、体制及行为模式中。在以服务价值为核心的价值体系基础上,如何通过制度安排实现精准供给的价值维度?本文尝试构建包括供给目标价值判断机制、供给需求表达机制、供给主体多元联动机制以及供给绩效评估机制在内的制度框架,并对机制如何实现展开进一步探讨。

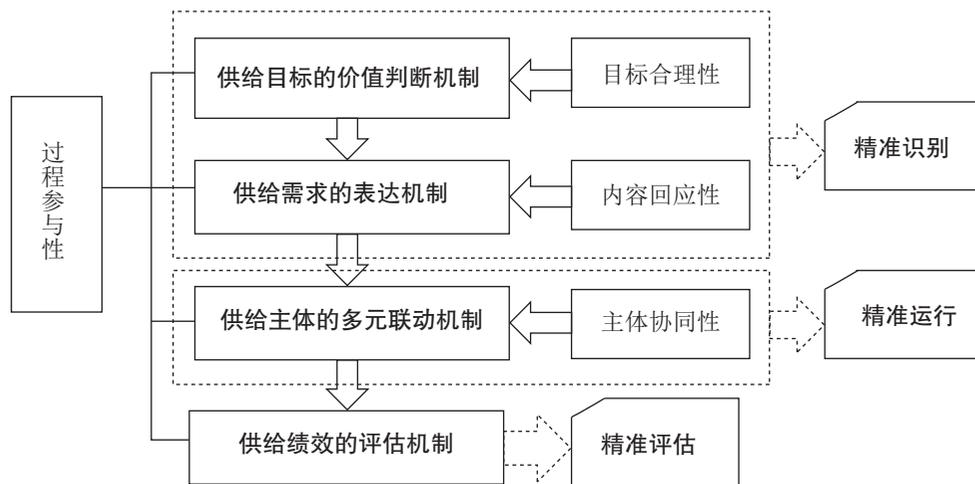


图1:社区公共服务精准供给价值维度与实现机制

(一)建立社区公共服务供给目标的价值判断机制

“价值判断是公共服务供给的首要环节,规定供给过程和最终产品的存在意义与利益导向”<sup>[19]</sup>。精准供给目标的价值判断是正确认识和衡量社区公共服务问题的价值前提。供给目标价值判断便于供给决策者辨识社区公共服务问题面临的各种利害关系,从而站在合理立场确定为何供给、为谁

供给以及如何供给。目标价值判断可引入“价值澄清”方法,明确所有影响或受目标影响的利益相关者,列出相关者所赞成的目标的价值前提,并将价值前提分为哪些为解释目标提供基础的前提,以及哪些为目标合理性提供理由的前提<sup>[20]</sup>。供给决策者还可以现有需求满意度状况、需求满足偏差及群体需求平衡状况作为价值判断起点,从以稳定、服从和冲突消除等目标为主的价值判断

结构转向以关注区域价值、社区群体价值以及社区居民个体价值为主的包容型发展价值结构,这也正是一个传统刚性供给目标价值判断向柔性转化的过程。

## (二)完善社区公共服务供给需求的表达机制

“社区公共物品供给结构失衡的很大原因是供给需求表达机制不健全”<sup>[21]</sup>。社区公共服务中的需求差异源于不同社区的构成要素。社区公共服务精准供给的前提是了解社区居民个体偏好、能力缺陷与发展目标,为其提供足够发展的环境、资源、活动、工具等外部条件。需求表达是精准供给的基础。社区公共服务需求表达是社区居民在一定的制度体系内按照特定的规则、程序、方法表达个人对供给产品种类、数量及质量要求的过程。需求表达机制的完善要同时考虑线上与线下相结合,“自上而下”与“自下而上”相结合的表达机制设置。侧重于需求表达的信息基础、表达机构、表达路径等要素的细化研究。要强化社区居民在社区公共服务供给中的关键地位,针对多样化需求进行公共服务项目的项目设计。在强调个体需求表达的同时,还要建立和培育具有较强整体利益表达和博弈能力的社会组织,通过提高组织化程度,发挥自治组织渠道的需求表达功能。

## (三)优化社区公共服务供给主体的多元联动机制

近年来,许多学者聚焦于社区公共服务多主体供给的有效机制研究,提出良好的制度设计是克服社区各主体间集体行动逻辑的关键<sup>[22]</sup>,优化社区公共服务供给的多元主体联动机制的实质是形成一种新的社区治理结构和关系,将多元、跨界的主体重新融合,形成能够满足社区居民个性化需求的生态格局。多元供给主体联动的社区供给机制需要明确各主体的角色定位及边界限定,形成彼此间信任共享机制,进而促进精准、有效、引领式的社区供给。同时,应在准确回答“不同供给主体合作的条件是什么”、“有哪些可供选择的合作模式”等具体问题前提下,明确主体间信任关系的合作发生机制与维系机制。在对供给情境精准辨识的基础上,多元供给主体应通过共同目标和资源的相互依赖形成“伙伴关系”的逻辑前提,通过选择协商、合作、协同行动等治理手段集群,推动公共服务的生产分配和调整,从而实现供给路

径的开放化。

## (四)健全社区公共服务供给绩效的评估机制

社区公共服务精准供给呈现的不仅是一种事实,一种状态,也是一个评价性体系。它重在运用系列科学评价方式对社区公共服务供给绩效做出有效评估。旨在评价现有社区公共服务供给是否满足社区居民的补偿型需求、发展型需求及享受型需求等。评价是否通过增强供给内在运行动力确保社区公共服务目标的有效实现。社区服务供给绩效评估机制包括评估主体、评估指标体系、评估运行机制及评估保障机制,核心是评估指标体系。具体来说,社区公共服务供给绩效评估要对供需均衡、资源配置和效率以及社区效用的增进程度等给予客观考量。同时,要充分考虑社区公平的实现程度。基于此,在建立评价指标体系时应围绕公平这个价值焦点对合理性、协同性、回应性及参与性四个价值维度进行具体的指标细分,以保证社区公共服务精准供给评估的有效开展。

## 参考文献:

- [1]孔娜娜.社区公共服务碎片化的整体性治理[J].华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(9):29~35.
- [2][16]何继新,李原乐.“互联网+”背景下城市社区公共服务精准化供给探析[J].广州大学学报(社会科学版),2016(8):64~68.
- [3]特里.L.库珀.行政伦理学:实现行政责任的途径[M].中国人民大学出版社,2010.170.
- [4]朱晓红.社会治理视角下的企业社会责任[J].WTO经济导刊,2007(12):56~59.
- [5]张康之.公共管理伦理学[M].中国人民大学出版社,2003:318.
- [6]陈岩.我国公共政策的伦理问题分析[D].大连理工大学,2004.
- [7]陈捷,王云萍.公共政策评估的生产力标准[J].福建行政学院福建经济管理干部学院学报,2003(2):22~25.
- [8]何继新,杨鹏,高亚君,城市社区公共物品多主体协同供给:现状评估及影响因素分析[J].吉首大学学报(社会科学版),2015(7):77~87.
- [9]唐任伍,赵国钦.公共服务跨界合作:碎片化服务的整合[J].中国行政管理,2012(8):17~21.
- [10][15]关于开展社区养老服务驿站建设的意见[EB/OL].  
<http://mzj.beijing.gov.cn/news/root/llgz/2016-05/118307.shtml>,2016-05-14.
- [11][18]北京市社区养老服务驿站建设规划(2016-2020)[EB/OL].  
<http://mzj.beijing.gov.cn/news/root/ghjh/2017-04/122318.shtml>,2017-04-16.

- [12][13]林宝. 养老服务业“低水平均衡陷阱”与政策支持[J].《新疆师范大学学报》(哲学社会科学版),2017(1):108-114.
- [14]关于加强老年人分类保障的指导意见[EB/OL]. <http://mzj.beijing.gov.cn/news/root/lfgz/2016-10/120914.shtml>, 2017-10-17.
- [17]关于《北京市社区养老服务驿站运营扶持办法》政策解读[EB/OL]. <http://mzj.beijing.gov.cn/news/root/zcjd/2018-06/127092.shtml>, 2018-06-06.
- [19]丁岭杰. 国家治理视域下政治产品[J]. 浙江工商大学学报, 2016(5):31~39.
- [20]威廉·N. 邓恩. 公共政策分析导论[M]. 中国人民大学出版社, 2002. 330~331.
- [21]胡蓉. 公共产品理论视阈下我国城市社区的公共产品有效供给研究[D]. 成都: 电子科技大学, 2011.
- [22]余湘. 城市社区治理中的集体行动困境及其解决—基于理性选择制度主义的视角[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014(5):32~38.

[责任编辑:魏家富]

---

## 书 讯

马克思与《资本论》 作者:[英]大卫·哈维 译者:周大昕, 中信出版社2018年5月出版。

马克思的《资本论》是近代世界最重要的著作,深刻改变了许多国家、政党和人民的命运,至今仍然有强烈的现实意义。在1867年至1883年间出版的三卷《资本论》包含了马克思对资本主义特征和历史的深入思考。大卫·哈维在本书中将阐述如何用《资本论》的视角来理解当下世界。哈维以凝练的写法概述了马克思对资本的分析建构。哈维不仅解释了马克思的睿智见解和深远影响,而且他根据过去一个半世纪的政治和社会变革拓展了马克思的叙述。因此本书不仅是对人类最重要的政治经济学著作的导读,也是一位有着长达半个世纪研究生涯的学者对马克思思想的重构和发展。通过本书,我们可以进一步洞察资本的本质和资本主义不可调和的内部矛盾,更好地理解当下货币疯狂的原因。