

# 社区服务研究： 近十五年以来的发展和评析

● 邓 锁

〔内容提要〕 社区服务研究是我国社会保障研究领域中的一个十分活跃的主题。本文通过对社区服务研究兴起的时代背景、主要发展历程及研究内容的概述，回顾了十几年来各个阶段社区服务研究的重点以及学者在不同研究主题上的主要观点。最后，对研究中存在的欠缺与不足提出了作者的看法。

〔关键词〕 社区服务 社会工作 政府行为

〔中图分类号〕C916 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1003-3637(2000)04-0063-04

随着国内改革的进一步深入，计划经济背景下“单位制”已经逐渐被打破，社会保障的载体则从单位过渡到了一个个微小的社区。近15年来，经过民政部的大力倡导，各地方的积极实践，“社区服务”已被证明为一种比较切实且可行的社会保障方式<sup>①</sup>。而同时，对社区服务相关的学术研究也从探索起步开始逐渐完善和系统化，怎样建立和开展适合中国国情的社区服务成为学者们不断关注及争论的话题。

## 一、社区服务研究：十五年来的理论综述

社区服务研究在不同学科的交叉下主题和内容都日益趋向多元，不过，分析过去十几年社区服务研究的发展，仍明显看出其最主要的几个方面。

### （一）社区服务的基本定位

对社区服务的内涵、外延、性质、功能等进行清晰厘定是进一步研究的必要前提。由于这一概念本源自国外，它在中国现实条件下的属性与西方国家有何异同？不同的学者看法亦不尽相同。最主要的争论大概集中在三个方面。

**服务对象的定位** 这里主要体现在两种意见上，即社区服务的对象究竟是特殊人群还是普遍人群。一种观点认为，“社区服务的对象应该主要集中在社区中难以通过商业化服务体系来满足需求的成员。”<sup>②</sup>更具体的观点如应该是“孤老残幼、优抚对象和社区居民等有困难的人”<sup>③</sup>。另一种观点则认为“现代社区服务的对象已扩展为全体的居民”<sup>④</sup>。还有一种观点可以说是两种的综合，认为社区服务是由“民政部倡导推行的以民政工作对象为主，面向全体居民的服务”。其服务可分为三个层次，“初级形式针对孤老、残疾人、困难户等民政对象，中级形式……拓展为某类居民的服务，高级形式则是面向全体的居民的综合服务”<sup>⑤</sup>。应当说，最后一种观点目前得到较多的认同。

**性质的定位** 对社区服务的性质争论是比较多的。争论的焦点是社区服务的福利性（公益性）与经营性的问题。

一种观点强调社区服务的福利性，认为“社区服务不等于社区内存在的所有服务活动，它应该只包括其中的福利性服务，而不包括商业化的服务”。即使“在市场经济条件下，它仍然是一种福利性的服务活动”。这种观点还强调“应该始终把握社区服务的福利性目标和坚持以福利性的资源调动方式为基础”。淡化社区服务的福利性就会导致社区服务的方向失误<sup>⑥</sup>。另一种观点则强调社区服务的经营性，认为社区服务业“应打破传统的社会福利无偿服务格局”，使它成为“实体经营”业<sup>⑦</sup>。而较多的学者主张社区服务具有经营性和福利性的双重属性。如有学者认为社区服务兼有福利服务和方便人民生活的两方面任务，而在具体的运行过程中，既要强调它的社会效益，同时也要考虑它的经济效益，这样社区服务才能得到进一步的发展<sup>⑧</sup>。还有研究者认为社区服务应该建立福利型和经营型两种运行机制。“对特殊群体是福利性服务，对一般居民是经营性服务。服务民政对象是福利性服务，服务社会对象是经营性服务。前者是无偿服务，后者是低偿和有偿服务”<sup>⑨</sup>等等。

**功能定位** 对社区服务功能的认识与对它的性质目标的把握有关。将社区服务看作兼具福利性与经营性双重属性的学者认为它的功能亦是多层次多方面的。如满足社会服务需求、促进精神文明建设、优化社区生活环境、吸纳就业促进稳定、完善城市管理等等<sup>⑩</sup>。而将社区服务只看作福利性服务的学者反对扩大社区服务的功能，“如果要由福利机构来承担某种商业化的功能，则难以避免对其福利目标造成冲击”<sup>⑪</sup>。

### （二）社区服务的发展原则

社区服务事业虽然在不同的地区有各自不同的发展模式，但在参与、效益、资金、资源等方面有一些基本的原则。吴铎曾经从既有的研究中归纳出四个方面：一是参与分享原则。“社区服务要求的是社会的广泛参与，在参与中实现社

会互动互助,进而分享共同参与的社会成果。”二是效益一致原则。即经济效益与社会效益的一致,但同时要坚持以社会效益为主,否则将会导致社区服务事业悖离目标与宗旨。三是资金统筹原则。是指多渠道地筹集社区服务的共同资金,这些社会筹资渠道主要有政府投资、企事业单位集资、社会包括个人捐资以及经营筹资等。四是资源整合原则。社区资源是发展社区服务事业的重要物资基础。资源整合,就是要从社区资源的实际出发,以满足服务需求为重点,充分开发、利用社区资源,形成社区资源与服务需求相结合的合理格局<sup>⑫</sup>。袁华音则从社会重组的角度概括了另外几个一般原则,如项目设置原则,强调社区服务应以优化原则设置项目,因地制宜、科学统筹;服务分类原则,强调社区服务应该合理分类,照顾不同层次和不同对象的需要;居民主体原则,认为社区居民的主体性乃是社区服务的生存依据和发展动力,等等<sup>⑬</sup>。

### (三) 社区服务的管理

根据社区服务的一般原则,理顺和加强社区服务的管理,是一个重大的理论和实践问题。许多学者从各自不同的角度对社区服务管理的办法进行了阐述,主要集中在政策法规、目标规划、组织管理三个方面。

在政策法规的管理上,很多地区已制定出符合本地区的制度规范。为了使社区服务事业健康发展和有序运作,必须依靠政策法规和规章制度来实施调控管理。现在的要求是要根据中央积极发展社区服务的精神,并吸收已有的各种规定的成果,对社区服务的性质和任务、社区服务事业的规划、发展社区服务事业的条件、社区服务事业的管理等重大问题,用政策法规做出比较明确的、便于操作的规定<sup>⑭</sup>。这些政策法规一旦制定,即具有较强的规范性,并应赋予一定的权威性,使社区服务事业真正步入“依法管理”的轨道。

社区服务的目标规划,即是社区服务的目标、内容、实施步骤和措施,用“规划”的形式加以确定。这样有助于将社区服务事业纳入经济和社会发展规划,实行目标管理;有助于统一认识和行动,对社区资源的开发和利用实施统筹等。而规划的实施则要注意从社区的实际出发,充分考虑到可能性、可行性和有效性,科学安排,发挥自身优势,办出各自特色。另外制定社区服务指标体系也是一个十分重要的内容,一些学者曾经结合上海市社区服务发展情况制定了一整套的社区服务指标体系,是一个十分有价值的尝试<sup>⑮</sup>。

在组织管理上,则主要涉及采取何种组织形式,设置何种有效的机构,对社区服务实施管理等问题。在实践中大概有三种形式,一是行政机构主管。包括政府及有关职能部门,政府设置的相应机构,如街道办事处等,民政部和街道办事处承担了主要责任。二是服务机构主管。社区服务中心、社区救助中心等就是此类机构。三是社区机构主管。在社区中建立专门的社区管理委员会,它也仍然隶属于街道办事处。第三种形式受到许多学者的关注,但一些学者亦强调不应使社区服务事业过多地依赖于行政机构。

### (四) 社区服务中的政府行为

在我国发展社区服务事业与国外不同的一点是,往往较

多地带有“官办”的性质,我国的历史发展和行政特点决定了政府行为在社区服务中扮演十分重要的角色,近年来,一些学者主张应从社区服务过渡到社区建设、社区发展阶段,他们更加强调政府行为的意义。

所谓政府行为,是指政府在一定时期内为实现担负着的国家利益和社会发展职能而采取的一系列活动形式和具体运行过程。我国社区服务中的政府行为,最主要地发挥了指导和调控两种作用。首先,政府对社区服务的指导,主要体现在制定各类长短结合、分布实施、结合社区发展特点和居民群众需要的各类社区服务计划,并立足当前,着眼未来,努力把握其内在、外在的各种联系,力求照顾各个方面、各个环节,使社区服务和社区建设按照既定的方向健康发展。其次,政府行为在协调和控制上发挥重要作用。它是指政府运用行政、经济、法律等手段,组织社区内不同组织和成员密切合作与协调,形成整体的社会合力,并达到条块结合、上下结合,使社区服务和建设充满生机活力<sup>⑯</sup>。

一些学者还从政府对社区服务的资源环境投入角度来探讨政府行为在社区服务中的角色。他们认为政府应该在两个方面起到作用:一是通过建立合理的法制框架和优惠政策而为社区发展提供一个有利的发展环境,并规范社区服务的发展方向;二是通过对社区服务提供各种投入(主要财政资助)而直接支持社区服务的发展<sup>⑰</sup>。在此基础上,他们认为,政府在社区服务(或广义的社会福利事业)中的角色既不是万能的,同时也不是无能的。此种观点,实际上是对社区服务资源获得的民间化还是官方化的争论。另有研究者模糊了这种非此即彼的观点,将社区服务划分为非正式、准正式和正式三种层次,非正式主要依靠互助机制起作用,准正式依靠市场机制起作用,而政府应在正式层次扮演中心角色<sup>⑱</sup>。就政府在社区服务资源提供和运行过程中的作用,目前还存在较大争议。

### (五) 社区服务的对比研究

在社区服务的研究中,一些学者注意将其他国家或地区的相关理论实践同国内进行对比,在多方面的分析中得出许多有意义的启示。这其中,英国、香港等地的社区服务状况较受到学者重视。英国是西方发达国家实施社会福利制度比较典型的例子,近年从国家福利向社区照顾的转型尤其引人注目;而香港与中国内地的文化共通,香港的社区服务经过几十年的发展也已逐渐成熟,其经验和教训都颇值得借鉴。

王思斌在回顾了中英两国社区服务社区照顾的沿革发展后,将两者进行了对比。他认为,两者的相似点主要体现在:1. 政府都居于主导地位;2. 都注重利用社区资源,尽管英国更注重社区意识,社区支持网络的意义,中国更着重社区人力资源,服务设施等的使用价值;3. 服务对象范围接近,都主要以有特殊困难的人群作为服务对象;4. 服务队伍结构相似,从外形上看,都体现了官民结合的格局。而两者的差异也很明显,主要表现在三个方面:一是政府的责任承担程度不同。英国的社区照顾基本上是官办民助,中国的社区服务大多是民办官助。二是专业化程度不同。英国的社

区照顾属于社会福利服务,基本上归于社会工作范畴,中国的社区服务的核心部分是民政工作、社会工作,但其拓展部分已超出了社会工作的范围。三是目标设计有所不同。英国推行社区照顾除了减轻政府财政负担外,另一个考虑是提高照顾质量,而中国社区服务目前关心的主要不是服务质量的提高,而是新服务项目的开展和提供<sup>①</sup>。两国的社区服务也都存在一些问题,有研究者认为,在英国的框架中,社区服务的各个部分虽然较为全面,但杂乱无章地分布于社区各个层次,导致的问题是缺乏协调、计划和管理;而中国的街道组织虽然在群众动员上发挥较强功能,却常常面临着难以克服的资源限制<sup>②</sup>。

香港的社区照顾始于20世纪70年代,经过一段时期的发展,已渐具规模,但伴随的问题也在增加,如政府承担不堪,忽略了非正规社区资源的利用等,80年代末至90年代,香港的许多学者开始检讨与反思其中的问题。而对照国内的社区服务建设来讲,一些研究者认为,应当重视华人社会里与西方国家不同的“社区照顾精神”及社会工作的本土化。无论英国、香港及中国内地所推行的社区照顾、社区服务都离不开各自的社会现状。香港的模式由于忽略了与本地文化的协调出现了许多问题,内地开展社区服务与工作当须注意到“重建社区”的重要性<sup>③</sup>。

近年来,随着合作交流范围的扩大,与瑞典、德国、澳大利亚等地的社会工作交流也不断增加,可以想见,类似的对比研究在以后将会更加丰富。

#### (六)集镇社区服务和农村社区服务的探索研究

就目前而言,社区服务的实践及理论研究大多局限于城市地区,集镇和农村的社区服务关注较少。但另一方面,随着广大集镇乡村社会经济的发展,生活水平提高,人民群众对社区服务的需求也日益强烈。一些学者由此呼吁加快建设符合这些地区特色的社区服务事业,并积极进行有益的探索研究。

集镇社区是指具有一定人口规模,聚集在建制镇以及乡政府所在地(狭义上的乡镇)中,并且是从事非农活动的人群聚落。小城镇建设的开展使我国的集镇社区数量规模迅速扩展。研究者认为,改革开放以来,乡镇企业突飞猛进、城市化进程不断加快,这些都为社区服务的开展提供了巨大的推动力。不过要注意的是,在集镇地区发展社区服务不同于城市地区,它具有一种介于农村和城市之间的边缘性。集镇社区服务相对来讲起点低、负担轻、成本小,新的社区服务体系如果规划得当可较容易形成;集镇社区还保留了较多的人文传统,其地缘和业缘关系融为一体,更具有一种组织和动员的潜力,应充分利用;另外,与自我服务型的城市社区服务不同,集镇社区服务还必须承担带动农村社区服务的任务等等<sup>④</sup>。还有研究者从具体实践总结认为,在集镇地区开展社区服务大致要处理好三个关系。首先,大和小的关系,集镇社区服务应当在“小”上做文章,不要试图将摊子铺得太大;其次是虚与实的关系,不要仅仅兴办一些“虚”的组织设施,关键要调动社会力量,做好实际工作;再次是予和利的关系,要将互助奉献精神与利益发展结合起来<sup>⑤</sup>。

对于农村地区,一些学者认为,农村家庭联产承包责任制的推行给农村社区服务提供了广泛的需求和发展前景。如农户在承包经营中可能碰到缺乏人力、物力、技术等困难,易受到农业生产资料和农产品供销力量的制约,自我救助能力弱等等,都迫切需要有良好的外部环境和社会化服务来帮助其解决困难。怎样有效地开展农村社区服务呢?研究者认为,农村社区服务应由政府出面组织和扶持,通过对社区资源合理开发、调配使用,促进农村社区的整合能力、自我救助能力和自我发展能力的提高。在实际工作中,应坚持生产优先,有机结合农村社会保障,立足农村实际等原则<sup>⑥</sup>。研究者比较多地强调农村社区中村级组织的作用,一些研究通过详细实证调查,充分验证了村级组织在社区服务中所发挥的功能<sup>⑦</sup>。但要注意的是,在不同的地区,其发挥作用的程度也不尽相同。

#### (七)社区服务面临的问题

十几年来,社区服务获得了蓬勃发展,成绩斐然。但在其发展过程中仍然存在着许多问题,一些研究者对此进行了积极的总结和反省。

1. 社区服务的发展不平衡,大城市发展较好,中小城市重视不够,集镇或农村的社区服务非常薄弱。一些研究者通过统计数据反映了这一点。以最能体现社区服务发展水平的指标“社区服务综合指数”(由“社区服务覆盖率”和“每百万城镇人口拥有社区服务设施数(加权平均所得)”的数据来观察目前发展状况较好的城市在70分左右,而一些落后的城市则在30分以下。在一些中小城镇,这一指标甚至几乎为零。当然,这种状况的存在,是有多方面原因的,不过,研究者认为,这与有关部门未能充分认识到社区服务的重要性,以各种社区经济等项目随意挤占社区服务规划以及忽视社区中人力资源的开发有很大关系<sup>⑧</sup>。

2. 社会福利制度改革的滞后,使社区服务面临需求和供给的尖锐矛盾。我国计划经济体制下形成的社会福利机制跟不上社会发展的步伐,一方面国家对福利保障和服务资源的投入增加少、比重轻,福利服务的增长赶不上社会需求的增长;另一方面,国家对社会兴办福利和服务的政策不健全、不配套,使动员社会力量办福利受到限制<sup>⑨</sup>。

3. 社区服务发展一直处于二元架构之中。研究者认为,二元架构可表现在三个方面:在社区概念上,处于行政区划和社区划分的二元状态;在社区服务理念上,既定位于福利性,又定位于互助性;在社区服务实践上,表现为民政的社区服务和社会的社区服务,也即福利的社区服务和产业的社区服务。这种二元架构使社区服务的发展长期以来矛盾重重。研究者借此呼吁创建社区服务发展的一元架构<sup>⑩</sup>。

4. 社区服务与专业社会工作的分离。政府主要强调社区服务的形式,对服务传递过程中的专业内涵较少重视,而实际的社区服务由于需求迫切,经验型的服务形态即已较容易地显示其优势<sup>⑪</sup>。这导致社区服务的发展缺乏合理而科学的规划,社区服务队伍专业素质常常较低。

研究者还列举了很多其他的问题,诸如思想认识上的滞后,社区服务的宣传不够,工作方法的不到位等等。认识到

社区服务现状的缺失对于我们改进工作,合理规划符合我国国情的社区服务事业显然有十分重要的意义。

## 二、社区服务研究的评价与思考

社区服务研究从起步到系统化发展,紧密结合市场经济改革和社会福利体制深化发展的需要,得出许多有价值的研究成果,对进一步指导完善社区服务事业发挥了重要作用。总体上看,目前社区服务研究已具备了許多有利条件,如丰富的经验资料、越来越多的国外相关理论和实践经验的引入、更多学者的广泛参与等等。相信社区服务研究会不断推陈出新,作出应有的贡献。

社区服务研究还存在许多不足之处,大致看来,体现在以下几个方面。

1. 社区服务的学术研究相对于实践发展来说还比较滞后。当然,这有多方面的原因,如我国社会工作教育起步较晚,1987年才开始在一些大学开办社会工作专业,至今尚发展不够;政府有关部门倡导不够;人民群众的社区服务专业意识不强等等。但是,另一方面,专业的学术研究与实践脱节,“纸上谈兵”者居多,并不能对实践工作起到充分前瞻和指导作用也是一个主要原因。正如一些研究者所讲,“专业社会工作者或以低职位高居政策制定层面,无法进入基层社区;或于案头研究社区服务,但成果仅限于在理论刊物上发表,……却又无以影响政策制定和服务提供”<sup>①</sup>。

2. 目前的社区服务研究对相关的理论及政策讨论较多,对具体的社区服务工作方法探讨较少。我国的社区服务

经过十几年的发展,已经积累了不少有益的经验,但随着社会福利的进一步发展,“经验型”的社区服务已经无法满足居民的要求,人们对专业社会工作方法的需求日趋强烈,这就需要我们的社区服务研究者应该加大对这方面的探讨,以形成适合我国具体国情的社区服务方法。

3. 社区服务研究的学科范围还比较狭窄。这两方面的含义,一是没有形成广泛的多学科参与的局面;二是研究者的学科视角还相对狭小。社会工作的研究及实践是一个涉及到经济发展、社会体系、个体心理以至司法、犯罪等各种内容的综合构成,由此需要结合社会学、经济学、人类学、心理学等各种学科的角度。目前的社区服务研究通过经验的总结较多,而真正上升为具有广泛学科结合深度的研究很少。

4. 社区服务研究相关概念及理论规范化程度不够。目前研究者对社区服务的目标、性质、功能等一些基本概念方面还有许多争论,这在一方面反映了研究者之间的认识差异,另一方面也反映尽管社区服务已经发展了十几年,一些基本的概念仍没有形成统一的规范。很多研究者往往在具体概念还缺乏严格界定的情况下即急于展开争论,如“社区”概念,究竟从社区成员意识、社区资源、社区行政区划、规模大小等那一个方面来界定?“社区服务”概念与“社区照顾”与“社会化服务”各有何不同?在具体讨论中,既不能随意“压缩”概念的内涵外延,更不要无谓扩展概念的范围。

## 注 释:

① 奚从清著:《社区研究——社区建设与社区发展》,第160页,华夏出版社,1996年。

②⑥⑩⑪⑫关信平、张丹:《论我国社区服务的福利性及其资源调动途径》,《中国社会工作》,1997年第6期。

③ 唐仲勋:《社会现代化与老年社区服务》,《老龄问题研究》,1996年第9期。

④ 方明、王颖著:《观察社会的视角——社区引论》,第214页,知识出版社,1991年。

⑤⑯王思斌:《英国的社区照顾与中国的社区服务之比较》,转引自夏学奎主编:《社区照顾的理论、政策与实践》,北京大学出版社,1996年。

⑦⑭⑮吴铎:《社区服务若干理论问题的探讨——内地与香港社会福利发展第四次研讨会观点综述》,《中国社会工作》,1997年第6期。

⑧⑰刘伟能:《社区服务的理念、功能和特色:为社区服务发展十年而作》,《中国社会工作》,1997年第2期。

⑨ 罗萍:《略论社会转型呼唤社区服务发展》,《武汉大学学报》(哲社版)1998年第5期。

⑬袁华音:《社区服务刍议》,《社会科学》,1990年第6期。

⑮见孙金富、冯贵山主编:《上海社区服务与发展指标体系研究》,上海社会科学院出版社,1992年。

⑯吴德隆、谷迎春主编:《中国城市社区建设》,知识出版社,1996年。

⑰夏学奎:《中国社区服务的内容体系、运行机制及其他》,《社会

工作》,1998年第1期。

⑱宋陈宝莲:《中英社区服务之比较》,《国外社会学》,1995年第1期。

⑲麦施萍:《社区照顾与社会工作教育的初探》,转引自夏学奎主编:《社区照顾的理论、政策与实践》,北京大学出版社,1996年。

⑳吴忠民:《集镇社区服务研究》,《山东大学学报》,1996年第3期。

㉑徐社文:《小城镇社区服务探讨》,《社会工作研究》,1995年第2期。

㉒马喜军、李玉兰:《开展农村社区服务》,《中国社会工作》,1997年第6期。

㉓赵阳等:《现阶段的农业社区服务:村组织的功能》,《管理世界》,1997年第1期。

㉔田忠宝:《论社会保障与社区服务人力资源开发》,《理论探索》,1998年第1期。

㉕阎青春:《社区服务——现状审视与未来发展前瞻》,《中国社会工作》,1997年第6期。

㉖夏学奎:《中国社区服务发展架构的探讨》,《中国社会工作》,1997年第5期。

㉗⑳孙莹:《我国社区服务和专业社会工作的分离与组合》,《中国社会工作》,1997年第5期。

(作者单位:华中理工大学社会学系)

湖北 武汉 430000)

责任编辑:志文;校对:三川