

社会组织参与城市社区服务研究

——以广州市文昌慈善会为例

邓剑伟

(厦门大学公共事务学院, 福建 厦门 361005)

[摘要] 公共服务是指为满足公共需求而提供的一般性或者普遍性服务。随着经济社会的发展, 政府、市场、志愿组织以及其它社会力量逐渐成为公共服务供给的主要力量。如今, 社区在社会中的作用越来越重要, 它不仅是城市公共服务供给的主体之一, 也成为各个城市创新公共服务供给的重要突破口。在我国, 广州市文昌慈善会开创了社区服务的新模式, 成为现代社区管理发展的必然趋势。

[关键词] 社会组织; 社区服务; 公共服务

社区公共服务供给问题的提出是面向公共目标的社区服务转型的结果, 随着社区成为公共服务提供与消费的基本单元, 仅依靠政府力量越来越难以满足社区日显突出的公共服务需求。在已经初步形成的新型社区公共服务供给网络中存在政府为主、非政府力量为重要辅助的多元化供给主体, 它们可以在各自所最合适、最有效的公共服务提供范围内发挥积极作用^[1]。

国外学者对社区公共服务供给的研究, 都强调社区作为一个独立的力量在公共服务供给中的重要作用。社区不仅是公共服务多元供给主体中的一个重要组成部分, 而且社区由于其便民、贴近居民生活的特点, 在公共服务供给中有着独特的作用。与西方国家相比, 我国社区服务建设至今缺乏明确的理论基础, 尤其是在社区服务建设中政治、经济建设与街道公共服务之间的关系, 一直未能很好地划分。我国社区服务不仅缺乏理论研究和实践经验, 同时, 在我国经济社会结构变迁的背景下, 社区所面临的问题更具有复杂性。政府、社区自治组织和非营利组织应扮演好自己的社会角色, 不断完善社区公共服务供给, 以配合社区公共服务的发展。

随着公共服务社区供给研究的深入和社区以及社区内部各种组织的发展与成熟, 社区公共服务供给机制也在不断地变化和创新。在公共服务社区供给机制创新中, 社区自我服务不仅是一个重要的分支, 也代表着社会公共服务供给发展

的最先方向。社区自我服务的发展, 是城市公共服务城市公共服务供给机制创新的典型代表。

广州市作为我国沿海开放城市, 其社会发展程度较高, 在社区公共服务提供机制与方式创新的发展过程中, 积累了许多宝贵的经验, 形成了不少具有代表性的做法和可借鉴的方式。广州市文昌慈善会就是慈善组织参与社区服务的典型案例, 值得我们认真学习和研究。

一、案例引入——广州市文昌慈善会

社区自我服务既是社区公共服务供给机制创新发展的主要方向, 也是社区不断发展和成熟的必然结果, 广州市逢源街文昌慈善会的建立和发展, 就很好地体现了所在社区的发展, 以及社区服务的创新。

(一) 文昌慈善会基本情况

逢源街道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。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。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。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

[作者简介] 邓剑伟, 厦门大学公共事务学院博士研究生, 研究领域为政府改革和治理。

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^[2]。作为第三部门的文昌慈善会被注入了较浓厚的党和政府背景元素。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。

(二) 文昌慈善会参与社区服务的条件

文昌慈善会之所以能够创新社区公共服务供给, 成为广州市公共服务供给机制与方式创新的典型案例, 既与广州市不断创新公共服务供给的大环境有关, 也依赖于文昌慈善会自身的一些独特之处。这些独特之处成为文昌慈善会参与社区服务的重要条件

首先, 成熟的社区因素。一般情况下, 只有发育程度较高, 发展相对成熟的社区, 才会在原有公共服务供给机制的基础上, 更多地借助市场和力量的力量, 不断创新公共服务供给。逢源街道是相对封闭的老社区, 因此, 逢源街道具有成熟的社区因素, 同时社区各方面的建设都走在了广州市全市的前列, 社区发育程度较高。在这样的社区环境中, 社区居民和文昌慈善会志愿者所提供的公共服务与义务服务类似于一种在“劳动银行”中的储蓄, 他们在付出志愿服务后, 今后获得“劳动互助储蓄回报”的信用度高, 这不仅为文昌慈善会的发展打下了坚实的群众基础, 也为社区志愿服务开展提供了较好的内部环境。

其次, 政府予以制度支持, 为其创造良好的发展环境。一方面, 文昌慈善会虽然由政府组织干部倡导并发起, 但并非政府附属机构, 而是社团登记的社会独立法人, 属于自收自支的事业单位。其在资金筹集、组织决策、运作机制等方面具有很强的独立性。有了独立性的保证, 也使得慈善会能够更好地承担社区公共服务的职责, 不断推进社区服务的发展。另一方面, 由于逢源街道管辖区内没有一家大型企业, 也没有闲置的用地用于发展工商业, 所以, 街道办事处的工作重点不是“产值”导向, 而是社区服务导向。也正是因为这样, 慈善会进一步发展需要得到政府的配合与支持。

第三, 提供服务的非营利性。据文昌慈善会的相关负责人介绍, 慈善会主要活动资金都来源于募捐款项, 由慈善会所提供的服务也几乎是以免费或者象征性收费的形式展开。例如, 慈善会最基本的救助活动是孤寡老人助养、认养制度。助养老人, 就是将老人的收入补差到一定的水平, 并发放基本的生活物资。目前, 慈善会对社区内的孤寡老人每个月都会给予其一定的补助金, 以使其生活水平与城市老年人的基本生活水平相当, 另外每月定时发放大米、食用油及其它生活用品。同时, 每当逢年过节, 还会组织为这些老年人进行“送温暖”活动, 让孤寡老人感受社区和家的温暖。

除了这些主要的免费救助活动以外, 慈善会的某些服务也有实行会员制, 每月收取象征性会费。例如, 残疾人康复中心、邻舍康龄社区服务中心, 所采取的都是会员制, 所收会费一个是每月2元, 一个是每月1元^[3]。我们在访谈中也了解到, 大部分会员们对此项收费都不觉得是压力, 相反还非常赞同, 认为慈善会给了他们一种“大集体的感觉”, 也为社区服务的开展起到了很好的推动作用。

最后, 正面的导向作用。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具有较大的吸引力。国务院总理温家宝、中央政治局常委李长春、中央政治局常委张德江(时任中共广东省委书记)及中共广州市委、市政府领导曾亲临视察指导。各级领导人的重视, 为宣传文昌慈善会的做法以及逢源街道社区公共服务机制创新起到了极其正面的导向作用。

二、文昌慈善会参与社区服务的功能

文昌慈善会成立的初衷是服务社区的困难人群, 尤其是孤寡老人。经过十多年的发展, 慈善会的规模不断扩大, 开始涉及越来越多的社区服务领域, 发起并开展了大量的社区活动。具体来说, 其功能主要包括以下五个方面。

首先, 积极开展各种社区救助活动。以结对、发慈善卡、发粮油实物补助、建立社区敬老院、志愿服务队为居家老人服务等多种形式, 为全社区1300多名孤老、残疾、特困、孤儿提供了各类援助和服务。例如, 早在1996年, 逢源街文昌慈善会成立之初, 为妥善解决孤寡老人由于独居带来的生活不便和可能发生的意外, 文昌慈善会就开展了“小小电铃献爱心”活动, 给辖内的所有孤寡老人家里都安装了一个应急电铃, 电铃连通居委会和隔壁的邻居, 老人只要有什么不舒服, 便可按电铃, 居委会的人和邻居听到响铃的信息, 即刻就可前来相助。孤寡老人高兴地称电铃为“救命钟”。

除了“救命钟”外, 文昌慈善会还为行动不便的老人送去拐杖, 为耳朵有问题的老人送去助听器, 为眼花的老人配上老花镜, 为孤老编织过冬毛衣。同时, 慈善会还发动辖内地区单位、个体户向老人们送上数千个慈善卡, 老人凭卡可到指定的商铺免费享用粮油、粉面及一些生活用品。

第二, 为社区提供多项基本公共服务。例如, 在2006年母亲节到来之际, 文昌慈善会举行了“为了母亲的微笑”援助孤寡、单亲、特困母亲活动暨逢源街2006年母亲节活动, 来自辖内的140多名单亲母亲、特困母亲、特殊母亲参加了当天的活动。活动中, 逢源街向48名单亲特困母亲送上了体检单, 为她们提供了免费血常规、胸透、妇检等检查; 向5名特困母亲送出了工作岗位; 向社区广泛征集, 评选出了10名“敬老孝亲好儿女”, 弘扬社区尊老敬老新风。同时, 一些特殊母亲(女孤老)的“孩子”们还向她们送上了母亲节的礼物, 让她们感受到浓郁的节日氛围。

第三, 发挥社区基础设施自我服务职能。文昌慈善会和街道办事处共同出资修缮了70多条麻石街, 包括铺就麻石路

面和架设头顶的遮阳绿化，即保存了西关麻石街老屋的古城风貌，又解决了雨天路面积水、晴天骄阳晒顶的环境难题，方便了居民的社区活动。此外，1998年至1999年，慈善会出资兴建了社区卫生站、慈善门诊、健身室3座医疗康复设施，1999年至2000年，慈善会再出资建成了残疾人康复中心、生殖健康保健服务中心等。

第四，建立社区服务组织，弘扬社区服务精神。发动社区居民以自我组织为原则，自行组建了十几个社区群众组织，如社区志愿服务队、松柏之声、雀之友、松柏艺苑、太极辅导站等等，这些组织由社区群众自行管理、开展活动，慈善会给予资金支持。

在不断建立社区服务组织的同时，文昌慈善会还积极弘扬社区服务精神。多年来，慈善会广泛宣传中华民族“友爱互助”的传统美德，宣传“爱心奉献，情系社群”的逢源街义工精神，发挥慈善效应，发动辖内机关干部、企事业单位员工、荔湾消防中队官兵、在校大中专学生以及社区群众共6600多人加入义工队伍。成立了广州市首支长者义工队、侨心义工队、家庭义工队等多支义工队伍。

最后，建立了较为完善的社区服务志愿者组织制度。目前逢源街道辖区已有包括2700多人的社区志愿服务队，成员来自各行各业，志愿活动的范围包括清洁卫生、协助社区干部工作、调解纠纷、帮助购物、探视老人、收集废品、设备维修、送餐、医院陪护、补习文化、家庭修缮、理发等等。

三、文昌慈善会参与社区服务的进展和创新

近几年来，在政府的帮助下、社会的支持下和慈善会自身的努力下，文昌慈善会的慈善事业有了新的发展，服务社区的方式和手段也有了新的创新，为社区提供了更多的公共服务。

（一）文昌慈善会参与社区服务的进展

以2009年为例，慈善会共助养、认养孤老、孤儿、残疾人、特困人士60多人，提供学费补助、文具资助100多人，提供一次性实物援助1500多人次，提供义工服务15000多人次；老人中心、残疾人康复中心、青少年中心以及综合服务中心的有效运作，不但有效的解决社区困难群体的困难，而且满足了社区群众多层次的服务需求，将党和政府的关怀送到群众的身上，从而促进整个社区的安定、和谐与发展。同时，逢源街道依托老人中心开展多姿多彩、多元化的活动，鼓励长者积极参与群体生活及社区活动，为400名长者提供居家养老服务，并为他们举办生日会，向180多名孤老提供聊天服务和紧急援助，把中华民族敬老、扶贫的传统美德发扬光大。

如今，文昌慈善会还在朝着新的目标不断迈进。其成长的过程将为我国公共服务社区供给模式提供宝贵经验，其发展方向，也将我国社区服务指明道路。

（二）文昌慈善会参与社区服务的创新

公益物品和公共服务供给的低效率问题是世界性的难

题，近年来发达国家在政府和市场之外尝试以第三种解决办法，即采用社会机制或不同方式的混合机制进行生产^[4]。社区服务就是解决公共服务供给政府和市场失灵，创新城市公共服务供给机制的一个发展方向。作为社区公共服务供给改革的先行者，文昌慈善会之所以能够充当这样的角色，与其不断创新社区服务密切相关。

首先，创新社区服务组织。文昌慈善会成立以前，基本上中国大陆所有的街道社区组织结构的核心都是街道党委和街道办事处。这是一种中国社区司空见惯的单一、封闭的政治组织模式，只能配置有限的行政资源，例如街道民政科只能给为数不多的民政对象提供十分有限的政府救济，而不能有效地吸引和配置社会资源，所以，社区的社会福利事业一直处于社会资源闲置、政府捉襟见肘的相互错位的尴尬境地^[4]。

文昌慈善会的成立，对其所在社区乃至所有中国社区公共服务供给的最大贡献和创新在于建立了社会资源自愿流入社区的渠道，形成了社区行政组织与社区福利服务组织即街道办事处与慈善会之间平等合作的伙伴关系。原来单一、封闭的社区组织结构逐渐被开放的多元化的组织结构所替代，一种新的行政资源和社会资源合理配置的体制和机制正在形成。

这样，社区自我服务组织就发生了创新，慈善会与社区原有的行政组织之间能够各取所需、各尽所能。组织体制和资源配置方式的变革也带动了社区功能的整合，社区形成了新的分工模式：街道办事处主要管理公共事务，慈善会主要提供社区公共服务。社区组织、资源功能的全方位整合，真正促进了整个社区的协调发展，这也正是社区自我服务组织创新的意义之所在。

其次，创新社区服务制度。城市公共服务供给中社区自我服务的实现，不仅需要建有相关的社区服务组织，还需要不断创新社区服务制度。

文昌慈善会的成立，为逢源街道创新社区服务制度提供了契机，创新了一系列社区服务制度。例如，服务供给的多中心组织制度。文昌慈善会不仅自己承担社区公共服务供给的职能，还与众多的社区小社团合作，共同提供社区公共服务，形成了适应社区需求的多组织体系。社区中只有一个组织在提供服务，就有可能导致服务提供的萎缩和资源的无效率配置。而建立起一种服务供给组织的多中心制度，即允许多个服务的生产者以及可替代的服务提供者同时存在，以造就类似市场竞争的效益，这样，就有可能通过引进准市场操作机制，提高公共服务的供给效果和效率。

最后，培育社区服务理念。我国一讲到在公共服务供给领域克服政府失灵，往往想到的就是进行公共服务供给的市场化改革，在各地实际操作过程中，市场化也成为城市公共服务供给改革的主要措施。就其深层原因就在于我国缺乏公共意识和社区服务理念。

文昌慈善会在积极参与社区公共服务供给的同时，还不断培育社区自我服务的理念。积极引进公共意识、公共理

念、公共选择、公共决策、公共经济、公共服务等一系列与公共领域相关的概念，向社区居民宣传互帮互助的精神，推动形成社区特有的价值观。

四、文昌慈善会参与社区服务的待改善之处

文昌慈善会参与社区服务的尝试，创新了广州市公共服务供给机制，有效提高了社区公共服务供给的水平。但是，由于文昌慈善会发展时间还不长，所提供的公共服务领域和水平相对有限，在参与社区服务中还有一些有待改善之处。

首先，随着社区居民对公共服务需求水平的提高，对文昌慈善会资金来源和运转提出了更高的要求。据相关负责人介绍，目前文昌慈善会的资金主要来着以下几个方面。一是逢源街道对慈善会的资金投入。二是区属有关部门和辖内单位的捐助。有的单位捐赠洗衣机、烘干机等养老服务设备设施，有些则无偿提供房屋、场地。三是辖区内外个体户、私营企业和居民的捐助。由于形成了“扶贫济困、共襄善举”的社区氛围，辖区内外个体户、私营企业、居民都较为踊跃捐款捐物。四是吸纳境外善款。除了香港邻舍辅导会给予的资助外还有来着香港地区居民的捐款。但是，文昌慈善会毕竟是一个非营利组织，所面临的社区公共服务供给的任务又很重，要想在社区公共服务供给中更好地发挥作用，还需要不断拓宽自身的融资渠道。

其次，在服务供给中与政府的关系有待于进一步厘清。文昌慈善会的管理形式在某种程度上具有“官民合作”的意味。这一点非常强烈地表现在慈善会最高决策机构——理事会的人员构成上。如果单看理事会成员名单，甚至会给人以街道、慈善会“合署办公”的印象。在我们访谈的过程中，慈善会的相关负责人对此表示地很从容，他认为在就中国目前社区公共服务供给发展的程度来看，慈善会加强与政府的合作，有助于二者的发展。对于这一说法，我们基本上表示赞同。但是我们也希望随着社区发育程度的不断提升，社区内各种服务组织的逐步壮大，慈善会还是应该迈开“去行政化”的步伐，更多地保持其独立自主的特性。

最后，社区自我服务人才的专业化水平有待于进一步提升。创新城市社区公共服务供给机制，必须有专业化的人才从事社区公共服务工作作为保障。在我们访谈的过程中，慈善会的负责人像我们强调到，当前有越来越多高学历的专人人员投身于慈善会和社区公共服务事业的发展，但是这样的专业人员数量毕竟有限，所占的比例偏低，更多的服务人员仍是志愿者，相对缺乏专业知识。同时，目前对服务人员的专业培训也有待于进一步加强。

五、提升文昌慈善会参与社区自我服务水平的路径选择

结合文昌慈善会在社区服务中所起的作用、存在的限度，总结经验，吸取教训，通过以下几个方面的改善，有望不断提升自身参与参与社区服务的水平。

首先，从“引进来”发展到“产出来”。正如上文提

到的，文昌慈善会能够在社区自我服务中发挥主导作用的一个重要原因就在于其充分利用了毗邻香港的优势，借鉴香港义工的相关做法和管理制度、同时还得益于香港方面的资金和技术上的支持。这是一种以海内外交往、请海外非营利组织到社区办服务等多种方式进行组织学习，在模仿中创出新的非营利组织。在此基础上，慈善会应该借助现有的资源和社会影响，与相关政府部门合作，积极推进社区政府部门改革，在相关托管社区公共设施中孵化新的非营利组织，以及各种志愿组织和社团，变“引进来”为“产出来”。在更新服务组织的同时，进一步创新社区服务和公共服务供给机制。

其次，进一步培养社区精神，整合社区资源。文昌慈善会作为社区资源配置机构进入街道后，原来单一的封闭的街道资源组织体系被打破，并转变为开放的社区资源整合体系以吸纳更多来自于行政区域之外的社会资源，于是“原来行政区属意义上的封闭的街道转变为社会学意义上的开放的社区”^[5]。由此，我们看到，通过这种第三部门供给的方式，文昌慈善会有效整合了体制内的行政资源和体制外的社会资源。葛道顺认为“对社区资源配置体制的重新塑造，是文昌慈善会制度创新的意义所在”^[6]。与此同时，慈善会提过具体各种便民利民服务，在提过社区公共服务供给水平的同时，也弘扬和形成了一种“服务他人、奉献社会”的社区精神。在今后，慈善会还应该进一步培养社区精神，整合社区资源，不断扩大公共服务供给的内容和范围，并向其它社区推广这一做法和经验。

第三，合理分工，进一步拓宽融资渠道。有学者认为，“只有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”^[6]。面对社区内志愿组织和服务结构数量不断增加，社区居民公共服务需求数量和水平不断提升的情况，慈善会只有合理分工，进一步拓宽融资渠道，才能化压力为动力，谋取新的发展。

参考文献：

- [1] 田华. 陈静波. 论社区公共服务供给中的多元化主体[J]. 云南行政学院学报, 2007(6): 103-106.
- [2] 荔湾信息网. 文昌慈善会扶贫济困七周年[EB/OL]. http://www.lw.gov.cn/news_mingsheng_con2tent.aspx?newsid=ART200310301015379905, 2004-07-10.
- [3] 何艳玲. 第三部门发展与社区公共产品供给——广州市文昌慈善会的经验观察[J]. 东方文化, 2002(4): 63-68.
- [4] 杨团. 推进社区公共服务的经验研究——导入新制度因素的两种方式[J]. 管理世界, 2001(4): 33-38.
- [5] 葛道顺. 广州文昌慈善会志愿者调查报告[D], 2001.
- [6] 袁政. 街道社区公共服务的多维评析——以广州市逢源街为例中山大学学报(社会科学版)[J]. 2007(3).