

分开与合作:社区志愿服务机制创新研究^{*}

曾天雄¹, 卢爱国²

(1. 湘南学院 湖南 郴州 423000; 2. 湖南师范大学 湖南 长沙 410081)

摘 要: 破解社区志愿服务失灵困境, 必须创新社区志愿服务机制。既要社区志愿服务的安排者、生产者、消费者分开, 将社区志愿服务的直接安排者与间接安排者分离, 同时又要通过社区志愿服务项目制实现政府、社区居委会、社区志愿组织、社区成员主体间的协调合作。

关键词: 社区志愿服务; 社区志愿服务项目制; 公共服务

中图分类号: C91 **文献标识码:** A **文章编号:** 1001-5981(2014)01-0078-03

志愿服务是和谐社会构建和公民道德培育的重要途径。从1989年第一个社区志愿组织诞生到2005年全国社区志愿者工作委员会组建再到2011年志愿者协会的成立, 我国社区志愿服务获得了长足发展。然而, 与志愿服务的内在规定性、日益增长的社区需求以及发达国家志愿服务发展状况相比较, 我国社区志愿服务存在参与性困境、专业化困境、资源性困境、合法性困境和自主性困境。要走出社区志愿困境, 必须创新社区志愿服务机制, 解决社区志愿服务主体角色不清、功能错位、资源失衡问题, 这要求重新界定社区志愿服务各个主体的角色和功能, 重新塑造社区志愿服务主体关系模式。

一、分开: 社区志愿服务主体的角色重塑和功能定位

20世纪60年代, 美国学者奥斯罗姆夫妇提出的公共服务理论, 将公共服务过程区分为安排、生产和消费三个基本环节, 据此认为公共服务过程存在安排者、生产者和消费者等主体, 公共服务机制就是这三个类型化角色间的关系模式。奥斯罗姆夫妇的这一研究成果对于我国社区志愿服务机制创新具有重要的指导意义。针对社区志愿服务主体角色不清和功能错位的现实问题, 创新社区志愿服务机制, 首先就是要在深刻把握公共服务的共性和社区志愿服务特性的基础上, 将社区志愿服务各个主体的角色和功能分开。

(一) 消费者、生产者与安排者分开

社区志愿服务中的消费者是指接受社区志愿服务的社区成员, 既可能是辖区单位, 也可能是社区居民, 消费者是社区志愿服务过程中的积极参与者。消费者通过提供服务需求信息和协同服务生产能动地参与社区志愿服务过程。^{[1]191}

消费者参与质量是影响社区志愿服务效能的基本因素。

社区志愿服务中的生产者是指接受安排者的委托为消费者提供志愿服务的社区志愿组织或志愿者。社区志愿服务的生产者将资源投入转化为价值产出, 通过提供具体的志愿服务满足消费者的需求。生产者自主性程度和专业化程度也是影响社区志愿服务效能的重要因素。

社区志愿服务中的安排者是指对社区志愿服务活动进行选择、授权、资助、指导、监督和评估的组织。社区志愿服务的安排者是集体性消费单位, 它代表一定的集体人口对于某项或者多项志愿服务进行选择。^{[2]11} 社区志愿服务的集体性消费单位, 主要指政府和社区居委会, 它们通过与生产者和消费者直接或间接互动, 通过信息收集、资源投入、供给规划、服务标准、安排生产和绩效评估参与社区志愿服务过程。安排者功能发挥程度是影响社区志愿服务效能和扩展社区志愿服务空间的关键因素。

在社区志愿服务过程中, 消费者、生产者与安排者分开, 即社区成员主要扮演消费者角色, 社区志愿组织主要扮演生产者角色, 政府和社区居委会主要扮演安排者角色, 这意味着社区志愿服务供给的多元化: 政府和社区居委会通过角色重塑和功能定位, 与社区成员积极互动, 将社区志愿服务的“生产过程”让渡给社区志愿组织或志愿者, 既能破解社区志愿服务的资源性困境、合法性困境、自主性困境, 又能规避社区志愿服务参与性困境和专业化困境, 有助于提高社区志愿服务的效率和质量。

(二) 直接安排者与间接安排者分离

社区志愿服务中的直接安排者是指直接与生产者和消费者互动, 直接安排生产的提供者。在社区志愿服务中, 社

* 收稿日期: 2013-10-25

作者简介: 曾天雄(1963-), 男, 湖南永兴人, 博士, 湘南学院教授;

卢爱国(1974-), 男, 湖南郴州人, 湖南师范大学博士后流动站研究人员。

基金项目: 本文是国家社会科学基金青年项目(11CZZ009)、教育部人文社会科学研究青年项目(10YJC810031)阶段性成果。

区居委会扮演直接安排者角色,是社区的集体性消费单位,它代表社区成员对社区志愿服务项目进行选择。其主要功能是:了解消费者需要什么样的志愿服务;把握生产者能够提供什么样的志愿服务;参与确定对什么样的志愿服务活动进行授权并资助;筹集志愿服务资源并选择资助对象;安排社区志愿服务的生产;参与评估社区志愿服务的绩效;等等。直接安排者功能发挥程度是扩大社区志愿服务参与、提高社区志愿服务效能的关键环节。

社区志愿服务中的间接安排者是指不一定与生产者和消费者互动,而是间接安排生产的提供者。在社区志愿服务中,政府扮演间接安排者角色,是超越社区的集体性消费单位,它代表街区、城区或者更大区域成员对社区志愿服务项目进行选择。其主要功能是:确定对什么样的志愿服务活动进行授权并资助;筹集志愿服务资源并选择资助对象;主持评估社区志愿服务的绩效;等等。间接安排者功能发挥程度是破解社区志愿服务资源性困境和合法性困境的核心环节。

在社区志愿服务提供环节中,将直接安排者与间接安排者相分离,必要性在于三方面:其一,政府在社区志愿服务中的功能有限性。政府包办只能产生依附意识,难以形成持久的志愿精神;政府行政吸纳社区居委会,难以避免社区志愿服务的行政化。其二,社区志愿服务具有“草根性”。社区志愿服务是社区成员自愿贡献时间、精力、技能、财物等资源,在不为物质报酬的前提下,为改善社区服务、促进社区及社会进步而提供的服务。在我国社会结构转型进程中,社区志愿服务需求具有社区性、多样性和异质性特点。与政府组织相比较,社区居委会对千差万别、变动不居的社区需求更能快速地做出选择和回应。其三,社区居委会在社区志愿服务需求和安排上具有独特优势。社区居委会是社区自治性组织和整合性组织。作为自治性组织,社区居委会依法拥有组织和推动社区居民开展志愿服务的权利和义务;作为整合性组织,社区居委会依法拥有整合辖区单位志愿服务资源的权利和天然优势。社区志愿服务的社区性以及社区居委会在志愿服务中的天然优势,决定社区居委会在社区志愿服务提供中扮演独特角色。正因为如此,我们认为,社区志愿服务安排者要一分为二,政府扮演间接安排者角色,社区居委会扮演直接安排者角色。

二、合作:社区志愿服务主体间的有机衔接和良性互动

社区志愿服务主体分开,旨在厘清各个主体的角色和功能,以提供服务效能,但分开的同时要实现服务主体间的有机衔接和良性互动,才能提高服务效能,这要求服务主体之间开展协调合作,在资源互补基础上采取项目制实现四方一体化。

(一) 合作基础:四方资源互补

社区志愿服务过程中政府、社区居委会、社区志愿组织、社区成员四方主体在资源拥有上各有优劣,资源互补是四方合作的坚实基础。

(1) 政府在社区志愿服务资源占有上优势独具。首先,

提供合法性资源。社区志愿组织的合法性包括政治合法性、社会合法性、行政合法性和法律合法性四种。^{[3]103}社区志愿组织的存在和发展不仅要得到作为消费者的社区成员的认可,还要得到政府的政治认同、行政认同和法律认同。政府是社区志愿组织政治合法性、行政合法性和法律合法性的赋予者。其次,提供财政资源。给社区志愿组织提供财政援助,是国际上社区志愿服务发展的基本经验。改革开放以来,随着我国经济社会的发展和税制改革,政府获得了庞大的可支配的公共财政资源,这为社区志愿服务发展的财政资助提供了可能。

(2) 社区居委会在社区志愿服务信息采集和灵敏反应上得天独厚。因为社区居委会是基层群众性自治组织,是法定的居民代言人,是社区居民合法利益的诉求者。社区居委会与社区居民天然的“亲缘性”,使得社区人愿意将利益诉诸社区居委会。“有事找社区”是多数社区人的行动逻辑。社区居委会在社区志愿服务上的另一个优势是组织优势。自成立以来,社区居委会一直充当着社区“纽带”角色,它既有“政府背影”,又有“居民身影”,还有“单位侧影”,是政府、社区居民、辖区单位资源沟通和互动的桥梁和纽带。2010年,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》进一步明确城市社区居民委员会的主要权责:依法组织居民开展自治活动,依法协助城市基层人民政府或者它的派出机关开展工作,依法依规组织开展对基层政府、辖区单位、市政服务单位和社区组织的监督活动,这实际上赋予社区居委会培育社区志愿组织、整合辖区单位志愿服务资源的权利。

(3) 社区志愿组织的优势在于技术。社区志愿服务并不是一项不需要任何技术的社区服务,在诸如社区绿化、社区救助、社区养老、社区安全、社区医疗、社区科普等志愿服务项目中,不仅需要社会责任感的理念支撑,更需要知识技能和操作技巧的投入。如果没有志愿精神,没有相关知识技能和操作技巧,难以实现社区志愿服务的专业化,难以提高社区志愿服务效能,而这恰恰是志愿服务组织安身立命的根本。

(4) 社区成员的资源优势主要是需求信息的提供。社区居民、辖区单位等社区成员的积极参与是社区志愿服务安排者和生产者获得需求信息的关键。社区成员通过参与,明确表达偏好,为政府、社区居委会和社区志愿组织提供准确的需求信息,使安排者和生产者知道消费者需要什么、需求水准怎样,使社区志愿组织明确怎样才能更好地满足消费者的需要。“消费者的积极投入是高质量物品或者服务生产的必要投入。”^{[4]19}同时,社区成员也是社区志愿服务潜在的生产者,优质的社区志愿服务往往会促使消费者在回报机制驱使下加入生产者行列,从而扩展社区志愿行动空间。

可见,社区志愿服务主体资源优势各有不同。充分利用政府在合法性资源和财政资源上的优势,社区居委会在社区服务信息采集和组织整合上的优势,社区志愿组织在服务技术上的优势,社区成员在需求信息提供上的优势,促使各个

主体资源优势互补,为破解社区志愿服务的资源性困境、合法性困境、自主性困境、参与性困境和专业化困境提供了坚实基础。

(二) 合作机制:项目制运行

在社区志愿服务主体角色分开、功能各异、资源失衡基础上,实现社区志愿服务主体的合作需要采用项目制这一科学的社会管理工具。所谓社区志愿服务项目制,是政府指导和激励、社区居委会组织和管理、社区志愿组织申报和运作、社区成员参与和协同的机制。这一机制具有社区需求导向和社会化运行等基本要件。

以社区需求而不以行政需求为导向,是社区志愿服务项目制顺利运行的基本要求。当前,社区志愿服务之所以存在自主性困境和效能困境,其重要的原因就在于不少社区志愿服务项目是以政府需求为导向的,是应行政工作需要而开展的,自然难以满足日益多元化和异质化的社区需求。因而,项目制的有效运转要求在社区志愿服务项目选择上,要“着力解决人民最关心、最直接、最现实的利益问题”,而不应以政府的行政偏好为导向。

采用社会化运行机制而不采取行政化运行方式,是社区志愿服务项目制顺利运行的基本要件。当下,社区志愿服务之所以存在行政化困境和参与性困境,其重要原因在于不少社区志愿服务项目是采取行政化运行方式,即基层政府通过行政吸纳社区居委会,在此基础上组建社区志愿组织,根据行政需要提供社区志愿服务,这种运行方式难以走出社区志愿服务的自主性困境和参与性困境。因而,项目制的有效运转要求采取社会化的项目运行方式。^{[5] 143-148}

社区志愿服务项目制的运行包括项目选题、项目申报、项目实施和项目评估等环节。(1)项目选题。这是社区成员需求信息采集、集合、排序过程。项目选题需要作为消费者的社区成员的积极参与,更需要社区居委会和社区志愿组织的参与。项目选题方式主要有两种:一是社区居委会深入社区,采用民主方式了解社区成员需求,采用民主机制形成项目选题;二是社区志愿组织深入楼栋,采用专业方式采集社区成员需求并形成项目选题。(2)项目申报。这是社区志愿组织争取政府和社区居委会资源投入过程,也是社区志愿服

务组织获得政府合法性认同的过程。为避免社区居委会包揽社区志愿服务,申报主体要与实施主体分离,社区居委会主要承担申报主体角色,社区志愿服务组织承担实施主体角色。项目申报程序:社区居委会向政府提交项目及资金预算;政府对项目的可行性进行考察、确定项目资金预算并通报立项情况。(3)项目实施。这是社区志愿服务生产过程。项目实施方式主要有两种:一是社区居委会将获得立项的项目交付给社区志愿服务组织,社区居委会指导、社区志愿服务组织运作;二是在社区志愿服务组织缺乏情况下,社区居委会动员和组建志愿组织完成项目。(4)项目评估。这是社区志愿服务绩效评估过程。社区居委会组织运行的服务项目由政府验收评估,社区志愿组织实施的项目由政府和社区居委会联合开展验收评估。

总而言之,社区志愿服务机制创新存在两个基本向度:一是分开,即社区志愿服务主体角色分开和功能分离;二是合作,即社区志愿服务主体有机衔接和良性互动。分开是合作的前提。分开旨在解决政府介入方式失当和行政化的社区居委会包办社区志愿服务的体制性问题。合作是分开的深化。合作旨在解决角色分开、功能各异、资源失衡的社区志愿服务主体有机衔接和良性互动问题。通过分开与合作,既可解决政府介入社区志愿服务方式失当问题,也可避免社区居委会包揽社区志愿服务问题,还可破解社区志愿服务的诸多困境,有助于社区志愿服务的良性发展。

参考文献:

- [1]李雪萍.城市社区公共产品供给研究[M].中国社会科学出版社,2008.
- [2][美]迈克尔·迈金尼斯.多中心体制与地方公共经济[M].毛寿龙,译.上海三联书店,2000.
- [3]高丙中.社团团体的合法性问题[J].中国社会科学,2000(2).
- [4][美]罗纳德·J·奥克森.治理地方公共经济[M].万鹏飞,译.北京大学出版社,2005.
- [5]陈伟东,卢爱国,孔娜娜,谢正富.中国和谐社区:江汉模式[M].中国社会科学出版社,2010.

责任编辑:饶娣清

Separation and Cooperation: Research about Community Voluntary Service Mechanism Innovation

ZENG Tian-xiong¹, LU Ai-guo²

(1. Xiangnan University, Chenzhou, Hunan 423000; 2. Hunan Normal University, Changsha, Hunan 410081, China)

Abstract: In order to resolve the predicaments in community voluntary service, we should innovate the machine of community voluntary service. We should not only separate the arrangers from producers and consumers, but also separate the direct arrangers from the indirect arrangers in community voluntary service. Moreover, we should achieve the coordination and cooperation among government, community residents committee, community volunteer organizations and community member through the project scheme in community voluntary service.

Keywords: community voluntary service; project scheme in community voluntary service; public service