

“中国社区福利体系与社区精神健康 社会工作实务体系建设”研究专题(下)

主持人:刘继同(北京大学公共卫生学院教授,博士生导师,香港中文大学博士,中国健康社会工作与社会政策法规研究院院长)

2010年是中国社会福利元年,标志中国进入社会福利时代,说明社会工作在社会福利服务中扮演越来越重要的专业角色。按照现代福利服务体系发展规律,最先出现的是儿童、残疾人、生理病人和精神病患者、老人,以及所有需要帮助人群的福利服务,以地域社区为基础的福利体系紧随其后,反映现代福利服务体系的服务对象由单个弱势人群与家庭,逐步转向为以社区为基础的所有人群、所有家庭和社区所有成员全生命周期服务的普遍发展规律,反映现代福利服务对象由传统弱势群体、弱势群体扩大为全体社区成员和有需要人群的规律。这种发展规律也清晰地反映在中国政府有关职能部门制定颁布的发展规划、政策法规之中。2013年民政部、财政部联合发布《关于加快推进社区社会工作服务的意见》,标志中国社区社会工作首次成为独立专业实务领域,具有划时代和里程碑性历史意义,理论政策意义深远。2016年10月,民政部等多个部委首次发布《城乡社区服务体系规划建设规划(2016—2020年)》,规划主要目的是为增强城乡社区服务功能,提高城乡居民生活水平,促进城乡发展一体化,维护城乡基层和谐稳定,构建社区多元主体广泛参与,以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”社区服务机制。规划首次明确规定,力争到2020年,每个城乡社区至少配备1名社区社会工作者,中国特色现代社区福利体系与社区社会工作应运而生,拉开中国现代社区福利体系与社区社会工作实务体系建设历史序幕,意义重大。

中外社会福利制度历史发展经验和普遍规律说明,社区卫生服务,尤其是社区为基础精神健康社会工作实务体系是社区福利体系建设的战略重点与优先领域,中国状况同样如此。按照疾病谱、死因谱和现代卫生保健体系发展规律,尤其是人类身心健康需要结构变迁的规律,精神健康是身体健康和心理健康需要满足之后出现的更高层次的健康需要。更为重要的是,不像生理疾病,精神障碍、心理健康和行为健康具有普惠性和全民性。精神健康是每个人都需要的专业服务。毫无疑问,精神病患者及其家庭是最亟需专业社会工作实务的弱势人群。综观欧美发达国家历史经验,社区精神健康社会工作实务是现代精神健康服务体系发展方向;社会工作者在社区精神健康服务与多学科专业团队服务中扮演主导性、领导性和组织者角色;现代精神健康服务体系的发展规律和发展方向是,由传统院舍照顾转向现代社区和家庭照顾。中国精神健康服务体系历史经验和发展方向同样如此,因为这是现代精神健康服务普遍规律。

在中国社会福利尤其是社区福利时代来临和美好生活需要的宏观背景下,为响应2015年国家卫计委等6部委颁布《关于开展全国精神卫生综合管理试点工作的通知》,推进健康中国建设,实施2016年卫计委等部委《关于加强心理健康服务的指导意见》,构建中国特色现代健

康与精神健康社会工作实务体系,我们借浙江工商大学学报这一高端学术平台,开设“中国社区福利体系与社区精神健康社会工作实务体系建设”专栏。北京大学刘继同与韦丽明老师首次阐明中国特色现代社区福利制度框架与幸福和谐社区建设的关联,指出了健康照顾服务是和谐社区建设体系中的优先领域;中山大学徐慧与朱健刚博士以欧洲精神病学发展史为背景,首次全面、系统的介绍法国“精神卫生分区化治疗模式”实现的历史条件,尤其是二战后改革派精神病科医生基于圣-阿尔拜精神病院成功经验而构建的“组织性精神疗法”的实现过程及组织管理架构;上海大学杨钰博士以日本的“浦和贝塞尔之家”为例,首次全面、系统的介绍日本社区精神康复中的替代服务,引入全新的精神障碍患者自助开展的替代服务,为中国方兴未艾的社区精神健康运动提供宝贵的国际经验。上海大学的博士研究生杜妍智和香港理工大学的梁诗明博士首次基于香港精神科中途宿舍服务经验反思基础之上,从政策保障、组织培育、队伍建设、具体服务等方面对内地精神科中途宿舍发展提出了相关建议。

中国特色现代社区福利制度框架 与幸福和谐社区建设

刘继同¹, 韦丽明^{2,3}

(1. 北京大学 公共卫生学院, 北京 100191; 2. 上海大学 社会学院, 上海 200444;
3. 西华大学 社会发展学院, 四川 成都 610039)

摘要:《中国共产党第十九次全国代表大会报告》中最大的理论创新是首次明确提出中国社会主要矛盾是“人民日益增长的美好生活需要和不均衡、不充分的发展之间的矛盾”,中国特色现代社会福利制度建设成为实现两个目标的核心。现代社会福利制度主要由国家福利、市场福利和社会福利三部分组成,社区福利体系是狭义社会福利体系的重要组成部分。2016年10月28日,民政部等16个部委首次发布国家级《城乡社区服务体系规划建设规划(2016—2020年)》,标志2016年成为中国社区社会工作与社区福利体系建设元年,中国城乡社区福利和追求生活质量时代来临,反映中国社会正在由1980年代的“社区服务”,经由1990年代的“社区建设”,进入2010年代的“社区福利体系建设时代”。如何统筹规划、科学设计中国现代社区福利制度框架,如何推进社区福利与幸福和谐社区建设运动成为国家社会政策议程的优先议题。社区福利体系与美好和谐社区既是和谐美好社会与美好生活的部分,又是构建美好和谐社会与美好生活的基本途径,还是观察美好和谐社会和幸福美好生活的

收稿日期:2018-05-01

基金项目:国家社会科学基金重点项目“中国特色现代社会福利体系建构研究”(15ASH008)

作者简介:刘继同,男,北京大学公共卫生学院教授,博士生导师,主要从事中国社会政策与卫生政策、社会福利制度与社会福利理论、福利财政学与卫生财政学、医务社会工作与医学社会学、儿童福利与妇幼卫生服务政策研究;韦丽明(通讯作者),女,上海大学社会学院博士研究生,西华大学社会发展学院社会工作系讲师,主要从事社会工作实务与社区社会工作等研究。

最佳视角。构建美好和谐社会、幸福和谐社区和社区建设、社区服务活动“不约而同”聚焦社会福利与社区福利制度建设。中国现代社区福利制度框架决定社区服务体系 and 社区服务中心性质、定位、地位、功能作用。

关键词: 社区服务; 社区建设; 社区福利; 社区社会工作; 美好和谐社区; 幸福

中图分类号: C916 **文献标志码:** A **文章编号:** 1009-1505(2019)02-0102-08

DOI: 10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2018-21090

The Framework of Modern Community Welfare System with Chinese Characteristics and the Movement of Building Happy and Harmonious Communities

LIU Ji-tong¹, WEI Li-ming^{2,3}

(1. School of Public Health, Peking University, Beijing 100191, China; 2. School of Social Work, Shanghai University, Shanghai 200444, China; 3. School of Social Development, Xihua University, Chengdu 610039, China)

Abstract: The greatest theoretical innovation of the report to the 19th National Congress of the Communist Party of China is to have clarified the principal social contradiction in China now as being the one between unbalanced and inadequate development and the people's ever-growing needs for a better life for the first time. Modern social welfare system construction with Chinese characteristics has become the lynchpin of achieving the two goals. Modern social welfare system is composed of the state welfare, market welfare and social welfare. The community welfare system is an important part of the social welfare system in a narrow sense. On Oct. 28, 2016, the Ministry of Civil Affairs and other sixteen ministries together first launched *Urban and Rural Community Service System Plan (2016-2020)*, which became the mark of setting the year 2016 as the first year of the Chinese community social work and community welfare system, and the approaching of the age of the Chinese urban and rural community welfare developing for the quality of life. Society has transformed from community service in the 1980s, undergoing the community construction in the 1990s, to the construction of community welfare system in the 2010s. Overall planning and rational designing of the Chinese modern community welfare framework and the advancing of community welfare and happy and harmonious life become the priority among national social policy agendas. Community welfare system and happy and harmonious community is not only the basic part of harmonious and happy society and happy life, but also the main path to a harmonious society and happy life. And also it can be the best perspective to observe happy life and harmonious society. Constructing happy and harmonious society, community, community service activities all require the focus on social welfare and community welfare construction. Chinese community welfare framework determines the essence, position and function of community service system and community service centers.

Key words: community services; community construction; community welfare; community social work; happy and harmonious community; happy life

一、中国社会主要矛盾与现代社会福利制度建设

2017年10月,中国共产党第十九次全国代表大会是具有世界意义的大事,标志中国进入中国特色现代社会福利制度建设新时代,拉开中国特色现代社会福利制度建设历史序幕。十九大报告最大的理论创新是首次明确提出中国社会的主要矛盾是“人民日益增长的美好生活需要和不均衡、不充分的发展之间的矛盾”,努力改善和提高民生福祉,为全体中国人民创造美好生活成为中国共产党人的初心和使命,标志中国进入社会福利和美好社会新时代^[1]。在现代哲学社会科学与社会福利理论体系中,福利概念的基本涵义就是幸福、美好的生活^[2]。这意味着如何缔造幸福美好的生活的问题,实际上就是如何构建中国特色现代社会福利制度的问题。实现中华民族伟大复兴“中国梦”和两个百年目标的

核心是中国特色现代社会福利制度建设。现代社会福利制度主要由国家福利、市场福利和狭义社会福利三部分组成。社区福利体系是狭义社会福利体系的重要部分。社区福利体系主要由个人福利、家庭福利和社区福利组成^[3]。综观中外现代社会福利制度发展的普遍规律与历史经验,与国家福利和市场福利比较起来,社区福利体系建设通常是社会福利制度建设过程中最晚起步,但却是最基础和最关键的部分。因为现代社区本质既不是政治权力中心,又不是市场经济中心,而是美好生活的温馨家园。简言之,中国特色现代社会福利制度与社区福利体系建设是当代中国社会发展的最大问题。

二、中国社会结构转型与全面建成小康社会议题

中国社会结构转型与全面建成小康社会引发社会现代化与社会秩序议题等诸多重大理论、政策议题,如何构建现代美好社会,创建幸福美好社会生活,提高社会质量是核心议题。中国社会正处于史无前例和翻天覆地的社会结构转型期,如何重构国家与社会、国家与市场关系框架,加强社会建设与社会治理,在高风险社会重建社会秩序成为公共政策的核心议题。改革开放特别是1980年代以来,企业劳动、工资、社会保险三项制度改革,国营企业减员增效和下岗分流,城乡绝对贫困与相对贫困问题日趋严峻,收入差距扩大和两极分化突出,经济社会发展不协调等议题,表明社会不稳定因素急剧增多,结构紧张和社会冲突状况明显,导致社会结构转型期的中国社会成为高风险的社会,社会稳定与社会发展机制议题突出^[4]。一般来说,传统农业社会向现代工业社会转型、过渡时期是个高风险性、高不确定性的社会时期,因为传统封闭保守、停滞、同质的农业社会逐渐让位于现代开放、发展、异质的工业社会,这种社会转型过程充满矛盾、冲突、不确定,甚至是社会暴乱和武装革命,社会动荡不安,社会结构转型过程是“另一只看不见的手”,转型过程深刻影响人们行为模式和社会选择^[5]。与此同时,世界各国社会现代化建设经验证明,社会现代化过程充满矛盾冲突和社会动荡,社会现代化过程是调整社会关系与社会利益的过程,是重构社会体系与制度框架的社会过程,社会冲突、结构性紧张,急剧上升的社会期望与社会服务现实之间的差距成为“正常现象”^[6]。更重要的是,社会结构转型与社会现代化两种力量相互交织,导致社会秩序议题格外突出。如何消除社会不安定因素,谋求经济社会的协调发展,缓解社会冲突,营造良好社会环境,改善百姓生活状况,提高个人福利与整体性社会福利水平,成为国家最高利益和战略目标。构建和谐社会,谋求经济社会协调、可持续发展,提高生活质量与社会质量议题应运而生。

全面建成小康社会,构建美好和谐社会是发展的核心议题,实质是重构国家与社会关系,经济政策与社会政策关系,国家与公民相互关系,精髓是改善生活质量,提高社会福利水平。改革开放以来,社会、市场、民间组织逐步脱离父权主义国家保护羽翼,成为独立社会实体,国家、市场、社区三足鼎立结构初见端倪,国家与社会的关系框架开始具有实质社会意义^[7]。国家与社会关系框架核心是政府与市场的关系,政府与市场关系的核心是社会政策与经济政策的关系,经济政策主要规范经济生产与经济市场,社会政策规范社会消费与社会市场^[8]。社会政策是政府有关社会福利的指导思想与基本原则,社会政策框架主要由健康照顾、教育服务、社会保障(主要是社会救助、社会保险与遗属津贴)、福利服务、公共住房、就业服务、社区服务和公共服务组成^[9]。社会政策目标、功能主要体现在社会福利制度安排之中。福利的含义是幸福美好的生活,社会福利是社会经济协调发展,是生活质量不断提高,构建和谐社会的最高目标是改善全体公民的生活质量,提高全社会的福利水平和社会质量。如何全面建成小康社会,发展现代社会福利,构建幸福和谐社区成为社会政策的核心议题。简言之,全面建成小康社会,尤其是中国特色现代社会福利制度,社会政策与社会服务体系,核心是幸福美好的生活,关键是全体人民的生活质量,实质是中国特色社会福利制度现代化。

2016年10月28日,民政部等16个部委首次以“民发[2016]191号”形式,发布国家级《城乡社区服务体系规划(2016—2020年)》,这标志“社区多元主体广泛参与,以社区为平台、社会组织为载体、社

工专业人才为支撑的“三社联动社区服务机制雏形”形成,标志2016年成为中国社区福利体系与社区社会工作元年,标志中国城乡社区工作战略重点由1980年代的“社区服务”,经由1990年代的“社区建设”,进入2010年代的“社区福利体系建设时代”,具有划时代和里程碑性意义,拉开中国社会福利与社区福利体系建设序幕。按照中国政府官方界定,城市社区范围一般是指经过社区体制改革后做了规模调整的居民委员会辖区。目前,全国共有7957个街道,31832个乡镇,10万个城市社区,农村社区建设覆盖面不断扩大。城市社区综合服务设施覆盖率达到82%,农村社区综合服务设施覆盖率达到12.3%。截至2015年底,全国共有社区居民委员会成员51.2万人,村民委员会成员229.7万人,社区专职工作人员127.6万人,社区志愿者数量不断增长。更重要的是,《城乡社区服务体系建设规划(2016—2020年)》颁布,标志中国城乡“社区多元主体广泛参与,以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的“三社联动”社区服务机制初现雏形”,因为城乡社区服务体系建设规划(2016—2020年)规划目的是:一增强城乡社区服务功能,提高城乡居民生活水平,促进城乡发展一体化,维护城乡基层和谐稳定。规划的发展目标是:到2020年,基本公共服务、便民利民服务、志愿服务有效衔接的城乡社区服务机制更加成熟;社区综合服务设施为主体、专项服务设施为配套、服务网点为补充的城乡社区服务设施布局更加完善;网络联通、应用融合、信息共享、响应迅速的城乡社区服务信息化发展格局基本形成;以社区党组织、社区自治组织成员为骨干,社区社会工作者和其他社区专职工作者为支撑,社区志愿者为补充的城乡社区服务人才队伍更加健全^[10]。换言之,规划首次清晰描绘中国特色现代社区福利体系目标、框架、时间表与路线图,战略地位重要。简言之,如何高瞻远瞩、统筹规划、科学合理设计中国特色现代社区福利体系与社区服务体系框架,如何推进中国社区福利运动和美好和谐社区建设运动成为社会政策议程优先议题。什么是、如何和为什么构建美好社区成为基础理论政策议题,具有特别重要的现实与社会意义。

三、现代社会福利制度与社区福利体系建设

现代政府的职责是发展社会福利与社会服务。社会福利制度主要功能是解决社会问题。社会福利范围覆盖社会生活所有领域,主要目标是改善公民的生活状况,提高社会福利水平。工业化、城市化和现代化以来,贫困、失业、疾病、愚昧、犯罪和秩序等社会问题产生,社会问题既直接影响公民的生活状况与个人福利,又影响政府运作、管治权威和社会秩序。为此,政府放弃自由放任和不干预理念,广泛干预社会生活,发展社会政策与社会福利制度,社会救助、社会保险、福利服务、社区服务、教育服务、医疗卫生、妇幼保健、城镇规划、司法援助、公共住房、就业服务和环境保护等社会制度应运而生,以解决相关社会问题^[11]。从服务范围角度看,社会福利制度覆盖日常生活与就业关系等所有领域,贯穿整个生命周期,从优生优育、生殖健康,到出生后的身体发育、食品营养、婴幼儿护理,再到儿童的基础教育、成年人的大学教育,大学毕业后就业机会,婚姻家庭、生儿育女、中年保健和老年退休,人们在每个生命阶段存在不同的需要与问题,需要不同的社会服务,以满足不同阶段的需要,个人成为社会福利服务的主要对象,不同生命周期、时期需要满足成为福利制度安排基础。社会福利制度运作机制是通过及时回应社会问题与社会需要,有效地解决社会问题和满足社会需要,改善公民生活状况,提高个人福利与社会福利水平,进而推动社会发展与进步^[12]。社会发展与社会进步的社会表现形式是环境优美,政治开明,经济繁荣,社会关系和睦融洽,文化开放多元,人民安居乐业,家庭生活幸福美满,国家社会发展水平与综合国力不断增强,经济社会不协调发展的程度降低到最低点,社会结构关系合理化,这就是理想的美好社会。

更为重要的是,社会福利制度分为宏观、中观和微观的不同层次,宏观层次主要是指国家或全国层次的制度安排,中观层次主要是社区和组织层次的制度安排,微观层次主要是指家庭和个人层次的制度安排,其中社区层次福利制度是宏观与微观层次的联结点,地位尤为重要。

和谐社区建设核心是社区福利体系建设,精髓是改善社区的生活环境和居民生活质量,提高社区居民和社区整体福利水平,为全面建成小康社会和建构和谐社会奠定社区性基础。和谐社会体系由纵横交错的多个方面组成,横向结构层面主要是经济社会的协调、均衡发展,纵向结构层面主要是中央与地方、社区与组织、家庭与个人之间纵向协调、均衡发展的关系。换言之,和谐社区为和谐社会奠定社会基础,和谐社区建设是和谐社会建设基本内容与途径。和谐社会、和谐社区建设的核心是社会福利与社区福利体系建设,社区福利是社会福利体系重要组成部分,所谓社区福利主要是指地域社区、组织(功能社区)和特定人群社会福利状况。社区福利体系最大特征是地方性、地域性、组织性和群体性,反映地方社会结构与发展状况。社区福利体系主要由社区健康照顾服务、社区文化服务、社区体育娱乐服务、社区教育服务、社区福利服务、社区救助和城市居民最低生活保障线制度、社区环境卫生、社区就业服务、社区互助友爱、社区矫正服务、社区法律援助、社区治安与社区警务,以及社区公共服务等。显而易见,社区福利服务范围与内容超出传统狭义的社会保障,服务范围扩大到社区生活所有领域,跨越公共政策、经济政策、社会政策三大领域,构建全面综合连续的社区服务网络。从服务对象角度看,社区福利覆盖老年人、残疾人、烈军属和优抚对象、儿童少年和妇女,还包括广大普通的社区居民,充分体现社区福利的地域性、普及性、综合性和生活化特征。更为重要的是,从世界各国社会福利发展趋势看,一方面,社区福利服务体系建设成为各国政府工作的首要任务,另一方面,社区福利事业综合化趋势明显,例如日本将狭义社区福利与医疗卫生服务整合一起,福利服务与健康照顾服务结合成为世界社会福利发展潮流^[13]。这意味着社区福利事业应以社区居民个人的生命周期为范围,以社区居民的基本生活需要、身心健康需要和社区环境建设为主要内容,以全体社区居民和弱势群体为基本的服务对象,将公共政策、社会政策与经济政策有机整合起来,营造环境优美、居民安居乐业的和谐社区(见表1)。

表1 现代社区福利体系范围、内容与结构性特征一览表

生命周期	孕产期	儿童期	少年期	青年期	中年期	老年期	临终期
社区福利服务的内容	环境保护 生殖健康 妇幼保健	食品营养 生活照顾 儿童社会化	家庭生活 生长发育 义务教育	大学教育 就业关系 婚姻家庭	家庭生活 就业生活 社区文体	退休养老 经济保障 发挥余热	长期照顾 临终关怀 生命终结

四、城乡社区建设困境与社区服务中心定位

中国城市社区环境与社区结构发生重大结构变化,国家、市场、社区之间关系框架已具有实质性的社会政策意义,20世纪80年代的社区服务向20世纪90年代的社区建设过渡,20世纪90年代的社区建设向21世纪00年代的和谐社区建设过渡,21世纪10年代向社区福利运动转型过渡成为历史性趋势。20世纪90年代以来,城市社区社会环境与自然环境、社区居民意识形态、价值观念与社会态度、社区政治权力结构与社区政治生态、社区经济发展与社区产业结构、社区就业状况与就业环境、社区人口结构与社区阶层结构、社区居民生活方式与收入水平、社区文化与社区体育、社区居民休闲娱乐方式与生活状况,特别是国家、市场与社区之间关系,政府与社区的关系都发生重大结构变化,为在政府(国家)、企业(市场)之外建立新型、现代社区提出崭新课题,社区建设运动应运而生。回顾社区建设运动的发展状况,社区建设成为真正意义的社区运动,社区观念与社区概念深入人心,社区服务的范围不断扩大、内容不断增多,社区服务组织与工作队伍建设取得重大进展,社区服务对象不断增多,所有社区居民逐步纳入社区服务范围,社区环境、社区居民生活状况显著改善,工作场所与生活社区分离,社区变成生活家园^[14]。在肯定成绩的同时,我们必须清醒认识到社区建设运动中存在诸多结构性与体

制性的问题,迫切需要我们予以解决,以便推动社区建设运动持续稳定健康发展,造福亿万普通社区居民,实现社区建设运动向和谐社区建设运动顺利过渡,将和谐社区建设升级为“社区福利运动”。

和谐社区建设是社区服务与社区福利发展到一定阶段的必然结果,是社区建设运动深入持久发展的必然产物,是社区服务与社区福利发展到一定阶段的历史结果,反映社区发展的方向。

和谐社区建设的宏观社会环境正在改善,社区建设运动面临诸多结构性与体制性障碍,直接影响和谐社区建设与社区福利体系框架设计,直接影响社区居民生活状况与福利水平。20世纪80年代年代以来,社区服务已走过20年的光辉历程,社区建设运动也有10多年的社会实践,社区理念、社区服务、社区建设与社区管理已逐渐成为公共政策与社会政策议程的核心议题。社区服务、社区建设与构建和谐社会、和谐社区、社会发展、社会需要之间不协调日益突出。第一,社区服务、社区建设运动单纯局限于地域社区范围内的服务提供,无意识和无计划将社区建设运动纳入地方社会与新型社会体系建设的宏观视野之中,社区建设定位过于狭隘;第二,社区服务与社区建设运动的价值理念、价值目标尚待梳理、澄清和清晰明确地表达,如何体现以人为本和人的全面发展,如何实现以人为本,以人为本的涵义、核心与本质是什么?社区服务与社区建设运动的最高价值目标是什么,这些都是和谐社会建设需要回答的问题;第三,长期以来,社区服务与社区建设运动的性质含糊不清,是政治、经济运动,还是社会、文化运动,是由上而下和由下而上运动,还是政治、经济、社会、文化混合性质的社会运动,这是无人涉足的重要领域。社会活动的性质决定服务的范围、内容、政策目标和服务对象;第四,社区服务与社区建设运动目标群体含糊不清,特别是弱势群体与普通社区居民之间的关系,普及性服务与选择性服务对象,商业化服务与福利性服务对象的确定原则、标准不清;第五,社区服务与社区建设组织主体不清晰,组织体系建设分隔化状况明显,社区层面整合程度不高,社区服务中心综合、指导、协调、培训、研究、规划、信息管理等功能尚待提高;第六,社区服务与社区建设运动资金来源多样化和非财政化趋势,社区服务中心需要靠自身经营和有偿服务来维持生存,社区服务、社区建设与社区福利体系建设缺乏财政资金的支持。

社区服务与社区建设运动存在的结构性与体制性障碍直接影响社区服务中心定性、定位和运作机制,直接影响社区服务中心在和谐社区建设中发挥应有的基础性作用,改革迫在眉睫。1980年代中期以来,社区服务中心成为社区服务与社区建设运动最基本、最主要的组织载体,市、区、街道社区服务中心和社区居民委员会的社区服务站形成相互依存的四级组织网络,为改善社区居民生活状况与生活质量,提高个人福利与社区福利做出巨大的贡献,功不可没。然而,由于深受宏观社会环境与社会管理体制以及社区服务与社区建设运动影响,社区服务中心的性质、定位、政策目标和运作机制等方面均存在问题,迫切需要明确澄清。首先,社区服务中心的性质是提供社区公共服务和社区福利服务的主要机构,其性质自然是“社会福利”和社区“公共服务”机构,这两种身份共同点是社区服务中心的社会福利性质。社区服务中心的社会福利性质是由其价值目标、政策目标、服务对象和服务内容等因素决定。其次,社区服务中心在社区服务、社区建设运动与和谐社区建设中扮演基础性、核心性角色,是社区民主政治发展的组织载体,是社区居民自治与自我管理的组织载体,是社区权力结构与资源配置的重要组成部分,是社区组织动员、组织发展的基础,是社区组织网络的基础,是发展社区服务业和发展社区经济的重要阵地,是宏观经济发展和产业结构调整重要环境,是社区就业的重要场所,是人口结构变化与流动人口管理的主要阵地,是观察社区结构变迁的最佳视角,是社区文化、社区归属感、社区体育、社区娱乐和精神文明建设的重要阵地。再次,社区服务中心的设施建设、工作环境、经费来源、运作机制、队伍建设、管理模式等方面都应按照“社会福利”机构的性质来设计确定,设施建设应充分考虑到服务对象的特征,工作环境应温馨保密和适于交流谈话,经费来源应全部纳入财政预算,建立公共财政体制,运作机制应以社会福利服务提供为主,适当加入市场竞争机制,以便提高社区服务的效率,队伍建设应以专业社会工作者为主,管理模式应以社会福利机构管理为主,提高管理质量。简言之,社区服务中心准确性、定位和选择适宜运作机制,是和谐社区建设的社会基础。

五、国家未来行动议程与公民生活质量

和谐社区建设既为社区建设运动指明方向,又明确划分国家未来行动议程的优先领域,成为和谐社会建设的基本途径,有助于重构国家、市场与社区之间三足鼎立的现代结构关系。和谐社区建设是构建和谐社会的基本手段,反映国家的最高利益和社会经济发展总体趋势。这意味和谐社区建设的动力源泉和基本动因首先是政治性因素,政治性考虑居于优先地位,增强国家未来行动议程和政策框架设计的极端重要性,加强制度安排与政策设计的决定性。具体来说,国家未来行动议程处境下和谐社区建设的基本议题众多,首先,将和谐社区建设放在地方社会建设,放在中央政府与地方政府关系,放在国家与社会关系框架大背景下考虑,提高社区在社会发展与社会管理中的战略地位,将社区看作是构建和谐社会最基本的途径。其次,明确和谐社区建设与社区建设价值目标,将社会公平、社会平等、社会团结和社会整合作为核心价值目标,通过和谐社区建设营造和谐社区环境,为和谐社会奠定坚实价值基础。再次,将和谐社区建设放在社会政策框架与社会福利制度框架的宏观社会背景下统筹考虑,明确规定和谐社区建设的“社会福利”性质,将社区服务与社区建设运动纳入社会政策框架,将社区福利体系纳入社会福利制度框架,将和谐社区建设纳入恢宏的和谐社会建设运动中。最后,应特别注重国家、市场、社区三足鼎立关系框架的培育,大力鼓励、发展民间组织,加快转变政府职能,通过营造自由宽松、公平竞争的社会环境,通过政策法规和制度建设,政府购买服务,通过国际交流合作,将第三部门发展、社区福利与和谐社区建设结合起来,使国家、市场、社区各司其职,通过现代化的三足鼎立的结构关系实现和谐社区建设目标。换言之,和谐社区建设的基础是社会结构合理化,是国家、市场与社区结构关系的和谐化。如果没有社会结构的现代化,没有国家与社会关系框架的现代化,和谐社区建设将难以想象。

和谐社区建设的战略目标是改善社区居民的生活质量,提高个人福利与社区福利水平,为社区居民营造和谐社区环境,为社区居民幸福美好的生活提供制度保障和广泛社会保护。社区建设与和谐社区建设的最高目标既不是社区工作体系建设,也不是社区组织体系建设,而是改善社区居民的生活状况,提高社区居民的生活质量和个人、社区整体的社会福利水平,是社区居民个人的全面发展与潜能发挥,是社会团结、互助与社区归属感、认同感的提高,这些政策目标集中体现在社区居民的生活质量上,体现在社区居民的社会关系与精神面貌。与此同时,和谐社区建设的优先领域是健康照顾服务、社区教育和优美社区环境建设方面,核心是社会健康与社区健康服务,其中包括环境保护、社区康复、社区护理和心理咨询等。改革开放以来,社区居民价值观念、收入水平与生活方式都发生重大的变化,衣食住行等基本生活需要已经满足,人们开始追求更高层次的精神、文化享受,追求个人的全面发展,人类需要结构层次发生重大变化,身心健康开始成为绝大多数社区居民最重要的基本需要,人们开始关注住得舒适,吃得健康,穿得得体,行得安全方便快捷,用得经济方便节约环保,对自然环境与生活处境提出更高健康要求,对社会关系与社会环境提出更高健康要求^[15]。这意味和谐社区建设的最佳突破点和战略重点都是发展社区健康服务,创造优美生活环境。最为重要的是,和谐社区建设的首要组织条件是,整合现有的社区服务项目与社区服务组织,创建整合性社区服务机构,加强不同社区服务机构之间的沟通协调,发挥整合性服务优势,打破行业部门和条条块块分隔状况,在社区层面实现全面系统整合,以个人生命周期为基础,为社区居民提供社区性、整合性、基础性、综合性、连续性、个性化和发展性的社区服务,以使社区服务与社区福利发挥最大的积极作用,促使经济社会协调发展,人与自然和谐发展,为和谐社区建设提供整合社区组织体系、高效工作体系、灵活运作机制和专业人员的保障。简言之,社区居民生活质量是最高目标,健康照顾服务是优先领域,整合工作体系和组织体系是保证,和谐社区建设与构建和谐社会是必然结果,个人福利与社会福利提高是发展趋势。

六、基本结论与简要讨论

社会结构转型、社会现代化过程和社会发展客观规律“不约而同”共同聚焦于经济社会协调发展,聚焦于构建和谐社区与和谐社会,聚焦于国家、市场与社区间关系框架的现代化,这是中国和世界各国社会发展必然规律,既是时代赋予我们的光荣使命,又是义不容辞的责任。综观世界各国社会发展历程和历史经验,无论社会制度安排如何,其基本功能和共同目标是营造良好社会环境,改善公民生活状况,提高个人福利与社会福利,增强人们幸福美好感。换言之,社会主义未来是民主—福利—市场社会主义,而不是贫困愚昧落后的社会主义^[16]。更为重要的是,世界各国社会发展规律和历史经验证明:现代社会正处于由经济政策占主导地位向社会政策占主导地位时期的重大历史转变,经济政策与社会政策协调发展至关重要,公民生活质量、社会福利制度与社会服务体系在经济社会发展议程中占据越来越重要的地位。一切社会制度安排与社会经济生活的最高目标就是改善公民生活状况,使社会福利最大化。在社会福利制度与社会政策框架中,市场福利、社区福利、家庭福利与个人福利尤为重要。在社会福利最大化努力中,国家因素是最重要的决定因素,政府干预程度、方式与途径直接关系公民生活质量与社会福利水平,直接关系社会经济协调发展状况,直接关系国家综合国力。改革开放,特别是1980年代中期以来社区服务运动与经济体制改革,彻底改变传统的社会结构,催生国家与社会关系框架的形成,促使国家、市场、社区现代三足鼎立关系模式形成,社区服务中心在其中发挥举足轻重的作用,做出重大的历史贡献,成为社区组织创新的代表,因为社区服务中心的性质是“社会福利”机构,是和谐社区建设的组织载体和基本服务内容。和谐社区是构建和谐社会的基本途径、基本内容和发展方向,其最高目标是社区居民生活质量,健康照顾服务是优先领域,整合工作体系和组织体系是组织保证,社会福利是发展趋势。

参考文献:

- [1] 习近平. 决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利[M]. 北京:人民出版社,2017:5.
- [2] 诺曼·巴里. 理解社会政策[M]. 储建国,译. 长春:吉林人民出版社,2005:45.
- [3] 刘继同. 中国社区福利体系研究[M]. 北京:中国社会科学出版社,2017:28.
- [4] 刘继同. 转型期的社会管理与社会稳定机制研究[J]. 湖南社会科学,2005(4):35-47.
- [5] 李培林. 社会结构转型:另一只看不见的手[J]. 中国社会科学,2003(1):12-25.
- [6] DOYAL L, GOUGH I. A Theory of Human Need [M]. New York: The Guilford, 1991:155.
- [7] 张静. 国家与社会[M]. 杭州:浙江人民出版社,2003:130.
- [8] 刘继同. 社会市场与经济市场[J]. 社会科学研究,2005(3):3-12.
- [9] 米切尔·赫尔. 理解社会政策[M]. 刘升华,译. 北京:商务印书馆,2003:11.
- [10] 中华人民共和国国家发展和改革委员会. 民政部发展改革委十六部门联合印发《城乡社区服务体系规划建设(2016—2020年)》[EB/OL]. (2016-12-19) [2018-01-11]. <http://www.ndrc.gov.cn/201612/t20161219-830445.html>.
- [11] 威廉姆·H·怀特科. 当今世界的社会福利[M]. 解俊杰,译. 北京:法律出版社,2003:65-80.
- [12] WILENSKY H L, LEBEAUX G N. Industrial Social and Social Welfare: The Impact of Industrialization on the Supply and Organization of Social Welfare Services in the United States [M]. New York: The Free Press, 1965:245.
- [13] 大桥谦策. 地域福祉[M]. 东京:放送大学教育振兴会出版,1999:15.
- [14] 刘继同. 从身份社区到生活社区:中国社区福利模式的战略转变[J]. 浙江社会科学,2003(6):15-27.
- [15] 刘继同. 为什么卫生政策还不能成为“国策”? [J]. 中国卫生,2004(7):75-56.
- [16] 刘继同. 试论福利-民主-市场社会主义[J]. 中共福建省委党校学报,2005(5):32-46.

