

公共服务精准化:城市社区治理机制创新

徐增阳 张 磊

(华中师范大学 公共管理学院/湖北地方政府治理与地方发展研究中心, 湖北 武汉 430079)

摘要 城市社区是城市居民生活的特定场域和公共服务供给的基本单元,提升公共服务供给水平是创新城市社区治理、增强城市治理能力的重要目标和中心任务。新时代背景下,城市社区居民服务需求的个性化、差异化和多元化,对创新城市社区公共服务供给提出了新诉求。公共服务精准化是城市社区公共服务供给创新的发展趋势和重要目标,体现了马克思主义唯物史观和精准治理的理论意蕴,反映了公共服务供给侧结构性改革和推进国家治理现代化的实践效用。城市社区公共服务精准化本质上是社区居民需求为中心的整体性运作过程。推进城市社区公共服务精准化,需构建以人民为中心的价值判断机制、以党建为引领的整合机制、以协商为基础的沟通机制、以合作为纽带的协同机制、以质量为核心的评价机制、以科技为保障的支撑机制。

关键词 公共服务; 公共服务精准化; 城市社区治理

改革开放以来,随着我国城乡二元格局的松动,大量农村人口进入城市,开启了我国城市化的进程。2018 年我国城镇人口已达 8.31 亿,城镇化率上升为 59.58%。随着城市人口所占比例不断提高,城市治理的重要性和复杂性进一步凸显。城市不仅是政治、经济和文化活动的中心区域,同时还是“优质公共服务资源高度集聚的地理空间,城市的本质在于提供优质公共服务”^①。《城乡社区服务体系规划建设(2016—2020)》指出:“社区是社会治理和民生保障的重要载体,社区服务体系建设是全面建成小康社会的主要任务。”新时代背景下,创新城市社区公共服务供给方式,实现城市社区公共服务供给的精准化,是满足人民美好生活需要、增强人民获得感和幸福感的重要路径。

一、问题提出与文献回顾

公共服务是政府的基本职能之一,也是保障和改善民生的基本方式。公共服务自身所具有的非竞争性和非排他性特征,决定了政府作为公共服务提供者的主体地位。改革开放 40 年来,我国不断加大财政投入、深化体制改革、创新供给机制和健全服务体系,提升了公共服务的供给能力和均等化水平,促进了民生的持续改善。习近平指出:“保障

和改善民生是一项长期工作,没有终点站,只有连续不断的新起点。”当前,我国社会主要矛盾已转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。随着经济社会的迅速发展和生活水平的逐步提高,人们对公共服务的需求不断增加,期望和要求也越来越高,呈现出个性化、差异化和多样化的趋势。城市社区公共服务供给,还面临着供给主体单一化、供给过程分散化和价值导向行政化等现实困境。城市居民需求的快速变化与公共服务供给的相对滞后,构成了城市社区治理中亟待解决的新问题。

党的十九大提出了“推动社会治理重心向基层下移”的要求。社区是城市居民生活的聚集地,也是城市社会治理的重要基础和公共服务供给的基本单元。如何创新公共服务供给方式,实现城市社区公共服务供给的精准化,是时代发展提出的新课题。公共服务精准化是城市社区公共服务供给的发展趋势,也是创新城市社会治理、打造共建共治共享社会治理格局的重要路径,成为实践探索的热点和理论关注的焦点,引起了广泛热议与持续探讨。

在实践层面,不同国家和地区在城市社区公共服务精准化方面展开了相应的探索:为增强养老服

务供给的针对性和实效性,芬兰“从养老服务需求、供给、管理、支持4个层面进行养老服务体系建设和,取得了良好的成效。形成精准化识别、精准化供给、精准化管理和精准化支持于一体的精准化养老服务体系”^②;在公共文化服务供给中,“上海市利用‘文化上海云’实现了公共文化即时互动式精准服务,浙江省嘉兴市通过‘文化有约’平台实现了公共文化订单引领式精准服务”^③,体现了“互联网+”思维在创新服务供给模式、促进服务供需精准对接方面的作用;宁波市海曙区通过智慧社区建设,形成了五个层次(感知层、网络层、平台层、应用层和用户层)和两大保障体系(政策法规与标准规范保障和信息安全保障)的系统架构,以“实现区域内人、地、事、物、组织的有效管理,满足居民吃、住、行、游、购、娱、健各方面的服务需求”^④;北京市西城区通过理念创新、制度创新、技术创新和主体创新,探索出“以需求为导向,以服务为核心,以街道统筹辖区发展为重点,以公众参与为基础,以信息化手段为支撑,社会多元主体共同参与”^⑤的“全响应”网格化社会治理新模式,实现了社会服务的精准化和社会治理的精细化。上述实践表明,城市社区公共服务精准化,已成为不同地区城市治理的共同目标;推进城市社区公共服务精准化,是涉及多重要素的有机体系和包含多个环节的系统工程,但尚未形成统一的认知和模式。

在理论层面,研究者们主要围绕公共服务精准化的内涵阐释、现实意义及实施路径进行了广泛的探讨;对于公共服务精准化的内涵阐释,有研究者从供给和消费两个范畴进行考量,将其界定为“强调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,面向公众需求,精准定位有效捕捉,实现公共服务资源最优化配置,供需高效对接”^⑥;对于公共服务精准化的现实意义,研究者多从供给侧结构性改革的角度进行分析,“以公共服务的精准供给推进自身的供给侧结构性改革,进而更好地满足人民群众对于公共产品和服务的合理需求,正是对这一时代问题的积极回应”^⑦;公共服务精准化的实施路径,是研究者们讨论的重点,现有研究多聚焦于机制构建和技术应用两个方面,如从供给侧改革的角度出发,提出“以社区居民需求的意愿识别、需求管理、成效评估为逻辑线条建立起城市社区公共服务供给模型”^⑧;通过借鉴“精准扶贫”的内涵,“利用‘5W1H’从精准识别、精准供给、精准管理和精准评估等维度构建公共文化

服务精准化的分析框架”^⑨;也有研究指出,需要“从构建和完善服务主体协同机制、服务资源整合机制、服务技术创新机制和服务制度优化机制等方面统筹考虑、综合施策,切实提高社区服务的精准供给水平”^⑩;随着大数据时代的到来,“探讨如何应用大数据技术实现政府购买公共服务的精准化,对提高公共服务的供给效率和效益,满足社会公众个性化、差异化需求具有重要意义”^⑪;有研究提出要“借助互联网、大数据、云平台等智慧化集成技术从横向、纵向、深度多维向探索智慧化供给三维立体模式与运行机制体系”^⑫。现有理论研究中,关于公共服务精准化的内涵阐释较少,在概念界定方面尚未达成共识,对公共服务精准化蕴涵的理论意义还缺乏深入探讨;公共服务精准化实现机制的差异性和技术应用的偏重性较为突出。

关于城市社区公共服务精准化的实践探索和理论探讨,体现了城市社区不同领域实现公共服务精准化供给需求的广泛性,为深化理论认知和拓展实践应用奠定了基础。但公共服务精准化的实践探索还处于起步阶段,目前主要集中在社区养老、公共文化、教育等方面,不同地区在具体运作方面存在较大差异,还需要进一步完善过程体系和健全实施机制,不断拓展应用领域;公共服务精准化的理论研究,从公共服务供给体系的整体性和运作的过程性出发的分析较为薄弱,未能对城市社区公共服务精准化的构成体系和运作过程进行全面阐释和呈现。从整体性和过程性视角着手,全面阐释公共服务精准化的基本内涵、构成体系、运作过程和实现机制,是总结和深化现有研究,透视和剖析城市社区公共服务精准化发展规律的重要任务。

二、公共服务精准化的理论意蕴与实践效用

公共服务精准化是坚持以人民为中心的价值取向,围绕人民需求的满足和满意度的提升,通过更新服务理念、优化服务过程和完善服务体系,促进公共服务供需的有效对接,实现公共资源的合理化配置和公共服务的高质量供给,提升公共服务水平、增强公众获得感和幸福感的过程。公共服务精准化是新时代公共服务供给的升级版,旨在通过“有没有”、“够不够”向“好不好”、“优不优”转变,满足人民群众个性化、差异化和多元化的发展需求。

(一)公共服务精准化的理论意蕴

公共服务精准化践行了马克思主义唯物史观。“现实的人”是马克思主义唯物史观的逻辑起点,包含有生命的人、社会历史的剧作者与剧中人、人的

自由解放等内容。马克思从人的需要出发,审视人的本质和发展,认为人的需要就是人的本性,人的全面发展就是需要的全面实现。唯物史观认为,“‘现实的人’的需要是社会发展的始基和动因”^⑧。正如马克思所言,“历史不过是追求着自己目的的人的活动而已”^⑨。马克思主义唯物史观深刻揭示了人民群众创造历史的主体性地位和推动历史发展的原动力作用,即人民群众不仅是社会物质和精神财富的创造者,还是社会变革的决定力量。尊重人民主体地位、满足人民发展需要,是促进人的全面发展的内在要求。以人民为中心的发展思想,是对人民主体地位的尊重和落实,在本质上是以人民需求的满足为中心的。公共服务精准化以人民群众需求为中心,立足新时代发展背景,着眼人民群众需求的变化,落脚于人民群众需求的满足,体现了以人民为中心的发展思想,是对人的需要的丰富性和全面性的主动回应,是马克思主义唯物史观在公共服务供给领域的践行。

公共服务精准化体现了精准治理的范式特点。20世纪90年代以来,治理理论的研究开始在我国兴起,逐渐形成了国家治理、政府治理、社会治理、基层治理、环境治理、贫困治理等诸多研究领域,有效推动了不同领域治理体制与机制的创新。在十八届三中全会提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的基础上,“十三五规划”明确提出“推进社会治理精细化,构建全民共建共享的社会治理格局”,预示着我国治理发展的新面向和新转向。精准扶贫的全面实施和社会治理精细化的探索,标志着精准治理已经进入顶层战略设计层面,成为治理创新的新模式。精准治理是中国场景下的政府治理范式创新,“是以全面精准的个体化信息集成为治理基础,以科学严谨的信息挖掘分析为治理前提,以历史最佳的政策知识推理为治理参考,以相宜有效的政策匹配为治理目的的治理体系和治理能力的创新再造过程,具有可预知、可跟踪、可测量和可标准化等特点”^⑩。公共服务精准化以人民需求为中心,在鼓励和支持公众参与、识别和整合公众需求的基础上,确定公共服务供给方案并实施服务生产,实现公众需求的有效满足,体现了对服务需求与供给匹配“精准性”的目标追求。

(二) 公共服务精准化的实践效用

公共服务精准化是公共服务的供给侧结构性改革。改革开放以来,我国不断提升基本公共服务水平和质量,保障全体公民的生存和发展权利,推动了基本公共服务均等化的进程,彰显了社会公平

正义。随着生活水平的提高和人口结构的变化,公众对公共服务的期望和要求越来越高,呈现出个性化、差异化和多样化的趋势。传统公共服务供给方式难以做出及时调整和有效回应,导致公共服务供给与需求不相匹配而出现供需错位,“实质在于缺少对公众基本公共服务真实需求的识别。基本公共服务供给侧改革的目标导向,在于实现满足公众真实需求的精准供给”^⑪。公共服务精准化,通过强化人民中心和需求导向的理念、运用互联网和大数据的技术、构建多元主体协同合作的机制,促进了价值观念的转换、技术支持的更新、供给主体的联合和运作过程的重构,畅通了需求表达渠道和实现了利益有效整合,保障了公众需求的精准识别和公共服务的精准供给,提高了公共服务供给的针对性和有效性,对推进公共服务供给侧改革具有重要意义。公共服务精准化在本质上是公共服务供给从“大水漫灌”向“精准滴灌”的模式转变,即从传统的以政府为中心的包办式、粗放型模式,转向以公众为中心的精细化、集约型模式。

公共服务精准化是推进国家治理现代化的新要求。推进国家治理现代化是全面深化改革的总目标。保障和改善民生是党和政府工作的方向,也是推进国家治理现代化的重要目标。新常态下经济高速增长转向高质量发展,经济增速开始放缓,单纯依靠增加投入、扩大规模的传统做法,将使公共服务面临瓶颈,而提高供给效率和改善服务效果,将成为公共服务供给创新的关键。社会转型期阶层分化和流动加剧背景下,分配制度改革不断深化,利益关系格局更加复杂,客观上要求进一步加强公共服务体系建设、强化公共服务职能,有效回应和满足公众发展需求,提高公共服务供给的针对性,为公众参与社会公共事务提供保障。公共服务精准化是新时代背景下,坚持人民立场,进一步完善公共服务供给体系和提升公共服务供给能力的重要路径,通过打造政府、市场和社会组织等不同主体共同参与、相互协作的多元供给格局,促进了公共服务供给体系的健全和完善;在基层党组织的领导下,通过开展多层次和多渠道的民主协商活动,以及广泛应用互联网+、大数据等技术,有效提升了公众参与的主动性和积极性、服务需求识别和服务供给的匹配度,增强了公共服务供给能力。

三、城市社区公共服务精准化的系统构成与运作过程

改革开放以来,我国城市化进程不断加快,城

市已成为带动经济社会发展和推动现代化建设的重要引擎。更多的就业机会、更高的经济收入和更好的公共服务,使城市成为人们追求美好生活的目的地,吸引着越来越多的人聚集其中。2019年2月,国家统计局公布的《2018年国民经济和社会发展统计公报》显示,2018年年末我国大陆总人口139538万人,其中城镇常住人口83137万人。随着城乡人口比重的不断提升,城市治理日益成为国家治理的核心议题。而提供优质服务既是城市治理的基本职责,也是增强城市竞争力的重要路径。创新公共服务供给方式,有效满足城市居民的发展需求,是城市治理面临的紧迫任务。推进城市社区公共服务精准化,是提高城市社区服务供给能力、提升城市社区治理水平的切入点,也是促进新型城镇化有序发展的重要保障。城市社区公共服务精准化,是涉及多重主体和包含多个环节的有机系统,是以社区居民需求为中心的整体性运作过程。

(一)系统构成

著名政治学家戴维·伊斯顿(David Easton)从系统分析的角度出发,“把政治系统运行的过程分为输入、转换、输出、反馈等环节,把政治过程阐释为持续不断且相互关联的一连串行为”^①,这对分析公共服务供给具有重要借鉴作用。结合政治系统分析理论,联系已有研究和相关实践探索,基于对社区公共服务精准化所涉相关主体和要素的分析,可建构连接整个供给过程的运行体系。

一是需求识别系统。社区居民的需求识别是公共服务精准化的逻辑起点,“以需求促供给是公共服务的现实动因”^②。需求识别系统主要针对社区的公共服务进行现状厘清,通过开展调查摸排和居民主动表达,了解社区居民的现实需求和潜在需求,为实施公共服务精准供给奠定基础;相关联的主体主要是城市社区党组织、居委会、业委会、社区居民等,其中社区党组织和居委会是核心主体。如入选第四批“全国社区治理和服务创新实验区”的河南省许昌市魏都区,“以‘互联网+’为支撑、基层党建为根本,将基层党建、社会治理、行政审批、社区管理、便民服务等5大网络的信息数据进行功能融合,成功打造了‘党建+’平台——智慧党建信息化服务平台,不仅实现了从多个网到一张网的数据信息共享,还打通区、街道、社区、网格四级直通的信息渠道,形成前台受理、后台办理的联动服务机制,做到一点即知,一键生成,一刻就办,一呼百应”^③,搭建了精准识别社区居民需求的平台。

二是方案设计系统。在识别社区居民需求的

基础上,要制定明确的规划和具体的实施方案。方案设计系统主要针对社区公共服务的供给进行整合和规划,即通过召开居民议事会、党群联席会等形式,对社区居民的公共服务需求进行整合,形成备选方案,并由街道办事处或区政府进行备案;在此基础上,确定社区公共服务供给的实施方案,包括服务供给项目、数量、主体和方式等。方案设计体系相关联的主体包括城市社区党组织、居委会、街道办事处或区级政府部门、社区社会组织、企业等。如深圳市在社区治理中,推出“民生微实事”项目承接小而微、小而急的民生服务,满足社区居民多元化和个性化的公共服务诉求,在利用入户探访、发放问卷、居民提案等途径征集服务需求的基础上,由社区党委和居委会召开“两委”班子会对社区居民的意见和建议进行讨论后,通过召开党群联席会进行表决,将结果报送街道办事处进行备案,形成社区公共服务供给的“内容清单”和“实施计划”。

三是服务生产系统。服务生产系统主要针对社区公共服务的直接供给方,包括服务外包企业、社区社会组织、社会工作机构等相关主体。服务生产系统的主要职能是社区公共服务的直接生产与递送,即由上述相关主体根据社区公共服务供给的方案,通过特定方式为社区居民提供所需的公共服务。如浙江省杭州市在城市社区养老服务供给中,有以行政驱动为主的供给方式和依靠社会化力量的供给方式等不同模式,“西湖区A社区,建立了以政府为主导、社会组织和企业为补充的供给体系,社会组织和企业大多以政府购买形式参与其中;江干区B社区,则主要依靠社会组织来推进社区养老服务,通过公开招标的方式引进社会化服务组织,以社会组织作为服务的主要生产和运作方”^④。

四是过程控制系统。过程控制系统相关联的主体是街道办事处、城市政府相关监管机构、社区党组织、社区居委会、社区业主委员会、社区社会组织、社区居民等,主要任务是对社区公共服务的生产过程和产品质量进行监督,防止公共服务供给偏离方案目标,造成与社区居民实际需求的脱钩。2015年12月,深圳市启动社区党群服务中心建设。社区党群服务中心是在社区党委领导下,整合各方面力量开展社区服务的综合性服务平台,由具有独立法人资格、在民政部门登记成立的社会组织,通过参加政府招投标获得运营资格后派驻专业社会工作者进行运营,主要开展基础公共服务、特

色公共服务以及外部合作服务。为加强过程管理、保障服务质量,部分市辖区加强了街道党工委和社区党委对服务队伍的领导、建立了过程评价体系,并组织开展了月评价、中期评价和终期评价等活动。

五是效果评价系统。效果评价系统主要是对社区公共服务供给的质量和效果进行评估,核心职责是通过了解社区居民对服务的感知度和满意度,检验公共服务供给的针对性和有效性;相关联的主体主要是街道办事处、城市政府相关监管机构、社区党组织、社区居委会、社区居民以及其他第三方组织等。如上海市在政府购买居家养老服务绩效评估中,“形成了机构自我评价、服务对象评价、第三方评价相结合的评价体系,绩效考核指标集中在服务对象满意度、家属(监护人)满意度、服务时间准确率、服务项目完成率、有效投诉结案率”^④。

(二)运作过程

公共服务精准化的目标在于实现社区居民服务需求和服务供给的无缝对接。“精准”的核心是“建立以社会问题和社会需求为靶向的积极政府”^⑤,社区公共服务精准化的运作是以社区居民需求为中心的循环过程,以社区居民需求的识别和满足作为起点与终点,以“精”为前提、“准”为目标。

一是精微识别居民需求。城市社区公共服务精准化是需求导向的公共服务供给创新,要以识别居民需求作为基础。社区居民需求的个性化、差异化和多元化趋势,决定了公共服务精准化要以对居民需求进行精细入微的识别为前提,以居民自治为平台,通过社区党组织和居委会的摸排调查、社区居民的主动表达,构建起自上而下和自下而上相结合的信息收集渠道,全面了解社区居民服务需求。其中,居民主动表达是激发居民社区参与积极性和培养社区公共精神的保障。

二是精心设计供给方案。城市社区公共服务精准化要以科学合理的供给方案作为实施依据,在社区党组织的领导下,通过民主协商的方式,如召开居民议事会、社区居民代表大会、党群联席会、开放空间会议等,寻求居民偏好的“最大公约数”以实现需求整合,并形成社区公共服务的需求“清单”。在此基础上,由街道办事处或区政府对城市社区的需求“清单”进行备案,并通过招投标等程序确定社区公共服务供给的项目、要求和主体等,形成精准化供给的整体性方案。

三是精益提供具体服务。社区居民公共服务需求的多样化和复杂性,决定了必须加强社会组织

和企业的服务功能,以形成“政社企民”多方共治的新格局。承担社区公共服务供给职责的相关主体,要围绕社区居民服务需求,坚持以质量为中心,以精益求精的态度做好公共服务生产和递送工作,提升服务水平。这是城市社区公共服务精准化的核心环节,也是多元主体相互协作的共同目标。

四是精确评价服务效果。对服务效果进行精确评价是检验社区公共服务供给能力和质量的重要途径,通过引入社区党组织、社区居委会、社区居民及其他社会组织等多重主体,对社区公共服务项目的完成情况、社区居民的感知情况及相关主体的职责履行情况进行精确评估,保证评估的专业性、科学性和规范性。在此基础上,将服务评价结果向社区公共服务供给主体及社区居民进行反馈。

信息化和网络化的发展,改变了人们的思维和行为方式,促进了人们的沟通和交流,也拓宽了人们参与社会公共事务的方式和渠道。在国家和社会治理中,技术的发展和运用成为引发和撬动创新的重要因素,使治理的精准度提升变得更具科学性和可行性。就公共服务精准化的系统构成和运作过程而言,现代科技已全面渗透其中,成为精微识别需求、精心设计方案、精益提供服务和精确评价效果的重要工具和手段,即利用互联网、大数据和人工智能等现代科技,对社区公共服务供给的全过程进行支持,充分发挥信息收集、数据分析和需求预测等作用。如浙江省宁波市海曙区,以提升政府执政能力和群众满意度为目标,采用政府与市场混合驱动的模式推进智慧社区建设,通过“打造智慧社区基础设施网络、推进智慧社区综合信息平台建设、搭建虚拟社区平台、拓展智慧社区服务体系,为居民提供‘零等待、零障碍、零距离’的服务”^⑥。

四、城市社区公共服务精准化的实现机制

社区治理是城市治理的单元,社区治理的本质就是为社区居民提供满意的公共服务。公共服务精准化是城市社区公共服务供给创新的发展趋势,推进城市社区公共服务精准化是一个系统工程。在城市社区中,居民构成的复杂性、服务需求的多样性和供给主体的多元性,决定了公共服务精准化实施的渐进性和持续性。为推进城市社区公共服务精准化的实施,需要构建与之相应的实现机制。

(一)以人民为中心的价值判断机制

人民性是马克思主义最鲜明的品格,人民立场是中国共产党的根本政治立场。马克思主义唯物史观认为,人民群众是历史的主体,是历史的创造

者。以人民为中心的发展思想是对马克思主义理论的继承和创新。习近平指出：“人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标，增进民生福祉是我们党执政为民的使命。”价值判断是公共服务供给的首要环节，“其规定供给过程和最终产品的存在意义与利益导向”^⑥。推进城市社区公共服务精准化，要坚持以人民为中心的发展思想，并以此作为城市社区公共服务供给创新的基本价值导向，核心在于以社区居民为主体、以满足居民需要为中心、以增强居民获得感和幸福感为归宿。

推进城市社区公共服务精准化进程中，坚持以人民为中心的价值判断机制，实质在于用什么标准对目标的正当性、手段的合理性和结果的有效性进行衡量。一是要尊重居民主体地位，坚持以社区居民为中心的发展思想，把改善居民生活和增进居民福祉作为社区公共服务的出发点和落脚点，把社区居民作为城市社区公共服务创新的动力来源和行动归宿，积极鼓励和支持社区居民参与社区治理，改变将居民视为“共同执行者”而非“共同设计者”或“共同发起者”的做法^⑦。二是要满足居民发展需求，以关注和识别需求为起点、以回应和满足需求为终点，强化城市社区公共服务的民众需求导向，促进城市居民的全面发展，增强城市居民的获得感和幸福感。三是要引导居民需求预期，增强居民对社区公共服务供给的信心和参与热情，防止居民提出脱离社区发展实际的需求。总之，要以社区居民为中心，以保障和改善民生为路径，更好地回应社区居民的期待、更公平地惠及全体社区居民。

（二）以党建为引领的整合机制

中国共产党的领导是中国特色社会主义最本质的特征，也是中国特色社会主义制度的最大优势。坚持党对一切工作的领导，不断加强和改善党的领导，是我国革命和建设取得的根本经验。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的。习近平指出：“党建工作的难点在基层，亮点也在基层。”构建党建引领下的城市基层治理体系，是创新城市社会治理、推进国家治理体系和治理能力现代化的重要基础。《中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》明确提出要“充分发挥基层党组织领导核心作用，深入拓展区域化党建。”城市社区公共服务精准化的实施，要充分发挥党建引领作用。

在城市社区公共服务精准化实施中，基层党组织是促进政社互动和激发居民参与的重要纽带，核心是通过发挥整合作用链接不同行动主体和协调各方关系。一是加强组织整合，以社区纵向和横向

链条上的党组织为结点，通过构建上下联动、左右贯通的党的基层组织体系，在纵向上形成“市—区—街道—社区”党组织四级联动的体系，在横向上形成单位党建、行业党建、区域党建互联互通的格局，构筑行政主体、社会主体、市场主体多元行动网络，开创城市社区公共服务供给的新局面；二是加强利益整合，基层党组织是社区不同主体互动的粘合剂和缓冲带，可以在社区矛盾化解和冲突调解方面发挥重要作用，弥合城市社区中不同组织之间的裂缝，促进各方利益的均衡分配，维持社区的稳定和秩序；三是加强需求整合，城市社区党委、居民党支部、楼院党小组等基层党组织，不仅为社区居民提供了需求表达的渠道，同时也显示了多元化需求整合的政治和组织优势；四是加强认同整合，通过发挥社区基层党组织的战斗堡垒和社区党员干部的先锋模范作用，提升社区居民尤其是非户籍居民对基层党组织和社区共同体的认同感。

（三）以协商为基础的沟通机制

社区协商是基层群众自治的实践形式，也是提升社会治理水平的重要手段。新时代背景下，城市治理已不再是政府单向度的行动，而是政府与市场、社会等不同主体进行持续互动的过程。城市基层政府及其派出机构、社区党组织、社区居委会、社会组织、企业、社区居民等众多主体，共同参与城市社区治理过程。推进基层社会治理创新，是打造共建共治共享的社会治理格局的客观要求。就城市社区而言，“治理创新最直接、最现实的目标应该是为居民提供和保障优质的公共服务”^⑧。城市社区公共服务精准化的实施，要以精准获取供需信息为基础。建立以协商为基础的沟通机制，是社区自治基础上实现信息交换和共享的保障。

构建以协商为基础的沟通机制，需要从社区和街道两个层面着手。在社区层面，既要以居民自治为平台，支持和鼓励社区居民主动表达个人需求、开展协商对话，积极组织楼院协商、广场会谈等形式多样的活动，激发社区居民的参与热情，也要以居民议事协商机构为载体，广泛吸纳社区居民代表，就社区公共服务的需求表达、意愿整合、方案拟定和效果评价等问题充分沟通和协商，在法定范围内行使社区事务的参与权、决策权和监督权。在街道层面，既要加强社区与街道之间的沟通，确定社区公共服务的项目、类型和数量等问题，形成社区公共服务供给的最终方案，也要加强街道与企业、社会组织等承担社区公共服务供给任务的主体之间的沟通，协商确定社区公共服务中的权责关系。

要通过加强社区和街道不同层面,以及政府、社区组织、企业、社会组织、居民等不同主体之间的协商和沟通,促进公共服务精准化在城市社区落地。

(四)以合作为纽带的协同机制

多元主体间的合作与协同,是城市社区治理发展的客观要求和重要趋势。根据公共经济学的理论,政府、市场和社会组织都存在“失灵”问题,城市社区公共服务的供给无法由单一主体独立完成,而需要不同主体之间的合作。立足城市发展实践,社区居民构成的复杂化和服务需求的多元化特征,决定了“政社企民”相互协同的城市社区公共服务供给格局。为此,要正确认识政府、企业、社会组织等不同主体在社区公共服务供给中的角色和职能,制定更灵活、更具体的办法促进合作生产,而不是通过简单的“一刀切”式的解决方案来应对公共服务供给面临的挑战^⑥,进而促进政府、社会与市场三种力量的深度合作和持续互动,形成多元共治、合理分工、优势互补的公共服务供给体系。

推进公共服务精准化,要加强以合作为纽带的多主体协同机制建设。一是鼓励和支持社会组织通过特许经营、合同外包等方式,参与城市社区公共服务供给,随着经济的迅速发展和社会的急剧变迁,“社会治理模式呈现出多元主体合作治理的发展趋势,公共服务需求多样化要求积极引导社会组织参与社会治理,政府向社会组织购买公共服务成为政府承担公共服务的新模式”^⑦。二是推动市场主体参与城市社区公共服务供给,通过准市场或民营方式委托私人部门生产,提供社区居民所需的相关公共服务。三是引导和支持社区居民以自助和互助相结合的方式,参与城市社区公共服务供给,积极培育以信任为主要内容的社区社会资本,建立以信任为基础的公共服务合作供给网络,促进社区居民的资源整合与服务协同。总之,要建立城市基层政府、企业、社区党组织、居委会、业委会、社会组织及社区居民多主体联动协同的公共服务供给机制,打造共建共治共享的社区服务新格局。

(五)以质量为核心的评价机制

公共服务绩效评价是检验公共服务供给水平和质量的重要手段。为城市居民提供优质公共服务是城市治理的核心任务,也是城市竞争力的显著标志。社区是城市社会治理的微观基础和公共服务供给的基层单元,城市社区治理创新在很大程度上可视为公共服务供给的创新,“应特别关注通过社区服务提升社区生活质量,丰富社区内涵,吸引居民融入社区”^⑧。结合社区居民需求和服务绩

效,对社区公共服务精准化供给情况进行科学评价,是检验城市社区公共服务供给效果的重要路径,也是改进和优化公共服务供给方式的保障。

城市社区公共服务精准化的评价,要坚持以服务质量评价为核心。一是要将社区居民作为核心评价主体,要改变政府组织既作为“发包人”又作为“考核人”的传统做法,注重将社区居民引入社区服务评价过程之中,让社区居民成为社区服务供给质量的“裁判员”。二是要将服务效果作为关键评价要素。在当前城市社区公共服务供给评价中,通常重视对服务的内容构成、具体类型及参与人数等“量”的指标的考核,而对于服务的实际影响、现实效果等“质”的因素重视不足。三是要将过程评价作为重要评价环节,既可以克服以往绩效评价重结果而轻过程的不足,也有助于加强公共服务供给的过程监督,以确保社区公共服务的高质量供给。四是要健全和完善第三方评价体系,在城市社区公共服务供给评价中,引入多元化和独立性的第三方评估,保证评估的专业性、科学性和权威性。

(六)以科技为保障的支撑机制

大数据时代的城市社区公共服务创新离不开现代科技的应用。传统公共服务供给模式,难以适应信息化时代居民需求个性化、差异化和复杂化的趋势,以及公共服务供给及时性、便捷性和高效性的新诉求。利用互联网、大数据和人工智能等现代科技手段,成为城市社区公共服务供给创新的客观要求。习近平指出:“要运用大数据促进保障和改善民生,让百姓少跑腿、数据多跑路,不断提升公共服务均等化、普惠化、便捷化水平”,“要加强人工智能同保障和改善民生的结合,创造更加智能的工作方式和生活方式”。新时代背景下,要充分运用现代科技,创新城市社区公共服务供给,促进社区公共服务供给的信息化和智慧化。

推进城市社区公共服务精准化,要建立健全技术支撑机制。城市社区公共服务精准化的核心目标是服务供给与居民需求的精准匹配。而实现这一目标,关键在于通过城市社区公共服务供需的匹配设计,形成有效的供需连接体系。一是加强城市社区信息化基础设施建设,完善城市社区信息服务站、信息服务自助终端等信息服务设施建设,推进信息管理平台建设,形成覆盖城市社区的物联网集成网络,进一步畅通公共服务供需交流渠道,推动服务数据互联共享,完善服务资源调配机制。二是充分利用大数据技术,通过挖掘相关信息、细分民众需求、探测需求热点,提升公共服务的需求感知

能力,准确定位民众的公共服务需求,如“应用计算社会科学方法来分析和挖掘社会化媒体大数据,这不仅可以及时把握和回应社区热点问题,便捷高效地进行监管,而且可以化解社会化媒体所建构起来的网络公共领域政治化的治理风险”^⑩。三是加快推进城市智慧社区建设,“发挥互联网在社区服务资源配置中的优化集成作用,把互联网和社区服务深度结合起来,用优质服务提高居民对社区的满意度,提升社区居民的幸福指数”^⑪,促进城市社区场域中不同平台和体系有机连接,打造城市社区公共服务智慧化供给的整体网络,推进社区养老、社区教育和社区医疗等社区公共服务的智慧化供给。

五、结论

城市社区治理的核心是通过提供公共服务满足社区居民的发展需求。改革开放以来,随着经济社会的迅速发展,城市公共服务供给能力不断增强,促进了基本公共服务均等化水平的稳步提升。新时代背景下,随着社会主要矛盾发生转化,城市社区居民服务需求的个性化、差异化和多元化趋势凸显,对创新城市社区公共服务供给方式,提升公共服务的回应性和有效性,增强体验感和获得感,提出了新诉求。城市社区公共服务供给,需要实现由“扩数量、保覆盖”的外延式发展,转向“提质量、增效果”的内涵式发展,以不断提升城市社区公共服务供给的能力和水平。

公共服务精准化是城市社区公共服务供给创新的发展趋势和重要目标,体现了马克思主义唯物史观和精准治理的理论意蕴,反映了公共服务供给侧结构性改革和推进国家治理现代化的实践效用。城市社区公共服务精准化,在本质上是以社区居民需求为中心的整体性运作过程,是由需求识别、服务生产、方案设计、过程控制和效果评价等子系统所构成的有机体系。推进城市社区公共服务精准化是一项系统工程,需要构建以人民为中心的价值判断机制、以党建为引领的整合机制、以协商为基础的沟通机制、以合作为纽带的协同机制、以质量为核心的评价机制、以科技为保障的支撑机制。以社区为单元、以居民为主体、以服务为使命,是城市治理的基本原则。公共服务精准化,是推动城市社区治理机制创新、满足人民美好生活需要的重要路径,也是打造城市社区共同体、提升社会治理现代化水平的有力保障。

新型城镇化建设的不断推进,将对城市公共服务提出新的要求。新型城镇化的核心是人的城镇

化,提高居民生活质量、满足居民发展需求是关键。推动公共服务供给模式转型和方式创新,是应对城市居民需求变化与服务供给滞后的必然选择。公共服务精准化是对以政府为主体、自上而下的均质化供给模式的突破和创新,是对以政府为主导、多方合作的定制化供给模式的尝试和探索,是新时代撬动城市社区治理机制创新的重要支点。

注释

①杨宏山:《转型中的城市治理》,北京:中国人民大学出版社,2017年,第17页。

②睢党臣、曹献雨:《芬兰精准化养老服务体系建设的经验及启示》,《经济纵横》2018年第6期。

③巫志南:《公共文化产品和服务精准供给研究》,《图书与情报》2019年第1期。

④吴胜武、朱召法等:《“智”聚“慧”生——海曙区智慧社区建设与运行模式初探》,《城市发展研究》2013年第6期。

⑤刘冰:《精准化服务 精细化治理——探索“全响应”网格化社会治理新模式》,《社会治理》2016年第3期。

⑥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》,《广州大学学报(社会科学版)》2016年第8期。

⑦张贵群:《精准服务:公共服务供给侧结构性改革的行动逻辑》,《重庆理工大学学报(社会科学版)》2017年第7期。

⑧王佃利、孙悦:《供给侧改革视域下城市社区治理转型与服务供给创新》,《南京邮电大学学报(社会科学版)》2018年第2期。

⑨林敏娟、石良亮:《精准化视角下的公共文化服务:一个分析框架》,《广西社会科学》2018年第4期。

⑩张贵群:《社区服务精准化的实践困境与实现机制》,《探索》2018年第6期。

⑪宁魏、赵立波:《政府购买公共服务精准化的大数据应用模式研究》,《山东大学学报(哲学社会科学版)》2018年第3期。

⑫何继新、邵艳丽:《社区公共服务智慧化供给三维立体模式及运行机制体系建构》,《甘肃行政学院学报》2019年第1期。

⑬吴育林、邵程程:《“以人民为中心”发展思想中的“现实的人”意蕴》,《马克思主义理论学科研究》2019年第2期。

⑭《马克思恩格斯文集》第1卷,北京:人民出版社,2009年,第295页。

⑮李大宇、章昌平、许鹿:《精准治理:中国场景下的政府治理范式转换》,《公共管理学报》2017年第1期。

⑯王玉龙、王佃利:《需求识别、数据治理与精准供给——基本公共服务供给侧改革之道》,《学术论坛》2018年第2期。

⑰戴维·伊斯顿:《政治生活的系统分析》,王浦劬译,北京:华夏出版社,1999年,第33-37页。

⑱马庆钰:《公共服务的几个基本理论问题》,《中共中央党校学报》2005年第1期。

⑲王胜昔、汪俊杰:《河南许昌“党建+”打通服务群众“最后一米”》,《光明日报》2018年11月28日。

⑳朱浩:《城市社区养老服务供给效率机制研究——以杭州市为例》,《当代经济管理》2017年第4期。

㉑吉鹏、李放:《政府购买居家养老服务的绩效评价:实践探索与指标体系建构》,《理论与改革》2013年第3期。

㉒王阳:《从“精细化管理”到“精准化治理”——以上海市社会治理改革方案为例》,《新视野》2016年第1期。

㉓蒋俊杰:《从传统到智慧:我国城市社区公共服务模式的困境与重构》,《浙江学刊》2014年第4期。

㉔丁岭杰:《国家治理视域下政治产品供给侧结构性改革》,《浙江工商大学学报》2016年第5期。

⑵W. H. Voorberg, V. J. J. M. Bekkers and L. G. Tummers, “A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the Social Innovation Journey,” *Public Management Review*, vol. 17, no. 9, 2015, pp.

1333-1357.

⑵郝国庆:《城市社区治理创新的发展趋势与路径选择——以武汉市汉阳区社区治理模式为例》,《理论月刊》2015年第12期。

⑶Victor Pestoff, “Collective Action and the Sustainability of Co-Production,” *Public Management Review*, vol. 16, no. 3, 2014, pp. 383-401.

⑷栾丽霞、杨琴侠:《合作治理视域下社会组织参与社区公共服务的探究》,《学术论坛》2014年第4期。

⑸张欢、褚勇强:《社区服务是城市居民社区参与的“催化剂”吗?——基于全国108个城市社区的实证研究》,《四川大学学报(哲学社会科学版)》2015年第6期。

⑹吴青熹:《社会化媒体与大数据视野下的城市社区治理》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2017年第6期。

⑺张艳国、朱士涛:《互联网+社区服务:智慧社区服务新趋势》,《江汉论坛》2017年第11期。

责任编辑 王敬尧

The Precision of Public Services: Innovation of Urban Community Governance Mechanism

Xu Zengyang Zhang Lei

(College of Public Administration, Hubei Research Center of Local Governance and Local Development, Central China Normal University, Wuhan 430079)

Abstract: Urban communities are the specific fields where city-dwellers live and the basic units of the supply of public services. Improving the supply level of public services is the important goal and central task of innovating urban community governance and enhancing urban governance capacity. Under the background of the new era, the individualization, differentiation and diversification of the service needs of urban community residents raise claims for innovating the supply of urban community public services. The precision of public services is the future trend and key goal of public service supply innovation in urban communities, and reflects the practical utility of supply-side reform of public services and modernization of governance system. The precision of public services in urban communities is essentially a holistic operation process centering on the needs of community residents. To promote it, we should build a people-centered value judgment mechanism, a Party-led integration mechanism, a consultative communication mechanism, a collaborative mechanism linked by cooperation, a quality-centered evaluation mechanism, and a support mechanism guaranteed by science and technology.

Key words: public services; precision of public services; urban community governance