

韩国的社区福利治理与社会服务供给研究

——以社区福利磋商组织为例

金炳彻

[摘要] 进入21世纪,韩国迎来了地方自治时代。为了积极应对社区居民表现出的社会福利需求并有效推进各种社会福利工作,韩国尝试构建在社会福利供应领域积极利用民间资源的公私混合社会福利体系。这意味着在根据官民之间的伙伴关系建成地区社会服务关系网之后,有必要构建官民协力供给福利服务的社区福利治理模式。因此,本文在阐述社区福利治理与社会服务供给两者关系以及推动社会服务治理必要性的基础上,以韩国的社区福利磋商组织为例,分析在韩国受到关注且能反映社区福利治理理论与实践的新型社会服务供给体系发展议题。

[关键词] 治理;社区福利治理;社会服务供给;韩国

一、引言

作为全球化时代的新管理模式,各方针对治理展开了激烈的讨论。在全球化时代,以政府为中心的管理体制面临着严峻的挑战。全球化、信息化、民主主义与新自由主义的扩散以及国家的职能变化等造成了政府的活动减少及职能弱化,^①传统的国家主权及统治渐渐弱化。同时,被称为全球化时代意识形态的新自由主义不但昭示着市场的胜利,而且要求通过脱离管制、私有化、自由化等途径退出国家的经济领域。因此,这就要求创建出可适应日益多样化且复杂的社会变化、能够调节纠纷的新的管理模式。

现代社会的“棘手问题(wicked problem)”已成为主导型社会问题。“棘手问题”涉及广泛且很难界定其范围,政府难以单独解决此类问题。例如,由于现代社会中灾难的不确定性(uncertainty)、互动性(interaction)、复杂性(complexity)等特征,中央政府或地方政府在单独解决该问题上存在局限^②。于是,最近在灾难管理领域,协同治理(collaborative governance)或网络

[作者简介] 金炳彻,中国人民大学劳动人事学院副教授。主要研究方向:社会福利、社会保障国际比较。

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目“疏解首都养老功能背景下京津冀养老服务联动融合发展研究”(18BSH169)。

① 谢琼:《全球经济发展与社会保障的关系和实践》,《社会保障评论》2018年第1期。

② Louise K. Comfort, "Crisis Management in Hindsight: Cognition, Communication, Coordination, and Control," *Public Administration Review*, 2007, 67(1); 현승현 외, 『지방정부의 재난대응체계에 관한 비교 연구: 한국과 일본의 해양오염사고 사례를 중심으로』, 『한국행정학보』, 2009년제 43권 273-306쪽.

治理 (network governance) 开始受到关注。因此, 作为应对各种复杂的经济、政治、社会问题的对策, 除了国家与市场的二分法思考, 还要探索国家与市场之间的适当管理模式。

在这种背景下, 治理 (governance) 也在尝试能够推动社会福利事业的新方式。在韩国, 政府主导的社区社会福利在推进中遇到困难, 社会组织等民间主导的方法也有一定的局限, 现有的中央集权、社会团体和居民参与等社会福利的提供方式难以适应快速的全球化和福利多元化带来的变化。因此, 韩国试图摆脱以政府为中心的直接福利运营, 创建以社区社会福利各个主体的共同利益和信任为基础的社会福利合作网络。这意味着为了积极响应社区居民的各种社会福利需求、高效地推进各种社会福利工作, 要以公私间的合作关系为基础建设社会福利关系网, 然后构建在社会福利供应领域积极利用私人福利资源的福利治理。因此, 本文以韩国社区福利磋商组织为例, 以公认的可能会替代社会福利供应体系的社区福利治理为论据来论证本研究的主题。

二、讨论的脉络: 治理的扩大

在现代社会, 很多国家正在认真思考公共部门效率低下的问题。而造成这种现象的基本原因在于国家行政的运营方式和能力有限。在全球化的无限竞争时代, 政府行政不能适应新的环境变化, 不仅不能满足社会需求, 解决社会问题, 还成为提高国家竞争力的重大阻碍。基于此, 不管是发达国家还是不发达国家, 为了寻求国家创新的道路, 都将治理的概念和逻辑作为政府行政改革过程中的重要议题之一。

(一) 治理出现的背景

治理是动态环境和政府职能变化所带来的一种新的国家运作体系和方式, 也是 20 世纪 70 年代西方的经济转型过程中出现的政治、经济、社会变化以及随之进行的多种研究而提出的概念。而这种概念形成的背景包括 20 世纪 70 年代之后出现的福利国家的财政危机、面对财政危机时的市场主义对应、信息革命与经济政治的全球化现象、作为新公共管理的行政组织内的管理革命以及环境问题等新挑战的出现^①。即, 全球化、信息化、新自由主义等的出现所导致的政府角色的变化可以说是治理出现的最重要的原因。

从历史上看, 政府的角色功能正如钟摆运动一般重复地呈现膨胀与收缩的过程。20 世纪 60—70 年代, 与治理相关的政府政策和服务是根据政府官僚体制 (bureaucracy)、政府机构和公务员拥有的正式权限直接提供的。20 世纪 70 年代兴起了以国家为中心的治理概念, 即治理意味着政府重视国家层面的管理能力, 在依赖阶层制、分工化、规则 (SOP)、专业化、公私区分特征的政府官僚体制的系统中展现了治理理论^②。但政府官僚体制失灵后, 以市场 (market) 为中心的治理在 20 世纪 80 年代受到了关注。与重视阶层制的价值相比, 重视产出与成果并追求分权与自律的市场机制的治理成为了 20 世纪 80 年代末实现 “小而高效的政府”

① 参见 Jon Pierre, Guy B. Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, 2000.

② 장지연, 『감염병 대응에서 나타난 한국의 거버넌스 구조 분석: 메르스 사태를 사례로』, 한국보건행정학회 회의자료, 2016 년 1-25 쪽.

的新公共管理 (new public management) 的方式。在 20 世纪 90 年代, 公民参与、达成共识、NGO 的出现促使以公民社会为中心的治理理论登上历史舞台。在政府官僚体制和市场机制的治理中, 决策过程中参与和达成共识变得尤为重要。20 世纪中期, 对政府能力的信任达到极致, 在社会几乎各个方面都具有重大影响力的“大政府 (big government)”成为主流。但进入 20 世纪末, 各国政府显露出其局限性, 并在世界各国盛行着“小政府 (small government)”体制, 而且“治理 (governance)”成为了其机制^①。进入 21 世纪以来, 出现了以重新奠定政府 (国家)-私营部门 (企业)-公民社会之间关系网络理论为基础的治理范式。随着社会问题日趋复杂多样, 政府在解决社会问题或生产 / 输送公共产品过程中往往无法担当主导角色。比起相互独立的纵向分层状态, 政府更需要与其他部门协力解决问题, 因而出现了横向的网络治理。由此, 从“政府 (government) 到治理 (governance)”这一新时代的命题可被理解为政府不再处于比市场和公民社会更加优势的地位, 即以政府为主的传统治理体制正在转变为政府与公民社会间的合作关系及横向网络主导的新型治理体制。

(二) 治理的概念和类型

治理 (governance) 有不同的概念和类型。事实上, 治理的概念和讨论是由不同学者、学术领域和不同的主题提出的。首先, 治理可分为普遍的管理模式 (mode of governing) 或“统治 (domination)”的治理和不同于传统国家官阶秩序的作为全球化时代新管理形式的治理^②。在公共和私营部门共同出现这种治理概念时, 社会科学当中的治理的概念区分标准表现得很含糊。在韩国, 治理通常是指“政府与公民社会之间的合作”或“协助关系”。虽然这种广义的治理概念可能被广泛应用于不同的领域和现象, 但这种过度“概念扩大”的问题会导致术语使用和经验应用的混淆^③。为了克服治理概念的模糊性, 有必要将其以广义与狭义来区分。广义的治理意味着解决社会问题的多样的社会调整方式, 狭义的治理则是指特定的社会调整方式。一方面, 世界银行 (World Bank) 将治理定义为“管理国家的经济政治资源过程中使用权力的类型和方法”^④, Lynn 等将治理定义为“对筹划公共财源的财富或劳务供应进行限制、处理的可行法律规则、司法判断以及行政实体的体制”^⑤。这种广义的治理的定义无法体现出“政府与公民之间的合作”的含义。

另一方面, 协议的治理被尝试多种定义。首先, 治理可根据分析程度 (空间范围) 和调整机制区分^⑥, Hewitt 根据分析程度将其分为全球 (global) 治理、地区 (regional) 治理、国家

① 최창현, 『지방의 협치 (Local Government) 와 시민단체의 협치연결망』, 『한국행정과 정책연구』, 2003년 제 12 권 157-180 쪽.

② 参见 Jon Pierre, Guy B. Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, 2000; 김의영, 『포스트 신자유주의 시대의 한국 정치: 거버넌스의 정치에 대한 소고』, 『한국과 국제정치』, 2012년 제 28 권 185-212 쪽.

③ 参见 Jon Pierre, Guy B. Peters, *Governance, Politics and the State*, St. Martin's Press, 2000; Giovanni Sartori, "Concept Misformation in Comparative Politics," *The American Political Science Review*, 1970, 64(4).

④ 参见 World Bank, *Governance and Development*, World Bank Publications, 1992.

⑤ 参见 Laurence E. Lynn, et al., *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*, Georgetown University Press, 2001.

⑥ 은재호 · 이광희, 『국가 거버넌스 연구』, 법문사, 2009년.

(national) 治理、本地 (local) 治理^①, Krahmann 则分为国家、地区、全球治理^②。根据结构 (调整机制), 许多学者将治理分为分层治理, 市场治理, 网络治理^③。最近, 其他形式的治理也开始出现。例如, Stephenson 将治理分为分层、变态分层结构、网络、市场等治理, 分层与网络之间添加了称为“变态分层结构”形式的组织治理结构^④。另外, 还有根据学科领域和主题提出的多种相关概念和类型, 包括公司支配结构的公司治理、将经营技巧引入到行政的新公共管理、公共部门与私营部门的政策网络和协作的治理、包含市场和非市场制度的新政治经济模式的治理、国际政治层面上的全球治理等。不仅如此, 针对韩国型治理、特定国家的治理传统或模式也有相应的讨论。

如此将治理的概念大致区分为广义和狭义, 有利于区分在西方使用的接近词典含义的治理和在韩国的接近于协治的治理概念。但为了实际研究治理案例, 则需要更加考虑内容特征的细节性分类。国内外先行研究中定义的治理概念根据其内容特征可分类为如下: (1) 广义治理; (2) 网络治理; (3) 作为公司支配结构的治理; (4) 作为新公共管理的治理; (5) 善治; (6) 作为国际相互关系的治理; (7) 作为最小国家的治理; (8) 参与治理; (9) 协作治理; (10) 基层治理。虽然各类型是根据不同标准确定的, 但本研究的目的是对韩国治理的案例的调查, 所以不考虑其标准, 只根据其内容特征进行分类。

其中, 笔者将在后文中介绍基层治理。因为作为社区治理核心的“伙伴关系”和“合作网络”实际上是推动本文主题社区福利治理的实践工作原理和实现战略。基层治理是在地方政府层面应用了治理的概念, 作为治理的参与者, 不仅包括公共领域中的地方政府, 也有民间营利性领域的企业、民间非营利领域或市民领域的 NPO。Rhodes 也强调从地方政府 (local government) 系统逐渐变化到由公共部门和私营部门、NPO 构成的包括符合组织的基层治理 (local governance) 系统。而且基层治理有时还表现为自我组织之间的网络^⑤。随着在地方或地区内负责治理的主体 (包括地方政府、企业、NPO 等) 变得多样化, 这意味着地区的市民或居民直接负责行使对居住社区的统治的社区治理 (community governance) 思维方式也逐渐扩散。由此可以看出对基层治理的议论在社区团体层面对各种社区治理的关注正在增加。这种关注不仅体现在英国, 社区建设 (community building) 的观点在美国也已经受到了关注并引发了讨论。

构成基层治理主体的最为重要的原则是“伙伴关系”。基于伙伴关系原则的基层治理应使代表地区的大部分利害关系人 (多样性) 参与, 参与团队应正确代表自己的利害关系人 (代表性), 而且需要他们在基层治理过程中具备进行有效讨论和决策的能力 (专业性)。

Pierre 主张不同的治理过程具有各不相同的政策参与和影响力, 因此研究基层治理应先进

① Cynthia Hewitt de Alcántara, "Uses and Abuses of the Concept of Governance," *International Social Science Journal*, 2002, 50(155).

② Elke Krahmann, "National, Regional and Global Governance: One Phenomenon or Many?" *Global Governance*, 2003, 9(3).

③ 이명석, 『거버넌스의 개념화: '사회적 조정'으로서의 거버넌스』, 『한국행정학보』, 2002년 제36권 321-338쪽.

④ Kurt Stephenson, "Neither Hierarchy Nor Network: An Argument for Heterarchy," *People and Strategy*, 2009, 32(1).

⑤ RAW Rhodes, "Governance and Public Administration," in Jon Pierre (ed), *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

行其过程所包含的政治经济性以及理念性分析^①。由此,根据各国的制度背景和政治经济模型,可适用的基层治理模式如下:管理治理(managerial governance)、组合主义治理(corporatist governance)、倾向增长治理(pro-growth governance)、福利治理(welfare governance)。这些模式包括政策目标和文化价值、政治形态等基层治理的多种制度因素,实际上各国由于面临的制度因素多样而呈现出复杂的局面。Pierre的基层治理模式如表1所示。

表1 Pierre的基层治理模式

治理模式	形态	政策目标及特征	代表案例
管理治理	立足于市场原理,不区分公私部门,地方政治人士的作用微小的治理形态	提高公共服务的效率是主要目标	新公共管理运动
组合主义治理	城市整治过程中包括政府在内的多个社会组织和利益组织参与的治理形态	形成为治理参与组织的分配政策	西方欧洲先进国家的组合主义
倾向增长治理	为发展地区经济而结构化的地方政府和当地企业作为协作体制的治理形态	土地交换价值和利用价值的增大与通过小规模知识企业的地区经济复兴	成长机构及城市政体
福利治理	最小化民间领域影响(最小化),通过国家的财政支援谋求福利提高的形态	短期内通过国家的财政支援提高地区经济及福利	英国的利物浦等历史悠久且成长可能性微小的工业城市

资料来源:参见 Jon Pierre, *Debating Governance*, Oxford Univeristy Press, 2000.

(三) 社区福利治理在治理中的应用

最近在新自由主义议题里,形成了社会服务供给组织的多元化和私营化趋向。面对社会服务资源调动的局限性,以社会保障财政回避为突破点,更加关注市场和民间部门,并强调在基层与其他部门合作的社会服务供给战略对策^②,而非直接提供社会服务。社会服务供给组织的分权化与私营化趋势借助基于基层的社会团体和基层组织等民间部门的成长而快速推进。除政府以外,非正式部门和非营利志愿组织的网络、官-民伙伴关系、混合福利经济等基于基层的多种方式被更多提及并成为社会服务供给体制的对策。

特别是在当前由于地方政府的分权化,中央政府的权力委任给了地方政府、当地企业及居民组织,将治理的逻辑引进并应用到社会服务供给领域^③,能够促使社区治理的形态变得进一步具体化。社区治理是不分公私部门、通过社区内多个部门的共同参与和互相协力解决社区问题的新的管理形式,尤其关注社区内行政机构、企业、市民组织根据各个社会服务事业选择性地参与且通过政策网络调整并整合各战略目标和利害关系。

① 参见 Jon Pierre (ed.), *Debating Governance*, Oxford Univeristy Press, 2000.

② Robert J. Bennett, "Decentralization, Local Government, and Markets: Is There a Post-Welfare Agenda in Planned and Market Economies?" *Policy Studies Journal*, 2005, 18(3).

③ Jo Ann G. Ewalt, *Alternative Governance Structures for Welfare Provider Networks: What Works Best?* Prepared for the Research Workshop on Governance and Public Management, Texas, 2000.

三、社区福利治理与社会服务供给

（一）社区福利治理的概念

社区福利治理是通过社区内多个部门的共同参与和共同协力决定社会服务事业的一种政策决定模式^①。其致力于在社区福利服务的供给过程中，将治理政策决定结构的核心（官-民共同参与的价值）与治理政策执行的优点（共同协力及共同负担资源的责任性）相结合。实际上，社区福利治理可防止社会保障行政机构和民间部门各自提供社会服务的重复性并提高福利资源的效率性。此外，社区福利治理能将市场的廉价费用、创意等民间力量与公共的标准化的社会服务生产能力结合在一起。最终，社区福利治理将发展为社会服务的地方化与社区中心性组织化的具体形态。因此，针对女性、老人、儿童、残疾人等对象，保健、教育、住房等领域区的传统社会服务可通过整合性、多元性目标化的社区模式加以完善^②。

在此种意义上，社区福利治理可以在民主有效解决社区社会服务问题方面加以积极应用。社会服务事业的目标在于正确认识并满足居民的多样化需求，有效调动并利用地区内多种人力物力资源，从而使居民的社会服务满意度最大化。因此，社区福利应当设计为官-民共同干预并协力的形态，并且需要构建社区内各种社会服务供给主体之间有效联系体制。

（二）社区福利治理的理念与实践

社区福利治理的理念基础是福利多元主义（welfare pluralism）。福利多元性总体上由公共领域和私营领域两大主要部分支撑。公共领域是由“中央政府-地方政府”构成的政府领域，私营领域则由非正式部门（家人、朋友、亲戚等）、志愿机构（非营利社会服务机构等）、商业部门（企业等）构成^③。福利多元主义的目标在于推动福利供给过程中的“官-民”协力，为多种福利供给主体间的相互协力寻求有效的结合方式，从而使福利财政的保障和服务传递更加高效。

社区福利治理在现实中主要依靠官民之间的伙伴关系。伙伴关系体现在地区成员通过组织关系网达成共同目标的过程之中，指向公共机构-企业-志愿部门-基层组织等地区内多个部门之间的共同协力。伙伴关系既是实际进行社区福利治理的实践性工作原理，同时也是其实现战略。最终，社区有效的社会服务供给目标可通过社区内多个部门参与者之间的共同协力和共同负担来实现。

这一理念为社区自治历史不长的韩国提供了启示。鉴于韩国地方政府缺乏社区自治力量的现实，暂时依赖地方政府无法排除社会服务供给失败的可能性。实际上，由于社会服务财政本身的局限，地方政府无法承担社会服务供给的所有责任。那么，地方政府可在适当范围内与民间部门协力关注社区福利的基础建设、社会保障政策过程中对居民参与的引导、对企业及民间部门的人力物力资源支援，而不是坚持社会服务的直接供给。

① 参见 John Carter (ed.), *Post-modernity and the Fragmentation of Welfare*, Routledge, 1998.

② Mike Geddes, John Benington (eds.), *Local Partnership and Social Exclusion in the European Union: New Forms of Local Social Governance?* Routledge, 2001.

③ 参见 James Midgley, et al. (eds.), *The Handbook of Social Policy*, Sage Publications, 2000.

（三）社区内社会服务供给

随着社区自治的活跃，为了应对社区内各种社会服务需求并有效促进各种社会服务工作，积极利用民间福利资源的公私混合福利体制在社会服务领域逐渐兴起。构建基于官-民伙伴关系的社会服务网络（social welfare network），可以被视为试图将治理（governance）的逻辑引进并应用到福利传递体系的实践。治理并不是为了政府解决社会问题而垄断供给服务，而是国家与市场、公民社会的各种组织自愿相互依赖并协力解决社会问题的一种方式，同时也是一种政策网络体系^①。从社会服务角度看，治理是通过官-民的协力伙伴关系引导多个部门的参与和相互协作，并试图有效解决如社会服务供给等社区问题的管理模式。以国家、市场、公民社会为中心的治理模式如图1所示。

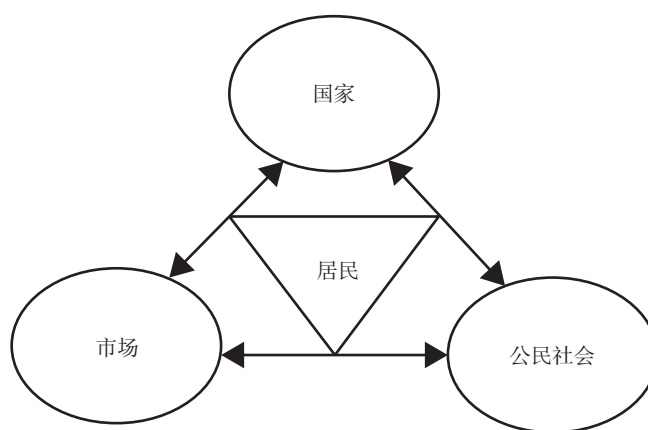


图1 以国家、市场、公民社会为中心的治理模式

社会服务供给体系是在社区层面能够实现福利治理的有效机制。社区社会服务供给体系在大部分情况下与该社区的社会网络联系紧密，因此治理理论可以体现得最好。供给体系是指通过多种决策选择向相关对象提供社会支付或补贴的机制设计。一般情况下，某些特定机构无法提供居民所需要的所有社会服务，因此需要与社会服务机构、政府、市场、民间组织等其他机构相互联系^②。此时，特定的社会服务机构与多个机构形成相互依赖的关系，当此关系稳定并持续时就会形成社会服务供给体系或传递网络。

总的来说，社区福利治理在社区社会服务的供给方面以基于信任的网络构建为前提，因此可以成为更加有效满足居民的复杂需求的供给机制。其原因在于社会服务网络的构建形成了组织之间的链接关系，可以实现资源利用最大化。实际上，社区福利治理可以防止社会服务行政机构与民间部门各自提供的社会服务的重复性并提高效率，同时可以将市场成本节约和创意等

① RAW Rhodes, "The New Governance: Governing without Government," Political Studies, 1996, 44(4); 이은구 외, 『로컬 거버넌스』, 법문사, 2003년.

② 강창현, 『사회복지서비스 지역전달네트워크의 실험적 설계: 노인보건복지의 경우』, 『한국행정학보』, 2003년 제15권 337-358쪽; 王杰秀、安超: 《全球老龄化: 影响与政策因应》, 《社会保障评论》2018年第4期。

民间部门的强项移植到社会服务,提高社会服务的整体生产能力^①。

四、韩国社区福利治理的案例

在金大中政府以后,韩国以私营化和分权化两条轴线为中心进行了行政改革,在社会服务领域中社会服务供给体系朝着加强社区福利的方向发展。原来政府亲自执行的社会服务转变为民间或社会团体组织参与并共同执行的制度机制,这意味着社会服务供给组织多元化的伙伴关系和治理在韩国变得越来越重要。面临地方自治的时代,为积极应对居民的社会服务需求并有效推进各种社会服务工作,迫切需要构建地区社会服务供给体系和积极接受民间资源的公私混合的社会服务体制。这意味着应基于公私伙伴关系的社会服务网络,构建官-民协力提供社会服务的社区福利治理模式。

从长远来看,以相互依赖并协作的社区内社会服务网络为特征的社区福利治理的重要性将进一步增大。分权化和私营化将愈演愈烈,那么基于组织的社区社会服务的比重也将增长^②。当前,一些尝试以当地特点和居民需求为依据而推动社区社会福利实践的社区福利项目和为了实践社区福利而形成的社区间不同主题的合作和相关共同体开始出现。社区福利磋商组织就是这种基层治理比例不断提高的典型事例。最近在韩国受到关注的社区福利磋商组织中,最具代表性的是首尔市城北区的福利治理案例,尤其是他们将重心放在了在社区内扩大社会福利领域及实践方法和公民团体参与的新方式及方向上。

(一) 社区福利磋商组织

与广义的市相同,自治区也是机构授权委托事务的行政区域。自治区政策权限的授权或公共服务提供方式正在从地方政府型转换为社区治理型。根据治理的这种方式,自治区的行政管理将变得更加负责且有效。自治区内的地方治理需要有社区福利磋商组织的支撑。社区福利磋商组织是通过与公共部门、民间专家、非专家、从业者和地区福利机构的合作与协调来实施社区治理的^③。

社区福利磋商组织要根据2004年7月31日开始施行的社会服务法施行令即施行规则组建。社区福利磋商组织一般由10名到20名以下的委员构成,并接受委托在管辖区域内履行审议有关社会服务工作的重要事项和社区福利计划的职能。社会服务法施行令规定,为反映各个领域的意见,委员需由各领域代表均衡构成,这主要涉及持有市郡区的社会服务磋商组织会员资格且为社会服务相关非营利法人及设施的员工、居住在本地的各界从事该工作的人员及市郡区协议会长推荐的人员。社区福利磋商组织需要对社区福利计划的制定、施行过程及施行结果的评价、社会服务和保健医疗服务的联合协作、地区居民的福利需求调查、地区内福利

① 주성수, 『사회복지정책』, 한양대학교 출판부, 2003년; 이도형, 『로컬 복지 거버넌스 전략: 자화업을 중심으로』, 『한국행정학보』, 2004년 제38권 221-238쪽.

② 김찬동, 『로컬 거버넌스 구축방향과 전략: 서울시의 사례를 중심으로』, 한국지방정부학회 회의 자료, 2005년 513-540쪽.

③ 박정연, 『지역복지 행정조직의 문제와 법제 개선』, 『사회복지법제연구』, 2018년 제9권 177-201쪽.

资源的调查及开发、区长认可的地区福利政策推进需要事项等进行审议建议,并负责答复区长的咨询^①。

社区福利磋商组织可以说是社区内公共部门和私营部门、社会服务官员和学术专家等参与的磋商组织,积极推动着符合授权审核建议权限的地方治理。社会服务协议会与之形成鲜明的对比,其属于任意设立的机构,更倾向于由私营机构的代表构成^②。此机构几乎没有公共部门官员或居民的参与,因此很难说是能够委任作为地方治理权限的代表伙伴。近来社区福利磋商组织出现了以社会服务协议会为中心运营的现象,这是否有益于稳定社区福利磋商组织的运营还有待验证。从客观上讲,由于作为地方治理对象的有关专家和地区居民的参与不多,相对于社会服务协议会的积极作用而言,其在确保主体参与的多样性和协作方面反而可能产生不利影响。

(二) 首尔市城北区福利治理

2011年5月3日,首尔城北区举行了社区福利磋商组织建队仪式。城北区通过形成地方政府和社会服务机构从事人员、受惠者、居民等公共部门和民间部门参与的治理,开始构建“城北区福利组织”,并在相互协力过程中构建社会供给体系,以期能够补充低收入阶层的欠缺并引导自立、援助社会关系的减少及克服心理排斥感^③。城北区的目标是通过沟通和护理网络形成的地方组织恢复、定制性综合社会服务的提供、社会服务资源利用体系的构建、通过协作与相互援助的居民自治活动的活跃等实现城北区社会服务组织模式。城北区以社区福利磋商组织和洞社区福利组织、支援委员会、区域组织为中心推进其目标。为了实现城北区社会服务组织模式,除原有的社区福利磋商组织之外,城北区还创建了支援委员会和区域组织,举行了洞社区福利磋商组织的建队仪式,支援委员会由城北区政府福利、教育、就业负责人以及馆内八个福利馆长构成。

城北区构建社会服务组织的中心设置在洞社区福利磋商组织。洞磋商组织由能够提供和发掘及链接社会服务资源并对解决社区问题持有意见的个人或机构相关人员(10—30名)构成。到目前为止,共有20个洞的419名委员参与,其中个体工商户最多(占30%),宗教相关人员占16%,福利专家占10%,将领占8%,公务员占7%,志愿组织会员占6%,学校相关人员占4%,其他公共及市民组织等会员占19%。洞磋商组织的活动主要聚焦于消除未能接受公共援助的福利死角和挖掘民间部门的人力物力资源。即根据各个洞的地方特征,通过发掘市场商人、校长、院长、饭店主人的捐赠和志愿活动,给低收入居民和残疾人、空巢老人、少年少女家长等福利死角地带提供生活及医疗支援、居住支援、教育支援等。城北区通过这些社区福利力量的发掘与伙伴关系的加强,致力于消除福利死角地带并增强地方的福利力量,从而最终实现城北福利组织模式的目标。与此同时,城北区为了确立福利方向,举行了相关保育政策及老人政策的研讨会,在2011年4月14—15日以“实现区民幸福的城北福利组织模式的官-民链

① 전병관, 『지역사회복지협의체 운영의 굿 거버넌스 모색: 충남 아산시 사례를 중심으로』, 『자치발전』, 2012년 제2권 76-84쪽.

② 이현주, 『지역사회복지협의체 시범사업을 통해 본 사회복지협의회의 특성과 향후 방향 모색』, 『계간 사회복지』, 2003년 제156호.

③ 유현중·정무권, 『한국 사회적 경제 거버넌스와 지역발전』, 『지역발전연구』, 2018년 제27권 33-82쪽.

接方案”为主题举行了城北区社会服务工作者研讨会。在此基础上，其进一步构建了各相关社会服务主题的工作组。

五、结语

本文提出了通过福利治理改善社会服务供给体系并构造综合社会服务体系的社会服务工作促进方案。如同所有的社会服务工作，社区福利服务也应该以客户（社区居民）而非提供者为中心。这意味着为了更加强调满足社区居民的社会服务需求这一宗旨，应从各个方面完善现行的社会服务。最重要的是社区居民参与社会服务工作时应得到更加有效且一致的社会服务。但基于韩国不稳固的社会服务基础，这并不容易达成。例如，韩国的社区自治的历史较短而且社区自治组织的财务独立程度非常低。同时，选出并提供能够满足复杂多样的社区居民需求的社会服务并非易事。因此，在从多个角度分析社区居民需求之后，需要通过多个社会服务主体链接的方式来综合提供社会服务。

这样，社区福利治理即通过基于官-民伙伴关系的社会服务网络以试图解决问题可能成为一个现实的选择。尤其是需要构建地方政府、社区的民间部门以及第三方组织联结在一起的社会服务网络。即为了有效地向拥有复杂多样的社会服务需求的居民提供服务，需要构建社区内社会服务供给主体之间横向的相互联系的治理模式。

为了社区福利治理取得成功，同样需要地方政府、社区内居民、民间组织和企业的积极关注。社区内的社会服务工作不是只有社区社会服务机构才能执行的。在社区内应通过福利和劳动的相结合，探索受惠者自立的社会服务工作目标。如果社区内没有实质性支持基础，则社会服务工作无法取得成功。只有当“官-民”及“民-民”共同协作时，社会服务工作作为满足社区居民各种需求的方法才会带来明显的效果。

Community Welfare Governance and Social Service Supply in South Korea: The Case of the Community Welfare Consultative Organization

Kim Byungcheol

(School of Labor and Human Resources, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Entering the 21st century, South Korea ushers in the era of local autonomy. In order to actively respond to the social welfare needs of community residents and to efficiently carry out various social welfare projects, South Korea is attempting to establish a mixed public-private welfare system that actively utilizes private welfare resources in the field of social welfare supply. This implies that after the establishment of a regional social service network based on public and private partnership, it is necessary to build a community welfare governance model for the provision of welfare services by both public and private sectors. Therefore, due to the recognition of the need to develop welfare governance, this paper introduces the concept and case of community welfare governance, which is drawing attention as a new supply system for social welfare services in South Korea, using the Community Welfare Consultative Organization as an example.

Key words: governance; community welfare governance; social service supply; South Korea

(责任编辑: 仇雨临)