

# 全民基本社会服务：何以可能与何以可为

林闽钢

〔摘要〕 在全面建成小康社会之后，我国社会服务正进入大发展的时间窗口期。全民基本社会服务的对象是全体人群，它关系到社会政策目标的实现。全民基本社会服务的本质属性是公益性，从属属性是营利性。当前我国基本社会服务存在有效供给不足、城乡居民可得性差等问题，应采用准市场化来解决基本社会服务有效供给不足，运用多元筹资机制来解决基本社会服务可得性差的问题。从服务供给视角，今后我国全民基本社会服务发展取向为：建立服务清单，健全服务的标准体系，健全服务质量的评价体系，注重信息技术在服务管理中的运用。

〔关键词〕 全民基本社会服务；公共服务；社会服务公益性；服务供给

〔中图分类号〕 C913.9 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2022)02-0072-07

## 一、研究缘起

20世纪90年代末以来，西方发达国家社会服务供给的增长速度加快，社会服务已成为主要的给付方式。<sup>①</sup>社会服务社会化推动了“社会服务国家”的出现，被认为是超越传统福利国家的发展形态。<sup>②</sup>二十多年来，欧盟社会服务发展尤为引人关注。随着“欧盟公民身份”体系的正式确立，为欧盟公共服务一体化的推进奠定了价值基础。由于公共服务概念在欧盟使用较宽泛和不明确，它可以是指向公众提供的服务，也可以是肩负着公共利益这种特殊任务的服务，有时它还指提供服务的实体或所有权关系，欧盟认为这很容易引起争议，在公共服务一体化的法律和政策中需使用具有针对性和操作化的概念，“普遍利益服务”（services of general interest, SGI）框架下的一组概念，被欧盟赋予了特定的含义和使用范围。<sup>③</sup>其中本文所聚焦的“普遍利益社会服务”（social services of general interest, SSGI）包括社会保障服务、社会救助服务、就业和培训服务、社会住房、长期照护服务，这些服务有经济活动，也有非经济活动。<sup>④</sup>从社会政策视角看，普遍利益社会服务扮演着预防风险、社会凝聚与社会包容的角色，成为欧盟社会模式的关键

〔作者简介〕 林闽钢，南京大学政府管理学院、南京大学社会保障研究中心教授，教育部长江学者特聘教授，江苏南京 210023。

〔基金项目〕 国家社会科学基金重大项目“社会服务管理体制与社会管理创新”（12&ZD063）

① 林闽钢、梁誉 《社会服务国家：何以可能与何以可为》，《公共行政评论》2016年第5期。

② 林闽钢 《走向社会服务国家：全球视角与中国改革》，北京：中国社会科学出版社，2020年，第85页。

③ 例如“普遍经济利益服务”（services of general economic interest, SGEI）、“普遍利益非经济服务”（non-economic services of general interest, NESGI）、“普遍利益服务”（services of general interest, SGI）、“普遍利益社会服务”（social services of general interest, SSGI）。参见唐亚林、刘伟 《SGI框架下欧盟公共服务一体化的价值基础建构及其推进策略》，《中国行政管理》2017年第2期。

④ Accompanying the Communication on “A Single Market for 21st Century Europe” – Services of General Interest, Including Social Services of General Interest: A New European Commitment, 2007.

要素。<sup>①</sup>

改革开放以来，为了配合社会主义市场经济体制的建设，我国重点发展了以社会保险为核心内容的社会政策体系，其中“重保险、轻服务”问题突显。<sup>②</sup> 围绕服务型政府的建设，基本公共服务开始被放在重要位置，提供基本公共服务已作为政府的主要职能之一。从“十二五”到“十四五”期间，政府基本社会服务作为公共服务的重要组成部分被加以重视，获得持续推进。在进入全面小康社会后，城乡居民社会服务需求明显增加并提档升级，面向全民的社会服务发展进入快车道。为此，2021年11月国务院办公厅在转发国家发展改革委《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质的若干意见》中，提出加强“公益性基础性服务”供给，聚焦民生服务热点，如大城市发展老年助餐、居家照护等服务，并动员社会力量发展托育服务设施等措施，这是在政府基本社会服务供给上的新突破。

在全面建成小康社会之后，我国社会服务正进入大发展的时间窗口期，当前各种有关服务的概念并用，概念边界不清、属性不明等问题时有发生。为适应从“政府基本社会服务”到社会力量参与的“公益性基础性服务”的转变，面对中国社会服务需求的新变化，本文尝试构建具有中国特色的“全民基本社会服务”。<sup>③</sup> 为此，划清全民基本社会服务的范围和辨析其属性，聚焦服务供给方式改革发展成为本文研究的重点。

## 二、理解“全民基本社会服务”

### （一）从社会服务的历史演变过程来理解“全民性”

社会服务是现代工业化和城市化发展的产物。1834年英国《济贫法》（修正案）的出台，被认为开启了现代社会服务事业。1951年，英国蒂特马斯（R. Titmuss）首次从社会政策视角提出社会服务的概念，认为社会政策是将创造国民收入的一部分人的收入分配给值得同情和救济的另一部分人，而进行的对普遍的福利有贡献的一系列集体的干预行动。在蒂特马斯看来，从家庭津贴到战争补贴，从技术培训到教育深造，甚至到法律援助申请调查，都可以是社会服务<sup>④</sup>，这里的社会服务范围非常广泛。与此相对的是，在20世纪60年代西方国家开展的社会服务，服务范围狭小，其对象为弱势群体，即为老人、残疾人、妇女等群体提供服务。

随着第二次世界大战结束，世界经济开始全面复兴，西方国家经济水平显著提高。有研究表明，当一个国家和地区在人均GNP达到3000—5000美元的时候，社会服务开始起步；当人均GNP超过5000美元以后，社会服务项目迅速扩展。<sup>⑤</sup> 西方国家财政实力的增强，为大规模开展社会服务提供了雄厚的经济基础。另一方面，为了解决社会问题，满足国民社会服务需求的不断增加，西方国家都不约而同扩大社会服务的范围，增加社会服务的内容，大部分国家还颁布有关社会服务法律，先后成立社会服务相关主管部门，如瑞典1980年颁布《社会服务法》，并由健康与社会事务部来执行；挪威1991年颁布《社会服务法》，并由劳动与福利局来执行；丹麦1998年颁布《社会服务法》，于2010年2月成立社会事务部来执行。<sup>⑥</sup> 尤为引人关注的是，欧盟出台一系列社会服务政策，欧盟成员国围绕社会服务开展合作，社会服务成为实现欧盟一体化的政策工具之一。

近十多年来，全球化的加速发展，工业社会转向后工业社会，使传统男性为主的产业受到限制，女性参与的服务业则兴起。在双职工养家的时代，丈夫和妻子一起进入劳动力市场，他们必须同时肩负起养育下一代的责任，工作—家庭的平衡已成为全球性的社会问题。随着越来越多的女性进入劳动力市

① Ulla Neergaard, Erika Szyszczak, Johan Willem van de Gronden, Markus Krajewski, *Social Services of General Interest in the EU*, T. M. C. Asser Press, 2013, p. 212.

② 岳经纶《个人社会服务与福利国家：对我国社会保障制度的启示》，《学海》2010年第4期。

③ 早在2017年10月，伦敦大学学院“全球繁荣研究所”（Institute for Global Prosperity）就提出“全民基本服务”（UBS）概念，有关内容参见：<https://www.ucl.ac.uk/bartlett/igp/news/2017/oct/igps-social-prosperity-network-publishes-uks-first-report-universal-basic-services>。目前有关全民基本收入与全民基本服务关系问题受到学界关注，本文研究的重点并不在两者的关系上。

④ Richard M. Titmuss, *Essays on "The Welfare State"*, London: George Allen & Unwin, 1958, pp. 40-45.

⑤ 李兵《国外社会服务发展历程及其启示》，《中国民政》2011年第3期。

⑥ 冯惠玲主编《社会建设的理论、政策与实践》，北京：社会科学文献出版社，2011年，第132—136页。

场，两性在家庭和社会分工中所承担的角色发生了变化，女性的工作与家庭冲突问题凸显。社会服务国家的转型能否成功取决于其社会政策能否成功解决妇女进入劳动力市场与养育孩子、照料家庭这二者之间的矛盾。因此，以性别平等为基础，构筑以工作为中心的社会服务，帮助女性平衡工作与家庭，成为社会服务国家发展的新趋向。

从社会服务发展的历史过程看：第一，社会服务的范围由早期仅限于弱势群体到如今扩大到全体国民，实现了由简单的生活救济型社会服务向全面的、以服务促发展的普惠式社会服务的转变<sup>①</sup>，不仅丰富了社会服务的内容，拓展了社会服务的功能，还推动了社会的现代化。第二，进入到20世纪90年代，西方国家社会服务体系形成，社会服务为人们全生命周期提供多方位的服务支持，在幼年期提供儿童照顾、学龄期提供教育服务、失业后提供就业服务、患病期提供医疗照顾服务、老年期提供养老服务等。在这个意义上的社会服务，成为除现金给付之外，面向全民的另一种给付方式，社会服务在推动传统福利国家的转型。

## （二）从政府责任和职能来理解“基本”

在联合国政府职能分类（classification of the functions of government, COFOG）体系中将政府公共服务分为四个部分：一是普通公共服务与公共安全；二是社会服务，包括教育事务和服务、健康事务和服务、社会保障和福利、住房、供水、文化等方面；三是经济服务，包括燃油和电力、农林渔业、交通运输与通信等方面；四是未按大类划分的支出，如政府间的转移支付等。<sup>②</sup>在联合国政府职能分类体系中，把社会服务视为公共服务的一个组成部分。

2012年，我国在《国家基本公共服务体系“十二五”规划》中列出了“十二五”时期政府所提供的基本社会服务，它主要指以城乡最低生活保障制度为核心，以农村五保供养、自然灾害救助、医疗救助、流浪乞讨人员救助制度为主要内容，以临时救助制度为补充的社会救助体系，以及以扶老、助残、救孤、济困为重点的社会福利制度。在这里，政府基本社会服务是社会救济、社会福利、基本养老服务、优抚安置等方面的统称。

2017年颁布的《国家基本公共服务体系“十三五”规划》中，进一步强调国家建立完善基本社会服务制度，政府基本社会服务范围和项目有所扩展，包括最低生活保障、特困人员救助供养、医疗救助、临时救助、受灾人员救助、法律援助、老年人福利补贴、困境儿童保障、农村留守儿童关爱保护、基本殡葬服务、优待抚恤、退役军人安置、重点优抚对象集中供养等13项，聚焦为城乡居民提供相应的物质和服务等兜底帮扶，重点保障特定人群和困难群体的基本生存权与平等参与社会发展的权利。

在新一轮国务院机构改革后，基本社会服务成为民政部的主要职能。在2019年1月中共中央办公厅、国务院办公厅印发《民政部职能配置、内设机构和人员编制规定》通知中，民政部的职能就设有“基本社会服务”。民政部进一步表示要更加聚焦于“最底线的民生保障、最基本的社会服务、最基础的社会治理和专项行政管理职责”。从服务对象看，民政部门负责的基本社会服务主要分为两部分：一是弱势群体救助，主要包括解决困难群众的基本生活，完善社会救助体系，完善儿童、妇女与老年人服务体系，完善各项残疾人保障等，这些是基本社会服务中的主要内容；二是面向全体社会成员的基本社会服务，包括养老服务、婚姻管理与服务、殡葬服务活动等。

从政府责任和职能定位看：第一，把社会服务归属于公共服务，用公共服务泛指政府及公共部门的职能，用社会服务来指比较具体和特殊的公共服务。<sup>③</sup>这样便于理解和掌握。第二，在社会服务前面加上“基本”，强调基本是属于生存层面，必不可少、不可或缺，是过上有质量生活的前提性条件。把政府基本社会服务纳入基本公共服务之中，并对政府基本社会服务采取“基本”——狭义方式界定，有

① 林闽钢 《我国社会服务管理体制和机制研究》，《华中师范大学学报》（人文社会科学版）2013年第3期。

② 萨尔瓦托雷·斯基亚沃-坎波、丹尼尔·托马西 《公共支出管理》，张通译校，北京：中国财政经济出版社，2001年，第77—78页。

③ 王思斌 《对社会服务的理解》，《中国民政》2011年第5期。也有不同的观点表明：将社会服务包含在公共服务范畴内的观点，实际上是受到美国公共服务和公共政策概念的影响，美国的公共政策里没有社会政策，其所有的社会政策隐含在公共政策里面，参见丁元竹 《关于社会服务的概念及其与公共服务的关系》，《中国民政》2011年第5期。

利于政府部门明确责任，充分履行其职能。

### (三) 从社会政策视角来理解“全民基本社会服务”

在2021年公布的《国家基本公共服务标准(2021年版)》中，以服务对象作为分类标准，涵盖了幼有所育、学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居、弱有所扶等“七有”，以及优军服务保障、文化服务保障“两个保障”，共9个方面、80个服务项目，对基本公共服务项目进行了重新梳理，取而代之的是城乡居民根据自身实际需求来分门别类，便于城乡居民查找自己可以依法享有的各类具体服务项目名称。这一调整实现了从部门责任和职能定位向以城乡居民实际服务需要为中心的转变，即“基本”过去强调的是政府责任和职能的边界，现在“基本”成为城乡居民基础性服务需要的构成和导向。在《国家基本公共服务标准(2021年版)》中仅包含了政府所提供的基本社会服务。从全社会来看，还需要社会力量共同参与提供的基本社会服务，如基本养老服务、失能老人长期照护服务、基本救助服务、安宁疗护服务、托育服务等。

在2021年国家发改委发布的《关于推动生活性服务业补短板上水平提高人民生活品质的若干意见》中，为实现普惠性生活服务供给，出现了“公益性基础性服务”新概念。一是聚焦在“一老一小”等供需矛盾突出的领域，凭借政府购买服务、公建民营、民办公助等方式引入社会力量发展质量有保障、价格可承受的普惠性生活服务；二是大力发展社区便民服务。推动公共服务机构、便民服务设施、商业服务网点辐射所有城乡社区，推进社区物业延伸发展基础性、嵌入式服务，推动大城市加快发展老年助餐、居家照护服务。支持城市利用社会力量发展托育服务设施。在这里“公益性基础性服务”供给超越了政府基本职能范围，但又是城乡居民的基础性服务需要，是老百姓的“揪心事、烦心事”。在公益性基础性服务供给主体中，包括了政府、私人部门和非营利部门，应调动全社会力量，面向全民来提供服务。这一转变表明在国家层面上，从长期关注政府基本公共服务供给进入实现全民基本社会服务供给的新阶段。

从社会政策视角看，全民基本社会服务关系到社会政策目标的实现。全民基本社会服务以弱势群体的帮扶为基础目标，面向全社会所有成员提供社会保护是主要任务。全民基本社会服务的对象是全体人群(个体或家庭)，确保他们的基本社会权利和尊严，为全社会成员创造平等的机会，提高他们参与社会的能力，起到促进社会团结和社会发展的作用。针对相关社会服务概念内涵和外延，基于目前我国政府文件和政策用语，可以用图1表示如下：

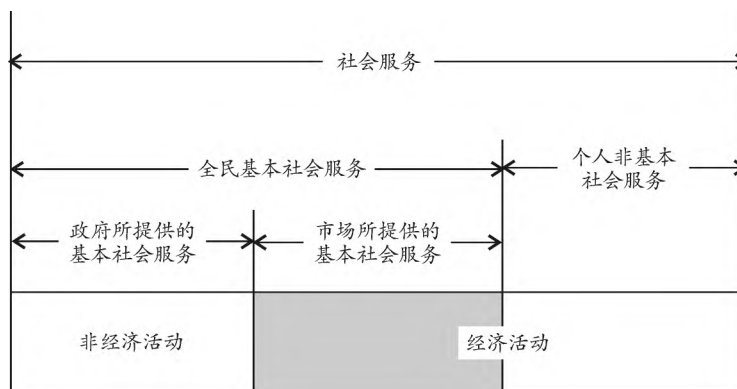


图1 全民基本社会服务及相关服务划分

图1为作者自制。在这里全民基本社会服务(universal basic social service, UBSS)与欧盟的普遍利益社会服务(SSGI)内涵一致，但外延有区别。有关欧盟普遍利益服务等概念划分，可参见唐亚林、刘伟《SGI框架下欧盟公共服务一体化的价值基础建构及其推进策略》，《中国行政管理》2017年第2期。

### 三、全民基本社会服务的公益性定位

#### (一) 政府基本社会服务是社会权利，全民基本社会服务体现为国民待遇

基本公共服务关乎公民的生存权和发展权，提供基本公共服务是现代政府的主要职能。“十四五”

规划纲要提出,到“十四五”末,基本公共服务均等化水平明显提高。到2035年,基本公共服务实现均等化。基本公共服务是我国政府推动社会发展的重要手段,也是高质量发展的主要目标。

政府基本社会服务作为基本公共服务的主要构成,它是指政府要为社会成员在社会生活领域提供全生命周期多方位的产品和服务支持,符合全社会成员的生存和发展条件的基础性服务需要。在我国政府基本社会服务供给的理念上,一方面强调让全体人民公平、公正地享受到社会发展的成果;另一方面强调基本社会服务权是一种接受权亦即积极人权。

全民基本社会服务从服务范围上看,超过了政府基本社会服务范围,具有平等待遇——“国民待遇”性质。传统意义上所使用的国民待遇仅限民事领域,后扩大到经济领域。近年来,“国民待遇”又开始被运用于一国内部的社会领域,在同一个国家或地区范围内,其国民所能够平等和共同享有的政治、经济、科技、文化、教育、卫生医疗保障等方面的权利和待遇。全民基本社会服务体现为国民待遇,即每个公民应该享有公平的国民权益,不论他们的身份、地位和性别等。国民所能够平等和共同享有的基本社会服务,如基本养老服务、基本托育服务、社会救助服务、安宁疗护服务等。

## (二) 全民基本社会服务的属性和特点

1. 全民基本社会服务的本质属性是公益性。全民基本社会服务的公益性是指非营利性的基本社会服务要作为准公共物品(部分为纯公共物品)向全体国民提供。全民基本社会服务的公益性是由其服务的特殊性所决定的,这是由于全民基本社会服务产品具有准公共产品(部分具有纯公共产品)的性质,具有外部性效益。同时,基本社会服务的提供直接关系到国民的基础性生活。从这个角度,国家应该保证国民能够享有基本所需的社会服务。但社会服务的公共产品和效益外部性特征,决定了这种服务在提供中的市场失灵,即市场会由于公共产品无法排他、无法收回成本而不予提供,也会由于效益外部性导致市场提供数量的不足,最终影响城乡居民获得所需的基本社会服务。因此,需要政府予以干预,在基本社会服务提供中不以营利为目的,而以公共享有为目的。

全民基本社会服务公益性的特点:第一,公共享有。基本社会服务不是个人利益,也不是个人利益的简单叠加,而是为社会全体成员提供基础的服务项目和内容,这种基本社会服务是大多数成员共享不能被分割的利益。第二,非营利。在基本社会服务中,服务提供机构不以营利为目的,因此基本社会服务是可获得、易接近、可负担的。需要注意的是非营利不是无偿提供,大部分的非营利服务也具有服务成本。为实现服务供给的持续性,同时具有经营效益的目标。第三,优先保障。当社会服务提供机构的公共利益与其他非公共利益发生冲突时,公共利益服务应该获得优先保障。

2. 全民基本社会服务还具有营利性。由于全民基本社会服务提供主体是多元的,除了政府之外,还包括私人部门和非营利部门,所以全民基本社会服务还是经济活动行为。以社会养老服务为例,社会养老服务既是服务全体老年群体的社会事业,又是国家经济发展的朝阳产业,社会养老服务具有事业和产业的两重性:一方面政府所提供的社会养老服务以公共财政为支撑,以非营利性为目的,对特困老人、低收入老人、经济困难的失能半失能老人提供无偿的供养、护理服务;另一方面在政府主导下,由社会力量参加的社会养老服务用低廉价格面向全社会老人提供基本生活照料、康复护理、精神慰藉、紧急救援、法律服务、社会参与等服务。由于社会养老服务机构也具有成本管理和经济效益目标,如何在社会养老服务这一行业,在投入大、见效慢、周期长前提下,实现社会养老服务低廉供给,又能保持盈利,这也是全民基本社会服务在中国发展要解决的关键问题。

全民基本社会服务在总体上,其公益性是本质属性,营利性是从属属性,两者具有不可分割的内在联系,既互相促进,又互相影响。公益性是营利性的基础,社会效益是经济效益的重要条件。公益性所体现出的社会效益好,城乡居民的信任度就高,社会服务消费对象就会多,必将带来经济效益的增长,实现公益性和营利性的统一。反之,经济效益好,通过加快社会服务发展及提高服务水平,又能有效提高社会服务的社会效益。实现公益性和营利性在全民基本社会服务中的统一,这不仅是个实践问题,更是理论问题。

## 四、全民基本社会服务供给改革的关键问题

随着我国经济和社会的发展,家庭规模小型化、家庭结构的核心化使家庭失去了部分服务功能,家庭成员对社会服务的依赖性加强。进入小康社会之后,城乡居民收入水平提高,社会生活领域的服务需求多样化,提高生活品质的服务业需求也在增加。与此相对的是,目前我国基本社会服务有效供给不

足、城乡居民可得性差是亟待解决的关键问题。

#### (一) 用“准市场化”解决基本社会服务有效供给不足问题

从国际经验看,供给方式创新是发展社会服务的显著特征和政策导向。政府虽然日益成为基本社会服务的主要承担者,但政府不再是最主要的提供者,社会服务的政策导向是服务提供者多元化、市场化,中央权责向地方政府转移,服务提供者联合等。<sup>①</sup>

第一,充分发挥政府的主导作用,围绕基本社会服务业的市场发育问题,建立健全社会服务市场机制。我国社会服务市场还处于自然发育状态,产业发展的政策机制还未健全,政府培育、引导和监督作用会更加突出和强化。一是在坚持政府主导、市场运作前提下,政府充分发挥出在制度、规划、筹资、监管等方面的职责,形成政策引导、财政扶持、多方参与、市场运作的良性发展机制。二是形成公平有序、竞争完全的市场,建立社会服务产业的市场准入制度,建立行业标准和规范,加强产品和服务的质量监督,积极发挥社会服务产业行业组织的作用,加强行业自律,建立行业诚信体系,促进从事社会服务经营机构依法守信经营,形成良好的社会声誉和市场环境,推进社会服务业的健康有序发展。

第二,以解决基本社会服务盈利模式模糊问题为突破口,引导社会资本积极投入和参与发展。社会服务整体行业具有利润低、投入大、投资回收期长等特点,对社会资本吸引力不强。基本社会服务市场潜在需求虽然很大,但实际服务需求转化不足,社会服务产业链尚未形成。为了改变这种现状,解决存在的问题:一是需要制订社会服务产业发展指导目录,引导和扶持服务机构开发和生产门类齐全、品种多样、经济适用的物品和服务产品;二是积极发挥财政杠杆作用,设立基本社会服务产业发展引导资金;拓宽筹资渠道,积极采取税费减免、以奖代补、贴息等方式,帮助解决服务经营机构产出效益低、投资回收期长、初始融资难等实际问题,撬动社会资本的投入。

#### (二) 用多元筹资机制解决基本社会服务可得性差问题

当前,我国全民基本社会服务处在发展初期,解决基本社会服务可得性差是另一个关键问题。可得性指的是城乡居民能够以低廉(部分无偿)的方式获得基本社会服务,也就是解决基本社会服务“贵”的问题。从准市场理论看,政府的筹资作用被视为政府干预基本社会服务可得性问题的一种政策工具。

第一,全民基本社会服务供给筹资中政府主导的多样化。政府在社会服务筹资中扮演重要角色,但政府履行其筹资责任的作用方式各有不同。在我国确立社会服务多元化筹资的发展目标,一是供给筹资政府直接主导。政府通过资金援助、购买、拨款的方式对社会服务直接进行筹资,承担主要筹资者的责任。在实践中,政府可以作为服务的主要购买者,通过为服务使用者直接提供专款或票券的方式实现,或是更为通常的做法是将款项发放给代理机构,由其在相互竞争的服务供方中进行选择,并负责向服务供方拨款。二是供给筹资政府间接主导。政府并不一定直接作为社会服务的出资主体,而是通过设计与建立筹资机制或支付制度的方式促进社会服务的筹资,以间接的方式实现其主要的筹资职责,如财政补贴、减税和政策优惠等方式。当前我国社会服务领域政府的筹资主导作用没有发挥出来,这将会影响社会服务业的持续和健康发展,不利于社会服务供给能力的提升,政府筹资主导责任的缺失会降低社会服务需求者的购买能力,直接影响基本社会服务的可得性。从实践上看,两种服务供给筹资的政府主导方式没有优劣之分,鉴于我国全面基本社会服务还处在初期,建议两种服务供给筹资的政府主导方式同时使用,综合成为推动发展的合力。

第二,全民基本社会服务的筹资组合化和市场化。社会服务的资金通常来自政府财政支出、服务使用者付费,以及其他形式的社会资金等。在筹资多元化的基础上,通过政府对社会服务直接筹资的方式,可以形成以政府财政支出为主,服务使用者付费以及其他社会资金为辅的政府筹资组合形式;也可以形成社会资金为主,服务使用者付费、政府财政补贴为辅的社会筹资组合形式。鉴于当前我国基本社会服务可得性差问题突出,一是在社会服务市场培育的初期,应采取政府筹资组合形式,之后转变为社会筹资组合形式。二是政府要发挥出社会服务价格管制的作用,通过行使定价核准权将基本服务价格保持在较低水平上,使购买力偏低的城乡居民能够支付其所需要的服务费用。三是加大政府向各类主体购买基本社会服务的力度。只要符合条件的社会服务机构都可以公平参与基本社会服务购买竞标,各类社会服务机构需要通过竞争的方式进行筹资,鼓励非营利机构和营利机构成为基本社会服务主要的提供

<sup>①</sup> 高娜、张欢 《社会服务概念与内涵辨析》,《行政科学论坛》2015年第1期。

者，使廉价的服务提供成为可能。

#### 五、全民基本社会服务供给的改革取向

2006年，欧盟在《执行共同体里斯本计划：欧盟的普遍利益社会服务》中提到，社会服务现代化和质量发展的基本趋势是利用竞争性的环境来满足每人的服务需要。引入标杆管理、质量保证、用户参与等方法，以及服务组织去中心化、鼓励发展公私合作关系购买服务等。<sup>①</sup> 2010年欧盟在《普遍利益社会服务的共同质量框架》中指出，社会服务供给要在法律和政策框架下，获得可持续性的资金，开展利益相关者对话，遵循可负担、可获得、可利用等原则。<sup>②</sup> 欧盟社会服务供给改革积累了不少经验，对我国全民基本社会服务发展具有借鉴意义。

目前，我国全民基本社会服务发展还处在起步阶段，从计划经济的单位服务提供模式向社会化的服务提供模式转变，从供给侧视角需要从以下四个方面进一步加强和突破：

第一，建立基本社会服务清单，保证城乡居民清晰、便捷地找到自己需要的服务。服务清单制实质上是对公众的一种服务承诺，为维护公众的知情权、促进公众参与服务管理提供了制度保障；同时服务清单制包含着坚持顾客导向的服务理念，能最大限度地提高顾客的满意度，具有重要的现实意义。建立全民基本社会服务清单制是一个长期复杂的过程，从建立“需求清单”入手，建立“资源清单”到建立“项目清单”，同时完善服务点单法，建立“通报、回访、评价”常态化工作机制，最后还要结合不同地区建立不同的基本社会服务清单，以满足各地区不同的服务需求。

第二，健全基本社会服务的标准化体系。社会服务的提供方式是以劳务为表现形式的服务，点对点即时提供是社会服务的突出特征。社会服务标准化就是针对社会服务的突出特点，制定和执行基本社会服务活动的技术和管理规范，保障基本社会服务的提供水平和提供过程的有效性。借鉴国际经验，应建立分层、分区、分域的社会服务标准体系，推广分领域质量认证。在基本社会服务各业务板块开展标准体系研究，以企业为主体、行业组织为依托，在重点服务领域推出标杆化服务标准。明确国家标准、行业标准布局 and 强制性标准、推荐性标准分布构成，健全层次分明、开放兼容的基本社会服务标准化体系。

第三，健全服务质量的评价体系。由于社会服务取决于递送服务的人和接受服务对象之间的关系和互动，社会服务的无形性、主观性和互动性决定了其质量管理需要范式的转变，必须采用符合其性质的方式进行。服务质量评估体系应把以人为本作为核心，在遵循和满足服务需求基础上，实现服务效果的改进。在基本社会服务质量评价体系指标设计时，应建立服务质量评估体系全过程描述，了解和掌握服务全程情况，有效推进和保证服务质量全面管理的提升。此外，在重点社会服务领域，健全以产品、企业、区域品牌为支撑的服务品牌体系，用优质服务品牌带动服务质量的提升。

第四，注重信息技术在基本社会服务管理中的运用。以云计算、大数据等新兴技术和业态为支撑，推动信息化在社会服务领域的广泛应用。特别是各种智慧化社会服务可以打破固有的时间和空间格局，以服务需求为中心建立数字化社会服务信息平台，将有力开展精准服务，促进社会服务资源统筹、管理效率提升，实现社会服务在供给能力和效果上的整体变革，让人们生活得更美好。

(责任编辑：何 频)

<sup>①</sup> Communication from the Commission: Implementing the Community Lisbon Programme: Social Services of General Interest in the European Union, 2006, p. 5.

<sup>②</sup> European Platform for Rehabilitation (EPR), Common Quality Framework for Social Services of General Interest, Brussels, 2010, pp. 12 - 13.