

DOI:10.13718/j.cnki.xdsk.2025.04.010

政治建设与社会治理

引用格式:朱侃,蔡玉梅,李达. 城市社区“嵌入式服务”高质量供给的实现机制与优化路径——基于整体型政府视角的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版). 2025(4):114-125.

城市社区“嵌入式服务”高质量供给的实现机制与优化路径

——基于整体型政府视角的分析

朱侃¹,蔡玉梅²,李达³

(1. 广东外语外贸大学 社会与公共管理学院,广东 广州 510006;

2. 北京大学 人口研究所,北京 100871;

3. 广东外语外贸大学 法学院,广东 广州 510420)

摘要:城市社区“嵌入式服务”的高质量发展事关公共服务体系均衡化、可及性目标的实现,推动“嵌入式服务”高质量供给是未来社区公共服务改革的重要方向。当前基层政府在探索“嵌入式服务”高质量供给中面临主体分散化、制度割裂化、资源悬浮化以及结构脱节化在内的四重困境,严重阻碍了社区服务的高质量发展。整体型政府理论认为,构建“上”“下”“内”“外”的联动治理体系来实现政府—市场—社会组织—社区居民间高效协同的思路,能为破解当前高质量供给困境提供有效指引。在治理实践中,可充分发挥我国“党领导一切”的政治优势,通过构建党建引领的多元协同机制——包括干部晋升考核机制、群众联系反馈机制、跨部门领导小组机制和利益协调整合机制——系统推进整体型政府建设,从而为实现“嵌入式服务”的高质量供给提供制度保障。

关键词:嵌入式服务;高质量供给;整体型政府;社区治理;党建引领

中图分类号:D669.3 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-9841(2025)04-0114-12

一、问题的提出

新时代以来,我国社会发展逐渐由“生产力政治”向“民生政治”转型,在这一背景下,作为“民生政治”重要抓手的公共服务再度被国家高度重视并被赋予了新的时代内涵。党的二十届三中全会通过的《中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定》提出:“聚焦提高人民生活品质,完善收入分配和就业制度,健全社会保障体系,增强基本公共服务均衡性和可及性,推动人的全面发展,全体人民共同富裕取得更为明显的实质性进展。”^[1]近些年来,基层逐渐兴起的“嵌入式服务”模式较好地契合了党中央的政策导向,它将各类服务资源嵌入到社区,通过更加便捷、高效、个性化的供给满足社区居民生活需求,从而在社区范围内精准、灵活地解决群众迫切关注的公共服务问题。这一服务模式很快获得了国务院的高度关注,并于2023年11月下发了

作者简介:朱侃,广东外语外贸大学社会与公共管理学院,讲师。

基金项目:广东省哲学社会科学规划青年项目“城市社区‘嵌入式服务’高质量供给的实现机制与优化路径研究”(GD25YGG08),项目负责人:朱侃;教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“促进困难群体共同富裕的社会政策体系建设研究”(22JZD025),项目负责人:岳经纶。

《城市社区嵌入式服务设施建设工程实施方案》,决定在50多个城市部署社区“嵌入式服务”的试点工作,力图将养老托育、社区助餐、家政便民、健康服务、体育健身、文化休闲以及儿童游憩等公共服务功能嵌入到社区来集中供给,并明确提出将于2027年在全国全面推开该项工作。“嵌入式服务”作为我国城市公共服务改革发展的重要方向,直接关系到9亿多城市群众的切身利益,因此建立和实现“嵌入式服务”高质量供给的政策体系显得尤为紧迫。在“嵌入式服务”广泛推广的过程中,学界也开始积极关注这一新兴的服务模式,相关研究主要从以下三方面展开:

一是有关城市社区“嵌入式服务”创新效应的研究。有学者指出,与其他社区服务模式不同的是,“嵌入式服务”强调深度“嵌入”社区服务网络体系,由社区“自主”地发挥其特殊的治理优势,能弥补现行供给模式的不足,精准回应社区居民的多元诉求,实现服务的高效供给^[2]。具体而言,“嵌入式服务”以社区为依托,充分嵌入社区,其鲜明特点包括:(1)地缘上能提高服务可及性,让居民足不出社地享用服务^[3]。(2)资源整合上能盘活市场、社会资源,克服传统行政供给的不足^[4]。(3)情感上能依靠原有社会关系和生活环境,通过邻里互助机制弥补传统服务供给的情感缺失^[2]。(4)规模上能灵活掌握,并因地制宜地调整服务供给内容,减少无效、低效供给^[5]。(5)专业化上能适应社区情境,提供多样化、个性化服务,满足社区居民多层次的服务需求^[6]。(6)运营上能实现多中心治理,通过主体对话、信任机制、协商沟通和共享机制提高供给效率^[7]。

二是有关城市社区服务高质量供给影响因素的研究。有学者认为,社区服务高质量供给是在秉承服务公共属性的基础上,为更好地满足社区居民日益增长的美好生活需要并不断提高服务供给效率和质量的过程^[8]。部分学者认为,下列因素在驱动社区服务高质量供给方面发挥着重要作用:(1)供给主体的多元化。市场主体、非营利性组织和社区居民等主体在服务供给中发挥着重要作用,应抑制过度的行政化色彩,释放市场潜力、发挥非营利组织的补充作用并激发志愿者的奉献精神^[9]。(2)供给资源的长效化。长效的资源筹集和供应是社区服务质量优化的物质基础,应优化街道财权事权的配置、加大税费优惠力度、推动社区服务的产业化并着力开展金融创新^[10]。(3)供给制度的一体化。政府社会管理的系统化和规范化是整合供给合力的前提。社区服务供给涉及财政、民政、教育、住建和卫健等多个政府管理部门,不同部门对社区服务的认识和工作重点不同,相应的管理制度各有差异,应予以统一^[11]。(4)供给的需求主导化。“以需求为导向”的逻辑才能真正体现社区服务的价值。借助信息技术打破服务过程中的信息隔离、断裂、冲突的状态,并通过大数据挖掘技术精准地识别和满足公众社区居民个性化需求是提高社区服务质量的重要手段^[12]。

三是有关城市社区“嵌入式服务”高质量供给的研究。发展“嵌入式服务”是推动公共服务下沉,提高社区服务供给质量的重要抓手,相关学者从不同视角提出了改进策略。其中,代表性的视角包括:(1)资源动员视角。该视角认为“嵌入式服务”建设受到外源性和内源性压力的影响,应该对体制内外的配置性资源和权威性资源进行整合,才能集中力量提高服务供给质量^[13]。(2)组织合作视角。该视角认为政府、企业和社区在内的多主体创新参与,实现合作共治,才能整合资源和拓展服务功能,提高“嵌入式服务”的供给质量^[7]。(3)放权赋能的视角。该视角认为发展“嵌入式服务”要激活市场参与活力,并通过公共服务购买等方式赋能社会组织,只有让不同主体获得相应回报,才能提高服务供给质量^[14]。此外,也有学者呼吁应通过加强党建的方式提高服务质量^[11],但相关研究未系统展开。

综上所述,已有研究较好地关注到“嵌入式服务”这一新现象,并对如何提高服务供给质量提出了相应的建设性建议。但整体上也存在一定不足:首先,强调对“嵌入式服务”的社会效应及优势的研究,却没有科学探究实现高质量供给过程中面临的具体困境。其次,重视对影响“嵌入式

服务”高质量供给中资源和多主体合作要素的研究,但没有从系统、整体的角度探究高质量供给的实现机制。最后,关注到了我国政治体系下党在优化“嵌入式服务”高质量供给中的独特优势,但有关社区服务质量提升中党建为何具有独特优势、优势如何发挥以及发挥的具体路径等问题并未予以充分讨论。对此,本文提出了如下研究问题:(1)“嵌入式服务”高质量供给的过程中面临哪些困境?(2)实现“嵌入式服务”高质量供给的机制是什么?(3)优化“嵌入式服务”高质量供给的路径有哪些?为了回答上述问题,本研究团队于 2023 年 2 月至 2024 年 3 月期间,对 A 市 H 区和 P 区所辖的 8 个街道开展了关于“嵌入式服务”建设工作的实地调研。通过参与式观察和深度访谈相结合的研究方法,团队系统收集了与研究方向密切相关的一手资料。文中所涉及的观察日记、访谈及事实均由笔者调研所得,并按照学术伦理对相关人名、地名进行了匿名化处理。

二、多重困境:城市社区“嵌入式服务”高质量供给的现实梗阻

当前中央大力推进城市社区“嵌入式服务”工程的目的是通过做好“关键小事”来解决“民生大事”,获取“惠民生—暖民心—增民利”的政策效果^[15]。这一战略目标决定了“嵌入式服务”高质量供给的内涵应凸显以人民为中心的理念,通过服务供给的全过程管理提升服务质量^[16]。这也意味着“嵌入式服务”高质量供给在外延上应通过提升规划设计、服务生产以及社区居民服务体验阶段的质量,真正实现社区服务供应链的全过程管理^[17-18]。具体而言,在社区服务供应链的上游,应在规划阶段提高规划设计质量,确保服务规划的合理性、服务内容的公共性以及做好服务资源的后备保障。在社区服务供应链的中游,应在生产阶段合理优化各协同主体的关系质量,使各供给主体能在互利互惠的基础上建立稳定有效的合作关系。在社区服务供应链的下游,应在供应阶段提高社区居民服务体验,通过提高服务效率和服务可及性来提升社区居民的服务获得感。但从调研的情况来看,当前在探索“嵌入式服务”模式的过程中仍面临着低质量供给的现象,主要表现为:首先,服务供给总量不足,即“嵌入式服务”规划或执行遇阻,导致服务供给总量和类型无法满足社区居民需求。其次,服务供给质量不高,即“嵌入式服务”项目已部分启动,但在社区服务供应链上游规划设计、中游服务生产以及下游社区居民服务体验方面存在诸多不足,导致服务供给质量不高。造成上述现象的主要原因如下:

(一)主体分散化

主体分散化即供给主体高度分散在政府内部多个部门、企业、社会组织和社区居民等多个主体间,导致协调困难。该困境广泛体现在社区服务供应链上游、中游和下游的质量管理中。“嵌入式服务”是治理背景下新兴的一种共同生产的供给模式,该模式主张政府—市场—社会组织—社区居民在内的主体有其各自的运行机制及优势,通过合作治理的方式能充分释放各主体的潜力。但在实践层面,协同供给主体的分散化导致权力结构碎片化,各主体基于自身利益诉求往往各自为政,增加了合作失灵的系统性风险。

就政府主体而言,纵向部门间各层级政府在社区服务供应链上游质量管理上缺乏系统科学的规划设计,没有建立相应的财政支持体系,导致“上级政府请客,基层政府买单”的现象频频出现^[19]。如 2023 年 5 月,P 区民政局虽号召各社区建立长者饭堂解决老年人吃饭问题,却并没有配套相应财政资金,导致街道办也很难实质性地推动相关工作。横向权力体系间,部门利益的横亘导致社区服务供应链中游服务生产过程协调困难,常常出现“各人自扫门前雪”“自己的孩子自己抱”的现象,使得服务质量大打折扣^[20]。如 2022 年 7 月以来,P 区 D 社区居民就施工单位未按职能部门审批的图纸施工造成电梯无法使用的问题维权时,规划局、住建局、房产局和街道办分别以其他主体没有审批为由推卸责任,导致该诉求至今悬而未决。对市场主体而言,社区服务供

应链中游的服务供给环节仍面临诸多挑战。受逐利性驱动,资源往往集中涌入高收益领域,而低回报地区、社区及服务项目中则普遍存在供给不足问题,这也使得“嵌入式服务”的质量保障面临严峻挑战^[21]。如P区有的社区因地理位置较为偏僻,居民消费能力较低,没有平台愿意给该社区提供团购服务。就社会组织而言,很多地区并没有孕育足够数量的社会组织来支持“嵌入式服务”工作的开展,还有相当部分社会组织在财务上严重依附于政府导致自主性较低^[22]。这主要集中在业务主管单位为街道办的社会组织上,其参与活力普遍较低。就社区服务供应链下游社区居民参与而言,当前城市社区多为商品房,社区居民间缺乏血缘、业缘链接,组织化程度较低;普遍性的参与冷漠也使得社区居民对参与社区公共服务供给热情较低,该群体的公共性并没有很好地激活^[2]。如在P区,很多社区没有互助养老协会,老人对参与社区互助养老事宜毫无兴趣。主体的分散化加大了“嵌入式服务”协同的难度,也使得整合各主体所附属的资源变得较为困难,最终服务供给质量也受到负面影响。

(二)制度割裂化

制度割裂化即“嵌入式服务”项目建设涉及的多项制度间存在较大分歧、矛盾与冲突,该现象在社区服务供应链中游的服务生产中尤为常见,成为阻碍社区服务质量提高的重要障碍。“嵌入式服务”供给的过程中涉及多个主体、多个流程以及多种行为,与之相关的制度却是割裂的^[23]。不同制度之间存在衔接不畅,甚至冲突的现象,导致服务最终呈现低质量供给的现状^[24]。这里以P区社区服务开展所必须依托的公共服务场地改造为例,从侧面说明相关制度高度割裂的困境。

调研团队从P区民政局了解到,当地许多社区建设较早,公共服务场地往往较小,布局也缺乏合理性,其改建常常因割裂的制度而延误。首先,公共服务场地改造不仅需要筹集改造所需的资金,还需要社区与物业协调出空地,当地不少社区因资金筹集和社区协调问题进展缓慢。其次,在服务场地改造的土地审批上流程颇为繁琐,需居委会先向自然资源部门申请,经市、区政府听证并确认后,再向城乡规划部门申请用地许可证,接下来再向国土部门申请划拨建设用地指标,该流程需要一两年甚至两三年的时间。再次,建设施工过程除了需要向上述部门申请许可外,还需要向住建局申请建设工程施工许可证,同时也需要向发改委、环保部门、消防部门以及招投标管理部门审批,整个流程基本需要一年多的时间。各部门在审批时基于避责等因素考虑,甚至刻意设置审批壁垒等,导致改造时间不断延迟。对此,P区民政局T科长表示:“除了社区公共服务场地改造审批困难外,其他诸如服务主体资格获得、服务运行规范以及服务监督等环节,均受到不同程度制度割裂约束的影响,导致‘嵌入式服务’项目启动和运营困难,服务供给质量也大打折扣。”(访谈资料:2023-05-23,T)

(三)资源悬浮化

资源悬浮化即体制内人、财、物与体制外市场、社会组织 and 社区居民附属的人、财、物资源没有下沉到社区,该困境以不同的形式出现在社区服务供应链的上游、中游和下游,严重阻碍了社区服务的高质量供给。作为将服务下沉到社区的服务模式,“嵌入式服务”除了能够将国家资源牵引到社区,还能将市场资源、社会组织资源乃至社区资源吸纳到社区,并在此基础上整合,以此克服传统服务资源不足的问题。但现实实践中,不管是体制内资源还是体制外资源均呈“悬浮”状态,且缺乏“下沉”的驱动力。就体制内资源而言,各纵向权力体系上的政府部门虽然在社区服务供应链上游的规划设计上强调重视该项工作,但相比其他“经济发展”“一票否决工作”和“中心任务”,社区服务高质量供给工作更多被定性为一般性任务,做好该项工作的投入和产出严重不对称。这一状况导致处于社区服务供应链中游、负责服务生产的横向政府部门,在政策层面虽强

调工作重要性,但在实际资源投入上却明显不足^[25]。如 H 区政府考核总分为 200 分,公共服务创新考核分数仅 5 分。对横向政府职能部门而言,服务生产资源的下放将导致其控制权缩减,进而影响干部的潜在利益。因此,这些部门在推动资源下沉过程中往往缺乏内生动力^[23]。对此,H 区民政局 L 主任指出:“准备、申办、实施、验收和运营涉及民政局、规划局、住建局、工商局和人社局等十多个部门,相关流程的系统压缩不仅会导致权力结构重组、资源分配权流失,还会导致责任与风险增加,因此被很多部门隐性抵制。”(访谈资料:2023-05-25,L)

对体制外的市场、社会组织和社区居民而言,其对引导各自附属的资源下沉到社区也缺乏相应的激励机制,导致社区服务供应链中游的服务生产的质量难以提高。对以公益性主导的社区服务而言,市场主体对此类投资大、周期长、回报低的项目建设缺乏动力^[26]。以 H 区 Z 社区长者饭堂为例,该服务项目累计投入资金 30 余万元。由于坚持公益性定位,其餐品定价较周边商业餐饮低约 45%,日均服务固定老年群体 120 余人次。运营初期在政府补贴支持下尚能维持微利,但近两年受补贴缩减及食材成本、人工费用、场地租金持续上涨等多重因素影响,目前已面临可持续运营压力。就社会组织而言,当前我国社会组织总量相对不足,其中与社区服务直接相关的社会组织数量更为稀缺。受此制约,社会组织能够投入社区的资源较为有限,这在相当程度上影响了社区服务供应链中游环节的服务供给质量。如调研中,不少街道办表示招投标时,一些服务项目资金较少,很难找到提供相应专业化服务的社会组织。多数具有官方背景的社会组织存在较强的行政化色彩,其在资源获取与群众动员方面自主性受限,对政府的路径依赖较强,导致难以有效吸纳和对接社会资源,使其服务基层的功能未能充分显现^[27]。

就社区居民而言,他们作为“嵌入式服务”的最终受益者,却普遍面临参与困境:一方面,居民因生计压力无暇顾及公共事务;另一方面,社区组织涣散与资源动员能力不足,导致在地资源难以有效激活^[5]。资源的悬浮化使得“嵌入式服务”项目很难落地与高效开展,而缺乏资源支撑的服务供给也很难走上高质量发展的道路。

(四)结构脱节化

结构脱节化即供需主体间缺乏联系,导致服务供给的内容和质量无法满足群众需求,该困境大幅削弱了社区服务供应链下游社区居民的服务体验,降低了社区服务的质量。当前国家推动公共服务供给重心下移,发展“嵌入式服务”的一个重要目的是推动服务供给主体灵活掌握并及时调整服务供给内容和规模,确保服务供给与需求匹配。但现实实践中,部分社区在推行“嵌入式服务”模式时,仍然存在供给与需求脱节的现象,导致服务供给的内容、效率等方面无法满足社区居民需求。调研发现,导致供需结构脱节的原因主要有三个方面:

首先,当前各地“嵌入式服务”发展仍处在自由探索阶段,基层政府并没有受到自上而下行政压力的约束,要求其必须严格规划和落实社区居民服务需求。社区服务供应链上游规划的脱节,导致基层政府缺乏足够的动机来履行其服务承诺^[28]。如调研中,H 区民政局 L 主任提及:“上级政府不重视的情况下,社区服务供给创新属于典型增加工作负担的‘自选’动作,各级各部门政府行动的积极性不高。”(访谈资料:2023-05-25,L)其次,部分社区在发展“嵌入式服务”模式的过程中,政府在服务场地打造、服务设施购买方面出资较多,导致其他服务供给主体对政府依附性较高^[29]。这也使得服务供给过程的行政化倾向较为严重,市场机制和社会机制作用很难有效发挥。如 H 区 G 街道办以资金投入较多为由,直接派驻工作人员管理服务中心;行政力量的介入导致服务中心开放时间、服务内容更多由政府决定,很难满足社区居民的个性化需求。最后,部分社区居民的服务诉求在“嵌入式服务”供给过程中并没有很好的传递渠道,而沟通桥梁的缺乏导致服务供给主体不能及时获取社区服务需求。部分社区居民因组织化程度不足,在服务供给

的决策和执行过程中缺乏有效的议价能力,难以对供给主体的决策形成实质性影响^[30]。如上述G街道办直接管理社区服务中心后,社区居民更多将其视为政府派驻机构,而中心工作人员也潜在认为居民提出的个性化诉求是在“添麻烦”。

三、整体型政府:城市社区“嵌入式服务”高质量供给的实现机制

从“嵌入式服务”在实践场域面临的困境可知,该项政策涉及多个主体、多个流程和多项内容,过程极为复杂。单一依靠政府、社区居民、社会组织或企业均难以实现高质量供给。因此,只有通过整体优化并推动多方协同的方式,加强社区服务供应链上游、中游和下游的全面质量管理,方能达成优质服务供给目标。整体性治理理论与“嵌入式服务”高质量供给的需求高度契合,该理论为破解政策执行困境提供了系统的理论支撑与实践指引。整体性治理是以人民需求为治理导向,以信息技术为治理手段,通过协调、整合以及责任等治理机制来实现不同治理层级、功能和公私部门关系的整体优化,以此推动治理从分散走向集中、从碎片化迈向整体化^[31-32]。随着整体性治理理论的发展,有学者进一步从实用主义类型学角度出发,认为公共服务改革中应该打造“整体型政府”才能实现各方主体的高度协同^[33]。“整体型政府”采用广义政府的定义,强调政府—社区居民—企业—社会组织等主体联合意义上的大政府,并将大政府分为“内、外、上、下”四个集合,利用信息技术协同各方沟通^[34]。结合“嵌入式服务”高质量供给的内涵、外延及其现实实践中所面临的困境,可将建设“整体型政府”的思维应用到“嵌入式服务”高质量供给的实现中,具体实现机制如下图1所示:

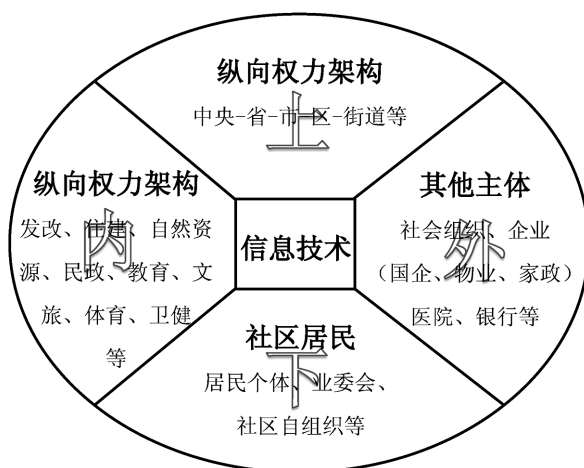


图1 “嵌入式服务”高质量供给的实现机制

整体而言,将整体型政府的思维引入“嵌入式服务”高质量供给建设工作,其本质是解决社区服务供给中多主体协同的问题^[7]。根据整体型政府的建设思路,“上”维度事关社区服务规划设计的质量,应与上级政府建立目标设定和责任承担的组织体系,通过责任和激励机制来加强社区服务供应链上游的质量管理。也就是说推进“嵌入式服务”政策中,应注重中央—省—市—区—街道办在内纵向权力体系的分工与优化,通过调动各纵向部门的积极性来确保服务规划的科学性。“下”维度事关社区服务的社区居民服务体验,应与服务对象即社区居民建立良好关系,通过新的供给方式来凸显服务意识并加强社区服务供应链下游的质量管理。这就要求在“嵌入式服务”供给过程中,必须优先保障社区居民的切身利益,持续提升服务效率与可及性,以此更好地满足社区居民的公共服务需求。“内”“外”维度事关社区服务生产质量,相关供给主体间应建立互利互惠的合作关系,不断提高合作中的信任和默契程度,以此加强社区服务供应链中游的质量管理。其中,“内”指的是政府组织内部供给主体间的协同,在实践中应注重打破政府内部条块分割

的现状,并构建一种新的组织结构。因此在推动“嵌入式服务”政策时,包括发改委、住建局、自然资源局、教育局、民政局、文旅局、卫健委和体育局等在内的政府横向权力体系要有效协同来推进社区服务的有机融合,以此提高服务生产的质量。“外”指的是政府外部企业、社会组织等供给主体间的协同,强调通过跨组织的方式与这些主体建立紧密联系。这也意味着,在落实“嵌入式服务”政策时,政府应与公共服务相关的企业、社会组织、物业公司乃至银行等外部部门通力合作,有效发挥各外部治理主体的优势。

从整体型政府视角而言,在实现“嵌入式服务”高质量供给的过程中,现代信息技术作为协调各主体的中间载体,在整合资源、协同各主体互动实现上游、中游和下游全面质量管理的过程中发挥着重要促进作用。一方面,借助各类服务平台,服务供给主体能够实现服务与“互联网+”的有机融合,通过链接线上、线下各类服务设施、服务资源和专业优势的方式,最大限度地整合各类服务资源。另一方面,利用信息技术扁平化、交互式以及快捷高效的优点,服务供给主体在服务供给的全过程中畅通沟通渠道,及时收集社区居民的服务需求动态,以此更好地解决服务决策科学化、服务效率以及服务供给精准化等难题。

四、城市社区“嵌入式服务”高质量供给优化路径

上述分析表明,整体型政府建设思路为破解“嵌入式服务”高质量供给困境提供了重要理论指引。但客观而言,整体型政府理念发源于西方,该理念被认为仅以理想状态存在而难以付诸实践。近年来西方国家尝试通过信息技术来驱动“上”“下”“内”“外”维度的有效治理,但收效甚微。造成这一现象的根源是^[35-37],一方面,信息技术作为治理工具之一,其本身不具备价值导向属性。要实现有效治理,必须在善用技术的同时,强化价值维度的方向性引领。另一方面,整体型政府的构建需要依靠强有力的外部推动,仅依赖信息技术难以实现各维度的深度整合。从该角度而言,在打造整体型政府的过程中,还需找到一种能够兼顾强力价值和组织保障的外力推动该项工作发展。在我国治理语境下,党作为中国特色社会主义事业的领导核心,是统摄和贯穿政府主体、市场主体、社会主体的主体,在我国国家治理体系中始终处于领导地位、发挥着根本作用^[38]。要充分发挥我国党建引领的独特优势,在强化价值引领和组织保障的双重作用下,加快推进整体型政府建设,从而为“嵌入式服务”的高质量供给提供制度支撑。

这里的党建引领指的是以党的领导权威为基础来引领各主体的行动,由此获得高效协同的结果。党建引领之所以比信息技术更能推动整体型政府建设并实现“嵌入式服务”的高质量供给,原因在于党建引领具有如下特殊优势:首先,党建引领具有价值供给优势。党的核心价值观能从思想上引领社会各主体,协调和平衡其他主体的价值体系,并妥善处理政府、市场、社会和社区居民之间的价值冲突^[39]。其次,党建引领具有制度供给优势。通过党的领导可以推动全国和各地方人民代表大会以及各政府部门优化“嵌入式服务”的相关法律法规及制度机制,为各主体高效协同提供良好的制度环境^[40]。再次,党建引领具有组织供给优势。依托 10 027.1 万名党员和 525.0 万个基层党组织的组织优势,党能够有效统筹“嵌入式服务”各供给主体,为这项工作注入强大的组织动能^[41]。最后,党建引领具有能力供给优势。党能从长远、全局的角度制定“嵌入式服务”的科学发展规划,并通过选贤举能、兼收并蓄和改革创新等方式确保相关规划的高效执行,以此有效提高“嵌入式服务”的供给效能^[42]。因此,本研究提出,通过图 2 所示路径,以兼顾价值引领和组织保障的党建引领为依托,可有效推进整体型政府建设,进而实现“嵌入式服务”的高质量供给。

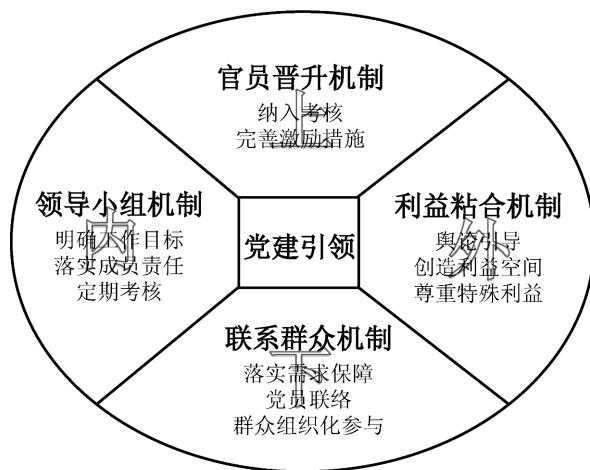


图2 党建引领推进整体型政府建设的具体路径

（一）对“上”维度：通过完善干部选拔任用机制提升服务规划质量

晋升锦标赛理论认为，以GDP增长为核心的“绩”在地方干部任用选拔中发挥着重要作用，能极大地调动地方干部为获得晋升机会努力发展地方经济的积极性^[43]。将“嵌入式服务”高质量发展任务纳入地方干部晋升，通过党建引领督促地方干部在提高服务规划的合理性、服务内容的公共性以及保障服务资源的基础上提高服务质量。地方政府是负责“嵌入式服务”在内民生事业发展的关键主体，党建引领可借助我国党管干部的制度体系，建立自上而下的目标体系，并通过新的责任、激励机制来解决纵向政府部门积极性的问题，并以此提高社区服务供应链上游服务规划的质量^[44]。具体而言，相关工作可从以下两个方面入手：

首先，将“嵌入式服务”的工作纳入地方关键“一把手”的晋升考核序列，实现党建对纵向政府部门的引领。当前党政体制下，可依托各政府部门“一把手”（通常由党员担任）的组织优势，通过实施“一把手”责任制将“嵌入式服务”高质量发展的任务融入行政体系，促使地方政府从大局出发合理规划服务布局并有效保障服务资源供应^[43]。在该考核体系下，各纵向政府部门应科学合理布局社区服务设施、推进社会资源整合、完善服务设施功能配置、建设可持续建设运行模式、提高服务供给质量以及完善制度建设中的责任，并制定相应的时间进度表，有序稳妥地掌控工作进度。其次，在落实党建对纵向政府部门引领的过程中，应建立奖罚分明的晋升激励机制来提高服务规划质量。在明确纵向各级政府部门的考核责任后，应根据各级政府工作开展的成效，对各级“一把手”进行绩效考核，并将相关考核结果纳入职业晋升体系^[44]，通过奖勤罚懒的方式督促各地区关键“一把手”将更多的注意力分配到“嵌入式服务”供给质量提升的工作上来。对于那些高度重视该项民生工程并有效推进的干部增加晋升的权重，而对那些忽视该项工作的干部予以适当惩罚。

（二）对“下”维度：通过群众联系机制提升社区居民服务体验质量

“从群众中来，到群众中去”的群众路线是党的优良传统和根本工作方法，既是党领导新民主主义革命取得胜利的重要法宝，也是推进社会主义建设的制胜之道^[45]。在推进“嵌入式服务”发展过程中，应建立健全群众联系机制，充分发挥体制内外党员的桥梁纽带作用，畅通群众诉求表达渠道，持续优化社区服务供给结构。要通过提升服务效率与可及性，切实增强社区居民的获得感，进而完善社区服务供应链下游的质量管理。具体而言，相关工作可从以下方面着手：

首先，建立合理的群众联系机制确保所获取的群众合理需求能有效落实到服务供给的优化中，实现党建对社区居民的引领。“嵌入式服务”中的群众联系工作，旨在通过党建引领构建常态化需求收集机制，系统掌握社区居民的真实服务诉求，为优化社区服务供给结构和提升服务效能

提供数据支撑和决策依据。为了避免群众联系机制落入走过场和形式主义的陷阱^[46],应建立责任约束机制确保社区能重视并认真处理社区居民的服务需求,通过严明的奖罚机制保障社区居民在“嵌入式服务”决策和供给中的地位,推动服务的可及性能有效落地。其次,完善社区正式治理体系的党建工作,并畅通群众服务诉求的反馈渠道。在党全面领导的治理体系中,党员作为关键节点嵌入治理网络。通过将党建工作深度融入城市社区网格化管理体系,明确网格员在“嵌入式服务”需求信息采集中的职责边界与工作权限,不仅能够强化党组织对社区服务需求的收集整合能力,更能充分发挥基层党员在治理网络中的桥梁纽带作用。与此同时,可借助互联网技术建立中央—省—市—区—街道办在内多层级的反馈通道,方便党组织更便捷地了解社区服务需求,同时也能更好地监督基层政府对社区居民服务需求的落实情况,并不断提高社区居民享用服务时的满意度。最后,加强社区自组织等非正式治理体系的党建工作,推动其积极参与社区服务需求的反馈与落实工作中。社区广场舞、老年人互助协会等在内的社区自组织,虽然并非社区正式的治理体系,但加强对该群体的联系,强化相关党建工作^[47],可有效引导该群体参与到社区服务需求的收集、反馈乃至落实中,使“嵌入式服务”联系群众的工作机制进一步得到优化,社区居民服务的获得感也稳步提升。

(三)对“内”维度:通过领导小组机制提高“内部”服务生产质量

地方政府运作中,职能部门的激励机制往往较弱,领导小组作为一种非正式治理和激励机制^[48],能通过一定的组织结构设计和运行机制,用地方政府的“实质权威”取代职能部门的“正式权威”,达到强激励的效果^[49]。在推进“嵌入式服务”过程中,依托党建引领建立的跨部门协调机制,能够有效整合政府职能部门资源,通过强化部门间协同配合与目标管理,切实提升社区服务供应链中游的服务生产质量。具体而言,相关工作可从以下几方面入手:

首先,在压力型体制下,由掌握人事任免权的党政主要领导牵头组建专项工作领导小组,通过制度化的协调机制,能够有效规避部门推诿现象,促进各职能部门围绕服务质量目标形成协同合力。“嵌入式服务”的高效运行需要发改委、自然资源、城市规划、住建、教育等多部门协同推进。针对跨部门协作中易出现的权责分散问题,可通过建立由地方党政主要领导牵头的专项工作领导小组,有效破除部门壁垒,切实解决横向协作中的推诿扯皮等行政效能问题^[50]。其次,党领导小组运转过程中,根据社区服务高质量生产的需要明确各横向部门的职责分工及相应工作机制,提高政府内部服务生产的效率。“嵌入式服务”中,党领导小组作为任务型组织,应在明确服务生产目标的前提下,对小组成员进行系统分工,如通过实现高质量服务生产的详细责任清单明确牵头单位和相关参与单位的工作目标和内容,为其工作指明方向。与此同时,应进一步明确成员间服务生产的协作方式,更好地解决领导小组内部协作的问题,推动横向部门间组织运作难题的解决。最后,党领导小组应围绕服务生产治理对各成员单位进行定期考核,督促横向职能部门不断提高社区服务生产质量。根据“嵌入式服务”高质量供给的规划目标,对各领导小组的横向政府部门“一把手”进行考核,通过赏罚分明的考核激励机制提高各职能部门的执行压力,督促各参与单位积极地发现问题、解决问题,使得党建能切实驱动横向政府部门高效配合来提高服务生产质量。

(四)对“外”维度:通过利益黏合机制提高“外部”服务生产质量

共容利益理论强调,扩大政府与经济、社会系统间的共容利益,形成一荣俱荣、一损俱损的合作机制,是调动市场、社会积极性,推动政府与经济、社会协同发展的重要前提^[51]。通过党建引领构建多元主体利益共同体,可有效整合政府、市场和社会组织的资源优势,激发企业及社会组织参与“嵌入式服务”供给的内生动力。这一机制既满足了各主体的利益诉求,又能依托市场化

运作和社会化机制,持续提升社区服务供应链中游服务生产的质量。具体而言,可从以下几方面入手:

首先,通过党建宣传引导,在充分肯定社会组织和企业参与“嵌入式服务”合理收益诉求的基础上,为其提供规范化参与渠道,从而有效激发社会力量参与社区服务供给的积极性,扩大党建引领的辐射范围和影响力。作为基础性民生工程,“嵌入式服务”具有显著的公益属性,这使基层政府对市场主体的营利行为保持审慎态度。然而,单纯依靠政府单一供给模式难以持续提升服务质量。因此,引导非政府主体有序参与,充分发挥其专业优势,已成为优化服务生产质量的必由之路^[52]。在“嵌入式服务”工作的宣传与推广中,各层级党委应引导社会尊重并认可企业和社会组织合法逐利行为的客观性和必要性,通过舆论引领为相关群体参与创造社会空间,吸引更多的外部力量通过市场机制和社会机制提高服务生产质量。其次,通过党建创造并规范市场主体的合法盈利空间,吸引各类企业积极参与社区服务生产质量的提升工作。经济利益是企业生存与发展的根基,“嵌入式服务”中各级党委应着力打破各类制度约束,为企业参与该项工作创造盈利空间,激活该服务供给主体的活力。对于盈利空间本身较大的地区和服务供给领域,各级党委应推动政府深化“放管服”改革,通过优化营商环境、破除制度性壁垒,充分激发市场主体活力,引导企业发挥专业优势提升社区服务生产质量。对利益空间较小的地区和服务供给领域,政府应充分发挥国企的优势来弥补市场的失灵困境,同时也可通过税收减免、特许经营或凭票制的方式创造经济利益空间来引导民营企业参与^[53]。最后,要通过党建引领规范社会组织的发展方向,在兼顾其专业特性和利益诉求的基础上,充分调动其参与积极性,借助社会化运作机制持续提升社区服务质量。近些年来,随着基层党建工作的加强,我国基本实现了党组织在社会组织领域的全覆盖,较好地控制了政治风险。相较于企业,社会组织具有独特的价值定位和发展诉求。在坚持政治安全底线的前提下,政府应当尊重社会组织的专业特性,在政策框架内保障其合法权益,以此激发社会组织参与社区服务生产质量提升的内生动力^[54]。

需要特别指出的是,信息技术在推进整体型政府建设时,在价值和组织保障上存在一定不足,但这并不意味着对信息技术的摒弃;相反,在党建引领整体型政府建设进而实现“嵌入式服务”供给高质量过程中,应继续发挥信息技术的优势,加强干部晋升机制、群众联系机制、领导小组机制和利益黏合机制中各项信息的系统整合,实现整体型政府建设的迭代升级,不断提升政府对社区服务全过程质量管理的能力^[55]。一方面,应充分发挥信息技术优势,通过数字化手段实时掌握各主体参与“嵌入式服务”的全流程数据,提升党组织的统筹协调能力,实现服务供给资源的精准匹配和高效整合。另一方面,党政部门可依托大数据分析平台,深度挖掘服务供给各环节的数据价值,为社区服务质量建设的科学决策、精准施策和效果评估提供数据支撑。

五、结论与讨论

本文聚焦城市社区“嵌入式服务”的实践,在界定“嵌入式服务”高质量供给内涵与外延的基础上,对相关工作开展的困境进行了系统诊断,并提出了实现机制及优化策略。研究认为当前“嵌入式服务”供给的实践中,普遍面临主体分散化、制度割裂化、资源悬浮化以及结构脱节化的困境,此现象严重抑制了社区服务的高质量供给。对此,应发挥推进整体型政府建设的思路,通过推进“上”“下”“内”“外”维度的整合,实现政府—市场—社会组织—社区居民间高效协同,破解当前“嵌入式服务”高质量供给的困境。在推进整体型政府建设与“嵌入式服务”高质量发展实践中,应充分发挥党建引领的制度优势,通过完善干部选拔任用机制、优化群众联系机制、健全跨部门协调机制、创新利益联结机制等党建创新举措,为整体型政府建设提供制度保障和组织支撑,

最终实现“嵌入式服务”供给质量的全面提升。

本研究基于实践观察与理论分析,通过系统论证得出:党建引领可推动整体型政府建设,进而实现“嵌入式服务”高质量发展。其理论创新主要体现在以下两个方面:首先,拓展了整体型政府理论在社区服务高质量发展中的解释场域。以往有关社区服务的研究多强调流程优化和数字赋能的积极影响,本文认为高质量发展的核心在于解决多主体协同的问题,并引入整体型政府理论解决具体的服务协同供给问题,为社区服务高质量发展研究提供了新的组织行为学视角的分析。其次,丰富了政治驱动整体型政府实现路径的中国化行政理论。整体型政府理论源自西方,但建成整体型政府在西方语境下被认为是一种“虽不能至,心向往之”的理想状态。本研究结合我国党领导一切的政治体制,提出了西方语境中较少涉及的党建要素,认为这一要素能够较好地解决整体型政府建设中的难题,并从党建的角度对其实现方式进行了充分讨论,从凸显独特政治主体的角度,进一步丰富了实现整体型政府的中国特色行政理论。

本研究为提高社区服务质量提供了一个组织行为学视角,受篇幅所限,仍有很多重要问题并没有展开讨论。未来,相关研究可从如下方面进一步深化:首先,理论上党建引领是建设整体型政府进而提升社区服务质量的重要途径,但如何提升以及提升幅度仍有待实践检验,加强相关方面量化研究对厘清该类问题具有重要意义。其次,客观上党建引领本质上是借助政治力量化解行政、市场和社会无法解决的协同问题,也可能打破原有规律并产生负外部性,因此有关党建引领的限度问题仍有待深入。

参考文献:

- [1] 中共中央关于进一步全面深化改革 推进中国式现代化的决定[M]. 北京:人民出版社,2024:5.
- [2] 王晶,李鹏飞. 社区嵌入式养老服务模式的优势与思考——基于发达地区与欠发达地区养老服务现状的考察[J]. 吉林大学社会科学学报,2019(6):133-139.
- [3] 黄建. 整合与赋能:社区嵌入式养老服务模式优化研究[J]. 学术界,2022(5):151-160.
- [4] 康越. 日本社区嵌入式养老发展历程及其经验[J]. 北京联合大学学报(人文社会科学版),2017(4):110-117.
- [5] 马嘉蕾,高传胜. 社区嵌入式养老服务模式的发展逻辑与实践隐忧——基于“动因—资源”分析框架的案例研究[J]. 云南民族大学学报(哲学社会科学版),2024(1):110-118.
- [6] 周悦,崔伟. 北京市嵌入式养老模式发展研究——以养老服务驿站为例[J]. 新视野,2019(4):90-96.
- [7] 王玲,刘常兰,张帅一. 嵌入式合作:党建引领社区居家养老服务的逻辑与路径研究——“社区+国企”治理模式的启示[J]. 人口与发展,2022(5):84-94.
- [8] 周晓丽,毛寿龙. 论我国公共文化服务及其模式选择[J]. 江苏社会科学,2008(1):90-95.
- [9] 万谊娜,考亦娜. 社区长期护理服务资源整合逻辑与实现条件——以上海市为例[J]. 北京航空航天大学学报(社会科学版),2021(4):67-75.
- [10] 姜晓萍,吴宝家. 人民至上:党的十八大以来我国完善基本公共服务的历程、成就与经验[J]. 管理世界,2022(10):56-70.
- [11] 王佃利,徐静冉. 公共服务可及性何以激活基层治理效能? [J]. 北京行政学院学报,2023(6):48-56.
- [12] 付建军. 城市基层公共服务数字化供给的内在张力与调适路径——基于场景视角的讨论 [J]. 上海行政学院学报,2023(6):60-71.
- [13] 马雪松. 结构、资源、主体:基本公共服务协同治理[J]. 中国行政管理,2016(7):52-56.
- [14] 邓理,王中原. 嵌入式协同:“互联网+政务服务”改革中的跨部门协同及其困境[J]. 公共管理学报,2020(4):62-73.
- [15] 刘志强. 实施城市社区嵌入式服务设施建设工程 解决关键小事 办好民生大事[N]. 人民日报,2023-11-30(2).
- [16] 孟东方. 应始终将以人民为中心的发展思想贯穿高质量发展的全过程 [J]. 西南大学学报(社会科学版),2022(1):42-49.
- [17] 兰旭凌. 社区社会组织的公共服务供给质量:评价框架、实证分析与治理改进[J]. 宏观质量研究,2023(1):15-26.
- [18] 翁列恩,胡税根. 公共服务质量:分析框架与路径优化[J]. 中国社会科学,2021(11):31-53.
- [19] 朱侃,岳经纶,涂斌. 借势增能:行政差序格局下社会组织建构资源拓展能力的内在逻辑——基于社会交换理论的实证分析[J]. 上海行政学院学报,2025(3):100-111.
- [20] 周志忍,蒋敏娟. 中国政府跨部门协同机制探析——一个叙事与诊断框架[J]. 公共行政评论,2013(1):91-117.

- [21] 殷闻华. 社区治理中的物业管理:服务质量对居民归属感的影响[J]. 东南学术,2020(3):162-171.
- [22] 郭根,梁豪. 党建引领基层治理的历史逻辑、制度密码与实践样态——超越“国家—社会”范式的分析[J]. 西南大学学报(社会科学版),2024(2):73-84.
- [23] 何艳玲,钱蕾. “部门代表性竞争”:对公共服务供给碎片化的一种解释[J]. 中国行政管理,2018(10):90-97.
- [24] 孔娜娜. 社区公共服务碎片化的整体性治理[J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版),2014(5):29-35.
- [25] 陈那波,李伟. 把“管理”带回政治——任务、资源与街道办网格化政策推行的案例比较[J]. 社会学研究,2020(4):194-217.
- [26] 曾莉. 公公合作,还是公私合作?——政府与社会资本合作(PPP)的一个难题考察[J]. 华东理工大学学报(社会科学版),2019(5):71-82.
- [27] 陈家建,赵阳. “低治理权”与基层购买公共服务困境研究[J]. 社会学研究,2019(1):132-155.
- [28] 鄯爱红. 公共需求管理与公共服务标准化[J]. 北京行政学院学报,2012(2):42-45.
- [29] 江国华. PPP模式中的公共利益保护[J]. 政法论丛,2018(6):31-42.
- [30] 郭小聪,代凯. 供需结构失衡:基本公共服务均等化进程中的突出问题[J]. 中山大学学报(社会科学版),2012(4):140-147.
- [31] PERRI 6, LEAT D, SELTZER K, et al. Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda[M]. New York: Palgrave Macmillan, 2002: 78-82.
- [32] POLLIT C. Joined-up Government: A Survey[J]. Political Studies Review, 2003(1): 34-49.
- [33] LING T. Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, issues and Problems[J]. Public Administration, 2002 (4): 615-642.
- [34] 周昕皓. 新型城镇化与基于社会质量提升的整体性社会管理研究[M]. 北京:北京理工大学出版社,2017:93-95.
- [35] 朱春奎,王彦冰. 公共服务价值共创:系统述评、内容框架与研究展望[J]. 公共管理与政策评论,2023(6):151-168.
- [36] 蔡立辉,龚鸣. 整体政府:分割模式的一场管理革命[J]. 学术研究,2010(5):33-42.
- [37] 曾令发. 整体型治理的行动逻辑[J]. 中国行政管理,2010(1):110-114.
- [38] 桑玉成. 着力推进党领导一切原则下的党政领导制度化规范化建设[J]. 探索与争鸣,2019(2):80-85.
- [39] 连轶源. 从供给视角认识党在国家治理中的作用[J]. 理论导报,2017(6):52-54.
- [40] 王磊,曾庆捷. 地方党组织全面引领治理现象的发生机制——以S市动拆迁实践为例[J]. 上海行政学院学报,2022(1):51-64.
- [41] 钟爽,朱侃,王清. 公共危机中政治动员运行机制研究——基于2015年以来38个重大公共危机案例的分析[J]. 政治学研究,2021(2):79-96.
- [42] 方雷,孟燕. 政治韧性、结构优化与能力提升:党加强基层政治建设引领基层治理的发展逻辑[J]. 理论探讨,2023(2):21-28.
- [43] 周黎安. 中国地方官员的晋升锦标赛模式研究[J]. 经济研究,2007(7):36-50.
- [44] LI H, ZHOU L. Political Turnover and Economic Performance: The disciplinary Role of Personnel Control in China[J]. Journal of Public Economics, 2005(9-10): 1743-1762.
- [45] 蔡礼强. 毛泽东调查研究与群众路线思想的内在逻辑与相互关系[J]. 马克思主义研究,2023(11):28-34.
- [46] 刘鑫焱. 追根溯源整治形式主义[N]. 人民日报,2020-10-09(5).
- [47] 刘红凇. 社会进步视野中的自组织及其党建问题[J]. 探索,2013(4):20-25.
- [48] 赖静萍. 当代中国领导小组制度变迁与现代国家成长[M]. 南京:江苏人民出版社,2013:163-179.
- [49] 练宏. 注意力竞争——基于参与观察与多案例的组织学分析[J]. 社会学研究,2016(4):1-26.
- [50] 倪星,王锐. 从邀功到避责:基层政府官员行为变化研究[J]. 政治学研究,2017(2):42-51.
- [51] 奥尔森. 权力与繁荣[M]. 苏长和,译. 上海:上海人民出版社,2005:15-17.
- [52] 李康. 从集体行动逻辑、相容利益到市场强化型政府:奥尔森的思考轨迹及其启示[J]. 当代经济研究,2023(8):55-64.
- [53] 蔡玉梅,陈功. 城市基层党组织的反思性引领[J]. 社会工作,2023(6):17-28.
- [54] 朱侃,岳经纶. 政社合作模式的类型及其内在逻辑研究——基于适应性合作分析框架的多案例比较分析[J]. 公共管理学报,2024(4):65-76.
- [55] 谢琦. 社会治理智能化背景下党的数字领导力的整体性逻辑及其阐释[J]. 行政论坛,2023(4):43-50.

责任编辑 高阿蕊 蒋 秋

网 址: <http://xbbjb.swu.edu.cn>