
社区准公共物品治理探索

——以黄石师院社区“四点半学校”为例¹

戴欢欢，钱 坤

（湖北师范大学政法学院，湖北黄石 435002）

【摘要】黄石市在探索社区治理机制创新建设过程中，引入“四点半学校”模式，解决社区居民实际问题，不断提升社区服务能力，本文从社区治理的视角来探讨“四点半学校”的本质特性，分析“四点半学校”对促进社区治理实现的重要作用，即推动社区治理体系完善和治理结构变革，以此来消解其对“四点半学校”建设发展和其它社区准公共物品治理发展的限制，促进“四点半学校”和其它社区准公共物品治理发展过程中问题的解决。

【关键词】“四点半学校”；准公共物品；社区治理

【中图分类号】C916 **【文献标识码】**A **【文章编号】**2096-3130（2018）02-0070-06

doi: 10.3969/j.issn.2096-3130.2018.02.014

黄石市十三五规划指出：“要创新社区治理机制、推动社区回归自治本位，要激发社会组织的活力、积极支持和引导社会组织参与社区服务与管理，以此提升黄石市社会治理能力。”^[1]社区是社会治理的基本单位，承担着多项管理、服务职能，社区治理的实现就成为社会治理能力提升的重要基础。小学生学后托管问题一直是黄石市各社区居民反映较多的问题，是社区治理的重要内容，为妥善解决这一问题，黄石市在黄石港师院社区创办了首家“四点半学校”进行试点，以期取得成效和经验后再进一步推广。“四点半学校”是社区依托现有的资源条件创办的公益托管机构，以此来解决社区小学生在放学至家长下班前的这个时段内的管理问题。机构的创办不仅能够解决家长的担忧、保障孩子健康成长、促进社区和谐，还能够探索建立学校教育、家庭教育、社会教育相衔接机制。本文从社区治理的视角来分析“四点半学校”的建设和发展，探讨“四点半学校”对促进社区治理实现的重要作用。

一、师院社区“四点半学校”和社区治理

师院社区成立于2001年10月，辖区面积1.2平方公里，常住人口2872户，共8715人。自2009年改革以来，社区管理模式便由过去的四级，逐步转变为市、区、社区三级，区政府直接面对社区，社区工作由区管理委员会（与区民政局合署办公）直接指导、协调，形成了“市一区一社区”三级管理的“扁平化”管理格局。^[2]

对社区居委会来说，师院社区内有中小學生1200余人，按照黄石市现行的教育制度，学生一般都是在下午四点和四点半左右放学，而家长一般要到六点钟才能下班，在这期间两个小时的时间差就成了孩子监管的“真空时段”，很多孩子（特别是社区内1000双职工父母的孩子）无人照看，在放学之后处于失管和失教的状态，这不仅极其不利于孩子的健康成长，更不利于社区

¹收稿日期 2017-12-15

作者简介 戴欢欢，女，湖北师范大学政法学院讲师，研究方向：基层治理。

的和谐稳定。

为了解决这一难题，宁波市白鹤街道紫鹃社区率先实行“四点半学校”试点，之后该模式在上海、深圳、武汉等全国多地推广。黄石市教育局和共青团黄石市委员会在经过考察讨论之后决定把师院社区作为试点，试图通过在社区内创办“四点半学校”解决小学生学后托管问题，并探索学校、家庭、社区“三位一体”教育格局的新实践，力求将这种模式在全市推广，让“四点半学校”在社区层面制度化。师院社区的“四点半学校”自2016年9月开班以来，已在社区办公室二楼建成将近100平的服务中心作为社区“四点半学校”的主要活动场所，内设有活动中心和图书阅览室，桌椅共计40余张，课外书籍有100多册，也已接受新华书店和其他社会力量的多次捐赠。

（一） “四点半学校”治理本质的准公共性

准公共物品作为公共物品中的一种，是在城市社区范围内提供的介于纯公共物品和私人物品之间的物品，准公共物品在消费过程中不具有严格意义上的非竞争和非排他性。准公共物品的供给一般是由政府和市场共同担负，准公共物品的治理一般是由政府组织和公民社会组织共同治理。^[3]这也就是说，社区准公共物品就是在社区内由政府组织和公民社会组织共同向社区居民提供的不具有严格意义上的非竞争性和非排他性的物品，社区内准公共物品一般由社区内政府组织和公民社会组织共同治理。

师院社区的“四点半学校”，从供给主体上看，由于供给难度大、供给成本高、且是免费的，所以社区内的居民、社区组织、社会组织、市场都无法单独提供，只能是由政府和社区共同提供；从服务对象看，师院社区“四点半学校”主要是为师院社区辖区居民服务的，且主要是社区内放学后无人照看的小学生，即面向特定范围内的特殊人群；从公共物品非竞争、非排他的特性来看，师院社区“四点半学校”所包涵的资源并不是完全意义上的非竞争、非排他，由于“四点半学校”资源特定范围内的公共性，某一特定资源被一人使用之后，在短时间内就必定会影响其他人的使用，并且由于“四点半学校”内供给资源的相对有限性，在某种特定资源的获得上就必定会存在一定范围的竞争。

（二） “四点半学校”治理主体的局限性

师院社区作为行政型社区，其治理模式所体现的治理结构是社区组织少、社区居民参与少、参与水平低致使治理主体多元化不够，社区居委会行政化倾向严重，社区居委会基本为上级政府的“传话筒”和“办事员”，“四点半学校”作为社区准公共物品在治理过程的行政控制较强，治理组织体系不完善。

其一，责任主体不明确。师院社区“四点半学校”由于处于探索建设的初期，各方面制度还不完善不健全，加上整个黄石市也都处于试点探索期，更没有法律规范或统一的规章制度来对“四点半学校”建设进行规范，因此就导致“四点半学校”建设管理的责任主体不明晰。对于“四点半学校”的创办方和参与方来说，没有相应的责任监督，“四点半学校”在法律上就缺乏明确的责任承担主体。如果没有法律上的责任人，必然会直接导致孩子缺乏安全保障。特别是在一些活动中，如果造成了孩子受伤等意外事件，就很难确定事故的责任归属。如果不能明确各方的责任和义务，就会形成各方推倭逃避责任的混乱局面，这样就极其不利于“四点半”学校的建设和管理，甚至直接影响到“四点半学校”的建设水平和创办效果，从而诱发一些负面影响。

其二，实践主体不稳定。参加“四点半学校”的管理人员和教师，不论是参与的教师志愿者还是学生志愿者都具有“临时性”。社区同黄石市教育局联手展开了手拉手教育自愿者联盟来解决“四点半学校”的师资问题，已有8名首批上岗的自愿者老师；社区也与黄石市教育局及湖北师范大学建立共驻共建良好志愿服务队伍，与湖北师范大学心理健康教育与咨询中心达成共驻共建协议。虽然这些努力初步解决了师资力量和参与力量的供续，但是从志愿者教师和志愿者学生参与的时限和次数来看，大多具有临时性。自愿者老师是由教育自愿者联盟提供实行分批次上岗，而自愿者学生基本上是湖北师范大学的自愿者服务队按照次数提供服务、参与活动，流动性很大。参与的自愿者教师可以视为短期兼职，则参与的学生自愿者就全是临时的，这

就使得参与的人员队伍的稳定性不强，专职力量缺乏。这极其不利于志愿者教师和学生同小学生融洽关系的建立，必将会引发“四点半学校”在学生管理方面的问题。更进一步来讲，随着“四点半学校”招生规模的扩大，人员师资长期供给乏力的潜在问题也会逐渐显现出来，而由人员师资的稳定性所引发的学生管理方面的问题必然会被放大成为一个棘手的问题。

其三，参与主体效率低。从社区治理体系来看，首先社区居民自治水平也不是太高，整个市区社区协商议事会和社区居民代表大会参与率普遍不高，平均约占 15.68%；其次社区内的公民社会组织发展水平也大多停留在文艺活动层面，而像维权类、议事类、志愿服务类的公民社会组织严重缺乏，并且缺乏对社区社会组织的科学引导，居民参与社区事项决策、自主管理社区事务的平台也尚未完全建立。^[4]

由此体现社区“四点半学校”建设过于依赖上级政府的支持和支撑，参与力量也主要是上级政府和社区居委会，社区居民和社区组织参与少。

（三）“四点半学校”治理环境的制约性

“四点半学校”建设是社区治理的重要内容，在支撑着“四点半学校”的建设和发展的同时，现有社区资源条件、治理环境也限制着其进一步发展。社区的治理环境和治理现状其实是由社区治理结构所决定的，有什么样的治理结构就形成了什么样的治理现状，造就了什么样的治理环境。社区治理结构是指社区辖区范围内的组织（政府组织和非政府组织）和社区居民共同合作优化社区秩序和环境、供给社区公共物品，推进社区持续发展的制度和运作机制。^[5]所以与其说是社区治理现状和治理环境制约着“四点半学校”的建设和发展，不如说是社区治理结构。

持续稳定的经费支持，支撑着“四点半学校”硬件设施的采购及其他物资的购买，直接影响着“四点半学校”的建设水平和各方面的协调发展。并且师院社区的“四点半学校”是一项免费的公益性服务，作为一个行政性社区其资金财力全靠上级政府的支持，社区的活动和办公经费都是由上级政府调拨专项资金，所以若无上级政府的财力支持，“四点半学校”的建设和发展必将举步维艰。其实从“四点半学校”的创办上，也不难看出社区在我国财政体制中的尴尬地位。社区学生“真空”时间内的照看问题已存在多时，但是直到 2016 年在政府的指导和支持之下才着手创办“四点半学校”加以解决。师院社区“四点半学校”的创办虽然说是社区实践探索和政府大力推动的结果，但是如果没有政府的推动及其财力的持续支持，师院社区的实践探索可能还需要更长的时间。再从“四点半学校”的长期发展上来看，不论规模扩大还是物资供给更新和维护都需要稳定有力的财力支持，并且随着这种模式的推广带来的建设资金的成倍增长，在现行的财政体制下很难单一靠政府长期提供，政府和社区必会从其他途径寻求多元支持，并且控制“四点半学校”的运营成本。这终将会导致“四点半学校”的实际资金供给不能满足实际建设和发展的需要，而制约和影响“四点半学校”的建设和发展。

二、社区准公共物品和社区治理

（一）社区准公共物品的需求本质

就师院社区来说，“四点半学校”这一准公共物品得以供给，是由于政府和社区在解决社区内小学生学后监管这一问题上对“四点半学校”都有客观需求。就政府来说，不仅希望通过“四点半学校”的实践探索解决小学生学后托管问题，并且希望探索学校、家庭、社区“三位一体”教育格局的新实践；而社区居委会则希望通过“四点半学校”的实践探索促进社区和谐、改善社区环境；社区居民则是由于时间和精力的原因对“四点半学校”有更直接更强烈的需求，他们希望“四点半学校”能够解决自己的后顾之忧，保障孩子的健康和平安。这些不仅是师院社区“四点半学校”创办的动力，也是师院社区“四点半学校”这一准公共物品供给的现实需求，也就是说对于“四点半学校”的需求促使了“四点半学校”这一准公共物品的供给。

那么由此可知，其他的社区准公共物品的供给也是源自于社区内的政府组织、公民社会组织、社区居民的需求。也是由于

他们需求的多样性和多样性决定了所需供给的社区准公共物品的多样性。但是总的来说，社区政府组织就是希望通过社区准公共物品的供给来解决相应的问题，实现其相应的行政管理目标和职能；社区居委会则是希望通过社区准公共物品的供给来满足社区居民的需要，维护社区的稳定、促进社区的和谐、实现社区管理（治理）的目标；社区内的公民社会组织更是可以希望通过社区准公共物品的供给来实现各自的组织目标。所以，可以说社区准公共物品的供给源自于对准公共物品的需求。

（二）社区准公共物品的治理动因

需求是利益的主观基础，利益是需求的社会形态，是需要和实现需要的手段统一，也即需要的实现制约着利益主体利益的实现。^[6]那么对社区准公共物品来说，就是社区准公共物品供给的质量和水平直接制约着人们利益的实现，因为社区准公共物品供给的质量和水平决定着人们需求被满足的程度。所以为了保证自己利益的实现，人们就会努力去影响甚至是参与社区准公共物品的供给和管理过程，以保障社区准公共物品供给的质量和水平，这就构成了社区居民参与社区准公共物品治理的动机。

在诸多的利益之中，占据基础和核心地位的又是经济利益。所以从社区居民参与社区准公共物品治理内在动因的角度来，经济利益相关是社区居民参与社区准公共物品治理参与的基础动力。经济利益关联越紧密越广泛，参与的动机就会越强烈、范围就会越广泛、层次也会越高。^[7]但是社区居民的利益是丰富多样的，为了更有效地促进利益的实现，社区内具有相同利益的居民还会组织起来，以团体或组织的方式来参与和影响社区准公共物品治理，这些组织随着不断地成长也就成为了社区内的公民社会组织。

就师院社区的“四点半学校”而言，随着“四点半学校”的建设及其所反映的问题的良好解决，首先就解决了家长们工作的后顾之忧，也节省了家长在辅导孩子作业上的时间精力，对有的家庭来说更是省去了孩子放学后的托管费用，这些都关乎社区居民的经济利益；其次，这些问题的良好解决还有利于缓和家庭中的亲子关系、促进孩子健康全面成长和构造良好的社区生活和文化环境，而这些又都不是简单的经济利益所能够衡量的，孩子的健康成长、家庭的和谐以及良好的生活环境对社区内的居民来说也都是至关重要的利益。

（三）社区准公共物品的治理困境

虽然在社区准公共物品的治理上社区居民和社区公民社会组织既有参与动力也有参与空间，但是在整个师院社区实际的治理的过程中，由于社区行政型偏强、社区治理体系不完善、服务功能弱化等问题，师院社区内的社区组织和社会组织发育少、社区居民的参与程度和参与水平不高，社区居民和组织依然参与不足。这实际是由于社区居民参与社区治理的能力和素质不足、社区组织发育不完善、政府组织过于强势所致。

在其他社区准公共物品治理上也是这样，由于社区治理体系和治理结构的限制，社区准公共物品的治理必然会有存在诸多困境，供给主题过于单一、行政性太强，居民和公民社会组织参与不足、参与能力和素质不高，治理过程的行政控制严重等等。因此需要探索通过完善社区治理体系、变革社区治理结构来促进社区准公共物品供给主体和治理主体的多元化，锻炼社区居民的治理能力和素质、提升社区居民参与范围和参与层次，促进社区公民社会组织的成长和发育，以此来解决准公共物品治理过程中的问题。

既然社区准公共物品的治理需要解决社区治理体系和治理结构的不足，并且在实现社区准公共物品治理和完善社区治理体系、变革社区治理结构过程中都需要多元主体的共同参与，那么就能以各种不同的相关利益为动力基础，以社区内的各项准公共物品治理为契机，对社区居民进行广泛、升入、持久的社区治理参与的教育，以此来促进社区治理体系的完善和治理结构的变革、强化社区治理中多元主体的参与、弱化社区的行政化倾向，增强社区居民参与社区公共物品治理的广度、力度和深度。从内部增强社区准公共物品的治理动力，从外部优化社区准公共物品治理所处的治理体系和治理结构，推动社区准公共物品治理的不断发展。

三、加强社区准公共物品治理的途径

（一）建立广泛参与的长效机制

目前，师院社区“四点半学校”的建设和管理上学生家长参与少且参与层次低，主要是在安全协议的框架下的一种课堂上的“陪读、伴读”式的参与，这就有悖于“四点半学校”创办的初衷——解决家长的后顾之忧。其实经过分析就不难发现，这是由于“四点半学校”建设伊始“好孩子”的预设和实际的课堂管理过程中“不是好孩子”的现实之间的差距，以及由于“四点半学校”在学生安全保障上主体责任不明确而不得不引入家长来解决“四点半学校”学生课堂管理和安全责任承担的窘境所导致的，所以这种情况下的家长参与是被动的、低效的。

但是在“四点半学校”建设和管理上引入学生家长本身并没有错，让家长参与到“四点半学校”的课堂活动中，通过家长和孩子在一次次的互动交流和协作中深化情感、构筑信任，这都是“四点半学校”的建设初衷和预期效果。但这都是建立在“四点半学校”管理主体责任明确的基础上，在此基础之上积极、大胆地吸收、引导、培育学生家长参与“四点半学校”管理和建设。也就是说，在“四点半学校”建设和管理的过程中，要在主体责任明确的基础上，明确各参与方的角色定位，广泛吸收相关主体参与管理和建设，并在此基础上形成职责明确、协作有力、运作高效的责任机制。

更进一步来说，在社区准公共物品治理的过程中，也需要在主体责任明确，角色定位准确的基础上，广泛吸收社区内的政府组织、公共社会组织和社区居民以及其它社会力量参与，以推动准公共物品治理的实现，提升社区准公共物品供给的质量，保障社区特定群体居民利益和社区公共利益的实现。具体来说，就是明确基层政府及其派出机构作为社区准公共物品出购买者和规划者的作用；规范非营利性组织及市场承担准公共物品和服务的供应者角色同政府建立契约关系，承接政府委托的准公共物品供给事项；发挥各社区组织作为监督者和社区居民利益表达、传递者的作用，监督社区准公共物品的管理和供给并作为政府和居民沟通和交流的桥梁。^[8]

（二）探索自下而上的实践路径

师院社区“四点半学校”受到师院社区行政型社区行政性偏强、服务功能弱化、治理体系不完善特点的影响，在建设和管理的过程中有着明显的“自上而下”的行政化倾向，居民和公民社会组织参与少、参与水平低。因此在明确家长责任和角色定位的基础上，促进学生家长（社区居民）在相关共同利益基础上成立相关服务组织和团体，在现有的责任机制框架下参与“四点半学校”建设和管理。并且在条件成熟以后逐渐把部分事务管理权和一些建设事务的监督权让渡给学生家长（组织），激发家长作为一方重要参与力量的积极性和主动性，以使其更深层次、更广范围地参与到“四点半学校”的建设和管理上来。这样才能最大限度地发挥居民在“四点半学校”建设管理过程中的作用。也就引导学生家长（社区居民）“自下而上”的成立相应的组织团体，参与到“四点半学校”的建设和管理上来。

既然在“四点半学校”的建设和管理上可以选择“自下而上”的实践路径，那么在社区准公共物品治理上同样可以探索“自下而上”的实践路径。在社区准公共物品治理的过程中，也可以通过发现相关利益、激发相关利益、寻找有效参与的相关利益，并且以这些相关利益为基础吸引社区居民和公民社会组织积极主动的参与。在这个过程中培育和锻炼社区居民和公民社会组织的参与能力和素质，引导和培育社区居民以共同的相关利益为基础成立组织和团体，并以这种形式参与社区准公共物品的治理。并且在条件成熟以后逐渐把社区准公共物品的相关管理和监督权交由社区居民组织来施行，以求在多元主体协商合作的基础上实现对社区准公共物品的治理。即在社区准公共物品治理过程中通过自下而上的路径来弱化准公共物品治理过程中的行政控制，充分发挥多元主体的协商、合作的作用，以此来提升社区居民和公民社会组织参与层次和水平。并通过自下而上的路径来促进社区治理体系的完善和治理结构的变革，促进社区准公共物品治理的实现。

（三）搭建多方联动的互动平台

要积极探寻“四点半学校”和其他社区治理活动在实际实践过程中相互衔接和合作的可能性和现实性。武汉市青山区的“四点半学校”在这方面就取得了一定的成效，社区组织“四点半学校”的学生成立了社区护绿护卫小分队、社区宣传队，来参与和推动社区卫生文明创建活动，并将这些活动作为“四点半学校”学生社会实践课程的一部分。

在师院社区“四点半学校”建设过程中也可以借鉴这一经验，结合社区其他建设活动的需要，让“四点半学校”的学生组成小分队参与到环境卫生、安全文明、文化宣传等相关的社区管理活动中，并把它作为“四点半学校”学生社会实践课程的重要部分，甚至可以以“四点半学校”的学生为纽带来发动和带动学生家长参与的社区相关建设活动中来，以此来促进社区居民的参与、降低社区治理成本、实现相关建设活动的预期效果，并且更重要的是能够促进社区居民和组织能够长期、持续参与到社区治理的活动中来，这不仅有利于社区居民参与能力和素质的培养、锻炼和提升，也有利于社区组织的培育和发展，为社区组织广泛、升入、多层次参与社区治理活动提供契机。

在社区准公共物品的治理上同样需要探索某一特定的准公共物品与其他社区管理和服务活动相互衔接的可能性，以特定的相关利益为基础和契机，探索该类社区准公共物品治理与其他社区建设活动相互衔接、协调的可能性的最终实现，并最终实现各种社区准公共物品治理活动的协调衔接，提升社区治理活动的协调性和联动性。即通过以相关利益为基础和契机探索实现各种不同的社区准公共物品治理活动的相互衔接、相互协调，以此来搭建社区居民参与社区准公共物品治理的多方联动的互动平台，以促进社区居民和公民社会组织持续、广泛、升入的参与社区准公共屋平的治理。

总体来说，师院社区“四点半学校”是师院社区治理的重要内容，也是一种对社区居民进行社区参与的教育，提升社区居民参与素质和能力的有力工具。师院社区“四点半学校”的建设和发展都是在现有的社区治理体系和治理结构中进行的，既是当前社区治理体系和治理结构下社区治理的重要内容，也是社区治理实现的一个重要工具、平台和载体。换言之，虽然社区准公共物品治理的发展既受到当前社区客观环境的影响和制约，但是也可以在社区准公共物品治理的过程中根据社区治理体系完善和社区治理结构变革的需求对社区居民的参与能力和素质进行培育和锻炼，以促进社区居民在社区准公共物品治理乃至社区治理活动中的参与，把社区公共物品治理作为社区治理参与教育的重要工具、平台和载体，来不断增强社区公民社会组织的发展、壮大，推进社区治理模式和治理结构的变革，提升社区治理能力和治理水平。

当然这其中也有许多问题值得继续深入探究，如在责任主体明确的基础上“四点半学校”管理和建设过程中学生家长（社区居民的引入），以及“四点半学校”的管理权和建设事务的监督权让渡各家长（居民）组织的条件及让渡的范围层次等问题不仅本文中未予以细致论述说明，在实际的操作过程中也还有待细致、精深探究；再者就是，虽然武汉市青山区“四点半学校”的建设与社区其他建设活动的衔接协调已经实现并取得实效，但是其他的社区公共事务的治理同该事务以外的建设活动的衔接和协调，甚至是更广范围的社区治理活动之间的衔接和协调都还有待于实践的进一步探索和证实。这些都是本文的不足和缺陷，还有待进一步深入探讨。

参考文献

- [1] 黄石市国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要[N]. 黄石日报, 2016, 6 (16) .
- [2] 刘盛, 皮正茂, 肖文欢, 等. 黄石市城市社区治理体制改革创新研究 [门]. 湖北师范学院学报(哲学社会科学版), 2015 (2): 102—103
- [3] 廖颖波. 云南农村社区准公共物品供给研究 [J]. 中外企业家, 2011 (9): 46—48.
- [4] 袁方成, 王明为. 城市基层治理的结构调适及其反思—以黄石市街道体制改革为样本 [J]. 城市观察, 2014 (4): 5—10.

-
- [5] 陈伟东, 李雪萍. 社区治理与公民社会的发育 [J]. 华中师范大学学报(人文社会科学版), 2003(1):28-29.
- [6] 王浦劬. 政治学基础 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006:46-47.
- [7] 邓大才. 利益相关:居民自治有效实现形式的动力基础 [J]. 东南学术, 2014(5):40—42.
- [8] 何继新, 罗永泰. 我国城市社区公共物品供给研究回顾与拓展问题识别 [J]. 社会治理, 2015(5):98—102.