

肖唐镖,谢菁.“三社联动”机制:理论基础与实践绩效——对于我国城市社区建设一项经验的分析[J].地方治理研究,2017(1):40-51.

“三社联动”机制:理论基础与实践绩效

——对于我国城市社区建设一项经验的分析

肖唐镖,谢菁

(南京大学 政府管理学院,江苏 南京 210023)

[摘要]自从社区、社会组织与社会工作者“三社联动”机制被提出以来,国内多地在不同程度上对该机制进行了实践探索,但理论界和实务界对其理论基础与实际绩效却探讨不足。公民参与理论和民主治理理论均强调现代公民基本价值与多元主体的平等参与,兼备价值理性与工具理性,为“三社联动”机制的创新实践提供了十分适宜且有益的理论指导。进一步推动“三社联动”机制的创新实践,应当基于上述理论基础,贯穿公民参与和民主治理的价值目标和核心理念,尤其应瞄准其核心价值,做好顶层设计,政府自觉放权、放手,积极培育和激发社会活力,扩展居民参与;强化对“三社联动”的财政与政策支持,让“三社”放心、大胆地进行创新实践,全面实现我国城市社区的善治。

[关键词]社区;社会组织;社会工作者;三社联动;理论基础;社区建设;社区治理;社会治理
[中图分类号]C916.2 [文献标识码]A [文章编号]2096-1243(2017)01-0040-12

近10多年来,“三社(社区、社会组织与社会工作者)联动”得到日益广泛的关注,并获多地政府在基层治理的实践中推广。相关的讨论已越来越多,成为当下社区建设的热门话题,但学术界对其理论基础的研究却并不充分,严肃性的学术成果尚不多见。为此,本文拟在综合述评学界相关研究的基础上,对“三社联动”机制的概念界定与提出背景进行学术化梳理,系统讨论“三社联动”机制所依托的理论基础,分析其在实践中的成功与不足。

一、“三社联动”的概念及其提出

(一)“三社联动”的概念界定

[收稿日期]2016-12-07

[基金项目]国家社会科学基金重点项目“我国公民政治价值观的实证研究”(16AZZ003)。

[作者简介]肖唐镖(1964-),男,江西泰和人,政治学博士,南京大学政府管理学院教授、博士生导师,主要从事政治学和社会学研究;谢菁(1993-),女,江西九江人,南京大学政府管理学院政治学硕士研究生,主要从事政治学研究。

作为基层社区的一种治理机制,目前学界对于“三社联动”尚无十分清晰的界定,但各方的定义并无太大的分歧,缺乏必要的竞争性论述。人们大都接受叶南客的说法,即“三社联动是指通过社区建设、社会组织培育和社会工作现代化体制建立的‘三社联动’,形成‘三社’资源共享、优势互补、相互促进的良好局面,加快形成政府与社会之间互联、互动、互补的社会治理新格局”^[1]。在此基础上,人们再对“三社联动”概念进行微调。2014年7月,浙江省民政厅率先出台全国首个推动“三社联动”的专项政策文件,将“三社联动”定义为“在党和政府的领导下,统筹协调、整体运作社区建设、社会组织建设和社会工作,使之相互支持、渗透融合,从而充分激发社会组织活力,有效开展社会工作,解决社区问题,完善社区治理的过程”^[2]。2015年12月,北京市民政局的《北京市民政局关于加快“三社联动”推动基层社会治理创新的意见》也提出,“三社联动”机制是“以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的联动服务机制”^[3]。

实际上,“三社联动”的提法最初并不是出现在社区治理领域,而是出现在1992年的农业期刊上,它指的是基层供销社、信用社和乡村经联社的相互联动^[4]。2004年,上海市民政局出台《关于在本市民政系统及相关机构配置注册社会工作者的意见》,提出“三社互动”的说法,“以社区为工作平台、以社团为组织载体、以社工为队伍抓手”的工作思路,着力开发社区社会工作岗位,探索政府购买服务的机制^[5]。“三社互动”概念的提出,表明社区治理开始将目光聚焦在多元主体参与的关键点上,并强调社区、社团或社会组织与社工之间的平等互动、相互合作。

截至2016年8月,“三社联动”虽然并未出现在民政部的正式文件中,但学界与实务界已形成关于“三社联动”相对一致的说法。首先,均认为“三社联动”机制中的“三社”即社区、社会组织与社会工作者,三者是社会治理的最基本元素,更是社区治理的主要主体,在社区治理中发挥着不可忽视的作用;其次,“联动”指的是统筹社区、社会组织与社会工作者,三者形成互联、互动、互补、互益的高效联动机制。所谓“三社联动”机制,指的是将社区、社会组织与社会工作者三者有机整合,通过社区建设、社会组织培育以及社会工作现代化体制建立的方式,形成“三社”资源共享、优势互补、相互促进、协调发展、良性互动、共同进步的良好局面。“三社”并不是各自独立的,社区为社会组织和社会工作者提供了工作的平台,社区组织为社区服务提供了资源和力量,而社会工作者作为专业人才为社区居民提供了专业服务,三者的内在联系构成了“三社联动”机制的形成基础。因此,“三社联动”机制并非仅仅将社区、社会组织与社会工作者三者捆绑在一起,也不是三者的简单联合,而是三者的融合发展、协同共治。它要求“三社”不只为自身的发展目标展开活动,而是在共同的目标之下寻求共识,以此作为自身的行动准则,三者之间相互沟通、相互理解、相互支持、信息共享,再进行决策并展开合作。

作为一种创新的社区治理思路,“三社联动”机制是一种以社区为平台,以社会组织为载体,以社会工作专业人才为支撑,同时以群众需求为导向,既强调外在的联合、又强调内部互动的社区合作治理模式。“三社联动”机制打破了原有的以政府为主导的社会服务提供模式,在坚持以政府为主导、受政府监管的原则下,加强政府与社会组织及社会工作者的合作与互动。在社区这个大平台基础上,通过社会组织引入各种社会力量与资源,通过社会工作者提供针对性和专业化的服务,建立社区、社会组织与社工三者高效运转的互动机制,形成一种全新的社区治理与社会服务模式。具体而言,“三社联动”机制强调在政府部门的统一领导和筹划下,各方力量参与到社区治理当中:社区居委会整合并利用社区场地、人员、资金等资源,引导社区居民积极参与社区

公共事务管理与各类社区活动;政府向不同的社会组织购买服务,由社区社会组织根据社区居民不断增长和变化的物质文化需求提供多元化服务;培育专业社会工作者人才队伍,加强社工与义工“两工”联动,由专业社工为社区居民提供个性化、专业化、多元化、全方位的社会服务;同时,由社工引领义工,义工与志愿者提供辅助服务,群众参与义工,共同参与社区建设与治理,使老百姓真正受惠,从根本上化解社会矛盾,共同建设和睦社区与和谐社会,促进基层社会治理现代化,构建基层社会治理的新格局。

(二) “三社联动”的提出背景

“三社联动”最早发端于上海市社会管理体制创新的实践^①,其说法最早出现于有关上海市虹口区社区治理的新闻报道^②,随后各地也开始出现“三社联动”的说法。2010年,叶南客首次对“三社联动”进行学理分析,探讨“三社联动”的定义、类型、理论基础与发展策略等问题。此后,有学者探讨“三社联动”所面临的问题与对策建议^[6];也有学者对各地的“三社联动”实践案例进行比较分析^[7]。此外,一些地方政府通过各自积累的实践经验,分别提出了“三社一体化”“三社联动、两工联动”等说法^[8]。如北京市朝阳区的“三社一体化”试点项目提出,社区、社会组织、社工三者之间的联系与互动需要更进一步,应实现三者的高度结合^[8]。显然,“三社联动”的概念更为精炼、恰当,它表明“三社”之间的关系是互联、互动、互补的有机整合,而非简单的合作与互动,亦非真正的完全融为一体,强调社区、社会组织与社工在发挥自身作用、扮演各自角色的基础之上,相互联动、协调整合、紧密合作、优势互补,形成社会治理的有机合力。

实际上,“三社联动”是在我国20世纪90年代大力推进城市社区建设的背景下提出的,至今已经历较长的发展历程。在传统的社会生活中,政府承担了绝大部分的社会管理工作,包括组织社会生产、提供公共服务、管理社会生活、维护社会秩序等。在此背景之下,社会受到政府的严密管控,社会的各类资源基本被政府垄断,居民日常生活用品的供给也全部依赖于政府分配。改革开放后,现代市场经济体制逐渐确立,社会自主的呼声不断高涨,以政府为单一主体的传统社会管理体制已不能满足现实需要。为了适应经济发展和社会转型,1986年民政部提出“社区”的概念,要求各地开展“社区服务”建设,以充分发挥社会自主力量的作用。同时,行政体制改革使得政府众多社会服务功能不断被分离出来,社会事务的管理权下沉到社区,原本由单位包办的衣食住行等大小事务逐渐转移到了社区,社区开始承接单位的职能,在城市基层社会中发挥着越来越大的作用,原本属于社会的权力重新回归社会。

自1990年开始,国内有的地区在借鉴国外社区建设成功经验的基础上,结合本地实际,开始社区建设工作。1999年民政部在若干城市启动“全国社区建设实验区”试点工作,诸多大小城市纷纷响应,开始社区管理体制变革,随后涌现出许多不同的社区建设模式。随着居民需求日益增多并愈发复杂与多元,人们对社区的关注和要求不断提高,社区在社会管理和社会服务方面发挥的作用持续提升,成为城市基层社会极为重要的组成部分。为此,2000年12月中共中央办公厅、国务院办公厅转发《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》(中办发[2000]23号文件)指出:“社区是指聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体。”“社区建设是指在党和政府领导下,依靠社区力量,利用社区资源,强化社区功能,解决社区问题,促进社区政治、经济、文化、环境协调发展,不断提高社区成员生活水平和生活质量的过程。”全国范围内的社区建设随即大面积展开,城市社区建设由试点进入到全面推进阶段,各地形成了区、街道、居委会的

三级组织体系^[9]。

在社区建设如火如荼开展的同时,社会组织与社会工作的发展也在推进之中。早在1950年代初,民政部就开展登记、管理社会团体工作,但因种种原因,社会组织的发展一直处于停滞状态。改革开放后,社会组织开始勃兴,并逐渐走向新的高潮。20世纪80年代末90年代初的“希望工程”、中华慈善总会等社会组织的成立,成为我国社会组织发展的新起点。2009年民政部下发《民政部关于促进民办社会工作机构发展的通知》后,社会组织进入快速发展的阶段。政府管理体制改革的深入推进,为社会组织的培育和发展提供了有利的发育土壤和成长空间。各种类型的社会组织开始涌现,并逐渐发展壮大。社会组织不断吸纳社会成员,广泛集聚社会资源和力量,并为社会提供如中介服务、公益服务、志愿服务等多种社会服务。各地政府也不断开展与社会组织的合作,在社区建设中引入社会组织的力量,向社会组织购买社会服务等。2013年中共十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出,“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”。国务院办公厅印发的《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发[2013]96号)也明确要求:进一步转变政府职能,满足社区居民的多元化需求,改善公共服务;在公共服务领域要更多地利用社会力量,加大政府购买服务的力度,扩大社区社会组织服务提供的范围。2016年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度,促进社会组织健康有序发展的意见》,要求进一步加强社会组织建设,激发社会组织活力,改革社会组织管理制度,促进社会组织健康有序发展。

在社会工作方面,随着城市化进程不断推进,农民工进入城市,居民生活水平逐步提高,多元化需求也日益增长,教育、医疗、家政、养老、安全等服务需求急剧膨胀。2006年中共十六届六中全会提出要“建设宏大的社会工作人才队伍”,推进社会治理,改善公共服务,构建社会主义和谐社会。2007年,国家民政部在全国75个县(市、区)、90个单位开展社会工作建设的第一批试点。2011年中央组织部、中央政法委、民政部等18部委共同下发《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》,提出“要大规模开展专业培训,大幅度提升现有从事社会服务人员的专业素质和职业能力,逐步扩大社会工作专业队伍规模”。《意见》作为中央第一个关于社会工作专业人才的专门文件,成为我国社会工作专业队伍建设的指导性纲领。在政府推动下,我国社区社会工作专业队伍初具规模,社区的建设发展和社会组织的壮大也为社会工作者提供了成长的摇篮。社会工作者进入社区,参与社区生活,向社区居民提供分门别类的细致化、人性化、专业化、技术化服务,为居民生活的方方面面带来了极大的便利。

显然,“三社联动”理念的提出与成熟,也与积极借鉴学习其他国家的社区治理经验有关。如,日本的社区治理主要为政府与社区自治组织混合型治理模式,即政府为社区治理制定政策并提供资金经费,而社区自治组织如町会·自治会则主导社区事务的管理,动员社区居民一同参与社区建设;同时,日本的志愿者队伍壮大、非营利组织勃兴,为社区治理提供了极大的帮助^[10]。新加坡则采用以政府行政为主导的社区治理模式,政府管理社区多重事务,确立各项政策制度,引导其他主体参与社区治理;借助发育良好的义工与市镇理事会等社会组织,为小区各项民生问题的处理解决发挥重要作用^[11]。在美国,社区治理主要由政府制定相关政策制度,社会组织进行具体实践和管理,同时积极发挥非政府组织和专业社工、义工、志愿者的作用,政府与社区、社

社会组织、社工在社区治理中良性互动、高效合作。比较境外成功的基层建设与社区治理模式可见,充分发挥社会自主力量的作用,培育社会组织、培养社工队伍,加以政府的引导和推动,乃是其共同的做法。这种政府引导下社区搭台、社会组织承载、专业人员服务、普通居民参与的社会治理机制,对于我国社区治理创新有着重要的启示与借鉴之处。

总之,随着我国经济、政治体制改革的深入,社区建设在政府的推动和社区居民的参与下取得了较大的发展,社区发展为社会组织的壮大、高素质社会工作专业人才的培养与专业社工机构承接政府职能转移提供了有利条件。社区治理主体开始由政府一元主导向多元主体合作参与的方向发展,社区、社会组织 and 社区居民逐渐成为社区公共事务治理的重要力量。在此背景下,社区、社会组织与社会工作者互动互联的基础开始形成,“三社联动”的新型社区合作治理理念应运而生。

二、“三社联动”机制的理论基础

自“三社联动”机制被提出以来,多地尽管在实践中对其机制进行了多元性探索,但遗憾的是,人们对其背后的理论基础却一直探讨不足。目前,学界的相关讨论多集中于对个别地方性经验案例的讨论和总结,仅有零星文献提到了该机制的理论基础。在这些为数不多的文献中,研究者的讨论较为分散,有学者从公共治理理论、社会资本理论与社会系统理论3个方面来论证“三社联动”的理论基础^[1];也有学者提出,市民社会理论、社会整合理论、社会资本理论,以及包括与社会管理相关的治理理论和新公共管理理论,均强调社会主体独立于国家之外的积极意义,因此在社区建设中“多元合作”“多中心治理”应是重要的政策考量^[12]。总体而言,这些讨论多限于“三社联动”运行机制与技术层面的合理性和有效性论证,缺乏规范层面的深度追问,难以为“三社联动”实践提供切实有力的价值与经验相结合的理论基础和指导。

一般而言,学界对于理论基础的学术探讨多遵循以下几种路径:其一,从与论述对象相关的不同学科中寻求理论基础。如有学者在论证社区矫正的理论基础时,就从社会学、犯罪学、刑罚学、刑事政策学、心理学、经济学等多方面,阐述社区矫正的理论基础^[13]。其二,从论述对象的客观本源出发,依据相关理论与其亲疏远近的关系进行分析。如有学者在论证基本公共服务均等化的理论基础时,逐一论证其实质理论基础、导向理论基础和执行基础^[14]。再如,有学者在论证服务型政府的理论基础时,就从服务型政府的原初理念、奠基性理论、直接指导思想、直接支撑与制度基础等方面进行论证^[15]。其三,从论述对象的必然性与合理性角度论证其理论基础。如有学者在探讨民族共治的理论基础时,就分别从民族共治的必然性与合理性的角度进行讨论^[16]。

笔者认为,理论基础的讨论,一般可从规范分析与经验分析相结合的角度进行论证。所谓规范分析,即从价值目标与原则的角度,论证对象的合理性。所谓经验分析,则主要基于实践经验,论证其可行性与有效性。显然,理论只有合乎一定的价值合理性并可操作、具有相应的效用性,才可能被接纳为相关对象的理论基础。为此,本文拟从两个维度检视和讨论“三社联动”的理论基础:一方面,从价值目标维度分析“三社联动”的正当性与合理性基础;另一方面,则从历史与现实经验维度,分析“三社联动”的有效性 with 可行性基础。

首先,从价值原则维度,分析“三社联动”的正当性与合理性基础。以何种类型的价值原则

为指导,是“三社联动”实践的根本性方向与指针。尊严、公正、自由、平等、人权、法治等合乎人性需要的基本价值的提出与实现,是以人性为价值基准的普惠性理念的逐步形成,这是近现代人类社会的巨大进步。无论是马克思的“自由人的全面发展”主张,还是近年来我国政府倡导的社会主义核心价值观,均肯定了人的基本价值原则。这种价值追求与关怀,应当成为基层治理的目标所在,成为通过国家治理的合目的性而赋予其政治正当性的主要方式。也就是说,现代基层治理不应再把社区当作强化国家对社会控制的手段或实现对普罗大众进行严格管控的策略性工具,而应是对老百姓的基本权利与价值诉求的肯定与支持。无疑,只有依据如此价值原则或内含上述价值追求的基本理论,才应成为“三社联动”机制的基础理论。那么,如何卓有成效地实现这些价值目标呢?为此,需要有进一步的经验性讨论。

其次,从历史与现实的经验维度,分析“三社联动”的有效性与可行性。价值目标的实现,需要借助科学而精制化的专业与技术手段,换言之,价值理性的实现需要相应的工具理性,若抛开工具理性而仅论价值理性,任何崇高的价值都会流为空中楼阁。现代政治的发展,为我们提供了丰富的手段来实现上述价值目标,使得“三社联动”机制在经验层面上既具有操作的可行性,又具有实践的有效性。

显然,上述两个方面的基础应当是统一而非分立的。若仅具正当性与合理性,就可能流于“天方夜谭”;而若仅具有有效性与可行性,就易于成为“没有方向感的行动”^[17]。换言之,“三社联动”的指导性理论应当兼具价值理性与工具理性,二者不可偏废。基于此,笔者以为,构成“三社联动”实践的基础理论主要有以下两个。

一是公民参与理论。应当由谁来反映并代表大众的需求、且借助何种制度与机制安排,才有助于实现面向普罗大众的基本价值?传统政治理论尽管形式不一,但其中的绝大多数都曾一直主张,只有社会中的少数精英与特权阶层才是统治者。即使在近现代民主兴起后,占当代主流地位的自由主义民主理论也仍然坚持:少数精英的参与(统治)才是关键,而缺乏政治效能感的、冷漠普通大众的不参与,则被看作是社会稳定主要保障^{[18][198]}。实际上,历史经验反复验证,这种精英主义取向的政治理论、包括精英民主模式并不能满足人民的实际需要,更无法实现个人的人性价值。相反,只有当普通民众积极而普遍地介入政治生活,现代民主所崇尚的自由发展、公民平等、社会和谐进步等基本价值才有可能得以实现。这正是公民参与理论的应有之义。

公民参与的实践可上溯到古希腊时期的城邦自治,但将公民参与全面引入政治生活、并形成独具特色的理论则是20世纪70年代以后的事情。20世纪后半叶,随着古典代议民主缺失的日益突出,公民参与作为对其补充的呼声十分强烈,引起了学界的普遍关注,由此而形成了参与民主理论。随后,再形成新公共服务理论、协商民主理论与公民资格理论,进一步将公民参与提到了更高的地位^[19]。有学者在述评国际学界有关公民参与的研究成果后指出,公民参与具有诸多的优点,如:一定深度的公民参与,其过程本身就可以帮助政府制定有效的政策,超越现代传媒的文化障碍;参与的公民成为公民专家,可以理解技术上存在的困难,发现全盘的、社会范围内的系统解决方案;良好的公民参与还具有打破繁文缛节、获得积极的政策效益和社会效益的特点,有助于政府建立良好的形象,有助于公民加深对政府的理解和满意度^[20]。

作为“三社联动”的理论基础,公民参与理论揭示了社区治理的精髓,即:通过社区内不同主体的共同参与,实现居民的基本价值,建立一个使其成员具有归属感和认同感的共同体^[21]。社

区治理的根本目标也应当定位于人的基本价值。社区不仅是国家治理的基本单元,更是公民日常生活的场所,这是实现公民参与最恰当的领域,因为这是人们最为熟悉也最感兴趣的领域,只有当个人有机会直接参与和自己生活息息相关的决策时他才能真正控制自己日常生活的过程^{[18] [18-9]}。因此,社区建设从本质上说就是实现公民参与、满足人性的基本价值原则最为合适的领域。近年来,我国政府在社区治理中提出的“服务完善、管理民主、充满活力、和谐幸福”16字目标也回应了上述价值原则^[22]。现代社区治理从人性的角度出发,把目光从单纯的治理管控转移到为普通百姓提供人性化服务、满足居民民主参与的要求、构建官民充分对话、充满互动的协作治理模式、建立和谐美好的宜居乐居的社区等目标上来,从而体现出现代基层治理中的人本主义精神。也就是说,社区治理的过程应当是公民参与的过程;社区治理的价值目标只有在公民参与的过程中才能逐步达成,公民也应当在参与的过程中实现自身的发展。

作为公民参与的“三社联动”机制,其实质就在于:通过社区自治的推进、社会组织的培育和社会工作者引入的体制建构,从多个方面引导和带动社区居民参与社区治理,共同推动社区建设与发展。“三社联动”中的三类主体在直接为居民提供服务的同时,也引导居民参与治理与服务工作,即:社区居委会引导居民全面参与社区自治,社会组织调动居民以组织方式参与专门化服务,社会工作者则通过自身的工作技巧引导居民以义工和志愿者等方式提升参与技巧与效能。在社区治理的过程中,社区居民与三类主体可以结成良好的伙伴关系、邻里关系或社区网络,在与“三社”多元协作的基础上相互协商、相互协助,掌握参与技巧,养成现代公民的良好品格;同时,通过参与社区治理的实践,公民可以提升自身的社区认同感和参与效能感,进而有助于社区社会资本和参与型公民文化的构建。所有这些,对于现代公民民主意识和公共精神的成长,都将起到十分有益而直接的促进作用,为壮大以社区为单位的公民社会、培养现代民主提供重要的基础^[20]。

二是民主治理理论。民主治理理论兴起于20世纪晚期,尽管不同的学科、组织或学者对“治理”的定义不尽相同,但人们较为普遍地认为,民主治理的核心是平等、多元、透明和参与。换言之,民主治理要求多元主体的协同与合作治理,在治理的主体中没有绝对权威的存在。正如俞可平在区分治理与统治的区别时所指出,“统治的权威必定是政府。政府统治的权力运行方向总是自上而下的,它运用政府的政治权威,通过发号施令制定政策和实施政策,对社会公共事务实行单一向度的管理。治理则是一个上下互动的管理过程,它主要通过合作、协商、伙伴关系,确立认同和共同目标等方式实施对公共事务的管理”^[23]。与传统统治不同,现代的民主治理依赖于政府、市场、社会的协同合作,通过对话、协商和参与机制的建立,使得权力向基层社会回归,是政府职能由管理向服务的转变。由此可见,同是作为“三社联动”的理论基础,民主治理理论与公民参与理论都强调现代公民基本价值和公民参与,但民主治理理论还强调多元主体的平等参与和共治。

“三社联动”非常典型地体现了民主治理的基本原则。通过“联动”机制,它将多元主体的力量吸纳进社区治理与公共服务,这不但有利于破除传统管理体制以少数精英为主导的僵化规则,更有利于维护与保障现代公民的基本权利与内在价值,尤其是强化普通居民公共参与权利和多样化服务要求的关注,进一步凸显“三社联动”机制对现代基本价值的关照,并提升社区治理的高效性。通过社区、社会组织与专业社工的互联互动,“三社联动”机制为社区居民多元需求的

实现提供了有效保障,也为社区居民参与社区治理实践提供了多样化的渠道,并借此而实现人的自由、全面发展。

对于我国的社区治理而言,“三社联动”创新机制有着十分特殊的意义。正如当代中国各领域正发生着巨变一样,社区的性质也发生了新的重大转变。在我国以单位制为主导的传统时代,社区仅仅承接单位制管理的盲区,如今社区则成为公共部门与私人部门、政府部门与民间组织等各利益主体相互合作的第一场域。显然,传统的社会管理理论已不能适应当代社区治理的要求,民主治理理论的引入与运用势在必行。正如有学者所指出,社区利益主体多元化、公共产品需求多元化、社区功能社会化是现阶段我国城市社区的重要特征,也是社区协同治理的内生性动力。所谓社区协同治理,即拓展社区治理的主体,将拥有不同资源、不同能力和不同社会地位的参与者容纳进社区协同治理网络中,把政府无力承担的社会事务转化为非政府公共事务,由非政府公共组织来承担和处理,通过公共部门、私人部门以及社会公众的共同合作,达到行政资源和民间资源共享的目标,从而在合作的基础上实现系统最优化的社区发展目标^[24]。作为协同治理的重要机制,“三社联动”正是多元治理主体对社区公共事务进行治理的互动过程,强调多权力中心而非单一权力中心,社区居委会、社会组织、专业社工作为同等地位的治理主体,各自依据自身所长,参与社区治理,从而实现对公共事务的全覆盖,通过协同治理实现总体性治理,有效解决因“政府失灵”与“市场失灵”所引发的治理危机,实现对社会公共事务的善治。作为民主治理原则的重要体现,“三社联动”为基层社区治理开创了新的局面:一方面,它以人性的价值原则为面向,满足多样性的居民需求,保障公民的社区参与及自治权利,尊重公民的基本人权,提升了居民的生活品质与价值满足感,从而极具正当性与合理性;另一方面,正因其在社区治理过程中强调以人为本,强调多元互动和共治的科学建构,能够高效实现社区的良性治理,并提供多元化的公共服务。

总之,公民参与和民主治理作为现代政治学与公共管理领域的重要理论,既非纯政治哲学理论,也非纯技术性政治理论,而是以深厚的现代性人文价值关怀为基础、亦俱可实践性与操作性的政治理论。它们为“三社联动”机制的创新实践提供了十分适宜且有益的理论指导,一方面,明确了此创新实践的价值目标与指导原则,使之成为“有方向感”的创新实践,而不致流为纯工具性的技术创新;另一方面,提供了可操作性的实践方案与专业技术,可将诸价值目标付之实践,实现社区的善治。这两种理论兼具价值理性与工具理性,可为“三社联动”实践提供较为全面的理论指引。

三、“三社联动”的实践分析

如前所述,“三社联动”实践的出现,离不开社区、社会组织、社会工作者三概念的形成及其实践发展。“社区”“社会组织”“社会工作者”等概念,乃是随着经济发展和社会的变化而被逐渐引入,并不断“嵌入”社会管理体制,最终形成了“三社联动”机制。

近年来,来自于实践总结的“三社联动”模式获得日益广泛的接受与认可,并在全国范围内得到推广和发展,成为新时期创新我国社区治理的重要机制。2013年11月15日,国务院批转《民政部、财政部关于加快推进社区社会工作服务的意见》,强调加快推进社区社会工作服务的

重要性与紧迫性,提出要建立健全社区、社会组织和社会工作专业人才联动服务机制,即按照“政府扶持、社会承接、专业支撑、项目运作”的思路,探索建立以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑的新型社区服务管理机制,扩大社区社会工作服务范围,提升社区社会工作服务层次。这将“三社”都放到了创新基层社会管理方式、完善基层社会管理体制、增强基层社会管理实效的重要位置。在“2014年度中国社区治理十大创新成果”遴选推介活动中,“三社联动”机制建设被作为年度主题,成为深化社会体制改革和社区治理创新的主攻方向^③。2014年7月1日,浙江省民政厅率先出台《浙江省民政厅关于加快推进“三社联动”完善基层社会治理的意见》,这是省级层面首个推动“三社联动”的专项政策文件,并被民政部以参阅件形式转发。2015年10月22日,民政部在重庆市召开“全国社区社会工作暨‘三社联动’推进会”,总结交流各地社区社会工作与“三社联动”经验,明确提出了加快推进社区、社会组织与专业社会工作“三社联动”的思路与任务^④。

由此可见,“三社联动”实践虽未有官方的明确定义,但已形成较为一致的共识,并在全国范围内得到大力推广。目前,各方面均将“三社联动”机制作为我国国家治理体系下基层社会治理的创新模式,认为它将多元主体力量纳入到基础社区的治理体系和治理网络,实现了政府引导、调控、统筹、管理与社会协调、自主、多样化服务的互补,对缓解各种社会矛盾、解决社会冲突,为居民提供优质而专业的服务,提升居民自助互助能力,从而加快推进社会治理体系和治理能力现代化,实现和谐社会的发展目标具有重大意义。然而,目前有关社区治理的部门规章与规范性文件较少,各地的实践经验虽有许多成功案例,但国家层面并未形成相关的一致性政策、制度。

如何界定全国各地的“三社联动”实践类型?叶南客曾以“三社联动”机制的内在驱动力和主导力量为分类标准,将其分为政府主导型、项目引导型、内需驱动型、理念践行型、体制创新型5种类型^[1]。他强调的是实践推动的不同机制。实际上,各地基于探索实践,形成了各具特色的“三社联动”模式。如南京市通过“加减法”构建了“三社联动”机制,一方面推进社会组织的发展;另一方面减少社区行政负担。同时,通过培养“社工+义工+督导+网格员”四位一体的社区服务者队伍,鼓励居民和社会人士积极参与社区管理,将人力资源整合起来,以此构建社区、社会组织、社工联动的机制,推动社区治理的发展。

长春市朝阳区推行以社区为平台,以社会组织为依托,以专业社工为主导力量的“三社联动”机制下的“一站式”综合服务。即在各个社区建立社工服务站,并配备多名专职社工常驻社区,实现“社区有站、站有社工”,解决社工稀缺、有困难找不到社工等问题。同时,快速、便捷、高效地提供社区服务,给老百姓带来便利^[25]。

重庆市的“三社联动1+1+1”平台体系也极具特色,即在社区构建3种联动平台。一是综合服务类平台,如便民服务中心,通过信息管理系统将社区与更高级别的服务中心连接起来,统一受理社区事务,并通过分级机构依次处理;二是专业服务类平台,在社区成立社区社会工作室并配备专业社工,为社区居民提供专业化、多元化、人性化服务;三是社会组织孵化平台,推动社会组织的培育和发展^[25]。

日照市在总结其他城市“三社联动”建设经验的基础上,出台“五社联动”的指导意见。该市探索构建社区、社区社会组织、社会工作者、社区志愿者和社区“两代表一委员”的互利互用互促机制,以此激发社区社会组织活力,运用社工专业力量,调动志愿服务力量,发挥党代表、人大代

表和政协委员的带头作用,共同建设和谐社区^⑤。

上海市作为首个进行“三社联动”机制的探索者,基于本地特色形成了多种机制类型。一是平台委托型,即引入专业社工机构,委托专业的机构组织进行社区日常管理,为居民提供多种服务;二是专业指导型,即通过专业的机构为社区治理提供意见与指导,为社区服务和社区管理进行科学谋划;三是项目引导型,即以项目内容为主体,将多元主体统合进项目工作,从而调动多方资源进行社区治理;四是内部发展型,即基于本小区既有的资源和力量,进行整合和培育,如组织社区居委会工作人员学习专业的社会工作知识,进行宣传教育以提高社区普通居民的知识水平与能力,促进社区、社会组织、社工以及小区居民之间的共同成长,改进社区的服务质量^[25]。

应当肯定,不同类型的联动模式为“三社联动”带来了新的活力与分析价值,也为社区、社会组织与社会工作者三方提供了巨大的发展空间。从理论上说,“三社联动”机制的创新实践有着十分重要的正向功能。即通过社区、社会组织、社会工作者之间的高效联动,实现三者的优势互补、资源共享、相互促进,有效克服传统社区管理体制弊端,创新基层社区治理结构与运行方式,提升基层公共服务水平,进而实现平等、开放、合作、共享、民主的社区治理新秩序,全面助推公民基本价值的实现。除了前述案例,江苏省泰州市^[26]、杭州市上城区^[27]、广州市越秀区^[28]、北京市朝阳区^[8]与南京市锁金村社区^[7]的“三社联动”实践都表明,它确实有助于优化社区治理结构,促进社区公民参与,提升公共服务品质。

但各地的“三社联动”实践都存在一些值得特别重视的共同性缺憾,即价值目标的偏失而仅注重技术层面的创新。一是对地方党委和政府与社区之间关系的合理性规范不足,地方党委与政府依然包办过多,强调其对权力的高度掌控。他们不愿将权力下放,依然坚持自上而下、“政府说了算”的管理模式。有些地方在与“三社”进行大联动的过程中,既让“三社联动”,同时却也管着“三社”,让其遵照政府意志而“动”,“三社”缺乏应有的自主性。由此,“三社联动”成了地方政府强化社区管控的工具和手段,失去了其应有的价值与意义。二是对组织、精英与公民之间关系的定位不合适,社区居民在“三社联动”中的参与缺位。各地的“三社联动”实践普遍过于倚重社区干部、专门化组织与专业社工,试图主要借助社区精英与专业人才的技能以完善社区治理与公共服务。即使是作为群众性自治组织的社区居委会,也日益行政化,社区居民的参与严重不足。在一些地方即使有居民参与,但也多是“表面功夫”,居民参与只不过是象征性地参与,有名无实。事实上,“三社联动”关键在“联动”,缺乏社区居民的参与和互动,“三社联动”就不是真正的“三社联动”,无法实现其应有效能,社区也根本“活”不起来,社区依然是由少数精英主导的治理体制。这近于当年博克斯所批评的美国社区治理的蜕化,即“专业人士篡夺民主化社区控制权的现象”^{[29] [P14]}。

四、结论

改革开放 30 多年来,我国在宏观政治经济与社会体制发生巨大变化的背景下,基层社区建设得到大力推进,社会组织迅速发展,社会工作者队伍不断壮大,为“三社联动”机制的创新提供了十分有利的契机。自 2004 年发端于上海以来,“三社联动”机制得到学界与政界越来越广泛的关注和认同,并已在实践层面得到日益广泛的推广和发展,为我国社区治理创新开创了新的前

景。这一种创新机制应当秉承公民参与和民主治理的基本原则与精神,以尊重和实现公民的基本价值与基本权利为依归和目标,遵从现代治理的平等、多元、参与、开放、合作、透明等理念,优化治理结构,促进公民参与,提升公共服务品质,构建善治的社区共同体。也就是说,“三社联动”创新实践应当兼备价值理性与工具理性,成为价值目标明确、并稳步推进的体制和机制创新,而不应是徒具价值关怀的空泛之举,更不应成为缺失价值目标的技术性创新。

因此,进一步推动“三社联动”机制的创新实践,应当贯穿公民参与和民主治理的价值目标和核心理念,尤其应瞄准其核心价值,做好顶层设计,防止工具理性的压倒性驱动。正如有识之士伊斯特利对近半个多世纪以来全球发展模式的批评,认为缺失自由、平等、权利、民主理想而迷失于道德中立、以技术解决方案的“非意识形态政策”,即“威权主义发展模式”,尽管曾长期“一统天下”,但并不合理而有效^[30]。不论何种类型的“三社联动”,其本质都是要发挥社会的自主性力量,动员社会多方力量参与社区治理,充分利用社会资源和优势,实现多元主体的紧密合作,服务和满足于居民的多元性需求,实现社区治理与公共服务的新突破。其中的关键在于,政府应当自觉放权、放手,积极培育和激发社会活力,引导普通居民参与;强化对“三社联动”的财政与政策支持,让“三社”放心、大胆地进行创新实践,全面实现我国基层社区的善治。

注释:

- ① 第26期民政部工作通报《加快发展社区社会工作,努力开创“三社联动”新局面》一文当中,提到“上海最早在推进社区社会工作中试点‘三社联动’。”
- ② 在中国知网(www.cnki.com)上以“三社联动”为关键词进行搜索,最早的一篇文章为《“三社联动”打造社会主义和谐社会新局面》,《东方剑》2005-07-11。
- ③ 民政部关于推介“2014年度中国社区治理十大创新成果”创新经验的通知[EB/OL].民政部网站 2014-05-04. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/jczqhsqjs/201505/20150500817074.shtml>.
- ④ 全国社区社会工作暨“三社联动”推进会在重庆召开,李立国出席并讲话[EB/OL].民政部网站 2015-10-22. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201510/20151000876120.shtml>.
- ⑤ 日照民政局.日照市民政局关于建立“五社联动”机制加强基层社会治理的意见[Z].日民[2014]57号。

参考文献:

- [1] 叶南客,陈金城.我国“三社联动”的模式选择与策略研究[J].南京社会科学,2010(12).
- [2] 民政部.浙江省民政厅关于加快推进“三社联动”完善基层社会治理的意见[EB/OL].浙江省民政厅网站 2014-08-16. <http://www.zjnz.gov.cn/il.htm?a=si&id=4028e4814792f2860147a949f50c0158>.
- [3] 北京市民政局关于加快“三社联动”推动基层社会治理创新的意见[EB/OL].北京市民政局信息网 2015-12-30. <http://www.bjmzj.gov.cn/news/root/wdljsfry/2016-01/116209.shtml>.

- [4] 侯俊. “三社”联动配套服务 农村社会化服务的新路子[J]. 河北农业科技, 1992 (6).
- [5] 徐富海. “三社联动”如何“联”如何“动”? [J]. 中国民政, 2015 (12).
- [6] 吕青. 创新社会管理的“三社联动”路径探析[J]. 华东理工大学学报, 2012 (6).
- [7] 陈丽, 冯新转. “三社联动”与社区管理创新: 江苏个案[J]. 重庆社会科学, 2012 (2).
- [8] 战京贤, 潘德金, 宋玉, 魏洪亮. “三社一体化”社区治理模式的实践与思考——以北京市朝阳区的探索为例[J]. 改革与开放, 2015 (15). 鲁丽玲, 张玉琢. “三社”互动与“两工”联动给上海带来了什么? [N]. 中国社会报, 2006-08-08(2).
- [9] 魏娜. 我国城市社区治理模式: 发展演变与制度创新[J]. 中国人民大学学报, 2003 (1).
- [10] 金川晃, 俞祖成. 日本地方自治的基本原则[J]. 政治学研究, 2016 (1).
- [11] 王名, 杨丽. 社区治理的国际经验与启示[J]. 重庆社会科学, 2011 (12).
- [12] 郎晓波. “三社联动”推进设计建设——来自杭州江干区的经验[J]. 浙江学刊, 2013 (6).
- [13] 骆群. 社区矫正理论基础之多维探析[J]. 理论研究, 2008 (1).
- [14] 刘琼莲. 论基本公共服务均等化的理论基础[J]. 天津行政学院学报, 2010 (4).
- [15] 刘熙瑞, 段龙飞. 服务型政府: 本质及其理论基础[J]. 国家行政学院学报, 2004 (5).
- [16] 朱伦. 论民族共治的理论基础与基本原理[J]. 民族研究, 2002 (2).
- [17] 肖唐镖. 二十余年大陆的乡村建设与治理: 观察与反思[J]. [香港]二十一世纪, 2003 (4).
- [18] [美]卡罗尔·佩特曼. 参与和民主理论[M]. 陈尧, 译. 上海: 上海人民出版社, 2006.
- [19] 肖唐镖, 易申波. 当代我国大陆公民政治参与的变迁与类型学特点[J]. 政治学研究, 2016 (5).
- [20] 夏晓丽. 城市社区治理中的公民参与问题研究[D]. 济南: 山东大学, 2011.
- [21] 顾丽梅. 解读西方的公民参与理论——兼论我国城市政府治理中公民参与新范式的建构[J]. 南京社会科学, 2006 (3).
- [22] 肖唐镖. 基层治理亟待走向系统性改革[J]. 国家行政学院学报, 2015 (4).
- [23] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002 (1).
- [24] 卫志民. 中国城市社区协同治理模式的构建与创新——以北京市东城区交道口街道社区为例[J]. 中国行政管理, 2014 (3).
- [25] 闫薇, 马晓晗, 汪昊. “三社联动”: 社区治理新机制[N]. 中国社会报, 2015-10-22(3).
- [26] 叶海波. 泰州: 健全完善三社联动机制培植做强社区社会组织[J]. 中国民政, 2012 (5).
- [27] 李晋楠, 郑渭国, 李敏. 杭州市上城区“三社联动”完善现代社会组织体制的探索与启示[J]. 党政视野, 2015 (11).
- [28] 王子沫. “三社联动”机制推动广州城市社区社会工作发展的研究[D]. 西安: 西北农林科技大学, 2014.
- [29] [美]理查德·C·博克斯. 公民治理: 引领 21 世纪的美国社区[M]. 孙柏瑛, 等, 译. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.
- [30] [美]威廉·伊斯特利. 威权政治[M]. 冯宇, 邓敏, 译. 北京: 中信出版集团, 2016.

责任编辑 魏佐国