

“服务激活社会”

——五社联动驱动社会建设的运行模式

□ 徐家良 成丽姣

摘要:长期以来,我国关于社会建设的研究形成了国家中心主义和社会中心主义两派学术分野,这些理论能揭示传统的社会建设权力生产逻辑,但却不能为新时代以党建引领为核心、以人民为中心、以协商民主为独特优势的社会建设提供新方向。多地五社联动的实践发展路径表明,兼具活力与秩序的社区具有共性特征,即在党组织引领下,经由政府公共服务项目采购导入社会组织,联动专业社工、社会资源等多元要素入驻,激发社区内生活力的同时保障秩序,最终实现运行模式上的“殊途同归”。区别于国家中心主义视角下以限制和配合为特征的社会建设逻辑,服务激活社会强调党和政府尊重社会运作的客观规律,综合运用服务项目购买、社会组织培育、法治约束、价值激励等多种方式,实现在有序基础上激发社会活力的建设目标,形成共建共治共享的时代新格局。服务激活社会,这一五社联动驱动社会建设的运行模式,为当前党、政府、社会等主体复杂交织的社会建设格局提供了一种新思路。

关键词:服务激活社会;五社联动;社会建设;城市治理;运行模式

中图分类号:C916 **文献标志码:**A **文章编号:**1007-9092(2023)02-0033-013

一、引言

改革开放以来,随着市场机制的改革和公益力量的兴起,社会建设的利益格局和协同机制都发生了系统性变化。客观来看,我国社会建设在过去很长一段时期内服从单一

收稿日期:2023-02-20

作者简介:徐家良,上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授上海交通大学国际与公共事务学院特聘教授、中国城市治理研究院研究员、中国公益发展研究院院长、博士生导师;成丽姣,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

的国家治理逻辑,政府以强制力为后盾实施社会建设,这有效应对了复杂性社会问题,推动完善了社会建设领域的制度化布局,但是也造成了公众过度依赖政府、社会活力不足等问题。市场经济思维逐渐向社会领域渗透,整体性的社会结构逐步瓦解,社会大众开始追求个性和习惯市场规则,每个社会个体都面临着在变动的社会秩序中寻找定位的困惑。随着中国特色社会主义进入新时代,党高度重视社会治理和社会自治。社会建设逐渐从边缘地位上升到政府基本职能,再到上升为“五位一体”战略布局,社会建设与经济建设、政治建设、文化建设和生态文明建设一样成为中国特色社会主义现代化事业发展的重要方面。

学界更多地从自主性社会生产的视角理解社会建设,主张市民社会自主发育基础上的社会自治和自主管理;政界则从社会治理的角度阐释社会建设,赋予社会建设更多政治属性和法治要求,由此造成政治干预是否应该存在的认知差异。社会建设不能与社会自治一概而论,社会建设是“社会”与“建设”及其内在张力的产物,其核心内容是调整社会性与公共性的关系。^① 社会建设不仅仅是社会个人对自身事务的管理,也包括在尚不稳定的社会结构中党和政府对社会事务的管理或者称为社会治理。立足于中国国情和特殊性,社会建设研究应遵循中国本土的社会内在规律,坚持中国共产党坚强领导的根本前提,探索出一条以人民为中心的社会制度设计路径。因此,一个以政党为引领、以人民为中心的社会建设始终是社会主义现代化国家的根基。活力与秩序并存的社会结构是国家和社会关系不断调适的产物。如何在新时期社会建设中实现多元主体协同与服务居民需求相统一的目标?如何在社会服务供给进程中激发居民的参与意识?作为问题回应和制度变迁的表现形式,社会建设的具体实践正是对这些问题做出理性回应的时代产物。从本质上看,多元主体协调利益关系是共识,问题还是在如何协调上。民政部和地方各级民政部门积极推动创新的五社联动的政策和实践,在满足社会需求、引导社会协同互动、完善治理网络等方面发挥了积极意义,有效呈现了改革开放四十多年来中国社会建设体系在微观场域的有益成果。五社联动机制旨在提高社会多元主体之间的协同性,实现服务力量和服务资源的高度整合与高效配置,进一步推动共治共建共享发展理念的实现。然而,现有研究都没有针对五社联动依托哪些具体运行模式有效促进社会建设的问题作出系统性和基础性的回答。本文尝试以全国多地五社联动的实践举措为研究对象,探究“五社联动”驱动社会建设的运行模式和实现路径。

二、文献回顾与概念提出

(一) 文献回顾

长期以来,我国关于社会建设的研究形成了国家中心主义和社会中心主义两派学术

^① 冯仕政:《社会治理与公共生活:从连接到团结》,《社会学研究》,2021年第1期。

理论分野。一类社会建设被认为是自上而下的社会管理,一类社会建设被视为自下而上的市民社会。^①传统的国家中心主义理论框架“行政吸纳政治”^②“行政吸纳服务”^③“体制吸纳问题”^④,以国家中心主义的角度阐述了国家和社会关系,一定程度上呈现出了我国过去社会建设的内在逻辑。基于社会中心主义视角,张康之认为社会自治要求政府必须下放权力,为社会自治性组织提供更多的公共管理机会和自由度。^⑤郁建兴提出基层社会治理需要政府因地制宜、自主探索,寻找彰显自治活力、法治精神和德治正气的有效载体。^⑥很显然,活力、创新是主题。然而,西方社会自由主义发展道路的教训启迪我们,依靠“自发秩序”,既不能实现社会内部的均衡,又不能实现国家和社会之间的均衡。^⑦以上两大分野在政党中心主义话语体系生产后逐渐走向了融通。党的十八大以来,党建引领整合了社会力量、市场主体等各类治理主体、资源和机制,形成百花齐放、百家争鸣的多元发展方式并存的新格局,给社会创造了很多社会自治和发挥创造力的空间。本文认为社会建设是以活力与有序为目标,建设政党主导的、以人民为中心的社会事业。

在国家与社会的权力分配格局中,国家中心主义总是把国家放置在主导地位,社会依附于国家。行政吸纳社会理论主要指政府将社会精英或精英集团所代表的政治力量吸收进入行政结构,以实现某一层次上的精英整合,有着“限制”“功能替代”和“优先满足强者利益”等特征^⑧。行政吸纳服务理论突出了提高公共服务质量和水平的价值,以实现国家与社会之间的融合,“支持”与“配合”是主要特征。有学者指出实现“行政和治理”都有效的突破点是政府能够转变对良性社会秩序的认知和理念,更加注重形成一套现代社会多元利益协调和表达的长效机制。^⑨随着我国进入社会主义新时代,我国市场经济、公益行业的快速发展,多元主体的加盟,一种新的以服务供给为载体的社会吸纳方式呈现了出来。国家中心主义和社会中心主义理论视角均没有解释清楚当前中国社会建设实践——五社联动中出现的社会力量得以激活的事实。五社联动驱动社会建设的底层逻辑是以党建引领为主轴的服务激活社会模式,通过多元社会力量参与把服务提供给社会成员,催化出社会精英为代表的自治主体,并引导其参与到社会建设中来,完成国家和社会的联结。五社联动反映出我国局部社会建设的发展已逐渐从国家中心主义视角的高控制逻辑向政党中心主义视角下的多元主体深度价值认同和各治理要素赋能的引导逻辑转变。

① 王名、李健:《社会管理创新与公民社会培育:社会建设的路径与现实选择》,《当代世界与社会主义》,2013年第1期。

② 金耀基:《中国政治与文化》,香港牛津大学出版社1997年版,第21-45页。

③ 唐文玉:《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学报》,2010年第1期。

④ 徐家良:《新组织形态与关系模式的创建——体制吸纳问题探讨》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2008年第3期。

⑤ 张康之:《公共管理中的社会自治》,《江苏社会科学》,2002年第6期。

⑥ 郁建兴、任杰:《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》,《学术月刊》,2018年第12期。

⑦ 杨光斌:《制度变迁中的政党中心主义》,《西华大学学报》(哲学社会科学版),2010年第2期。

⑧ 康晓光、韩桓:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《中国社会科学》(英文版),2007年第2期。

⑨ 林闽钢:《超越“行政有效,治理无效”的困境——兼论创新社会治理体系的突破点》,《中共浙江省委党校学报》,2014年第5期。

(二) 概念提出

社区场域是社会的微观缩影,是社会建设最基础的单元。“五社联动”实践是在微观场域下阐述服务何以激活社会的重要体现。五社联动的运行模式——服务激活社会是指由政府启动服务项目发包,以政治身份、服务内涵等要素为激励吸纳能人参与社区建设,使其从既有的原子化社区秩序中分离,重新建立起附近的公共性联系,并心甘情愿调动自身资源为社区服务贡献力量,从而建立具有规范性和自主性的社区。服务激活社会强调了政党的牵引价值,并把政府视为社会建设进程中的统筹者而非控制者,以社会服务为载体吸引慈善资源、社区志愿者、市场主体等多元治理要素凝聚,实现社会层面的精英整合。其中,党和政府尊重社会运作的客观规律,综合运用公共服务购买、自组织培育、法治约束、价值激励等多种方式,实现在有序基础上激活社会活力的建设目标,形成共建共治共享的时代新格局。

服务激活社会的核心价值目标在于通过向社会提供高质量的社会服务,构建出秩序与活力并存的社会建设格局。这里所说的“服务”指的是社会服务资源或社会服务能力。具体到五社联动的情境中,则指的是由社区两委、社区社会组织、社区志愿者、社工、社区慈善力量开展的青少年保护、养老服务、自组织孵化、加装电梯等一系列社会服务项目,使得社会力量成为社会服务供给的重要承担者。而“激活”是指政府通过公共服务购买、社工师培育等手段激励多元社会力量参与到社会建设中来,使其更好地实现改善民生和创新社会治理的社会建设发展需要;也指党组织通过吸纳社会能人入党、动员社会参与等方式引领以“人民为中心”的社会建设趋势。同时,意味着多元主体协同的社会秩序出现混沌时,政府和党组织是社会建设秩序的建构者,发挥着行政规制和政党支配的角色。因此,在推进社会治理共同体建设的目标下,服务激活社会的实践过程可以被拆解为多元主体有效供给服务,建立起既充满活力又拥有良好秩序的社会建设格局的过程。本文也将从服务供给、活力激发和秩序建构三个维度对不同社区中服务激活社会的具体模式加以理解(见图1)。

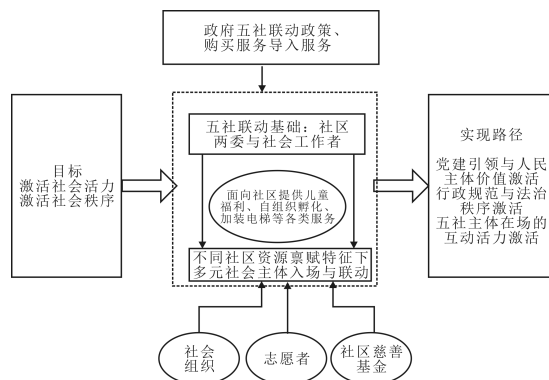


图1 五社联动实现服务激活社会的实践过程

在服务供给方面,一方面,基于社区异质性的资源禀赋和主体差异,社区两委或者社工在充分了解社区实地情况后因地制宜探索出契合居民需求、与当地经济发展相适应的社会服务项目,并基于服务内容和目标发动社区社会组织、社区能人、社会慈善资源参与其中。如此,便形成了差异化的五社联动服务供给运行模式。另一方面,通过建构“人民主体”和“法治”这一爱责共生的价值与制度秩序推动生成社会性和规范性并存的服务体系,形成多元主体有序参与社会建设的理想格局。

就活力激发而言,社会建设还是要回归到调动五社主体在场的互动活力激活上来。服务激活社会通过政府购买服务导入政治价值认知趋同的社区社会组织参与到社会建设中来,在社区两委和社工相配合下以专业化的服务类别为带动,逐步建立起社区内生力量激活为目标的多方协同机制。社会成员高度原子化带来了人际关系疏松化、社会联结松散等一系列问题,导致找到“根在社区、衔接政府”的“社区领袖”成为社会建设的一大痛点。而特定人群帮扶、自组织孵化、加装电梯等一系列服务恰好给与了社会成员满足需求和弥合社会联结的机会。识别出有时间、有精力的能人,并引导其参与到社会组织、志愿服务进程中来。以人际关系网络资源为激励,是社会建设激活能人的重要策略。这一方式也能引领能人等群体主动参与到社会建设中,实现政策参与热情表达的同时,能人附着的商业资源、社会资源也能由此得到整合,进而激发社会建设的活力。

就秩序建构而言,服务激活社会的形成依赖于特定的价值共识和规则条件。在价值共识方面,“服务激活社会”通过服务实现行政与治理的双重有效,进而把党组织为人民服务的价值精神融入到社会服务之中,激活党员的精神价值,实现以建立共有信念和价值观为核心的社会营造。党建引领是中国特色社会主义制度的价值优势。通过党组织价值传递可以推动“人民主体”的价值精神与社会建设深度融合。一方面,利用党组织的桥梁纽带作用向社会价值渗入,在党的组织网络引领下赋予社会组织和社会资源政治信任和相应的权力,引导多元主体共同构成社会公共性生产。另一方面,通过党建引领,将为人民服务的价值习惯融入延伸至社会中的各个角落,拓宽社会组织、志愿团队、党员干部参与社会建设的制度化平台,把党的价值优势真正转化为社会建设的行动惯性。在规则方面,五社联动政策的出台使政府成为五社联动行动的规制者,多元社会力量在政府的治理规则框架开展各项服务,这调适了国家与社会力量之间的互动关系。这与荀子主张的“以善至者待之以礼,以不善至者待之以刑”^①,通过礼法互补维护社会秩序的道理是一致的。社会规制能帮助提升社会力量的公信力,引导其充分认识到社会建设的规范化要求,对于实现法治秩序具有重要价值。

“服务激活社会”这一概念的提出并不只是将“服务”和“社会”这两个概念的简单合并,

^① 白奚:《规范教化秩序——儒家礼治思想漫议》,《北京社会科学》,1998年第2期。

而是突出开展服务过程是如何将党组织、社区社会组织、社会慈善资源、社区能人等多元主体协调整合在一起的,以达成社会建设中秩序与活力的平衡。这种富有张力的治理逻辑是当前五社联动机制的一种探索。因此,本研究在结合实践调研的基础上,力图提炼出多元主体协同服务供给的多重模式,为当前各地的基层社会治理提供可借鉴的经验。

三、五社联动殊途同归的模式——服务激活社会

本部分依据全国各地五社联动的调研材料,发现五社联动的实践发展逻辑都是殊途同归的。活力激发与有序平衡的社区都是在党组织引领下,经由政府公共服务项目导入社会组织或者社会工作者。但是无论联动方式如何变化,无论是哪类主体作为服务供给的主导方,根本上激活社会内生力量的运行模式是不变的。

(一) 社会组织主导型服务供给模式与特定群体活力激发

在社会组织主导服务供给的社区中,社区充分认识到社会组织在服务供给中的重要作用,在居委会行政秩序僵化的情况下联合社会工作者,以社会组织为载体开展各类服务,社会组织综合性运用五社联动的资源链接功能撬动社区能人、社会慈善资源,从社区既有的资源禀赋和问题特征出发设立服务项目,同时以政府公共服务购买、公益创投资金为保障,实现社会组织服务社区的常态化。例如,在区民政局和街道的大力支持下,昆明市S街道通过“党建引领聚合力 民生服务筑同心”公益创投项目大赛导入了N社会工作服务中心开展服务,为S社区、L社区、Q社区三个城市社区提供社会服务。N组织入驻街道后通过走访不同属性家庭,敏锐地发现了由服务儿童调动居民积极性的可行性。为此,在与民政、街道、社区关于项目阶段性服务方法的沟通协商后,最终撬定“小手牵大手”服务项目。该服务项目的特别之处在于社会组织通过课业辅导、兴趣培养等服务儿童为切入点,逐渐建立起与家庭的信任关系,最后由儿童为中心体验式带动家庭参与社区广场噪声、垃圾处理、社区环境改造等问题处置,最终达成激活居民社区参与的目的。

上述社区激发社会活力的体现在于社会组织经由政府公益创投导入社区后在探索社会服务供给中选择了以儿童服务为切入点,通过为儿童供给常态化的服务进而带动家长参与社区事务,使得家长群体在社区事务参与中增强自主性,继而达成协同共治的目标。

从秩序生成方面分析。N组织结合社工优势视角,在开展“小手牵大手”服务项目过程中,注意挖掘家长的潜能和资源,并以此为突破点鼓励家长把自身的优势用在社区治理之中,再由街道、社区出面邀请家长正式参与社区志愿活动,实现社会组织、街道、社区、特定居民社区治理秩序的良好运行。

(二) 能人主导型服务供给模式与熟人社会秩序重构

在能人主导型服务供给的社区中,社区两委和社会工作者善于动员和培育社区既有

的能人,并引导其孵化成规范化的社会组织,自主服务社区和解决社区难题,多方协同构建起稳定和组织化的社会建设模式。例如,R社会组织在获得苏州政府项目采购后,派驻两位驻点社工前往K社区开展社区自组织培育服务,旨在通过社工的动员带动居民参与社区自治,进而形成多元共治的社区基础治理新格局。在党建工作引领下,社区党委联合社工通过入户访谈和一言一语的交流,积极挖掘热心居民事务的熟人、老面孔,并建立社区积极分子人才库。在多方赋能之下,一批像保安、老师的社区“草根能人”受到政治激励进入社区公共场域中来参与日常公共事务,社区互帮互助活力不断增强,使得社区守望互助的内在动力得以激活,实现了“熟人社区”的再生产。随着社区能人的广泛入场,志愿服务团队逐渐吸纳越来越多的居民加入志愿队伍中,“社区移栽树木找‘周叔’、社区开展活动找王阿姨和戴阿姨”成为K社区居民获取服务的新选择。在激活社区能人社会参与积极性的同时,社工在社区党组织的指导下引导社区能人团队完善自身的战略选择、执行以及日常运营管理规范,自组织团队逐渐走向规范化和合法化。

该社区激发社会活力的方式源于社工“自组织培育”服务目标瞄点的设立。挖掘到K社区能人群体活跃的资源禀赋,社工们选择了一家敲门入户了解居民参与意愿,以情系人、以服务调动人,从而实现社区能人的活力建构。这一过程中,以能人组织化为核心的服务供给链条之所以能够成型,关键在于五社联动带来的自组织培育服务改变了既有的社区与草根能人之间的关系。

从秩序建构的角度来理解,自组织服务社区治理的良性秩序得以建构是得益于社工的有效引导。由社工代替社区两委和街道出面引导能人群体充分认识到社区治理的意义以及组织建构的规范化要求,是有效平衡活力秩序与法治秩序的策略。立足于居民自治的核心站位,社工将原子化的个体从私人场域中调动出来,并引导生成与社区党组织、街道社区治理目标相统一的志愿者团队,确保街道、社区、社工、社会组织能人协同有效的社区治理格局得以生成。

(三) 社会慈善资源主导型服务供给模式与社会治理效能提升

在社会慈善资源主导型服务供给的社区中,在社区慈善资源的发展势能较好的前提下,社区两委和社工通过主动开展社区服务项目设计,通过项目推介、典型事例宣传等方式适当介绍服务的资源缺口和困境,面向辖区中的企事业单位、企业、公益慈善组织和其他社会服务机构传达劝募信号,以实现有效持续联动慈善资源赋能社会建设的目标。

推进老旧小区加装电梯是上海市政府提升市民居住品质,方便“悬空老人”下楼的重要民生工程。作为老龄化程度高、加梯需求最迫切的居民区,上海市徐汇区R社区通过前期社工和社会组织以及社区党员干部深入调查和积极走访,在完成小区加梯意愿初步排摸后发现由于加装一部电梯费用较高,即便有财政补贴,特困老人还是难以负担。为此,上海徐汇区徐家汇街道党工委精准研判辖区资源禀赋,通过党组织的公信力价值

有效链接了辖区内社区基金会的专项基金,30万元加装电梯基金被定向捐赠给社区低保、低收入家庭等特殊困难对象。由此建立起了街镇党组织牵头协调、社会慈善资源主导募集功能、社区两委紧密配合、社工和社会组织搭建沟通平台、楼组共同协商的五社联动机制,逐一攻破加装电梯多元主体议事协商中的难点问题,有效激活社区加装电梯民生服务的参与热情。

从活力激发的角度来理解,该社区所呈现的社会慈善资源主导型的五社联动机制能够有效激发社区居民响应政府民生工程的参与积极性,也确保惠民服务的资金来源不再只是依靠财政拨款,而是具有真正的社会自治属性。

从秩序建构的角度来讲,R社区的加装电梯工作体现出基层社会体制机制创新能力,党建引领下街镇对于社区基金会资源的巧妙整合,为社会组织提供民主协商的平台,把民生服务供给的难事变成实事、好事、暖心事,最终实现加装电梯数量的提升,满足社区居民的基本需求。

综上所述,服务激活社会不是传统意义上的政府与社会互动路径,而是在社区既有的资源禀赋和社区党组织的坚强领导之下,以社区两委为统筹方,以社会工作者为专业赋能方,通过搭建多方协同联动开展服务项目的方式,达到社会活力和社会秩序相统一的社会建设目标。

四、五社联动驱动社会建设的实现路径

通过对上述三个案例的分析可发现,服务激活社会目标的实现是在一定条件下产生的,那就是社会组织、社区能人、社会慈善资源的活力得以凸显。其标志在于,某一主体的社会影响力在多元主体协同服务供给中自然生发出来,逐渐成为激活社会公众的主导型力量。而活力的巩固需要精神价值得以延续,需要法制秩序加以限制。为此,五社联动实现的路径在于优化好党组织、政府和社会主体之间的关系,即明确党组织的价值凝聚定位和政府的制度建构功能,为社区两委、社会工作者、社会组织、志愿者、社会资源在内的“五社”生发服务供给活力保驾护航。因此,本文提出的实现路径:一是发挥好党组织的价值凝聚功能,形成党组织为政治核心,五社为外围的共同体,凝聚社会建设的强大合力;二是增强行政主体的权威性,以此遏制服务供给中五社的失范行为;三是引导社区两委、社会工作者、社会组织、志愿者、社会慈善资源成为社区服务供给的重要主体。(见图2)

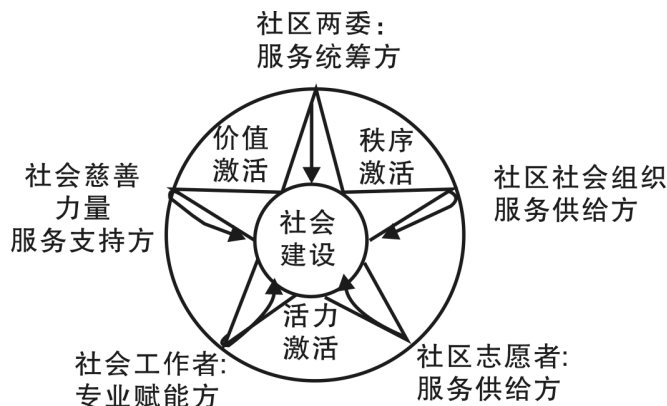


图2 五社联动驱动社会建设实现路径图

(一) 党建引领与人民主体价值激活

凝聚党建力量,统一联动理念,是五社联动驱动社会建设的价值根基。当前,社区通过属地化管理整合社区党建资源,围绕社区党组织为核心,积极统筹推动社区社会组织、楼宇等党的组织建设工作。这些分布在社区的党员群体能积极响应街道号召,参与社区志愿和服务工作中来,是五社联动机制的重要构成主体。

坚持党组织的思想引领、组织引领和工作引领,是五社联动驱动社会建设取得一致价值共识的前提。吸纳和发展五社联动中积极参与社区服务和社区治理的积极分子入党,严格要求满足条件的社区社会组织设立党支部,把实现党全心全意为人民服务的价值理念贯彻落实到社区社会组织、社区志愿者和社会工作者的日常工作中去。由此,建立起了社区党支部与多元社会力量在协商合作中的价值共识。

党的人民主体价值秩序是五社联动驱动社会建设得以运转的关键,也是助推居民始终与党站在一起的维系力量。五社联动中树立的党建引领价值共识与以人民为中心的实践要义,有助于引导居民升华对于党的组织工作的认知,转变对政府行政工作的理解,引导社区精英积极流向党员队伍之中,扩充党在基层的人才储备,逐步形成社会支持行政的良性生态系统。调研发现,在疫情防控期间五社联动机制可以系统调动社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源乃至社会成员参与到社区服务和治理之中。党员是一个极其重要的区别中国人身份和政治地位的指标。有学者通过实证研究表明党员资格的取得能使党员有更多向上流动的可能性。^① 吸纳做实事、能担当的能人进入,使其亲身感受条线结构下的社区两委和党员“我是党员我先上”的先锋和表率精神,坚定其对于党组织纯洁性的信心,进一步树立为党为社会主义事业奋斗的价值信念,从而参与到共产党员身份的争取之中,形成党组织为政治核心,多元社会力量为外围的共同体,凝聚社会建设的强大合力。

① 张翼:《中国人社会地位的获得——阶级继承和代内流动》,《社会学研究》,2004年第4期。

（二）行政规范与法治秩序构建

需要指出的是,由于长期以来政府职能分割和项目投放分属不同条块部门,使得社会事务停留在治理碎片化阶段,制约着社会治理和自治体系的有效整合。新的发展阶段,党和政府高度重视社会建设事业。党的十九届四中全会提出“要完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系”,这与推动政府职能转变与能力提升的思路是一致的。各级政府需要在五社联动中发挥着直接治理与制度建构的体系优势,构建出一条科学规范与运行有效的社会整合体系。例如,湖北省通过出台《湖北省城乡社区“五社联动”工作指引》,研制《“五社联动”社会工作服务指南》,为推进“五社联动”的运转奠定良性秩序基础。

聚焦绩效考核,提升社会服务的规范性。街道和各级民政部门可以通过鼓励有资质的社区社会组织参与公共服务采购的方式,面向社区的事务性、服务性工作委托给有专业能力的社会组织或社工机构承接,不断提升社会力量的治理能力。政府在授权社会服务项目于社会组织的同时,也应赋予多元社会力量参与社会服务项目绩效考核的义务,建立健全公共服务购买主体、项目涉及镇街、第三方专家、服务对象四方评估机制,可委托机构对政府购买社工项目进行全程督导评估等。以能力建设为抓手,提升社会力量与政府联合发挥作用的能力。“五社联动”是社会建设的力量动员机制,社区“两委”是统筹,多元治理主体能力建设是基础。

针对社工师、社会组织负责人等群体,街道和各级民政部门可以考虑依托高校社会工作专家资源,实施个案小组、社区治理等培训,提升社会工作者服务社区的能力素质。湖北省大力开展社工站建设工作。截至2021年,湖北省共建成乡镇(街道)社工站285个、村(社区)社工室1589个,吸纳社工人才11291人。^①苏州太仓市大力实施社会工作人才计划,对获评社会工作领军人才、重点人才的,分别给予薪酬补贴和安家补贴,为社会工作者融入五社联动工作体系打下坚实的专业基础。

（三）五社联动各主体协同互动的活力激发

随着单位制社会秩序的退场,我国多地探索出了一条基层行政力量下沉社区的网格化社会建设道路。在网格化治理中,以居委会和社区党组织为核心的社区两委发挥着重要的政治功能和社会作用。然而,社区两委在社区建设中存在着技术短板、精细化治理不足的问题,亟需多元社会力量介入,形成纵向到底、横向到边的多元共治体系,把更优质的社会服务让社会成员共享。条线治理格局由居委会、社区党组织、楼组长构成,块状治理则是由社区志愿者队伍、社区社会组织、社区慈善资源形成。在实际的运作中,条和块之间的联动尤为重要。比如社区社会组织开展社会服务需要获得场地,由横向上的社

^① 中华人民共和国民政部:《开展“五社联动”行动 用心用情为群众服务》,2021年6月11日, https://mzst.mca.gov.cn/article/zt_jd100n/dsxxjy/wqzbss/wslid/202106/20210600034515.shtml,2023年2月26日。

会成员向纵向上的社区干部沟通,再由社区干部组织安排配套设施。对于缺乏信任根基的外生型社区社会组织,则需要条线的社区干部逐步引导其进入社区场域中,让社区成员了解、熟悉、信任组织,为后续服务工作有序开展奠定基础。由此说来,五社联动的体系,从原来的以社区两委为主导的条线秩序转向了社区两委引导和多元力量参与的条块结合的社区建设格局。

第一,充分发挥社区两委协调五社联动服务体系的统筹作用。党建引领下的社区党组织和居委会是五社联动的开关,是牵头整合和系统联动多元社会力量的核心,为实现社区成员对美好生活的向往而努力。区别于传统的行政规制、科层化授权,五社联动建立起的是一种社区两委和多元社会力量互为补充的合作关系,以信任建立和资源赋能为体现。居委会应为初创阶段的社区社会组织提供场地设备、能力建设和小额补贴等支持。社区两委的支持与信任,是五社联动中社会力量能够发挥服务与治理作用的先决条件。社区两委应把党建引领和社会建设目标有机融合,“选择性支持”^①符合区域发展需求的社会组织或者社区志愿者进入到社会服务供给中来,并将部分权力下放给多元社会力量,赋予其参与社区社会事务供给的身份符号,同时为其匹配和引介充足资源,为社工和社会组织入场建立起信任关系,以便更顺畅地开展服务供给与协同互动。其本质是基层社会建设格局的再生产,体现出了政党在场下的新的国家—社会关系。^②

第二,发挥社会工作者在五社联动服务体系中的专业赋能功能。社会工作者在五社联动中发挥着专业优势,是提升社会服务工作质量的保障。社会工作者在进入服务场域后,须兼具专业理性和人文关怀的优势视角^③,发挥精细而专业的矛盾协调功能,引导居民培养自主解决社区问题的意识和能力,孵化出社区内生的志愿者团队和社区社会组织。充分用好社会工作者在五社联动服务体系中的专业价值,在应急处置、青少年保护、养老服务、冲突调解等多样化服务供给中精准对接社会需求、切实解决社会困难、化解防范治理风险,在政府治理与社会自治之间建立起有益衔接。

第三,动员社会组织和志愿者队伍实现以社会需求为导向的服务供给。社会组织/志愿者队伍是五社联动的重要枢纽,发挥着社会需求征集与服务供给的功能。社会组织基于组织服务范围为居民塑造了多样化的服务形式,针对服务需求提供着多样化的行动组织安排。社区志愿者源于社区,扎根社区,服务社区,作为社区熟人可利用地缘优势和信息优势,使得社区很多顽疾得到解决,很多矛盾得到化解,既解决社区治理服务的共性需求,又兼顾居民个性化需求的回应和满足。在这种意义上,志愿者作为社区乃至社会

① 郑晓华、于瑞川、刘星宇:《政社互动关系视角下的社会组织生存策略研究——以上海市狮子会服务队和凌云绿主妇为案例的考察》,《中国第三部门研究》,2016年第2期。

② 朱健刚、王瀚:《党领共治:社区实验视域下基层社会治理格局的再生产》,《中国行政管理》,2021年第5期。

③ 彭惠青、仝斌:《社会工作在基层治理专业化中的角色与功能》,《中国行政管理》,2018年第1期。

服务的重要主体之一,是五社联动的重要补充力量。社会组织/志愿者队伍在获取合法身份和政府信任后,依托项目采购和社会慈善资金注入的生存策略,开展符合区域资源禀赋特征的服务,是五社联动得以发挥服务效能的前提。社区两委应该通过活力与秩序兼具的社区结构再造,促进知名社会组织导入到社区进行服务指导、团队孵化,或者激活社区自有志愿团队,从源头上避免社区两委丢失社会服务自治职能的现象。

第四,鼓励社会慈善力量参与推动服务供给的可持续性。社会慈善基金作为社区服务的资金池,为可持续实施社区社会服务注入着新动能。中华民族自古以来就有乐善好施的慈善文化基因,强调义利兼顾、积德行善的兼济情怀,这为慈善力量赋能社会建设提供了坚实的文化精神基础。政府和各级民政部门应积极鼓励社会力量通过设立社区慈善基金、定向捐赠等慈善方式,推动五社联动机制更好地服务社会建设。其中,苏州96个乡镇(街道)建立“社区慈善基金”,565个村(社区)建立“社区慈善基金”,引导5200万元慈善资金下沉基层一线^①。

六、结论与讨论：“服务激活社会”——五社联动驱动社会建设的启示

五社联动激发多元社会力量在社区场域中联中动、动中联的链式效应,社会服务主体从原来的政府一元向“政府+社会资源+社会工作者+社会力量”的多元主体转化,服务内容从补缺服务向普惠服务的多样态转变,形成微观场域下活力与有序并存的社会建设闭环。五社联动实践中,确实看到了社区两委在社区中的牵头和整合功能,但五社联动开展的进程也表明社会建设的“秩序与活力”,最终还是要回归到多元社会力量的激活之中。可以说,服务激活社会正是对这一种新型社会建设格局的描述。对于这一社会建设格局的生成,可以提供以下三个方面的思路。

其一,党的人民性本质成为多元主体谋求社会建设共识的价值共鸣。当前社会大众普遍出现更多关注自身的现象,逐步失去公共合作和互相信任的行动。党组织先进性和代表性或许可以成为新时期人与人之间的价值纽带。社会建设是富有弹性的治理结构,讲究的是刚与柔的动态平衡。政府、多元社会力量可以在党组织的引导下通过有机的组合和互相的配合实现为社会服务的目标。因此,从理想角度来看,服务激活社会为当前党、政府、多元社会主体所处的复杂性交织的社会建设格局提供了一种新思路。

其二,五社联动的秩序建构深化对基层党组织和居委会的认知。基层党组织和居委会在五社联动机制运行过程中不断探索吸纳社会力量、拓展资源、打破壁垒的工作模式体现了良好的议事协商能力。过往的社区治理研究强调了居委会行政化^②的事实,探讨政府在基层社会何以借由“代理人”进行渗透和控制,其服务传递只是为了实现国家权

^① 周冉冉:《“社区慈善基金”在苏州遍地开花——基层善治解决群众“小急难”》,《中国社会报》,2021年11月9日第1版。

^② 孙柏瑛:《城市社区居委会“去行政化”何以可能?》,《南京社会科学》,2016年第7期。

力的再建构。然而,这会导致以分类控制的逻辑去理解基层党组织和居村委会的行为,忽略党组织的人民性本质,忽视居村委会推行社区自治建设的初始功能,所以不能单单从规制功能来理解社区两委,要从整体出发一分为二把握社会建设的本质。从社会建设中国共产党的功能来看,党已逐渐从嵌入治理逻辑调适为以满足人民需要为核心,引领社会有序发展的“服务引领”^①逻辑转变,这是中国共产党统筹社会建设、深化社会制度改革生动实践的生动实践。从社会建设中政府的角色来看,政府作为五社联动的机制设计者、公共服务采购方、服务绩效监督方无形中发挥着有效的行政规制作用,推动了法治秩序的有效建构。因此,只有理解社区两委和政府的性质,才能明白他们在维护社区秩序和扩大社区服务供给中的行动逻辑。

其三,社会内生的强大创造力与活力存在着激活的潜力。社会建设的主线是“以人民为中心”改善民生与创新社会治理^②,而这种建设手段是灵活的,是满足人民需求为导向的,是以提供社会服务项目为切入点的。服务是改善民生与创新社会治理的工具,是激活社会成员进行社会建设活力的载体。但是当多元社会力量组合下的社会秩序出现混沌时,社会建设要回归到行政规制和政党支配之中,这就是服务激活社会的逻辑。

需要提及的是,本研究还存有一定的局限性。五社联动研究依托的视角过于单一,在分析方面仅从服务供给为出发点,对于服务对象需求的关注尚有缺憾。本研究更多地旨在提炼基层五社联动的实践经验,但对于党组织作用发挥不强、主体资源统合能力薄弱的五社联动乏力现象还缺乏系统性梳理。今后相当长一段时间,城市基层社会治理创新和包括五社联动持续推进的改革创新工作,都值得学术界、各级民政部门、基层社会治理的一线参与者继续深入探索和研究。□

(责任编辑:林赛燕)

① 刘伟:《从“嵌入吸纳制”到“服务引领制”:中国共产党基层社会治理的体制转型与路径选择》,《行政论坛》,2017年第5期。

② 刘爱军、段虹:《坚持“以人民为中心”改善民生与创新社会治理——论习近平新时代中国特色社会主义思想》,《理论探讨》,2018年第1期。