

“三社联动”的历史实践与概念辨析*

徐永祥, 曹国慧

(华东理工大学 上海高校智库“社会工作与社会政策研究院”, 上海 200237)

[摘要] “三社联动”作为实践先行、政府主导的基层社会治理创新模式, 一经提出就得到了广泛的关注。本文从“三社联动”的历史实践出发, 分析了其产生的背景、实践经验和理论研究, 在此基础上通过对“三社”主体的再界定、“联动”关系的再认识, 将“三社联动”概念界定为: 三社联动是居委会、社会组织和社会工作者在社区领域, 围绕居民开展的社区治理活动, 其目的是提高居民福祉、实现基层民主、促进社区内生性发展; 其中作为自治协商平台的居委会和项目运作载体的社会组织、专业服务提供的社会工作者之间均存在双向互动关系。

[关键词] 社会治理; 三社联动; 社区; 社会组织; 社会工作者

[中图分类号] C916 [文献标识码] A [文章编号] 1000-5110(2016)02-0054-09

中共十八届三中全会将“完善和发展中国特色社会主义制度, 推进现代国家治理体系和治理能力现代化”作为全面深化改革的总目标, 并对社会治理创新做出了基本安排。社区作为社会的基本单元, 在社会治理创新中有着基础性的地位和作用。因此, 社区、社会组织、社会工作者“三社联动”作为基层社会治理创新模式一经提出, 就得到了实务界和学术界的广泛关注。2015年以来, 全国15个省市已经召开23场专题研讨会; 2015年10月22日, 民政部在重庆召开了全国社区社会工作暨“三社联动”推进会,^①总结了各地开展“三社联动”的经验, 要求各省市加快推进的步伐。

“三社联动”的开展, 对于引入多元主体参与社区治理, 激发社区内在活力, 提升福利服务水平, 有着重要的现实意义和理论价值。但是作为社会治理的创新模式, 现有的政府表述和学者解读, 似乎还没有对“三社联动”的内涵进行充分的说明, 对“社区、社会组织、社会工作者”主体的理解、关系的建构还有诸多的模糊之处, 因此笔者认为有必要通过对“三社联动”产生的背景、具体实践和现有研究进行回顾和梳理, 并在此基础上对“三社联动”的概念进行辨析, 明确“三社”的具体所指、功能定位和互动关系; 进而重新定义三社联动的概念与内涵。

一、社会治理创新——“三社联动”提出的历史背景

我国的城市基层社会自新中国成立以来, 其管理体制经历了从单位制到社区制的转变, 而社区制又经历了“社区服务”、“社区建设”与“社区治理”三个阶段。改革开放之前, 我国是政社合一的整体性社会, 国家通过高度集权的行政体系控制着全部的经济、政治和社会生活领域, 并将这种控制通过国家下属的“单位”——企业、学校和人民公社等各类组织来实现。单位作为覆盖个体, 无所不包的平台, 不仅是社会成员谋生的经济组织, 也是获得社会保障、社会关怀的基本社会载体。人们对自己所属的单位有着高度的依赖性和归属感, 对自己的居住社区无法生成社区归属感, 也谈不上居民意识。^② 对于人们的居住地, 国家主要实行的是“地区管理”意义上的户籍管理, 是作为“单位人”管理的补充性措施出现的。

但是随着改革开放中社会主义市场经济体制目标的确立, 政企职能分开、社企职能分开步伐的加快, “单位制社会”逐渐走向解体, 国有企业、集体企业开始剥离不属于企业范畴的社会服务和社会控

* [作者简介] 徐永祥, 男, 湖北孝感人, 华东理工大学教授、博士生导师, 研究方向为社区治理、社会工作学、社会组织与社会服务研究。

① 何立军. 深入推进“三社联动”——构建全民共建共享的社会治理格局[J]. 中国民政, 2015, (20).

② 徐永祥. 社区发展论[M]. 上海: 华东理工大学出版社, 2002: 145.

制职能,大量的社会职能和社会问题开始回归社会和居住地,迫切需要新的承载平台。在这种背景下,民政部在20世纪80年代中期开始推行“社区服务”,率先提出了“社区”的概念。1987年,在大连的民政工作会议上,民政部首次提出社区服务的概念,将其定位为“在政府的领导下,发动和组织社区内的成员开展互助性社会服务活动,就地解决本社区的社会问题”^①。同年9月,民政部又在武汉市召开会议,将社区服务定义为“社区内为人们的物质生活和精神生活所提供的各种社会福利与社会服务”^②,要求全国各地开展社区服务,但此时民政部对“社区服务”的理解仍停留在互助性服务、商业性服务阶段,没有认识到福利性、公益性社会服务的重要性,也没有涉及社区建设、社区治理的体制问题。

社区服务的开展,一定程度上满足了居民的需要,但又难以涵盖政府希望城市基层社区所要承担的社会职能。鉴于此,民政部在1991年提出了“社区建设”的概念,1998年国务院的政府体制改革方案确定民政部在原基层政权建设司的基础上设立基层政权和社区建设司。2000年11月,国务院办公厅转发了民政部关于在全国推进城市社区建设的意见,由此,社区建设在全国各地如火如荼地开展了起来。在此过程中形成“两级政府、三级管理、四级网络”城市管理重心下移的,加强街道办事处行政权力的“上海模式”;^③在街道和居委会辖区之间,设置“社区成员代表大会、社区协商议事委员会、社区(管理)委员会”自治组织的“沈阳模式”;以及在“沈阳模式”基础上进一步强调社区自治,行政控制机制和社区自治机制相结合的“江汉模式”。^④这些模式都体现了政府管理重点下沉的特点,赋予了街道办事处对社区管理的“准政府”权能,将以往“以条为主,以块为辅”的行政体系变为“以块为主,条块结合”的体系;^⑤同时也进行了一些居民自治的探索。这些“社区建设”的实践,从根本上改变了城市社区绿化、卫生、文化设施等物质环境,使得人们的居住区有了“社区”的外在形态,也解决了一些社区弱势群体的现实困难。但这种“社区建设”体制仍旧只是政府行政体制内部的行政权力和职能的重新调整,并没有解决政府在社会领域“政社不分”“政社混淆”“以政代社”的弊端,^⑥在社区建设中仍是“只见政府、不见社会”,没有调动社区内各类主体的积极性,也不可能将社区建设成为“生活共同体”,社区仍是政府行政管理的“单元”。近两年,在城市社区出现的强调社会问题解决和基层社会稳定,强调强力管控、与居委会工作人员考核挂钩的“网格化管理”模式,就是社区行政化的典型代表。

对于“社区建设”中出现的社区行政化增强、自治性不足等情况,笔者和国内学者都曾撰写进行过批评,社区工作者也不断进行反思。1995年,上海率先在全国开展社区建设以来,重点是在政府行政体系内推动“三级管理和四级网络”,加强街道层面的力量,建设社区管理和社区服务的网络。这其中,某些一线社区工作人员(指街道、居委会工作人员)感到居委会行政事务过多、能力不足,无法有效组织居民自治和提供高水平的居民服务,尤其是在2000年底全国要求推进城市社区建设之后,一些社区工作人员感到社区建设体制迫切需要改革,但是对于如何改,工作抓手在哪里?没有明确的方向。笔者在2000年就提出,社区建设要积极引入职业化、专业化的社会工作制度,要培育社会工作机构、充分发挥社会工作机构在社区建设中的作用。^⑦2003年,上海民政局在华东理工大学召开“社区建设与社会工作研讨会”,笔者在会上提出社区建设要引入专业社工、社会工作机构,要尽快建立社会组织、社工进入社区的制度框架,及社区、社会工作、社工要建立“互动”机制,要形成“联动”效果的观点,得到了参会人

① 李亚平,吴铎.参与分享:1996年YMCA社区服务国际研讨会文集[M].上海:华东师范大学出版社,1997.

② 李亚平,吴铎.参与分享:1996年YMCA社区服务国际研讨会文集[M].上海:华东师范大学出版社,1997.

③ 徐永祥.政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究[J].东南学术,2006,(6).

④ 陈伟东.城市基层社会管理体制变迁:单位管理模式转向社区治理模式——武汉市江汉区社区建设目标模式、制度创新及可行性研究[J].理论月刊,2000,(12).

⑤ 徐永祥.城市社区建设的体制创新与社会工作[J].探索与争鸣,2004,(12).

⑥ 徐永祥.政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究[J].东南学术,2006,(6).

⑦ 徐永祥.试论我国社区社会工作的职业化与专业化[J].华东理工大学学报(社科版),2004,(4).

员的认可。2004 年上海市民政部在此基础上提出了社区、社工、社团“三社互动”概念,^①并形成了“以社区为工作平台、以社工为队伍抓手、以社团为组织载体”分工合作的工作思路。随着对社区治理认识的加深,民政部门将“三社互动”的提法改为了“三社联动”,更为强调三者之间的联结和协调。

随后,十八届三中全会做出了“创新社会治理体制”的战略部署,用“社会治理”替代以往“社会管理”的提法,这就意味着赋予了社会以主体性,强调社会中的各种力量也是社会治理的主体,而不仅仅是配合政府工作的补充力量。在这种背景下,“三社联动”作为社区治理的新型框架、作为社区治理创新的有效机制,得到了政府尤其是民政部门的重视,开始在实践中广泛开展。

二、政府主导的实践——“三社联动”的地方探索

“三社联动”是近年来我国社区工作者从实践中总结出的一种社区治理创新模式,目的是把分散的社区、社会组织 and 社工联系起来,协调互动,形成合力。^②“三社联动”是在我国社会体制改革——“政社分工”的背景下出现的,是与社会治理创新紧密联系在一起的;“三社联动”也是实践先行的,是在我国基层政府尤其是民政部门的大力推动下开展的,是政府主导,社会组织、社工参与社区建设的过程。大规模开展源于 2013 年起,民政部将“三社联动”作为基层社会治理创新的重点工作,要求各地在城市社区推进。

实践证明,“三社联动”开展较好的地区,社会组织 and 社工进入到社区后,通过专业服务满足了居民个性化的需要、提升了居民的内在能力;通过组织化的方法,提升了居民的议事能力、协商能力和解决问题的能力;通过合作的过程,给传统的居委会工作植入了新的内涵,提升了居委会工作人员的服务水平,提高了传统组织的工作效率。而这种源于民政领域的创新实验,对不同层级的政府也有着不同的意义。从基层政府的角度来看,“三社联动”有着较强的工具性或操作意义,即通过“三社联动”的开展,提升了民生服务、减少了社会矛盾、促进了社区安定,达到了政府对社区进行“管理”的目标。而从国家和社会发展的层面来看,“三社联动”有着更为明显的价值取向和制度意义,即通过“三社联动”的开展,提升人民福利、实现基层民主、从而实现民族的复兴和国家的发展。这两种思路在实践中不是全然割裂的,而是交织在一起的,也正是在这两种思潮的推动下,各地不仅开始“三社联动”实务探索,也就“如何培育三社主体”、“如何搭建联动机制”进行了制度思考。

在“中国知网”的数据库中,以“三社联动”为主题进行文章内容搜索,共有 192 条结果,^③其中 87 篇文献来源于各类各级报纸,46 篇文献来源于民政系统内的刊物——“中国民政”、“中国社会组织”、“社区”和“社团管理研究”。这 133 篇文献多为报社记者、各级各地民政干部撰写,讨论主要集中在三个方面:对本地开展“三社联动”经验的介绍,^④“三社联动”与基层社会治理的关系,^⑤“三社联动”开展的困境与对策,^⑥其中经验介绍占有绝对的比重。“中国民政”2015 年第 12 期刊登的“三社联动”:如何“联”如何“动”的专栏,就介绍了三社联动的起源,详细总结了南京、广州、上海、北京、浙江嘉兴和苏州市姑苏区 6 个地区的典型性经验。^⑦

南京的做法是强调街居体制改革,将原来下放到社区的公共服务、政务服务收回,强化街道层面的服务平台作用;制定社区事务准入的“正面清单”和“负面清单”,为社区居委会减负;其特点是全市建立了 10 个民办社工机构,保障社会组织承担的、进入社区的“公益创投项目”的专业性。广州较有特色的是整合街道服务管理资源,建立了“街道家庭综合服务中心”,面向社区居民提供社工专业服务;同时建

① 徐富海.“三社联动”:如何“联”如何“动”[J].中国民政,2015,(12).

② 徐富海.“三社联动”:如何“联”如何“动”[J].中国民政,2015,(12).

③ 中国知网 http://epub.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbprefix=scdb&action=scdbsearch&db_opt=SCDB

④ 曹源.苏州市姑苏区“三社联动”是怎样进行的.中国社会报,2015-5-22.

⑤ 本刊编辑部.创新社会治理下的“三社联动”[J].中国社会组织,2015,(3).

⑥ 张华林.加快推进社区、社会组织、社工“三社联动”的对策建议[J].中国民政,2011,(6).

⑦ 徐富海.“三社联动”:如何“联”如何“动”[J].中国民政,2015,(12).

立了资金投入的长效机制,在社会组织培育、社区建设和购买社会服务上投入超过11亿元。

上海的经验是,在全国范围内最早在社区中引入专业社会工作者(1997年,上海浦东新区);在全国最早成立专业社工介入的“预防和减少犯罪工作体系”(2003年,上海市委),组建了800人的社会工作者专业队伍,第一次大规模、建制性地深入社区,为社区中“三失”青少年、吸毒人员、社区矫正人员提供社会工作专业服务。制度层面,在全国率先出台社会工作者职业认定办法(2003年,上海市民政局、人社局颁布《上海市社会工作者职业资格认证暂行办法》);在全国民政系统内,率先增设职业社会工作处,协调全市社会工作的发展(2004年,上海市民政局)。应该说,上海市在全国较早开展了社会工作、社会组织进社区的实践,有着宝贵的经验积累、培育了专业的社工力量。但是这种先发优势,由于居委会行政化思维的延续、政府购买社会服务体制的落后,没有促进社会组织、社会工作者良好地发育,没有形成有效的“三社联动”的局面。

北京“三社联动”工作的特点是在街道和社区层面建立“三社联动”联席会议制度,打通社区与社会组织之间信息沟通的渠道。浙江嘉兴的经验是将“三社联动”建设分别纳入市委、市政府对县(市、区)目标责任制的考核内容,从制度上保障了各级政府对此项工作重视。以上五个地区的做法,在街居分工、社会组织 and 社工培育、沟通机制等方面都进行了探索和创新,但还未形成对“三社联动”深层次理解和体制性框架。

这其中苏州市姑苏区“政社互动”和“三社联动”相结合的社区治理模式,^{①②}相比较而言有了比较清晰的思路,也试图对“三社联动”的机制进行制度设计。首先,对社区、社会组织 and 社工三者的角色、分工进行了较为明确的定位:社区居委会承担行政与公共服务功能、社会组织提供特殊群体服务、社工承担专业化服务功能。其次,强调政社分开,通过减少居委会工作事项、加强服务平台建设,力图明确街道和社区(居委会)之间的职能边界。最后,在40个居民社区开展“三社联动”的实务试点,明确了在专业社工指导下,通过社区居民“民议民决”确定居民需求和项目,委托社会组织进行项目实施,并由居民对项目效果进行评估。姑苏区认识到与“三社联动”要在“政社分工”基础上开展、对“三社”主体进行职能定位的工作思路是正确的,但是对于“三社联动”的主体边界、主体关系、联动机制和制度保障等还没有形成清晰的认识,可以说对“三社联动”的关键性内容还未破题,当然这也更多是学术界的责任。

三、经验总结与理论反思——“三社联动”的现有研究

实践与理论的关系是“行”与“知”的关系,人类行为大部分是实践先行,再上升为理论知识;而后又在理论指导下,开展有目的、有规划的实践活动,两者之间是“通过实践而发现真理,又通过实践而证实真理和发展真理”的能动过程。两者理想的状态是能够达到“知行合一”,但是在现实中常有“知易行难”、“行易知难”的状况。目前国内对“三社联动”的研究,似乎出现了“行易知难”的情况,尚未对这个概念的内涵和机制进行准确的说明。这存在着两方面的原因:一是“三社联动”本身属于基层社会治理创新的新生事物,实践的时间较短,尚未有丰富的积累;另一方面是部分学者对“三社联动”的敏感性不够,认为这只是政府体制的“造词运动”,是“新瓶装老酒”,没有实质内容,或是认为学术研究要与政府行为保持一定的距离,以显示自己的专业性。笔者认为在中国社会体制改革的进程中,“三社联动”作为政府主导的基层社会治理创新的模式,已经纳入到民政部门的主流工作中,已经投入了巨大的资金和人力,但如果本质的问题没有搞清楚,建设的方向出现偏差,将会带来巨大的损失。对于这个问题的解读,学术界是有责任的,也是不能回避的。

目前国内研究“三社联动”的学术论文,大约有二十余篇,^③讨论主要集中于对各地的经验进行总结

① 曹源. 苏州市姑苏区“三社联动”是怎样进行的[N]. 中国社会报, 2015-12-3.

② 曹源. 活力真正激发 居民真正受益——苏州市姑苏区“三社联动”机制探析[N]. 中国社会报, 2014-10-31.

③ 中国知网 http://epub.cnki.net/kns/brief/result.aspx?dbprefix=scdb&action=scdbsearch&db_opt=SCDB

与实践倡导,也有些理论反思。陈丽^①、郎晓波^②、杨贵华^③对江苏锁金村社区、杭州江干区和厦门市“三社联动”开展的背景、运行的过程、基层政府主导作用的发挥、社会组织、社会工作者进社区后的效果进行了描述,总体认为“三社联动”回应了社区发展的需要,“有益于克服社会建设的结构性难题、有益于缓解社会建设的公共性困境”^④,但某些地区效果还不令人满意,建议营造良好的环境、构建长效机制和加强社工队伍建设等。这些描述性研究,呈现了各地开展“三社联动”过程,但停留在经验分析层面,还未形成系统的理论思考,同时这 3 篇文献对“三社联动”的分析是在“居住小区、区、市”3 个不同层面展开讨论的,也说明了学界对“三社联动”的概念还存在着诸多分歧。以叶南客^⑤、吕青^⑥为代表的学者,对“三社联动”的模式、策略、路径进行了理论分析。其中叶南客的论文有着较大的影响,其将“三社联动”定义为: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。并提出内需驱动型、政府主导型、项目引导性、理念践行型、体制创新型,5 种“三社联动”类型;并在相应理论支撑下,提出了推进“三社联动”的发展战略。吕青从社区工作平台搭建、社会组织载体建设、社会工作人才培养 3 方面论述了“三社联动”的实现路径,并分析三社联动与社区治理的关系。这些研究有益于对“三社联动”进行理论思考,但还未对其内涵进行充分的说明,对“社区、社会组织、社会工作者”主体的理解、关系的建构还有诸多的模糊之处。

四、“三社”主体的再界定

“三社联动”是作为社区治理的创新模式来实践的,也是作为社区治理的理想状态来追求的。社区治理本质上讲是一种分工、一种关系、一个过程。^⑦因此,对“三社”主体的再界定,即是明确社区、社会组织、社会工作者的具体所指、功能分工的过程;对“联动”关系的再分析,即是理解三者基于不同角色定位,如何形成良性互动的过程。目前国内“三社联动”的概念是:三社联动是在政府主导下,以社区为平台、社会组织为载体、社会工作专业人才为支撑并实现“三社”相互支持、协调互动的过程和机制。^⑧这其中存在着对“三社”主体表达含糊、指代不清的问题:社区是场域还是行动主体?社会组织是一般社会组织还是新社会组织?社会工作者是专业社工还是在社区工作的人员?

(一)社区是场域还是行动主体?

社区的概念最早是由德国学者滕尼斯提出的,一般是指一定数量居民组成的、具有内在互动关系与文化维持力的地域性的生活共同体,是一种特殊的场域;而后美国芝加哥学派在开展社区研究时,赋予了社区行政区域的概念;因此“社区”也就有了双重的属性:一是生活共同体,一是行政区域单元。由于我国的社区建设是在政府主导下开展,因此“社区”主要是指行政区域单元。以往“三社联动”概念中“社区”是作为平台,作为“三社联动”开展的背景和场域的,这其中存在着逻辑错误,作为场域的“整体性小社会”本身就是包含着多元主体的,不是“社会组织”、“社会工作”此类单一行动主体,无法与其他两者形成“联动”的关系,在这种情况下“三社互动”应该改为“社会组织、社会工作者进社区”。

因此笔者认为,对社区的理解应该转化为社区中行动主体。而社区中的行动主体包括:居民、各种

① 陈丽.“三社联动”与社区管理创新:江苏个案[J].重庆社会科学,2012,(2).

② 郎晓波.“三社联动”推进社会建设——来自杭州江干区的经验[J].浙江学刊,2013,(6).

③ 杨贵华.社区、社会组织、社会工作“三社联动”助力基层社会服务和治理研究——基于厦门市的调研[J].发展研究,2015,(11).

④ 郎晓波.“三社联动”推进社会建设——来自杭州江干区的经验[J].浙江学刊,2013,(6).

⑤ 叶南客.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).

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(社会科学版),2012,(6).

⑦ 郑杭生.社区节:一种有效的“社会黏合剂”——宣城街道新探索的社会学解读[C].郑杭生社会学学术历程(四):中国特色社会学理论的深化——当代中国社会与中国社会学(上册)[M].北京:中国人民大学出版社,2010.

⑧ 杨贵华.社区、社会组织、社会工作“三社联动”助力基层社会服务和治理研究——基于厦门市的调研[J].发展研究,2015,(11).

自治组织和入驻在本区域的企业或其他组织三大类。居民是社区治理的核心力量,是“三社联动”服务对象,也是开展“三社联动”的根本目的;居民作为原子化单独个人,也较难与组织化的社会机构、社工群体进行互动。驻区企业等是社区治理中可以动员的力量,但不是主体力量。企业的主要目的是追求经济效益,参与社区建设或是出于政治表态的需要,或是出于社会形象塑造,抑或是出于社会环境的追求,不具有内在动力。而在社区各类自治组织中,作为法定基层群众性组织自治的“居民委员会”,则是社区建设的核心力量,也是基层政府的“代理人”,承担了社区建设的主要职责。“三社联动”作为社区治理体制的创新,是在原有社会管理体制的基础上发展而来的,不是抛开政府、另搞一套的,作为增量的“社会力量”——社会组织和社会工作者,在进入社区开展工作时,首先应该与原有的“行政力量”——居委会建立联系,分工合作,进而形成良好的互动。因此,笔者建议“三社联动”中的“社区”应该理解为社区中的“居民委员会”。

居委会在现实发展中,兼具有政府管理和居民自治两种属性,作为“三社”中和社会组织、社会工作者建立互动关系的居委会,应该是以服务居民需要,促进社区发展为目的的居委会,是法律规定的“居民自我管理、自我教育、自我服务的基层群众性自治组织^①”形态,而不是目前趋于行政化、官僚化的居委会。如果居委会仍是作为基层政府的“脚”,仅对上级基层政府负责的,那么他们在“三社联动”中就没有内在动力,对社会组织、社工进社区开展活动就会不关心、甚至进行抵抗;而社会组织、社工在与居委会的合作中,也必然会沦为居委会行政工作的操作者,不可能发展为平等的伙伴关系,只可能是基层政府和居委会的“伙计”。

既然“三社联动”是居委会、社会组织和社会工的联动,是不是需要改为“居社联动”或其他,笔者认为没有必要,“三社联动”已经口号响亮、旗帜鲜明的作为社区治理的新模式在全国推开了,已经有了一定的认知度和影响力,没有必要进行改动。但是对于实务工作者,要认识到“三社”不能只讲“社会组织”、“社工”进“社区”,而要认识到“社会工作”、“社工”必须和社区建设中的原有核心力量“居委会”建立良好的互动关系,才有可能实现“三社联动的效果”。

(二)社会组织是一般社会组织还是新社会组织?

在“三社联动”的实践中,某些地区认为只要是“社会组织”进入到社区中,就引入了专业力量,提供了更好的社会服务,这其中存在着认识误区,这与我国把“社会组织”作为一个较为宽泛的概念来使用,把社会组织作为“不属于政府组织、经济组织之外的组织”来理解有着密切的关系。在民政部“中国社会组织^②”网站“社会组织网上办公大厅”,将社会组织界定为社会团体、民办非企业单位、基金会、涉外社会组织四种类型,这4种类型是多元混杂的、内部也是存在交叉的。社会组织在现实指称中,常常是与“非营利组织”、“非政府组织”、“民间组织”等混淆在一起使用的。因此有必要区分“三社联动”中“社会组织”是何类何种社会组织。

第一,从产生背景上看:居委会、工青妇、红十字会都属于官办社会组织,具有较强的行政性,在实际工作中也是作为政府的组织形式存在的,不应属于“三社”中社会组织的范畴。第二,从产生动机上看,存在着利益代表型、社会服务型和成员互惠型社会组织,其中行业协会、商会类组织属于典型的利益代表型,这些组织主要是为市场主体服务的,有较强的经济逐利性;而社会服务型也存在着真实提供公益、慈善等社会服务的组织和“挂羊头卖狗肉”提供市场服务的教育培训等营利性、甚至是暴利的社会组织的区别;成员互惠型主要是指文体活动类社会组织,其本质是组织成员间互惠互利的,不具有开放的社会性、对外的服务性。因此,笔者建议将“社会组织”定位为“新型社会组织”,是指不同于官办的社会组织,也不同于文体活动团队类互惠型组织,更不同于追逐经济理性的利益代表型组织,而是追求社会理性,提供非营利的社会服务或社会支持的、具有独立法人资格的社会团体。建议“三社”中将社会组织的

① 中华人民共和国城市居民委员会组织法. 1989年12月26日颁布.

② 中国社会组织 <http://www.chinanpo.gov.cn/search/searchOrgList.do?action=searchOrgList>

重点放在政府着力培育的“公益慈善类、城乡社区服务类社会组织”,特别是以社会工作者为主体的社会工作专业机构。

特别需要注意的是,从地域上区分,社会组织有本地政府培育的、注册地在本地的社会组织;还有跨区域的、注册地在外地的社会组织。政府尤其是基层政府在购买服务时,出于信任的考虑,“地方保护主义”现象时有发生,对自己社会组织过度保护、全盘委托,对跨区域的社会组织不放心。但是这些跨区域的社会组织往往专业能力更强,服务水平更高,从建设开放型社区、活力型社区的角度出发,基层政府在面向社会组织购买服务时,应该是统一开放、公平竞争,能者胜出。“三社联动”中的社会组织,应该是打破地域区隔的,以提供社会工作专业服务为核心的公益慈善类、社区服务类新社会组织。

(三)社会工作者是专业社工还是在社区工作的人员?

社会工作者有专业社会工作者和一般社会工作者的区分。现在有一种倾向认为,“三社联动”中的“社会工作者”应该是个宽泛的概念,只要是在“社区工作的人员”都应该属于“社会工作者”。如果从此角度理解,就失去了开展“三社联动”的意义。专业社会工作者是受过社会工作大学教育或是取得国家或地方社会工作资格认可的,从事社会工作实务、自觉实践社工价值、理念和方法的从业者。

在社区工作的人员,目前主要是居委会成员,属于传统或本土意义上的社区工作者,这些社区工作者不排除有好的工作经验和工作方法,但总体提供的还是经验型、粗放型、低水平的服务,尤其是基层政府的维稳体制和管控思维,社区工作者容易出现行政化、官僚化的趋势,习惯于对弱势群体“一刀切”津贴发放的方法,对某些社区居民,尤其是弱势群体的个别化需求可能会贴上“刁民”的标签。而专业社会工作者有着强烈的价值取向,有着体系化的专业助人理念、方法和内容,善于从居民和社区的需求出发,提供创新型的服务。

目前,专业社会工作者主要依托社会组织载体来提供服务,随着《国家中长期人才发展规划纲要(2010~2020年)》的发展,越来越多的居委会工作人员通过培训获得国家或地方社会工作资格认证,逐渐转化为“专业社会工作者”。笔者认为“三社联动”中的社会工作者,应该是既包括在社会工作机构,又包括在居委会等其他政府基层组织中开展实务活动的专业社会工作者。

五、“联动”关系的再认识

社区治理是“三社”共同参与的公共活动,居委会、社会组织、社会工作者有着不同的目标,居委会是社区内的法定自治组织,要满足政府和居民的双方需求;社会组织和社会工作者的目标有着较强的一致性,期望通过服务提供增进居民福利、促进社区发展,应该说三者之间在行动策略上存在着差异,但是在宏观目标具有内在一致性。“联动”本质上是合作,而合作必须在共同的目标指向下才能达成,笔者认为这个目标总体而言就是建设居民为本的生活共同体,回归社区的本质属性,具体而言有3个层面:从居民个体而言,提高居民的福利水平,增强居民的内在能力;对社区整体而言,充分实现基层民主、建设有序的治理结构,将社区建设成为生活共同体;对政府管理而言,通过以上两个目标的实现,减少对社区管理的干预,保证基层秩序的稳定。

在此总体目标下理解三者之间的关系,首先要明确三者之间的边界,目前来看“居委会”虽然是法定的群众自治组织,在现实发展过程中,仍有着较强的路径依赖性,在社区中主要扮演着政府“代理人”的角色,属于“国家”的范畴;而社会组织、社会工作者代表的是社会性的、专业性的力量,属于“社会”的范畴,因此看似三者之间的关系,在宏观框架上仍是“国家与社会”或“政府与社会”之间的关系。而在“三社联动”的微观实践中,三者由于具体功能的不同,关系也略有差异。

(一)居委会:社区自治、民主协商的中心。

居委会作为社区群众自治组织,要发现社区的需要,成为“民主议事、民主决策、民主互助、民主评估”的平台,发挥好居民自治、民主协商的作用。

1. 居委会与社会组织的关系是基于契约(购买合同)的合作伙伴关系。居委会首先发现和梳理居民的需求,通过政府购买服务的形式,与社会组织建立契约关系;其次居委会成员了解或参与社会组织

开展服务的过程;最后居委会组织居民对社会组织服务效果进行评估。社会组织一方面将这些需求,设计为专业的项目,交与社工去实施;另一方面将居委会发现的问题、居民诉求,整理反馈到政府部门,促进社会政策的改变。

2. 居委会与社会工作者的关系,更多是提供入场通道和服务平台。居委会工作人员为社会工作者开展工作提供背景材料,并会同社工一起发现社区资源、社区骨干,开展社工服务。社会工作者一方面通过专业化服务满足居民的个别化需求,提升居民的能力;另一方面通过活动的合作开展,促使居委会在参与中学习,理解并掌握社会工作的价值观、方法和技巧,提升自我服务、自我管理的能力。

3. 还特别需要注意居委会与基层政府之间的关系,根据《中华人民共和国城市居民委员会组织法》,基层政府与居委会的关系是指导与被指导的关系,在此基础上,居委会与基层政府的关系还应该发展成为“监督与被监督”关系,即居委会通过对基层政府以及政府各部门工作的考核和满意度测评,促进政府实现“自下而上”的转变。

(二) 社会组织:项目运作、服务提供的平台

社会工作是以组织的形式开展服务的,社会组织是社会工作专业项目运作、社会工作专业服务提供的平台。与居委会的关系是如上文所述应该是“伙伴关系”,但是在合作中,由于社会组织能力较强,居委会常会认为社会组织是“压力群体”,很多居委会不愿意社会组织“入场”。应该看到,这个过程对社会组织、社会工作力量来说,是专业社会工作嵌入到原有社会管理体制中与重构对服务对象理解、服务提供的过程;对居委会来说,也是吸纳社会工作专业理念与方法、促进居委会能力增强的过程,居委会要抓住和顺应社会治理中社会化、专业化的趋势,主动与社会组织建立良性互动关系。

社会工作者与社会组织的关系本质上是个人与所在组织的关系,一方面社会组织要通过行业自律为社工开展工作提供良好的环境,另一方面社会组织要通过督导、培训促进社工专业能力的成长。

(三) 社会工作者:福利传送、能力提升的行动者

社会工作者是福利传送、促进居民、自治组织和社区能力提升的行动者。一方面,社会工作者要在社区中,会同居委会工作人员共同开展专业服务;另一方面,社会工作者也要通过专业活动的开展,提升社会组织的认可度。其中特别要注意的是,专业社会工作者在提供服务时,要特别注意吸纳居委会工作人员,即传统社会工作者的经验,尤其是在“人情社会”中建立社区关系网络、整合周边资源的经验,提供适合中国社会的、经得起本土检验的专业社会工作,不然就会出现食洋不化、水土不服的现象。还特别要注意的是,在文章分析中似乎“缺场”的居民,其实是“三社联动”中“在场”的核心,居委会、社会组织、社会工作者都要围绕“社区居民”发现需求、提供服务、提升能力,才可能激发社区发展中最核心力量的主动性与参与性(图1)。

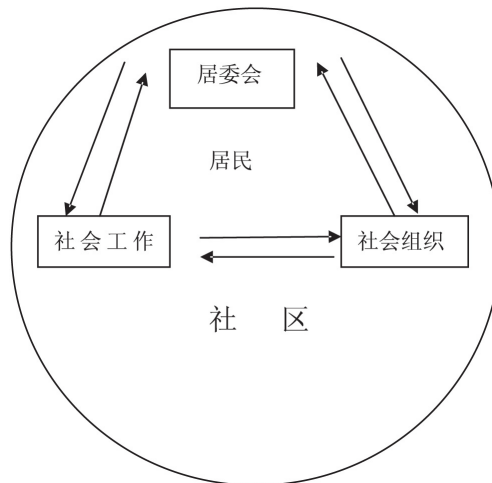


图1 三社联动主体与关系辨析

经过对三社联动主体和关系的辨析,笔者认为“三社联动”的概念可以界定为:三社联动是居委会、社会组织和社会工作者在社区领域围绕社区居民开展的社区治理活动,其目的是提高居民福祉、实现基层民主、促进社区内生性发展;作为自治协商平台的居委会和项目运作载体的社会组织、专业服务提供者的社工之间均存在双向互动关系。

可以看出的是,笔者提出的“三社联动”概念,要求主体间边界清晰、关系明确、目标统一,是社区治理中的理想状态,要达到这种状态是需要政府让渡社区空间、三方发展均衡等前提条件的。但在现实仍有较多困难:例如某些地区居委会行政化趋势加强,社会组织与社会工作者介入社区的空间有限,社会组织与社会工作者力量不够,政府购买服务的制度不够完善等。这些都是“三社联动”实现路径上的障碍,对此,笔者将另文论述。

The cooperation mode of the community, social organizations and social workers: Definition of the concept and its historical practice

XU Yong-xiang & CAO Guo-hui

(University Think Tank of Shanghai “Institute of Social Work and Social Policy”,
East China University of Science and Technology, Shanghai 200237, China)

Abstract: As an innovative practice-oriented grass-root governance mode under the guidance of the government, “the cooperation mode of the community, social organizations and social workers” has gained much attention since its emergence. This paper gives an analysis of its historical background, practical experiences and existing theoretical research, redefines the subjects of “community, social organizations and social workers”, and reexamines the cooperation among them. It concludes that “the cooperation mode of the community, social organizations and social workers” as a form of community governance relies on the residents’ committee, social organizations and social workers within the community, and aims to enhance the well-being of the residents, realize the grass-root democracy and promote the endogenous development of the community. In this mode, the residents’ committees work as an autonomous consultation platform, the social organizations as the project operation carriers and the social workers as the professional service providers. Two-way interactions exist between any two of these three participants.

Key words: social governance; cooperation mode of the community; social organizations and social workers; community; social organization; social worker

[责任编辑: 肖国荣]