

# 社会组织参与 基层社会治理生态构建的机制研究

——以上海市Y街为例

徐选国 王寒温 杨彬\*

**【摘要】**党的二十大报告中明确指出,要“建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体”。上海市Y街引入社会组织积极参与基层社会治理,通过政社分工与合作推进基层社会治理创新,构建了良好的“基层社会治理生态”。本文基于政社分工与合作的理论视角,从基层政府的行动逻辑和社会组织的行动逻辑出发,探讨了Y街基层社会治理生态的构建过程、成效,以及得以构建的深层机理。研究发现,政府的行动逻辑促进了组织生态的构建,社会组织的行动逻辑促进了服务生态的构建,组织生态与服务生态构成了基层社会治理的生态体系。

**【关键词】**基层社会治理生态;政社分工与合作;整合性治理;机制研究

## 一、问题提出与文献回顾

党的十九届六中全会和党的二十大报告都将“社会治理共同体”作为社会建设的目标加以强调。社会治理共同体到底应该如何进行构建也成了我国新时代基层社会治理一个十分重要的问题。政府与社会之间的良性互动关系是社会治理共同体成功构建的关键,以往基层社会治理中“政社不分”的形态需要朝着“政社分工与合作”的形态做出实质性的改变。1996年上海L市民会馆的建设是政社合作的一个创举,政府引入社会力量来对经济和社会体制转型过程中,尤其是开发开放进程中所遇到的诸多社会问题进行回应。现有研究多是将政府与社会组织的关系置于国家与社会二元对立的关系中探讨,从政府的角度看“分类控制体系”“行政吸纳社会”“嵌入型监管”“利益契合”

\* 徐选国,华东理工大学社会与公共管理学院;王寒温,上海水域环境发展有限公司;杨彬,上海市浦东新区社区服务促进会。本文系国家社科基金重大项目“中国特色社会体制改革与社会治理创新研究”(编号:16ZDA078)阶段性成果。

行政借道社会等观点逐渐被提出<sup>①②③④⑤</sup>。从社会组织的角度看,多与政府形成“依附式合作”的政社关系<sup>⑥</sup>,运用“寄居蟹艺术”获取社会资源和合法性<sup>⑦</sup>。社会组织具有一定的优势,能够在国家与个人之间建立连接<sup>⑧</sup>。社会组织的特征包含了社会资本理论所强调的社会信任、社会参与和规范等内容,因此,社会组织与社会资本之间有着非常紧密的联系,能够通过开展合作和对资源进行整合促进对社区问题的解决<sup>⑨</sup>。可见,社会组织在参与基层社会治理中发挥着重要作用。然而,社会组织在提供服务时往往会迎合政策的需求,把精力集中在申请各种不同的项目上,使得申请项目的能力在不断增强,但却无法提供专业的服务满足社会公众的实际需求<sup>⑩</sup>,也与基层社会治理的需求不相匹配<sup>⑪</sup>,导致社会组织的服务效果不明显,专业能力无法得到凸显。可见,社会组织在基层社会治理中同样存在着困境,社会治理的效能实现存在限度。

总体而言,以往关于政府与社会组织关系的研究形成一种二元关系视角,强调自上而下的政府对基层社会治理的行政性介入和自下而上的社会组织自主性的追寻之间存在张力,较少关注到基层社会治理中良好的政社互动形态及其生成机制。上海市Y街是通过政社分工与合作推进基层社会治理创新的典范,在面对经济社会转型带来的社会问题时,Y街办事处积极探索用社会力量解决社会问题的方式,助推社会治理共同体目标的实现,自1996年率先引入专业社会工作和社会组织,回应辖区社会问题以来,已经积累了27年的实践经验。本文从“政社分工与合作”的分析视角出发,基于Y街的基层社会治理经验,着力探究以下问题:第一,基层政府与社会组织是如何合作推进基层社会治理生态构建的?两者的行动逻辑分别是什么?第二,基层社会治理生态构建产生的成效是什么?第三,基层社会治理生态得以构建的深层机理是什么?

## 二、理论视角与分析框架

### (一) 理论视角

本文基于政社关系中“政社分工与合作”视角分析基层社会治理生态构建的实践逻辑及其深层机理。这一视角包括两个意涵:一是“政社分开”,二是“政社合作”。“政社分开”是将总体性社会中的政府大包大揽的职能转化为整个社会共同承担的职能,积极培育和发展各种具有社会功能的社会组织,明确政府与社会的界限,从而使政府和社会分开,更好地发挥各自的优势作用。其实

- ① 康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期。
- ② 康晓光、韩恒:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《Social Sciences in China》2007年第2期。
- ③ 刘鹏:《从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新》,《中国人民大学学报》2011年第5期。
- ④ 江华、张建民、周莹:《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》2011年第3期。
- ⑤ 黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期。
- ⑥ 彭少峰:《依附式合作:政府与社会组织关系转型的新特征》,《社会主义研究》2017年第5期。
- ⑦ 邓宁华:《“寄居蟹的艺术”:体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究》,《公共管理学报》2011年第3期。
- ⑧ [英]戈登·怀特、何增科:《公民社会、民主化和发展》,《马克思主义与现实》2000年第1期。
- ⑨ [美]罗伯特·帕特南:《使民主运转起来:现代意大利的公民传统》,王列、赖海榕译,中国人民大学出版社,2017年版,第328页。
- ⑩ Teets J.C. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China, *China Quarterly*, 2013.
- ⑪ 向静林:《结构分化:当代中国社区治理中的社会组织》,《浙江社会科学》2018年第7期。

质是把政府从过去直接承担的社会服务职能和直接参与的社会管理事务之中分离出来,对社会组织进行培育和发展,有效促进政府职能向社会转变,实现政社分工与合作<sup>①</sup>。“政社合作”是以“政社分开”为前提,推动政府与社会组织之间的合作,合作意味着双方之间存在着地位的平等<sup>②</sup>。此外,要建构中国特色的社会治理体制,需要在政社分工与合作的基础上构建起新型党社关系,发展和培育社会组织<sup>③</sup>。

基层社会治理生态的构建过程本质上体现了“政社分工与合作”的政社互动关系,它要求政府与社会组织之间形成一种有机团结的关系格局。在“政社分工与合作”视角下,政府与社会组织是推动基层社会治理生态构建的主体,分别形成基层政府的行动逻辑和社会组织的行动逻辑,具体包括以下要点:第一,在社会体制改革与社会治理创新驱动下,政府积极转变自身职能,引入社会组织参与基层社会治理,为社会组织的发展提供了条件,构建了社会组织发展的“组织生态”。“组织生态”更多地体现为组织对外部环境的依赖,政府是社会组织所处的外部环境的主导者。第二,为了更好地发挥社会功能和专业优势,社会组织积极参与到基层社会治理中,借助“三社联动”或“五社联动”机制,立足社区实际和各类服务对象的需求,整合多元化资源,促进社区居民参与,通过多元化社会服务构建出回应基层社会治理的“服务生态”。第三,基层社会治理生态是比组织生态和服务生态更为上位的一个概念,囊括了以政府和社会组织为主的基层社会治理主体及其具体实践,是基层社会治理共同体实现的重要内涵。

## (二) 分析框架

“政社分工与合作”主要是解决基层社会治理生态构建的前提性问题,那么支撑“政社分工与合作”的内在依据是什么?也就是说政社之间为什么要分工与合作?对这一问题的回答分析需要探讨基层社会治理生态构建的深层机理。本文认为,“政社分工与合作”推进基层社会治理生态构建背后体现的是“整合性治理”的深层逻辑。“整合性治理”是依托党和政府权威,通过资质认定、资源支持、吸纳精英、党群嵌入、项目合作等方式整合社会中的多元主体及其资源,实现基层有序稳定,促进政府治理能力提升的治理范式<sup>④</sup>。可以看出,“整合性治理”不仅具有刚性特点,强调党与政府的主导优势,同时,还强调多元主体朝着共同社会目标进行合作共治的治理机制<sup>⑤</sup>。“整合性治理”所体现的是将社区的资源、社区发展的价值目标与社区治理方式相结合的特点<sup>⑥</sup>。根据以上内容,“整合性治理”一方面是为了共同推进社区发展与社会进步而进行的治理,体现的是“治理社会化”的价值理念;另一方面是为了应对社区治理碎片化的问题,需要进行多重整合。因此,本文认为,“整合性治理”是政社得以分工与合作的内在依据,是基层社会治理生态得以构建的深层机理(分析框架如图1)。

① 徐永祥:《政社分工与合作:社区建设体制改革与创新研究》,《东南学术》2006年第6期。

② 徐选国、徐永祥:《基层社会治理中的“三社联动”:内涵、机制及其实践逻辑——基于深圳市H社区的探索》,《社会科学》2016年第7期。

③ 徐永祥:《社会体制改革与和谐社会建构》,《学习与探索》2005年第6期。

④ 杨宏山:《整合治理:中国地方治理的一种理论模型》,《新视野》2015年第3期。

⑤ 徐选国、杨彬:《整合式公益服务:社区治理创新的一种解释框架——以上海杨街公益召集令为例》,《中国非营利评论》2021年第2期。

⑥ 刘世定:《社区治理的整合性分析框架:NGT》,《北京工业大学学报(社会科学版)》2017年第1期。

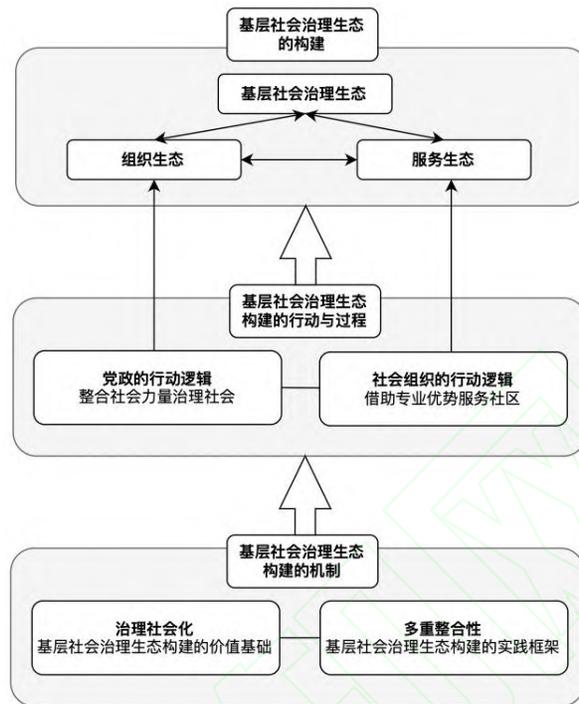


图1 分析框架

### 三、Y街基层社会治理生态构建的实践逻辑

Y街基层社会治理生态的构建有着特定的历史与现实因素，其基层社会治理生态的构建需要对政府行动逻辑和社会组织行动逻辑分别进行分析。

#### （一）整合社会力量参与社会治理：政府行动逻辑下的组织生态构建

##### 1. 行动起点：以社会方法解决社会问题

20世纪90年代，随着上海市P区的开发和开放，经济发展速度十分迅速，作为以居住为核心构成的Y街面临着经济社会转型下的问题丛，尤其是“一大、一老、一少”的客观实际，凸显了其所面临的治理任务的复杂性和挑战性<sup>①</sup>。此外，P区开发开放的深入使得社会流动性越发增强，Y街存在着社会关系脆弱的社区居民，迫切需要新的社会关系的构建以适应不断变化的社会结构。因此，P区从开发开放起就十分重视社会发展与社区建设，强调经济建设与社会建设均衡发展，积极探索“小政府、大社会”的模式，以政府和社会非营利组织合作提供社区公共服务的模式，开创性地走出了政社分开、政社分工与合作的第一步，是公共服务领域的重要体制机制创新<sup>②</sup>。

以政社合作的方式共同为社会提供公共服务，是政府转变职能的一个重要途径，既体现了政府“寓服务于管理、寓管理于服务”的社会管理理念与设想<sup>③</sup>，也体现了政府“为人民服务”的公

① “大”指的是总面积为8.02平方公里，辖区内有48个居民区，常住人口约20万人；“老”指的是Y街是20世纪90年代由两个街道合并而来，社区内包含的住宅小区老，服务设施陈旧；“少”指的是攻坚配套的资源比较少，可以利用的公共资源十分有限，难以满足居民多样化的需求。

② 杨团：《社区公共服务设施托管的新模式——以罗山市民会馆为例》，《社会学研究》2001年第3期。

③ 徐永祥：《社会工作是现代管理与社会服务的重要手段》，《河北学刊》2007年第3期。

共性的回归。在公共事务与公共服务中,基层政府更加重视自下而上的思维,承认社会组织的专业性,重视居民的参与,对社会组织的专业性给予了认可与期待。正如时任Y街自治办副主任X所说:“就居民区里的很多工作而言,也需要专业的社会组织来做协助,特别是一些急难愁的问题,痛点的问题。”(20181211X)

总之,Y街办事处基于“以社会方法解决社会问题”的行动起点,充分认识到社会组织在基层社会治理中的专业优势和服务优势。正是这样的开创性实践以及几任街道领导的重视,为社会组织发展创造了多元化的条件和制度基础,使得社会组织参与Y街基层社会治理成为一种常态化实践。制度规则在促使一个组织的形成并获得合法性方面有重要的意义,能够增加社会组织存在的可能性<sup>①</sup>。这些有利条件为社会组织的生存与发展提供了合法性空间,有助于推进社区治理结构的优化和社区治理体系的完善。

## 2. 行动举措:让渡空间赋权社会力量

### (1) 引入专业社会组织回应社会治理难题

面对P区开发开放进程的推进和单位制的解体带来的社会问题丛,Y街较早引入专业社会工作组织,坚持“引入+培育”的原则,积极回应基层社会治理中存在的各类问题。其一,1996年,L市民会馆的诞生和运营,最早开创了社区公共服务领域的政社分工与合作模式,具有较强的历史和当代意义,对后续政府购买服务的实践以及社会组织参与社会治理的实践产生了深远影响。其二,在为老服务方面,2008年,Y街引入专门以老年服务为主的Q社工服务社为街道内的老年人提供专业服务,成为全区第一个引入专业社会组织开展为老服务的街道。其三,在为残障人士服务方面,2009年,针对Y街4000多名残障人士与其家庭的实际问题和处境,引入A社工服务社来提供专业服务,并为后来的“三阳”服务(阳光家园、阳光心园、阳光基地)的开展奠定了重要基础。其四,在城中村治理方面,2012年,Y街引入了G社工师事务所介入城中村治理,通过社区资源整合和专业服务供给,努力将“城中村”构筑成“熟人社区、睦邻家园”。其五,在上海市委“一号课题”的进一步驱动下,Y街不断培育和发展社会组织参与基层社会治理,如H调解工作室在矛盾纠纷调解、X公益服务中心在Y街失独家庭服务、F环保公益促进中心在社区环境治理、Y社区治理发展中心在自治金项目等方面做出了积极的探索。

### (2) 搭建“两会一中心一平台”的组织架构

随着基层社会治理体制的创新,社会治理重心不断向下转移,Y街逐渐搭建起“两会一中心一平台”的组织架构,为社会组织的发展及其参与社区治理提供支持。“一中心”指的是Y街社会组织服务中心,“两会”指的是Y街社区公益基金会、Y街社区社会组织联合会,“一平台”指的是Y街益天地。2009年Y街成立了社会组织服务中心,隶属于街道社区服务中心,在2013年将社会组织服务中心独立出来,以“孵化培育、资源整合、提升能力、服务群众”为功能定位,受政府委托管理辖区社会组织,为社会组织提供服务,积极发挥枢纽型社会组织功能。Y街益天地是2015年打造的社区公益服务园区,致力于孵化与培育社会组织,为社会组织发展提供全面支持,形成了“党建+公益”的独特运作模式。2017年Y街社区公益基金会注册成立,凝聚社会各方力量,资助和实施各类社区服务项目,开展慈善活动。2018年Y街社会组织服务中心联合其他6家社会组织共

<sup>①</sup> Meyer J W, B Rowan. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony, in W.W. Powell, P.J. DiMaggio, *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. University of Chicago Press, 1991.

同发起成立了Y街社区社会组织联合会，成为社会组织党建的枢纽。此外，社会组织联合会以行业发展为导向，强调政治与服务功能的整合，通过党建引领社会组织发展、对社会组织进行规范指导以促进社会组织能力的提升与整合多种资源促进社会组织的功能发挥。

### （3）以自治基金项目为载体鼓励居民自治

Y街下辖48个居民区，日常工作事务繁多，难以对居民的多元化需求进行及时有效回应。因此，2009年，Y街率先探索居民自治金项目，在部分居民区进行试点探索，以项目化运作方式鼓励居民自治。在上海市委关于深化街道体制改革的大环境下，Y街对自治金项目进行发展和完善。一方面，将“共治”职能并入自治理事会，并更名为居民区双治理事会，更加注重制度规范建设、技术资源支撑、民主征询协商、系统源头治理。另一方面，街道修订《“自治基金”使用管理办法》，将自治金项目定位为专业性、功能性、公益性和服务性，更加注重对社区群众团队的培育。此外，为促进自治金项目的专业化发展，Y街陆续委托Y社区治理发展中心等专业社会组织为自治金项目提供专业督导和支持工作，在自治金项目实施过程中形成许多有特色、有成效、可复制的典型案例。

### （4）以“公益召集令”项目为载体整合公益服务

“公益召集令”项目是街道委托给Y街社会组织服务中心探索 and 开发出来的一个项目集，该项目集每年共有十二道令，既涵盖了对老年人、残疾人、儿童等弱势群体的服务，也包含社区自治、社区融合、社区党建、双拥、统战等方面的自治共治类项目。“公益召集令”是为了动员以社会组织为主的多元力量参与到社区治理之中。正如街道办事处科长LK所说：“虽然项目很小，但做下来觉得是正确的，形成了一定的号召力。社会组织参与后会熟悉Y街情况，愿意把资源带进来，提供居民服务。这是一个窗台和平台，通过‘公益召集令’可以让社会组织参与进来，形成聚合效应。”（20210121LK）Y街“公益召集令”项目通过党建引领下的多元主体整合机制、政社分工与合作信任机制、不同主体之间开放对话与互惠共享机制等多重运行机制，勾勒了一幅社区公益服务项目参与社区治理创新的整合式行动图景<sup>①</sup>。

## 3. 行动反思：不断推进基层社会治理创新

借助高校专业力量是推进基层社会治理创新的一种重要途径，面对项目推进过程中的瓶颈问题或是推动实践向理论转化的困境，Y街办事处积极与高校专家学者进行合作。一方面，通过专家学者对基层社会治理实践把脉问诊来促进实践的完善，另一方面，通过专家学者的努力促进基层治理实践经验的理论化进程。社会组织服务中心的发展过程助推了Y街办事处与高校专家学者进行合作。当一个项目成为基层社区治理创新“品牌”之后，将会获得越来越多人的关注，会吸引其他街道甚至其他省市参访学习，而工作人员却因为难以提炼出项目实践背后的理念而感到困扰，甚至产生了公益人的工作倦怠。Y街社会组织服务中心主任Y谈到：“其实，有时候我们也会很累，比如说去年我们一年接待了30多批参访团，他们就是来学习经验，来听公益召集令的模式，每一次我们介绍也会感觉很累。后来，就是想形成一些资料，回头直接给到他们，但是都是一些活动的照片、镜头，没有什么背后的东西。所以，我们很重视对专家学者的资源优势借鉴。”（20190312Y）

与此同时，Y街在实践中不断推陈出新，依托现实经验进行创新，通过反思探索适合本街道发展的、行之有效的方式。正如自治办副主任X所说：“我们这两年社区书记培训虽说是滚动式培训，

<sup>①</sup> 徐选国、杨彬：《整合式公益服务：社区治理创新的一种解释框架——以上海杨街公益召集令为例》，《中国非营利评论》2021年第2期。

实际上我们从年头培训到年尾,由于我们社区书记队伍结构也在变化,所以,对于培训者的要求也会随着变化,反馈最好的就是请具有丰富基层经验的‘老书记’‘老主任’们上课,社区书记听完课以后都在跟我讲,记忆太深刻了,我们也积极反思,以社区实际和动态需求来回应他们所需要的支持。”(20181211X)

总体而言,政府整合社会力量参与社会治理的行动逻辑促进了组织生态的构建。良好的组织生态具备以下要素:第一,政府对社会组织合法性的认同是组织生态构建的前提;第二,政府在保证社会组织自主性的基础上为社会组织的发展搭建平台是组织生态构建的基础;第三,辖区内存在不同类型的社会组织,有支持型社会组织和服务型社会组织,有内生的社会组织和外引的社会组织,有官办的社会组织和民间的社会组织等多种样态;第四,社会组织之间能够形成良好的合作关系;第五,社会组织的能力能够得到提升。社会组织的多样性、社会组织之间的合作、社会组织能力的提升使得组织生态具有了生命力。

## (二) 借助专业优势服务社区:社会组织行动逻辑下的服务生态构建

### 1. 服务起点:以社会理性实现社会价值

社会组织所提供的服务具有人性和科学化的内涵,区别于以往的粗放式和重经验的模式,这是社会组织的优势所在<sup>①</sup>。社会工作与政治并无竞争,政治体制的目标是权力,社会工作的目标却是一种社会理想<sup>②</sup>。社会组织的服务起点是其“为社会”的理性,是一种具有明显助人性、人本性和社区公共性特点的社会化行为逻辑<sup>③</sup>。Y街社会组织提供服务是出于回应社区需求的想法,坚持以居民需求为导向,并通过专业服务的方式进行回应。正如社会组织服务中心主任Y所说:“不希望这是一场作秀,而是一个实实在在的服务,做事情初衷就是想要为居民服务好。”(20190312Y)社会组织注重关注居民自身价值,相信居民是有能力应对自己生活中的问题并参与解决社区公共的议题。正如Y社区治理发展中心的项目负责人WY所指出的:“我们是希望从社会治理角度最终去关注人的需求和处境,促进社区居民形成参与社区议题的公共意识。”(20210813WY)质言之,社会组织不仅服务居民,还要激发居民形成权利与义务兼具的责任<sup>④</sup>。从更深层地看,社会组织所提供的服务应当具有“社区公共性”的内涵。一方面要积极倡导和激发社会主体的社会责任和公益精神,并积极引导社会主体为社区建设提供免费的公益服务活动,提高社会主体的社区参与能力,为社区的发展作出自己的贡献。另一方面,通过互惠原则,让社区成员感受到自己既是资源的提供者也是资源的共享者,从而最大限度地发挥社区成员的作用,促使各社区成员力量参与到社区的建设中来,实现社区的多元主体共建共享。总之,在Y街,社会组织从一开始就不是遵循行政体制的逻辑或者是市场化的逻辑,它是一种社会化的行动逻辑,社会组织坚持“以社会理性实现社会价值”的行动起点。

### 2. 服务体系:在不同领域发挥专业优势

社会组织在提供服务的过程中,以专业价值理念为服务对象提供精准化的服务,从专业社会服务角度为Y街基层社会治理编织社会服务之网。良好的服务生态具备以下要素:第一,社会组织提高了社会服务的专业性;第二,社会组织发挥自身专业优势为社区居民提供了多元化服务内容,构

① 徐永祥:《社会的再组织化:现阶段社会管理与社会服务的重要课题》,《教学与研究》2008年第1期。

② [美]弗雷德·鲍威尔:《社会工作政治学》,徐选国、施佳宁译,华东理工大学出版社,2017年版,第18页。

③ 徐选国:《中国社会工作发展的社会性转向》,《社会工作》2017年第3期。

④ 俞祖成、黄佳陈:《城市社区治理的困境:居民权利与义务的失衡——基于上海社区田野调查的思考》,《上海大学学报(社会科学版)》2021年第5期。

建起了社会服务之网；第三，社会组织坚持居民是社区治理主体的专业服务理念，发挥社区居民的主体性，促进社区居民实现自我管理与自我服务，逐步形成了以需求为导向的、差异化的服务网络。

#### （1）为不同人群提供精准化服务

在社区为老服务方面，Q社工服务社结合Y街老年人多、老龄化程度高的实际，较早提出“小老人服务老老人”的思路，形成“专业社工+志愿者”的联动方式，专业社工能够为志愿者提供专业指导和情感支持，同时能够通过小组、工作坊等方式，为志愿者队伍赋能，形成了一支稳定的社区为老服务志愿队伍。在社区助残服务方面，A社工服务社针对Y街残障群体，坚持需求为本，设计类型化课程体系，开展阳光家园、阳光基地、阳光心园服务，构建起“康复—就业—生活”的闭环服务体系，为学员提供精准化服务。同时，注重服务对象主体性激发，探索服务对象内在改变，运用EPS干预机制，提高学员解决问题的能力；注重资源整合，不断提升服务深度，积极链接公益招投标项目资源，探索形成相对完善的Y街残障社会工作服务模式。在环卫工人服务方面，环卫工人虽然作为城市的“美容师”，努力维护着城市的干净整洁，但是其“外来人口”身份使他们很难融入城市。针对这样的现实，项目团队以“社区融入”“城市融入”为理念，为环卫工人提供服务，如设置温暖关爱点配备医药箱、微波炉、热水壶等设施，通过链接辖区爱心企业资源为环卫工人提供免费理发、拍摄等服务，不仅提升了环卫工人的城市归属感，也让社区居民对环卫工人这一群体有了更多的了解与尊重。

#### （2）促进社区自治共治与社区矛盾化解

L市民会馆的建设为Y街引入社会组织奠定了基础，并且在促进社区自治工作方面具有重要意义。L市民会馆主要坚持了两个基本原则：一是在为居民提供公共服务的时候，努力推动社区公共精神的形成；二是在提供公共服务的同时搭建平台，让居民主体性能够很好地体现。面对Y街G“城中村”居住条件差、居民缺乏社区归属感和人际关系淡漠等问题，G事务所坚持需求为本，重视社区互助精神的营造，组织建设了由本地居民和来沪务工人员共同组成的社区居民自治管理委员会，探索形成了党建引领、政府主导多方参与的社区自治体系。在社会矛盾调解方面，H调解工作室自2013年成立以来，在社区纠纷调解方面发挥重要作用。其在提供专业服务的过程中，突出社会组织的社会性，在化解社区矛盾的过程中扎根社区，回应社区居民需求以及服务“接地气”，极大地提升了社会组织及其服务的社会影响力。在公益环保实践方面，F环保公益促进中心自成立以来就积极参与到Y街环保实践中来，其中，调动了社区居民关心环境、参与绿色家园建设的积极性和主体性。“菜篮子工程”以“绿色、低碳、环保”为理念，通过让居民在日常买菜购物时用菜篮子来替代一次性塑料袋的污染，提升社区居民少用或不用塑料袋的意识。

### 3. 服务反思：推进项目创新与服务深入

Y街社会组织服务中心作为枢纽型社会组织发挥着“桥梁纽带”作用，通过举办政社座谈会，积极促进社会组织服务社区。但由于社会服务存在稳定预期性和服务碎片化问题，社会组织服务中心积极进行反思，举办“开放空间”活动来征集政府、社会组织与居民对项目的意见建议，直接促成了街道决定自2015年开始探索“公益召集令”项目参与基层社会治理创新的实践，也确定了社会组织服务中心将“开放空间”活动作为挖掘居民需求的重要方式。A社工服务社的社会工作者在进行走访的时候发现部分智力残疾人由于照护者对智力残疾人进行社区康复的观念没有摆正而无法走出家门参与服务活动。面对这一困境，社会组织坚持家庭为本的服务理念，将服务拓展到智力残

疾人家庭,为整个家庭提供服务,缓解智力残疾人家庭的照护压力。除了对项目的拓展以外,A社工服务社还进行了服务点的扩展,将服务从阳光之家拓展到了社区之中。

#### 四、社会组织参与基层社会治理生态构建的成效与机制

##### (一) Y街基层社会治理生态构建成效

###### 1. 组织生态构建成效

一方面,组织生态的构建促成了服务型政府的深化,为优化政社关系、提升公共服务质量创造了重要条件。其一,促使服务型政府朝着扁平化方向运作,提升了治理效能。组织生态构建的过程中发挥了党建引领的重要作用,党建引领的服务机制可以有效地解决行政体制中下级和上级之间的问题,从而推动服务型政府的扁平化运行<sup>①</sup>。社会组织坚持以居民的需求为本,从居民中来到居民中去,能够对居民的需求进行汇集,形成了“自下而上”的信息来源渠道,促进了治理效能提升。其二,促进社区公共服务政策与体系的完善。组织生态构建扩大了公共服务的供给,促进社区的均衡发展,良好的组织生态有助于促进现有社会公共服务资源整合。Y街探索了多元主体共同参与的“大联治”社区治理格局,推动服务型政府的不断深化。

另一方面,组织生态的构建促进了社会组织发展,进一步反作用于基层治理效能的提升,体现在:其一,社会组织的数量不断增加。Y街已有89家注册类社会组织为辖区各类群体提供专业化、多元化服务,其中,17家注册在Y街辖区,20家由Y街益天地孵化而来,在全市街镇推进社会组织参与基层社会治理实践方面处于前列。其二,社会组织之间形成了良好的合作关系。社会组织之间形成互帮互助的合作关系,进一步促进了资源整合,超越了单一社会组织的力量,促进社会问题的解决,提升了社会组织的社会影响力。其三,社会组织能力提升过程中进一步提升了基层治理效能。“公益召集令”注重“以小撬大”的资源整合,F环保公益促进中心创造出了“菜篮子工程”这一品牌项目,得到了街道妇联的青睐,在街道48个居民区内推广。

###### 2. 服务生态构建成效

一方面,服务生态构建回应了社会多元需求。社会组织一般遵循自下而上挖掘居民需求、进行精准回应的服务行动逻辑。例如,公益召集令项目运用“开放空间”的形式获得居民最真实的需求。同时,社会组织是伴随经济社会发展而形成的一股社会保护力量,它的作用是为处在经济快速发展中的各类弱势群体提供服务和保护<sup>②</sup>。Y街目前所形成的良好服务生态能够积极回应社区居民多样化的需求。另一方面,服务生态构建促进了公益氛围的营造。社会组织的实践能够盘活社区资源,使更多的社会主体参与到基层社会治理之中。例如,社会组织为居民参与社区治理和居民之间的沟通交流提供了平台,居民以自组织化的方式进行自我管理与自我服务,有助于形成“人人公益”的公益氛围。

###### 3. 治理生态构建成效

基层社会治理生态的构建有利于促进基层治理机制的创新。Y街办事处为社会组织参与基层社会治理让渡空间,同时为社会组织的发展提供支持,陪社会组织一起成长,与社会组织之间形成了良好的伙伴关系,使社区公共服务的提供从单一主体向多元主体参与转变,形成了自下而上、由内

<sup>①</sup> 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

<sup>②</sup> 高丽、徐选国、杨威威:《新时代社会主要矛盾、社会保护与社会工作的专业回应》,《学习与实践》2019年第4期。

向外的以社会需求为驱动的权力和资源配置体系。社会组织获得了组织生存与发展所必需的各种资源,实现非营利性、公益性的价值追求。社会组织与党组织、居委会之间形成了良好的伙伴关系,能够整合居委会和辖区共建单位的资源,积极推进“五社联动”的主体要素与资源要素之间的有机联动,有效回应社区居民多样化、差异化需求。

Y街基层社会治理生态的构建推动了社会公共性的生成和发展。社会公共性具有政社互动和公共性有序生长两方面的含义,前者是指政府与社会的相互作用而引发公众对于公共问题的关心,后者是指社会自身具有有序的自我协调和自我组织能力<sup>①</sup>。在具备了社会公共性的情况下,会促使个体将关注点从关注个人利益转向关注公共生活<sup>②</sup>。一方面,基层社会治理生态的构建能够实现“政社团结”的持续。社会组织能够通过提供专业化的服务,获得来自政府和社区居民的合法性认同和持续性的发展空间进而提升社区自组织程度,社区自组织发挥服务社区居民的作用,有助于促进服务生态的完善,实现政社团结的持续。另一方面,能够提升社会自我协调和组织能力,编织起人与人之间的互助网络,重塑守望相助精神,实现从陌生人社区向熟人社区的转变。

## (二) 整合性治理: 基层社会治理生态构建之机制

Y街基层社会治理生态构建是如何可能的? 本文认为是在整合性治理机制所蕴含的治理社会化价值基础和多重整合性实践基础上得以实现的。

### 1. 治理社会化: 基层社会治理生态构建的价值基础

治理社会化意味着社区本身就属于社会的范畴,是为重新实现社区回归社会而开展的治理实践<sup>③</sup>。基层治理社会化基于社会理性视角以实现社区发展和社会进步为目标,政府与社会力量双方基于共同的目标,形成信任合作的关系。

一是以经济社会协调发展为思想基础。Y街基层社会治理生态的构建离不开经济社会协调发展的思想。P区从1990年开发开放起,就十分注重社区建设,认为经济发展与社会发展不是主次关系,二者是同步同利的,强调社会发展也是生产力的发展理念,以回应经济体制转型及其带来的社会结构变迁和各类脆弱处境人群的需求。

二是以职能转移为导向的基层治理社会化实践。Y街积极促进自身角色从“划桨者”转为“掌舵者”,将由政府所承担的大量社区公共服务委托给以社会组织为代表的社会力量。街道并不作为单纯的行政性主体而存在,而是凸显出其自身的社会职能,做基层社会治理生态构建的推动者与联结者。其一,推进政府职能转移,通过政府购买服务的方式推动社会组织不断生成,以改善对公共服务的供给方式,推动权力下放,为社会组织参与社区治理让渡空间、扩展渠道。其二,承认社会组织的主体地位,不将其视作政府的“附庸”,并尽可能地减少对社会组织的直接干预,采取多重措施促进社会组织的成长。

三是社会组织参与社区治理的实践理念。社会组织具有天然的社会性,以社区为本进行实践实现自身的价值使命。社会组织已经成为回应单位制解体后社区碎片化问题、实现社会再组织化的重

① 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》2021年第6期。

② 李友梅、肖瑛、黄晓春:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》2012年第4期。

③ 徐选国、吴柏钧:《城市基层治理的社会化机制——以深圳市Z街“网格化管理社会化服务”项目为例》,《浙江工商大学学报》2018年第2期。

要载体<sup>①</sup>，成为了连接政府与居民之间的桥梁和纽带。Y街社会组织坚持社区为本的发展逻辑，基于社区内部视角，扎根社区，理解社区大众与服务对象的日常生活情境，挖掘社区内部优势、资源和能力，通过与社区民众共同行动，激发居民主体性，致力于推动社区改变，实现社区整体发展和社区福祉提升的目标。

## 2. 多重整合性：基层社会治理生态构建的实践机制

一是以党建引领整合多元主体。目前，我国社会力量发展不够成熟，党建引领能够保证基层社会治理的方向性与有序性。再者，中国共产党具有深刻的群众性、生活性和社会性<sup>②</sup>，具有充分的政治优势和组织优势，能够整合多元主体力量共同参与基层社会治理。Y街很早意识到党建引领的重要性，在社会组织参与社区治理中形成了“一核多元”的整合性社区治理模式<sup>③</sup>，是提升党的组织力、提升社区治理水平的一个重要载体。Y街还坚持把党的组织资源转化为服务资源，把党的组织优势转化为管理优势、制度优势，把党的组织活力转化为社会的活力，形成“党建引领、政府掌舵、社会划桨”的治理方式。

二是以项目化运作整合多元服务。项目制作为一种国家治理体制，成为一种重要的资源配置方式，能够将条块关系、部门关系甚至基层社会整合起来，逐渐形成了“项目治国”的模式<sup>④</sup>。在基层社会治理实践之中，政府以项目制为基础，通过项目化的运作方式来对社区所面临的碎片化困境进行回应。项目化运作能够促进社区治理机制的重构和加强社区社会资本的积累<sup>⑤</sup>，具有重要的整合功能。就Y街单个项目而言，公益召集令项目基于居民动态需求来确定每年十二道令的具体内容，覆盖了社区治理中的多个领域。不同社会服务组织所聚焦的项目形成了多元化的整合服务体系。总体而言，项目化运作的方式能够对多元化的服务进行整合，进而促进基层社会治理生态的构建。

三是以社区的再组织化整合社区资源。Y街基层社会治理生态构建同时得益于以社区再组织化机制推动的社区资源整合实践。具体而言，第一，社会组织是社区再组织化的重要载体。Y街通过平台建设促进社会组织发展，有利于满足社区居民的个性化需求，不同社会组织形成了以为老服务、助残服务、城中村治理等多类型的社会服务之网。第二，整合的社会组织有利于进一步促进社区的再组织化。社会组织能够通过与居委会的沟通合作更加了解社区居民的需求，使社会组织与居民之间形成有效的供需关系，通过开展多样化的社会服务，响应居民急难愁盼之事，不断化解社区多重矛盾。社会组织能够将社区志愿者组织起来，推动社区自组织的成立，成为社区中的重要人力和组织化资源，进一步反哺社区、参与社区公共事务。总体而言，社会组织能够促进社区的再组织化，通过对社区资源的整合，促进基层社会治理生态的构建。

① 杨君、徐选国、徐永祥：《迈向服务型社区治理：整体性治理与社会再组织化》，《中国农业大学学报（社会科学版）》2015年第1期。

② 戚玉、徐选国：《从政社关系到党建引领：理解社区治理的范式转化与经验嬗变——基于对上海沪街的实证研究》，《学习论坛》2020年第2期。

③ 徐选国、杨彬：《整合式公益服务：社区治理创新的一种解释框架——以上海杨街公益召集令为例》，《中国非营利评论》2021年第2期。

④ 周飞舟：《财政资金的专项化及其问题：兼论“项目治国”》，《社会》2012年第1期。

⑤ 张振洋：《公共服务项目化运作的后果是瓦解基层社会吗？——以上海市S镇“乐妈园”项目为例》，《中国行政管理》2018年第8期。

## 五、结语

本文作为阐释基层社会治理实践中政府与社会组织合作推进社区发展和社会进步的机制的中观概念,尝试对过去单纯论述社会治理理论本身更具学理价值和现实价值。在学理性上,将政府、社会组织以及更广泛的市场和大众纳入基层社会治理场域之中,从治理共同体的角度理解这一场域,并以基层社会治理生态构建赋予这种场域“活”的内涵,旨在强调多元主体之间基于共同的社会治理目标而形成有机的联合体。这种有机的联合体是环环相扣的,不同主体之间的沟通、对话与合作是平等的。在实践上,基层社会治理生态的内涵注重对以往碎片化的基层治理实践进行超越,尝试突破以往条条分割、条块矛盾的治理格局,旨在聚焦以社会需求为导向的基层社会治理共同体构建,是以实践中逐步形成的、具有整合性与联动性的合作治理实践反向推动基层社会治理朝向体系化、生态化方向转变的重要创新。Y街探索实践在一定程度上同步实现了上述两个面向的创新,但更大范围的实践和理论的对话需要更多深入持续的研究来验证。

## Study on the Mechanism of Social Organizations Participating in Ecological Construction of Grass-roots Social Governance

——Taking Y Street of Shanghai for Example

XU Xuanguo WANG Hanwen YANG Bin

**[Abstract]** The Party's Report to the 20th CPC National Congress clearly pointed out that "it is everyone has responsibility, everyone is responsibility and everyone's enjoyment to build a community of social governance". Y Street, Pudong New Area, Shanghai is a model to promote the innovation of grassroots social governance through the division of labor and cooperation between government and society. Social organizations have accumulated 26 years of practical experience in grassroots governance and built a good "grassroots social governance ecology". Based on the theoretical perspective of the division of labor and cooperation between government and society, this paper discusses the construction process, the effect and the deep mechanism of the ecological governance of Y Street grassroots society from the action logic of grass-roots government and social organizations. It is found that the government's action logic promotes the construction of organizational ecology, the social organization's action logic promotes the construction of service ecology, and the construction of organizational ecology and service ecology promotes the construction of grassroots social governance ecology. It is the internal mechanism for social organizations to participate in the ecological construction of grass-roots social governance that the political and social subjects move towards integrated governance.

**[Key words]** Grass-roots Social Governance Ecology; Political and Social Relations; Integrated Governance; Mechanism Research

(责任编辑:朱 瑞)