

社区社会组织在社会管理中的协同作用

——以杭州市为例

郁建兴 金 蕾

内容提要: 社区社会组织是基层社会领域中最重要组织形式之一,在社会管理中可以发挥积极的协同作用。杭州市社区社会组织发展的案例表明,它们在社会资本、制度设计与技术平台方面具有较好的协同动因,并在集结公民意愿、促进居民融合、提供社会服务、调处社会矛盾等方面发挥了积极的协同作用,从而推动了社会管理新格局的形成。政府需要建立健全制度框架和政策法规,为社区社会组织营造良好制度环境,而社区社会组织则需要提高自身能力,拓宽与政府、市场之间的协同领域,并且创新协同方式。

关键词: 社区社会组织 协同治理 社会管理 杭州市

中图分类号: C916 文献标识码: A 文章编号: 1003-3947(2012)04-0157-12

一、问题的提出与分析框架

社会管理不只是政府对社会的管理,更包括社会的自我管理,需要整个社会的积极参与。在我国社会发展实践中涌现出的大量社会组织,在参与社会管理和公共服务方面日益发挥出重要作用。其中,社区社会组织是基层领域中非常重要的社会组织形式,它们除具有非政治性、非营利性、民间性、自治性和志愿性等社会组织的基本属性外,还具有活动范围主要在社区,服务对象主要是社区居民,活动影响主要限于社区等特征,最能体现共同体的思想。社区社会组织在社会管理中发挥着积极作用,其类型不断增多,涵盖了社会服务、社区事务、文化体育、慈善救助、社区维权等众多领域。

社区作为基层社会,既是人们生活的基本平台,也是政府行政的神经末梢。改革开放以来,随着单位制的消解,单位人向社会人转型,大量社会事务转移到社区。政府行政所具有的规模性、制度性和同一性等特征无法有效应对琐碎、多样化和差异化的社区事务。而具有双重身份的社区居委会,由于自身能力和权限的不足,也不可能全部承担或解决社会事务。这些因素均推动了我国社区社会组织的兴起与发展。社区社会组织的组建基

作者简介: 郁建兴,浙江大学公共管理学院教授、博士生导师。金蕾,浙江大学公共管理学院博士生、浙江理工大学法政学院讲师。

础是“对一个由某种共同性统合而成的群体的共同成员感情”(列奥·马修,1999:284),它容易说服相关居民采取一致的集体行动,通过组织的力量来有效维护自身利益,克服单位制变迁之后社区原子化趋势和个人表达无力的弊端,既是社区组织化的平台和载体,也是建设共同体的有效手段和途径。

在社会管理中,社区社会组织不仅要与政府互动,也要与社区居委会、社区居民、辖区企业以及其他社会组织互相联系,这些行动主体各自具有不同角色,承担不同功能,它们之间的关系也不是一成不变的。就已有研究来看,不管是“新权威主义”或“民主先行论”,还是“市民社会”或“法团主义”的分析框架,其解释的适用性和有效性都有限,而且它们暗含的国家与社会二元对立、此消彼长的关系模式并不适应我国国情。协同治理理论^①基于对政府失灵、市场失灵、志愿失灵的认识,“试图通过协商、对话、承诺,发挥政府、企业、社会组织、个体公民等组织和行为者各自资源、知识、技能等的优势,承担各自责任,使系统在不断生成和转化的过程中达致更高级的平衡,实现对社会公共事务‘整体功能大于局部之和’的治理功效”(Ansell,Gash 2007:543~571),它体现了国家与公民社会之间正合博弈关系的追求。由此,社区的社会管理不是“政府包揽所有社区事务的单向管理”,不是“社区自治组织包揽行政事务以外的所有事务的社会自治”,也不是“政府、社区自治组织各自管理自己的事务,两者互不相干”(贾西津 2006:34~35),而是多元行动主体之间的协同。在这里,社区社会组织可以成为协同治理的重要组织载体。

社区社会组织的协同作用,已经引起了一些学者的关注。有学者基于公民参与视角,指出居民参与型社会组织比政府组织更能为居民提供便利服务,比企业更能发挥公益组织的特长(陈洪涛、王名 2009)。有学者提出了制度化模式,即社区社会组织参与社会建设应构建“政府主导、项目带动、网络联动、整合发展”的模式(高红 2011)。有学者在社会管理视野中考察社区社会组织,通过诠释宁波海曙区社区社会组织中的三个案例,指出社区社会组织发展对于推进社会管理创新具有重要意义(郁建兴、李慧凤 2011)。但是已有文献尚未系统展开对社区社会组织的协同作用的研究。本文试图通过构建社区社会组织的协同治理模型,从协同作用发挥的动因、过程与结果等三方面建立统一性的解释框架,从中揭示出社区社会组织在社会管理中的协同作用(见图1)。

在协同治理的动因中,社会资本内含的信任、共同目标和互惠是协同治理启动、维系的价值和道德基础。正如帕特南和福山所认为的那样,“在一个共同体中,信任水平越高,合作的可能性就越大”(罗伯特·帕特南 2001:200),“信任如润滑剂,它能使任何一个群体或组织的运转变得更加有效”(弗朗西斯·福山 2002:18)。协同行动者间利益的同构性具有很强的激励性,使行动者有了参与社会系统运作的积极性与主动性。社区社会组织对自身利益的追求一旦符合政府倡导的公共利益方向,就形成了共同目标的交汇点,为协同创造了条件。社区社会组织与政府、社区居委会间存在一种基于资源相互依赖的互惠关系(Rhodes,1997:36~37)。政府、社区居委会需要体制外的资源来提高自身的

^① 自20世纪70年代,德国物理学家哈赫赫曼·哈肯(H.Haken)提出了协同学后,协同理论被广泛应用于各个领域。在社会学领域,它与20世纪90年代兴起的治理理论相结合,形成了协同治理概念。

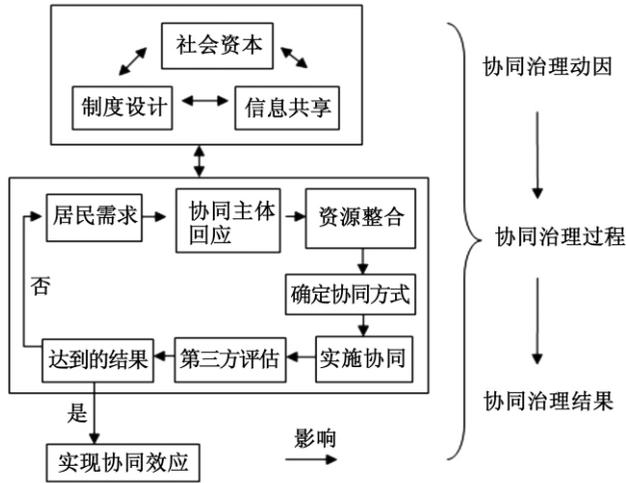


图 1: 协同治理模型

公共服务能力 社区社会组织需要通过参与社会管理 提高合法性 获得物资场地的支持, 扩大社会影响力。同时 在协同治理中, 一方面由于协同主体的多元化, 他们对公平、其他主体的权威干涉、是否可能被操纵等问题都相当敏感(Murdock, Barbara, Carol Wiessner, and Sexton 2005) 制度作为一系列规则, 暗含着道德的合理性和强制性, 以及对行动者权利的保护性, 可以稳定行动者的未来预期, 发现和限制信任风险(Zucker, 1986: 53 ~ 111)。另一方面 不同的社区有不同的自治形态和社区治理结构, 需要建立健全符合社区自身发展的全套常规化制度, 进行合理的权力授予、职能转变和责任承担。此外, 网络、移动通信等信息技术的发展为信息共享提供了技术平台, 为信息库的建立、电子政府的运行, 协同者间信息的获取、分析、评价提供了强有力的技术手段, 保证资源调度的及时性、有效性, 改变各主体之间信息不对称、信息失灵等现象。

上述三个方面构成的协同治理动因, 只是观念形态上的协同, 要转换为实际的协同行为, 还需要协同治理过程。由于社区的异质性, 协同过程不能一刀切, 要以本社区居民需求为导向, 确定各种新的满足需求方式, 并进行第三方评估。如果满足了居民需求, 反映了公共利益, 则实现了协同效应, 反之则需返回到过程开端予以重新考虑。在整个循环中, 协同者的目标、意见可能并不完全相容, 矛盾、冲突在所难免, 各方需要借助技术平台、正式的法律规章制度和非正式的协商民主、沟通谈判等方式进行调解。其中, 政府扮演元治理的角色, 是“同辈中的长者”(俞可平 2000: 8), 通过制定制度规则, 引导其他主体协同, 改变过去那种自上而下的直线式权力运行方式, 形成一种多元互动的权力向度(见图 2)。社区社会组织“在参与中成长”, 不断增强自身的独立性。通过协同过程, 构建起政府主导、社会协同的治理格局, 并最终实现协同效应。杭州市社区社会组织的发展给我们提供了生动案例。

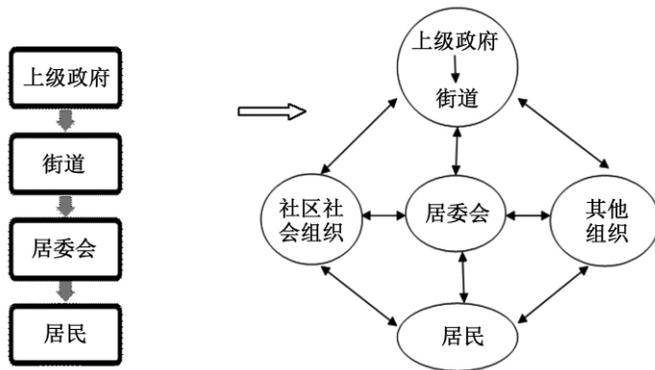


图 2: 社区治理结构的变迁

二、杭州市社区社会组织在社会管理中的地位与作用

杭州市辖 8 区、2 县, 代管 3 个县级市, 共有 57 个街道、678 个社区; 其中市辖区共有 44 个街道、597 个社区。2003 年以来, 杭州市社区社会组织蓬勃发展, 截至 2011 年底, 共有社区社会组织 8756 家, 其中登记 209 家, 备案 7403 家, 其总量占全市社会组织的 63%, 较 2003 年底增长了 3.8 倍, 平均以每年 21% 的速度快速增长^①。在其中, 多数社区社会组织的发起、成立具有自上而下的色彩。社区社会组织负责人主要由社区“两委”人员兼任或者由离退休人员担任, 经费主要来源于社区、社区共建资金, 会员制的社会组织有少量会费收入, 某些领域(如家政)的民办非企业类社区社会组织每年有一定数量的经营服务收入。在政府重视的领域(如居家养老服务), 社区社会组织大都能获取各种形式的政府支持, 其中包括政府购买服务、活动经费补贴、优秀奖励等。从数量上看, 文体活动类社会组织具有优势; 在组织实力和发展规模上, 社会服务类和社区事务类社会组织具有优势。此外, 社区中的志愿者队伍已经成为杭州市社区社会组织中的重要力量, 街道层面的志愿者协会成员最多的达 5000 多人, 社区层面志愿者服务队注册人数最多的也达 400 多人。不断壮大的志愿者队伍促进了社区社会组织在社会管理中的协同作用。

(一) 杭州市社区社会组织协同治理的动因

1. 社会经济文化环境

谦和温良的吴越文化、南北融合的城市禀赋以及旅游城市的开放涵养, 塑造了杭州“精致和谐、大气开放”的人文精神。杭州人不但心思细腻、热情大方、善于沟通, 而且对外地人的排他性比较少, 有比较平和包容的心态。社会资本能在这种和谐、开发、合作的人文环境中不断地培育和积累。在经济发展方面, 杭州市国内生产总值从 2001 年的 1568 亿元提高到 2011 年的 7011.8 亿元; 城镇居民人均可支配收入由 2001 年的 10896 元提高到 2011 年的 34065 元。经济发展导致居民的利益结构和需求结构发生重大变化, 从

^① 数据来源于杭州市民间组织管理局。

而催生了各项社会事业的发展,向社区社会组织提出了日益增长的需求。杭州市政府出台多项扶持政策,使社区社会组织制度环境得到优化,信任与合作不断增强,社区社会组织与政府、与居民的利益共同性、互惠性不断提升。同时,社区建设的快速推进,为社区社会组织的发展提供了直接条件。此外,杭州是新中国城市居委会的发祥地。早在1949年10月23日,上城区上羊市街就成立了新中国第一个社区居委会。经过多年探索和努力,杭州市的基层政权和居民委员会建设取得了重大成就。2009年五大主城区都被评为“全国和谐社区建设示范区”,社区规范化建设不断加强,建立了“三位一体”的复合模式^①,基本形成“15分钟生活服务圈”。居民们在经常性的互动交流中所形成的理解、共享知识、规范规则、信任和期望嵌入社区建设之中。这些都为社会资本的培育,制度环境的优化,社区社会组织的作用发挥奠定了良好基础。

2. 制度环境

在多年试点工作基础上,杭州市于2008年在全市推行了备案制度,使得众多不能满足登记条件的社会组织能够以合法身份开展活动,大大促进了社区社会组织的发展。杭州市还推行分类监管和考评机制,把社区社会组织分为社区服务、社会事务、文化体育、慈善救助、社区维权五大类,进行统一的分类编号,并规定不得设立分支机构、代表机构,加强了对社区社会组织的规范、监管与评估。

2010年,杭州市人民政府《关于政府购买社会组织服务的指导意见》和《关于进一步完善市级福利彩票公益金资助机制的通知》明确指出,在政府向社区社会组织购买服务时需要加强财政资金管理和强化公众监督,同时对社会组织服务进行绩效评价,以服务提供机构的服务数量和质量的评估结果作为结算服务费用的依据。这些政策的推行有利于社区社会组织的优胜劣汰。

此外,各城区还出台各种奖优、评比和表彰先进等财政政策,激励社区社会组织。比如,上城区对社区社会组织按照登记和备案两类分别建立了评估指标并将其纳入和谐社区考评体系,对于居民满意度高的社区社会组织,备案机关按照其实际投入情况每年给予1000~3000元资金补助,而且区财政每年拿出专项资金100万元扶持社区社会组织。

3. 技术平台

杭州市积极建立信息化统一平台,充分利用政府公共服务网络、中国电信和华数通讯网络、社会化中介服务网络,围绕行政服务、社区服务、商业服务三大类服务,形成以“12345”为主的政务服务呼叫网、以“96345”为主的市民服务信息呼叫网,整合信息资源,创新政务公开的载体和形式,有利于提高居民对社区社会的了解。同时,杭州市通过试点,积极探索建立社区信息沟通系统。如在上城区试点建立了基于数字电视的社区信息化应用服务平台——“社区频道”项目,社区居民只要用遥控器点击进入数字电视首页的“96345生活”栏目,就可以进入自己所在社区的“社区频道”,这不仅为社区社会组织

^① “三位一体”复合模式是由社区党组织、社区居委会、社区公共服务工作站所构成的新型社区复合管理体制,实行交叉任职、条块结合、合署办公,做到同一组织到位、同一目标明晰、同一设施落实、同一经费保障、同一职责确立、同一人员整合,通过分工负责,实现社区管理、社区公共服务、社区自治的良性互动。

的专业服务搭建平台,也为居民参与社区社会组织、参与社区事务打下了良好基础。

(二) 杭州市社区社会组织在协同治理过程中的作用

杭州良好的社会经济文化环境、制度环境和技术平台,为社区社会组织在社会管理中的协同提供了条件。在实际运作过程中,除了社区行政事务由当地政府和居委会承担外,社区社会组织还根据居民不同需求,在社区居民意愿集结、邻里互助、纠纷调解、专业性服务等社区公共事务上发挥积极的协同作用,对政府管理形成必要而有益的补充。

1. 集结居民意愿

社区社会组织既不是凌驾于社会之上、统治公民的权力体,也不是异化于市场之中、追求利润最大化的经济体,它的最大特点在于贴近基层、了解民情,能够以自组织方式将彼此间具有共同需要的利益诉求和权利意识表达成集体意愿,在理解、尊重、信任和平等的基础上,采用沟通、疏导和协商等方式,整合公共利益,集结公共意愿,为政府决策提供重要资讯。

杭州市社区社会组织在居民意愿表达与集结方面开辟了多种具有特色的路径。一种途径是通过和事佬协会集结民意,并将其中具有代表性的、影响广泛的问题反映给相关部门。例如,2009年7月,下城区潮王路作为杭州市“十纵十横”整治工程施工对象,计划取消原设置在现代雅苑与现代名苑之间的人行横道线,为此,部分居民聚在一起要“讨说法”。陈某、沙某等社区“和事佬”一面安抚居民情绪,一面迅速向社区、街道反映情况,同时与交警大队和市“十纵十横”工程指挥部反复沟通,最终保留了原有横道线,问题得到圆满解决。另一种途径是,有些社区为了某些专项工作成立相应的社区社会组织,让它们发挥联系政府部门与社区居民之间的桥梁纽带作用。例如,上城区白塔岭社区围绕动迁改造工程成立了一支由社区工作人员、党员和骨干组成的“巢迁服务队”,为被拆迁下岗失业人员送岗位,为被拆迁退休人员送服务,为被拆迁残疾人送关怀,为被拆迁病弱老人送爱心,同时向动迁办反映居民对拆迁后住房困难的担心,并利用人大接待日这个平台,邀请动迁办负责人到现场向居民代表解答动迁政策和居民群众关心的问题,保障了动迁改造工程的顺利推进。

此外,有些社区还整合社区民意集结的已有资源,成立了专门的民意表达集结以及沟通反馈的组织,通过正式渠道层层上报,向相关部门反映社情民意,并将各级政府相关部门处理结果反馈给社区居民。如上城区“湖滨晴雨”工作室,2009年在杭州市委办公厅的直接指导下,在湖滨街道整合了“社会舆情信息直报点”、“社情民意直报点”、“12345进社区”、“草根监测站”、“老钱热线”、“和事佬协会”等渠道和平台,设置了“1624晴雨工作法”,建立了信息报送机制、处理反馈机制、效果评估机制。“湖滨晴雨”工作室成立以来共收集整理社情民意1400多条,是民主促民生、民主促发展、民主促和谐工作在基层社区的一个范本。

2. 促进居民融合

城市化进程改变了原有社区空间结构,高档社区、大型居住区、城乡接合部社区、国际社区等逐一呈现,曾经的“熟人社区”被“陌生人社区”替代,促进居民之间的融合是建设和谐社区的当务之急。在不具有普遍宗教文化和定期宗教活动的社会里,社区社会组织

在促进居民融合的过程中发挥着重要的纽带作用。其主要形式有如下四种:

第一种形式是,拥有共同兴趣爱好的社区居民,通过加入文体类社区社会组织(如腰鼓队、太极拳队、舞蹈队、健身队、书画社等),在频繁的文体活动中逐步从陌生人变成熟人和朋友,从而将交往范围从文体活动扩展到日常生活的其他方面,形成了社会资本。

第二种形式是,具有相同特征和需求的社区居民,通过加入互益性的社区社会组织,在其中交流经验、互相帮助,积累了相应的社会资本。如各社区普遍建立的老年协会,通过讲座、文艺演出等形式,增强老年人之间的互动,而且还在青少年教育和照料、社区治安巡防和居民矛盾调解等方面起了积极作用,使社会资本在内部协会成员之间以及成员与外部服务对象之间形成。

第三种形式是,各种志愿类社区社会组织,通过志愿机制,与组织外的社区居民发生联系,从而形成相应的社会资本。它们的主要服务形式是依托“个十百千万”志愿者社区服务网络,通过个体结对型、群体集中型、求助型、学习讲座型和公益型等志愿服务,弘扬志愿精神。如滨江区西兴街道水电社区的志愿者服务站,与浙江省中医药大学、浙江省机电技术学院的两大志愿者协会,共同成立“社校共建”志愿者服务站,开展每月一次的“社校共建”志愿服务广场活动,增强居民群众的社区归属感和认同感,提升居民的民主意识和自治精神。

第四种形式是,各种服务类、维权类、慈善救助类社区社会组织,如各地普遍建立的社区巡防队、社区文明劝导队、邻里值班室、社区互助社、爱心救助站等,融合志愿机制、自治机制,开展邻里互助活动,调解纠纷,和谐邻里关系,积累社会资本。上城区上羊市街社区邻里值班室提供了典型案例,采用季度通报会制、月度例会制、民情日记制和联席会议制,通过与社区党委、社区居委会、社区公共服务工作站的四方联动,不仅帮助调解邻里纠纷、化解家庭内部矛盾等常规事务,帮忙接送小孩、代养宠物、浇花收衣等日常生活琐事,还采集民情民意,参与社区重大项目决策,进一步融洽邻里关系,提升民主自治能力。

3. 调处社会矛盾

在社会结构日益复杂化、利益关系不断多元化的背景下,人们的个体人格、个体利益逐渐凸显,容易引起矛盾和冲突。杭州各社区调处社会矛盾的组织主要是维权类社区社会组织。通过它们,既可以形成居民间解决纠纷的平等协商机制,避免公权力机关在处理矛盾的刚性和粗糙性,又可以建立政府与社会之间的对话、协商和沟通机制,实现党和政府方针政策的上情下达,所属群体利益的下情上达,不同利益群体的协调对话,减少社会非理性行为的发生。

“和事佬”协会在这方面发挥了较好的功能。和事佬协会最早于2008年初在下城区文晖街道打铁关社区发起成立。2009年4月,杭州市委、市政府联合发文,在全市各社区推行“和事佬”协会,建立“373”工作机制。每个和事佬协会差不多有5~7名“和事佬”,一般由社区内具备一定威信与亲和力的离退休干部、教师、心理医生、政法部门工作人员、社区楼长等担当,定期接受司法所组织的理论与技能培训。协会建立了串门促和制、坐堂问诊制、联席会诊制、信息反馈制、纠纷回访制等机制,并通过志愿调解、自助调解和律师调解分别应对纠纷初起、发展与激化阶段的社区矛盾,同时设立纠纷调处工作奖励经费,

每个协会每年不少于5000元,由街道、社区两级拨付,用于协会会员评优奖励和纠纷调解工作补贴,为维护社会和谐稳定发挥了积极作用。

杭州市不少社区除了官方推广的和事佬协会外,还存在像“和谐理事会”、“红巷老舅妈”、“调解劝和服务队”等草根组织,共同承担社会矛盾的调处功能。两者的主要区别在于,前者在人员组成方面具有官方背景,后者主要由社区较有威信的人员担任;前者主要以习俗、惯例和道德来劝解,后者多以法律法规作为后盾。一般而言,社区内部一些鸡毛蒜皮的纠纷,居民更乐意诉诸草根组织,而对于涉及重要利益和社会问题的纠纷,则更倾向于诉诸具有官方背景的组织——和事佬协会。这种社区社会矛盾的多元协调机制为居民生活增添了一座“稳压器”,既能够更细致、更个性化地协调居民间的矛盾,又能够有效减少政府相关部门的工作量。

4. 提供社会服务

社区公共服务工作站作为地方政府在社区的触角,其主要职能在于承担政府委托的工作,对于居民个性化、多元化的社会服务需求,比如针对老年人、少年儿童、残疾人等特殊群体的需求,社区公共服务工作站并不能时时满足,而社区社会组织恰恰能够运用准市场机制、志愿机制,弥补这些不足。

在为老服务方面,杭州市在西湖区老年人家中试点安装“一键通应急求助信息系统”,老年人可通过该系统向社区社会组织24小时寻求各种为老服务,在服务结束后还可通过该系统的评价键进行评价。同时,各社区老年协会、社区互助社以及青少年志愿者服务队,以结对帮扶,一对一、多对一互助等形式,为老人提供定期看望、谈心交流、法律咨询等无偿服务,使老年人得到更加细致化、人性化的服务。此外,大多数社区还建立了老年食堂,以低于市场20%的价格,适宜老年人的餐饮,并为年事已高、行动不便的老人送餐到家。

在少年儿童服务方面,由于家长忙于工作,许多孩子下午四点半放学后无人接管、假期也无人照料,一些热心人士依托志愿者社区服务网络,建立了各种小孩子俱乐部。如上城区紫阳街道北落马营社区北青少年俱乐部,联合杭州市少先队校外总部、杭州市青少年发展中心,成立了社区少先队大队部,联系博物馆、纪念馆、科技馆、文化站等公共设施作为青少年素质教育基地,安排社区志愿者开展暑期日托活动,设立“12355”青少年服务台社区服务点,关注社区青少年心理健康。

在残疾人服务方面,这类社区社会组织,依托“96302助残服务直通车”的平台,提供就业申请、政策咨询、家政服务、爱心结对等服务,在完成服务后最终由四个途径进行服务跟进以及反馈跟踪,实现服务信息与业务信息的闭环处理。如,上城区近江东园社区残疾人康复站组织以居委会助残干部、助残员、社区医务人员和社区志愿者为主体的服务队伍,为社区91名残疾人士提供康复指导、文艺辅导和文化学习等方面的服务。

此外,还有为特定群体提供服务的社区社会组织,如上城区美政桥社区残疾人喊潮队,全部由社区内的残疾人士组成,2003年以来,每年涨潮台风来临时他们都坚持巡逻在来回五公里的江堤上,劝导观潮游客和附近居民注意相关安全事项,每年服务时间达到120小时以上。又如,在老人后事服务方面,上城区玉皇山社区大爱无疆服务队2005年

建立以来,为南星街道各社区内的老人提供后事服务,共计上门送花圈 800 多个,主持追悼会、料理丧事 750 余场,队员们也为社区相关居民所熟知。

(三) 杭州市社区社会组织协同治理的基本经验

杭州市的案例表明,当地居民善于沟通合作的性格特征,当地经济的发展,社区建设的不断推进,杭州市政府、社区居委会与社区社会组织之间的互相信任、互利互惠和维护公共利益的社会共识,均为形成基于协商、宽容、妥协的协同治理提供了前提条件。

1. 在制度设计和技术平台方面,杭州市政府不断创新社区社会组织管理体制机制,积极整合社会资源,搭建平台。首先,杭州市政府在社会组织管理工作领导小组下设了社区社会组织登记管理办公室,指导社区社会组织在全市的培育管理。一些城区对各类社区社会组织以社区为单位,在街道统一组建社区社会组织服务管理中心,在民政部门正式登记,以便于使用统一账户接受政府和社会的资助,并加强内部监管,如上城区小营街道的社区社会组织管理服务中心,江干区凯旋街道的社区社会组织管理服务中心。其次,杭州市政府通过备案制赋予社区社会组织的合法性地位,分类监管制确认它们的社会功能以及所承担的社会责任,聘请浙江禾晨信用管理有限公司进行评估,聘请专家学者给予社区社会组织主要成员进行业务培训,对社区社会组织以政府奖励补助、购买服务等方式实行监督;再次,杭州市政府依托企业、媒体,搭建各种技术平台,有利于居民各类需求、利益的表达,有利于信息共享,促进社区居民自我认同与广泛社会参与。

2. 在实际协同过程中,运作方式不是发端于杭州市政府的指令,而来自居民需求的驱动。各种具有不同功能的社区社会组织正是基于发现居民的内生需求而成立的,并通过沟通协调、资源整合,运用志愿机制、自治机制、准市场机制,以娱乐性参与、权益性参与、志愿性参与、服务性参与等方式,协同政府、社区居委会、企业、其他组织一起回应居民各类需求,开展社区居民文体、维权、环保、治安、互助等各类活动,为各类特殊人群提供专业性服务,有效填补市场和政府无法涉及的领域。

其中,社区社会组织与政府的协同是最重要方面,除了政府的制度政策引导外,主要体现在精英主导、项目管理和多元互动网络构建方面。首先在人员方面,社区社会组织以精英协同为主导。一是居委会、街道干部的兼职精英,他们本身具有身份的两重性,掌握一定的政治资源和社会关系,在社区社会组织与政府的协同中发挥体制内的中介作用,一方面向社区社会组织成员传达党和政府的方针政策,另一方面向党和政府反映社情民意。二是退休干部精英,不少退休干部发挥余热,成立各类社区社会组织或在社区社会组织中担任核心成员,如原省教育厅原副巡视员何某成立的江干区金秋花园社区心理咨询服务所,又如和事佬协会的离退休干部,他们虽已退休,但积累了广泛的社会资本,可以对现在社区社会组织工作的推进提供便利;三是职业精英,他们的政治资源较为匮乏,但拥有较强的人格魅力和志愿精神,较突出的业务能力和组织、沟通能力,职业精英主要出现在民办非企业类社区社会组织中。

同时,在项目方面,项目发端于居民内部自身的需求,是社会内生需求的产物,项目管理改变了政府向社区投入资源的方式,形成自下而上的权力和资源分配体制。项目要素包括起止时间、地点、方法、资金来源和效果评估。政府通过购买服务,按照一定标准,将

社区的居家养老、互助救济、就业培训等项目交由社区社会组织承接,政府在对服务情况进行科学评估后,对相关社区社会组织通过奖励或补助等方式提供资金支持。这种项目管理方式可以引导不同类型、不同状况的社区社会组织不断改善内部治理结构,承揽人才,提升社区社会组织的能力,也有利于政府职能的转变,使政府从很多可由社会组织力量承担的事务中逐步解脱。

3. 在平台方面,通过构建多元互动网络,以一个扁平化、弹性化的应对网络替代了传统政府组织中机械、僵化的层级,并将管理主体由单一的政府组织扩展为包括多元治理主体在内的网络系统,提高了社区治理对环境的感知能力及组织反应能力,增进了协同效应。如杭州市信息办、杭州市民政局联合中国电信、杭州华数、搭建了“96345”为主的市民服务信息呼叫网,服务方为“96345”加盟企业、志愿者、社区社会组织等,使用者为居民个体。服务平台是整个“96345”系统的核心,以信息处理为枢纽,汇聚以上各类主体的活动,对接相互的需求与供给,形成资源共享、协调、互动的协同网络。

此外,在其他领域,社区社会组织主要协助居委会或社区工作站完成一些社区事务管理,配合社区居委会举行各类活动,代表居委会参加社区外举办的各类活动与比赛,争取居委会提供的场地、资金支持。同时,在与企业、其他组织的协同中,主要是按照《杭州市社区共建、资源共享实施意见》,通过组织动员、税费优惠以及补偿政策等手段利用社区共建单位的各项资源,如驻社区学校的操场、教室,驻社区医院的医疗设备与医护人员,驻社区机关和企事业单位的人员、技术支持与资金捐助等,促进多方的合作与互动。

值得指出的是,在协同过程中,一些社区社会组织过于追求自身利益,也会出现协同失效。如农民工自发创办的江干区九堡镇格畈社区草根之家,由于维权过度,演变成带有“帮派”特征的组织,威胁到公共利益,引起了江干区总工会和九堡镇党委政府的重视。总工会和党委政府将“草根之家”纳入工会维权组织体系,并通过成立“九堡镇格畈社区工会新杭州人志愿者服务站”,把外来务工人员的维权活动引导到正确轨道上来。

从上可见,杭州市社区社会组织发展的案例较好地验证了协同治理模型,在社会管理格局中,强调政府主导,并不是走向一种自上而下的“独白式”行政过程,社区社会组织也不是在与政府相制衡情境下此消彼长地发展起来的,二者可以构建协同治理的新格局。

(四) 杭州市社区社会组织协同治理中存在的问题

首先,制度设计方面的统一性有待加强。杭州市已出台实施统一的培育发展指导意见和备案管理办法,但尚未出台统一的评估制度,尚未建立独立运行、规范运作的社会组织发展基金。一些城区已在街道层面正式登记注册社区社会组织服务中心,履行社区社会组织孵化器的功能,但多数区、县(市)尚未建立孵化机制,政府向社区社会组织购买服务也因此仍未能常态化。全市还缺乏统一的激励和扶持政策,导致不同区域间的社区社会组织发育程度差距明显。杭州中心城区社区社会组织在数量、规模、活跃程度、发挥作用等方面优于非中心城区,非中心城区又优于周边县市。同时,政府及其部门对社区社会组织缺乏充分信任,在相关职能和社会事务等方面的授权和委托方面仍然不足,社区社会组织在社会管理和服务中的协同作用仍有较大提升空间。此外,大多数普通社区居民由于工作忙,对于社区社会组织以及相关的事务并不热心,志愿者与退休人员充当了社区

社会组织成员的主要来源,社区社会资本需要进一步培育。这也从一个侧面表明社区社会组织发展仍然处于初级阶段。

其次,在协同治理的过程方面,社区社会组织发展的主要动力并不尽是居民或社区社会组织各自的需要或偏好,而与政策引导和扶持有很大关系,这是一种依赖性与限制性并存的成长方式。在各种社区社会组织中,政府允许社区文体类社会组织采取自筹、接受捐助等方式,这类社区社会组织就会增加;政府对一些社区服务类社会组织采取购买服务方式,对一些社区维权类社会组织采取政策引导、法律服务和业务指导等方式,这类社区社会组织就能得到发展;政府对一些社会事务类社会组织采取权随责走、费随事转、事费配套、政府购买岗位、购买服务和项目资助等方式,这类社区社会组织就呈现较好发展态势。而那些游离在政府扶持之外的社区社会组织,就较难得到发展。

再次,在协同治理过程中,社区社会组织参与社会管理、提供公共服务的能力有待提高。从结构上看,低层次、传统型的多,高层次、专业服务型的少;从类型上看,自上而下对口成立的多,自下而上成立的少。那些自身发展较好、得到政府资助,具有官方背景的社区社会组织,能够较好地整合资源,提出合理的协同方案,但它们在协同治理过程中,难以避免人治多于法治、民间性特征不明显、自治性不够等弊病。那些自下而上成立的社区社会组织,其运行、发展较依赖发起者个人的号召力与热情度,持续性、稳定性不够。

三、结论与讨论: 推动社区社会组织的发展

杭州市社区社会组织发展的案例表明,草根的、微型的社区社会组织能以其自身的特点和优势在社会管理中发挥积极作用,推动社会管理新格局的形成。但在它们的发展进程中,也存在着政策统一性不足、对政府依赖性较强、自身能力相对较弱、发展不平衡等问题,这些问题多为当前我国社区社会组织发展的共性问题。推动社区社会组织发展的主导在政府,引导在政府,方式方法的选择权也在政府。社区社会组织有多大权力与政府合作,主动权也在政府。这在某种程度上会制约社会协同作用的发挥。协同治理的平等原则还难以贯彻到不平等的现实中去。

因此,我们强调政府主导,应该是政府基于社会自治要求之上进行适时变革,而非政府支配社区的变革。政府应建立完善社区社会组织的法律框架,明确社区社会组织的地位,可以将社区社会组织定位为自我建设、自我管理、自我服务、自我发展的自治组织,作为社区建设的重要内容、社区社会服务的基本平台。同时,政府需要进一步完善社区社会组织管理体制机制,赋予社区社会组织更多的服务职能,减少政府直接提供社区相关服务的职能,将这种职能通过购买服务等形式交给相应的社区社会组织,在协同过程中以居民需求为导向,推动多元主体参与,建立扁平化、弹性化的互动网络。

社区社会组织发展的最终动力仍然应该来自于社会,而非国家。在重视政府作用的同时,我们也要重视社区社会组织自我治理以及参与公共治理能力的提升,逐步提升社会资本存量、逐步提高社区社会组织的自律与诚信,进一步加强社区社会组织专职、专业人才以及志愿者队伍建设,进一步扩大居民有序参与,进一步提高协同能力。社区社会组织与政府、市场之间的协同也需要拓宽领域,创新方式,更好地实现协同效应。

参考文献:

陈洪涛、王名 2009:“社会组织在建设城市社区服务体系中的作用——基于居民参与型社区社会组织的视角”,《行政论坛》2009,1。

[美]弗朗西斯·福山 2002:《大分裂:人类本性与社会秩序的重建》,北京:中国社会出版社。

高红 2011:“社区社会组织参与社会建设的模式创新与制度保障”,《社会科学》2011,6。

贾西津 2006:“‘社区治理’与‘在社区的治理’”,《社区》2006年9月上:34—5。

列奥·马修 1999:“凝聚性‘公众’的分立成形”,载邓正来、亚历山大主编《国家与市民社会》,北京:中央编译出版社。

[美]罗伯特·帕特南 2001:《使民主运转起来》,江西人民出版社。

俞可平编 2000:《治理与善治》,北京:社会科学文献出版社。

郁建兴、李慧凤 2011:“社区社会组织发展与社会管理创新——基于宁波市海曙区的研究”,《中共浙江省委党校学报》2011,5。

Chris Ansell, Alison Gash. Collaborative Governance in Theory and Practice, *Journal of Public Administration Research* 2007, 18, p543 - 571.

Murdock, Barbara, Carol Wiessner, and Ken Sexton. Stakeholder Participation in Voluntary Environmental Agreements: Analysis of 10 Project XL Case Studies. *Science, Technology & Human Values*. 2005, 30, p223 - 50.

R. A. W Rhodes. *Understanding Governance: Policy Network, Governance, Reflexivity and Accountability*. Open University Press, 1997. p36 - 37.

Zucker L. “Production of Trust: Institutional Sources of Economic Structure, 1840 - 1920.” *Research In Organizational Behavior* (1986), Volume: 8, Publisher: JAI Press, Inc. p53 - 111.

Collaborative Effect of Community Social Organizations in Social Governance: Case of Hangzhou

Jianxing Yu and Lei Jin

(College of Public Administration, Zhejiang University, Hangzhou)

Abstract: Community social organizations are one of the most important organization forms in the basic social field, which can play a positive collaborative role in social governance. The development of community social organizations in Hangzhou indicates that community social organizations play an active role in promoting self-management and self-governance, forming social identity, bringing various parties together, rousing citizen's ambitions, providing social services and mediating social disputes, which has promoted the formation of a new social governance structure. The government should establish sound institutional frameworks, policies and regulations to create a favorable institutional environment for community social organizations. Community social organizations should improve their abilities; collaborate in a wider range of fields with the government, the market and each other; and be innovative with their collaboration methods.

Key words: Community Social Organizations; Collaborative Governance; Social Governance; Hangzhou City

(责任编辑:丁开杰)