

“党建引领”型城市社区志愿服务创新探索： 理念、逻辑与路径

郭彩琴 张 瑾

(苏州大学 政治与公共管理学院 江苏 苏州 215123)

摘 要: 作为助益社区治理发展、更好满足“生活共同体”之中民众对美好生活向往的城市社区志愿服务,承担着丰富治理资源增量、提供公共物品、粘合社会交往、增益合作性社区感、提高社区可治理性的积极功能。但是在“熟悉的陌生人社会”这一“社区景象”之中,系统化地导入社区志愿服务存在普遍低效甚至失灵的状况。究其原因,其“病灶”的关键在于基层社会的离散性与碎片化、需要通过权威组织引导的服务整合和扎根。为此,结合结构调整与功能优化的实践需求,全力发展基层“党建引领”型志愿服务,是激活治理活力和再造基层治理秩序的可行路径之一。通过党建引领、重心下沉,形成志愿服务的全嵌入治理模式,实现志愿价值重塑、组织网络重构与服务机制协同,以参与有效性和创新根植性为重心,循序实现社区志愿服务的在场性、专业化和服务力创新提升。

关键词: 党建引领; 城市社区; 基层治理; 志愿服务

作者简介: 郭彩琴(1963—),女,江苏宜兴人,苏州大学政治与公共管理学院教授、博士生导师,主要从事地方政府与社区管理研究;张瑾(1980—),女,江苏盐城人,苏州大学政治与公共管理学院博士研究生,主要从事地方政府与社区治理研究。

基金项目: 江苏省教育系统党建研究会(重点资助)项目“新形势下高校党性教育有效性研究——基于高校与社区基层党组织互动合作视角”(项目编号:2017JYDJ-ZD015)、江苏省高校哲学社会科学基金重点项目“新时期高校安全治理规律及其法治化体制机制研究”(项目编号:2016ZDIXM046)、江苏省研究生培养创新项目“城市民主治理中居民社区感培育研究”(项目编号:KYCX17_2054)的阶段性成果。

中图分类号: D035.5 文献标识码: A 文章编号: 1001-4403(2019)03-0015-06 收稿日期: 2019-01-10

DOI: 10.19563/j.cnki.sdzs.2019.03.003

“中国特色社会主义进入新时代,社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾。”^[1]“人民不仅对物质文化生活提出了更高要求,而且在民主、法治、公平、正义、安全、环境等方面的要求日益增长。”^[2]回应人民对美好生活的期待,城市社区志愿服务在提供公共物品、丰富治理资源、集聚社会

资本等方面发挥着重要的作用。然而,目前由于我国基层社会仍然具有离散性和碎片化等局限,社区志愿服务存在着资源性困境、参与性困境与专业性困境等问题,因而需要权威组织的引导与整合。本文将着重探讨基层党建引领社区志愿服务的理念、逻辑及路径,为推动志愿服务走出失灵、更好地发挥其社区治理与公共服务功能寻找对策。

一、新时代城市社区治理中的志愿服务:需求与供给

20世纪80年代以来,随着西方公共选择、新公共管理等政府改革理论的兴起,如何提高社会资源配置的效能,回应“量”上不断增长、在结构上迈向多元的社会需求,成为各国政府改革的重要议题。“市场失灵”和“政府失灵”理论阐述了公共或准公共物品资源配置的效率问题无法通过单纯的市场或者政府机制来加以解决。在市场领域,消费者不愿意为可以免费享用的物品付费;而提供这类产品的市场主体因得不到应有的激励,不愿或生产少于公众需求的产品;在政府领域,政府往往只能响应大多数人的需求,在资源一定的情况下,常常难以覆盖到少数群体的需求。^[2]⁴⁶“市场失灵”和“政府失灵”意味着必须从市场与政府之外的机制寻求解决方案,社会组织提供的志愿服务应运而生。

我国正处于社会转型关键期,社会组织形式由“单位制”转变为“社区制”,社会构成形态由一元、静态转变为多元、动态,社会需求也随之发生转变。一方面,社会需求呈现出基层性、多样性、异质性的特点,客观上要求改革传统的以整体性、制度性、同一性为特征的政府供给模式;另一方面,随着经济社会的发展和人们生活质量的提高,人们的生活需求从以“物质性需求”为主向以归属感、尊严感、幸福感、社会网络、自我实现为特征的“发展性需求”转变,从对“个人事务”的关注开始逐渐向以教育、环保、医疗、扶贫、法律等为内容的“公共事务”转变,从“量”的扩张向品质、健康、舒适等“质”的追求转变。新时代的社会需求呼唤着基层化、多元化、网络化、专业化的公共服务供给方式。

社区志愿服务是社区居民自愿利用自身资源为社区和其他居民提供公益性、非营利的公共服务,并以此为基础逐步参与各种社会志愿服务的活动。^[3]社区志愿服务,来自于民,服务于民,贴近居民深层次需求,促进居民公共参与,传递邻里互助情感,承担着丰富治理资源增量、黏合社会交往、推动基层民主的积极功能,是我国群众性精神文明建设的成果与新时代社会治理与公共服务供给侧创新的重要内容,对于应对市场与政府难以兼顾而又客观存在的那部分社会需求、满足人民对美好生活的期待发挥着重要作用。

二、城市社区治理的志愿服务失灵问题:病灶与肇因

现代福利国家理论认为志愿服务对于回应社会需求起到了重要的作用。然而,作为对保守主义志愿理论的反动,美国学者莱斯特·M.萨拉蒙提出的“志愿失灵”理论认为社会组织自身存在着慈善不足、慈善的特殊主义、慈善的家长式作风、慈善的业余主义四大固有缺陷,政府支持是开展志愿服务的必要条件。

在我国,从发起机构的角度可将志愿服务分为三类:一是由政府和其他公共性机构发起的正式服务,如中国红十字会、中华慈善总会、中国青年志愿者协会等;二是由著名企业或精英人士等非政府部门发起的正式志愿服务,如腾讯公益基金会、韩红爱心慈善基金会、壹基金公益平台等,这两类志愿服务都有着强劲的资源支持,起步早,规模大,覆盖面广,管理科学,专业性强。第三类是由民间爱心人士自发组织的非正式的志愿服务^[4],城市社区社会组织就是该类志愿服务的典型。根据研究者在江苏等地的调研发现,目前城市社区志愿服务存在着较为普遍的失灵状况,主要表现在三个方面:第一,资源性困境。组织依赖理论说明,任何组织都必须通过与外部环境的互动而获取生存所必需的资源。由于缺乏稳定而有力的资源供给,社区社会组织常常陷入难以为继的困境。第二,参与性困境。在一些城市中,占社区人口绝大多数的中青年居民和流动人口往往专注于个人事务,无暇或无心参与社区公共事务,志愿服务常常只限于部分老年人和中小学生的献爱心活动。第三,专业性困境。第三方治理理论认为,专业性是志愿服务的主要特征与优势所在,然而,目前的社区志愿服务大多停留于卫生巡查、文艺表演、走访慰问等专业技术含量不高的领域,无法满足居民迅速增长的高质量服务需求。

社区志愿服务失灵,究其成因,主要有以下三个方面:第一,社会资源分散。一方面,起步较晚、力量薄弱的草根性社会组织尚未也无力建立起制度性、常态化的资源募集渠道;另一方面,由于社会分工的细化,各类不同的组织或单位掌握着主要的社会资源,因其服务于各自的对象,实现各自的目标,对社区志愿服务的认知程度不足。第二,社会力量孱弱。长期的“强政府—弱社会”格局忽视了社会力量的培育和个体偏好的表达,而受原

子化生活方式与个人主义价值观影响的社会个体,对公共事务态度冷漠、缺乏热情,导致社区志愿服务内生力量不足。第三,专业供给错位:受制于资源匮乏、参与不足的双重困境,时常呈现出中青年人士缺乏参与热情,却往往拥有着特定领域优质的专业资源;而老年人和青少年具有参与热情却缺乏专业资源持续供给的尴尬场景。

综上所述,当前我国城市社区志愿服务失灵的主要原因在于基层社会内生资源与外部资源的离散性与碎片化,亟需权威组织的整合与扎根,以促进志愿服务资源与方向的统一与协调。

三、“党建引领”型社区志愿服务创新: 可行性、理念与逻辑

检视现有的社区志愿组织,可以发现,它们各自在社区志愿服务中能够发挥服务功能,但都无法单独起到统合与协调作用。首先,依托于政府部门或准政府部门开展社区志愿服务的组织,它们有法律认可、行政认同的权威基础,拥有丰富的资源;但其服务的频次、服务的专业性等受限制,且“运动式”“节日化”倾向明显。其次,民间自发成立的社区志愿组织,受行政力量的影响较小,专业性程度相对高,开展活动比较灵活;但其掌握的资源相对有限,发展环境也不完善。再次,宗教因素在部分有宗教信仰传统的社区志愿服务中起着引领、协调作用,但对于绝大多数无宗教信仰传统的社区并不具有普遍意义。

究竟有没有一种组织或力量能够统合与协调各社区志愿组织?事实上党员、党组织能够而且广泛存在于社区志愿服务的相关正式或非正式的组织之中。目前在我国有八千多万中共党员,平均而言全国人口中每十六七人就有一名党员,他们分布在社会各行各业,分布在各个社区,分布在各种社区志愿服务活动中,他们能够发挥党员的先锋模范作用。从政策实践看,根据《中国共产党支部工作条例(试行)》要求,“凡是有正式党员3人以上的,都应当成立党支部”;“正式党员不足3人的单位,应当按照地域相邻、行业相近、规模适当、便于管理的原则,成立联合党支部”。因此,发挥基层党支部的党建引领作用,纵向统合、横向协调各社会志愿服务组织,是激活社区治理活力和再造基层治理秩序的可行路径。

党建引领社区志愿服务,即基层党建引领社区志愿服务,充分发挥基层党组织的价值引领与

资源整合功能,克服社区志愿服务的失灵困境,把党的领导与社会主义制度优势转化为新时代的社会治理优势,满足居民美好生活需求。新时代我国的社会治理格局凸显出三方面特征:一是以党的领导为社会治理格局的本质特征。^[5]2017年6月,中共中央、国务院《关于加强和完善城乡社区治理的意见》是“新中国历史上第一个以党中央、国务院名义出台的关于社区治理的纲领性文件”^{[6][31]},强调要“把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的主线,以改革创新精神探索加强基层党的建设引领社会治理的路径”^{[6][3]}。共建共治共享的社会治理格局,就是要在中国共产党的领导下,广泛调动各种社会力量参与社会治理,把加强和创新社会治理摆到更加突出的位置,健全落实责任制,及时研究解决体制机制性问题,真正发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。二是治理与服务的统一性。一方面,传统工业社会“主—客二分”的垂直线性管理模式被多中心的水平延拓模式所取代,社会不再呈现出“中心—边缘”格局。^[7]而无论是单纯的“自我管理”还是“政府管制”的模式都失去了自身原有的合理性与合法性。另一方面,以人民为中心的社会治理要以服务人民、造福人民作为一切工作的出发点和落脚点,让社会治理成果更多更公平惠及全体人民,使全体人民有更多的获得感、幸福感、安全感。三是治理效能的优化与提升。2018年2月,党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》指出:“党要更好领导人民进行伟大斗争、建设伟大工程、推进伟大事业、实现伟大梦想,必须加快推进国家治理体系与治理能力现代化,努力形成更加成熟、更加定型的中国特色社会主义制度”^[8],实现制度优势与治理效能的统一,将制度优势转化为治理效能,以良政善治彰显出我国的制度优势,是新时代中国特色社会主义的新进路。^[9]

“服务优先”是“党建引领”型社区志愿服务创新的理念。首先,要坚持治理与服务的统一性。多元主体共建共治共享的新型社会治理格局,体现在运行机制层面,即突出政府的公共服务职能,建设人民满意的服务型政府。就治理而言,一个突出的问题是政府主导与志愿服务的社会化运作、自主能力提升之间的关系,多元主体之间的责任边界;另一个问题是政府的正确定位,以公共利益与提供公共服务作为发展志愿服务的基础,由

此形成多样化、全方位的志愿服务参与体系,规避可能重新出现的官僚化与垄断性等问题。就服务而言,要坚持以人民为中心的发展理念,以居民需求为导向,以提高居民满意度为目标,在志愿服务的内容、方式、质量上满足居民对美好生活的期待。其次,要坚持自主性、组织化、社会化、最优输出化有机结合。“人民是历史的创造者”^{[1]21},居民的主体性和本位性是社区治理最基本的价值观念^{[10]109},“党建引领”型社区志愿服务的重要任务便是促进社区自主力量的生成,而且应着力于提升社会动员与资源组织化程度、服务社会化,实现以输出最优的成果服务于居民的目标。最后,要坚持现代社会治理目标中效率与价值有效整合。以多元化形式与路径实现党建引领志愿服务民主决策和参与执行以期价值得以维护;以各种治理方式组合应对服务对象的复杂、动态与多样性,以期效率的实现与效能的提升。^[11]志愿服务的制度性供给与专业化使得市场和组织网络促进在公共服务中有效率地运行,从而规避单一层级的价值缺失。

发挥党的政治优势和组织优势、回应社区志愿失灵问题、超越风险社会挑战、提升服务质量是“党建引领”型社区志愿服务创新的逻辑框架。社区志愿服务创新一方面要针对当前城市社区志愿服务失灵的“病灶”及其成因,有的放矢,通过价值引领与资源整合,促进社区内生力量和外部资源的协同与生长。另一方面,作为社会治理现代化的重要机制,党建引领社区志愿服务要积极回应社会转型期出现的新问题与新挑战:在社会层面,社会阶层与利益格局分化,人口流动加速,价值观念多元,虚拟空间及其匿名性特征,现代家庭功能变迁,社会风险共生与频发,社会矛盾与社会问题向社区下沉;在个体层面,人们对美好生活的追求与现代风险社会的不确定性、难预测性导致的社会心态浮躁、总体安全感缺失形成矛盾;与此同时,党建引领社区志愿服务创新是志愿服务质量提升内在需要的必然。志愿服务自身潜在的问题如志愿服务中的财产、责任和声誉等的风险管理还较弱,志愿服务与政府责任、社会责任、企业责任等之间的界域划分不清,志愿服务被误用和滥用的现象也需要规避。而上述三项任务都建立在党的自身优势基础之上,即党组织的政治优势与组织优势是党建引领社区志愿服务创新成为可能与必要的逻辑前提。无论是从回应视角还是从社

区服务的内在需求视角,政治优势与组织优势是党建指导下的社区志愿服务创新的必要前提与基础条件。回应社区志愿服务失灵、超越诸多社会风险的挑战,党组织可以充分发挥其政治优势、组织优势,在法治框架下将党的服务理念化作制度与政策,通过社区党员的先锋带头作用,将公共服务需求与供给无缝对接,落地生根。

总之,“党建引领”型社区志愿服务是以“服务优先”为理念,充分发挥党组织的政治优势与组织优势,着力于展开志愿服务结构调整与功能优化,在治理构架和治理方向上形成新的治理合力,促进基层社区和谐有序发展。

四、“党建引领”型社区志愿服务创新:价值、网络与机制

社区志愿服务在本质上是居民参与并达成合作的一种集体行动,居民参与是志愿服务的行动基础与内生动力。早在1831年,法国著名政治思想家托克维尔就注意到美国公民热衷结社的现象,并将公民参与和美国民主的成功与活力联系在一起。^{[12]635-637}居民既是社区公共服务的消费者,也是社区公共事务的参与者和社区治理的主体,因而,通过党建引领、重心下沉,形成志愿服务全嵌入治理模式,实现志愿价值重塑、组织网络重构与服务机制协同,以参与有效性和创新根植性为重心,循序实现志愿服务的在场性、专业化和服务力创新提升(见下图),可以成为社区志愿服务创新的路径选择。

首先,实现党建引领下志愿服务与志愿精神的价值重塑。当代中国的价值变迁是一种别具“中国特色”的现代价值体系建立的过程,即现代价值体系在运行方式上与中国传统文化的结合。^[13]志愿服务与志愿精神起源于第一次世界大战后的欧洲,是以自助与互助为基础,基于参与、友爱、慈善以及责任的美德,它使人们发自内心地自愿为他人和社区奉献自己的力量,其内涵与我国的红色文化高度契合。红色文化是党领导全国各族人民在长期革命、建设和改革过程中创造的以马克思主义中国化为核心的先进文化^[14],其本质是把个人与国家、民族共同体命运紧密相连,形成内在价值目标的统一。红色文化底蕴深厚、内涵丰富,深入人心^[15],是中华民族连接历史、指向未来的最宝贵的精神财富。实现党建引领下志愿服务与志愿精神的价值重塑,要将志愿精神的培育

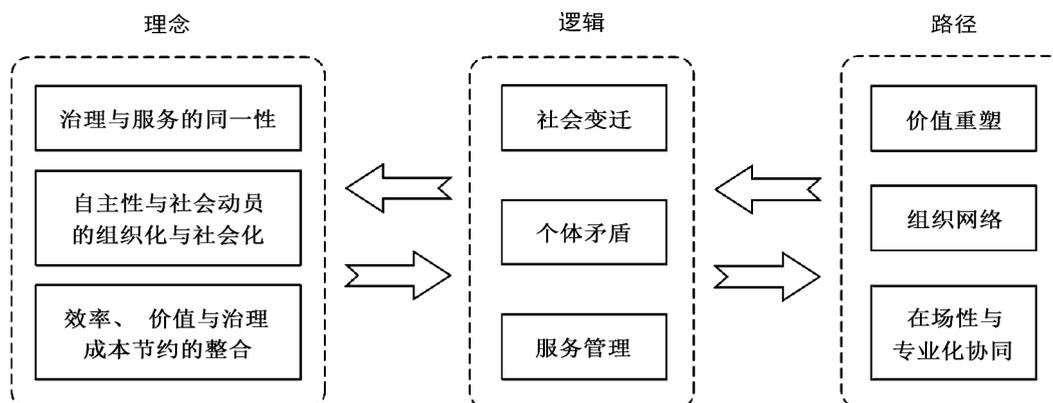


图1 “党建引领型”社区志愿的理念、逻辑与创新路径

置于红色文化的深厚土壤和社区治理的生动实践中,以文化来影响人与塑造人,形成健康向上的道德风貌与合力共为的价值观念,塑造居民对社区的归属感、认同感和责任感,引导居民处理好“小我”与“大我”、“小家”与“大家”、“私利”与“公益”的关系,弘扬乐善好施、守望相助的优良传统;鼓励共产党员、国家干部和社会精英带头参与志愿服务;在党员思想教育、公民道德教育、文明城市建设等过程中突出志愿文化元素,利用广播、电视、网络等媒体积极普及志愿知识,传播志愿文化,全方位营造公益氛围,鼓励居民加入志愿服务的队伍中来。

其次,构建社区志愿服务的全嵌入组织网络。现代治理理论与实践强调的是政府主导、社会组织与公众参与的多元主体的网络化协同过程,这一过程表明:①多层级的治理与多种工具使用的并存,使得治理可以在跨组织、跨区域的多个水平上进行,在实践上则可以“通过规制、市场签订合同、回应利益联合、发展忠诚和信任的纽带等”不同的工具而达到特定的目标要求。^[16]②“去中心化”的治理在形成社会多中心和多主体的同时,也带来了国家、公众以及其他主体角色与功能的改变,整合与动员将是国家能力的主要体现。③这一治理转换同时表现为两个方面的发展:一是治理研究开拓了一个精致的过程维度,用于探索政策形成与执行的类型、工具和条件以及各种不同的行动者;二是体现了各种层面的制度转变并对解决问题的能力 and 民主责任的观念意识形成了特定的冲击^[17],从而指向多元主体和要素互动、信息获取整合和自治的网络体系建构,并内在地

蕴含着民主、价值和效率的同一性。据此,一方面,要以社区党建为阵地,构建精细化的居民需求管理体系和志愿服务组织体系,依托社区单元网格和楼栋,建立网格党支部和楼栋党小组,构建“社区党委—网格党支部—楼栋党小组”三级组织结构,并以三级组织结构为基础,全面建立从楼栋到社区的三级志愿服务组织体系,以楼栋为基本单位,搭建志愿服务供需对接平台,同时推行党员示范岗、文明家庭、文明楼栋建设活动,以点带面,全面推动社区志愿服务的开展。另一方面,要发挥群众组织的功能与作用,构建“党工青妇”统筹建设的志愿服务网络。以工会、共青团、妇联为主的群众性组织作为党组织的支持性网络,既是传递公众需求的重要渠道,也是公众参与治理与服务的重要力量。以党建带工建、团建、妇建,共同组建社区志愿者队伍,齐抓共治,自我服务、互相服务,通过整体性的网络构建,实现志愿服务的内生性与有效性。与此同时,要采用项目制这一社会管理工具来实现志愿服务主体间的合作与分工,根据居民需求对志愿服务项目进行选择、资助和评估,推动志愿服务走出失灵困境,实现价值与效能的统一。

最后,建构社区志愿服务在场性与专业化服务力提升的机制协同。我国社会治理转型的主要目标,是转变政府一元化管理模式,构建公共服务型政府,并且,以提升服务绩效为出发点,通过分权与赋能,推动社会自主力量的增长。党依靠在社会领域得天独厚的凝聚能力和组织资源,成为分散的社会主体间沟通与联接的枢纽。要建立适应人口流动和组织变化的动态管理和运行机制,全方位覆盖、广范围吸纳,把与社区生活息息相关

的各类党组织吸纳进来,构建社区党组织、驻地单位党组织、“两新组织”党组织协同联动机制,以及融政府、社区居民、环境、企业员工和管理者等多元利益相关者在内的社会责任评价指标体系,引导驻地单位和“两新组织”塑造社会形象,履行社会责任,参与到政策宣传、环境保护、法律援助、医疗救护、扶贫帮困等志愿服务中来。

与在场性与专业化服务力提升的志愿服务机制协同,要以参与有效性和创新根植性为重心展开志愿服务升级,发展专业志愿服务。总体而言,社会组织具有做志愿服务的情怀,却往往能力不足,缺乏人力和相关的资源;另一方面,一些企业和单位拥有开展志愿服务的专业技能,却找不到参与公益的合适途径。这些制约当前志愿服务有效性的因素提出了发展专业志愿服务的实践与要求。专业志愿服务更加注重以专业技能帮助服务对象,解决更深层次的社会问题,其有效性在于:首先,与其特点存在着密切相关性。这些特点有:

①其职业技能与职业精神不限于工作岗位而且着力于服务社会;②它强调解决社会问题的创新性实践而非简单的行善;③专业志愿服务提倡团队性精神及其实践的跨域;④在服务效果与服务成本的结构优化过程中提升社会组织能力,促进社会组织的网络化建构。其次,专业志愿服务强调专业化服务与社会治理的统一。这就需要政府、企业和社会组织在党的领导下跨界携手共同建设中国志愿服务,从而更大程度地激发公众参与社会治理与公共服务创新的热情。

协同机制建构需要权威组织的引导与整合。就现代治理而言,政党是国家与社会之间的纽带。中国共产党社会功能的实现是以党组织的“联动”带动多元治理主体间的“联动”,以党建促社建,以党员带动普通群众,通过发展和完善党的组织网络和群众组织网络,将治理与服务延伸至社会末梢,实现国家与基层社会的连接,以满足群众对美好生活的向往。

参考文献

- [1]习近平.决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[M].北京:人民出版社,2017.
- [2]莱斯特·M.萨拉蒙.公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M].田凯,译.北京:商务印书馆,2008.
- [3]张勤,武志芳.社会管理创新中社区志愿服务利益表达的有效性[J].理论探讨,2012(6).
- [4]祝灵君.志愿者组织、志愿精神与政党领导[J].中共中央党校学报,2005(3).
- [5]丁俊萍.党的领导是中国特色社会主义最本质的特征和最大优势[J].红旗文稿,2017(1).
- [6]民政部编写组.《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》辅导读本[M].北京:人民出版社,2017.
- [7]张康之,向玉琼.网络空间中的政策问题建构[J].中国社会科学,2015(2).
- [8]新华社.中共中央关于深化党和国家机构改革的决定[EB/OL].(2018-03-10)[2019-05-07].<https://baijiahao.baidu.com/s?id=1594482004112345357&wfr=spider&for=pc>.
- [9]齐卫平.制度优势与治理效能的高度统一——新时代中国国家治理体系本质特征研究[J].学术前沿,2018(6).
- [10]张永理.社区治理[M].北京:北京大学出版社,2014.
- [11]王诗宗.治理理论与公共行政学范式进步[J].中国社会科学,2010(4).
- [12][美]托克维尔.论美国的民主(下卷)[M].北京:商务印书馆,1988.
- [13]任剑涛.步入相对主义:当代中国人价值观的切近审视[J].文化纵横,2010(1).
- [14]刘润为.红色文化:中国人的精神脊梁[J].红旗文稿,2013(9).
- [15]丁恒星.红色文化与社会主义核心价值观关系研究[J].思想教育研究,2017(7).
- [16]杰瑞·斯托克.地方治理研究:范式、理论与启示[J].浙江大学学报(人文社会科学版),2007(02).
- [17]B.Kohler-Koch & B.Rittberger.Review Article: The Governance Turn in EU Studies[J].*Journal of Common Market Studies* 2006(1).

[责任编辑:劲草]