

从体制创新到生态建构：“五社联动” 对“三社联动”的传承与超越

徐选国

(华东理工大学 社会与公共管理学院, 上海 200237)

摘要: 随着改革开放以来的社会结构转型与体制转轨,原有的单位体制式微继而将社会福利与管理职能向外转移,在“社会”缺失的前提下致力于促进社区、社会组织与社会工作者“三社联动”的理论与实践,是对过去总体性社会背景下的治理体制的突破,通过“社会的生产”进一步实现政社分工与合作,重构了国家与社会的合作治理格局。然而,“三社联动”尚未在系统性治理方面取得实质性突破。“五社联动”的提出与实践是对“三社联动”的继承和超越,是健全党的社会工作体制机制的重要实践创新,强调党建对基层治理的核心领导和全面统筹、注重“党政社企民”全员化主体形成治理共同体和治理生态圈、超越传统的碎片化治理和条块矛盾的治理逻辑、致力于迈向以人为核心的基层治理现代化新趋向。需要指出的是,“五社联动”在理论建构、政策创新以及实践效能等方面还有巨大的探索空间,它将是探索中国式现代化背景下基层治理现代化的关键切口和核心命题。

关键词: “三社联动”; “五社联动”; 体制创新; 生态建构; 基层治理

中图分类号: C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-0246 (2024) 08-0241-10

一、问题的提出

新中国成立后很长一段时期内采取的是单位制管理模式,形成了“国家—单位—个人/家庭”的纵向管理架构,在学术上被称作“单位制社会”或“单位制时代”,因这一时期政治、经济、社会、文化等要素没有形成较为清晰的分工和边界,学界进一步将这种社会概括为“总体性社会”。^①在单位制时代,单位承载着人们的福利、管理和生活等全方位功能,兼具福利与控制的双重特性。改革开放前,我国实行一种行政全能主义的“亚社区”管理体制^②,所有事务由政府及其单位组织来承担。“亚社区”这一特殊形态说明真正意义上的“社区”尚未形成,只有地域意义上的居住空间。单位大院就是这种“亚社区”的主要表现形式,它承载着单位组织对所属员工及其家庭成员进行福利提供和管理的基本职能,而作为“单位人”的个人和家庭与大院里的其他人对于单位大院内的公共事务则较少有联结或集体行动。

然而,这种行政全能主义的管理体制在面对社会结构转型和经济体制转轨时出现了诸多不适应,

基金项目: 国家社会科学基金项目 (23BSH013); 国家社会科学基金青年项目 (23CSH074、21CSH066)。

作者简介: 徐选国,华东理工大学社会与公共管理学院副教授,研究方向: 社会工作本土化、社区社会学与基层社会治理。

^① 孙立平、王汉生、王思斌等《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第3期;渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第11期。

^② 徐永祥《社区发展论》,上海:华东理工大学出版社,2000年,第68页。

集中体现在社会转型期社区管理出现的体制性矛盾上：一是单一行政化的管理主体与多元化管理现实需求之间的矛盾；二是政府行政体系中条与块的矛盾；三是全能型政府体制下“社会”的缺位，导致许多社会领域的议题难以得到及时有效解决，而这些领域恰恰大量存在着“政府失灵”和“市场失灵”的真空地带。例如，在从计划经济向市场经济转轨过程中，大量国有企业、集体企业倒闭、解组或改制，导致众多“单位人”下岗失业，另有一部分较早退休的人员随着单位制的解体出现了“退休后无保障”的现象。同时，在市场经济的推动下，以东部城市为中心的城市化发展具有显著的虹吸效应，导致大量农村剩余劳动力外溢进入城市，形塑了现代化进程中“流动社会”的独特景象。此外，由于原有单位管理体制的松动，“单位人”逐渐与强有力的管理体系脱离，成为个体化特征明显的“松散的个人”。^①这一时期，犯罪、吸毒、未成年人犯罪、干群关系紧张等问题充斥着整个基层社会。

面对单位制解体过程中衍生的一系列问题，如何进行有效回应，成为国家层面以及地方各级党政部门直面的棘手问题。上海作为改革开放的前沿阵地之一，最早遭遇上述“阵痛”，也较早地结合实际积极探索构建应对社会变迁与社会问题的新型社区管理体制。这种新型社区管理体制即“两级政府、三级管理、四级网络”的上海模式，它通过建立由市一区两级政府，市一区一街/镇三级管理，以及市一区一街/镇一村/居四级网络构成的城市管理体制和组织运行架构，回应市场化、城市化、工业化进程中的多元复杂问题。其中，在“四级网络”中的村/居层面，通过多维路径聚焦“社区”的生产：一是通过调配一部分原先担任企业单位或工厂车间中层干部的人员到社区担任书记或主任，将原有的单位管理经验移植到社区管理之中，发挥其曾经作为“单位人”或“干部”的身份认同优势进行“社区建设”。^②二是强化社区工作者队伍建设，推动其从最初的业余或志愿性质的队伍向专职化队伍转变，提升社区工作者队伍回应基层社区管理问题的能力。三是加强增量改革，在原有社区工作者队伍之外，大力培养专业社会工作者，推动专业社会组织培育和发展，使其与社区工作者一道形成回应转型期基层社区多元矛盾问题的重要机制。

社会变迁呼唤着社会管理体制改革创新。改革开放以来，社会转型、社会发展的结构需求驱动了原有的社会管理体制改革创新，一种迈向“社会的生产”^③、“政社分工与合作”^④的社会管理体制改革拉开了序幕。其中，积极推动专业社会工作者、社会组织融入原有社区体制的“三社联动”“五社联动”实践成为社会管理体制改革创新的重要标志。那么，在改革开放至今40余年的不同时段里，为什么会在不同阶段出现“三社联动”“五社联动”这些差异化的社会管理体制创新实践？这两种体制创新实践之间存在怎样的关系逻辑？这是本文将要回答的核心问题。

二、“三社联动”：因应社区管理问题的“体制建构”

1. “三社联动”的概念源流

从计划经济体制向市场经济体制的转轨，意味着原来国有企业承担的大量福利保障和管理职能要被剥离出来，促进政企分开、社企分开成为经济体制改革的重要任务。那么，由谁来承接这些从国有企业剥离出来的福利保障和管理功能呢？随着单位制不断式微，街居制、社区制成为新的替代性体制。^⑤街居制、社区制都以“社区”为场域和阵地进行社区管理和服务，因此“社区”逐渐成为应

① 田毅鹏 《转型期中国社会原子化动向及其对社会工作的挑战》，《社会科学》2009年第7期。

② 徐选国、唐晓琦、杨威威 《制度变迁、角色建构与国家—个人关系的演化逻辑——基于对上海“社嫂”的口述史研究》，《社会发展研究》2020年第2期。

③ 沈原 《社会的生产》，《社会》2007年第2期。

④ 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。

⑤ 何海兵 《我国城市基层社会管理体制的变迁：从单位制、街居制到社区制》，《管理世界》2003年第11期。

对大量社会问题的关键主体和核心场域。然而，转型初期的社区干部主要是由非职业化、非专业化的人员担任，社区具有明显的单位化、行政化等特征，在回应市场化进程中的诸多问题时显得力不从心。

20世纪80年代中期，民政部号召在城市中开展社区服务工作，但由于处于体制转轨初期，经济基础比较薄弱，这一阶段的社区服务更加注重互助性服务、商业性服务，而非福利性、公益性服务。这体现了当时“社区服务社会化”所强调的福利责任向社会转移的现实抉择。然而，这一时期社会力量尚未发育起来，导致社区服务的推进存在深层限制。20世纪90年代初，民政部提出社区建设的概念，并在全国范围内开展社区建设实践，探索出了“上海模式”“沈阳模式”“江汉模式”等。这些社区建设模式的探索，体现了政府管理重心下沉的特点。然而，这种社区建设更主要的是政府行政体制内的行政权力和职能调整，并没有解决社会领域“政社不分”“以政代社”“政社混淆”的问题，存在“只见政府、不见社会、不见居民”的弊病。^①如何真正发现“社区”，发现“社会”，发现“人”，这需要对原有行政化社会管理模式进行改革创新，探索符合时代期许的新型社区管理体制。

为了更加有效地应对基层管理体制性矛盾，回应社会需求，徐永祥教授于2000年提出，社区建设要积极建立职业化、专业化的社会工作制度，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。^②2003年，他进一步指出，社区建设要引入专业社工、社会工作机构，尽快建立社会组织、社工进入社区的制度框架，建立社区、社会工作者、社工的“互动”机制。^③2004年，上海市民政局采纳社区、社会工作机构、专业社工“互动”的理念，提出社区、社工、社团“三社互动”概念，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”的分工合作思路。后来，随着对社区治理认识的加深，民政部将“三社互动”的提法改为“三社联动”，强调“三社联动”是社会力量参与社区治理的有益探索。

2. “三社联动”的核心意涵

“三社联动”是一种关系取向的治理体制，核心在于优化政社关系，即从原先“以政代社”“政社不分”的单一体制向“政社分开”“政社分工与合作”“政社团结”的合作体制转变。笔者曾基于对上海、深圳等地“三社联动”的经验调查发现，“三社联动”试图淡化国家与社会之间的二元性结构关系，以本体论嵌入和方法论嵌入为理论基础建构了“双重嵌入”的分析框架，以重构基层治理实践中政社互动的宏观逻辑，并将社区纳入国家与社会关系分析架构之中，以探究政社互动的微观机制。研究表明，在社工、社会组织与地方权力主体（社区、街道）的合作治理过程中，形成了从“嵌入”“反向嵌入”到“双重嵌入”的机制演变，主导这种机制变迁的根本动因在于不同主体共同遵循“社区嵌入社会”的内在逻辑，这与部分地方探索“让社区回归社会”的实践意涵具有内在相通性。^④“社区”作为关键要素重塑了国家与基层社会的关系格局，在实践中促进了国家与社会从二元对立向二重共生的关系转变，其中社会工作通过社会理性的彰显，在基层社会治理中发挥着整合性建构的功能。^⑤

2017年《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出，要推进社区、社会组织、社会工作“三社联动”，完善社区组织发现居民需求、统筹设计服务项目、支持社会组织承接、

^① 徐永祥、曹国慧 《“三社联动”的历史实践与概念辨析》，《云南师范大学学报》（哲学社会科学版）2016年第2期。

^② 徐永祥 《试论我国社区社会工作的职业化与专业化》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2000年第4期。

^③ 徐永祥 《城市社区建设的体制创新与社会工作》，《探索与争鸣》2004年第12期。

^④ 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。

^⑤ 徐选国 《嵌入性治理：城市社区治理机制创新的一个分析框架——基于对国家-社会关系范式的批判性反思》，《社会工作》2015年第5期。

引导专业社会工作团队参与的工作体系。质言之,“三社联动”是我国现代化进程中为回应社会问题而形成的一种体制创新,“三社”中的社区具有十分明显的政治性、行政性或国家性,遵循的是政治路径依赖,而社会组织、社会工作者则具有专业性、社会性和公益性,遵循的是社会路径依赖。在原有以社区制为核心的社区管理体制基础上大力发展社会工作者队伍和社会组织,实质上意味着一种“社会的生长”逻辑,政治化路径与社会化路径的跨界联动与共治行动,突破了以往以政府为单一管理主体的格局,实现了政社多方对话、协商、互动、合作的多元治理格局。因此,“三社联动”既是回应中国转型背景下所产生的社会问题的有效方式,也是在中国式现代化进程中所形成的一个极具智慧的本土概念。

3. “三社联动”的实践限度

需要指出的是,“三社联动”在激发社会活力、促进“社会的生长”等方面发挥了重要作用,然而其实际行动却不是一帆风顺的,在推进过程中依然出现了一些不可忽视的悖论现象:

一是“主体重叠”现象。一些地方为了贯彻上级政府有关“三社联动”的政策要求,在社区、社会组织、社工等要素尚不健全的前提下盲目推进“三社联动”,将任务压在社区(居委会)层面,社区居委会要同时扮演社区、社会组织、社工三种角色。这种“三社”即“一社”的现象可以称为“三社联动”政策执行过程中的“主体重叠”现象。这种现象的主要问题在于,“只见社区,不见社会”,而这里的社区主要指的是代表党委政府的党组织和居委会,社会则指的是社会组织(社区社会组织)、专业社会工作者等社会力量。这种情形反映了基层政府在政策执行过程中的选择性或权宜性策略^①,容易产生“华而不实”的虚假繁荣后果。

二是“体制反弹”现象。一些地方虽然积极引入专业社会组织和社会工作者承接原本由社区承担的许多行政性事务,形成了社区、社会组织、社工分工合作、有机联动的格局,但这样的政社关系格局没有得到普遍认可和持续推进,而是出现“反弹”,即原先已经委托给专业社会组织的社区事务退回原先由社区工作站直接负责的状态,导致初具雏形的“三社联动”机制创新不得不再走回头路。

三是“规定动作”现象。一些地方将上级有关“三社联动”的政策变通为“三社工作”,导致原本强调政社之间连接与互动的“三社联动”变成行政职能部门的“规定动作”,使得“三社联动”机制在理想与现实之间存在显著张力,最终变成行政化的考核指标。这意味着原本属于同时促进政社双重赋能的“三社联动”逻辑不得不出现在再行政化或行政化再生产的趋势。

造成上述多重悖论现象的深层原因在于,一是政社分工与合作的体制尚未正当化、合法化,导致“三社联动”实践具有局部性和片面性,难以广泛深入地推广开来;二是受过去主导性的国家与社会二元关系视角的影响,地方政府在培育、推动社会力量发展时存在顾虑,通常采取保守的做法,导致“三社”难以真正实现跨界合作与有机联动;三是“三社联动”未纳入党建引领基层治理的核心议程之中,在基层治理体系之中缺乏应有的结构性位置,导致实践中“三社联动”被边缘化甚至被当成一种行政化指标;四是“三社联动”弱化了资源的再生性维度,在“三社联动”框架下,资源主要来源于政府,容易形成资源依赖或单一资源来源所造成的限制,忽略了“社会”领域的资源注入以及资源可持续性,最终因资源依赖、行政路径依赖而出现“三社联动”的形式化运行。从根本上讲,“三社联动”的提出具有时代必然性,“三社联动”推进过程中所存在的一系列限制,也是时代情境的写照。这意味着,当前背景下,“社会”远远没有成长起来,抑或“社会”仍处于抑制性发展状态之中。

三、“五社联动”:基层治理现代化的“生态建构”与“社会实验”

“三社联动”在实践中存在的上述困境不仅仅以单一形态出现,有时会以复合形态出现,进而

^① 杨爱平、余雁鸿 《选择性应付:社区居委会行动逻辑的组织分析——以G市L社区为例》,《社会学研究》2012年第4期。

在基层治理常规议题以及突发重大危机事件发生时难以积极有效应对，比如体制机制不顺、各主体难以跨界联动、社区活力不足、社会资源配置通道受阻、基层治理碎片化问题明显等，“五社联动”作为一种延续性和扩展性机制被推上基层治理的历史舞台。

1. “五社联动”概念的提出及其内涵建构

2021年，《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》出台，强调“完善社会力量参与基层治理激励政策，创新社区与社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制”。虽然该《意见》没有直接提出“五社联动”这个概念，但是关于社区、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动确实与2020年重大突发公共卫生事件暴发后国家及地方民政部门提出的“五社联动”一致，因此，各界倾向于将上述《意见》视作中央层面对“五社联动”的专门规定和宏观指引，以及各级政府部门、城乡社区、社会服务机构和基金会共同推动执行的政策依据。

与“三社联动”的概念比较不难发现，“五社联动”概念中增加了社区志愿者和社会慈善资源两大要素，这也是“五社联动”能够承继并超越“三社联动”的重要原因，即“五社联动”既注重激发社区居民活力，强调居民在基层治理中的主人翁意识和主体性地位，又注重各类社会慈善资源的注入，包括多元主体提供的各类资源都是基层治理的重要支撑条件。增加社区志愿者意味着在基层治理中“找回居民”“找回人”，突出了社区居民从原先被动接受服务和被动参与向主动参与、主体自觉转变；增加社会慈善资源意味着基层治理不仅仅依靠原有的政府公共财政资源，同时还需要激发社会力量共同参与，形成共建共治共享的社会治理共同体。因此，“五社联动”并不是狭隘的“五社”之间的联合，而是多元主体有机联动。那么，各个主体之间是什么关系？“五社”之中不同要素的角色分别是什么？

笔者认为，“五社联动”是跨界联动，是代表党和政府的社区与代表社会力量的社工、社会组织、社区志愿者、社会慈善资源的联动。这里所谓的社区代表党和政府，主要是在行动者意义上讲的，社区更多指的是党组织或村居委会，在“五社联动”行动框架中，社区代表着党组织或村居委会，主要体现了党政性，而代表村/居民自治组织的村/居委会的意义在此语境下体现较弱。因此，“五社联动”是党政主体与社会力量之间的联动，这是正确理解“五社联动”的基本前提。进一步讲，要实现“五社联动”，根本要求是坚持党建引领，因为党建引领是促成党政主体与社会力量之间实现跨界联动的关键动力。“三社联动”的政策框架虽然体现了政社之间的关系建构，但对党建引领的强调不足，而“五社联动”内在地强调多元主体有机联动，尤其突出了党建引领对于“五社联动”有效参与基层治理的关键作用。因此，“五社联动”并不只是从某一个主体的角度自下而上来推动，更需要作为整体性、系统性工程，通过党建引领以自上而下与自下而上相结合的方式推动。

在“五社联动”中，“社区”是最重要的要素，这主要体现在两个方面：一是社区的主体意涵。如前所述，社区更多代表着党和政府在基层社区的行动意志和资源配置，社区党组织和村/居委会有形无形地掌握着某些政治或行政权力，它们不仅是社区治理的关键权力主体，同时也掌握着丰富的资源。如果社区不动，即使其他主体在动，也并不是真正意义上的“五社联动”，因为社区不动，其他主体就难以触及社区的真需求、真问题，也难以有效整合社区内外的资源体系，进而无法促进基层治理效能。实践中很多不能与基层党组织、村/居委会有序互动与合作的做法，在扎根社区、回应社区问题、促进社区发展方面都存在不同程度的限制。二是社区的目标意涵。社区在“五社联动”中的第二重含义体现在目标建构上，“五社联动”的最终指向是回应生活于社区之中的人的需求、解决社区急难愁盼问题、促进社区团结和社区凝聚、助力基层治理体系和治理能力现代化。王思斌指出，社区在“五社联动”中居于首要地位^①，这是对社区的基础作用的强调。“五社联动”机制运作与实践

^① 王思斌 《社区在“五社联动”中的意义和定位》，《中国社会工作》2023年第28期。

推进要坚持“从社区中来，到社区中去”的行动逻辑，缺乏对上述两个层面的社区内涵及其重要性的把握，将无法真正推动“五社联动”有效运转。

在“五社联动”中，社会工作者是最具能动性的主体。社会工作者要主动与社区党组织和村/居委会建立好关系，以寻求信任与行动空间，进而获取更多社区资源。^①在党建引领下，社会工作者致力于推动社区社会组织生态构建、培育赋能社区志愿者、整合社区公益慈善资源网络，以促进社区社会资本的培育和发展。需要指出的是，社会工作者不是也不能成为“五社联动”的关键主体，这是因为他们既不具有联动各方主体的势能，也不具备调动多元资源网络的优势，因此，现实中过分强调社会工作者在“五社联动”中的作用的预期，则会遇到各种各样的问题和障碍。即使有一部分社会工作者参与的“五社联动”项目实践较为成功，我们也不能忽视基层党政主体在其中发挥的核心作用。然而，现实中基层党政组织包括社区面临着低治理权问题，需要被动应对自上而下的任务，^②这将导致专业社会工作者与基层组织的行动逻辑之间存在张力和冲突，二者关系需要进行调适与重塑。笔者曾指出，社会工作的本质要从专业性、本土性迈向社区公共性。^③社区公共性可能成为社会工作者与基层党组织、社区村/居委会深度联结的核心基础。

质言之，要将“五社联动”纳入基层党委政府工作的中心议程之中，从各级党委政府顶层设计的角度推动“五社联动”，确立党建引领“五社联动”的根本工作格局。“五社联动”作为不同于传统基层治理的创新机制，既要求“五社”的联动，更要求“党政社企民”全主体的联动，它是一种理念、一种原理、一种方法、一种途径、一种治理共同体，目标是促进美好社会建设。基层社会治理的核心是人，这就要求“五社联动”要找回人、连接人、帮助人、改变人，在实践中推进社会文明进程，其根本宗旨是满足人民对美好生活的需要，这与中国式现代化本质上是人的现代化的内涵具有内在一致性。“五社联动”是激活社会活力、整合社会资源、创新基层社会治理体制机制的重要力量，致力于打造基层治理现代化的生态网络，构建共建共治共享的社会治理共同体。“五社联动”通过构建基层行动者网络促进基层治理结构再造，以此推动基层治理效能。^④“五社联动”在某种程度上是解决社会问题、促进社会治理创新、推动社会保障体系建构、加快社会文明进程的一项社会实验，这项实验需要各级党政部门高度重视，政府与社会各方力量形成共识、通力合作。

2. “五社联动”参与基层治理的内容体系

结合笔者参与的大量“五社联动”项目实践及评估经验，对“五社联动”参与基层治理的具体内容进行梳理，大致可以归结为以下几个方面：

第一，搭建党组织核心引领的“五社联动”行动框架，将“五社联动”纳入基层党政主体的核心工作议程之中。基层治理是一项牵一发而动全身的系统性工程，“五社联动”参与其中能否凸显效能，关键取决于“五社联动”机制是否处于基层治理的核心结构性位置。实践表明，将“五社联动”纳入基层治理核心议程之中加以推进，能够有效打通基层多元主体之间的关系，较好地助力基层治理体系和治理能力现代化进程；反之，如果不具有明确的结构位置，没有系统化的“五社联动”实践行动设计，则难以在基层治理中发挥应有效能。依笔者之见，在目前中央层面关于基层治理和“五社联动”的顶层设计基础上，应该形成以省、直辖市为单位进行“五社联动”参与基层治理的总体性政策框架，并在市、区层面形成更为具体的行动规划指引，以乡镇（街道）为单位，依托本级党委核心引领，构建“五社联动”参与基层治理的实施方案，最终落地到每一个社区，村社区党组织应成为城乡社区场域中“五社联动”推进的关键主体。目前仅有少数省市构建了不同层级纵向推

^① 罗桥、吴琛杭 《社会实践理论视角下社工机构与村委会的关系建构和变迁——基于两个政府购买项目的比较研究》，《华东理工大学学报》（社会科学版）2023年第4期。

^② 陈家建、赵阳 《“低治理权”与基层购买公共服务困境研究》，《社会学研究》2019年第1期。

^③ 徐选国 《从专业性、本土性迈向社区公共性：理解社会工作本质的新线索》，《社会科学战线》2016年第8期。

^④ 任敏、吕江蕊 《“五社联动”的缘起、运作逻辑及其何以促进基层治理》，《社会工作》2023年第6期。

进的制度体系，这一做法亟须在更大范围内推广。

第二，社区基金（会）建立、运营与管理。社会慈善资源是“五社联动”的重要构成部分，也是“五社联动”区别于“三社联动”的重要维度。组建社区基金（会），可以为凝聚社区以及整合更广范围的社会资源提供有效平台和载体。社区基金（会）不同于传统的基金会或其他公益慈善组织，后者让普通人觉得离自己很遥远，而社区基金（会）则是以社区为中心的资源整合平台，是居民身边的“资源蓄水池”，能够激发社区慈善文化意识、激励社区居民慈善行为、提升居民对社区公共议题的参与度。因此，社区基金（会）的筹建与运行，能够打通居民参与基层治理的“最后一米”，形成人人公益、人人慈善的文化基础。同时，为了促进社区基金（会）有效运行，需要组建由在地党政部门代表、村社区书记、辖区“两代表一委员”、企业管理者代表、社工和社区居民代表等多元主体构成的社区基金管委会，促进社区基金（会）机制顺畅运行。此外，通过线上线下多元方式，充分发挥社区基金（会）筹集资源的优势，为“五社联动”参与基层治理提供可持续和造血式资源体系。目前，社区基金主要挂在辖区具有募捐资格的慈善组织中进行专项筹资，而社区基金会则可以直接面向辖区居民和相关单位进行资源筹集。社区基金（会）是“五社联动”参与基层治理中资源整合的重要载体，除了辖区单位和居民，还扩展到更广泛的主体，通过微基金、微公益、微慈善等方式，不断营造人人公益的社区慈善文化氛围，形成多元化的社会慈善资源网络体系。

第三，培育、激活社区社会组织，赋能基层治理。社区社会组织是将实践中碎片化的个人组织起来并发挥合力的一种组织载体，它区别于具有法人性质的社会组织，是具有相似经历、兴趣和使命的人结合而成的一种组织形式。目前，社区社会组织日益成为基层治理的新兴力量，是“五社联动”的有机组成部分。为推动社区社会组织在创新基层社会治理中更好地发挥作用，民政部出台了《培育发展社区社会组织专项行动方案（2021—2023年）》，引导社区社会组织在提供社区服务、扩大居民参与、培育社区文化、促进社区和谐等方面发挥积极作用。实际上，在国家层面积极推动社区社会组织制度建设之前，不同社区场域中已存在着许多居民团队，但其主要是兴趣驱动的自娱自乐组织，对于社区议题的参与不足，缺乏社区性和公益性。社区社会组织致力于发挥其治理效能，不仅可以提升社区社会组织的社区性、公益性和公共性，彰显社区社会组织的自治和社会属性，而且通过有意识的组织培育、厚植社区社会资本，能够为基层治理培育一股新生力量。“五社联动”蕴含着主体、资源、机制、生态等丰富内涵，注重社区社会组织的培育、发展、功能发挥等可持续社区资源的支撑，通过社区基金支持，为社区社会组织有效发展和作用发挥提供重要保障。

第四，加强志愿者培育与活化，提升社区居民主体性。“五社联动”注重社区志愿者培育与活化，实质上是强调不断提升社区居民的参与意识以及在基层治理中的主体性。居民应是基层治理的关键力量，尤其是在一些重大危机事件中，居民参与、居民自助与共助是应对突发重大危机的重要途径。然而，在社区治理实践中，居民不愿意参与与自身利益无关或关系不明显的公共事务，而对社区日常纠纷或突发应急事件等与自己有利益关涉的事情则会较为重视。这是否意味着常态化社区公共事务治理陷入某种困局之中？换言之，在“利益”取向的行动逻辑之外，社区居民如何形成更为自然的、持续的、公共的志愿取向？有学者指出，发挥社区党组织核心引领优势，深化党组织与居民群众的连接，促发居民群众的心理反应机制，进而促进居民的情感性政治认同^①，这是激发社区志愿精神和居民主体性的重要途径。“五社联动”中志愿者的培育与主体性彰显，需要在党建引领的总体框架中推进，发挥专业社会工作者的专业赋能优势，借助社区基金资源，为社区志愿者持续参与基层治理提供多维资源。

第五，专业社工配置与成长。社会工作者参与治理，需要在社区党组织引领推动下进行，且应具

^① 王浦劬、汤彬《基层党组织治理权威塑造机制研究——基于T市B区社区党组织治理经验的分析》，《管理世界》2020年第6期。

备以下能力。其一，从系统性和生态性的角度理解基层社会治理的能力。社会工作者不是孤立地参与基层社会治理，而是应该将其服务行动与基层社会治理生态紧密结合起来。其二，与基层社会治理的关键主体建立关系的能力。社会工作者参与治理，首先需要打通与在地党政部门、村居两委的关系，主动融入基层社会治理系统之中。其三，站在党委、政府、社区角度理解其核心工作的能力。社会工作者所进行的服务行动要与党政主体的核心工作结合起来，只有对党政主体的中心工作有益，社会工作才会有更大的作用空间。其四，借力党政资源优势更好地整合资源、发挥专业效能的能力。社会工作者的目标与党政主体的目标一致，社会工作者通过党建引领，借助区域化党建网络优势，反向借助党政势能和优势，可以更好地进入社区生活场域，获得更充分的资源，进而提供精准化服务，这是党建引领社会工作的应有之义。其五，盘活“五社”等多元要素和各自优势服务基层社会治理的能力。“五社联动”并不是狭隘的“五社”之间的联动，而是注重基层治理不同主体（社区、社区社会组织、社区志愿者、辖区单位、线上捐赠主体等）的联结、互动、共建共治共享，社会工作者在其中可以不断激发社区志愿者活力，为社区社会组织赋能，培育社区慈善文化，进而促进基层社会治理生态网络。因此，社会工作者要把自己置于基层治理生态之中，成为基层治理生态网络的有机构成。^①

可见，“五社联动”不是简单意义上的“五社”相加，而是强调构建党建引领多元力量形成社会治理共同体，优化基层治理生态，提升基层治理现代化水平。党的二十届三中全会指出“健全社会工作体制机制，加强党建引领基层治理，加强社会工作者队伍建设，推动志愿服务体系建设。”不难看出，“五社联动”的内涵和实践与中央最新精神具有内在契合性，它是深化党建引领基层治理、完善社会工作体制机制的重要实践。

3. “五社联动”参与基层治理的地方实践及多维成效

近些年，民政部慈社司与腾讯公益慈善基金会联合开展的“五社联动·家园助力站”社区基金助力基层社会治理项目积极发挥社区基金的“资源蓄水池”和社区公益慈善文化建设功能，通过每个试点建立社区基金，撬动更多公益慈善资源和社区公益慈善文化营造，实现社区治理资源可持续运作。此外，阿里巴巴公益基金会、蚂蚁基金会等慈善组织也积极在全国各地推动“五社联动”实践。

不少地方在“五社联动”参与基层治理方面进行了积极探索，如湖北省出台《湖北省城乡社区“五社联动”工作指引》，并在全省推进实施，在市、区级层面形成党建引领“五社联动”的总体制度框架，并具体以乡镇/街道为实施主体，制定符合辖区实际的“五社联动”参与基层社会治理行动框架。重庆、成都、北京、上海、广州等地在推进“五社联动·家园助力站”社区基金助力基层社会治理项目实践中，探索创新党建引领“五社联动”体制机制，将“五社联动”纳入街道党工委、社区党委核心议程之中加以推进，形成街道党工委核心引领的“五社联动”行动框架，“由内而外”“自上而下”的推进路径，体现了“五社联动”参与基层社会治理的系统性、全局性。上海徐汇区凌云街道梅陇三村通过党建引领“五社联动”机制构建，着力破解老旧社区长期面临的结构性问题，调动“五社”力量有序参与基层社会治理，发挥了积极效能，实现了从“垃圾三村”向“花园三村”的蜕变，探索出社区党组织核心引领“五社联动”参与基层治理的实践模式。重庆市南岸区弹子石街道在推进“五社联动”参与基层社会治理的实践中，发挥专业社工聚焦试点地区需求评估优势，坚持“五社联动”核心理念，借助在地优势建立“社工站+爱心企业”联合执行的行动模式，采用多元化捐赠形式募集了大量公益慈善资金和物资，为孵化社区社会组织、培育社区志愿者队伍提供持续性的资源支持。此外，该街道积极发挥社会工作者的专业引领作用，通过专业社工深挖基层社会治理中的问题，进而通过直接服务或间接服务（培育赋能社区志愿者、社区社会组织等）助力基层社会治理。上海浦东新区金杨街道（前身为罗山街道）于1996年开始引入专业社会组织提供专业社

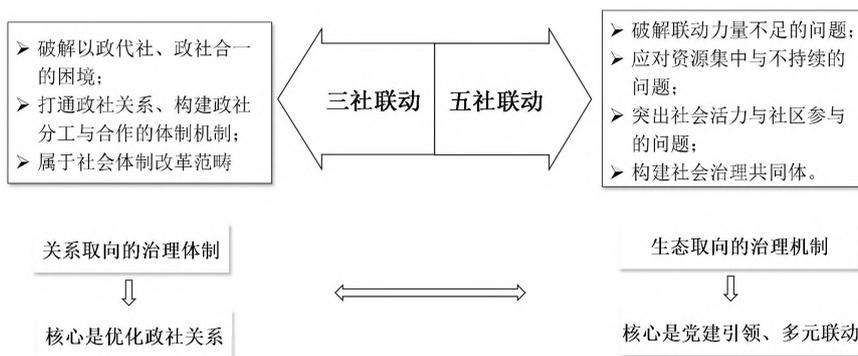
^① 徐选国、王寒温、杨彬《社会组织参与基层社会治理生态构建的机制研究——以上海市Y街为例》，《社会治理》2023年第4期。

会服务，经过近 30 多年的社会组织发展及其在基层治理中的参与，形成了“五社联动”参与基层社会治理的良好生态，探索出社会组织在“五社联动”中参与基层社会治理中的独特模式。

经过一系列探索，“五社联动”参与基层治理进程取得了一些积极成效。一是积极回应基层社会治理需要，推动基层社会治理任务由模糊走向具体；二是增强基层社会治理力量，推动基层社会治理主体从单一走向多元；三是激发社区居民主体意识，推动社区治理参与对象从少数走向大众；四是关怀社区脆弱群体，推动社区福利与服务模式从补缺转向普惠；五是聚焦基层治理效能，促进基层治理从单一领域向系统性和生态性转变。目前，“五社联动”成为推动基层治理体系和治理能力现代化的重要机制，实践中存在的限制和困境将留在后续系统的研究中加以呈现。

四、变与不变 “五社联动”对“三社联动”的继承与创新

不少学者认为“五社联动”是对“三社联动”的取代。实际上，二者之间并不是淘汰式的取缔关系，而是递进式的继替和创新关系（如下图所示）。



“五社联动”对“三社联动”的继承与超越

“三社联动”在促进政社关系从单向性向双向性转变中发挥了不可替代的作用，通过积极培育社会组织、推进社会工作人才队伍建设，促进了社会力量的壮大，使之成为政府职能优化的重要合作伙伴。质言之，“三社联动”的核心目标是优化政社关系，致力于形成政社分工与合作关系，从本质上体现了国家与社会在基层治理实践中的互动逻辑。“三社联动”通过社区重构了国家与社会关系，解构了之前将国家与社会二元对立的观点，重新实现国家和社会的再连接，因而，可以将其视作社会体制改革的范畴。“三社联动”更倾向于促进“社会的生产”，尤其是强调大力发展专业社会工作者队伍和社会组织，致力于在社区的存量基础上进行增量改革。然而，“三社联动”在社会活力激发，尤其是在促进和撬动社会大众、企业等各方主体参与基层治理方面表现欠佳。比较显著的例子是，在“三社联动”的实践探索和政策推动过程中，主要以政府公共财政资金购买服务项目为主，在社会组织和社会工作者提供服务的资源来源方面相对比较单一，导致社会服务运行存在较明显的行政依赖性。“五社联动”是在“三社联动”的基础上形成的。如果说“三社联动”在体制创新上有突破、在基层治理中深化政府与社会力量的对话与合作上有重要贡献的话，那么“五社联动”则更加强调政社关系基础上的党社关系和更广泛的基层治理生态关系建构，这主要体现在以下几个方面：

第一，从“三社”到全员化主体参与的转变。“五社联动”延续了“三社联动”开创的政社关系体制创新格局，在社区、社会组织、社会工作者的基础上，进一步扩展吸纳了社区志愿者和社会慈善资源等参与主体，强调基层治理需要“党政社企民”所有主体共同参与。

第二，从政社关系到党建引领基层治理生态关系的转变。相较“三社联动”更强调政府主导下的政社合作关系，“五社联动”则突出党建核心引领机制，只有党建引领能够整合跨界多元力量的协同参与，进而构建出多元主体共同参与的基层治理生态网络和基层治理共同体。这种转变体现了基层

治理从强调主体到注重规则的转向^①，既是基层治理模式创新的体现，更是对基层治理现代化内涵的丰富，只有多元主体坚持“劲往一处使、力往一处拉”的治理逻辑，基层治理乃至国家治理目标才能顺利实现。

第三，从政府公共财政资源主导转向同时关注企业和社会慈善资源支持。“三社联动”对资源多元化和可持续性关注不够，“五社联动”则十分注重资源来源多元化，除了政府公共财政资金以外，还积极整合来自社会大众、企业、公益慈善组织的资金资源。“五社联动”通过搭建社区基金平台，完善基金运作机制，实现资源来源多元化和可持续化，进而将这些资源继续用于基层治理实践创新之中，实现问题/需求、资源体系、机制创新、治理效能之间的良性运转。需要指出的是，“五社联动”对于深化中央提出的“三次分配”“共同富裕”等战略安排具有积极意义，社区基金的运作，有助于营造广泛的社区慈善公益文化，有助于资源整合与优质服务提供，有助于实现对困弱人群生活质量的提升。此外，“五社联动”依托乡镇社工站进行实践，有助于推动乡村公共价值的合作生产。^②

第四，从服务居民到居民主体性的激发。相较“三社联动”将社区居民视作服务接收者而忽略对居民主体性的激发，“五社联动”则强调居民参与基层治理的主体意识和主体性角色^③，通过大力培育社区志愿者队伍和社区社会组织，为居民参与社区公共议题提供重要载体，进一步助推社区凝聚力和社区文明进程。基层治理的核心是人，无论是对困弱群体的帮助，抑或是激发受助人自我发展能力，以及更广泛的社会大众的自助、互助和共助意识，本质上都致力于提升人的社会性与公共性，实现人的改变与发展，这是通向社会文明进步的根本要求。相较于“三社联动”，“五社联动”的独特之处在于真正去“发现人”“找到人”“找回人”，这是“五社联动”对以人为中心的基层治理现代化^④的重要贡献。

结 语

总体上看，“三社联动”与“五社联动”是政社多元主体参与基层治理在不同阶段的产物，共同构成当代中国基层治理链条上的两个重要环节。“三社联动”虽然在实践中存在一定的限度，但这是特定历史脉络形塑的结果，其在中国社会体制改革创新方面的积极尝试，为“五社联动”进一步深化基层治理内涵、提升基层治理效能、促进基层治理现代化进程提供了重要基础。“五社联动”虽然在内涵和外延上与“三社联动”有一定的差异，但从本质来看，二者存在紧密的延续性、继承性。在“三社联动”基础上，“五社联动”进一步彰显了中国式现代化视域下基层治理的独特内涵，是基层治理理论本土化和中国化的重要探索，强调党建对基层治理的核心领导和全面统筹、注重“党政社企民”全员化主体形成治理共同体和治理生态圈、超越传统的碎片化治理和条块矛盾的治理逻辑、致力于迈向以人为核心的基层治理现代化新趋向。需要指出的是，“五社联动”将是探索中国式现代化背景下基层治理现代化的关键切口和核心命题，但在“五社联动”的理论建构、政策创新以及实践效能等方面还有巨大的探索空间。

责任编辑：王永平

① 狄金华、钟涨宝 《从主体到规则的转向——中国传统农村的基层治理研究》，《社会学研究》2014年第5期。

② 郑广怀 《乡镇社工站推动乡村公共价值合作生产的过程与机制》，《学海》2023年第5期。

③ 向德平、罗珍珠 《“五社联动”的运行机制和发展路径》，《中国民政》2021年第17期；邱国良、李静、王松阳 《基层治理“五社联动”机制：实践运作、治理限度与优化路径》，《社会工作与管理》2024年第1期。

④ 唐文玉 《中国式基层治理现代化：历史生成与路向诠释——基于国家与社会关系演进的视角》，《社会科学战线》2023年第12期。