

社会力量参与社会治理的深圳实践

倪晓锋 徐宇珊

摘要：党的十九大报告提出打造共建共治共享的社会治理格局，党的十九届四中全会进一步提出建设人人有责、人人负责、人人享有的社会治理共同体。这些要求都特别需要社会力量的积极参与，国家——社会关系的变革，为社会力量参与社会治理释放了空间。社会力量自身的特点决定了社会力量参与社会治理的特色与优势。深圳在社会力量参与社会治理方面进行了丰富的实践，改革放权给予社会力量参与的空间和权利，党委领导为社会力量的参与指明方向；与政府管理相衔接、依靠科技手段、进行资金支持、探索标准化建设等，是深圳社会力量参与社会治理的重要机制和经验总结。

关键词：社会力量；社会治理；共建共治共享

中国分类号：D630;D632.9 **文献标识码：**A **文章编号：**1673-5706 (2019) 06-0105-06

一、引言

社会治理是国家治理的重要方面，十九大报告提出打造共建共治共享的社会治理格局，党的十九届四中全会的《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》（以下简称《决定》），对坚持和完善共建共治共享的社会治理提出了明确要求：“完善党委领导、政府负责、民主协商、社会协同、公众参与、法治保障、科技支撑的社会治理体系，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。”这标志着中国共产党对社会治理规律的不断深化，迫切需要通过进一步完善共建共治共享的社会治理制度推动国家治理体系和治理能力现代化。中国特色社会主义进入新时代，人民美好生活需要日益广泛，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，更加重视知情权、参与权、表达权、

监督权。这意味着新时期的社会治理必须充分考虑人们对于参与社会治理的诉求，推动社会共治。社会共治的核心在于多元主体共同治理，是党委、政府和社会共同推进的治理过程。推进国家治理体系和治理能力现代化，营造共建共治共享社会治理格局，必须充分发挥多元主体作用，整合社会各种资源，动员社会多种力量共同参与社会治理。

本文从国家——社会关系的整体变革以及社会力量的自身特点中发现社会力量参与社会治理的理论依据，结合深圳市及各区的若干具体实例，探讨社会力量参与社会治理的体制机制。

二、相关理论和概念分析

（一）制度环境的变革：为社会力量参与社会治理释放空间

社会力量参与社会治理的前提是，国家为社会让渡空间，在加强政府管理的同时，重视其他治理主体的积极作用，为社会力量的参与提供可能。

一是从强政府弱社会到强政府强社会的变化。

关于国家与社会之间的关系,学界的研究成果颇多,早期倾向于认为政府和社会是一种零和博弈,政府强则社会弱,社会强则政府弱。随着时间推移,学界认为政府与社会可以形成互动合作关系,政府不仅可以是社会制度有效运行的可靠保障,而且还可以成为社会资本成长的积极因素。^①帕特南在分析意大利的案例也发现,公民参与可以促进政府改进,好的政府也可以推动公民参与。^②强政府强社会正是共建共治理念的实践,也反过来推进共建共治共享治理格局的达成。由于政府不断通过空间让渡、资金支持等各种方式给社会力量“赋权”,逐步形成社会力量与政府间的合作关系,提升了政府的治理能力和治理效率;政府治理能力的提升反过来促进社会力量成长,从而推动双向增权,实现强政府强社会“双强”的局面。在新型社会体制建立的过程中,需要适应社会治理主体多元化的现实要求,从政府垄断社会管理转变为与其他社会治理力量合作治理。^③

二是从强管理弱服务到强管理强服务。在传统威权下的社会管理格局中,比较重视对社会和人的管控,而忽视服务。而服务型政府在公民本位、社会本位理念指导下,在整个社会民主秩序的框架下,通过法定程序,按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。^④服务型政府提倡公民参与,要求公民参与机制,政府必须对公民的服务要求做出前瞻性的回应。^⑤政府并不是提供服务的唯一主体,在公共服务中,特别强调包括社会组织在内的各种社会力量的参与,购买公共服务就是典型的做法。

三是从自上而下到自上而下与自下而上法人治理方式相结合。长期以来,我国的社会管理是政府一元包办,是一种向上负责^⑥和威权的治理格

局,政府主导的治理是一种单向合作,^⑦主要依靠政府推动和社会建构等机制实现治理政策自上而下的扩散。^⑧而社会力量是自下而上的,当从传统的自上而下的政策贯彻,到探索自上而下与自下而上相结合的政策过程时,社会力量的作用也就凸显出来。一方面通过自上而下使得政府的意志能够得到有效落实,有利于维护社会稳定,另一方面自下而上可以使得民间的诉求得到政府有效呼应,提高政府执政机制,更有利于维护政府权威。

(二) 社会力量的构成

社会力量包括的范围很广,既有组织化的社会组织、企业等,也有个人,但目前在社会治理中活跃度较高、发挥作用较好的主要有以下五类:

社会组织。社会组织包括社会团体、基金会和民办非企业单位,在社会治理中可以起到几方面作用:一是提供社会服务。社会组织可以成为社会管理和提供服务的重要提供者、社会矛盾的有效化解者、社区自治的有力推动者、社区公共服务设施的管理者、文体活动的倡导者。二是整合其他社会资源。社会组织可以作为一个资源整合的平台,不仅可以吸引社会资金投入,而且还可以带动社工、志愿者、党员等其他社会力量参与到社会治理中去。三是政策倡导,对社会政策过程和公共决策过程产生影响,影响公共政策。

各类社区组织。社区组织主要包括以下几类:一是社区党委、社区工作站、社区居委会等官方或半官方机构;二是社区业主委员会;三是参与社区治理的物业管理公司;四是社区居民自发成立的社区社会组织,比如各种文体类社区组织。无论是物业管理公司还是小区业主委员会都可以在社区基础人口数据采集、群防群治、纠纷调解、社区安全设施改造、社区公共服务承接、社区议

① 汪锦军:《合作治理的构建:政府与社会良性互动的生成机制》,《政治学研究》2015年第4期。

② 罗伯特·帕特南著:《使民主运转起来》,南昌:江西人民出版社,2001年,第133页。

③ 张康之:《论参与治理、社会自治与合作治理》,《行政论坛》2008年第6期。

④ 刘熙瑞:《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》,《中国行政管理》2002年第4期。

⑤ 施雪华:《“服务型政府”的基本涵义、理论基础和建构条件》,《社会科学》2010年第1期。

⑥ 周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》2010年第4期。

⑦ 汤金金、孙荣:《从单向到双向的合作治理及实现路径》,《江西社会科学》2018年第8期。

⑧ 王浦劬、赖先进:《中国公共政策扩散的模式与机制分析》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》2013年第6期。

事等方面发挥作用。

企业。企业是现代经济社会的基本单元和重要组成部分，企业拥有的经济资源和人力资源较为丰富，市场动员能力和组织策划能力较强，是社会力量的重要构成部分。在安全生产、和谐劳动关系等社会治理的重要领域，企业都是第一道防线。在环境保护、社区关系等方面，企业也正在发挥着越来越重要的作用。

社会工作者。社会工作者是从事社会工作的专业工作者。社工的工作单位可能是社会组织、各类社区组织、各类企事业单位、政府机关等。在此单列出来，是为了突出此类职业群体是参与社会治理中的专业社会力量。近年来，全国各地纷纷重视社会工作，社工主要活跃在儿童及青少年服务、老年人服务、妇女社会服务、康复服务、社会救助、心理健康辅导、家庭服务、医疗社会工作、学校社会工作等多个社会治理领域。

志愿力量。志愿服务是社会文明程度的重要标志，也是创新社会治理的重要实践。志愿者的志愿服务范畴也涵盖多个领域，之所以单列为一类社会力量，是为了突出其与全职社会工作者的不同，是志愿性、个体性参与社会治理的社会力量。志愿者在社会秩序维护、重大活动保障、社会服务、弱势群体帮扶等多个领域发挥有效作用。

（三）社会力量的主要特点

一是多样性。社会治理的多元性表现为需要来自政府、市场、社会等多部门多元主体的广泛参与。^①社会力量包罗万象，社会组织、企业等都是社会力量的重要组成部分；既有个人，又有组织化的非正式团体，也有正式组织。二是互补性。社会力量的多样性使其各有特点，各有所长。在社会治理中，要注意结合每种社会力量的优势和资源，最大限度地做到优势互补，资源整合。三是分散性。社会力量的多样性也带来了分散化的特点。不同社会力量分散在不同领域，如何将各种力量集合到一处，形成合力，需要党委政府的引领。四是能动性。共建共治共享社会治理格局中的“共治”，重点突

出社会的能动性与各个治理主体的主动性，强调激发多元社会治理主体的积极性，提高社会的内生性治理。^②社会力量中蕴藏着极大的活力，只要给予社会力量发挥作用的空间，社会力量将会发挥极大的能动性，迸发出极大的活力。

三、社会力量参与社会治理的顶层设计与体制机制——以深圳市若干做法为例

（一）社会力量参与社会治理需要顶层设计

1. 改革放权：明确给予社会力量参与的空间与权利。社会力量参与社会治理，需要政府通过不断地改革创新释放空间与机会。在政府顶层设计的过程中，要为社会力量参与社会治理提供政策依据，直接将社会力量纳入改革的框架之中，让企业、园区、社会组织、专业人才等可以直接参与改革的具体项目之中，成为改革的参与者和亲历者。

早在2015年，深圳市盐田区人民政府和深圳市人力资源和社会保障局联合下发的《关于印发省市共建盐田区和谐劳动关系综合试验区方案的通知》中就把“多方参与、和谐共赢”作为原则之一，要求坚持党委主导、政府负责，强化劳资双方的主体作用，鼓励社会力量有序参与，形成全社会共同参与构建和谐劳动关系的工作格局。该通知中，对企业、以行业协会为代表的社会组织、律师社工等专业人士、务工人员、媒体等都有所涉及，既是提出要求，亦是释放空间，为这些主体参与和谐劳动关系的建设提供政策依据。

翻阅近几年深圳出台的政策法规，基本上都可以看到明确的公众参与、社会参与的表述。要么是专门出台有关社会力量参与治理的文件。如2017年，深圳市委市政府办公厅联合下发了《关于鼓励社会组织积极有序参与社会治理的意见》，直接对社会组织参与社会治理提出具体要求。要么在出台的政策中，对社会力量的参与给予明显阐述或专门章节。例如《深圳市人民政府办公厅关于进一步加强义务教育阶段学生午餐午休管理的意见》中，将“政府引导、多元参与”作为基本原则之一，要求整合学校、家庭和社会资源，统筹协调各方力量，

① 王名、李朔严：《十九大报告关于社会治理现代化的系统观点与美好生活价值观》，《中国行政管理》2018年第3期。

② 颜克高、任彬彬：《共建共治共享社会治理格局：价值、结构与推进路径》，《湖北社会科学》2018年第5期。

实现多元参与的午餐午休管理机制。再如《深圳经济特区环境噪声污染防治条例（2018年修订）》对“公众参与”给予专门一章论述。

2. 党委领导：为社会力量参与社会治理指明方向。党建引领是社会力量参与社会治理的政治保障，无论在社会治理的顶层设计还是在具体实践中，党委在社会力量参与社会治理中的领导地位不断加强。党委牢牢把握社会力量参与社会治理的方向，始终为社会力量指明正确的道路，规范社会力量的发展。因为社会力量在参与社会治理的过程中，具有多样性和分散性的特点，仅靠社会力量的自发参与，有可能导致无序化，必须要把加强党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会力量参与社会治理始终坚持的一条红线，深入推进社会力量中党的工作体制机制创新、组织设置创新、方式方法创新，推动党的组织和工作在各类社会力量中有效覆盖，发挥党组织政治核心作用，确保社会力量参与社会治理的正确方向。

在具体落实中，深圳市大力加强基层党组织建设和社会组织党组织建设。目前，社区党群服务中心已经遍布全市各个社区、园区，使党的建设覆盖了各个参与社会治理的企事业单位、社会组织、社区，使群团组织更有效地发挥党和政府联系人民群众的桥梁和纽带作用，对全面加强党对社会治理的领导起到重要作用。社会组织党建工作也有序进行，2015年8月成立深圳市社会组织党委，全市社会组织共建立基层党委96个，党总支95个，党支部1789个，党在社会组织领域的影响力和覆盖面得到有效提升。^①

（二）社会力量参与社会治理的具体机制与路径

1. 与政府管理相衔接是社会力量参与社会治理的路由器。前述改革放权是在顶层设计上的保障，而社会力量与政府管理相衔接的机制则体现在具体的策略措施中，需要具体执行部门的配合与落实。深圳很多政府职能部门都看到了社会力量的重要作用，一方面积极转移职能，将本部门一些适于社会力量发挥作用的工作转移委托出去，发挥社会力量的作用；另一方面，这些职能部门将行政职能与社

会力量有机结合，优势互补，初步探索出了二者有机衔接的机制，推进“政社合作伙伴关系”落到实处。

社会力量与政府管理相衔接机制的一种表现形式是项目合作，由社会力量与政府管理相互嵌入，形成紧密的合作模式。例如，深圳市盐田区人力资源部门与行业协会合作，首创劳动争议移动仲裁庭。人力资源局将真实的有代表性的案例移动到街道、行业协会、工业区、商圈等基层开庭，让旁听企业、各行业负责人直观了解仲裁庭审过程及内容。移动仲裁庭是政府管理职能与社会力量主动衔接的典型表现，政府服务下沉到基层，依靠社会力量具体协办和承办，由行业协会等社会力量组织企业参与、协调安排场地，既确保了政府执法的权威性和严肃性，又发挥了社会力量的专业性、灵活性和能动性。再如，深圳市盐田区引入深圳慈善会、狮子会、反家暴中心等有影响力、有公信力的一批社会组织在区信访大厅设立服务点。这些社会组织重点服务《信访条例》受理之外的诉求。信访部门与社会组织联动的模式，是在充分发挥党委政府部门作为化解矛盾主渠道作用的同时，将社会组织引入信访工作，合力解决群众各种诉求，共同促进辖区社会和谐稳定。

社会力量与政府管理相衔接机制的另一种表现形式是建立具有双重性的平台型组织。近些年，深圳市及各区政府主动推动成立的若干枢纽型社会组织或平台，如青年社会组织联合会、妇女社会组织联合会、人民调解员协会等等。此类自上而下成立的社会组织，其特点是发源于体制内，但用体制外的社会力量独立运行。它们与既有的党政体制存在千丝万缕的联系，可以正确地领会并贯彻落实党和政府的方针政策，在社会治理的方向上与党委政府的要求保持高度一致；尽管这些组织的人员和财务均为独立，但因其特殊身份及功能，政府会以资助、购买服务或补贴的方式为这些组织提供部分资金支持。在贴近政府的同时，它们又具有社会组织的社会性、民间性和独立性，能够吸纳来自社会的公益资源，成为独立的社会共治主体。自上而下形成的枢纽型组织，上接政

^① 深圳市社会组织管理局、深圳国际公益学院编：《深圳社会组织发展报告》，北京：社会科学文献出版社，2019年，第124页。

府下连其他社会力量,起到了承上启下的作用,并因其具有政府的天然支持,相比草根社会组织,更容易借助政府已有资源拓展自己的服务网络,从而聚集各类社会力量形成社会治理网络体系。

2. 科技手段是社会力量参与社会治理的加速器。

《决定》首次提出科技支撑的社会治理体系,将分散的个体进行有效整合,有助于提高社会力量参与社会治理的效率,增强社会治理决策的科学性、系统性、协同性和专业性。深圳发挥科技优势,开展“织网工程”“雪亮工程”等,充分整合和运用大数据资源,促进信息化与社会治理的深度融合。深圳市龙华区公安分局按照在“公共区域购买巡逻服务”的工作思路,充分运用互联网+理念,建立“共享联巡”的勤务模式,就是依托科技手段助力社会力量参与社会治理的体现。龙华公安分局依托自主研发的“群防通”APP,广泛发动群防群治力量,利用业余时间自愿参与巡逻。社会力量由民警巡防员带领,在治安重点区域参与巡逻值守,公安机关按照勤务效果支付一定酬劳。“共享联巡”的勤务服务理念是,利用网络、发动参与、划定区域、治安巡逻、发放补助。截至2018年4月,该项目在深圳北站、景乐南北社区进行试点,共发动6000余人参与采集车辆信息1315条,上报隐患634条,服务群众439人,采集人员2087人,协助抓获嫌疑人七名。^①

依托现代科技手段,推进智慧城区建设,深化网格化管理,可以推动不同领域数据互联互通,促进政府数据与社会数据融合,推动社会治理与社会力量的深度融合,全面实现网格化服务管理精准化、精细化、社会化、信息化和现代化。探索实施“互联网+群众路线”治理模式,以网络为依托,将社区各项服务功能通过手机APP、微信公众号、互联网传递到每家每户,居民足不出户就可以了解和掌握社区的办事流程和服务功能,同时调动广大群众积极参与社会治理,扩大参与广度,拓展参与深度。

3. 资金支持是社会力量参与社会治理的助推器。

在购买服务方面,近些年呈现出从点到面的形态,从民政一个部门到多个部门,建立政府购买社会组

织服务的机制。深圳市最为常态化的购买服务是购买专业社工在社区党群服务中心及各服务项目为群众提供各种专业服务。同时,每个社区200万的民生微实事资金,由街道和社区根据居民需求提出购买要求,由社会力量提供服务。此外,在文化领域、妇女儿童家庭服务领域、残疾人服务等领域,均建立了常态化的购买服务机制。

在政府资助项目方面,全市各区均设立了社会建设方面的专项资金,以项目资助、公益创投等方式支持社会组织参与社会治理,各区每年投入的资金从100万元至2000多万元不等。项目资助不仅为社会组织带来资金,还通过项目的监测评估,让社会组织得到全方位成长,提升了组织的社会公信力和项目管理水平。同时,专项资金的导向性作用还引导互益性社会组织参与公益,从关注会员利益到主动参与社会治理。例如,龙华区多个社区社会组织在区“公益创投”资金的引导下,从自娱自乐到社区互助,投身社区公共管理和公共服务。

在补贴及奖励方面,各区进行了一些探索。如前述龙华公安分局为群防群治参与者发放补贴;盐田区政法委列支相关经费,为社区组织综治服务室发放开办经费补贴、季度考评奖励、零发案奖励;盐田区司法局根据案值为人民调解员支付办案补贴等。特别值得一提的是,盐田区在打造“梧桐人才”高地时,将与社会治理相关的人才,如“劳动关系协调员”,纳入“梧桐人才”计划中,此举大大激励了企业人力资源管理负责人考证学习的积极性,相关培训及考试认证提高了企业人力资源管理部门处理劳动关系的专业化程度,增强了社会力量参与劳动关系纠纷调处的能力。

政府通过向社会力量提供资金支持,加强了政府与各类社会力量之间的合作力度,社会力量得到的不仅是资金,还有政府的信任,从而构建了新型政社关系。

4. 标准规范是社会力量参与社会治理的测量仪。

社会力量参与社会治理需要有章可循,把标准化引入社会服务,通过制定标准和实施标准,运用标准化的原则和方法,开展有效社会服务,实现

^① 数据来源:《龙华区2017年十大社会治理创新项目分享集》,中共深圳市委政法委员会,2018年4月。

社会服务质量目标化,服务方法规范化、服务过程程序化,建立量化评价标准,是提高社会治理水平和能力的有效路径。

在社会工作领域,深圳市开展了《深圳市社会工作服务系列规范》的编制工作,党建、信访、企业、医务、灾害、老年、禁毒、学校等八个领域的社会工作服务标准化文件已初步编制完成,初步构建了服务原则规范、服务类型完善、服务流程科学、服务质量明晰、服务指标可量化的不同领域的社会工作服务标准体系。

在和谐劳动关系方面,盐田区制订了《深圳市盐田区和谐劳动关系评价指标体系》,建立一套科学的和谐劳动关系量化评价体系,可以使政府及时掌握整个城区劳动关系的动态,可以督促企业定期向劳动部门上报劳动关系的基本信息,促进企业合法合规管理,切实维护劳动者的合法权益。

四、社会力量参与社会治理的趋势与展望

社会力量参与社会治理将从分散到联盟。目前,社会力量参与社会治理存在着单一作战的问题。各种社会力量分头参与,独自作战,存在信息壁垒。虽各有优势,但未能形成合力,缺乏联合协作和转介机制,既不利于社会力量充分发挥作用,也不利于居民寻找最合适的途径解决问题。

未来,随着不同社会力量的成熟,各类社会力量将从分散走向联盟,集中社会治理领域的各种优秀社会力量,构建跨区域、跨领域、跨部门的社会力量参与社会治理合作共同体,凝聚社会专业力量和优势资源,打造交流合作平台,形成社会治理生态链。

社会力量参与社会治理将从点到面。目前,社会力量参与社会治理的主体覆盖面还比较窄,以社会组织为例,参与社会治理的主要是纠纷调处、群防群治、矛盾化解类的社会组织,其他大部分社会组织认为参与社会治理与己无关,难以参与。未来,应当以更广阔的视角看待社会治理,社会组织所提供的各类公共服务,都有助于提高社会治理水平,有些是防患于未然的“治未病”环节,有些则处于化解危机的“治疗”阶段。因此,要引导社会组织开拓视野,结合自身的宗旨使命与专业特色,创新性地参与社会治理相关的公共服务。例如,自娱自乐类的互益性组织看似与社会治理无关,但一方

面会员之间的良性互动本身就在满足人民日益增长的美好生活需求,有助于提高会员的生活满意度,增进社会资本;另一方面这些互益性组织可以参与公益性服务,增强活动的正外部性,如参与社区治安巡逻,提供志愿服务等等。

社会力量参与社会治理将从被动到主动。目前,尽管社会力量在社会治理的作用越来越突出,但停留在政府主导下的被动参与,其参与社会治理的主动性不足,表现在资源上依赖政府输血,行动上等待政府指挥。在过去习惯于政府大包大揽的思维里,社会力量失去了主动参与的活力。在激活社会力量的第一阶段是政府不断地简政放权,释放空间,让社会组织找到位置和价值。那么第二阶段,就是社会力量在已被释放的空间内,彰显活力,主动参与,同时,不断扩展社会力量参与的领域,提升主动参与意识和行动。

参考文献:

- [1] 王名,李朔严.十九大报告关于社会治理现代化的系统观点与美好生活价值观[J].中国行政管理,2018,(3).
- [2] 陈家喜.反思中国城市社区治理结构——基于合作治理的理论视角[J].武汉大学学报(哲学社会科学版),2015,(1).
- [3] 罗伯特·帕特南著.使民主运转起来[M].南昌:江西人民出版社,2001.
- [4] 汤金金,孙荣.从单向到双向的合作治理及实现路径[J].江西社会科学,2018,(8).
- [5] 颜克高,任彬彬.共建共治共享社会治理格局:价值、结构与推进路径[J].湖北社会科学,2018,(5).
- [6] 张德智.政府与社会间合作治理的实现途径研究[J].改革与开放,2018,(11).

作者:倪晓锋,深圳市社会科学院社会发展所
助理研究员、博士
徐宇珊,深圳市社会科学院政法研究所
研究员、博士

责任编辑:周修琦