

---

# “三社联动”推进社区治理体系现代化的探索

杜建新

党的十八大以来，习近平总书记在系列重要讲话中，提出了创新社会治理的新理念、新思想、新战略。嘉兴市秀洲区深入贯彻落实习近平总书记系列讲话精神，加快政府职能转变，积极应对社会转型，不断提升社会治理能力和水平，在新塍镇探索了一条“社会机制主导，政府、社会与市场良性互动合作”，可持续、可复制、可推广的社区发展模式 and 基层社会治理路子，有效破解了当前社区建设中政府承揽过多、社会与市场力量作用发挥不够的难题，满足了社区居民多元化、多层次的需求。2016年11月，新塍镇通过民政部第二批“全国社区治理和服务创新实验区”验收，是全国唯一以镇级为单位的社区治理和服务创新实验区，成为新时期创新社会治理的样板。

## 一、社区治理的理念与意义

社会治理是社会建设的一项重大任务，也是国家治理的重要组成部分。社区治理是国家治理的基础环节，社区治理现代化是国家治理现代化的基本前提。完善社区治理体制机制，把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园，有助于为实现“两个一百年”奋斗目标和中华民族伟大复兴的中国梦提供可靠保障。

### （一）社会治理理念逐步形成。

党的十八大报告提出“加强社会建设，是社会和谐稳定的重要保证。必须从维护最广大人民根本利益的高度，加快健全基本公共服务体系，加强和创新社会管理，推动社会主义和谐社会建设”，这明确了社会管理的目标和任务。党的十八届三中全会指出要“创新社会治理体制”，首次提出“社会治理”，由“管理”到“治理”，这标志着我国由传统的社会体制向适应时代发展要求的现代社会体制转变。党的十八届四中全会提出“坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理”；党的十八届五中全会进一步提出“加强和创新社会治理，推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局”，是对社会治理提出的新要求、新部署。这一系列的部署、要求，为探索和推进社会治理机制建设，指明了方向、创造了条件、提供了依据，是我们党对共产党执政规律、社会主义建设规律、人类社会发​​展规律的深化与发展。

### （二）社区治理事关社会治理。

习近平总书记强调，“基层是一切工作的落脚点，社会治理的重心必须落实到城乡、社区。”2017年6月，中共中央、国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》指出，城乡社区是社会治理的基本单元。城乡社区治理事关党和国家大政方针贯彻落实，事关居民群众切身利益，事关城乡基层和谐稳定。随着我国社会转型和改革的深入，利益格局深刻调整、社会关系日益复杂，传统政府单一管理模式已无法适应群众权益保障、利益诉求和物质文化生活多样化、个性化的需求。坚持以政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，把服务居民、造福居民作为城乡社区治理的出发点和落脚点，是新形势下提升社会治理水平的客观要求。

### （三）“三社联动”创新社区治理。

2014年3月，习近平在参加全国“两会”上海代表团审议时指出：“社会治理的重心必须落到城乡社区，社区服务和管理能力强了，社区就实了。”社区治理是社会治理的基础工程，社区治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的实现前提。近年来，在基层社会治理实践中，整合社区、社会组织和社会工作者力量，推进“三社联动”，是创新社会治

理和完善社会服务的突破口。以社区为平台、社会组织为载体、社会工作者为骨干的“三社联动”，实现了优势互补、资源共享，对于满足社区居民需求，就近就便解决与居民利益密切相关的劳动就业、社会保障、卫生计生、文化教育、公共安全、纠纷调解等公共服务有着不可替代的作用，有利于促进和谐社区建设与基层社会治理。

## 二、新塍镇社区治理的做法与成效

近年来，嘉兴市秀洲区新塍镇创新社区公益资金筹集模式、社区培养管理社会组织运行模式、政社联动社区治理发展模式，引入“孝慈”社会组织，成立社工机构“新塍镇家庭社会工作服务中心”，先后培育、孵化了 39 个社区服务和治理类社会组织，出台了由社会组织进行管理的志愿服务激励办法和时间银行储蓄办法，通过社会组织进社区，专业社工入家庭，形成了“社工带义工”“义工带群众”的良好氛围，激发了社区服务活力，破解了社区治理难题。

### （一）共建，社区公益资金筹集社会化

资金保障是社区治理最重要的条件之一。新塍镇创新社区公益服务资金筹资模式，成立新塍社区发展基金会和商会互助基金会作为社区公益资金筹措主渠道，形成了 1000 万元的资金池、600 多万元的公益金。“社区发展基金会”通过政府资助、社会募捐等整合社会资源，支持 26 个社会组织创办、推进了 45 个公益服务项目，破解了社区卫生、公共安全等治理难题。“商会互助基金会”由禾城农商银行新塍支行牵头实施，每个会员认缴 5 万至 40 万元不等互助资金，实行封闭运行，其中 70% 服务费用于社区公益事业，既破解了企业续贷资金周转难题，又使基金会保值增值有了保障，基金会成立至今已为 54 家会员企业解决 389 笔 8.1 亿的贷款资金，由此获得公益金 160 多万元。同时，发动企业认捐、认领、认养，先后对接社区治理公益项目 12 个，补充了公益服务资金缺口，解决了公益服务资金政府单方面投入不足的问题。

### （二）共享，社区公共服务便捷化

改造提升社区服务硬件设施，按照“一窗公开、一表覆盖、一口受理、一网办理、一路监管”的建设原则，投入 100 多万元对原行政服务大厅进行全面改造，增设自助查询、排队叫号等智能化设备，并推行网上预约、信息提示等人性化服务。一是推行“一岗多能”全科服务、受理便民。梳理规范公共服务事项标准，统一服务事项编码，明晰受理条件。通过流程再造，申请人只要在窗口一次性提交相关材料，就可办理相关事项，有效推进了群众办事“便捷化”，并向村、社区延伸，以网站、微信、手机 APP 等多种载体，全面公开公共服务信息，努力实现群众不出门就能办成事。二是推行“一网覆盖”融合服务，智慧便民。线上，凡是不需要本人到窗口确认签字、单位盖章或核对相关信息的事项，利用互联网、移动网络、自主终端等先进信息化技术，实现公共服务事项网上申报，或网上预约安排办事时间。线下，提供规范样表，实现自助填表、自助打印，并实行无声和有声叫号结合，强调人性化服务。三是推行“一窗受理”集成服务、提速便民。开发“一口受理”系统，对民政、残联、社保、医保、计生等 89 个公共服务事项进行流程再造和数据对接，实现“前台一口受理，后台协同办理”，变“群众跑腿”为“系统跑腿”，方便了群众办事，并向城乡社区延伸，较好地解决了社区服务“最后一公里”的问题。

### （三）共治，社区治理服务项目化

通过政府购买服务的方式，依托“新塍社工”，实施“社区微动力——自治家园”示范项目。一是以需求为导向，组建志愿服务队伍。在需求调研的基础上，梳理出社区治理中的各类难题和社区居民的服务需求，重点关注最困难、最迫切、最需要解决的问题。针对需求，培育志愿服务领队，并通过“社工+志愿者”的模式，在全镇每个社区组建 10 支志愿者队伍，形成有 200 余名常年轮值志愿者的“微动力”社区治理志愿服务队，第一时间掌握居民需求，每天轮班轮值对社区环境、公共安全、交通秩序等进行巡查，调解矛盾、帮助群众。二是以困境援助为重点，实施社工关爱行动。每个社区都组建了“陪聊团”“慰藉团”“妈妈团”“帮扶团”等爱心服务团队，对独居老人、留守儿童、残疾人等实施结对关注和困难援助，为有需求的人员提供问候、看望、生活照料和心理慰藉等服务。三是以提升效率为目标，建立联动响应机制。充分发挥社工在社区治理中整合社

---

会资源的作用，打破部门条线工作分割壁垒，建立“志愿者+社工+政府部门”三级联动响应机制，即志愿者每天将发现的社区治理问题及时向社工反馈，社工整理后，按事项解决难易程度反馈给社区或镇政府相关职能部门，社区和职能部门难以处理的提交镇长办公会议讨论解决。

#### （四）共商，社区公共事务协商制度化

探索“五位一体”的协商机制，通过社区党组织、居委会、社会组织、驻辖区单位、社区居民等参与的方式多方协商，集思广益，兼顾各方利益，协调解决涉及居民切身利益的公共事务、公益事业，以及居民反映强烈的热点、难点问题。针对住宅区与沿街餐饮商户共用垃圾桶经常出现垃圾外溢，蚊蝇乱飞的现象，新滕社工牵头组织住宅区居民代表、沿街商户代表、居委会、保洁部门进行协商议事，充分听取各方意见建议，最终达成一致的处理办法。此外，通过协商开放了辖区企业、学校、商场等服务设施和场所，开辟了爱心食堂、爱心早餐、爱心理发、爱心医疗等 17 个爱心服务站点，拓展为民便民服务渠道。

### 三、对新滕镇深化推进社区治理现代化的思考

嘉兴市秀洲区新滕镇构建以社区、社会组织、社会工作者紧密协作的“三社联动”，形成了政府与社会之间互联、互动、互补的社会治理新格局，在调解社会矛盾、服务社区居民、促进社会和谐等方面取得了积极成果。但调查中也发现，在加强基层社会治理，推进“三社联动”进程中面临着社会服务资金不足、社区居民参与度不高、社会组织力量薄弱等问题。为此建议：

#### （一）建立财政补贴与社会筹集相结合的“三社联动”资金保障机制

一是要加大财政投入力度。各级政府每年要从本级财政预算中安排一定比例的资金，通过政府购买和政府资助等方式，用于扶持社会组织、奖励社工人才，并根据地方经济发展水平，逐步加大财政购买公共服务的支出比例，拓展购买服务的领域和范围，将原来由社区承担的、适合市场化方式提供的公益性、专业性、技术性服务交由社会组织承担，为“三社联动”提供项目和资源保障。二是要拓宽公益资金的筹集渠道。政府是社会组织获取服务资源的主要渠道之一，但社会服务不能仅仅依靠政府提供。要组织动员辖区内企业等以自愿者身份，参与社区管理、牵头社会活动、融入社区文化，共同为社区服务出资出力。政策层面可以对认领公益项目、捐赠社会服务经费的企业，减少纳税比例等方式予以激励，从而拓宽筹资渠道，激发社会各方参与的积极性。三是拓展社会组织经营性服务。社会组织可以根据自身特点和居民需求，采取无偿、低偿和有偿的支付方式，对于困难群体的公益性服务，由政府购买服务“兜底”保障；对于自身有经济实力、有服务需求的居民，可以按家庭收入状况和服务项目收取相应费用，这既满足居民不同层次的需求，又拓宽社会组织资金的来源渠道，保证社会组织运行的可持续性。

#### （二）构建社工与义工相结合的“三社联动”激励保障机制

一是让社会工作者体面工作。社工是“三社联动”最专业的力量，但由于社会地位、工资待遇等方面的原因，很多具有社会工作专业背景的高校毕业生不愿意从事社会工作。与新滕镇社工座谈了解到，参加工作 2 至 9 年、在浙江省内外三所高校社工专业毕业的学生选择社工职业比率在 5%-10%。因此，要建立健全专职社工工资增长机制和绩效考核机制，将社工工资待遇和业绩挂钩，确保社工人才引得进、留得住、干得好。二是让社区居民志愿参与。居民是社区建设的主体，也是社区建设力量源泉，居民既是社区的建设者，又是社区建设的受益者，“三社联动”离开居民参与是无源之水和无本之木。要把居民群众是否需要、是否参与、是否受益、是否满意作为检验“三社联动”成效的首要指标，不断壮大社区志愿者队伍，激发社区居民的自主性和主动性。通过居民自觉参与，让每个居民在享受社区建设成果的同时，分担社区责任，满足自己的物质、精神和政治生活等方面的需求，使居民在活动中受益，在活动中增长知识，进而培养社区居民自我约束、自我管理的能力。

#### （三）健全政府与社会组织相结合的“三社联动”制度保障机制

---

一是建立公共服务的购买机制，围绕“谁来买、向谁买、买什么、怎么买、买得值”五大政府购买服务的基本问题，强化制度设计，通过购买服务的方式，将政府无力管、不该管、管不了、管不好的事务剥离和转移给社会组织，利用社会组织的力量开展社区治理、服务社区居民，满足居民多元化的需求。二是形成科学合理的评价、监督、考核、激励社会组织的机制。社会组织是创新社会治理的重要载体和中坚力量，引导社会组织健康发展，激发社会组织的积极性，实现政府管理与社会组织的良性互动，才能更好地推动社区治理精细化。三是完善社区公共事务协商机制。建立社区党组织和居委会牵头，社会组织 and 居民之间有效沟通的制度保障，完善社区恳谈会、社区议事会、社区评议会、社区听证会等协商平台，扩大群众参与协商的范围，明确协商对话的形式、内容，通过民主、开放、协商的方式，努力实现民事民议、民事民办、民事民管，增加各利益相关方的目标认同，采取共同行动，服务社区群众，不断提高社区治理水平，构建全民共建共享的社会治理新格局。

(作者单位：中共嘉兴市秀洲区党校)