

后疫情时代社区重建的“三社联动”机制研究

郑会滨 周丽娟¹

【摘要】社区是疫情响应的第一现场，也是处理疫情的主要单元，更是灾后重建的重要场域。为了“重建得更好”，必须进一步加强“社区协同减灾”。受路径依赖的影响及利益碎片的制约，协同治理的实现并不会因制度改革和意识觉醒而自然实现，需要逐步推进。“三社联动”机制包括多元主体，角色分明、权责一致、共建共享，能够为社区灾后快速重建增加可行性和科学性、增强动力、注入活力及提升能力。然而社区重建“三社联动”机制的运行面临着主体自身发展不健全、关系及网络不稳固、常态与应急不平衡等障碍，需要从制度赋权、技术增能、常态与应急协调等方面来进行优化。

【关键词】后疫情时代 社区 灾后重建 “三社联动”

【中图分类号】 C912.83 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-854X (2021) 08-0035-05

习近平强调：“要完善重大疫情防控体制机制”，“加强农村、社区等基层防控能力建设，织密织牢第一道防线”。¹“重建得更好”是国际灾后重建的重要概念和指导方针，旨在采取整体主义路径指导灾后重建并改善环境功能，确保受影响的社区未来以一种具有回弹应变复原力的方式重生。²新冠肺炎疫情爆发以后，各地社区采取“入网入格入家庭”的防控措施，取得了较大的成效，但是也暴露出诸多不足。社区减灾在我国起步不久，不但“重应急，轻预防”，灾后重建工作更是十分落后。通过灾后重建工作让社区实现恢复甚至“重建得更好”，是增强社区韧性的重要环节。“社区协同减灾”是在风险剧增的条件下，为了整合更广泛的减灾资源而形成的一种社区减灾模式，主体多中心化、权威多样化、秩序规范化、协作信任工具化是这一模式的显著特征。³在以社区为中心防控新冠肺炎疫情的工作中，我们看到了基层政府和社区的全力以赴，也看到了志愿者、居民、企业等多元主体显示出的力量，但是不可否认，因无序参与而导致的治理失灵也极大地削弱了协同成效。

一、“三社联动”助力后疫情时代社区重建的内在逻辑

后疫情时代社区重建强调非常态情境下的资源动员与目标实现，有赖于稳固的组织关系及有效的联动机制，“三社联动”以其共生治理优势成为不二之选。

（一）增强社区重建的科学性和可行性

疫情防控的政府干预行为优化应以人为本，尊重科学。⁴正在社区广泛推行的“三社联动”模式可以增强后疫情时代社区重建的可行性和科学性。“三社联动”是指社区居委会、社会组织和社会工作者在社区领域围绕居民开展的社区治理活动⁵，这一模式是党对社会治理规律不断探索、认识不断深化的基础上逐步提出的一种新型社区治理模式，是“实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动”的有效实践⁶。“三社联动”模式在江苏、杭州、深圳等地社区的实践探索较早，并在各地形成了既符合当地实际又具有推广价值的丰富经验。2017年中共中央、国务院发布的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》将这一模式作为完善社区治理的重要方式予以正式确认，随后全国各地开始快速推广和创新。安徽省在全国率先提出“三社联动+防灾减灾救灾”的模式，经过近五年的努力，取得了系列成效。“三社联动”体现了多元主体协同共治的社区治理理念，为国家、社会组

¹作者简介：郑会滨，华中科技大学公共管理学院博士研究生，湖北武汉，430074；

周丽娟，湖南农业大学公共管理与法学学院讲师，湖南长沙，410128。

基金项目：湖北省教育厅高校哲学社会科学研究重大项目“农村社区化和农村基层社会管理创新研究”（15ZD007）；湖南省社会科学基金项目“基于三螺旋理论的群体性事件‘政民媒’协同防控模式研究”（17YBA208）

织、社区等多元主体之间的双向嵌入提供了制度场域与运作机制，构建起纵横联系的互动网络，最终形成相互依赖和双向赋权的“互嵌、互信、互惠”关系，是基层社会治理体制的重要突破。⁽⁷⁾将这一社区治理较为成熟并正在建设的模式与后疫情时代的社区重建相结合，无疑有利于常态工作与重建工作的衔接，降低运行成本和不确定性，进而提升决策的科学性和政策方案的可行性。

（二）强化社区重建动力

灾害最终会被战胜，但其带来的人财物损失和精神伤害还会持续。而且“好了伤疤忘了痛”的现象会普遍存在，这在心理学领域被视为人类得以继续发展下去的防御机制。社区居民会因为想继续健康快乐地生活而主动或被动地选择忘记灾害带来的伤痛，志愿者会随着疫情紧急状态的解除而回归原位，企业会因为逐利的本性而从公益领域退出。这样的现象在公共部门中也屡见不鲜，甚至有部分官员非但不从教训中找经验，反而刻意回避“不堪回首的过往”。忘记伤痛固然能在短期内获得平静，但长期来看，不从历史伤痛中找寻经验往往会让历史重演甚至愈演愈烈，陷入反复受伤且越伤越重甚至永久覆灭的境地。对于个人来说，重复遭受小伤也许并无大碍，但对于社会来说，却难以再次承受灾害带来的损失。社区作为刚刚亲历灾害事件、今后可能再次遭受灾害的场域，社会组织作为天生具有强烈公共精神和专业性的组织，社工作为具有较强专业素质和技能的人才，三者具有强共生关系⁽⁸⁾，对开展后疫情时代社区重建工作有着天然的内生动力。

（三）激发社区重建活力

关于疫情给患者带来身体伤害以及对公众造成普遍的心理波动，人们已经形成共识，新冠肺炎疫情爆发不久，各地相关部门就展开了紧急心理危机干预工作。实际上，重大疫情对个人、群体和社会的影响十分复杂而深远，不但会严重威胁人类的生命安全，造成沉重的个体和群体性心理压力，还会扰乱正常的社会秩序和阻碍经济的快速发展，甚至影响政局稳定，是对政府执政水平的严峻考验。因此，社区灾后重建是一项系统性工作，单一的心理干预方式难以取得综合性成效。根据学者对 SARS 的研究，相较于健康人群，病患的身体状况、精神状态和经济能力都较为不足，需要得到更多的社会支持。综合来看，灾后重建工作涉及的内容十分广泛，包括康复医疗、心理干预、生活帮助、减灾培训、文化传播、关系网络构建、数据库建设、制度规范化等等；涉及的主体包括各级党组织、政府部门、企事业单位、社会组织、居民等等，组织差异和个体差异巨大。如此庞杂的工作仅仅依赖基层组织是远远不够的，需要充分激发各主体参加社区重建的活力。通过引进灵活机动的社会组织和社工开展相关工作，能够为社区重建提供多样化和个性化的服务。

（四）提升社区重建能力

“专业的事情交给专业的人来做”，是此次新冠肺炎疫情中人们最大的感触。公共部门的管理工作是复杂的，它需要一系列诸如公共管理、项目管理和资源管理等方面的技能。⁽⁹⁾从“单位制”到“街居制”再到如今的“社区制”，我国基层社会治理的重心下沉经历着漫长而艰难的变革过程，但目前社区“行政化”特征仍然较重，社区居民自治的意愿和能力仍然较弱，而政府难以满足社区发展的庞大需求。2013 年党的十八届三中全会明确提出重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，以及 2016 年民政部发布《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》以来，我国社会组织得到了快速发展。截至 2018 年底，全国共有社会组织 81.7 万个，涉及科学研究、教育、卫生、社会服务、文化、体育、工商业服务、农村及农村发展等多个专业领域；全国持证社会工作者共计 43.9 万人。⁽¹⁰⁾引进这些专业机构和工作者，除了能发挥其专业技能之外，还有利于公共部门从庞杂的具体事务中抽离出来，更好地履行自身的职能。

二、后疫情时代社区重建“三社联动”机制的有机构成

“三社联动”并非只是社区、社会组织、社工三者的简单组合，而是包括基层党组织、居民、志愿者甚至企业等多元主体，各主体各司其职又密切配合。

（一）主体类型及角色划分

后疫情时代社区重建工作复杂多样，涉及社会生产、生活、心理等一系列的具体事务，工作本身呈现出跨界性、碎片化、复杂性的特征。多元减灾主体的引进，在理想状态下能够发挥各个主体的优势，通过“碎片粘连”实现治理效能的最大化。然而，“多元化”减灾模式往往会削弱政府的核心地位而加剧减灾管理的“碎片化”问题。^{〔1〕}因此，“三社联动”机制的运行，必须建立在清晰的主体纳入和角色界定的基础上。社区后疫情时代重建的“三社联动”机制中，基层党组织是领导者，社区居委会为协调者，社会组织和社工是执行者，同时还要发挥信息共享平台的支撑作用。

基层党组织应该担负领导者角色。过硬的政治素质是多元主体采取社会行动的先决条件，否则会因缺乏必要的约束而导致集体行动产生偏差甚至失灵，非但不能增强效能，反而会增加“碎片化”风险。要加强基层党组织的建设，充分发挥党建的引领作用，做好后疫情时代社区重建的统筹和指导工作。疫情期间在各个社区以党员为主力成立的社区疫情防控工作小组起到了重要的作用，可以将其中表现优秀的党员设为疫后重建专员，专门负责相关工作。社区作为连接政府及社会的纽带，其协调者角色举足轻重。作为社区工作人员及志愿者、社会组织、社工之间交往和协作的平台，社区应努力做好事务处理、项目组织、信息公开、利益协调等工作。社会组织在社区治理中越来越多地承担着隐性和显性的多重角色，在后疫情时代社区重建中更多地充当着灾后重建服务项目的载体，应做好项目的计划、组织、实施工作。社工作为专业人士，可以独立提供专业服务，也可以被吸纳到社区或者社会组织中提供服务。信息共享平台主要是负责社区基本情况、所需要的重建服务、所设立的重建项目、正在实施的项目等信息的动态发布，平台的创建和维护可以引入相关企业，以降低成本及保障运行效率。

（二）权力赋予及责任明确

改革开放以来，我国城市社区权力结构发生了新的变化，呈现出多元化主体“权”与“责”偏离下相互制衡的趋势。后疫情时代社区重建的“三社联动”机制中，要强化基层党组织的领导权、社区居委会的自治权、社会组织和社工的充分参与权，各个主体也要在统筹安排下各司其职，协同完成社区重建工作。

习近平指出，“巩固党的执政根基，关键在基层农村，关键在党的基层组织”。目前来看，基层党组织建设存在着不同程度的弱化、虚化、散化、边缘化现象。党组织要强化领导权、监督权等，充分发挥其领导核心、政策宣传、决定贯彻、沟通协调、团结动员及战斗堡垒等作用。

社区居委会取代“单位”，成为新的正式的社区权力主体，享受社区范围内的自治权。受制于行政机构在人事决定、财政拨款等方面的实质性影响，居委会的自治权十分有限，承接着上级行政机构下放的权力，承担着管理和服务的责任。而随着经济社会的快速发展，社区规模快速增大，事务急剧增多，居委会难以进行有效应对。尤其是在突发公共事件中，作为事件发生现场的第一见证人，却需要等待上级行政机关指令来采取行动，往往会贻误最佳时机，影响服务供给。在疫后重建中，要将政府机构与社区“领导与被领导”的关系转变为“指导与被指导”的关系，给予社区居委会充分的自主权，社区也要主动承担起实施辖区内各项恢复工作的责任。

出于自身利益诉求及外部环境的激励，社会组织得以产生和发展，并因政策红利在社区场域获得了较大的成长和作用空间。在国家“创新社会治理体制”的政策引领下，社工在社会治理领域的专业性受到了越来越多的关注。社会工作专业化发展是“三社联动”机制有效运作的重要条件，但受制于双重管理体制以及自身发展能力，社会组织承接行政体制改革而赋予的社会自治权力的能力仍然较弱。赋权与增能相辅相成，在社区重建过程中，社会组织和社工应该享有社区疫情及所设重建项目等信息的知情权、有序和充分参与灾后重建权、项目一定程度上的自主运行权等，相应地也应承担项目合同中承诺的信息公开透明、保证服务质量等责任。

（三）资源分配及利益共享

一切产出必然都需要投入，要想重建工作达到更好的治理效能，必然要加大资源投入，包括设置更好的社区项目，引进更多的社会组织，发挥社工的专业技能，提升居民的参与积极性等。不同于传统的分级式运作，项目制以居民为中心，能有效促进政府职能转变、社区居委会专业化以及其他社会主体参与的常态化和规范化，适宜于后疫情时代社区的重建工作。要引进相关领域的专家开展政策咨询和项目规划，客观、充分地评估社区居民及整体性重建的需求，设置短中长期、多种类相结合的项目体系。社会组织要根据社区需求客观评估自己的实力，寻找自己擅长的项目进行对接，并在运用项目自带资源的同时，发挥自己的优势广泛吸取社会资源。社工要充分利用自己的专业优势，积极贡献专业技能和知识。使疫情带来的伤害和损失得到修复就是社区及依附其上的组织和个体最大的共同收益，要坚持目标导向和结果导向，开展必要的利益协调工作。

三、后疫情时代社区重建“三社联动”机制的运行障碍

“三社联动”机制应用于后疫情时代社区重建具有理论和现实上的可行性，但受制于内外部各种因素，机制运行还面临着重重障碍。

（一）主体自身发展不健全

主体内生性困境是制约机制运行的根本障碍。居委会成为新的正式的社区权力主体，但是其自治力在政府部门激励系统设计、常规与动员模式自主切换、居财街管、人员选用与考核的制度和实践中被有效肢解⁽¹²⁾，造成过度行政化、权力社会化和群体脱域化，使得其难以维持权力中心地位，常常受到社区居民和“草根组织”的反制。近年来我国社会组织快速增加，但同时也不断有社会组织因运作不当而主动或被动注销，内部生成、扎根社区的社会组织发展情况更是不容乐观。除了数量不足和专业素养不够，社会组织中甚至存在不少违背宗旨、触犯法律法规的行为，仅 2018 年就被查处违法违规案件 9295 起，行政处罚 8665 起。⁽¹³⁾全国 43.9 万持证社会工作者中，社会工作者仅有 10.7 万人，助理社会工作者为 33.2 万人，其中真正专业从事社区社会工作的只占很少一部分。社会工作在我国起步较晚，社工专业化培养力度较小，水平参差不齐。再加上个体分散化的参与方式，难以进行监督和评估。此次新冠肺炎疫情防控中，居委会力不从心、社会组织无序参与、社工参与不足突显出“三社联动”机制主体自身发展及协作能力的欠缺。

（二）关系及网络不稳固

信任、网络及制度是社区社会资本的构成部分。信任程度、网络结构及关系质量是社区多元共治效果的保障⁽¹⁴⁾，是应对突发事件的有力武器。然而，这次新冠肺炎疫情中，抛去“居家隔离”的硬性要求，居民与居民之间、居民与基层政府和社区之间、社区与其他组织和个人之间、社区与社区之间，本质上的互不信任、互不配合、互不往来的情况普遍存在。信任是一种互动型社会关系⁽¹⁵⁾，它与社会危机的阻断或催化呈现出显著的相关性。这与当前社会治理变革、社区营造大环境下社会陌生化、原子化，传统地缘、血缘、亲缘关系断裂，新的社会共同体尚未形成，社区治理过程中社会资本的缺失或者流失等因素密切相关。

（三）常态与应急不平衡

风险—灾害（突发事件）—危机的演化是一个连续的过程，相应地，就需要风险治理—灾害救援（应急处置）—危机治理的全过程管理，其间既有常态又有非常态，二者还会互相转化。⁽¹⁶⁾“三社联动”应成为社区场域内常态化的协同治理模式，并随着社区治理结构、内容、方式、环境的变化而不断强化、内化、固化，而非在紧急情况下、特殊事件中才匆匆集结，否则势必会增加不确定性和“碎片化”风险。我们看到，这次疫情防控中，许多社区反应较慢，疫情蔓延月余才匆匆设立门岗进行检查，社会组织、社工的有效参与也严重不足，甚至因工作方式饱受诟病而遭遇信任危机。这与常态化的应急工作嵌入以及应急状态下的常态化运行之间的不平衡密切相关。

四、后疫情时代社区重建“三社联动”机制的优化措施

社区治理是多元行动主体角色和功能的动态调整过程，“三社联动”更是未来社区治理主体关系的一种渐进式改革走向。⁽¹⁷⁾作为社区层面的协同治理模式，要以授权、合作、开放、包容为核心，进行制度的规范、创新、设计和供给，通过加强顶层设计、出台具体政策等方式指导和优化工作机制。

（一）完善相应制度以赋权

首先，服务意识和协同意识是重要前提。政府部门要认可社会组织、社工人手较多、机动灵活、相对专业等优势，为其进入社区开展灾后重建等服务工作开绿灯，提供必要的准入审核、沟通协调、矛盾化解、利益分配等服务。其次，国家层面的指导意见是重要依据。民政部2012年印发《关于加强减灾救灾志愿服务的指导意见》，随后于2015年印发《关于支持引导社会力量参与救灾工作的指导意见》，对志愿者、社会力量参与减灾救灾进行了鼓励性的指导，但是没有明确指出多种社会力量应该如何具体协作，关于社区场域内的“三社联动”减灾救灾模式更是缺乏具体的政策依据，亟待明确、细致的指导性政策出台。再次，项目化运作是重要路径。项目制本身具有目标可见、程序可查、产出可评、成本可定、弹性可控等优势，同时，还能通过短期、高效的项目促进组织快速成长。因此，应当规范项目制的运作程序，加大项目制的推行力度，向社会组织购买种类更多、技能更专、品质更优的公共服务。

（二）提升相关技术以增能

首先，打造服务平台，包括现实平台和网络平台。现实平台要以社区服务中心或居委会为实体中心，强调社区减灾救灾的功能，并对疫病灾后重建工作作出进一步的工作计划，通过需求/意愿调查技术引导居民表达或通过专家咨询/问题诊断技术主动掌握灾后恢复的需求及参与意愿。网络平台要提质升级，不但要做好常规性网络平台如网站、微信等平台的建设和维护，还可以利用疫情期间开发利用的一些小程序，如腾讯文档—社区人员信息登记表，进行疫后恢复需求的实时采集和更新。其次，提升专业技能。社区应配备常驻专业人员，并明确职能，明晰任务。应重视培育社区社会组织，加强专业社工的引进和培训。应提升有关人员公益项目策划/运作和项目公约/协商等专业技能。再次，加强社区与外界的沟通能力。虽然我们强调社区范围内的自治，但作为公共领域，社区也存在较强的资源依赖性，因此要加强社会资源链接，广泛动员辖区内外医院、学校、心理机构、微商等社会资源投入到灾后重建中来。

（三）协调常态与应急以稳控

首先，重视预案、预测、预警的“三预”工作。常态化的社区防灾减灾工作不仅会防止或减轻灾害带来的损失，还会增强人们对灾害的应对能力和恢复能力。实际上，几乎所有的社区都有应急预案，但都大同小异，流于形式，且几乎没有联动预案，而社区风险预测和预警无论是意识还是能力都非常薄弱，亟需综合协调各方力量建立联动预案。其中，疫情联防联控相关方案要突出显示甚至单独列出。其次，重视应急救援和减灾工作。要加强应急演练，锻炼相关人员的实战能力。灾害发生后，要及时调动“三社”人员的力量，积极响应号召并快速行动，进行救援和减灾工作。同时，也要做好灾后修复的信息登记和整理等工作。现在国外疫情还在继续，国内也偶有发生，这正是诊断问题的好时机，此时的信息对灾后重建及以后的危机应对具有重要的参考价值。再次，重视灾后重建工作。要让“重建得更好”的理念深入人心，要从此次疫情防控中吸取经验和教训，重建我们对于自然的敬畏心，改变我们的卫生习惯，重构人们之间的信任和关系等等，并积极行动起来，共同建设更美好的家园。

注释：

1 习近平：《在中央政治局常委会会议研究应对新型冠状病毒肺炎疫情工作时的讲话》，《求是》2020年第4期。

-
- 2 钱正荣：《“重建得更好”：国际灾后重建的政策创新及其实践审视》，《中国行政管理》2017 年第 1 期。
- 3(11)周利敏、陆嘉怡：《社区协同减灾：模式特征、基本路径与实践反思》，《新视野》2017 年第 11 期。
- 4 李燕凌、王雯哲、王健：《重大疫情防控的政府干预行为与优化策略——基于博弈论视角和中国 2013 年 H7N9 防控实践》，《湖南农业大学学报》（社会科学版）2018 年第 2 期。
- 5 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 6 期。
- 6 胡雯、原珂、宣朝庆：《社区治理与服务创新：社区培力助力“三社联动”》，《理论探索》2019 年第 4 期。
- 7 姜振华：《社区协同治理视野中的“三社联动”：生成路径与互构性关系——基于北京市将台地区的探索》，《首都师范大学学报》（社会科学版）2019 年第 2 期。
- 8 闫臻：《共生型社区治理的制度框架与模式建构——以天津 KC 社区三社联动为例》，《中国行政管理》2019 年第 7 期。
- 9[美]格罗弗·斯塔林：《公共部门管理》，中国人民大学出版社 2012 年版，第 15 页。
- 10(13)民政部：《2018 年民政事业发展统计公报》，2019 年 8 月 15 日。
- 11 侯利文：《压力型体制、控制权分配与居委会行政化的生成》，《深圳大学学报》（人文社会科学版）2020 年第 3 期。
- 12 刘波、方奕华、彭瑾：《“多元共治”社区治理中的网络结构、关系质量与治理效果——以深圳市龙岗区为例》，《管理评论》2019 年第 9 期。
- 13(16)徐顽强：《新形势下亟需重塑现代化社会信任体系》，《国家治理》2020 年第 5 期。
- 14 吴成峡、张彩云：《社区治理主体的角色认知与功能再造》，《江汉论坛》2018 年第 7 期。