

协同治理：公益性社会组织参与社区治理的互动逻辑

裴 转

上海工程技术大学管理学院，上海

收稿日期：2024年4月25日；录用日期：2024年5月21日；发布日期：2024年5月29日

摘 要

社区生活本质上是各方利益主体之间的协同与互动。地方政府、社会组织、社区自组织以及社区居民以社区场域为互动平台，实现资源和利益共享。公益性社会组织作为社区治理的重要参与者，在协同治理中发挥着不可替代的作用。本文以协同治理理论为基础分析框架，探究在SFIC模型下，公益性社会组织参与社区治理的起始条件、催化领导、制度设计以及协同过程，以期在未来的社区治理中，进一步促进社区治理的民主化、科学化和规范化。

关键词

协同治理，社会组织，社区治理

Collaborative Governance: Interactive Logic of Public Welfare Social Organizations Participating in Community Governance

Zhuan Pei

School of Management, Shanghai University of Engineering Science, Shanghai

Received: Apr. 25th, 2024; accepted: May. 21st, 2024; published: May. 29th, 2024

Abstract

The essence of community life is the collaboration and interaction between the various stakeholders. Local governments, social organizations, community self-organizations and community residents use community fields as interactive platforms to realize resource and benefit sharing. As

an important participant in community governance, public welfare social organizations play an irreplaceable role in collaborative governance. Based on the theory of collaborative governance, this paper explores the initial conditions, catalytic leadership, system design and collaborative process of public welfare social organizations participating in community governance under the SFIC model, in order to further promote the democratization, scientific and standardization of community governance in the future.

Keywords

Collaborative Governance, Social Organization, Community Governance

Copyright © 2024 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

改革开放以来，我国社会组织稳步发展，坚持非营利性、公益性和公共性原则。在教育科技、卫生健康、文化体育、社会福利、社会治理等公共服务领域发挥了重要作用，已成为社会治理和社会事业的重要主体[1]。社区治理共同体的建设成为社会治理共同体建设的基石，直接关系到社会治理现代化水平和总体质量[2]。作为社会治理重要主体之一的公益性社会组织已成为实现社区善治的关键。虽然国内多省市进行了积极的社区治理探索并形成了众多成功案例，例如天津市滨海新区构建了“互联网 + 泰达新市民综合服务平台”，陕西省西安市构建了“五方联动”的社会治理新格局，浙江省嘉兴市嘉善县借助“智安小区”推动社会治理创新[3]。但基层社区治理目前面临着转型升级的挑战，基层政府将大量行政管理事务下放到社区，导致社区运营过于注重管理而忽视了服务群众的需求，与此同时，社区自身的服务水平和人员配置也存在不足之处，导致居民的满意度和幸福感无法提升，制约了社区治理的深入发展。

自 2012 年党的十八大明确提出社会治理新格局，对社会组织的关注与支持达到了前所未有的高度，社会组织进入全面健康发展新阶段，要求“加快形成……现代社会组织体制”[4]，强调“激发社会组织活力”，推动社会组织成为社会治理的重要主体[5]。党的十九大报告中又再次强调要通过“发挥社会组织作用”，达到社会治理的目的。根据中国知网的计量可视化分析检索结果(见图 1)来看，2012 年之前有关“社会组织参与社会治理”的文献很少，趋势线一直处于平滑状态；2013 年之后有关“社会组织参与社会治理”的文献发文量猛增，在 2016 年达到顶峰，之后虽然有小幅下降趋势但也一直处于高位状态。根据知网计量可视化分析当中主要主题分布(见表 1)可知，这一阶段社会组织在社会治理领域内主要关注以下几方面：社区治理，社会组织，组织参与，协同治理等。可见社会组织的活动领域已经不再是社会领域中被边缘化的角色，而是成为社会治理的主体。

总的来说，公益性社会组织参与社区治理引起了理论与实务界的广泛关注。但相对而言，一是在研究内容上，将公益性社会组织与社区治理置于协同治理的分析框架内探讨的文章比较缺乏。事实上，社区内各主体都已经有了自身定位，且有着一定的主体性逻辑，而社会组织进入社区，开展社区服务与治理工作，关键在于如何与社区治理主体保持一种有利的联系。二是在研究对象上，随着政府职能的转移以及中央财政支持，社会组织在承接扶老助老服务、关爱儿童服务、扶残助残等社区服务项目中发挥着不可替代的作用。即使现有的研究成果探讨了公益性社会组织参与社区治理的运行机制，但由于过于笼统，并未将公益性社会组织的社区治理协同过程进行详细论证。



Figure 1. Overall trend analysis

图 1. 总体趋势分析

Table 1. Primary/secondary topic distribution

表 1. 主/次要主题分布

主要主题分布	文献发表(篇)	次要主题分布	文献发表(篇)
社区治理	559	社区治理	273
社会组织	309	社区社会组织	241
社区社会组织	191	社区居民	150
组织参与	79	社会组织	138
城市社区治理	65	社区居委会	61
三社联动	43	社区居民参与	46
协同治理	14	社区治理体系	23
枢纽型社会组织	13	社区治理模式	21

数据来源：中国知网。

基于此，本文将“以协同治理过程为内核的 SFIC 模型”叠加于城市社区治理，从起始条件、催化领导、制度设计、协同过程四方面分析公益性社会组织参与社区治理的互动逻辑，以期调整社区治理主体之间的互动关系，扩大参与力量并引入专业社会组织，实现多方参与主体的协同治理，为社区治理的未来发展提供研究思路。

2. SFIC 模型及其社区治理协同修正

作为一种较为经典的协同治理研究模型，SFIC 协同分析框架受到了国内外学者的广泛关注。为增强该模型对我国社区治理研究的效用，结合我国基层社会治理实践情况对模型做出适当修正。

美国学者安塞尔和加什(Ansell, C. & Gash, A.)通过对 137 个国家或政策领域的协同治理案例进行分析后，提出了 SFIC 模型。该模型认为，协同效果受起始条件、催化领导、制度设计和协同过程等因素影响。展开来说，SFIC 模型以协同过程为核心，各变量之间相互影响，最终合力产出治理效果；其中包含四个核心要素：起始条件(starting conditions)，包括主体的权利、信息资源状况和协同动机；催化领导(facilitative leadership)，体现在权力让渡，参与者获得充分授权会激发协同主动性；制度设计(institutional design)，考虑科学性、开放性和透明性，形成多元协同治理参与；协同过程(collaborative process)，由对话沟通、建立信任、过程投入、达成共识、阶段性成果构成，共同刻画了协同治理的过程[6]。

随着社会治理共同体改革的深入，政府逐渐转变为“服务型”政府，为市场、企业和社会力量提供更多发展空间。SFIC 模型把协同过程视为动态闭环治理的核心变量，强调网络化主体的互动关系与相互作用。该模型直观地呈现了协同治理过程，同时，协同治理效能也是考察社会组织绩效的一部分。因此，

将该模型应用于中国城市社区治理的讨论是可行的。但由于该模型主要是基于全球治理案例特征的抽象描述，并以西方国情为背景，所以在讨论我国公益性社会组织参与社区治理时，需要对模型进行符合中国语境和历史方位的修正，以更好地适应中国的实际情况。这样的修正不仅符合当前社会治理格局演变的现实情况和趋势，而且结合了理论与实践。在参考新公共管理理论以及协同治理理论的基础上，结合我国社会组织发展的实际情况，构建了我国公益性社会组织参与社区治理的 SFIC 分析框架图(见图 2)。

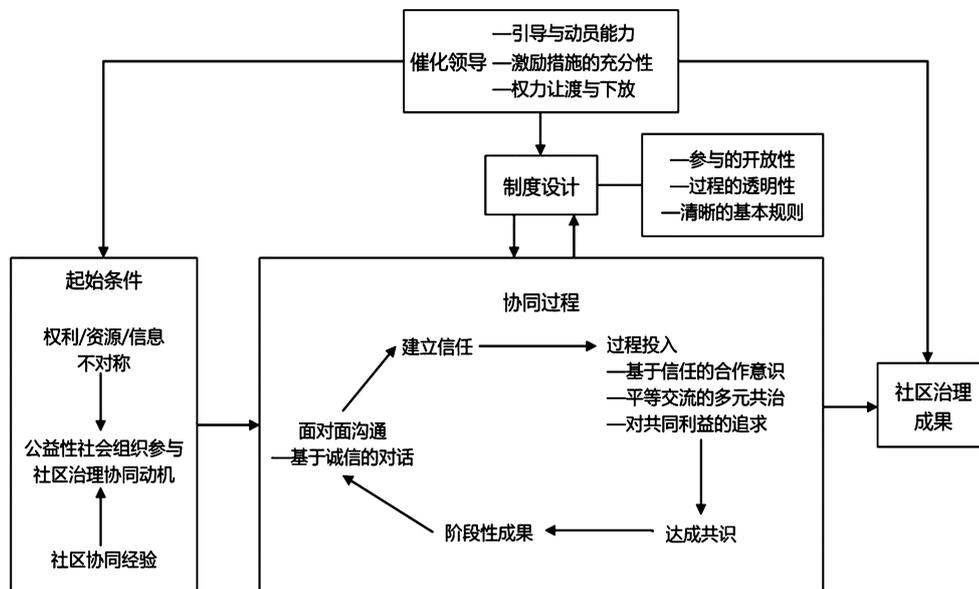


Figure 2. Revision framework of the SFIC model of public welfare social organizations participating in community governance
图 2. 公益性社会组织参与社区治理 SFIC 模型的修正框架

第一，突出强调政府重要性，尤其是基层政府的催化领导作用。在 SFIC 模型中，催化领导负责调节主客体之间的冲突并实施激励措施，西方社会组织在其中扮演维护参与平等和利益平衡角色的角色。但我国社会组织目前还无法充分担当社区治理的催化领导角色，政府在社区公共政策议程、社区事务的宣传动员和行动激励方面发挥着催化领导功能。因此，修正后的协同治理框架赋予公权力组织更多的催化领导权重。

第二，建立制度设计到协同过程的双向渠道。原模型更加侧重于透明性和开放性，较少关注制度设计的有效性。事实上，中国语境下的社区治理研究需要更积极地注意到制度过程中的矛盾冲突和流程不畅等问题，以反馈促修正，使社区场域中的制度设计更契合协同过程。因此，修正之后的模型添加了制度设计因素对协同过程提供的规范与回应功能。

3. 公益性社会组织与社区治理的互动逻辑

3.1. 起始条件

起始条件是各方在进行协同前所面临的情况，它可以促成协同的进行，也可以为协同设置障碍。这部分包括三个变量：各方在权力及资源的不平等性、各方之前的合作及纠纷史。

3.1.1. 社区治理主体具有权利、资源、信息不对称性

最初的社区治理主体相对单一，主要由党政机构在居民区延伸形成了“1 + 1”模式，即党支部和居民委员会。随着社区建设的发展，参与社区治理的组织逐渐增多。特别是随着社区民主自治的推行，居

民的自主性和自组织意识明显增强，社会组织发育水平不断提升，参与社区治理的主体呈现出多元化趋势，初步形成了城市社区日益复杂的治理网络体系。根据其空间关系划分，社区治理主体包括社区内部的组织和外部参与社区治理的各类机构。社区内部的治理主体包括基层党组织、居民委员会、物业管理机构、业主委员会和居民自发组织的活动团队；而参与社区治理的外部组织包括领导和管理社区事务的上级党政机关、参与社区治理的社会组织以及其他外部机构。

同时，社区街道办面临着“权力小、责任大”的权责失衡问题。尽管负责属地管理，但由于资源限制，无法独立解决下层社区存在的问题，需要将问题反映至不同的政府职能部门以寻求解决，从而影响了公共服务供给质量。另外，在城市社区公共资源统筹利用方面，基层政府部门未能实现“资源整合”治理理念的转变，导致数据壁垒和协同过程梗阻，加剧了政府部门与社区人员之间信息资源不对称的问题。

在资源投入方面，参与社区治理的多元主体涉及多种资源类型和来源。社区治理需要各种资源，包括人力、物力和财力资源等。这些资源主要来自政府、社区内部和外部援助。政府提供的资源包括上级党政机关直接投放于社区服务和建设的资源，以及对社区党组织和居民委员会的支持；社区内部资源包括物业费和居民的志愿参与；而社区外部援助的资源则来自群团组织、社会组织、驻区单位和共建单位向社区注入的援助资金和志愿者人力资源。参与主体获取治理资源的不同方式不仅决定了其在治理过程中的地位和角色，也深刻影响着彼此之间的关系。

3.1.2. 公益性社会组织参与社区治理的合作渊源

中国的民间结社和民间公益活动源远流长，公益性社会组织参与社区治理的历史渊源可以追溯到春秋时期。在中国传统社会中，社区内部的互助合作和共同管理是人们生活的基本方式之一，一些公益性社会组织也在其中发挥着重要作用。

随着城市化进程的加快，社区治理逐渐向城市社区延伸。19世纪的欧洲工业革命时期，公益性社会组织开始崛起，为贫穷和弱势群体提供救助和服务。20世纪初，随着现代工业经济的起步和城市化进程的加快，一些公益性社会组织开始涌现并参与社区治理，致力于为弱势群体提供救助和服务。

20世纪以来，公益性社会组织在社区治理中的作用逐渐凸显。各国成立和发展了非政府组织(NGO)、社区基金会、志愿者团体等公益性社会组织，通过提供社区服务、促进居民参与决策、推动社区自治等方式，为社区发展做出积极贡献。1949年后，中国政府通过政策法规的出台，鼓励和支持公益性社会组织参与社区治理。进入21世纪，随着中国社会经济的快速发展和城市化的推进，公益性社会组织为社区治理做出了积极的贡献。

3.1.3. 公益性社会组织参与社区协同治理的动机

公益性社会组织参与社区协同治理是落实社会责任的一种方式。通过提供各类服务、宣传教育、推动社会公益事业发展等途径，促进社会公益事业的进步和社会和谐发展。

公益性社会组织鼓励社区居民参与社区事务的决策和管理，并通过提供参与平台和渠道来实现民主决策、集体讨论和协商，从而提高社区治理的公正性和民主性。在社区治理中，公益性社会组织的资源整合作用得到充分发挥，通过与政府、企事业单位合作能够整合社区内外的资源，实现资源的优化配置和共享，提高社区服务的质量和效率。公益性社会组织也致力于为社区居民提供各种服务，满足实际需求，实现社区的可持续发展。另外，公益性社会组织通过组织各类社区活动、项目和服务，增强社区内部的凝聚力和归属感。这有助于加强邻里间的交流和互动，培养邻里关系，形成共同建设的合力，推动社区的发展和进步。公益性社会组织作为一种灵活、创新的组织形式，能够尝试和推广新的社区治理方式，通过在社区中开展试点项目、倡导新的社区参与模式等，能够为社区治理带来新的思路和实践经验，

促进治理的创新。

3.2. 催化领导

引导与动员公益性社会组织参与社区治理，政府以及基层党组织采取了多方措施。政府向公众提供关于社区治理的信息，包括公益性社会组织参与的机会、方式和好处，以及相关政策支持等。同时，与公益性社会组织建立起合作机制，形成政府、社会组织和居民的互动合力，例如成立社区治理联席会议、召开定期座谈会等，促进政府与公益性社会组织之间的沟通和协调，增加公众对公益性社会组织参与治理的认知和理解。此外，政府针对公益性社会组织参与社区治理的具体问题，制定相关法律法规和政策，如减免税收、简化审批程序等，明确权责和支持措施，为公益性社会组织提供参与治理的合法依据和保障[7]。

政府通过权力让渡的方式鼓励公益性社会组织的参与。政府将一部分社区管理权力委托给公益性社会组织，让其参与社区规划、管理和服务等工作；为公益性社会组织提供经费支持，用于开展社区服务项目，如环境保护、教育培训、文化活动等。权力让渡的举措有助于提高社区治理的效能，共同推动社区的发展和改善。

在引导动员与权力让渡、下放之外，充分的激励措施也为公益性社会组织参与社区协同治理起着催化领导作用。除了资金支持和信息共享，政府还设立了奖励机制，对积极参与社区治理的公益性社会组织进行表彰和奖励，如颁发荣誉称号或者发放奖金等一系列实质性措施，以激发组织的积极性和创造力。

3.3. 制度设计

在制度设计中，协同程序的正当性是关键内容之一。首先，制度设计应包括开放的协同程序渠道，确保各利益相关方均可参与协同过程，避免排除关键利益相关方导致协同失败。其次，为确保程序正当性和建立互信关系，应制定清晰的行为准则，并确保协同过程透明。

中共中央、国务院早在 2017 年就发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》，总体目标是到 2020 年，基本形成基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的城乡社区治理体系。《意见》中强调“统筹发挥社会力量协同作用”，大力发展在城乡社区开展纠纷调解、健康养老、教育培训、公益慈善、防灾减灾、文体娱乐、邻里互助、居民融入及农村生产技术服务等活动的社区社会组织和其他社会组织[8]。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、引导专业社会工作团队参与的工作体系。在“三社联动”的基础上民政部又大力提倡“五社联动”，于 2021 年发布《“五社联动”助推基层治理体系和治理能力现代化》。

这些都是社区治理主体在治理过程中的“度量衡”，是各方遵循的行动指南。一定程度上明晰了各方协同的程序渠道，打破了社区治理只由政府主导的行政界限，以利益契合点为导向，政府、市场、社会、企业、居民各方都能公开公正地共同参与到社区治理中。

3.4. 公益性社会组织参与社区治理的协同过程

3.4.1. 面对面谈话：需求调研和问题识别

面对面谈话是协同治理的第一步，也是了解社区需求、识别问题的关键环节。公益性社会组织作为社区治理的重要参与者，需要深入社区，与居民、政府、企业等各方进行面对面的交流和沟通，了解需求和关切，共同识别社区治理中的问题和挑战。在需求调研阶段，公益性社会组织通过问卷调查、访谈、座谈会等方式，收集居民对社区治理的意见和建议。此外，通过对社区资源分布、公共设施使用情况、社区治理现状等方面的细致研究分析，社会组织能够更全面地识别出社区治理中的痛点和瓶颈，明确自身工作切入点，为后续的协同治理提供有力的支持和依据。

3.4.2. 建立信任：资源整合和进入社区场域

建立信任是协同治理过程中的关键环节，对于公益性社会组织来说，资源整合和进入社区场域是建立信任的有效途径。资源整合是建立信任的重要基础，公益性社会组织需要积极整合政府、企业、社区等各方资源，形成合力[9]，共同推动社区治理的发展。同时，资源整合也可以增强公益性社会组织的实力和影响力，提高其在协同治理中的地位和作用。其次，进入社区场域是建立信任的必要条件。公益性社会组织深入社区，与居民建立面对面的联系和互动，提升互信力与合作力，提高其在社区治理中的影响力与话语权。

3.4.3. 过程投入

根据社区治理的实际需求和情况，公益性社会组织可以通过与政府协同的项目式参与、与居委会协同的合作式参与以及与居民协同的志愿式参与等三种渠道。

与政府协同的项目式参与是公益性社会组织参与社区治理的重要方式之一。通过参与政府主导的社区治理项目，公益性社会组织可以发挥自身的专业优势，为项目的设计和实施提供专业性的建议和支持。同时，也可以利用项目资金和资源，为社区治理提供必要的资金和技术支持。

与居委会协同的合作式参与也是公益性社会组织参与社区治理的重要途径。居委会作为社区治理的重要主体之一，具有广泛的社区资源和群众基础[10]。公益性社会组织可以与居委会建立合作关系，共同开展社区治理活动。通过与居委会的协同合作，可以加强社区治理的针对性和实效性，提高社区居民参与度和满意度。

与居民协同的志愿式参与是公益性社会组织参与社区治理的重要补充。居民是社区治理的主体和受益者，他们的参与和支持对于社区治理至关重要。通过与居民的协同参与，可以形成社区治理的合力，推动社区善治。

3.4.4. 达成共识

基于信任的合作意识、平等交流的多元共治、对共同利益的追求是公益性社会组织与各方治理主体达成共识的重要基础。在社区协同治理中，各方需要建立起相互信任的关系，相信彼此的目标和行动都是为了实现社区的共同利益。其次，通过平等交流，充分了解彼此的需求和关切，找到共同点和合作的可能性。同时，多元共治也要求各方在协同治理中发挥各自的优势和作用，形成合力，共同推动社区治理的发展。最后，对共同利益的追求是达成共识的根本动力。在达成共识的基础上，公益性社会组织与政府、企业、居民等主体共同制定实施方案，并加强监督和评估。

3.4.5. 阶段性成果：评估与改进

定期评估和改进是确保治理效果和提升治理水平的重要手段。公益性社会组织需要定期对协同治理的阶段性成果进行评估，了解治理效果、发现问题、总结经验，为下一步的治理工作提供指导和借鉴。评估的内容包括治理目标的完成情况、治理措施的实施效果、各方之间的合作情况等方面。根据评估结果，公益性社会组织继续完善和改进治理方案、加强各方之间的沟通和协作、提高居民参与度。

4. 结论

结合 SFIC 模型的分析，进一步确认了公益性社会组织参与社区治理互动逻辑的关键构成要素及其相互作用关系。起始条件中，主体的权利配置、信息资源的开放程度以及内在的公益协同动机构成了协同治理的基础土壤；在此基础上，催化领导的重要性凸显，政府和其他关键领导者通过权力适度让渡和有效赋能，极大地激发了公益性社会组织的主动性和创造性。制度设计层面的研究强调了科学合理、公开透明的制度框架对于构建多元主体共同参与的协同治理体系至关重要，它不仅为各类社会组织提供了明

确的行为准则与激励机制，还确保了治理过程中的公平与正义，促进了治理效率和公信力的提升。在协同过程中，对话沟通作为桥梁连接了各个主体，逐步建立起各方之间的信任关系，而投入的过程管理和共识形成则推动了治理项目的有效实施，并取得了一系列阶段性成果。这些成果不仅是对协同治理实践成效的直接体现，也进一步强化了整个社区内部的凝聚力和向心力。

SFIC 模型揭示了公益性社会组织参与社区治理的深层次机理，为我们理解和推进这一领域的改革实践提供了有力的理论指导。然而，同时也要看到，实践中还存在诸如制度保障不健全、权责界定不明晰、社会组织能力参差不齐等问题。在未来的工作中，应持续关注并优化这四个核心要素的动态平衡与整合，以期在中国特色的社区治理体系中实现更高水平、更高质量的协同治理效果，更好地回应公众需求，以期在更大程度上激发社会活力，提升社区自治效能，实现共建共治共享的社会治理目标。

参考文献

- [1] 民政部办公厅印发《2023 年中央财政支持社会组织参与社会服务项目实施方案》[EB/OL]. <https://www.mca.gov.cn/n152/n166/c1662004999979992772/content.html>, 2023-05-12.
- [2] 曹海军, 鲍操. 社区治理共同体建设——新时代社区治理制度化的理论逻辑与实现路径[J]. 理论探讨, 2020(1): 12-18.
- [3] 朱浩宇. 社区基层组织与社会公益组织的协同作用研究——以杭州市滨江区为例[J]. 求是学刊, 2017(3): 88-91.
- [4] 韦克难, 陈晶环. 新中国 70 年社会组织发展的历程、成就和经验——基于国家与社会关系视角下的社会学分析[J]. 学术研究, 2019(11): 46-54+177.
- [5] 杨柯, 张长东. 自主与嵌入: 社会组织参与基层协商治理的逻辑与模式[J]. 北京行政学院学报, 2021(5): 56-63.
- [6] Ansell, C. and Gash, A. (2008) Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory: J-PART*, **18**, 543-571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- [7] 李利利, 刘庆顺. 社会组织发展的转向: 从依附到内生[J]. 学术交流, 2023(7): 156-170.
- [8] 中共中央国务院印发《关于加强和完善城乡社区治理的意见》[EB/OL]. https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.html, 2017-06-12.
- [9] 张军. 社会组织的内涵、功能及其在国家治理中的作用[J]. 实事求是, 2017(6): 87-90.
- [10] 邓国胜. 如何激发民间组织的活力[J]. 学会, 2014(5): 19-20.