·社会学研究·

DOI:10.20004/j.cnki.ujn.2024.03.010

以社区能力为中心的城乡社区治理体系现代化

——“五社联动”的实践形态及其知识意义

吕　方[1,2]

(1.华中师范大学 社会学院,湖北 武汉 430079;2.湖北省社会发展与社会政策研究中心,湖北 武汉 430079)

[摘　要]近年来,发端自湖北武汉的“五社联动”模式在城乡社区治理领域快速扩散并显示出多方面效能,得到知识界的广泛赞誉和积极评价。从城乡社区治理体系变革的历史长时段视角审视知识界和实务领域对“五社联动”模式的高度热忱,便会发现这种热忱恰恰标示着中国城乡社区建设进入了以社区能力为中心的社区治理体系现代化阶段。在推进中国式现代化的语境下,“社区能力”指的是城乡基层社区以更好回应社区居民“急难愁盼”需要、不断开创更加美好生活愿望为价值导向和根本目标;在社区党组织的引领下,以专业的技术和方法为支撑,联结社区内外部资源,搭建起有效动员居民参与社区公共事务的载体与机制,从而凝聚共同意志和共同行动,以应对各类风险挑战、满足各层次需求、不断增进社区福祉的能力。从知识层面看,这恰恰构成了“社区能力”本土话语的基本内涵。

[关键词]五社联动;社区能力;社区治理;中国式现代化

[中图分类号]C916　　[文献标识码]A　　[文章编号]1671-3842(2024)03-0105-10

一、现象与问题

众所周知,“五社联动”①最早起源于湖北武汉,此后其应用场景不断丰富、体制机制日趋完善,并写入中央文件在全国各地推广,收到良好的实践成效,得到社会各界广泛好评。研究者指出,中国经济社会发展领域的众多改革创新,往往首先来自于地方实践探索,继而在其有效性得到实践之验证后,经过调整、完善和优化,进入国家改革创新决策,继而在全国范围广泛推行②。依此视角来看,“五社联动”经验的形成与推广过程似乎与上述路径不谋而合。然而,如果从“地方实践”到“顶层设计”,再到全国推广的“速率”角度来看,“五社联动”经验的形成与拓展堪称在极短的时间内,跨越了地方和中央、局域与全国的创新扩散时空鸿沟,并直接写入了党中央和国务院关于新时

[基金项目]国家社会科学基金一般项目“国家减贫行为对差异化减贫需求的回应能力建设研究”(项目编号:19BSH067)。

[作者简介]吕方,华中师范大学社会学院教授、博士生导师,湖北省社会发展与社会政策研究中心研究人员,华中师范大学桂子青年学者,邮箱:kkyyhs@163.com。

①具体来说,“五社联动”是在党建引领下,以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作专业人才为支撑、以社区志愿服务队伍为依托、以社会慈善资源为助推的新型社区治理机制。

② Xu C., The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development, *Journal of Economic Literature*, Vol. 49, No. 4, 2011, pp. 1076-1151.

代城乡基层治理创新的最高纲领性文件[①]。于是值得追问的理论问题是,缘何“五社联动”模式能够以如此迅捷的速度成为城乡社区治理领域广受关注和青睐的实践模式?以及,“五社联动”模式在全国范围快速推广应用的事实,折射出何种新时期城乡社区治理体系现代化的关键知识议题?对这些问题的有效回答,或许不仅有助于我们理解作为一种社区治理体系创新经验的“五社联动”所蕴含的巨大实践价值和现实意义,亦有助于拓展立足本土经验的社区建设自主知识体系和话语体系建构思路。

事实上,“五社联动”模式在实践层面的有效性和适应性,以及其在全国范围的快速推广,已经引起了知识界的广泛关注,形成了大量具有启发性的理论成果。既有研究对“五社联动”模式产生的背景,“五社联动”的内涵、优势和成效做出了较为全面的介绍。研究者提出,“五社联动”是以提升基层治理能力、建设“共建共治共享”的社会治理共同体为目标,坚持党建引领,社区居委会(村委会)发挥组织作用,以社区为平台、以社会组织为载体、以社会工作者为支撑、以社区志愿者为辅助、以社会慈善资源为补充的现代基层治理行动框架[②]。既有研究注意到“五社联动”在“一老一小”服务[③]、乡村振兴[④]、推进破解动迁社区治理困境[⑤]、促进共同富裕[⑥]、儿童友好型社区建设[⑦]等广泛的应用场景中发挥着积极作用。并且,在城乡之间、不同的应用场景之间,“五社联动”的实践模式具有广泛的丰富性。此外,一些文章还对各地推进“五社联动”的政策部署和主要做法进行了较为系统和全面的介绍,内容涉及如何进一步加强党建引领[⑧]、以“五社联动”为契机推动本土化社会工作实践高质量发展[⑨]、更好推进社区志愿服务创新发展[⑩],以及社区基金会发展与新时期中国慈善事业现代化[⑪]等,这些成果无疑有助于各地相互学习、相互借鉴,促进“五社联动”模式扩面提质,发挥更大效能。从这些研究中亦不难还原各地、各领域积极寻找契合本地本领域特点的“五社联动”实践模式,促进社会创新的探索和努力,以及背后的迫切心态。然而,这些研究更多是以描述性的方式介绍“五社联动”模式的由来、实践形态、关键环节及其优化方向,并不足以解释该模式因何能够在各地、众多领域快速扩散。

值得注意的是,除了关注“五社联动”模式形成的背景、应用领域、关键实践议题等实务性议题。已经有一些学者尝试从学理层面讨论“五社联动”对政社关系、基层社会带来的深刻改变及其所开启的变革空间。如许君宝和陈伟东提出,“五社联动”是“国家—社会—个人”关系的产物,注重

---

①中共中央国务院:《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》,https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5627681.htm,2021.04.28.

②湖北省民政厅课题组,孟志强:《“五社联动”助推基层治理体系和治理能力现代化》,《中国民政》,2021年第17期。

③张娟:《推进“五社联动”关爱“一小一老”》,《中国民政》,2023年第6期。

④龙帅:《“五社联动”在乡村治理中的运行及改进策略分析——以监利市F村为例》,《村委主任》,2023年第3期。

⑤张晨,王霏:《社会组织如何助力“五社联动”破解动迁社区治理困境?——来自S市G区B社区的个案》,《新视野》,2023年第5期。

⑥林霄:《城市社区“五社联动”促进共同富裕的实践探索与政策优化——以福建省福州市J社区为例》,《发展研究》,2023年第7期。

⑦任敏,向亮萤:《全面赋能儿童,让“熊孩子”变身“主理人”——“五社联动”助力儿童友好社区建设的案例》,《中国社会工作》,2023年第21期。

⑧任敏,刘媛:《“五社联动”中党建如何引领——一场基于党群服务中心改造项目进行的社区激活实验》,《中国社会工作》,2023年第3期。

⑨吴斌祥:《深化“五社联动”机制 促进社会工作高质量发展》,《中国民政》,2023年第5期。

⑩姚韦伟:《“五社联动”机制下社区志愿服务创新发展的思考》,《中国民政》,2022年第22期。

⑪魏晨:《中国式慈善现代化视角下的“五社联动”》,《中国社会工作》,2023年第4期。

激发居民主体性和能动性，能够更好实现“政府治理、社会调解与居民自治良性互动”[①]。徐家良和成丽姣认为，“五社联动”驱动社会建设的底层逻辑在于以党建引领为主轴的服务激活社会，通过多元社会力量参与把服务提供给社会成员，催化出以社会精英为代表的自治主体，并引导其参与到社会建设中来，完成国家和社会的联结[②]。胡鹏辉等基于对某乡村社区“五社联动”案例的研究提出，在“五社联动”框架下，专业社工服务促进村庄中各主体间的联动，进而提升乡村关系空间性、社会性和情感性的联结，重建“熟悉感”，重构村庄关系。重建社会联结对于营造社会资本，促进乡村治理具有积极价值[③]。田舒等则指出“五社联动”通过社区治理主体之间的有机互动、实现社区治理过程中的多元协同和有序参与，从而构建基层社会治理新格局的有效模式[④]。

上述研究为我们全面了解“五社联动”模式的实践形态，及其学理意涵提供了有益的启示。特别是，既有研究已经触及到“五社联动”模式之于城乡基层治理体系现代化的重要意义，强调其在重塑国家与个体关系、重构基层社会治理共同体等诸方面的作用。循着这些思路进一步思考，特别是将“五社联动”置于中国城乡社区治理体系变革的历史长时段视域下，便会发现，“五社联动”之所以产生巨大效能，并在各地各领域快速扩散，其深层逻辑恰在于该模式直接回应了时下城乡治理体系现代化最为核心的问题，即以“社区能力”建设为中心，通过提升城乡社区回应居民“急、难、愁、盼”需要，不断满足老百姓对美好社区生活向往的能力。

二、视角与方法：一个“社区能力”的知识框架

按照罗伯特·查斯金（Robert J. Chaskin）的界定，所谓“社区能力”是指“特定社区内人力资本、组织资源和社会资本的相互作用，可以利用这些资源解决集体问题，改善和维持特定社区的福祉”[⑤]。鲍文（Bowen etc.）等人亦指出，社区能力指的是“社区居民对社区及其个体成员的总体福利所表现出的共同责任，以及通过各种机会满足社区需求和应对威胁社区成员安全和福祉的情况所表现出的集体能力的程度。”[⑥]历史地看，以增强社区能力促进社区成员福祉、提升社区韧性，始终是发展和治理领域的核心议题[⑦]。特别是自上世纪90年代以来，全球范围内知识界和公共政策领域纷纷表达了对“社区能力”建设的持久兴趣。在欧洲，“社区复兴”被视为“第三条道路”的关键议题，声称要将社区置于“重建的核心”[⑧]。研究者相信，“社区能力”是以“人民的共同观点和共同目标为基础，以实现社区的美好愿景”[⑨]，加强“社区能力”建设是实现发展和善治的灵丹妙药。强健的“社

①许宝君，陈伟东：《“三社联动”到“五社联动”的转换逻辑及实现路径》，《浙江社会科学》，2023年第9期。

②徐家良，成丽姣：《“服务激活社会”——五社联动驱动社会建设的运行模式》，《治理研究》，2023年第2期。

③胡鹏辉，任敏，严艺文：《重建熟悉关系：“五社联动”中专业社工参与乡村治理何以可为——基于Q县H村项目实践案例的探究》，《学习与实践》，2023年第5期。

④田舒，迪丽孜巴·图尔荪：《社区治理“五社联动”：内涵、机制与困境》，《湖南行政学院学报》，2022年第4期。

⑤Chaskin R. J. , *Defining Community Capacity: A Framework and Implications From a Comprehensive Community Initiative*, Chicago: Chapin Hall Center for Children at the University of Chicago, 1999, p. 4.

⑥Bowen G. L. , Martin J. A. , Mancini J. A. , et al. , Community Capacity: Antecedents and Consequences, *Journal of Community Practice*, Vol. 8, No. 2, 2000, pp. 1-21.

⑦黄云凌，武艳华，徐延辉：《社区能力及其测量——以深圳市为例》，《城市问题》，2013年第3期。

⑧Craig G. , Community Capacity-building: Something Old, Something New? *Critical Social Policy*, Vol. 27, No. 3, 2007, pp. 335-359.

⑨Mowbray M. , Community Capacity Building or State Opportunism? *Community Development journal*, Vol. 40, No. 3, 2005, pp. 255-264.

区能力”能够帮助社区在全球化的时代保持对本地资源和发展进程的控制权[①],促进社区可持续发展[②],增强社区韧性以应对风险社会时代的诸多挑战[③]。此外,国家的发展干预、公共政策有效运转似乎也离不开“社区能力”,其价值在成功的健康促进[④]、反对暴力(如青年暴力、家庭暴力、亲密关系暴力等)[⑤]、青年发展[⑥]等国家推动的项目实践中不断得到证明和新的证明。

既然“社区能力”具有如此显著的价值和意义,那么究竟哪些因素构成了“社区能力”的核心呢?既有研究实际上没有就这一问题达成共识。但综合各种观点,“社区能力”来源于社区所掌握的资源、技术、合作网络和集体行动能力。首先,从资源的角度来讲,“社区能力”依托于社区所具有的物质资源和人力资本。显而易见的是,不同社区所拥有的现实的及潜在的资源具有显著的差异。然而,即便是最为“弱势”的社区,亦拥有可供动员的资源。这包括社区直接拥有或可以间接调动的各项“资产”,如社区所拥有的或可及的服务设施与配套设施、驻区企业等利益关联者、社区居民的技能和才干等。而事实上,在社区治理领域绘制社区资源(资产)地图已然成为社区工作者必备的技能之一[⑦]。其次,从技术的角度来说,任何社区公共事务的运转及社区治理目标的达成都离不开技术的支撑,增强“社区能力”显然同样有赖于技术支持;并且在诸多情境下,与“社区能力”相关的技术更多指向在回应社区居民特定需求所采用的专门技术,如灾害风险管理[⑧]、突发公共事件的处置,以及健康促进[⑨]和社区照料[⑩]等,这些技术属于特定治理情境下围绕实现特定治理目标相关联的专业性技术。同时,“社区能力”建设本身也需要一套专门技术,如关于挖掘社区资源的技术、关于培育社区社会资本的技术,以及关于搭建社区公共参与和集体行动框架方面的技术等。这些“社区能力”建设的相关技术已逐渐成为当代社区发展理论和实务工作的核心,比较常见的包括促进社区参与的技术、社区社会组织孵化和能力建设的技术、志愿者队伍招募与管理的技术、社区基金会运营与可持续发展的技术等。其三,居民之间的合作网络,以及与之相伴的信任、互惠、规范。这

①Sail R. M. , Abu-Samah A. , Community Development through Community Capacity Building: A Social Science Perspective, *Journal of American Science*, Vol. 6, No. 2, 2010, pp. 68-76.

② Newman L. , Dale A, The Role of Agency in Sustainable Local Community Development, *Local Environment*, Vol. 10, No. 5, 2005, pp. 477-486.

③Marsh G. , Buckle P. , Smale S. , The Concept of Community in Community Capability and Disaster Management, *Australian Journal of Emergency Management*, Vol. 16, 2001, pp. 5-7.

④Labonte R. , Laverack G. , Capacity Building in Health Promotion, Part 1: For Whom? And for What Purpose? *Critical Public Health*, Vol. 11, No. 2, pp. 111-127.

⑤Sabol W. J. , Coulton C. J. , Korbin J. E, Building Community Capacity for Violence Prevention, *Journal of Interpersonal Violence*, Vol. 19, No. 3, 2004, pp. 322-340. Mancini J. A. , Nelson J. P. , Bowen G. L. , Martin J. A. , Preventing Intimate Partner Violence: A Community Capacity Approach, *Journal of Aggression, Maltreatment & Trauma*, Vol. 13, No. 3-4, 2006, pp. 203-227.

⑥Jones G. J. , Edwards M. B. , Bocarro J. N. , et al. A Community Capacity Building Approach to Sport-based Youth Development, *Sport Management Review*, Vol. 23, No. 4, 2020, pp. 563-575.

⑦ Dieleman C. , Mapping Community Capacity: Identifying Existing Community Assets for Supporting People with Mental Health Problems Who Have been Involved with the Criminal Justice System, *Canadian Journal of Community Mental Health*, Vol. 33, No. 3, 2014, pp. 29-42.

⑧Patterson O. , Weil F. , Patel K, The Role of Community in Disaster Response: Conceptual Models, *Population Research and Policy Review*, Vol. 29, 2010, pp. 127-141.

⑨Labonte R. , Laverack G, Capacity Building in Health Promotion, Part 1: For whom? And for What Purpose? *Critical Public Health*, Vol. 11, No. 2, 2001, pp. 111-127.

⑩Hick J. L. , Hanfling D. , Burstein J. L. , et al. , Health Care Facility and Community Strategies for Patient Care Surge Capacity, *Annals of Emergency Medicine*, Vol. 44, No. 3, 2004, pp. 253-261.

些内容构成了社区社会资本的核心，对于社区能力建设而言也是不可或缺的。在普特南等人的研究中，社区社会资本是社区经济繁荣的奥义所在，也是社区公共产品供给能力的基石。其中，志愿性的社团、社区社会组织等既是社区社会资本的存在形式，也是社区集体目标达成和社区公共产品供给的实现形式，正是在各种居民合作网络中，人们相互联系、合作，形成了相互支持的社会机制[①]。最后，集体行动的能力，指的是围绕着社区集体目标形成有效的社区动员，汇聚各方力量解决社区问题，增进社区公共福祉。可以说，满足社区成员需要、增进社区福祉的集体行动能力是“社区能力”的最终落脚点，也是衡量“社区能力”最为核心的标准。

不难发现，“社区能力”建设可以说是社区治理的核心议题。而不得不承认，伴随着城乡空间构造的剧烈变迁，在高度现代性的时代，社区衰败、社区能力弱化似乎是非常普遍的事实。而应对诸多传统与非传统风险，不断满足人的需要、增进社会福祉，社区能力建设可能是摆在社会治理体系和治理能力现代化面前最为关键的问题。当我们依“社区能力”的知识框架来理解“五社联动”，便会发现该模式恰恰代表了经由“社区能力”建设完善城乡社区治理体系提升治理能力的本土化探索，甚至可以说“五社联动”模式之所以在城乡社区治理实践中快速扩散，恰恰是因为经过数十年持续不懈的社区建设努力，中国城乡社区建设已经步入了“社区能力”建设的时代，即在中国式现代化的新征程中，通过系统性的实践，增强社区在回应居民“急难愁盼”需要和对美好生活向往的能力已经成为城乡社区建设的关键性时代议题。以下，本文将首先回到“五社联动”模式缘起与拓展的经验事实，阐明在何种意义上，“五社联动”是增强“社区能力”的现实路径，继而讨论在推进中国式现代化的语境下，该模式所蕴含的潜能及其价值。最后，从“社区能力”本土话语建构的维度，做一尝试性思考。

三、从社区能力理解“五社联动”的缘起与拓展

当以“社区能力”的知识视角来回望“五社联动”模式缘起与拓展的整个过程，便会发现，“五社联动”正是以社区治理体系重构和社会创新为路径，回应新冠肺炎疫情这样一场重大突发公共卫生事件对“社区能力”考验的产物。而其在各地、各领域快速扩散，则恰恰表明新时代城乡社区治理体系和治理能力现代化的核心问题在于提升“社区能力”，而“五社联动”恰恰为破题“社区能力”建设本土路径提供了思路和方法。

（一）缘起：重大突发公共卫生事件对“社区能力”的考验

现代社会中，如何有效应对各种传统和非传统的风险是摆在社会治理体系和治理能力现代化面前的重大挑战，而增强社区灾害应对和灾后恢复能力被视为具有积极意义[②]。其核心在于“活跃在社区里的各个主体如居民、企业、民间组织、基层政府等结成一种合作伙伴关系，在灾害面前具备基本的自救、互救能力。”[③]2020年初，突如其来的新冠肺炎疫情席卷江城，给经济社会运行和百姓生活带来了深刻影响。作为疫情防控的主要战场之一，城乡基层社区承压巨大，尤其是对于特大型城市的而言，社区治理负荷超载，居民急、难、愁、盼的困难与需求集中爆发，迫切需要建立更为有力有效的管理和服务体系。“五社联动”正是在此背景下诞生。彼时，社区封控管理、核酸检测、物资配送、日常消杀等疫情防控工作任务繁重，加上新冠肺炎康复人员社会融入、特殊群体生活就医

①Siisiainen M.，Two Concepts of Social Capital：Bourdieu vs. Putnam，*International Journal of Contemporary Sociology*，Vol. 40，No. 2，2003，pp. 183-204.

②Ostadtaghizadeh A.，Ardalan A.，Paton D.，et al.，Community Disaster Resilience：A Systematic Review on Assessment Models and Tools，*PLoS Currents*，2015，p. 7.

③吕方：《中国式社区减灾中的政府角色》，《政治学研究》，2012年第3期。

陪伴等需求满足、疫情防控工作者和部分社区居民心理疏导和压力缓解等各种服务需求密集涌现,给疫情防控和应对期间的社区能力建设提出了诸多新的要求。在民政部的指导下,湖北省民政厅、湖北省社会工作者联合会积极动员和组织社会工作者走进社区,与党员志愿者、社区志愿者、社区社会组织一道纳入社区党组织统筹调度的群防群控工作,参与到卡点值守、人员排查、物资配送各项具体工作中,保障了各项部署落实落地。同时进驻社区的专业社会工作者在社区党组织领导下发挥专业优势,通过正念减压、社会支持、哀伤辅导等专业技能提供支持性服务,迅速有效地回应疫情给居民生活、心理和社会关系诸方面带来的巨大冲击。显而易见,在该模式诞生之初具有典型的党建引领"攻坚体制"特点,其直接目标在于尽快融入党组织领导的疫情防控总体战,成为党组织领导各方做好疫情防控、做好服务群众服务的生力军。据不完全统计,在疫情防控期间,"五社联动"机制带动120多万名社区志愿者投身抗疫一线开展各项服务,湖北省全省累计接收社会捐赠资金151亿元、物资2.32亿件,为武汉保卫战、湖北保卫战取得决定性胜利做出了积极贡献[①]。随着疫情防控进入常态化阶段,"五社联动"的应用场景进一步拓宽,特别是更加注重以志愿者队伍、社区社会组织为载体的社区社会资本培育,以及通过进一步完善"五社联动"机制,将"五社联动"确立为提升社区治理能力的重要方法之一。

回望"五社联动"模式的诞生,必须承认在疫情防控的紧迫实践情境下,其早期目标锁定在守好社区群防群控阵地,打赢疫情防控阻击战方面。在疫情时期的"攻坚体制"下,社区"两委"、社会工作者、社区社会组织、社区志愿者、公益慈善力量,打破了此前的运行"常规",在党组织的引领下,真正聚焦老百姓急、难、愁、盼需要,迅速凝聚起最广泛的情感共识和最磅礴的攻坚力量,社会工作专业力量、各类资源和服务下沉社区,显著提升了社区应急管理和服务能力。深入考察"五社联动"模式,便会发现,与传统的"发包制"和"准雇佣制"等松散聚合的契约型社会工作实践模式不同,在"五社联动"的框架下,虽然也存在着购买服务、购买岗位的契约性联系,但社会工作力量和公益慈善资源,共同纳入党组织引领的"总体性"的为民解忧"攻坚体制"。在这套"战时体制"下,社区治理做到了"群众需求底数清""群众工作队伍强""群众服务资源广""群众服务能力优""供给需求匹配好"的状态,无论是公益慈善资源,还是社会工作服务,乃至社区各项工作,与人民群众的需求联系前所未有的紧密,社区能力有了显著提升。

(二)拓展:城乡社区治理体系现代化对"社区能力"的呼唤

如果说"五社联动"模式缘起于疫情防控狙击战,因其实践带有紧迫性,具有很强的"战时创造"特质。那么,此后关于"五社联动"模式的巩固拓展及其在各领域的广泛应用,则具有很强的顶层设计与实践探索同步推进特点,并且实施的重点有意识地集中在提升社区能力、夯实基层基础层面。这恰恰表征着,中国城乡社区治理已经步入了"社区能力"建设的新阶段。

具体来说,2021年以来,"五社联动"写进了中央文件和多个相关部委文件。如2021年4月28日公布的《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》中明确提出"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,支持建立乡镇(街道)购买社会工作服务机制和设立社区基金会等协作载体,吸纳社会力量参加基层应急救援。完善基层志愿服务制度,大力开展邻里互助服务和互动交流活动,更好满足群众需求。"[②]这标志着"五社联动"模式得到了党和国家关于基层治理体系和治理能力现代化最高文件的肯定和支持,期待其能够展现更大作为。同时,在国务院办公厅颁布的《"十四五"城乡

①赵显富:《创新"五社联动"机制 提升社区治理效能——关于湖北"五社联动"的实践与思考》,《中国民政》,2022年第12期。

②中共中央国务院:《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》,https://www.gov.cn/gongbao/content/2021/content_5627681.htm,2021.04.28.

社区服务体系建设规划》中，多个板块提到了“五社联动”模式，内容涉及健全党建引领机制、完善多方参与格局、坚持共建共治共享，以提升社区服务效能。不难发现，“五社联动”模式在中央的“顶层设计”层面，被界定为一种党领导的以“社区能力”为核心的新型社会治理模式。作为党和国家决策部署的具体落实，相关中央部委密集出台了一系列政策举措，推广和应用“五社联动”模式，包括但不限于民政部发布的《“十四五”民政事业发展规划》《培育发展社区社会组织专项行动方案（2021-2023年）》；民政部、国家乡村振兴局发布的《关于动员引导社会组织参与乡村振兴工作的通知》；国家发展改革委发布的《2022年新型城镇化和城乡融合发展重点任务》等。这一系列政策部署，为“五社联动”融入党和国家中心工作、服务大局提供了指引，对“五社联动”在党领导的以人民为中心的中国式现代化建设中展现更大作为提供了制度支撑。

按照中央层面的决策部署和政策设计，各地积极推进“五社联动”基础提升、体系建设和工作机制完善，为其发挥预期效能提供条件和支持，重点则包括加强党建引领能力、专业人才和技术支撑能力、社区资源动员能力、社区合作网络协同能力，以及围绕着社区矛盾纠纷化解和社区公共品供给的集体行动能力。这些“社区能力”建设活动，具象化为“五社联动”的主体培育、人才支撑、机制建设等实务内容。以湖北省为例，疫情防控期间，在民政部的指导下，湖北探索出“五社联动”模式，覆盖面逐步扩展到全省范围的220个城乡社区，形成了一批有典型性和代表性的成功案例。但从全省范围来看，镇街和村社一级的服务力量还较为薄弱，并且城乡之间、区域之间的发展不均衡问题较为突出。因此，为落实中央决策部署，巩固拓展“五社联动”成果，除了继续开展试点示范深挖“五社联动”模式潜力之外，更需要有计划地推动基层党的建设、社会工作人才队伍建设、公益平台建设、志愿服务力量和社区社会组织培育。省委、省政府先后将“五社联动”纳入《关于新时代推动湖北高质量发展加快建成中部地区崛起重要战略支点的实施意见》《关于推动新时代全省民政事业高质量发展的意见》等重要文件，为各地市州深入推进“五社联动”提供指引和支撑。作为专责推进城乡社区治理和社区服务的政府部门，湖北省民政厅将巩固拓展“五社联动”作为重点工作有力有序推进，专门印发《省民政厅关于创新“五社联动”机制 提升社区治理效能的意见》，意见明确了推进“五社联动”的总体目标要求，对重点任务进行了细化，要求各地坚持党建引领，有效发挥社区“两委”的组织协调作用；培育发展社区社会组织，提高社区居民参与社区治理的组织化程度；充分发挥社会工作专业优势，提升社区治理的专业化水平；扎实推动社区志愿服务发展，调动社区居民参与社区治理的积极性；积极开发利用社会慈善资源，激发社区治理内生动能①。在培育主体，加强“五社”要素支撑方面，先后印发了《关于培育发展社区社会组织专项行动重点任务的通知》《关于促进乡镇（街道）社会工作发展的通知》；此外，与省农业农村厅等六部门联合印发了《关于加快推进“幸福家园”村社互助项目的实施方案》，进一步明确了培育社区社会组织、加强社工人才队伍建设、激活社区慈善资源的路径。特别是，为进一步提升工作质量标准，与省标准化与质量研究院合作，参与研制《志愿服务组织基本规范》国家标准、组织制定《“五社联动”社会工作服务指南》《社区社会组织孵化流程》《社区志愿服务管理规范》《城市社区社会工作服务要求》《农村社区社会工作服务要求》等省级地方标准，完善了“五社联动”的政策支持体系。在这些政策的有力支持下，湖北省城乡社区将“五社联动”作为提升“社区能力”的重要抓手，着力补齐各项要素基础短板，进一步完善“五社联动”工作机制。几年来，“五社联动”模式应用场景不断拓宽，为不断提升“社区能力”，夯实基层基础，更好满足群众需求提供了有力支撑。

①湖北省民政厅：《省民政厅关于创新“五社联动”机制 提升社区治理效能的意见》，http://mzt.hubei.gov.cn/fbjd/zcwj/gfwj/202111/t20211111_3857246.shtml，2021.11.11.

四、社区能力建设的本土实践和自主知识建构

毋庸置疑,“社区能力”建设是新时期城乡社区治理体系和治理能力现代化的核心议题,而“五社联动”模式之所以在城乡社区治理领域广泛扩散,恰在于其构成了契合中国本土实践情境的“社区能力”建设路径与方法。细言之,在推进中国式现代化的语境下,“社区能力”指的是城乡基层社区以更好回应社区居民“急、难、愁、盼”需要、不断开创更加美好生活愿望为价值导向和根本目标;在社区党组织的引领下,以专业的技术和方法为支撑,联结社区内外部资源,搭建起有效动员居民参与社区公共事务的载体与机制,从而凝聚共同意志和共同行动,以应对各类风险挑战、满足各层次需求、不断增进社区福祉的能力。

首先,“社区能力”建设以提升城乡基层社区满足群众需求与愿望、做好新时期群众工作能力为目标,是巩固党的执政基础,实践以人民为中心发展思想的重要路径。人民对美好生活的向往就是我们的奋斗目标,做好群众工作就是要解决人民群众最关心最直接最现实的利益问题,引领群众不断开创美好生活。特别是要有效回应人民群众急、难、愁、盼的需要。社区是国家治理的微观单元,也是服务群众的前沿地带。改革以来,城乡社区建设取得了巨大成就,但与新时期城乡基层社区治理面临的新形势新任务以及人民群众不断增长的对美好生活的愿望相对照,社区能力仍有待加强。具体表现为,社区工作繁重但行政化色彩浓厚,在解决老百姓揪心事、烦心事方面资源不足、能力欠缺、本领恐慌。社区居民参与社区事务的积极性不足,社区动员和集体行动能力有限等。就此而言,“五社联动”坚持党建引领,坚持以群众需求为导向,成为我们党不断加强“社区能力”做好社区群众服务和群众工作的重要方法。无论是在疫情防控期间满足人民群众健康和基本生活需要,还是在常态化的社区生活中回应老百姓对更美好人居环境、更积极社区文化、更便捷社区生活的需求,以及愁事、难事有人管,有人问,能解决诸方面,“五社联动”始终坚持以解决人民群众的困难、满足人民群众对更加美好生活的向往为目标。在实践探索中,各地充分发挥党的基层组织战斗堡垒作用和辖区党员(下沉党员)先锋模范作用,主动联系群众,了解群众困难,倾听群众呼声,将其作为“五社联动”服务的出发点和落脚点。要之,“社区能力”建设,本质上是加强党领导城乡社区治理体系和治理能力现代化,更好实践以人民为中心发展思想的时代命题。

其次,“社区能力”以资源动员、技术与技能支撑,以及社会合作网络为依托。在推动资源、人才和服务向社区下沉的同时,重点要激发社区居民的主体性,培育社区社会联结和社区合作网络。既有研究表明,在不同的语境下“社区能力”的构成和内涵具有明显的差异。但在其共性层面,“社区能力”的基础体现在资源、技术、合作网络(规范)三个层面。从资源的角度,各类政策资源、服务资源、物质资源、人力资源、文化资源、心理和情感资源等,是实现特定社区治理目标必不可少的条件,社区的资源动员活动既包括争取来自社区外部的支持,如国家推动的社区建设对社区服务空间和服务设施的改善,公益慈善资源和外部志愿者的投入;也包括对社区内部资源的挖掘,如社区共有资产、社区活跃志愿者、社区合作网络等,此外还包括社区依恋等文化和认同层面的情感资源。在技术和技能支撑角度,除了包括社会工作、心理学、护理与照料、应急救护、互联网和智能科技等在内的用以满足社区居民多层次、多元化需求的各种专业与专门知识,还包括促进社区互动、社区合作,培育社区社会资本的专门知识和技能。值得注意的是,这些技术和技能同样可以来自于专业人士或本社区居民。社会合作网络则涵盖了邻里之间的互助网络、各类兴趣团体、志愿组织、合作组织,以及社区动员下因需要而搭建的协作网络等。不难发现,在“五社联动”的架构下,社会工作者在资源动员、技术支撑与社会合作网络建设方面发挥着重要的作用。对于“五社联动”模式下的社会工作者而言,不仅要为有需要的服务对象提供专业的个案、小组等直接服务,还要着力培育和激活各类社区社会组织、社区志愿者组织,以及非正式的社区合作网络。这些都构成了居民参

与建设和享受美好社区生活的平台与载体，在其日常形态下满足各自服务群体的需要，在面对社区集体事务的时刻，就有可能成为集体行动的潜在资源。如笔者在参与督导中华慈善会·五社联动·志愿加油站项目中便发现，襄阳市谷城县某社区的驻点社工通过小组服务带动了社区志愿者队伍的成立，这些志愿者队伍原本是因为社区文娱活动而聚合在一起。在社区梨花节吸引大量游客到来，需要社区居民协助引导和维护秩序、便利游客、维护社区环境整洁的“社区大事件”到来时，“趣缘”性质的志愿组织迅速转化为“梨花节志愿者”，保障了活动的有序和品质。此后，该社区越来越多的居民参与到各类志愿组织和社区社会组织中，并且在此后的“创卫”、“创城”等社区公共事务中发挥了积极作用。以此为导引，“动起来”的社区志愿者，在社区党组织的引领下，在美好社区环境建设、社区弱势群体关爱帮扶方面展现出持续的热情，发挥着重要作用，成为“社区能力”的重要组成部分。

再次，“社区能力”体现为应对各类风险挑战，促进社区公共品供给满足社区需求和提升社区福祉的集体行动能力。“社区能力”建设的目标和效标在于能够形成社区解决共同问题、促进社区公共福祉的能力。用政策语言来表述，或许“社区能力”恰恰体现为具有活力的“共建共治共享的社区治理共同体”。美好的社区生活，需要社区成员共同参与、共同缔造。回溯社区研究的传统，找回“社区共同体”本就包含着凝聚社区成员共同意志和广泛共识，挖掘社区内部资源，推动社区发展和促进社区福祉的意义。从“社区能力”的构成要素来看，无论是资源、技术还是合作网络，都是处于“潜在”未激发的状态，只有在满足社区需求的共识基础上，各方要素、各种力量才能够聚合起来。通过党建引领社区自治和社区协商，面向社区居民的需求满足和社区公共福祉，形成具有民意基础的集体行动共识以后，各方力量围绕着需求满足和问题解决而形成联动格局，进而以集体行动的方式获得社区治理的成果。这些成果，反过来又将沉淀为社区共同行动促进公共福祉的记忆、经验和共识，激发更为活跃的社区集体行动。

最后，“社区能力”建设具有鲜明的实践属性，需要在社区治理的日常实践中厚植基础、凝聚认同。事实上，“社区能力”不是简单的资源和要素的叠加，而是具有显著的“生成性”，即“社区能力”是可以被建设的，这不仅包括围绕着提升“社区能力”需要加大政策、服务、人才、资源下沉社区，同样重要的是在“实践”中沉淀和积累。换言之，“社区能力”建设具有鲜明的实践属性，是一种有待被激发、维持与强化的积极社区文化和社区认同。前文述及襄阳市谷城县的“五社联动”案例便生动地体现了这种“生成性”和“实践性”。正是在主动融入社区服务群众、响应社区居民需求的实践中，作为社区外来者的社会工作者得到了社区居民和社区干部的认可和接纳，成功“嵌入”社区的社会治理结构。同时，正是在社区两委的支持下，通过社工服务引导社区居民建立了志愿者组织和社区社会组织，让社区居民感受到社区生活的美好、邻里街坊互助的价值，集体行动的力量，才激发了社区参与的主动性。这种过程是情感能量聚合和升华的过程，是社区参与的“习惯”与“民情”养成的过程，还是巩固党的执政基础，凝聚民心人心的过程。不难发现，“社区能力”建设，不能简单等同于社区资源要素保障和服务设施改善，有大量“功在平时、久久为功”的工作服务于厚植“社区能力”的基础。而当党建引领的共建共治共享成为一种社区生活的思维与行动“习惯”时，“社区能力”便有了更为深厚的文化根基。

要之，党的领导是中国城乡社区治理体系的巨大优势，是新时代城乡社区能力建设的组织支撑和政治保障。在基层党组织引领下，围绕着更好满足群众急、难、愁、盼需求，回应老百姓对美好生活愿望，以工青妇等群团组织、社会工作为代表的专业力量在助力社区“社会性”生成、社区合作网络建设、社区内外资源挖掘方面发挥着积极作用。这些实践集中体现在“五社联动”的模式中，构成了“社区能力”建设的本土经验，为本土化“社区能力”自主知识体系建设提供了经验蓝本。

五、总结与讨论

历史地看,发端自上世纪90年代,继而于新千年在全国范围全面铺开的社区建设,是后单位社会城乡基层治理体系建设中最为重要的议题之一[①]。尤其是随着城乡基层社会的流动性、复杂性增长,建立活力与秩序兼备的新型社区治理体系,不断提升"社区能力",不仅是维护基层社会长期稳定的关键,也是活跃社区公共产品供给、满足人民群众对美好社区需要的现实要求。以"五社联动"为经验样本的本土化社区能力建设实践,坚持在城乡基层社区党组织引领下,社区多元治理主体共同参与,提升社区回应居民需求,缔造美好生活的集体行动能力。从"五社联动"的实践经验来看,本土化社区能力建设,要凝聚治理共识、汇聚治理力量,并加强多层次、多类型的社区协商机制和需求发现机制建设,充分汇聚智慧,汇聚公益慈善资源和社区内生资源,引领社区居民解决好共同关心的议题,不断提升社区公共产品供给能力,增强社区居民对社区生活的满意度和幸福感。同时,本土化的社区能力建设,要在增强城乡社区党组织领导力、组织力和执行力的同时,着力培育社区社会组织、志愿者组织等多元的治理主体。长期以来,社区行政化色彩较重,自治功能发挥不足,是较为普遍存在的问题。而社区治理面临着缺少资源、缺少人力、缺少自治平台、缺少专业支撑的局面,遂导致社区公共产品供给能力弱化,居民需求得不到有效回应。因此,社区能力建设迫切需要解决的问题是,如何在社区党组织的领导下,加强社区"两委"与社会工作等专业服务力量的协作,通过孵化与培育城乡基层社区社会组织、社区志愿者队伍,使社区治理的主体和平台得以不断壮大。此外,社区能力建设不是抽象的话语实践,而是生动的社会实践,在经验展开层面落实到社区公共事务运转上,正是在借助社区的技术、资源、网络推动社区公共福祉建设的过程中,技术、资源和网络得以不断发展,因而促进了社区集体行动能力提升。

要之,从新时代城乡社区治理体系和治理能力现代化的视域下看待"五社联动",便会发现该模式之所以在诸多实践场景中展现出效能,并且得到政策领域和知识界的广泛推崇。恰在于"五社联动"构成了"社区能力"建设的本土经验,回应了推进中国式现代化进程中城乡社区治理体系和治理能力现代化的时代命题。有别于西方"社区能力"理论,本土化的"社区能力"建设首先秉持"人民至上"的鲜明价值理念。党的领导是中国城乡社区治理体系的巨大制度优势,党领导下的"社区能力"建设将老百姓急、难、愁、盼的需要,将社区居民的揪心事、烦心事放在心上,通过政策、资源、服务、人才下沉社区;培育和激活社区合作网络;充分激发社区治理内生动力,搭建党建引领共建共治共享的社区治理体系。这些内容,构成了当代中国"社区能力"建设的显著特征和实践经验。

虽然说"五社联动"模式为加强城乡社区能力建设提供了有益的实践路径,但经由这种路径建设"强健的社区",依然需要付出持续的努力。一方面,服务群众无止境,社区能力建设也将是始终在路上的。并且,可以预见的是,未来应对老龄化危机、建设生育友好型社会、提升社区化解纠纷矛盾能力、增强社区综合减灾能力等等议题依然是中国式现代化进程中社区建设领域需要持续推进的议题。另一方面,不得不承认,与"强健的社区"目标对照,目前我们的社区建设仍存在不少的短板和弱项,"五社联动"的在地化实践亦需要进一步提升质量,而解决这些问题这显然有赖于政策领域、实务领域和知识界的共同努力。

[责任编辑:王文娟]

①吕方:《单位社会变迁与社会基础秩序重构》,《学海》,2016年第4期。