

# 社区公益服务供给的“一核多元”模式研究

## ——基于长沙市H社区的经验

刘春湘, 江润洲

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410075)

**摘要:** 以长沙市H社区的经验为基础, 探索社区公益服务“一核多元”模式的构成主体、运行逻辑及保障机制。研究表明, 社区公益服务“一核多元”模式的有效运行, 必须理清“一核引领”与“多元协同”的涵义, 即党组织发挥核心作用、社区压实主体责任、社会组织提供专业力量、社区居民提供基层动力, 促使多元主体在党组织引领下形成提供社区公益服务的合力。同时, 要落实好保障机制, 即完善服务供给机制, 强化政治保障机制, 优化主体协作机制。

**关键词:** 党建引领; 社区公益服务; 协同参与; “一核多元”

**中图分类号:** D267; D669.3

**文献标识码:** A

**文章编号:** 1672-3104(2023)04-0136-09

## 一、引言

随着社会转型与单位制解体, 我国基层社区出现了利益诉求多元化、社会参与弱化等现象<sup>[1]</sup>, 社区居民对社区提供全面而精准的公益服务提出了更高要求。党的十九届四中全会指出, “必须加强和创新社会治理, 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”<sup>[2]</sup>。在新时代, 社区公益服务作为基层社会治理体系的重要组成部分, 如何创新与完善供给模式是当前重要的研究课题。

目前社区公益服务供给的研究主要从供给主体和供给模式两方面展开。从社区公益服务供给主体的研究来看, 不少学者指出, 社区公益服务供给主体单一化的局面应当改变。杨寅主张将市场化概念引入社区公益服务的供给过程中, 以打破政府垄断供给的局面<sup>[3]</sup>。周秀平等以深圳桃源居为例, 证明了培育社会组织可以更好地创新

社区治理模式, 以解决社区服务供给不足的难题<sup>[4]</sup>。从社区公益服务供给模式的研究来看, 大部分学者支持在坚持党委领导的前提下, 转变政府职能, 主动将社会公共治理领域的部分权力下放给相关社会组织<sup>[5]</sup>, 同时强调在社区公益服务供给过程中鼓励居民主动参与, 构建紧密的社区利益共同体<sup>[6]</sup>。陈伟东等认为, 社区志愿服务不仅需要政府等相关主体的支持, 还需要社区居民委员会的积极作为<sup>[7]</sup>, 才能整合资源, 进而形成党政部门与社会各方齐抓共管的工作合力<sup>[8]</sup>; 张必春认为, 社区公益服务持续发展的关键在于构建能调动所有参与主体积极性和主动性的有效机制<sup>[9]</sup>。有部分学者呼吁关注基层党组织的先锋作用, 认为我国城市社区服务的发展已打开党建引领<sup>[10]</sup>、社会协同、公众参与的局面<sup>[11]</sup>, 并指出“党建引领”型志愿服务是激活治理活力和再造基层治理秩序的可行路径之一<sup>[12]</sup>。

随着社区公益服务供给模式研究的不断深入, 在“共建共治共享”的基层社会治理新格局

收稿日期: 2022-10-31; 修回日期: 2023-02-01

基金项目: 国家社科基金一般项目“社会组织参与城市社区治理的制度困境及对策研究”(20BSH003)

作者简介: 刘春湘, 女, 湖南湘乡人, 中南大学公共管理学院教授、博士生导师, 主要研究方向: 地方治理、社会组织, 邮箱: 139094@csu.edu.cn; 江润洲, 男, 湖南常德人, 中南大学公共管理学院博士研究生, 主要研究方向: 社区治理

下,以党组织为核心领导的多元主体即“一核多元”参与基层治理和社会公共服务体系<sup>[13]</sup>的构建,已得到学界的较多关注。一是基于理论视角的研究。有学者从政党嵌入式治理、吸纳式治理、统合治理等视角阐述“党在社会中”,强调党在基层治理中的重要性<sup>[14]</sup>。此外,诸多学者从参与式治理、社会资本理论、国家-社会关系等视角分析了社区治理问题。部分学者主张运用协商治理理论解决社区治理问题,强调治理主体多元化、治理过程坚持由政府主导,最终目的是实现公共利益最大化。与西方协商治理理论的区别在于,中国的协商治理主张在坚持无产阶级政党的领导下,积极扩大社会治理主体的范围,强化人民群众的主体地位,真正实现社会主义国家的多元治理<sup>[15]</sup>。相较于西方的治理体系,党的领导是我国治理的一大特色,也是强大的政治优势。由此可见,协商治理理论为“一核多元”模式中的主体类型、主体关系等提供了良好的理论视角。二是基于经验视角的研究。肖丹等认为“一核”为党委和政府,“多元”即社会、市场、公众等其他治理主体<sup>[16]</sup>。姜秀敏指出,“一核多元”是在上级政府的支持下,构建以社区党组织为治理核心,各社区自治组织为治理主体,驻区单位参与服务,社区企业提供帮助的多元主体参与的治理模式<sup>[17]</sup>。曹海军对于“一核多元”的解释是,“一核”即以社区党委为领导核心;“多元”即是以社区服务中心、社会组织、驻地单位等为主体共同参与社区治理和服务<sup>[18]</sup>。此外,有学者对“一核多元”模式的运行进行了深入研究。深圳市南山区实践了“一元多核”模式,证明了该模式能够推动社区多元共治局面的形成与稳定<sup>[19]</sup>;广州市赤岗街道“党建引领、多元联动、居民为本”的实践表明,“一核多元”的模式能够保证基层社区治理和服务的合法性、有效性和可持续性的实现<sup>[20]</sup>;深圳市福田区“一核多元”的实践经验显示,只有发挥党的核心领导作用,才能使基层党建与基层治理相互促进、共同提升<sup>[21]</sup>。

综上所述,学界关于“一核多元”供给模式的界定与体系的构建已有充分的研究,但大部分研究关注的是该模式在基层治理过程中的运用

情况,鲜有研究关注该模式在社区服务尤其是社区公益服务领域的实践。此外,大部分研究仅说明了“一核多元”模式的构成主体与构建手段,并未详细论述“一核多元”模式下相应主体的运行逻辑,以及该模式得以有效运行的保障机制。在此方面,长沙市H社区的实践提供了范例。H社区是一个典型的老旧社区,辖区面积0.32平方公里,共有9个老旧小区,住户3165户,常住人口11000余人,流动人口4800多人,常驻社区单位共184家。H社区合并之前的两个居委会基础差、底子薄;合并之后,新社区同样面临一系列的困难:社情复杂、基础设施老化、社区公益服务不完善等。H社区始终坚持“一核多元”供给模式,构建“党建强化引领、社区搭建平台、社会组织提供专业力量、社区居民提供基层动力”的社区公益服务体系,走出了一条不一样的社区公益服务供给道路,不仅改善了居民生活质量,丰富了社区公益服务内容,更为整个社区服务保障体系增添了活力。随着社区工作力度的加大,各类关系的理顺,H社区打造了一批在全市、全省乃至全国都有影响的社区公益服务品牌。

本研究拟以H社区的经验为依据,聚焦社区这一基本单元,探索社区公益服务“一核多元”模式的构成主体及其之间的互动逻辑,从服务供给机制、政治保障机制以及主体协作机制三方面出发,研究社区公益服务“一核多元”模式的有效运行。

## 二、社区公益服务供给主体的“一核引领”

“社会管理”和“社会治理”间虽然仅一字之差,但是体现了治理方式从政府包揽向政府负责、社会共同治理的转变,表明越来越多的社会主体嵌入了基层社会治理体系之中。结合当前的社会现状,基层社区只有找寻多元协作的社区公益服务供给模式,才能形成社区公益服务供给的长效机制。在多元化供给模式下,构建以党建引领为核心,多元主体共同参与为基础的“一核多元”模式,是学界和业界共同认可且符合中国国

情的社区公益服务供给模式。“一核”即基层党组织,是社区公益服务供给体系的领导核心;“多元”是治理现代化的基本内容,是区别于传统管理的重要支点<sup>[16]</sup>,具体包含社区居委会、社会组织以及社区居民等多元主体。

在党的十八大以前,由于基层党建的缺位,基层党员人心涣散,先锋模范作用发挥不足,为群众服务的意识不强<sup>[18]</sup>。2017年6月,中共中央、国务院出台的《关于加强和完善城乡社区治理的意见》强调,要“把加强基层党的建设、巩固党的执政基础作为贯穿社会治理和基层建设的主线,以改革创新精神探索加强基层党的建设引领社会治理的路径”<sup>[22]</sup>。由此可见,“完善党委领导”是实现“共建共治共享”的基层社会治理新格局的首要目标。党组织在嵌入社区公益服务体系的过程中要发挥“总揽全局、协调各方”的核心作用,完成政治领导、组织领导以及思想领导等职责。基层党组织在社区治理实践过程中发挥的核心作用不是直接参与管理、干预一切基层事务,而是应在统筹全局、整合资源、制定制度的基础上,统筹、协调各类社会治理主体的行动<sup>[16]</sup>。在社区公益服务供给的实践中,H社区党组织发挥了党员模范带头作用,通过党建引领、治理重心下沉,将基层党组织全面嵌入社区公益服务供给体系中,实现了志愿服务价值的重塑、组织网络的重构和服务机制的协同,以参与有效性和创新性为重心,循序实现社区公益服务的在场性、专业性<sup>[12]</sup>。作为最高的政治力量,党的核心领导地位不能动摇,在社区公益服务供给体系中党的领导必须是全面的,具体表现在“一核多元”模式中党对社区公益服务供给的政治领导、思想领导以及组织领导。

一是政治领导。社区党组织要通过制度化建设把握社区公益服务的发展方向,保持社区公益服务的公益性本质不变,让公益理念深深植根于基层社会、扎根于群众心中,把基层群众以及其他社会力量团结在党组织周围;为社区提供更优质的公益服务。H社区党委为了强化对党员的日常管理,有序展开党的组织生活,密切联系社区群众,不断完善各项工作制度。在制度化建设的引导下,明确了社区党组成员的工作职责,通过

支部书记每月讲党课、支部成员共同学习等措施加强了基层党组织的内部凝聚力。除此以外,社区大力开展“社区先锋行动”,以社区党组织为核心,遵循“以人为本、服务居民、党群连心、共驻共建”的原则,开展多样化的社区公益活动。做到寓管理于服务之中,寓人本于细微之处,以党建带动社区公益服务,以社区公益服务促进党建,在促进社区党建工作水平提升的同时,社区公益服务也实现了提质升级。

二是思想领导。基层党组织要把握舆论导向,在社区开展思想政治教育,发挥党员的先锋模范作用,让先进典型人物带动普通居民,从而激发整个社区参与公益服务的热情。H社区党组织积极鼓励社区内各单位党员、退休老党员以及流动党员参与社区公益服务活动,通过打造以党员为主体的公益服务队伍,开展义诊、义教、义演等活动,在经济上为社区居民解难,在生活上为社区居民解忧,在思想上为社区居民解惑。社区及时登记党员参与社区建设情况,宣传优秀党员的先进事迹,塑造新时代党员参与社区公益服务的新形象。社区通过定期开展党员活动日、党员志愿活动,全面落实党员包楼责任制,形成了“党员做榜样,示范带一片”的良好效应。

三是组织领导。党的组织领导主要表现在党员担任社区居委会主任以及社区自治组织等机构的领导职务,要通过党组织间的互联互通,有效提高社区公益服务管理水平、提升发展质量。在上级党委的支持下,H社区探索建立的“大支部”制和“大城管委”制,有效扩充了社区领导班子,壮大了社区公益服务的工作力量,巩固了社区公益服务的工作成果。此外,H社区党组织积极联系辖区内的8家企事业单位,打造了党建共同体,实现了优势互补、共同发力,为社区公益服务供给增添党建联盟力量。

通过党建引领,H社区打造了“一核多元”的公益服务供给模式,始终把社区党委置于核心地位,以此凝聚社会力量、整合社区资源,充分发挥党员先锋模范和示范引领作用,形成了困难群众党员帮、社区环境党员抓、治安维护党员管、邻里纠纷党员解、文化活动党员带的局面。

### 三、社区公益服务供给主体的“多元协同”

社区公益服务供给的“一核多元”模式中各主体在党组织引领下发挥着不同作用, 社区居委会作为沟通政府与居民的桥梁发挥着协调与服务作用; 社会组织为社区公益服务供给补充专业性力量; 社区居民为社区公益服务供给提供基层动力, 其运行逻辑如图1所示。

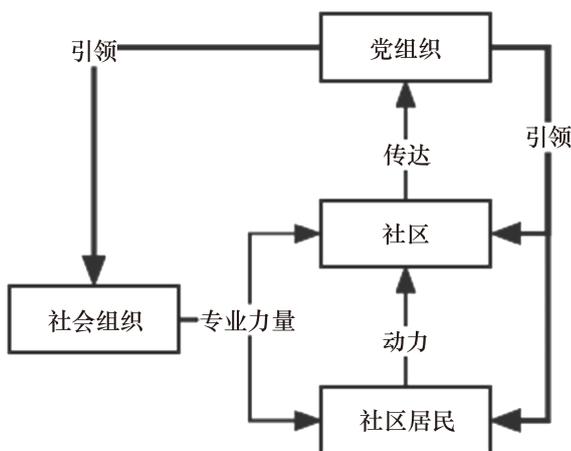


图1 “一核多元”模式运行逻辑图

#### (一) 居委会提供协调与服务

在“一核多元”的社区公益服务供给模式中, 作为社区居民与政府间沟通桥梁的社区居委会发挥着承上启下的重要作用。作为政府在基层社会的延伸, 社区居委会既是社区居民政治生活、文化生活的组织者, 直接面向社区居民, 直接参与社区公益服务的供给; 又是承接基层政府的行政化组织, 承担部分行政事务的同时享有一定行政资源, 保障和推动着社区公益服务的高质量、全方位供给。参照《国务院关于加强和改进社区服务工作的意见》, 社区居委会的服务职能体现在以下三个方面: 一是协助城市基层政府提供社区公共服务; 二是积极组织社区成员开展自助和互助服务; 三是为发展社区服务提供便利条件<sup>[23]</sup>。这样的定位既符合社区居委会群众自治组织的特性, 也有利于推动其开展社区公益服务活动。

其一, 社区居委会在“一核多元”模式中发

挥协调作用。社区居委会作为居民自治组织, 既有行政性也兼具自治性, 在社区中并非一个孤立的个体存在。因此, 社区居委会必须发挥协调作用, 与辖区内的驻社单位、基层政府、企业组织、社会组织以及社区居民等主体积极沟通、广泛联系, 充分调动各类主体参与本辖区内社区公益服务的积极性, 充分发掘各类主体所拥有的资源并将其引流到社区公益服务中来。同时, 居民能够通过社区居委会了解到社区公益服务政策和项目, 提高居民参与社区事务的热情。社区居委会也能向政府及时反馈社区民意, 以便政府做出科学决策。社区作为对接各方力量与承接民意的平台, 在服务主体与客体之间搭起了沟通的桥梁, 进一步畅通了社区民意表达的渠道。H社区通过定期举办居民论坛, 提升了社区反馈和处理问题的时效性, 做到了及时处理居民的紧急事, 敢于处理居民的棘手事, 重点处理居民的关心事, 妥善解决居民的矛盾事, 力求做到“民有所呼, 我有所应, 民有所需, 我有所帮”, 不断地提升社区工作水平以及社区公益服务质量。

其二, 社区居委会在“一核多元”模式中发挥服务功能。社区居民遇到困难、需要服务时首先会寻求社区居委会的帮助; 社区居委会也会结合社区的实际情况, 针对特殊群体提供差异化公益服务, 诸如助残、扶老、就业等。社区公益服务是社区工作的永恒主题, H社区居委会积极联合多方力量, 大力开展为群众服务、为基层服务的公益活动, 把社区公益服务的重点放在对特殊群体的社会救助和社会福利上, 放在下岗失业人员的就业再就业和社会保障上, 放在丰富居民精神文化生活上。针对难以回应的居民需求, H社区居委会除了主动与各级部门沟通协调, 还会利用社区劳模工作室的影响力来解决问题。通过社区搭建的多方协作平台, H社区的公益服务事业实现了良性发展。从硬件设施来看, 上级政府、驻社单位、社区居民个人等为社区的公益服务事业增添了大量基础设施: 社区市民学校、多功能电教室、图书阅览室、医疗服务室、文体娱乐室等。从社区精神层面来看, 社区吸纳社会力量对居民尤其是弱势群体做到了生活上扶贫、身体上扶康、精神上扶志、智力上扶学、就业上扶技。

## (二) 社会组织提供专业力量

社区公益服务在发展初期一度被视为政府的专利,随着改革的深入和治理理念的变迁,政府全能主义已经式微。当前,在提供公共产品和服务方面,政府和社会组织间存在功能互补与合作共生的关系。社会组织凭借其独特的优势越来越受政府以及社会的关注,逐渐成为社区公益服务供给中的重要参与主体,为政府提供了专业性力量<sup>[13]</sup>。

其一,发挥专业作用。社会组织作为专业化组织,在社区公益服务的开发、选取、执行以及反馈评估等方面相较于政府部门更为专业。作为独立性组织,社会组织能够根据社区居民实际需要及自身发展目标,灵活地提供社区公益服务。同时,社会组织能够独立运行和评价社区公益服务项目,以动态的视角关注服务过程,进而灵活地调整服务目标与服务方法。在街道、社区和居民的共同监督下,作为H社区的公益服务供给体系中的主力军,社会组织与社区公益服务需求实现了精准对接,服务水平也大幅提升。目前,有十家社会组织在H社区注册,此外还有多家在此备案。社会组织服务涵盖的领域包括:医务社工、物业社工、儿童社工、法律社工、调解社工等,这些社会组织能够带来相关行业领域的资源,从而有效地减轻社区的负担。H社区与社会组织的合作途径主要有两种:一是社区购买服务,政府根据社区公益服务保障的需要向社会组织购买相应的服务提供给居民;二是社会组织主动合作,社会组织为了实现组织自身的使命,免费为社区居民提供符合本组织业务范围内的公益服务。

其二,发挥协助作用。在“一核多元”的社区公益服务供给模式中,社会组织能够为政府和社区居委会提供有效帮助,激发社区居民参与公益服务供给的活力。社会组织根植于基层,对群众的公益服务需求能做出适当和如实的回应,能够及时创新服务方式来解决基层问题<sup>[13]</sup>。同时,社会组织能够化解社区公益服务供给中“政府越界”和“社会无力”的困境。更重要的是,社会组织提供的服务能够在内容上覆盖各个领域,在服务过程中盘活各类资源。具体到H社区,其引

进社会组织的尝试激发了一大批居民自发参与到社区公益服务事业中来。社区因势利导成立了11支社区自组织,服务内容除了涵盖居民生活的各个方面,还推出了个性化、特色化服务。例如“千人红袖章”团队的300多名志愿者开展经常性的志愿活动,包括在大街小巷义务巡防,在网吧文明劝导,深入小区清洁家园,开展义诊、义卖,帮扶老弱病残等。此外,H社区组织辖区内群众自发成立红白喜事协会、社工协会、公益互助会等,组织热心居民在社区开展爱心服务,不断满足居民个性化、专业化、多元化的需求。

H社区通过引进社会组织,建立和完善社区自治组织体系,发展和培育民间组织,使社区公益服务供给焕然一新。社会组织不仅能够为社区带来更为丰富的公益服务项目,还能使社区的公益服务品质得到整体提升。

## (三) 社区居民提供基层动力

党的十八届三中全会提出,“推进国家治理体系和治理能力现代化”,要求通过推进基层群众自治来加快社会治理创新,进而达到保障公民参与政府及社会事务监督和公共利益最大化的目标<sup>[19]</sup>。社区公益服务“一核多元”供给模式的长效运行依赖社区公益服务主体对社区居民需求的准确把握,其关键在于充分调动广大居民参与社区公益服务供给的积极性。

其一,居民注入新活力。社区居民是辖区内最广泛、最稳定、最基本的社会群体。因此,社区公益服务的精准供给离不开这一基本群体,社区居民在党的领导和政府的主导下,应主动对社区公共事务进行自我管理<sup>[24]</sup>。随着“人人为我,我为人人”的公益服务理念深入社区,居民为社区公益服务的供给注入源源不断的新力量。居民自治组织、居民代表大会和群众议事会广泛吸纳群众,为社区居民参与社区公益服务的诉求表达、意愿整合、策略选定、过程评估以及结果反馈等提供充分沟通和协商的平台。群众的参与改变了政府、社会组织向居民单向服务的传统模式,构建了各主体与居民双向互动的新模式,有效塑造了社区公益服务精神,营造了良好的社会互助氛围。在长沙市H社区,热心居民积极开展了一大批具有社区特色的公益服务活动:实行大

物管服务破解老旧小区物业服务难题;引入交通“微循环”有效解决了社区停车难、出行难的问题;连续举办十四届“群众文化艺术节”丰富了社区居民的文化生活;居民小区实行垃圾分类管理,使环境更加优美;农贸市场通过提质提档改造,使老百姓“菜篮子”质量更有保障。

其二,劳模树立服务标杆。社区精英是在权力、财富、声望、文化、社会资源等方面具有优势并且对社区治理具有参与意愿与热情的社区管理者及居民<sup>[25]</sup>。在“一核多元”模式中,社区精英往往能发挥标杆作用,不仅能协助提升社区公益服务供给效率,也能增强社区内部凝聚力。2011年,在各级部门指导下H社区成立了劳模创新工作室。工作室成立之初就坚持以创办人民满意工作室为目标,不断探索具有创新性的社区公益服务方式。工作室按照“有命名、有牌匾、有团队、有设施、有制度、有流程、有经费、有成果”的要求,转变思想观念,创新工作方法,创造性和针对性地开展了一系列卓有成效的社区公益服务活动。H社区积极发挥劳模的标杆作用,带动普通大众参与社区公益服务供给,探索“劳模带动大众”的工作方式,发挥名人效应,使得社区公益服务供给力量被持续挖掘和壮大,互帮互助的公益服务氛围也在社区得以营造。

社区居民是社区公益服务活动开展的主力军,这是H社区在发展社区公益服务中最基本的认识和体会。H社区发挥劳模创新工作室的标杆作用,积极引导、号召社区居民主动参与社区公益服务,构建了一套完整的群众参与公益服务的体制机制。社区公益服务种类因此得到了扩大,近百项关于就业、就学、就医等方面的服务有效满足了社区居民的差异化诉求。

## 四、社区公益服务“一核多元”模式运行的保障机制

基于长沙市H社区的实践经验,社区公益服务“一核多元”模式高效运行必须要重视保障机制的建设。

### (一) 完善服务供给机制

在社区公益服务供给的“一核多元”模式中,

需要完善的制度来确保各类主体有序地参与社区公益服务供给。

第一,完善运行保障制度。国家应从宏观层面出发,在社区公益服务供给的关键领域和薄弱环节加强总体规划和顶层设计,以加快完善相关法律法规和配套制度建设。国家需出台社区公益服务的运行条例,确保社区公益服务在多元主体共同参与的模式下有效运转。地方政府应从微观层面出发,根据本地社区公益服务供给的实际情况,制定或修订相关政策法规及实施细则,地方政府以及社区应建立专门的管理制度,细化分工、明确重点,从而实现社区公益服务的有序供给,提高社区公益服务质量。

第二,建立激励、监督与评估机制。一方面,政府部门以及社区作为公益服务的推动者和协调者,要充分发挥公共权力的评估和监管作用。对其他主体参与社区公益服务供给的过程、质量、服务对象的满意度进行监督与评估,确保服务供给达到预期效果,切实满足社区居民的需求。同时,各主体之间也应建立有效的评估与监督机制,制定相关标准与服务供给准则,共同提升社区公益服务供给质量。另一方面,政府应加大对社区公益服务供给的制度扶持,对积极参与社区公益服务供给的社会组织加大财政补贴力度,帮助建立人才培养体系;对积极参与社区公益服务的商业组织给予政策优惠,适当减免税收,并给予一定的资金奖励。通过财政、税收、资金与场地供给等制度的构建,激发社会组织活力,提高其他社会主体参与社区公益服务供给的积极性。

### (二) 强化政治保障机制

要发挥“一核多元”模式中“核”的作用,强化党组织对各服务供给主体的统领,为“一核多元”模式的长效运行提供强劲有力的政治保障。完善的政治保障机制能够实现与服务供给机制的有效衔接,各类组织要在党的领导下进行自我管理、自我服务、自我教育和自我约束<sup>[26]</sup>。

一是政治保障制度化。鉴于目前社区公益服务机制不完善,各类社会供给主体发展尚不成熟,党组织应加强顶层设计,从宏观层面加强调控统筹,引领社区公益服务的发展方向。党组织

要积极协调各部门制度体系的构建,并确保政策执行落实到位。

二是政治保障组织化。在社区公益服务实践中,如果没有党组织牵头,社区公益服务就很难获得整体性发展。因而,要在基层探索并设立由党组织牵头的社区公益服务供给部门,创新社区公益服务供给机制,完善供给模式。探索区域化党建联盟制度,加强党组织间的横向联系。通过党建联席会议搭建“大党委”平台促进区域化党建与驻社单位、社会组织、企业的联系共建,特别是将驻社单位党组织纳入服务供给体系,全面提升党组织在区域内的核心地位,强化公益服务资源整合能力和组织动员能力,有效实现各级各类党组织的有机融合,建立各组织间的良性互动机制。

三是政治保障嵌入化。新时代加强和创新社会治理,党建工作和社会工作的优势可以进行有效互补<sup>[27]</sup>。推动党建工作嵌入社会组织,一方面社会组织可以为党组织提供专业的公益服务力量;另一方面社会组织可以依靠党的政治优势和组织力量提升自身在社区的影响力。因此,必须加大党组织对社会组织、行业协会的嵌入和覆盖面<sup>[28]</sup>。基层社区存在大量的社会组织,通过基层党建嵌入辖区内社会组织,在社会组织内部建立党支部,实现对社会组织的制度化引领。

### (三) 优化主体协作机制

“一核多元”模式的构建不是多元主体的简单叠加,而是通过党建引领实现“1+1>2”的治理效果。因而,供给模式中的各类主体形成良好的协作关系是该模式有效运转的基础。

一是完善多元主体参与制度。从制度上赋予社会力量参与社区公益服务供给的合法性,完善社会组织的培育、发展、引导与监督机制,以此解决社会组织在参与社区公益服务供给过程中自身能力不足的问题。进一步完善社区的根本制度——基层群众自治制度<sup>[29]</sup>,以保障社区群众的自治权,使其能够积极挖掘与整合各类公益服务资源。建立居民需求反馈制度、资源共享制度、沟通协调制度、服务反馈与评价制度等综合性制度,以保障“一核多元”模式的运行。

二是理顺主体关系。首先是理顺党政关系,对上级政府下派的职能机构实现双重领导以强化资源整合力量。加强对基层行政力量的组织渗透、干部渗透,加强党对街道乡镇工作的领导,减少行政性事务摊派,使社区居委会的工作更多地着眼于社区居民的实际需要,以增强居民对社区的认同感和归属感。其次是理顺社区与社会组织的关系,社区应明确态度积极鼓励社会组织的发展,大力培育各类社会组织,正确引导社会组织有序参与社区公益服务供给,吸纳更多的社会资源。社会组织也应积极参与社区公益服务供给,满足社区公益服务发展需求,作为重要的辅助力量为基层党组织分担压力。最后是创造条件,加强社区居民间的联系,充分调动辖区内各类群体的积极性,为社区公益服务的开展提供更为充足的人力资源。

### (四) 保持制度稳定发展,实现动态平衡调整

制度的稳定与适时地调整并不冲突,保障“一核多元”模式的有效运转、提高社区公益服务供给效率,必须要有与时俱进的制度体系给予根本性保障。一方面,社区公益服务供给的制度保障体系需要全面而稳定,这是各类主体能够正常、充分且有序参与社区公益服务供给的基本保障;另一方面,要使社区公益服务供给的“一核多元”模式跟上时代发展脚步、适应社会发展水平,就必须按照动态化制度建设思路构建科学规范的政策纠正与调整机制,制度体系的建设不能一味地寻求稳定,也不能单纯地追求调整。

## 五、总结

社区公益服务供给的“一核多元”模式如果不加以正确引导,就容易造成供给主体各自为政的局面,导致公益资源浪费、公益服务供给缺失或者过剩等问题。因而,需要将党组织纳入多元化供给体系并发挥其核心领导作用。构建“一核多元”的社区公益服务供给体系,是社区公益服务发展的根本遵循。在党的引领下有效凝聚各方力量、统筹各方资源,为基层群众提供符合其利益诉求的社区公益服务,能够进一步凸显党组织

在基层治理中居于核心地位的合理性与合法性;坚持多元联动为支撑, 利于探索创新社区公益服务内容与服务形式。实践表明, H社区从服务设施不完备、服务内容不丰富、服务质量不高, 到如今社区各类群体都能享受到优质的社区公益服务, 离不开社区坚持“党建为引领、社区为纽带、群众为基础、社会组织发挥专业作用”的“一核多元”社区公益服务供给模式。在“一核多元”模式下H社区营造出“小社区、大党建”的发展方向, “微服务、大和谐”的社区公益服务格局。只有坚持“一核多元”模式, 才能实现社区公益服务供给的合法性、有效性以及长效性, 满足居民群众多样化、高要求的服务需求。

“一核多元”模式具有系统性、协调性和动态性的特点, 各主体围绕党组织这一核心发挥作用。模式的高效运行需要外部条件的有力驱动: 一是完善的服务供给机制能够为“一核多元”模式提供有利的制度环境, 加强对“一核多元”模式发展的宏观政策引导, 建立健全模式运转所需的监督、评估、激励等基础性政策。二是强力的政治保障机制能够赋予“一核多元”模式合法性, 并确保社区公益服务的“公益”本质不变色, 推动政治保障制度化、政治保障组织化和政治保障嵌入化。三是良好的主体协作机制能够使“一核多元”模式内部实现有效沟通与资源共享, 良好的主体协作机制不仅需要完善的主体参与机制, 更需要理顺主体间的关系, 实现平等对话, 以切实保障各主体平等参与, 达到模式运行的理想效果。

#### 参考文献:

- [1] 潘泽泉, 辛星. 政党整合社会: 党建引领基层社区治理的中国实践[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27(2): 153-163.
- [2] 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[N]. 人民日报, 2019-11-06(01).
- [3] 杨寅. 公共行政与社区发展[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 2005: 80-92.
- [4] 周秀平, 邓国胜. 社区创新社会管理的经验与挑战——以深圳桃源居社区为例[J]. 中国行政管理, 2011(9): 114-117.
- [5] 张敏, 胡建东. 提升社区志愿服务质量路径探究[J]. 人民论坛, 2020(26): 70-71.
- [6] 张帆. 社区志愿服务的“麦当劳化”及其走向[J]. 兰州学刊, 2020(8): 147-159.
- [7] 陈伟东, 吴岚波. 困境与治理: 社区志愿服务持续化运作机制研究[J]. 河南大学学报(社会科学版), 2018, 58(5): 42-50.
- [8] 张勤, 武志芳. 社会管理创新中社区志愿服务利益表达的有效性[J]. 理论探讨, 2012(6): 17-21.
- [9] 张必春, 黄诗凡. 社区公益何以持续[J]. 社会科学研究, 2020(5): 122-129.
- [10] 刘鑫. 以基层党建引领城市社区治理创新[J]. 人民论坛, 2019(21): 80-81.
- [11] 万正艺, 陈辉, 李文娟. 政策工具视角下我国城市社区服务政策变迁分析[J]. 城市发展研究, 2020, 27(8): 109-116.
- [12] 郭彩琴, 张瑾. “党建引领”型城市社区志愿服务创新探索: 理念、逻辑与路径[J]. 苏州大学学报(哲学社会科学版), 2019, 40(3): 15-20.
- [13] 刘春湘, 江润洲. 社会组织在基层治理新格局中的作用[J]. 湖南科技大学学报(社会科学版), 2021, 24(4): 164-171.
- [14] 潘泽泉. 政党治理视域下中国共产党领导的基层社会治理[J]. 中南大学学报(社会科学版), 2021, 27(4): 31-40.
- [15] 王岩, 魏崇辉. 协商治理的中国逻辑[J]. 中国社会科学, 2016(7): 26-45.
- [16] 肖丹, 袁方成. 元治理视域下“一核多元”治理体系构建路径研究[J]. 中共天津市委党校学报, 2019, 21(2): 90-95.
- [17] 姜秀敏. 社区治理: 典型模式及“一核多元”新模式构建[J]. 天津行政学院学报, 2019, 21(1): 38-45.
- [18] 曹海军. 党建引领下的社区治理和服务创新[J]. 政治学研究, 2018(1): 95-98.
- [19] 郑建君. 公共参与: 社区治理与社会自治的制度化——基于深圳市南山区“一核多元”社区治理实践的分析[J]. 学习与探索, 2015(3): 69-73.
- [20] 张开云, 王雅珠, 赵虎. 党建引领、多元联动与居民为本: 社区治理创新的基本向度——基于“赤岗经验”的研究[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2019(6): 179-185.
- [21] 王友明. “一核多元”的“党建+”工作模式[J]. 人民论坛, 2016(3): 87.
- [22] 中共中央国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见[EB/OL]. (2017-06-12) [2022-10-15]. [https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content\\_5201910.htm](https://www.gov.cn/zhengce/2017-06/12/content_5201910.htm).

- [23] 国务院关于加强和改进社区服务工作的意见[N]. 光明日报, 2006-05-08(08).
- [24] 张平, 隋永强. 一核多元: 元治理视域下的中国城市社区治理主体结构[J]. 江苏行政学院学报, 2015(5): 49-55.
- [25] 孙璇. 社会微治理视野下的社区精英治理机制研究[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2016, 15(12): 59-63.
- [26] 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.
- [27] 彭小兵, 李文静. 赋权: 党建引领与社会工作互嵌的社区治理探索——基于重庆市 T 社区的实践[J]. 社会工作, 2020(2): 78-88, 112.
- [28] 张勇杰. 多层次整合: 基层社会治理中党组织的行动逻辑探析——以北京市党建引领“街乡吹哨、部门报到”改革为例[J]. 社会主义研究, 2019(6): 125-132.
- [29] 赵宇峰. 重构基础社会: 日常生活、共同体与社区建设[J]. 社会科学, 2017(4): 3-10.

## Study on the "One Core with Diversified Participants" model of community public welfare service supply——Based on the practice of H community in Changsha City

LIU Chunxiang, JIANG Runzhou

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410075, China)

**Abstract:** Based on the experience of H community in Changsha City, this paper explores the main body, operation logic and guarantee mechanism of the "one core with diversified participants" mode of community public service. The research shows that the effective operation of the "one core with diversified participants" mode of community public services must clarify the meaning of "one core leadership" and "multiple collaboration", that is, the party organization plays the core role, the community compels the main responsibility, the social organization provides professional strength, the community residents provide grassroots motivation, and the multiple subjects form a joint force to provide community public services under the guidance of the Party organization; Meanwhile, it is necessary to implement the guarantee mechanism, that is, to improve the service supply mechanism, strengthen the political guarantee mechanism, and optimize the main body cooperation mechanism.

**Key Words:** party building-oriented; community public welfare service; Collaborative participation; One Core with Diversified Participants

[编辑: 游玉佩]