



群团组织参与社会管理创新探析

——以雅安社会组织和志愿者服务中心为例

陈 鹏 汪永涛

摘 要：群团组织是社会管理基本格局中社会协同不可或缺的重要力量。通过对雅安社会组织和志愿者服务中心的组织位势、功能作用、运作机制和治理逻辑的分析表明，芦山抗震救灾设立的社会管理服务机制在本质上体现了一种行政吸纳式协同治理，而建设枢纽型服务体系则是群团组织参与社会协同治理创新、实现自身职能转型和重构的重要路径。

关键词：群团组织；抗震救灾；协同治理；社会管理创新

随着党的执政方式和政府职能的转变，特别是社会建设的加强和社会管理创新的推进，群团组织的职能任务面临着重大变化。党的十七大报告明确提出，支持工会、共青团、妇联等人民团体依照法律和各自章程开展工作，参与社会管理和公共服务，维护群众合法权益。党的十八大报告进一步指出，要强化人民团体在社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用。在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”这个社会管理基本格局中，群团组织的角色定位就在于实现社会协同。如何理解社会协同，如何实现社会协同，这对群团组织而言既是一项新任务又是一个新挑战。某种意义上讲，社会协同问题也是当前我国社会管理体制创新的关键所在。相较于既有研究大多着眼

于常态情境下的社会协同创新而言，本文的独特之处在于对应急状态下的社会协同创新机制进行探讨。本研究主要采用深度访谈和参与观察的方法收集资料。在芦山地震发生后，笔者所在的课题组第一时间奔赴灾区一线进行了持续的跟踪调查。集中调研时间段主要分布在2013年4月至7月，共计访谈社会管理服务队、社会组织和志愿者服务中心、基金会等社会组织、志愿者、普通灾民等各类代表人员100多人次。

一、芦山抗震救灾社会参与带来的挑战

2013年4月20日，继汶川巨灾之后，四川省芦山县又发生了7.0级强烈地震。民间社会力量参与抗震救灾的热情再次获得空前激发和高涨，各类社会组



织和志愿者纷纷涌向地震灾区一线。截至5月12日,官方正式统计备案的社会组织和志愿者分别达到254个和3928人,参与规模之大可见一斑。这就使得如何动员和引导社会力量有序、有效、有力参与抗震救灾成为一个重要问题。

从“有序”层面来看,各类志愿者和社会组织需根据自身情况分类别、分阶段进入。此次地震发生后大量草根NGO和志愿者蜂拥而至,一度导致雅安地区道路拥堵,伤者出不来,救援进不去;一些草根NGO组织和志愿者对自身能力事前没有评估,真正到了灾区一线很难作为结果反倒成为救灾的“负担”。同时,草根NGO组织本身也是良莠不齐,少数动机不良的草根NGO组织打着“爱心救灾”的名号在灾区散播谣言、制造事端,引发秩序混乱。

从“有效”层面来看,救灾服务需与灾民需求进行匹配和对接。此次地震紧急救援中,一些社会组织之间信息传播和获取不对称,彼此之间缺乏有效沟通和协作,难以实现资源整合;各种社会组织和志愿者的资源禀赋、特长优势各有不同,灾民的需求也是差异化的,这就要求救援服务必须有针对性。同时,一些社会组织和志愿者,尤其是临时成立的草根NGO,组织化程度不高、专业化能力不足,大大影响了抗震救灾救援的实际效果。

从“有力”层面来看,抗震救灾需要最大程度发挥政府、企业、社会三方的合力效应。仅仅依靠政府或者三方各自为政,容易导致管理混乱、无法发挥最大效果。长期以来,政府和社会组织之间普遍缺乏充分的相互信任,双方之间的良性互动和合作机制较为匮乏。这就需要在政府和社会组织之间架设一个桥梁纽带,进而构建双方之间的信任合作机制。

由以上可见,芦山4·20抗震救灾民间社会力量参与,不仅暴露和显现出政府抗震救灾社会管理服务工作中存在的一些问题和不足,而且也日益凸显出建立健全社会协同和公众参与机制已成为社会发展的客观要求和趋势。鉴于此种情势,2013年4月25日,四川省抗震救灾指挥部正式设立“社会管理服务组”,并随后成立省市共建的“雅安抗震救灾社会组织和志愿者服务中心”,专门负责指导和协调抗震救灾和重建中的社会管理服务工作。以省总工会、团省委、省妇联、省科协、省残联、省侨联等为代表的六大群团组织则成为此次抗震救灾社会管理服务工作的直接担纲者和实践者。

二、雅安社会组织和志愿者服务中心 ——协同社会的跨界平台

在社会管理服务组设立的同时,各级社会组织和志愿者服务中心也相继成立。从组织性质来看,“社会管理服务组”是抗震救灾社会管理服务工作的宏观领导决策机构,属于“应急指挥层”;而“社会组织和志愿者服务中心”是抗震救灾社会管理服务工作在实操层面的组织依托和载体,属于“服务执行层”。两者之间构成一个“双层结构”。从组织位势来看,“社会组织和志愿者服务中心”处于社会管理服务组和各类社会组织、志愿者之间,占据一种中介性和枢纽性位置,即利用枢纽型组织打造一个政府与社会共享的跨界服务平台。鉴于“雅安社会组织和志愿者服务中心”(简称“雅安中心”)的设置和运行相对较为完备和成熟,本文以其为典型案例进行重点分析和探讨。

1. 雅安中心的功能作用

从组织功能来看,“雅安中心”在本质上属于一种枢纽型社会组织。从雅安中心所发挥的职能作用来看,其“枢纽”功效主要体现在两大方面:一方面是“平台”效应,即搭建一个开放性、社会性的平台,进而实现平等沟通、共享资源、创造价值;另一方面是“核心”效应,即体现了群团组织在平台中的牵引力、影响力和凝聚力。具体来看,主要表现在四个方面:

(1) 信息发布平台

“信息”是抗震救灾社会管理服务不可或缺的基础要素。及时、准确、畅通的信息发布和传递,是保证抗震救灾各项服务工作有效开展的关键环节。服务中心的成立,首先是一个重要的信息共享和分享平台。中心通过专题网站、显示屏、宣传册、QQ群、微博等发布党委政府、灾区群众和社会组织的需求信息,并对信息进行分类推介。“中心的价值我觉得第一个是实现了一种便捷的、快速的、有效的信息分享。而且这些信息是政府与政府对接,社会组织和社会组织之间的对接。过去,可能也有,但是不够,覆盖面不够广,有了这个中心之后就是开放式的。”由此可见,中心作为一个信息共享平台,不仅覆盖面更广、更为开放,而且它所发布和传递的信息具有较高的权威性和可信性,因而也就形成了其重要的信息平台优势。

(2) 项目对接平台

“项目”是抗震救灾社会管理服务落地生根的核

心载体。中心通过把党委政府、灾区群众和社会组织的需求包装成具体项目，为三方搭建互通有无、共同促进的平台。“我们在搭建对接平台的过程中，有时候会推荐当地比较优秀的企业来对接，现在在社会组织之间也是对接，我把钱给你，你放心吗？NGO说，你不给我钱，你不试一下，你怎么知道我不行呢？通过中心，我就能了解，从中心体系上来的，它的可信程度和对接成本要低一些。”由此可见，中心对接项目具有其独特的平台优势。根据中心简报显示，截至2013年7月7日，中心累计有效对接项目1263个，合计约135亿元。其中，已实施完成项目113个，合计约0.9亿元，正在实施项目109个，合计约1.2亿元；正在洽谈项目59个，合计约2.6亿元；储备需求项目982个，合计130亿元。

（3）公共服务平台

“服务”是抗震救灾社会管理工作的基本原则和宗旨。中心作为一个公共服务平台，通过设立咨询、投诉等便民台，实现一条龙服务；通过设置电子屏幕、触摸屏查询系统等，提供办事指南，实现信息公开；通过为入住中心的社会组织提供稳定、便捷的办公环境，使得集约化服务大大降低了成本。截至2013年6月5日，雅安中心共有中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、壹基金、友成企业家扶贫基金、腾讯公益基金、中国儿童少年基金、中国妇女发展基金等31家社会组织入驻中心，共募集慈善资金约10多个亿，并在灾区开展扶贫、救灾、培训等方面的志愿服务工作。

（4）孵化培训平台

“孵化培训”是抗震救灾社会管理服务实现本土化的关键环节。一方面，中心通过对具体服务项目人员的培训，在执行项目的过程中孵化新的项目，带动灾区群众参与志愿活动。另一方面，中心通过对县（区）、乡服务中心的工作人员进行业务培训和指导，使得中心工作流程日益规范化，进而形成体系化的组织架构。“借这么一个平台，能够培育一批专业化程度非常高的队伍，吸引他们入驻，对当地的社会组织也是有积极作用。没有中心，它发展不起来……当地政府也不想弄，弄这个干什么？嫌麻烦，负担也重。慢慢地我觉得还是中心的一个优势在体现，也是一个孵化器，整合资源，吸引一些成长型的社会组织来中心。”因此，中心作为一个“孵化器”，不仅孵化各种公益项目，而且还孵化培育本土专业化人才和队伍。

2. 雅安中心的运作机制

从组织特性来看，雅安中心属于具有官方色彩的“社会组织”（即GONGO），它既不承担任何行政职能，亦不具有行政权力，主要采用社会化的方式进行运作。具体而言，主要体现为四种运作机制：

（1）多元化协同机制

作为一个跨界服务平台，雅安中心的协同机制具有四个基本维度。一是党政部门协同，即协调和配合当地党政部门和抗震救灾指挥部，将基层灾区的需求和情况有效收集和反馈，架起党政部门与社会组织和志愿者的桥梁纽带。二是群团部门协同。由于工、青、妇、科、残、侨六家群团部门的工作领域和职能特长各有不同，这就需要加强彼此之间的协作配合和优势互补，进而形成最大化的工作合力。三是社会组织协同。通过将社会组织分为不同类型，明确其服务优势和特长，将其与灾区救援需求进行有效对接。其中，基金会组织是中心的重点协同对象。四是志愿者协同。芦山地震中各种志愿者蜂拥而至，既有组织化程度较高、专业化能力较强的团队志愿者，也有大量分散的个体志愿者，还有一支遍布灾区一线的西部计划志愿者队伍，这都需要中心进行有效分流和派遣，使之发挥最大效果。

（2）开放式服务机制

中心通过搭建一个开放式的服务体系，使得各种信息资源能够在党政部门、群团组织、社会组织和志愿者、灾区群众之间自由流动、畅通分享。一是设立服务咨询台。在中心一楼大厅专门设置一个咨询服务台，每天有2名工作人员专门负责接待各种社会组织和志愿者前来咨询。二是定期召开信息分享会。通过组织召开灾后重建项目通气会等形式，邀请雅安市委指挥部和相关部门人员来中心通报重建工作情况和进展，并及时召集相关社会组织进行活动分享、信息共享。三是设立网络信息共享平台。通过专题网站、QQ群、微博等各种媒体，广泛发布和传播中心最新的工作动态和项目需求信息。四是提供“一条龙式”服务。中心通过协调雅安民政、发改、教育、卫生、公安等相关职能部门，保证每个部门都有工作人员入住中心办公，从而为社会组织和志愿者的注册登记、服务派遣、项目对接、项目落地等事项提供一条龙式全流程服务。

（3）项目化运作机制

抗震救灾社会管理服务工作的最终实效很大程度上取决于各种服务项目的运作、实施和落地。“项目”



可谓是灵魂，是核心。一是建立灾后公益项目库。通过开展灾后需求调查，整合群团部门资源，设计、储备和开发各类公益项目。二是定期组织召开项目通气会、发布会和对接会。通过定期邀请入住的基金会和相关社会组织了解和分享项目的进程和效果。同时，定期向社会组织公布收集到的项目需求，并组织协调灾区相关部门与社会组织及时进行项目对接。三是项目跟进服务。通过组建项目指导专家组，在雅安市灾后重建委员会的统一协调下，加强与项目实施单位的联系，跟进社会公益项目的实施、监管，及时发现和协调解决项目实施的主要困难和问题。四是以项目为依托培育本土化社工力量。中心通过开发、孵化和实施一批公益项目，有效培养了一支由雅安市群团组织和各相关部门人员为骨干力量的本土化队伍，从而为中心的长效发展、常态化运作奠定了基础。

（4）制度化运行机制

中心从最初成立到逐步完善经历了一个制度化、规范化程度不断提高的过程。通过按规则办事，中心得以有效发挥协同功效。从对内方面而言，主要包括三项基本制度：一是会议制度，包括专题会、工作联络会和工作例会等。二是台账制度。建立健全中心各项工作台账，为中心体系化建制夯实基础。三是信息简报制度。针对中心的工作进展和各种相关资讯信息及时汇编成简报，每天一编、当天报送。从对外方面而言，主要是针对社会组织和志愿者制定和发布了相关的管理规则和协同公约，譬如《芦山地震抗震救灾社会组织和志愿者公约》、《芦山地震抗震救灾志愿者管理条例》、《芦山地震抗震救灾志愿者服务工作流程》等等。通过这些规则和公约的发布和实施，不仅传播了共享的公益价值和理念，而且有效规范和促进了社会力量依法有序参与抗震救灾服务。

3. 雅安中心的治理逻辑

政府主导、社会参与是抗震救灾的基本原则。针对抗震救灾社会管理服务而言，雅安中心的职能作用和运作机制体现了一种政府与社会协同治理的逻辑，即“通过协商、对话、承诺，发挥政府、企业、社会组织、公民个体等组织和行动者各自资源、知识、技能等的优势，承担各自责任，使系统在不断生成和转化的过程中达致更高级的平衡，实现对社会公共事务‘整体功能大于局部之和’的治理功效”^[1]。

针对协同治理的实现路径而言，社会的存在和壮

大是政府与社会实现协同治理的前提条件^[2]。长期以来，我国形成了一种“强政府、弱社会”的治理格局。对于这样一种缺乏自主治理的社会，又该如何实现社会协同治理？“枢纽型社会组织”的建立则提供了一种可能路径。根据枢纽型社会组织发起成立的背景和性质，本文将协同治理分为两种基本类型：“行政吸纳式协同治理”和“社会自主式协同治理”。前者是指自上而下由政府发起成立的枢纽型社会组织充当了政府与社会之间的跨界合作平台；后者是指自下而上由民间自发组织成立的枢纽型社会组织成了政府与社会之间的跨界合作平台。

雅安中心是在政府的支持和扶持下自上而下推动成立的，具有较为鲜明的官方背景。从人员构成来看，主要由以共青团为骨干的群团组织人员构成，并抽调和补充了一些诸如民政、教育、公安等政府相关职能部门的人员。同时，雅安中心的主要负责人员同时也是省社会管理服务组的重要成员，两者在人员构成上具有相当强的同构性。从本质上讲，这种政府扶持建立的支持型社会组织属于行政吸纳式协同治理，它是政府以一种新的方式主导和梳理社会的表现。所谓“行政吸纳”是指通过行政渠道将社会各种利益要求和利益表达汇聚起来共同参与决策的过程，通过这一模式，行政决策呈现出开放性与参与性，行政决策不再仅仅是少数决策者的行为结果，同时也是大众参与的结果^[3]。从这个角度来看，各类社会组织和志愿者参与抗震救灾的意愿和要求通过服务中心能够有效反馈和传导到政府决策层，而政府决策层的意见和规划也能通过服务中心有效扩散和传播到各类社会组织和志愿者之中。这就使得抗震救灾的决策过程，既能有效吸纳各类社会组织和志愿者的民意心声，同时又能较好地把握和实现政府自身的政策规划和意图。在这一过程中，服务中心作为跨界服务和传导平台，有效连接和融合了各方的信息、需求和资源，进而有助于实现多方共赢。

相较于雅安中心这种政府扶持的枢纽型支持平台，在此次抗震救灾过程中也涌现出一些民间自发成立的社会自主型的枢纽支持平台。比如，2013年4月29日，中国青少年发展基金会、中国扶贫基金会、南都公益基金会、腾讯公益慈善基金会等联合发起成立“基金会救灾协调会”，并于当天召开第一次会议。会议确定了“基金会救灾协调会”三项职能：第一，成为参与雅安救灾的基金会与四川省、雅安市政府抗震救灾工作的沟通协调机制，促进基金会救灾

行动与政府救灾计划的融合与互补；第二，对参与救灾的社会组织和志愿者团队进行联合资助；第三，促进基金会之间互通信息及协调行动。同时，会议确立了“基金会救灾协调会”的加入原则，并实行轮值召集人制度。首期轮值召集人由中国青基会秘书长涂猛担任，轮值时间为4个月。2013年6月5日，基金会救灾协调会发起单位的主要负责人在雅安中心办公大楼召开了一次内部会议，审议并表决通过了《基金会救灾协调会章程》，从而使得协调会的组织行动更加有章可循；同时，会议通过了正式聘任的专职总干事，使得协调会的日常管理工作更具连续性和稳定性。

雅安中心和基金会救灾协调会代表了两种不同的协同治理类型。前者属于政府主导型，因而在协同基层党政部门方面具有较强优势；后者属于社会自发型，代表和回应了社会需求，因而在协同各类操作性、实务性和草根性的社会组织方面具有较强优势。两者在抗震救灾过程中相得益彰，并具有明显的互补效应。值得指出的是，这种协同治理类型的多元并存与密切互动具有典型的“四川特色”，也从一个侧面反映出经历过巨灾洗礼之后的我国救灾类社会组织的日渐壮大和成熟。

三、结论与讨论

我国社会管理体制是执政党领导下的政府主导模式，在很长一段时期内，政府工作中并没有“社会参与”的概念，缺乏相应的制度安排，而绝大部分社会组织也没有参与社会公共事务的意识和能力^[4]。可以说，抗震救灾和重建中的社会参与是我国社会管理的新现象。而芦山抗震救灾社会管理服务机制的设立，正是因应这种民间社会参与的一种制度化产物。

群团组织是党的助手和后备军，是党联系人民群众的重要桥梁和纽带，是社会管理基本格局中社会协

同不可或缺的重要力量。社会管理主要是对人的服务和管理，说到底就是做群众工作^[5]。从群团组织的本质属性和工作方式来看，他们本身就非常擅长做群众工作，善于用情感、友谊、热诚、爱心等软性资源开展服务，因而也就比较容易赢得群众的信任、理解和支持。此次芦山地震救援中，雅安中心的主体架构和工作人员以群团组织（特别是共青团）为主，且其首要工作原则就是提供服务。这就使得各类社会组织和志愿者在与中心进行接触和沟通时，会感到比较亲切、自然和顺畅。从这个角度而言，群团组织参与社会管理创新具有自身的独特优势。

同时，应当看到，群团组织是我国极为特殊的一类社会组织，具有政治性、群众性和社会性。在新的历史条件下，群众工作的社会管理创新本质意涵更加凸显，而参与社会管理创新正是群团组织实现自身职能转型的一个重要契机。芦山抗震救灾实践表明，建立枢纽型服务体系是群团组织实现社会协同治理创新的重要途径。这就意味着群团组织既要直接联系群众，更要联系社会组织。因为，广泛联系各类社会组织实际上正是联系最广大群众的捷径。而且，群团组织参与社会管理创新的独特优势，需要通过“以服务为本”、“扎根基层社区”和“团结社会组织”来予以体现和彰显。这也表明，拓展、深化和丰富群团组织的社会性是实现其职能转型和重构的必然趋势，也是加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制的题中应有之义。

[基金项目：教育部哲社研究重大课题攻关项目（11JZD026）和中国博士后科学基金项目（2012M052179和2013T60073）]

陈鹏：北京师范大学中国社会管理研究院讲师

汪永涛：中国青少年研究中心共青团

工作研究所助理研究员

责任编辑 / 王珑玲

参考文献：

- [1] Chris A, Alison G. Collaborative Governance in Theory and Practice [J]. Journal of Public Administration Research, 2007, 18(4): 543-571.
- [2] 何增科. 国家和社会的协同治理——以地方政府创新为视角 [J]. 经济社会体制比较, 2013(5): 109-116.
- [3] 储建国. 当代中国行政吸纳体系形成及其扩展与转向 [J]. 福建行政学院学报, 2010(2): 5-12.
- [4] 郭虹. 社会管理体制创新：政府主导下的社会参与 [N]. 四川日报, 2011-05-06(7).
- [5] 习近平. 群众工作是社会管理基础性经常性根本性工作 [N]. 人民日报, 2011-02-24(1).