

农业转移人口市民化社会服务机制创新研究

杨 静

(中国人民大学社会与人口学院暨社会学理论与方法研究中心,北京 100872)

摘 要: 在新型城镇化进程中,在消除各种刚性制度障碍的同时,也应着力推进城市社会服务体系的建设,通过社会服务体制机制的创新,以满足农业转移人口的多方面需求,真正实现以人为核心的城镇化。江苏省太仓市将“三社联动”机制引入农业转移人口市民化的服务之中,探索出了一条“以三社促服务,以协同带融合”的社区服务模式,运用制度先行、重点项目运作、专业服务导向等行动策略,在提升农业转移人口的市民化质量方面实现了新的突破。与此同时,太仓的“三社联动”在实践中也存在资金来源渠道单一、社会力量薄弱、服务内容和覆盖面过窄等一系列问题,有待创新和完善。

关键词: 政社互动;三社联动;农业转移人口市民化;新型城镇化;社会服务

中图分类号: C913.7

文献标志码: A

文章编号: 1671-4970(2017)03-0063-08

新型城镇化是推进实现经济发展方式转变和经济结构调整的重要途径,是全面建成小康社会的载体之一^[1]。新型城镇化要求着重解决好“三个1亿人”问题,其中,帮助农业转移人口落户城镇进而实现市民化,是新型城镇化的切入点和重要任务。从“人的城镇化”理念出发,不但要消除包括经济、社会在内的一系列制度性障碍,更要着力建设一个开放、包容、共享的城市社会服务体系,推进基本公共服务均等化,满足农业转移人口的多方面需求。社区是农业转移人口进入城镇的接口和市民化的平台,社区服务是城市社会服务体系的重要组成部分,“三社联动”作为政社合作的社区服务创新机制,通过社区、社会组织、社会工作者三大主体的联动、协作,能够为农业转移人口提供更为丰富、更有质量的社会服务,确保其在“进入城市”的基础上进一步地“融入城市”。江苏省太仓市将“三社联动”机制引入农业转移人口市民化的服务之中,探索出了一条“以三社促服务,以协同带融合”的社区服务模式,运用制度先行、重点项目运作、专业服务导向等行动策略,在提升农业转移人口市民化质量方面实现了新的突破。本文基于太仓相关实践的经验总结和理论反思,以期创新和完善

城市社会服务体制机制、满足农业转移人口的市民化需求提供借鉴。

一、实现农业转移人口市民化 需要创新社会服务供给机制

农业转移人口市民化的落脚点和突破口在社区。在深入推进新型城镇化建设的过程中,应以城市基层社区为核心,从推进社区的融合与包容入手,为农业转移人口提供多维度、有质量的社会服务。

农业转移人口既有外来农民工及其家庭成员,也包括由失地农民、“洗脚上楼”村民、城市近郊农业转移人口等构成的本地农业转移人口。推进农业转移人口的市民化既包括“进入城市”过程中的空间、制度问题,也包括“融入城市”过程中的文化、心理问题。过往对“农业转移人口市民化”的研究,主要使用社会融合、社会认同、社会资本等理论对“市民化”“城市融入”“城市适应”等问题展开多维度讨论,对地理空间重构、政策壁垒消除、社会经济地位提升、文化身份认同、心理秩序重建、社会资本再造等“市民化”需求进行了分析和总结^[2-6]。各地区在新型城镇化建设过程中也已形成了以经济、行政管

收稿日期:2017-04-26

基金项目:教育部人文社科重点研究基地重大项目(15JJD840005);国家社会科学基金重点项目(16ASH005);中国人民大学“统筹推进世界一流大学和一流学科建设”专项经费项目(15XNL006)

作者简介:杨静(1987—),女,内蒙古包头人,讲师,博士研究生,从事社会政策理论与应用研究。

理政策为核心,就业、社会政策为辅助的政策模式^[7]。然而,已有政策的内容大多集中在消除农业转移人口“进入城市”过程中存在的制度问题,对其在“融入城市”过程中的社会需求,尤其是权利、心理认同、归属等方面的关注仍显不足^[8-10],但这正是确保农业转移人口从“进入城市”到“融入城市”的关键问题。

随着“市民化”工作的不断推进,在农业转移人口的社会服务过程中,社区、社会组织、社会工作者日益扮演起至关重要的角色。其中,社区作为农业转移人口进入城市后居住、生活的场域,是实现农业转移人口市民化的平台和主体。社区通过提升基层治理能力、服务能力,推动基本公共服务均等化,构建城乡一体化的政策制度,能够有效促进农业转移人口市民化的进程^[11]。专业性社会组织通过政策倡导、社区营造等活动,能够帮助农业转移人口更好地融入城市生活^[12]。专业社会工作则基于“助人自助”的专业理念介入服务,通过资源整合、关系重构等手段,为农业转移人口提供更为丰富、更有质量的社会服务^[13]。已有研究针对不同主体在农业转移人口市民化过程中的角色、作用进行了有针对性的探讨,但是如何将多元化的服务主体有机地整合在一起并发挥协同力量,是创新社会服务机制、推进农业转移人口市民化急需攻克的难题。“三社联动”服务机制的提出为解决这一难题提供了可行的选择。

“三社联动”作为创新社会服务机制的有效载体,不仅是社会治理理念在基层社区的实践落地,更是对政府与社会、社会多主体之间的互动合作关系的进一步深化、探索,因而有着极其重要的价值意涵。民政部于2013年正式提出“三社联动”的概念,并得到了研究者与实践者的高度重视,在实践先行的理念下,各个地方也开展了广泛的研究实践^[14]。一般认为,“三社联动”是社区居委会、社会组织和社会工作者在社区服务、社区建设、社区治理方面联合行动、互相促进,实践各自职能和获得共同发展的过程^[15]。叶南客等强调了“三社”之间“互联、互动、互补”的资源共享机制,并对其主要的类型和模式进行了概括^[16]。顾东辉则从主体与要素角度对“三社联动”概念进行了进一步辨析,并提出“社区是平台,社会组织是载体,社会工作人才是支撑”的观点^[17]。已有研究大多总结了各地“三社联动”的经验模式,其中以城市社区“三社联动”实践为主,如,北京市社区联动办公室制度、上海市专业

社会工作引入制度,广州市“街道家庭综合服务中心”制度等^[14,18-19]。可以说,“三社联动”在创新社区服务提供、引入多元主体参与方面已经获得了突出的成效,并总结出一些较为典型的经验模式,但如何将这些经验运用到新型城镇化面临的新挑战,特别是如何有效服务于农业转移人口的市民化需求,仍缺乏充分的经验和理论讨论。

太仓市作为国内最早开展“三社联动”实践的地区之一,在此过程中已积累起丰富的社会服务体制机制建设经验。对太仓市“三社联动”服务农业转移人口市民化经验的总结反思,无论是对社会服务体制机制建设,还是对新型城镇化的推进,均有一定的理论与现实意义。

二、太仓市“三社联动”推进 农业转移人口市民化的探索

江苏省太仓市从2008年起率先开展了基层社会治理改革创新实践,是我国社会治理创新的典型代表之一。2015年底,太仓市的城镇化率已经达到66.28%,有超过23万人的流动人口进入到太仓的城市社区中^①,这对太仓市新型城镇化建设、农业转移人口市民化发展带来了较大的挑战。本文在着眼太仓整体探索的同时,辅以L社区的典型案例进行具体剖析。太仓市L社区建成于2011年,属于封闭式的商业住宅社区,也是外来农民工集中居住的社区。到2016年,L社区已基本形成了以“政社互动”制度为基础,社区、社会组织、专业社会工作“三社联动”,资源共享、优势互补、相互促进的社区服务机制,基本满足了以农业转移人口为重心的全体社区居民的市民化服务需求。

1. 从“政社互动”到“三社联动”

太仓市在新型城镇化发展中始终走在全国前列,其农村城镇化、社区化水平相对较高。从2008年起,太仓市开始试点推行“政社互动”,通过基层自治组织能力的提升,实现与政府行政管理的良性互动,经过4年的积极探索和大胆实践开拓出了一条具有显著特色的基层社会治理道路,解决了社区“行政化”的问题,将社区从行政工作中解放出来,使其能够充分发挥自治、服务的功能。这成为“三社联动”有效推行的重要基础。

在“政社互动”取得阶段性成效后,太仓市开始明确提出探索建立“三社联动”的服务机制。在《太仓市“三社联动”实施计划》等文件的指导下,太仓市在社区层面设立“三社联动”工作联席会议制度,

^①数据由江苏省太仓市民政局提供。

以社区为基础、以社会组织为载体、以社会工作专业人才为骨干开展和提供社会服务。在市级层面成立了社会组织服务中心,履行社会组织的培育和孵化职责。为社会组织提供咨询、评估、培训、合作交流、指导和服务,提升社会组织自身的发展能力;利用各类资源,促进社会组织与政府、企业和其他组织的合作与交流;协助政府相关部门开展社会组织的监督检查。2016年太仓市新建200 m²的社创空间,扩大社会组织服务中心的服务范围,在新平台上促进“三社联动”向纵深发展。在专业社会工作发展方面,太仓市制定了“十百千”人才计划,规定到“十三五”末,引进或培育10名社会工作领军人才,培育不少于100人的重点人才和不少于1000人的专业人才。从2013年开始,启动了“社会工作者千人培育计划”,为在社区前线工作的人员提供社会工作专业培训,扩展社会工作人才队伍,提升社会工作者的专业能力。到2015年底,太仓市“三社联动”政策已经基本完善,初步形成了一套完整的实践机制。

整体来看,太仓“政社互动”建设是一个由政府范式向治理范式转型的过程,在这一过程中,政府对集中化的权力和福利责任进行了分散,为社会力量的参与留出了空间,也为下一步社会服务提供机制的改革打下了基础。而“三社联动”则通过引入第三方社会组织及专业力量,进一步深化和拓展了福利供给的主体,更加强调了社会多元主体之间的专业分工及其相互关系。一方面,政府的治理理念得到了进一步的深化,政府在充分承认社会组织、专业社会工作参与社会福利、社会服务供给的责任与角色的基础上,逐步将服务提供的职能让渡给社会力量。另一方面,太仓实际上已经从行动上开始探索社会治理体系内部不同主体之间的竞争与合作的机制,具体到社区、社会组织、专业社会工作三大社会力量的增能、联合、互动,力图建设一个更加完善的社会服务机制。

2. 以三社促服务,以协同带融合

太仓通过增能“三社”主体、推动“三社”主体协同服务,提升了社会服务的能力和质量,进一步促进了农业转移人口融入城镇。在社区方面,通过厘清政府行政管理权利和村(居)民委员会自治权利清单,订立了“行政责任书”和“服务协议书”,并根据协议书要求进行履职评估的工作进程,明确了政府职能部门、街道和社区之间的职能边界,确立了村(居)民委员会作为独立个体在社区中所起到的核心服务功能。在社会组织方面,建立“社会组织服务中心”,开展社会组织孵化,降低社会组织登记成立的门槛,为新成立的社会组织提供资金、场地、优

惠政策等全方位的支持,并组织开展公益创投活动以锻炼和提高社会组织的服务能力。在专业社会工作方面,构建多层次的社工人才队伍体系,通过社会工作专业培训、专业能力技能提升、专业机构政策支持等举措提升社会工作人才服务社会的能力,确保专业社会工作的可持续发展。

通过对社区、社会组织、社会工作三大主体服务能力的建设和提升,太仓市将发展社会服务的落脚点放在了具有较强行动能力的“三社”主体之上,以“三社”促服务。与此同时,以L社区为代表的基层社区主体通过订立“协助政府管理协议书”、购买社会工作服务、开展双向履约评估和专业服务评估等工作,整合了社区多元主体力量,以协同带融合,为农业转移人口提供服务。

L社区居委会通过定期举办的“民主决策日”活动来掌握社区居民的服务需求,并在此基础上制定“两份清单”,即《基层群众自治组织协助政府工作事项》(政府限权清单)和《基层群众自治组织依法履行职责事项》(村居依法履职清单),然后签订“协助政府管理协议书”,将需要社区居委会协助政府所做的事项明确下来。对根据社区居民需求开展的服务,则通过一事一议、政府购买服务的方式引入社会组织、专业社会工作者进行提供。

外来农民工及其家庭成员的服务是L社区“村居依法履职清单”的核心内容,同时也是社区居民大会中反映出的主要需求。L社区将外来农民工服务(包括农民工家庭子女托管服务、社区志愿参与活动等)列入“协议书”的自选项目部分,通过购买服务,由社会组织进行服务承接。在年末召开的社区居民代表大会上,由包括外来农民工及其家庭成员在内的居民代表对当年为社区提供服务的社区组织和专业社会工作者进行满意度评估;社区居委会定期开展对社会组织、专业社会工作服务的回访活动,了解社区服务的开展情况;社会组织对购买服务的资金使用情况、成效表现情况开展专业性评估,并及时向社区进行反馈,确保社区服务的协同提供。

3. “三社联动”的具体推进策略

(1) 制度创新先行

制度先行是太仓推进农业转移人口市民化的一个最基本策略。无论是“政社互动”的探索实践,还是政府购买服务的全面推行,都以相关政策制度的建设为前提,以此指导各个社区的具体性实践。将“三社联动”机制引入农业转移人口的市民化服务,也遵循了这一策略。

L社区通过降低社区参与门槛,简化社区参与

程序,鼓励外来农民工及其家庭成员参与到社区议事、居民代表大会之中。《中华人民共和国城市居民委员会组织法》规定,居民代表应为年满十八周岁的本居住地区居民,不论民族、种族、性别、职业、家庭出身、宗教信仰、教育程度、财产状况、居住期限,都有选举权和被选举权。但是多数社区在自治过程中出于管理的方便还是规定只有本地户籍人口可以参加社区居民代表选举;即使对于部分可以由外来农民工及其家庭成员参选的社区,也需要复杂的证明和备案手续,这实质上构成了农业转移人口参与城市社区生活的制度性障碍,阻碍了农业转移人口的社区融合。针对这一问题,L社区从制度上首先进行了改革,规定只要在本地工作满半年,或居住满一年就可以参加社区居民代表大会选举,外来农民工及其家庭成员只需在社区居委会签订“承诺保证书”,证明没有在户籍地参加居民代表大会选举,即可完成选民备案程序。同时L社区通过社区公示栏、社区单元门、电子屏以及上门通知等方式对社区活动进行宣传,定期开展居民议事会、居民代表大会、居民代表选举等活动,鼓励外来农民工及其家庭成员参与社区治理活动。L社区通过简化居民代表选举程序,降低了外来农民工及其家庭成员社区参与的门槛,进一步建立了农业转移人口社区参与的各项制度。

(2) 重点项目运作

太仓市通过“以奖代补”的方式建立了社区建设项目引导资金,对重点项目进行资金支持。太仓市规定,社区建设“以奖代补”的资金是由市级财政安排的社区建设项目引导资金,年度总额一般为500万元,2015年共有82个项目通过评选获得补助。从2016年开始,太仓市“以奖代补”项目开始向社区服务、社区治理项目全面倾斜。“以奖代补”项目申报的主体为全市各村(居)民委员会,鼓励社区自治组织针对社区急需解决的问题,拟定社区发展项目,申请补贴资金,与社会组织、专业社会工作通过项目的形式开展合作。重点项目由社区牵头,社会组织承接,专业社会工作者实施,通过项目化的运作确保“三社联动”服务有针对性地开展。

L社区根据本社区特点,以外来农民工及其家庭成员的社区融入为目标,与社会组织合作制定了详细的项目实施方案,向民政部门进行了申报,通过民政部门对申报项目进行的集中会审,成功引入了一家专业社会工作机构,使其在社区中开展社区融合服务,民政部门在确定项目入选后先拨付50%的项目预算,并对入选项目在实施过程

中进行了跟踪指导,在年底进行实地检查评估,在评估合格通过后下拨另外50%的项目经费。这种重点项目运作的形式,使得社区、社会组织、社会工作者能够有目的地发展服务项目,尤其是在农业转移人口市民化的服务过程中,往往更需要这种具有倾向性的资金支持进行引导,以提升基层社区开展农业转移人口市民化服务的积极性,促进相关服务的发展。

(3) 专业服务导向

“三社联动”的落脚点是社区中的农业转移人口提供专业化的社会服务,L社区通过“以奖代补”、政府购买服务的方式引入专业社会工作机构,在社区行动、资源链接等专业服务方面作出了积极探索。农业转移人口在从农民走向市民过渡过程中存在着“断裂”,这主要体现在社会交往、社会心理以及身份认同等方面。L社区引入的X社工服务社以充分激发社区内居住的外来农民工及其家庭成员的潜能,促使其自主追求社区发展为目标,通过居民在社区发展目标决定和行动中的广泛参与,满足外来农民工及其家庭成员的社会服务需求,促进其自我角色和行为的转变,提升其社区认同感和归属感。

在微观层面,社会组织和专业社会工作者通过开展专题小组工作,帮助农业转移人口增强社会适应能力,完成角色转变带来的心理不适;在中观层面,社会工作者建设社区自治组织体系,联系、链接“三社”主体资源,建立居民-社区社会组织-社区之间的纽带;在宏观层面,社会工作者带领农业转移人口开展社区行动,包括改善社区自然环境、人文环境,开展社区议题讨论等,营造社区共同体氛围。在具体的服务过程中,专业社会工作者首先利用时令节日举办社区集体活动的方式,增进社工与社区居民、社区原有居民与外来农民工家庭之间的联系,营造社区和谐的氛围;同时,在社区活动过程中发掘、培育社区精英,逐步形成包括文体、志愿服务、心理健康小组在内的常态化服务内容;在此基础上,社工逐步协助社区居民成立社区草根社会组织,开展社区创建活动,并申报市级公益创投项目。

更为关键的是,社工通过专业化的服务建立了社区外来农民工与社区社会组织、社区之间联系的关系纽带。社会工作专业导向的服务项目实施注重工作生根,在社区活动逐次开展的基础上,重视提升居民的能力。社区社会组织通过社区居民、外来农民工参与,确保了服务的持续与服务成果的巩固,并结合社会组织公益创投项目的形式,增加了服务的可持续性;社区在专业社工的联系、协调下为农业转

移人口社会服务提供了平台和资源。“三社”主体以专业服务为导向,协同合作,充分发挥了农业转移人口自助、自治的精神与能力,促进了社区参与与融合。

三、太仓市创新农业转移人口市民化 社会服务供给机制的反思

太仓市“三社联动”满足农业转移人口市民化的需求,通过多种行动策略的有机结合不断完善服务体系、提升服务质量,取得了一定的成效。无论是在理论层面还是在现实层面,均有着一定的讨论和反思价值。

1. 太仓实践的成效与创新

首先,太仓“三社联动”实践丰富了社会服务主体结构,践行了福利多元主义的核心主张。太仓实践从“政社互动”到“三社联动”的过程理念同福利多元主义理论的核心是相通的。福利多元主义的两个核心内涵是分权和参与^[20-21],同时这两个核心也是实现福利多元提供的具体路径。在“分权”过程中,强调政府将福利服务的行政权力由中央政府转移给地方政府,再由地方政府转移给社区、社会组织等第三部门。而“参与”则是社会组织参与到福利服务的提供过程之中,由福利的获得者与福利的多元提供者共同参与、决策的过程。如前文所述,太仓“政社互动”建设是一个过渡、中间形态,是政府权力逐步转移到社区,形成政府与社区之间的合作机制的过程。“三社联动”则通过社区、社会组织、专业社会工作等社会力量的介入,实现了多元主体、第三部门对福利服务的参与。对于政府而言,分权和参与的过程不是一蹴而就的,它需要一个适应、发展的过程,这就使得太仓“政社互动”的模式得以存在,并因其辅助过渡作用而具有重要的价值,也由此使得政府在进入到“三社联动”阶段能够始终扮演积极的角色,为“三社”主体创造良性发展的条件、框架和资源,从而达到有效整合福利主体、提供社会服务的系统目标。

其次,太仓实践进一步理顺了“三社”主体之间的关系,并在多元主体之间的供给与规制关系方面做出了有益探索。福利多元主义是一个立体多维的理论系统,在横向方面,主要讨论福利服务供给过程中多元主体力量的参与过程^[20],在纵向方面,则将福利提供过程中的多种要素也纳入到讨论范围之内^[22-23],其中供给、融资和规制是最为主要的三维度分析框架之一^[23-24],分析多元主体的社会服务供给策略、控制和权力关联关系,以及资金来源渠道和影响作用。在供给维度,太仓社会工作在服务提供

过程中的专业策略在“三社联动”中发挥了重要作用。从专业角度出发,太仓社会工作对城市社区发展中面临的农业转移人口需求进行了有针对性的服务提供,并且联合社区本身的组织、人员力量,在社区内发掘意见领袖、成立社会组织、提供社会服务,保证了社会服务的顺利开展。在规制维度,“三社”主体的联合行动促进了多元主体之间的相互监督、相互合作,规制了彼此的服务行为。社区通过购买服务同社会组织 and 社工有了深入的接触,并在实际工作中对其服务质量进行监督;社会组织管理专业社会工作者,为社区提供社会资源和专业力量;社工则通过工作成效和服务成果回应社区和社会组织要求。另外,“三社”主体也在这一过程中强化了相互支持的功能,共同促进社会力量与政府进行协商对话。

再次,太仓“三社联动”服务机制兼顾了服务的均等化与特殊化,维护了农业转移人口多方面、多维度的社会权利。福利的公民权利理论认为,农业转移人口在进入城市后应享有与城市人口同等的社会福利;同时由于农业转移人口面临的社会问题的特殊性,也需要为其开展具有针对性的服务。太仓市在社会服务的提供过程中,通过制度建设实现了农业转移人口参与社区自治、享受社会保障、获得社会救助等方面的均等化,实现了外来农民工及其家庭成员与城市人口在服务获得上的平等。另外,外来农民工在城市生活的不同时期有不同的阶段性需求,包括进入城市时的就业培训、就业援助需求,在城市生活的社会保险转移接续、劳动权益保障需求,在城市发展融合的子女教育、社会参与需求等,针对这些不同阶段的不同需求,太仓市结合社会组织和社会工作的专业知识,合理规划、层层设计,通过多样化的社会服务项目供给对这些特殊需求进行了满足。在积极关注农业转移人口社会服务提供均等化的同时,也更加重视服务的特殊化和个性化。

最后,太仓实践回应了当前我国社会治理创新的内在要求,为其他地区的社会建设提供了宝贵经验。现代治理理念指导下的社会治理创新,能够为新型城镇化过程中存在的各类矛盾和问题提供常规化、制度化的化解渠道,是新型城镇化战略能够得到贯彻落实的关键之一^[12]。社会治理理念打破了传统的政府主导下的组织管理方式,为协调国家、市场和社会的关系提供了新的实现渠道^[25],蕴含了多元主体、协商合作的核心内涵。“三社联动”正是在这一理论的指引下建立了主体多元、平等合作的服务机制。太仓“三社联动”实践“以人为本”,关注城镇

化发展过程中外来农民工及其家属在社会、文化、心理方面的需求,在社区议题、社区需求的应对过程中引入社会组织、专业社会工作,通过发展社会服务,在社区场域中促进外来农民工及其家庭成员融入城市、认同城市。“三社”主体自主地参与社区事务,协商讨论、建立制度、制定章程,规范彼此的工作,在此基础上,“三社”主体以满足社区农业转移人口需求为目标联合行动,进行有机互动,充分发挥各自主体的主观能动性,推动社区工作服务农业转移人口的市民化。

2. 存在的不足

太仓市引入“三社联动”机制以服务农业转移人口市民化的需求,虽然取得了一定的突破与成效,但整体上仍是一个探索中的社会服务机制,也存在一些较为明显的缺陷或不足。

第一,社会服务的资金来源渠道过于单一。太仓市“三社联动”的资金基本来源于政府支持,包括民政部门的“公益创投项目”“以奖代补”项目、区级政府和街道政府的社会服务购买,以及社区社会服务预算等。虽然政府财政资金的稳定性能够给“三社联动”服务的开展提供坚实的支持和保障,但也从一定程度上影响了其他服务主体的自主性和“三社联动”服务机制的可持续性。为了争取政府财政资金支持,一些社会组织、专业社会工作机构在服务内容方面将更多地考虑政绩要求等因素,而忽视农业转移人口的实际需求;过于单一的资金来源渠道也不能适应农业转移人口社会服务的不断发展、扩张。伴随着新型城镇化的建设发展,城市社区的社会服务和社会福利也面临着继续充实、丰富的挑战,单一的资金来源渠道将难以应对这一挑战,从而影响“三社联动”服务机制的推进。

第二,社会力量整体上仍然较为薄弱,“三社”的联动能力有限。太仓市“三社联动”机制推动了“三社”主体的快速发展,这种快速的扩张使得社会组织和专业社会工作的力量和质量难以保障,与日益膨胀的服务规模相比,服务的专业化发展缓慢。社会组织和社会工作者疲于应对项目申报、实施、评估等一系列工作流程,忽略了服务提供过程中专业性的把握和服务质量的提升,一些专业培训项目也因时间和内容安排的不合理而收效甚微。同时,当前在“三社”主体中,社区仍占据绝对的核心主体地位,在服务项目选择、社会组织合作、社会工作者聘用等环节上拥有绝对的话语权,社会组织和社会工作者较难有与社区进行议价和权益争取的能力和机会。社会组织和社会工作者由于财力、物力的限制对政府的依赖性也较强,目前大部分社会服务机构、

社会组织的运行都依靠政府购买服务或公益创投项目,几乎没有机构能够实现多元化的资金筹集和运作。在主体力量悬殊的情况下,“三社”主体的协商合作难以真正实现。

第三,社会服务的内容和覆盖面有限。当前太仓市“三社联动”的社会服务内容主要集中在外来农民工及其家庭成员的劳动就业保护、社区义工参与、社区议事活动、子女教育发展等方面,在专业服务的内容方面仍较为局限,尤其是涉及更高层次的个人和家庭需求,例如情绪、沟通、生涯规划等方面的服务仍未能真正开展。同时当前“三社联动”所提供的服务在覆盖面上也较为有限,目前主要在流动人口集中居住的社区(例如L社区)进行服务项目的开展,而对于一些城市居民占较大比例的社区则较少开展与农业转移人口相关的服务,对于生活在这些社区的农业转移人口的支持和需求满足有所缺失。从服务的深度和广度来看,太仓市“三社联动”服务机制仍有很多需要扩展推进的地方。

四、进一步完善社会服务供给机制 推进农业转移人口市民化

伴随着我国新型城镇化的不断推进,一方面要求构建更为开放包容的城市社会服务体系,实现共建、共享社会发展成果;另一方面,社会服务需求呈现出快速增长的趋势,农业转移人口的社会服务缺乏、覆盖面小、制度衔接机制落后^[8-10],这使得现有的社会服务体系难以适应新型城镇化发展的需要,成为共建共享的“薄弱环节”。因此,迫切需要探索创新城市社会服务的体制机制,提高社会服务的水平和质量,统筹推进农业转移人口的市民化。就太仓市引入“三社联动”机制服务农业转移人口市民化的实践而言,在理论层面与福利多元主义的理论主张内在贯通,在政策层面回应了新型城镇化进程中创新社会治理体制、推动公共服务均等化等核心要求。太仓的实践对于当前国内破解农业转移人口市民化问题,走新型城镇化道路有着丰富的启示和借鉴意义。

一是应着力完善顶层设计,将农业转移人口有效纳入城市社会服务体系之中。截至2016年底我国城镇化率已达到57.35%,城乡区域间的户籍迁移壁垒也正在逐步被破除,而与此同时,公共、社会服务均等化发展仍较为有限,尚未能有效惠及农业转移人口,尤其是外来农民工及其家庭成员^[26]。“社区的碎片化”对农业转移人口的市民化有阻碍作用^[27]。为此需尽快完善针对农业转

移人口社会服务供给的顶层制度设计。在顶层设计的理念上,应在借鉴太仓经验的基础上坚持“以人为本”,将农业转移人口纳入到城市社会服务体制之中。在顶层设计的目标上,应结合我国统筹城乡发展、深化制度改革的总体目标,以实现城乡基本公共服务均等化为具体目标。拓展城市社区社会服务的对象范围,适应当前城镇化发展现状,深入研究农业转移人口的市民化需求,有针对性地对农业转移人口融入城市过程中的生活、文化、心理方面的需求进行服务提供和能力建设。在做好农业转移人口社会服务供给的顶层设计时,应推动地方,尤其是基层社区在社会服务提供中的创新实践,探索适应本地区、本社区农业转移人口市民化发展的服务机制和路径。

二是进一步加强社会力量建设,提升社会组织特别是专业社会工作者在社会服务供给中的独立性地位与主体性作用。社会组织是提供社会服务的主体,其自身的主体性、独立性建设是构建社区多元主体良性互动,整合社区资源,推进社会力量有效参与的关键^[28]。当前大多数社会组织受到运作资金、政府强制性权力、政府结构性权力^[29]的影响而依赖于政府,极大地削弱了社会组织的主体性、独立性,影响了社会组织的生存发展和服务提供。因此,为促进社会组织独立发展,应进一步完善政府购买服务的制度设计,尤其是其中的监督、绩效评估手段,加大政府投入力度,放宽社会组织准入条件,重视对社会服务专业性的监督评估。专业社会工作者是社会组织、社会服务的重要人才资源,《“十三五”推进公共服务均等化规划》中就提出,到2020年社会工作专业人才总规模要达到145万人。在建设专业人才队伍的同时,也应重视社会工作专业的主体性、独立性建设,因为在新型城镇化建设过程中,专业性、独立性的社会工作服务能够为农业转移人口提供更有针对性的社会服务。太仓探索中社会组织和专业社会工作由于自身条件、政策制度等因素的影响,限制了其主体性、独立性作用的发挥。在社会服务提供中,“三社”主体互为补充、相互促进,只有相对均衡、平等的关系,才能保证多元主体协同合作,为农业转移人口提供专业、高效的社会服务。

三是聚焦农业转移人口多样化的服务需求,拓展社会服务内容和覆盖面。太仓“三社联动”实践在服务的深度和广度上仍有较大的扩展空间。农业转移人口在离开土地和农业生产并进入城市就业生活之后,其身份、地位、价值观、工作方式、

生活方式等都经历着较大的转变,从而引发其在经济、政治、文化、社会等方面的多重矛盾和多重需求^[30-31],社会服务因应这些矛盾和需求,须及时扩展服务内容,对其进行多方面、多角度的服务介入。尤其是在社会心理需求方面,外来农民工在家庭关系、生活情感方面面临着较为突出的问题,而新生代农民工在城市和农村的身份碰撞过程中也产生了值得我们关注的心理需求^[32],这些问题和需求要求社会服务向农业转移人口的心理健康服务领域进行延伸。同时,快速发展的新型城镇化建设也要求进一步扩大社会服务的覆盖面,将进入城镇生活的失地农民、城镇化人员以及外来务工人员都逐步纳入城市社会服务的体系之中,为其提供均等化的社会服务。

四是拓宽资金渠道,为社会服务体制机制创新与可持续运行提供有力保障。衡量一项服务机制成效的重要指标就是机制的可持续性,即这一创新服务机制能否长期运行,这就涉及社会服务机制运作的资金来源问题。为确保服务项目、服务内容不断适应农业转移人口市民化的需求,同时保持“三社”主体的独立性,必须拓展资金来源渠道,盘活社会力量,探索公益创投、社会筹资的新方式。创新资金获取的渠道,鼓励企业、个人参与进来。鼓励企业注重社会效益,在社区成立专项基金,奖励社区领袖、优秀志愿者等^[33]。与此同时,政府也要继续加大社会服务的购买力度,提高资金支持水平,丰富资金支持内容,从多角度、多方面去保障农业转移人口的社会服务供给。

参考文献:

- [1] 李迎生,袁小平.新型城镇化进程中社会保障制度的因应——以农民工为例[J].社会科学,2013(11): 76-85.
- [2] 陈映芳.“农民工”:制度安排与身份认同[J].社会学研究,2005(3): 119-132.
- [3] 王春光.新生代农村流动人口的社会认同与城乡融合的关系[J].社会学研究,2001(3): 63-76.
- [4] 王桂新,王利民.城市外来人口社会融合研究综述[J].上海行政学院学报,2008(6): 99-104.
- [5] 文军.农民市民化:从农民到市民的角色转型[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2004(3): 55-61.
- [6] 悦中山,李树苗,费尔德曼.农民工社会融合的概念建构与实证分析[J].当代经济科学,2012(1): 1-11.
- [7] 李习凡,胡小武.城乡一体化的“圈层结构”与“梯度发展”模式研究——以江苏省为例[J].南京社会科学,2010(9): 70-75.

- [8] 严蓓蓓,杨嵘均. 失地农民市民化的困境及其破解路径——基于江苏省N市J区的实证调查[J]. 学海, 2013(6): 86-92.
- [9] 王勇. 我国新型城镇化模式转变: 从单向发展走向双向均衡[J]. 西安交通大学学报(社会科学版), 2014(5): 93-99.
- [10] 林闽钢. “社会服务包”的理念与方法——城市流动人口管理与服务再探讨[J]. 学术前沿, 2015(5): 58-67.
- [11] 杨云善. 农业转移人口就近市民化存在的问题与对策——以中西部地区为例[J]. 中州学刊, 2016(6): 80-85.
- [12] 陈光金,张翼,王春光,等. 新型城镇化与社会治理[J]. 学术研究, 2014(12): 35-44.
- [13] 徐选国,赵环,徐永祥. 社会工作服务新型城镇化建设: 动因、空间与策略[J]. 探索, 2014(6): 150-154.
- [14] 徐永祥,曹国慧. “三社联动”的历史实践与概念辨析[J]. 云南师范大学学报(哲学社会科学版), 2016(2): 54-62.
- [15] 王思斌. “三社联动”的逻辑与类型[J]. 中国社会工作, 2016(4): 61.
- [16] 叶南客,陈金城. 我国三社联动的模式选择与策略研究[J]. 南京社会科学, 2010(12): 75-80.
- [17] 顾东辉. “三社联动”的内涵解构与逻辑演绎[J]. 学海, 2016(3): 104-110.
- [18] 李金清. 朝阳区“三社联动”提升基层社会治理水平[J]. 中国社会组织, 2015(5): 10-12.
- [19] 张岩. 朝阳区将台地区探索“三社联动”北京实务模式[J]. 中国社会组织, 2015(5): 13-15.
- [20] 林闽钢,王章佩. 福利多元化视野中的非营利组织研究[J]. 社会科学研究, 2001(6): 103-107.
- [21] 韩央迪. 从福利多元主义到福利治理: 福利改革的路径演化[J]. 国外社会科学, 2012(2): 42-49.
- [22] GLENNERSTER H. Understanding the Finance of welfare [M]. Bristol: The Policy Press, 2009.
- [23] 岳经纶,郭英慧. 社会服务购买中政府与NGO关系研究——福利多元主义视角[J]. 东岳论丛, 2013(7): 5-14.
- [24] 马丁·鲍威尔. 理解福利混合经济[M]. 钟晓慧,译. 北京: 北京大学出版社, 2011.
- [25] 向德平,苏海. “社会治理”的理论内涵和实践路径[J]. 新疆师范大学学报(哲学社会科学版), 2014(6): 19-25.
- [26] 国务院办公厅. 关于印发“十三五”推进基本公共服务均等化规划的通知[EB/OL]. [2017-01-23]. http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-03/01/content_5172013.htm.
- [27] 李强,葛天任. 社区的碎片化——Y市社区建设与城市社会治理的实证研究[J]. 学术界, 2013(12): 40-50.
- [28] 何欣峰. 社区社会组织有效参与基层社会治理的途径分析[J]. 中国行政管理, 2014(12): 68-70.
- [29] 王诗宗,宋程成. 独立抑或资助: 中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学, 2013(5): 50-66.
- [30] 徐世江. 农业转移人口市民化的多重矛盾及其破解思路[J]. 辽宁大学学报(哲学社会科学版), 2014(3): 25-32.
- [31] 杨云善. 建立农业转移人口市民化促进机制研究[J]. 河南社会科学, 2014(2): 109-113.
- [32] 国务院发展研究中心课题组. 农民工市民化[M]. 北京: 中国发展出版社, 2011.
- [33] 李精华,赵珊珊. “三社联动”: 内涵、机制及其推进策略[J]. 学术交流, 2016(8): 162-168.

(责任编辑: 吴 玲)

(上接第62页)

- [12] 郑功成. 深化社会救助改革的取向[J]. 中国民政, 2015(19): 63.
- [13] 谢勇才,丁建定. 从生存型救助到发展型救助: 我国社会救助制度的发展困境与完善路径[J]. 中国软科学, 2015(11): 39-49.
- [14] 彭华民. 中国社会救助政策创新的制度分析: 范式嵌入、理念转型与福利提供[J]. 学术月刊, 2015(1): 93-100.
- [15] 陈水生. 整体性救助: 社会救助制度的功能整合研究[J]. 浙江社会科学, 2013(11): 52-60.
- [16] 陆学艺,陆留生. 社会现代化: 太仓实践(上册)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.
- [17] 谢勇才,王茂福. 《社会救助暂行办法》实施的局限性及其完善[J]. 中州学刊, 2016(3): 67-72.
- [18] BAL S. Changes and Continuities of the European Union social policy [M]. Germany: LAP LAMBERT Academic Publishing, 2012.
- [19] SOLINGEN E. State in Society: Studying how states and societies transform and constitute one other [M]. Cambridge: Cambridge University Press, 2004, 66(2): 651-653.
- [20] EVANS P B. State-society synergy: government and social capital in development [J]. University of California at Berkeley, 1997, 27(3): 292.
- [21] EVANS P B. Embedded autonomy [M]. Princeton: Princeton University Press, 1995.
- [22] 民政部政策研究中心. 困难家庭社会政策支持研究 2014[M]. 北京: 中国社会出版社, 2016: 180-181.

(责任编辑: 吴 玲)