

主编  
杨志民

副主编  
余炳伦

邵秉英

吕霄红

# “三社联动” 政策下的 地方社区实践

以呼和浩特市为例



LOCAL COMMUNITY PRACTICE UNDER THE POLICY OF  
"LINKAGE OF COMMUNITY, SOCIAL ORGANIZATION AND SOCIAL WORKERS":  
TAKING HOHHOT CITY AS AN EXAMPLE

# “三社联动” 政策下的 地方社区实践

以呼和浩特市为例

---

LOCAL COMMUNITY PRACTICE UNDER THE POLICY OF  
“LINKAGE OF COMMUNITY, SOCIAL ORGANIZATION AND SOCIAL WORKERS”:  
TAKING HOHHOT CITY AS AN EXAMPLE

主 编 杨志民

副主编 余忻伦 邵秉英 吕霄红



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

“三社联动”政策下的地方社区实践：以呼和浩特市为例 / 杨志民主编. -- 北京：社会科学文献出版社，2019.6

ISBN 978 - 7 - 5201 - 3550 - 4

I. ①三… II. ①杨… III. ①社区管理 - 管理模式 - 研究 - 呼和浩特 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 219449 号

## “三社联动”政策下的地方社区实践

——以呼和浩特市为例

---

主 编 / 杨志民

副 主 编 / 余炘伦 郜秉英 吕霄红

出 版 人 / 谢寿光

责任编辑 / 胡 亮

出 版 / 社会科学文献出版社·群学出版分社 (010) 59366453

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：13.75 字 数：173 千字

版 次 / 2019 年 6 月第 1 版 2019 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 3550 - 4

定 价 / 89.00 元

---

本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

 版权所有 翻印必究

呼和浩特市民政局社会组织孵化基地项目资助

---

# 总序

蔡常青\*

当作者将三本厚重的书稿给我并要我作序之时，我内心既不安又感动。之所以不安，是因为这几位作者都毕业于名牌大学，师从于国内社会学的权威学者；而我作为一个“半路出家”的学者，深恐遮掩了这三本书的光彩。之所以感动，是因为在当今学术漂浮风气浓重的背景下，他们却能跳出书斋，下很大功夫深入社区调研，其学风尤其难能可贵。我与吕霄红等老师结识于2017年。当时我在撰写基层治理专著时，看到他们的若干篇社区工作调研报告，应当说，这些是我近几年看到的内蒙古学者最扎实的一线报告，给我留下了深刻的影响。于是，我在后期做阿拉善左旗基层治理课题时邀请他们合作，进一步感受到他们用脚丈量基层的务实精神。这也是我决定为本书作序的缘由。

有什么样的精神就有什么样的作品。细读此书，既能感受到他们扎实的专业功底，更能体会到深入社区调研带来的扎实的“草根”味道。本套扎根于内蒙古基层社区治理实践的学术创作，

---

\* 内蒙古发展研究中心原党委书记、中共内蒙古自治区委员会宣传部理论处处长、内蒙古哲学社会科学规划办主任、内蒙古中国特色社会主义理论体系研究会秘书长、全国党的建设研究会特邀研究员、中国政治学会理事、内蒙古大学硕士生导师等。主要研究领域涉及中国特色社会主义理论、党建、人才学、基层社会治理等。

既有作者身体力行的实践经验，还有在实践基础之上的理论思考和模式总结；既利用社会工作专业服务了社区和民众，又提升和创新了相关领域的知识。可谓知行合一，成人达己。

本套丛书共三册，分别为《“三社联动”社区实务模式——以呼和浩特市为例》、《“三社联动”政策下的地方社区实践——以呼和浩特市为例》、《社会评估实务模式——资源与需求评估》，三本书分别从“三社联动”的模式总结、政策实践和社区评估的角度开展了研究和实务工作，在实现理论创新的同时也取得了一定成效。

本套丛书的特色在于对“三社联动”下社区服务的深入调研和系统总结，基于从呼和浩特市城市社区收集来的第一手调查资料和数据进行分析，结合定性和定量两种研究方式，准确而全面地反映了社区居民的诉求和意愿，在此基础上进一步制定相关服务计划和方案，做到有的放矢、精准服务，避免社会福利资源的浪费，提高了服务的效率和效果。这种严谨且对服务对象负责的专业精神和价值观念，体现该丛书的编写团队和参与人员具备了良好的专业素养，坚守住了社会服务的伦理原则，这是作为社会工作学者应有的精神和担当。

该丛书的负责人吕霄红长期从事社会工作研究与服务工作，数十年带领学生深入社区和学校提供社会工作专业服务，教学相长，取得了一定的影响力和美誉度。在国家大力推动社会工作发展的背景下，吕霄红多次协助当地民政部门进行政策咨询，共商呼和浩特市本地社会工作发展的模式和策略。正是借助与各方[政府（民政）、街道、社区、社会组织、专业社工、社区居民]长期的互信和合作关系，她提出了符合呼和浩特市本地的“三社联动”模式，也就是该丛书这一主要成果。

进入 21 世纪以来，“三社联动”的模式在全国多地均有所提及和实践，本丛书的核心价值在于对“三社联动”模式进行了系



统化的梳理和总结，并回答了枢纽型社会组织、支持型社会组织和服务型社会组织如何在“三社联动”的体系中发挥作用，以及发挥什么样的作用的问题。这对于“三社联动”实务模式的高效实施十分关键。此外，作者提出政府部门（民政）在“三社联动”模式中的领导作用不可忽视，这符合对我国国情的基本判断，也符合当前我国社区治理的方向。当然本丛书作者的视角更多地放在社会组织之上，强调社会组织作为政策福利和社区民众的桥梁和中介，并细化了不同类型社会组织在其中发挥的作用。

更令我欣慰的是，本丛书的作者们并没有止步于模式的研究和探讨，而是将研究成果和社会服务紧密结合在一起，利用专业知识和服务实践来推进理论研究和创新，在形成初步成果的基础上，又调整专业服务的策略，使之更符合专业规律和居民需求，最终将研究成果付诸实践，回报社会。从这个角度上讲，本丛书的价值不仅限于其理论和模式创新，还包含了方法创新、实践创新，是一项直面社会真问题、居民真需求的课题，其价值最终体现在解决实际问题的有用性上。

虽然本丛书的作者们付出了极大的辛苦和努力，形成了良好的成果值得我们进一步学习和讨论，但探索基层治理之路任重道远。目前我国社区治理和“三社联动”仍然存在诸多问题亟待破解，这需要更宏观的视野、更大胆的突破、更富使命感的思考，就此意义而言，则本书的探索还不够，需要从社区主体性、公民权利和权益保障、居民自我服务和互助意识、社区生态和文化建设、空间和资源的再造等角度进行深入研究和探讨。

## 序：通往融合共治之路

史柏年\*

随着我国改革开放的进一步深入和经济社会的腾飞发展，我国的社会管理体制及治理策略发生了根本性的变革。“20世纪90年代以来，以单位制消解和社区建设勃兴为主要内容的社会体制变革从根本上改变了中国社会的基层结构。中国社会宏观联结方式的根本性变化，即由‘国家-单位-个人’的控制体系向‘国家-社区、社会团体-个人’协同参与模式的转变。”过去由“工作单位”所提供給个人的教育、医疗、养老、保险、后勤等社会福利被转移到了人口与职业结构分化且需求多元化的社会与社区层面。与此相适应，政府调整社会管理的机制和权力运作方式，将过去政府的部分管控职能从市级、区级下放到社区，让原属于社会的部分权力归位于社会、回落于社区，以建立科学的社会治理运作体系，从而形成政府与民间组织、社区治理的良性互动机制。在当今政府治理与社会发展的进程中，“社区”扮演着日益重要的角色。

社区发展与社区治理是社会，特别是市民社会发展到一定阶

---

\* 史柏年，中国青年政治学院社会工作学院教授，国家开放大学社会工作学院执行院长，中国社会工作学会副会长，民政部社会工作职业水平评价制度建设专家委员会副主任委员。



段的产物。从世界范围来看，社区与社区治理是伴随政治民主化的进一步加深和市民社会的形成而逐渐出现的。在欧美发达国家，社会组织的蓬勃发展、专业化社会工作队伍的形成和社区自治能力的提高，这三者是相伴随行的。

如若在此历史脉络下定位当前我国的“三社联动”政策，我们便会发现，自党的十八届三中全会以来，我国各级政府便试图通过基层社会治理创新体制的建立，摆脱欧洲社会发展过程中市场与国家之间的困局，让“国家-市场-社会”三者之间能够形成更加多元而有机的互动形式：国家适度地将权力下放至社区传统机构、社会工作机构和其他社会机构，使其得以在党和国家的监督下，针对社区议题，基于社会自身理性，依托社会工作方法，引入市场资源，实现社区群众公平正义的社会价值想象。

也就是说，要进一步深化我国的社会主义核心价值观，就必须在各地壮大人们共同生活的社区自治能力，让居民能够在社区这个场域内参与各种活动，并在参与过程中孕育、促成社会主义民主体制不断转化，形成进步的原动力。将民主及社会参与落实于生活之中，并由对公民意识的形塑产生对所生活的社区、所在的省市，和对国家的向心凝聚力，进而逐渐明确我国社会主义本土实践的边界，形成公民-国家的一体性，这将是我国社会治理本土化转型过程的必经道路。

值此迈向“国家-社区-公民”融合共治的“中国特色社会主义发展道路”之际，内蒙古大学的老师与呼和浩特市睿联凯舟社会工作发展中心的专家团队合作，通过一系列的社区田野实践及项目计划，持续在民族地区探索更切合本地政经环境的“三社联动”机制。呼和浩特市睿联凯舟社会工作发展中心自2014年成立以来，致力于探索创新社会发展模式，是内蒙古自治区社会组织服务创新重要的推动力。该中心多年来深入呼和浩特市赛罕区大学西路社区，进行资源需求评估，形成项目清单，组建社会



治理核心团队，并进一步以需求为导向，协助政府部门有效开展公益创投，形成“政社、校社、企社、社社”的多方合作平台，带动在地各界社会力量走向“国家-社区-公民”融合共治的道路探索旅程。

而这一丛书便是多年来睿联凯舟社会工作发展中心在此探索实践的旅程中所留下的里程碑。成功的社会转型除了社会群众自发、积极地参与之外，必然还涉及社会思想及知识框架的变革。这其中除了知识份子必须扮演创新、探索的角色之外，更重要的是成熟而蓬勃发展的群众参与机制必须由下而上地形成有效而坚实的有机联动，来促成社会中各主体发挥其优势，弥补对方的劣势，共同推动理想社会价值的实现。因此，衷心期盼这一丛书除了能为我国社会治理本土经验知识留下不可磨灭的注脚外，更能带领千千万万生活在社区中的群众走向一条融合共治的康庄大道。

2019年5月

# 编者序：党建引领“三社联动”， 创新呼和浩特市社会治理发展

杨志民

近年来，我国逐渐从社会管理向社会治理过渡。而城市社区是联系群众最直接、服务群众最具体、社会治理最基本的单元，面对新时代人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾，我们必须进一步升级和创新城市社区治理和服务功能。“三社联动”在提高社会治理水平，充分发挥社会力量，凝聚社区居民广泛参与，形成共商、共建、共享的新格局方面有着独到的优势，是创新社区治理、构建现代社会服务体系、巩固党的执政基础的机制和手段，经过多年的探索，已经逐渐趋向成熟。

党的十九大提出加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。为“三社联动”的发展提供了正确的方向指引。呼和浩特市近几年积极开展“三社联动”模式，不断探索、创新社会治理的新方式、新手段，坚持以基层党组织建设为关键、政府治理为主导、居民需求为导向、改革创新为动力，健全体系、整合资源、增强能力，完善城乡社区治理体制，努力把城乡社区建设成为和谐有序、绿色文明、创新包容、共建共享的幸福家园。



呼和浩特市委组织部坚持以党建为引领，在统筹全市非公党建工作中，着重加强对社会组织的党组织培养，通过党建带动社会组织发展，以社会组织发展促进社区服务，培育社区社会组织，培养社会工作专业人才，从而夯实党的执政基层，将社区、社会组织、社会工作者三者进行有机结合，形成协调发展、良性互动、功能互补，共同促进形成社区治理现代化新局面。

呼和浩特市“三社联动”体系，是以基层党组织发挥领导核心作用，基层政府发挥主导作用，基层群众性自治组织发挥基础作用，各类社会力量发挥协同作用而共同构成的结构性社区共治体系。选择赛罕区大学西路街道作为“三社联动”示范点，以示范试点为开端，以呼和浩特市睿联凯舟社会工作发展中心作为示范单位，坚持街道党工委领导，联系前进巷社区党委，通过以点带面，实现全面开花。

## 一 发挥领导协调作用，积极培育社会组织

一是明确党领导社区治理的体制和机制设计地位，在指导方向上对社区居委会、业委会等自治组织及各种各类新型基层社会组织进行领导。通过积极协调提供场地、配置设备，为支持型社会组织进社区提供硬件设施和有利的活动环境。

二是始终坚持将培育和发展本地社区社会组织作为增强社区“政社互动”的首要任务，在支持型社会组织成长的基础上，不断加强对本社区社会组织的培养，搭建社区共建共治平台并引导社区居民自治、自力、自理。

三是政府部门负责社区治理具体工作的主导责任，政府部门进行权力和责任分离，在“政社分开”原则下列出政府社会职能转变的“清单”和政府向社会组织购买社区服务的“清单”，通过政府购买服务的方式，引导社会组织开展社区治理和服务路径



及方向。

四是以项目化运作为手段，为社区发展“引资聚力”，通过多样化的社会组织引入外部各种资源进社区，激发社区活力，同时通过社会组织和专业社工提供专业化、有针对性的服务等方式，提高社区服务质量，实现社区服务一体化发展新格局。

## 二 加强社会组织党建，提高社区服务能力

一是加强非公党建，对有党组织的社会组织，规范党的政治生活、完善党的各项制度，确保党组织正常运行。对无党组织的社会组织，有条件的积极帮助成立党组织，并进行组织培训，确保正常开展。对党员较分散的社区社会组织，积极进行联系，与社区党组织一起成立联合党组织，接受街道党工委统一领导。这就将外部进入及社区内部培养形成的社会组织，统一纳入党的管理和指导范围，同时在社区内扩大党的影响力和号召力，增强党的服务能力，促进党的建设，夯实党的执政基础。

二是以“党建+公益”的方式，在上级党组织的统一领导下，将党建活动与公益项目有机结合。建立呼市社会组织党群服务中心，对孵化中的社会组织进行党组织的建设和培育。按照组织部“两新组织”的党建要求，在党群活动服务中心成立了社会组织“流动党员”之家，重点打造了10个社会组织“流动党员”党建示范点，为每个示范点申请1万元党建专项经费，帮助社会组织成立党组织，以党建促服务，以服务连群众，将党内政治生活与社会组织服务项目结合起来，将社会组织党建活动与民生工作融合发展，形成党建促民生，服务推党建的良性循环。

三是通过社会组织党员宣传带动，倡导和培育社区居民的公共精神，注重培养和挖掘社区中的骨干能人，针对不同的社区情况，形成“一社一品”的社区服务形式，如针对老人较多的“老

年社区”，形成居家安全、社区照顾的“夕阳红”老党员社会特色服务；针对在校儿童较多的社区，形成青少年成长健康、培养品质的“小红星”团员社会特色服务。通过这样分阶段、分类型，有针对性地进行党员带动，打造多元服务的整体街道服务，满足更多类型居民的需要，不断提高社区为民服务能力，增强社区凝聚力。

四是以社会组织党建，深化社区建设，增强社区支撑“三社联动”的基础功能。社区是社会组织和专业社会工作者参与基层社会治理、服务广大居民群众的重要阵地，以党建带动社区建设，进一步改善社区办公服务用房和公益性服务设施，增强社区的载体功能，为社会组织和专业社会工作者参与社区治理服务提供良好条件。同时，加大社区信息化网络建设力度，为“三社联动”和社会组织及专业社会工作者参与社区治理服务提供技术支撑。

### 三 完善工作机制，支持培养社会工作专业人才

一是注重鼓励扶持面向社区的社会工作专业机构，为培养社会工作专业人才提供平台。扶持社会组织深度参与社区治理服务，在社会工作发展方面，注重推进社区社会工作，把社会工作的理念和方法、技巧普及运用到社区工作领域，通过开展培训、交流学习等方式把越来越多的社区工作者培养、造就为具有助理社会工作师、社会工作师等任职资格的社会工作专业人才。

二是积极探索购买岗位体制机制，通过财政供养的方式，设立对口的社会工作专业社区工作岗位，完善相应福利保障制度，畅通晋升渠道，把优秀的社会工作专业的高校毕业生和社会工作专业人才吸纳到社区工作者队伍之中。

三是探索和完善“社工+志愿者”的模式，专业社会工作



者引领社区志愿者开展服务，社区志愿者协助专业社会工作者拓展服务，积极整合专业社会工作者和社区志愿者两类资源，实现联动双赢、互补互惠、互动共进，提升社区治理服务水平。坚持以社会工作者为主导，社区志愿服务积极配合，发挥专业社会工作者的“组织员”作用，鼓励和支持专业社会工作者按照规定程序担任社区志愿者组织的负责人，按照规定程序委以组织协调社区志愿者的责任；发挥专业社会工作的理念方法优势，扮演“设计员”和“公关员”角色，组织、协调、督导志愿者开展社区服务管理活动；充分发挥社会工作者的“督导员”功能，对志愿服务进行实时督导，带动志愿者提升社区治理服务水平。

四是注重服务实践，在社区资源、需求评估，社区服务项目设计等方面，敢于用人，培养社会工作人才。在评估社区资源及发现居民需求的过程中，安排具有社会工作理论素养的社工进行实践活动，入户调查，调查访谈，统筹设计，把发现和梳理出的居民合理需求转化为社区工作任务和工作项目；在社区服务中，通过项目资助等方式，大力支持社会工作团队运行承担，使其在服务中不断磨炼成长。同时，加强和完善社区党组织和居民委员会对相关社会工作者的指导监督，帮助相关社工机构、社会工作者保质保量地完成按约定承担的社区工作项目，以取得居民群众和参与各方共同受益的良好效果。

通过上述目标的实践，我们希望让不同政府、企业、社会组织所追求的各类社会、经济、文化价值得以通过“社会工作”这个平台进行联结，各自发挥优势，也互补不足，进而在社区中将公众参与的能量凝结成基层社会组织与基层党建、地方政府创新治理形式的动力，以统筹社会资源，拓展公民参与社会治理的途径和方式，达成基层社会治理合力的理想。



## 作者简介

杨志民 现任呼和浩特市社会组织党委书记、呼和浩特市民政局党组成员、副局长，分管与社会福利及社会工作相关之社区/社会组织管理、养老、儿童福利、精神康复、特殊教育等工作。致力于推动“三社联动”政策在呼和浩特市的落地实践，通过协助孵化在地社会组织连接在地社区及市场资源，以建设城市社区治理和社会服务体系。

# 目录

Content

## | 政策编 |

### “三社联动”在呼和浩特市的政策实践

- 1 “嵌入+融入”：呼和浩特市社会组织“流动党员”  
党建工作路径的创新与探索  
——以呼和浩特市党群服务中心为例 …… 部秉英 吕霄红 3
- 2 团队建设领航“三社联动”助力，街道社会工作  
再出发 …… 齐权平 14
- 3 “三社联动，春风添翼”  
——呼和浩特市社会组织风采展示  
活动 …… 张世琴 李莎 纪阿茹罕 21

## | 理论编 |

### 政治经济学视角下的民族地区社区发展

- 4 混合与多元的辩证：以呼和浩特市的“三社联动”  
政策为例探索少数民族地区治理平台的可能性 …… 余焯伦 37