

# 新时代社区志愿服务助力社会治理的困境与出路

## ——基于28个社区的调查分析

肖慧

(长江大学 马克思主义学院,湖北 荆州 434023)

**摘要:**志愿服务是社会文明进步的重要标志,是培育和践行社会主义核心价值观的客观要求,也是社区共建共治共享的基础。新时代,社区志愿服务体系日渐完善,但志愿服务基础依然比较薄弱,限制了其在社会治理中作用的发挥,必须坚持机制创新,在宣传教育、政策保障、队伍培育孵化和党建引领方面下功夫,不断提升社区志愿服务助力社会治理的水平。

**关键词:**新时代;社区志愿服务;社会治理

**分类号:**G641 **文献标识码:**A **文章编号:**1673-1395(2020)04-0100-05

### 一、问题的提出

志愿服务是社会文明进步的重要标志,是培育和践行社会主义核心价值观的客观要求,也是社区共建共治共享的基础。2019年1月,习近平总书记在参观天津市和平区新兴街朝阳里社区时,强调发挥志愿服务在社会治理中的积极作用,引起了社会各界对社区志愿服务的高度重视。2019年7月,习近平总书记在给中国志愿服务联合会第二届会员代表大会的贺信中,寄语广大志愿者、志愿服务组织和志愿服务工作者,“要立足新时代,展现新作为,弘扬奉献、友爱、互助、进步的志愿精神,继续以实际行动书写新时代的雷锋故事”<sup>[1]</sup>,为推进志愿服务工作特别是社区志愿服务工作指明了方向,提供了遵循。2019年10月,党的十九届四中全会强调,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,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体,确保人民安居乐业、社会安定有序,建设更高水平的平安中国,也为社区志愿服务迎来了蓬勃发展的契机。与此同时,我国的社区志愿服务起步比较晚,发展还很不平衡,难以满足居民的美好生

活需求,在促进邻里和谐、化解社会矛盾、助力社会治理中发挥的作用有限,与国家和人民的期待还有很大的距离。为了全面了解新时代社区志愿服务助力社会治理的现状,本课题组对J市J区的28个社区进行了为期半年的跟踪调查,并在系统分析社区志愿服务特点、社区志愿服务助力社会治理困境的基础上提出了相应的对策。

### 二、观察点选取与资料准备

本文以湖北省J市J区28个社区为分析对象,主要基于以下两方面考虑。

一是J市J区具有开展社区志愿服务的基础。2016年,J市开始申请创建全国文明城市。2017年,J市人大常委会颁布了《J市文明行为促进条例》,用于规范和引导市民文明行为;J市民政局在全市推行志愿服务公益积分兑换试点项目,J区14个社区是首批试点社区。2018年,J市精神文明建设委员会出台了《关于加强和改进全市志愿服务工作的实施意见(试行)》,推进志愿服务制度化建设,助力社会治理创新。J区民政局积极响应,在辖区范围新增4个社区作为J区志愿服务积分兑换试点社区。2019年,为鼓励和支持社区积极引导居民开

收稿日期:2020-03-10

基金项目:长江大学马克思主义学院院级科研项目“新时代党建引领基层社会治理创新路径研究”(2020JY01)

作者简介:肖慧(1981-),女,湖北十堰人,副教授,博士,主要从事党建与思想政治教育、基层社会治理研究。

展志愿服务活动,努力探索社区治理创新的新路径,J区民政局以购买社会服务的形式,委托专业社工机构在全区 28 个社区全面推行为期半年的志愿服务公益积分兑换,并制定了《J区公益积分兑换项目实施细则(试行稿)》和统一的公益积分兑换工作指导手册。

二是J市J区社区样本具有较强的代表性。J市J区城区目前有 20 余万人口,现有的 28 个社区中,既有老城区的机关单位型小区、破产改制企业老旧三无型小区,也有新城市中心的物业小区型小区;既有工业园区的企业聚集型小区,也有城乡结合部的村改居社区。不同单位和居民机构也使各社区的志愿服务基础呈现出较大的差异性,影响着社区志愿服务在社会治理中作用的发挥。当然,也正因为社区结构不同,可以立体地呈现社区志愿服务助力社会治理的现状。同时,对一个区的 28 个社区同步进行跟踪调查,样本数据也更加真实客观。

在资料准备方面,为了全面了解J市J区 28 个社区志愿服务助力社会治理的现状,2019 年 7~12 月,课题组成员跟随承办J区志愿服务公益积分兑换项目的社工机构,每月深入 28 个社区,实地走访社区干部和志愿者代表,对志愿服务积分兑换项目的开展进行全方位的跟踪。同时,在 7 月公益积分兑换项目启动时和 12 月公益积分兑换项目结项时分别向社区发放调查问卷,了解社区志愿服务的变化。通过半年的跟踪调查,课题组获取了丰富的一手资料,对于加强社区志愿服务助力社会治理的研究起到了重要作用。

### 三、新时代社区志愿服务的特点

调研显示,当前社区志愿服务呈现出以下特点。

#### (一)社区志愿服务体系日渐完善

近年来,志愿服务因其在社会治理特别是社区自治和社区建设中的重要作用,引起了各级政府的重视。J区纷纷出台志愿服务相关政策和制度,大力发展社区志愿服务事业,使社区志愿服务焕发出前所未有的活力,社区志愿服务体系日渐完善。

政府层面,关于志愿服务的投入日渐增多。一是政策方面。2019 年,J区精神文明建设委员会颁发了《新时代志愿服务文明实践站实施方案》,并确定了 7 个社区作为文明实践站试点社区,收集群众需求订单,并在社区范围内优先解决。通过三级文明站,整合资源,搭建平台,不断满足群众的美好生活需要。J区民政局也积极响应J市民政局关于大

力发展志愿服务的相关文件精神,与专业社工机构合作,制定了《J区公益积分实施细则(讨论稿)》,在全区推广志愿服务积分兑换,希望通过志愿服务积分兑换机制,鼓励和支持社区积极践行社会公益,开展志愿服务活动,探索社区治理创新的新路径。二是队伍方面。经过探索,J区已经形成了区精神文明工作委员会、民政局统筹设计,街道民政委员具体指导,社区组织实施的三级志愿服务体系。社区也安排了专人负责社区志愿服务活动的开展以及志愿服务积分兑换项目的实施。三是资金方面。J区民政局设立了专项资金用于开展志愿服务工作,购买志愿服务积分兑换物资,为发展志愿服务工作提供资金保障。

社区层面,在“党建+志愿服务”工作模式下,社区志愿者队伍建设初显成效。党员志愿服务队、文化志愿服务队、矛盾纠纷调解志愿服务队、治安巡逻志愿服务队等纷纷成立。各社区围绕志愿服务也开展了有益的探索,涌现出一批具有代表性的志愿服务示范社区、示范项目和示范团队。如JD社区的学雷锋互助社,18 年来风雨无阻,发展志愿者 3000 余名,储蓄好人好事 5 万余笔,为留守儿童、困难家庭学生提供免费家教和结对帮扶,参与邻里互助、纠纷调解与科教宣传,为居民提供法律咨询、医疗保健、心理咨询、义务巡逻等贴心服务,多次被中宣部、民政部授予“全国学雷锋活动示范点”“全国社区志愿者先进单位”,2018 年再次被评为全国学雷锋志愿服务“四个 100”最美志愿服务社区。THQ 社区的爱心直通车志愿服务队通过开设家庭课堂、金融知识宣讲、心理咨询、就业服务、健康知识讲座与义诊服务,搭建社区与居民沟通交流的平台,增强社区党组织的战斗堡垒作用,增进社区居民的凝聚力和向心力。经过近一年的发展,该志愿服务队已成功吸纳辖区内的 12 家单位、3 家企业和 2 家社会组织,注册志愿者人数达到 195 人,志愿者活动近 600 人次。2019 年,该志愿服务队主导开展的“通惠夹心层”项目在湖北省第六届社区公益创投大赛中荣获二等奖。社区的志愿者工作也频频亮相地方主流媒体。

#### (二)社区志愿服务基础还比较薄弱

尽管J区在发展社区志愿服务方面做出了积极的探索,但从整体来看,社区志愿服务基础依然比较薄弱。

社区志愿者结构不合理。一是核心志愿者比重偏低。核心志愿者比重是指社区核心志愿者在注册志愿者中的比例,它反映了社区志愿者的活跃程度。

截至2019年12月31日,J区中国志愿服务系统网上注册人数比例占常住人口比例已高达20.59%,稳居全市第一,但核心志愿者数量不容乐观。根据课题组12月社区调研数据,28个社区中核心志愿者人数最多的有87人。核心志愿者人数在50人以上的仅有7个社区,30~50人的有11个社区,30人以下的有10个社区。核心志愿者比重偏低,也在一定程度上说明社区从事志愿服务的居民相对固定,是所谓的“少数人”。二是志愿者年龄结构不合理。志愿者老龄化已经成为制约社区志愿服务发展的重要瓶颈。特别是社区的核心志愿者,五六十岁居多,她们虽然有较强的奉献精神,时间也比较充裕,但能够提供的服务相对有限,且自身安全也日益成为社区干部的隐忧。而青年志愿者受制于时间和精力,参与志愿服务的意愿并不强。三是专业志愿者比重较低。当前,社区志愿者以离退休党员、社区干部为主,专业化程度不高,医疗志愿者、教育志愿者、法律援助志愿者和心理服务志愿者缺口很大。

社区志愿服务水平不高。一是活动形式比较单一。结合志愿服务积分兑换项目实施情况来看,J区社区志愿服务还停留在围绕清洁家园、文明劝导、治安巡逻等常规志愿服务活动展开,活动形式比较单一,难以满足社区居民的多样化需求。二是活动针对性不强。当前,J区志愿服务多为应对创建全国文明城市的刚性需要而生,针对社区发展和社区建设的志愿服务欠缺,品牌化、差异性、特色化不够明显。三是活动实效性不强。当前社区志愿服务重物轻精神的现象普遍存在,缺少对服务对象的深度关注和帮扶,在促进社区矛盾纠纷调解、居民自治方面发挥的作用有限。更有甚者,志愿服务的开展仅仅是为了痕迹管理的需要,一袋米、一壶油、一张照片足矣。

社区志愿服务缺乏必要的保障。一是缺乏制度保障。调查显示,当前社区志愿服务以行政主导为主,社区普遍缺乏志愿者章程等相关制度。志愿者的招募、培训、使用与考核也没有明确的规定,社区志愿组织以及志愿服务活动比较松散,难以形成有效的合力。二是缺乏经费保障。社区志愿服务经费高度依赖于政府拨款,很难从社会、企业募集到开展志愿服务活动所需的资金。一旦政府拨款不足,社区居委会就无法正常开展志愿服务活动。且由于经费来源单一、经费投入不足,社区也很难全身心地投入到社区志愿服务事业中去。三是缺乏阵地保障。社区志愿服务活动的开展依赖于一定的场地,当前,

J区城区社区提档升级工作尚未完成,社区居委会阵地建设还不能完全达标,难以满足社区居民对日常精神文化生活场地的需求,这也在一定程度上限制了社区志愿服务的发展。

#### 四、新时代社区志愿服务助力社会治理的困境

##### (一)基层政府和社区干部治理理念落后

理念是社会治理的基石。理念正确,治理事半功倍。J区社区志愿服务暴露出来的一系列问题,归根结底是工作理念问题。当前,社区志愿服务助力社会治理的理念尚未深入人心,志愿服务工作尚未引起基层政府和社区干部足够的重视。在中心工作导向的压力型体制下,重经济发展,轻公共事务,成为各级政府不约而同的选择,由此形成了政府在经济领域强治理和公共事务领域弱治理并存的格局。落实到社区,情况更加明显。“上面千根线,下面一根针”,繁重的行政事务工作迫使社区干部必须在中心工作和志愿服务工作中进行选择,继而将志愿服务工作排除在计划之外。这种选择归根结底是缘于社区干部治理理念落后。他们对志愿服务助力社会治理缺乏正确的认知,片面认为志愿服务工作是额外的负担,对开展志愿服务工作存在较大的抵触情绪。这种思想在具体工作中就会表现为,工作消极应付,开展志愿服务活动是为了应对上级检查而非满足群众的实际需求;将志愿服务“数字化”“量化”,以注册志愿者数量、开展活动次数等作为考核评优依据;工作效率低下、执行力不强等。政府和社区干部治理理念落后,也成为阻碍社区志愿服务在社会治理作用发挥的重要瓶颈。

##### (二)社区居民治理能动性缺失

治理理论强调以志愿组织为主的非政府组织和公民在社会治理中的重要作用,认为公共领域形成善治必须调动公民的治理积极性,而不是抑制公民的社会参与热情。<sup>[2]</sup>调研发现,当前社区志愿服务仍然是以社区主导为主,“被志愿”现象比较严重,居民参与社会治理的能动性还不强。这种现象的出现,既有主观原因,也有客观原因。从主观上讲,是居民的从众心态和顺民思想在作怪。部分居民在潜意识里认为社会治理是政府的事情,大家不参加,我也不参加,公民责任意识比较淡薄。部分居民认为参与公共事务、搞自治“离经叛道”,不值得提倡。还有少数居民认为参与公共事务的志愿服务活动是为大家谋福利,耗时耗力,又没有报酬,费力不讨好,没有必

要。从客观上讲,一些居民,特别是中青年居民,学习和工作任务繁重,没有过多的时间和精力考虑志愿者工作。居民参与社会治理能动性的缺失,严重阻碍了社区志愿服务在社会治理作用中的发挥,迫切需要加强教育和引导。

### (三)社区志愿服务治理有效供给不足

“社会治理强调精细化服务,即为广大人民群众提供有效的公共服务,为弱势群体提供有效的公益服务。”<sup>[3](P18)</sup>当前,居民需求呈现多样化的趋势,如伴随着生活水平提高而来的精神文化需求,伴随着社会文明进步而来的对环境卫生、安全等公共服务的需求,伴随着社会转型、结构变迁、阶层流动而来的纠纷调解需求……这些需求的满足,必须发挥志愿服务组织的作用。而社会治理的精细化对社区志愿服务提出了更多更高的要求。社区志愿服务要主动回应每个服务对象需求的独特性,并针对这种独特性提供合适的服务内容和方式,在精准上下功夫,充分体现尊重人、关心人、理解人,从而实现有效化解社会矛盾,打造平安家园、和谐家园、幸福家园的目的。但是,由于社区志愿服务基础整体薄弱,社区志愿者队伍建设不足、志愿服务活动形式和内容单一、志愿服务基础保障缺乏,社区志愿服务的供给水平有限,难以满足居民日益增长的多样化需求。同时,社区干部事务性工作繁忙,对社区志愿服务组织指导有限,致使志愿服务工作在顶层设计和整体推进方面进程缓慢,也在客观上限制了社区志愿服务助力社会治理的空间。

### (四)社区志愿服务助力社会治理工作机制尚不顺畅

一是人员层面。在全国深入推进文明城市创建的大背景下,作为志愿服务主管部门的民政局和主抓全国文明城市创建的创文办同时负责志愿服务,在社区层面,就会出现志愿服务工作多头领导的局面,导致民政专员和主抓创文工作人员相互推诿的情况发生。加之部分社区地处城郊结合部,与土地征收、房屋拆迁等工作相互交织,社区工作人员身兼数职,难以抽身开展志愿服务工作,迫切需要对社区工作人员进行统筹协调。二是资源支持层面。由于部分社区志愿服务基础还比较薄弱,一些强制性的示范引领活动不可避免,由此所需的人力、物力、财力资源支持不容忽视。而民政局财政投入有限,部分社区辖区单位少,难以筹措到有效的资源来支持志愿服务活动或项目的开展,迫切需要多部门协同,在更大范围链接资源,为推动志愿服务助力社会治

理创新奠定坚实基础。三是制度层面。当前,社区尚未形成一套有效的志愿服务助力社会治理的制度和规范,难以对社区居民形成强有力的约束,这也影响了社区志愿服务作用的发挥。

## 五、新时代社区志愿服务助力社会治理的破解路径

新时代,发挥社区志愿服务在促进社会治理创新、提升社会治理水平中的作用,必须坚持机制创新,在宣传教育、政策保障、队伍培育孵化和党建引领方面下功夫。

### (一)不断健全志愿服务助力社会治理的宣传教育机制

志愿服务是践行社会主义核心价值观的重要载体,要发挥志愿服务在社会治理中的作用,实现善治,就必须不断健全志愿服务助力社会治理宣传教育机制,营造“我为人人,人人为我”的志愿服务氛围,增强广大居民参与志愿服务活动的意识,调动广大居民参与志愿服务的积极性。具体来说,就是要做到以下几点。一是坚持大宣传格局的理念。民政局作为志愿服务行政主管部门,要加强与文明办、红会等部门联动,加强与社会力量合作,通过整体思维、战略协调、资源整合、力量凝聚,调动一切积极因素,广泛开展志愿服务助力社会治理的理念宣传活动,构建全方位、多层次、多声部的宣传格局,形成齐抓共管的有效合力。二是坚持宣传载体创新。要坚持把网上网下、传统媒体和新兴媒体相结合,综合运用网页、微信微博、手机短信、QQ、广播、户外LED屏、楼宇电视、展板、候车亭、宣传栏、建筑围挡、护栏等形式进行志愿服务助力社会治理宣传引导教育,构建立体化的宣传网络,通过传统媒体与新兴媒体的有效融合,整合媒体资源,形成宣传合力。三是坚持宣传渠道创新。要以国际志愿者日、学雷锋纪念日等为契机,在热门旅游景区以及人口集中区域开展志愿服务助力社会治理主题宣传教育活动。积极挖掘在社会治理创新中涌现出来的社区志愿服务典型,讲好他们的故事,让市民在潜移默化中感受到志愿服务的价值内涵,自觉参与志愿服务活动,为创新社会治理、实现社区善治贡献力量。

### (二)深入强化志愿服务助力社会治理的政策保障机制

社区志愿服务助力社会治理,离不开政府的大力支持。因此,政府要“深化拓展网格化管理,尽可能把资源、服务、管理放到基层,使基层有权有物,更

好地为群众提供精准有效的服务和管理”,<sup>[4]</sup>不断夯实志愿服务助力社会治理的根基。一是制定志愿服务助力社会治理相关政策,引导高校、企业、社会团体、单位积极参与到社区志愿服务中来,构建多方参与的志愿服务社会支持体系,打造共建共治共享的社会治理新格局。二是加大对社区志愿服务的资金支持。政府可设立地方财政志愿服务专项资金,用于社区志愿服务。同时,鼓励共建单位出资支持社区志愿服务活动开展,多渠道解决项目资金来源问题,为志愿服务助力社会治理提供资金保障。三是鼓励社区运用惠民资金等专项经费自主申报开展志愿服务类项目,将社区志愿服务落地落实。在此过程中,政府要尽量优化资金使用报账程序,努力实现资金使用效益的最大化。

### (三)持续完善志愿服务助力社会治理的队伍培育孵化机制

志愿者队伍的素质和规模是志愿服务活动常态化的前提和基础,也是志愿服务助力社会治理的关键。因此,持续完善志愿者队伍的培育孵化机制,加强志愿者能力建设,提升社区志愿服务的供给水平,至关重要。一是加强志愿服务网络系统的使用指导,让社区干部能熟练使用志愿服务系统,熟悉志愿者注册、招募以及社区志愿服务项目发布、时长记录等操作环节,提高志愿者与社区志愿服务组织、项目之间的匹配度,从而不断完善志愿者的管理,强化志愿者的身份意识,增强志愿者的认同感和归属感。二是推动社区志愿服务培训常态化。通过定期邀请专业培训机构或专业人员,宣传志愿服务政策、理论,介绍其他社区在志愿服务助力社会治理方面的经验、做法,指导志愿者结合社区需求和自己的兴趣爱好,开展志愿服务活动策划与运作,不断提高普通志愿者、骨干志愿者、志愿服务组织管理者的能力,提升社区志愿服务组织的公信力和知名度,为志愿者、志愿服务组织参与社会治理、实现人生价值搭建广阔平台。三是加强志愿服务阵地建设。要加大社区志愿服务站点建设力度,最大限度地利用好社区综合服务设施。同时,积极搭建志愿服务供需对接平台,开展更接地气的志愿服务活动,提高社区志愿服务助力社会治理的可及性。四是探索启动志愿服务助力社会治理示范社区、示范志愿服务项目和示范志愿服务团队建设项目,借助专业社工机构、志愿服务组织力量,打造一批优秀志愿服务社区、项目和

团队,发挥典型的示范作用。

### (四)积极探索党建引领志愿服务助力社会治理的协同工作机制

帕特南的社会资本理论认为,社会网络、互惠性规范和由此产生的信任等社会资本有利于提升社会治理绩效。<sup>[5](P203~204)</sup>社区志愿服务助力社会治理必须坚持党的领导,健全社区志愿服务领导体制和工作机制,打造多部门联动协调机制,合力推动社区志愿服务常态化,不断建构社区志愿服务的社会资本。一是健全志愿服务工作体系。志愿服务助力社会治理仅仅依靠民政系统人员推动,力度有限,必须发挥基层党委的领导作用,健全区、街道(乡镇)、社区(行政村)三级志愿者服务机构,建立覆盖全区城乡的三级志愿服务工作体系,为进一步推动社区志愿服务助力社会治理提供组织保障。二是加强志愿服务的品牌化、制度化建设。要以社区党建“一居一品”为契机,对社区资源和社区需求进行盘点和挖掘,围绕中心,针对性开展志愿服务活动,不断加强社区志愿服务的特色化、品牌化和制度化建设,通过福利性参与、志愿性参与、娱乐性参与和权益性参与等模式,增加公民社会资本,提升社区成员参与社会治理的兴趣和能力,促进和谐社区的形成和社区共同体的建构。三是探索社区志愿服务助力社会治理的回馈激励机制。社区党委要积极链接和整合社区资源,最大限度地调动社区居民、共建单位参与志愿服务的积极性,努力探索志愿服务积分兑换的多样化形式,以弥补当前单一的物质兑换形式在调动居民积极性方面的局限性,使资金、物资、场地等有形资源和服务、便民机会等无形资源成为激活志愿服务助力社会治理的新动力。

### 参考文献:

- [1]弘扬奉献友爱互助进步的志愿精神 以实际行动书写新时代的雷锋故事[N].人民日报,2019-07-25(01).
- [2]王婕,蒲清平,刘晓云.新时代志愿服务参与社会治理的逻辑方略[J].重庆大学学报(社会科学版),2018(7).
- [3]魏礼群.中国社会治理通论[M].北京:北京师范大学出版社,2019.
- [4]习近平在参加上海代表团审议时强调推进上海自贸区建设 张德江俞正声刘云山王岐山分别参加审议[N].人民日报·海外版,2014-03-06(01).
- [5](美)罗伯特·D.帕特南.使民主运转起来——现代意大利的公民传统[M].王列,等,译.南昌:江西人民出版社,2001.