

街道级枢纽型 社会组织的治理效能和主要价值



卢磊/文

民政部培训中心双师型讲师

一是丰富了社区治理体系。“益互联”积极推行“政府主导、市场运作、社会参与”互联互通、合力益民的运行模式，构建了优势叠加、多元并进的社会服务和社区治理新格局。一方面，社区治理的主体从传统的“一元治理”向“多元共治”转变，主要包括了街道党工委、办事处、社区两委、社区社会组织、社会单位、社区居民及“互联网+”等，治理方式也从传统的“自上而下”向“双向互动”“多元参与”的方式转变；另一方面，“益互联”创新发展了生活服务、专业服务、志愿服务、公共服务和行政服务等五大类为民服务体系，使多元服务主体凝聚合力，让各类服务资源优势互补，实现了民生服务质量和效益新升级。“益互联”通过创新社区治理体系的构建，丰富了街道和社区的公共服务体系，统筹了政府、社会和市场的多方面力量，推动了多元主体的广泛参与、协同解决社区

治理和服务难题，发挥了行政服务与公共服务、专业服务与志愿服务、生活服务综合性的作用。这也是供给侧改革在基层社会治理上的具体体现，使多元治理主体之间在总体上形成了复杂交织的共治格局。

二是搭建了共建共享平台。“益互联”枢纽型平台的成立，使X街道各领域的公共资源得以集中共享，并在这一载体上实现了对资源的合理规划有效配置等多方面功能。一方面是社会资源整合和对接。“益互联”整合不同的利益相关方资源，把政府的服务、社会组织的服务、市场上的服务和志愿服务等统筹起来，来回应和满足社区居民的服务需求，实现资源最大化；另一方面是上下联结和沟通反映。“益互联”在政府、市场、社会三方之间发挥桥梁纽带作用，使其三者互动联系、组成综合体系、形成为民服务合力；再一方面是社会政策信息与

是否有必要成立并发展街道级枢纽型社会组织？这是不少基层政府干部的一个疑问。显然，发问者大都对枢纽型社会组织的实际作用存疑。因此，本文以D市X街道的枢纽型平台组织“益互联”为例，按照成效导向原则，从以下六个方面来分析其治理效能和主要价值。

典型经验宣导，依托“益民服务+互联网”打造互联网、智能化、网络化的服务平台，实现信息交流、信息整合、信息共享与信息公开的功能，也宣传了正能量、给人以精神的鼓舞；最后是专业人才聚集和提升。挖掘与培育社区领袖潜，吸引社区内专项技能人才，对平台上优秀人才进行有“温度”的联络与凝聚。

三是促进了街道职能转移。“益互联”影响了街道办事处的工作思路和理念，在街道人力有限和专业服务更新能力不足的情况下，“益互联”有效统筹、发挥了它在社会治理中的积极作用，承接了街道转移的部分服务和管理功能。街道整个工作思路有变化，使得解决老百姓需求的意识更清晰化，促进政府部门工作服务方式的转变，有效实现了群众需求与公共服务和行政服务的无缝对接。

四是推进了社区减负增效。“益互联”枢纽平台多措并举推进街道13个社区的减负增效。首先，引入外部社会力量，运用项目

化运作管理手段，培育发展社区社会组织，居民通过组织化的方式发现问题、解决问题，实现助人自助，激活社区内生活力，帮助社区减负。其次，“益互联”对13个社区建立纵向管理体系，在社区网格化管理的基础上，根据居民需求和社区特色进行精细化分类，发展每个社区自己特色的便民服务。各个社区之间存在差异性，精准化的“私人定制”服务能够消弭“益互联”作为一个枢纽平台由于覆盖面广泛而出现的个性化、个别化欠缺的问题。

五是培育发展了社区社会组织。“益互联”枢纽型平台积极推动社区社会组织的培育与发展。第一，引入一批具有代表性的品牌型专业社会组织，承接项目、服务居民、践行公益，并借此培育和孵化本地区社会组织发展，促进社会组织互联互通、专业提升、共同发展、服务居民；第二，为社会组织搭建运转平台。在“益互联”枢纽平台上，社区、居民和各个社会组织三方互相沟通，形成一个循环，定期召开交流会，在“益互

联”的平台上社区社会组织找到了归属感和认同感；第三，促进能力提升。“益互联”促进社区社会组织迈向规范化发展，通过支持承接项目、运作项目的方式，提升社区社会组织规范化水平，打造品牌性社区社会组织。

六是提升了居民参与感与获得感。“益互联”枢纽型平台始终坚持“让居民生活更美好”的核心理念，以民情、民意、民需为导向，使服务触角最大限度地向民生方面延伸。通过“益互联”的便民服务体系，突破了传统社区服务以基层政府或某一方面为主体的单向服务供给。通过精准把握“居民需求”这一切入点，激发了社区发展的内生力量，并逐步影响外部环境的变化，创造了有利于居民参与的氛围和力量。

最后，街道级枢纽型社会组织是基层社会治理体系的重要组成部分，应持积极开放的态度用好用活这个棋子，盘活各类资源，实现优势叠合，破解基层治理难题和服务难题，形成基层社会治理和服务创新的共建共治格局。

(上接 16 版)

莫高窟早期最大窟——北周时期由王族建平公于义所造第428窟中，绘有1000多名僧尼的供养像，从残存的题记看，这些僧尼来自河西各地，他们也有可能都是以个人身份参与第428窟的营造。这种情况在莫高窟营造史上一直存在，如公元10世纪初年在由曹氏归义军的开山鼻祖曹议金营造的特大窟第98窟中，也绘有近200名中下层僧尼和官吏的供养像，这些人也是以个人身份参与第98窟的营造。当然，在这种情况下，有一个统治者和被统治者之间相互利用、相互依赖的政治问题，同庶民们自发地洞窟营造活动有一定的区别。

在隋朝初年由僧众团体营造的第302窟和由某氏家族营造的第305窟中，共残存有近10处僧俗单独绘制佛画的发愿文及其供养像，都是以个人身份参与营造者所为。

S.3929《董保德功德记》中讲到董保德与众乡侣共同于莫高窟“于此仙岩，共诸施主权修窟五龕，彩绘一一妙毕”，即是在“曹王”时代敦煌全社会的力量对莫高窟维修中的一个事例，具体展示了社会力量对莫高窟的维修和保护。

敦煌的庶民百姓，参与营造莫高窟，也十分热爱莫高窟，以此作为他们的一种精神上的寄托，从而倾注了自己的心血和热情。比如敦煌文书S.3553，是一

位小牧主类的人物，托一位牧驼人给管理洞窟营造的和尚送颜料的信，其中写道：“今月十三日于牧驼人手上付将丹二升半，马牙两阿界，金青一阿果，咨启和尚；其窟乃烦好画者。所要色泽多少，在此觅者，其色泽阿果，在面褐袋内，在此取窟上来。缘是东头消息，兼算畜生，不到窟上，咨启和尚，莫捉其过。”这位普通的牧人，利用日常劳作之便为莫高窟提供颜料，托另一位牧驼人带给窟上的和尚，让和尚替自己找一位好画家为自己画窟壁；自己因故不能亲自到窟上来，如果还需要颜料，他会继续寻找。这里生动地反映了敦煌的每一位庶民百姓对莫高窟的热爱和关切，以莫高窟过来说，莫高窟在每一位敦煌人的心目中都具有至高无上的地位。

莫高窟北大像第96窟在近代还有过两次重修，即光绪二十四年(1898年)敦煌人九戴君奉钰倡倡导重修窟前五层楼阁，和民国十七年至二十四年(1928~1935年)由敦煌“德兴恒”商主刘骥德、乡绅士民张盘铭和莫高窟主持喇嘛易昌恕等人组织重修，改五层为九层，同时窟内大佛全身妆奁。重建竣工后，九层飞檐倚山而立，兽吻脊脊，风铎悬鸣；栏槛官阙，层廊叠垒，巍峨绮丽，殊为壮观，是莫高窟标志性的建筑。这是在莫高窟设立国有管理机构之前由民间社会力量进行

的大规模重修，在莫高窟的保护方面有一定的积极意义。

过客(商旅、兵士)

在莫高窟供养人题记中，有许多从外地来的人留下的痕迹。

建于唐开元年间的166窟内东壁，画有营造之初的各种佛像多身，其下之供养人题名一为“行客王奉仙一心供养”，王奉仙是京兆人氏，开元二十年(公元731年)以行客身份随驮队出使安西，此画疑即途经敦煌时所绘；同时作此“功德”者还有王之同僚。

实际上，许多在敦煌为官者也是过客性质的，如隋代第281窟的供养人的大都督王文通，唐初第390窟的幽州总管府长史某某，盛唐时代第130窟的晋昌郡守乐廷瑰等，他们大多数并不是在敦煌为官，即使在敦煌为官者也是短暂的几年时间。因此他们不可能像元荣、于义那样主持建造大窟，而是以施主身份出资(或以其官宦身份为资本)参与一些洞窟的营造，让窟主将自己的供养像绘在洞窟中的显著位置。

起最主要作用的工匠阶层

莫高窟在敦煌历史上被看作公共财富得到全社会保护和利用，这一切都是通过历代工匠们的勤劳和智慧实现的。敦煌古代工匠是敦煌石窟艺术的创造者，

莫高窟留下了让子孙后代取之不尽、用之不竭的文化财富。几乎是每一个看到或了解敦煌石窟艺术的人，都会对创造她的这些艺术家们产生无比的崇敬和怀念。但由于历史原因，古代文献中没有敦煌工匠的专门记载，我们只是从一些零星的资料中，窥知敦煌古代工匠的一些情况。

工匠也是社会上一个有组织的社会团体。敦煌古代工匠的身份大体可分三种，即官府所属、寺院所属和自由民。其中自由民主要是一些专门从事各种手工行业劳动的民家、民户等，如制作武器的弩家、榨油的梁户、酿酒的酒户等；也有一些普通工匠也属于自由民身份，有自己的庄园和土地。另外就是一部分僧侣也从事工匠的劳动；还有一部分官家、贵族子弟或已在军政部门为官者也从事工匠劳作，当然他们主要是从事工匠类的劳动。至于工匠们在官府任职一事，一般为官府所属工匠，担任“押衙”一职，即官府的办事员，是官府对工匠地位的认可，同时又是为了更进一步地便于控制。因为在公元10世纪时，敦煌的各类工匠们已经有了各自的行会组织，而在官府担任押衙者多为工匠行会的头目。

敦煌古代的工匠们，是在生活极端贫困、社会地位极端低下的处境下，为我们创造出这样伟大卓绝的敦煌石窟艺术的。当然，在中国封建社会里，工匠作为手

工业劳动者，普遍地位低下、生活贫困。唐代的官员们就曾注意到这一现象。但敦煌的记载更具体，更让人触目惊心。工匠们一般隶属于官府、寺院或者大户人家，没有任何人身自由，没有属于自己的一寸土地，没有家园和任何属于自己的财产，而且他们的身份还是世袭的；他们为人随意役使，成为他们的主人之间的交易。敦煌石窟的营造就是工匠们为窟主、施主们所役使而为。工匠们有对艺术的孜孜追求，也有对佛教的一往信念，更多的都是为了糊口养家。工匠们有待业类别和技术等级的区别，但不论哪一类、哪个级别的工匠，都是一日两餐、一餐两块胡饼；作为艺术家的塑匠，平时还要从事泥火炉一类的简单泥匠劳动。但无论如何，严酷的封建法规制度又容不得他们的半点疏忽，他们的作品所显示的艺术水平与同时代的大师们相比毫不逊色，但地位、待遇等却是天壤之别。当然，在晚些时候，敦煌的工匠们也有了一定的人身自由，自己可以拥有少量土地，可以利用手工业劳动为自己赚取雇价；一部分高级工匠还在官府担任一定的职务或本行业行会的头目。使自己的生存条件有了一定改善。但是，更多的工匠们依然是衣不蔽体、食不饱肚。他们就是在这样的生活条件下，为我们创造了这样伟大的敦煌艺术。

(据《研究与探索》)