

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2021.04.021

# 社会组织在基层治理新格局中的作用

刘春湘,江润洲

(中南大学公共管理学院,湖南长沙410075)

**摘要:**实现共建共治共享的基层治理新格局需要社会组织发挥主体作用。从当前社会组织的现实困境来看,社会组织在服务、自治与协商三大维度上的作用未能得到充分发挥。社会组织作为基层治理的参与者,其作用发挥及发挥的程度取决于嵌入其中的制度环境。制度环境影响基层治理行动主体的组织化程度、资源获取与技术选择,进而影响其行动效果与治理效能。因此,为充分发挥社会组织在基层治理新格局中的作用,应提供制度、组织、资源和技术四方面的保障。

**关键词:**社会组织;基层治理;新格局;作用维度

**中图分类号:**D632.9

**文献标志码:**A

**文章编号:**1672-7835(2021)04-0164-08

## 一 引言与文献回顾

随着国家治理重心的下移,基层社会治理成为国家关注的重点。当前,基层发展面临着复杂性与现代化共存的治理环境,仅由政府独自承担基层社会治理的职能难以应对现实的风险与挑战,满足基层群众多元化的治理需求。因而,构建共建共治共享的基层治理新格局成为必然要求。党的十九届四中全会秉承党的十九大精神,明确要求完善“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,提出坚持和完善共建共治共享的社会治理制度,强调构建基层社会治理新格局<sup>①</sup>,其中“共建”是基础,“共治”是核心,“共享”是目的。“共建共治共享”的基层治理新格局需要多元主体的通力协作,确保多个主体在不同环节形成制度合力,特别是要引导好、组织好各类社会组织参与社会治理,发挥社会组织自主治理的作用与主观能动性,加强政社合作、社企合作以及不同社会组织之间的协同配合。社会组织在推动实现基层治理转型的过程中发挥着夯实基础的作用,是国

家治理体系与治理能力现代化建设的必然要求,社会组织参与基层治理有助于实现政府治理和社会自我调节、居民自治的良性互动。社会组织作为多元主体参与基层治理,能够有效地化解社会矛盾,提高基层社会治理效能。因而,突出发挥社会组织在基层治理中的作用,创新社会治理的组织形式和治理方式,符合当前形势下社会治理发展的政策取向,也适应当前政治、经济、社会的发展态势。

自新中国成立以来,我国基层治理大致经历了政府管理、社会管理和合作共治阶段<sup>②</sup>。循着基层治理的发展脉络,学术界开始关注社会组织的角色与作用。已有相关研究成果集中体现在以下三个方面:一是基层治理与社会组织契合性研究。有学者认为我国基层社会与城乡社区在地域上相互重叠,基层治理的目标是实现基层治理与基层自治的有效衔接<sup>③</sup>,由单一主体建构向多元主体建构演进,最终实现共建共治共享的城市社区治理新格局<sup>④</sup>。二是关于社会组织参与基层治理的影响因素研究。大多数学者从行动主义的视

收稿日期:2021-02-19

基金项目:国家社科基金项目(20BSH003)

作者简介:刘春湘(1966—),女,湖南湘乡人,教授,博士生导师,主要从事地方治理与社会组织研究。

①《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

②蓝煜昕:《社会共治的话语与理论脉络》,《中国行政管理》2017年第7期。

③汪锦军:《嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡》,《中国行政管理》2016年第2期。

④李路路,王薇:《新社会阶层:当代中国社会治理新界面》,《河北学刊》2017年第1期。

角探寻社会组织发挥作用的差异性。黄晓春发现宏观政策的模糊发包特征、地方政府的风险控制与技术治理以及基层政府工具主义的制度执行逻辑,导致大多数社会组织无法形成稳定的制度预期而难以有效发挥作用<sup>①</sup>。张东苏研究现有微观制度安排(诸如“项目化”“锦标赛”体制)在执行和运行过程中对社会组织行为构成的实际影响<sup>②</sup>。三是关于社会组织发挥作用的路径研究<sup>③</sup>。自2013年社会组织在基层治理中的作用得到广泛关注,社会组织在基层公共服务提供中的作用得到普遍肯定<sup>④</sup>,社会组织自治作用和自治能力亦吸引了学者的研究<sup>⑤⑥</sup>。随着社会组织参与基层治理实践的推进,社会组织在基层协商治理中的作用走进了学者的视野。曹飞廉认为社会组织是社会协同和公民参与作用的重要载体,江治强肯定了社会组织作为群众诉求的“反映者”、公共事务的“决策者”和社区“当家人”角色。综上所述,学术界关于社会组织在基层治理中的作用研究积累颇丰,对本研究具有较大的参考价值,但尚缺乏对社会组织作用的系统分析以及如何发挥作用的系统思考。

## 二 个案研究:社会组织参与W社区基层治理的实践

W社区位于长沙市中心城区,是典型的老旧小区。社区成立之初底子薄、基础差,基层自治较弱,社区服务难以满足群众的多元化需求,辖区居民参与基层事务协商的积极性不够。为破解基层治理难题,缓解居民公共服务的供需矛盾,培育居民的协商意识,W社区引进和培育了一批社会组织,突出其在社区治理中的服务、协商与自治功能,积极探索社会组织参与基层治理的新路径,营造“微治理、大和谐”的基层治理新格局。经过多年的发展,W社区打造了一批在全市乃至全省具有影响力的特色社会组织,诸如“劳模创新工作室”“千人红袖章志愿服务队”等,走出了一条不一样的基层治理道路,改善了居民生活质量,丰富了社区公益服务内容,为整个基层治理增添了新的活力。

### (一) 服务

在W社区,有10家社会组织已注册,此外还有7家在备案。社会组织涵盖的领域包括:医务社工、物业社工、儿童社工,还有法律社工、调解社工,这些社会组织能够有效地参与基层社会治理,更好地减轻社区负担。

为更好地发挥服务社区居民的作用,政府购买的“快乐老龄大学”于2018年进入W社区的基层治理体系之中,快乐老龄大学以“精神、文化、健康养老”为宗旨,为社区居民提供了丰富的公共文化娱乐服务。快乐老龄大学开办后社会反响强烈,圆了很多老年人的“大学梦”。居民普遍反应邻里的纠纷少了,打牌的人少了,锻炼的人多了,大家更注重健康的生活方式,社区老年人的精神面貌也焕然一新。在社区的引导、监督与管理考核下,该社会组织不断提升自身的服务能力与水平,为辖区居民提供贴身的公共服务,有效地参与了基层治理并发挥了服务功能。此外,社区志愿者协会在社区党委的指导下广泛开展与群众日常生活密切相关的服务活动,开展综合治理活动,为居民的生活保驾护航;开展健康进社区服务活动,组建一支由8位退休医务工作者组成的医疗保健志愿者服务队,设立居民健康咨询热线;志愿服务队向外来务工人员提供“零距离”服务,帮助他们解决子弟入学入托难题,并有效动员外来务工人员参与社区建设。

社会组织通过主动嵌入与政府引进相结合的方式融入基层社会治理之中,服务作用的有效发挥不仅使W社区的公共服务品质提升一个档次,更是为W社区的基层治理格局注入了新的血液,使得基层治理迈上一个新的台阶。

### (二) 自治

社区基层治理是为了居民,社区基层治理也离不开居民。W社区通过“外引内育”发展和培育社会自治组织,激发基层治理内生活力,建立和完善社区自治体系,使得社区内不同阶层居民的诉求得以反映与满足,形成了具有W社区特色的治理体系,同时也深化和完善了社区的居民自治。

W社区因势利导先后引进和培育了11家社会组织参与社区治理、发挥自治作用,推动并引导

①黄晓春,周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,《中国社会科学》2017年第11期。

②张东苏:《重视社会组织发展的微观制度环境——以上海城市社区为例》,《探索与争鸣》2012年第7期。

③管兵:《城市政府结构与社会组织发育》,《社会学研究》2013年第4期。

④张文礼:《合作共强:公共服务领域政府与社会组织关系的中国经验》,《中国行政管理》2013年第6期。

⑤王鸾鸾:《论我国社会组织自治行为的司法监督及其完善路径》,《天水行政学院学报》2017年第4期。

⑥王阳亮:《自主与嵌入:社会组织参与治理的角色和逻辑》,《学术交流》2019年第2期。

居民群众参与社区治理。以参与文明创建活动为例,W社区成立文明创建理事会,由社区领导、驻社单位代表、楼栋长、社区志愿者等组成,自2001年成立以来一直保持着生机与活力,形成社区治理的长效机制。文明创建理事会定期召开居民代表大会,通过制度化的规定,将文明创建的目标与任务分解下派至各居民小组、楼栋和每个家庭,把文明创建变成群众的创建。此外,依托文明创建理事会,社区组织各方力量成立了文体协会、物业协会、红白喜事协会、小巷先锋直帮队等自治组织,收集民情、了解民意、调解纠纷、化解矛盾、维护治安。这一举措充分调动了居民的力量,密切了群众间的联系,激发了辖区居民参与基层自治的积极性。

社会组织在社区的发展与壮大,充分调动了居民参与社区自治的积极性,打破了原有基层治理的单一行政化状态。在社会组织的引导与推动下,群众这一主体的活力被激发,基层社会治理实现了“共治”,即多元主体通力合作,在不同环节形成制度合力,从而达到“共享”,通过自治来解决广大群众最关心最直接的现实利益问题。

### (三) 协商

W社区为加快社区治理与建设、解决社区物业管理难题,引入一家专业社工机构,以专业化的运作方式促进社区居民参与社区事务协商,从而实现预防矛盾激发、化解矛盾冲突的目的。该组织结合社区实际在W社区建立了“红管家服务站”,发起“小区居民融合项目”协助小区成立业主委员会,引导居民参与社区事务,在社区与居民之间以及居民与居民之间搭建起协商沟通的平台。该组织自融入社区建立协商机制以来,协助社区和业主委员会每年调解各类纠纷20起以上,成功率达到100%;帮助辖区内各小区完成业主委员会换届工作,充分调动了社区居民参与本社区管理的积极性。

社会组织在兼顾各方利益、协调各方关系时,充分发挥其协商作用,为辖区居民与社区居委会搭建沟通交流的平台,让居民在涉及自身利益的事件上充分发声。每一次的有效协商都进一步激发了社区居民参与社区事务的积极性,从而形成了基层社区高效、民主治理的良性循环。社区事务是社区居民自身的事务,没有充分调研和有效协商就无法做出符合群众利益的决策。

## 三 经验启示:社会组织在基层治理新格局中的作用

党的十九届四中全会指出,社会治理是国家治理的重要方面,这关系到国家的安全与稳定。目前,促和谐、保稳定是社会治理发展的主旋律,坚持和完善共建共治共享的社会治理制度不仅是顺应我国社会主要矛盾转变的必然选择,更是为构建基层社会治理新格局指明了方向。我国社会治理经历了从传统的“政府管制”“政府管控”到“社会管理”再到“社会治理”的战略转变,社会治理的内容与边界不断调适,治理模式与实施策略也在持续改进<sup>①</sup>。党的十九届四中全会提出:“发挥群团组织、社会组织作用,发挥行业协会商会自律功能,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,夯实基层社会治理基础。”<sup>②</sup>我国十四五规划明确提出,发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径。2021年的政府工作报告也提出,大力发展社会工作,支持社会组织、人道救助、志愿服务、公益慈善发展。由此可见,社会组织作为国家治理体系的重要组成部分,是基层社会治理新格局的有机组成部分。国家一系列政策的出台,为社会组织在基层治理新格局中发挥作用奠定了基础,国家在宏观战略层面鼓励和支持社会组织参与社会治理、公共服务,鼓励营造良性社会治理的生态环境。

在明确社会组织参与基层治理的政策基调之后,社会组织在基层社会治理新格局中发挥何种作用成为首要探讨的问题。党的十九届四中全会提出,“要扩大各社会治理主体参与治理的范围,建立国家与社会、政府与社会、社会组织与公众之间广泛的良性互动,构建起开放完善的基层社会治理协同机制”,充分发挥社区社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的积极作用。基层社会治理新格局对社会组织提出了新的要求:一是发挥社会组织的服务作用。在新格局中“社会协同是要求”,鼓励社会组织参与公共服务,社会组织应当随治理中心的下移而下沉基层,为社会、为行业、为群众提供精细化、多元化的社会服务。二是发挥社会组织的自治作用。在新格局中,公众参与是基础。党的十九届四中全会指出要健全以群

<sup>①</sup>徐汉明,邵登辉:《新时代枫桥经验的历史地位与时代价值》,《法治研究》2019年第3期。

<sup>②</sup>《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,《人民日报》2019年11月6日。

众自治组织为主体、社会各方广泛参与的新型社区治理体系,拓宽群众参加社会治理的范围和途径,丰富内容和形式,让群众能够依法办理自己的事情<sup>①</sup>。三是发挥社会组织的协商作用。在新格局中,民主协商是重点,完善基层民主协商制度,建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。综上所述,结合W社区基层治理的实践,社会组织在基层治理新格局中积极发挥提供公共服务、扩大社会参与、提高社会主义民主政治等作用,以此来构建迅速回应群众关切、解决社会问题的体系机制,实现基层社会治理的现代化、理性化与专业化,从源头上实现社会的多元化综合治理。因而,本研究根据基层治理新格局的新思维、新要求与新理念,从服务、自治与协商三个维度描述社会组织的主体作用。

### (一) 社会组织的服务作用

公共服务一度被视为政府的专利。随着改革的深入和治理理念的变迁,全能主义已经式微,社会组织 and 政府在提供公共产品和服务的功能互补与合作共生关系日渐成为共识。社会组织的服务作用绝非一个主观自我认定的结果,而是嵌入基层社会的社会架构和社会关系中的独特性作用的显现<sup>②</sup>。社会组织具有解决基层问题的专业知识并根植于基层,能够对基层民众和社区的需要做做出适当和快速的回应,从而易于以创新的服务方式解决基层问题,在与基层群众切身利益有关的决策和资源分配中,促使更多的基层多元主体和民众参与其中,在参与中分享基层公共服务,共享服务成果。具体而言,社会组织扮演基层公共服务生产者和提供者角色的优势主要包括:(1)提供个性化和多元化服务,满足多元化的服务需求;(2)提供的服务具有高效、低成本、高满意度的特点;(3)专业型社会组织雇佣专业的管理人才、专职人员来运作组织,使命感和专业精神融合铸就特定服务领域的专业知识,因而其服务品质更佳。(4)能灵活地调整自己适应多样化、复杂化、碎片化的基层社会<sup>③</sup>。

社会组织具有的上述优势为其发挥服务作用奠定了良好的基础。因此,当经济和社会运营不济,政府机制和市场机制发挥失灵时,社会组织凭借着非政府性以及客观公正的特点成为沟通政府和市场的桥梁和纽带,具有政府和市场所不具备的独特优势,在政府部门和市场之间进行沟通和

运作,成为政府职能转变的承接者。2016年中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,明确提出“充分发挥社会组织服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用”。

(1) 服务国家。在中国特色社会主义体制下,社会组织要积极发挥服务国家的作用,积极与社会主义体制相适应。社会组织服务国家主要表现在坚持党的领导,坚决执行党和国家的方针政策,协同构建国家治理体系等方面。社会组织的非政府性与独立性能够使其有效地协助调解政府与群众之间的矛盾,帮助政府与群众积极沟通,协助应对突发性事件。同时还能参与政府决策,传达群众与行业的意见与建议,帮助政府做出科学化、民主化的决策。社会组织服务国家,参与国家治理能够避免治理体系的单一化,带动社会多元主体、聚合社会多方资源参与社会治理,推动国家治理体系和治理能力现代化建设。

(2) 服务社会。社会组织主要是通过参与基层社会公共服务以及公共物品的供给来发挥自身服务社会的作用。社会组织服务作用的发挥为基层公共服务的供给提供了新的选择,摆脱了公共服务供给固有的模式选择——不再是在政府或者市场之间做出非此即彼的选择。大量社会组织的出现为基层公共服务的供给提供了更多的选择范围,成为社会公共服务供给中的重要参与主体,为政府提供了重要的辅助力量,社会组织能为社会提供政府提供不了而市场不愿提供的公共服务与产品。一方面,社会组织的主要特点是公益性,其在公共物品的供给方面有着天然的优越性。在社会公共服务供给的过程中,社会组织展现了比政府更有效率、更有针对性的一面,这在一定程度上可以降低社会公共服务的成本费用,为国家节约财政支出。另一方面,随着政府行政体制的改革和简政放权的深入推进,社会组织因政府的缓慢放权而日渐发展壮大,所提供的社会公共服务比重越来越大,占据的地位也越来越重要。因此,社会组织不仅为基层群众提供了广泛的社会公共服务,更保证了群众日常生活的基本质量。

(3) 服务群众。在服务群众方面,社会组织作为非营利、非政府性质的组织,成为群众与政府之间对话的重要平台。社会组织能够有效地整合

①本书编写组:《党的十九届四中全会〈决定〉辅导百问》,党建读物出版社、学习出版社2019年版,第3页。

②渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

③刘春湘,邱松伟,陈业勤:《社会组织参与社区公共服务的现实困境与策略选择》,《中州学刊》2011年第2期。

社会各方的力量与资源满足群众日益增长的服务需求。特别是对弱势群体的关注,社会组织植根于社会,能够从社会底层和社会弱势层面开展社会救助、福利服务等工作,改善弱势群体的生存环境,保障其最低的生活要求,遏制由于市场化带来的对弱势群体的冲击<sup>①</sup>。社会组织的社会化服务致力于解决群众生活难题,能够有效地缓和群众矛盾、满足群众的多元化需求,服务内容涵盖了居家养老、青少年教育、医疗卫生咨询、弱势群体帮扶等群众社会生活的方方面面。

(4)服务行业。社会组织服务行业的作用主要表现在通过行业协会来维护行业权益、实现行业目标、整合行业资源,在政府与企业之间搭建沟通的桥梁,促进双方平等和谐的交流与沟通,同时发挥行业自律、服务、监督、协调的作用,是政府部门重要的助手。近年来,以行业协会为代表的社会组织在行业诚信质量体系建设和推进企业战略发展、开展行业发展前景的评估、参与制定行业标准等方面发挥着重要作用。此外,以行业协会为代表的社会组织往往承担着对外公关与宣传的作用。特别是当某一行业出现信任危机后,行业协会积极为本行业开展信任重塑工作,同时承担着消费咨询、投诉与反馈等工作。由此可见,社会组织对于行业的凝聚与抱团发展起到了至关重要的作用。

## (二) 社会组织的自治作用

就理想状态而言,国家—市场—社会是一个共建共治共享的大系统,三大子系统的有效组织形式分别为政府、企业和社会组织。其中,政府通过强制性的科层体制系统寻求公共秩序和善治,企业通过竞争机制和交换系统寻求社会生产力的发展和财富的积累,社会组织则通过自主治理增进社会福祉。在基层社会,没有社会组织的自治,国家—市场—社会的“三共”不复存在,在某种程度上,社会组织的自治作用直接表征“三共”的治理状态和治理水平,可以说党组织领导的自治、法治、德治相结合的基层治理体系的关键在于发挥社会组织的自治作用。社会组织的自治作用应从两方面来论述,一是社会组织推动基层群众参与社会自治;二是社会组织在参与基层治理过程中组织自身的完善。

### 1. 社会组织推动群众自治

2020年民政部下发的《培育发展社区社会组织专项行动方案(2021—2023)》指出:“引导社区

社会组织在城乡基层党组织领导下,协助基层群众性自治组织带动居民有序参与基层群众自治实践,依法开展自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”在基层治理中,自治本质上是实现人民群众自治,是群众在公共领域通过组织形式满足自身对于广泛的、多样化的公共物品和公共秩序的需求,通过互惠型或者利他型来实现。托克维尔、弗朗西斯·福山、罗伯特·帕特南等都认为,民众自主创立或参与的社会组织是一所传播民主的学校,它能够打破社会隔离,使民众学会相互合作,养成遵从规则的习惯,社区公共精神油然而生,进而创造了人民共同体。这里的“人民共同体”虽源自西方话语体系,但恰恰契合了基层治理“三共”的价值理论。社会组织在基层治理新格局中处于一个接点的位置,透过这一接点,基层社会中组织之间、个人之间、组织和个人之间在自愿、互利、互助的基础上,形成了直接的、多元的、平等的横向联合。通过社会组织网络,人民群众能够持续地平等互动,参与到和他们息息相关的基层公共事务的过程中,这既降低了基层治理的成本,又提升了人们参与基层治理的能力。民众在参与中增强了共识,彰显了法律意识、社会公德、家庭美德与公共责任。

### 2. 社会组织加强自身自治

一方面,社会组织自治性的首要意涵是“自律”,即自我约束与自我规范,社会组织的成长和发展过程就是整合基层力量运用自律机制实现群众自治的过程。社会组织必须谨遵使命,通过健全的制度和规则系统以及相互制约的运行机制约束内部行为,实现自我组织与管理,确保组织肌体健康。社会组织履行遵从义务是社会组织持续健康运行的底线,概括起来,社会组织的遵从义务包含三个方面:(1)法律遵从。社会组织有义务严格遵守相关法律法规,将法律意识融入组织的血液,确保组织的政策和活动符合法律的规定。(2)使命遵从。社会组织的运行必须遵从使命,依照组织章程开展组织活动。如果组织改变宗旨和调整使命,必须接受监管并按照规范的程序依法进行。(3)遵从民德民俗、乡规民约。

另一方面,社会组织的自治性还需“互律”。除了社会组织自身进行自治以追求“善治”以外,社会组织之间的相互监督、枢纽组织、社会组织联盟、行业协会、第三方评估等来自社会组织生态系

<sup>①</sup>陈旭清:《试论非营利组织在社会保障中的作用》,《中共中央党校学报》2006年第4期。

统内的行业自律力量可以强化社会组织的规范化运行<sup>①</sup>。

### (三) 社会组织的协商作用

继2015年中央提出“逐步探索社会组织协商”之后,习近平总书记在党的十九大报告中指出:“推动协商民主广泛、多层、制度化发展,统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商。”<sup>②</sup>随着社会组织在基层治理实践中承担着越来越重要的角色,社会组织已成为政府和公民沟通的重要渠道,社会组织的协商作用得到了广泛的肯定,已成为基层协商治理的重要力量。

对社会组织协商的界定迄今尚未形成共识。部分学者从广义上认为社会组织协商涉及社会组织内部、社会组织之间、社会组织与企业、社会组织与党政机关之间的内部协商和外部协商,协商的事务既包括经济社会发展中的重大问题和人民群众关心的直接现实利益问题,也包括社会组织之间与利益相关的事务和组织内部事务。另有学者从狭义上将社会组织协商界定为:社会组织与党政机关就社会组织利益相关问题、人民群众切身利益相关议题以及公共议题试图影响公共政策与立法、寻求公共问题解决等的协商活动。本文从狭义上将社会组织基层协商界定为社会组织与党政机关就基层社会建设(经济、政治、文化、社会与生态)相关问题、基层社会矛盾与其他公共议题以对话、讨论、审议等方式开展的协商活动。社会组织长期扎根基层,在协商领域能够积极探索公共议题、推动人民参与。此外,作为沟通政府与企业、民众的桥梁,社会组织能够整合民意,推动人民利益和诉求的合理表达与整合,实现基层政府的“政治吸纳”<sup>③</sup>。在社会组织基层治理新格局的视域中,社会组织协商的价值在于沟通机制建构、公共决策参与、基层社会整合与协商精神培育<sup>④</sup>。

(1) 沟通机制建构。社会组织植根于基层社会,能够担任党政机构与企业、群众的联络者。通过社会组织的协商,基层群众的心声、愿望和需求有了表达的渠道。在协商过程中有怨气、怨言的群众有机会表达不满情绪,有意见的群众有表达

的机会和空间,分散的、局部的利益诉求得以有效汇聚与整合,各种需求和供给的信息得以低成本传递。应该看到,基层社会在成为社会治理重心的过程中,其治理水平虽在不断提高,但地方政府在职能转变的过程中,仍存在着基本公共服务供给不足且服务质量低、未能充分考虑人民群众实际需求的情况。藉由通畅的沟通机制,政府的决策不仅能够更加契合基层的需求和实际、更具科学性,而且公共政策亦因此更容易得到民众的理解和有效执行。

(2) 公共决策参与。社会组织参与协商,即社会组织以组织的形式整合基层社会分散的意见与诉求,经过反复沟通和充分讨论在达成共识的前提下就聚焦的公共问题形成合理的解决方案,推动基层群众意见纳入公共政策程序,形成被广泛接受的理性决策以此来促进公共决策科学化与民主化。在这一过程中,社会组织同时扮演了基层决策信息收集者、处理者、传递者与宣讲者的角色。正是由于社会组织的参与,使得公共政策能够建立在相关利益群体协商与共识的基础上。由于多方面因素得到考量,公共政策和政府行为更容易为各方所接受,具有更强的正当性和合法性。如果缺乏利害关系者和民众的广泛参与,人民的话语权没有得到应有的尊重,再好的政策也会受到抵制以至于无法有效实施并达到预期目的。

(3) 基层社会整合。在现代社会向后现代社会的快速变迁中,社会利益分化和基层社会碎片化的问题凸显,需要通过再组织化实现整合,社会组织协商便成为一种创新的组织形式和制度形式。一方面,社会组织以各种方式推动基层事务的协商和对话,为情绪的发泄、情感的抚慰、委屈的诉说提供组织化的平台,帮助当事人“消消火”“降降温”,充当“出气筒”的功效,最大限度减缓矛盾的蔓延扩散,消解社会结构性张力<sup>⑤</sup>。另一方面,社会组织通过最大限度地包容、吸纳、整合、协调、平衡各种利益诉求,参与基层治理,让多元利益矛盾经由沟通而达成共识,经由协商对话促进问题的解决,从而降低基层社会风险,起到一种弥合分歧、协调矛盾的“胶水”作用,实现碎片社会的有机团结。实践表明,社会组织协商民主建

<sup>①</sup>常健,郭薇:《行业自律的定位、动因、模式和局限》,《南开学报(哲学社会科学版)》2011年第1期。

<sup>②</sup>习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,《人民日报》2017年10月28日。

<sup>③</sup>孔祥利:《城市基层治理转型背景下的社会组织协商:主体困境与完善路径——以北京市为例》,《中国行政管理》2018年第3期。

<sup>④</sup>尹毅,张健:《协商民主与国家治理现代化的关联性:逻辑、演进与路径选择》,《常州大学学报(社会科学版)》2019年第3期。

<sup>⑤</sup>廖鸿,康晓强:《逐步探索社会组织协商》,《中国社会组织》2016年第2期。

设可以更好地协调基层社会关系,创新性地解决基层矛盾,促进基层社会正义<sup>①</sup>。

(4)协商意识的形成。在基层治理新格局中,基层治理的终极主体与受益者是人民,因此应突显人人参与、人人受益的协商理念。在表达自身意愿、协调基层主体间的利益关系、参与基层治理实践的过程中,社会组织能营造一种平等、开放、理性、包容的协商民主氛围,催生乐于助人、平等相待、相互信任的社会美德。在参与基层治理的持续互动中,人民树立了权利意识、法治意识及规则意识,消除了彼此间的隔阂和分歧,形成具有广泛认同感的协商精神与公共精神。

#### 四 实现路径:社会组织发挥作用的保障条件

社会组织在基层治理中的弱作用充分表明其作用的实现需要适宜的条件和保障。社会组织作为参与基层治理的行动者,其作用的发挥及发挥的程度取决于嵌入其中的制度环境。制度环境通过影响基层治理各行动主体的组织化程度、资源获取与技术选择,进而影响其行动效果与治理效能,所以应通过以下几个方面保障社会组织作用的实现。

第一,制度保障。推进社会组织的法律法规建设,确立社会组织在基层治理新格局中的平等地位,激发社会组织参与基层治理的积极性。就现实状况来看,政府应切实转变对社会组织的认知、态度与判断,只有具备合理的认知、积极的态度、准确的预判,才能更好地主动制定促进社会组织发挥作用的制度,着力推进现有法规体系的整体性、契合性与可操作性。(1)应尽快制定出台统一的社会组织法,以人大立法替代目前的行政法规,提高立法的层次和位阶,从而为社会组织发展提供基本法律保障。社会组织基本法应就社会组织的目的和活动范围,注册、变更和退出,权利能力和行为能力,采取的法律形式和治理结构安排,董事(理事)、管理人员的权责和薪酬政策,以及监管等方面提供一个系统的法律框架。(2)降低社会组织准入门槛,营造宽松的准入环境。(3)立法应着重加强对社会组织治理结构和董事(理事)、管理人员行为的规范,加强对公益财产的保护,提升社会组织的自治能力,推动社会组织发挥自治、协商和服务的功能。为此,目前亟需制

定出台规范社会组织内外部治理的相关法律,政府可以据此强化信息披露监管以进一步提升社会组织的透明度,与此同时要大力开展对社会组织负责人和管理层的问责与审计等工作。(4)进一步制定和完善志愿者法,优化购买社会组织服务制度,为社会组织的税收与待遇进行立法规范。

制度的有效执行是制度保障的有机组成部分。需要按照优化顶层设计——地方执行——基层执行的分层原则,提升社会组织政策执行在层级政府上的有效性、及时性和灵活性。按照各层级政府中跨部门在责任、职能、运行等方面的分工与整合,推动各部门间的相互配合、制度和行为的衔接与契合,形成立体交叉的社会组织政策执行协同机制,避免社会组织政策在基层受阻。需要强调的是,在县级以下未设立社会组织监管部门的情况下,推进街道体制改革来解决基层条块关系的深层问题就显得格外重要。需要明确基层治理主体的职责、角色、权限及其运行机制,强力解决乡镇(街道)管理职权与责任不对等、事务与资源不匹配的矛盾,整合基层资源,增强街镇的资源统筹和综合治理能力。通过社会治理重心向基层下移,明确划分政府与社会组织的职能,完善协商议事制度,发挥各自在基层治理的优势。

第二,组织保障。组织保障的首要问题是通过党建引领社会组织参与基层治理。中国基层治理的一个关键差异与特色在于党的领导,党的建设不仅为社会组织提供发展的方向,而且是解决社会组织作用发挥的领导、统筹、整合与组织协同问题的关键。一方面社会组织党建需要通过刚性嵌入的方式实现党在社会组织中的全覆盖;另一方面通过柔性融入方式提升社会组织党建的质量,增进社会组织党建工作的认同度与有效性、坚持党的领导与社会组织依法自治相统一。

组织保障的创新性路径是发挥枢纽型社会组织的示范带动作用。枢纽型社会组织被具体界定为发挥政治上的桥梁纽带作用、处于业务上的龙头地位、承担业务主管职能的联合性社会组织<sup>②</sup>。目前学界主要归纳了两类枢纽型组织:一是政治性社会团体(工会、共青团、妇联)和行业协会;二是实体性枢纽型社会组织(如社会组织服务中心、文明实践中心等)。因枢纽型社会组织的枢纽地位,能够成为创新基层治理的基本策略,推动社会组织自治,整合社会组织力量,既能增进党和

<sup>①</sup>郑永君:《农村基层协商治理何以可能——一个多案例的比较研究》,《西南民族大学学报(人文社科版)》2020年第5期。

<sup>②</sup>马庆钰:《纠正枢纽型社会组织的发展偏向》,《行政管理改革》2014年第9期。

政府对社会组织的认同,又能实现社会组织的凝聚与联合,共同解决基层问题。鉴于当前枢纽型社会组织同样面临所有社会组织发展的困境,因此,枢纽型社会组织应找准自己的角色定位,不应当是统筹和管理其他社会组织的特殊组织,而应是众多组织自愿参加并共同组成的“伞状联盟组织”,同时,要建立合乎规则的联盟组织治理机制。

第三,资源保障。资源是社会组织发挥作用的必要条件,合理配置资源能解决社会组织发挥作用的资源障碍。政府应探索创新符合社会组织发展实际的资金与人才支持政策,完善政府购买社会组织服务制度、财税制度以及其他配套性支持政策。不适当的政府支持强化了社会组织的依附性,扭曲了社会组织的健康发展,为此,必须减少使用“依附换资源”策略,及时防范和化解这一策略的负面效应,鼓励社会组织在非营利性原则的前提下开展经营活动。应支持建立规范化的社会组织与企业合作关系。社会组织与企业建立合作联盟和协作网络,往往使社会组织“有很多机会可以调动组织边界以外的资源”<sup>①</sup>。藉由资源的整合,激发群众参与,推动共商共治局面的形成。

第四,技术保障。技术保障的实质是运用互

联网、大数据等信息技术手段,提高社会组织参与基层治理的现代化水平。传统的人工服务和简单的计算机应用已无法适应新时代差异化、精细化的服务需求。当前一些基层治理之所以出现问题,除存在自身的管理混乱和公益腐败等因素外,也部分地因为社会组织服务技术落后、智能技术应用不足。从技术治理的角度,社会组织功能失常问题可以通过具有智能化与互动特点的信息技术手段得到较好解决。政府应构建信息共享网络平台,社会组织可以在此统一规范的平台公布自己的运营情况、活动开展情况及财务情况等。通过社会组织信息平台,加强政社之间、社会组织之间、社会组织与人民群众之间的联系和互动,联合劝募、区域联盟、同行业服务竞争、平等协商将成为趋势。互联网科技手段能使基层群众从家庭、社区、工作单位与公共场所等多渠道快捷获取组织信息,其参与体验的过程就是经历认知、执行、参与和反馈的发展过程。信息的共享与透明大大降低了政府监管的成本,提高了基层治理的效率,增进组织自律和互律。信息的归纳与整理亦便于社会组织发现相关主体的服务需求、历史行为及路径轨迹,并依此发现提高基于需求的高品质服务。

## On the Roles of Social Organizations in New Model of Community Governance

LIU Chun-xiang & JIANG Run-zhou

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410075, China)

**Abstract:** A new model of community-level governance based on collaboration and broad participation requires a leading role of social organizations. By analyzing the realistic difficulties of social organizations, this paper holds that the current role of social organizations has not fully played in the three dimensions, i.e. service, self-governance, and consultation. It is believed that the function and performance of social organizations, as a part of the community-level governance, depend on the institutional environment they are placed in. The institutional environment can influence the systematization, resource access and technological selections of all subjects in it, thus affecting the performance of their functions. Therefore, guarantees in institutions, organizations, resources and technology should be provided for social organizations to play its roles in the new model of community-level governance.

**Key words:** social organizations; community-level governance; new models; functional dimensions

(责任编辑 龙四清)

<sup>①</sup>斯基勒恩,奥斯汀,莱昂纳德:《社会部门中的企业家精神》,社会科学文献出版社 2011 年版,第 26 页。