

社区社会组织参与社会建设 的模式创新与制度保障^{*}

高红

摘要: 西方国家社区建设的理论与实践证明,政府、企业与非营利组织是社区治理中不可或缺的三元主体。为充分发挥中国社区社会组织在参与社会建设中的主体作用,有必要建立社区社会组织参与社会建设的制度化模式。本研究根据我国社区社会组织发展的状况及其制度环境,提出了“政府主导、项目带动、网络联动、整合发展”的社区社会组织参与社会建设的创新模式;并从登记制度、扶持机制、志愿参与、社工人才建设及评估机制、监管机制等方面提出了社区社会组织参与社会建设的六项制度保障措施。

关键词: 社区; 社区社会组织; 社会建设; 治理

中图分类号: C912 **文献标识码:** A **文章编号:** 0257-5833(2011)06-0076-08

作者简介: 高红,青岛大学公共管理系副教授 (山东 青岛 266071)

改革开放以前,我国实行以“单位制”为主、“街居制”为辅助的基层社会管理体制,“单位”成为人们生活的重心。改革开放以来,随着我国社会结构、社会组织、社会群体的分化,城市社区日益成为各种利益关系的交织处、各种社会组织的落脚点、各种社会群体的集聚区及各种社会资源的承载体,由此给城市社区发展带来了制度创新压力。在中国传统的“街居制”下,居委会事实上变成了基层行政组织,一直扮演着政府的“脚”的角色,背离了其作为自治组织的应然角色。

改革以来社会资源配置的结构开始发生改变,资源配置主体向多元化发展,以社会组织为主体的市民社会逐渐成为资源配置的重要一极,由此推动了社区服务与社区建设的开展。从1986年我国开始进行社区建设起,迄今社区建设在我国历经近二十五年的发展历程,如今已经到了拐点,如果不能找到社区建设的突破点,就不能使社区更好地承载起基层社会建设与管理的职能。如何解决社区建设面临的瓶颈?社区建设与发展新的生长点到底在哪里?社区建设迫切需要找到新的发展思路和突破点。而青岛以及全国其他省市的实践已经证明:培育和发展社区社会组织,可以有效解决困扰社区建设与发展的四大难题:社区组织有效协调、社区资源整合、各类社区组织多元参与以及居委会主体作用的发挥。近几年来,我国各地社区社会组织蓬勃发展,南京市社区社会组织数量已经超过一万家,青岛市的社区社会组织也超过了5000家,社区社会组织已经成为和谐社区建设一支不可或缺的生力军。

收稿日期: 2010-10-19

* 本文系2010年民政部资助的“中国社会组织建设与管理理论研究”的阶段性成果。

一、社区社会组织参与社会建设的理论与现实依据

20世纪80年代以来,伴随着全球化、信息化时代的到来,建立在官僚制理论基础上的传统公共行政模式面临着严峻的挑战,90年代出现的“新公共管理理论”和“治理与善治理论”就是为应对这种挑战而出现的新的理论范式。纵观全球视野中的行政改革浪潮,可以看出,传统的单向性的统治型管理已经逐渐被参与型的治理所代替。较具代表性的治理理论有多中心治理理论、合作网络治理理论、公民治理理论等。

“治理”于1989年被世界银行首次运用,20世纪90年代以来,“治理”这一概念逐渐成为公共管理的核心概念。多中心治理理论由埃莉诺·奥斯特罗姆和文森特·奥斯特罗姆夫妇在波兰学者迈克尔·波兰尼的多中心秩序基础上共同创立。他们认为集权制和分权制这两种单中心制度安排面临着无法解决的“一收就死,一放就乱”的两难选择格局,而提出了多中心治理概念,主张建立多中心的制度安排。多中心理论的核心在于因地制宜,主张采用分级、分层、分段的多多样性制度安排,主张政府、市场和社区间的协调与合作。合作网络治理理论认为,随着治理主体的多元化,多元主体之间的权利依赖与合作伙伴关系在运行机制上必然最终形成一种自主自治的网络,各治理主体可以通过对话来增进理解,各自发挥自己的资源优势,从而能够实现良好的合作管理^①。“公民治理”理论由美国学者博克斯教授提出,他认为21世纪将是公民治理的时代,这种新型治理模式是以公民为本位的公民、代议者(立法者)和行政管理职业者(公共服务者)的共治模式。其中,公民具有积极、能动的公民资格,是社区公共事务管理的直接参与者和治理者;行政管理职业者是公民管理的促进者、协调者、咨询者和辅助者,而不是传统行政模式下的决策者、控制者;代议者则负责回应社区所有居民的要求^②。

综合各种不同的治理理论观点,从其普遍意义上来看,治理理论包含了以下三个基本理论要点:(1)治理主体的多元化。政府并不是国家的唯一权力中心,各种公共部门、私营部门以及第三部门行使的权力只要得到公众认可,这些部门就可能成为不同层面上的权力中心,同时,具备现代公民意识和健全的公民资格的公民应在现代治理中处于中心和主体地位。(2)多元主体间的相互依赖与合作伙伴关系。参与公共活动的各个组织,都不拥有足够的资源和能力独自解决一切问题,它们之间必须实现主体互动并在此基础上形成各种各样的合作伙伴关系。(3)建立合作治理的网络体系。多元治理主体之间的依赖与合作伙伴关系表现在运行机制上,必然形成合作治理的网络,其中的各种治理主体都放弃自己的部分权力,通过对话与协商来增进理解与相互信任,最终建立起共担风险的公共事务管理联合体。社会治理的目标是“善治”,善治就是使公共利益最大化的社会管理过程。

如果说“治理理论”在正式制度的层面上肯定了非政府或非营利组织作为多元治理中的重要一元,帕特南的社会资本理论则肯定了公民参与网络作为非正式制度环境对于社会治理绩效的重要影响作用。帕氏在对意大利行政区进行调查后发现:在那些公共精神发达和具有深厚社会资本的地区,建立了密集的公民参与网络,人们遵循有效的普遍互惠规范,促进了社会信任与合作,从而具有良好的制度绩效。他因此指出:社会资本的存量是影响地方社会治理的主要因素。同时,帕特南在关于构成社会资本存量的信任、规范和网络的基本要素中,又特别强调了横向的公民参与网络的基础地位^③。总之,帕特南的社会资本理论强调了社会资本对治理绩效的影响作用;同时,他认为公民参与网络的社团组织既是社会资本的重要组成部分,又对其他社会资本要素具有促进性作用。从而社会治理有效性的提高,有赖于该地区具备良好的公共社会传统和

① 王瑞华:《合作网络治理理论的困境与启示》,《西南政法大学学报》2005年第4期。

② [美]理查德·C.博克斯:《公民治理——引领21世纪的美国社区》,孙柏瑛等译,中国人民大学出版社2005年版。

③ [美]罗伯特·D.帕特南:《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,江西人民出版社2001年版,第203-204页。

发达的公民社会组织的建立。

不管是“善治”还是“多元治理”的提出,从西方国家行政改革的实践过程来看,政府和社会之间正在经历着新的关系重塑,相互之间正在探索一种新的适应模式。在这个转轨的过程中,不仅政府经历了一个从目标、价值到内部结构、职能以及对外运作方式等全方位的嬗变过程,社会也同样需要一个从理念到结构的调整。而社会结构调整的一个突出表现就是社会组织化的过程,也就是政府和行政之外的公民社会的自组织过程,从而达到良性治理的目标。公民社会组织化的结果就是社会组织的建立与发展,它们形成了多元治理的社会基础。

同时,伴随着世界各国公共管理模式的改革,20世纪80年代中期以来,地方治理(Local Governance)运动也在全球不断走强。当代地方治理强调,在一定的贴近公民生活的多层次复合的地理空间内,依托于政府组织、民营组织、社会组织和民间的公民组织等各种组织的网络体系,共同完成和实现公共服务和社会事务管理的过程,以达成以公民发展为中心的、面向公民需要服务的、积极回应环境变化的、使地方富有发展活力的新型社会管理体系^①。

社区治理是地方治理最核心的部分。英国公共政策与行政学家 Michael 和 John Stewart 被认为是社区治理模式的主要代表人物,他们从社区公共决策及执行必须符合社区的整体利益和最大利益出发,总结了社区治理的六个原则:(1)地方政府应当更加关注地区的整体福利;(2)地方政府在社区治理中的角色,只能根据它是否贴近社区和社区市民、是否使他们增权来评判;(3)地方政府必须承认其他公共、私人 and 志愿组织的贡献,其职责在于促进而不是控制这些贡献;(4)地方政府应当保证社区的全部资源被充分用于这个地区的利益;(5)为了最好地利用这些资源,地方政府需要认真考察如何才能最有效地满足居民的需要,准备以许多不同的方式实施;(6)要证明自己的领导能力,地方政府必须努力地了解、协调和平衡各种利益差异。他们提出社区治理的两个重要任务是:第一,中央政府承认放权是解决地方社区面临的各种问题的必要步骤;第二,地方政府和其他地方机构同样要将它们的权力让渡给社区组织。总之,使权力的运作尽可能地接近市民和地方社区是社区治理原则的共同主题^②。

国外的社区建设最早可追溯到18世纪,但其进一步推广发展是在二战以后,20世纪80年代以后,社区建设在发展模式上开始出现整合发展的趋势,即从早期的政府、社区作为社区发展的主要力量到政府、社区、非政府组织三方作为社区建设的主要发展力量。到90年代,依托基层社会的崛起,通过政府的分权和授权,在基层社区中构造政府、市场和社会共同作用的现代治理格局,已经成为一种全球化的趋势,也是所有国家城市发展的共同目标。与之相对应,20世纪90年代以来,联合国发展计划的《人类发展报告》(年度)和世界银行的《世界发展报告》(年度)均将“治理”作为发达国家和发展中国家可持续发展的重要议题。而从国际上社区建设的发展趋势来看,由公民自主参与的社会组织在社区治理中的作用越发凸显。目前,在欧美等发达国家,社区非营利组织已经成为与政府、市场相并列的不可或缺的重要一元。

二、我国社区社会组织参与社会建设的模式创新

根据我国社区社会组织发展的状况及其制度环境,结合国内外社区社会组织发展的经验,特别是青岛市社区社会组织参与社会建设的经验,本研究认为“政府主导、项目带动、网络联动、整合发展”的基本模式可作为我国社区社会组织参与社会建设的模式选择。

1. 发挥政府主导作用,创新政府管理理念与社区治理模式

首先,要创新社区社会组织参与社会建设的政府管理理念。当前我国社区社会组织发展质量

① 孙柏瑛:《当代发达国家地方治理的兴起》,《中国行政管理》2003年第4期。

② Michael Clarke, John Stewart. Community Governance, Community Leadership and the New Local Government London: The Commonwealth Foundation. <http://www.jrf.org.uk/knowledge/findings/governments/lgr19.asp> 2004/03/05.

不高的首要原因就是政府的重视程度不够,某些政府部门没有意识到社会组织在社会建设中的主体地位与作用,只把社区社会组织看作是社会建设的有益补充,充当政府的助手角色;还有一些政府部门把社区社会组织看作是社会的不稳定因素,认为需要政府的严加防范和监控,有意无意地就把社会组织置于政府的对立面。这些看法对社区社会组织的发展都极为不利。为此,政府应转变对社区社会组织的理念,改变过去政府对社会组织控制型管理为主的管理模式,加强对社会组织的培育型管理,承认并充分肯定社区社会组织的存在,及其在进行社会建设中不可替代的重要作用,努力将社区社会组织的发展纳入基层政府的经济社会发展的总体规划、整体目标中来。

其次,创新社区治理模式,为社区社会组织参与社会建设提供制度空间和平台。社区公共事务不可能单纯通过哪一个社区组织来完成,而要求政府与社会组织之间通过协商机制来完成。为此有必要创新社区治理模式,搭建政府与社区社会组织良性互动的平台。当前我国社区治理面临的一个突出问题,是如何处理居委会的应然角色与实然角色之间的角色冲突,使之回归应有的职能。从居委会的应然角色看,社区居民委员会是社区居民自我管理、自我教育、自我服务的群众性自治组织,是社区居民在本居住区域内自己组织起来直接管理自己事务的组织。但在实际运行中,居委会更多地承担了过多的行政性事务而演变为作为政府“一条腿”的准行政组织,越来越明显地表现出行政化的特征。社区居委会的行政化造成居委会自治组织角色发生错位,致使其应有的自治功能难以发挥,而其行政职能又执行不好的尴尬局面。如何使居委会回归其应有的自治职能,深圳市盐田区创立的“一会两站”的“盐田模式”值得借鉴。所谓“一会两站”就是由民主选举产生的社区居委会,作为一个对社区公共事务进行议事、决策、监督的机构,不从事具体的社区工作,同时在社区居委会下面设立社区工作站和社区服务站两个专门的工作机构:前者主要承担行政性工作,后者承担社会公共服务。该模式重塑了社区治理机制,较好地处理了社区中的行政职能与自治职能。我国社区治理面临的另一个突出问题,是居委会、社区党组织、社会组织、物业管理公司、业主委员会等之间的关系不顺,它们实际上涉及到党政、政社之间的错综复杂关系。这就需要在社区范围内建立一种协调机制,构建一种政府行政调控机制与社区自治机制相结合、政府行政功能与社区自治功能互补、政府力量与社区力量互动的社区组织治理网络,以减少各种组织之间职责不清、职能交叉带来的社区治理难题。青岛市李沧区探索的“社区党组织为核心、以社区居委会为主体、以社区协调理事会为平台”的社区治理模式,实现了政府与社会的有效整合,形成了社区共建共享的利益共同体。

2. 以项目为抓手,通过政府购买服务实现对社区社会组织参与社会建设的资源引导

对于社区社会组织培育而言,项目是社区社会组织生长的最好着力点。我国社区社会组织的先天不足决定了其发展必须依赖政府的强力扶持。而政府对于社区社会组织的支持、辅助,只有与社会组织承担的任务和使命结合起来,才能更好地实现对社会组织的资源引导作用,使之走上健康发展的轨道。可见,项目管理是引导社区社会组织自觉参与社会服务、注重提高自身发展质量、主动适应形势发展和社会需求的重要及有效手段。

所谓项目管理,主要是指导社区社会组织,以社区居民的需求为服务项目,并按照一定的标准开展服务,政府部门则通过契约管理等方式,在对服务情况进行科学评估后,对从事服务的社会组织予以奖励或补助。政府以项目管理方式,通过政府购买服务为社会组织提供资金等支持,可以引导不同类型、不同状况的社区社会组织不断改善内部治理结构,承揽人才,提升社会组织提供公共服务的能力。可以说,政府向社区社会组织购买服务,为社区社会组织提供了更广阔的发展空间与机会,有利于促进社区社会组织更好地发展;另一方面,政府购买社区社会组织提供的服务项目,也有利于政府职能的转变,使政府从很多可由社会组织力量承担的事务中逐步解脱出来,集中力量行使自己必要的职能;使政府逐步压缩机构,精简人员,降低行政成本,提高工作效率。目前在我国一些城市如青岛、上海、南京、深圳等地已经开始引入项目管理,并取得了

良好的效果。

3. 建立网状化的社区组织多元结构, 实现社会组织在社区平台上参与社会建设的有序互动

尽管我国社区社会组织发展速度较快, 但总体上“小、散、软”是社区社会组织发展中普遍存在的问题。“小”是说基层社会组织发展规模普遍较小, 除了一些民办幼儿园、居家养老服务社等基层社会组织规模稍大外, 其它基层社会组织规模普遍较小, 无固定场所、无经费来源的基层社会组织占80%以上。“散”是说基层社会组织管理比较散。登记的基层社会组织不到30%, 其它70%多的基层社会组织实行备案管理, 备案制的基层社会组织没有法定的权利义务, 内部管理也往往比较松散, 政府对这类社会组织管理缺乏刚性。“软”是说基层社会组织管理服务社会功能还不够完善, 作用发挥还十分有限^①。

为此, 只有通过有效的运作机制把社区各种社会组织有机联系起来, 形成相互促进、联动发展的网络机制, 才能更好地提高社区社会组织的质量, 更好地服务于和谐社区建设的根本目的。一是通过有效的组织管理机制把社区各种组织联合起来, 形成一个联动发展的社区组织群。青岛市八大湖街道的“和谐社区促进会”与湛山街道的“社区邻里协会”就是成功的范例。二是要以核心型社会组织为龙头, 形成层级合理、门类齐全、功能互补、覆盖广泛的基层社会组织网络。青岛市四方区的“好邻居同乐会”充分利用其品牌效应, 实现了对社会组织的规范化、统一化有序管理; 另外, 现代城市的网格化管理要积极吸纳社区社会组织的参与。社区网格化管理的有效性有待于进一步提升社区社会组织的参与度, 而社区社会组织在社区中的分布与功能发挥也需要通过与社区的网格化管理相配套, 来获得更大的发展空间和更好的发展平台, 二者相辅相成、相互依赖。

4. 有效整合社区社会资源, 形成促进社区社会组织参与社会建设的整体合力

社区作为地域性社会共同体, 是市场、行政、企业、社会的交汇点, 要发挥其在提供服务, 架设社区与政府、社会及居民之间的桥梁纽带, 促进社会发展的作用, 必须加强社会协同, 实现社区社会资源的有效整合。

社区资源主要包括物质资源、人力资源与组织资源等, 但从目前实际情况来看, 社区范围的资源明显处于自在、分散和分割的状态, 整合程度较低, 合力尚未形成, 从而不利于社区建设的开展。为此, 必须采取积极的措施, 积极整合社区各方面的行政资源和社会资源, 加强与社区社会组织发展相关的纵横联系, 形成工作合力。首先, 要加强社区建设总体布局下的工作整合。社区社会组织培育发展是社区建设的题中应有之义, 应把社区社会组织建设纳入和谐社区建设评价体系中去; 其次要加强民政内部工作机制的整合。民政业务之间存在着千丝万缕的联系, 不能孤立地就社会组织自身谈社会组织的发展。应按照分级管理、协同合作的原则, 充分调动各部门的积极性, 把社区社会组织的培育发展工作有机地纳入社区建设、居民自治、社会福利、慈善救助、社工队伍建设等民政业务工作中, 在谋划思路、安排计划、实施方案、规范制度以及检查指导等环节上统一协调, 在相关职能部门之间建立起统分结合、协调运行的内部工作机制, 才能更好地实现社会组织的发展。再次要加强社区社会组织之间的整合。社区社会组织之间的整合, 有助于协调有序地发挥作用, 有赖于运行顺畅的管理体制。最后要加强社区社会资源的整合。社区作为地方性社会, 应通过有效的机制把分散于社区各种组织中的行政资源、市场资源和社会资源整合起来, 形成社区共治的合力。

三、社区社会组织参与社会建设的制度保障措施

为更好地促进我国社区社会组织参与社会建设, 就必须建立培育、扶持社区社会组织发展的

^① 王永奎编著:《以项目管理推进基层社会组织发展研究》载《社会工作心路》, 中国社会科学出版社2010年版, 第259页。

有效制度与政策,建立社区社会组织良性发展的有效机制。为促进政府管理社区社会组织的规范化与制度化,增强社区社会组织参与社会建设的能力,本研究提出了建立社区社会组织良性发展的六种制度措施,以保障社区社会组织参与社会建设主体作用的充分发挥。

1. 创新登记管理制度

我国现行的社会组织登记注册制度为社会组织的合法化在行政上、经济上设置了过高的门槛,致使很多草根型社会组织或者因为找不到上级主管部门的“婆婆”,或者由于资金不到位而不能登记注册,最后他们或者无奈地到工商部门注册登记为企业,或者转入地下、半地下状态,更多地则自生自灭。这对于大量分散于基层的社区社会组织更是如此,社区社会组织的发展亟待寻求管理制度上的突破,在此,南京市在登记制度上的大胆创新值得借鉴。南京市在全国首创了“两级登记、两级备案”的社区社会组织管理体制,登记制度方面,在不违背国家法律基本精神的前提下,南京市制定了“三简、四免、五宽、六许”的登记制度,降低登记门槛、放宽登记条件、简化登记程序,建立了一整套社区社会组织登记备案的制度体系。青岛市也是全国较早提出并实施社区社会组织“备案制”的城市之一,早在2002年就对存在于社区并发挥作用但达不到登记条件的“草根”组织实行备案管理。近年来,为加快社区社会组织的发展,青岛市在准入领域上大胆突破原有的政策限制,既对满足群众需求的社区社会组织降低准入门槛、提供快捷服务,又对一些有别于传统型的社区社会组织给予积极扶持。如“新市民之家”、“新市民家园”、“永安民建消防队”等一批现代服务型的社区社会组织,成为民政部门放宽准入门槛的受益者。

2. 建立制度化扶持机制

由于中国缺乏公民社会的文化传统和社会根基,我国社会组织发育先天不良。为了促进社区社会组织发展,需要建立社会组织发展的支持和孵化机制,为社区社会组织的发展提供制度化的支持。

从欧美国家社区非营利组织发展的经验来看,政府支持主要有三条渠道:政府财政与税收优惠等政策支持、社会捐赠及非营利组织自身的服务收费,其中前两种途径占主要地位。对此,建议我国政府应从资金支持与政策支持两个方面建立加快社区社会组织发展的扶持机制。在资金支持方面:建议政府大力推行政府购买公共服务,即政府设立特定的公共服务目标,通过各种模式与非营利组织建立契约关系,由非营利组织等主体来提供公共服务,而政府支付相应的资金。这种模式有利于建立政府与社会组织规范化的合作关系,对于政府和社区社会组织来说是一种双赢效应。在政策支持方面,一方面参照国外非营利组织的税收政策,制定完善的、可操作性的社区社会组织税收优惠政策,为社区社会组织发展创造良好的制度环境;另一方面建议政府立法支持设立“社区基金会”,为社区社会组织发展提供稳定的资金支持来源。社区基金会作为一个地区的居民为更有效地解决本地区的公共问题而设立的基金会组织诞生于20世纪初的美国,20世纪60年代末美国税法改革为它制定了比私募基金会更为宽松的优惠政策而获得很大发展。到1999年,美国共拥有430多个社区基金会,资产总额达到230亿美元,占各类基金会总资产的6%,用于公益项目的拨款达到了26亿美元。社区基金会的建立可以使资金的来源多样化,增加了社区社会组织的资金来源渠道。

3. 推进社区居民志愿参与制度化

社区社会组织的发展需要社区居民大量的志愿参与。作为服务于社区的非政府、非营利性组织,要把社区居民调动起来参与到社区建设之中,一方面可以增强社会组织服务社区的能力,另一方面社区居民的参与网络也有利于社区社会资本的培育与形成。但是也应看到,目前我国城市社区居民社会组织参与的积极性不高。据有关学者在对上海市的调查中发现,在上海市社区事务方面,无论是自发性群众团体活动还是组织性活动,经常参加的人仅占5%,有时参加的人占15%,从未参加的人却达到80%以上;对社区公共事务认为由政府部门或居委会处理就足够了,

“居民没有必要关心”达38%^①。对于社区居民志愿参与积极性的提高,有关学者认为目前应通过政府制度创新来激发社区居民的志愿精神,培育志愿组织,引导和规范志愿活动。具体措施:从宏观上讲,可以参照西方国家一些好的做法,通过法律鼓励民众参与志愿活动;在微观运作上,可以通过一些制度上的规定给志愿组织以财力上的支持,如在社区公共服务的供给上,可以通过“政府出钱、志愿组织办事”的方式进行,政府出钱购买志愿组织的服务,而不是直接提供公共服务。同时也可以借鉴国际上通行的“爱心银行”,建立志愿服务时间储蓄制度,将志愿者参与志愿活动的时间记录下来,使志愿活动成为“付出、积累、回报”的爱心储蓄;政府还可以通过定向培训制度,培训志愿服务积极分子,为志愿活动的开展提供人力资源上的保障等等^②。

4. 完善社工队伍人才机制

社区社会组织的发展亟需一批专业化、职业化的社区社工队伍,但是目前我国这方面的情况并不理想。据有关学者对南京市的调查显示,目前南京市社区社工队伍年龄偏大(41岁以上社工占81.4%),而且以女性为主(占整个队伍70%以上),文化程度偏低(高中及其以下占60.6%)^③。应该看到随着我国社会工作专业教育的不断发展,具有系统的社会工作专业知识和专业技能的大学毕业生的不断增多,会有越来越多的专业人员输送到社区工作者队伍当中,但是由于社会工作者社会认同度不高,社会工作者的待遇、地位低等原因,其吸引力并不大。为此,建议政府要及早出台社区社会组织服务机构员工就业、社会保障等方面的政策和法规,完善社会组织税收及从业人员的人事、工资、福利、职称、医疗、养老等社会保障措施,增强社会组织对优秀人才的吸引力,提高社会组织的发展能力。

5. 规范社区社会组织评估机制

一些民间组织在发展中存在着组织机构不健全、内部治理不完善、组织行为不规范、社会公信力不高等问题,解决这些问题的重要手段是建立民间组织评估机制。科学高效的基层社会组织评估体系以及公开、公平和公正的评估制度,可以有效发挥评估的导向、激励和约束作用,有利于健全民间组织的治理制度与治理结构。国家民政部已于2007年出台了《民政部关于推进民间组织评估工作的指导意见》(民发〔2007〕127号),对评估的机构、内容、程序及等级提出了具体的指导意见。根据国家民政部的这些意见,青岛市于2009年相应出台了《青岛市基层社会组织评估试点工作方案》。2011年青岛市拟全面推开基层社会组织的评估工作。值得注意的是,基层社会组织评估工作是一项新工作,专业性强,内容复杂,涉及面广,相应的操作规范和标准是做好评估试点工作的前提和基础。为此,应积极探索建立一套科学的社区社会组织绩效评估指标体系,提高其内部治理水平,优化社区社会组织结构。

6. 形成有效的社区社会组织监管机制

为促进社区社会组织健康有序发展,还应建立一套行之有效的监督管理机制,首先是建立有效的内部监督自律制度,包括建立完善的组织机构和各种内部规章制度。在组织机构方面,社区社会组织应设有员工大会,有完善的员工大会召集管理制度;有按照规定产生理事会并正常运作;设有监事会或监事;按章程规定的程序选举产生领导班子并履行职责;按规定建立党组织。在内部制度规范方面,应设立组织章程,并建立完善的财务管理制度,遵守《民间非营利组织会计制度》及国家相关规定。其次是建立科学的行政监督体系。为保证社区民间组织在法律规章制度范围内开展有序的活动,政府应在充分调研的基础上,尽快制定社区民间组织的评价评估

① 上海社会科学院社会学研究所“上海社会变迁研究”课题组:《上海市民意愿调研报告》,上海社会科学院出版社2008年版,第67-68页。

② 罗峰:《社区志愿活动与和谐社会的构建》,《中国行政管理》2006年第1期。

③ 臧雷振:《社区治理与公共参与——基于南京现状的调查》,《社团管理研究》2010年第7期。

指标体系和等级评价制度、奖罚制度、重大活动报告制度、公示制度等系列制度与方法^①。再次是建立合理的社会监督机制,实行信息公开制度,社区民间组织的重大活动信息应及时通过新闻媒体等向社会披露。

近年来社区社会组织在我国一些城市呈现出蓬勃发展的态势,其在提供公共服务与参与社区治理中的作用也逐渐显现;但也应该注意到从全国社区社会组织的总体状况来看,还存在着规模比较小、发展不平衡、规范化不够,自身能力不高、活动开展不太正常、管理不规范等问题,影响了其参与社会建设作用的充分发挥。为此本研究根据我国社区社会组织发展的制度环境与现实状况,结合青岛的发展经验,对我国社区社会组织参与社会建设的模式及其制度保障进行了系统分析与提炼,以期更好地发挥社区社会组织在社会建设中的功能,构建起一种政府行政调控机制与社区自治机制相结合、政府行政功能与社区自治功能互补、政府力量与社区力量良性互动的社区组织治理网络。

(责任编辑:薛立勇)

The Innovation Pattern and the Safeguards System That Community-based Social Organizations Participate in the Social Construction

Gao Hong

Abstract The community construction in the western countries has proved that the government, enterprise and NGO are the ternary subject. To give full play to the function of the community-based social organizations, it is necessary to build the institutionalization pattern that they participate in the social construction. To according to the basic condition and the institutional environment of the community-based social organizations, The paper has put forward innovatively the pattern namely "governmental lead, project drive, network linkage and integration develop". Furthermore the paper has advanced the six items of safeguards system, they are the registration system, support mechanism, volunteer participation, social worker building, evaluating mechanism and regulatory mechanism.

Keywords Community; Community-based Social Organization; Social Construction; Government

^① 邓恩远、赵学昌:《城市社区民间组织的治理对策探析》,《黑龙江社会科学》2007年第4期。