

# 社会管理创新视角下的社会组织发展

## ——宁波北仑区社区社会组织发展的案例研究

周红云

(中央编译局 比较政治与经济研究中心,北京 100032)

[摘要]社会管理与社会建设已经成为构建社会主义和谐社会的重要战略部署,然而无论是理论界还是实践部门对于社会管理概念的界定、如何实现社会管理内容的创新还没有清醒认识。宁波市北仑区抓住培育和发展社会组织,探索出了一条基层社会管理创新的路子,值得理论界关注和相关实践部门的借鉴。

[关键词]宁波北仑 社区 社会组织

[中图分类号] D669

[文献标识码] A

[文章编号] 1008-4479(2011)06-0030-10

党的十六大以来,社会管理与社会建设已经纳入中国特色社会主义建设的总体布局,成为构建社会主义和谐社会的重要战略部署。最近,加强和创新社会管理被提到前所未有的高度,成为各级党委和政府工作的重要议题。然而,社会管理到底是什么,如何进行社会管理创新,理论界和实践界也都还没有清晰的统一认识,甚至还有许多认识上的误区。例如,有人认为,所谓社会管理就是管理社会,社会是管理的对象,政府是管理的主体,减少社会矛盾和冲突,维护社会稳定则是管理的目标,因此,作为政府重要管理职能之一的社会管理,就是政府对社会的管理和控制,达成社会稳定和秩序,而社会管理创新则被理解成政府管理和控制社会的内容、手段和方式等的创新。那么,社会管理到底由谁来管(管理

主体)、管什么(管理客体)和怎么管(管理制度和机制)?社会管理创新的实质又是什么?社会管理创新的突破口在哪里?

这些问题都还没有现成的答案。然而,宁波北仑区立足区情与当地实际,紧紧抓住培育和发展各类社会组织这一思路,对这些问题给出了自己的答案,探索出了一条北仑特色但具有普遍意义的基层社会管理创新的路子,值得借鉴与学习。在2011年3月笔者去宁波北仑区作了实地调研。本篇报告是基于这次调查的一个研究成果。

### 一、社会组织发展是社会管理创新的前提

社会需要秩序,社会需要稳定,社会需要和谐,这是任何一个社会都希望达到的理想目标。然而,与将社会管理看作是政府管理和控制社会的观点不

收稿日期:2011-08-25

作者简介:周红云,女,中央编译局比较政治与经济研究中心副主任,研究员、博士。

同,我们认为,社会管理至少包括两个基本面向:即社会的自我组织和自我管理以及政府对社会的管理。一方面,社会管理首先应该强调社会的自我组织和自我管理,因为从根本上说,最广泛起作用的、维持社会稳定和社会秩序的自动调节机制必定是公民和社会组织的自我管理。社会中公民和社会组织的自我管理是维持社会秩序和社会稳定的根本条件,如果没有社会的自我组织和自我管理,公民和社会组织的一切活动都依靠国家和政府发出指令实施控制,那么,国家和政府将不堪重负,社会秩序和社会稳定也难于维持。从这个意义上说,为了维护社会稳定和社会秩序,国家和政府首先应该致力于促进社会的成长和发育,致力于提高社会自治能力和水平。因此,国家和政府培育强大的自我组织和自我管理的社会,正是政府社会管理的首要职能。另一方面,社会自治与政府对社会的管理应该是一枚硬币的两面,社会自我组织和自我管理并不排斥政府对社会领域进行的公共管理活动,而且在作为国家机构的政府存在的历史时期内,社会管理必定成为政府不可推卸的重要职责。当然,政府的社会管理职能区别于政府其他管理职能,它更侧重于对公民社会自身无法自我管理和社会事务和社会生活的管理,政府的社会管理职能必须以公民社会自我组织和自我管理为前提和基础。

因此,要很好地理解社会管理和社会管理创新,则必须明确政府与社会之间的关系定位。在社会管理中,在政府与社会的力量对比中,重心必将向社会倾斜,政府与社会的关系也将由“政府本位”向“社会本位”转变,原来政府控制和管理社会的观念必须让位于调控、引导、服务和整合社会的观念,政府对社会的统治观念必须让位于政府与社会的合作治理。因此,重新树立“社会本位”和治理理念,以“社会本位”为原则,逐步培育社会的独立性、自主性和自治性,树立政府为社会服务、政府对社会进行适度干预的理念,实现政府与社会的合作治理,从而使社会管理走向社会治理,才能建立起现代意义上的社会管理,实现社会秩序和稳定。

社会管理创新就是要实现社会管理向社会治理的转变,实现政府对社会单向度的管控向政府与社会对公共事务管理的合作治理转变。从这个角度来说,社会管理创新一方面要求全能政府向有限政府

的转变,树立有限政府的理念,切实转变政府职能,释放社会空间;另一方面,培育与有限政府相适应的另一方公共治理主体则成为政府实现职能转移、社会管理走向社会治理的前提条件。

在切实转变政府的社会职能,建立有限政府,进一步剥离政府包揽和直接从事的社会管理事务的同时,积极培育和发展各类专业性的非政府组织和社会组织,发挥公民和社会组织在社会管理和公共服务中的作用,以取代和填补政府退出领域的管理。目前,随着公民社会在完善市场经济体制、转变政府职能、扩大公民参与、推进基层民主、改善社会管理等方面发挥的作用日益重要,政府职能转移和恰当退出、发挥社会组织在社会管理与公共服务中的作用、扶持和培育公民社会的成长已经成为政府面临的重大理论和实践问题。

综上,我们认为,社会组织的培育和发展必然成为社会管理创新的前提。在基层,社区已经成为社会管理的一个基本单元,宁波北仑区基层社会管理和社区建设经验告诉我们,培育和发展社会组织既是破解基层社会管理难题的一把有用的钥匙,也是社会管理创新的一条有效路径。

## 二、北仑基层社会管理与社区建设中存在的问题

### (一)北仑区基本区情

宁波市北仑区因著名的深水良港——北仑港而得名。北仑区原为宁波市镇海县甬江南岸部分,1984年由镇海县撤县分区后所设,现辖6街道2镇1乡,共有211个村民委员会和35个社区居委会。辖区内陆面积585平方公里,常住人口约78万,其中户籍人口36万,外来人口约48万。

北仑区基层社会管理与社区建设面临怎样的基本区情呢?

第一,城市社区与农村社区并存。北仑区是一个在“在农田上崛起”的新型城区,从1984年撤县划区开始,几经区划调整,北仑区才逐步形成。北仑区不仅下辖211个农村社区与35个城市社区并存;而且,在35个城市社区中,农村整体拆迁安置或村居合并的社区有15个,农居混住的社区有11个,失地农民有15万人。从农村到城市的转变,从村委会到居委会的转变,从村民到居民的转变,过于快速的城市化进程必然带来北仑基层社会管理与社区建设中城

市与农村因素的碰撞与交叉。

第二,外来人口与本地人口并存。宁波是外来务工人员比较集中的城市,外来人口已经成为宁波市社会结构和社会管理中不容忽视的重要组成部分,目前宁波市登记的外来人口总数已经超过400万,相当于当地户籍人口的70%,甚至宁波市某些区县的外来人口已经超出了本地常住人口。在北仑,该区劳动密集型产业的快速发展以及快速的城市化进程,流动人口迅速增长,导致外来人口大大超过本地人口,甚至成为宁波首个外来人口超过本地人口的地区。外来人口与本地人口并存的状况必然给流动人口管理和基层社会管理带来巨大挑战。

第三,社区建设成就与问题并存。作为一个在“在农田上崛起”的新型城区,北仑区既遇到一些发展中的问题,但也有一些后发展优势。北仑社区建设就是如此。北仑区社区建设起步于2001年,在社区建设推行初期,北仑区的社区发展面临诸多问题:社区布局规模大小不一、社区管理服务半径不合理、社区公共服务设施配套不齐全、标准落后或不完善、旧城区改造或新小区开发过程中社区居委会办公、服务、活动等综合用房面积难以落实等。但因为是新建城区,为了解决上述问题、合理配置公共服务资源,北仑区既立足现有情况,又考虑到了长远需求,并与《北仑新区城市总体规划》相衔接,出台了《北仑新区社区布局规划》,有效地保障了社区的基础设施建设和公共服务配套机制,为社区治理的实现提供了硬件支持。对于北仑区社区建设来说,不仅社区规划为社区建设提供了发展的起点,更重要的是,宁波市的社区直选制度和社区准入制度的创新在全市各区县全面深入推行,在这种大的背景下,北仑区的社区建设也取得了突出的成绩。2010年,北仑区获得了全国和谐社区建设示范区的荣誉称号。

然而,成就与问题并存。北仑区基层社会管理与社区建设遇到了如社区行政化、社区居民被动参与、老旧小区管理难、失地农民的转化、外来人口管理以及外来人口与本地人口融合等许多共性与个性问题。

(二)北仑基层社会管理与社区建设中遇到的问题

与北仑区区情相对应,北仑区基层社会管理与社区建设中遇到了如下共性与个性问题。

共性问题有三:

1.社区行政化问题。社区行政化是全国社区建设与社区发展中普遍遇到的问题。在我国,长期以来,城市基层社会的组织和管理是通过“街居体制”来实现的,街道办事处作为上一级政府的派出机构,居委会组织虽然法律上定性为“群众自治组织”,但实际上它与街道办事处这一政府派出机构一起承担着相应的行政管理职能,俨然类似于“准行政组织”。伴随着计划经济向市场经济的转变,伴随着社会结构的整体性变迁,特别是单位制的松动与瓦解,“街居体制”面临严峻的管理困境。为此,许多地方进行了相应的改革:一方面,理顺街道与社区的关系,政府职能转换并将政府管理重心下移到社区,相应的政府职能、任务、人员、经费等各方面都在不同程度地进入到社区,并设立承接政府职能的社区工作机构,从而试图剥离出原来居委会承担的行政功能;另一方面,将居委会作为自治组织的民主议事和决策的“议”的功能与承担的协助政府行政和提供社区服务的“行”的功能分开,改变原来集自治、行政和服务于一身的状况,并试图还原居委会自治功能。

然而,我们看到,试图在社区设立工作机构承接政府转移和下沉到社区的行政事务,并使居委会成为独立于政府之外的完全自治性质的组织,这一改革的初衷在实践的过程中因为种种原因甚至加重了社区负担,恶化了社区行政化倾向。从政府职能转移和下沉到社区的过程来看,政府职能转移过多而随意和不规范现象最为明显,“上面千条线,下面一根针”使得社区很难摆脱行政化倾向而走向社区自治的目标,甚至出现由原来的政府包办变为社区包办的倾向,在“责、权、利”失衡的状态下社区不堪重负地运行,即使在一些进行“责随事转”、“费随事转”制度改革的地方,“费随事转”制度运作也很不到位、很不规范,居委会过多的行政事务与社区自治的矛盾并没有因为“费随事转”而得到很好的解决,甚至矛盾更为突出。政府在社会管理和公共服务领域的职能向社会基层的转移和实现,与社区居委会自治地位的回归并增强社区居委会自治能力的提升之间似乎成了一对无法调和的矛盾,社区行政化倾向似乎不可避免。

同样,在北仑,随着社区建设的不断推进,社区服务、社区文化、社区教育、社区卫生、社区平安等功

能也不断完善。然而,社区居委会每天穷于应付政府部门的工作而不得不放弃对社区居民的一些服务,久而久之,社区居委会作为群众自治组织、服务居民的功能不断衰减,社区负担越来越重,社区行政化倾向突出。2003年,北仑区出台了《北仑区社区政府工作申请准入试行办法》,以减轻社区负担,推动社区自治。

2. 社区居民被动参与与参与不足问题。与社区行政化问题相关联,社区居民被动参与甚至不参与活动突出。社区参与程度低,制度化和非制度化参与渠道有限,参与能力不足,是全国社区建设中普遍遇到的突出问题。较长时间以来,我国城市社区基本被单位体制所包围,人们更习惯单位范围内的活动,而很少诉求于社区范围内。当然,随着“单位人”向“社会人”的转变,人们逐渐转向社区,但是,当人们转向社区时发现,无论是制度化的还是非制度化的参与渠道都非常缺乏,同时,无论是政府还是作为居民利益代言人的社区居委会也都还停留在行政化时代,政府社会管理和公共服务职能的实现多以动员方式出现,而没有摆脱行政化倾向的居委会对社区居民没有吸引力,无法代表社区居民利益,社区居民不关心也无渠道关心居民自治事务。在这样的情况下,社区参与主动性和自觉性不够,参与能力不足也就成为一个大问题。在基层社会管理和社区建设过程中,北仑区也同样遇到了社区居民被动参与和参与不足等问题。

3. 社会需求的多样化和个性化。政府职能转移也好,社区建设也罢,目标都在于满足社区居民不断增加的各种社会需求。随着人们生活水平的提高,社会需求不断增加,而且社会需求向着多样化和个性化方向发展。一方面,政府提供的整齐划一的公共服务越来越难以满足不断增加的多样化和个性化的社会需求;另一方面,面对某些多样化和个性化的社会需求,因为利润空间小甚至没有利润的情况下,市场又不愿意提供。那么,那些政府提供不了、市场又不愿意提供的社会服务由谁来提供,便成为基层社会管理和公共服务中不可回避的问题。

个性问题也有三:

1. 失地农民转化问题。北仑是一个建在农田上的新型城区,快速的城市化进程,农村社区向城市社区转化,农民向城市居民转变,15万失地农民如何在

“洗脚上田”后尽快“洗脑进城”成为一个问题。从自然村落居住的方式到社区集中居住方式的转变;从原来一种大家庭式的亲属邻里的“熟人社会”转变为城市社区互不熟悉的“陌生人社会”;从自给自足的小农经济转变为市场经济环境下的生活方式;从自然随意的农村生活习惯转变为新型城市社区高品质生活环境等一系列变化,让没有了土地和农忙的失地农民有太多的不适应。这许许多多的无所适从与一夜之间变成城市居民的失地农民要求融入城市新社区的强烈需求之间的差距必然带给北仑基层社会管理和社区建设新的挑战。

2. 老旧小区管理难问题。城市社区类型多样,既有高档住宅区,也有普通社区;既有新型社区,也有老旧小区;既有有物业小区,也有无物业小区;既有年轻化的社区,也有老龄化社区。在社区建设和管理中,社区居委会、业主委员会和物业公司之间的关系也常常成为一个棘手的问题。相比较而言,那些有物业、有资源、年轻的高档小区的社区建设与管理相对简单,而那些拆迁安置小区、老小区、无物业小区等普通社区的管理则相对较难。在北仑,老旧小区管理难成为一个问题。

3. 外来人口管理与外来人口与本地人口的融合问题。在北仑,外来务工人员不断增加的事实带来三方面的问题:第一,外来人口不只是简单劳动力或者治安计生的不稳定因素加以管理控制的目标,他们是城市的建设者和贡献者,也理应成为城市发展成果分享者和参与者,如何为他们提供相应的公共服务?第二,如何满足外来人口的利益表达需求,如何满足外来人口参与社会公共事务的民主诉求?第三,新老市民的矛盾冲突成为社会不安定因素的重要诱因,如何化解社会矛盾促进社会融合?

### 三、北仑社区社会组织的培育与发展

面对上述基层社会管理与社区建设中的种种问题,出路在哪里?北仑区找到了培育和发展社区社会组织这条有效途径来破解这些难题。

#### (一)具体做法

目前,北仑区共有依法登记的民间组织259家,其中社团109家,民办非企业单位150家,备案类民间组织1339家,涉及到行业管理、科技教育、文化卫生、社会福利、体育保健、农村专业经济、社会公益等领域。在北仑区委区政府的推动和引导下,近5年来

北仑区的城乡社区社会组织有了长足发展,在数量上从2001年的47家发展到目前1339家,其中大部分社区社会组织都是近几年成立的。例如,在新碶街道芝兰社区,现有社区社会组织52家,其中45家成立于2006年以后,各类社会组织如雨后春笋般破土而出。北仑区社会组织的快速发展,得益于北仑区社会管理理念的创新,得益于北仑区社会组织培育与发展的制度创新。

面对诸多的问题,北仑区意识到,社区社会组织是推动和谐社区建设的重要依靠力量,是基层社会管理中不可或缺的重要治理主体。针对绝大多数社区社会组织存在的规模小、资金缺、运作不规范等问题,为引导其更好地参与社区建设,北仑区在准入门槛、财力支持、规范管理等方面进行了制度突破和创新,不断改善社会组织生存发展的制度环境,为社会组织参与社会管理和社区建设建构一种强有力的支持环境,不断培育基层社会管理和社区治理的新主体;同时,政府释放基层社会管理的空间,不断加强与社会组织的合作伙伴关系,在加强基层社会管理、推动社区治理、统筹城乡发展方面探索出了一条新路。北仑区社会组织的培育与发展方面有许多创新做法:

第一 转变观念,重视社会组织培育与发展。在社会组织的培育与发展方面,北仑区委区政府首先转变观念,将其纳入经济社会发展的整体规划之中,并出台相应的政策支持、财力支持、物质支持、人力支持和组织支持等全方位制度,政府在社会组织的培育和发展中起着重要的主导作用,为基层社会管理创新提供最初始的动力来源。

第二,建立基层社会组织备案管理制度。2007年,北仑区在浙江省率先出台了基层社会组织备案管理制度,降低基层社会组织的管理层次,明确以街道办事处、乡镇人民政府作为基层社会组织的备案机关,授权社区居委会、村民委员会作为业务主管单位,降低基层社会组织获得合法地位的条件,只要会员人数10人以上、有负责人和章程、有相对固定活动场所,就可以通过备案制方式获得相应的合法地位,从而使大量原来不符合登记注册要求的社会组织通过了备案确立了合法地位,并纳入了政府监管,有效促进了社区社会组织的生成和发展。

第三,建立企业定向捐赠税收优惠制度。为解

决社会组织资金短缺矛盾,北仑区民政局利用企业向区民政局捐助中心捐赠则可以享受税收优惠的政策,建立了企业定向捐赠税收优惠制度,即以区民政局捐助中心为中介和平台,引导企业定向捐赠公益性社区社会组织,区民政局出具捐赠发票并负责将捐赠款足额转给定向的社区社会组织,此举不仅改善了企业在社区的形象,融洽了企业与社区居民的关系,还给社区社会组织带来了可观的公益资金。据统计,两年来企业通过定向捐赠方式向社区民间组织捐款已达600多万元。

第四,建立福利彩票公益金项目资助制度和政府向社会组织购买服务制度。为解决公益社会组织发展后劲不足的问题,2008年,北仑区在浙江省率先启动了福彩基金资助社会组织公益项目。在福利彩票公益金中支出229万元,通过立项申报、建设实施、检查验收等系列程序,使公益性社会组织资助转入到正常化、正规化的轨道,推动社区社会组织的发展。另外,北仑区每年提供140多万财政经费,通过政府向社会组织购买服务的方式,帮助贫困弱势群体解决实际困难。目前,北仑区已经向社区社会组织购买了56个服务项目和200个公益性岗位。

第五,加强城乡统筹,培育发展城乡社区社会组织,建设城乡社区协商议事会组织体系。为了促进城乡统筹发展,2010年,北仑区出台了有关培育发展城乡社区社会组织的若干意见,意见规定设立福利彩票公益金扶持城乡社区服务中心项目,建设一个社区服务中心补助10万元。同时,在福利彩票公益金中每年安排100万,用于城乡社区社会组织项目扶持,加强城乡均等的公共服务组织体系建设,对城乡社区卫生服务站进行补助,每建立一个由区财政补助5万元。另外,北仑区加强农村社会组织建设,提高农村社会组织化程度,根据农村社会发展变化的实际,重点建立健全覆盖全体村民、驻村单位、外来人员的和谐共建理事会、和谐促进会等融合性社会组织,加强区域协商议事组织体系建设。区域协商议事组织是推进城乡基层自治管理的协商、协调、议事组织,由区域内村(居)委会、群团组织、经济组织、社会组织以及流动人员等群体的代表自愿发起,自觉结合,是协商公共事务、协调成员利益、化解社会矛盾、促进区域和谐共建的重要平台,也是党组织领导、政府和社会力量共同参与的基层社会治理新机

制。

第六 培育与监管并重,以社会组织监管社会组织。在大力培育和发展社会组织的同时,北仑区加强社会组织的规范与监管,以规范促监管,以社会组织监管社会组织。北仑区建立社会组织规范创建制度,成立区社会组织促进会和区社会组织管理服务中心,建立区、街、居三级责任体系和管理网络,对社会组织的章程、财务、自治事务等方面加强指导和监管,引导其规范运作,以区层面的社会组织管理服务中心和社区层面的社会组织联合会这样的社会组织来引导、扶持、服务和监管各类社会组织。2009年,北仑区还出台了《关于开展标准化融合性社会组织创建工作实施意见》和《标准化融合性社会组织创建考核评定标准》,明确融合性社会组织标准化创建要求和考核评定依据,这在全国是首创。

## (二) 实践价值

从总体上看,北仑大力培育和扶持各类社会组织发展的做法,不仅解决了北仑区面临的失地农民转化、老旧小区管理难、外来人口管理等这些棘手的社会问题,更重要的是,政府在培育各类社会组织发展的同时,真正转变理念,转移职能,释放空间,真正发挥各类社会组织在基层社会管理与公共服务提供中的重要作用,与社会组织建立起合作伙伴关系,形成基层社会管理中政府与社会共治局面,在一定程度上实现了社会管理向社会治理的转变。北仑社会组织的培育与发展具有以下实践价值:

第一,社区社会组织的培育与发展,不仅为社区减负,而且提供社区服务,同时,老旧小区管理和失地农民的转化也在这些组织发挥作用的过程中得到解决。

北仑区通过多种扶持手段,引导和鼓励社会组织充分挖掘整合社区资源,承接部分基层公共服务事务和社区活动,既有效地减轻了社区居委会的日常工作负担,也使社区社会组织在服务实践中得到了锻炼和成长。

北仑区通过发展壮大服务性社区社会组织,提高社区的服务供应能力,特别是社区居民和志愿者自发组建的社区“邻里互助社”等社会组织的广泛建立,不仅整合了分散的社区资源,提升了社区服务水平,解决了许多家庭的实际困难,而且构建了相知相识、互帮互助的新型邻里关系,促进了邻里和睦,使

社区越来越成为居民排忧解难的“娘家”。

社区社会组织的发展,破解了老小区无物业小区管理的难题,把社区居委会干部在物业管理上的困惑解救出来,社区组织开展准物业服务和社区建立物业管理协作协会,使小区物业管理走上了良性发展。

社区社会组织的发展,还服务于北仑城市化建设,缩短农民向居民转化的磨合期。北仑区社会组织不仅在农村劳动力素质提升和转岗就业方面发挥了重要作用,不仅培训本地失地农民,而且还积极培训外来民工,在使失地农民尽快转变成居民、外来人口尽快融入本地社会中也发挥了重要作用。

北仑社区社会组织的发展,使得北仑社区服务的组织网点覆盖面达到了90%以上,大大提升了社区服务的功能,正是有了社区社会组织的发展,社区的民主选举与重大问题的民主决策,从项目和程序以及效能上,扩大了群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强了社会自治功能。社会组织不仅成为“自我管理、自我服务、自我教育、自我娱乐”的组织形式,而且真正成为政府在社会建设和服务上的合作伙伴和具体执行者,在从事维权、慈善救助、公益信息传播、社区服务、养老服务、文体活动和环境保护等方面,有力地促进了社会建设全面协调发展。

第二,公益性社会组织的培育与发展,不仅为政府瘦身,还为居民服务,满足多样化和个性化需求。

公益性社会组织正在成为承担政府公共服务的重要载体。北仑区处于东南沿海经济较发达地区,贫困家庭救济式帮助,基本都纳入到政府和社会慈善组织的保障体系之中,救助工作需要从一家一户的贫困救济的模式转化为一种社会救助机制,北仑区探索从对个人的济困转到对公益社会组织的培育和公益项目的支持上来,公益社会组织承担政府转移出来的扶贫济困职能,不仅能够扩大公共服务覆盖面,而且能够将贫困“因子”消化在萌发初期,提高了扶贫的效率和效益。同时,公益社会组织还在养老服务、社区服务、社区建设中发挥出应有的作用。公益社会组织涉及领域多,覆盖范围广,能够发现和满足多样化和个性化的社会需求。

北仑区公益社会组织建设,由于鼓励社会力量自主创新,形成了一种以社会(区)需求为导向、以居民为主体、以自我创造为途径的“一区一品”或者是

“一区多品”的个性化发展的生发效应。各类公益性社会组织层出不穷,据统计,北仑区400多个社区社会组织,参与人数已经达20万人,每个社区居民在社区社会组织的活动引领下,参与各项活动的人数总量已占社区居民总量的70%。这些公益、互益性的社会组织,尤其被称为草根的社区社会组织,切实有效地承担了自我教育、自我管理、自我服务的社会功能,起到了政府想做而不能做、个人家庭想做而无力做的补充作用。

第三,社区层面普遍建立起“共建理事会”、“和谐促进会”等融合性社区社会组织,形成城乡居民、外来人员、社会企业共同民主治理机制,为基层社会事务管理和服务注入了新的活力。

大力培育发展基层融合性社会组织,打破传统村级自治模式,把村级自治管理的范围延伸到外来人员,不仅将外来人员纳入有效管理的范围,加强了外来人口管理,而且反映了外来人员的参与社会管理的利益诉求和政治诉求,促进了新老村民和谐共处。目前,全区共有村级社区综合服务中心5家,村和谐共建理事会29家,村外来人员管理委员会36家,村和谐促进会126家。

第四,区域协商议事组织,加强城乡统筹。为推进城乡基层自治管理,加强城乡统筹发展,区域协商议事组织广泛动员区域内各类自治组织、群团组织、经济组织、社会组织以及社会团体成员共同参与区域管理,整合区域社会资源,讨论协商区域重大事项,协调解决区域各类矛盾问题,推进区域和谐发展,构建起基层党组织主导下区域各类组织和群体共同参与的区域和谐新机制,形成资源共享、优势互补、条块结合、共驻共建的工作机制,积极探索政府和社会力量共同参与的基层社会治理新路子。

第五,行业协会组织,承担政府转移职能,建立政府与社会组织的合作管理。例如,受北仑区文化广电新闻出版局和北仑区体育局的委托,北仑区文化协会承担辖区内部分文化市场管理职能,充分发挥行业自律与行政管理协作的互补功能。

### (三)理论价值

#### (1)社会组织发展与“治理与善治”理论

北仑区培育和发展各类社会组织的实践首先体现了并践行了“治理与善治”理论。治理与善治的本质特征,就在于它是政府与公民对公共生活的合作

管理,是政治国家与公民社会的一种新颖关系,是两者的最佳状态。在北仑区的实践中,我们看到,无论在城市社区,还是在农村社区,抑或是城乡结合部,不同类型的社会组织的参与社区管理和社会服务提供实际上都是一个多方参与、持续互动、相互协商以达成治理的过程。培育不同类型的社会组织,就是在构建新的社会治理主体,改变过去政府完全主导的运作模式,吸纳民间组织参与,共同行使权威、共同承担责任,以治理来实现基层社会管理与善治,达成社会秩序和稳定。

#### (2)社会组织发展与“公民社会”理论

治理实施的一个前提条件,是一个独立的、能够跟政府相对应的公民社会的存在。在北仑的实践中,我们看到了一个公民社会的雏形,大量的民间组织发育起来,而且它们有意愿、也有能力参与到公共事务的治理中来。不仅有城市社区社会组织,也有农村社区社会组织;不仅有区域协商议事组织,也有城乡和谐共建组织;不仅有社区流动人口服务管理中心,也有外来人口管理委员会;不仅有行业协会组织,也有各类公益社会组织。这些社会组织不仅承接政府转移职能,减轻社区行政负担,还解决涉及人民群众的利益调整和矛盾冲突,提高了社会自我管理、自我服务、自我教育、自我监督的能力。这些社区社会组织、公益性社会组织、协会组织共同构成了北仑的公民社会,政府与公民社会建立起基层社会管理与公共服务提供中的新型合作伙伴关系。

#### (3)社会组织发展与“参与民主”理论

在北仑的实践中,还体现了另一种民主形式,即“参与民主”。西方学者提出,民主的实质不再是投票的游戏,而在于公民对公共事务管理的实质性参与。我们知道,在农村社区,普遍实行的村民自治使得村民有机会选择自己的带头人,而在城市,宁波普遍实行的社区直选制度让北仑城市居民有机会选择自己的代言人。然而,无论在城市社区,还是在农村社区,选举已经不是唯一的重点,因为即使选举出自己的利益代言人,执行的仍然只是上级政府下派的工作,而不是满足自己的利益需求,这样的选举再多再充分也无法体现民主的价值;只有公民对于公共事务管理的实质性参与才能真正体现参与和民主的价值。在北仑,我们看到,各种社会组织参与到城乡社区公共事务的治理中来,表达它们的意见、行使它

们的权利、施加它们的影响,这相对于过去村(居)的行政化和原来的被动参与来说,是一种更为民主的公共事务治理方式。

治理与善治、公民社会和参与民主的相关理论,让我们认识到,社会组织之所以要培育和发展,政府职能之所以要转移,决不仅仅是为了克服“政府失败”,也不仅仅是为了减轻行政负担、提高行政效率,而是要实现治理,培育公民社会,实现参与民主。

#### 四、北仑模式:特点与意义

##### (一)北仑模式的特点

概括地说,我们认为,北仑的基层社会管理创新实践就是以社区为依托,政府强力支持,社会深度参与,城乡统筹发展,政府与公民社会合作治理的新路子,它为社会主义和谐社会建设提供了北仑经验,值得其他地方学习和借鉴。

以社区为依托。社区成为社会管理创新的最基本的载体和平台,因为大量的公共事务和社会管理的许多事情都要落实到社区层面。在北仑,社区建设和社区管理有着很好的基础:首先,因为是新兴城区,社区建设之初就对农村社区和城市社区的发展有较好的规划;其次,社区居委会直选制度和社区工作准入制度在宁波已经深入人心;最后,专业社区工作者制度也有一定基础。因此,社区为北仑区基层社会管理创新奠定了较好的基础。

政府引导支持。北仑区将培育、发展和管理社会组织当作基层社会管理创新的一个重要载体和工作抓手。北仑区构建了一种政府主导、资源激励、合作互补的新型社会组织培育和发展机制。所谓政府主导,就是由政府依法划定空间,政府公平选择对象,政府主动提供资源,政府有效引导方向;所谓资源激励,就是通过资源供给手段,将政府支持谁、选择谁、排除谁的意向明确体现出来,通过资源的提供、激励和监管达到有效约束;所谓合作互补,就是政府主动确立可以由社会提供的公共服务空间,把社会组织推向前台并为他们创造各种合作条件,使社会组织与政府形成有效的功能互补机制,构建起新型公共服务体系。

社会深度参与。在北仑,各类社会组织参与基层社会管理和公共服务提供是社会组织深度参与的基础和保障。北仑区通过对各类社会组织的引导,不仅为各类社会组织搭建平台和载体,为居民提供

服务,满足居民多样化和个性化社会需求;而且将公民对社会公共事务的关注和意愿表达纳入制度化、有序化的公众参与渠道,使之成为推进和谐社会建设的积极力量。居民是各类社会组织的主体,社会组织是社会深度参与的载体,没有居民和社会组织的参与和发展,既实现不了政府职能转移和下沉社区的问题,也实现不了社会管理向社会治理的转变。

城乡统筹发展。随着城市化进程加速,传统的户籍制度已经很难适应城市化和现代化的需要,长期以来形成的城乡二元分割体制带来了社会管理的一系列问题,因此,改革二元分割体制和城乡分立状态,必然成为目前我国社会管理创新的一个重要领域。在北仑,城乡统筹发展成为基层社会管理创新重要方面,不仅建立城乡均等的公共服务组织体系,而且建立区域协商议事组织体系与和谐共建组织体系,为推动新农村建设和城乡统筹发展加强基层组织体系建设。

政府与公民社会合作治理。培育和发展各类社会组织,目标在于推动政府职能转移,释放社会空间,实现社会自治,推动政府与公民社会在公共事务管理中的合作治理。在北仑,各类社会组织的培育与发展,不仅形成了政府以外的另一方公共治理主体,而且以各类社会组织为载体,不仅满足公民日益增长的多样化利益诉求,更满足公民参与社会公共事务管理的政治诉求,从而逐步实现政府与社会合作治理的新局面。

##### (二)北仑模式的意义

北仑的做法是根据当地实际探索出来的一条基层社会管理创新的路子,但是这一模式具有普遍的意义,对其他地方的发展具有借鉴价值。北仑模式至少带给我们三个方面的启示:

第一,基层社会管理创新应遵循“政府与社会共治”原则和“社会本位”原则。

政府与社会共治原则。“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局是未来一段时间内我国社会管理的基本体制,不仅政府要在社会管理中发挥主导作用,同时也要强调发挥公民社会和公民在社会管理中的作用,逐步建立起政府与公民社会在社会管理中的合作伙伴机制。因此,社会管理不是自上而下的管理和控制,它应该是政府、市场与公民社会对社会公共事务的共同治理,它强调

多元主体的合作和互动。政府、社会与公民的共治格局应该是我国基层社会管理的基本取向。在基层社区,既强调传统的治理主体,如街道、基层社区党委、社区居委会等的作用,又强调社区自治,强调社区居民作为一个重要主体参与治理的作用,更强调政府、社区与居民的合作治理。

“社会本位”原则。在基层社会,原来的社区行政化要逐步让位于真正的社区自治。真正的社区自治首先强调社区居民作为治理主体参与公共事务的管理,但真正的社区自治也并不意味着政府的完全退出,而是要求政府主动承担为社会服务以及在公共服务基础上的社会管理新职责,要求政府从原来的监督者、控制者的角色转变成为培育社区自主和自治提供条件的引导者和支持者的角色。

第二,社会组织培育与发展对于深化社区管理体制改革的突破口意义。社区管理体制改革的根本目标就是,使政府归位、社会自治,进而培育公民社会。北仑模式告诉我们,政府归位、社会自治的关键在于社会组织的培育和发展,而社会组织的培育与发展对于进一步深化社区管理体制改革的突破口意义。

在社区,为满足社区不同利益群体的利益诉求,社区共治强调发挥政府、社区自治组织和社区居民等多元主体的力量;但是,在我国,社区自治和民主治理也仍需坚持政府主导型自治。所谓政府主导型自治,一方面,坚持社区建设和发展中的自治导向,并不否认和弱化政府的作用,相反,对政府的要求更高;另一方面,政府主导也并不表示政府行政权力的无限扩大,相反,政府要下放权力,培育社区自治组织和社区自组织的发展,形成社区与政府对社区的合作管理,并通过社区自治实现政府对社区的管理和民主治理。从这个意义上来说,政府主导型自治首先需要推动政府职能在社区的转变和归位,同时,面对社区居民多样化的社会需求和利益诉求,政府职能转变、退出和归位之后,日益增长的社会需求和利益诉求由谁来承接便成为更重要的一个问题。

面对上述问题,突破口在于社会组织的培育和发展。一方面,政府职能转变和归位需要社会组织来承接相应职能;另一方面,也只有有了相应的社会组织才能使政府职能转变和归位成为可能。因此,政府职能转变与社会组织的培育和发展是一个相辅

相成和逐渐推进的过程。北仑区在社会组织的培育和发展方面已经有了很多很好的做法,例如,社区社会组织备案管理制度、企业定向捐赠税收优惠制度、福利彩票公益金项目资助制度和政府向社会组织购买服务制度、区域协商议事会制度,等等。在现有的基础上,北仑区还可以借鉴英、美、德等发达国家的经验,进一步重视社会组织的作用并加强对社会组织的财政支持和政策支持力度,形成制度化的工作机制,不断探索社会组织培育 and 发展的有效途径。

第三,社会组织培育与发展对于从社区建设走向社区治理的价值意义。北仑模式告诉我们,在社区建设面对居民参与不足、多样化社会需求难以满足的困境和瓶颈时,必然要求政府单向度的社区“建设”走向政府与社会合作共治的社会治理,而从社区建设走向社会治理,社会组织的培育与发展具有重要的价值意义。

从政府的角度来说,社区建设将满足广大社区居民的多样化利益诉求和需要作为政府工作的出发点和落脚点,这体现了政府提供公共服务并以民生为先的理念;同时,政府将资源下沉到社区,让社区真正有资源和有手段去为老百姓提供服务,满足老百姓的需要;最后,政府还试图通过居委会民主选举和自下而上的社区工作评议等方法,培育社区自治。

然而,总体上看,要满足社区居民日益多样化的利益需求,推动社区发展和自治,光靠政府单方面的努力已经不够,社区的发展已经遇到了居民参与不足、“你政府做得再好居民仍然不满意”、“作为政府满足居民需求平台和载体,很多工作也已经不是社区层面能承载”等一系列瓶颈问题,怎么办?

面对上述瓶颈,出路仍然在于深化民主。目前,北仑区的社区直选、社区工作准入制度、培育社会组织等方面都已经有了很好的探索,为进一步深化民主提供了基础。社区自治和民主治理不只是居民参与居委会的民主海选,也不是选举后居委会组织几个人的自治,不只是社区活动居民参加,也不是政府单方面提供服务居民被动接受,更不是作为单个个体居民的生活实际问题的反映和解决,社区自治和民主治理的载体首先是组织化的居民,是公共利益诉求的表达和满足,需要社区居民对公共事务的管理和参与。从这个角度来说,深化社区自治和社区民主治理首先需要培育和发展社会组织,让居民有

机会组织起来,并通过组织的渠道表达公共利益诉求,参与公共事务的管理,在参与公共事务管理过程中,实现自我管理和自我服务,并最终形成与政府在社区层面的合作治理。

### 五、讨论与结语

北仑模式不仅展示给我们基层社会管理创新的诸多经验,同时它还带给我们许多启示。北仑基层社会管理创新实践首先迈出了社会组织培育与发展的第一步。但是,对于北仑的进一步发展,我们不得问,社会组织的培育与发展到底在多大程度上实现了公民民主参与公共事务管理的价值目标?抑或社会组织的培育与发展仍然停留在社区减负、帮助政府解决社会管理难题等工具目标上?政府与公民社会之间的平等合作伙伴关系到底在多大程度上得以实现?

从工具目标来说,社会组织的培育和发展不仅帮助政府在基层社会管理中解决当前社区建设和社区管理、社区服务中许多问题的一个有效途径;从价值目标来说,社会组织的培育和发展也是满足公民日益增长的多样化利益诉求,满足公民参与社会公共事务管理的政治诉求,推动社会自治和民主治理的一个必经途径。从这个角度来说,不论是工具目标,还是价值目标,对于北仑来说,社会组织的培育与发展都还有很长的路要走。

本次调研受宁波市民政局和北仑区民政局邀请。在这里,特别感谢宁波市民政局许义平副局长和北仑区民政局胡修勤局长,他们孜孜不倦的改革探索精神深深地感动了我;同时,我也要感谢那些接受调研的许多单位和个人,不一一列举。文责自负。

注释:

北仑区行政区划和人口情况见:[http://www.bl.gov.cn/doc/blgk/xzqh/2007\\_7\\_26/210\\_shtml](http://www.bl.gov.cn/doc/blgk/xzqh/2007_7_26/210_shtml)。

宁波社区建设中的两项制度创新:一是建立社区居委会“选聘分离”体制。“选聘分离”体制包含两个制度,一是选举制度,即社区居委会直接选举制度,第二个就是聘用制度,即职业化社区工作者规范化管理办法。“选聘分离”的体制的基本操作思路是,社区居委会由本社区成员组成,经居民差额选举产生,社区居委会下设

办公室,工作人员由专职社区工作者组成,由社区居委会或街道办事处聘用,政府支付成本,主要承担居委会交办的自治性工作以及政府在社区层面的相关公共管理和服务工作。这一制度让民选者以志愿者的身份真正成为社区居民利益的代言人,让聘任的社工职业化,落实具体的社区管理和服务工作。截至2007年底,宁波市所有的城市社区居委会完成了直选,成为全国首个城市社区全部实现直选的城市。二是建立“社区准入”制度。浙江省2004年出台了《城市社区政府工作申报准入实行办法》,规定除法律法规有明确规定以外,政府各职能部门和有关单位,原则上不得在社区内设立行政性机构,如确需在社区内设立组织机构或向社区居民委员会下达工作任务的,必须向同级城市社区工作(建设)协调(领导小组)提出申请,实施准入审批;社区政府工作申报准入遵循政事分开、政社分离原则,凡属政府部门承担的职能不得转嫁给社区居民委员会,政府各职能部门不得以行政命令的方式向社区居民委员会派任务、下指标;对涉及社区居民委员会共作的事务,政府职能部门要充分尊重居民委员会的自主权,支持和帮助社区居民委员会实行自我管理,社区居民委员会对不属于职责范围的事项或不具备工作条件的任务,有权拒绝接受或办理。

(责任编辑 刘华安)