

# 社区社会组织与社区治理结构转型\*

康晓强

(中共中央党校 科学社会主义教研部, 北京 100091)

**摘要:** 针对中国社区社会组织与社区治理问题,采用规范分析的方法,对“社区社会组织”的基本要义及其社会功能进行了简要概述,并在此基础上全面分析了社区社会组织在社区治理结构中的作用。最后得出结论:社区社会组织的发育与成长对社区治理结构转型具有战略性意义,政府应为社区社会组织的发育与成长提供充分的社会空间和资源支撑。

**关键词:** 社会组织; 社区; 治理

**中图分类号:** C 916

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-0398(2012)03-0022-04

改革开放特别是近十余年来,中国社会生活发生了许多引人瞩目的变化,其中之一就是伴随着经济发展与社会结构转型的加速以及和谐社区建设的不断推进,出现了众多自发性、志愿性的社区社会组织。中国社区社会组织发展迅猛,在社会生活中发挥了积极效应,是构建和谐社区不可或缺的重要社会力量,其发育与成长对社区治理结构转型具有战略性意义。正是基于对社区社会组织社会功能的肯定,“十二五规划”纲要在第三十九章第一节特别指出,要重点培育、优先发展城乡社区社会组织。

## 一、“社区社会组织”的基本要义

社区社会组织是指以社区居民为主要成员,以满足社区居民的多样需求为取向,由居民自发成立并自觉参与,以公益或互益为目的的社会组织形态。社区社会组织有体育健身类、文化艺术类、公益服务类、休闲娱乐类等不同类型。中国社区社会组织的发育基于社会主义市场经济发展以及相伴随的社会转型,其成长的动力源于公民的社会需求结构。公民的多样社会需求结构客观上需要多元的组织结构来实现。但是,理论界、实务界对社区社会组织这类组织形态究竟如何称呼还存在争议,目前使用较频繁的有“社区民间组织”<sup>[1]</sup>、“社区社会组织”<sup>[2]</sup>、“社区非政府组织”<sup>[3]</sup>、“基层社区组织”<sup>[4]</sup>等。笔者认为,使用“社区社会组织”这一概念会更确切、妥当。理由如下:

其一,“社会组织”这个概念现已成为党和政府的专门用语,具有权威性。党的十六届六中全会首次使用了“社会组织”这个概念,党的十七大政治报告有3个地方专门提到了“社会组织”概念<sup>[5]</sup>。《社会团体登记管理条例》把社会团体定性为“非营利性社会组织”,《民办非企业单位登记管理暂行条例》把民办非企业单位定性为“从事非营利性社会服务活动的社会组织”。民政部在2007年11月召开的全国社会组织建设和管理工作经验交流会上决定,今后不再沿用“民间组织”的叫法,而启用“社会组织”这一新的提法。这里的“社会组织”是对“民间组织”这个概念的继承和发展。如果说十七大提出的“社会组织”是广义上的,那么,民政部使用的“社会组织”则是狭义的,主要指在各级民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会。

其二,“社区社会组织”这个概念的内涵明确,易于把握。现代社会从组织形态上看可分为三大种类:市场/经济组织、社会组织以及政治组织(包括政府、政党等)。马克思在《政治经济学批判》序言中曾指出:“人们在自己生活的社会生产中发生一定的、必然的、不以他们的意志为转移的关系,即同他们的物质生产力的一定发展阶段相适合的生产关系。这些生产关系的总和构成社会的经济结构,即有法律的和政治的上层建筑竖立其上并有一定的社会意识形态与之相适应的现实基础。物质生活的生产方式制约着整个社会生活、政治生活和精神生活

收稿日期: 2012-01-05

基金项目: 国家社会科学基金青年项目资助(11CKS015)。

作者简介: 康晓强(1982—),男,福建惠安人,中共中央党校科学社会主义教研部讲师,法学博士。

的过程。”<sup>[6]</sup>可以看出,马克思实际上把整体宏观社会结构划分为经济、政治、精神与社会四大层面。因此可以认为,相应地,从组织形态层面透视整个社会,也可以划分为经济、政治、精神与社会四大板块。在现实社会生活中,精神文化层面的组织结构经常纳入社会组织范畴来考量。因此,经济性组织、政治性组织与社会性组织是现代社会的三大组织部类。

其三,“社区社会组织”这个概念相对来看比较中性化,涵盖面较广,既可以囊括自上而下建构起来的组织形态,也可以涵盖自下而上成长起来的组织形态。例如,“社区民间组织”这个概念主要指的是自下而上发育、成长起来的组织形态,对于像社区老年协会等自上而下建构起来的组织形态不能“网罗”进来。此外,“民间”这个概念是相对于“官方”而言的,易造成官民的对立情绪。又如,“社区非政府组织”这个概念语焉不详、似是而非,没有揭示概念的本质属性和内在规定性。使用“社区社会组织”这一概念有助于社区不同品类组织形态的整合。

社区社会组织是社会组织的重要组成部分,除具有非营利性、非政府性、自治性、志愿性等社会组织的共同属性外,还有其特殊属性,主要表现在4个方面:其一,规模小。社区社会组织主要由本社区的居民或单位发起成立,基于满足社区居民的内在需求,一般对成员人数、组织机构没有特定要求,对活动资金要求不多,结社成本较低。其二,数量多。我国社区社会组织的数量相当庞大,但目前还没有正式的统计数字。其三,活动区间小。社区社会组织产生于社区,自然活动于社区、服务于社区。其四,影响小。基于社区社会组织的上述特点,其影响与全国性和地方性的社会组织相比较小。

## 二、社区社会组织的社会功能

中国社区社会组织的发育历程与基层政府管理体制的变迁息息相关。1991年,中央政府提出社区建设的基本取向是减少政府过度干预,增加居民的社区参与,发展社区服务,逐步实现社区自治。社区建设的重要使命是在市场经济的背景下对分化的社会进行社会整合,以最大限度地增强社会的凝聚力与活力。20世纪90年代开启的社区建设浪潮,引发了城市社会关系的深刻变化,为社区社会组织的发育和成长带来了契机。然而,社区社会组织的真正兴盛却是20世纪90年代末后的事情。进入21世纪以来,社区居民开始根据自身需求自下而上地

建立起各类社区社会组织<sup>[7]</sup>。实践证明:社区社会组织是社区组织体系的重要细胞,是社区治理与社区服务的重要支撑要素。随着和谐社区建设的深入推进,社区社会组织在社区建设与社会生活中起到了积极作用。发挥社区社会组织功能具有重要的现实价值。

### 1. 满足人们多样需求

从空间结构与生活形态方面看,形式多样的社区社会组织的活动是吸引居民陶冶情操、强身健体的重要载体与有效平台,既拓展了人们的交往空间结构,也提升了居民的生活质量与幸福指数。例如,文体协会、书画协会、摄影协会、腰鼓队、太极拳队、象棋协会等文化类社区社会组织,不仅以其特色活动丰富了社区居民的精神文化生活,而且为居民的交往和沟通搭建了舞台,是居民建构“社会资本”,培育社会信任的组织载体与连接平台。

### 2. 培育社会公益精神

以社区社会组织为载体开展社区公益服务,开启了社区服务社会化和专业化的新取向。社区社会公益事业成长既要靠政府的助推,也要靠大量热心公益事业的社区社会组织的发展来支撑。社区社会组织的优势在于:在政府的倡导与支持下,从社区居民的内在需要出发,自发兴办、自主运营,能有效地开发和整合社区内外资源。社区社会组织参与社区公益服务具有重要战略意义,这不仅是因为弥补了政府和市场覆盖空间的不足,更重要的在于推动了社区服务的社会化,激活了社区居民参与的主体意识和公共精神。将社区社会组织的运作转化为社区公益行为,实现了公益精神与公益活动的有机统一。

### 3. 化解社区社会矛盾的“润滑剂”

随着社会主义市场经济的深入发展,我国社会正在从“总体性”的高度整合状态向分化、异质性状态转型。在这个结构转型的过程中,社会利益格局不断分化、重构,新的利益群体逐步形成,因分配不均、不公产生的社会利益矛盾日益凸显。因此,除了要建立相应的利益分配政策外,还应建立畅通的利益诉求表达、纾解管道和平台。而社区社会组织就是重要的利益诉求表达、纾解管道和平台,因为社区社会组织是由一群主要基于利他主义动机的个人组成的,扎根于社区,因此对社区有深切理解,能清楚地表达穷人以及边缘群体的利益诉求<sup>[8]</sup>。社区社会组织一方面可以为个体提供利益诉求的机会与平台,另一方面可以受党和政府委托,深入社区做群众

工作,预防和消解社会矛盾。例如,山东新泰依托平安协会,综合采用法律、政策、道德、宗教、乡规民约等多种方式,有效地发动人民群众参与社会矛盾的化解,取得了良好的效果<sup>[9]</sup>。社区居民通过社区社会组织的有效参与,使人际交往互动网络既有“交集”,又有个体各自的着眼点与着力点,并向着不同领域、空间、层面错落有致地发展,从而重建了相互关爱的社会关系网络,为和谐社区的“软件”建设作出了积极贡献。

#### 4. 实现社区民主的重要组织平台

居民自治是社区民主化建设的根本目标取向,而居民参与是实现社区自治的基本前提。实践证明,社区社会组织是吸引社区居民融入社区的重要平台与组织载体。许多居民正是通过参与社区社会组织的活动而融入社区这一地域性“生活共同体”之中的。参与是民主的基石与基本要素,没有广泛的公众参与,就不可能有社区民主化的有效成长。居民参与社区公共事务的广泛程度与有序程度,是衡量社区民主化水平的“晴雨表”。居民参与公共事务的积极性越高,参与的有序化程度越高,说明社区民主化水平就越高。例如,宁波北仑区从2006年起把培育发展社区社会组织作为城乡社区建设的重中之重来抓,极大地提高了居民的参与度。在北仑流传着这样一句话:“社区主任手一挥,社区居民人一群”。北仑区党委领导、政府管理、社会监督和社会组织自律相结合的社会组织管理新格局,被民政部民间组织管理局誉为“社会组织工作北仑模式”<sup>①</sup>。培育社区社会组织,提升居民的组织化程度,既可以吸引居民的参与热情,又有助于提高居民的有序参与水平,进而提高社区民主化程度。社区社会组织与基层社区有很强的共生关系:基层社区建设为社区社会组织成长提供了社会空间,社区社会组织的成长又推动了基层社区建设。在这种共生发展关系中,社区社会组织在基层社会获得充分的成长空间,夯实了公民社会的社会基础,有效提升了社区社会组织的能力与水平。随着和谐社区建设的深入开展,社区社会组织对基层社区建设的积极效应将会日益显现。

必须指出的是,对社区社会组织的社会功能一概予以否定显然不符合事实,但完全夸大其作用也不符合事实。社区社会组织也不是“万能”的,社区社会组织的社会功能并不能完全替代政府的功能,

原因在于:其一,社区社会组织只解决特定社会群体的特定社会问题;其二,社区社会组织也会存在功能“失灵”的可能。因此,推动政府与社区社会组织的合作对提高社区治理绩效显得尤为必要。这涉及社区治理结构转型问题。

### 三、社区社会组织与社区治理结构转型

社区治理主体包括社区居民、社区党组织、社区自治组织、社区社会组织、社区内企业、辖区单位等。其中,社区社会组织是社区治理的一个重要主体。社区治理结构是不同的社区治理主体在实际互动中形成的关系形态。明确各社区主体的责任边界,协调好各社区治理主体之间的关系,在分工的基础上实现有效合作,从而在社区层面实现“善治”。

当代中国,政府在社区治理结构中居于主导地位。中国社区社会组织在什么社会空间、在多大社会空间发育以及发展到什么程度,很大程度上受政府公共政策取向的影响。社区社会组织发育早期,政府担心其有可能成为社会不稳定的要素,主要采取了两个措施:其一是成立社区社会(民间)组织服务中心,其二是加强社区社会组织党建工作。对于政府而言,社区社会组织成长给社区社会治理带来的影响是明显的也是深刻的:从组织形态看,社区社会组织与政府是现代社会的两大组织形态,社区社会组织以社会性为本质属性,政府以政治性为本质属性,在实际社会生活中,这两大组织形态常常在活动空间、活动体系中相互交叉;其二,从表面看,社区社会组织与政府之间关系的背后实际上是社会公共权力与公民社会权利这两大体系的关系。

事实上,从另一视角看,社区社会组织与政府职能转变存在深刻的互动逻辑:政府职能转变为社区社会组织发育、成长创造了社会空间与活动平台,而社区社会组织是政府职能转变的重要承接主体。两者是相辅相成、良性互动的。因此,将政府管不了、不好管、管不好的社会公共事务转移给社区社会组织承接,一方面能提高公共服务效率,优化公共服务质量,另一方面也为社区社会组织实现社会使命创造了机会空间。著名管理学家德鲁克指出:“为了转变政府的职能并且使它重新取得业绩,重要的一步是要在社会领域中培养自主的社会组织。”<sup>[10]</sup>培育社区社会组织是转变政府职能的内在需求,转移后的政府职能需要其他主体来承载和对接,而社区

① <http://www.chinanpo.gov.cn/1921/51186/index,2011-12-26>.

社会组织是重要的承接主体。因此,基层政府要适应社会变迁,因应社会变革,调整自身的组织结构与功能结构,努力实现政府自身现代化。一方面促进社区社会组织健康发育,另一方面及时、有效地将社区社会组织积极吸纳、融入到整个社会治理网络体系中,努力与社区社会组织结成战略伙伴关系,共同推进中国社区社会组织成长。这种发展战略不仅为中国社区社会组织的成长提供了空间、基础与可能,还能借此推进政府自身的变革与发展,使政府从“全能政府”向“有限政府”、“有效政府”转型;从政府依托居委会跳“单人舞”转向政府搭台、各种社区社会组织“共舞”;从“怎样把居民管得住”向“怎样使居民过得好”的取向转变。

事实上,这种应对方略也与新公共服务理论有一定契合之处。基于新公共服务理论的基本视点,政府实现公共服务功能的机制不仅只是政府,还应与社会组织一道共同完成。新公共服务理论以关注公益与公民身份为核心价值取向,认为政府的主要功能是服务而非“掌舵”或“划桨”,其主要功能定位为:与社会组织与市场组织一起共同解决社会问题,其角色从直接控制者向调节者、中介人、裁判员转型。政府与社区社会组织的良性互动与和谐合作一方面可以提升政府社会治理的能力与绩效,另一方面也有利于激活公民参与社会组织、奉献服务社区的动力与兴趣。从根本上说,社区社会组织与政府具有共同的目标与取向,即提升社会公共服务的品质或质量。也正是在这个意义上,社区社会组织与

政府具有合作的可能性与现实基础。

经验与事实也一再表明:社区社会组织与政府的良性互动与密切合作对满足公民对公共产品或公共服务的多样性需求、提高公共服务的效率、保持社会的良性运行具有重要价值。从根本战略着力点方面看,为了建设小而强的“有效政府”,政府的功能结构应从以政治功能为轴心整合经济与社会治理功能,转变为以社会治理功能为轴心整合政治与经济功能,这是中国政府功能形态适应经济结构与社会变迁的结构性转型,具有重要的战略意义,同时也是中国社区社会组织成长的重要契机。

#### 四、结论

中国社区社会组织的发育和成长对转变政府职能有积极效应,推进社区社会组织发展不仅具有现实价值,而且具有积极的战略意义。首先,为社区社会组织的发育与成长提供一定的社会空间。政府是社区社会公益事业的“促进”者,扮演主导、引领、服务、助推的作用,需要培育社区社会组织的主体意识,逐步促进社区社会组织自主、独立运作。其次,设立专项基金支持社区社会组织的成长,探索社区社会组织社会化运作的途径和方法,鼓励和引导社区社会组织通过参与社会活动和提供社会服务获得经费。再次,加强社区社会组织能力建设,逐步建立和完善集人才、经费、场地、设施为一体的综合信息平台,有效整合社区各种社会资源。

#### 参考文献:

- [1] 白友涛. 城市社会建设新杠杆: 社区民间组织研究[M]. 南京: 东南大学出版社, 2006.
- [2] 夏建中, 特里 N 克拉克. 社区社会组织发展模式研究: 中国与全球经验分析[M]. 北京: 中国社会出版社, 2011.
- [3] 田玉荣. 非政府组织与社区发展[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008.
- [4] 雷洁琼. 转型中的城市基层社区组织: 北京市基层社区组织与社区发展研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2001.
- [5] 胡锦涛. 高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗[R]. 北京: 人民出版社, 2007.
- [6] 马克思恩格斯选集(第2卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1995.
- [7] 王颖. 公民社会在草根社区中崛起[J]. 唯实, 2006(10): 45-49.
- [8] SAI KRISHNAN S. NGO relations with the government and private sector[J]. Journal of Health Management, 2007, 9(2): 246.
- [9] 包心鉴. 平安之路[M]. 北京: 人民出版社, 2010.
- [10] 彼得 F 德鲁克. 德鲁克文集(第3卷): 社会的管理[M]. 徐大建, 译. 上海: 上海财经大学出版社, 2006.