

社区社会组织：社会建设的微观主体^{*}

焦若水 陈文江

摘 要 社区社会组织是社会组织管理与社区建设的交汇点，是社会建设的微观主体与基本单元，在社会治理创新中占据着重要位置。我国已经初步形成多层次多类型的社区社会组织格局，但仍然存在管理理念滞后、规制体系与协同机制缺乏、社会工作专业方法介入不足等问题，难以适应社会治理的战略要求。未来急需将社区社会组织发展纳入社会建设的整体布局，发展现代意义的社区社会组织管理理念，出台规范性的社区社会组织发展规制体系，推动社区社会组织内涵式发展，使之真正成为社会建设的微观主体。

关键词 社区社会组织 社区建设 社会建设 微观主体

作者焦若水，兰州大学哲学社会学院副教授；陈文江，兰州大学哲学社会学院教授（兰州 730000）。

基于当前社会建设的阶段性特征，社区社会组织的培育与发展已经成为新时期社会建设的重要领域。在新的形势下，原有社区民间组织的传统管理的局限性日益显现，在社会建设与社区建设不断融合的视域下，以社区社会组织推动社区建设，在社区层面加强民主发展与社会整合，既是社会组织管理领域的新拓展，也是建设社区治理创新的迫切需求。

一、社会建设新阶段发展社区社会组织的重要意义

社区社会组织是指由社区组织或个人在社区（镇、街道）范围内单独或联合举办、在社区范围内开展活动、满足社区居民不同需求的民间自发组织，是我国社会组织的重要组成部分。在我国社会治理创新体系中，社会组织发挥着奠定基层民主特别是社会化自治，承担沟通政府和公民的重要桥梁，影

响政府决策和推动政府改革的强有力源泉的重要作用。社会组织的强烈公益色彩能增强公民的政治认同，对政府行为构成有力制约。社会组织的发展既促动现有社会管理转型，又是推进政府改革和社会建设的动力，真正切实有效的承接政府职能转移，是推进社会治理创新落实的有效依托。^①自 20 世纪 90 年代以来在我国开展的城市社区建设，虽然取得了巨大的成绩，但民间社会组织建设发展差距表现尤为明显。^②新的社会治理创新格局，必须以组织化载体为依托，社区社会组织在新型社会管理格局形成中兼具社区与组织化的双重作用，是社会治理创新不可缺少的微观主体。

社区社会组织是在基层社会实现党委领导的基础。在社会治理创新的过程中，执政党的驾驭能力在许多方面显现出“空白点”：如何整合与激活分散在社区丰富传统政治资源，将现行体制内的组织资源嵌入到社会

^{*} 本文为国家社会科学基金青年项目“社区建设中的国家规制体系研究”（项目编号：11CSH031）阶段性成果。

中去代表民意、整合利益、引领社会。^③在社区建设中实现社会管理新格局党委领导职能的实现,必须积极依托组织化的载体,将分散在社区各个层面的党员聚合起来,通过社区社会组织填补单位与社区之间的党员管理空白点,发挥党员在社区社会组织中模范带头作用,逐步建立适应社区实际的基层党组织运转模式。

社区社会组织是开展政府公共服务与管理的有效载体。社会建设的根本任务在于形成组织化的载体。长期以来,由于实行派出式管理,人们对社区社会的认识还停留于自娱自乐、低层次民间组织的印象,对社区社会组织在社会治理创新中的价值认识不够清晰,社区组织和居民的培育和孵化严重不足。^④伴随着城市社会结构特别是居住结构与公共服务提供方式的变迁,依靠自上而下的组织方式已经越来越难适应社会的需求,需要进行系统的调整与改革。

社区社会组织的发展有助于切实提高社会协同水平。社会不是“社区自治组织”,而是“社区NGO”;社区实质不是一个地域,而是共同体,并逐渐将其功能转移到社区组织中承载。^⑤社区社会组织是社会建设的基石,各类社区社会组织是政府与公民个人之间的社会中介、商业服务与消费者的服务中介、社会服务与居民的联系中介,是城市公共服务与管理的有效承载体。^⑥组织缺失和关系错位,必然使其成为矛盾冲突最剧烈的地方。

社区社会组织是公众参与的重要载体。当代中国社会建设的主要任务,最终是要解决人的现代性提高和公民意识培育。公民意识的生成需要政府引导,但更需通过社会自身完成,其载体就是社区社会组织。如果说英克尔斯指出工厂是现代人的学校,那么可以说社区特别是社区社会组织是现代公民的学校,社区社会组织很好的整合了共同体与理性化这两个看似在城市社区中难以共存的

特征,从而可以在培育现代公民的责权利意识、参与意识上发挥持久的难以替代的作用。^⑦

二、当前城市社区社会组织发展面临的挑战

(一) 我国城市社区社会组织发展的基本状况

现代城市社会是一个高度组织化的社会。长期以来我国社会组织缺位,社区各类组织更是被笼统的冠以民间组织和草根组织的名称,培育、管理、服务工作水平很低。实际情况是,目前我国65%以上的社区都有老年人服务、残疾人服务、社区生活和文体活动等方面的基层社会组织。^⑧从近年来社区社会组织发展的基本态势来看,每个城市社区平均有7—10个社区社会组织是较为客观的一个数据,全国的84488个社区约有59—85万个社区社会组织,再加上现有24569个居委会社区服务站和105544个其他社区服务设施中还未计入社区社会的其他组织类型,^⑨现在城市社区社会组织数量为72—98万个,社区社会组织已经成为社会建设的重要力量。

伴随着社区社会组织在数量上的增长,基层政府对社区社会组织发展的规制体系也进一步得到完善,社区社会组织在总体数量、规制体系、运行机制上的变化,特别是国家正式以“社区社会组织”取代“民间组织”、“群众组织”等称谓,深刻体现了社区社会组织在国家社会建设方略中的地位与重要性的进一步增强。多地采取改革措施,克服现有体制中登记注册门槛过高、管理多元复杂等约束,通过社区社会组织备案等制度改革,将社区社会组织纳入培育发展重点。从各地改革与探索实践来看,社区层面已初步形成较为规范化的社区社会组织架构,按照职责和功能大致可分为四类:社区服务类,文化、教育、体育活动类,公益类,维护权益类。

长期以来,与大型社会组织相比较而言,管理部门和学界往往将社区社会组织视为草根性、群众性、自发性的“准组织”或“无组织”形态,在这种定势思维下,社区社会组织的培育、服务、管理工作长期没有得到重视,在社区建设日益推进,社会自组织与社区参与需求日益旺盛的结构性转变之中,社区社会组织发展面临的挑战也愈益突出。

(二) 社区社会组织管理的理念滞后

社区社会组织是真正实现社区建设中政府由“划桨者”向“掌舵者”转变,培育社区自身力量的重要依托。我国传统基层管理体制中虽然也通过居民委员会下设分支机构或者建立社区基层组织的方式,推动社区自组织,但长期形成的行政主导和自上而下式动员方式,使居民参与的积极性和主动性不高。现阶段推进社区社会组织发展的过程中,行政化思维依然普遍存在,使社区社会组织培育与管理演变为政府职能的延伸与变型,数量化考核方式更助推了社区社会组织发展注重数量不注重质量的弊病,重备案登记轻建设监管使社区社会组织发展的可持续性大大降低。

(三) 社区社会组织管理的规制体系缺乏

我国现有民间组织管理法规与政策针对大型正规的民间组织设立,难以有效服务社区社会组织发展,导致对社区社会组织管理上无从入手,在基本制度建设方面,如理事会制度、社会监督制度、财务公示制度等方面缺乏可操作制度。^⑩主要表现为以部门意志为主导的规章性、随机性、事务性的监管机制,部分牵涉到公共利益与安全的社区社会组织无法可依,管理协调的难度大。如何更好的厘清民政部门与基层政府在社区社会组织管理服务上的权责,在“严审批、宽监管”向“宽审批、严监管”转换后引导社区社会组织有序发展,仍然有很多政策空白点。如将本来就包括营利和非营利两种类型的民办

学校全部规定为非营利。又如社区卫生服务中心都未纳入社区社会组织管理框架中,按照社区卫生服务中心登记的规定,必须由独立的法人代表申请成立中心,但现有中心多为医院、企业附属单位,或由私人兴办,在资产性质、用人机制特别是医疗纠纷处理时无章可循。

(四) 条块分割,社区社会组织的管理缺乏协同机制

社区社会组织管理“业务部门无力管、登记机关无法管、社区街道无权管”的“三不管”现象较为突出。表现为部分在市区级部门注册、在社区活动的民间组织,登记部门与主管部门由于客观原因限制,很难实现有效的监督、管理,对社会组织的管理重“注册”,后续管理缺失,对其培育发展无力顾及,缺乏对社会组织的行为跟踪管理监督。同时,由于管理上的条块分割与冲突,多头管理甚至管理越位的现象也普遍存在。特别是活动范围主要在社区的社会组织,注册门槛和主管机关限制很多,一些社区社会组织甚至成为各个部门、各级政府应付各种评比、检查、竞赛的“标本”,部分地区出现社区社会组织一套人马、几块牌子,被“组织化”的现象。而在街道社区层面,受繁重行政事务的影响,街道有限的管理资源难以再承接除娱乐、互助类组织以外的管理任务。权益维护类组织、宗教类组织、专业类组织由于可能引发的社会风险,导致街道社区持回避态度,区县级业务主管部门又难以掌握实际情况,导致管理缺位现象客观存在。

(五) 社区社会组织管理缺乏社会工作方法的介入

整合基层社会治理的行政职能、服务资源和专业力量,增强社会体制改革的关联性、系统性和协同性,是我国基层社会治理创新的关键问题。推动城乡社区和社会组织、社会工作发展的联动机制,是创新社会治理的

务实举措。社区社会组织是社会工作人才发挥作用和工作的有效载体，社区社会组织的发展也需要专业化方法特别是社会工作方法的介入。专业化社会组织发展与社区建设之间缺乏有效的衔接，影响了社区社会组织发展的专业化程度。一方面，许多社会组织难以有效进入社区，服务对象与群众基础狭窄，社会组织本身发展陷入“内卷化”的困境；另一方面，社区社会组织的发展长期停留在较低层次，公众参与的渠道不足，本身应具有公共性的社区社会组织已出现自利化的倾向，牵涉狭隘的社区利益，导致各类大型公益设施在城市中建设的难度加大，在社区层面愈来愈多地出现“各扫自家门前雪、莫管他人瓦上霜”的问题，影响了更大范围社会公益意识的培育。

三、社会治理创新视野中的社区社会组织发展

（一）统筹协调、分类指导，将社区社会组织发展纳入社会建设的整体布局

历史经验表明，基层社会组织建设既是引导中国革命事业走向成功的基本经验，又是顺利推进各项改革事业的有效保障，要在新的历史条件下推动社会建设战略的有效落实，就必须将社区社会组织发展纳入社会建设的整体布局之中，在管理观念和模式上大胆创新，在社区社会组织管理构架上实现“自上而下”与“自下而上”相结合、垂直式管理与网络化管理相结合、重点扶持“枢纽型”社会组织与广泛培育“草根”社会组织相结合，^⑪建立以社区党组织为核心，社区居民委员会为领导，积极引导发展文化类社区社会组织、重点扶持发展生活服务类社会组织、合力发展公益型社区社会组织，形成符合社会建设新形势的社区社会组织网络体系。社区居民委员会要积极培育社区服务性、公益性、互助性社会组织，对不具备登记条件

的社区服务性、公益性、互助性社会组织，要主动帮助办理备案手续，并在组织运作、活动场地等方面为其提供帮助。要通过政府购买服务、设立项目资金等途径，积极引导各种社会组织和各类志愿者参与社区管理和服 务，鼓励和支持社区居民开展互助服务，使之成为推进社区居民委员会工作的重要力量。

（二）发展现代意义的社区社会组织管理理念

当代城市社区建设的目标绝非恢复在滕尼斯时代就哀叹消亡的那个意义上的“共同体”，而是托克维尔、普特南所揭示的表现为结社、社团、社会参与、社会资本等形式的现代意义上的社区，同楼陌路并不必然代表着社区的消亡，反而是现代都市社区生成的重要体现，跨社区的活动参与和居民的自主选择才是现代城市市民社会形成的重要标志，对地点、物理空间的执着更多的还是一种“编户齐民”的管理取向，特别是当代中国城市正在经历剧烈的空间重组的过程，那种通过楼门院长、社区积极分子动员等各种方式来衡量社区发育远非全面客观的，而是体现了将社会管理片面地理解为政府对社会的管 理甚至对社会的控制。需要特别警惕以社会管理创新代替社会建设，深入反思按照传统的管制理念对社区社会组织进行管理。

将社区社会组织的发展纳入社会建设的整体构架中，是对变迁中的城市社会在社会管理上现代思维的应对，是夯实社会建设基础的有效抓手，在新时期社会建设的战略构架中有着重要的意义。作为社会建设的新领域，将社区社会组织发展纳入社会建设的整体布局、发展现代意义的社区社会组织管理理念、出台规范性的社区社会组织发展规制体系应该成为未来发展的重点方向。

（三）出台规范性的社区社会组织发展规制体系

实践经验一再表明,政府的政策和行为得当,就容易使民间组织与政府合作,有利于社会的和谐与稳定;如果政策与行为不当,民间组织与政府的合作就很困难,甚至会走到政府的对立面,成为反政府的力量,危害社会的团结与稳定。^⑫要解决目前中国社会组织发展中的结构性挑战,立足社区,采取自下而上的工作理念与方法,壮大发展一批符合社区需求,扎根于城市居民中的社区社会组织,建立健全社区社会组织机构孵化、能力提升、购买服务和项目监管机制,完善相应的规制体系尤为重要。

根据近年来各地探索的经验来看,参照社会组织管理的规制体系,将社区社会组织的发展纳入社会组织的整体管理框架之中,在街道层面建立社区社会组织管理服务的总体平台,协调社区、登记管理部门、业务主管部门面向社区社会组织开展服务管理工作,及早出台社区社会组织的规制体系,既能切实有效的引导社区社会组织的规范化发展,又能夯实社会建设战略在基层的基础。

(四) 提升社区社会组织发展组织内涵,夯实社会建设的微观主体

社区社会组织是社会组织管理与社区建设的交汇点,是社会建设的基本单元与重要依托,推动社区社会组织内涵式发展成为社会建设的微观主体,关键在于改变基层政府的观念和制度设计。整合现有社会工作资源,实现社会工作资源向社区下沉,推动社区、社会组织、社会工作的联动发展,促进社区社会组织的专业化发展。加强社区社会组织财务、人事、活动透明度与公信力建设,改变现有政府业务主管部门和登记部门重登记、轻管理的管理监督机制,建立社区居民与社区社会组织成员对社区社会组织的监督机制,使社区社会组织真正成为社区管理与服务的自主主体;有效引导社会组织参与社区服务,实现社会组织发展与社区建设的统筹推进,

建立多层次的中国本土化社会组织体系,使之成为社会发育的重要载体。

注释:

① 郁建兴、金蕾 《社区社会组织在社会管理中的协同作用——以杭州市为例》,《经济社会体制比较》2012年第4期。

② 杨团 《让民间社会组织成为主力军》,《社区》2010年第5期上。

③ 陈家喜、黄卫平 《把组织嵌入社会——对深圳市南山区社区党建的考察》,《马克思主义与现实》2007年第6期。

④ 何增科 《我国社会管理体制的现状分析》,《甘肃行政学院学报》2009年第4期。

⑤ 陶传进 《城市社区民间组织的发展》,载吴玉章主编 《中国民间组织大事记》,社会科学文献出版社2010年版,第376页。

⑥ 王颖 《公民社会在草根社区中的崛起》,载高丙中主编 《中国公民社会发展蓝皮书》,北京大学出版社2008年版,第300页。

⑦ 焦若水 《组织、网络与社区转型——基于北京市三个社区的实地研究》,中国人民大学博士论文(2009) [未刊稿]。

⑧ 曹明生 《第二届社区社会组织建设高层论坛召开》,《中国社会报》2009年8月4日。

⑨ 《民政事业统计季报(2010年第4季度)》, <http://files2.mca.gov.cn/cws/201101/20110130160410749.htm>

⑩ 王名、贾西津 《中国非营利组织:定义、发展与政策建议》,载范丽珠主编 《全球化下的社会变迁与非政府组织》,上海人民出版社2003年版。

⑪ 张静波 《社区社会组织参与社会建设的路径》,《光明日报》2009年10月31日。

⑫ 高丙中主编 《中国公民社会发展蓝皮书》,北京大学出版社2008年版,第21页。

责任编辑:王道勇