

城市治理中的社会组织：困境与出路

——以北京为研究个案

◎ 王 颖

摘 要：在深化社会管理体制改革、推进国家治理体系和治理能力现代化的大背景下，社会组织在维护社会稳定、提供公共服务、推进基层民主自治以及促进城市治理等方面发挥独特优势。近年来，北京城市社会组织的培育发展取得良好成效，但结构不平衡、专业人才缺乏、公信力不足、资源获取能力低下等诸多困境仍然制约着社会组织的发展。因此，可通过规范社会组织管理体制、拓展社会组织发展空间、提升社会组织依法自治能力、加强社会组织人才队伍建设等途径促进北京城市社会组织建设。

关键词：社会组织 城市治理 社区

【中图分类号】 D669.3 doi:10.3969/j.issn.1674-7178.2019.02.017

社会组织作为公众自愿组合而成的共同体，在参与社区公共政策决策、推进基层民主自治建设和满足社区服务需求等方面发挥着越来越重要的作用。从《国务院机构改革和职能转变方案》来看，其核心内容就是实现三个转变，即中央向地方转变、政府向市场转变、政府向社会转变。新制度经济学派的代表人物道格拉斯·C·诺思的经济制度变迁理论从产权、国家、意识形态三个方面论述了人类历史上制度变迁的原因、动力和规律，指出组织是制度变迁的代理实体。因此，社会组织是政府向社会转移职能的最主要的承接者，大力培育发展社会组织，对于完善城市治理

体系、提高社区自治水平、推进创新社会服务都有着决定性的作用。

一、北京社会组织发展的现状

北京市社会组织服务管理工作，以网格化社会服务管理体系建设为抓手，以深化科技创新与城市管理模式创新为主线，以法治建设、分类管理、信用体系建设为重点，以完善社会组织登记管理体系、社会组织培育扶持体系、社会组织综合监管体系、社区社会组织服务管理体系为目标，在承接政府职能、提供公益服务、扩大公众参与、反映群众诉求、调解矛盾纠纷、

推进基层自治等方面发挥了重要作用。

（一）地方立法和优惠政策陆续出台

针对自身城市性质和功能定位，北京制定了一些社会组织的地方性法规。如北京市配合国家《中华人民共和国慈善法》和《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》实施出台了中国内地省市首个地方性《慈善信托管理办法》和《北京市社会建设要点》。按《建设要点》要求，北京市在已有的“一刻钟社区服务圈”基础上将再建设100个社区规范化示范点、150个老旧小区自我服务管理试点，并对试点社区给予政策、资金、税收、土地申请、政府采购等多方面支持。新建智慧社区532个，支持建立便捷高效的生活服务智能配送体系，促进社会服务管理数据一次采集、资源多方共享、问题联动解决。同时，向全市社会组织购买500个服务项目，内容涵盖了社会公共服务、社会公益服务、社区便民服务、社会治理服务、社会建设决策咨询服务共5大类30个方向，促使更多的社会组织参与社会事务，培育和发展社会组织。

（二）社会公益活动品牌渐具雏形

根据北京市社会组织信用信息公示系统、北京市社会组织公共服务平台的相关数据统计，目前，北京市有3万多家各级各类社会组织、138家专业社工机构、6.28万名社会工作专业人才、413.7万实名注册志愿者、6.1万个志愿服务组织，来自社会、服务社会、共建共享，已成为重要的公益力量，在参与社会公益服务方面发挥着越来越重要的作用。同时，也产生了一系列有影响力的社会公益活动品牌，如“北京社会

公益行”系列活动。其中，北京社会志愿者公益行系列活动自2015年首次启动以来，累计开展志愿服务活动2048项、49418场，动员志愿者61万余人次，服务群众208万余人，产生了广泛的社会影响。北京社会组织公益行系列活动已连续开展6年，累计开展了6000余项、5万多场次活动，服务群众超过500万人次，培育了一批社会反响好、叫得响的社会组织公益服务优秀品牌。北京社工公益行系列活动发挥专业社会工作人才优势，带动志愿者和广大社会力量，开展公益服务，累计购买1095个专业社会工作岗位、90个专业社工社区服务督导项目，提升了专业社会工作服务品质。

（三）“枢纽型”社会组织网络基本成型

北京是我国最早推行“枢纽型”社会组织的城市。北京市“枢纽型”社会组织体系以人民团体为骨干，以大型联合组织为重要载体，以行业和专业社团为重要组成部分，以具有特定服务功能的社团为重要支撑。按照“政社分开、管办分离”要求，创新社会组织管理模式。在横向层面上，采取授权、改组、新建等方式，把业务主管职能从行政部门分离，使社会组织反映专业作用和服务特色，实现自我发展，并加强同类别、同领域社会组织的指导和联系。在纵向层面上，推进市、区县、街道乡镇建立三级“枢纽型”社会组织，形成分类管理、分级负责的“枢纽型”社会组织网络工作体系。北京市级已成立51家“枢纽型”社会组织，区县建立211家区县“枢纽型”社会组织，街道建立403家街道“枢纽型”社会组织，联系各级各类社会组织由原来的4700多家增加

到3万多家，覆盖率由15%扩大到89%，基本实现了社会组织全覆盖。

（四）公益发展平台和“助力计划”成效显著

北京在市、区县、街道乡镇三级建立了社会组织服务管理中心，通过统一的数据中心、调度平台、服务渠道和多个业务系统，实现了民生服务、城市管理、应急处理、绩效考核等功能。北京还在市、区县设立创新发展园，以“提供公益发展平台、推动社会治理创新”为宗旨，以“政府购买服务、民间力量运作、专业团队管理、政府公众监督、社会民众受益”为运营模式，打造社会组织集聚基地和培育摇篮。同时，北京市社会组织发展服务中心还开启了“助力计划”，整合政府、社会、市场的资源共同携手参与支持初创期社会组织的发展，为社会组织提供从引荐注册—政策指导—空间支持—专业培训—专家督导—资源链接等全方面支持与服务，并通过与区县、街道乡镇两级的社会组织发展服务中心的联动，实现不同层级服务中心、服务管理机构 and 部门之间网络互联互通、信息共享和业务扶持。

二、北京社会组织发展的困境

随着城市管理重心的下移和基层民主意识的增强，以传统行政手段为主导的思维模式和管理方式越来越难以满足社会治理的需求。在这种背景下，大力培育发展社会组织，成为创新城市治理的有效途径。当前，北京城市社会组织的发展成效明显，但是，我们也应该清楚地看到，北京城市社会组织根据其内在要求和实施目

标，仍然存在着很多问题和制约因素：

（一）社会组织的协同机制亟须明确

北京城市社会组织覆盖范围广泛，涵盖商业服务、科研、教育、社会服务、文化、体育、卫生和生态环境等领域。但社会组织发展普遍存在供需信息不对称，专业、技术和资金短缺缺乏解决途径，资源获取能力低下等问题。北京相关职能部门对于社会组织的审批和治理工作比较到位，但各部门协同工作体系尚未完全形成，支撑社会组织发展的财税、土地、评估、奖励、处罚等政策还不完善、不配套。在社会组织建设中，对于公众宣传发动和教育培训工作也重视不够，社会公众只能被动地接受政府或其代理机构提供的公共服务，其参与城市社会治理的主体作用未得到充分发挥和体现。此外，一些民间自发组织主要依靠有限的会员费和有偿服务收入维持经营，获得社会资金的渠道狭窄，政府对自发组织的扶持力度不够，也影响了民间发展社会组织的积极性和主动性。

（二）社会组织的发展结构亟须平衡

北京城市社会组织数量逐年增加，结构不均衡的状况也日益凸显，存在覆盖面不广、代表性不强的问题。在新兴产业，尤其是在支柱产业方面，很多行业还没有建立行业协会。而且，从社会组织的类型上看，强势群体的社会组织偏多，弱势群体、困难群体的社会组织偏少；服务于工商企业的社会组织偏多，而服务于普通民众的公益性、慈善性、志愿性的社会组织偏少，这都直接影响社会组织承接政府职能转移和持续供给公共服务的能力。北京发展社会组织的根本目的，不在于组织自身

做大做强，而是更有效地服务社会民生，从这个角度来讲，社会组织发展工作需要全社会的共同参与。然而，目前北京社会组织的成员多是人户一致的常住户，驻地企事业单位职工和流动人口参与少；社会组织的活动对象大多为离退休人员，中青年自愿参与社会组织的比例较低，这也让很多社会组织的公民认同度相对较低，难以得到社会公众的支持和主动参与。

（三）社会组织建设能力亟须增强

北京城市社会组织的数量与世界发达国家尤其是国际城市相比还有较大差距。北京每万人拥有社会组织13.9个，而世界发达国家每万人拥有社会组织数一般超过50个。在政府采购社会组织公共服务建设方面，北京的实际运行也远远不够。国际上政府采购社会组织服务的资金规模平均占GDP比重的10%。北京市从2010年设立专项资金，连续几年向2732个社会组织购买服务项目，累计投入4.2亿元，但也仅占北京GDP的3.4%。此外，从社会组织自身的能力来看，北京社会组织对经济发展的贡献率也较低，社会组织整合配置资源的能力相对较弱，筹集资源的渠道单一，缺乏社会资源的调动能力。在社会组织的内部治理中，董事会、监事会和秘书处的职能不明确，选举、人事和财务等制度不完善，缺乏内部约束手段和效力，信息披露不及时，运转不透明、不公开的现象都是其自身存在的问题。

（四）社会组织专业人才亟须补充

当下社会组织正面临从政府主导向民间主导、从少数精英的个人行为向广大公众参与的重大转型，这就要求社会组织尽快实现机构的专业化和规范化。北京的

多数社会组织由于其公益性、慈善性以及运作资金的筹募性质限制，普遍难以给人才提供有竞争性与吸引力的薪酬与福利，甚至不被认为是一个职业，大部分社会组织只能依靠具有奉献精神的志愿者开展运作，管理人员中普遍存在着年龄偏大、学历偏低、兼职多、专职少等问题。接受过专业训练的人员很少，特别是具有社会学、管理学、心理学、法学等知识背景的专业人员更是寥寥无几。这导致社会组织在项目策划、资金筹措、项目运作等方面难以开展有效的管理工作，社会服务的非专业性或业余性突出，从而影响了社会组织的服务能力与治理能力的发挥。此外，社会组织带头人中有一部分是由行政机关成员兼任，长期的行政依附机制和依赖惯性，使其自主治理的能力较弱，对公众多元化的诉求也缺乏了解。

三、北京社会组织发展的出路

党的十九大指出，要创新社会治理体制，激发社会组织活力，正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确责权、依法自治、发挥作用。这为社会组织积极参与社会治理指明了方向，也给社会组织发展带来了良好机遇。因此，北京要加大社会组织培育扶持力度，加强政府引导，通过加大资金、项目投入，联合企业与社会组织等多方合作，构建完善的社会组织管理和服务体系等措施来推进社会组织的快速发展。

（一）加强顶层设计，规范社会组织管理体制

社会组织的培育是一项长期复杂

的社会系统工程，必须以周密可行的战略规划作指导。北京应以贯彻《北京市“十三五”时期社会治理规划》在社会治理方面的主要目标任务为行动纲领，结合“北京市城市总体规划”，提高社会组织参与社会治理的能力。通过制订社会组织发展、社会组织自律和社会组织监管等一系列配套法律法规，完善政府投入、扶持与监督机制；通过搭建全市统一的社会组织管理服务平台，促进社会资源的优化配置和有效整合；通过推行社区、社会组织、社工人才“三社联动”的基层社会管理创新模式，为社会组织的发展提供基层支撑和人才支持。在每个区县、街道乡镇建立社会组织联合会（或服务中心），负责社会组织的指导、服务和管理；在每个社区建立若干个基本型社会组织和特色型社会组织，形成区县统一管理、分类指导、协调发展，各社区类别齐全、各具特色、作用明显的社会组织发展格局。同时，要对社会组织给予人力和物力支持，鼓励区县、街道乡镇以免租金或共同使用的形式为社会组织的组建、运行提供基本条件，引导资源向社会组织提供，降低其运行成本。要对社会组织给予资金和政策支持。按照权随责走、费随事转的原则，通过奖励、补贴或委托管理的方式，鼓励社会组织结合公众的实际需求，开展个性化服务项目，激发社会组织的创造性和积极性。

（二）加强培育扶持，拓展社会组织发展空间

社会组织发展应以公众需求为导向，为公众提供高效快捷的服务。通过建立孵化器、派驻专业人员指导、提供办公场

所、培训社会组织骨干、配置专项培育资金或以政府购买服务的方式，培育一批新兴能源、新兴科技、新兴产业和现代服务社会组织，引导一批公众欢迎、受众较广、具有示范作用的品牌项目，并通过项目化方式调动社会组织成员的参与积极性。在需求项目实施过程中，由政府进行过程控制，坚持谁受益谁评价，把监督重心从事前变为事后，保障项目各项目标落到实处。并对示范项目评比表彰，对承接项目的优秀社会组织给予正向激励。此外，社会组织的发展还需要充分发挥政策导向的作用，引导社会组织协助政府提供基本公共服务，满足公众的多样化需求。通过社工、志愿服务组织提供专业社工、精神慰藉、法律援助、助学助困等公益性服务。以便民利民为出发点，不断探索为民服务的新机制、新领域。以求助电话、社区服务网站和短信为载体，构建一个覆盖全市、辐射城乡社区的信息服务平台，24小时全天候提供生活类、资讯类、事务类、电子商务类等多项服务，形成横向到边纵向到底的社会服务求助网络。同时，建立服务成效回访评估机制，定期回访项目执行情况，了解公众需求，保持项目创新性和长效性，提升公众参与度和满意度。

（三）注重规范建设，提升社会组织依法自治能力

社会组织的有效治理必须依托于内部治理结构的规范化与运行机制的科学化。在内部治理结构方面，社会组织的机构、人事等一定要与政府主管部门严格分离，要建立以章程为核心的选举、会员代表大会、理事会、监事会、财务管理以及分支机构等治理结构，逐步推行决策、执行和

监督分离的运行机制，实行阳光运作、规范管理，提高社会组织的透明度；在运行机制方面，社会组织要建立重大活动报告和信息披露制度，定期向政府、社区及公众公布项目进展情况、财务报告、服务满意度反馈、评估结果等，通过信息公开主动接受来自各方利益相关者的质询与监督，树立社会组织的公信力。政府也要制定社会组织动态评价体系，建立有效的政府监管机制。评价体系应从社会组织的基本建设、内部规范、业绩考量等三方面制定评估指标，评估结果作为评选表彰优秀社会组织的重要依据，也作为选择社会组织为社会力量购买服务的重要参考。对于社会组织在发展中的资金匮乏问题，一是可以大力鼓励社会组织参加中央、市、区政府购买服务和公益（微）创投项目，提升社会组织的筹资能力，扩展资金来源；二是可以整合社区资源，通过建立“社区基金会”与“社区公益站”相互配合，互为支撑，支持社区公益项目及活动的开展，支持服务类、公益类、互助类社会组织的培育和发展。

（四）引入市场机制，加强社会组织人才队伍建设

大力培育和发展社会组织，需要支持和引导更多社会力量参与到社会治理中来，统筹整合各种资源，加强社工、义工和志愿者队伍的专业服务和特色建设，建

立健全培训机制、服务机制和激励机制，让人才能服务北京。要通过市场运作的方式设立专业社工岗位和社工服务督导项目，发挥专业社会工作人才优势，带动志愿者和广大公众力量，开展公益服务，提升专业社会工作服务品质，也为社会工作专业人才发展搭建平台，为公众提供更加丰富的专业社会工作服务项目。同时，社会组织人才队伍建设还需要提升社会组织的正规化和专业化，一是要对社会开展自治活动和公益项目提供可持续的资金保障，吸引人才加入；二是要建立社会组织人才库，遴选持证专业社工；三是在社会公益项目及活动的开展中能及时发现一批具有带头人潜质的成员，形成社会组织人才梯队的雏形，提升社会组织能力和水平；四是加大典型培养，树立起不同类别社会组织的先进典型，通过加强媒体宣传、交流先进经验等，发挥典型示范引领作用。当然，从发展的眼光看，社会组织的成长除了引入市场机制和政府的资金政策保障，更主要应当是要靠公众的积极参与。因此，需要开展广泛的宣传教育活动，提高公众对社会组织的认知程度，鼓励公众积极加入到社工、义工和志愿者的队伍中来。需要对社会组织成员开展多层次的培训和指导工作，提升成员自我发展能力和专业水平，增强社会组织队伍凝聚力，发挥他们在推进社会组织发展中的主体作用。☞

参考文献：

- [1]王浦劬,莱斯特·M.萨拉蒙.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京大学出版社,2010.
- [2]夏建中,特里.N.克里克,等.社区社会组织发展模式研究:中国与全球经验分析[M].中国社会出版社,2011.
- [3]崔红.《北京市“十三五”时期社会治理规划》发布[N].北京晨报,2016-11-23(01).

- [4]彭勃,张振洋.网络社区中的互动:结构、过程与主体[J].中国第三部门研究,2014(1).
- [5]夏建中,张菊枝.我国社会组织的现状与未来发展方向[J].湖南师范大学社会科学学报,2014(1).
- [6]曾小波.社会治理:从理念到方法的变革[J].西南民族大学学报(人文社会科学版),2014(7).
- [7]章敏敏,夏建中.社区基金会的运作模式及在我国的发展研究——基于深圳市社区基金会的调研[J].中州学刊,2014(12).
- [8]徐家良,武静.我国城市社区社会组织的现实困境及其破解思路[J].上海城市管理,2015(3).
- [9]任丽慧.内蒙古自治区创新社会组织培育扶持机制研究——基于公共服务的研究视角[J].内蒙古科技与经济,2015(5).
- [10]李卫华.以发展和培育社区社会组织推动社会建设——建国门街道的探索[J].中国机构改革与管理,2015(8).
- [11]唐鸣,陈鹏.政社互动:十八大以来农村社区社会组织的发展路径[J].社会主义研究,2016(4).
- [12]刘洋.枢纽型社会组织的生成基础与发展路径——基于社会学的视角[J].学习与实践,2016(12).
- [13]顾维民.学习贯彻中央两办文件精神 在党建引领下发挥枢纽型社会组织作用[J].中国社会组织,2017(9).
- [14]张荆红,丁宇.互依联盟何以可能?——中国枢纽型社会组织与国家之关系及其改革走向[J].北京师范大学学报(社会科学版),2018(6).
- [15]卢磊.基层枢纽型社会组织的现状检视与发展建议——以北京市X区为例[J].中共福建省委党校学报,2018(6).

作者简介: 王颖,首都经济贸易大学马克思主义学院副教授,硕士研究生导师,研究方向为城市经济与战略管理、高等教育管理。

(责任编辑:卢小文)

Social Organizations in Urban Governance: Dilemmas and Way Out: A Case Study of Beijing

Wang Ying

Abstract: Under the background of deepening the reform of social management system and promoting the modernization of national governance system and management ability, social organizations enjoy a unique advantage in maintaining social stability, providing public services, promoting grass-roots democratic autonomy and promoting urban governance. In recent years, the development of urban social organizations in Beijing has achieved good results, but the structural imbalances, lack of professionals, lack of credibility, limited access to resources and other difficulties still constrain the development of social organizations. Therefore, the construction of urban social organizations in Beijing should be promoted by regulating the management system of social organization, expanding the development space, and upgrading talents.

Keywords: social organization; urban governance; community