

城市治理视角下社会组织可持续发展研究

王颖^{1 2 3} (1. 首都经济贸易大学 城市群系统演化与可持续发展的决策模拟研究北京市重点实验室, 北京, 100070; 2. 首都经济贸易大学 城市经济与公共管理学院, 北京, 100070; 3. 首都经济贸易大学 马克思主义学院, 北京, 100070)

【摘要】现代城市治理是一个多元参与、理性协商的过程。社会组织作为公众和社会力量参与城市治理的重要载体,虽然在推进城市治理创新、基层民主自治建设和满足社会公众服务需求等方面取得了良好成效,但仍存在良性协作体系尚未完全形成、结构不均衡的状况日益凸显、独立地位自治能力亟需增强、从业人员专业水平有待提升等诸多问题。因此,可通过强化顶层设计的统筹性、实现组织机制的导向性、坚持公共服务的独立性、提升人才队伍的专业性等途径来促进社会组织的可持续发展。

【关键词】城市治理; 社会组织; 可持续发展

【中图分类号】C939 **【文献标识码】**A

中国特色社会主义进入新时代,城市发展主要矛盾已经转化为公众日益增长的多样化需求与不平衡不充分的发展之间的矛盾。现代城市治理是一个多元参与、理性协商的过程。社会组织作为公众和社会力量参与城市治理的重要载体,是城市治理体系和治理能力现代化的主要力量。中共“十九大”报告明确指出,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,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。这为社会组织积极参与城市治理指明了方向,也给社会组织发展带来了良好机遇。因此,新形势下社会组织要充分发挥其在政府治理和社会调节、居民自治良性互动中的积极作用,在推进城市治理创新、基层民主自治建设和满足社会公众服务需求中展现更大的担当和作为,使公众获得感、幸福感、安全感更加充实、更有保障、更可持续。

1 社会组织参与城市治理的契机

1.1 政府失灵促进社会组织生长

随着我国经济社会建设的快速发展,公众对社会服务的需求也逐渐呈现出多样化、个性化的趋势。而政府有限的财政资金,对于提供给公众多样化的公共产品和社会服务显得心有余而力不足。美国学者韦斯布罗德研究发现,政府供给越无法满足人们的个性化、差异化需求时,社会组织供给的规模就越大,社会组织相应的数量也会越多。社会

组织通过“以志愿求公益”将个体联系和凝聚起来,形成了组织化的社会行动主体,开始迅速成长并进入到社会救助、公共服务、公益活动、慈善事业、社区建设等社会等事务中来,在一定程度上化解了“政府失灵”带来和衍生的社会问题,也改变了以往以政府为主导的单一服务模式,拓宽了提供服务的渠道,以更有弹性的方式为公众提供公共产品或服务。

1.2 市场逐利推动社会组织发育

以盈利为目的,追求利益最大化是市场经济的本性。城市治理所需公共服务的内容丰富多样,要解决的社会问题纷繁复杂,涉及的服务对象也差异明显,有些公共服务需要专业的技术人才和巨大的劳务输出,加之项目的社会影响力扩散并不能立竿见影,不容易吸引和调动市场组织的关注和投入,或者有些公共服务需求总量还不成规模,市场组织因为这种服务需求不具有规模效应而又不愿意提供。因此,市场的逐利性决定了市场组织很难成为公共产品和服务的有效供给主体。而作为“第三方治理主体”的社会组织具有调动和利用社会资源的动力和技术,能够吸纳和整合社会上分布零散但涵盖丰富的个人公益资源和企业慈善资源,因而可以弥补完全依赖市场可能出现马太效应,赢得社会认可和支持。

1.3 协同治理释放社会组织发展

在城市治理领域,政府与包括市场组织、社会

组织在内的其他部门的协同,已经成为公共部门改革的重要理念和行动策略。城市治理提倡政府、市场、社会组织和公众等多元主体通过对话、商谈的良性互动,建立平等合作的伙伴关系,以实现公共利益的最大化。社会组织的志愿性、非营利性、公益性特性决定了它能在政府、市场和公众之间起到中介、协调和沟通的作用,而且很多城市自发、传承性的社会组织其成员就是公众本身,它以一种来自公众、服务公众的方式,让公众成为城市治理中设计者、组织者和参与者,这种身份的认同感能让城市治理人人有责的理念深入公众心中,提升公众参与城市管理的热情,进而推动社会组织的高效发展和城市发展战略的实施。

2 社会组织参与城市治理的现状

2.1 出台地方立法和优惠政策

配合《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发展的意见》实施,各级城市根据自身性质和功能定位,陆续出台了关于社会组织的地方性立法。如北京制定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》,专门对社会组织给予专项资金、税收优惠、土地申请等多方面支持,同时向社会组织购买涵盖社会公共服务、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五大类的服务项目,促使更多的社会组织参与社会事务,培育和发展社会组织,推动现代社会组织制度的建立。

2.2 树立多样化公益活动品牌

近年来城市各级各类社会团体、社会服务机构、基金会等发展迅猛,它们来自社会、服务社会,共建共享,已初步形成了广布城市社区的社会工作服务网络,在参与社会公益服务方面发挥着越来越重要的作用。同时,也产生了一系列社会反响好、叫得响的社会组织公益服务优秀品牌。如持续举办的“上海公益伙伴日”、“北京社会组织公益行”,开展养老助残、社区矫正、环境保护、医疗健康、应急救援等大型公益系列活动,每年培育打造一批有影响力的特色社会服务品牌,带动了志愿者和广大社会力量的参与热情,同时也提升了专业社会工作服务品质。

2.3 推行枢纽型社会组织网络

枢纽型社会组织在本地区、同行业中居于领先地位。与普通社会组织相比,枢纽型社会组织无论是从机构建制还是在项目、资金、科技、人力等方面都具有较大优势。北京、天津、重庆等城市大力推进枢纽型社会组织网络建设。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,建立政社分离、管办分开的新型机制,确保社会组织的独立化、专业化和规范化。在纵向层面上,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,凝聚治理合力。

2.4 整合社会资源和平台建设

在广州、深圳、杭州等多个城市,设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,实现多个社会团体、社会服务机构、基金会和政府部门之间的多效联动、信息共享和业务扶持。通过建立社会组织发展服务中心,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,孵化、催生一系列新型的社会组织,为社会组织和社会工作专业人才参与城市治理,搭建了平台,创造了条件。

3 社会组织参与城市治理的困境

3.1 良性协作体系尚未完全形成

中共“十九大”报告提出,要推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织在公共教育、社会保险、医疗卫生、公共文化体育、慈善事业、社会救助、生态保护等方面的重大作用。政府与社会组织需要相互借力,共同实现城市治理的目标。而当前城市的社会组织发展普遍存在供需信息不对称、资源获取能力低下等问题。政府在对社会组织购买服务项目的过程中,具有绝对的选择权和决定权,导致两者之间的协作呈现出不完全独立平等的合作状态。基层政府在与各类社会组织、公众互动的过程中,还长期保持社区管理的惯性思维,对公众参与的动员和社会组织发展的引导往往浮于表面,流于形式,导致公众只能被动地接受政府指定的社会组织提供的公共服务,参与的服务项目有限。此外,政府在扶持民间自发的结社活动和公益行为方面,

推进力度不够,导致草根社会组织获得社会资金的渠道狭窄,发展缓慢。

3.2 结构不均衡的状况日益凸显

社会组织的重要功能在于培育社会协同和公众参与的行动主体,集聚促进城市发展“正能量”,促进城市治理能力的提升。然而,目前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、放寒暑假的中小學生,中青年自愿参与的热情不高,这也让很多社会组织的参与主体构成不均衡,认同度相对较低,无法发掘公众自我服务的资源。此外,虽然城市社会组织数量逐年增加,但还存在覆盖面不广、代表性不强的问题。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;传统行业的社会组织偏多,新兴行业的社会组织偏少;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等,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。

3.3 独立地位自治能力亟需增强

目前社会组织在发展过程中,治理结构、资源募集和项目运作都是存在的短板,对政府资源的过度依赖会使其在更多时候沦落为政府的“附庸”,在参与城市治理中不具有独立、平等的主体地位。许多社会组织本身就是官方或者半官方的机构,政府与社会组织的关系尚未得到良好调适,难以做到合理的放权、让权与赋权。而大量的草根社会组织多为自发性公众社会组织,往往规模较小、基础薄弱,组织化程度低。并且,社会组织彼此之间各自为政,缺少互联互通,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,对城市经济发展的贡献率也较低。在社会组织的内部治理中,社会组织很多都缺乏完整的组织章程,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,缺乏有效的内部约束手段,导致社会组织的整体运行效率低下,执行力不高。

3.4 从业人员专业水平有待提升

当下国家提倡智慧城市的建立,大数据、人工智能技术与社会服务不断融合,要求社会组织向智能化、精准化和科学化转型。社会组织的建设离不开专业化的高素质人才。然而多数社会组织由于

其公益性、慈善性以及筹募资金的限制,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,队伍老龄化、空心化和业余化现象严重。专业人才的缺乏,不仅使得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,更影响了社会组织的服务能力与治理能力的发挥。而且,社会组织从业人员准入方面的相关制度仍然存在缺失,如何参与、参与哪些、如何评估等均未能形成普遍的共识。

4 社会组织参与城市治理的出路

4.1 强化顶层设计的统筹性

城市治理中社会组织的可持续发展是一项长期复杂的系统工程,必须加强统筹协调和顶层设计。首先,要有全局性的眼光,对政府与市场、社会组织等主体之间的权力结构作出调整与变革,明确政府、市场、社会组织的定位和分工,调动、协调和综合一切可动用的资源、力量,进行科学整合和规范设计,实现各个要素的良性互动、各级结构的严密衔接、各个过程的有机配合;其次,要通过制定社会组织发展、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,特别是要严格区分政府在购买服务的流程上的权力空间,设置政府与社会组织相互监督评估制度,切实保障社会组织的主体地位和正当权益;再次,通过推行社区、社会组织、社工人才“三社联动”和社会工作者、志愿者“两工协作”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;最后,要设立社会组织发展的专项资金,运用项目、人才、培训、税收等多元化扶持措施,增强社会组织的公共服务能力。同时,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。

4.2 实现组织机制的导向性

社会组织应以公众需求为导向,为公众提供高效快捷的服务。城市治理中要激发社会组织活力,首先需要搭建社会组织发展平台。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主动性;其次,系统运行的最优化,顶层设计是前提,运行控制是关键。任何一个系统要正常有序地运转,都离不开控制系统的有效干预。因而在社会组织项目实施过程中,政府要进行过程控制,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,促进社会组织能够供给更优质的公共服务;再次,社会组织的公益使命规定了它要为社会提供公共服务而存在。政府要通过公开招标、委托生产、购买服务等方式,支持和鼓励社会组织参与民生保障、慈善救助、养老服务等领域的公共服务项目,要对符合条件的社会组织给予资金和政策上的倾斜,同时给予人力和物力的支持,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;最后,要建立公众评估绩效机制,通过及时有效的回访,了解公共服务的成效及公众真正的需求,以保持项目的长效性,提升公众的满意度。

4.3 坚持公共服务的独立性

社会组织要理顺与政府之间的关系,彼此分工明确,职责边界清晰。社会组织要找准自己在城市治理中的角色和定位,摆脱对政府人、财、物的依赖,无论是在资金的筹备、自身的管理还是活动的选择上,都要增强自身的独立性建设。政府也应简政放权,尽量减少社会职能和经济职能,摒弃权力本位的观念,树立服务意识,逐渐从社会服务的主导者转变为保障者。而对于发展中出现的资金匮乏问题,社会组织既可以通过积极参加中央、市、区级政府购买服务和公益(微)创投项目,提升自身的筹资能力,扩展资金来源,也可以通过整合社区资源,以公众具体需求为导向,采用定制式公共服务

供给模式,取得“社区基金会”与“社区公益站”的配合和支持,开展多类型的公益项目和活动。当然,社会组织要保持自身的独立性和持续性,还需进一步完善内部的约束机制和管理机制。一方面,社会组织的机构、人事等要与政府主管部门严格分离,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和动态的评价体系,提高社会组织的自治能力;另一方面,社会组织要实行阳光运作、规范管理,建立完整的信息披露制度,定期向政府、社区及公众公布财务报告、项目进展、重大活动、评估结果等,通过信息公开主动接受来自公众的质询与监督,提高自身的公信力和诚信度,依法规范运营、履行社会责任。

4.4 提升人才队伍的专业性

从结构上讲,人才培养环节是整个系统运行的有机组成部分。社会组织的可持续发展和专业服务水平提升离不开科学、合理、高效的人才队伍建设。社会组织要统筹整合和不断壮大社工、义工和志愿者队伍,推动有吸引力的社会工作职级与薪酬体系建设,健全培训机制、服务机制和激励机制,畅通从业人员选拔引进、合理流动,为人才发展搭建平台,全面提高人才队伍的整体素质。同时引入市场机制,充分发挥市场在人才需求预测、人才选拔评价和人才合理配置中的作用,利用“竞争”杠杆促成人才之间的良性竞争和自我完善,激励人才不断提升自身专业化和职业化水平。此外,社会组织人才队伍建设还需要在“专、精、高”上下功夫,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;三是要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;四是要加大典型培养。树立起社会组织不同类别的先进典型,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,社会组织除了要建立固定的人才队伍,还要做好人才储备,充分利用网站、报纸、电视等现代媒介,开展多种形式的宣传教育活动,让更多的公众认同、支持、尊重社会组织,吸引更多的优秀人才积极加入到社工、义工和志愿者的队伍中来。△

【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: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].北京: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):50-65.
- [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):25-31.
- [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):196-200
- [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):65-69.
- [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):42-47
- [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):7-9
- [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):30-32
- [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):121-128
- [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):86-92
- [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):32-33
- [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):131-140
- [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):84-92
- [16] 曹爱军,方晓彤.社会治理与社会组织成长制度构建[J].甘肃社会科学,2019(2):94-100.

作者简介:王颖(1977-),女,湖南岳阳人,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,首都经济贸易大学城市群系统演化与可持续发展的决策模拟研究北京市重点实验室科研人员,首都经济贸易大学城市经济与公共管理学院博士生,研究方向为城市经济与战略管理、高等教育管理。

收稿日期:2019-01-25

Research on the Sustainable Development of Social Organizations from the Perspective of Urban Governance

WANG Ying

【Abstract】Modern urban governance is a process of multi-participation and rational negotiation. As an important carrier for the public and social forces to participate in urban governance, social organizations have achieved good results in promoting urban governance innovation, grassroots democratic self-government construction and meeting the needs of public services. However, there is still a benign collaborative system that has not yet been fully formed and the structure is not The situation of equilibrium has become increasingly prominent, the need for independent status autonomy needs to be strengthened, and the professional level of practitioners needs to be improved. Therefore, the sustainable development of social organizations can be promoted by strengthening the co-ordination of top-level design, achieving the orientation of organizational mechanisms, adhering to the independence of public services, and improving the professionalism of the talent team.

【Keywords】Urban Governance; Social Organization; Sustainable Development