
农村社会组织在基层治理法治化中的作用

——以上海市奉贤区金汇镇的实践为例

胡晓亚

农村基层治理法治化就是将党组织、政府、社会组织和公众等多主体共同参与治理基层事务的过程纳入法治化轨道。党的十八届四中全会提出，要推进多层次多领域依法治理，发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的重要作用。农村社会组织作为农村社会治理的重要主体，在推进农村治理法治化方面具有重要的作用。

一、农村社会的概念与分类

门献敏认为，“农村社会组织主要是指在农村中为完成特定的社会目标，执行特定的社会职能，并根据一定的规章制度而进行活动的共同体，是一定农村社会成员所从事的某种社会活动方式，是农村社会从无序到有序发展的一种状态和过程”。农村社会组织可以说是农民自发形成或者在政府支持下发展、能够更好地促进农民政治、经济、生活利益实现的组织，具有公益性、互助性与服务性等特点。

关于农村社会组织的分类目前没有统一的标准，一般将社会组织分为政治性组织、经济性组织和基层自治性组织。但有的学者认为党的十七届三中全会在发展农村社会组织问题上，明确将其性质定为农村服务性、公益性和互助性组织，这一界定将农村经济合作组织放在现代农业经营组织中而不予以考虑。因此，农村经济合作组织作为经济性组织并不在农村社会组织范围内。也有的学者从农村社会组织的功能上将农村社会组织划分为权力组织、服务组织、专业经济协会及附属性组织。

本文以农村社会组织所具有的维护农民经济社会权益功能为依据，将农村社会组织划分为三类：第一类是农村专业合作社及专业经济协会组织，这类组织既具有重要的经济功能，同时也具有促进社会稳定、参与农村公共事务治理的社会功能。第二类是农村公益慈善性、服务类组织，这类组织主要从事公益事业，在维护农村弱势群体、特殊群体权益以及改善政府公共服务上起着重要作用。第三类是农村社区议事类、监督类等新型农民组织，包括农村议事会、理事会等。这类组织作为农村社区自治体系中的重要组成部分，有利于扩大农民在农村民主自治中的参与，保障农民的参与权、监督权的落实。

二、上海奉贤区金汇镇的实践与探索

金汇镇位于上海市奉贤区中北部，北与闵行区、浦东新区交界，目前居委会 8 个，村委会 18 个。在城乡一体化发展进程中，农村基层社会组织发展出现重要变化，一些新型社会组织涌现。该镇注重引导、发展新型社会组织，引导其在地方经济社会发展中的作用发挥。

（一）推进农村专业合作社的发展，促进其在维护农民经济利益上的作用发挥

现代农村发展与新型城镇化需要建立与之相适应的现代农业经营体系。农村生产经营组织创新是现代农村经营体系重要组成部分，能够提高农民组织化程度、培养农民的合作与民主议事能力，是农民抵御市场风险的重要途径。截至 2014 年底，全镇登记注册的农民专业合作社总数达到 70 家，出资成员 1320 人，全年销售额 2.75 亿元。一是出台扶持举措，提升合作社综合实力。该镇党委加大对合作社的资金支持力度，将扶持资金列入财政预算。同时，积极争取区级扶持项目，为合作社争取信

贷资金提供便利。二是搭建农产品营销平台，拓宽合作社销售渠道。如举办“优质农产品推介会”等推介活动，直接拓展了合作社的销售渠道，提高了合作社的经济效益。三是推进合作社内部规范化管理。每年定期对合作社涉农资金进行了检查，并专门成立了专项小组，利用自查、抽查相结合的方式对合作社进行了非法集资排查。同时，成立了金汇镇专业合作社行业工会联合会，参与团体会员单位 27 家，工会会员 172 名，签订了《集体合同》、《工资专项集体协议》，以推进合作社内部管理。这些社会组织发展有利于搭建与基层政府对话交流平台，使农民通过组织的渠道参与到基层政府关于“三农”发展政策来，政府更能直接了解农民需求与农民利益。

（二）培育和发展农村公益性、服务性社会组织，推进其在维护弱势群体权益与提高基层公共服务质量中的作用发挥

在推进城镇化发展过程中，农村外来人口、留守老人等大量涌现，随之而来的是人口的管理与服务、外来人口子女的教育以及留守老人的赡养等社会问题日益突出，需要社会公益服务事业进一步发展。全镇目前共有社会组织 22 家，专兼职工作人员 180 多人，涉及养老、计生、教育、文体、公益等多个领域。全镇成立了社会组织服务中心，主要是通过资源整合、搭建平台、项目运作和政策支持，促进社会组织的发展壮大，同时制定了申报备案制度、评估晋级制度、品牌评比制度、项目竞标制度、契约管理制度、培育扶持制度等 6 项社会组织培育管理制度以完善社会组织工作保障体系。通过政府对社会组织的扶持，社会组织有了一定的发展。如夕阳美志愿者服务队，通过开展“爱心助老·让老人安度晚年”、“快乐大舞台送戏下乡”等活动，满足了老年人日益提升的精神需求。爱心服务中心自 2013 年承接了金汇镇癌症（大重病）患者关爱服务公益项目以来，每个月志愿者们都会为服务对象买生日蛋糕，送上祝福。同时，开展康复指导、上门探访等志愿服务，帮助患者重新树立生活的信心和希望，有效维护了弱势群体的利益

（三）规范推进农村议事类等新型自治组织发展，引导其在基层民主自治与化解社会矛盾中的作用发挥

基层民主政治的健康发展，离不开社会力量的广泛参与。镇党委制定推出《金汇镇村居民议事中心管理办法》，在各村成立村民议事中心。一是精挑“议员”。从村居民代表大会代表、党员代表议事会代表、组团式联系服务群众工作骨干中挑选出群众中威望高的村居民作为议事中心成员。每个议事中心由 10—15 名成员组成，18 个村共产生 225 名“议员”夕，其中党员 147 人。二是自下而上“选题”。据统计，自推行议事中心以来，80% 的议题都来自群众反映，涉及的都是修路、治水、救济等与群众切身利益密切相关的事。三是规范“议程”。召开议事会必须有四分之三以上成员到会，主要程序为：通报议题，议题提出人对议题进行说明，议事中心成员讨论并充分发表意见，表决并当场公布表决结果。对有 10 人以上村居民联名提出的议题，通知提出议题的村居民代表列席会议。对专业性较强的议题，邀请上级专业部门召开听证会，增强决策的科学性、民主性和群众认同度。议事中心这类农村议事类自治组织的发展，有效改变村“两委”过于依赖行政方式开展工作和对上负责有余而对下关注不足的问题，在决策议事与实施过程中，更多地运用群众自己的力量去实现，激发群众参与公共事务治理的热情，进一步推进了基层自治。

三、农村社会组织参与基层治理法治化实践中存在的问题

（一）农村社会组织发展重视程度有待提高

目前，基层政府对农村社会组织发展存在一些片面认识：一是认为发展农村社会组织就是要增加政府管理成本，在目前人力、财力紧张的情况下没必要培育；二是认为公益性社会组织就是做志愿服务，忽视了社会组织自身发展所需要的资金支撑；三是社会组织的培育要依据方便政府管理的要求，没有考虑社会发展的趋势与群众多样化需求。这在一定程度上反映了基层政府仍然停留于全能型、行政化管理的思维，习惯于将政府、企业外的组织力量视为不稳定因素的思维定式，还没有充分意识到社会组织发展对基层社会治理与社会稳定发展的重要性。

（二）农村社会组织发展不平衡且作用发挥不充分

目前，专业合作社组织以及文体类农村社会组织发展较快，但是这类组织主要在经济领域发展作用，在参与农村地区治理中的作用发挥有限，且没有建立相关机制引导经营类组织参与农村地区社会治理。公益类、服务类、慈善类专业社会组织及协会组织发展极为缓慢，对政府的依赖性很强，有些社会组织是由政府设立的，有些就是为承接政府职能而专门组建，缺少明显的独立性，体制内的长期扶持使其缺少市场历练，市场竞争力不强。此外农村议事类、监督类等新型农村自治组织的法律地位尚未明确，合法性受到挑战，在很大程度上影响了农村民主自治的发展。

（三）农村社会组织自身建设与专业水平有待提高

总体上看，农村社会组织参与社会治理的层次偏低，自身缺乏与其他组织合作与沟通能力，且组织内部的管理制度、管理机制不健全，影响其自身能力水平提高。如部分农村合作社组织呈现家族化倾向，内部财务管理制度不健全，存在账务处理不规范、财务人员配备不齐、账务记载不全、收益分配不规范等。一些新成立的公益类、服务类组织普遍缺乏现代管理理念，存在内部治理结构不健全、规章制度不完善等问题。另外，农村社会组织人才普遍缺乏。公益类、生活服务类专业社会组织整体资金来源渠道狭窄，大部分以收取会费以及政府资助为主，社会捐助较少，服务性收入少。受制于人才政策不完善、社会认可度不高、工资待遇偏低等因素，难以吸引社会组织专职人员，不少社会组织负责人来自于政府转移人员和离退休人员，有的则为兼职人员。

（四）农村社会组织发展缺乏相应的制度机制保障

基层政府购买服务制度与机制不健全影响了农村社会组织的进一步发展。一是政府购买服务的运行机制不完善。政府购买社会工作还没有形成一整套工作制度机制，具有较大的随意性、不稳定性。对项目选择的标准、条件不同，政府购买项目的类型、购买标准、如何购买存在一定的随意性。二是政府购买服务的程序有待进一步规范。在招投标环节，由于农村社会组织发展缓慢、规模偏小、能力偏弱，导致无法承担政府购买的项目，政府购买服务缺少相应的竞争性，多采用定向购买。因此，招投标的方式、程序需要进一步完善，以推进政府购买服务的公开公正性。三是政府购买服务评估监督机制不完善。目前缺乏专门机构对政府购买服务的质量和效果进行科学系统的监督和评估，也缺少社会公众、行业组织、服务对象开展对参与政府购买服务的社会组织监督。

四、基层治理法治化中进一步发挥农村社会组织作用的思考

（一）高度重视农村社会组织的发展

农村社会组织代表着农民利益，与地方政府与村民自治机构有着密切联系，有利于完善农村基层民主自治体系、扩大农民政治参与渠道、培育农民民主法治意识与参与意识、缓和基层政府与农民之间的矛盾、推进基层社会稳定与发展，诠释了现代法治精神，可以说是推进基层治理法治化的重要推动力量。因此，必须高度重视农村社会组织的发展，改变政府为社会单一管理主体的思维模式，明确农村社会组织是基层政府的合作伙伴，建立政府与农村社会组织相互尊重、平等合作的工作模式。

（二）加大农村社会组织培育力度

加强对农村社会组织的培育，必须立足于农村社会组织发展的独立性，提高其能力，建立完善农村社会组织服务机制与支持体系，打造农村社会组织发展生态链，避免农村社会组织对政府的过度依赖。一是建立城乡社会组织一体化发展机制。通过政府购买服务方式，推进城市社会组织向农村地区流动，促进城乡社会组织之间互动互联互通，促进农村社会组织成长，同时积极引导农村经济合作社等经营类组织参与农村社会服务与治理。通过设立社会组织孵化与指导项目，吸引支持类社会组织推进农村社会组织发展，重点培育和发展一批法律服务类、生活服务类、公益慈善类专业性组织。二是充分发挥乡镇社会组织服务中心的功能作用，积极为发展潜力强、社会函需的社会组织提供场地设备、能力建设、登记协助和小额补贴等服务，扶助

初创型农村社会组织逐步成长。可通过开展公益创投（微创彻活动与农村社区服务项目推介会，对社会需求迫切的优秀项目，予以资金扶持。借助网络与公益微博、微信等多种形式加大对农村社会组织宣传，扩大社会组织影响力。三是充分发挥枢纽型组织的作用。进一步发挥农村地区工会、共青团、妇联等组织的协调、联络和促进等枢纽作用，推进农村社会组织发展。

（三）加强农村社会组织服务能力建设

一是引导农村社会组织加强内部管理。建立农村社会组织诚信档案，将农村社会组织社会责任担当纳入诚信档案，进一步完善农村社会组织内部的用工管理、财务管理，促进社会组织健全各项制度，提升专业化水平。二是购买服务时设置组织资格条件。将农村社会组织评估等级、财务会计制度、社会信誉等作为购买服务对象的资格条件，推进农村社会组织加强自我管理。同时进一步加强指导那些不具有相应资格的组织。三是加大对农村社会组织人才的培养力度。建立健全农村社会组织人才发展政策，建立农村社会组织人才交流平台，并将农村社会组织人才纳入到地方重点引进人才计划。由政府出资，定期对农村社会组织负责人、专职工作人员及财务专业人员进行业务指导与培训。注重提高社工的待遇，提升农村社会服务机构中一线社工、督导、行政人员等专业人员的薪酬待遇，尤其是提高机构骨干核心团队薪酬。拓宽农村社会组织利益表达渠道，注重把一些优秀的农村社会组织负责人和业务骨干作为党代会代表、人大代表、政协委员的人选。

（四）规范政府购买服务

一是建立政府购买服务信息公开机制。运用互联网，整合市、区、镇三级政府购买服务资源，建立政府购买服务信息平台，及时向社会公开政府购买服务相关信息，确保具备条件的社会力量平等参与竞争。同时建立社会组织信息查询平台，将城乡社会组织相关信息，包括诚信档案、电子数据库、社会组织的专长、所承担的服务项目信息、社会评价等，供社会公众和乡镇政府方便查询与运用。二是完善乡镇政府购买服务运行机制。每年梳理并公布《政府向社会组织转移职能事项目录》、《政府向社会组织购买服务事项目录》和《承接政府转移职能的社会组织目录》，明确确定政府购买服务范围。明确购买方式以公开招标为主，其他为辅，进一步规范政府购买服务流程，细化操作制度。三是完善监管机制。通过预算管理、综合评价与专门监督，加强对政府购买服务的全过程监督。继续将乡镇政府购买服务资金纳入到预算管理，推进购买服务预算绩效评价工作。探索建立由购买主体、服务对象及第三方组成的综合性评审机制，积极推进第三方评估，对购买服务项目数量、质量等进行考核评价。可探索设立政府购买服务专门监督机构，负责对政府购买服务活动全过程进行直接监督，加强对购买者与提供方的监督。

（五）推进农村社会组织党建工作

加强党在农村社会组织发展中的领导作用，引领社会组织正确发展方向，为农村社会组织健康活力发展提供组织、人力与资源保障。一是加强农村社会组织的组织覆盖。依托枢纽型组织建立党组织，发挥其孵化辐射作用，推动其他农村社会组织建立党组织。对有3名以上正式党员的，建立独立党支部；对正式党员不足3名，不具备单独组建条件的，建立联合党支部；对党员人数少，规模大的社会组织，通过选派党建工作指导员的方式指导其开展党建工作。二是发挥党员作用。通过设立党员先锋岗、党员责任区、党员志愿服务岗、党员工作室以及开展党员亮身份、承诺践诺、志愿服务活动等途径，发挥党员在社会组织中的作用发挥。通过完善党员关爱机制与加强党员培训，健全党员作用发挥激励机制。三是开展党建联建工作。推进不同类别农村社会组织的党建联建工作以及农村社会组织与企业、政府部门的结对共建工作，进一步整合不同组织资源，为社会组织发展提供资源支撑。

（作者单位：上海市奉贤区委党校）