

新时期上海市妇联组织参与社会治理的困境与对策研究

范铁中¹

（上海大学社会科学学部，上海 200444）

【摘要】新时期，随着社会政治经济体制的不断改革以及社会矛盾的不断变化，社会治理体制亟待完善。在国家治理体系和治理能力现代化改革过程中，妇联组织的内外环境发生了剧烈的变化。上海市妇联如何凝聚女性力量，为党分忧，为民谋利，在社会公共事务管理和服务中彰显妇联智慧，形成一套可复制、可推广的上海群团改革创新经验，为上海市经济社会发展贡献力量，成为当前亟待解决的问题。

【关键词】新时期；妇联组织；社会治理

【中图分类号】 C916 **【文献标识码】** A **【文章编号】** 1003-8477（2017）10-0047-05

DOI:10.13660/j.cnki.42-1112/c.014342

党的十九大报告明确指出，“打造共建共治共享的社会治理格局。加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平”。^[1]这体现出当前我国建设以基层群众自治为基础、以社会组织为桥梁、促进公民广泛参与的现代化治理体系的坚定决心。从国内的大局来看，社会领域的改革必将成为我国继经济领域之后的又一个改革重心，在社会转型的关键阶段，社会组织必将成为我国改革创新的关键力量。妇联组织作为我国最大、最权威性和影响力的女性组织，参与社会治理必将对女性发展乃至社会的安定有序产生重大影响。上海市妇联根据国内外形势变化，推进妇联工作改革创新，不断调整自身职能定位，提高参与社会治理的能力，增强服务大局、服务妇女、服务群众的意识，发挥好全国妇联先行者的角色是大势所趋，更是妇联的应有之义。

一、新时期上海市妇联组织参与社会治理的机遇

在当前全面深化改革的重要战略机遇期，妇联组织参与社会治理，构建新型上海治理体制，是时代赋予妇联的使命，也是妇联组织维护妇女儿童的合法权益，参与公共事务管理的良好契机。

（一）党的领导方式和政府职能的转变。

妇联组织作为党和政府联系群众的桥梁和纽带，独特的政治性、先进性和群众性决定了其参与社会治理的必然性和优越性。党的十九大报告指出，“增强群众工作本领，创新群众工作体制机制和方式方法，推动工会、共青团、妇联等群团组织增强政治性、先进性、群众性，发挥联系群众的桥梁纽带作用，组织动员广大人民群众坚定不移跟党走。”^[2]这为妇联组织参与社会治理创造了良好的政策环境。2015年颁布的《上海市群团改革试点方案》，为上海市妇联深化组织内部改革，强化自身职能，参与社会公共事务管理提供了全新的发展机遇。经济新常态下，上海市政府要转变自身职能，以“全能政府”向“有限政府”转变为目标，推进政府机构改革，充分调动组织活力。妇联作为群团组织，积极承接政府转移的职能，协助党和政府参与公共事务

¹基金项目：2014 年国家社科基金一般项目“社会组织协同参与社会治理机制研究”（14BKS049）。

作者简介：范铁中（1970—），男，上海大学社会科学学部副教授，法学博士。

的管理，能够弥补政府或市场的不足。因此，党的领导方式的变革和政府职能的转变，为妇联组织在社会中让渡了广阔的发展空间，增强了妇联参政议政，提供公共服务的能力。

（二）妇联组织内部结构的调整。

自 2015 年《上海市群团改革试点方案》和市、区县妇联《改革实施方案》颁布以来，上海市妇联坚定妇联全面深化内部改革的责任担当，强化服务意识，不断优化组织机构设置，增强基层活力，促进内部结构改革。市妇联立足于破除妇联“机关化、行政化、贵族化、娱乐化”的倾向，采取“减上补下”的措施，精简机关编制，强化基层专职人员队伍，增强基层力量。市妇联精简机关编制 30%，将编制下沉到县区、居（村）等民众需求量大、组织力量薄弱的地区。^[3]为提升基层妇联的影响力，市妇联将村居“妇代会”改为村居“妇联”，实现资源配置向基层倾斜。在人才队伍配备上，不断增强代表性和群众性，将各个领域、各个阶层的优秀女性吸纳到妇联中来，实现不拘一格选人才，增强妇联执委会以及一线基层人员比例；在干部队伍管理上，一改原先的干部队伍招聘模式，从基层妇联以及企事业单位、社区等遴选各行业的人才作为机关专职干部；在管理模式上，推出互联网模式，推广“网上妇联”，如上海女性、上海巾帼园等服务现代女性。随着改革发展进程的进一步加快，上海市妇联内部变革也将进一步深化，成为极具影响力的新型社会组织。

（三）民间妇女组织的蓬勃发展。

改革开放后，民间妇女组织率先在上海兴起。据统计，上海市妇联除了 16 个基础的团体会员之外，还存在数以百计的公益性自治民间组织。我国经济结构调整、社会发展方式变革以及政府职能转变推动了社会组织的重新分化和定位。新时期，作为社会领域活动主体的民间组织也获得了全新的发展契机。截止到 2013 年初，在上海登记的各类民间妇女组织 73 个，市级民间妇女组织 19 个，区县级团体 54 个，各类女性兴趣社团 600 余个，社区女性团体 6000 多个。^[4]近几年，参与上海民间妇女组织的群体也呈现出由知识分子阶层向普通大众延展的态势，她们以妇女的需求为出发点，以解决现实问题为导向，形成了一个完善的组织网络。众多妇女组织联合起来，实现平台共享、协作互助，充分发挥自身的特色。民间组织的兴起能够缓解妇联日益繁重的工作压力，弥补妇联职能的缺失，直接满足妇女群体的利益诉求。上海市妇联团结民间妇女组织，整合松散力量，形成以妇联为中心的组织网络，充分发挥其政治性、先进性、群众性优势，必将推动妇联组织的完善。

二、新时期上海市妇联组织参与社会治理的困境

当前，我国已经进入改革发展的攻坚期，社会结构、资源配置方式、思想观念等空前变革，社会格局的剧烈变动在给妇联带来发展机遇的同时，也使得妇联面临前所未有的复杂局面。面对社会矛盾凸显、利益格局分化、群众利益诉求多元化的现状，妇联原有的服务内容及服务模式，已难以满足妇联参与社会治理面临的任务和挑战。

（一）妇联组织参与社会治理的组织定位有待明确。

妇联组织作为社会团体参与社会治理，积极承担社会公共事务管理职能，是时代的选择。妇联的双重角色定位要求妇联不仅要完成党和政府赋予妇联的整合社会资源，维护社会安定团结的职能，更要求妇联代表妇女的利益和心声，为妇女争取更多的合法权益。然而，上海市妇联在参与社会治理时经常出现角色定位模糊现象。在当前社会转型背景下，面对党和政府在新时期提出的参与社会治理的新要求，妇联组织往往不能明确自身的职能定位，常常出现“越位、错位、缺位”等问题。从理论意义上讲，妇联组织与党和政府的紧密关系，使得妇联能够争取更多的政策和法律方面的关注，但是在具体的实践中，由于我国高度行政化的政治体制以及妇联代行妇儿工作委员会权力，使得妇联被当作政府职能部门，忽视了其活动的自主性。又由于妇联组织属于政府架构，实行自上而下的科层制，资金来源属于财政拨款，组织人员要服从党和政府的安排。因此，这就使得妇联优先回应政府角色期待，优先接受党和政府的“实质性层级结构”，忽视上下级妇联之间存在“形式层级结构”，导致官僚化倾向严重，严重影响到妇联自身职能的发挥。正如俞可平所说，“高度行政化的社团，与行政机关没有什么实质性差别”。

[5] (p340) 妇联组织在面对妇女维权与当地经济发展的角色冲突等问题时，不能明晰自身的角色定位，就容易忽视妇女群体的利益，脱离基层群众。这势必会影响到妇联组织参与社会治理的社会信服力，导致妇联地位边缘化。

（二）面对妇女群体利益分化、需求多样化，妇联应对能力有待提升。

随着经济社会的进一步发展，人们的价值观念和利益诉求也发生了巨大变化，在传统社会阶层的基础上出现了新的阶层，妇女群体也逐渐分化，因其所处年龄、阶层、地域的不同而产生新的利益冲突。妇女群体的利益分化给妇联传统的工作方式带来了巨大的冲击，价值观念、实际需求的多元化也使得妇联疲于应对，尤其是面对外来从业人员时，妇联组织未能及时建立起妇女团体为其提供利益诉求渠道。妇联的政治性倾向，使得妇联缺乏敏感性，无法预测妇女的诉求，对于部分社会问题，往往需要党和政府发号施令，缺乏主动性和针对性。另外，就当前服务内容来看，上海市妇联提供的社会服务项目仍存在问题，妇联的救济模式呈现出“短平快”的特点，以短期救济为主，而没有形成长期的项目支撑。在承接政府项目方面，涉及维护妇女儿童的项目较为单一，尚未与妇女儿童建立起长效互动机制，特别是对外来务工人员的关怀和关注力度缺乏，提供公共服务的能力有待于进一步提升，而妇女群体却迫切需要妇联立足于实际，发挥其维护妇女权益的职能，解决她们的实际需求。

（三）妇联组织工作机制、运行模式有待更新。

当前，上海市妇联干部队伍素质获得较大提升，但是其知识结构仍较为单一，把握新信息和新技术的能力仍相对落后，对于国家大政方针的理解力和执行力尚且缺乏，妇联干部的理论研究水平也相对薄弱，创新意识和创新能力不强，不能超前把握妇女的利益诉求，工作机制更有待提升。上海市妇联主要是协助党和政府管理与妇女、儿童相关的事务，在党和妇女群体之间架起沟通的桥梁，向市人大、政协提出妇女儿童的热点需求，保障妇女权益，通过提供法律援助、举办职业技能培训、卫生服务等参与社会事务。就当前来看，上海市妇联参与社会治理的方式仍然是以协助政府参与公共事务管理为主，妇联干部还没有进入到决策层，而维护妇女群体的合法权益要求妇联干部参与政府决策，代表妇女发出自身的声音。然而目前上海市各级行政部门的女干部比例偏低，使得妇联干部参与民主决策不足，市政府在维护妇女权益的政策法规针对性不强。另外，妇联组织的运作方式过于传统，活动模式仍然是主要依靠层层发动的方式动员妇女、儿童参加活动，即使采用微信、微博等现代方式，也只是“换汤不换药”，在妇女、儿童利益诉求多元化的今天，仅靠单纯的口号、号召显然已经过时，契合妇女最直接需要的活动才是时代的选择。

（四）基层组织不健全、组织网络有待完善。

自上海市妇联改革方案实施以来，基层妇联组织不断完善，已经建立起纵横交错的组织网络，但仍存在不可忽视的局限性。从纵向上看，基层组织不健全的问题依然存在，成为制约妇联履行政府部分职能的一个障碍。基层人员配备薄弱，尤其是农村地区，妇联人员往往身兼数职，妇联工作难以有效开展。上层组织在获得党和政府的资金、人员等支持方面较为便捷，而越到基层支持力度越弱。基层地区资金紧张，加之妇联人员配备不足，使得基层妇联风雨飘摇，严重影响了其参与社会治理的实效。从横向上看，上海市妇联与其团体会员之间的联系仍相对松散，在民间组织中没有足够的权威性和威信力，还未与民间妇女组织形成工作合力，这也进一步制约着妇联获取民间资源的水平，影响社会治理作用的有效发挥。

三、新时期上海市妇联组织参与社会治理的对策

当前，处于创新驱动战略下的上海对妇联组织提出了更高的要求，市妇联要进一步完善参与社会治理的方式，确立创新发展的新思想、新理念、新战略才能应对多元化社会带来的挑战。上海市妇联从四个方面入手，坚持密切联系和服务妇女群体，在服务方式和服务方法等方面力求新突破，破解难题，在参与社会治理中彰显妇联优势。

（一）找准组织定位，凝聚社会力量。

妇联组织作为群团组织参与社会治理，首先，要明确自身的角色定位，明确自身在社会结构与公共事务主体中所处的位置，在参与社会治理时要遵循有限性和有序性原则，找准自身的职能定位，防止出现“缺位、错位、越位”等现象。既要充分发挥妇联的“桥梁纽带”作用，积极承接政府转移出来的部分维护妇女、儿童权益的职能，协助党和政府处理民生问题，促进社会安定、有序，也要动员广大妇女群体参与社会事务管理，将维护妇女群体的权益作为参与社会公共事务管理和公共服务的基点，积极参与维护妇女、儿童的切实利益相关的服务性、社会性工作，维护党和政府的施政基础，体现妇女“半边天”的地位。其次，市妇联也要明确同行定位，妇联组织参与社会治理，仅靠自身的力量难以实现，因此这就要求妇联组织要加强与社会团体的合作，通过动员团体力量，争取各方面的配合，形成工作合力，营造起各司其职、各尽其能、优势互补的良好格局，为妇女发展创造广阔的发展空间。再次，市妇联要明确组织定位，要凝聚民间妇女组织力量，遵循哪里有妇女，哪就有妇联的工作原则，履行凝聚各行业妇女群体的原则，根据妇女分布，及时调整组织设置，在商务楼宇、民众居住区、市场等建立灵活多样的妇女组织，加强与女海归、女白领、家庭妇女、外来务工女性等群体的交流，扩大妇联组织的覆盖面，动员全体女性参与到政治生活中来，履行民主管理、民主监督等权利，促进妇女共建共享。

（二）推进载体创新，打造个性化服务。

在国家治理体系现代化背景下，群团组织参与社会治理也要实现创新型发展。一方面，妇联组织要积极承接政府转移出来的公共事务管理和社会服务的职能，通过向政府购买公共服务等措施，扩展服务空间、扩宽服务网络，打造个性化的服务产品，满足妇女群体多样化的需求。上海市妇联除了向妇女提供维权咨询服务、职业技能培训、扶助失学儿童等基础的传统型服务之外，还应该积极拓宽思路，创新服务领域，发展新型公共产品，为妇女群体提供多样化的服务。针对当前政府加快向公共事务管理转变，将妇女儿童的社会性、公益性等项目，通过公开招标或政府委托等形式交与妇联的方式，妇联组织要建立健全项目承接机制，充分发挥公共事务管理的职能。市妇联通过建立上海市法规政策、性别平等咨询机制，组建评估委员会，来参与公共政策和法律法规的制定，向“两会”递交提案等从源头上维护妇女权益，通过市、区妇联牵头，政府部分参与妇女儿童权利维护的机制，实现有效维权。另一方面，妇联组织也可以通过交流合作的方式，精确定位服务人群，提供个性化服务，加强与企事业单位、外来务工人员的合作，不断扩展服务渠道，延伸组织网络，依据层次性原则，根据妇女的多样化需求，打造具有针对性的品牌服务产品。妇联组织还可以与其他民间妇女组织合作的方式，建立起平等、互助的合作平台。例如“家庭反暴力平台”、“知心妈妈”等项目，通过各自目标交叉点的融合，设计服务项目，拓宽服务网络，帮助改善困难妇女群体的境遇，解决服务群众“最后一公里”的问题，为妇女儿童提供具有针对性、专业性和精准性的个性化服务。通过“上海巾帼园”、“上海女性”等网络平台提供专属性服务，让广大妇女找得到妇联、靠的上妇联，同时也让基层妇联联得上妇女、帮得上妇女。

（三）优化机构设置，创新工作机制。

上海市妇联要积极贯彻落实群团组织改革方案，精简机构，强化职能，推动组织机构扁平化，在改革创新中优化机构设置。提升一线人员的比例，充分发挥优秀人才参与议事决策的能力，通过实施机关干部兼职制、遴选制、志愿招募制等政策充分发挥专兼职以及志愿者队伍的优势，整合干部队伍，提升服务基层群众的能力水平。妇联组织要利用自身的政治优势，加强与党和政府之间的联系，通过与党和政府的对话获得更多的资金和政策支持，推动妇女工作的顺利开展。同时，妇联组织要建立社会评估机制，不断增强与基层妇女的联系，让更多的妇女参与其中，形成群众满意的长效评估机制，通过开展群众满意度调查活动，找出自身的不足，推动妇联组织工作的完善，形成对妇女群体的长效关注机制，并及时转化为行动，切实帮扶弱势。这有利于增强妇联参与社会治理的能力，树立良好的社会形象，满足党和政府以及人民群众的热切期盼。妇联组织创新工作机制也是其参与社会治理的根本所在，市妇联要利用行政资源优势，通过项目化的方式，积极承接政府项目延展服务空间，打造公共服务产品。项目化管理不仅有利于促进妇女、儿童事业发展的体系化，而且有利于增强妇联组织的社会影响力。市妇联要通过增加公益服务项目，完善妇女儿童救助网络，推广小额信贷服务，搭建妇女创业孵化基地；通过向政府购买公共服务，继续完善家政 App、“爱心暑托班”、关爱“老劳模”、妇女职业培训等政府项目；通过向社会力量购买妇女儿童家庭服务平台，开展“创变客”“农社对接”“智慧女性都市论坛”等活动。市妇联也要加快推进“网上妇联”建设进程，通过推行“互联网+”的思维，建立起全市综合服务平台，充分发挥微信、微博等互联网平台在创新工作方式中的独特作用，通过利用上海市数据平

台，研讨妇女所需、妇女所急，打造线上线下服务平台，充分整合社会资源，发动社会力量，回应妇女需求。

（四）健全组织网络，加强基层干部建设。

上海市妇联组织要根据新时期妇女工作的巨大变化，构建妇女组织体系，不断推进社区、农村等基层妇女组织建设，推进机关事业单位、企业等妇委会建设，形成一个组织健全、充满活力和凝聚力的基层组织队伍。市妇联要做到“眼睛朝下，面向基层”，听实情、办实事，不断夯实基层组织，将工作重心落实到基层，落实到家庭，坚持一切工作围着基层转、跟着群众走。妇联也要加强与社团、团体会员之间的联系，建立妇联资源互动平台，延伸基层妇女组织的覆盖面，通过提高专兼职人员待遇，增强妇联工作的稳定性；通过转变干部考核标准，将妇女群体的满意度作为重要标准，激发基层活力；通过加强与其他群团组织之间的协作，尊重各自的工作理念，形成强强联合的社会网络，便于实现资源共享。妇联组织还要加强干部队伍建设，强化干部思想、作风建设，增强服务意识，提升服务能力，培养能够顺应时代潮流、把握发展规律、与时俱进的妇联干部队伍，来适应社会公共事务管理的需要，提高市妇联参与社会治理的水平。为此，首先，妇联要配齐专职干部，尤其是基层妇女干部，通过建立人才信息库等方式，选拔一批工作能力强、综合素质高的年轻女干部参与到基层妇联建设中来，通过定期开展干部培训，不断转变专职人员的思想观念，提高妇联参与社会治理的能力；其次，要加强兼职队伍建设，通过多样化的人才招聘机制，吸纳社会工作者和热爱妇女事业的志愿者加入到干部队伍中来，形成一支素质过硬的专兼职人才队伍。通过整合社会网络的资金、人力等方面资源，更好地为妇女儿童提供服务，同时也为自身参与社会治理提供组织保障。

综上所述，新时期的社会治理理念，为上海市妇联组织参与社会治理带来了全新的发展机遇。新形势下，上海市妇联组织深入基层、了解基层妇联参与社会治理的现状，把握妇联在参与社会治理时面临的困境，是做好妇联工作的前提，也是其适应国家治理现代化、切实发挥其代表广大妇女群体利益的必然趋势。上海市妇联组织要不断拓展参与社会公共事务的空间，提升服务妇女儿童的能力，切实做到“党政所及、妇女所需、妇联所能”，回归妇联的角色定位；强化社会职能，提升治理的自主性，增强与政府协同治理的能力，通过社会化、项目化方式，探索参与社会治理的新路径，提升服务妇女的能力，以赢得国家和社会的认可，提升妇联的社会影响力。

参考文献：

- [1]决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报，2017-10-28（4）.
- [2]决胜全面建成小康社会夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报，2017-10-28（5）.
- [3]上海市妇联改革动作频出，群团改革后，妇联更“接地气了”[EB/OL].<http://www.shjcw.gov.cn/shjs/node4/node33/ulai95977.html>，2016-03-06.
- [4]上海社会组织网.2012年12月基本业务统计数据[EB/OL].http://stj.sh.gov.cn/info.aspx?ReportId=13428e12_e5b8_4779_bb5b_32a4e.7c0999.9，2013-01-01.
- [5]俞可平.治理与善治[M].北京：社会科学文献出版社，2000.