

协同治理背景下乡村社会组织培育发展研究

——以诸暨市枫桥镇为例

陈钢勇

作为“枫桥经验”的发源地枫桥镇，近年来，以建成全国示范治理区、打造平安浙江特色小镇的目标为指引，强化党政主导、公众参与、社会协同的基层治理理念，扎实推进社区、社会组织、社工“三社联动”，健全和创新了公众参与的平台和载体，培育和发展了“枫桥镇调解志愿者协会”“枫桥大妈”等乡村社会组织 237 家，覆盖了经济发展、民生建设等各个领域，较好地发挥了社会组织在基层治理中的作用，但也遇到了一些亟需解决的问题。本课题以诸暨枫桥镇为研究样本，总结提炼乡村社会组织培育发展的经验做法，研究破解现实语境中面临的难题，为广大乡镇和行政村（社区）更好更快地推动社会组织稳步、健康发展提供借鉴和参考。

一、枫桥镇社会组织发展的动因与方式

（一）政策支持

推动社会组织培育发展和参与社会治理工作，从中央到地方都十分重视，为相关组织依法申请登记降低进入门槛、减少前置审批环节。同时对一些不能登记的民间组织实行备案管理，如《诸暨市社区社会组织备案管理暂行办法》（诸民〔2013〕97 号）规定：社区居（村）委会是辖区内社区社会组织的主管单位，负责辖区内社区社会组织的日常管理和备案的指导、服务工作；镇乡人民政府、街道办事处是辖区内社区社会组织备案的管理机关，负责辖区内社区社会组织的备案、变更、注销工作。只要符合一定条件的社区民间组织经社区居（村）委会初审和镇乡人民政府、街道办事处审查通过，就可以成为合法的社会组织。另外，诸暨市相继出台了《政府向社会力量购买服务的实施办法（试行）》（诸政办发〔2015〕80 号）、《政府向社会力量购买服务指导目录（2016-2017 年度）》（诸财预〔2016〕182 号）、《关于进一步加强社会组织党建工作的通知》（市委办〔2016〕87 号）等政策文件，为社会组织发展营造了良好的政策和制度环境。

（二）镇村推动

枫桥镇作为“枫桥经验”的发源地，一直致力于丰富和发展“枫桥经验”，建设社会基层治理的示范区，推进政府、市场、社会的多元化治理格局。把基层民主自治和社会共治作为重点，大力发展社会组织。2015 年制订下发了《关于进一步加强社会组织培育发展的实施意见》，明确了培育发展社会组织的指导思想、总体目标、工作步骤、培训措施，以各职能办（中心）和行政村为单位，开展镇域内民间组织和准社会组织摸排，并确定各社会组织的任务。建立由党委、政府分管领导牵头，相关部门和群团组织负责人参与的培育发展社会组织工作联席会议制度和社会组织培育发展和规范管理责任考核制度，建立健全备案管理机构，落实工作人员。召开由党政领导主持的社会组织成立大会和选举会议，既体现了党政的重视，又为社会组织发展营造声势。2017 年，着手探索建立镇级社会组织服务中心，重点培育发展在社会治理领域、社会公益事务领域，有行业影响力，有发展潜力，社会急需的孕育型、初创型、支持型社会组织，免费提供办公所需的硬件服务、后勤服务以及在项目申报、项目策划、活动举办、成果展示、财力托管等方面给予协助。

（三）社团引领

诸暨市团市委、妇联、总工会等群团组织和枫桥镇村相关配套组织全力支持社会组织发展，主动履行起指导、协作和推进的责任。如妇联组织参与了“枫桥大妈”志愿队、“巾帼创业”协会、“反家暴”协会等社会组织成立的全过程，较好地发动了广大妇女积极参会，维护合法权益，贡献社会价值，还相继举办了月嫂业务培训、村淘创业等方面的培训。总工会以构建和谐劳动关系为目标，不断强化企事业单位的工会组织，建立外来员工联络员和劳资争议调解员队伍，推行思想政治工作条例。团市委大力培育发展青年社会自组织，指导和协助枫桥镇建立义工联合会、青年志愿者协会等社会组织，组织广大义工和青年参与了“五水共治”、G20 护航等重大活动。另外，体育总会、文联、残联等群团也在各自领域指导乡镇建立相应社团组织，发挥其应有作用。

二、枫桥镇社会组织存在的主要问题分析

（一）发展层次偏“低”

枫桥镇 237 家社会组织中，备案 226 家，占 95.4%，在市民政局登记 11 家，仅占 4.6%，且未参与等级评估。社会组织缺乏专职的从业人员，更无具有专业背景的社会工作人才，且社会组织管理人员老龄化严重、文化程度不高，致使社会组织日常运行、开展活动、参与治理方面缺乏系统性、连贯性、规划性和创新性。组织化、规范化程度不高，习惯于依赖社会组织负责人的个人资源、个人能力，一旦负责人的公共意识、事业热情、能力方面出现问题，或者负责人变动，容易使组织陷入瘫痪甚至解散。

（二）组织规模偏“小”

虽然部分镇级社会组织人数较多，如枫桥镇应急志愿者协会、“枫桥大妈”志愿服务队、枫桥镇网络舆论志愿者协会，但是 46 家登记或备案的镇级社会组织中，50%的会员人数在 50-150 人之间，28.8%在 15-50 人之间；而 191 家村级社会组织中，116 家人数不足 15 人，占 60.6%。同时，绝大多数社会组织经费严重短缺且无来源。目前备案的 226 家社会组织中，有 155 家没有运行经费，占 68.7%，超过 3 万元的仅有 3 家，占 1.4%。

（三）管理运行偏“散”

一些社会组织内部管理和运行机制规范性不强，237 家社会组织中，制定章程的 31 家，仅占 13.1%，且一些社会组织章程千篇一律、简单照套，流于形式。一些组织还未建立配套的日常管理制度，如资产财务管理、项目收费及标准、会员培训等规章制度及参与社会建设的活动计划、项目实施方案、工作考评办法等自我管理、自我约束的内在机制没有形成。对乡村社会组织具体的业务指导和动态监管不足，调研发现，民政局和相关职能部门对登记的社会组织定期开展年检，而备案类社会组织多游离于监管之外，镇村两级未履行监管责任。

三、乡村社会组织发展的路径和对策

（一）健全乡村社会组织“一体化”协作推进机制

1. 发挥市级主导作用。市级层面要将社会组织建设纳入区域创新社会基层治理工作大局，形成社会组织中长期培育发展指导意见，建立社会组织培育发展领导小组、社会组织建设和管理工作联席会议制度，督促相关部门完善社会组织配套政策体系，开展社会组织建设理论和实践研究，给予镇街在社会组织建设方面更大的统筹协调、整合激励的自主权。同时，考虑乡村社会组织发展是一项综合系统工程，尚处于探索发展阶段，可选择有一定基础的乡镇先行试点，再逐步推广。

2. 落实镇级主抓职能。镇街层面要把此项工作列入重要议事日程，同步建立社会组织领导小组，配强专职工作人员，因地

制宜制订社会组织培育发展规划，明确目标任务、思路举措、工作重点，建立联系服务、发展管理、评估奖惩等配套制度。

3. 促进社会组织自我发展。放手不等于放任。要发挥品牌社会组织的引领作用，推动各类社会组织强化内部管理，依据形势发展需要科学完善组织章程和服务功能，健全民主管理制度，有序开展公益活动，在保证其独立性自主性的同时，提高组织成员的参与度，增强组织的向心力和凝聚力。

（二）健全乡村社会组织“规范化”网络指导机制

1. 构建三级指导体系。加快建立市级社会组织服务中心、镇街社会组织服务中心和村级社会组织服务站，分别明确指导服务的对象和工作职能。市镇两级服务中心要委托有专业能力社会组织运行管理，确立法人主体地位，赋予其建设基层社区治理服务平台的功能，形成社会组织服务管理社会组织的格局。

2. 建立枢纽型社会组织。借鉴北京、上海等地经验，要注重发挥妇联、团市委、总工会、体育总会等行业主管部门作用，创建具有枢纽功能的联合性社会组织，负责对主管领域内活动的社会组织的行业指导、行业服务、行业监管作用，团结凝聚各类相关社会组织。

3. 建立上下级社会组织之间的指导协作体系。要有效发挥市级社会组织的人才优势、资源优势、组织优势，鼓励引导其经常深入乡村社会组织，加强业务指导，提供经费支持，合作开展活动等，引领和带动下级社会组织在社会治理中发挥更大作用。

（三）健全乡村社会组织“标准化”发展评价机制

1. 分步推进。鉴于乡村对社会组织认同度不高，社工人员缺乏以及公民志愿精神、公益意识不强的现实背景，可实施“先发展、后规范，先备案、后登记”的培育发展方式。我们认为枫桥镇的发展模式值得借鉴，通过党政牵头推动一建立社会组织一规范内部管理一政社有序分离一加强依法监管的发展模式，加快扶持一批社会组织参与社会治理，提供公共服务，逐步扩大社会组织影响面，提高群众认同度。

2. 分类管理。针对目前乡村社会组织结构不合理、发展不平衡、活动不规范等问题，坚持突出重点、分类管理原则，对文体类、行业自律类社会组织重在规范，强化内部建设，促使活动正常；对公益服务类和慈善类社会组织重在发展壮大，通过奖励、委托、补贴或购买服务等方式，加大扶持力度，努力增点扩面。

3. 分级评估。积极引导运行成熟、作用发挥较好的备案类社会组织到民政局登记，支持登记类社会组织参与市级层面的等级评估。同时，镇级也可采用市里的做法，建立和完善乡村社会组织评估制度和各类社会组织评估指标体系，对镇村社会组织开展等级评估，着力培育壮大一批有影响力的社会组织，打造一批示范性强的公益服务项目和便民服务品牌。

（四）健全乡村社会组织“实用化”人才培育机制

1. 选优配强社会组织领头人队伍。重点面向退休干部和教师、企业人员、律师、工商个体户、优秀村干部等乡贤群体，通过政府引导和民主选举等方式，把真正热心公益事业、有较强社会责任感、有一定组织能力的人员选配到关键岗位上来。

2. 壮大骨干力量。广泛吸纳社会精英，将有一定社会知名度、较强动员能力的企业经营管理者、知识分子邀请或吸纳进社会组织中，担任顾问或名誉会长，借助其力量推动社会组织开展活动，同时要注重吸引年轻人加入社会组织，保障组织的生命力、战斗力。

3. 加强实务培训。依托社会组织服务中心等平台加强对社会组织主要负责人、组织成员的能力培训，结合基层实际培育公民精神、公益意识，提高公共服务活动组织、策划等能力。

（五）健全乡村社会组织“多元化”保障服务机制

1. 强化资金保障。市镇两级要设立社会组织专项发展基金，重点支持初创型社会组织的培育发展。镇街要结合市里的政策文件制订乡村社会组织承接政府职能目录，通过定向委托方式将小额项目交由草根社会组织承担。要扩大市公益创投项目主体范围，对镇级社会组织可适当降低参与门槛。要完善评估奖励机制。对获得相应等级的乡村社会组织给予一定金额的奖励。

2. 强化场地保障。加快镇级社会组织服务中心和公益街建设，为部分镇级社会组织提供日常办公和活动场地，各行政村也要依托行政村办公大楼筹建一批“一室多能”“一站多用”的村级社会组织活动场所，对租用场地办公的社会组织要在经费上予以支持。

3. 强化信息保障。镇街要建设社会组织信息化平台，可依托政府公众号建立社会组织板块，动态发布社会组织活动信息，展示人员风采，提供各类服务信息，提高社会组织参与公共服务的积极性和主动性，提升社会组织的知晓度和认同度。

4. 强化地位保障。要加强对公益性社会组织的宣传推介，充分利用电视、广播、网络、报刊等新闻媒体，宣传报道优秀的乡村社会组织和涌现出来的先进典型，定期评选社会组织中特别是公益慈善、志愿服务类社会组织中的优秀成员，给予必要的物质和精神奖励。要拓宽社会组织领军人物政治参与渠道，推选社会组织代表担任“两代表、一委员”，并参与“身边的道德典型”“三八红旗手”“十佳好人”等各类评先评优，树立先进典型，弘扬正面楷模。

（六）健全乡村社会组织“常态化”监督管理机制

1. 建立监管体系。明确乡村社会组织日常监管的主体和责任，登记类社会组织由登记管理机关即民政局社会组织科和业务主管部门负责；备案类镇级社会组织由镇街社会组织领导小组和社会组织服务中心负责，村级社会组织由镇街社会组织服务中心和村社会组织服务站负责。财政、税务、审计相关职能部门或站所，依法负责社会组织与其相关专项事务的管理服务。

2. 创新监管方式。进一步完善备案、登记、年检制度，加大经常性实地督查力度，健全等级评估标准化体系，提高服务对象评价指标分值，重点关注社会效应和群众认可度，对不开展活动、不履行章程规定、不接受职能部门管理的社会组织，实行有序退出机制。

3. 扩大监管范围。指导社会组织将信息公开作为法定义务，建立重大事项报告制度和信息公开制度，积极通过媒体、网站等，主动公布重大活动情况、资产财务状况、接受使用捐赠资助等信息，及时公布年检结论、评估等级、接受奖励和惩处等情况。主动接受社会公众监督，赢得政府和社会各界的信任和支持。