
浦东社会组织发展的历程、逻辑与经验

冯梦成

在改革开放 40 周年历程中，浦东开放开发是一件具有重大历史意义的事件。它是 20 世纪 90 年代中国改革开放的重点和标志。28 年来，按照中央要求，浦东新区以改革创新的精神，发挥先行先试的作用，在对外开放、经济发展、政府体制、社会治理等方面形成一批可复制可推广的经验。其中，在培育“大社会”、促进社会组织发展上也结出硕果，推动了浦东开发开放逐步由依靠政策优势向依靠软环境优势的转变，增添了浦东未来可持续发展的动力。

一、浦东新区社会组织的发展历程

浦东开发开放始于 1990 年。社会组织发展与浦东开发开放的历程密切关联。透过开发开放的历程及相关背景，可以清晰地发现社会组织乃是因应解决政府遇到的现实、急迫、棘手难题的需要而生的，是“政府需要”的结果。截至 2017 年底，全区共有社会组织 2090 家，总量占全市的七分之一。依据社会组织因应“政府需要”的异同，其发展历程可以划分为以下四个阶段。

（一）组建承接政府管理职能的“载体”（1993~1995）

浦东开发开放之初，为迅速改变社会事业十分薄弱局面，浦东集中专家智慧，明确了社会事业发展方向是进行四“化”改革与探索，即社会事业的产业化、市场化、中介化和法制化。按照这一思路，浦东开始了发展社会中介组织的工作，即通过成立一些中介机构来分摊大量日常性、事务性的社区管理和社区服务，从而为浦东实行的“小政府”减负。如 1993 年成立的浦东新区社区服务行业协会，是全国首家社区服务行业协会。与一般的社会团体不同，社区服务行业协会接受政府的授权、委托，承担属于政府的社会性、公益性、群众性的具体行政事务，直接经办、管理和协调全区的社会服务工作。

因此，这一时期，浦东新区在“小政府”行政架构下，大力培育了一批中介组织，目的是为政府管理“借力”，而“借力”的出发点在于寻找“合作伙伴”。这一点，不同于其他地区为了精简机构、提高效率需要采取管理职能和任务的“分流”。当然，在这一过程中，浦东社会组织发展明显表现为由行政力量直接推动社会中介组织发展，由此，也不可避免地弱化了其背后的社会自发力。

（二）动员社会力量参与公共服务（1996~2000）

1996 年，经过五年多建设，浦东开发从基础开发阶段走入了基础开发与功能开发并举的阶段。而浦东的社会事业功能开发大致也在这个时间开始启动。这是因为社会功能开发担负聚集人气的重任、为经济的功能开发提供支持系统。但是社会事业的功能开发却面临资金短缺，浦东自然想到运用市场经济法则，通过激发社会和市场力量进入社会事业方式，来缓解政府投入不足的问题和降低社会事业运行成本。

其一是建立各种社会事业发展基金会。1993 年，浦东积极争取中国人民银行的支持，批准成立了浦东新区社会发展基金会，接受企业和社会各界对浦东新区社会事业的赞助。

其二是构建志愿者组织网络。浦东从 1993 年开始倡导和发展志愿者组织，到 2000 年末，300 多个居委会中建立起志愿参与的服务队伍。在此基础上，1997 年成立了志愿者协会。之后，又形成了一个覆盖全区的四级志愿服务网络。

其三是引入民间社团参与社会设施的管理运作。典型的是 1996 年金杨街道的市民会馆委托给上海市基督教青年会日常管理，改变了社区服务职能由政府包下来的做法，开创了中国内地政府购买社会组织公共服务的先河。

这一时期，浦东引导社会组织发展大体从两个层面展开：一是广泛动员社会力量，如组建志愿者组织、建立吸纳社会资金的基金会等，从客观效果看不仅缓解资金投入不足的问题，也培养了人们的社会责任感和社区归属、认同意识。二是培育了能力强的非营利机构，如基督教青年会等。通过树立标杆，发挥导向作用，以带动和提高民间社会力量对社会事业参与的水平和质量。从实践看，引入市场和社会力量效应显著。

（三）培育专业化的社会服务机构（2001～2004）

经过 10 年开发，进入 21 世纪，浦东开始进入了全面的功能开发、并以功能开发带动形态开发进一步完善的阶段。与此相适应，浦东的社会事业发展也进入了全面的功能开发时期。然而，新世纪浦东社会事业仍面临一些新挑战，主要是：多元化的社区产生了个性化的需求；人口老龄化引发了对社会事业项目、特别是对养老服务的需求；外来流动人口大量涌入产生对社会事业发展的需求。

面对这一挑战，浦东于本世纪初提出，社会事业发展要适应个性化需求与社会化运作的要求，发展模式从数量外延发展型向质量内涵型转变，运作模式从官办合一向官办分离、法人运作转变，管理模式从纵向单一的行政管理向横向多元的行业管理转变；社会事业是城市综合竞争力的重要组成部分，构筑社会主义市场经济体制下的政府推动、社会参与、市场运作这一新的社会事业运行框架。基于此，浦东新区开始积极组织和培育社会服务机构，并着力提升社会服务的质量和服务机构的能力。

其一，兴办民办非企业单位，满足多样化需求。浦东从 2001 年开始启动民办非企业单位的复查登记工作，共有 147 家民办非企业单位通过复查登记，而到 2004 年登记数量达到了 288 家，增长了将近一倍。民办非企业单位的兴起，一方面解决一部分人的就业问题；另一方面在满足如养老、职业技能培训等社会需求以及市民一些个性化需求上，发挥了政府难以替代的作用。

其二、培育社会工作服务机构，提高服务质量。在发展社会事业满足市民需求的过程中，浦东感到传统的社会服务各个实务领域，都难以适应各项改革的要求，迫切要求转变观念，探索现代社会工作的模式。1997 年，率先从中国青年政治学院引进社会工作专业人才；1999 年 12 月 28 日，率先成立民间发起、自主运作的社会工作者行业管理机构——社会工作者协会；从 2000 年开始，率先在医务、社区、学校等领域开展专业社工服务等等。

其三，加强社会组织管理，提升规范化水平。自 2002 年起，浦东连续 5 年在社会组织中开展了达标创优自律诚信活动，制定了党建工作、遵纪守法、自律机制、业务活动和诚信机制等五大类三十项评估指标。2003 年起，浦东开始着力社会组织预警网络的建设，推动形成依法行政、高效便民、诚实守信的社会组织管理格局。2002 年，区委专门成立了社团民办非企业单位综合党委，加强社会组织党建工作。

这一时期，浦东继续按照政府推动、社会参与、市场运作的社会事业运行框架进行探索。社会事业的发展不是单纯地依靠增加政府投入来实现，而是通过“空间让渡”和鼓励社会（包括市场）参与来实现的。但是，必须指出的是，浦东的社会力量和社会参与的机制尚处于培育阶段，还需要再探索和创新，以形成一套较为成熟的制度安排。

（四）营造社会组织发展的整体环境（2005～）

2005 年国务院批准浦东进行综合配套改革试点。按照中央要求，浦东的综合配套改革试点聚焦“三个着力”（着力转变政府职能、着力转变经济运行方式，着力改变城乡经济和社会二元结构）。在浦东新区看来，着力转变政府职能，建立服务型政府是综改的落脚点。做到这一点，必须发展社会组织，让其来承接政府转移出的职能。然而，尽管前十多年浦东社会组织有实质性

进展，但也面临一些问题，使得浦东始终感到“大社会”没有培育起来。主要是：社会组织缺乏一个良好的筹资渠道；尚未建立适合社会组织发展的激励机制；社会组织自身也缺乏科学规范的运行机制；社会组织发展还面临着国家管理体制的制约因素。

面对这些问题，浦东以综合配套改革为契机，从监督管理、经费支持、能力建设、人才资源方面有针对性推出发展社会组织的一系列文件，为促进其发展创造了良好的发展环境。

其一，重点培育社区公益性社会组织。对于社区公益性服务组织，由区财政及有关部门分别给予一次性开办费补贴等财政支持。同时，改革社区公益性服务组织管理体制，将其业务主管单位变更为由街道、镇来承担。

其二、鼓励发展行业协会。按照规定，作为上海市的一个区，就不能登记成立行业协会。为了突破政策瓶颈，浦东新区积极争取市和国家民政部门的支持，进行行业协会登记管理改革，突破“一地一行一会”的限制，实行“一地多会”“一行多会”。同时，对区级行业协会举办有关活动以及获得各类荣誉给予财政补贴和奖励，并将支持范围扩大到入驻浦东新区的市行业协会、长三角行业协会和全国性行业协会。

其三、发展支持型社会组织。随着社会组织数量增长，浦东新区开始重视社会组织的发展质量，特别是公益性社会组织能力建设问题。于是，浦东开始发展致力于社会组织能力建设的支持型社会组织。如恩派首创公益组织孵化器的新理念并付诸实践。同时，浦东对支持型社会组织也给予财政扶持的政策。

针对社会组织存在的诸如行政化、营利化等问题，浦东一方面开始了“去行政化”改革工作，推动政社“六个分开”，即主体、机构、职能、人员、资产、住所分开；另一方面按照国家关于新时期社会组织培育发展与监督管理并重的方针，加强社会组织的行政监督、社会监督和诚信自律制度建设。如成立监察队伍；建立与信息披露制度、与财税扶持政策等相适应的社会监督体系；完善以章程为核心的内部管理制度；建立以信用等级为核心的评级制度等，以推动社会组织健康发展。

这一时期，浦东展现出全方位培育社会组织的态势。不仅培育为市民服务的社区公益性社会组织，还培育为经济发展服务的行业组织；不仅培育实务操作型社会组织，还培育支持型社会组织；不仅建立一整套激励社会组织发展的支持性政策，还针对约束社会组织发展机制进行改革；不仅注重培育发展，还注重监督管理。其根本目的还是在于引导社会组织健康、有序和快速发展，以更好发挥其积极作用。引导的方式不仅仅是空间的让渡，还包括发挥财政资金的导向作用和监督管理的引领示范及防范作用。

二、浦东新区社会组织发展的逻辑与经验

（一）党政优势资源引导：社会组织发展的逻辑

就浦东新区而言，开发之初落后的社会事业与“一流目标”的落差，成为了必须予以解决的现实急迫问题。对此，浦东本可以采取旧的“全能主义”的“大政府”模式来解决这一矛盾。但是，浦东开发被党中央、国务院赋予了探索适应市场经济体制机制的历史使命；同时，浦东新区也向世界郑重宣告自身的政府管理格局选择的是适应市场经济发展的“小政府”体制。由此，其不可能采取旧体制、旧思路 and 旧方法来解决现实急迫问题，必须探索一个适应市场经济发展的新体制、新思路和新方法。而“小政府”体制合乎逻辑的选择是培育“大社会”来与之配套，从而使社会力量参与到实现社会事业的跨越式发展中来，以分担政府的事务。由此，在“小政府”体制下实现社会事业的跨越发展产生了对社会组织的功能需求。然而，原行政区遗留给浦东的社会组织“质”和“量”的不足却又加剧了这一供需矛盾。于是，在旧体制、旧思路 and 旧方法无法为地方提供解决这一紧迫需求矛盾的现实压力下，在上级部门等外部建构力量的驱动下，具有创新意识和能力的浦东新区开发者，经过 20 多年持续创新，探索出了一个以党政优势资源引导的方式推动社会组织快速、健康、有序发展的新模式。

（二）培育与监管的系统创新：社会组织发展的经验

当然，浦东社会组织之快速发展，应该归功于浦东开发者的远见与开拓创新的意识。早在开发之初开发者们就认识到，浦东新区开发不仅仅是产业开发、项目开发，而且是社会开发，并确立了“小政府、大社会”的改革模式。正是这一创新意识与远见，使得浦东新区在社会组织发展上走在前列。根据不完全统计，浦东有首创政府购买社会组织公共服务、成立内地第一家民间社工服务机构、创立社会组织孵化器等 20 余项在全国或上海市领先的创新性举措。

而更为关键的是，浦东在社会组织发展上的创新并不是某一环节的单兵突破，而是整体性和系统性地旨在为社会组织的发展创造适宜的环境和土壤。

在社会组织培育创新上，浦东新区于 20 世纪 90 年代一度探索的社会团体无业务主管单位登记管理模式，为社会团体营造了宽松的发展环境，使得老年慈善福利会、社区服务行业协会、青年商会等社会团体应运而生；2005 年实现综合配套改革后，浦东新区开展了行业协会登记改革试点，突破“一业一地一会”制约。同时，鉴于社会组织发展中的困境，浦东新区有针对性地从事费支持、能力建设、人才资源等方面出台了一系列关于社会组织发展的综合文件和单项制度。

在社会组织监督管理创新上，浦东对社会组织的管理采取了多元化的手段，主要表现为：除了原有的行政手段之外，法律手段和经济手段的使用更为频繁，如建立政府购买社会组织服务机制，推进社会组织规范化建设，开展社会组织规范化评估等；不同领域和规模的社会组织进行有区分的管理模式，如浦东在新社会组织中大力推行党建工作，对一些社区群众组织实行备案制；建立了“区—街道（镇）—一居民区”三级社会组织预警网络系统，及时发现和处理社会组织可能存在的危及社会稳定的“苗头性”问题。多元化的管理手段不仅推动了社会组织管理从重人口监管向重过程监管转变，而且推进了多个部门协同监管。

由此，浦东正逐步形成以培育发展为基础、以能力提升为核心、以监督管理为手段的社会组织制度框架。