

“枢纽型”社会组织参与社会管理的实践探索与发展 思考

——以上海市静安区社会组织联合会为例

顾维民

（静安区社会组织联合会，上海 200042）

【摘要】在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局下，建立“枢纽型”社会组织管理模式，是社会组织参与社会管理体制机制的创新。枢纽型社会组织以调查研究、指导咨询、交流合作、反映诉求等为主要功能，在政治引领、培育社会组织和领军人物、促进政府职能转变、提高资源共享水平、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。实践证明，静安区枢纽型社会组织是具有时代特征、富有静安特点、行之有效的社会组织管理新模式。

【关键词】枢纽型社会组织；社会管理；社会协同

【中图分类号】C916 **【文献标志码】**A **【文章编号】**1672-0911（2012）06-0035-08

2006年10月，党的十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》明确提出要健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局。“社会协同”的主体和基础是社会组织，因此，培育社会组织健康成长是实现“社会协同”的重要前提。对此，上海市静安区认真贯彻中央和市委、市府对关于加强社会建设、创新社会管理的要求，适应新情况、新形势、新任务提出的新要求，创建了“枢纽型”社会组织管理模式，从体制机制上进一步推动了社会组织参与加强和创新社会管理的各项工作。

一、建立“枢纽型”社会组织的背景

为着力推进静安区加强和创新社会管理的各项工作，2006年底，区委、区政府对区域经济社会发展情况进行了深入调研。调研显示，与经济建设相比，静安的社会建设还相对滞后，存在着一条腿长一条腿短的情况。这主要表现在三个方面：一是民生需求日益多元，但资源供应方式相对单一；二是社会矛盾复杂多样，但化解方法相对单一；三是城市现代化进程加速但城区管理方式方法相对单一。要改变这种状况，仅靠政府行政力量不够，仅靠体制内的力量也不够，还必须整合社会资源，让“第三方力量”——社会组织更加深入全面地参与社会管理和创新。这是符合时代发展趋势，适应加强和创新社会管理需求，从而实现社会需求与提供服务更好对接的有效方式，也是静安区进一步加强和创新社会管理的突破口。随着调研工作的进一步深入，区委、区政府发现：社会公众对社会组织缺乏系统的认识，对其发展的意义、作用，

收稿日期：2012-10-16

作者简介：顾维民（1947-），男，上海市静安区社会组织联合会会长。

认知度和认同度相对滞后；民生服务类的社会组织比例和机构管理的水平都较低，人员的年龄结构老化，没有形成有影响力的品牌和领军人物；以公信力为核心的社会组织能力建设的服务需要进一步加强；社会组织向党和政府反映诉求的渠道还不够畅通，党建工作覆盖面和有效性也亟待提高。调研充分显示，政力有限，民力无穷，通过加快培育发展社会组织，从而努力促进静安区加强和创新社会管理，已经成为了区委、区政府一项刻不容缓的重要工作。在深入思考社会组织不改变其属性（章程主导下的自治自律、民间性），既能“发展得好”又能“掌控得住”的基础上，区委、区政府结合区情实际和社会组织特点，突破传统的思想观念和管理思路，提出建立社会组织“枢纽型”管理模式的构想并及时付诸实践。

二、“枢纽型”社会组织的定义

“枢纽型”社会组织最主要的功能是在党和政府与各类专业性公益类社会组织之间发挥桥梁纽带作用。它把同类别、同性质、同领域、同地域的社会组织联合起来，在政府管理部门和社会组织之间，通过类似于社会组织联合体的实践载体，服务和管理一个系统、一个领域、一个地域的社会组织。这个实践载体以章程为纽带，在政治上发挥引领作用，在业务上发挥引导功能，通过政府委托，以购买服务的形式，发挥业务指导作用，以有效的服务促进社会组织的社会化、专业化，引导社会组织实现自我管理、自我服务、自我发展、自治自律，取得了不是通过行政管理权力获得社会组织的认可和信任，即“以民管民”的成效。这种管理方式是一种去行政化、去科层制、扁平化的管理模式。

2007年，静安区在上海率先成立了区社会组织联合会（即静安区“1+5+X”社会组织枢纽型管理模式中的“1”以下简称“区社联会”），之后又相继在5个街道（即“5”）和劳动、文化、教育等系统（即“X”）成立社会组织联合会，形成了静安区“1+5+X”枢纽型社会组织管理模式。“1”和“5”是属于地域类的枢纽型社会组织，“X”属于领域类的枢纽型社会组织，“1+5+X”称之为混合类枢纽型社会组织。由于混合类枢纽型社会组织把“地域类”社会组织和“领域类”社会组织两者的优势在区级层面上整合在一起，其政府的主导力、支撑力更强，体制优势更加凸显。以这种混合类枢纽型社会组织为依托，开辟社会组织党建领域的工作，其针对性和有效性更易得到提高。五年多来，静安区枢纽型社会组织管理模式发挥桥梁和纽带作用，坚持“党建”引领“社建”，提升新社会组织党建工作的有效性；坚持以章程为行动准则，大力培育发展公益类专业性社会组织和领军人物，加强以公信力为核心的能力建设；坚持搭建服务平台，承接服务项目，倾听反映诉求，推动政府购买服务，在惠及百姓民生，维护社会稳定，建设和谐家园等方面发挥了不可替代的作用。实践证明，静安区“1+5+X”枢纽型社会组织联合会是具有时代特征、富有静安特点，行之有效的社会组织管理新模式。

三、“枢纽型”社会组织的功能

“枢纽型”社会组织通过落实章程，坚持寓管理于服务之中，实现政治引领、协调指导、自律管理、规范行为和自我服务。

静安区“枢纽型”社会组织管理模式经过五年的实践，其功能主要包含两部分：一是服务，二是业务主管部门和登记管理机关转移的事务性管理和协调的职能。

服务功能主要体现在以下四个方面：

（一）开展调查研究，当好党和政府的参谋助手

“1+5+X”社会组织联合会始终把民生需求作为调查研究的重点，近年来紧紧围绕关于将培育发展社会组织的工作内容写入“十二五”规划、建立静安区社会组织孵化基地、在区社联会建立大学生见习基地、在民办非企业单位开展劳动关系和谐单位评选、对公益类专业性社会组织的财务工作实行电算化软件管理、加快静安区养老机构建设、在静安寺街道试行居家养老护理员由派遣制变更为员工制、突破静安区职业技

能发展瓶颈、加快对静安区公益类专业性社会组织人才培育等内容，开展深入调研并在调研的基础上提出了一系列切实有效的意见、建议，得到区委、区政府的高度重视，有的已列入相关职能部门的重要议事日程。与此同时，区社联会通过调查研究，还配合政府相关部门制定了《政府购买社会组织公共服务项目合作示范文本》、《承接政府购买公共服务的资质标准》等规范性文件，使政府购买公益类专业性社会组织的服务，做到了事前有资质评估、事中有监督管理、事后有绩效评估。

（二）积极开展指导咨询，帮助社会组织释疑解难

能力建设是社会组织生存和发展的根本，区社联会联手“5+X”社会组织联合会，通过系列培训、专题讲座、业务指导、政策解释、咨询服务，不断提高社会组织的能力，每年以不同形式开展财务、法律、档案、创新能力、专业人才等专业培训，受到社会组织的普遍欢迎。据不完全统计，已有1500余人次参加培训。通过培训，提升了公益类专业性社会组织承接政府购买服务的能力，提高了参与社会公益服务项目的竞争力。此外，“1+5+X”社会组织联合会积极向社会组织登记管理机关和业务主管部门推荐一批草根型的公益类专业性社会组织入驻静安区。这些“草根”社会组织，脚踩泥地，紧贴民生，充分发挥化解人民群众“三最”问题的服务功能和作用，不断散发出芳草地的芬芳。

（三）开展交流合作，促进共同提高

“1+5+X”社会组织联合会，积极组织区域内社会组织相互间的交流合作，组织到兄弟区县和外省市参加相关论坛，学习交流考察，以利于资源共享和信息互通。如“柏万青老娘舅工作室”、“木兰拳协会”、“区社会帮教志愿者协会”、“洪智城市小区管理服务中心”、“青凤老年生活护理服务社”、“金钥匙社区服务业发展中心”、“青年预防艾滋病服务中心”、“音速青年志愿服务中心”、“灰姑娘俱乐部”、“乐创益公平贸易服务中心”“曹家渡社区青年联谊会”等社会组织的合作领域已从区域走向全市，有的已走向外省市。

（四）紧贴社情民意，畅通诉求渠道

“1+5+X”社会组织联合会，始终把积极反映公益类专业性社会组织新需求、新诉求，作为一项重要工作，让他们服务民生的需求及时进入政府有关部门的决策视野。每年的区党代会、区人代会、区政协会议召开前，都及时召开公益类专业性社会组织中的“两代表一委员”[1]会议，倾听社情民意和群众呼声，切实把握实情，并把他们的意见建议及时反映上去，充分发挥公益类专业性社会组织中“两代表一委员”建言献策、参政议政的作用。

区社联会还通过建立专报制度、与区民政局社团局）和区社建办双向沟通的联席会议制度、每季度党建负责人和会长例会制度、定点走访公益类专业性社会组织制度、人大代表政协委员与公益类专业性社会组织座谈会制度以及服务网站和热线电话等，深入基层，倾听诉求，把对公益类专业性社会组织在发展过程中遇到的困难和问题及时向有关部门反映，帮助他们排忧解难。

管理和协调的功能，主要是指对业务主管部门和登记管理机关转移的事务性管理职能：如开展类培训、对社会组织创建文明单位和规范化建设评估[2]的指导、公益类专业性社会组织年检初审、群众团队备案登记、承接政府购买服务资质初审、财务监管、履行政府购买服务合同见证方职责、政府补贴项目培训督导、民非校（院）的日常督察和校（院）长培训以及完成业务主管部门和政府其他部门交办的事项等。

四、“枢纽型”社会组织的作用

（一） 有利于坚持政治引领，把握正确方向

建立枢纽型社会组织管理模式，有利于更好地发挥其政治引领作用，把握正确方向，提升公益类专业性社会组织党建工作的有效性。区委、区政府对枢纽型社会组织发展在政治上给予高度重视和关心，会长、副会长、党总支部书记列席区党代会、区人代会等相关会议，区社联会会长、党总支部书记列席区委书记专题会、区委常委会，参与讨论区域内公益类专业性社会组织发展的议题。经区政府批准，区社联会在必要时可以履行区域内公益类专业性社会组织业务主管单位的职责。区委统战部给予区社联会相当于区工商联的统战地位，把党的统战线工作深入到新社会组织中去。在区党代会、区人代会、区政协会议召开前，区社联会作为提名单位之一，提出区域内公益类专业性社会组织“两代表一委员”建议名单。为进一步夯实社会组织党建基础，区委组织部和区社会工作党工委根据区委要求，给每个枢纽型社会组织配备1到2名专职党群工作者。区社联会党总支部始终坚持以科学发展观为统领，通过召开党建负责人例会，及时传达上级党委的相关精神和要求，确保广大社会组织能够第一时间了解情况，统一思想，自觉与党中央保持一致。区社联会通过参加区社会工作党工委例会与区民政局（社团局）、业务主管单位建立经常性的沟通制度和新注册的公益类专业性社会组织走访制度等方式，进一步加强与上级部门及区域公益类专业性社会组织的联络，畅通维护权益、反映诉求的渠道，搭建社会组织与党和政府沟通交流的平台。

区社联会还请区人大、区政协有关领导对社会组织中产生的“两代表一委员”进行培训，提高参政议政水平；建立重大问题向区委、区政府专报制度、社会组织党建负责人例会制度、联系区域公益类专业性社会组织制度等；建立社区服务、青年志愿、社会维稳等三个专业联盟，开展支部结对共建、党员亮身份、创先争优金点子活动，提高党员党性修养；开展“夏季送清凉、冬季送温暖”，走访慰问弱势社会组织和生病住院的党员，为区域公益类专业性社会组织的党组织和党员送去关心和问候；开展经常性的符合社会组织特点的党组织活动，号召和鼓励党员“无论工作生活在哪里，都要发光闪亮”，营造“党员组织关系由一个党组织主管、参加多个党组织活动”的氛围，许多党员深有感触地说：“枢纽型党建把我们这些散落的珍珠串起来，增强了党的凝聚力。”“1+5+X”社会组织联合会注重引导区域公益类专业性社会组织在章程的主导下开展活动，对内增强凝聚力和感召力，对外提升公信力和影响力；引导和帮助影响力较大但尚未建立党组织的公益类专业性社会组织建立党的组织，大力推介、宣传、挖掘领军人物，在领军人物中大力培养发展党员，从而使党的工作在区域公益类专业性社会组织中具有更加广泛的社会覆盖面，使党的组织和功能具有更加丰富、充分的社会活力，使党的领导核心地位具有更加深刻的社会影响力和凝聚力。

（二） 有利于从政府直接管理向社会自主管理的转变

枢纽型社会组织的建立及其作用的发挥，是推动和实现政社分开、管办分离的有力举措。我国现行的社会组织“双重管理”体制，是计划经济时期高度集权管理的延续，社会组织实际上扮演“二政府”的角色，行政色彩浓厚。这种政社不分、管办不分的管理体制和管理模式，已不适应经济市场化、政治民主化和社会现代化的发展需要。在此形势下，需要我们创新社会组织管理模式，加快政社分开、管办分离的步伐，逐步把业务主管部门的部分职能分离出来。“枢纽型”社会组织的构建，使公益类专业性社会组织摆脱行政化风格，体现专业作用和服务特色，实行自主发展。枢纽型社会组织区别于政府行政机关，它最终的落脚点是公益类专业性社会组织而非权力部门。政府行政部门作为社会组织主管机关作用的逐步淡化，有利于开创政社分开与社会组织自我管理的新局面。枢纽型社会组织被赋予业务主管单位职责，不仅能够破解新设立的公益类专业性社会组织找不到业务主管单位的制度瓶颈，而且有利于应对他们的不断发展，切实化解一些主管单位负担过重或管理不到位等问题。同时，枢纽型社会组织作为政府管理社会组织的助手，通过实行自治自律管理，缓解了政府部门的管理压力，对本地域和本领域公益类专业性社会组织的培育发展能起到规范和引领的作用。

（三） 有利于社会组织更好地获得政府支持

由于个体社会组织的力量相对弱小，枢纽型社会组织可以有效发挥同类社会组织的整体合力，积极反映诉求，协调利益关系，参与政府决策，较好地促进政府与公益类专业性社会组织的交流合作。经由政府部门认定的枢纽型组织容易获取政府信任，有利于体制内资源的整合，获得政府更多的扶持与资助。与其他社会组织相比，枢纽型社会组织具有组织完备，政治可靠，引导有力，组织力、活动力、社会公信力强等特点，在整合资源方面具有较显著的优势和实力。区社联会向政府提出的由相关社会组织承接全区民营医疗机构进行管理的职能、公益场所向公众免费开放、销售真牌真品保护知识产权、对白领午餐定点单位实施管理、参与脏乱差道路的整治等政府购买服务项目的建议得到政府的重视、认可和采纳，收到了很好的成效。枢纽型社会组织是政府对各类社会组织进行有效、有序管理的重要关节，它能有效地把政府的意愿和社会的需求有机结合起来开展工作，从而促进政府加大对公益类专业性社会组织的投入力度。这几年，静安区各类社会组织发展都离不开政府的支持。在前几年政策支持的基础上，2012年，区政府又出台了《静安区社会组织发展专项资金管理办法》，共8章38条，内容包括对规范化建设中获得5A、4A等级的社会组织、文明社团、人才引进、年度突出贡献、党建活动经费等都给予明确的奖励和资助，年支持经费总额达到1500万元。这必将更有力地推动静安区社会组织的健康发展。

（四） 有利于提高社会组织间的资源共享与归属感

各类枢纽型社会组织的建立，便于使同地域、同领域的公共资源得以集中共享，有利于对资源进行合理规划和有效配置，避免重复投入与重复建设。“1+5+X”枢纽型社会组织管理模式建立后，区社联会将已成立的公益类专业性社会组织，按注册所在地告知所在社区社会组织联合会，使原本没有业务关系的各类社会组织找到了相互交流合作的平台，帮助社会组织不断积累社会资本和社会关系，降低机构的运作成本。通过搭建平台，使不同类别的社会组织得以互助互惠，资源嫁接，推动了跨界合作，促进了会员单位与政府部门的沟通，解决了多项实际困难和矛盾。不少会员由衷感叹：“自从有了枢纽型社会组织，使我们找到了‘娘家’”，表现出明显的归属感和认同感。同时5个社区社联会还可和社区6个中心（社区事务、卫生服务、文化活动、生活服务、综合治理、党员服务）合作联动，优势互补，扩大了工作的覆盖面，拓展了政社合作的领域，编制出一张新的民生服务网，一定程度上体现了功能性“社区”的特点和优势。

（五） 有利于扩大社会组织在社会上的影响力

社会组织在我国发展的历史并不长，影响有限。单个社会组织要开展有影响力的活动，资源和能力有限。有了枢纽型社会组织，就可以把区域内的社会组织联合起来开展各类公益活动。如2008年汶川大地震、2010年玉树地震、云南旱灾、静安“11·15”特大火灾事故等，“1+5+X”枢纽型社会组织都在第一时间动员区域内各类社会组织开展捐钱捐物、志愿服务等活动，发挥了社会组织的整体作用，获得了社会好评。2009年，静安区对口支援都江堰石羊镇，区社联会联合区域内各类社会组织赴实地对困难学生开展结对助学活动，当地群众在大街上拉出“感谢上海，感恩静安”的大幅标语，场面感人。区文化社联会通过整合区域内的资源，积极推动活跃群众文化，市文联领导称赞说：“一年90万元购买政府服务项目，2010年组织举办了696场次的活动，让那么多老百姓受益，这种社会组织枢纽管理模式属于上海首创，方向正确。”在迎接2008年奥运会、2010年世博会期间，“1+5+X”枢纽型社会组织在中心城区开展了有数千人参加的社会组织艺术节、体育节、社区公益节活动，规模大、范围广、反响好，提升了社会组织的影响力。

五、“枢纽型”社会组织参与社会管理的主要成效

（一） 培育了一批在社会上有影响力的公益类专业性社会组织

目前我区共有 409 家公益类专业性社会组织，平均每万人 14 家（全国每万人 3 家，上海每万人 7 家，计划到 2015 年发展到 8 家），在国内处于领先地位。

发展经济需要品牌，发展公益类专业性社会组织也需要品牌。2007 年以前静安没有一家民非单位获得规范化建设评估 A 级。通过这几年培育发展，目前，静安已有 3 家 5A 级社会组织，10 家 4A 级社会组织，16 家 3A 级社会组织，获 A 级的民非单位的数量在全市名列前茅。同时，44 家社会组织先后被评为区文明单位，55 家民非校（院）获世博安全文明校（院）称号。此外，还涌现出上海市先进党组织 1 家、上海市“两新”组织“五好”党组织 1 家，上海市巾帼文明岗 4 家、全国巾帼文明岗 1 家。区社联会被国家民政部授予“全国先进社会组织”称号，区社联会党总支获“上海市‘两新’组织创先争优先进基层党组织”称号。同时，静安区还涌现出了一批有影响力的品牌社会组织，如柏万青志愿者工作室、洪智城市小区管理服务中心、区社会帮教志愿者协会、青凤老年生活护理服务社、上海木兰拳协会、南西金钥匙服务业发展中心、静安区两新组织促进中心（白领驿家）、石二“防艾”红丝带、曹家渡社区青年联谊会、沃奶奶儿童健康工作室、上海益优青年服务中心、静安区关爱女童工作协会、上海青年预防艾滋病服务中心、上海音速青年志愿服务中心等。

（二） 开发了一批惠及民生的公益类项目

“1+5+X”枢纽型社会组织联手各社会组织连续几年举办社区公益节暨公益论坛，征集公益口号（212 条）和论文（56 篇），开设 100 余项公益服务项目，倡导了公益行动，传播了公益理念；近年来还开发了一批有影响力的“服务千万家，方便你我他”公益类项目，如：柏万青志愿者服务总队、乐龄家园、乐龄讲坛、家庭教育公益大讲堂、白领学堂、白领午餐、文化六送、中途驿站、市容道路协管（形成发现、处置、固守三位一体的管理机制）、一米高度看世博（残障人士）、我们是好人、静安社区公益节、科普大篷车、社区便民大篷车、社区消防综合演练、老年日间照料中心、老年全口义齿修复、相约两号线（白领）、爱心蔬菜送孤老、中老年阳光单身沙龙、劳资纠纷调解、公益场所免费向社会公众开放、对静安民营医疗机构的管理和服务，等等。我们在实践中体会到，要开发惠及民生的有影响的公益类项目，必须始终坚持三条原则：一是以民生需求为导向的原则；二是覆盖各类人群的原则；三是不断满足人民群众新期盼的原则。

（三） 涌现了一批具有社会影响力的领军人物

社会组织的领军人物是社会组织发展的领头羊，具有引领和示范效应。几年来，“1+5+X”枢纽型社会组织通过宣传、挖掘、推介，为区域公益类专业性社会组织领军人物搭建展示才能的平台，涌现了一批在社会上有影响的领军人物。区社联会副会长柏万青当选为上海市第十三届人大代表，荣获“第三届上海市十大平安英雄”、“全国十大法治人物”称号。洪智城市小区管理服务中心董事长王元洪当选为上海市第十三届人大代表，荣获“上海市优秀共产党员”、“第二届上海市平安英雄”称号。区帮教协会会长、区社联会副会长康志坚当选为区第十五届人大代表，荣获“全国爱国拥军模范”、“第三届上海市平安英雄”、“上海市五一劳动奖章获得者”称号。木兰拳协会理事长应美凤当选为北京奥运会火炬手、区第十五届人大代表，出席全国妇代会。金钥匙服务业发展中心主任区露琪荣获“全国妇女创先争优先进个人”、“上海市‘两新’组织优秀共产党员”、“上海市三八红旗手”称号，当选为静安区第十三届政协委员。青凤老年生活护理服务社主任方佩儿荣获“全国老龄工作先进个人”、“上海市优秀共产党员”称号，并当选为区第十五届人大代表。区社联会会长荣获“上海市‘两新’组织优秀党建之友”和“上海市对口支援都江堰市灾后重建突出贡献个人”称号。

与此同时，一批年轻的社会组织领军人物开始涌现，并逐渐被社会认可。如：静安区“两新”组织促进中心理事长吴佳妮获得“上海市‘两新’组织创先争优优秀共产党员”称号。曹家渡社区青年联谊会会长钱昌昊获得“上海世博工作优秀个人”称号。石二体育健身俱乐部总监孔晓峰获得“上海市优秀志愿者”称号。上海益优青年服务中心理事长张宁获得“上海市新长征突击手”、“上海世博工作优秀个人”称号。这些领军人物的脱颖而出增添了广大公益类专业性社会组织的生机和活力，他们中的先进分子已光荣地加入中国共产党，在各自领域发挥着党员的先锋模范作用，扩大了党的执政基础。多名领军人物还当选为新一届“两代表一委员”。截至 2011 年底，产生于我区社会组织的“两代表一委员”共有 31 名（含 2 名市人大代表），这在静安社会组织发展史上是从未有过的，充分表明了社会组织政治地位的提高。

（四） 推动了政府购买社会组织服务

政府购买服务是推进区域公益类专业性社会组织发展的重要途径。政府职能的转移为社会组织承接公共项目让渡了空间，既降低了行政成本，又促进了社会组织的培育和发展。2007 年区政府共购买区域公益类专业性社会组织服务项目金额约 2000 万元。2012 年，服务项目达到 180 项，金额增至 4400 余万元。由于这些都是直接服务于民生的公益类项目，是以加强和改善民生为重点的社会建设的有力举措，与人民群众所需、所急、所想、所盼直接对应，从而使人民群众共享改革开放和社会管理创新的成果落到实处，受到了普遍的赞赏和欢迎，实现了人民群众赢得实惠、政府赢得民心、社会组织赢得发展的多赢格局。如旧住宅小区物业一体化管理，由江宁路街道社联会根据洪智城市小区管理服务中心的实践向区政府推荐，被区政府作为 2009 年“一号民生工程”在全区 142 个居民小区实施，总面积 345 万平方米，受益居民 7 万户。

（五） 以第三方身份参与矛盾化解，为社会和谐作出了贡献

社会管理好不好，不在于是否存在矛盾和冲突，而在于能否很好地容纳和化解矛盾冲突。社会组织参与矛盾化解有两种途径，一是通过为人民群众提供公共产品予以化解。近年来社会矛盾多发，其中公共产品提供不足或效率不佳是重要原因。解决的途径之一是政府向社会组织购买服务，提供更多、更有效的公共产品，即通过惠及民生的方法予以解决，这符合我国国情。二是社会组织直接参与矛盾化解，发挥“政府不能，市场不为，社会组织能有作为”的功能，成为司法调解、行政调解有益的完善和补充，充分体现了社会协同的特征。由于社会组织和利益相关方没有任何历史纠葛和切身利益关系，而是以第三方身份介入，以专业知识和技能公正、客观地调处矛盾，容易被各方所接受。区社联会坚持社会组织非营利的价值取向，在组织协调化解矛盾的全过程中不收取任何费用，得到各方的认可和尊重。依托枢纽型社会组织，我们建立了社会维稳专业联盟，在需要参与矛盾化解时，政府有关部门通过与枢纽平台取得联系，调动各方资源，整合各方优势。在化解矛盾中既讲法也讲情，从法理上入手，情理上剖析，以人为本、以情感人、刚柔并济、换位思考，尊重当事人隐私，回旋余地大，尽最大努力满足矛盾各方理性诉求。在政府有关部门的指导、支持下，静安区社会组织化解了多起社会矛盾，有的甚至是拖延多年久未解决的群体性矛盾。据不完全统计，自 2007 年 7 月至 2011 年 12 月，静安区社会组织参与矛盾化解并取得成效的情况如下：

1、劳动协会人民调解委员会共承接劳动争议 2681 件，调解成功 1925 件，成功率达 71.8%，为 1606 位劳动者追回工资、押金、经济补偿 554.5 万元，提供法律咨询 4915 次，帮助用人单位健全劳动制度 95 起，降低了仲裁和法院的审判压力，减少了行政成本，促进了劳动和谐；

2、法律工作者协会从 2009 年至今，53 次陪同领导进社区，接待法律咨询 1531 人次，为宣传和普及法律知识作出了贡献；

3、柏万青志愿者工作室通过电话、网络、现场等方式提供咨询，开展化解工作共计 13120 人次；

4、静安区少数民族联合会解决了 20 起因开设拉面馆引发的与周边居民的矛盾纠纷；

5、静安区社会帮教志愿者协会共化解各类社会矛盾 90 余次；

6、静安区个体劳动者协会共化解动迁中的各类矛盾 149 件，涉及 560 家个体工商户；

7、上海市洪智城市小区管理服务中心共化解各类动拆迁矛盾 15 件，涉及 412 户商家和个人。

实践证明，社会组织参与矛盾化解，既维护了当事人的合理诉求，又把矛盾化解在基层，发挥了社会组织作为社会的减压阀、润滑剂、稳定剂的作用，确保了一方平安，促进了社会和谐。

六、“枢纽型”社会组织管理模式中需要注意的几个问题

枢纽型社会组织管理模式作为一种新生事物，必须去行政化，推进民间化、自治化，在运作中必须处理好与政府、社区、系统社联会、公益类专业性社会组织的关系，发挥各自优势，形成合力，协调推进。

（一） 正确处理好与政府的关系

“1+5+X”社会组织联合会是经注册登记的非营利性社团法人，会长、党总支书记、副会长、秘书长全部由社会人士通过法定程序担任，工作人员通过社会招聘。机构内设：秘书处、党建工作部、业务指导部、宣传联络部等。按照《章程》规定，涉及理事调整、章程修改、年度工作计划等重大项，由会长办公会议提出方案，经讨论后形成共识，提交理事会审议，最后提交会员大会讨论通过。经费来源不是靠政府拨付，而是政府以定项委托、购买服务，签约兑现。枢纽型社会组织既不是“二政府”，也不是政府的附属或下属，与政府部门在机构、人员、资产、财务、职能上彻底分离，是独立的主体。它在与政府分离中体现合作，在合作中实现共赢。枢纽型社会组织与政府之间平等对话，是新型的伙伴关系。

（二） 正确处理好“1”与“5+X”的关系

区社联会作为这一机制中的“1”，在促进区域公益类专业性社会组织培育发展与监督管理中承担引领、指导、管理、服务、协调的重要功能。区社联会跨越社团、民非的界限，有效整合各类社会资源，起到了承上启下、综合协调、中枢调度的作用。“1”与“5+X”的关系不是上下级关系，也不存在任何隶属关系，它们是以“章程认同、建立联盟、规范行为、整合资源、提供服务”为主要内容的平等的“伙伴关系”，旨在建立起社会组织交流合作的平台、管理服务网络的现代社会组织制度。

（三） 正确处理好与其他社会组织的关系

枢纽型社会组织优势在于发挥桥梁和纽带作用，目标是实现登记机关依法监督下的“以民管民”，但绝不能以行政管理的方法去管理其他社会组织。它通过自律规范、引领服务等柔性工作方式，在服务中体现管理。为防止和避免枢纽型组织成为另一个“婆婆”，枢纽型社会组织通过章程将职能限定在协调指导、自律管理、自我服务和政治引领上，通过激发社会组织的自身需求，引导社会组织认同和接纳这一管理模式，将社联会建成凝聚会员的载体、合作共治的平台、反映诉求的渠道。任何行政化倾向都会背离这一模式的初衷，使其丧失生命力，失去其他社会组织的拥护。

枢纽型社会组织管理模式这一新生事物，没有任何现成的经验可以借鉴，我们在探索中前进，在实践中完善，在改革中创新。通过几年的努力，我们体会到，枢纽型社会组织这一做法有利于社会组织现行管理体制的调整和完善，有利于缓解登记机关等政府部门的管理压力，有利于党建工作体系的建立，有利于社会组织的自我管理和社会监督，是落实国家关于加强社会组织自律监管要求的有效形式。这种枢纽型管理模式体现了社会组织社会化、专业化的发展趋势，符合社会组织自我发展、自我管理的方向。它是新形势下社会组织管理模式的新探索、新尝试，是加强党和政府同人民群众密切联系的新渠道。

注释：

① “两代表一委员”指党代会代表、人大代表和政协委员。

②上海市社会组织规范化建设 评 估 共 分 “5A、4A、3A、2A、1A”五个等级，由一级指标、二级指标、三级指标共计 64 项组成，满分 1000 分。评估得分 951 以上为 5A，901 分—950 分为 4A，851 分—900 分为 3A。申报 5A 最终评定须经上海市民政局（社团局）审核并报国家民间组织管理局审批。