

---

# 上海社会组织发展与创新70年

徐家良 王昱晨<sup>1</sup>

(上海交通大学 国际与公共事务学院, 上海 200030)

**【摘要】**:上海作为直辖市之一,其社会组织发展长期受到各界广泛关注。在新中国成立七十周年之际,纵向回顾上海社会组织发展的五个不同阶段,可发现每个阶段组织发展特征差异性很大,并逐步形成创新联动的发展模式。该模式的核心在于旧制度的改革、新制度的形塑和立足于社会需求的治理转型,进而实现组织发展由弥散到秩序、由“存量”有限到“增量”扩展,由单一类型向多元共进,由主体分隔到协同互助的转变。在迈向创新联动过程中,上海社会组织发展还需坚持创新驱动,创建培育扶持社会组织的新型政策体系,不断提升政社联动的深度,加强政府与社会之间互动合作,开拓具有特色的社会组织服务,为构建新时代中国特色现代社会组织体制发挥积极作用。

**【关键词】**:社会组织 创新 联动 社会发展

## 一、研究背景

随着社会组织逐渐发展壮大,社会组织的作用日益受到党和政府的高度重视,党的十九大报告提出:“打造共建共治共享的社会治理格局,加强社区治理体系建设,推动社会治理重心向基层下移,发挥社会组织作用,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。”自1949年10月中华人民共和国成立以来,上海作为国际性大都市,依靠其独有的政策环境与治理思路,在社会组织建设层面取得一系列显著成果,使其成为推进城市经济与社会发展的有生力量。为此,有必要对上海社会组织演变作进一步研究,提炼有益经验。

当前,学界对社会组织的研究不断增多,早期研究侧重于“国家与社会”的宏观二元理论逻辑,对市民社会、法团主义等理论进行概念思辨,在此基础上分析中国的政社关系。前者认为社会组织是国家与个体之间的中介组织区域,社会成员基于自愿结成这些组织以保护自身利益或价值;<sup>①</sup>后者则强调社会组织与政府之间有制度化的联系渠道,功能性组织利益性代表具有垄断地位,且伴随着政府所施加的控制。<sup>②</sup>后续研究则开始侧重于提出一个解释性的概念框架,用于描述中国社会组织发展的具体状态,如康晓光等提炼出“分类控制体系”概念;<sup>③</sup>吴玉章认为通过一系列制度安排,政府有目的地建构起将社会组织边缘化、进而有效整合

---

**作者简介**:徐家良,上海交通大学国际与公共事务学院教授、中国城市治理研究院研究员、中国公益发展研究院院长,博导;王昱晨,上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。

**基金项目**:国家社会科学基金重大项目“促进中国慈善事业发展的法律制度创新研究”(17ZDA133)。

<sup>①</sup>White G, Howell J A, Xiaoyuan Shang. In search of civil society: Market reform and social change in contemporary China[M]. Oxford: Oxford University Press, 1996: 208.

<sup>②</sup>Unger J, Chan A. China, corporatism, and the East Asian model[J]. The Australian Journal of Chinese Affairs, 1995(33): 29-53.

的所谓“排斥”体系;<sup>③</sup>徐家良指出,社会组织通过双重赋权和内部合法性运行,政府在同社会组织交往过程中逐渐形成体制吸纳问题的关系模式,能有效解决常态和非常态的问题,保持社会的和谐与活力;<sup>④</sup>邓正来等通过历史梳理后发现政府对社会组织管理蕴含着一种监护型控制的总体逻辑;<sup>⑤</sup>王名等在总结他人研究的基础上,归纳出执政党与政府在社会组织管理上有发展型、控制型、规范型三种战略思路及其制度安排。<sup>⑥</sup>同时,也有侧重于对具体案例或某一区域时下社会组织发展形势进行特征分析,如江华等经案例比较研究后指出国家对社会组织选择支持还是限制受国家与社会的利益契合程度决定;<sup>⑦</sup>黄晓春认为在社会组织政策领域由于政策信号和制度框架的模糊特征决定了自上而下的过程监管机制难以运用,由此产生了相应的模糊发包的行为逻辑。<sup>⑧</sup>

目前,伴随着社会转型历程的不断演进,对于社会组织的研究已经取得了一些进展,这对于把握社会组织演变的时代价值与内在发展具有重要启示,但当前研究主要基于某一个理论视角或某一案例、时段,更多的是一种横截面的分析,对社会组织演进和政社关系变迁的论述缺乏纵向的系统性。

在新中国成立七十周年之际,应从一个整体性的历史视角出发,考察国家建设中的社会组织演变,呈现其脉络和趋势。社会组织并不是孤立存在,不能只局限于社会组织领域而研究社会组织发展,其发展的广度和深度受到多方面的影响和制约,具有普遍联系的复杂性,离不开制度规范,也离不开所处生产生活实践的具体时代背景。因此,对于上海社会组织七十年演进的梳理回顾,分析其与国家宏观发展建设的内在联系,有助于进一步理解政社互动的过程。

新中国成立后基于国家建设的需要,上海从上到下进行了诸多改造,社会组织发展迎来转折。1978年12月中国实行改革开放政策后随着国家宏观发展战略的重大调整,上海经济、社会的全面转型,作为社会领域重要环节的社会组织的演变也随之调整升级,由此形成了上海社会组织发展的不同阶段。通过对建国七十年来上海社会发展的历史回顾和总结,更好地把握当下社会组织发展的趋势状态,有助于进一步推进上海社会组织可持续发展,构建新型政社合作关系。

## 二、上海社会组织演变历程及特征

新中国成立七十年来,上海社会组织演变同新中国整个国家宏观发展历程有着密不可分的联系。可以说,国家建设所处的不同时期、不同阶段和主要任务的变化,对社会组织的发展态势产生直接或间接的影响,使上海社会组织在不同历史时期呈现出各异的发展特征。

结合国家建设和上海城市发展的演进情况,本研究将新中国成立后上海社会组织的演进划分为五个阶段:探索萌芽阶段(1949—1978年)、粗放无序发展阶段(1978—1989年)、调整革新阶段(1990—2004年)、优化布局阶段(2004—2017年)和升级扩展阶段(2018年—至今)。

### (一)探索萌芽阶段及其特征

<sup>③</sup>康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(06):73-89,243-244.

<sup>④</sup>吴玉章.结社与社团管理[J].政治与法律,2008(03):9-15.

<sup>⑤</sup>徐家良.双重赋权:中国行业协会的基本特征[J].天津行政学院学报,2003(01):34-38;徐家良.新组织形态与关系模式的创建——体制吸纳问题探讨[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2008(03):103-108.

<sup>⑥</sup>邓正来,丁轶.监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察[J].学术界,2012(03):5-26,257-265.

<sup>⑦</sup>王名,孙伟林.社会组织管理体制:内在逻辑与发展趋势[J].中国行政管理,2011(07):16-19.

<sup>⑧</sup>江华,张建民,周莹.利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例[J].社会学研究,2011,26(03):136-152,245.

<sup>⑨</sup>黄晓春.当代中国社会组织制度环境与发展[J].中国社会科学,2015(09):146-164,206-207.

探索萌芽阶段主要集中在1949—1978年。该阶段我国开始了社会主义建设的曲折探索,在党的领导下上海建立起了各级社会主义政权并对社会组织进行清理整顿。上海解放初期,新型的工会、农会、青年、妇女、工商等团体纷纷建立起来。原有的社会团体,有的解体,有的自动终止,有的经政府清理改造后组成新的机构。<sup>⑩</sup>1956年1月,民政局向上海市人民委员会提出报告,拟对1952年改组、改造的旧有慈善团体进行接收、改造。与此同时,其他许多社团也纷纷申请结束或由政府接办。<sup>⑪</sup>

随着中国开始实行高度集中的政治经济体制,上海作为工业基地的基本定位被确立下来,单位制在上海被迅速推广开来。一方面,单位制下,上海城市空间主要由一系列公共部门、国有工业企业等各类功能片区占据,个人依附于单位,非群团类社会组织的发展空间受到了限制,上海社会组织发展遇阻。

另一方面,新中国成立后在上海基层设立街道、里弄等居民组织也留下了上海基层社会管理的基本雏形,“(1950年6月到现在)在建立区一级的政权组织,扩大人民民主组织制度的基本方针下,进行街道里弄组织的研究与建立工作”。<sup>⑫</sup>这些基层机构的创制,为以后上海社会治理奠定了组织基础以及政社关系的总基调。

在该阶段,上海社会组织演进呈现出三大特征。其一,社会组织承担的社会功能在国家政策要求下实现了功能再造,实现了由“旧”向“新”的转变;其二,国家与社会组织发展融为一体,单位制作为我国经济社会发展的重要组织形式,对社会组织赖以存在的各类资源产生了极大吸附作用,使社会组织发展呈现出边缘化的局面;其三,建国初期基层街道居委会的相关建设也在一定程度上为群众性社会组织的发展提供了良好的文化氛围与自治基础,其在改革开放后成为开展基层管理的重要载体。

## (二)粗放发展阶段及其特征

粗放发展阶段主要集中在1978—1989年。该阶段迎来了改革开放的伟大历史转折,社会组织发展空间得到扩展,而上海也开始调整社会政策特别是基层管理体制以适应新形势的变化需要。随着旧有单位制的消解以及对外开放的逐步扩大,摆脱桎梏的群众纷纷自发开展结社活动,上海社会组织特别是社会团体的数量急剧膨胀。

1981年,上海有各类社会团体633个,1984年增加到2256个。1989年底,全市社会团体的总数达到4300个,其中学术性团体1348个,经济类团体317个,社会公益团体380个,文艺团体313个,体育类团体477个,宗教团体50个,其他团体584个。<sup>⑬</sup>由于没有统一的审批登记主管机构,缺少必要的规章制度,这一阶段的社会组织呈现出粗放式增长的态势,甚至在政治上出现一定程度的偏差。

同时,上海在基层政权建设方面也进行了诸多有益的探索,1985年上海进行街道行政管理体制改革试点;《上海市城市居民委员会工作条例(试行)》和《上海市街道办事处工作暂行条例》相继于1986年、1987年由上海市政府颁布实施。

推进街道办事处工作规范化、法制化,注重发挥居委会作用。20世纪80年代中后期,随着企业改革的深入和计划经济逐步向市场经济转换,为适应社会形势发展的需要,上海开始注重社区服务理论的研究和社区服务工作试点,先后编辑出版了一系列研究著作。1989年,市区80多个街道成立“街道社会保障委员会”。

在该阶段,上海社会组织发展有三个主要特征。其一,伴随着社会空间的扩展,上海社会组织登记数量不断增加,形成了社会团体迅猛发展、其他类型组织缓慢增长的局面;其二,社会组织制度规范缺失,组织发展的制度环境不健全,导致社会组织更多的是粗放增长而非质的提升;其三,围绕着基本公共服务供给,基层政府改革进程不断加快,为社会组织基层化发展提供了社会经济

<sup>⑩⑬</sup>上海市地方志办公室网站. 专业志—上海民政志—第十五章社会团体管理—第一节历史沿革[EB/OL]. (2003-11-4) [2019-6-11]. <http://www.shtong.gov.cn/Newsite/node2/node2245/node65977/node66000/node66038/userobject1ai61634.html>.

<sup>⑪</sup>杨丽萍. 建国前后上海旧式社团的清理整顿——兼论基层社会统治权威的转换[J]. 江苏社会科学, 2012(05):197-203.

<sup>⑫</sup>一九五一年上海街道里弄组织工作总结——建国初上海社区组织史料选(一)[J]. 档案与史学, 2001(05):25-32.

条件。

### (三) 调整革新阶段及其特征

调整革新阶段主要集中在1990—2004年。该阶段伴随邓小平同志南方讲话和浦东开发开放,上海全方位加速发展,社会组织领域一方面积极纠偏,另一方面也在改革创新,社会治理和社区发展有机融合。1990年2月,汲取苏联东欧剧变和当时世界局势动荡的经验教训,上海市社会团体管理处成立,作为地方层面最早进行社会团体登记和监管的民政机构之一,根据国务院颁布的《社会团体登记管理条例》和上级部门明确的“双重管理”体制,对各类社会团体进行清理整顿和复查登记。

从此,上海市开始依法登记和管理各类社会团体,颁发了一系列针对社会组织的规范性文件,开展相关监管工作,由此使上海社会组织不再单纯是数量上的增加同时也有质量方面的监督保障。

1996年3月,中共上海市委、市政府召开上海市城区工作会议,制订《关于加强街道、居委会建设和社区管理意见》的十八条政策,指出必须以基层社区建设和管理为重点,动员全社会共同参与社区管理。社会组织与基层建设治理走上了一条有上海特色的融合之路。

20世纪90年代浦东开放后,1996年上海基督教青年会接受上海浦东新区社会发展局的委托,运营上海浦东新区罗山市民会馆作为综合性社区服务中心,突破了传统社区服务中心由政府一元化设置和管理的一般模式,向政府委托非营利组织经营相关城市公共空间这一方向迈出了关键性的第一步。<sup>⑭</sup>

在中心城区社会组织试点改革方面,2000年8月上海设立了全国首家省级民间组织服务中心——上海市民间组织服务中心。在上海市民间组织服务中心的基础上,2001年5月上海市首家区一级的服务中心——普陀区民间服务中心成立。

2002年8月,全市首家街镇级服务中心——普陀区长寿路街道民间服务中心成立,该服务中心因塑造了政府与社会新型关系,获得第四届“中国地方政府创新奖”。<sup>⑮</sup>在前期试点的基础上,2002年12月,上海市委办公厅印发《关于进一步推进本市民间组织参与社区建设和管理的意见》,提出了各区(县)、各街道(乡镇)要建立民办非企业单位性质的民间组织服务中心,为驻地在本社区的各级各类民间组织服务的要求。

在该阶段,上海社会组织发展有三个主要特征。其一,组织发展制度化与规范化不断加强,初步形成社会组织登记、年检、评估、培育、抽检、处罚、撤销的管理机制,实现了社会组织发展从弥散性发展到有序推进;其二,社会组织发展逐渐参与到社会治理过程中,政府与社会组织开始良性互动,其中政府购买服务成为政社合作的重要形式;其三,社会组织发展的政治合法性不断增强,越来越多的基层政府将社会组织发展纳入组织工作中,扮演起更多的社会管理与社会服务的角色,特别是街镇级民间组织服务中心的先后成立,直接影响了上海社会组织发展创新的实践路径。

### (四) 优化布局阶段及其特征

优化布局阶段主要集中在2005—2017年。该阶段体现了改革开放稳步推进、成果显著等特点,北京奥运会和上海世博会相继召开,通过不断革新管理体制并出台促进政策,社会组织进一步融入上海社会治理。从2006年上海市“十一五”规划纲要提出“推进社会组织健康发展”开始,上海市出台了一系列培育扶持社会组织的地方政策法规。

“十一五”期间,上海市通过制定促进社会组织发展的政策,进行公益招投标和公益创投的探索实践,拓展了社会组织的领

<sup>⑭</sup>杨团. 社区公共服务设施托管的新模式——以罗山市民会馆为例[J]. 社会学研究, 2001(03): 77-86.

<sup>⑮</sup>上海市民政局(上海市社会组织管理局)主编. 上海市社会组织发展二十年(1999—2008) [M]. 上海:上海人民出版社, 2019: 80.

域和空间。通过社会团体枢纽式管理试点,促进行业协会改革发展进行“脱钩”试点工作,建成市级公益新天地和区级浦东公益服务园,实施了公益创投和公益招投标项目。

“十二五”期间,上海市先后出台《上海市社会组织直接登记管理若干规定》《关于进一步加强本市社会组织建设的指导意见》等文件,明确4类社会组织可以直接登记,规范公务人员在协会的兼职和任职等。

由于人口流动的加剧、利益诉求的变化以及价值观念的转变,城市化不可避免地会伴随着各种各样的社会矛盾。<sup>⑥</sup>为积极应对相关问题和挑战,2014年,上海市委将“创新社会治理、加强基层建设”列为年度重点调研课题,当年年底,课题调研形成“1+6”成果,其中“组织引导社会力量参与社区治理”对于社会组织参与社区治理创新发展具有指导意义。

2016年,上海市社会团体管理局协同市委办公厅、市财政局、市社会工作党委等部门,制订了《关于进一步推进社会组织参与社会治理的工作方案》。2016年6月,上海市民政局、上海市社会团体管理局发布《上海市社会组织信息公开办法(试行)》。2017年2月,上海市民政局、上海市社会团体管理局印发《上海社会组织发展“十三五”规划》。

2017年8月,中共上海市委办公厅、上海市人民政府办公厅印发《关于本市改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》。上述扶持举措,使社会组织得到了相对优越的成长环境,社会组织数量由此大幅增加(见表1)。

表1 2013—2017年上海市社会组织发展情况表

	2013年	2014年	2015年	2016年	2017年
社团	3789	3909	4003	4004	3999
民非组织	7660	8255	9082	9839	10506
基金会	152	199	270	335	426
合计	11601	12363	13355	14178	14931

资料来源:上海社会组织年度发展报告(2017)。

“十二五”期间,上海市还进一步加强党建对社会治理的引领工作,完善党组织领导基层工作的相关制度,使上海区域化党建工作机制和“1+3”党建体制不断完善,基本建成以街道党组织为核心、社区党组织为基础、驻区单位党组织和社区内全体党员共同参与的区域化党建格局。

在不断完善社会组织治理制度的同时,上海还尝试党在社会领域的创新工作方法,探索并试点单位党建、行业党建、区域党建等新模式。<sup>⑦</sup>有序推进社区社会组织联合会党建,加强党建联络员培训和选派力度,发挥其组织宣传、联系服务、协调指导作用。

这一阶段上海社会组织发展的主要特征有三个方面。其一,社会组织发展空间持续扩展,可享受到的社会资源也在增加,组织类型倾向多元化,组织主体走向联动、协同发展的局面;其二,政府与社会组织合作程度加强,社会组织服务开始嵌入到政府内部,随着组织数量、类型的增加,政府与社会组织合作发展进入了双向选择、互助共赢的层面,政府、企业、社会组织三圈互动的格局不断深化;<sup>⑧</sup>其三,社会组织党建得到增强,其党组织在整合不同资源、获取不同主体支持上意义重大,在党建引领下社会组织成为

<sup>⑥</sup>谢岳,葛阳.大都市秩序治理中的国家基础权力[J].上海交通大学学报(哲学社会科学版),2017,25(03):5-13.

<sup>⑦</sup>陈群民,李显波,徐建,钱洁.“十三五”时期上海社会发展和社会治理思路研究[J].科学发展,2015(06):27-36.

<sup>⑧</sup>徐家良.第三部门资源困境与三圈互动:以秦巴山区七个组织为例[J].中国第三部门研究,2012,3(01):34-58.

---

创新社会治理、加强基层建设的重要力量。

### (五) 升级扩展阶段及其特征

升级扩展阶段主要始于2018年以后。党的十九大报告强调发挥好社会组织、慈善事业、志愿服务在决胜全面建成小康社会、开启全面建设社会主义现代化国家新征程中的作用。随着中国特色社会主义进入新时代,上海对城市发展和社会组织能力建设提出了更高的要求,城市治理政策与制度调控力的提高是提升城市公共服务承载力的关键路径,<sup>①9</sup>通过对社会组织赋权赋能有助于其更好地协助政府提供公共服务。

一方面围绕上海的城市发展,针对性扩展升级相应的社会组织的作用功能,使其在社会治理中发挥更大的作用。城市治理政策与制度调控力的提高是提升城市公共服务承载力的关键路径。2018年7月,上海市社会团体管理局组织实施《上海市承接政府购买服务社会组织推荐目录(2018版)》的编制和推荐工作,通过区分社会组织的专业服务领域,推荐了一批社会组织及其项目,供购买主体在购买服务时优先选择。

2018年9月,上海市社会团体管理局关于实施《社会组织服务中心建设与服务指南》地方标准的通知,首次规定了本市街道(乡、镇)社会组织服务中心(以下简称服务中心)的建设要求、服务内容、服务评价与改进,规范了服务中心的服务内容和工作要求,为服务中心建设与服务提供了依据。

上述具体领域工作的不断优化改进,有助于进一步推动上海社会组织全面发展,更好地服务于社会治理。另一方面,积极推进上海社会组织“走出去”,更好地服务于“一带一路”建设、中西部地区精准扶贫以及“长三角区域一体化”等国家战略,成为新时代上海社会组织发挥创新示范作用面临的新课题。

这一阶段的社会组织发展特点有三个方面。其一,社会组织管理体制日益明确,各项制度化工作得到有序推进,“以评促建”的组织发展战略,促进了上海社会组织规范化标准与层级的提升;其二,基层社会组织联动创新程度不断加强,社区基金会、社区工作者协会、社会组织服务中心、群众团体间的互动合作日益紧密,协同化程度持续增强;其三,上海社会组织参与国际与区域化合作不断加强,社会组织在“走出去”的同时,也开始立足区域发展,参与到长三角区域一体化建设中,现已成为组织创新的主要主体与参与力量。

从探索萌芽阶段社会组织的“有计划”发展到升级扩展阶段社会组织与其他不同主体致力于社会共建共治共享服务格局的构建,上海社会组织发展逐渐迈向创新联动的发展之路,其核心在于旧制度的改革、新制度的形塑和立足于社会需求的治理转型,实现了组织发展由弥散到秩序,“存量”有限到“增量”扩展,单一类型向多元共进,主体分隔到协同互助的转变。

## 三、迈向创新联动的上海社会组织发展70年的基本思路

中华人民共和国成立后特别是改革开放以来,上海在推进社会组织发展的实践探索过程中,以深化管理制度改革为主线,以加快构建社会组织服务支持体系和综合监管体系为工作思路,逐渐形成迈向创新联动的社会组织发展之路。

在推进过程中上海市通过基层政权建设和社会组织党建,具备了有序动员社会组织参与社会治理的组织基础,使社会组织在基层社区治理等领域不断发挥积极作用,体现了较强的层次性,涵盖从宏观战略,到中观的制度创新再到具体操作的微观层面。

通过对国家宏观发展格局的准确把握,坚持解放思想,上海对社会组织领域的相关制度进行了改革创新,同时有针对性地做好监督管理和党建政治引领,推动社会组织全面发展更好地满足社会多元需求,其基本思路可概括为以下五个方面:

---

<sup>①9</sup>王郁. 城市公共服务承载力的理论内涵与提升路径[J]. 上海交通大学学报(哲学社会科学版), 2016(06):15-22.

---

(1) 将社会组织同国家建设的宏观战略和时代背景相结合, 树立推进社会组织发展的服务大局意识。1953年, 中央会议提出“从中华人民共和国成立, 到社会主义改造基本完成, 这是一个过渡时期”。<sup>②0</sup>

上海在同时期开展对上海旧有社会组织的清理整顿并积极发展新社会组织, 以服务于“一化三改造”的需要。1978年12月, 十一届三中全会讨论把全党的工作重点转移到社会主义现代化建设上来, 提出“一个中心两个基本点”, 上海社会组织发展迎来重大转折。

1994年9月, 十四届四中全会在《中共中央关于加强党的建设几个重大问题的决定》中指出: “各种新建立的经济组织和社会组织日益增多, 需要从实际出发建立党的组织, 开展党的活动。”上海随即推进“两新组织”中的“新社会组织”发展并加强其党建。2013年, 十八届三中全会提出“国家治理体系和治理能力现代化”, 上海有针对性地出台以“1+6”文件为代表的社会组织扶持政策和发展规划, 赋权增能将社会组织纳入社会治理体系。

2018年10月, 党的十九大报告指出中国特色社会主义进入了新时代, 社会组织将在中国特色社会主义事业“五位一体”中发挥更大的作用, 上海针对社会组织发展也在2018年前后出台了一系列政策规划, 将社会组织纳入到城市发展的宏观战略。在这些重要的历史节点上, 上海始终紧跟国家建设的宏观大局, 着眼于国家建设不同时期、不同阶段的主要矛盾和主要任务变化, 制定和落实符合时代需求的各项社会组织政策和规划, 在党政机构同社会组织之间建立起紧密关系, 共同服务于国家发展战略和城市建设规划。

(2) 适时解放思想推动社会组织发展, 具有敢为天下先的勇气, 善于把握国家和城市发展进程中若干重大历史机遇期。邓小平在上海视察时曾提道: “浦东是面向世界的……浦东开发晚了, 是件坏事, 但也是好事。可以借鉴广东的经验, 可以搞得好一点, 搞得现代化一点, 起点可以高一点。起点高, 关键是思想起点要高, 后来居上, 我相信这一点。”<sup>②8</sup>

以浦东开发为起点, 浦东新区在政府购买社会组织公共服务、设立公益园基地等方面走在全国前列; 以加入世贸组织为契机, 加强行业协会商会能力建设; 以“世博会”召开为动力, 推进志愿服务团体建设; 以张江国家自主创新示范区获批为原点, 科技类社会组织迎来发展高潮; 以自贸区建设为推力, 探索创新社会组织管理体制。在国家现代化建设进程中, 上海在推动社会组织发展方面, 做到人无我有, 人有我优, 始终发挥着创新示范作用。

(3) 审视过去积极革新旧有制度规范, 面向未来精心布局推出新的制度和规划。由于传统制度一定程度上阻碍了社会组织的发展, 上海开展多次政策革新, 这一点在行业协会体制改革探索方面表现尤为明显。2002年1月和2002年10月, 上海市政府、人大常委会相继发布《上海市行业协会暂行办法》《上海市促进行业协会发展规定》, 率先将行业协会由业务主管单位、登记管理机关双重管理制度调整为业务主管单位、行业协会发展署、登记管理机关三重登记管理制度, 增加了行业协会登记的多种选择。在除弊之外, 上海也积极兴利, 从创新政府购买社会组织服务形式(公益招投标和创投)、建立浦东公益服务园和公益新天地, 再到举办公益伙伴日等进行了一系列新型制度安排和布局规划。

上海将社会组织发展目标纳入《上海国民经济和社会发展规划》《上海民政事业改革与发展“十三五”规划》中, 专门制定《上海社会组织发展“十三五”规划》。结合国家战略和上海定位, 提出了四个“率先”, 明确发展战略目标: 率先建成组织分类明确、登记分级清晰、审批高效便捷的新型社会组织登记制度, 率先建成覆盖更加广泛、载体更加多样、扶持更加有力的社会组织服务支持体系, 率先建成社会组织自律自治有方、法律监管有力、政府监管有效、社会公众监督有序的社会组织综合监管体系, 率先形成政社分开、权责明确、依法自治的社会组织制度。

(4) 社会组织党建引领以及监督管理过程强化和方式优化等对社会组织健康发展尤为重要。社会组织演进是一个历史的系统

---

<sup>②0</sup>毛泽东选集(第五卷)[M]. 北京: 人民出版社, 1977: 89.

<sup>②1</sup>许沁. 倾听, 邓小平的上海声音[N]. 解放日报, 2014-08-18(06).

工作,具有长期性和复杂性,仅凭其自我监督、行业自律,难以实现社会组织的良性健康发展。有必要在社会组织发展过程中,和以监督和管理,实现社会的健康发展。

上海市在《关于本市改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的实施意见》明确指出“各级党委和政府要把加强和改进社会组织管理工作列入重要议事日程,列入党委和政府绩效考核内容和社会治安综合治理考评体系;建立完善研究决定社会组织工作重大事项制度,党委常委会应该定期听取社会组织工作汇报”。

上海对在社会组织管理方面立足于“管得住、管得好”,在强有力的政府监管基础上,健全社会组织内部治理机制、建立重大事项报告制度、加大信息披露力度、促进同业规范,不断创新管理方式方法以奖优汰劣,促进社会组织良性健康发展。同时注重党建的政治引领作用,不断丰富和创新社会组织党建形式,通过区分不同类型、不同行业、不同规模的社会组织,按照行业相近、产业相通原则,依托业务主管单位、行业主管部门或者同类型规模较大的社会组织,联合建立党组织,从而有针对性地做到党建全覆盖。

(5) 社会组织功能丰富,类型层次多样,完善社会组织体系可更好地满足多元化社会需求,推动社会组织差异化和精细化发展。上海大力培育社区生活服务类、社区公益慈善类、社区文体活动类、社区专业调处类等四类社区社会组织,使其更好地服务于社区治理。通过扶持行业协会商会类、科技类、公益慈善类等类型社会组织,服务上海“五个中心和四大品牌”建设。

同时,早期培育的恩派、映绿等社会组织已走向全国成为高端枢纽型社会组织,发挥着价值示范和经验推广的作用,使上海社会组织发展呈现出全面性和系统性,涵盖了社会组织各个层次。上海积极推动社会组织多元法人实践,在既有法人基础上,增加新的法人,从而增强组织筹资能力,逐渐形成社会组织法人集团,充分发挥社会组织规模化与多功能集聚作用。

#### 四、创新联动拓展深化:上海社会组织发展再出发

上海社会组织发展在经历了五大阶段之后,已形成具有上海特色的“创新联动”的组织发展模式,主要是以国家治理体系和治理能力现代化为基本导向,注重党建政治引领,结合上海城市发展在社会治理领域内的具体实践要求,在政府、社会组织等主体的实践探索过程中改革旧有体制、借鉴先进经验,推出具有示范影响意义的一系列新型的理念、制度、文化,努力运用先进的技术、结构、模式,在政府协助下不断推动上海市社会组织实现自身优化和能力提升,从而发挥出更好的社会效益,产出更多新型公益项目,为提升上海的社会治理水平和能力贡献自己的力量。

当前上海社会组织发展呈现出量大质优、结构布局合理、国内外交流广泛等良好态势。在对治理体系和治理能力现代化的积极探索中,针对推进社会组织发展,上海不断革新社会组织管理体制,一方面,创建有利的政策环境出台一系列政策规划,从市级五年规划到民政规划再到具体的社会组织规划,政府同社会组织之间围绕社会治理开展互动合作在政策层面的共同语言日益增多,成为互动合作的框架指南。

另一方面,上海正致力于卓越全球城市建设,围绕城市发展的目标和蓝图,政府和社会组织等主体之间合作互动日益增多,政府、社会组织之间互动合作日益常态化、系统化和规范化。在现阶段,需要进一步拓展深化上海政社的“创新联动”关系,推动上海社会组织全面升级。

一是坚持创新驱动,积极创建新型培育扶持社会组织的政策体系,涵盖各种类别以及各种层次,从小微社会组织孵化到引导大型社会组织“走出去”发挥枢纽示范作用,以更好地服务于社会发展的多维度需要。

二是不断提升政社联动的深度,上海社会组织发展需要在补齐短板、破解难题、优化环境、增强活力上进行新的努力。未来可从上海市城市规划视角来关注上海市社会组织与城市发展的匹配程度,重点设置和发展一批有影响力的项目以及公益园区、基地,

---

依托园区、基地来开展社会组织党建和政社合作项目,对接公益服务与公益需求。

三是开拓具有上海特色的社会组织服务。社会组织具有较强的公共性价值,回应多元主体与多元领域的服务需求,在今后的发展中需要助推社会组织与长三角区域一体化、“四大品牌”服务等具有上海特色的服务对接,革新现有的组织服务领域,为建构新时代现代社会组织治理体系体制发挥积极作用。