

社会组织参与社会治理的路径研究

——基于嘉兴市的分析

张悦

近年，伴随着全国各地社会治理创新实践的推进，社会组织日益成为人民群众参与社会治理和公共服务的重要载体。当前，嘉兴市社会组织已全面参与到嘉兴社会治理的各项工作。本文在现有理论研究和实践探索的基础上，综合分析嘉兴市社会组织参与社会治理的现状，探究社会组织在社会治理中所发挥的作用及存在的现实困境，结合政府职能转移的背景，系统提出深入推进社会组织参与社会治理的对策建议。

一、社会组织参与社会治理的现状

党的十八大以来，嘉兴市各级组织在市委、市政府的领导下，创新“三社联动”发展体制，以培育发展社会组织为重点推进社会协同治理。截至2018年底，嘉兴市共有社会组织4004家，其中社团1887家，民非2106家，基金会11家，备案的城乡社区社会组织1.5万家。作为群众共建、公民共享的重要平台和载体，这些社会组织凝聚了社会力量参与社会治理，并在促进经济发展、提供公共服务、维护社会稳定等方面发挥了重要作用。

（一）社会组织是助推经济建设的重要力量

社会组织尤其是行业协会商会，在规范市场秩序、开展行业自律、制定行业标准、调解贸易纠纷等方面，已经成为嘉兴市场经济体系中不可或缺的力量。近年来，全市16个异地商会参与招商引资约600次；一些咨询类社会组织提供咨询服务千余次，为政府提供决策依据近300条。

（二）社会组织是满足多元化社会服务需求的重要供给主体

嘉兴市的社会组织，尤其是公益性社会组织承担了大量为老年人、青少年、残疾人、贫困群体服务的社会工作。各类扎根于城乡社区的草根社会组织，配合政府部门参与社区共治，日益成为能直接满足老百姓多元化、个性化需求的重要提供者。

（三）社会组织是社会和谐稳定的“助推器”

社会稳定是社会发展的前提。在当前社会矛盾多发时期，公益性社会组织扮演着政策法规“宣传员”、矛盾纠纷“调解员”的角色，配合政府部门宣传政策法规，开展不稳定因素的排查及纠纷化解工作。如南湖区老娘舅协会，仅2018年就围绕中心工作开展专项矛盾纠纷排查228次，发挥了党委政府的“参谋助手”作用。

二、社会组织参与社会治理的现实困境

（一）社会组织参与社会治理的政策支持不到位

政策支持是社会组织参与社会治理的重要支撑。目前嘉兴市出台了多项政策支持社会组织参与社会治理，产生了积极效果。

但从总体来看，政策支持仍然不完善，难以满足社会组织参与社会治理的需要。一是社会组织参与社会治理的法律法规尚不健全，缺少对社会组织法律层面的规范与引导；二是社会组织参与社会治理的政策设计尚不完善，缺少与多元主体尤其是与政府合作共治的纲领性文件；三是社会组织在税收优惠、监督管理、资金支持、人才队伍管理等方面的政策规定亦有待改善。

（二）社会组织参与社会治理的资源匮乏

治理资源是社会组织开展治理活动的保障。调研发现，很多社会组织参与社会治理的意识较强，但是治理资源尤其是资金和人才的缺乏，一定程度上限制了社会组织作用的发挥。很多社会组织因资金筹措渠道单一、社会资源动员能力弱而陷入资金困境。嘉兴市虽然早在 2016 年就出台了《政府职能向社会组织转移暂行办法》，但政府职能如何向社会组织实现有效转移仍在探索中，再加上政府职能转变不充分，政府购买服务费用还未能成为大多数社会组织经费的主要来源，而只能靠社会捐赠、会员会费收入、活动收入以及政府资助来维持生存。相对狭窄的筹资渠道必然会削弱社会组织参与社会治理的组织动员能力。人才资源也是影响社会组织参与社会治理活动的重要因素。由于社会组织不能提供有竞争力的报酬和福利，很多专业人才都流向企业领域，使得社会组织的运转略显业余。

（三）社会组织参与社会治理的能力不高

近年来，在各级党委和政府的重视与支持下，嘉兴市社会组织获得了迅猛发展，但是整体上仍处在发展的初级阶段，社会组织自身能力与社会治理需要以及社会公众的期望还有一定的差距。比如有相当一部分社会组织习惯于行政思维，缺乏市场化、社会化、规范化能力，在内部管理、资金筹措、人才吸引以及形象素质管理等方面能力有所欠缺，无法满足新时代对社会组织的要求，从而制约了其参与社会治理效能的发挥。

三、社会组织参与社会治理的路径研究

党的十九届四中全会将“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”纳入中国特色社会主义制度建设当中，为新时代加强和创新社会治理指明了方向，也明确了社会组织在构建基层社会治理新格局中的重要作用，给社会组织参与社会治理带来了新机遇。针对当前嘉兴市社会组织参与社会治理存在的困境，在共建共治共享理念指导下，通过健全政策支持体系、重塑政社关系、加强能力建设、健全监管机制，为社会组织参与社会治理营造良好社会环境，更好发挥社会组织在社会治理中的积极作用。

（一）健全政策支持体系，推动社会组织健康发展

健全的政策支持体系是推进社会组织健康发展、发挥社会组织治理效能的重要因素。多年来，政策支持体系的不健全严重制约了社会组织治理功效的发挥，影响了多元共治社会治理模式的构建。应逐步健全有关社会组织有效参与社会治理的政策支持体系：一是健全法律法规，从顶层设计的角度对社会组织依法自治进行整体规划；二是合理设计社会组织参与社会治理的制度安排，明确社会组织与其他治理主体间的地位关系，明晰其在社会治理中的权利与义务；三是完善有关社会组织的税收优惠政策，健全财务制度，实行税收减免和财政补贴，为社会组织健康发展提供充足的资金支持。

（二）重塑政社关系，释放社会组织发展空间

我国社会治理是在党委政府统一领导下的多元共治，构建共建共治共享的社会治理格局，要求政府转变社会治理思路。一是逐渐改变以往将社会组织看作是承接自身职能转移的助手，甚至是下级的观念，逐步减少对社会组织的控制与干预。二是加快政府职能转变，将部分社会治理职能通过政府购买服务的方式赋予社会组织，让其公平拥有参与社会治理所需资源，协助政府开展社会治理。三是加大政府对社会组织的扶持力度。一方面通过机制体制设计确保社会组织有充足的资源支持；另一方面加大对社会组织能力建设方面投入，引导社会组织朝着专业化、规范化方向发展。

（三）加强自身建设，提升社会组织参与水平

社会组织有效参与社会治理，关键在于社会组织自身能力的提升。一是通过加强社会组织内部管理，完善治理结构，提升社会组织的组织能力和规范化水平。二是提升社会组织形象管理能力。社会组织须在法律和政策规定范围内从事社会治理活动，以树立良好社会形象。三是提升社会组织资源动员能力。在与政府部门建立平等互惠、长效合作的基础之上，主动寻求其他方面的支持，建立多元化的资金筹措渠道，打破对政府的绝对依赖。四是提升社会组织专业化和职业化水平。一方面积极争取外界一切能够获得的学习机会和资源，建立一支专业化的工作团队，提升专业化水平；另一方面通过设计合理的薪酬结构和福利待遇，吸引不同层次人员加入，优化员工的结构，提升职业化水平。

（四）健全监管机制，规范社会组织发展

从组织理论上看，任何组织随着规模和复杂程度的增加都会出现反应缓慢、行动迟缓、墨守成规的现象。在社会治理实践中，为了避免社会组织参与社会治理的低效率、社会资源浪费以及功能不到位等现象出现，需要构建科学严谨的社会组织监督机制。一是建立由主管部门牵头，多部门共同参与的协同监管机制。二是制定和完善相关的法律法规，制定符合新型社会组织特性的监管规则。三是引进专业、权威的第三方评估机制，制定科学合理的评价标准，定期开展评估，确保评估结果公平公正，具有指导意义。四是完善社会组织信息公开、财务公开的相关规定，明确公开内容、机制和方式，提高社会组织透明度。五是鼓励和支持新闻媒体、社会公众参与到对社会的监督中来，形成多元参与的社会组织监管新格局。

（作者单位：浙江红船干部学院、中共嘉兴市委党校）