

# 社会组织参与基层社会治理的现实困境和突破

## ——基于杭州的调研

陆文荣

基层治理是国家治理的基石，社会组织是基层社会治理的重要协同力量。党的十九届四中全会擘画了推进国家治理体系和治理能力现代化的宏伟蓝图，提出要构建基层社会治理新格局，注重发挥群团组织、社会组织作用，以及行业协会商会自律功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动，夯实基层社会治理基础。2020年以来，全球疫情肆虐，习近平总书记多次就疫情防控与基层社会治理作出指示，要求“充分调动社会力量共同参与疫情防控”，社会组织作为社会力量的重要一元，在参与疫情防控维持社会秩序方面彰显了重要作用。

近年来，为推动社会组织参与基层社会治理、提供公共服务，杭州不断进行政策探索，包括在三社联动中凸显社会组织的地位和作用，简化社会组织的登记审批程序，建立健全政府购买社会服务的体制机制等，积极发挥枢纽型社会组织的支持作用，走出了一条具有地域特色的社会组织参与基层社会治理之路。截至2020年底，杭州登记注册社会组织11653个，备案类社会组织42079个，每万人拥有社会组织48个，已超过民政部2020年全国预期实现值。疫情暴发后，杭州超过3000多家社会组织第一时间通过募捐善款、开展心理疏导、参与志愿服务等方式，积极发挥各自的专业作用。但总体来看，比照创建先发地区和创新社会治理的要求，特别是打造全国社会治理标杆城市的发展目标，杭州社会组织发展的政策环境和制度环境还有待进一步提升。本文中，笔者在对社会组织参与基层社会治理问卷调查和实地访谈的基础上，分析了杭州社会组织参与基层社会治理的现实困境，并有针对性提出了相关政策建议。

### 一、杭州社会组织参与基层社会治理的现实困境

#### （一）登记注册有困难，法人地位难获得

杭州目前运营的社会组织正式登记注册的数量偏少，大多数是在民政部门备案没有正式注册的社会组织。不能登记注册，意味着不能够获得法人地位，没有对公账户，也不能够接受政府部门资助和社会捐赠，限制了社会组织链接社会资源的能力。调查显示，缺少注册资金（62%）、没有业务指导单位（51%）、没有固定办公场所（31%）是社会组织不能登记注册的三个重要原因。

#### （二）资金来源不稳定，过度依赖政府

社会组织在经费保障方面明显存在不足，有43%的社会组织反映经费不足是运转的最大困难。其中，政府资助仍然是社会组织经费的主要来源（89.6%），来自社会和个人的捐赠比例极低（5.9%）。此外，政府购买社会组织服务的资金总量仍然不多，且周期短。同时，为争取政府购买服务项目，一些社会组织大力迎合部门需求，导致服务项目更多集中在传统的服务领域，而不能有效发挥自身的专业性，且各层级各部门在购买服务中不能有效协同，资源没有得到整合和最大化利用。

#### （三）结构发展不均衡，过密化倾向严重

截至2020年底，杭州社会组织类型发展严重不均衡，如基金会数量只有95家，远低于上海的507家，北京的782家和深

---

圳的 396 家。社区基金会数量尤其少，只有 5 家。实行备案制后，社区社会组织大量涌现，但其规模小、同质性强，服务领域过密化、同质化，大多集中在社区文体、民生服务等领域，代表社会治理创新方向的自治性、治理型社会组织较为短缺。这一方面导致社会组织在一些领域出现恶性竞争，另一方面其服务内容不能满足居民多样化、个性化的需求。同时，作为基层社会组织管理者的街镇社会组织服务中心功能发挥不充分，没有起到充分整合社会资源，发挥专业社会组织传帮带的作用。

#### （四）政社地位不对等，监督管理有漏洞

调研发现，政府部门一般习惯用行政方式处理与社会组织的关系，把社会组织作为下属单位纳入科层化管理。在政府购买服务中，发包方和管理方倾向给社会组织层层加码，绑定行政事务。业务主管单位在业务指导和监管外，有直接干预社会组织发展目标和组织运作过程的冲动。政府部门对社会组织管理和服务存在“重注册审批、轻监督管理”的现象，如审批环节完成后，业务主管部门、街镇社区大都无暇管理和监督社会组织。

#### （五）专业人才缺乏，服务能力欠缺

社会组织专业能力不强，专业人才较为缺乏。50%的社会组织负责人没有接受过专业能力培训，村社工作人员兼职社会组织负责人的占比较高（64%），社会组织从业人员流动性强、薪酬待遇低、社会保险差（78.5%）是重要原因。在缺少专业人才的情况下，社会组织的资源动员能力、协调互动能力和应对危机能力都显不足，专业能力低下的直接结果就是其很难获得政府购买服务项目的机会，数据显示，35%的社会组织没有承担过政府购买社会服务项目，28%的社会组织参加过项目招投标，但没有能力承担。

#### （六）社会组织服务中心没有发挥枢纽支持作用

2013 年以来，杭州逐步在市、区和街镇实现了社会组织服务中心全覆盖，旨在培育孵化各类社会组织，提升社会组织综合能力。但调研发现，社会组织服务中心的发展仍存在：考核任务过多，没有过多精力支持培育社会组织；培育政策重数量轻质量，偏离中心职能；组织资金缺乏，角色定位模糊；专业人才不足，支持作用发挥有限；工作内容、人事安排和经费来源具有浓厚的行政色彩，社会化参与较少等困境。

## 二、杭州社会组织参与基层社会治理的优化路径分析

### （一）转变职能，优化社会组织发展的外部制度环境

一是明确社会组织的法律地位。探索健全社会组织的地方法规，厘清并明确社会组织的服务领域、法人地位、权利义务等，促进社会组织规范化、制度化、法治化发展，使社会组织运行有法可依、有章可循。具体可参照浙江省《关于推进和规范社区社会组织参与基层社会治理的决定》，制定相关办法。

二是尊重社会组织的主体地位。相关政府部门需进一步转变治理理念，将社会组织作为社会治理的重要主体，政府管理的合作伙伴，科学界定政府管理部门职责权限，通过逐步扩大政府购买服务范围对社会组织赋权赋能。在社区范围内，进一步厘清行政事务清单和自治事务清单，激发社会组织参与社区自治事务管理的优势。

三是简化社会组织的登记管理。降低登记注册门槛，扩大直接登记范围，可参考广东对社会组织实行的相关改革探索，进一步探索建立“备案登记、法人登记、公益法人登记”三级准入制度。

四是强化对社会组织的管理监督。从“重审批、轻监管”逐步走向“审批监管并重”，建立民政部门、业务指导部门、行

---

政法部门协调机制，分别加强准入登记、业务监管、执法监督等方面责任；引导新闻媒体、社会公众对社会组织进行监督，形成“统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管”的综合登记监管体系。

五是规范政府购买社会组织服务。借力数字化改革，建立全市统一的政府购买社会组织服务综合采购平台，设立公众需求征集模块和服务对象反馈模块，健全社会组织服务数据化平台。同时，加强政府购买社会组织服务规范化建设，建立以市民群众和服务对象为本位的第三方独立评估机制，强化评估结果应用。

## （二）分类管理，构建社会组织发展的完整生态链条

发挥社会组织生态系统对各类社会组织的驱动和支持作用，大力培育扶持基金会以及各类支持型、枢纽型社会组织，使社区社会组织服务中心、社区基金会、社会组织联合会等枢纽型社会组织“关键少数”成为引导下游社会组织参与基层治理的“火车头”。通过构建社会组织合作网络，使对社会组织的管理和服务从以往的“点对点”到“点对面”，实现“以社管社”。

一是在街镇层面大力培育布局社区基金会。社区基金会作为一种枢纽型社会组织，主要用于资助公益项目，发展社区教育，培育社区组织，优化社区服务，倡导社区成员参与基层社会治理。通过自然人、法人和其他组织捐赠的财产成立社区基金会，为社区治理、促进社区发展提供支持，具体可参照上海、深圳在街镇建立社区基金会，以及成都设立社区发展基金的经验做法。

二是探索社会组织服务中心多种运营模式。建议根据街镇实际，引入多元化运作模式。除依靠街镇政府行政推动外，可以引入专业社会组织/社会企业运营，如上海NPI（恩派）运营上海社会组织孵化园和基地模式；也可以引入专业社工力量来运营，如上海浦东社工协会借助社工专业力量工作模式。

三是鼓励发展社区型社会企业。积极贯彻落实《关于进一步激发社会领域投资活力的意见》，放宽准入条件，鼓励社会力量及民间资本进入民生领域，促进投资主体多元化，并落实社会领域民办服务机构税收优惠政策。在对社区整体评估的基础上，拓展更多服务种类，提供更多服务场地，出台更多优惠措施，大力发展解决就业、养老、环保、教育、医疗、出行等民生问题的社区型社会企业，探索制定“社区型社会企业”的杭州标准。

四是不断提升社区社会组织专业性、自治性。针对备案类社会组织结构松散、专业能力弱、可持续性差等特征，街道和社区可以联合社区基金会、社会组织服务中心和专业性社会组织对所属区域的社区社会组织开展摸底调查，分类整合，根据活动内容，有针对性给予能力建设、场地支持、资金链接等帮助，使其逐步走上正轨。

## （三）精准施策，解决社会组织发展的燃眉之急

一是人才支持。把社会组织人才培育和发展纳入中长期人才发展规划，对专职从业人员的工资待遇、职称晋升和养老、医疗等社会保障建立合理的制度。可参照杭州购买社区社会工作岗位和薪酬标准，出台购买社会组织工作岗位及薪酬执行意见。建立社会组织人才职业资格认证体系，推进持证上岗制度和职称评定工作，健全社会组织人才培养体系。加强社会组织优秀人才与党政机关、企事业单位的交往交流，提供多元发展的机会和平台。

二是资金支持。首先，加大购买服务力度。继续做大在公共教育、养老助老、医疗卫生、住房保障、公共文化等民生基本保障领域购买社会服务的总量，加强信息联动，整合资源，建立政府购买服务的资源库；通过与社会组织联合开展调研，充分挖掘整合人民需求，建立政府购买服务的需求库，把自下而上的需求和自上而下的资源对接好，做到“资金跟着项目走”。其次，优化项目资金预算。增加项目实施人员经费，探索在购买社会组织服务项目的基础上，购买社会组织工作岗位，特别是社会工作专业人才岗位，为项目持续实施提供人力资本支持，实现社会组织和社会工作联动发展。增强社会组织提供公共服务的稳定性，可参照广州延长政府购买服务周期，深圳政府购买服务“项目中人力成本不少于项目经费85%”的规定。最后，落实税

---

收优惠政策。对社会组织由捐赠所得、投资所得、与公益相关的经营收入根据相关政策真正实行税收减免，社会组织的经营收入适用较低或低于同类企业的税率。

三是空间支持。依托杭州未来社区场景建设，推广建立更多标准化社会组织孵化基地和孵化园，打造杭州公益新地标。在孵化园可设立孵化区、入驻区、展览区、功能区四个模块，孵化区主要向初创期的草根社会组织开放；入驻区则是向已经成熟运作的社会组织提供办公场地；展览区是园区典型性公益项目、组织和人物等公益生态的展示地；功能区可根据社会组织需求提供会务组织、活动实施、创意策划等场地支持。此外，在社区党群服务中心开辟更多的社会组织活动空间，通过共享基础设施和场地，满足草根社会组织办公、活动场所的基本要求。同时，定期组织社会组织工作坊、案例展示、论坛沙龙等，促进社会组织互通有无、共享资源、开展合作等，营造开放、活力、创新的培育环境。

#### （四）立足自身，提升社会组织发展的专业服务能力

在参与基层社会治理中，社会组织能力的高低将极大影响基层治理的有效性。组织运作成熟、专业基础雄厚、社会公信力强的社会组织，在参与基层社会治理中可以有效整合资源，满足民众需求。要立足自身，大力提升社会组织发展的专业服务能力。

一是提升专业水平，增强服务能力。社会组织需不断提高领导者和工作人员的能力素质。首先，招聘工作人员时需考虑应聘人员的专业基础，并通过与高校合作，为其提供相关专业的学习平台。其次，通过加强社会组织从业人员培训和交流，提高专业工作能力和服务质量。

二是扩大社会影响，增强筹资能力。社会组织来自于社会，服务于社会，社会才是社会组织可持续运营的土壤。可通过公益广交会等形式，加强与企事业、基金会、社区等合作，实现共赢发展。建立健全透明规范的财务制度，为社区居民提供更多专业性多元化的服务，吸引更多社会资源投入和更多民众的参与。

三是加强自我管理，增强社会公信力。加强社会组织自身管理，完善内部治理结构，包括民主决策、规范财务管理、人力资源优化管理等制度，营造良好组织文化，提升组织成员参与的积极性和凝聚力，增强社会公信力。