

社会组织参与社区治理的困境与优化路径研究

邹甜甜

西南大学国家治理学院, 重庆

收稿日期: 2022年10月25日; 录用日期: 2022年12月6日; 发布日期: 2022年12月14日

摘要

社会组织作为社会治理主体的重要组成部分, 关于社会组织参与社区治理的研究对于推动社会治理现代化、促进社会和谐发展具有重要的意义。本文从阐述社会组织参与社区治理的必要性入手, 进而分析其在社区治理中所面临的困境, 并提出了相应的优化路径。通过分析得出: 目前社会组织参与社区治理存在着政策法规支持力度不足、社会组织服务能力较弱、社会组织认可程度不高等问题, 建议通过制定和完善相关政策法规和配套制度、社会组织的服务能力提升、增强居民对社会组织的认可度等优化路径, 进一步提高社会组织在社区治理中的治理能力, 为推动社会组织的建设和发展提供了参考和借鉴。

关键词

社会组织, 社区治理, 困境, 优化路径

Research on the Difficulties and Optimization Path of Social Organizations Participating in Community Governance

Tiantian Zou

College of State Governance, Southwest University, Chongqing

Received: Oct. 25th, 2022; accepted: Dec. 6th, 2022; published: Dec. 14th, 2022

Abstract

As an important part of social governance subjects, the participation of social organizations in community governance is of great significance for promoting the modernization of social gover-

nance and promoting the harmonious development of society. This paper starts with explaining the necessity of explaining social organizations to participate in community governance, and then analyzes the difficulties faced by them in community governance, and puts forward the corresponding optimization path. Through analysis: there are insufficient policies and regulations support, weak service ability, and low social organizations recognition in the current social organizations' participation in community governance. Suggested by formulating and perfecting relevant policies and regulations and supporting system, improve the social organization service ability, enhance residents' recognition of social organizations and optimization path, further improve the governance ability of social organizations in community governance, to promote the construction and development of social organizations provides reference and reference.

Keywords

Social Organization, Community Governance, Dilemma, Optimization Path

Copyright © 2022 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 研究背景

近年来,随着党和国家的高度重视,社会组织的发展也越来越快。2006年,党的十六届六中全会上提出了“支持社会组织参与社会管理和公共服务”,对社会组织的概念进行了界定,并在全国各地特别是东部迅速发展起来。十八届三中全会指出,“要激发社会组织活力”“推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用”“要求推广政府向社会组织购买公共服务”,对促进社会组织的发展起到了积极作用。在2017年,十九大提出要把社会治理重心下移到基层,充分利用社会组织的力量,使政府治理和社会调节、居民自治良性互动[1]。十九届五中全会明确指出,要充分发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用,畅通和规范市场主体、新社会阶层、社会工作者和志愿者等参与社会治理的途径,进一步促进社会组织的发展。由此可见,社会组织参与到社会管理中是与国家的政策方针相一致的,它们都对社会组织的价值定位给予了肯定,并确定了其发展的目的。与此同时,社区治理作为社会治理的最基本单元,是基层社会治理体系的“最后一公里”[2],“社区治理体系和治理能力现代化是国家治理体系和治理能力现代化的基础性构成”[3]。因此,对社会组织参与社区治理中的现实困境问题应当加以重视和研究。

2. 文献综述

目前,有关社会组织参与社区治理的研究主要包括三个方面:一是关于社会组织参与社区治理作用的探讨。可以认为,社会组织参与到社区治理中来是有其现实需要的,它对于实现政府治理、社会调节、居民自治的良性互动有着积极的作用[4]。郁建兴通过对杭州市社会团体发展的分析,认为社会组织可以发挥其在收集市民意愿,调解社会矛盾,促进居民融合的作用[5]。在此基础上,有关学者提出了嵌入式治理模式,以此对嵌入的管理进行了研究[6]。赵琼和徐建牛学者以浙江省社区社会组织参与社区管理的实践为例,从再组织化的视角,展示了城市社区治理呈现出新特征,即社区社会组织蓬勃发展,丰富了居民社会生活,创新了社区互助服务模式,在参与公共治理中发挥了重要作用[7]。二是关于社会组织参与社区治理影响因素探讨的研究。标准化社会组织参与到社区治理中,其核心问题是社会组织与政府、社会组织与社会组织成员的互动[8]。有学者认为,在坚持“公共利益优先”的价值导向下,增强服务能

力、加强知识生产、积极培育社会资本是社会组织摆脱行政化侵蚀等消极影响，积极参与城市社区治理的重要因素[9]。还有学者认为，制度缺失是影响社会组织参与城市社区治理共同体建设参与机会和参与能力的根本性因素[10]。三是关于社会组织参与社区治理中存在问题的探讨。有关学者认为，社会组织在社区治理中所扮演的角色不仅没有得到充分的发挥，而且还有很多问题，使其无法充分发挥其功能[11]。比如，在参与社区新冠肺炎疫情防控中，社会组织面临着资源、能力等内生困局以及社区协同参与模式、社区公共空间布局等外部困局[12]。同时，中国的居民参与度较低，这也反映出居民社区自治的不足，难以实现理想的多元化社区管理模式，如何有效地激发和推动居民参与，是目前我国社区治理面临的重大问题[13]。

综上所述，国内外学者对于社区管理中的社会组织角色的研究已经相当丰富，这对于本文的研究具有大的借鉴意义。基于此，通过对我国当前社会组织参与社区治理的现状进行梳理，归纳出我国目前存在的若干现实困境，并对如何应对困境进行了深入的探讨，有利于充分发挥社会组织的作用，提高社会组织治理能力，为今后的研究工作提供参考和借鉴。

3. 社会组织参与社区治理的必要性

3.1. 从内在要求来看

首先，从政府的角度来分析。我国一些政策的内容中提出要求政府部门将一部分的职能下放给相关的社会组织，并以政府购买服务的方式合理利用自身的部分公共服务支出，通过社会组织对资源的分配，达到合理利用资源的目标，促进政府职能的转变，进一步建设服务型政府。其次，从社区的角度来分析。社区社会组织参与到社区治理中还要考虑到社区自身的因素，如社区治理结构。社区党组织作为社区事务的主要领导者，是解决基层治理问题的关键。同时，社区社会组织的参与还要注重基层的群众自治和民主协商制度，为其参与提供保障。再者，从社区社会组织的角度来分析。俗话说，“打铁还需自身硬”，社会组织在社区管理中要充分发挥其自身的作用。在我国，社会组织包括社会团体、基金会及民办非企业单位，它们是一种有计划地、有计划地达成特定目标的社会团体[14]，是实现国家治理现代化的一个重要内容。其参与社区治理有利于自身组织结构的优化以及能力水平的提升来，从而推动国家治理的现代化。最后，从民众的角度来分析。在社会组织参与社区治理中，社会组织相比政府部门具有更高的居民信任度，有利于对社区的治理。同时，它还可以有效地调动社区居民参与到规划、决策、实施、监督等全过程中，提高公众对整个过程的参与度，增强自身对社区治理的责任感，促进社区公共事务治理的民主化、科学化，提高社会组织参与社区治理的能力。

3.2. 从作用方面来看

第一，社会组织参与社区治理，可以解决政府和市场的失灵，为公共服务的供给起到补充作用。一方面，由于公共服务自身所具有非排他性和非竞争性特点，通常是由政府来承担，而在供给的过程中往往要顾及被分配者的个人因素和社会因素，导致分配的结果不能完全符合所有人的需求，容易产生政府失灵。另一方面，市场主体则以追求利润最大化为基本目的，导致在公共服务提供的过程中产生市场失灵的问题。而社会组织与政府组织、市场组织共同构成社会系统三大部门，是社会公共服务的主要提供者[15]。由于政府与市场的失灵，使得社会组织在提供公共服务的过程中具有广阔的发展空间，而社会组织的专业性、灵活性使其可以更好地适应大众的需要，从而弥补政府与市场的不足，从而推动公共服务的发展。

第二，社会组织参与社区治理，能够拓宽群众的诉求渠道。社会组织是一种公益性、志愿性的非盈利组织，它作为政府与社会之间的沟通桥梁，能够为群众提供自身利益诉求的平台，进一步将群众的诉

求反馈给政府，为政府在制定政策规划时提供一定的参考，促进决策的科学化和民主化，维护政府和群众之间的关系，推动社会和谐发展。

4. 社会组织参与社区治理面临的现实困境

4.1. 政策法规支持力度不足

十八大以来，国家出台了一系列文件政策，在资金、场地等方面对社会组织的登记备案、税收减免、购买扶持以及人才支持等给予扶持[16]。但是，我国现行的有关社会组织参与社区管理的法律法规还不够健全，相关政策法规仅有部分内容提及社会组织的参与，缺少针对性的政策法规。同时，我国有关社会组织参与治理的相关法规，涵盖的领域较为宽泛，缺乏可操作性，难以在实际问题的处理中起到应有的作用。另外，从相关配套制度体系来看。一是社会组织参与社区治理的监督和评估机制不完善。目前，由于各个地区在社会组织的监督评估方面存在指标构建不完备，未建立完善的评价体系标准的问题，致使其评价工作的科学性较差。同时，对社会组织进行监督评估的机构存在缺失现象，一定程度上造成对社会组织的监督缺位，使其无法及时有效地监测和评价社会组织在社区管理中出现问题，从而影响了其服务的质量，并阻碍社会组织的发展。二是社会组织的信息公开体系不完善。社会组织的信息公开情况有助于人们认识并监督其行为，反映社会公众对社会组织的信任程度。但就目前情况而言，社会组织的基本信息较少向外界透露，例如社会组织的基本成员情况、财务情况、诚信登记情况、收费情况、监管以及评估情况等，难以为社会公众打造信息资源公开共享平台，进一步阻碍社会组织自身的发展。

4.2. 社会组织服务能力较弱

现阶段，我国社会组织在自身服务能力方面还面临着一些现实困境。一是社会组织本身的独立性不强。在现实生活中，不论是草根社会还面临着组织与政府之间，还是官办社团与政府之间，都表现出政府在权力结构上的支配地位[17]。就目前我国社会组织而言，多数都是依靠政府的力量组建的，他们要服从政府的安排，依赖于政府的资源并代表政府的利益，在某种程度上难以获得民众的信任和支持。此外，那些自发成立的社会组织相比政府推动成立起来的社会组织拥有更多的自主性以及民众的支持度，但缺乏政府的支持和资源的供给，很可能被其他社团所排斥，阻碍自身进一步发展。二是缺乏专业型人才。一方面，由于社会组织岗位职责与权利不平衡，以及薪酬待遇与自身能力不匹配，导致了专业人员的大量流动，同时，社会组织人员自身能力的不足，难以满足政府对社会组织的期望，进而影响社会组织服务能力的提升。另一方面，社会组织人员有专业和兼职人员，其能力水平存在高低之分，而社区事务相对复杂，对社区工作人员的要求较高，由于社会组织管理方式的不合理，在社区治理中处理专业事务时，并非根据专业水平进行事务分配管理，一定程度挫伤社会组织工作人员的积极性，降低社会组织的服务水平。

4.3. 社会组织认可程度不高

目前，社会组织参与社区治理的现实困境之一是居民对社会组织认可程度不高。由于缺乏健全的信息公开的渠道和平台，导致一些社会组织在治理社区过程中未充分公开治理过程的信息，使得居民不能充分了解到社会组织参与社区治理的基本情况。同时，社区居民的意见和想法都要通过社区委员会来反映，不能直接跳到社区社会组织甚至是政府部门中去，造成社区居民无法及时表达自己的想法，反馈自身的意见，进而挫伤他们参与社区治理的积极性，一定程度上摧毁了居民对社会组织的支持和信任程度。此外，社区居民由于自身利益诉求的不同，加之对社会组织的认识程度不够深入，一些居民仅凭社会组织提供公共服务这一点，单纯地认为社会组织是政府部门，履行着政府的职能，还有部分社会组织参与

过盈利性质的活动，导致居民将社会组织与企业相提并论，认为其具有强烈的利益化色彩，由此导致社会组织在社区治理过程中的认可度不高，从而影响了居民对社会组织的信任，进而阻碍社会组织在社区治理中功能的发挥。

5. 社会组织参与社区治理的优化路径

5.1. 制定并完善政策法规和配套制度

在影响社会组织发展的众多因素中，政府主导的自上而下的制度变迁是其中的关键变量[18]，因此，要针对性地建立并完善相关的政策制度，释放社会组织在社区治理中的活力。

第一，建立健全相应的政策法规。社会组织要发展，必须要有政府政策和制度的法律支持[19]，要坚持有法可依、有法必依的原则，这就要求政府必须明确社会组织的定位，规范权利与责任，制定并颁布有关法律法规，为社会组织参与社区的治理营造良好的政策环境。

第二，制定并完善配套制度。一方面要通过改革体制，建立健全社会组织参与社区治理的评估监管机制，通过构建科学的评价指标体系，加大对外界对社会组织监督评估的力度。另一方面要加强对社会组织信息披露制度的建设，推动社会公众和社会组织的外部成员参与进来，实现社会组织内部监督与外部监督于一体，打造一个符合社会公共利益的社会组织。

5.2. 提高社会组织的服务能力

社会组织作为政府与公众之间交流的纽带，提升其公共服务能力有利于赢得社会公众的信任，并对其自身的发展起到推动作用。因此，需要从以下方面着手来提高社会组织服务能力水平。

第一，提高社会组织在社区治理中的独立自主性。社会组织是提升社会自治能力、完善社会治理的重要载体，民间性、自治性是其重要特征，也是其能以志愿机制运作的根基[20]。要实现社会组织的独立性，需要增强自身的专业性，加强自身的公共服务能力，以群众的需求为自身代表利益，在与政府沟通方面要做到充分表达公众的合理诉求，及时将结果向公众反馈，实现社会组织自身服务能力有效提升。

第二，强化对社会组织人才队伍建设。一方面，可以通过对人才培养方案进行完善。具体而言，在培训方案方面制定过程要遵循因地制宜的原则，根据当地社区实际情况来操作。培训的内容要具有增强社会组织识别问题、解决问题、反思问题的能力，同时，还要符合社区工作人员、社会组织、公众等多方主体的利益。另一方面，通过在社区治理过程中设立奖惩制度，以吸引各行各业的优秀人才积极参与社区治理中来，以此增强社区社会组织的服务能力，为公众提供更优质的服务。

5.3. 增强居民对社会组织的认可度

为了更好地促进社会组织参与社区治理，社区居民这个重要因素需要被考虑到。如果社会组织缺乏广泛的公众支持与信赖，在社区治理中可能会遇到更多的阻碍，因而需要高度重视社区公众对社会组织认可度的影响力。

第一，加大对社会组织的宣传力度。增强社区居民对社会组织的认可，首先要让居民对社会组织有一个真正的认识和理解，改变以往对社会组织的陈旧观念，激发居民发自内心地去认可它。可以通过各大网站和社交平台去宣传社会组织，例如微博、抖音、快手等社交媒体，将社会组织的定位、内容以及作用等内容进行公开宣传，让社会大众了解到社会组织在社区治理中的积极意义，以此促进社区居民参与到社会组织治理社区整个过程中来。

第二，增强社区居民参与社会组织的意识。一方面，拓宽社区居民对社会组织的监督渠道，通过利用网站、抖音平台、公众号等方式，丰富社区居民对社会组织的监督渠道，使居民监督更加便利，增强

社区居民的监督意识以及对社会组织的认同感。另一方面,丰富社区居民参与方式,拓宽参与渠道和平台,做到社区居民能够及时反馈自己的诉求,表达自我意见和想法。可以依托居委会对居民进行有效动员,按照“居委会-积极人员-居民”的模式进行[21],加强社会组织、社区居民以及社区居委会之间的沟通和交流,有利于社会组织充分了解到居民的需求,更有针对性地提供服务以满足社区居民的要求,进而增强居民对社会组织的认可度。

6. 结语

作为国家治理体系和治理能力现代化的组成部分,社会组织在社区治理过程中发挥着重要的作用。然而,随着社会的进步和经济的不断发展,社会组织的规模不断扩大,其经营管理也越来越复杂。总体来说,社会组织参与社区治理是一个涉及整个社会发展的重大问题,必须引起我们党和政府的高度关注,并对此进行深入的研究和分析,以使其在社区治理中达到一个理性状态。

参考文献

- [1] 决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告[N]. 人民日报, 2017-10-19.
- [2] 任克强, 胡鹏辉. 社会治理共同体视角下社区治理体系的建构[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版), 2020, 22(5): 99-105+109.
- [3] 曹海军, 鲍操. 社区治理共同体建设——新时代社区治理制度化的理论逻辑与实现路径[J]. 理论探讨, 2020(1): 12-18.
- [4] 吴亚慧. “行动者-空间生产”视角下社会组织有效参与社区治理研究[J]. 领导科学, 2021(14): 43-46.
- [5] 郁建兴, 金蕾, 瞿志远. 民办社区养老机构建设及其政府责任——以杭州市上城区为例[J]. 浙江社会科学, 2012(11): 76-83+157.
- [6] 刘帅顺, 张汝立. 嵌入式治理: 社会组织参与社区治理的一个解释框架[J]. 理论月刊, 2020(5): 122-131.
- [7] 赵琼, 徐建牛. 再组织化: 社会治理与国家治理的联结与互动——基于对浙江省社区社会组织调研的思考[J]. 学术研究, 2022(3): 71-77.
- [8] 徐越倩, 吴丹阳. 社会组织参与社会治理的标准化: 体系构建与路径优化[J]. 治理研究, 2020, 36(6): 88-97.
- [9] 李林子. 社会组织参与城市社区治理的制度嵌入性分析——基于社会工作机构的跨案例研究[J]. 城市发展研究, 2022, 29(6): 22-26.
- [10] 陈建平. 制度缺失对社会组织参与城市社区治理共同体建设的影响——基于 J 省的实证研究[J]. 贵州师范大学学报(社会科学版), 2022(3): 32-45.
- [11] 王帆宇. 社会组织参与社会治理: 现实困境与优化策略[J]. 湖北社会科学, 2018(5): 38-45.
- [12] 潘修华, 顾萍. 新冠肺炎疫情防控视域下社会组织提升社区公共性困局及其破解[J]. 学习论坛, 2022(5): 80-87.
- [13] 方亚琴, 申会霞. 社区社会组织在社区治理中的作用[J]. 城市问题, 2019(3): 77-83.
- [14] 马立, 曹锦清. 社会组织参与社会治理: 自治困境与优化路径——来自上海的城市社区治理经验[J]. 哈尔滨工业大学学报(社会科学版), 2017, 19(2): 1-7.
- [15] 丁惠平. 当前我国社会组织理论体系的建构——基于多维度视角的思考[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2013(11): 184-188.
- [16] 倪咸林. 十八大以来的社会组织治理: 政策演化与内在逻辑[J]. 当代世界与社会主义, 2017(5): 177-182.
- [17] 谭日辉. 社会组织发展的深层困境及其对策研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014, 43(1): 32-37.
- [18] 张超. 风险控制与治理绩效: 改革开放以来中国社会组织管理体制变迁的制度逻辑[J]. 浙江工商大学学报, 2019(5): 120-127.
- [19] 于健慧, 杨伟伟. 依法行政视阈下推进社会组织良性发展及对策[J]. 学术交流, 2015(11): 76-81.
- [20] 韩小凤, 苗红培. 我国社会组织的公共性困境及其治理[J]. 探索, 2016(6): 136-141.
- [21] 李培志. 引导与自觉: 城市社区社会组织参与社区治理的路径分析[J]. 中州学刊, 2019(6): 79-85.