

【城市社区治理研究专题】

# 引导与自觉:城市社区社会组织参与社区治理的路径分析

李培志

**摘要:**有序推动社区社会组织参与社区治理是当前促进城市基层社会治理创新的重要内容。在实践中,应加强政府引导,准确把握社区社会组织的概念、行动逻辑和政策要义;理顺培育管理机制,将社区社会组织发展纳入社区治理整体布局;强化街道服务管理职责,以城市基层党建为引领,调动街道社区培育社区社会组织参与社区治理的主动性与积极性;完善公益创投等项目化运作方式,利用项目孵化培育社区社会组织;尊重基层首创精神,营造良好环境,增强社区社会组织发展的内生动力。同时,还要注重增强社区社会组织的自主性,引导社区社会组织主动自觉参与社区治理,使社区社会组织真正成为社区治理的参与者、受益者。

**关键词:**社区社会组织;城市社区;社区建设;社区治理

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1003-0751(2019)06-0079-07

## 一、引言

近年来,各地方和有关部门通过实践创新积极支持社区社会组织发展,使我国社区社会组织的培育及相关工作进入了一个新的发展阶段。特别是在积极推进城市基层社会治理创新的背景下,社区社会组织已成为表达社区需求与居民诉求、提供社区部分公共服务和公益服务、构建多元社区治理体系的重要载体。社区社会组织的行动成效直接关系到社区治理的整体水平,发展社区社会组织有利于提高居民对社区公共事务的参与程度、提升社区服务质量、培育居民的公共意识、开拓社区公共空间。针对当前我国城市社区治理的复杂性以及社区需求多样化、社区利益分化的现实,要推动社区治理精细化,必须促进社区社会组织积极、有效地参与社区治理。随着《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》《中共中央 国务院关于加强和完善城乡社区治理的意见》《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》等政策文件的出台,未来一段时间内,社区社会组织的培育工作将逐步

走上有序的发展轨道,社区社会组织在发现并解决社区问题、改善基层民生、增进社区凝聚力等方面的功效也将受到更广泛的关注。本文以天津市社区社会组织的发展现状为例,通过观察社区社会组织参与社区治理的运行机制、实践逻辑和现实困境,探寻城市社区社会组织参与社区治理的思路及相关实践策略,从而进一步阐释社区社会组织在建设和谐社区、满足居民多元化社区需求、促进“三社联动”等方面的现实价值与社会意义。

## 二、社区社会组织的界定及相关问题

随着城市基层社会治理创新实践及社会组织培育工作的广泛开展,社区社会组织的作用、功能和重要性越来越受到各级政府部门重视,社区社会组织的相关研究逐渐成为学界关注的一个热点。如何从学理层面界定社区社会组织?对此,学界的讨论比较多。康晓强认为,社区社会组织是指以社区居民为主要成员,以满足社区居民的多元化、多样化需求为目的,由居民自发成立并自觉参与,实现公益性或共益性目的的社会组织形态。<sup>①</sup>陈洪涛、王名认为,

收稿日期:2019-04-26

作者简介:李培志,男,中国社会科学院社会学研究所博士后研究人员(北京 100732),天津社会科学院社会学研究所、社会治理研究中心副研究员(天津 300191)。

社区社会组织是社区组织或个人在社区范围内单独或联合举办的,在社区范围内开展活动,满足社区居民不同需求的社会自发组织。<sup>②</sup>夏建中等学者认为,社区社会组织主要是指以社区为活动范围,以社区居民为成员或服务对象,以满足社区居民的不同需求为目的而成立的各种社团类组织和民办非企业。<sup>③</sup>概括而言,学者们对社区社会组织的内涵已形成基本共识,如其主要成员是社区居民、主要活动范围在社区等。从概念外延的角度看,关于社区社会组织的共识还包括社区社会组织是当前社区治理多元主体中的重要一员,能够为激发基层社会活力、促进基层社会发展和秩序重建贡献力量等。不过,学者们对社区社会组织的定位仍存在不同观点。综合已有研究,本文认为,社区社会组织是由街道、社区内的居民或组织根据自身需求而自愿组成的,具有一定的草根性和亲民性,能够满足居民多样化的社会需求且表达社区诉求而有所行动,尤其在调动居民参加社区公共生活与公共事务、参与社区治理的积极性与主动性方面具有比较优势和一定潜能的社会组织。

目前,我国社区社会组织参与社区建设和社区治理的实践方兴未艾,社会学界对此保持关注并积极跟进。从社区社会组织的基本形态及培育创新的角度看,以往的相关研究主要集中在以下四个方面。

第一,关于社区社会组织的存在形态。这方面研究主要探讨社区社会组织的构成要素、分类、特点、经费来源等。在分类上,一些学者从活动内容和方式上进行了概括分析,如有学者将社区社会组织分为社区福利组织、社区文体组织、社区居民权益维护组织、社区志愿活动组织、为社区居民提供服务的组织以及为社区居民生活提供低偿服务的便民利民组织。<sup>④</sup>在管理方式上,社区社会组织被划分为三类:一是正式注册的组织;二是在街道或社区备案的组织;三是未注册也未备案尚处于发育过程中的组织。<sup>⑤</sup>在特征分析上,一些学者在借鉴已有关于社会组织特征的研究成果的基础上进行总结提炼,认为社区社会组织具有非政治性、非营利性、民间性、自治性、志愿性等基本特征。<sup>⑥</sup>总体而言,上述对社区社会组织的研究为培育发展社区社会组织提供了理论准备和实践指导,但作为一般性认识,这些研究侧重于描述,多停留在静态分析层面。

第二,关于社区社会组织的社会功能。相关研

究普遍认为,社区社会组织在推动基层社会治理创新、建设和谐社区、凝聚社区力量等方面能发挥积极的社会功能。如康之国指出,社区社会组织能够满足社区居民多样化的生活需求、有效提升社区服务的效率、有效整合社区资源,更好地为社区提供服务,提升社区参与程度,调动居民参与社区治理的主动性,化解社区矛盾,增进社区认同。<sup>⑦</sup>康晓强认为,社区社会组织的发育与成长对社区治理结构转型具有战略意义,政府应为社区社会组织的发育和成长提供充分的社会空间和资源支撑。<sup>⑧</sup>李雪萍等学者也认为,培育社区社会组织有利于促进社区公共空间的生产。<sup>⑨</sup>王名等学者进一步指出,社区社会组织是实现居民自治的重要路径,有助于满足居民多层次、多元化的精神与心理层面的需求,促进政府职能转变,形成“小政府、大社会”格局,是维护社区社会稳定的“安全阀”。<sup>⑩</sup>概而言之,这些研究不仅明确了社区社会组织在基层社会治理结构中的重要位置,而且明确了社区社会组织的存在价值及发展方向。

第三,关于社区社会组织的发展困境。发展社区社会组织对于社区建设与社区治理具有重要的理论意义和现实价值,但在实践层面,社区社会组织的发展还面临不少难题。耿云指出,社区社会组织的地位尴尬、生存处境艰难、公信力面临考验。<sup>⑪</sup>徐家良等学者指出,社区社会组织发展存在一系列短板,如其合法性缺失、公信力不足、获取资源的能力较弱等。<sup>⑫</sup>此外,有学者还指出了城市社区社会组织发展面临的诸多外部困难,如公众对社区社会的认识有待提高,社区社会组织发展缺乏强有力的制度支撑。<sup>⑬</sup>总体来看,我国社区社会组织发展所面临的诸多困难,既与政策、环境支持不足等外部因素有关,也与社区社会组织自身规模、能力不足等内在因素有关。

第四,关于社区社会组织的培育模式。在积极推动社会建设、促进社会治理创新的背景下,培育社区社会组织已成为基层政府和民政部门推进基层社会治理创新的重要手段,各地有关部门创造性地构建了一些适合本地发展、具有鲜明特色的培育模式与孵化机制,如以技能传授为主的师徒模式、以社会组织为主导的专家向导模式、以社区社会组织为基础的同伴模式。<sup>⑭</sup>总体而言,社区社会组织的培育孵化工作较过去有了更多制度保障,政策环境大为改

善。对此,有学者及时跟进研究,并总结提炼了一些具有地方特色和现实针对性的发展模式。但正如徐林等学者指出的,在社区内外部资源存在异质性的现实条件下,“政府主导”“社区主导”抑或“合作发展”等组织发展模式都可能只是备选策略,不存在最佳策略,更不存在唯一策略。<sup>⑤</sup>社区社会组织的培育应因地制宜,根据社区资源、社区多元主体的状况等多种因素,通过引导、合作、博弈、自觉等多种方式逐渐推动。

整体来看,虽然关于社区社会组织的培育理念及宏观制度安排已经形成了社会共识,社区社会组织在实践中也产生了一定的积极效应,但从推动基层社会治理创新及提升社区治理精细化水平的治理目标来看,要实现社区社会组织对社区治理的充分、高效参与,还需要宏观的政策性工具和微观的具体制度,不断完善社区社会组织参与社区治理的可持续、多元化互动机制。随着我国社会组织改革步伐的加快以及社会建设总体进程要求的提出,以往对社区社会组织一般性的静态研究已无法满足现实需求,需要适时拓展理论分析框架以适应社区社会组织发展的新形势、新情况。针对当前我国社区社会组织的培育模式还比较单一、运行效果不够理想等实践难题,需要进一步深化关于社区社会组织功能的相关研究,特别是在促进社区社会组织参与社区治理的相关实践中深化认识,以期实现对社区社会组织发展的整体把握和综合施策。

### 三、社区社会组织参与社区治理的实践创新:以天津市为例

#### 1. 天津市社区社会组织基本情况

截至2016年3月,天津市共有社区社会组织26165个,其中枢纽型社区社会组织237个、基础型社区社会组织24145个(包括社区服务类6200个、社区事务类4016个、慈善救助类1405个、文化体育类11356个、社区维权类1168个)、特色型社区社会组织1783个。<sup>⑥</sup>天津市枢纽型社区社会组织都是需要注册登记的,其他类型的社会组织一般只需备案。2013年4月,天津市民政局制定了《关于加强社区社会组织建设的意见》,对培育和发展社区社会组织进行全面部署,明确了社区社会组织的管理体制、组建模式、扶持培育等具体内容。比如:在组建模式上,实行“1+n+x”模式,其中,“1”是指每个街道、乡

镇建立1个枢纽型社区社会组织联合会(或服务中心),负责对辖区内社区社会组织进行引导、服务和管理。“n”是指每个社区建立若干个基本型社区社会组织,主要工作内容包括社区服务、社区事务、慈善救助、文化体育、社区维权等。“x”是指每个社区根据居民构成,建立具有本社区特点的特色型社区社会组织。在社区社会组织的管理体制上,天津市实行所有社区社会组织统一登记备案制度:街道、乡镇是备案服务与管理的主体,对具备登记条件的社区社会组织,可直接向所在区民政部门申请登记注册;对不具备登记条件的社区社会组织,实行统一备案。一般来说,在组织体系架构上,备案类社区社会组织是所在街道枢纽型社区社会组织联合会或服务中心的成员。

从实践来看,天津市社区社会组织的快速发展既离不开社区的内生需求,也离不开政府相关部门的推动和政策引导。2013年《关于加强社区社会组织建设的意见》出台后,天津市社区社会组织进入快速发展期。在实施社区社会组织倍增计划后,天津市社区社会组织的数量有了大幅提升,2013年总数为13464个,2014年总数为15512个,2015年总数达24296个。从这几年的数据来看,天津市社区社会组织数量不断扩大,类别更加多样。

从天津市社区社会组织快速发展的过程来看,政府引导是突出特点。天津市不仅在市级层面专门出台政策以指导、扶持社区社会组织发展,还在区级、街道层面通过政策创新与实践创新等各种具体措施,积极培育社区社会组织,引导社区社会组织参与社区建设和社区治理。以NK区为例,该区不仅制定、落实了2个关于社区社会组织建设的专门文件(《NK区关于加强社区社会组织建设的意见》《NK区社区社会组织备案管理暂行办法》),还通过开展各种公益创投活动等举措,积极培育社区社会组织。截至2016年3月,该区共有社区社会组织3235个,其中备案的有3210个(包括社区服务类357个、社区事务类684个、慈善救助类342个、文化体育类1656个、社区维权类171个)。在该区枢纽型社区社会组织中,比较有特色价值的是成立于2011年的WDD街社会组织发展促进会。截至笔者调研时,该促进会的专职工作人员已发展到28个人(最初仅有6个人),并孵化备案类社区社会组织414个。

## 2. 重视发挥社区社会组织在社区建设中的作用

随着社区治理创新实践的开展,社区社会组织在天津市社区建设中的作用越来越大、地位越来越重要。在加强社区建设的过程中,天津市通过不断完善相关制度和持续改善政策环境,积极营造重视和推动社区社会组织参与社区建设的良好氛围。除此之外,市政府通过出台《天津市社区公益事业专项补助经费使用管理暂行办法》,进一步加大对社区社会组织的财政支持力度,加强社区社会组织的平台建设,使社区社会组织有能力真正“动起来”。

一般来说,社区社会组织有两种比较常见的成立方式或渠道:一种是由行政机关或群团组织出于社区公共事务等需要,通过自上而下的推动方式成立;另一种是居民群众缘于共同的文体娱乐等方面的兴趣爱好而自发成立。从天津市的相关实践来看,随着社区社会组织培育工作的不断深入,不仅培育渠道越来越灵活多样,如项目培育、“以社育社”等模式相继出现,而且社区社会组织所涉及领域越来越多,涵盖社区事务、文化体育活动、社区服务、公益慈善、维权以及其他特色服务活动。在调研中,笔者发现不少社区社会组织不仅是居委会提供社区服务与管理的助手和伙伴,还是居委会发动居民参加社区公共生活的重要平台。笔者曾问一位居委会主任:您为什么如此重视社区社会组织培育工作?她坦言,起初培育社区社会组织的很大一部分动力是为了开展社区工作、解决社区问题,在工作开展中居委会也真正“尝到了甜头”,因而越来越重视这项工作。在她所在的社区,社会组织已成为推动社区公共活动的一个重要抓手。比如,在开展文明楼门创建、社区志愿服务、社区环境整治、老旧小区改造与更新等活动的过程中,社区社会组织通过积极参与具体的社区实践,不仅帮助居委会分担了很多棘手事务,还不同程度满足了居民对社区服务的多元化、个性化需求。

整体而言,天津市通过体制完善、机制创新,把发展社区社会组织纳入社区建设整体布局中,引导社区社会组织积极参与社区文化、社区服务、社区公益、社区志愿、社区自治、社区调解、社区安全等社区实践,由此不仅增强了社区社会组织自我服务与自我管理的主体能力,也调动了居民广泛参与社区建设的热情和积极性。天津市的实践证明,引导社区社会组织参与社区建设,不仅有利于社区社会组织

不断成长为能够为政府提供部分公共服务的承接者、监督者、受益者,而且有利于增进社区居民的认同感和归属感,扩大社区社会资本,弘扬社会正能量,提高社区共治、自治的整体水平。

## 3. 积极引导社区社会组织参与公益创投实践

近年来,天津市在市、区两级层面积极开展社会组织公益创投活动,并通过在这些活动中实施的各类项目引导社区社会组织参与社区治理。这种做法已取得一定成效。因为公益创投项目一般要求承接项目的社会组织是已注册的社会组织,所以备案类社区社会组织承接的项目大多需要依托所在街道辖区内的枢纽型社区社会组织。也就是说,申请主体是街道枢纽型社区社会组织,实施主体是备案类社区社会组织。也有备案类社区社会组织尝试直接申请的情况。如 T 区的公益创投中就有专门面向备案类社区社会组织(含各小区业主委员会)的项目。2016 年,天津市市级层面的公益创投活动中由枢纽型社区社会组织承接的项目主要有:JXL 街社区社会组织联合会为老服务项目,“儿童心智成长发展”项目,“阳光之家—暖心助老”项目,“无忧夕阳护理技能培训项目”等。在区级层面,以 BHX 区为例,社区社会组织承担的社会组织公益创投项目主要有:“彩虹微笑”儿童庆生会项目,“七彩阳光”关爱残疾人服务项目,“收藏开启互助锁,集报搭建连心桥”项目,“创和谐邻里,建美丽家园”邻里节项目,“宜春里情系夕阳—银龄行动公益项目”,“晨光—两日一夕阳”孝亲敬老志愿服务活动,“志愿助残、和谐大沽”项目等。这些项目涉及社会福利、残疾人服务、公益慈善、社会志愿等多个领域。除此之外,一些街道也尝试开展类似的公益项目,如 BHX 区 DG 街开展居委会公益创投项目。

整体来看,实施公益创投项目是引导社区社会组织参与社区治理的一种积极尝试。通过承担项目,一些社区社会组织不仅锻炼了团队、提升了能力,而且进一步激发了自身参与社会治理的热情、活力和创造力。更重要的是,通过项目活动的引导,居民对社区事务的参与程度得到明显提升,社区、社会组织与居民之间的互动关系得到增强,社区舆情表达渠道进一步拓宽。可以说,社区社会组织参与公益创投活动是实现社区公共服务和公益服务创新、促进“三社联动”的重要方式。较之一般社会组织参与的政府类公益创投项目,部分社区社会组织自

发组织的公益创投项目在设计上更贴近居民日常生活与实际需求,居民参与的积极性也比较高。但这种参与方式的运行时间不长、受限条件较多,其成效及可持续性有待进一步观察。

概而言之,天津市不仅通过制度创新、实践创新,实现了社区社会组织数量的快速提升,而且通过多种举措引导社区社会组织参与社区公共服务和公益服务,初步发挥了社区社会组织的功效。但是,与促进社区治理体系与治理能力现代化的要求相比,社区社会组织参与社区治理的能动性和主体性还有待进一步激发,其参与的持续性和深度还比较有限,组织的整体发展还存在一些不足、面临一些挑战。如:社区社会组织管理与服务的运行机制还不够顺畅,尤其是街道层面的社会组织运行机制亟待完善;社区社会组织平台建设有待加强,不少街道社区社会组织联合会的人、财、物等方面的制度安排还不完善,特别是从事专职社会组织工作的人员还比较缺乏,人员的专业能力有待提升;社区社会组织数量虽多,但质量参差不齐,主动发展能力不足,专业化程度较低;社区社会组织对社区能人、志愿服务带头人缺乏吸引力,激励机制不畅;一些社区社会组织参与的公益创投项目缺少支持性的专业机构参与。另外,从调研情况来看,社区社会组织由备案类转向注册类的积极性不高。究其原因,一是这些组织发育还不够成熟,力量有限,影响力较小,内生动力不足;二是注册程序烦琐,注册要求比较多。一位社区社会组织负责人的评析值得关注:备案管理挺好,一是有街道、居委会帮着把握方向,社区社会组织负责人的压力较小;二是依靠街道、居委会也能够获得各种资源,比较省心、省力;三是少了很多烦琐程序,不必填各种表格。

#### 四、从引导到自觉:有序推动社区社会组织参与社区治理

通过对天津市社区社会组织发展及其参与社区治理实践的考察,可以发现,要有序推动社区社会组织参与社区治理,一要从改善综合制度环境出发,加强政府宏观引导,深化街道体制改革及社区治理机制改革,根据社区发展实际及社区社会组织的不同类型,积极拓宽社区社会组织参与社区治理的渠道,提高政府配置资源的效率,切实将社区社会组织培育工作纳入社区治理的整体布局以及基层政府绩效

考核之中;二要提高社区社会组织的自觉性,进一步发挥其主体能动性和自组织功能,使其自觉参与各种基层社会治理实践,真正成为社区建设、社区治理的参与者和受益者。

##### 1. 加大政府引导力度,理顺社区社会组织的培育管理机制

审视社区社会组织发展的现状与难题,有必要加大政府对社区社会组织的政策扶持力度。倡导分类治理,走精细化发展之路,既要重视顶层设计,又要因地制宜,还要注重基层实践创新。积极践行治理理念,深化对社区社会组织内涵与功能的认识。让渡社区服务与管理的部分空间,积极引导社区社会组织参与社区公共生活,将社区社会组织培育与社区活力、社区秩序、社区减负增效、社区治理多部门联动等具体实践进行有机结合,营造有利于社区社会组织成长发展的政策环境。要基于国家与社会之间的关系,从双向增能的角度,搭建平台、汇聚资源、适度激励、科学管理,破解政社不分的难题,推进社区社会组织制度化与法治化建设。要创新社区社会组织孵化、培育、激励与管理模式,为社区发展及社区自治夯实组织基础。针对当前社区治理难题、社区热点问题,要积极组建和培育相关社区社会组织,优先扶持和鼓励养老、公益慈善、为民服务等类型的社区社会组织发展。要完善社区社会组织备案与注册管理制度,着重理顺基层运行机制,尤其要强化条块结合,调动街道的能动性,加强社区社会组织发展平台与保障机制建设,使社区社会组织孵化、运行及作用的发挥规范化、常态化。要建立健全激励机制,建立预警制度,对长期不活动、作用发挥不明显的社区社会组织进行正面引导和规范。

##### 2. 开发社区公益创投项目,探索多种方式,向具备一定能力的社区社会组织购买服务

加大社区公益创投项目开发力度,通过独立、联合等方式向社区社会组织购买相关服务,发挥项目的引擎作用。当前,要进一步规范项目发布、申请、立项、验收、评估等制度设计,在配套措施和实施细则上更加体现社区社会组织的特点,增强项目的针对性、可操作性、可持续性。加强项目培训,尤其要针对社区社会组织负责人或骨干成员开展活动策划、申请书撰写、财务管理等方面的培训,提高项目执行效率。建立健全向社区社会组织购买服务的工作机制,让社区社会组织在提供社区服务、促进社区

参与中真正“动起来”“活起来”。通过购买相关服务,让枢纽型社区社会组织或者具有一定影响力的社会组织带动、引导社区社会组织参与社区实践,尤其要发挥街道枢纽型社区社会组织或专业性较强的支持性社会机构在社区社会组织孵化、培训等方面的作用。适度扩大政府购买服务的规模,建立常态化资金保障机制,提高资金使用的规范性和效率。与此同时,要通过多种方式拓展资金支持的渠道,防止出现过度依赖财政资金的现象。

### 3. 完善城市社区治理结构,提升社区社会组织工作能力

厘清党委、政府与社区的权责边界,以城市基层党建引领社区社会组织主动融入社区治理实践,在调整和优化社区治理结构中认识和把握社区社会组织在社区治理中的位置与地位,有序引导社区社会组织健康发展,拓展其生存与发展空间。围绕能力建设,根据社区社会组织的不同类型、不同需要,逐步完善组织架构、活动规范等方面制度,提高社区社会组织自我管理与自我服务水平,使其逐步走上制度化、规范化发展轨道。发挥社区社会组织具有民间性的优势,凸显其志愿性和自治性,以动态的视角深化对社区社会组织的一般性认识,提升社区自我调节及居民自治的能力和水平。做实做强街道枢纽型社区社会组织,引进专业社会工作人才,推动街道枢纽型社区社会组织走向专业化,使其工作人员逐步专职化。通过深化街道体制改革,调动社区居委会培育社区社会组织的积极性。笔者在调研中发现,在社区社会组织培育工作开展得好的社区,居委会与社区社会组织之间的互动也较为顺畅、频繁,居委会较为认可社区社会组织的作用。此外,还要注重发挥居委会的监督、调解功能。居委会要及时了解社区社会组织的基本情况和运行状态,当社区社会组织存在内部矛盾或发生外部纠纷时,要适时恰当地介入进行指导。

### 4. 强化“三社联动”,重视社区社会组织在社区治理中的作用

实践证明,以高昂的行政成本来强化社区治理是难以为继的。鉴于此,整合社区内外资源,调动各主体参与社区治理的积极性,形成社区治理合力显得尤为迫切。要以“三社联动”为依托,在党的领导下,积极探索构建具有自治与共治、协商与协作特征的社区治理多元主体之间可持续互动的机制。当

前,要把培育社区社会组织的实践纳入“三社联动”之中,使社区治理各相关主体之间增进了解、增强互信,确保“三社联动”的各种项目顺利实施,凸显社区社会组织在社区治理结构中的作用,真正实现社区治理各方共建共治共享。通过“三社联动”,引导社区社会组织承担项目,鼓励专业社会工作组织“陪伴”社区社会组织成长,形成“以社育社”的良性发展机制。鼓励社区探索、创新“三社联动”的可持续互动方式,开发社区服务创新项目,在项目实施中发现、培养社区社会组织的带头人、骨干、积极分子,发掘社区内生力量。培育居民自愿组建社区社会组织的意识,引导居民参加社区社会组织,倡导健康生活方式,建设符合新时代需要的社区文化,培育积极向上的社会心态。

## 五、结语

推动社区社会组织参与社区治理既是创新基层社会治理的一个重点问题,也是激发基层社会活力、提高社区自治程度的一项重要举措。在很多情况下,社区社会组织对于优化社区治理结构、提高社区参与程度、调动社区内外资源、维护社区秩序等具有重要社会价值,而且在具体实践中能够发挥“桥梁纽带”“润滑剂”“减压阀”的功效。但是,当前一些社区社会组织主动参与社区治理的积极性、能动性并不高,有很多是被引导或者因社区工作需要而被邀请的。在一段时间内,这种被引导、被邀请是现实的也是必要的,但长期来看,这种缺乏自主性的参与是不可持续的,需要建立一整套制度,使社区社会组织建设规范化、常态化。当前,要因地制宜,以需求为导向,根据社区实际及社区社会组织的不同类型,有层次、有步骤地分类推动社区社会组织参与社区治理,要由“重引导”向“引导与自觉并重”转变,而且要更加凸显社区社会组织的自觉性。在社区社会组织的培育上,要由“重数量”向“数量与质量并重”转变,而且要更加重视培育的质量,让社区社会组织在创新社区治理中成长起来、活跃起来。

从实践来看,政府引导是推动社区社会组织参与社区治理的重要路径。为此,要加强政府民政部门与其他相关部门的业务沟通与互动,整合政府内部资源,把培育社区社会组织与社区减负增效、“三社联动”实践进行有机结合,立足于实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动,尊重基层群众首创

精神,挖掘更多社区社会组织的生存样态,通过多种灵活的间接手段提高社区社会组织的培育质量,特别要注重提升培育工作的精细化、专业化水平,使社区社会组织逐渐走向自觉。也就是说,在政府引导的同时,要更加重视社区社会组织的自觉性,增强社区社会组织的自主性,凸显其与社区保持亲密联系的特性,增强社区自组织的能力及创造力。总之,培育、发展、壮大社区社会组织,要将其“嵌入”社区治理的各种实践之中,进行动态培育、动态引导、动态养成,使其真正融入社区治理结构。

之所以要关注社区社会组织参与社区治理的问题,一方面是因为通过社区社会组织来组织社区、动员社区,能够激发社区活力,推动社区治理方式转变;另一方面是为了满足建构良好社区秩序、提高社区生活质量的现实需求。从实践来看,社区社会组织参与社区治理的探索仍面临诸多不确定性因素,无论是政策制定还是治理实践层面都还存在一定的“模糊性”因素。这些因素严重影响了社区社会组织的成长、发育及作用的发挥。从社区治理结构与社区治理多元主体之间持续互动的视角看,如何看待社区社会组织在社区治理结构中的位置与地位,如何形成持续推动社区社会组织参与社区治理的动力机制与保障机制,以及如何评估社区社会组织参与社区治理的成效等方面,都还需要进行理论与实践层面的探索和创新。

#### 注释

- ①康晓强《社区社会组织研究:回眸与展望》,《社团管理研究》2009年第10期。②陈洪涛、王名《社会组织在建设城市社区服务体系中的作用——基于居民参与型社区社会组织的视角》,《行政论坛》2009年第1期。③夏建中、[美]特里·N.克拉克等《社区社会组织发展模式研究:中国与全球经验分析》,中国社会科学出版社,2011年,第8页。④杨贵华《对当前我国社区民间组织建设的思考》,《科学社会主义》2005年第2期。⑤夏建中、张菊枝《我国城市社区社会组织的主要类型与特点》,《城市观察》2012年第2期。⑥李雪萍、曹朝龙《社区社会组织与社区公共空间的生产》,《城市问题》2013年第6期。⑦康之国《完善社区社会组织参与社区服务机制研究——以天津市H区为例》,《天津行政学院学报》2011年第6期。⑧康晓强《社区社会组织与社区治理结构转型》,《北京工业大学学报》(社会科学版)2012年第3期。⑨李雪萍、曹朝龙《社区社会组织与社区公共空间的生产》,《城市问题》2013年第6期。⑩王名等《社会组织与社会治理》,社会科学文献出版社,2014年,第157—159页。⑪耿云《我国城市社区社会组织的发展困境及其对策》,《云南行政学院学报》2013年第6期。⑫徐家良、武静《我国城市社区社会组织的现实困境及其破解思路》,《上海城市管理》2015年第3期。⑬周宇宏《城市社区社会组织发展面临的主要难题》,《中国社会报》2015年1月26日。⑭赵罗英、夏建中《社会资本与社区社会组织培育——以北京市D区为例》,《学习与实践》2014年第3期。⑮徐林、许鹿、薛圣凡《殊途同归:异质资源禀赋下的社区社会组织发展路径》,《公共管理学报》2015年第4期。⑯此处的数据是2016年3月笔者参加天津市社会团体管理局(现天津市社会组织管理局)组织的关于社区社会组织发展情况的调研中所得,文中其他数据,若无特别说明,均来自此次调研。

责任编辑: 翊 明

## Guidance and Consciousness: A Path Analysis of Urban Community Social Organizations Participating in Community Governance

Li Peizhi

**Abstract:** Promoting the participation of community social organizations in community governance in an orderly way is an important content of promoting innovation of urban grass-roots social governance. In practice, we should strengthen government guidance, accurately grasp the concept, action logic and policy essentials of community social organizations; straighten out the cultivation of management mechanism, and integrate the development of community social organizations into the overall layout of community governance; strengthen the responsibility of street service management, take the party building at the grass-roots level as the guide, mobilize the community to cultivate the initiative and enthusiasm of community social organizations to participate in community governance; improve the project-based operation mode of public welfare venture capital, cultivate community social organizations by project incubation; respect the initiative spirit of grass-roots units, create a good environment, and enhance the endogenous power of community social organization development. At the same time, we should also pay attention to enhancing the autonomy of community social organizations, and guiding them to participate in community governance actively and consciously, so that community social organizations can truly become participants and beneficiaries of community governance.

**Key words:** community social organization; urban community; community construction; community governance