

社区社会组织规范化建设的内涵、 现实表现与实践路径

——以杭州城市社区为例

王新云,王雁,周轶

(浙江省团校,浙江杭州310012)

摘要:重点培育、规范发展社区社会组织,推动社区社会组织在新的社会治理模式中发挥重要作用是当前一项重要而紧迫的任务。从基本内涵来讲,社区社会组织规范化建设主要包含合法性建设、规制性建设、公共性建设、专业性建设和自律性建设。对标这五个方面,以杭州城市社区为样本,从实证研究角度分析存在的问题,并从完善社区社会组织准入制度和培育机制、创新社区公共服务供给机制、增强社区社会组织专业性建设、注重行业自律建设等方面提出规范化建设建议。

关键词:社区社会组织;规范化建设;社会治理

中图分类号:D632.9 **文献标识码:**A **文章编号:**2095-9303(2022)01-0060-07

一、问题的提出

社区社会组织是基层社会领域中的一种重要组织形式,也是社会建设的微观主体和基本单元。习近平总书记曾指出:“社区虽小,但连着千家万户,做好社区工作十分重要。”党的十九届四

中全会再次将构建基层社会治理写入《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,要求:“健全社区管理和服务机制,推行网格化管理和服務,发挥群团组织、社会组织作用,发挥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。”因此,重点培育、规范发展社区社

收稿日期:2021-07-06

基金项目:2019年度浙江省民政政策理论研究规划课题“社区社会组织规范化建设研究——以杭州城市社区为例”(ZMZC201968)

作者简介:王新云(1983—),女,湖北孝感人,浙江省团校副教授,校外教育中心办公室副主任,研究方向:青少年社会工作、志愿服务。

王雁(1969—),女,浙江江山人,浙江省团校教授,教研部主任,研究方向:青少年社会工作、志愿服务、青少年思想教育。

周轶(1981—),男,浙江杭州人,浙江省团校助理研究员,研究方向:社会工作与志愿服务。

会组织,推动社区社会组织在新的社会治理模式中发挥重要作用是当前一项重要而紧迫的任务。在如火如荼开展城市社区建设的当下,各种社区社会组织大量涌现,它们正以不同功能的发挥存在于现代社区治理的场域中,在提升社区治理效能、化解社区治理困境、共铸社区文明方面发挥着重要作用。

因此,社区社会组织所面临的重大机遇以及所凸显的积极意义将一个重要课题聚焦在我们面前,即:第一,如何推动城市社区社会组织的规范发展,激发它们在基层社会治理中的活力,确保其功能的有效发挥;第二,社区社会组织的规范化该如何界定和体现,建设的目标方向和路径该如何设定和实现。课题组将以杭州城市社区社会组织为例来探讨这些问题。

二、社区社会组织规范化建设的基本内涵

社会组织的规范化建设直接影响着组织活力的发挥,进而影响其在基层社会治理中作用的发挥。社区社会组织作为根植于社区以满足居民自身需求而发展起来的社会组织,近年来得到了快速的培育,它们的服务门类、覆盖领域以及组织规模明显得到扩张,故而社区社会组织的规范化发展变得越来越重要。在推动和完善社区社会组织规范化建设过程中,首先要明确社区社会组织规范化建设的基本内涵,把握社区社会组织规范化建设的基本特点与内在逻辑。可以从社会组织的权威性、内在属性、内部治理的合规性、提供服务的专业性以及组织评价五个维度构建社区社会组织规范化建设的基本框架,形成对社区社会组织规范化建设的基本评价和社会认知。

(一)合法性建设

合法性代表着组织权威,是社会组织规范发

展的前提。这种合法性的建构首先与政策法规相关,其次与社会认可接纳相关,这是现行制度下对社会组织合法性达成的普遍共识。也就是说,前者是社会组织因法律权威的获取而受到国家/政府自上而下的承认,后者是社会组织因社会服务的开展而受到包括所在行业、社会大众、服务对象的认可,从而获得一种自下而上的承认^[1],两者最终会转化为组织权威。现实中,社会组织在民政部门登记注册,依法接受登记主管部门的行政管理,是社会组织合法性的重要来源。政府在资源和注意力分配上更倾向于取得合法身份的社会组织,这类社会组织也更容易成为社会组织的主流,更容易获得组织发展的资源^[1]。相应地,很多只是备案而没有达到登记条件的社区社会组织,因法律和政治地位的不足,将直接导致它们在实际购买服务和公益创投等方面受到制约。因此,合法性地位的取得不仅表明了组织存在的必要性,也将是社区社会组织生存发展的行动策略。

(二)规制性建设

规制性代表组织规范,标志着社会组织内部的治理情况,也是目前社会组织规范化建设评估的重要指标。规制性主要体现在内部制度规定和组织结构建设两个层面,具体包括发展规划、制度建设、机构设置、团队管理、财务管理、绩效管理以及党建工作等。马克斯·韦伯曾指出,“组织是一个法人团体,它是一个用规章制度限制外人进入的封闭的团体”。因此,内部完善的制度设计和管理程序是社区社会组织规范治理的保障。这些所设定的制度框架和制度要素,直接关系社区社会组织的发展运营以及它们参与治理的逻辑和具体方式,而且对于社区社会组织的管理优化、留住人才、提升获取资源的能力和社会公信力方面也具有重要的实践意义^[2]。

(三)公共性建设

公共性代表组织属性,也是社区社会组织的

核心特征之一。由于社区是具有“公共性”的城市治理的主体之一,社区社会组织正是基于这种“公共性”而培育和发展的^[3],是下沉到基层社会建构多元化公共服务供给来满足居民多样化需求的主要载体,是以追求公益或互益为目的的一种社会组织形态^[4]。因此,社区社会组织的基本内涵已经明确了它们的根本属性和基本职能,社区社会组织开展的所有活动都必须以公共利益为出发点和落脚点,要从它们是否能够承担好政府转移的部分职能,是否能够有效帮助居民解决日常生活问题、化解社会矛盾,是否能够增强社区凝聚、做好社区营造等方面加强社区社会组织的公共性建设。

(四) 专业性建设

专业性代表组织服务能力。专业化的打造也是为了增强社区社会组织发展的规范性。社区社会组织可以通过发挥专业优势进而更好地参与到社会治理之中。一般来讲,这种专业性可以使得社区社会组织对于某些社会问题有着较强的敏感性和洞察力,可以快速地做出相应的警示和预防,有效弥补政府“缺位”的状况。而对于实际已经发生的社会问题,社区社会组织也可以通过提供专业化的指导方法与建议,促进问题有效解决,提升城市治理的有效性^[3]。社区社会组织的专业性建设,其核心包括两个层面:一是从业人员的专业性,二是服务供给的专业性。这对于社区社会组织服务能力优化、服务水平提升、组织活力和创造力的激发,促进社区社会组织的高定位发展发挥着重要作用。

(五) 自律性建设

自律性代表组织评价。在大力推动社会组织健康有序发展的背景下,提升社区社会组织的行业自律显得非常重要,也是推动社会组织规范发展的重要策略。尤其是当一些领域出现“倒筛选”“劣币驱逐良币”时,社区社会组织更应该注

重行业自律和行业规范的实施和完善^[5]。具体来讲,社区社会组织的自律性建设,需要强调三个方面的问题:一是以履行“使命为先”和“服务为本”的公益职责,不忘初心,用公益精神赢得更广泛的社会认同;二是提高社会组织的信用建设水平,依法运作,用法治精神塑造组织形象;三是有序竞争、自我监督、协同发展,以平等互助的精神构筑社区社会组织发展的良好生态,合力促进社区社会组织的规范运作。

三、社区社会组织规范化建设 不足的现实表现

从课题组的调查情况看,杭州的社区社会组织建设总体上处于发展阶段,存在组织身份规范化不足、建章立制管理欠完善、社会化自主服务偏弱、组织人才专业化欠佳、自治自律监督不健全等问题。这些问题既具有普遍性,也存在一定的复杂性和特殊性,在一定程度上也会影响社会组织在社区共商共治氛围中较好地融入角色。

(一) 组织身份规范化不足

在个案访谈和走访过程中发现,杭州市各区县(市)社区社会组织的发展参差不齐,社团与社会服务机构的比率悬殊。从法律法规政策层面看,民政对社区社会组织的登记要求较高,很多时候都需要有挂靠和审批的主管单位,一般不允许直接登记成立。但是很多作为自发成立的、满足社区居民自身需要的社会组织,现实中很难找到同意其挂靠的单位。很多社区自己的用房和活动场地已经捉襟见肘,因此难以提供场地给社区社会组织使用。因为办公场地、工作人员及活动资金不足等问题,社会组织合法登记的前置审批条件不能完全达到,造成很多社区社会组织无法在民政部门登记注册。有的社区社会组织在社区备案,也有一部分处于既未登记,又未备

案的状态,实际上是社区的群众性社团,未取得合法身份。由于组织身份的认定碰到障碍,组织在后继的发展道路上,在资金支持、参与政府创投等方面都会碰到一系列平等参与的问题。

(二) 建章立制管理欠完善

完备的内部管理机制是社区社会组织充分发挥其服务价值的重要前提。调研中发现,一些社区社会组织没有成文的管理制度或者管理制度不健全,有些组织因为规模小或人员少,只有口头规章或临时规章,并未形成正式的文本章程。一些社区组织虽然有明确的管理制度,但在日常工作中执行不力,内部民主选举制度、财务收支管理制度、章程履行制度、人员录用和辞退制度、监督考核制度不健全^[6]。社区社会组织在建章立制、依法自我管理等方面还是存在着一些问题。一般而言,社区社会组织应该有一个相对完善的自我管理制度,合理有效的管理制度能够促进社区社会组织的发展与进步,帮助其有效成长。然而,有些社区社会组织是由社区居民自发成立的,运作模式陈旧,大多依靠社区所在小区内的业主进行管理,没有形成清晰的管理制度,这就导致了这些组织日后成长困难,发展乏力,可持续性不够。

(三) 社会化自主服务偏弱

社区社会组织成立的目的是社区居民自愿组织起来,独立开展活动,自愿为社区居民提供公共服务。实际访谈中发现,很多城市社区社会组织大多依附于社区和街道而存在,政府按照行政管理方式给街道下达任务,然后街道通过社区给社区社会组织安排各项活动。因此,在很大程度上,社区社会组织处于政府部门的附属地位,组织的经费、场所等各方面资源都依附于街道。这虽然能帮助社区社会组织改善资源缺失等方面的困境,却也容易导致城市社区社会组织自主性丧失,长此以往,组织的自主性、志愿性和非政

府性名存实亡^[7]。社区社会组织本应代表社区居民发声,但是现阶段社会组织的资源获取更多地依附于政府,使得社区社会组织的独立性和自主性受到抑制,它的组织价值目标也容易发生偏离。受制于有限的社会资源,社会组织将政府的支持摆在至关重要的位置上,妨碍了城市社区社会组织的功能发挥。虽然社区社会组织能够承担好政府转移的部分职能,但是不能完全成为政府延伸的手臂,必须提升组织自身的造血功能,体现组织的独立性、社会性和自主性。

(四) 组织人才专业化欠佳

现阶段,虽然杭州市社区社会组织发展取得了长足的进步,政府各部门也已经认识到社区社会组织在保持社会稳定、提供公共服务方面的作用,但是很多社区社会组织的发展起步较晚,或者说助推社区工作开展的理念较为薄弱,缺乏发展经验,在实际服务过程中,专业服务、专业特色、专业能力都体现不够。再加上相关监管部门的实操指导不到位,受制于这些因素的影响,社区社会组织的发展速度滞缓。总体而言,社区社会组织地位依然不高,社会待遇和经济收入不理想,直接导致了组织人才匮乏,专业化服务水平低,管理人员的素质和水平良莠不齐。调查发现,一方面,高校社会工作专业毕业生最终从事与社区社会组织相关工作的比率很低,大量专业社会工作人才流失;另一方面,由于缺少相关系统化的专业培训,很多非科班出身的社区工作者专业知识比较欠缺,主要凭借自身的实践经验开展工作,容易导致在工作理念、态度和方法上不能真正符合服务对象的需求。走访中了解到,社区社会组织工作人员大多是兼职,专职人员少之又少,因此在时间和精力上投入程度有限,这在很大程度上限制了社区社会组织的服务质量与活动频率。同时,没有相应的制度保障他们的工资待遇、职业发展,这就直接导致了社区社会组

织人员队伍处于一种匮乏的状态,优秀人才流失。因此,缺少相应的制度保障,使得社区社会组织工作人员的安全感较低,职业的稳定性 and 归属感不强,进而导致社会组织公信力下降,服务社区居民的效率不高,效果不明显。

(五) 自治自律监督不健全

自律就是社会组织的自我管理。按照现行的制度规定,社区社会组织的登记管理是由民政部门负责,而日常管理则由属地管理,主要是由各街道进行管理。因此,由于管理体制等方面的影响,社区社会组织在自我管理方面也存在着很多问题,包括社会组织信息使用管理、失信行为以及信用评价、信用信息管理等。此外,由于目前能够提供给社区社会组织进行政府购买服务的项目数量及类型有限,为了维持机构的生存空间,社区社会组织在政府购买服务项目上的激烈竞争压力大于合作需求。机构实力等方面的差异也促使社区社会组织出现两极分化,即承接了政府购买服务项目的机构可以实现持续良性运转;而承接政府购买服务能力有限、机会较少的机构,仍处在注册或者空壳运转状态^[8]。因此,社区社会组织要依法自律,遵守法律法规,自觉把外在的管理要求转化为内在的建设规范,坚守非营利的性质和宗旨,兑现服务承诺和合同约定,尊重捐赠人意愿和受益对象权益,使得社区社会组织自身能够在整个社会生态圈中良性可持续、规范发展。

四、对策与建议

党的十九大报告指出:“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。”这对未来社区的建设和治理提出了新的方向和要求,也为社区社会组织发展提供了

新的机遇。因此,如何克服规范化建设中的不足,把握发展机遇,进一步强化规范化建设成为社区社会组织发展的必然,也是破解社会治理难题,让社会组织在社区治理与服务体系中真正发挥作用,形成全民共建、共治、共享的社会治理格局的关键。

(一) 完善社区社会组织准入制度,加快合法性建设

建设合理有效的法律制度,保障社区社会组织发展的合法性。已有的与社会组织相关的法律制度主要有《社会团体登记管理条例》(1998, 2016 修订)、《基金会管理条例》(2004)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998)等三个条例。其中,《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》虽然在当时确实放宽了社会组织身份要求,但随着时代发展,也频频出现诸如双重管理体制等造成的一些弊端,成为束缚社会组织发展的障碍^[9]。为适应近年来社区社会组织飞速发展的需要,明确社会的法律地位,2016 年公布《慈善法》后,在 2018 年,社会组织治理相关三大条例的修订意见稿先后公开向大众征求意见。尤其是 2018 年 8 月,民政部发布《社会组织登记管理条例(草案征求意见稿)》,在原有构架上,单列了“组织机构”“活动准则”“信息公开”“监督管理”和“法律责任”五部分内容,形成了目前比较完整的社会组织相关法律文件。尽管“草案征求意见稿”最终并未通过,但一部相对完善的社会组织法已经呼之欲出。一旦社会组织法出台,社会组织就能以合法身份获得有效资源,确保社区社会的健康有序发展。

通过完善准入制度,降低社区社会组织登记的准入门槛,解决社会组织发展中的合法化问题,避免组织过早夭折,是保障社区社会组织良好发展的前提。为此,既要体现社区特点,又要区别于一般社会组织,社区社会组织的准入要适当放宽

条件,可以调整为由社区居委会初审,街道办事处复审,区民政局备案,这样就能直接缓解目前以文化娱乐和生活服务为主的社区社会组织难以注册的顽疾。同时,制定和准入门槛一致的监管制度,可以确定以社区居委会为主体负责社区社会组织的系列监管工作,既保证组织正常发展的需求,又保障社区居民的正当权益。

(二) 完善社区社会组织培育机制,强化規制性建设

进一步优化社区社会组织培育机制,是社会组织规范化发展的保证。结合目前社区社会组织实际,需要从政府、企业、教育机构、社区支持型组织等四个维度介入,打造四维互融互通联动整合的社会组织培育大平台。首先,进一步加大政府购买服务力度,探索建立以项目为导向的契约化管理模式,扩大购买服务内容。增加专项资金扶持,完善公共财政税收政策,严格监督和评估制度,从而在优化服务资源配置的前提下,促进社区社会组织规范健康发展,推动其有序有效参与社区社会治理^[6]。其次,参与公益创投的企业要借鉴国际公益领域最先进最有效的创业投资模式,进一步优化与社会组织之间合作共赢的公益创投机制,通过企业化项目方式运作,增强公益资源的效率和募资能力。同时,通过管理技术全方位扶持,帮助初创期或中小型社区社会组织制定明确的发展规划、组织使命,完善制度设计、机构设置、团队管理、品牌建设和财务管理等,促进其规范治理,提升专业服务能力,有效解决社会问题,推进社区社会组织的快速成长。第三,建立以高校和培训机构为主的智力支持体系,缓解社会组织专业人才匮乏的压力。依托高校设置社会组织管理类专业的学历教育,为社区社会组织发展提供可持续发展的专业人才;依托培训机构开展在职人员的短期教育培训,为社区社会组织人员提升基本服务技能。第四,社区支持性组织是专门针对操作型社会组织提供服务和支持的孵化培育组

织,应探索在社会组织培育过程中与政府部门最佳的合作方式。运用创新发展思路,因地制宜地引导和培育社会组织,促进其内生长动力,规范内在管理体制,最大化运用有限资源,避免同质社会组织资源浪费和相互倾轧的问题。

(三) 创新社区公共服务供给机制,增强社会组织的公共性建设

社区社会组织是社区治理的重要主体,在公共产品和公共服务提供上能及时发现居民需求并做出迅速反应,能较好地弥补政府公共服务规模化制度化供给带来的覆盖面不全问题。因此,增强社区社会组织的公共性,创新公共服务供给机制十分必要。首先,社区要摆脱“政社不分”的传统模式,形成公共服务自主性强的社区,探索新型的多元社区公共服务供给机制。根据不同的社区服务需求,匹配不同类别社会组织的公共服务,形成包含政府购买、公益创投、准市场供给等的多元社区治理体系,能够与政府公共服务互补^[7]。其次,社区社会组织要明确自身定位,增强自身能力,提升公共服务的承接能力。社区社会组织是公共服务的提供者,立足政府和居民中介角度,承担政府公共服务,起到桥梁和纽带作用。同时,要着力加强组织的能力建设,优化组织结构,完善运作机制,增强资源汲取能力,提升公共服务供给能力和服务质量。最后,社会组织要在多元化、个性化、专业化和精细化的优质社区公共服务中,成为居民表达诉求、监督政府权力、参与公共决策、关爱弱势群体和倡导公共精神的重要载体,逐渐形成自我管理、自我服务和自我教育的良好社区环境,在满足居民需求、解决社会问题的同时,培育居民的主体参与意识,促进社会组织的良性发展,从而提升社区社会组织的社区凝聚力。

(四) 提升公共服务能力,增强社区社会组织的专业性建设

社区社会组织是承接与提供社区公共服务

的主体,其公共服务能力的大小决定其能否参与社区公共服务实践,能否持续健康发展。第一,要建立多渠道多种方式的人才引进机制,形成有序的专业人员成长环境。可以通过各种人才引进路径,引进愿意为社区做事且具备一定的专业能力和号召能力的某一领域能人,作为社会组织的负责人或骨干;社会组织的新人招聘则根据专业对口、择优录取的原则,优化原有组织中的人才结构;根据需求,组织社区工作人员进行相关专业培训,提升专业服务能力^[10]。第二,通过项目化品牌化路径,提高社会组织服务的专业能力。立足社区居民的真实需求,有针对性地设计服务项目,打造服务品牌。通过此过程,全方位全流程地培养锻炼队伍,不仅可以使组织向提供有序项目化服务方式转变,而且能够培育一支专业操作能力强的专业服务队伍,增强服务能力,提升资源整合能力,逐渐改善社区社会组织发展不均衡的问题,从而保障社区社会组织以专业优势有效参与社区治理。

(五) 注重行业建设和行业规范,强化社区社会组织的自律建设

自律建设是提升社区社会组织公信力和影响力的根本,而其提升路径则主要来自社会组织的内部自律和外部规范。首先,社会组织要有明确的自律意识,诚实守信,依法运作,严格按照法律法规,履行“使命优先”的公益职责,助力社区治理新格局。其次,要建立健全和完善法人治理结构,从制度上规范社会组织依法、按章程开展活动,完善运作机制,通过民主决策机制建设等途径,提高社会组织自我约束、自我管理、自我教育和自我服务的能力,弘扬行业的公益正能量。第三,建立行业联合激励惩戒机制,依据社会组织信用信息管理办法,开展社会组织执法监察工

作,查处社会组织违法违规行为,实现信息公开披露和承诺服务,广泛接受社会各界和公众的查询监督,增强社会公信力,维护社会组织规范形象,营造有序竞争、自我监督、协同发展的行业生态圈。

参考文献:

- [1] 朱兴涛,李琳琳.合法性建构:民办社会组织的行动策略研究——以吉林省 Y 志愿者协会为例[J]. 社会工作,2019(3):99-112.
- [2] 艾强.新制度主义视角下社区社会组织合法性问题研究——以陕西省 Z 县 C 社区为例[D]. 西安:西北大学,2018.
- [3] 搜狐网.社区社会组织在城市治理中的地位、优势与功能分析[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/282763630_818314.
- [4] 康晓强.社会组织与社区治理结构转型[J]. 北京工业大学学报(社会科学版),2012(3):22-25.
- [5] 吴秋霖.用标准化建设推动社会组织规范化发展[N],中国社会报,2018-02-12(2).
- [6] 曹莉.我国城市社区社会组织发展问题研究[D]. 开封:河南大学,2017.
- [7] 王鹏.社区社会组织如何良性发展[N]. 学习时报,2018-10-27(2).
- [8] 章小莉.社区社会组织规范化发展小议[J]. 中国社会组织,2019(7):32.
- [9] 关信平.当前我国增强社会组织活力的制度建构与社会政策分析[J]. 江苏社会科学,2014(3):83-89.
- [10] 卢磊,黄小娟.如何培育、引领社区社会组织创新发展[EB/OL]. https://www.sohu.com/a/282763630_818314.

(责任编辑:沈建良)