

社会组织参与基层社会治理:理论视角与实践反思

黄家亮¹, 刘伟俊²

(1.中国人民大学 社会学理论与方法研究中心,北京 100872; 2.中国人民大学 社会与人口学院,北京 100872)

摘要:构建共建共治共享的基层社会治理新格局,推动实现基层治理现代化,必须充分发挥社会组织的主体性作用。近年来,国家高度重视社会组织参与基层社会治理,但在实践中存在诸多不足,需大力提升理论自觉和实践自觉意识,在认真梳理和反思的基础上更好地推进和规范社会组织参与基层社会治理。利益相关者理论、网络治理理论、元治理理论和数字治理理论均从不同维度阐述了社会组织参与基层社会治理的深层逻辑与具体机制。当前,我国社会组织参与基层社会治理虽然取得了不少成绩,但依然面临诸多现实困境,未来需从以下方面加以完善:优化制度环境,推进社会组织嵌入基层社会共治网络;下沉治理资源,拓展社会组织的基层服务能力;明确治理核心,构建党建引领的融合共治模式;借力智慧平台,创新多元治理主体合作机制。

关键词:社会组织;基层社会治理;实践自觉;理论视角;实践反思

中图分类号:D632.9;D669.3 **文献标志码:**A **文章编号:**1674-2338(2022)04-0118-10 **DOI:**10.19925/j.cnki.issn.1674-2338.2022.04.012

一、社会组织与基层社会治理创新

“基层强则国家强,基层安则天下安。”近年来,国家治理和社会治理的重心下移趋势愈发明显,基层社会治理的重要性愈加凸显。作为社会治理创新的基础工程,基层社会治理创新的关键在于通过治理主体、治理方式等方面的创新,构建共建共治共享的基层社会治理共同体,实现城乡社区的协调发展。在此过程中,社会组织凭借其灵活性、自愿性与民间性等特点,成为了促进社会交往与互动、推动基层社会治理共同体形成的关键节点。

党的十九大以来,社会组织作为“社会协同、公众参与”的重要载体,在社会治理格局中的地位进一步强化。2021年7月发布的《中共中央

国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确指出,“基层治理是国家治理的基石,统筹推进乡镇(街道)和城乡社区治理,是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程”^[1]。“十四五”规划更是将“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”^[2]作为国家发展的远景目标之一。

然而,总体上看,社会组织深度参与基层社会治理的时间还不长,在参与方式和结合机制的探索上仍有不足,其效能难以充分发挥。为解决这一问题,学界围绕两条脉络展开了丰富的讨论:一条聚焦于参与机制的优化,遵循国家“大力培育发展、降低准入门槛、积极扶持发展、增强服

收稿日期:2022-05-07

基金项目:北京市社会科学基金项目“社会治理创新视域下北京社区基金会发展模式与培育策略研究”(18SRB007)的研究成果。

作者简介:黄家亮,中国人民大学社会学理论与方法研究中心副教授、博士生导师,主要从事基层社会治理、法律社会学和农村社会学研究;刘伟俊,中国人民大学社会与人口学院硕士研究生。

务功能”的改革要求,从法制、监管、政策支持等方面探寻实践路径,如转变社会组织立法理念、立法结构和立法内容[3]、平衡政府控制与赋权策略[4]、组织吸纳社会[5],等等;另一条则从理念层面入手,关注“民主协商、社会协同、共治共享”等理念在基层社会的落实与巩固,旨在审视社会组织在基层的角色实践与嵌入路径。[6]这类研究倡导构建多元化社区治理模式[7],关注党对社会组织的引领作用[8],同时强调社会组织对居民社会参与的促进作用[9]。

社会组织参与基层社会治理是一项复杂的系统性工程,离不开制度环境、技术路线、资源平台、行动策略、治理工具等诸多要素的协同演进。本文尝试将社会组织参与基层社会治理这一议题放入多维度的理论视角中进行阐释,以期在认真梳理和反思的基础上更高水平地规范和推进社会组织参与基层社会治理。

二、社会组织参与基层社会治理的理论视角

社会组织参与基层社会治理是世界各国在社会治理方面的普遍经验,也具有深厚的学理基础。利益相关者理论、网络治理理论、元治理理论和数字治理理论从不同维度阐述了社会组织参与基层社会治理的深层逻辑与具体机制。

(一)利益相关者理论视角下社会组织参与基层社会治理

利益相关者理论最早由弗里曼(Freeman)提出,该理论认为,“和组织发展有着密切关联的所有个人或群体”均与组织的绩效息息相关,平衡各方利益相关者的诉求、平衡其冲突是组织目标实现的前提。[10]在此基础上,米切尔(Mitchell)进一步对利益相关者进行了分类与整合,指出“合法性”“紧迫性”和“权力性”三点皆具备的利益主体是组织的确定型利益相关者,具备其中两点的是预期型利益相关者,具备一点的则是潜在型利益相关者。[11]同时,该理论还指出,利益相关者们往往有着这样一种演进逻辑:从“影响”到“参与”,再到“共同治理”。[12]

基层社会利益主体和利益诉求的日趋多元导致社会矛盾日益复杂,如何统筹兼顾多元利益考验着政府和社会驾驭复杂局面的智慧。[13]在利益相关者理论视域下,治理并非政府单方面的职责,基层社会治理更是离不开多方主体的携手并进与共同努力。社会组织作为基层社会中一

股不可忽视的力量,无疑是基层社会的确定型利益相关者。社会组织参与治理既是权利,也是职责;既是发展趋势,也是现实需要。在异质化的公共社会中,多方利益主体共存于一个统一的社会共同体内,彼此之间既有资源竞争,也有沟通合作。就基层社会治理而言,我们必须在承认不同主体利益差异的基础上求同存异,努力实现多元主体之间的有效衔接和良性互动。从利益相关者理论的宏观视野出发,我们就必须在理念上明确社会组织的治理主体地位,不断推动社会组织内化于基层社会治理体系,促使其由“被治”走向“共治”。

(二)网络治理理论视角下社会组织参与基层社会治理

网络治理理论是“共治”理念发展的产物。索仑森(Sørensen)指出,只有在利益相关者之间建立完备的治理网络,明确各方治理主体的责任与义务,并通过政策法规与社会规范将这种分工协作制度化,才能使得治理兼具灵活性与系统性,最终达到重塑国家治理格局的目的。[14]该理论倡导多元主体平等合作,主张构建一种民主化的治理模式与多中心的治理结构[15],从而将治理主体端点化、治理路径模式化、治理责任均等化。总的来说,网络治理理论在自上而下的科层制结构以外开辟了一条新的道路,使得治理结构扁平化,在横向上构建了政府与非政府部门的分权治理机制。[16]

网络治理理论一方面有助于治理效率提升和治理稳定性的加固,另一方面又能为政府以外的治理主体参与治理实践提供理论指导。[17]在现实情境中,不同治理手段均存在失灵的风险。事实上,不管是政府、市场,还是社会,都难以做到治理职责“一肩挑”。现代社会生活的复杂化和多元分化使得基层社会充满了不确定性,在多元利益主体中把握平衡更是困难重重。但以网络治理理论的视角观之,复杂情境的背后必然存在着丰富的潜在资源,如果能把各方主体纳入治理网络,共同参与基层社会治理,那无疑会在基层社会中形成强大的治理合力。[18]社会组织作为一种防止政府和市场失灵的低成本机制,具有满足群众诉求,增进社会认同的功效,其参与基层社会治理既能帮助政府承担一部分公共服务职能,又能在一定程度上激发市场活力,是“政府—市场—社会”三元框架中不可或缺的关键组

带。以网络治理理论为指导打造多主体互动衔接的治理模式,能够使得基层社会治理在保证政府资源与权力优势、市场效率和效度优势的前提下,最大程度地释放社会力量,激活社会组织,依靠其微观、灵活的特点,推动治理不断深入,进而惠及社会中的每个个体。

(三)元治理理论视角下社会组织参与基层社会治理

元治理理论又被称作“治理的治理”[19],它在给予非政府部门治理空间的同时,强调国家的核心地位。“掌舵、效益、资源、民主、责任、合法性”是元治理理论的六个关键词。[20]该理论关注权力下放的过程,旨在平衡多方职责,找寻国家治理与社会治理的最佳结合机制。[21](PP.235-254)元治理具有以下三个特征:一是“纵横结合”,同时结合了科层体制与网络治理的体制优势;二是“一核多元”,通过发挥治理核心的引导作用,促进多元治理的有序性;三是“软硬兼施”,在权力威慑的前提下,主张使用柔性的监管方式,以激励表扬的手段,激发治理主体的积极性,以说服教育的方法,确保治理方向的正确性。

在基层社会治理共同体的形成过程中,治理主体由单一变为多元,治理过程由行政控制变为民主协商,治理的组织体系由垂直机构转变为横向网络结构。[22](P.186)这样的变化难免会因为过于追求社会参与而忽略了治理的整体性,落入过分强调分权的“陷阱”。需要注意的是,治理有“善政”与“善治”两个面向,一个是党和政府主导的国家治理和谐,另一个是社会力量主导的社会治理和谐。在“善治”被日益重视的同时,“善政”同样不能忽视。[23]以元治理理论为指导,社会组织参与基层社会治理离不开党的领导,只有当党和政府发挥“领路人”的作用,不断优化监管策略,以良好的制度设计为社会组织参与基层社会治理提供政策激励和权力制约,在实践中不断完善党建引领的社会参与制度,才能真正激发社会组织的公益性、服务性与互助性,确保它们在基层社会治理中不偏离政治方向和时代发展方向。在后续的实践中,社会组织更应坚持党的领导,明确定位,厘清职责,不断提升社会服务能力,从而在基层社会治理中发挥独特作用。

(四)数字治理理论视角下社会组织参与基层社会治理

卡斯特(Castell)将数字技术放入治理议题之

中,提出了数字治理理论。所谓数字治理,指的是在政府、私人部门、社会组织的互动中运用信息技术,提供智能化公共服务,推动公民参与,从而简化政府职能和公共事务的处理程序,实现治理创新的实践模式。[24]数字治理以信息技术为基础,以网络治理结构为支撑,通过推动基层社会治理民主化与科学化,达到增强治理主体透明性与回应性的效果,进而构建有效的基层政府善治机制。[25]数字治理理论具有以下四个特点:一是以问题为中心设定治理目标,强调从公众需求出发,实现数字时代公共服务的协同供给,不断丰富政府治理的工具箱;[26]二是高效参与与不同部门的跨界合作,联动上下治理力量,共同为基层群众谋福利;三是灵活运用信息技术,实现网络化的层级治理体系;四是重视整合与协同运作,通过信息技术的引入和信息平台的搭建,对资源进行统一的协调分配,推动社会治理由边缘化向中心化发展。

随着以互联网为代表的数字技术在基层社会的迅速普及,如何利用数字技术这把双刃剑创新社会治理这一议题愈发得到重视。一方面,数字技术的发展给基层社会治理带来了难题,在信息高速流通的现代社会,每个人都成为了输出与接收信息的节点,虚拟世界对现实世界的“强曝光”使得政府、企业、社会组织等治理主体的一言一行都受到注视,一个极端的事件会在短时间内迅速产生裂变式的传播效果,触发网络敏感“神经”,形成不当舆论。[27]另一方面,如若依托于数字治理理论,对数字技术加以利用,亦会是创新基层社会治理的契机,尤其是在扁平化的网络治理结构中,数字技术的效能能够得以充分发挥。在理想情况下,社会组织在参与基层社会治理时能够与其他治理主体做到信息的实时共享与及时沟通,极大地提高其资源配置的速率与效率,为社会提供更丰富、优质的公共产品与公共服务。

(五)多维理论视角下社会组织参与基层社会治理

上述四种理论视角从多个维度展现了社会组织参与基层社会治理在学理上的深层逻辑,并有层次地勾勒出了社会组织参与基层社会治理的实践路径。具体而言,利益相关者理论从整体性的视角出发,论证了社会组织参与基层社会治理的合法性与紧迫性,强调了社会

组织承担部分治理职能的正当性与可行性。网络治理理论以扁平化的思维模式,明确了社会组织参与基层社会治理的职责与义务,有助于进一步发挥社会组织灵活敏捷与深度参与的治理优势。元治理理论通过“纵横结合”“一核多元”和“软硬兼施”的行动策略,确保了社会组织参与基层社会治理方向上的正确性,并为其政策激励和权力规制问题的解决提供了思路。数字治理理论立足于时代背景,为社会

组织参与基层社会治理提供了切实可行的治理工具,为社会组织与其他治理主体的跨界合作找到了准确落点,有助于其公共服务能力的大幅提高。

立足于多维理论的分析框架,本文将从一个整体性的视域出发,综合考察社会组织参与基层社会治理的现实困境,厘清其成因与机制,以期未来发展找准方向,提出更加具有操作性的政策建议。

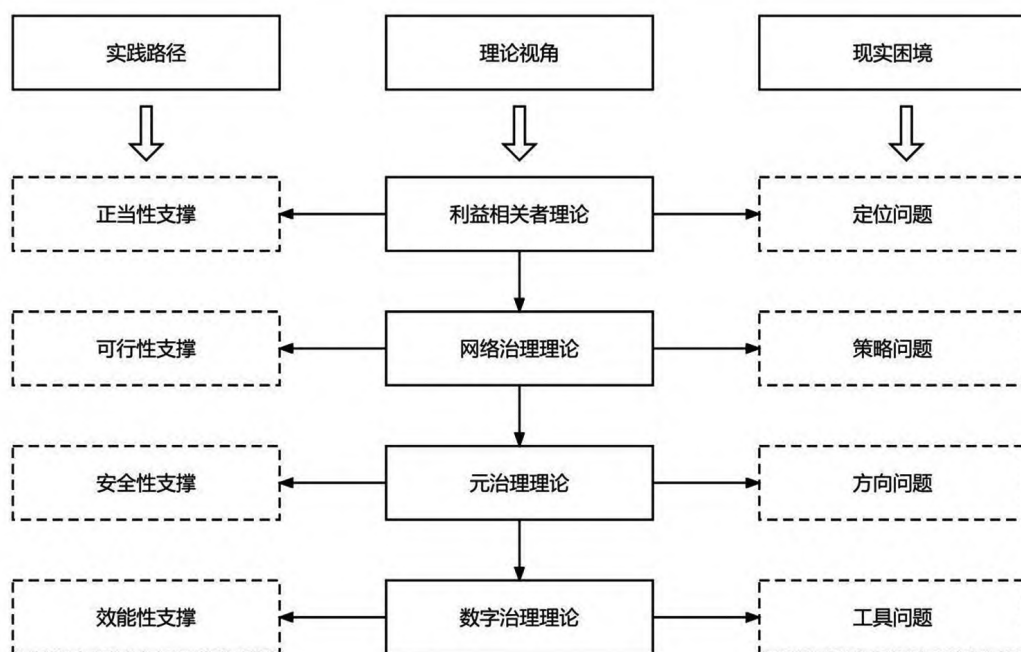


图1 多维理论视角下社会组织参与基层社会治理

三、当前我国社会组织参与基层社会治理的现实困境

自1998年《社会团体登记管理条例》颁布以来,我国社会组织在党中央的支持下迅速发展。此后,《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》相继出台,有力推动了我国社会组织的发展。2005年底,全国共有社会组织32万个,而截至2020年底,这一数字已扩大到了89.4万,并在全国范围内吸纳了社会各类就业人员达1061.9万。我国社会组织呈现出逐年递增的发展轨迹,其中社会团体由2005年的17.1万家增长到37.4万家,民办非企业单位由14.8万家增长到51.1万家,基金会由975家增长到8432家。

随着社会力量的迅速成长,各类社会组织开

始广泛地参与各类治理议题,涉及扶贫济困、大病相助、灾害救助、教育发展、环境保护、社区发展、乡村建设、弱势群体关爱等多个社会发展领域,整合了来自社会各界的大量社会资源。尤其是在新冠肺炎疫情防控工作中,社会组织发挥自身公益性、专业性和志愿性的特点与优势,在募集善款、提供专业服务、组织志愿者、促进交流合作和助力复工复产等方面都做出了重要贡献[28],充分释放了社会善意、动员了社会力量、回应了社会需求、降低了社会沟通成本。社会组织既是社会政策的“沟通者”和社会资源的“链接者”,又是治理活动的“承载者”和治理评估的“参与者”[29],在很大程度上起到了表达利益诉求、调和社会矛盾,提供公共服务、推动社会福利,整合社会资源、促进社会参与,强化民主监督、完善民主决策的作用。总

来说,新时代我国的社会组织参与基层社会治理呈现出规模化、制度化、国际化、数字化、专业化和透明化的发展趋势。

然而,尽管社会组织参与基层社会治理的功绩初步彰显,但在历史、现实、观念、制度等多重因素的影响下,我国社会组织的总体发展水平依然不够成熟,相应的社会经济结合机制也探索不足,距离融入竞争合作、交流学习、共享互补、多元共治的新型社会治理格局还有一段路程。从上述多维理论视角的分析框架出发,我们可以从社会组织参与基层社会治理的定位、策略、方向和工具等诸多方面对其现实困境展开分析。

(一) 制度支撑不足与社会组织发展迅速之间的困境

近年来,我国各类社会组织在基层社会中生根发芽,服务范围涉及社会福利、弱势群体关照、文化建设、环境保护等多个领域,因其组织功能细微多元、组织形态灵活多样,吸引了居民的深度参与。然而,目前我国社会组织参与基层社会治理仍旧缺乏系统的战略规划,制度建设、政策支持、监管创新等多方面的问题长期存在。也就是说,社会组织始终难以被看作是基层社会治理的确定型利益相关者,这种定位上的模糊使得社会组织在参与基层社会治理时协调性不足、覆盖面不广、关联度不高,难以从之前的“影响”和“参与”跃入“共同治理”阶段。

一是社会组织在国家治理体系中的定位尚需进一步提升。厘清政府、市场与社会三者职责,实现“分工协作”是推动基层社会治理良善发展的基础与前提条件。^[30]以公共产品为例,政府与社会组织均有着提供公共产品的功能,但双方的侧重点应有所不同:政府主要负责完善社会福利与社会救助等一系列社会保障制度,旨在为社会公众提供基础而普遍的公共产品;社会组织则应该在政府所提供的服务的基础上,从政策难以触及的“角落里”着手,做出补充性服务。事实是,多元共治的设想虽在理念上早有共识,但在基层社会治理的实际运作中难以付诸实践,长期以来大包大揽的思维模式与行动惯性使得政府不习惯也不善于调动社会力量,这容易导致社会组织在参与基层社会治理时缺乏明确的目标与抓手,陷入“有力无处使”的尴尬境地。

二是政策扶持力度有待加强。随着社会力量的不断壮大,国家对于社会组织的重视程度也日

益加深,《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》《培育发展社区社会组织专项行动方案(2021-2023)》等政策文件的印发也从侧面印证了国家培育和发展基层社会组织的决心。但从现实情况来看,这样的扶持力度所取得的效果是相当有限的。以北京市政府疫情后“复工复产”的支持政策为例,相较于面向企业和个人所颁布的诸多支持政策,北京市政府针对社会组织的支持明显不足,仅在《民政部办公厅关于调整优化有关监管措施支持全国性社会组织有效应对疫情平稳健康运行的通知》和《关于北京市社会组织申报2020年中央财政支持社会服务项目工作的通知》中直接提及了对社会组织的资金资助与税费减免事项。

三是监管体制尚不健全。不可否认,“放管服”改革的开展给予了社会组织更多的自主空间,在一定程度上降低了社会组织参与公共事务的门槛,并在细则上加强了事中事后监管。但这并没有从根本上改变社会组织监管主体与监管方式单一的局面。一方面,我国的社会组织监管主要由各地民政部门的社会组织管理局(社会组织执法监督局)负责,来自第三方监管机构与社会公众的监管力量较为薄弱。另一方面,监管手段创新不足,以民政部《社会组织登记管理机关行政处罚程序规定》为例,现有对社会组织的监管方式更多集中于规范、清理、整治、打击等硬性惩罚措施,说服、教育、表扬等柔性激励手段则较少被涉及。从长远来看,这势必会影响到社会组织的内部建设与外部发展。

(二) 社会治理新要求与合作机制不完善之间的困境

基层社会治理从本质上讲就是要解决两个问题:一个是提供各种社会利益诉求的表达机制,以化解各种社会矛盾和冲突;另一个是满足各种社会群体的公共需求,以保证居民的基本生活权利。毋庸置疑,一个沟通便利、信息畅通、相互信任的多元主体协同治理机制是解决上述问题的基础。而完备的问题解决机制的形成离不开高协调性的治理结构与扁平化的治理网络,如果这一点要求无法满足,社会组织所具备的潜在治理资源与治理能力就难以被动员与激活,因为治理网络的搭建正是社会组织微观性、灵活性和广泛性特点发挥的前提。随着人民群众的需求愈发多样化,政府、企业、社会组织等治理主体之间的长效合作机

制却迟迟没有建立,使得社会组织难以回应基层社会不断涌现的新问题与新需求。

一是合作意识不强,且缺乏沟通机制。一方面,政府对社会组织的具体工作不够了解,社会组织对政府的文件条款不太理解,双方仅仅在一些有限的场合有所交集,信息难有交互,导致合作办事的效率低下。另一方面,社会组织行业内部沟通严重不足,经常是“各扫门前雪”。各领域甚至是同一服务领域的社会组织都少有深度的经验交流。当各个小的治理结点“各自为战”,不能连成一条连贯的治理链条时,整个行业的水平就会进步缓慢,潜在的巨大力量难以被激发。

二是职责边界不清,且缺乏信任机制。在社会组织参与基层社会治理的过程中,政府往往抱有一种既支持又质疑的态度。在这种矛盾的心态下,政府一方面寄希望于通过购买服务把一部分公共服务事项让渡给有资质的社会组织,一方面又质疑其服务质量。这种“想放又不敢放”的心理在具体实践中常常表现为“该管的没管,不该管的管了”的权责不清状态,政府与社会组织的步调不一,难以协调,导致缺位、越位、错位的现象严重。

三是信息交流不畅,且缺乏共享机制。目前我国正在经历从单一电子政务到数字智慧治理的转型阶段,尤其是面对当前基层社区日趋复杂的治理现状,大数据平台等信息技术在基层社会治理中的作用更为显现,对其应用提出了迫切需求。虽然各方社会治理主体对此高度重视,也一直在积极探索数字工具与基层社会治理的结合机制,但多方面的问题依然存在。例如,平台的不统一使得不同的治理行动者较难实现信息的实时共享,社会组织在参与基层社会治理时难以从别处获取有效信息,如果只能依靠自身的信息,那么服务的开展就不免会存在一定的盲目性。

(三)公共需求扩张与社会组织服务能力不足之间的困境

从社会组织的角色定位来看,它们既要扮演政府的“减负者”,又要成为社会公众的“服务者”,甚至还承担着政府与社会之间“黏合剂”的职责。这意味着社会组织不仅要为政府分担一部分的治理职责,提供高质量的公共服务与产品,还需要整合社会资源、动员社会参与和反馈基层心声。但这并不是说社会组织已经可以完美地承担其角色,恰恰相反,社会组织在参与基层社会治理时常因为自身服务能力不足,行动受限,导致服务质

量不够理想,与政府和公众的预期相背离。^[31]从元治理理论和数字治理理论来看,这与社会组织发展缺乏明确引导,导致自身治理能力与治理工具有所欠缺有关。

一是内部治理机制不成熟。外部数量的增长仅能反映社会组织蓬勃发展的态势,内部治理机制的完善才是衡量社会组织发展成熟度的重要标志。过快的发展速度导致较低的发展程度,现阶段我国大部分社会组织运营的年份并不长,尚属新生力量,真正赋能社会治理、赢得广泛社会效应的更是凤毛麟角,更多的是规模较小、人员较少、结构简单的小型社会组织。在这类组织内部,往往较难形成民主化、科学化的决策机制,而组织内部权力配置的不合理又会引发内部监管的问题,恶性循环周而复始,形成连锁反应,导致其所提供的服务质量和效率低下。

二是社会认同度不高。与西方不同,中国的“政府—社会组织”关系一直是紧密相连的。从整体来看,受政府“行政吸纳社会”的策略影响,社会组织始终难以摆脱对政府的“半依附”状态^[32],其服务开展也更多依靠政府购买,而非“自力更生”。这样的发展模式使得整个社会对社会组织的服务与产品缺乏清晰的了解,甚至在很多时候将其与政府服务混为一谈。治理结构行政化一方面使得社会组织参与基层社会治理的渠道相对有限,“露脸”的机会较少,导致其社会认同度不高。另一方面,社会组织在自主诉求无法得到满足的情况下,又不得不向政府部门靠拢以争取更多的体制内资源,这又进一步影响了社会服务市场化的进程,加剧了认同度低的问题。

三是专业人才匮乏。经济的发展推动了人们生活水平的提高,基层社区的需求也同时在横向上和纵向上全面增长,这在客观上拔高了衡量社会组织工作人员的标准,对其服务有了更高质量的要求。然而,相较于其他发展更成熟的职业领域,社会组织从业人员在薪资待遇、社会地位和工作环境等方面都不具备优势,不仅难以在市场竞争中吸引高素质的专业人才,还面临着严重的人才流失问题。以社会组织中的社会工作者为例,截至2020年底,我国社会组织从业人员达1061.9万,而持证社会工作者仅有66.9万,其中助理社会工作者50.7万,社会工作者16.1万,仅占从业人员总数的6%。社工的缺乏只是这一问题的冰山一角,因为组织的建设离不开管理运营、技术维

护、广告宣传等多领域的专业人才共同努力,若这种普遍性的缺失成为中国社会组织的常态,社会组织又何以科学而高效地参与基层社会治理呢?

以多维度的理论分析视角为镜,我们从多个层面、较为全面地透视了社会组织参与基层社会治理的现实困境,并将其提炼为上述三重张力。具体而言,利益相关者理论以宏观视野点明了社会组织参与基层社会治理的定位问题,从中我们可以归纳出政策扶持和监管体制的困境。网络治理理论以中观视野关注到了社会组织参与基层社会治理的策略问题,强调了治理主体之间沟通机制、信任机制和共享机制建设不足的困境。元治理理论和数字治理理论以微观视野将问题进一步聚焦,探寻了社会组织参与基层社会治理的方向问题与工具问题,指出了社会组织内部治理机制不成熟、专业人才匮乏和社会认同度不高的困境。

四、社会组织参与基层社会治理的实践路径

破解社会组织参与基层社会治理的现实困境,需要从宏观架构到微观运作的整个链条上形成一个清晰的发展框架与战略思路。这不仅需要公共政策的设计、执行和评估都能够与时俱进,做到不断适应社会组织发展的新趋势,还要求社会组织不断探索和调适自身运作模式,积极拓展与外部利益相关者的广泛联系,以适应经济社会的深刻变革和社会环境的不断变化,进而强化自身在基层社会治理中的作用。从利益相关者理论、网络治理理论、元治理理论和数字治理理论等多维理论视角出发,本文将从制度环境、行动策略和治理工具等方面提出政策建议,从而为社会组织参与基层社会治理提供正当性、可行性、安全性和效能性等方面的支撑。

(一)优化制度环境,推进社会组织嵌入基层社会共治网络

立足于利益相关者理论和网络治理理论,政府应为社会组织创造与提供一个更加良好的制度环境。其原因在于,社会组织参与基层社会治理离不开广泛的参与、充分的交流、相互的信任、有效的冲突管理、完备的组织结构和有激励效应的动员机制。〔33〕具体来说有以下四点:

一是要积极转变政府职能,进一步简政放权。利益相关者理论认为,不同的利益相关者对组织存有不同的影响效果。社会组织具有政府和市场都不具备的特殊功效,是基层社会治理体系不可

或缺的关键一环。它可以通过整合社会资源、供给公共产品、协调冲突矛盾、宣传治理政策等方式〔34〕,动员村社居民们积极参与社会治理,从而促进民众的自我管理和自主资源运用,做到扶贫济弱,助人自助。赋予社会组织一定的自主权利,有助于激发社会组织的中枢作用,使其成为连结各方治理主体的关键纽带。

二是要加强社会组织立法,健全政策法规体系。立足于利益相关者理论,我们更应该重视社会组织参与基层社会治理的合法性与正当性,通过多类型的激励措施鼓励其积极参与。具体而言,应以激发社会组织的主体性和积极性为目标,为社会组织设立一部较高位阶的基本法。同时,还应当制定一系列与社会经济条件相适应的帮扶政策,为社会组织参与基层社会治理营造一个有法律支持和政策倾斜的良好制度氛围,保障其参与的主动性、合法性和权威性。

三是要创新社会组织监管方式,改革原有的双重管理体制。从网络治理理论的视角出发,以建立平等的基层社会治理网络为目标,通过树立政府监管核心,完善公众监督机制,让渡监管权力、加大事中事后监管等方式,建立健全自我监管为主、第三方监管为辅的社会组织监管网络,在不破坏社会组织的自愿性与积极性的前提下,确保其权力在“阳光”下运行,不断促进其公共产品质量的提升与服务质量的改善。

四是要坚持分类指导,构建分类管理体系。社会组织类型多样,不同类型社会组织在基层社会治理中扮演的角色、发挥的功效亦有不同。分类治理一直以来都是政府管理社会组织的基本策略。〔35〕以网络治理理论的视角来看,在未来应该坚持与完善这一管理方式,针对不同类型、不同规模、不同业务范围的社会组织实行不同的管理政策,并采取相应措施大力支持基层自治类、社区服务类、邻里互助类、文体娱乐类社区组织的发展。比如,北京市成立的市老党员先锋队总队委员会通过发布《老党员先锋队章程》,围绕不同领域、不同行业、不同特点完善区级老党员先锋队建设,着力创建志愿服务品牌。党员先锋队开展治安巡逻、宣传教育、环境治理等志愿服务,参与社区治理,服务基层群众,成效显著。

(二)下沉治理资源,拓展社会组织的基层服务能力

社会治理的重心在城乡社区。急群众之所

急,需群众之所需,切实解决好群众的操心事、烦心事、揪心事,满足群众的多元利益需求,是社会组织参与基层社会治理的根本目的。要回应公共需求扩张和社会组织服务能力不足之间的困境,应该从以下三点着手:

一是要明确角色定位,服务扎根基层。社会组织有着多样的资源渠道与强大的资源再分配能力,它源于民间,集合了来自政府、市场、社会公众的大量资源,具有灵活性和多样性的特点。社会组织在参与基层社会治理时应时刻明确自身定位,扎根基层,回馈基层,切实提升自身工作能力,不断拓宽服务领域,促进服务多样化、细微化,以服务带动发展,树立品牌意识,提升公信力,加强组织吸引力,形成良性循环。

二是要优化内部治理能力。良好的内部治理结构是提供高质量社会服务的基本保障,社会组织需要根据类型、规模与现实治理情境,在内部制定一套完备而具体的组织章程,采取“决策—执行—监管”的分权分工体制,明确会员大会、理事会、监事会的职责与义务,做到各司其职,避免“一言堂”。同时,组织还需对财务信息及其余事项以定期报告和临时报告的形式向社会进行信息披露,形成严格的自律机制。

三是要培育专业人才队伍。在人才培养方面,社会组织内部从管理岗位到基层服务人员,皆应接受定期的专业技能培训。组织应鼓励员工参与社会工作师证等职业技能考试,并在组织内部设置一套严格的考核制度,推行持证上岗制度。在人才招揽方面,社会组织应积极与高校对接,建立稳定长效的人才传输机制。

(三)明确治理核心,构建党建引领的融合共治模式

立足于元治理理论的分析框架,结合中国的实际情况,我们应始终坚持“一核多元”的基层社会治理模式。即使治理结构是多中心的,党和政府也需保留自己对治理机制与治理主体的调控权。换言之,社会组织参与基层社会治理,必须始终坚持党建引领。

一是强化基层党委的大党建领导功能。进一步加强党建工作,强化党委的领导地位,发挥地方党委作为“一线指挥部”的统领作用,为社会组织提供强力保障和支撑,对社会组织参与基层社会治理做出整体规划,确保方向正确和参与有序。

二是完善社会组织内部党建。建立政府、企

业、社会组织、居民多层级联动的大党建格局,打破领域、条块、层级、单位和系统之间的阻隔,推动社会组织与上级政府及基层社区的共治共享、优势互补。同时,完善基层党建协商机制,以政府为中心,多方主体协商共治,把基层党建融入基层社会治理的各个方面、各个环节。

三是注重党建引领机制创新。构建政治引领机制,在社会组织内部积极开展党内教育,促进形成合作治理共识,提高民主协商效率。构建激励驱动机制,以表彰、评选优秀、颁发荣誉称号等方式鼓励社会组织参与党建活动,推动其内部党组织建设。构建网络整合机制,依托党建网络构建跨组织协同机制,以街道为单位形成共治平台,激发基层社会治理合力。^[36]比如,湖南长沙咸嘉湖街道坚持党建引领社会治理,组建网格共治合作社。以党组织引领区域内物业公司、自治组织、社会组织、驻辖区单位等各类组织,打破行政隶属壁垒,实现网格内人员下沉、资源下沉、服务下沉。同时,调动群众自治的积极性、主动性,以党员牵头组建群众网格自治团队,实现网格自我教育、自我管理、自我服务。如此,组织基础得以强化,党组织作用得以最大限度发挥,从而真正推动了各类组织积极协同、群众广泛参与基层社会治理工作,着力构建了“一网兜起区域大小事”的基层社会治理格局。

(四)借力智慧平台,创新多元治理主体合作机制

数字治理理论将治理理念与数字技术融合,通过技术进步驱动治理实践的发展,促使基层社会治理体系扁平化,进一步加强了治理网络的分权化与无缝隙化。智慧治理则是数字治理与网络治理的结合^[37],它以信息技术为依托搭建大数据平台,通过信息的实时共享实现政府、市场与社会的互通有无,从而进一步推动基层社会治理创新。具体到社会组织而言,可以从以下三方面努力:

一是加强政社沟通,发挥节点作用。在基层社会治理实践中,由于多元主体间的利益诉求不同,治理者常常顾此失彼,难以兼顾。社会组织上承政府机关,下接基层百姓,又扎根于社区,服务于社区。社会组织在参与基层社会治理时,应该充分发挥这一得天独厚的优势,借助信息技术,将党和政府的行政动态实时传达至基层,将人民群众的利益诉求实时反馈给政府,以高速和大量的信息流通带动基层社会治理共同体的形成。

二是挖掘数据价值,提供动态精准服务。互联网平台的搭建与使用能够将基层社会中每个群体、每个个体进行“信息化”转码,使其成为一串串数据储存在网络之中,为治理者提供巨大的信息便利。基于丰富的平台数据,社会组织可以在服务前精确寻找需求群体,及时提供服务,并在服务中不断更新改进,服务后实时跟踪服务对象,确保服务成效。

三是创新五社联动,构建智慧社区。五社联动指的是社区、社会组织、社会工作者、社会资源和社区自治组织运用专业方法,基于平等原则进行伙伴式的协作与互动,以回应社区居民的多样化需求,实现社区善治。互联网技术将来自政府与企业的资源实时呈现于治理平台之上,社会组织应发挥自身的资源整合功能,搭建直接连接基层村社居民和治理资源间的桥梁。此外,信息的透明化有助于推动社会组织之间的良性竞争,帮助实现实时监管。最终帮助形成“资源整合、多方参与、自由竞争、共同治理、监管健全、服务优化”的基层社会治理格局,构建基层服务网络,打造智慧社区。

参考文献:

- [1] 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》,中国政府网,2021年7月11日, http://www.gov.cn/zhengce/2021-07/11/content_5624201.htm。
- [2] 《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》,中国政府网,2021年3月13日, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm。
- [3] 柴一凡:《新时期社会组织立法路径研究》,《社会保障研究》,2020年第3期。
- [4] 敬义嘉:《控制与赋权:中国政府的社会组织发展策略》,《学海》,2016年第1期。
- [5] 周明、许珂:《组织吸纳社会:对社会治理共同体作用形态的一种解释》,《求实》,2022年第2期。
- [6] 徐顽强、张婷:《公共危机治理中社会组织的角色审视与嵌入路径》,《社会科学文摘》,2022年第4期。
- [7] 李诗隽、王德新:《社会资本视域下新时代多元化社区治理模式研究》,《兰州大学学报(社会科学版)》,2022年第3期。
- [8] 詹国彬、江智灵:《组织再造、机制嵌入与党员参与基层社会治理——基于N市B区“红领之家”个案的分析》,《行政管理改革》,2021年第11期。
- [9] 吴结兵、沈台风:《社会组织促进居民主动参与社会治理研究》,《管理世界》,2015年第8期。
- [10] Freeman R E. *Strategic Management: A Stakeholder Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
- [11] Mitchell R K, Agle B R, Wood D J. "Toward a Theory of Stake-

- Holder Identification and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts." *Academy of Management Review*, 1997, 22(4).
- [12] 王身余:《从“影响”、“参与”到“共同治理”——利益相关者理论发展的历史跨越及其启示》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》,2008年第6期。
- [13] 郑杭生、黄家亮:《当前我国社会管理和社区治理的新趋势》,《甘肃社会科学》,2012年第6期。
- [14] Sørensen E, Torfing J. "Network Governance and Post-liberal Democracy." *Administrative Theory & Praxis*, 2005, 27(2).
- [15] Goldsmith S, Eggers W D. *Governing by Network: The New Shape of the Public Sector*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2005.
- [16] 姚引良、刘波、汪应洛:《网络治理理论在地方政府公共管理实践中的运用及其对行政体制改革的启示》,《人文杂志》,2010年第1期。
- [17] 韩兆柱、李亚鹏:《网络化治理理论研究综述》,《上海行政学院学报》,2016年第4期。
- [18] 郑杭生、黄家亮:《论我国社区治理的双重困境与创新之维——基于北京市社区管理体制改革的分析》,《东岳论丛》,2012年第1期。
- [19] Jessop B. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development." *International Social Science Journal*, 1998, 50(155).
- [20] Bell S, Hindmoor A. *Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- [21] Rayner J. *The Past and Future of Governance Studies: From Governance to Meta-governance?*. London: Palgrave Macmillan, 2015.
- [22] 郑杭生、殷昭举主编:《多元利益诉求时代的包容共享与社会公正——社会建设和社会治理创新的“中山经验”》,北京:中国人民大学出版社,2014年。
- [23] 郑杭生、邵占鹏:《治理理论的适用性、本土化与国际化》,《社会学评论》,2015年第2期。
- [24] 黄建伟、陈玲玲:《国内数字治理研究进展与未来展望》,《理论与改革》,2019年第1期。
- [25] 徐晓林、刘勇:《数字治理对城市政府善治的影响研究》,《公共管理学报》,2006年第1期。
- [26] 翁士洪:《数字时代治理理论——西方政府治理的新回应及其启示》,《经济社会体制比较》,2019年第4期。
- [27] 黄家亮:《社会治理既要有“力度”更要有“温度”》,《中国党政干部论坛》,2018年第9期。
- [28] 徐家良:《疫情防控中社会组织的优势与作用——以北京市社会组织为例》,《人民论坛》,2020年第23期。
- [29] 章晓乐、任嘉威:《治理共同体视域下社会组织参与农村社会治理的困境和出路》,《南京社会科学》,2021年第10期。
- [30] 陈友华、詹国辉:《中国社会组织发展:现状、问题与抉择》,《新视野》,2020年第5期。
- [31] 文军:《中国社会组织发展的角色困境及其出路》,《江苏行政学院学报》,2012年第1期。
- [32] 康晓光、张哲:《行政吸纳社会的“新边疆”——以北京市慈善生态系统为例》,《南通大学学报(社会科学版)》,2020年

第2期。

- [33] 孙柏瑛、李卓青:《政策网络治理:公共治理的新途径》,《中国行政管理》,2008年第5期。
- [34] 王名:《非营利组织的社会功能及其分类》,《学术月刊》,2006年第9期。
- [35] 康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研

究》,《社会学研究》,2005年第6期。

- [36] 黄晓春:《党建引领下的当代中国社会治理创新》,《中国社会科学》,2021年第6期。
- [37] 颜佳华、王张华:《数字治理、数据治理、智能治理与智慧治理概念及其关系辨析》,《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》,2019年第5期。

The Participation of Social Organizations in Grass-roots Social Governance: Theoretical Perspective and Reflection-for-practice

HUANG Jia-liang¹, LIU Wei-jun²

(1. Center for Studies of Sociological Theory and Method, Renmin University of China, Beijing 100872, China;

2. School of Sociology and Population Studies, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: To build a new pattern of grass-roots social governance and promote its modernization, the subjectivity of social organizations must be brought into full play. In recent years, China has attached great importance to the participation of social organizations in grass-roots social governance. However, in practice, much work needs to be done to enhance both theoretical and practical consciousness. On the basis of sorting and reflection, we should promote and standardize the participation of social organizations in grass-roots social governance at a higher level. Stakeholder theory, network governance theory, meta-governance theory and digital governance theory all explain the deep logic and specific mechanism of social organizations participating in grass-roots social governance from different dimensions. At present, although China's social organizations have made many achievements in participating in grass-roots social governance, they still face many difficulties. Efforts should be made in the following aspects in the future: improving the institutional environment and promoting social organizations to embed in the grass-roots social governance network; delegating governance resources to lower levels and expanding grass-roots service capabilities of social organizations; clarifying the core of governance and building a model of integration and co-governance guided by the Party; making use of smart platforms to innovate cooperation mechanism for diverse governance entities.

Key words: social organization; grass-roots social governance; practice consciousness; theoretical perspectives; reflection-for-practice

(责任编辑:蒋金坤)