

发展社会组织 服务社区治理

当代绿色经济研究中心 编著



中国社会科学出版社

发展社会组织 服务社区治理

当代绿色经济研究中心 编著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

发展社会组织 服务社区治理/当代绿色经济研究中心编著. —北京:
中国社会科学出版社, 2016. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8196 - 6

I. ①发… II. ①当… III. ①社区管理—研究—中国 IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 109543 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 卢小生
责任校对 周晓东
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京明恒达印务有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 27. 25
插 页 2
字 数 423 千字
定 价 100. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

编辑委员会

主 编：王仲伟 方 宁

副主编：杜学芳 张彦通 张立平

编 委：王石奇 杨金海 马洪骏 张屹山

曲 伟 高 军 张明决 方泉尧

徐金才 何荣飞 曾添贵 陈鸿宇

柴竹菁 庞智强 张 雷 李月娥

课 题 组

组 长：

方 宁 国务院参事，国务院参事室党组成员、副主任

副 组 长：

杜学芳 国务院参事，曾任中央国家机关工委副书记、纪工委书记

张彦通 国务院参事室参事业务一司司长

张立平 国务院参事室参事业务一司副司长

特邀专家：

王石奇 国务院参事，曾任国家信访局党组副书记、副局长

成 员：

杨金海 天津市人民政府参事，曾任天津市人民政府副秘书长、办公厅主任

马洪骏 河北省人民政府参事、河北医科大学教授

张屹山 吉林省人民政府参事，曾任吉林大学商学院院长

曲 伟 黑龙江省人民政府参事，曾任黑龙江省社科院院长

高 军 黑龙江省人民政府参事，曾任哈尔滨理工大学党委书记

张明决 浙江省人民政府参事副主任

方泉尧 浙江省人民政府参事，曾任浙江省人民政府参事室

主任

- 徐金才 浙江省人民政府参事，曾任浙江省军区副司令员
- 何荣飞 浙江省人民政府参事，曾任浙江省中小企业局副局长、省发改委巡视员
- 曾添贵 广东省人民政府参事，曾任广东省司法厅副厅长、巡视员
- 陈鸿宇 广东省人民政府参事，曾任广东省委党校副校长、巡视员
- 柴竹菁 甘肃省人民政府参事，曾任甘肃省统计局巡视员
- 庞智强 甘肃省人民政府参事室特约研究员，兰州商学院统计学院院长
- 张 雷 东北大学文法学院院长、教授
- 李月娥 东北大学文法学院教授

前 言

深化社会体制改革是我国全面改革的重要组成部分，党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出创新社会治理、改进社会治理方式。习近平总书记在谈到加强和创新社会治理时强调：社会治理的重心必须落到城乡社区。如何引导社会组织服务社区治理、完善社区治理模式，是创新社会治理的重要内容。

为了更好地激发社会组织活力，推进社会组织在社区治理与服务中发挥重要作用，2014年，国务院参事室设立了“扩大社会组织参与社区管理与服务的机制研究”课题。由国务院参事室副主任方宁任课题组长，国务院参事杜学芳及国务院参事室参事业务一司司长张彦通、副司长张立平任副组长，并特邀国务院参事王石奇担任课题专家，天津、河北、吉林、黑龙江、浙江、广东、甘肃等省（市）政府参事及东北大学有关专家组成课题组。

两年来，课题组对我国社会组织参与社区治理的现状、经验和问题进行了深入研究，并在各地开展了调研。形成了既着眼全国情况又兼顾不同区域特点的调研报告，提出了培育社会组织、推进社会组织参与社会治理的有关政策建议。

本书分为综合篇、专题篇和策论篇。

综合篇。主要论述社会组织与社区发展的关系、推进社会组织与社区发展良性互动、社会组织参与社区治理的现状和问题，同时也对部分国家和地区社会组织参与社区治理的经验进行了归纳总结。社会组织是社区发展的重要支撑，社区发展是促进社会组织发展的推动器和催化剂。二者的良性互动对于实现良好的社区治理，促进社区和谐文明协调发展具有重要意义。

专题篇。主要论述社会组织服务社区治理的现状、问题及原因，

提出了培育和发展社会组织政策建议。服务社区治理的社会组织主要涉及法律、教育文化、卫生保健、公益慈善、社会保障类等方面，其活动领域深入社会生活的各个层面，在促进经济发展、繁荣社会事业、参与公共管理、开展公益活动和扩大对外交往等方面发挥着越来越重要的作用。

策论篇。主要论述创新政府管理社会组织的体制机制、推进政府购买服务、促进社会组织自身健康发展，激发社会组织活力等问题。目前，社会组织因受限于合法身份缺失、人才匮乏、资金不足，公信力不高等因素，在服务社区治理过程中难以充分发挥作用。如何培育与发展社会组织，使其更加高效优质地服务于社区治理是创新社会治理体制机制的重要内容。

由于时间仓促，如有疏漏之处，敬请批评指正。

国务院参事室
当代绿色经济研究中心
2016年6月

总 论

2013 年《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》指出：“创新社会治理，必须着眼于维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平”；“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。”

2014 年国务院政府工作报告再次提出：“要推进社会治理创新，注重运用法治方式，实行多元主体共同治理，更好发挥社会组织在公共服务和社会治理中的作用。”2015 年政府工作报告进一步强调：“要加强和创新社会治理，深化社会组织管理制度改革，支持群团组织依法参与社会治理，发展专业社会工作、志愿服务和慈善事业。”

在经济“新常态”的背景下，中央提出创新社会治理体制的战略部署，其核心是正确处理政府和社会的关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用，让社会组织以其独有的特质和优势参与社会治理领域，承接政府部分社会管理职能转移，增强社会发展活力、提高社会治理水平。从“社会管理”到“社会治理”，这不仅仅是一个简单的概念转换，而且是基于我国社会转型发生重大变化的战略抉择，当市场机制在资源分配中的决定性作用逐渐彰显之时，从“社会管理”到“社会治理”的转变也成为必然。

社区是社会治理的基础平台，作为政府、社会和公民联系的桥梁，能够有效地承担起政府和社会转承的各项职能，提供公共服务，化解社会矛盾。在当前社区公共服务需求日趋多样化和精细化的背景下，社会组织参与社区公共服务和管理已成为时代发展的必然要求。然而，与中国的社区发展和治理的现实需求相比，以及与其他国家社会组织参与社区服务和管理的程度相比，当前我国社会组织在质与量

两个方面都还相对滞后。

如何动员社会组织积极参与社区治理、完善社区治理模式，是社会管理创新的重要内容。为了更好地激发社会组织活力，推进我国社会组织在社区治理与服务中发挥重要作用，在国务院参事室方宁主任、业务司一司司长张彦通、国务院参事杜学芳等领导下，黑龙江、吉林、陕西、天津、广东、浙江、甘肃、河北等省（市）参事课题组以及东北大学课题组分别从社会组织发展与社区治理、社会组织培育、推进社会组织参与社会管理对策与建议等方面对全国社会组织参与社区治理的状况进行了充分调研，形成了既着眼全国情况又兼顾不同区域特点的调研报告。

一 社会组织服务社区治理概述

（一）社会组织的内涵

社会组织有广义和狭义之分。从广义上讲，社会组织是为执行一定的社会职能，实现特定的目标而有意识地组织起来的社会群体，具有一定的人口规模、明确的社会目标、相关的规范章程，包括政治组织、经济组织和除此之外的社会结社形成的“第三类组织”。从狭义上讲，社会组织是指政治组织与经济组织之外的第三类组织，由于各国在文化传统和语言习惯上的差异，狭义的社会组织在不同国家有不同的称谓，比如“非政府组织”、“非营利组织”、“第三部门”、“志愿者组织”、“慈善组织”等。依据登记注册的形式，我国政府将社会组织划分为社会团体、民办非企业和基金会三类。其中，社会团体是由公民或企事业单位自愿组成、按章程开展活动的社会组织，包括行业性社团、学术性社团、专业性社团和联合性社团。民办非企业是由企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事社会服务活动的社会组织。基金会是利用捐赠财产从事公益事业的社会组织，包括公募基金会和非公募基金会。

当前我国参与社区服务的社会组织主要分为进入型和内生型两种类型。进入型社会组织是指来自社区外部的社会组织，一般具有更专业的水平，在社区开展服务，如养老助残、教育培训、卫生保健、法律咨询、援助与代理等，这类社会组织一般是以民办非企业单位形式进行登记，既面向社会大众提供服务，也为社区内居民提供服务；而

社区内生型社会组织，一般称为社区社会组织，是以社区为主要活动区域，以服务社区居民、满足居民需求、促进社区发展为宗旨，活跃在城市基层的公益性、服务性、自治性社会组织，其活动范围一般就在社区内，主要体现为以社区居民为主自发建立的文化、体育、休闲等娱乐社团以及一些以志愿服务为基础的公益性服务团队，这类组织一般在街道或是社区内相关部门备案。按照参与社区治理与服务的社会组织的不同职能，我们将其分为法律类、教育文化类、卫生保健类、公益慈善类、社会保障类等。

这些社会组织和社区居民委员会是社区建设与发展离不开的两个极为重要的组成部分。社区居民委员会，是我国城市基层的群众性自治组织（1990年《中华人民共和国城市居民委员会法》确定了居民委员会的组织形式），是政府基层社会管理的主渠道，作为国家政权的基石，政府通过居民委员会把国家的公权力传达给居民群众，政府支持和指导居民委员会工作，保障居民委员会依法实行自治，而居民委员会则协助政府把国家的政策法规落实到群众中（根据《居民委员会组织法》的规定，居民委员会协助不设区的市、市辖区的人民政府或者它的派出机关开展工作）。可以说，在社区服务层面上，社会组织与社区居委会形成了谁也离不开谁的紧密合作关系，双方的优势互补可以极大地提升整个社区的为民服务水平。

在构建社会主义和谐社会背景下，社会组织是居民参与和谐社区建设、创新社会治理体制、整合社会治理资源、建立健全“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”社会治理格局的重要力量。

（二）社会组织服务社区治理的意义

社会组织作为社区治理体系中重要的组成细胞，是多元治理主体中的一极，既是社区治理和服务的重要载体，也是独立于政府和市场之外的第三方治理主体。它能够以其独特的优势参与到社区治理中，承接由政府行政体制改革转移出的部分职能，如社区社会组织可以发挥的社区自主治理、公共服务、资源整合、文化丰富等功能，提供社区公共产品和服务，从而最大限度地保障社区居民的利益，推动社区发展，正日益成为社区居民生活中不可或缺的组成部分。与此同时，社区治理也支撑和拓展了社会组织发展的基础与空间，两者相辅相成、密切相关。

1. 社会组织有助于推动社区民主化进程

社区自治是居民群众依法直接管理社会基层公共事务的一种民主形式，是社区各种利益相关者通过民主协商来合作处理社区公共事务，并使社区进入自我教育、自我管理、自我服务、自我约束秩序的过程，是社会主义基层民主在城市的广泛实践。只有社区居民广泛、直接地参与和治理，才能逐步培育居民的社区归属感、认同感和现代社区意识，使社区自身的各类资源得到最有效的整合和最充分的利用，从而推动幸福社区建设健康、有序发展。社区自治的基础是社区居民形成集体选择，以共同达成社区民主生活，实现居民自我管理、自我服务、自我监督、自我教育。

社区社会组织是居民集体选择的结果，是社区各类社会利益群体的代表和合法组织形式，是政府和群众之间的桥梁与纽带，是一支基层社会建设和社会管理创新不可或缺的力量。它的重要特征之一是自治性，它是推动社区自治的重要工具，是容纳社区内各利益相关方的最有效形式，是推进社区治理的最好载体，是解决社区服务精细化的关键。因此，为了使社区居民的意愿得到充分表达，就需要发挥社会组织的作用。如通过健全以社区居民代表大会、社区议事协商委员会和听证会、评议会、协调会为主要内容的社区自治机制，建立与居民之间的密切联系，通过社区居民的参与对社区事务进行决策，从而推进社区的民主化。

2. 社会组织有助于整合资源，为社区居民提供更好的公共服务

社会组织拓展了社区公共服务领域，增强社区服务功能，满足了社区居民日益增长的个性化、多样化需求，降低了社区服务成本，提高了社区服务水平。

第一，增加了社区的社会保障资源。构建和谐社会必须关爱弱势群体，帮助弱势群体走出困境，必须建立社会福利、救济、互助等社会保障机制，这单靠政府力量的帮扶是不够的，还需要社会组织的积极参与，充分利用民间闲散资源来有效地帮助弱势群体。社会组织在社区服务中的作用主要体现为弱势群体服务上，如各种技能培训中心、民办学校、养老院等都充分利用了民间大量资金来办公益性的社会组织，对缓解社会问题，提供较多的就业岗位，保证社区稳定，凝

聚群众起到了积极的作用。

第二，提供社区建设资金。国外的社区建设资金主要来源于政府资助、社会捐赠和社会组织收取的服务费三种渠道。在我国，政府对社区建设投入总体不足，社会捐赠未形成风气，依靠社会组织可以充分调动民间资金，合理整合社会资源，繁荣社区经济，如以组织调动社区内离退休的具有专业技能的居民组成社区服务小组、号召在岗职工设立捐赠中心、组织学生在节假日提供义务服务等，可以使分散的社区资源整合再利用，同时可以带动生态社区建设。

第三，满足社区居民多样化的生活需求。不同的社区社会组织（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、慈善公益组织）可以开展不同的服务内容，如福利性服务与便民利民服务，并面向不同的服务对象，如老年人、残疾人、精神病患者、优抚对象、儿童、特困人员及下岗失业人员等，同时也包括普通居民群众、社区内的机关、团体、企事业单位等。因此，社区社会组织在社区服务方面发挥了不可或缺的作用。它既满足了社区居民多样化的生活需求，有效提升了社区服务的效率，整合了社区资源更好地为社区提供服务，同时又提升、调动了居民社区参与的主动性，化解社区矛盾，增进了社区认同。

3. 社会组织有助于丰富社区文化，促进社区和谐文明协调发展

社区精神文明建设是社区建设的重要内容，社区社会组织具有民间性、自发性特点，社会组织以共同的兴趣爱好为纽带，开展丰富多彩的社区文化活动，社区居民在参与社区活动过程中，既体现了自身价值，陶冶了道德情操，提高了公益意识和道德意识，同时也激发了社区居民参与社区建设的热情，推动了和谐社区文化建设。

社区社会组织，尤其是老年协会、群众文化团队、志愿者协会、康复协会等组织具有民间性、自发性特点，以共同的兴趣爱好为纽带，开展活动较为频繁，对丰富社区居民的精神文化生活起到了积极的推动作用。社区日益成为传播先进文化的重要阵地，各类文体娱乐活动丰富了社区居民日益增长的文化与精神生活的需求，社区居民在回报社会的过程中既体现了自身价值，也陶冶了自己的情操，提高了公益意识和集体意识，从而形成了整个社会健康向上的道德风尚。同

时,各类活动的开展也多角度地加强了社区的思想政治工作,激发了社区居民参与社区建设的热情,真正发挥了社区的自治功能,改善了社区人际关系。多彩的文化、体育、娱乐活动极大地丰富了社区文化生活,促进了社区的和谐稳定。

二 社会组织服务社区治理现状与制约因素

(一) 社会组织发展现状

1. 规范社会组织注册及运营的法规日趋完善

目前,国家用以规范社会组织的有四部行政法规(即1998年修订颁布的《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》、2004年修订颁布的《基金会管理条例》以及1989年颁布的《外国商会管理暂行规定》)和民政部出台的《取缔非法民间组织暂行办法》、《中介服务收费管理办法》、《民间非营利组织会计制度》、《救灾捐赠管理办法》等。这些法规明确了各类社会组织的组织特征、法律地位、登记条件,确定了管理体制和管理权限,规定了监管职责以及对违法行为和非法组织的处罚措施,确立起我国社会组织管理的基本制度。同时,《民法通则》、《企业所得税法》、《公益事业捐赠法》等也就社会组织相关权利义务做出了规定;《民办教育事业促进法》、《就业促进法》、《律师法》、《注册会计师法》、《保险法》等相关法律,为社会组织参与各项社会事业提供了法律保障。此外,政府有关部门制定了配套的部门规章和规范性文件,涉及社会组织的名称、章程、印章、年检、处罚、财务、税收、社会保险等多个方面。地方立法方面,目前已有约20个省(市、自治区)出台了关于社会组织的地方性法规、地方政府规章。应当说,在社会组织法制建设方面,我国已经初步建立了适应中国国情的社会组织法律体系,为社会组织健康发展提供了基本法律保障。

2. 社会组织数量增长迅速,普及范围日益扩大

截至2015年3月底,全国依法登记的社会组织达61.3万个,其中,社会团体31.2万个,基金会4186个,民办非企业单位29.7万个。^① 全国

^① 民政部:《社会服务统计季报》(2015年第一季度),<http://files2.mca.gov.cn/cws/201504/20150429113520825.htm>。

各类社会组织形成固定资产总值 1496.6 亿元，年收入 1884.9 亿元，吸纳社会就业 1200 多万人。^① 在科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、环境保护、法律服务、社会中介服务、工商服务、农村及农业发展等社会生活的各个领域发挥着重要的作用。

我国社会组织迅速扩大。从 2000 年的 13 万个，发展到 2015 年 3 月底的 61.3 万个，数量增长超过三倍多。当前，三类社会组织（社会团体、民办非企业、基金会）中，社会团体的数量最多，民办非企业其次，基金会数量最少。从各类社会组织增速来看，基金会虽然数量较少，但具有比较快的增长速度，2012 年增速已达到 16%，且近几年增速一直维持这一水平。民办非企业单位的平均增速排在第二位，社会团体增速排在最后，增速在 8% 左右。

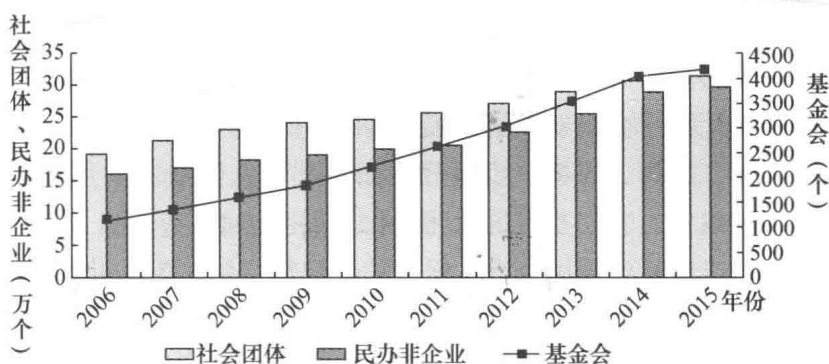


图 1 2006—2015 年我国社会组织数量变化情况

当然，还有相当一部分社会组织没有登记，如果包括没有登记的，全国的社会组织在 300 万—400 万家。^②

3. 社会组织类型丰富，参与社区服务领域广泛

根据各课题组的报告，参与社区服务与管理的社区社会组织主要

^① 窦玉沛：《加强党建工作 促进社会组织健康发展》，<http://theory.people.com.cn/n/2015/0304/c207270-26635559.html>。

^② 《社会组织登记管理体制大变革 未来有更多作为》，中国社会组织网，<http://www.chinanpo.gov.cn/1940/52291/prepindex.html>。

涉及法律类、教育文化类、卫生保健类、公益慈善类、社会保障类等方面，其活动领域日益广泛。

法律类社区社会组织主要是指依法从事各种法律研究、咨询、服务、援助、代理的组织，如法学会、律师协会、公证员协会、调解员协会、司法鉴定协会、警察协会、法官协会、检察官协会、禁毒基金会、法律援助基金会等以及为社会提供法律服务的法律服务中心、法律服务工作站、乡镇街道的法律服务所和其他主要从事禁毒、未成年人帮教、社区矫正等法律服务的社会工作者组织等。法律类社会组织除具有社会组织的基本特征之外，还具有自身的独特性，如开展业务的专业性、业务活动上的独立性与组织形式上对司法机关或其他业务主管部门的依附性、与司法行政业务的承接性等特征。它们在化解社区各类矛盾纠纷、社区预防犯罪和减少犯罪、维护公正；促进社区经济发展，提升群众依法致富满意度；增强群众的政治参与程度与参与能力、增强群众的法治意识与法治能力等方面发挥了重要作用。

教育文化类社会组织主要是指从事各种教育培训、文化、艺术、娱乐、收藏、新闻、媒体、出版等方面活动与交流或各类体育运动、健身活动的组织。它们在促进社区文化发展主体的多元化、提高社区居民素质、丰富社区居民生活、促进社区组织自治、推动社区建设可持续发展方面发挥了重要作用。

卫生保健类社会组织是指从事各种医疗、卫生、保健服务的社会组织，且多以卫生保健培训、咨询、服务为主要业务范围，指导性工作占主体地位，多集中在社区和城乡。它们在建立社区居民健康档案、开展社区居民健康教育、提高自我保健能力、为社区居民进行心理卫生咨询、促进社区居民身心健康等方面发挥了重要作用。

公益慈善组织是指涉及公共利益领域的不以营利为目的民间志愿性组织，其主要活动是致力于社会公益事业和解决各种社会性问题，这类组织多以基金会、协会、社会团体的形式出现。其参与社区服务的领域比较广泛，如环境保护、教育、公共交通、医疗、弱势群体关注、灾害救助，等等。它们对于维护社会的稳定与安宁；弥补社会保障体系的不足，改善弱势群体的生活状况；动员、整合、优化配置各类社会资源在社区建设中的作用；引导人性向善、促使人类道德素质

的提高、社区治理的完善中发挥了重要作用。

社会保障类社会组织是指依据我国社会团体法律法规规定，经过法定程序成立的，主要活跃在社区从事社会救助、社会保险、社会福利服务（如养老服务），帮助劳动者在养老、医疗、失业、工伤、生育保险等领域维权以及参与到社会保障政策制定的社会服务组织。它们在促进社区一体化发展、拓宽社区建设资金的来源渠道、助推社区志愿服务的崛起方面发挥了重要作用。

4. 社会组织服务能力日益加强，社会影响力日渐提高

（1）推动经济增长能力加强。截至2014年年底，全国社会服务事业费支出4404.1亿元，比2013年增长3.0%，占国家财政支出的2.9%。中央财政共向各地转移支付社会服务事业费2150.0亿元，与2013年基本持平，占社会服务事业费的47.8%。社会服务事业基本建设施工项目14001个，全年完成投资总额282.2亿元。固定资产总值为7213.0亿元，比2013年增长5.9%，增加值为2503.7亿元，比2013年增长11.2%，占第三产业的0.8%。可以看出，社会组织的收入和支出规模不仅总量较大且增速较快，对我国经济增长的推动能力逐渐增强。

（2）社会服务能力进一步加强。2014年，全国各类社会组织吸纳社会各类人员就业682.3万人，比2013年增加7.2%。社会组织综合能力的提升，明显增强了社会组织的社会服务能力。据统计，各类社会组织收留抚养老年人318.4人，比2013年增长4.2%；收养各类智障与精神疾病人员6.5万；收养需要救助的儿童5.9万人，救助生活无着的流浪乞讨未成年人17.0万人次；救助城市生活无着的流浪乞讨人员351.7万人次。社会组织为残疾人提供服务的机构16389个，产业增加值为757.0亿元，占第三产业的0.25%；吸纳残疾职工47.9万人就业；实现利润95.2亿元；年末固定资产1789.5亿元。可以看出，社会组织在助老、助残、培训、捐资助学、助残养孤、扶贫济困等社会服务中起到的作用日益增强，服务人民、服务社会的功能日渐突出，推动居民福利的增长。^①

^① 民政部：《2014年社会服务发展统计公报》，<http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgb/201506/201506008324399.shtml>。