

# 新时代社会组织参与 社会治理的创新模式研究

——基于九市案例分析

周玲秀 唐昊 曾伟玲\*

---

**【摘要】**作为社会治理的重要主体，社会组织对加强基层治理体系建设、推动社会治理重心向基层下移、打造共建共治共享的社会治理格局具有重要作用，逐渐成为推进社会治理体系和治理能力现代化的重要力量。本文试图梳理近年来中国九个城市社会组织在推动社会服务水平提升、孵化社会创新项目、助力经济高质量发展等方面开展的诸多创新实践，从而总结出新时代社会组织参与社会治理的三大层面的六种模式，即以智库咨询为主的政策倡导模式、以基层议事为主的协商治理模式、以平台搭建为基础的行业服务模式、以孵化器为载体的枢纽链接模式、以承接政府职能转移为核心的购买服务模式、以自筹资金为核心的独立运作模式。本文基于九个城市案例分析，提出了社会组织参与社会治理的优化策略。

**【关键词】**社会治理主体；社会组织；创新模式；新时代

---

## 一、问题的提出与文献综述

在实现中国式现代化的进程中，社会组织参与社会治理成为新时代创新社会治理体制机制的重要议题。党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》首次提出了“社会治理”概念；党的十九届四中全会《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》系统总结我国国家制度与国家治理体系的历史成就、显著优势；党的二十大报告明确提出推进国家治理体系和治理能力现代化，要加强和创新基层社会治理，构建基层社会治理新格局。而社会组织作为国家治理体系的有机组成部分，是社会治理的重要主体，在促进经济发展、整合社会资源、提供社会服务、参与社区治理、表达社会诉求等方面发挥着积极的作用。当前，社会组织参与社会治理已经成为国内外学界关注话题。在国外学者的

---

\* 周玲秀，武汉科技大学硕士研究生导师，深圳国际公益学院研究员；唐昊（通讯作者），华南师范大学教授，深圳国际公益学院特聘研究员；曾伟玲，曾任深圳国际公益学院高级总监。本文系“社会组织参与社会治理议题研究”项目阶段性成果。

研究中,以奥斯特罗姆为代表的制度分析学派提出了多中心治理理论,认为在社会公共事务的管理过程中并非只有政府一个主体,而是包括政府、非政府组织、私人机构和公民个体在内的多决策中心,他们在一定规则约束下,以多种形式共同行使主体性权力<sup>①</sup>。詹姆斯·M·布坎南则提出“政治市场”理论,强调社会力量和公民在政治过程中的主体性<sup>②</sup>。詹姆斯·罗西瑙则强调社会自治的能力,并且认为社会治理的扁平化是大势所趋<sup>③</sup>。萨拉蒙则指出非政府组织和政府之间可能的伙伴关系的建立,是实现公共服务目标的重要条件;萨拉蒙还认为,政府的支持和培育对于非政府组织的发展来说有着难以替代的作用和价值<sup>④</sup>。总体来看,国外学者的研究,通常都将公民、社会组织、媒体等作为政治参与者,这些社会力量相互支持并都在具体的社会治理实践中扮演重要的角色,从而与政府一起形成现代社会的多中心治理结构。在国内学者的研究中,俞可平等关注社会治理现代化的内涵,并提出通过社会自治能力的提升而实现现代社会治理的目标<sup>⑤</sup>。苏振华和郁建兴提出社会治理的目标是实现公共利益,而社会参与是确认和实现公共利益的必要手段<sup>⑥</sup>。王名、贾西津等通过对社会组织的分类研究,充分发掘了社会组织的概念内涵,并将之与社会治理连接起来<sup>⑦</sup>。此外,黄浩明通过国内外社会组织的比较研究,提出社会组织建立的动因即存在参与和完善社会治理的目的<sup>⑧</sup>。王思斌则强调,社会组织参与社会治理、特别是社区治理,离不开多种社会资源的支持,因此需要推动政府、社会组织 and 居民积极参与,推进社区治理向多元化模式发展<sup>⑨</sup>。上述国内学者的研究,大多集中在社会治理本身的概念内涵、社会组织参与社会治理的必要性,以及其所面临的问题障碍等层面,对于社会组织参与社会治理的创新模式研究较少。

综上所述,当前对于社会组织或是社会治理两个议题的研究较多,但聚焦社会组织参与社会治理的研究并未达到应有的深度,且缺乏实践经验的支撑,而对创新模式的研究则少之又少。因此,本文尝试以实践经验为支撑,深度剖析全国社会组织参与社会治理的基本情况以及创新模式。基于经济发展水平是影响社会组织发展水平的重要因素,同时考虑跨地区研究素材的可及性,本文选取了全国经济水平较为领先且具有地区代表性的九个城市,即北京、上海、深圳、广州、成都、杭州、武汉、哈尔滨及鄂尔多斯。通过文献法、比较研究法、实地调查法等多种方法,有针对性地收集了九个地区有关社会组织参与社会治理的实践案例和基础数据。

## 二、九市社会组织参与社会治理的基本情况

近年来,我国社会组织发展呈现高质量发展的趋势,社会组织数量从2011年的46.2万家增长至2022年的89.1万家,其中基金会首次突破九千家,社会服务机构呈现波动式增长;社会组织的

① 文森特·奥斯特罗姆:《美国公共行政的思想危机》,毛寿龙译,上海三联书店,1999年版,第12-15页。

② 詹姆斯·布坎南:《自由、市场与国家》,吴良健等译,北京经济学院出版社,1988年版,第3-12页。

③ 詹姆斯·罗西瑙:《没有政府的治理:世界政治中的秩序与变革》,张胜军等译,江西人民出版社,2001年版,第32-57页。

④ 萨拉蒙:《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,商务印书馆,2008年版,第79-90页。

⑤ 俞可平:《论国家治理现代化(修订版)》,社会科学文献出版社,2015年版,第121-125页。

⑥ 苏振华、郁建兴:《公众参与、程序正当性与主体间共识——论公共利益的合法性来源》,《哲学研究》2005年第11期。

⑦ 王名、贾西津:《中国NGO的发展分析》,《管理世界》2002年第8期。

⑧ 黄浩明:《社会组织走出去——国际化发展战略与路径研究》,对外经济贸易大学出版社出版,2015年版,第146-151页。

⑨ 王思斌:《社会工作参与社会治理创新的层面与可能贡献》,《广州社会工作评论》2016年第1期。

就业人数逐步增至1108.3万人，新增就业贡献力明显<sup>①</sup>。

通过对北京、上海、深圳、广州、成都、杭州、武汉、哈尔滨及鄂尔多斯（以下简称“九市”）社会组织的发展规模和每万名常住人口拥有社会组织数量的跨地区对比分析（见表1），发现鄂尔多斯和杭州的每万名常住人口拥有社会组织数量分别达到10.71家和10.25家。经调研了解，这主要是因为两个城市的经济发展水平较好，并且两地政府围绕社会组织发展方面出台了一系列政策措施，为社会组织发展提供了经济条件和社会政策基础。

表1 2021年九个城市每万名常住人口拥有社会组织情况<sup>②</sup>

城市	地区生产总值 (亿元)	常住人口数 (万人)	人均生产总值 (万元)	社会组织总量 (个)	每万名常住人口 拥有社会组织量
鄂尔多斯	4715.7	216.84	21.75	2322	10.71
杭州	18109	1220.4	14.84	12508	10.25
上海	43214.85	2489.43	17.36	17357	6.97
哈尔滨	5351.7	988.5	5.41	6355	6.43
深圳	30664.85	1768.16	17.37	10522	5.95
北京	40269.6	2188.6	18.4	12902	5.90
成都	19917	2119.2	9.46	12303	5.81
武汉	17716.76	1364.89	12.98	6372	4.67
广州	28231.97	1881.06	15.04	8030	4.27

比如，近年来两地对社会组织发展给予了大力的政策支持，鄂尔多斯市出台了《鄂尔多斯市人民政府关于加强和创新社会组织建设与管理的意见》，杭州市出台了《关于进一步激发社会组织活力 推进我市社会治理创新的若干意见》。从每万名常住人口拥有社会组织数量来看，上海、哈尔滨排在第二梯队，虽然哈尔滨人均GDP在九个城市中最低，但是哈尔滨市政府部门坚持“放”与“管”协同推进，兼顾释放活力与规范运营。“放”体现在对社会组织登记审批流程的优化，通过“互联网+政务服务”的开展，达到社会组织办理效率全国最优。从九市的社会组织总量发展情况来看，主要还是北京、上海、杭州、成都以及深圳排在前五位，这也与地区生产总值有一定关系。

从社会组织发挥作用来看，社会组织作为连接政府与市民的桥梁，其在助推国家战略和各地区政府中心工作、推动经济发展、促进社会事业繁荣等方面发挥的作用日益凸显。具体而言，主要表

① 《2022年民政事业发展统计公报》，中华人民共和国民政部，<https://www.mca.gov.cn/n156/n2679/>，访问日期：2023年12月31日。

② 数据来源于上海、深圳、北京、广州、成都、杭州、武汉、哈尔滨及鄂尔多斯九个城市2021年的国民经济和社会发展统计公报，具体详见各城市政府官网。

现在以下几个方面。

第一，行业协会商会、科研类民非等社会组织通过利用自身优势，在各行各业发挥了助力产业发展、技术创新、知识产权保护以及对外合作交流等重要作用。以深圳市为例，深圳市有七百多家行业协会，从行业协会支持会员发展的核心内容来看，主要聚焦于支持技术创新、参与市场拓展、帮助企业获得外部融资以及带领企业走出去等方面。

第二，社会组织通过广泛服务养老、儿童福利、民办教育、公共医疗、卫生等领域，为国家治理注入了社会活力。按照社会组织行业领域分类来看，九个城市中来自社会事业领域的社会组织占比大多超过五成，比如，北京市、上海市的社会服务机构分别约为0.7万家<sup>①</sup>、1.2万家<sup>②</sup>，这类社会组织除了承接政府购买服务外，还提供幼儿托育、养老护理、医疗保健、心理咨询、文化科普等生活服务。

第三，慈善类社会组织（如被认定为慈善组织基金会）履行社会责任，通过引导慈善资金参与公益项目，提高了城市社会治理水平，构建了和谐、稳定的社会环境。以鄂尔多斯市为例，全市68家慈善组织，过去五年累计链接社会资金近亿元，这些资金主要用于支持精准帮扶困难群众、入城妇女就业、入城农牧民社区融入、急难大病救助、特殊人群救助、法律援助咨询等多领域的社会公益慈善服务。

除上述之外，来自不同领域的社会组织还在社会经济文化建设等许多方面发挥了重要作用，并且上述九个城市社会组织参与社会治理展现了多元化的服务特点和创新模式，为未来经济提供了新的增长点，并在经济发展过程中凝聚人心，促进社会的和谐稳定。

### 三、九市社会组织参与社会治理的创新模式

调研发现，在九个城市中具有代表性的社会组织参与社会治理的创新模式纷繁多样，其中常见的且最重要的有政府层面的“以智库咨询为主的政策倡导模式”和“以基层议事为主的协商治理模式”，行业层面的“以平台搭建为基础的行业服务模式”和“以孵化器为载体的枢纽链接模式”，机构层面的“以承接政府职能转移为核心的购买服务模式”和“以自筹资金为核心的独立运作模式”。

#### （一）政府层面：倡导助推社会组织参与社会治理

##### 1. 以智库咨询为主的政策倡导模式

“以智库咨询为主的政策倡导模式”是指具有智库功能的社会组织，为政府、行业等提供专业政策咨询服务，助力推动社会政策优化完善，实现政策倡导价值和意义。其特征是社会组织不仅通过出版物、培训、研究等方式发挥社会治理的智库功能，还积极参政议政，通过组织内的人大代表和政协委员，进行参政议政，通过每年的人大、政协提案，参与社会治理的顶层设计。这种模式下比较有代表性的城市有北京市和武汉市。

比如，北京市社会组织在各自领域内建言献策，积极参与民主协商，反映诉求、寻求支持、提出政策建议。以北京市社会服务机构为例，在2018年担任党代表、人大代表、政协委员的机构人

<sup>①</sup> 《2023年社会服务统计季报表（四季度）》，北京市民政局官网，[https://mzj.beijing.gov.cn/art/2024/3/22/art\\_263\\_674234.html](https://mzj.beijing.gov.cn/art/2024/3/22/art_263_674234.html)，访问日期：2024年3月23日。

<sup>②</sup> 《2021年第四季度基本业务统计数据》，上海市社会组织公共服务平台，<https://mzj.sh.gov.cn/st-gzfw-ywsj/20220105/296540457d2045619d3ae13a3f43238d.html>，访问日期：2023年12月31日。



员数量分别达到102人、192人和360人<sup>①</sup>。再如，北京市社会建设促进会组建智库，成立学术委员会，并积极为国家治理现代化建设、“十四五”规划和2035年远景目标制定提供决策参考，许多建议已被中央有关部门采纳。又如，武汉市社会组织依据自身的实践经验，积极参与相关领域立法和公共政策的制定过程，向政府有关部门提出意见建议，为基层社会治理建言献策。如武汉汽车行业协会先后向市人大及市发改委、市经信委等有关部门提交了《关于实施我市汽车及零部件产业发展战略》《关于加快建设武汉市汽车零部件出口基地》等建议案，对汽车零部件产业经济的发展起到了重要推动作用。

## 2. 以基层议事为主的协商治理模式

“以基层议事为主的协商治理模式”是指社会组织通过直接参与基层议事，为基层社区提供发展建议思路，协商调解社区重大议题，以促进基层社区创新治理模式。其特征是在基层政府的指导下，通过利用社会组织自身专业服务、熟悉一线情况、群众基础好等优势，广泛联动多元力量，参与基层民主协商，并将社会组织协商落到实处。该模式目前属于社会组织参与基层社会治理最直接的模式。

比如，广州市通过搭建村（居）民议事平台，促进各方力量参与社区民主协商工作。这成为社会组织参与社区民主协商的制度化渠道。“十三五”期间，广州2745个村居议事厅覆盖城乡，“有事好商量、请到议事厅”的社区协商氛围日益浓厚，累计131.4万人次参与城乡社区协商活动，在此过程中充分发挥了社会组织的群众优势作用<sup>②</sup>。再如，成都市社会组织联合会（以下简称联合会）积极参与基层民主协商创新实践。为推进镇（街）民主协商，联合会在金牛区驷马桥街道探索“红色党建+社区提案”协商民主机制，其主要做法是精准调查把握街道社区需求，联合多元主体，探索街道级社区提案机制，并通过完善协商民主指南，促进协商规范化。

### （二）行业层面：联动协同行业组织参与社会治理

#### 1. 以平台搭建为基础的行业服务模式

“以平台搭建为基础的行业服务模式”是指社会组织通过发挥平台作用，为行业提供链接资源、嫁接机会、推广技术信息，最终实现行业发展使命。其特征是社会组织的活动领域主要集中于搭建交流平台、提供资源嫁接、促进供需对接，其活动方式主要是培训考察、展会展演、召开资源对接会议。

比如，深圳市行业协会通过提供展览会、博览会、交易会、研讨、培训、技术鉴定、讲座、商务考察、新技术推广平台，为企业嫁接资源和提供服务。例如，深圳进出口协会、深圳市外商投资协会、深圳市贸易服务协会等通过主办、承办、协办和参与国际展会，交流信息和技术，促进贸易和开拓市场，为会员企业搭建走向国际的舞台。再如，深圳市软件行业协会（简称“深软协”）每年组织开展国内外专业论坛峰会、技术和项目对接、展会交流等活动50多场次，吸引上万人次参与。近年来，深软协通过积极组织对接各类型合作展会，诸如中国国际软件发展大会深圳软件产业招商会、深圳—中国1024程序员节等活动，在加速推动软件核心技术攻关和产业化中发挥了重要作用。

<sup>①</sup> 数据来源于本项目子课题组调研北京社会组织过程中收集整理信息。

<sup>②</sup> 《用心用情增进民生福祉 广州民政五年时间打造“广州样本”》，广州市民政局，[https://gz.gov.cn/xw/zwlw/bmdt/smj/content/mpost\\_7059333.html](https://gz.gov.cn/xw/zwlw/bmdt/smj/content/mpost_7059333.html)，访问日期：2023年12月31日。

## 2. 以“孵化器”为载体的枢纽链接模式

“以‘孵化器’为载体的枢纽链接模式”是指那种聚焦于某类社会问题，并作为各领域链接节点的枢纽组织，通过组织政府、企业和社会等各方面资源解决社会问题。这种模式主要特征是在社区治理、社区服务、公益慈善、志愿服务等领域发挥着重要的作用，并且这种模式下的社会组织通常命名为某区、街镇、社区社会组织服务中心。

例如，哈尔滨市嘉仁社会组织服务中心是一家致力于草根公益组织孵化和公益人才培养的枢纽型社会服务机构。该中心发挥了很强的枢纽链接作用，其参与社会治理的主要特点表现在整合公益资源，培育公益组织，吸引和孵化在公益慈善、社区服务、心理疏导、志愿服务、环境保护、文化娱乐、权益维护、教育培训、就业指导九大方面有强烈成长愿望的青年公益创业者。截至2022年7月，该中心已支持青年社会组织（包括志愿服务组织、社工机构）140余家，园外链接到的青年社会组织、高校志愿社团和草根公益组织120余个，园内共支持入驻组织孵化的公益项目56个<sup>①</sup>。

### （三）机构层面：探索多种路径开展特色创新治理

#### 1. 以承接政府职能转移为核心的购买服务模式

“以承接政府职能转移为核心的购买服务模式”是政府按公共服务需求购买社会组织服务，由社会组织直接向社区和受助对象等提供公共服务，并从政府方面获得资金支持。其特征是在政府向社会组织购买服务模式中，政府作为出资者和购买者，可以为社会组织的发展提供重要的资金支持。社会组织在解决社会问题，提供公共服务的同时，又能扩充社会组织的资金来源渠道，确保支付其在日常机构运营中所需的营运成本、人力成本、发展经费等必要支出，从而促进社会组织可持续发展。

例如，鄂尔多斯市不断推进和深化行政体制改革、转变政府职能，以政府购买服务的方式，由社会组织承接公共服务后再向群众提供。鄂尔多斯的社会组织加强自身建设，不断提升服务能力和服务水平，积极承接政府购买社会组织服务项目，努力满足居民群众多样化的需求。这些社会组织采用问卷调查、入户探访、居民会议等方式了解群众的问题和需求，提供专业服务。2017年至今，在鄂尔多斯开展的社区社会工作服务试点项目、“五社联动”社区治理试点项目，覆盖了7旗2区共231个社区，链接社会资源，组织志愿服务，受益群众广泛，极大地满足了居民群众特别是困难群体的服务需要<sup>②</sup>。

#### 2. 以自筹资金为核心的独立运作模式

“以自筹资金为核心的独立运作模式”指的是社会组织以解决某种社会问题为宗旨，自筹资金，独立运作，同时利用社会资本合作手段，引入私人部门资金，共同解决社会问题。其特征是自筹资金的社会组织在社会救助方面发挥作用较为突出明显。特别是针对于自闭症儿童、残障人士就业、弱势群体扶助等方面的议题，这类社会组织独立开展筹资、项目设计、项目执行等工作，致力于直接解决相关社会问题。

比如，上海真爱梦想公益基金会（以下简称真爱梦想）是专注于发展素养教育的5A级公募基

<sup>①</sup> 《哈尔滨市嘉仁社会组织服务中心简介》，黑龙江公益网，<https://www.hljgyw.com/index.php/news/269.html>，访问日期：2024年2月1日。此外，个别数据来源于本项目子课题组调研过程中收集的信息。

<sup>②</sup> 数据来源于该项目子课题组调研鄂尔多斯社会组织收集整理的信息。

基金会，其主要任务目标是推动中国义务教育阶段（1-9年级）素养教育的发展，核心公益项目是搭建“梦想中心”素养教育公益服务体系。自2007年以来，通过企业捐赠和大众筹款等方式自筹资金，真爱梦想在全国31个省市3000余个中小学建立了活跃的教育生态网络，帮助超过420万师生自信、从容、有尊严地成长。在这种运作模式下，社会组织自身的资源禀赋较为重要<sup>①</sup>。真爱梦想通过充分挖掘内生资源，进行自筹资金，努力实现自身的可持续发展。

#### 四、九市社会组织参与社会治理案例分析

经过近年来的实践，上述社会组织参与社会治理的六种创新模式已经形成了各自的特色。其产生发展出于具体的社会治理需求，并且具有自身发展逻辑规律及其成因。然而，在实践运行过程中，上述模式也存在一些不足，面临着一些新的挑战。

##### （一）创新模式的主要经验

从政府层面来看，政策倡导模式就因社会组织具有第三方视角和专业优势，在参与政府决策和政策制定过程中，可以为其科学决策提供客观事实信息和专业意见。具有群众优势的社会组织往往更加懂得广大群众的真实困难和实际需求，能够比较熟练地掌握一线的实际情况，能够扮演社区利益代表者和资源提供者的角色，为此，也逐渐形成了独特的协商治理模式。

从行业层面来看，因行业联动缺失，很多行业服务类社会组织通常承担着资源对接的服务工作，资源联动型的行业平台服务模式变得尤为重要。同时，又因新时代孵化培育创新项目和孕育创新组织的需要，行业呼吁具有桥梁、纽带功能的社会组织来承担枢纽链接作用，为此枢纽链接模式呼之欲出。

从机构层面来看，主要有独立运作模式。其产生背景主要是：在面对困难老年人、自闭症儿童、残障人士、退役军人等多元特殊人群的需求时，有自筹经费能力的机构，更加青睐于通过独立开展筹资、项目设计、项目执行等工作，致力于直接解决相关社会问题。还有随着经济社会的快速发展，很多企业不忘回馈社会，致力于慈善公益事业，履行企业社会责任，成为社会组织筹资重要渠道。

在社会组织参与社会治理的过程中，由于新型治理主体的出现，社会治理理念的更新，以及新的社会治理网络的出现，社会治理创新的动力也被激发出来，并产生了新的社会治理的创新模式。在上述对社会组织参与社会治理创新模式的梳理中可以看出，社会治理创新的动力既来自政府层面的顶层设计，也来自社会力量本身，而组织化的社会力量可以产生更大的社会治理以及组织自治效能。

##### （二）创新模式存在的问题

值得指出的是，上述创新模式的自身进程也表明，在社会力量自身的成长过程中和外部环境持续作用下，目前的社会组织参与社会治理也面临着若干瓶颈，有待进一步探索突破。

###### 1. 政策法规制度仍不完善，影响社会组织参与社会治理的深度和广度

当前，我国社会的法律法规仍不完善，虽然国家及各地区政府出台了一些鼓励支持社会组

<sup>①</sup> 《上海真爱梦想公益基金会机构简介》，心和公益基金会，<https://www.xinhe.org.cn/Home/Read/detail/id/2.html>，访问日期：2024年2月1日。



织发展和加强社会组织党的建设政策，但是仍然以监督管理社会组织为主，对社会组织的扶持发展政策不够，尤其缺乏关于社会组织如何更好参与社会治理的扶持内容。比如，目前九个城市基本都缺乏有关社会组织参与社会治理的长期战略规划、人才培育机制、政府购买服务的范围标准、开展社会治理相关项目的奖励支持优惠政策等。

### 2. 基层协商治理参与度不够，影响群众联络服务功能发挥

由于基层社会治理需要协商的内容涉及方方面面，人力资源投入大、周期长、参与渠道有限，使得意愿强且有能力参与基层社会治理、投身社区难题解决的社会组织数量较少，导致基层协商治理参与度不够。例如，在杭州、深圳等城市的基层治理过程中，社会组织参与基层协商治理的主体主要包括具有社区治理业务功能的社区社会组织，以及一些成立了行业会员矛盾纠纷调解的社会团体。然而，目前基层社区严重缺乏具有参与社区治理功能的社区社会组织和具有矛盾纠纷调节功能的社会团体。总体而言，目前各种类型社会组织深度参与基层协商治理工作仍旧停留在探索和尝试阶段。

### 3. 自筹资金能力有限且专业人才留用难，制约社会组织自主专业化发展

上海市和鄂尔多斯市的调研情况显示，大多数社会组织过于依赖政府资金，政府购买服务资金占比高，社会组织严重缺乏自我筹资和多元化融资的能力，甚至有些不遵循社会组织自身发展的规律和规则，缺乏自身的能动性和活力，从而制约了社会组织的自主专业化发展与实践。许多社会组织的社会影响力相对较小，这使得其与其他机构合作时经常遇到困难，难以获取政府资助、企业 and 个人的捐赠。与此同时，这也制约了社会组织的进一步发展，陷入了“社会组织规模小无法留住专业人才”“缺乏专业人才制约了社会组织壮大”的恶性循环。

### 4. 枢纽型社会组织数量不足，影响资源链接优势发挥

枢纽型社会组织可细分为区域性枢纽、行业性枢纽以及“区域性+行业性”枢纽组织，这些社会组织具有发挥链接资源的优势，可以发动多方资源，搭建创新型的孵化平台。然而，目前九个城市枢纽型社会组织发展也面临诸多问题。比如，市级、区级、街道级区域性枢纽型社会组织发展不平衡，数量严重不足。有些枢纽型社会组织缺乏具备专业素质的人才和长期性跟踪的品牌项目，这些都严重影响到了枢纽型社会组织功能作用的发挥。

### 5. 政府购买服务范围有待拓展，并且权责边界不清导致行政化严重

据调研了解，从政府向社会组织购买公共服务来看，尽管已经取得了诸多工作成效和特色亮点经验，但是有些地区政府向社会组织购买公共服务的范围仍然比较狭窄。例如，在哈尔滨市，政府向社会组织购买服务主要由民政部门推进，对于哪些属于公共服务范畴，并且可以明确通过政府购买服务方式进行的内容仍旧缺乏明晰地界定。另一方面，在社会治理中，武汉市具有政府服务性功能的社会组织需要承担很多行政化任务，行政性逻辑造成社会组织强调“时效性”“显示度”，这在一定程度上与社会组织项目服务的本身周期较长和居民自治能力提升缓慢等现实情况存在冲突。

## 五、九市社会组织参与社会治理的优化策略

为应对社会组织参与社会治理所面临的挑战，从内外部环境多元化角度进一步促进社会组织参与社会治理，促进上述六大模式发挥更大效应，从而实现更有效的社会治理创新，需要从以下几方面入手，优化社会组织参与社会治理的策略。



### （一）做好顶层设计，为社会组织参与社会治理创建良好政策环境

政府在社会组织参与社会治理方面投入资源的多寡往往影响着社会治理的效果。针对社会组织高质量发展问题，政府部门需要聚集有限资源加以扶持。一方面，应加大购买社会组织服务的资金规模、范围和力度，落实税收优惠政策，给予人力和物力支持；另一方面，应坚持党建引领，将社会组织参与社会治理纳入国家及各地区政府国民经济和社会发展规划，制定和完善促进社会组织参与社会治理的政策法规，对社会组织参与社会治理的地位、责任、原则、任务及权益保障等作出相关规定，使社会组织参与社会治理有规可依，有章可循。

### （二）做实民智汇集，扩展社会组织参与社会协商治理的空间

充分发挥社会组织在社会治理中的作用，支持社会组织依法参政议政，社会组织代表在党代表、人大代表、政协委员、人民团体中应占有一定的比例。建立党委、人大、政府与社会组织信息交流制度，在制定出台涉及公共利益的法规、政策、规划前，深入广泛运用民主协商机制，征求和听取更多社会组织的意见建议，更好地发挥社会组织特别是枢纽型社会组织作为政府与社会各界沟通交流的平台作用；加大社会组织参与矛盾纠纷调解的支持力度，优化完善基层矛盾纠纷调解机制。同时，加大孵化培育具有基层社区治理功能的社区社会组织。

### （三）做强自我增能，发挥社会组织的自主化、专业化服务功能

社会组织应该加强自主性能力提升，除了健全以章程为核心的制度和内部治理机制，重点应加强自我筹资的能力，建立完善的自律机制，实现自我规范和专业发展。首先，在人才专业化方面，社会组织应加强对核心团队的专业素养培养，包括提供相关领域的培训和课程，鼓励团队成员参与相关专业认证，以不断提升其专业技能水平。同时，建立社会组织专业发展规划，确保从业人员在特定领域具备深厚专业知识。其次，社会组织应注重项目专业化发展，建立有效的项目管理制度，整合项目管理工具和方法，提高项目执行的效率和质量。

### （四）持续扶持赋能，发挥枢纽型社会组织的“孵化器”作用

为孵化培育创新型社会组织建设设计，行业普遍呼吁具备桥梁和纽带功能的社会组织承担起“孵化器”的角色。一方面，应该积极培育枢纽型社会组织，提升枢纽型社会组织孵化培育社区社会组织能力，促进解决基层社区一线问题，满足社区居民服务需求；另一方面，加强枢纽型社会组织的品牌项目业务的发展，挖掘社会志愿服务资源，充分释放社会善意。

### （五）明确厘清权责，建立“合作伙伴式”的政社关系

应切实转变政府职能，重构政府与社会组织的合作伙伴关系。在“小政府、大社会”的公共治理下，社会建设与管理是一个多元的过程，政府应充分认识购买服务制度创新的重要意义，切实转变政府职能，与具有自治功能的社会组织建立良好的伙伴关系，构建新型的政社合作模式，避免将社会组织发展为低水平的过度行政化的组织，而是引导其建立成为独立自主的具有社会价值和作用贡献的独立性、规范化组织。

## 六、启示

在以往的研究中，社会治理理论缺乏在本土实践中解决问题的经验支撑，是制约相关理论研究不断深入的痛点所在。本研究通过整理在中国九个典型城市中具有代表性的社会组织参与社会治理的实践路径，梳理出多种社会组织参与社会治理的创新模式。在中国社会治理现代化进程中，

通过社会组织参与社会治理的实践探索，逐步演化出以智库咨询为主的政策倡导模式、以基层议事为主的协商治理模式、以平台搭建为基础的行业服务模式、以“孵化器”为载体的枢纽链接模式、以承接政府职能转移为核心的购买服务模式、以自筹资金为核心的独立运作模式等六种卓有成效的创新模式。从参与基层协商议事到助力社会福利政策优化完善，从参与基本民生保障到推进营商环境优化，从推动社区精准化服务到参与推进基本公共服务专业化发展，通过这些创新模式，不同类型的社会组织在优化社会服务成效、创新社区服务体系、参与公共政策倡导等方面形成了一系列行之有效的经验做法，为实现包括社会治理现代化在内的中国式现代化做出了有益的探索。

## Study on Innovative Models of Social Organizations' Participation in Social Governance in the New Era

——Taking Nine Cities as an Example

ZHOU Lingxiu TANG Hao ZENG Weiling

**[Abstract]** As an important subject of social governance, social organizations play a critical role in strengthening the construction of the grassroots governance system, promoting the downward shift of the center of gravity of social governance to the grassroots level, and creating a social governance pattern of common construction, common governance, and sharing. These organizations have gradually become an important force in the promotion of the modernization of the social governance system and the ability to govern. This paper attempts to sort out the many innovative practices carried out by social organizations in nine cities in China in recent years to promote the improvement of social services, incubate social innovation projects, and assist with the high-quality development of the economy to summarize the three major dimensions of social organizations' participation in social governance in the new era using six models. The six models are the policy advocacy model based on think tank consulting, consultative governance model based on grassroots deliberation, industry service model based on platform building, hub-and-link model based on incubators, purchasing service model centered on undertaking government function transfer, and independent operation model centered on self-financing. Based on case studies of nine cities, this study proposes optimization strategies for social organizations to participate in social governance.

**[Key words]** Main Body of Social Governance; Social Organization; Innovation Model; New Era

（责任编辑：周瑞春 责任校对：张青青）