

[文章编号] 1003-4684(2022)03-0022-04

农村社区服务类社会组织内部治理能力研究 ——以 H 省 A 市为例

王芳¹, 刘耀东²

(1 湖北工业大学马克思主义学院, 湖北 武汉 430068; 2 湖北工业大学经济与管理学院, 湖北 武汉 430068)

[摘要] 大力提升农村社区服务类社会组织内部治理能力,是发挥其应有的服务功能,实现基层社区治理科学化与现代化的关键所在。农村社区服务类社会组织内部治理能力的实证研究在组织结构指标、组织管理指标、组织规范化指标层面上展开。基于实证研究得出的结论是组织结构不完善,内部治理缺乏有效保障;组织管理能力较弱,治理科学性不足;组织规范性缺失,民主治理不完善。为此,要健全组织结构,促进组织健康发展;提升管理能力,强化治理科学性;加强组织规范性,完善民主治理。

[关键词] 农村社区; 社会组织; 内部治理能力

[中图分类号] D422.0 **[文献标识码]** A

1 问题的提出

随着“村改社区”进程不断推进,农村社区服务类社会组织在实现政府职能转变、社区公共服务供给、化解居民矛盾等方面发挥着重要的作用,日益成为政府的重要合作伙伴和服务承接主体^[1]。农村社区服务类社会组织的活动范围为社区,其目的在于满足社区居民的不同需求^[2]。一般而言,农村社区服务类社会组织按照功能可划分为养老服务类、社区文化类、社区医疗类、社区体育类、公益慈善类、便民服务类以及托管教育类等^[3]。自 2006 年以来,国家相继颁布了《关于加强和改进社区服务工作的意见》、《城乡社区公共服务体系建设“十二五”规划》等文件,党的十七届三中全会以及十八届三中全会也十分重视城乡社区治理,强化社区服务功能,大力培育和支持城乡社区服务类社会组织发展。可见,中央的高度重视及系列政策文件的出台,为农村社区服务类社会组织的快速发展提供了良好的机遇。

当前,农村社区服务类社会组织虽然在农村社区公共服务供给方面发挥了重要作用。然而,由于内外因素的制约,大多数农村社区服务类社会组织内部治理能力不足,不仅影响到其公共服务供给的质量,而且对其公信力、筹资、项目管理等方面造成了诸多负面影响。作为基层治理之重要环节的社区

治理是国家治理现代化的基石,而社区治理现代化功能的有效实现依赖于农村社区社会服务类组织的内部治理能力。可见,大力提升农村社区服务类社会组织内部治理能力,是发挥其应有的服务功能,实现基层社区治理科学化与现代化的关键所在。

2 研究方法

2.1 调查研究的时间、地点及数量

本次实证调查的时间段为 2020 年 9 月—11 月,调查的地点为 H 省 A 市,调查的对象涉及 8 个农村社区 40 个服务类社会组织,此次调查所发问卷数为 400 份,回收有效问卷 365 份,回收率为 91.3%。完成 30 份访谈问卷。调查了包括文体娱乐、维修服务、慈善救助、卫生维护、矛盾化解、技术推广和社区治安等 7 类农村社区服务类社会组织。其中组织成员在 50 人以上的农村社区服务类社会组织有 5 家,20—39 人的有 7 家,10—19 人的 12 家,10 人以下的有 16 家。

2.2 抽样调查与个人访谈

2.2.1 抽样调查 具体的抽样调查方法为:在 A 市共选取 8 个农村社区,在每个农村社区再随机抽取 5 个服务类社会组织作为调查对象,再从每个农村社区随机选取 50 名社会组织成员作为问卷发放对象。

[收稿日期] 2021-01-21

[基金项目] 国家社会科学基金一般项目(14BZZ052)

[第一作者] 王芳(1996—),女,贵州铜仁人,湖北工业大学硕士研究生,研究方向为社区治理

[通信作者] 刘耀东(1976—),男,湖北黄石人,管理学博士,湖北工业大学教授,研究方向为行政哲学,社会组织

2.2.2 个人访谈 为了对农村社区服务类社会组织的内部治理状况进行深入了解,有针对性地选择农村社区服务类社会组织负责人以及农村社区居委会主要负责人(主任或书记)作为访谈对象。此外,通过随机选取部分农村社区服务类社会组织成员作为深度访谈的对象,旨在对农村社区服务类社会组织内部治理能力指标体系进行有效构建。

3 实证分析

通过与 20 个社会组织成员进行深度访谈,构建农村社区服务类社会组织内部治理能力评价指标体系,组织结构、组织管理、组织规范化三个一级指标是基于社会组织成员的价值偏好而建构。组织结构是指农村社区服务类社会组织内部的权利制衡结构和运行机制,即组织决策者、委托者、监督者和执行者四者的权责关系,避免组织权利的集中,使组织内部建立稳定的激励约束结构,减少组织运行的失控和组织公共利益的失衡^[1]。农村社区服务类社会组织的组织结构优化能力体现为内部组织分工、组织运作和内部监督的建设情况;组织管理是指农村社区服务类社会组织规划、执行和评估等方面;组织规范化体现为农村社区服务类社会组织在制度建设、民主选举、决策机制和民主参与等方面的情况。一级指标下面的二级指标种类繁多,无法将每一项指标都纳入到农村社区服务类社会组织内部治理能力指标体系当中,本研究根据深度访谈得到农村社区服务类社会组织成员的价值偏好,并据此筛选其中的关键指标和核心指标作为二级指标,从而构建整个指标体系,具体指标体系见表 1。

表 1 农村社区服务类社会组织内部治理能力评价指标体系	
一级指标	二级指标
组织结构	内部组织分工
	组织运作机制
组织管理	内部监督机制
	组织规划
组织规范化	组织执行
	组织评估
	制度建设
	民主选举
	决策机制
	民主参与

3.1 农村社区服务类社会组织结构建设的实证分析

组织结构是农村社区服务类社会组织内部治理的一个基础指标,是衡量和评价社会组织内部治理能力的前提条件。随着社会不断发展进步,农村社

区服务类社会组织的组织结构也会进行相应的调整,从而达到组织结构与功能的优化配置。组织结构一级指标下设内部组织分工、组织运作和内部监督三个二级指标。从组织架构来看,具有完整的理事会、监事会和执行机构的农村社区服务类社会组织有 12 家,占 30.0%。从组织运作来看,农村社区服务类社会组织一般规模不大,且近一半的服务类社会组织是文体娱乐类社会组织,一般在开展活动方面比较顺畅。除了文体娱乐类社会组织之外,其他类型的社会组织一般由社区居委会来具体指导业务开展和项目运作,总体情况良好。从内部监督关系来看,农村社区服务类社会组织处理工作事务大都依赖于经验,85.6%的服务类社会组织没有建立完备的信息披露制度,缺乏与社会组织相适应的治理结构,特别是监事会的监督角色较弱,基本上没有发挥其应有的功能。A 市 S 社区居委会负责人杨某说:“社区内的各种舞蹈队、秧歌队是居民自发成立的,基本上没有建立会员(代表)大会、理事会、监事会。而一些慈善类、公益类是按照政府要求成立的,最开始也建立理事会、监事会,但基本是个摆设”。

3.2 农村社区服务类社会组织管理建设指标的实证分析

组织管理是衡量农村社区服务类社会组织内部治理能力的一项核心性指标,它包括组织规划能力、组织执行能力和组织评估能力三个二级指标。从组织规划能力来看,由于农村社区服务类社会组织种类众多,且绝大多数社会组织在管理理念和管理方式上较为落后,与之相应的组织规划能力也较为低下。调查显示,87.2%的社会组织没有制定战略发展规划,多数社会组织只是被动接受基层政府和社区居委会指派的任务。在组织执行能力方面,除了基层政府和社区居委会下达具体任务并有相应的经费支持时,农村社区服务类社会组织一般能够在规定的时间内有效地完成任务,执行力较高。但在处理一些具体的日常公共事务,特别是社区居民需求度高的任务时,执行力方面不够理想。此外,许多农村社区居民不愿意找服务类社会组织解决问题。调查显示,当农村居民在被问及“遇到社区公共问题如何解决”时,71.2%的社区农民回答“找镇政府、社区干部当面反映”。如社区爱心合作社负责人王某在访谈时说道:“一些社区居民根本不知道什么是社会组织,具体是做啥的,能解决啥问题,在他们看来还是找政府和干部比较靠谱”。在组织评估能力方面,绝大多数农村社区服务类社会组织没有建立有效的组织绩效评估体系,社会组织在服务质量和类型方

面与社区居民需求之间有较大的差距。

3.3 农村社区服务类社会组织规范化建设指标的实证分析

组织规范化程度是衡量农村社区服务类社会组织内部治理能力的一项重要指标,它包括制度建设、民主选举、决策机制和民主参与四个二级指标。制度建设包括组织章程、财务制度、证章管理制度、考核制度、人事管理制度五个方面。从组织章程来看,有 28 个农村社区服务类社会组织制定了组织章程,占 70.0%。从财务制度来看,只有 8 个社会组织建立了财务会计制度,占 20.0%。从证章管理制度来看,有 10 个社会组织实施了证章管理制度,占 25.0%。从考核制度来看,有 11 个社会组织实施了考核制度,占 27.5%。从人事档案制度来看,有 10 个社会组织实施了人事档案制度,占 25.0%。具体情况见表 2。从民主选举来看,农村社区服务类社会组织的负责人由组织选举产生的有 25 家,占 62.5%,其余的 37.5%则是社区居委会进行任命,部分由居委会干部兼任,另一部分则是乡镇退休干部担任。从决策机制来看,农村社区服务类社会组织在重大事务的决策中,由理事会或组织成员集体表决的社会组织有 26 家,占 65.0%;由组织负责人直接决定的社会组织占 14 家,占 35%。从民主参与来看,农村社区服务类社会组织在处理日常事务上存在组织负责人“一言堂”的现象。虽然组织成员偶尔也会表达意见,但一般对决策的影响并不大。

表 2 农村社区服务类社会组织制度建设一览表

名称	数量	百分比/%
组织章程	12	70.0
财务制度	8	20.0
证章管理制度	10	25.0
考核制度	11	27.5
人事管理制度	10	25.0

4 研究结论

4.1 组织结构不完善,内部治理缺乏有效保障

农村社区服务类社会组织具有“穷”“小”“弱”三个重要特征,且多数社会组织结构不规范、不健全。主要表现为:一是组织架构的完整性缺失。仅有 30.0%的农村社区服务类社会组织具有完整的理事会、监事会和执行机构,就充分说明了农村社区服务类社会组织在内部治理上缺乏科学的组织结构。二是从组织运作来看,农村社区服务类社会组织发展的不均衡性,以及基层政府和社区居委会的资源支持的差异性,各种服务类社会组织在具体运作过程中也会呈现不同的情况。总体而言,受到政府和社

区居委会资源支持的社会组织能够有效地开展活动,而未受到资源支持的除了文体娱乐类社会组织外,难以有效地开展活动。三是内部监督乏力。多数农村社区服务类社会组织没有建立完备权力制约机制和信息披露制度,尤其是监事(会)没有发挥其应有的功能。

4.2 组织管理能力较弱,治理科学性不足

良好组织管理能力是农村社区服务类社会组织内部治理能力提升的关键所在。然而,从调研的结果来看,农村社区服务类社会组织在管理理念和管理方式上较为落后,无论是组织规划能力、还是组织执行及组织评估能力方面都严重不足。这主要有两个方面的原因,一是农村社区服务类社会组织缺乏现代型的组织管理人才。组织规划和评估本身在方案的制作和指标体系的构建方面需要专业的知识支撑以及专业的人才进行指导。农村社区服务类社会组织地处基层、资金短缺,难以吸收到大学生群体的参与。二是基层政府和社区居委会往往为农村社区服务类社会组织下达“政治任务”,这无形中会影响到服务类社会组织对于居民服务需求事务的执行力。通过访谈我们得知,许多协会开展工作主要是为了完成基层政府和居委会分派的工作任务,而非迎合居民的服务需求。而如果不接受基层政府和社区居委会的“政治任务”,社会组织就难以获得经费支持。可见,“政社不分”容易导致农村社区服务类社会组织重视“政治任务”而轻视居民服务需求,则必然会对居民服务需求事务的执行力产生较大影响。

4.3 组织规范性缺失,民主治理不完善

首先,缺乏完善的组织管理制度。制度建设是社会组织内部治理规范化的有效保障。从调查结果来看,农村社区服务类社会组织在组织章程、财务制度、证章管理制度、考核制度、人事管理制度建设方面存在严重不足,特别是资金使用方面的不规范,财务收支不公开、不透明,往往使社会组织难以赢得公众的信任和支持。古人云:“不依规矩,不成方圆”,没有建立完善的管理制度,组织内部就无法实现有效的科学化治理。其次,缺乏民主选举、决策、参与机制。从调查数据来看,只有 30%的农村社区服务类社会组织建立了理事会、监事会和执行机构,这说明大多数农村社区服务类社会组织没有建立正常的组织机构,因而也无法真正实现有效的内部治理。此外,虽然社区居委会在法理上是一个基层自治组织,但实际上具有较强的行政色彩。相当一部分社区服务类社会组织的负责人由社区居委会直接进行任命,部分由居委会干部兼任,这极容易导致“政社

不分”,从而丧失了农村社区服务类社会组织的“自治性”“民间性”特质。

5 政策建议

农村社区服务类社会组织内部治理能力的提升是组织获取外部资源,提高公共服务质量,快速健康发展的基础与前提。然而,当前农村社区服务类社会组织方面存在着组织结构不优化、组织管理能力较弱、组织规范性不足等问题,需要我们从现实出发,提供切实有效的解决对策。

5.1 健全组织结构,促进组织健康发展

一是要大力完善组织治理结构。对于在民政部门进行注册登记的农村社区服务类社会组织,民政部门应出台社区服务类社会组织标准化建设文件,对社会组织进行规范化指导,完善理事会、监事会和执行机构的治理结构,使得农村社区服务类社会组织能够成为合法开展社区治理的法人,促进农村社区社会组织健康发展。对于在民政部门或基层政府备案的农村社区服务类社会组织,民政部门应会同基层政府出台相关指导性文件,引导其不断完善组织内部治理结构。对于未登记但已经实际开展工作的农村社区服务类社会组织,应规定期限进行登记或备案,并指导建立内部治理结构。二是要强化监事(会)的监督权力。基层民政部门应定期为农村社区服务类社会组织的成员进行内部治理知识宣传,让组织成员了解监事(会)的财物检查权和业务监督权,维护其组织成员权益。三是要建立健全财务信息披露机制。农村社区服务类社会组织应定期将组织的财务收支状况、收费项目与标准通过网络或者公开栏的形式向居民公开,从而提高其公信力。

5.2 提升管理能力,强化治理科学性

农村社区服务类社会组织的规划、执行和评估能力对于组织治理的科学性和发展的可持续性至关重要。首先,社区可以与高等院校构建合作平台,定期邀请高等院校相关专业教师到基层社区指导社会组织的规划、执行和评估方面的工作,有针对性地指导社会组织人员进行规划设计和绩效指标体系设计等工作。其次,有条件的社区可以聘请研究社会组织方面的专家定期到社区兼职工作,通过有偿服务的形式,为社区服务类社会组织制定组织发展规划和绩效评估等提供有效的助力。再次,基层政府应制定人才引进计划,建立社区工作者资格认证制度和绩效评估制度,^[5]通过设定优厚的薪资条件来吸引高校大学生到农村社区服务类社会组织工作,改变过去农村社区服务类社会组织人员普遍存在的年

龄大、学历低和能力差等局面,从而有效地提升农村社区服务类社会组织的内部治理的科学化水平。

5.3 加强组织规范性,完善民主治理

首先,要加强组织制度建设。一是完善社会组织章程。基层民政部门应与农村社区居委会协同监督农村社区服务类社会组织章程建设情况,对于没有建立章程的组织应为其提升业务指导,帮助其建章建制。二是建立证章管理制度。使用社会组织公章须履行登记手续,写明用印事由,填写《公章使用登记表》,并经社会组织负责人审核同意后,方可用印。三是要完善人事考核管理制度。要建立社会组织目标管理考核制度,社会组织工作人员应按照其自身工作业绩和表现来对其进行综合考核和评定,并使考核与工资挂钩,同时加大绩效工资的比例,从而激发其工作的积极性。其次,实现决策权、监督权、执行权三者分离。应根据社会组织章程坚持决策权、监督权、执行权三者分离,合理划分会员(代表)大会、理事会、监事会的职能,合理确定理事会、常务理事会的规模与人数。再次,要坚持政社分开,强化民主自治。“社区‘两委’干部应转变过去‘官本位’的理念,树立‘民主自治’的理念,对待社会组织应更多地采取引导与指导的方式,而非领导与主导的方式。与此同时,要坚持‘居民的事居民定,居民的事居民办’的原则,认真做好宣传、解释、教育和引导工作,避免通过资金资助等方式来随意干预社区服务类社会组织的内部事务,更要杜绝通过行政手段来指定社区服务类社会组织负责人的现象。”^[6]

[参 考 文 献]

- [1] 康晓强.社区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(6):22-25.
- [2] 夏建中,特里·N·克拉克.社区社会组织发展模式研究:中国与全球经验分析[M].北京:中国社会科学出版社,2011:8.
- [3] 窦泽秀,刘效敬,李国宇等.转型中的城市社会治理——以青岛市南区社会组织发展为例[M].北京:社会科学文献出版社,2010:5.
- [4] 刘宇竹.能力建设视角下社区服务类社会组织发展研究[D].重庆:重庆工商大学,2016.
- [5] 毛军权.基于政府视角的社区民间组织发展瓶颈问题及其对策[J].经济体制改革,2010(2):172-175.
- [6] 刘耀东.行政合法性抑或社会合法性:农村社区服务类社会组织发展模式选择[J].中国行政管理,2017(4):83-87.

(下转第 30 页)