

# 社会组织参与基层治理的逻辑理路、现实困境及路径选择

■ 罗艳霞

党的十八大以来，我国社会组织数量不断增加，多元参与提供公共服务，在基层治理中逐渐扮演重要角色，弥补了政府治理资源的不足。但在传统的政社关系背景下，政府与社会组织之间是一种不对称性依赖关系，很大程度上对社会组织独立和可持续地参与基层治理有所影响。通过运用文献资料、逻辑分析等方法，对社会组织参与基层治理的理论逻辑、目标逻辑和实践逻辑进行分析，提出明确参与治理理念、规范参与治理过程、明晰参与治理目标、理顺参与治理关系等路径，促进社会组织健康发展，实现对基层协同治理。

基层治理是国家治理的基石，是实现国家治理体系和治理能力现代化的基础工程。社会组织作为基层治理的重要参与主体，扎根于基层治理中，能够了解群众的利益诉求，为群众提供优质的、多样化的公共服务，有效弥补基层治理中的“政府失灵”及“市场失灵”。<sup>[1]</sup>党的十八大以来，社会组织形成以“专业性”与“对话性”、“公益性”与“服务性”相结合的互动逻辑，<sup>[2]</sup>弥补了政府基层治理的鸿沟，实现服务和资源下沉基层，推进社会治理专业化。这一过程被视为“调适性合作”，体现了政府从单一控制逻辑到合作互动逻辑的调整。<sup>[3]</sup>社会组织作为政府合作机制和市场一体化机制的重要补充，<sup>[4]</sup>不断增加参与比重和力度，进一步发挥其行政性和社会性双重身份和属性，<sup>[5]</sup>构建社会管理中的主体性地位，逐渐融入基层治理之中。为实现这一目标，关键是要厘清社会组织参与基层治理的逻辑理路，才能有助于推动政府与社会组织走向伙伴关系，实现共建共享共赢，正向发挥社会组织的社会价值创造效力，继而提升民众幸福感和获得感。<sup>[6]</sup>

## 国内外研究动态

国内对于运用社会组织为治理主体的治理理论和国家治理理论较为丰富，<sup>[7][8]</sup>内容主要涉及管理机制、法律体系、监督机制、目标定位、资金保障等方面。从管理制度而言，社会组织是依据现实需要由政府组织而来。

在这一过程中政府处于主导地位，按照“工具逻辑”和“政绩逻辑”，对社会组织进行资源整合，展现其“工具属性”，进一步增强了对政府的“依赖性”。<sup>[9]</sup>社会组织会自觉或不自觉地成为了政府的行政延伸部分，丧失了其应有的自主性和独立性，对政府依附性强，<sup>[10]</sup>内生动力不足，导致功能不能完全发挥。从法律角度而言，目前国家出台的社会组织管理方面的法律法规，更多的原则性方面。<sup>[11]</sup>在一定程度上确保了社会组织参与基层治理的规范性和合法性，但是这些文件更多的是纲领性的文件，实践性不足，和社会组织参与基层治理中展现出的“寓治理于服务”“以需求为导向”<sup>[12]</sup>等特征存在较大差异。从监督机制而言，国家对社会组织实行的是“双重管理体制”，采取的是一种“重登记、轻过程，重管理、轻监督”的措施。<sup>[13]</sup>但是到了党的十八大后，党和国家对社会组织的管理实行了培育和监督管理并重，<sup>[14]</sup>通过对其进行全过程监督，扩大公民监督、舆论监督和第三方监督等方式竭力消除其管理中的制度性、结构性风险。从目标定位而言，社会组织参与基层治理的学理基础是协同治理理论、社会制约权力理论以及《宪法》规定的结社自由<sup>[15]</sup>等理论。因此，在与其他主体的互动合作过程中，社会组织通过促进居民公共理性，增加基层社会资本，满足居民对公共服务需求，有效弥补政府主导和市场配置的局限性，充分整合和平衡各种社会资源。从资金保障层面，社会组织在早期对政