

新时代“枫桥经验”中的社会组织

——类型、功能与发展趋势

■ 赵 挺

摘 要 “枫桥经验”是我国基层社会治理的样本，社会组织则是继承和发展新时代“枫桥经验”的重要立足点。基于对浙江诸暨的田野调查发现，行业协会商会、义警组织、社会工作机构、基金会、慈善会、草根组织等根据自身优势分别通过协同增效、服务替代、拾遗补缺三种模式积极实现事前预防和事后调解的治理目标，有效推进了基层治理体系与治理能力现代化。推动社会组织践行新时代“枫桥经验”的政策建议包括改革既有公共服务体系、培育社会组织发展壮大、推动社会组织参与基层民主协商等十方面。

关键词 新时代“枫桥经验” 义警组织 社会组织 基层社会治理

一、社会组织如何践行“枫桥经验”

“枫桥经验”强调坚持和贯彻党的群众路线，在党的领导下，充分发动群众、组织群众、依靠群众解决群众自己的事情，做到“小事不出村，大事不出镇，矛盾不上交”，成为了平安建设和社会管理创新的重要模式。党的十八大以来，“枫桥经验”的内涵进一步拓展，从过去单纯化解矛盾维护治安发展为现在的“矛盾不上交、平安不出事、

服务不缺位”的新时代“枫桥经验”，成为实现中国之治的重要法宝。党的二十大报告也指出要在社会基层坚持和发展新时代“枫桥经验”，完善正确处理新形势下人民内部矛盾机制。

新时代“枫桥经验”在发展过程中是如何动员群众、依靠群众来实现治理目标，社会组织则可以成为传承和发展新时代“枫桥经验”的重要载体和抓手，主要有两点原因：第一，社会组织所具有的志愿性特征。社会组织的内在驱动力既不是来自于利润也不是

作者：华东政法大学政府管理学院副教授，浙江省新时代枫桥经验研究院特邀研究员

基金项目：本文系浙江省新时代枫桥经验研究院资助项目“新时代枫桥经验与社会组织发展”阶段性研究成果。

来自于权力，而是来自于利他主义。在现实生活中，利他行为能给参与个体带来自我实现后的满足感和意义感，所以即使是无偿参与，都不会影响其工作的积极性。因此，如果群众主动参与的意愿较高，那么就可以降低政府动员群众参与公共事务的成本，从而更好地构建人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。第二，社会组织所具有的组织性特征。大部分社会组织具备正式的规章制度和组织结构，能经常性开展相关活动，从而促进了人与人之间的交流和互动，有效提升了社会资本。当前社会已不再是“枫桥经验”产生时期党包揽一切和组织社会的局面，个体自由权不断扩大，社会越来越趋向于原子化，在这个时候很难以有效的方式来组织和动员群众，而社会组织则可以作为纽带来整合社会，扩大“枫桥经验”的社会基础。

总而言之，社会组织能降低“枫桥经验”建设的成本和扩大社会基础，倘若能充分激发社会组织活力，其就能成为新时代“枫桥经验”创建过程中新的亮点和增长点。因此本文试图分析当前社会组织如何践行“枫桥经验”，在回顾发展现状的基础上提出相应的政策建议。笔者在 2022 年 1 月、7 月、8 月和 2023 年 2 月有针对性地就“枫桥经验”中的社会组织发展情况开展调研，调研单位包括诸暨市民政局、公安局、档案馆、枫桥镇政府、枫桥派出所、陶朱派出所等。除了相关行政部门外，笔者还调研了红枫义警、新城义警、红枫救援、民安救援、枫桥镇调解志愿者协会、江大姐调解工作室、向日葵社会工作服务中心等社会组织。调研以一对一结构访谈、参与式观察、焦点小组访谈等形式进行。笔者还广泛搜集政策文本、资料汇编等，以期对不同类型的社会组织治理

实践有更丰富的认知。

二、新时代“枫桥经验”中的社会组织类型

社会组织的定义较为含糊和复杂，因此存在多种分类方式。例如从法律视角来看，社会组织可以将其分成登记注册的社会组织和尚未登记注册的社会组织，前者包括社会团体、社会服务机构（民办非企业单位）、基金会三类，后者虽然没有在民政部门登记注册，但是却占据很大比例，有学者指出，未登记注册的组织数量往往是登记注册的组织数量的十倍甚至二十倍。本研究倾向于从更为宽泛的意义上理解社会组织，即不仅关注于政府话语体系中的社会服务机构、基金会、社会团体这三类登记注册的社会组织，还包括大部分未注册登记的草根组织。在强调社会组织规范性的同时，也关注自治性、民间性和代表性等特征，从而更为全面地理解社会力量的构成及功能。

从登记注册的社会组织来看，截止至 2022 年 7 月 5 日，诸暨市民政局登记在册的社会组织共 1196 家。社会团体 310 家，其中学术性社会团体 31 家，行业性社会团体 58 家，专业性社会团体 117 家，联合性社会团体 104 家。成立最早的社会团体为诸暨市医学会和中医学会。回顾社会团体 40 余年发展历史可见，诸暨市社会团体整体上呈现出稳步增长的趋势，2015 年和 2017 年发展数量相对较多，主要是受当时浙江推进农村“三位一体”新型合作体系和大力培育社区社会组织的政策影响。社会服务机构 882 家，其中教育事业 218 家，民政事业 546 家，文化事业 37 家，科技事业 6 家，卫生事业 10 家，劳动事业 16 家，其他类型 49 家。成立

最早的社会服务机构为诸暨市青少年宫幼儿园。回顾社会服务机构的发展历史可见，2019年至2021年为发展高峰期，主要是受当时诸暨推行“1（社区社会组织服务中心或村邻舍家服务中心）+5+X”政策和“双减”政策下民办教育培训机构转登记为非营利性机构的影响。基金会4家，包括诸暨市赵伟平公益基金会、诸暨市浙江农林大学暨阳学院教育基金会、诸暨市东白湖乡村共富社区发展基金会和诸暨市学勉教育发展基金会，全部是非公募基金会。作为社会力量的主要部分，这些社会组织在社会服务、协商民主和社会治理等方面发挥不可替代的作用。

从未登记注册仅备案的社区社会组织来看，当前在诸暨市街镇或者居委会村委会备案的群众性活动团队共5108家，这些组织有10人以上固定成员但无法人资格，主要开展符合宪法和法律规定的公益慈善、邻里互助、平安建设、文体娱乐或农村生产技术服务等活动。近年来诸暨大力推进社区社会组织“5+X”建设，引导各村（社）构建乡贤参事类、平安巡防类、乡风文明类、志愿服务类、矛盾调解类这五类基础型社会组织，并因地制宜建立“X”类个性化社会组

织，2020年底全市所有村实现村级社会组织“5+X”标准化建设全覆盖。

三、新时代“枫桥经验”中的社会组织功能发挥

新时代“枫桥经验”的内涵为“矛盾不上交、平安不出事、服务不缺位”。社会组织在其中的角色体现在两大方面：其一是应对经济社会各类风险做到事前的“防范”和事后的“化解”，从而促进社会平安和谐；其二是为社会各类群体提供多元服务，成为“服务不缺位”公共服务体系中的重要组成部分，助力社会平安和谐。下面将列举社会团体中的行业协会商会、慈善总会、社会服务机构中的社会工作服务机构、基金会、社区社会组织中的义警、物联会为案例，同时结合社会组织和政府之间合作的协同增效、服务替代和拾遗补缺三种模式，来分析不同社会组织是如何实现“预防”和“化解”的目标。

（一）协同增效：行业协会商会和物联会实现事前事后全过程治理

协同增效指政府和社会组织共同努力，

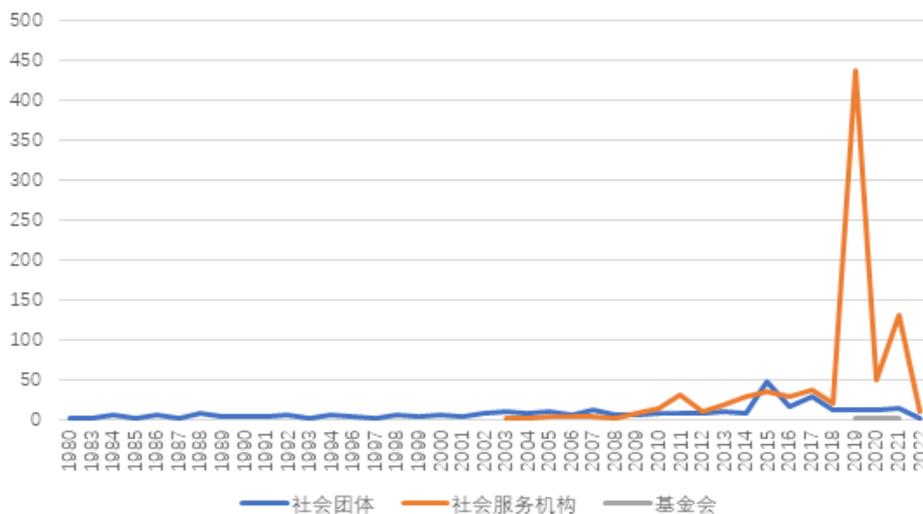


图1 诸暨历年社会组织成立数

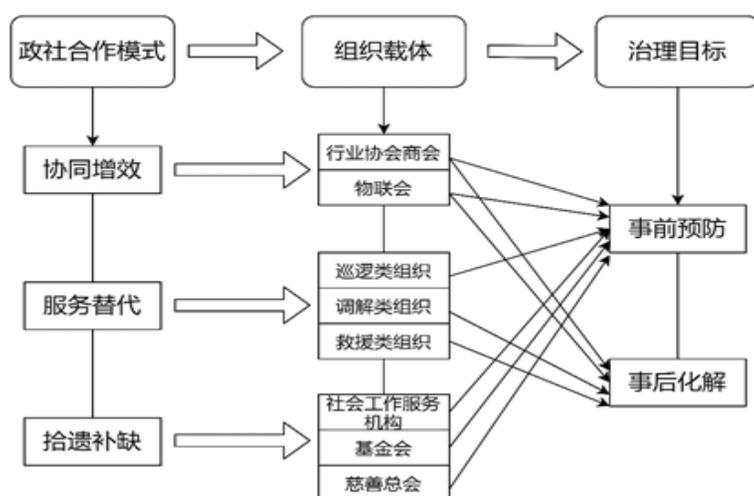


图 2 社会组织的运作机制与治理目标

承担相应责任，以实现原来无论是社会组织和政府都无法实现的目标，行业协会商会、物联会在政府资源倾斜和职能赋权的基础上充分发挥其治理效能，在事前通过增加服务减少矛盾发生，在事后通过积极调解预防矛盾升级，成为这一政社合作模式的典型，下面将具体介绍这几类组织的工作方式。

行业协会商会和物联会积极做好企业和政府之间的桥梁角色：第一，充分发挥政策倡导功能，诸暨市企业家联合会在 2020 年初疫情结束之后，走访各类会员企业 40 余家，发放问卷 90 余份，收集汇总会员企业复工复产中的问题和优化营商环境的意见，并报送诸暨市委主要领导参考决策。第二，助力政府参与对口支援活动，诸暨市江西商会积极响应市工商联《关于向四川省金川县加大社会帮扶的通知》精神，动员会员单位为金川县捐款捐物 10 多万元，促进两市（县）之间的合作与交流。第三，参与群防群治工作维护社会稳定。陶朱物联会入驻未来城警务站，联合参与平安巡逻、反诈宣传、矛盾调解等工作。诸暨市徽商企业家联合会联合公安部门建立警企联络工作室，主动参与在诸涉皖企业的纠纷处置。

（二）服务替代：巡逻类组织实现事前预防，调解类、救援类组织实现事后化解

服务替代是指原来由政府所提供的公共服务现在全部或部分转移给社会组织来承担，以巡逻类、调解类、救援类为主的平安类社会组织能积极承担政府的部分职责，降低行政成本。巡逻类组织通过日常巡视以求尽早尽快发现风险苗头，调解类、救援类组织则在风险发生后及时介入防止风险放大。

目前诸暨共有平安类社会组织 482 家，其中巡逻类组织共 454 家，占 94.2%，涌现出如红枫义警、新城义警、徽商义警等多个典型，在守护平安方面发挥重要作用。枫桥镇外来务工人员较多，红枫义警积极协助派出所进行流动人口管理，负责开展出租房居住人员登记、注销和消防隐患安全整改，从而节省了民警精力。新城义警在陶朱街道的西湖小学等六所学校门口开展交通疏导、护送学生穿越马路工作，缓解派出所压力。徽商义警背靠诸暨市徽商企业家联合会，以乡音乡情为纽带，能事半功倍地调解外来人口和本地人之间的纠纷。

调解类组织是平安类社会组织中最具特色的组织，除了人民调解委员会等组织外，

典型案例包括枫桥调解志愿者协会和江大姐调解工作队。枫桥调解志愿者协会副会长杨光照根据多年工作经验，归纳出纠纷调解七法，包括情感感受法、依法疏导法、把握重点法、换位思考法、联动调解法、案例举例法、借助力量法。江大姐调解队充分动员社区退休干部、教师、工人参与到志愿活动中，协助社区调解各种邻里纠纷，营造文明和谐的社区氛围。诸暨市妇联将妇联工作与基层治理有机结合，积极培育“西施娘家人”、“枫桥大妈”、“江大姐”等志愿组织参与家庭纠纷调解，营造和谐文明的家庭文化。

诸暨现有救援类组织 26 家，以民安救援和红枫救援为典型。民安救援成员主要包括极限越野运动者、退伍军人、水上专业运动员等具备一定救援技能的爱心人士，2020 年民安救援驰援遭受严重洪涝灾害的六安市，成功解救出 500 多名受困群众。每年夏天，红枫救援都会在枫桥辖区内的 6 个重点水域进行巡逻，防止出现溺水事故，近三年来枫桥镇保持溺水事件零发生。红枫救援队还同步打造防疫、防拐、防汛、防走失等平安五防，为枫桥平安提供支持。

（三）拾遗补缺：社会工作服务机构、基金会和慈善总会实现事前预防

拾遗补缺是指社会组织在政府未涉足的服务领域开展服务，满足社会需求，以弥补政府失灵。社会工作服务机构、基金会、慈善会秉持公益精神，关心社会边缘群体或者其他需要帮助的群体，以提升群众生活幸福感和获得感，预防各类违法犯罪行为的发生。

诸暨现有持证社工 1300 多名，社会工作服务机构 27 家，主要服务领域包括矫正帮教、社会救助、职工帮扶等领域，涌现出和暖社工服务中心、向日葵社工服务中心等一系列品牌组织。诸暨市现有困境儿童 700

名，和暖社工服务中心通过沟通技能、信心力提升、解决问题能力、情绪管理四个模块引导这些儿童打开封闭的内心建立朋辈支持网络。为缓解因疫情带来的焦虑恐慌等情绪，向日葵社工服务中心在马剑镇、同山镇、暨阳街道等地方的部分小学和初中开展情绪管理讲座，并发放情绪管理宣传手册，广受老师和学生的好评。

诸暨现有 4 家基金会，包括诸暨市赵伟平公益基金会、诸暨市浙江农林大学暨阳学院教育基金会、诸暨市学勉教育发展基金会、诸暨市东白湖乡村共富社区发展基金会，其中东白湖乡村共富社区发展基金会为诸暨首家社区基金会。这一社区发展基金会积极为生活遭受重大变故的村民提供援助，对于一些事关全村利益的民生项目比如“爱心食堂”等，基金会也会进行资助，从而更好地实现共同富裕。

慈善总会兼具行业协会和基金会的属性，一方面，诸暨市慈善总会在原有社区爱心驿站的基础上，加强村社慈善服务点建设工作，村社慈善服务点是以村为单位，集政策宣传、文化传播、志愿服务为一体的城乡基层公益慈善服务平台，2023 年 6 月将覆盖到诸暨全市 60% 的村社；另一方面，诸暨市慈善总会 2022 年全年收入合计 5974 万元，支出 2872.4 万元，积极开展慈善救助活动，例如和蓝天救援公益服务中心一道慰问璜山镇 180 余名环卫工人，送上每人价值 300 多元的慰问物资等等。

四、推动社会组织践行新时代“枫桥经验”的政策建议

在新时代“枫桥经验”的引领下，诸暨市已形成了多种类型社会组织齐头并进的发

展格局，但在实践过程中还是存在着一定的优化空间，结合社会组织的发展现状与趋势，推动社会组织践行新时代“枫桥经验”的政策建议包括：

（一）改革既有公共服务体系

我国社会组织总体上还处于初步发展的阶段，社会组织的整体能力也比较有限，诸暨社会组织的发展也不例外。基层政府应以践行新时代“枫桥经验”为重要契机，认识到社会组织在创新发展“枫桥经验”中的积极作用。具体来讲，通过政府职能转变，处理好政府和社会的关系，推进实施政社分开，将适合由社会组织提供的公共服务交由社会组织承担。推动事业单位和群团组织的改革，逐渐为社会组织参与公共服务、社会治理让渡制度空间。

（二）多元培育社会组织发展壮大

对于民政部门而言，要培育扶持与依法管理有机结合，营造良好的制度环境，加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制。通过政府购买服务、公益创投、能力建设等培育社会组织发展。开设社会组织学院提供系统化培训，诸暨可以以枫桥学院为阵地，吸纳诸暨市委党校、新时代枫桥经验研究院等资源，选聘有丰富理论知识和实践经验的领导干部、专家学者、社会组织负责人为诸暨市社会组织提供组织战略规划项目运作、内部管理等方面的培训课程，切实提升社会组织能力。

（三）党建驱动社会组织发展

从党和国家管理社会组织的政策取向看，党建引领是具有中国社会组织发展的特色。地方政府在推动社会组织发展过程中，要注重社会组织党建工作，使党建真正成为社会组织发展的动力。从一些地方的实践看，社会组织并没有很大的积极性去推动社会组

织党建的真正落地。但有不少研究表明社会组织利用好党建的政治资源，能够为组织发展提供助力。社会组织开展党建工作要创新思维，利用社会资源驱动自身发展，应该将社会组织的党建与业务结合起来，实现党建与业务的真正融合。宁波市北仑区红领之家社会服务中心通过“党建+服务”，由几个志愿者组成的小组织演变为近两千人活跃的公益服务平台，实现了“一点红”到“一片红”的完美蝶变。而“枫桥经验”保持活跃生命力的背后，最根本的原因在于始终把党建引领贯彻到具体的社会治理实践中，把党组织的触角延伸到每一个治理主体的末梢，确保正确政治方向。

（四）加强公共服务供给能力

诸暨社会组织在疫情防控中已显现出一定作用，在构筑联防联控，摸排联系相关人员等方面已发挥积极作用。与此同时，一些地方的疫情防控存在行政力量大包大揽、社会组织作用空心化、公众参与动力未得到充分转化等现象，在后疫情防控时代迫切需要总结前期形成的经验。在特殊困难群体照护、民间信息网络搭建等方面，社会组织能弥补政府应急管理或城市治理相关部门服务能力的不足，为目标群体提供专业化、个性化的高质量服务。

（五）推动社会组织参与基层民主协商

党的二十大报告指出“全面发展协商民主。协商民主是实践全过程人民民主的重要形式。完善协商民主体系，统筹推进政党协商、人大协商、政府协商、政协协商、人民团体协商、基层协商以及社会组织协商，健全各种制度化协商平台，推进协商民主广泛多层制度化发展。”社会组织参与基层民主协商是发展趋势。浙江省在协商民主的实践过程中，台州的民主恳谈会、湖州德清的乡

贤参事会、宁波的“开放空间”已产生积极的社会影响。社会矛盾与冲突化解的领域是协商民主应用的很好场域，政府应该激励社会组织进行民主协商的探索。最新研究表明社会矛盾与冲突的化解是有理念、工具与技术的，社会组织通过协商民主来实现冲突治理是未来社会组织发展新的增长点。

（六）强化社会组织在建设共同富裕示范区中的作用

《浙江高质量发展建设共同富裕示范区实施方案（2021—2025年）》提出“创新社区与群团组织、社会组织、社会工作者、社区志愿者、社会慈善资源的联动机制”。具体来看，一是可以借助行业协会商会的力量，通过制定行业规范加强行业自律或为企业提供咨询服务等方式促进产业发展与创新；二是可以依托慈善总会、基金会等慈善组织，依托互联网平台进行公益募捐来吸纳社会慈善资源，从而优化收入分配结构。

（七）充分发挥其动员人民群众的优势

社会性是社会组织的基本特征，这主要体现在以下两方面：一方面，社会组织是由社会的有志之士发起的，目标是去满足特定人群的需求，以解决社会问题。另一方面，社会组织更了解所在社群服务对象的生存境况，可以更敏锐地识别他们面临的社会问题，一旦需要组织化服务社群成员时，具备动员的比较优势。与农村社会组织相比较而言，部分城市的社会组织在专业性上略胜一筹，但它们对城市社区的构成缺乏了解。城市的社会组织如何更好地落实“在地化”是一个重要的议题。

（八）结合自身优势找准发展定位

义警组织、社会工作机构等在发展过程中已逐渐明确发展定位。从未来看，充实义警总会的人才队伍，充分发挥义警总会这一

支持型社会组织，为义警组织提供咨询和服务，成为公安机关与义警组织之间的纽带。当前诸暨社工机构在服务领域方面主要集中于特殊群体、社区矫正等方面，在医务社工和学校社工等方面发展较少，后续可以为相关机构人员提供这两类社工知识技能培训，同时也可以为推动市内学校和医疗机构与社工机构的对接，保持多样化发展。

社会组织在共建共治共享治理格局中大有可为，或可以成为新时代“枫桥经验”下一步发展的重点。本文系统梳理了几种类型的社会组织发展现状并提出相关政策建议，以推动社会组织实现高质量发展。未来不仅需要重视实践的开展，也需要加强理论研究。对于“枫桥经验”中的社会组织发展来说，一是可以从社会矛盾和冲突治理的相关理论入手，总结提炼中国特色的矛盾冲突化解模式，二是可以从社会组织产生与运作的基本理论的角度进一步讨论中国社会组织以国家为指引的特征。总而言之，创新“枫桥经验”，提炼“枫桥理论”，有赖于实务部门和学界同仁的共同努力。

参考文献：

- [1]林尚立. 两种社会建构：中国共产党与非政府组织[J]. 中国非营利评论. 2007. 1
- [2]刘开君、卢芳霞. 再组织化与基层社会治理创新——以“枫桥经验”为分析案例[J]. 治理研究. 2019. 5
- [3]徐永祥. 社会的再组织化：现阶段社会管理与社会服务的重要课题[J]. 教学与研究. 2008. 1
- [4]王名、贾西津. 中国 NGO的发展分析[J]. 管理世界. 2002. 8
- [5]李友梅等. 新时代加强社会组织建设研究[M]. 经济科学出版社. 2016
- [6]黄峰、姚桓. 对新时代群团组织改革的初步思考——基于对上海群团组织改革的调研[J]. 北京行政学院学报. 2019. 6
- [7]王颖、折晓叶、孙炳耀. 社会中间层——改革与中国的社团组织[M]. 中国发展出版社. 1993
- [8]康晓光. 非营利组织管理[M]. 中国人民大学出版社. 2020

责任编辑 黄新春