

社会管理

## 社会服务组织常态发展的“八字宪法”

谢俊贵

(广州大学 公共管理学院/广州市社会工作研究中心 广东 广州 510006)

[摘要]党的十六届六中全会以来,我国建立了大量的社会服务组织,其中典型的是社会工作服务机构。这些社会服务组织在我国和谐社会建设和社会治理创新中发挥了重要作用。然而,由于自身和社会的原因,在当前的过程中,它们仍然面临着生存的压力和发展的困境,具体体现为自身能力较弱、依附地位明显、制度环境欠佳、竞争激烈、存在财务风险、社会认同度不高。要使社会组织得以生存发展,可以参照我国农业发展的“八字宪法”构建社会服务组织发展的“八字宪法”,形成有利于社会服务组织生存发展的制度基础和文化环境,加大政府扶持力度,根据民众需求开发社会服务项目,注重培养社会服务人才,适当调节社会服务组织的总体数量和发展速度,通过社会组织立法为社会服务组织常态化发展保驾护航,加强管理,充分利用各种先进的工具和有效的手段来开展社会服务。

[关键词]社会组织;社会服务组织;社会工作机构;常态发展;八字宪法;购买服务;公共服务

[中图分类号]C916.1 [文献标识码]A [文章编号]2095-7963(2016)02-0003-10

DOI: 10.14132/j.2095-7963.2016.02.001

**Abstract:** Since the Sixth Plenum of the 16th CPC Central Committee, many social service organizations have come into existence, and the typical of them is social work service organization, which plays an important role in harmonious society construction and social governance innovation. However, because of itself and society, it is still confronted with living pressure and developing plight, such as its low capacity, apparent dependence, bad institutional environment, fierce competition, finance risk, and low social recognition. In order to develop social service organizations, we can refer to the Eight-Point Charter for Agriculture and construct the Eight-Point Charter for social service organizations, so as to develop a system foundation and cultural environment for service development, and strengthen government supports, and develop service programs, and cultivate service people, and make the best

[收稿日期]2016-03-28; [修订日期]2016-04-10

[基金项目]国家社会科学基金项目“灾变危机管理的社会协同问题研究”(08BSH011);广州市人民政府决策咨询专家研究课题“加强和创新社区服务管理研究”(201103)

[作者简介]谢俊贵(1958-),男,湖南醴陵人,南京大学社会学博士,广州大学教授,社会统计与社会政策研究博士生导师,研究方向:发展社会学、应用社会学、社会工作研究。

use of advanced and effective measures to carry out social service.

**Key words:** social organization; social service organization; social work organization; normal development; Eight - Point Charter; purchase service; public service

近些年来,我国积极推进社会组织发展,建立了不少社会服务组织。然而,大量社会服务组织的兴起,虽然为我国和谐社会建设和社会治理创新增添了力量、发挥了作用,但不少社会服务组织也面临多种问题,陷入某种困境。这不仅会使花费大量精力建立起来的社会服务组织所具功能难以充分发挥,而且可能影响潜在的社会服务组织主办者的热情和积极性,从而使社会服务组织的发展难以适应我国加强社会建设和创新社会治理的要求。有鉴于此,最近一段时间,学术界有关社会服务组织生存发展的探索较多,实务界有关社会服务组织期待关顾的呼声较高。社会服务组织的生存发展牵涉多种多样的因素,社会服务组织该如何抓住发展机遇、走出现实困境,显然是一个需要多方运筹、系统谋划和顶层设计的问题。在此,借用毛泽东同志确立的农业发展“八字宪法”思路,展开谈谈我国当前社会服务组织常态发展的“八字宪法”,以供各层次、各方面的决策者参考。

#### 一、我国社会服务组织在当代的兴起与发展

社会服务组织也称为民间社会服务组织或民办非企业组织,在民政部门注册时,则称为民办非企业单位。民办非企业单位是一个新概念,早时也叫做民办事业单位。1996年,中央和国务院领导同志针对以往所称的“民办事业单位”概念可能出现的歧义和其他方面的不足对其进行修正,将“民办事业单位”改称“民办非企业单位”。当时考虑的一个关键问题是,事业单位是国家举办的,而民间社会服务组织不应再称为“事业单位”。1998年10月,国务院颁布《民办非企业单位登记管理暂行条例》,始对民办非企业单位作出明确界定,即“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,从事非营利性社会服务活动的社会组织”。显然,我国社会服务组织主要指民办非企业单位。目前比较典型的社会服务组织是社会工作服务机构。

我国的社会服务组织早在20世纪末便得到党中央和国务院的高度重视,然而社会服务组织的快速兴起,则是在贯彻落实党的十六届六中全会提出的以构建社会主义和谐社会为目标,“健全社会组织,增强社会服务功能”,“建设宏大的社会工作人才队伍”,党的十七大提出的“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”和党的十八届三中全会提出的“创新社会治理体制”“改进社会治理方式”“激活社会组织活力”等重要精神后取得的。我国有关社会服务组织的目标、运行体制、队伍建设、服务方式等各项政策的不断出台,使社会服务组织的“合法性”得以全面解决,有效推动了我国社会服务组织的快速兴起<sup>[1][17]</sup>。尤其是广州、深圳等城市,大力推进政府向社会服务组织购买服务,更让社会服务组织有了施展才能的平台,从而迅速成长。

在社会实践领域,我国社会服务组织的快速兴起,与社会公众对社会服务的迫切需求是紧密联系在一起,尤其是与某些重大突发事件对其服务社会的实践检验密不可分的。中国社会组织论坛发布了“2008年度社会组织十件大事”,其中第二件大事是“社会组织积极投入汶川特大

地震救援和灾后重建”具体内容即,“在汶川地震中,我国社会组织充分发挥其灵活性和专业性的优势,积极前往灾区从事抗震救灾活动,其活跃程度让国人注目”<sup>[2]</sup>。在“汶川大地震”参与灾害救助的机构和人员中,人们可以看到,当时已有大量社会服务组织和社会服务人员现身灾区,他们在灾区救急扶难中成绩斐然,满足了灾区民众的服务需求,获得了灾区民众的赞誉,塑造了组织的良好形象,从而打消了政府和社会以往对社会组织的各种疑虑和偏见,社会服务组织进一步得到各界重视和接纳,由此在社会服务与社会治理领域获得更大的生存发展空间。

2008年“汶川大地震”后,社会服务组织的发展踏上了新起点,进入了快车道。尤其在改革开放前沿的广东,截至2009年底,各级民政部门登记的社会组织共26532个,其中民办非企业组织14055个,占比接近53%。另据估计,到2015年,广东的社会组织将达到5万个,按同比估计,广东的民办非企业组织大致达到2.65万个<sup>[3]</sup><sup>81</sup>。即使在一个不设县的中山市,截至2012年12月,全市登记在册的各类社会组织就有1656个,其中民办非企业单位1247个<sup>[4]</sup>。由于深圳、广州等城市社会工作的试点推进,加上广东取消了民办非企业单位登记限制,社工服务机构雨后春笋般不断涌现。目前,单广州就有社会工作服务机构数百家。自2008年至2014年,广州共投入资金13.2亿元购买社会工作服务,同时建成30个社会组织培育基地,民办社会工作服务机构发展到217家<sup>[5]</sup>。

根据发达国家经验,社会服务组织的兴起和发展,使大量社会组织参与到公共服务和社会治理实践中来,确实可以带来很多好处。就我国来讲,社会服务组织的兴起和发展,第一,可以在政府与市场之间嵌入第三方力量,从而弥补社会服务与社会治理“市场失灵”和“政府缺位”的缺陷;第二,能够形成政府与民间组织“共同治理”的社会治理结构,从而推动传统政府向现代公共服务型政府转变;第三,利于社会服务与社会治理的专业化探索与实施,从而带来社会服务与社会治理水平的不断提升;第四,可以通过社会服务组织激活大量的社会资源,用于我国和谐社会建设与社会治理创新之中;第五,便于动员众多的社会力量 and 志愿人士参与到社会服务与社会治理中来,实现事事有人做,事事有人管,从而不断提高社会福利水平。显然,这些也恰是社会服务组织兴起的动力之源。

## 二、我国社会服务组织当前的生存发展困境

不可否认,近年来社会服务组织已在我国社会建设、社会治理、社会服务、社会工作中担负起了某些从政府部门转移出来的社会服务任务与社会管理职能,为广大人民群众尤其是社会弱势群体带来了党和政府的关怀,因而受到了政府的关注、百姓的肯定和学界的研讨。在一些经济比较发达的城市,如广州、深圳等地,社会服务组织的培育和发展正按照党和政府的要求,朝着社会治理创新的发展目标,一步一个脚印地向前推进。然而,这些刚从社会中生发出来的社会服务组织,尤其是民间社会服务组织,由于自身和社会的原因,当前还显得非常稚嫩和脆弱,仍面临某些生存的压力和发展的困境。

### 1. 社会服务组织生存发展困境的专家评议

所谓专家评议,是指采取一定的方式和措施有效收集或征求特定领域专家的意见,从而对有关问题进行评议的一种社会评估方法。自古以来,一国的统治者或社会管理者要作出某一决策,

或评估某一具体事项,往往聘请一些专家学者开展咨询或评议工作。但专家评议作为一种咨询或评议的科学方法,则源于美国兰德公司开发和取用的特尔非法。特尔非法又译为德尔菲法,是由兰德公司的数学家赫尔默和他的同事多尔吉研发的一种调查分析专家意见的方法,也有人称之为“背靠背”的专家意见征询法。这种方法大致是,通过简单扼要的专家意见征询表,就有关问题征求一组专家的意见,并在征求专家意见的过程中,采取一种背靠背的方法加以有效控制,以尽可能地获得专家们可靠的意见<sup>[6]</sup>。研发这种方法的主要目的,是通过征求专家意见以提高兰德公司的管理咨询服务水平。

为了确保对社会服务组织所处生存发展困境的评估更为恰当,基于兰德公司的专家意见征询法设计“专家专论评议法”。基本设计思路是,既然通过背靠背的方法征求一组专家的意见就能有效应用于对某一事项的综合评估,那么,通过收集专家学者各自在其专门论著中就某一问题发表的评议性意见,同样能起到对某一事项进行综合评议的作用。事实上,专家学者在其论著中就某一问题发表的评议性意见,不仅具有背靠背的特点,而且具有研究的性质,这比对其开展意见征询所获得的意见更为真实,更能持之有据。通过这些意见收集并综合起来,完全有可能达到或超过采用特尔非法征求专家意见的效果。另外,专家专论评议法乃是专家咨询法与文献法的有机结合,通过将专家学者经过科学分析、深思熟虑的评议意见的汇总,更能取得高端的专家评议综合效果。

关于我国社会服务组织所处的生存发展困境,近年来已有不少专家学者进行了评议。在这些评议中,有对社会服务组织所处困境的专门性评议,也有在论述其他问题时顺带发表的评议。为了更清晰、更客观、更系统地反映专家学者对我国社会服务组织所处困境的评议意见,从“中国知识资源总库”中抽选11篇专家撰写的论文,并根据内容分析法对其中的评议意见进行关键词标注和指标分类,所列指标均是与社会服务组织所处生存发展困境密切相关的指标,具体分为五项,即“组织能力、组织行为、政府关系、制度环境、社会认同”。各位专家学者由于评议角度不一,表述风格不同,按照指标归类,将11篇论文中的专家评议意见汇总成表(见表1)。通过该表,可以从总体上把握当前我国社会服务组织生存发展面临的困境。

表1 我国社会服务组织生存发展困境专家评议

专家姓名	意见1 组织能力	意见2 组织行为	意见3 政府关系	意见4 制度环境	意见5 社会认同
李成方 <sup>[7]</sup>	缺乏相应管理人才,技术型人才流失	政府化、官方化,缺乏管理控制权	虽存在排斥,但仍过分依赖政府	法律法规不健全,资金的划拨存在问题	在人们心目中的地位受到影响
李莹 <sup>[8]</sup>	面临严重资金约束,教师培训不足	有的机构干预质量堪忧,管理水平参差	沟通机会的频率、形式仍需进一步规范	支持措施实施中存在不规范、不透明问题	公众信任度较低,可利用的社会资源较少
陆士桢	机构服务专业化不足,可持续发展能力不足	综合管理水平低,规章制度不完善	过于依赖政府,90%依赖政府购买岗位	健全的发展机制尚未建立,缺乏严格监管机制	对公信力建设重视不够,社会认同度较低
郑玲 <sup>[9]</sup>	自身发展不足,动员社会资源能力不强	严重依赖政府,内部管理不善	扶助力度不够,放权不够,帮扶不够	管理制度设计不完善,日常管理制度缺失	实际影响力有限,尚未达到社会广泛认同
王建军 <sup>[10]</sup>	角色期待较高,而自身行动力显得不足	运作策略市场化偏向严重,存在营利的目的	与政府的关系“尴尬”,是一种依附关系	法规与政策导向不一致,监督机制待建立	相对政府和社会大众,都面临信任危机
肖小霞	社会服务的专业化水平较低	显示出脆弱的自主性和模糊的专业性	机构对政府的项目显得特别依赖	公平竞争、优胜劣汰的机制还没有建立	低度认同性,社会认同和内部认同都低
张兴杰 <sup>[11]</sup>					

续表 1

专家姓名	意见 1 组织能力	意见 2 组织行为	意见 3 政府关系	意见 4 制度环境	意见 5 社会认同
严振书 <sup>[12]</sup>	人才缺乏,资金短缺,能力不足	处于“打工者”地位,服务质量不高	与政府关系偏离社会组织的基本属性	现行法律法规和管理体制存在“缺陷”	社会影响力十分有限,社会支持欠缺
易松国 <sup>[13]</sup>	机构背景迥异,专业水平低,社工流动性强	管理存在明显不足,服务内容单一	政府行为的不确定性增加机构管理难度	发展缺乏持续性和稳定性,且又监管缺失	社会对社工机构缺乏认识,社会信任不足
张利萍 <sup>[14]</sup>	白手起家,资金短缺,造血功能薄弱	只能“看天吃饭”,运作步履维艰	在政府购买服务面前,显示出低姿态	“体制依赖”现象严重,发展陷入瓶颈	社会工作服务还未得到社会广泛认可
张琴 梁淑平 <sup>[15]</sup>	管理层能力不足,员工心理能力建设薄弱	近亲繁殖的员工结构阻碍机构的科学管理	依赖当地政府购买社会服务资金维持发展	员工发展路径模糊,质量评估机制不完善	社会对机构认同度不高,缺乏信任度
周春霞 <sup>[3]</sup>	专业化人才资源严重缺乏,治理水平不高	信息公开和监管制度不健全,存在盲区	既有力和无心监管,又有干预过度现象	财政税收等激励引导制度尚不完善	频频遭遇公信力危机

## 2. 社会服务组织生存发展困境的突出体现

由上表可知,我国社会服务组织面临生存发展的诸多问题和困境,这已经不是个别学者的见解,而是众多学者的看法。以兰德公司的特尔菲法作分析,这里专家意见非常集中,不仅表明“英雄所见略同”,而且表明这些问题和困境确实比较突出。事实上也如此。据笔者在珠三角地区的走访所闻,不少社会工作机构的管理者也在谈论社会服务组织的生存压力和发展困境,同样突出体现了这些问题与困境。不过,在社会服务组织较发达的城市,社会服务组织还面临另外一些生存问题和发展困境,比较显著的问题和困境是,社会服务组织面临激烈竞争、潜存很大风险等。概括起来,当前社会组织的生存发展困境突出体现在:

(1) 社会服务组织自身能力较弱 我国的社会服务组织总体上是在近年内快速发展起来的。在发展过程中,政府部门为了实现社会组织发展目标,采取了宽松登记政策,甚至拿出了相关鼓励政策。毋庸置疑,这对于推进社会组织的发展,构建我国社会治理与社会服务的社会协同机制,是很有好处的。然而,客观地讲,社会服务组织的这种迅速发展状态存在一些问题。例如,一些社会服务组织的发起人、创办者和骨干东拼西凑,多有重叠,一些社会服务组织缺乏基本的物质基础、人才队伍和管理力量。这些社会服务组织总体上基础薄弱、能力较差,不具备大的发展潜力。即使承接到政府购买的社会服务项目,也难真正完成指标、达到目标,甚至有的社会服务组织至今仍处于零服务状态。

(2) 社会服务组织依附地位明显 培育社会服务组织,实行政府购买社会服务,是政府充分利用社会资源应对社会问题、提升治理能力、建立适度普惠型福利制度的需要。政府购买社会服务,赋予社会服务组织以合法性,为社会服务组织提供资源支持,推动社会服务组织开展服务工作。但在强政府背景下,我国绝大多数社会服务是由政府单方面提供的,社会服务组织与政府存在一种“依附关系”或“依赖关系”<sup>[11]58</sup>。受资源依赖、社会环境等因素制约,政府全面介入也导致社会服务组织在自主性、专业性、认同性方面出现不足,许多机构“看天吃饭”,缺乏在法律允许范围内开辟社会资源渠道的能力。有的机构则“坐享其成”,一些可收费的社会服务,以及属于机构注册时核定的业务范围的合法创收活动,他们却不屑一顾。

(3) 社会服务组织政策环境欠佳 社会服务组织作为民办非企业单位,与企业单位明显有

别,它们本来就是两类不同性质的单位,但当前一些政府部门对此视而不见,在制定和执行某些政策时,仍然按照企业单位来决策、来对待。其中社会服务组织反映最多的问题莫过于税收问题。据有关社会服务组织的负责人表示,目前的所谓免税政策,对社会服务组织实际上是一纸空文。更有人提出,政府自行开展社会服务,其拨款并不需要缴税,为何政府的钱拨到社会服务组织,就变成了需要缴税?还有就是社会服务组织的人事政策,基本上处于空白状态,社会服务组织一般规模都很小,社会服务人员和社会工作人才向上流动和跨界流动都缺乏渠道,并形成明显的“天花板”效应,能当上一个机构的项目主任或副总干事就已经非常幸运。

(4) 社会服务组织面对激烈竞争 我国社会服务社会化发展了多年,但真正从政府部门转移到社会服务组织的社会服务还不是很多。然而,政府为了确保这些社会服务的质量和社会效益,又积极鼓励和推进社会服务组织的建立。为此,在社会服务组织较多的城市,社会服务组织与政府购买社会服务项目之间明显形成一种“僧多粥少”的局面。于是乎,政府购买社会服务形成了一种特殊的“买方市场”,社会服务组织之间的竞争日益激烈。一些刚成立的社会服务组织、一些自我发展力弱的社会服务机构等,事实上很难获得政府购买服务,从而很难得到有效发展,甚至无法生存下来。不正当竞争也在这种情况下飘然而至。为了拿到项目,有的社会服务组织弄虚作假,编造投标材料,有的甚至与人串通,做出一些损公肥私、损人利己之事。

(5) 社会服务组织存在财务风险 社会服务组织的风险问题,首当其冲的是财务风险。社会服务组织是非营利组织,显然不能以营利为目的,但这并不等于社会服务组织不能通过节约在财务上有所结余。在完成服务项目的指标后财务上有所结余,这对社会服务组织发展有利,并且借此可以防范失去项目带来的各种风险。然而,在有的城市,政府部门和评估机构都对财务结余视若大敌,并要求上一个承接机构的结余要转入下一个中标机构。这种做法客观上有可能“摧垮”某些社会服务组织。要知道,当一个机构不能中标续约时,它必须付给员工遣散费,并且必须保证机构的可持续发展。项目经费如果没有一定结余,这种遣散费就只能是机构主办者自掏腰包,机构的可持续发展就会是一句空话。

(6) 社会服务组织社会认同度不高 当前,社会服务组织的社会认同仍有问题。据调查,即使在社会工作服务属于领先城市的广州、深圳,社会工作服务机构的社会认同度仍然较低。这种社会认同度不高,首先是“认知”程度不高,绝大多数居民并不了解社会服务和社会服务机构。其次是“协同”程度不高。具体体现在:一是有的政府官员认为社会服务组织“挤占”政府传统空间,甚至“挤占”其以往掌握的资源,因而在某些方面对社会服务组织态度“暧昧”,支持不力<sup>[11]59</sup>;二是有的服务对象认为社会服务组织提供服务是政府出资,政府与其拿钱给社会服务组织,不如直接把钱给服务对象;三是有的社会公众认为社会服务组织缺乏自律,行为失范,公信力低,从而对社会服务组织颇不信任,有人甚至不愿当某些社会服务组织的志愿者。

### 三、社会服务组织常态发展的“八字宪法”

社会服务组织作为社会组织的重要组成部分,是社会服务人才投身创业和发挥作用的重要平台,是传递社会福利和社会服务的重要载体,是推进以民生为重点的社会建设的重要途径,是投入社会治理体制创新的具体行动。我国社会服务组织还处在初步发展阶段,存在各种生存压

力和发展困境在所难免,但这不应该成为导致社会服务组织退堂下马或止步不前的借口。现有的各种社会服务组织,必须对自身进行清晰定位,要研究自身发展状况及存在问题,切实按照“四化”(制度化、本土化、专业化、职业化)的要求<sup>[15]</sup>,加强自身能力建设,切实规范组织行为,正确处理与政府部门、同行机构、服务对象以及社会各界的关系,提升自身的信任度和社会认同度。同时,政府和社会更要拿出切实有效的办法,解决社会服务组织生存和发展的问題,真正使社会组织走出生存发展的困境,助力社会服务组织实现常态发展,确保其为我国加强社会建设和创新社会治理作出重要贡献。

要使社会服务组织实现常态发展,必须切实拿出综合化、成体系的可行办法。这种综合化、成体系的可行办法是什么呢?让我们回想一下当年为了促进农业发展推行的“八字宪法”吧!所谓农业发展“八字宪法”,即“土、肥、水、种、密、保、管、工”。“土”是指深耕、改良土壤、土壤普查和土地利用规划。“肥”是指增加肥料、合理施肥。“水”是指发展水利、合理用水。“种”是指培育、繁殖和推广良种。“密”是指合理密植。“保”是指植物保护、防治病虫害。“管”是指加强田间管理。“工”是指工具改革。这是新中国成立初期毛泽东同志亲自制定的促进农业发展的根本大法。到了当今的工业社会抑或信息社会中,我们不少人可能已经忘记了这个农业发展的“八字宪法”,但这个“八字宪法”到今天仍然发挥着重要作用。仿照农业发展“八字宪法”,我们也可以建构一个社会服务组织发展的“八字宪法”,并且仍然是这八个字。

#### 1. “土”——改良社会服务组织常态发展的土壤

农业生产和发展都必须依靠土壤。不仅要靠土壤,还要想方设法使作物与土壤之间达到适应,方能保证农业生产的丰收和产业的发展。社会服务组织的生存发展也有个土壤问题。这个土壤就是一个国家或地区的社会环境。我国是从社会主义计划经济体制向社会主义市场经济体制转化而来的社会,也是从单位体制向社区体制转化而来的社会。社会服务和社会服务组织的发展就是为了适应这种社会体制与社会环境的变化而出现的。在我国社会转型的过程中,社会转型一时难以彻底是不争的事实。这就需要我们一要不断进行社会体制改革,不断创新社会治理体系,也就是要“改良土壤”,形成有利于社会服务组织生存发展的制度基础和文化环境。二要因地制宜,加强规划,主动留给或让渡出社会服务组织的活动空间和服务领域,让社会服务组织真正有所作为。

#### 2. “肥”——增施社会服务组织常态发展的养分

农作物的生长离不开肥料,农业的发展显然也离不开肥料。社会服务组织的发展同样如此。当前,我国大量的社会服务组织都是依靠民间资源建立起来的,国家没有具体的投入,某些地方政府虽有资助但也不是太多,而且往往是按照社会服务组织承接政府转移服务的多寡,抑或按照社会服务组织拥有在职在岗的社工数量给予相应的奖励性资助。这种作法确实扶持了一批社会服务组织,使它们克服了某些困难。然而,一些刚刚建立起来的社会服务组织,实际上很难符合这种奖励性资助条件,他们只能依靠苦苦打拼,在达到政府部门设定的奖励性资助条件后才能获得这种资助。获得这种资助显然是一件好事,但基本上是一种“迟来的爱”。政府扶持社会服务组织,一是政府要供给“肥料”,给社会服务组织施“底肥”,以保证其生存发展的养分;二是社会

服务组织也要自造肥料,不能只靠“尿素”,也要广积“土肥”。

### 3. “水”——提供社会服务组织常态发展的源泉

水利是农业的命脉。没有水分,农作物就会渴死、旱死。当然,如果水分太多,农作物就会浸死、淹死。所以,农业生产中一要发展水利,二要合理用水。类比而言,社会服务需求即社会服务组织的命脉和力量源泉。社会服务需求通常要转化为社会服务项目,目前我国一些大城市,如广州等,就是将社会服务需求转化为社会服务项目,通过政府购买社会服务的方式,将这些服务项目一项一项地输送给社会服务组织实施。没有源源不断的由社会服务需求转化而来的社会服务项目,社会服务组织也会渴死、旱死。政府应更多地将民众的社会服务需求不断地转化为社会服务项目,透过政府购买社会服务等方式转移给社会服务组织。社会服务组织也应适当利用这些项目作为自身发展的基础,不断累积经验,提高服务水平,甚至能自行开发一些有价值的项目,去争取政府资源和社会资源支持,从而获得更多力量源泉。

### 4. “种”——培育社会服务组织常态发展的种子

要培育出好的种子——良种,农业才可能高产。社会服务组织也要有好的种子,这里的种子,就是社会服务人才,主要是社会工作专业人才和相关技术服务人才。社会工作服务人才在我国目前仍非常稀缺,与我国社会服务实际需求和发展要求很不相称。要解决这一问题,一要靠国家培养,靠高校培养;二要靠社会服务组织根据需要自行培养。当然,政府和社会服务组织还要制定相应的人才政策,要靠政策吸引人才,留住人才。相关技术服务人才的培养也非常重要,例如,养老服务除了社工人才之外,还得有医护人员、营养师、厨师等,这些人才也得加紧培养。作为种子的社会服务人才的培养,不仅应注重相应社会服务理论、技能和方法的教育,而且要注意培养好的服务理念和社会亲和力,真正做到深入民众之中,同那里的人民结合起来,在人民中间生根开花结果。

### 5. “密”——确定社会服务组织常态发展的密度

“密”在农业生产中是指植物的密度。植物的密度即单位面积内的植物数量。植物的密度过稀不好,过密也不行。社会服务组织也有个密度问题。社会服务组织的密度,既可以按单位面积内的社会组织数量来确定,也可以按单位人口(如万人)拥有的社会服务组织数量来确定,还可以按一定行政区划层级(如区、街、镇等)拥有的社会服务组织数量来确定。现在,我国总体上存在社会组织密度不够,服务产品密度不够,服务活动密度不够的“供给侧”问题。针对此问题,有的地方采取了社会服务组织放开登记办法,使社会服务组织数量有很大发展,但也带来了质量困局。为此,当前的关键任务是,要精心培育社会组织、精心培育服务活动、精心培育各种可向社会提供的社会服务产品。当社会组织达到一定密度时,则要考虑社会服务组织“过密化”可能带来的效率与效益问题,适当调节社会服务组织的总体数量和发展速度,努力提高社会服务组织的服务能力与服务水平。

### 6. “保”——提供社会服务组织常态发展的保障

保就是植物保护,包括防止虫害、病害,以及外部环境导致的冻害和其他风险灾害。农业生产要有植保的技术和方法,要为植物的生长营造好的环境。社会服务组织的发展同样要通过各



种措施加以保护。社会服务组织内部可能滋生各种腐败,产生某些“蛀虫”,必须采取有效办法加以防治;社会服务组织外部也可能遭遇多种风险灾害,必须加强内外部风险源的及时监控和特征辨识,采取有效措施加以防御<sup>[16]</sup>。通过社会组织立法为社会服务组织常态化发展保驾护航是一种国际惯例,也是一种有效措施。社会组织立法不仅应强调其依法运作的义务,确保其内部不出现各种病虫害,同时也要让其受到法律的保护,以预防外部环境导致的各种风险灾害。制度创新是保证社会服务组织常态化发展的重要措施,要通过税收制度改革,让社会服务组织减轻赋税;要通过劳动制度改革,建立有别于营利性组织的劳动用工制度。

#### 7. “管”——加强社会服务组织常态发展的管理

农业的发展要靠天,但决非只是靠天,农业的发展要靠相互影响、相互作用的许多因素。为此,农业的发展便有了对管理活动的要求,从而形成了农业管理等相应的学科。农业管理的内容非常丰富,大到国家和政府的“三农”管理,中到农场或公司的产业管理,小到农业生产者的田间管理。影响社会组织常态发展的因素也很多,要实现社会服务组织的常态发展,同样需要一系列管理。说到社会服务组织管理,其内容也极为丰富。从管理主体来讲,涉及政府管理、行业管理、机构管理等层面;从管理对象来讲,涉及人员管理、项目管理、服务管理、财务管理、信息管理、形象管理等方面;从管理方式来讲,则涉及计划、组织、指导、监督、评估等要务。社会服务组织作为一类社会组织,本身属于第三部门,有诸多特殊性,为此,对社会服务组织进行管理,更有其特殊内容和特殊意义。

#### 8. “工”——改进社会服务组织常态发展的工具

“工”在农业科学或农业生产活动中,指农业生产的工具或手段。实践证明,“面朝黄土背朝天”的农业生产方式和“刀耕火种”的农业生产手段是无法推进农业生产大踏步前进的。只有改革农业生产的工具和手段,实现农业生产的机械化、自动化,甚至于“互联网+农业”的信息化和网络化,才能不断提高农业生产的水平和效益。社会服务组织要求的常态发展,要跟得上时代步伐,充分发挥其在和谐社会建设中的作用,也要不断革新社会服务的工具和手段,不断变革社会服务的方式和方法。我国迫切需要社会服务的人口数量众多,而社会服务组织以及社会服务专业人员数量有限,充分利用各种先进的工具和有效的手段来开展社会服务很有必要。最近,一些高等学校开始进行网络社会服务和网络社会工作的理论探索和技术开发,这无疑是一件十分可喜的事情。

#### [参考文献]

- [1]肖小夏,张兴杰. 社工机构的生成路径与运作困境分析[J]. 江海学刊, 2012(5): 118.
- [2]中国社会组织论坛. 2008年度社会组织的十件大事[J]. 社团管理研究, 2009(1): 1-3.
- [3]周春霞. 广东社会组织发展的现状、问题与对策[J]. 社会工作, 2012(1): 81-84.
- [4]袁珊娜. 中山市社会组织发展的现状与存在的问题[J]. 学理论, 2013(35): 59-60.
- [5]熊佳焰,文燕媚. 广州有217家民办社工机构[N]. 信息时报, 2014-11-06(A12).
- [6]秦麟征. 预测科学[M]. 贵阳: 贵州人民出版社, 1985: 190.
- [7]李成方. 当代中国非社会团体和民间组织发展存在的问题[J]. 江苏商论, 2010(9): 276-277.

- [8]李莹. 社会服务组织建设与社会福利促进——基于北京民办残疾人服务机构的调查研究[J]. 人文杂志, 2012(3): 172 - 178.
- [9]陆士桢 郑玲. 浅论我国民办社工服务机构的发展[J]. 社会工作 2013(3): 16 - 23.
- [10]王建军. 当前我国社会组织培育和发展中的问题与对策[J]. 四川大学学报: 哲学社会科学版 2012(3): 5 - 11.
- [11]文军. 中国社会组织发展的角色困境及其出路[J]. 江苏行政学院学报 2012(1): 57 - 61.
- [12]严振书. 现阶段中国社会组织发展面临的机遇、挑战及促进思路[J]. 北京社会科学 2010(1): 13 - 17.
- [13]易松国. 民办社会工作机构的问题与发展路向——以深圳为例[J]. 社会工作 2013(5): 21 - 25.
- [14]张丽萍. 民间社会工作机构“挨饿”困局及其“蝶变”对策研究——以济南民间社会工作机构为例[J]. 社团管理研究 2012(12): 48 - 49.
- [15]张琴 梁淑平. 民办社会工作机构发展困境探究——基于广州 Y 机构的参与式观察[J]. 重庆城市管理职业学院学报 2012(4): 7 - 10.
- [16]谢俊贵. 当代社会风险源: 特征辨识与类型分析[J]. 西南石油大学学报: 社会科学版 2009(4): 34.

[责任编辑: 刘佩丹]