



青年社会组织参与城市社会治理：

演进、特征与推进路径

——以上海青年社会组织社会治理参与及共青团引领为中心

□ 童 潇

摘 要：上海是我国青年社会组织的重要发源地之一，十年来青年社会组织蓬勃发展，其参与社会治理大体经历了2004—2006年起步、2006—2010年注册、2010—2015年发展三个时期，见证了我国青年社会组织由小及大及面向社会治理参与由少及多的发展历程。调研显示，目前上海青年社会组织参与社会治理大体形成了丰富多样的参与领域，自筹与外引兼具的资金来源，半积极并趋热情的参与态度，上海一区县及社区为中心的活动场域，共青团在参与中枢纽和引领作用的发挥等几方面特点。当前深入推动青年社会组织参与社会治理，应进一步发育青年社会组织主体，形塑信任并释放组织参与的活动空间，优化社团支持管理相关政策，积极搭建参与网络平台，培育一批青年社会组织人才。由此，形成上海青年社会组织与社会治理间的双向互益。

关键词：社会组织；青年社会组织；社会治理

青年社会组织是指由青年发起成立，并以青年人为活动主体的民间结社形式。它充分体现了青年的活力性、社会性、发展性，以及我国社会组织从小到大、由少及多的发展过程。上海作为我国青年社会组织的主要发源地和活跃地，十年来，青年社会组织蓬勃发展。目前，青年社会组织及其发起的城市行动、公益事业已逐渐形成上海城市发展中的重要力量。青年社会组织在创新社会治理过程中正起到越来越重要的作

用。在这样的背景下，研究青年社会组织发展规律，进一步发挥好青年社会组织的优势和作用，推动青年社会组织与城市社会治理相容共进，已成为城市发展所必须认真研究的重大课题。本课题以问卷（由于青年社会组织存在诸多未登记的自组织，抽样框难以确定，且进入困难，因此，本研究主要采用滚雪球抽样方法进行问卷调查。共发放相关问卷150份，回收有效问卷134份）和访谈为主要研究方法，力求对

此问题进行一定的探讨研究。

一、青年社会参与社会治理的发生和演进

上海青年社会组织在全国起步较早，其发展历程大体涵盖了我国青年社会组织到目前演进的主要经历。纵观上海青年社会组织参与城市社会治理，其大体可划分为三个时期：2004—2006年的起步期，2006—2010年的注册期，2010—2014年的发展期，这三个时期见证了我国青年社会组织由小及大及面向社会治理参与由少及多的发展历程。

1. 起步期：自组织和零星参与

上海青年社会组织成立于2004年左右，当时成立的青年社会组织主要是以车友会、驴友会等趣缘性社团为代表的互益性组织。纵观当时青年社会组织发展，由于尚处于起步阶段，普遍面临着诸多“生存难”困境，不仅没有相应办公和活动场地；同时由于很难得到来自于政府和企业的财政支持，缺乏相应资金来源。因此，当时的青年社会组织活动主要以“自娱自乐”为主，几乎没有关于“社会治理”的相应项目，更没有形成相应品牌。正是这样，当时的青年社会组织人员变更很快，组织往往是“兴也勃焉，亡也忽焉”。其参与社会治理的活动大多是零星和零散的，存在一定偶然性。青年社会组织的社会治理参与，主要依靠组织领袖的社会关系进行。与此同时，这些组织在初始期往往因为种种原因，并未登记注册，因此，这时青年社会组织往往也是非正式组织。他们的活动往往是“地下”的（如其无法完成正式的公募性活动）。自组织和零星的活动是这一时期青年社会组织参与城市社会治理的真实写照。

2. 注册期：从地下到地上的有组织参与

进入2006年以后，上海以共青团为代表的党政群部门开始关注青年社会组织群体。鉴于青年社会组织萌发发展现状，上海共青团从2005年尝试主办第一次上海青年风尚节，邀请青年社会组织展示青年当下的时尚文化生活，倡导快乐、健康、向上的青年文化；并于2006年成立上海青年家园民间组织服务中心，作为共青团联系青年组织、青年群体的新型载体和平台。在此期间，从2009年开始，上海市民政局每年专门从福利彩票金中拿出1000万元，用于支持符合“扶老、助残、救孤、济困”宗旨的公益服务项目和公益服务组织，要求他们以创新的方式，自行设

计并投标相应项目，促进了青年社会组织向专业化和 社会创新方向发展。同时，相关区县的政策也发生了一定变化，开始鼓励、帮助、允许青年社会组织登记注册。由此，在这一时期，上海青年社会组织逐渐从“地下”转为“地上”。许多上一时期活跃的“地下”组织，开始注册成为正式化的正规组织。这一时期的青年社会组织开始有组织地参与一些社会公共领域活动，在教育、扶贫、环保、维权、慈善、文化、中介等诸多社会领域实现了对政府和市场的有益补充，对社会治理产生了积极影响。

3. 发展期：青年社会组织逐渐成长壮大及广泛参与

2010年世博会在上海召开，以“城市，让生活更美好”主题落位，上海社会组织，特别是青年社会组织又一次迎来了发展机遇。从2010年开始，青年社会组织逐步走入成长壮大阶段，这一时期，大量公益类青年社会组织由此诞生。据上海市社团局相关数据统计，截至2014年底，全市由民政部门登记的社会组织共有11607家。其中社会团体3789家，民办非企业单位7666家，基金会152家，约一半组织为青年社会组织。因此，目前上海青年社会组织注册数量近5000个，除此之外，还有大量非注册类青年社会组织。与此同时，上海各项政策逐步利好，除民政和共青团以外，其他政府组织和街镇开始划出专项资金购买青年社会组织服务，一些大型企业开始建立社会责任基金资助青年社会组织活动，青年组织的专业能力和水平也在此期间得到显著提升。正是这样，青年社会组织在这一些时期，开始广泛参与社会治理各项内容。特别是，上海青年公益联盟、上海青年社会组织联盟及各种公益服务中心的成立，为青年社会组织提供了公益资源共享、公益项目孵化的平台，为青年社会组织参与社会治理和基层建设提供了广阔舞台，使青年社会组织获得了全面发展和广泛参与的机会。

上海青年社会组织参与社会治理三步走的发生和演进表明，青年社会组织面向社会治理的参与有一个相应历程，它经历了从无到有，由小及大，从无序到有序的演化形态。这中间上海共青团推动的青年风尚节使其由“地下”到“地上”；以及上海市民政局推进的“公益创投”使其由互益转向公益，是推进青年社会组织参与社会治理的关键性发展“窗口”，这使得青年社会组织起始于趣缘，最终落脚于社会治理，从而实现了两者间的交汇和交融。

二、青年社会组织参与社会治理的特征与特点

上海青年社会组织当前广泛参与到了社会治理的方方面面,在不同的治理过程中体现出重要特征。从某种意义上来看,上海青年社会组织正与社会治理间双向互益,一方面,社会治理因为青年社会组织的参与而不断丰富和升级;另一方面,青年社会组织也参与社会治理而不断实现自身的发展和成长。

1. 丰富多样的参与领域

上海青年社会组织参与社会治理的第一个特征形成了丰富多样的参与领域。从上海情况来看,大体呈现出两方面特征:其一,社会组织类型丰富多样,目前上海青年社会组织已涵盖了教育发展、运动旅游、生命健康、助老助残、城市融合、生态环保、文化倡导、交友娱乐、公共安全、权益维护等十类左右,从中可见上海青年社会组织已有较大覆盖面,社会治理的相关领域都有一定的青年社会组织存在,除却有一部分小众内容(如社区治理矛盾调解类)青年社会组织涉及不多以外,目前上海青年社会组织类型已涵盖社会治理的多数领域,并且十分有利于各项工作展开;其二,同一社会组织参与的领域多元,目前上海一些青年社会组织已有“混业化”发展倾向,广泛开展各类型相关活动,有的一个社会组织的活动内容就涉及助老扶幼、生态环保、支边支教等,受益人群覆盖中老年群体、农民工子女、留守儿童、自闭症患者等。调研显示,在上海市青年社会组织开展的各项活动中,9.04%的组织进行了扶贫帮困活动,7.98%的组织开展了志愿服务,7.98%的组织开办了文化艺术类服务,7.45%的组织开展了联谊交友的活动,此外还有体育健身(7.18%)、养老敬老(5.05%)、环境保护(4.79%)、娱乐旅游(4.72%)、心理咨询(4.26%)、对外合作(2.66%)、民办中小学(2.39%)、政策、法律咨询与服务(1.86%)、医院与康复中心(1.86%)、展览(1.86%)、职业与成人教育(1.6%)、行业服务与协调(1.06%)、学术研究(1.33%)等方面,即便是就业与再就业服务、防灾救灾、车友会所占比例较低(1.06%)的青年社会组织也都有涉及。

2. 自筹与外引兼具的资金来源

青年社会组织活动于社会治理领域,其不以等价交换为主要运行原则,因此,很难实行整体上的用者付费制度。资金支持是青年社会组织能够存活并能较

好生存的重要因素。调研发现,目前上海青年社会组织的资金来源主要为两大部分,第一大部分是由发起者或其成员承担,这部分约占44%(其中发起者和领袖自掏腰包约占20%,由成员共担运作成本AA制占24%),第二部分则是以申请和募集的方式获得资金的份额,其约占52%,这两者是当前青年社会组织的主要资金来源。而进行有偿社会服务的青年社会组织仅占2%。其中,获得政府购买服务的青年社会组织占总量的36%,各组织一年周期内承接政府购买平均数量是3.68个,平均金额约为42.4万人民币。在政府购买(广义政府)序列中响应率最高的单位或部门是共青团,达到43.8%,表明在党政群序列中共青团是购买主体;其次是民政局(占27.1%)、妇联(占22.9%),之后是宣传部和工会,依次减少至20.8%和16.7%。这表明,目前上海青年社会组织的资金来源较为多元化。

3. 较积极并趋热情的参与态度

青年社会组织参与社会治理的成效如何,一定程度上取决于他们对于所从事的视野能否保持长久热情。应当说,当前上海青年社会组织面向社会治理保持一定热情,但热情还不很明显。调研显示,约37.3%的青年社会组织对当前参与社会治理秉持积极态度,而持一般态度的则占了53.7%。在访谈中,一些青年社会组织领袖反映,自己有参与社会治理的意愿,但目前来看,还遇到许多障碍,还存在一定的领域不开放,基层不信任,法律责任承担等一系列问题。这说明,当前青年社会组织对于社会治理热情的缺失与现实环境还有一定联系。但大量青年社会组织也表现出了对于未来参与社会治理的正向展望。调查显示,约59.7%的青年社会组织对未来参与社会治理秉持积极态度,与前述37.3%有大幅度提高,而持一般态度的占28.4%,则有大幅度减少。这表明,青年社会组织自身对未来参与性充满希望,这对于青年社会组织在更广阔平台上推进社会治理是重要的信心性因素。

4. 以一区县及社区为中心的活动场域

从调研情况来看,目前上海青年社会组织活动范围还主要集中在上海本地,并初步形成了以一区县为主的活动范围,在活动场域中多以社区为主要活动场所。我们对青年社会组织活动范围的调查显示,目前上海青年社会组织选择一个街镇进行活动的占9.1%,选择一个区县的占47.3%,选择上海市内多个区县占36.4%。选择两个及以上省、自治区、直辖市范围的占7.3%。这就是说,上海青年社会组织活动范围主



要集中在上海本市,就目前来看走出上海,走向全国的情况还较少。同时对活动重心的调研,大量社会组织向我们表明了目前主要开展大量的社区活动,原因在于,十年以来,上海青年社会组织虽获得了极大增长,但是相对于大型社会组织来看,目前还相对弱小,这就要求其必须要能够从小事做起。而基层社区正提供了青年社会组织在这方面施展才华,练兵提能的广阔平台。正是这样,上海大量青年社会组织的活动切入不一定完全以一下操控全市性的大型活动作为其主要的活动导向,而是都力求将公益活动社区化,力求通过适用社区,利用社区,再到占领社区逐步扩充其影响,从而使社区成为其活动的根据地。表明了当前青年社会组织的务实性,当然也在一定程度上说明了目前青年社会组织介入大型领域还有一定障碍。除此之外,近年来,上海各级共青团支持社会组织发展的相关资源已逐步落位于社区,2012年上海共青团在全市以社区为单位布局了大量青年中心,这也为青年社会组织社区活动开展奠定了条件。

5. 共青团在青年参与中的枢纽引领作用的发挥

应当说,近年来上海青年社会组织的蓬勃发展,与上海共青团的积极工作息息相关。十年来,上海共青团为社会组织的发展倾注了很多心血。一方面共青团利用自身资源优势,积极搭建平台和载体。共青团上海市委紧紧抓住对青年社会组织凝聚不放松,于2006年10月发起成立的上海青年家园民间组织服务中心为草根组织搭建孵化平台,2014年9月又联合沪上13家青年社会组织共同发起成立了上海枢纽式青年社会组织联盟,旨在促进上海枢纽型青年社会组织健康发展、有序竞争、充分合作,积极打造维系团与青年群体的纽带。另一方面共青团积极构筑品牌项目、集结自身和社会资源来扶持青年社会组织成长。例如,上海青年家园民间组织服务中心和凌云街道、古北街道、周家桥街道、延吉街道等开展了广泛合作,承办了“青年·锋尚”系列活动。通过各领域、各类型的青年社团项目和活动设计,向社会展示了当代青年的青春风采,利用品牌效应进一步宣传和壮大上海青年社会组织。上海共青团自2005年起还发起了青年风尚节,每年举办一次,至今已举办九届。风尚节上设立展示平台,通过各领域、各类型的青年社团项目和活动设计,向社会展示了当代青年的青春风采,为各界青年提供一个交流和相互学习的舞台。上海共青团从2010年开始主办青年影响社会十大公益项目评选,至今已评选了四届。评选一般历时3个月,经过海选征

集、项目初评、中期评审、网络投票、专家评审各阶段,产生了年度上海十大“最具影响力”公益项目和十大“最具潜力”公益项目,在社会中产生了重要影响。

三、青年社会组织参与社会治理的政策支持

目前,我国的青年社会组织还处于初步发展阶段,就上海而言,青年社会组织参与社会治理虽有所成就,但还不广阔,在这样的背景下,如何发育青年社会组织,推动其更好与社会治理创新相融合,调动其积极性,更好地发挥其在社会治理中的作用,就成为非常需要关注的重要问题。这里提出若干条进一步发展的相关思路:

1. 发育主体

青年社会组织要在社会治理活动中发挥重要作用,其首要条件是要有一批有分量的青年社会组织。发育主体就是要推动青年社会组织发展成为具备相应资质和能力的社会主体。一方面,在推动青年社会组织参与基层建设和社会治理的过程中,促进社会组织不断成长;另一方面要激活青年社会组织活力,使青年社会组织成为推动社会治理和基层建设的重要动力。这就要求我们做好几方面工作:其一是在数量上做增量,要通过不断培育新的青年社会组织,扩大青年社会组织的现有规模,通过规模扩张,进一步增强青年社会组织的覆盖面和覆盖度,既通过覆盖延伸青年社会组织的工作场域,也通过扩张形成青年社会组织参与社会治理互相间竞争性的“鲶鱼效应”;二是在质量上做加法,青年社会组织当前还比较弱小,由于其弱小性,其社会治理参与项目体量还不小,下一步随着青年社会组织的发展壮大就需要重点关注青年社会组织自身建设,既要通过提供相关培训加强青年社会组织具体履行相应职责、承担社会治理和基层建设任务的能力,也要牢牢抓住社会组织内部结构的改革,积极引导青年社会组织不断完善章程,不断健全组织各项内部制度和监督制度,使青年社会组织能够率先建立并真正运行起现代治理结构,规范青年社会组织健康发展,以避免由于人员扩张而带来的组织绩效降低乃至分裂。除此之外,在推动青年社会组织发育的过程中要着力激发青年社会组织参与社会治理的积极性,提升其工作中的意愿和主动性。

2. 释放空间

释放空间主要是指要推动社会治理领域能够向青



年社会组织开放,能够给予青年社会组织相应机会,放宽青年社会组织准入,充分信任青年社会组织。已有文章指出,在经济领域目前存在民营经济进入障碍,存在“玻璃门”“弹簧门”^[1],客观来看,当前青年社会组织参与社会治理也有相应现象,还受到方方面面的束缚。当前社区逐渐成为青年社会组织的活动场域,一方面表明青年社会组织工作重心下沉的务实性;但另一方面也表明,社区外的一些高大上的领域,青年社会组织不一定有参与的机会,当然也并不具备参与的能力。为此,需要进行相应改革。一是,在理念上应当树立向青年社会组织放宽准入的自信,在社会治理和基层建设领域,对于青年社会组织可做能做的事项应大胆放宽,党委、政府,乃至共青团和包括其他类型的企业在内都应从推动青年作为未来一代成长的高度出发,摒除“嘴上无毛,办事不牢”等传统思想的束缚,信任青年社会组织,给予其参与的相应机会。二是,以政府职能转移为突破口,为青年社会组织有参与社会治理创造空间和土壤,一方面,转变政府职能,推动政府真正成为小政府、强政府;另一方面,通过把职能让渡给青年社会组织,使青年社会组织成为能够独立承担相应社会事务的参与主体。三是,鼓励青年社会组织介入新兴领域。新兴领域往往是管得少的领域,互联网金融之所以能够崛起,一个重要的因素在于这属于新兴领域,规制相对较少,正是这样,要鼓励青年社会组织善于发现新兴领域,勇于开拓新兴领域,要让他们敢于试,从而拓宽政府的工作空间。

3. 优化政策

引导青年社会组织参与社会治理和基层建设需要优化相关政策措施,政策着力点主要可立足于下述四个方面。一是,推进以孵化园、孵化器为支撑的青年社会组织基地建设,要通过孵化园和孵化器建设,发挥示范带动作用,为青年社会组织发展提供必要场所以及必需的设备和物资,提供联系官方机构方面的便利,促进青年社会组织的发育发展。二是,大力推进青年社会组织规范化建设,建立相应的信息发布体制和机制,扎实推进青年社会组织规范化评估工作,为青年社会组织提供活动和具体业务上的指导,开展提高组织能力的培训。值得一提的是搞规范化建设和评估不是搞“二政府”,和会计师事务所一样,只要规范化评估机构不是垄断而是竞争,就不会出现“二政府”^[2],而是以专业力量提升工作绩效。三是,加强外部监管体系建设。探索建立青年社会组织评估事务

所,探索针对青年社会组织的事中事后监督机制,形成“社会组织自我监督、社会组织间竞争监督、中介组织年审监管、执法部门行政监督、人民群众和舆论的社会监督相结合”的事中事后监管体系。在向一般市民及企业开展青年社会组织宣传和知识普及活动的同时,建立和完善活动评估和表彰体系。四是,建立青年社会组织扶持基金。建立以政府提供的财政支持和项目经费为依托,企业资助为补充的扶持基金购买优质青年社会组织框架(非项目),推动青年社会组织获得外部支持,解决目前青年社会组织税收困境。

4. 完善平台

在完善平台方面主要是可以推进“青年公益创投”平台、供求对接平台和众筹平台三项平台的搭建工作,解决信息不对称。一是,创设面向青年社会组织的“青年公益创投”平台。一些有识之士曾经指出,高科技企业、中小企业特别是民营企业的发展,不能依靠主板市场,只能依靠二版式市场^[3]。仿照企业风险创投支持,面向小弱微为主体的青年社会组织发展也应形成相应的“社会创业版”,构建社会创业的资源资助平台。上海市在2009年已建成了面向所有社会组织的“公益创投”。当前针对青年社会组织能够得到资源有限的情况,应仿照证券融资市场形成面向大企业和中小企业“主板”与“创业板”分设经验,创立面向青年社会组织的“青年公益创投平台”,以此平台,推动社会资源向青年社会组织倾斜。二是,共青团尝试建立“团联体”,搭建供求对接平台。通过政府主导的“企业社会责任—社会组织—受助者”对接平台,运用网络工具打破信息的不对称、三方的不对接问题,而让资源通过网络流动起来。建议可先从围绕青年社会组织的核心问题入手,建立网络交换平台,形成B2B、B2C的资源库、资源超市以及资源对接机制。三是,积极搭建众筹平台。编织青年社会组织的成长链条,要从大学生源头培养开始,建立社会组织成长链条,形成青年社会组织的“选苗—培养—论证—入壳—孵化—出壳—项目支持—独立运转—跟踪支持—反哺”工作范式。此外,平台的搭建要与社区资源整合,推动青年社会组织落地,形成地方活动平台,从而推动青年社会组织在参与社会治理过程中逐渐走向社会化发展道路。

5. 培育人才

人才在社会组织发展中起到了十分重要的作用。从一方面看,领袖是行业的标志和标杆,起到了引领示范的作用和功能;另一方面,人才自身也积累了大



量资本和资源,在当前情况下,事实上也是社会组织人才往哪里走,参与社会治理的项目就往哪里走。在青年社会组织的人才培育方面可从以下五个角度入手。一是,要培育社会组织领袖,主要是创业领袖人才,要为其搭建成长台阶,可仿照中组部“千人计划”、教育部门“曙光计划”等方式,设立社会组织“千人成长计划”专项,给予人才专项支持,提高他们的认同度和认同感。二是,要为社会组织人才破解难题,特别是落户难题,党员组织挂靠难题,职称难题,要协同人社部门,开发劝募师、社会组织管理员等职称体系,推出工资基金、年金制度等,提升社会组织工作人员的收入和社会保障水平,吸引和留住社会组织优秀人才。三是,着力培养推出理论研究人才,既要培育青年社会组织人才,也要关注理论人才的成长,要形成一批与青年社会组织共同成长的理论人才,发挥他们“思想库、智囊团、宣传队、点评员”的作用,让他们为青年社会组织工作“出主意,想办法,造氛围,引舆论”。四是,要打通各类人才之间交流的瓶颈。团干部队伍适时应对青年社会组织开放,鼓励从中选拔专兼职团干部。还要注重推荐各级实务人才和理论人才成为各级人大代表、政协委员、青联委员。五是,要加强青年社会组织人才的继续教育,特别是要拓展他们的交流面和视野,使他们把握青年社会组织发展战略、项目培育等方面的综合实力,从而通过他们使

社会组织获得发展动力并具有发展的持续性。

结语:我们相信,在全面推进国家治理体系和治理能力现代化背景下,青年社会组织参与社会治理必大有可为。通过进一步发育培育青年社会组织,动员更多的青年社会组织参与社会治理,增强对青年社会组织参与社会治理的政策支持,既能够发展繁荣壮大一批社会组织和社会创业者,营造社会领域的“大众创业,万众创新”,同时对减轻当前政府治理繁重负担,增强社会治理绩效,推进社会治理真正走向现代化也能起到重要支撑作用。■

(感谢上海团市委权益部部长曹礼平、社会组织部部长赵昕、副部长任渤及朱晓慧、李卓等对课题的帮助支持,以及华东政法大学符玉宇、俞庭瑶、王海峰、葛辛祎、王润鼎、朱雅婷、陈润来等同学作为课题组成员为问卷资料整理及课题部分初稿写作付出的努力。)

[本文为共青团上海市委委托课题“青年社会组织参与社会治理及基层建设研究”的部分成果,是上海市人民政府决策咨询课题“社会组织参与城市公共治理的路径研究”的阶段性成果(项目编号:2015-A-30)]

童潇:华东政法大学社会发展学院副教授,
硕士生导师
责任编辑/陈晨

参考文献:

- [1] 叶晓楠,梁杰.“玻璃门”“弹簧门”该打破了——代表委员热议用民间投资活水浇灌实体经济[N].人民日报海外版,2012-03-10(2).
- [2] 童潇.直接注册时期社会组织管理模式创新[J].探索,2013(5).
- [3] 刘鸿儒.突破——中国资本市场发展之路[J].中国金融出版社,2008.