**基于现代社会组织理论的北京社区社会组织发展评价指标研究**

刘承水 王强 刘玲玲**[[1]](#footnote-1)**

  **摘要：**十六届六中全会后，北京市社区社会组织发展迅速。为了进一步促进和规范社区社会组织的发展，2014年北京市民政局出台了大力发展城乡社区社会组织的意见。本文基于现代社会组织体制理论，设计了北京市各区县社区社会组织的发展水平评价体系，构建了描述区县社区社会组织发展水平和状况的现代社会组织发展指数。该评价体系的实施可以及时发现各区县社区社会社会组织发展状况的差距，引导区县在社区社会组织的建设上沿着现代社会组织的发展方向，持续改善，规范化、制度化。

**关键词**：现代社会组织，社区社会组织，综合评价

**中图分类号：X822   文献标识码：  B 文章编号：**

 **引言**

社区民间组织的概念来源于2006年10月党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建和谐社会若干重大问题的决定》。根据《决定》精神，社区社会组织是在本社区范围内开展活动的社会组织，以社区居民为主要成员，以满足社区居民需求为目的，由居民自发成立并自觉参与，以备案管理为主要形式的社会组织形态。《决定》肯定了社区社会组织在社区建设中的巨大作用，将社区社会组织定位于整合社区资源、加强社区建设、完善社区自治、服务社区居民的重要载体和力量。

十六届六中全会后，各地政府积极推进社区社会组织的发展，社区社会组织发展迅速。2009年10月北京市民政区出台全国首个社区社会组织规范性文件《北京市城乡社区社会组织备案工作规则(试行)》（京民社区发〔2009〕555号）。2010年北京市社区社会组织为7289家，2011年北京市社区社会组织数量增长到8742家，2012年为10059家。2013年社区社会组织开始呈现爆发式增长，增长到13346家，同比上年增加了32.7%，万人社区社会组织平均拥有量为6.31家。门头沟区、西城区、东城区万人社区社会组织拥有量名列三甲，分别为19.37家、18.53家、15.07家[1]。这些社会组织业务分布和区县分布情况如下表所

表1：北京市社会组织业务分布

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| 类别 | 数量（家） | 占比（%） |
| 社区文体科教类 | 6330 | 47.4 |
| 社区服务福利类 | 2930 | 22.0 |
| 社区治安民调类 | 1730 | 13.0 |
| 社区共建发展类 | 867 | 6.5 |
| 社区环境物业类 | 831 | 6.2 |
| 社区医疗计生类 | 658 | 4.9 |

表2：北京市各区县社区社会组织数量分布

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| 区（县） | 社区社会组织数量（家） | 常住人口（万人） | 万人拥有社区社会组织数量（家） |
| 东城区 | 1370 | 90.9 | 15.07 |
| 西城区 | 2415 | 130.3 | 18.53 |
| 朝阳区 | 1571 | 384.1 | 4.09 |
| 海淀区 | 2087 | 357.6 | 5.84 |
| 丰台区 | 1460 | 226.1 | 6.46 |
| 石景山区 | 360 | 64.4 | 5.59 |
| 房山区 | 173 | 101.0 | 1.71 |
| 通州区 | 568 | 132.6 | 4.28 |
| 顺义区 | 1138 | 98.3 | 11.58 |
| 昌平区 | 377 | 188.9 | 2.00 |
| 大兴区 | 465 | 150.7 | 3.09 |
| 门头沟区 | 587 | 30.3 | 19.37 |
| 怀柔区 | 139 | 38.2 | 3.64 |
| 平谷区 | 335 | 42.2 | 7.94 |
| 密云县 | 136 | 47.6 | 2.86 |
| 延庆县 | 165 | 31.6 | 5.22 |

北京市社区社会组织在激活社区自治、提升社区服务、繁荣社区文化、维护社区稳定、弘扬社区志愿服务精神等方面发挥了积极作用，已成为加强社会建设、构建和谐社区的重要力量。尽管如此，北京市社区社会组织的发展还有许多问题和挑战。

首先，全市各区县社会组织发展水平不平衡。以社会组织数量分布为例，西城、海淀、朝阳社区社会组织数量分分别为2415家、2087家、1571家，他们三区社区社会组织的数量占到北京市社区社会组织总数的45.5%，将近一半。除此之外，社区社会组织从业人员的素质、社会组织的运行效果也存在很大差异。

再有，从现代社会组织体制的运行效果来看，北京市社区社会组织也存在着一些突出问题，如自治类社区社会组织发展明显不足，承接政府转移职能的能力较弱，在社区服务管理中的作用未得到有效发挥；社区社会组织发展缺乏有效政策支持，培育和管理体制发展滞后等。

上述这些问题正日益成为制约北京社区社会组织快速健康发展的瓶颈。因此为贯彻落实中共中央办公厅、国务院办公厅《关于加强和改进城市社区居民委员会建设工作的意见》（中办发〔2010〕27号）和《北京市“十二五”时期民政事业发展规划》（京民研发〔2011〕365号），充分发挥社区社会组织在提供服务、表达诉求、规范自律、促进和谐等方面的积极作用，2014年北京市民政局也出台了大力发展城乡社区社会组织的意见。然而，要落实这些意见和办法，如何评价各区县社区社会组织的发展状况，如何评价各区县社区社会组织的现代社会组织治理水平，成为一个亟待解决的问题，而目前这方面的学术研究尚属空白。本文基于现代社会组织理论，设计了区县社区社会组织的发展水平评价体系，构建了描述区县社区社会组织发展水平和状况的现代社会组织发展指数，并以此对各区县现代社会组织的发展状况进行评价。通过考评可以及时发现各区县社区社会社会组织发展状况的差距，引导区县在社区社会组织的建设上沿着现代社会组织的发展方向，持续改善，规范化、制度化。开展北京区县社区社会组织发展建设评价的目的是通过评价引导各区县规范社区社会组织发展规制体系、范监管体系，实现行政管理与群众自治的良性互动，优化社区社会组织管理框架，在社区社会组织管理方面实现创新发展，调动区县、部门社区社会组织建设的积极性，促进社会组织建设各项任务的完成。全面推行北京社区社会组织评价指标体系的建设和实施，加强社区社会组织的长效管理，是北京社会建设的重要内容。

 **一、北京社区社会组织发展评价指标****的构建原则**

本文在设计北京市社区社会组织现代社会组织评价指标体系时遵循以下原则。

首先是定性与定量相结合的原则，指标体系的设计应当满足定性与定量相结合的原则，亦即在定性分析的基础上，还要进行量化处理。只有通过量化，才能较为准确地揭示事物的本来面目。对于缺乏统计数据的定性指标，可采用评分法，利用专家意见近似实现其量化。指标的建立过程应该是定性分析和定量研究相互结合的过程。定性分析主要是从评价的目的和原则出发，考虑评价指标的完备性、针对性、稳定性、独立性以及指标与评价方法的协调性等因素，主观确定指标和指标结构的过程。定量研究则是指通过一系列的方法，使指标体系定量化，增强指标的科学性、合理性和可比性。

其次是依据全面性、代表性和层次性原则。建立现代社会组织体制发展水平评价指标体系的目的，是反映和度量某地区现代社会组织体制发展水平的现状，因此，指标体系应既能全面反映该地区现代社会组织体制发展的各个方面，又要避免指标之间的重叠性。指标的数目应适宜，从社会发展的复合系统的层次与结构、宏观与微观表征的需要，以及决策、评价和考核等方面的可行性考虑，选择有代表性的指标作为首都城市环境建设的考核指标体系。同时，应根据系统的结构分出层次，并将指标分类，使指标体系结构清晰易懂，便于使用。

除此之外，系统性原则、连续性原则、可评价性和适用性原则、把握法规政策、参与政府决策原则也是本文遵循的指导原则。

 **二、 各级指标的构建和评分标准**

十八大报告首次明确提出“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”，这一提法不仅规定了我国社会组织改革发展的目标是建立现代社会组织体制，而且还为实现这一目标勾勒出了极具战略意义的构图和思路。现代社会组织体制就是公民社会的保障和发展体制。因此我们的评价体系从形成政社分开、权责明确、依法自治和社区社会组织发展水平这四个大角度入手构建指标体系本指标体系中定性指标量化赋值采取百分制。

本指标体系定性指标赋值方式通过制定问卷调查表，采用打分调查法获取单指标的量化值。制定问卷后，将问卷发放给熟悉研究区域的专家、管理决策者、区域分布比较均匀的群众三部分构成的调查群体，进行广泛的调查。采用该方法可以体现公众参与，也更能反映人们对现状的认可程度以及对理想值的期望。本指标体系中定量指标赋值采取的方法包括：（1）比例或者比率指标，可依据评分最高值，按照百分制分成若干个等级，得到单指标得分。（2）比率指标，可利用评分最高值，与相应的百分比比率相乘得到单指标得分。

具体的一级指标、二级指标、三级指标及其评分规则情况分别如下所示：

 **（一）政社分开指标(A)**

本指标根据社区社会组织中领导干部任职情况分为以下两个指标。

1领导干部兼职人数所占比例指标A1

指标得分=100-(该地区领导干部兼职人数所占比例/领导干部兼职人数所占比例最高值）X100.

2领导干部全职人数所占比例指标 A2

指标得分=100-(该地区省领导干部全职人数所占比例/领导干部全职人数所占比例最高值）X100.

 **（二）权责明确指标（B）**

 权责明确指标从监管、支持、合作三个维度进行指标设定，分为B1,B2,B3三个二级指标。

1 监管效果指标B1

社会组织频遭公信力危机，“公益腐败”现象时有发生，因此对社会组织的监管非常重要，本指标包括队社会组织的登记、备案、分类监管和行为管理等制度的描述，共包含6个三级指标如下。

B1.1是否明确监管单位（有、没有）权重0.15

指标得分： 有，100分；没有50分

B1.2监管制度完备情况（完备、一般、不完备）权重0.25

指标得分：完备90-100分；一般60-90分；不完备60分以下。

B1.3 合法登记的社区社会组织所占比率 权重0.25

指标得分=（该地区合法登记的社区社会组织所占比率/合法登记的社区社会组织所占比率最高值）X100.

B1.4 社区社会组织违法案件次数和被投诉的次数 权重0.15

指标得分=100-(该地区社会组织违法案件次数和被投诉的次数/社会组织违法案件次数和被投诉的次数最高值）X100.

B1.5社区社会组织参与年检合格率 权重0.10

指标得分=（该地区社区社会组织参与年检合格率/社区社会组织参与年检合格率最高值）X100.

B1.6接受奖励的社会组织所占比率指标 权重0.10

指标得分=（该地区接受奖励的社区社会组织所占比率/接受奖励的社区社会组织所占比率最高值）X100.

2 支持效果指标B2

该指标描述了社区社会组织在组织培育、孵化、税收优惠和财政补贴、在税收减免、土地供应、社会保障、人才培养等方面受到的资助情况，共包含4个三级指标。

B2.1 支持政策完备情况 权重0.25

指标得分：完备90-100分；一般60-90分；不完备60分以下。

B2.2 社区社会组织接受政府资助次数 权重0.25

B2.3 社区社会组织接受政府补助收入的数量 权重0.25

B2.4 由街道或社区无偿提供活动场的社区社会组织比重 权重0.25

以上指标均为正向指标，计分方法如下：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

3合作效果指标B3

该指标包括服务委托、政策倡导和政策之间互动体制等五个三级指标。

B3.1 社区社会组织提供政府购买服务的总额 权重0.15

B3.2 社区社会组织政策建议被采纳的案例数量 权重0.15

B3.3 社区社会组织中党代表的数量 权重0.25

B3.4 社区社会组织中人大代表的数量 权重0.25

B3.5 社区社会组织中政协委员数量 权重0.20

以上指标均为正向指标，计分方法如下：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

 **（三）依法自治效果指标(C)**

包括社会组织自身建设、社会保障、可持续发展和运营能力等四个二级指标。

 1社区社会组织自身建设指标 C1

该指标包含如下9个三级指标。

C1.1 建有党团组织的社区社会组织所占比率 权重0.25

C1.2 社区社会组织全职党员总数 权重0.10

C1.3 社区社会组织当年发展党员数 权重0.05

C1.4设立员工代表大会制度的社区社会组织所占比重 权重0.15

C1.5 设立理事会制度的社区社会组织所占比重 权重0.10

C1.6 设立监事会制度的社区社会组织所占比重 权重0.10

C1.7 设立内设机构的注册的社区社会组织所占比重 权重0.10

C1.8 设立监事职位的社区社会组织所占比重 权重0.10

C1.9 建立业务培训制度的社区社会组织所占比重 权重0.05

以上指标得分计算方法：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

2社区社会组织社会保障指标C2

该指标包含如下3个三级指标。

C2.1专职人员平均工资水平和当地平均工资水平的比例 权重0.35

C2.3签订正式劳动合同的员工所占比重 权重0.45

C2.3参加社会保险、参加住房公积金、参加补充医疗保险、参加商业保险 权重0.20

以上指标均为正向指标，计分方法如下：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

3 社区社会组织可持续发展指标C3

该指标包含如下5个三级指标。

C3.1平均总资产收益率 权重0.25

C3.2捐赠收入占总收入比例的平均水平 权重0.10

C3.3政府补助占总收入比例的平均水平 权重0.10

C3.4提供服务收入占总收入比例的平均水平 权重0.25

C3.5 平均现金储备率 权重0.15

以上指标均为正向指标，计分方法如下：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

C3.6平均资产负债率 权重0.15

该指标均为负向指标，计分方法如下：指标得分=100-(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

4 社区社会组织营运能力指标C4

该指标包含如下2个三级指标。

C4.1业务活动占总支出比例的平均水平 权重0.40

正向指标，计分方法如下：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100

C4.2管理费用占总支出比例的平均水平 权重0.60

负向指标，计分方法如下：指标得分=100-(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

 **（四）社区社会组织发展指标（D）**

该指标包含如下6个二级指标。

1社区社会组织的数量D1

2社区社会组织年均增长率D2

3社区社会组织资产总额D3

4社区社会组织从业人数D4

5社区社会组织中高级职称人员所占比重（高级社工师及其他）D5

6社区社会组织中高学历人员所占比重（硕士及以上）D6

以上指标均为正向指标，计分方法如下：指标得分=(该地区该指标数值/所有评价地区的指标最高值）X100.

 **三、权重计算**

目前的评价方法中，权重的确定方法有几十种，但按原始数据的来源不同可分为两大类：一类是主观赋权法，即根据专家的经验主观判断确定，如德尔非法（Delphi）、层次分析法（Analytical Hierarchy Process简称AHP）、模糊子集法(FSM)、比较矩阵法(CMM)等；另一类是客观赋权法，即根据评价指标的实际数据确定，如熵值法(EVM)、主成份分析法、相关度法等。

考虑到现代社区社会组织发展水平中各指标的特性，而且该领域的评价尚属首次，还处于积累经验阶段，本文采用主观赋权法确定指标权重，聘请本领域的专家指定指标的权重。

具体的一级指标、二级指标情况分别如下所示：

表3：一级指标、二级指标权重分配情况

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | 一级指标 | 权重 | 二级指标 | 权重 |
| 基于现代社会组织理论的北京社区社会组织发展评价指标 | 政社分开指标(A) | 0.27 | A1领导干部兼职人数所占比例指标 | 0.45 |
| A2领导干部全职人数所占比例指标 | 0.55 |
| 权责明确指标（B） | 0.27 | B1 监管效果指标  | 0.35 |
| B2 支持效果指标 | 0.35 |
| B3 合作效果指标 | 0.30 |
| 依法自治效果指标(C) | 0.27 | C1社区社会组织自身建设指标  | 0.25 |
| C2社区社会组织社会保障指标 | 0.25 |
| C3 社区社会组织可持续发展指标 | 0.25 |
| C4 社区社会组织营运能力指标 | 0.25 |
| 社区社会组织发展指标（D） | 0.19 | D1 社区社会组织的数量  | 0.20 |
| D2 社区社会组织年均增长率 | 0.10 |
| D3 社区社会组织资产总额 | 0.15 |
| D4 社区社会组织从业人数 | 0.20 |
| D5 社区社会组织中高级职称人员所占比重  | 0.20 |
| D6 社区社会组织中高学历人员所占比重 | 0.15 |

 三级指标权重分配见本文第3节。

 **四、现代社区社会组织发展水平指数**

 将各级指标得分和权重相乘可以得到现代社区社会组织发展水平指数。我们按百分制划分若干个等级，并制定相应的等级划分。

 现代社区社会组织发展水平指数得分80-100分，直接赋值“好”；得分60-80分，直接赋值“一般”；得分60分以直接赋值“不好”。

 **五、结论**

 社区社会组织体制灵活，服务功能多样，可以更有效的承接政府职能、整合社区资源，从而进一步理顺社区关系、激活社区自治、提升社区服务，并进一步达到繁荣社区文化、维护社区稳定的作用。正因如此，大力推进和引导社区社会组织的发展成为加强社会建设、构建和谐社区的重要力量。2014年北京市民政局也出台了大力发展城乡社区社会组织的意见。本文基于现代社会组织理论，设计了区县社区社会组织的发展水平评价体系，构建了描述区县社区社会组织发展水平和状况的现代社会组织发展指数，并对各区县现代社会组织的发展状况进行评价。通过考评可以及时发现各区县社区社会社会组织发展状况的差距，引导区县在社区社会组织的建设上沿着现代社会组织的发展方向，持续改善，规范化、制度化。开展北京区县社区社会组织发展建设评价的目的是通过评价引导各区县规范社区社会组织发展规制体系、范监管体系，实现行政管理与群众自治的良性互动，优化社区社会组织管理框架，在社区社会组织管理方面实现创新发展，调动区县、部门社区社会组织建设的积极性，促进社会组织建设各项任务的完成。全面推行北京社区社会组织评价指标体系的建设和实施，加强社区社会组织的长效管理，是北京社会建设的重要内容。

 **参考文献**

[1]黄松江,于小静.北京社会组织发展与管理[M].北京：社会科学文献出版社，2015：1-40.

[2]郁建兴,金蕾.社区社会组织在社会管理中的协同作用——以杭州市为例[J]. 经济社会体制比较,2012(04): 57-168.

[3]张云熙. 社区社会组织研究综述[J].社科纵横,2015(04): 95-98.

[4]余宏.关于社区社会组织的国内外研究现状及实践经验[J]. 湖北经济学院学报(人文社会科学版). 2015(10) :17-19.

[5] 赵罗英,夏建中. 社会资本与社区社会组织培育——以北京市D区为例[J]. 学习与实践. 2014(03) :101-107.

[6] 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(03) :32-38.

[7] 高红. 社区社会组织参与社会建设的模式创新与制度保障[J]. 社会科学. 2011(06) :43-51.

[8] 张鹄志，马传明，王江思. 基于层次分析－熵权法的中原城市群生态环境评价[J]，安全与环境工程，2014(01)：87-91.

**Study on Evaluation System for Community Social Organizations in Beijing Based on Modern Social Organization Theory**

WANG Qiang , LIU Chengshui ,LIU Lingling

 **Abstract:** The community social organization has been developing rapidly in Beijing since the Sixth Plenary Session of the 16th CPC Central Committee. In order to further promote and regulate the development of the community social organizations, the Beijing Municipal Civil Affairs Bureau issued a proposal to vigorously develop urban and rural community social organizations in 2014. Based on the theory of modern social organization system, an evaluation system is designed in this paper for the development level of community social organizations in Beijing and the modern community social organization development index is presented to describe its development level and status . This evaluation system is helpful to find the gap and problem of each district in the process of community social organizations development, and to guide, standardize, institutionalize and improve the development of social organization.

**Keywords:** modern social organization; community social organization; evaluation system

(责任编辑:侯净雯)

1. [1]收稿日期：2016年11月16日。

[2]作者简介：刘承水（1964-），男，山东曲阜人，教授，博士，北京城市学院校长助理，科技与产业发展部主任，研究方向：城市管理、社会组织。

 王 强（1973-），男，河北保定市人，讲师，博士，北京城市学院科技与产业发展部，研究方向：社会组织、城市管理。

 刘玲玲（1977-），女，河北石家庄市人，副教授，博士，北京城市学院科技与产业发展部，研究方向：城市管理，社会建设。

[3]基金项目：本文受到2015年北京市社会建设专项资金购买决策研究和信息咨询服务项目“现代社会组织体制指标体系研究”项目资助。 [↑](#footnote-ref-1)