

# AGIL框架下社区社会组织的功能系统与提升路径

高红 宫雪\*

**〔摘要〕** 社区社会组织作为一种防止市场与公权力侵蚀的制度性保护机制以及独立于政府、市场之外的治理主体,在社区治理中具有环境适应、目标获取、整合与模式维护这四种功能系统。社区自组织作为社区内生、自治的组织力量是社区社会组织的最主要部分,但其目前的发展状况尚无法律使其承载起作为社区治理主体的上述功能。影响或阻碍社区社会组织功能发挥的主要因素是社区组织发展的行政性资源与社会支持资源不足以及现行社区体制空间约束。为此,需要通过加强政府顶层制度设计、创新基层管理体制与促进社区基金会的发展等三条路径实现对草根社区自组织的赋权增能、嵌入性吸纳与持续性保障,以更好地提升社区社会组织在社区治理中的功能系统。

**〔关键词〕** 社区社会组织;社区治理;功能系统;AGIL模式

经过三十年的社区建设,中国的社区治理取得了一定的成效,但是仍然存在着行政化色彩太浓、社区发展缺乏持续的内生动力、社区组织化程度不高、居民参与自主性不足等问题,距离社区治理现代化的实现尚有较大的距离。2017年党中央国务院发布《关于加强和完善城乡社区治理的意见》,作为第一个以中共中央与国家政府名义发布的关于社区治理的纲领性文件,《意见》特别提出要大力发展“社区社会组织和其他社会组织”,推动社会组织与居民参与,实现“三社联动”等,以克服社区行政化困境、推动社区治理向现代化的方向转型。时间刚刚跨入2018年,民政部又出台了《关于大力培育发展社区社会组织的意见》,提出“以满足群众需求为导向,以鼓励扶持为重点,以能力提升为基础”的社区社会组织发展路径,充分发挥社区社会组织作用,使其成为创新基层社会治理的有力支撑。为此,通过社区社会组织的培育与发展,增强社区社会力量的组织化,使社区社会组织成为社区治理的结构性主体与合作伙伴,有机嵌入到基层治理多元共治的制度体系之中就成为当今社区治理的一个重要议题。

---

\*高红,社会学博士,青岛大学政治与公共管理学院教授,266061;宫雪,山东青年政治学院经济管理学院讲师,250103。本文是国家社科基金项目“中国城市社区合作共治的公共性困境与社区营造研究”(15BSH108)以及国家社科青年基金项目“政府购买公共服务的‘公共性’流失及对策研究”(15CZZ026)的阶段性成果,并获泰山学者工程专项经费资助。

## 一、AGIL模式框架下社区社会组织的功能系统

现代社区组织是防止市场力量过度侵蚀以及社会向国家争取政治权利而诞生的社会组织形式。作为一种制度性的社会保护机制,社区社会组织在社区治理中具有国家和市场力量无法替代的功能。帕森斯认为任何社会系统及其子系统的发展必须具备四个必不可少的功能,即环境适应(adaptation)、目标获取(goal attainment)、整合(integration)与模式维护(latent pattern maintenance)功能,本文将其称为AGIL模式。社区社会组织作为社区治理系统的一个子系统,从理论层面来看,其在社区治理中的功能履行应满足以上四个功能要件;而且它们并不是完全独立的,而是相互依赖、密切互动的功能系统;这四种功能共同构成了社区社会组织在社区多中心治理结构中的功能系统。

### (一) 社区社会组织在社区治理中的适应性功能

所谓“适应性”功能是组织积极地顺应环境的变化并从环境中获得系统所需要的资源,使自身得以发展。社区社会组织的发展与我国的制度环境有着密切的关系,只有首先从“从党政法部门获取政治、行政和法律三大合法性”<sup>①</sup>,社会组织才具有合法性,合法性是社会组织赖以生存的根本。改革开放以来,我国党和政府对社会组织的管理逐渐从控制向培育发展的方向转变,特别是党的十八届三中全会更是将其地位提升到国家治理次体系的高度。而2017年6月中共中央、国务院在《关于加强和完善城乡社区治理的意见》中,特别强调要发挥社会组织为核心的社会力量在社区治理体系中的协同作用。社会组织蓝皮书显示,截至2016年底,全国共有社会组织70多万个,而备案的城市社区社会组织数量更是高达上百万个。随着我国由“单位制—街居制”向“社区制”的基层管理体制变迁,原有的以纵向行政控制为特点的管理体制向多元主体合作治理的管理模式进行转变。建立以党组织为领导核心、社区自治组织为主体、社区社会组织协同治理、社区居民广泛参与的社区多元主体合作共治的格局,是实现我国社区治理体系与治理能力现代化的根本标志。在此,社区社会组织无疑是推动我国社区治理现代化的关键性力量,其在为居民提供社区服务、促进社区善治中都发挥着重要的功能。社区社会组织的发展与不断壮大顺应了我国制度环境的变化,体现了其环境适应性能力。

### (二) 社区社会组织在社区治理中的目标获取功能

“目标获取”功能是指组织确立目标的优先顺序,并调动系统资源来实现这些目标。社区社会组织作为社区治理的一个子系统,能够不断适应外界社会环境的变化,调动资源来实现社区治理的多种目标。在此,社区社会组织的目标获取功能主要体现为:(1)社区社会组织有助于社区居民多元化需求的满足。随着中国经济的快速增长、社会结构变迁与社会阶层的分化,居民的需求结构也变得日益多元化,在此情形下,“既有的规模化、供给者导向公共服务体系的不足很快显现出来,而以需求为导向的、差异化、多层次公共服务体系建设变得越来越迫切。”<sup>②</sup>社区社会组织具有贴近基层与民众的优势,与政府提供标准化、规模化的公共服务不同,社区社会组织能够针对社区居民的多元化、差异化需求,提供专业化、精细化的服务,以弥补政府与市场提供公共服务的不足。(2)社区社会组织有利于社区矛盾纠纷的化解。目前社区中的一些维权类社会组织,在开展普法教育、调节纠纷与化解矛盾等方面发挥了较强的专业优势,对于建立基层社会矛盾缓冲的安全阀机制,降低政府主导的刚性维稳成本,促进社区和谐稳定秩序形成

<sup>①</sup>高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》2000年第2期。

<sup>②</sup>李友梅:《我国特大城市基层社会治理创新分析》,《中共中央党校学报》2016年第2期。

发挥了重要作用。(3)社区社会组织有助于社区文明程度的提升。社区中活跃着大量的趣缘类文体体育健身组织,它们数量多、参与人数多、活动频繁,在社区有着很强的吸引力。这些组织开展的丰富多彩的活动活跃了居民文化生活,满足了居民日益增长的精神与文化心理需求;同时,这些以兴趣为纽带的社会组织,有利于促进居民之间和谐融洽的人际交往氛围,促进社区文明程度与文化建设水平提高。

### (三) 社区社会组织在社区治理中的整合功能

“整合”功能是指组织协调系统内部各部分之间的关系,使系统各部分协调为一个起作用的整体。社区社会组织的整合功能主要表现在:(1)社区社会组织有助于促进社区协商民主与自治秩序的形成。社区社会组织作为居民表达利益诉求以及参与社区事务的重要渠道,通过引导居民成立社区议事厅,根据不同的议题组织相关社区居民开展沟通对话等居民协商与自治活动,有利于促进社区居民在协商议事中公共问题的解决与社区自治秩序的达成。(2)社区社会组织是原子化社会组织的载体,有利于实现社会的有机团结。在社区中,居民参加各种各样的艺术队、健身队、志愿者组织等次级群体,就把原子化的个人组织了起来,增强了社区居民之间横向的社会联系。大量诸如此类社区社会组织的存在及其形成的密集社会网络的出现,使居民之间的相互依赖性不断提高,大大提升了社区的凝聚力;同时由社会组织为主体的次级群体有助于缓解原子化个体面对庞大行政力量造成的社会紧张与压力,有利于基层社会的整合与有机团结。(3)社区社会组织为原子化的个体重建社会性联系,有利于社区社会资本的培育。传统社会向现代社会的转变导致家庭、邻里等初级群体的衰落,一方面造成了以情感色彩为主要特征的初级群体成员关系日趋松懈,带来了人际关系的疏远、冷漠;另一方面,导致一些初级群体的解体,城市社会中邻里功能大大弱化,邻里交往大大降低,邻里观念变得日益淡薄。这种现象导致了个体的原子化,社会原子化意味着个体之间社会联系的弱化及个体与公共世界的疏离,不可避免地带来了个人主义、自私自利、社会失范等消极社会现象。社区社会组织作为横向的社会连结,对于社会个体重建社会联系,建立陌生人之间的普遍信任与互惠规范,培育社区社会资本有重要意义。

### (四) 社区社会组织在社区治理中的模式维护功能

“模式维护”功能指以价值为中心并使之在系统内保持制度化,确保系统内行动者表现适当的特征,处理行动者内外部的紧张。不论是政治学理论中有关社会组织是“潜在的公民养成的场所,以及共同利益、共同价值表达的载体”的观点还是社会学家认同的“社会组织是参与者及行动者的‘价值的所在’,包含了志愿精神、多元主义、利他主义和参与共享等价值理念”思想,都表明“价值性是社会组织的重要特征”。<sup>①</sup>社区社会组织的模式维护功能主要表现在:(1)社区社会组织有助于社区居民公民意识的培养与公民性的养成。以社区社会组织为载体的“新公共性”,与以国家或政府为载体的“旧公共性”的主要区别在于,“新公共性”的实现是通过公民之间的协商、讨论、对话及自下而上的公民参与达成的。“这种‘新公共性’构建的意义在于寻找新的社群生活,人们可以通过‘社群’建构一种‘公共性’。”<sup>②</sup>社区居民通过参与社区社会组织,对培养其与人合作的技巧及责任分担意识都有极其重要的意义。而且,很多社区居民往往同时参与多个社区社会组织,“当个人属于有着多元目标和多样化成员的‘横向’组织时,他们的态度将因为组织内的互动和交互压力而变得温和起来。”<sup>③</sup>在杜威看来,社会组织也永远是培养公民精神的首要组织。因此,参与社区社会组织对培养社区居民的参与意

①崔月琴、袁泉:《转型期社会组织的价值诉求与迷思》,《南开学报》(哲学社会科学版)2013年第3期。

②田毅鹏等:《“单位共同体”的变迁与城市社区重建》,北京:中央编译出版社,2014年,第246页。

③[美]罗伯特·D·帕特南:《独自打保龄——美国社区的衰落与复兴》,刘波、祝乃娟等译,北京:北京大学出版社,2011年,第102—103页。

识与协商议事能力意义重大,有助于实现居民从国民向公民角色的转变。(2)社区社会组织的发展有利于形成基层社会自治管理的协调性规范和社会秩序。社区作为地域性社会生活共同体,其内在的运行逻辑是在政府的指导下,居民自己组织起来实现自我管理、自我服务。社区社会组织作为公共性重要的承载者,能把分散的居民密切地联系在一起,形成公共生活自治参与管理的非制度化的协调性规范,和具有认同整合功能的初级社会秩序。随着社区社会组织数量的不断增加及其能力的不断增强,社区内部自生的社会力量将在社区占据主导地位,从而形成社区基于内生力量的自治管理的协调规范与社会秩序。这种所谓的社会自我协调能力即田毅鹏教授所谓的“地域自治力”。

值得注意的是,本文所谓社区社会组织泛指任何以促进社区服务和社区治理为目标的社会组织;不过,社区社会组织的核心力量却是大量自下而上自愿发起成立、扎根社区、在社区开展活动的内生性社区社会组织或草根社区社会组织。应该说,目前我国社区社会组织特别是草根社区社会组织发展水平比较低,在社区治理中这四种功能的发挥还比较有限,如其资源汲取能力比较弱,环境适应性不高;对居民需求变化的回应存在滞后性;在促进基层社会有机团结、社区社会资本培育及居民公共精神培养等社会整合与模式维护等方面的功能明显不足等,使其不能有效地发挥结构性治理要素功能。

## 二、制约社区社会组织功能系统发挥的影响因素

从总体上看,当前我国社区社会组织功能的发挥除了受制于自身能力外,更是受到多种外部因素制约。根据新制度主义理论,“组织的外部环境不仅包含资源环境,而且包括制度环境,这两者的共同作用,形塑了组织的结构和行为。”<sup>①</sup>从该理论视角来看,我国社区社会组织不仅面临着经济资源困境,而且受到制度环境的约束。

### (一) 社区社会组织发展的行政性资源不充分

早在2002年,青岛最早实行社区社会组织备案制,其后备案制在我国大部分省市推广实施。对社会所需、无反社会倾向、民间自愿成立尚达不到登记条件的所有民间组织,通过备案制度纳入政府管理,给予其合法存在的基本权利。这对于分散于广大社区中、处于夹缝中生存的上百万基层社会组织无疑是个巨大的制度创新。笔者认为其创新性主要表现为:“一是解决了基层社会组织的行政合法性问题;二是改变了过去基层社会组织无序化发展状态;三是克服了基层社会组织政策支持上的不足;四是提高了基层社会组织的社会合法性。”<sup>②</sup>但是,备案制度并没有解决“非法人社团”的法律地位及权利能力问题,随着我国基层社会组织规模的扩大及其在社区治理中主体地位的确立,这一问题的解决愈益显得迫切与重要。另外,虽然目前我国社会组织登记管理制度规定城乡社区服务类可以直接登记,但对于大量草根的基层社会组织来说,门槛依然很高。除了政策上支持不足,政府对社区社会组织发展资源上的支持也远远不够,由于不符合登记注册的门槛条件,大量的社区社会组织缺乏申报项目的资格条件,因而不能获得政府购买社会组织服务的项目经费资助。

### (二) 社区社会组织功能发挥的基层体制空间有限

长期以来,在街居制的管理体制下,社区居委会职能长期错位,承担了街道及上级政府部门下移的各项职能,成了政府的“腿”与“脚”,导致社区管理行政化色彩过浓,影响了社区居委会自我管理、

<sup>①</sup>王诗宗、宋程成、许鹿:《中国社会组织多重特征的机制性分析》,《中国社会科学》2014年第12期。

<sup>②</sup>高红、张志勤:《备案制与我国基层社会组织发展创新》,《中共青岛市委党校·青岛行政学院学报》2012年第5期。



自我服务的自治职能的发挥。这种情形如果不加以改变,居委会仍然沿袭行政化职能,它就会眼睛一直向上,无视居民的需求,对社会组织在社区中发挥的功能漠视甚至采取排斥的态度。我国有学者“从社工服务机构嵌入基层街区的差异性出发,将社工机构与基层体制内组织的关系分为三种类型:隔离型、冲突型和互惠型”<sup>①</sup>。其在研究中发现,冲突型关系的机构将近占了其所调查机构总数的60%。其原因与中国的体制传统及复杂的社区政治空间等因素密切关联,因为“对于基层社区管理组织而言,这些专业社会服务组织往往是一个潜在的资源和话语权的竞争者。这就导致了基层社区行政主体对社会服务组织的不合作甚至是排斥的态度”<sup>②</sup>。实际上,相对于居委会对社会组织提供公共服务的态度,当前社会组织参与社区共治的制度空间更显不足。据有关学者对上海社会组织发展较快地区的社区委员会<sup>③</sup>进行的调研发现,社会组织成员或代表在社区委员会的比重均不超过5%。<sup>④</sup>因此,如果不改革现行街居制的社区管理体制,社区社会组织在社区治理中发挥的作用就会受到抑制,基本处于“无位”的状态。也就是在现行的基层管理体制中,并没有为社区社会组织作为治理性功能要素留有制度空间与位置,而悬浮于现有的基层治理网络之外,大多数社区社会组织更多是作为自娱自乐状态存在,与居委会很少交集。

### (三) 社区社会组织外部社会支持资源不足

资源依赖理论认为,组织无法生产自身所需要的所有资源,组织要生存和发展就必须与其他组织进行相互交换。而萨拉蒙提出的“志愿失灵”理论认为,资源不足是社会组织志愿失灵的表现之一。尤其对我国的社区社会组织而言,资源不足特别是缺乏可持续性资金的支持和保障,更是阻碍其发展的一个重要瓶颈。目前社区社会组织经费来源的主要渠道是各级政府的财政资助,为社区社会组织发展提供必不可少的资金与场地。一些地方政府还通过公益创投方式向社会组织购买服务,给予社会组织必要的经费支持,并通过项目化运营建立政府与社会组织之间的契约关系。但是,政府购买社会服务的合作伙伴主要是专业化较强、规模较大的社会服务机构,而内生型的草根社区社会组织资金支持缺乏长效机制,主要是由领导人的个人意志决定,这就为社区社会组织工作的开展带来了极大的不确定性,不利于组织的长期稳定发展与能力提升。

## 三、提升社区社会组织AGIL功能系统的路径选择

《意见》提出要到2020年基本实现“基层党组织领导、基层政府主导的多方参与、共同治理的社区治理体系”的总体目标,这就要求政府要以更加积极的态度培育社区社会组织,特别是民间性、自治性强的社区自组织,使社区居民成为参与社区公共事务管理的“积极公民”,实现政府和社会、居民之间的良性互动。根据我国近年的探索实践,更好地提升社区社会组织在社区治理中的环境适应能力及目标获取、整合与模式维护功能,可以从以下三条主要路径进行实践探索:

1. 加强政府顶层制度设计,实现社区社会组织的赋权增能。迈克尔·曼认为政府权力可区分为强制性权力与基础性权力。前者是国家与社会之间的零和博弈,后者则可能是国家与社会“双向赋权”的正和博弈关系。同时,随着人类社会的发展特别是“在现代国家的语境下,基础性权力的重要性

<sup>①</sup>朱健刚、陈安娜:《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系》,《社会学研究》2013年第1期。

<sup>②</sup>汪华:《合作何以可能:专业社会服务组织与基层社区行政力量的关系建构》,《社会科学》2015年第3期。

<sup>③</sup>按照2006年上海市颁布实施的《上海市社区委员会章程》第四条规定,社区委员会委员由社区代表会议推选产生,一般由社区(街道)党政领导、人大代表、政协委员、居民代表、驻区单位代表等三十至四十名组成,每届任期三年。通常而言,社区委员会是街道层面制度化的“共治”制度化平台,也是社会力量参与基层治理的重要组织载体。

<sup>④</sup>李友梅等:《新时期加强社会组织建设研究》,北京:经济科学出版社,2016年,第162页。

要远超过强制性权力”。<sup>①</sup>政府基础性权力的增强要求政府扮演增能型政府角色,积极地给予社会组织支持并与社会组织合作。随着中国国家治理现代化的演进、社会高度复杂性的增加以及社会组织合法性的增强,政府对社会组织的发展策略也正逐渐从行政化的控制转向更加柔性和激励导向的控制,以及更加实用的赋权。有学者指出“赋权增能是促进社会组织健康发展的必由之路”<sup>②</sup>,赋权增能在此指政府采取措施推动社会组织成长和能力建设。草根型的社区社会组织作为社区居民自我组织起来的自组织,长期以来一直外在于政府管理的视野之外,处于合法性阙失与自生自灭的状态。为此政府首先应从制度上对社区社会组织赋权,对社区社会组织的合法性地位予以确认,目前很多地方政府主要是通过备案制赋予社区社会组织合法性,但是这一制度仍有其较大的局限性,为此政府应进一步加大制度改革,对达不到登记门槛的社区社会组织实行备案注册制度。备案注册制度的实行一定程度上解决了“非法人社团”的法律地位与权利资格。除了从行政制度上对社区社会组织提供制度保障外,更重要的还应该通过市场或准市场化方式对社区社会组织进行赋权增能,主要是通过招投标或公益创投的方式对社区社会组织进行服务购买。为此,政府应从顶层制度入手破解阻碍社区社会组织发展的制度藩篱,综合运用行政、法律与经济手段对社区社会组织赋权增能。

2. 创新基层管理体制,实现对社区社会组织的嵌入性吸纳。创设社会组织参与基层治理的制度空间与基层管理体制特别是居委会的去行政化是密切联系的。自20世纪90年代以来,我国各地在探索城市基层管理体制改革创新了多种模式,但是基层治理中居委会的行政化问题一直是影响社区治理绩效的“中梗阻”,如何有效解决我国居民自治组织改革中存在的“内卷化”现象,实现居委会自治职能本位回归的“去行政化”,是实现我国社区治理良性运行的关键一环。在此,一方面需要顶层设计,通过“法治的途径界定政府层级间的职责和权利关系,……形成政党—政府—社会间的良性互动与合作”<sup>③</sup>。另一方面还需要自下而上的社会力量推动,特别是需要草根的社会力量通过组织化方式向居委会表达居民诉求、协商议事,自下而上地推动社区建设议程。这样做的结果将不仅推进社区社会化管理的发展,推动居委会的“去行政化”改革,而且也是实现草根社区社会组织参与社区治理的重要路径。上海“自治家园理事会”的平台创设就是一个成功的案例。它改变了过去居委会的组织架构,围绕居民社区生活的功能内容组成了若干功能性参与委员会,使一大批居民和文体团队等草根社群组织参与到居委会治理结构和工作体系中来,使其成为社区治理要素。按照该项目负责人徐中振教授的看法,上海“自治家园理事会”的体制创新使草根社区社会组织成为社区治理要素,主要体现在:“在功能层面上,实现了由娱乐性到互助性再到公益性的进步;组织层面上,体现了由自发活动社群到功能性初级组织的发展”;<sup>④</sup>在体制层面上,由居委会与草根社群组织的二元多层结构发展到居委会为核心的各类社群组织网络化联系的自主运行机制。为此,各地要根据当地的情况,积极进行居委会组织结构创新,把社区自生的社区社会组织力量通过一定的组织形式嵌入于基层治理体制中,充分发挥草根社群的自治资源,使其实现功能性转化而成为社区治理的组织要素。

3. 鼓励社区基金会的发展,为社区社会组织提供持续性保障。美国克利夫兰社区基金会作为全球第一家社区基金会,自1914年成立至今已有百年历史,迄今全球五十多个国家已建立了1750多家社区基金会。从国际经验来看,“其基本功能主要体现在五个方面:本地资助者、本地问题回应者、社区议题倡导者、慈善资源管理者及跨界合作推动者。”<sup>⑤</sup>社区基金会作为国际上已经非常成熟的扶持社区社会组织发展的模式,理论与实践证明,它在促进社区公益慈善、纾解社区治理资源匮乏以及实现

①唐文玉:《政府权力与社会组织公共性生长》,《学习与实践》2015年第5期。

②王义:《“赋权增能”:社会组织成长路径的逻辑解析》,《行政论坛》2016年第6期。

③孙柏瑛:《城市社区居委会“去行政化”何以可能?》,《南京社会科学》2016年第7期。

④徐中振:《草根社群如何成为社区治理要素——“居委会自治家园”实证探索及启示》,《解放日报》2014年9月4日。

⑤饶锦兴、王筱昀:《社区基金会的全球视野与中国价值》,《开放导报》2014年第5期。

社区治理多元化等方面都有积极作用。《意见》也特别提出要鼓励社区基金会的设立与发展,应该说,我国社区基金会的发展历史还非常短暂,2008年,由深圳桃源居集团发起成立的桃源居公益事业发展基金会,是我国首个社区基金会。为此,政府应从管理制度与税收政策上积极鼓励社区基金会的发展。事实上,美国税法为社区基金会制定了比私人基金会更为宽松的优惠政策:“其捐赠人可以享受更大幅度的减税;对社区基金会赞助的对象限制较少;政府有关部门对它的审查比较宽松,免去了繁琐的报告程序。”<sup>①</sup>另一方面,社区基金会作为社区慈善的支持型社会组织,政府对其管理更多应该是宏观政策与制度上的间接管理与调控,要尊重社区基金会的发展规律,与当地社区的社会生态与慈善生态相适应。根据美国社区基金会几十年的运作实践,其获得的成功经验第一条就是要植根于本地,取得本地居民与社区领袖的信任与支持,因此社区基金会要深入社区调研,积极回应社区需求,同时鼓励不同身份的社区居民积极基金会的治理、决策和活动;另外,社区基金会的结构很复杂,其成功运作需要一个完善的支持系统,包括政府的制度、政策与资金支持,支持性机构的资金投入和技术协助、社区各种组织与居民的参与支持等。

总之,社区社会组织作为立足社区、扎根社区、服务社区的社会化组织,是社区走向治理现代化的积极的社会建构力量。建立与优化社区社会组织社会生态环境,积极发挥社区社会组织功能优势,特别是提升草根社区社会组织的治理功能,对于实现社区整合机制由政府为主导的“他组织”向社区社会组织为主导的“自组织”转变,增强社区治理的内生性力量与社会性支撑,在社区高度组织化的基础上实现社区共同体的回归意义重大。

(责任编辑:杨嵘均)

## Community Social Organizations Viewed from AGIL Framework: Their Function System and Approaches to Function Enhancement

GAO Hong, GONG Xue

**Abstract:** Community social organization (CSO) is a kind of institutional mechanism to protect the grass-roots communities from the harm inflicted by the market force and governmental power. To some extent, it forms an independent governance participant in addition to the government and the market and plays the systematic functions of adaptation, goal attainment, integration and latent pattern maintenance in basic-level governance. CSOs as endogenous and autonomous organizations are the most important social organizations at grass-roots level. But currently they are still unable to fully perform the above-mentioned functions in community governance. The major factors hindering the CSO's fulfillment of its functions are due to the insufficiency in the administrative and social resources to support its development and to the current institutional restrictions. Therefore, it is necessary to strengthen the top-level design when the government making its relevant policies, innovate the governance institutions and promote the growth of various community foundations at the grass-roots level. These three methods can help ensure the empowerment, embedded absorption and sustainable security for the grass-roots community organizations and thus enable them to better play their functions in community governance.

**Key words:** community social organization; community governance; function system; AGIL model

---

<sup>①</sup>许杨:《美国社区基金会对社区发展的影响》,《产业与科技论坛》2011年第17期。