

“社会组织”发展:现实困境、环境制约与基本路向

方 晓 彤

(兰州城市学院 城市经济与旅游文化学院,甘肃 兰州 730070)

[摘 要] 现代社会,社会组织作为社会自组织力量,其合法存在是以自治性为基础的。中国社会组织发展所依托的国情是复杂的,形成了独特的成长路径和制度环境,这使其呈现出明显的本土特征,构成其有序发展的现实困境。社会组织成长的宏观环境,制度变迁的路径依赖、社会自治力量发育、党政社关系模式等,都对其发展轨迹和运作模式产生了深远影响,并在很大程度上形成了社会组织发展的环境约束。新时期,推动社会组织有序发展,需要从根本上破解相关制度壁垒,重点从政社关系重构、制度环境创造、治理网络形成等方面展开,全面释放社会组织发展的内生动力。

[关键词] 社会组织; 现实困境; 制度环境

[中图分类号] D632 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1673-0755(2016)06-0064-05

社会组织是现代社会结构分化的产物。改革开放以来,中国的经济体制转型与社会结构变迁,成为社会组织成长和发展的土壤。中国社会的各个层面和各个领域,涌现出越来越多的公共空间,越来越多的资源汇聚其中,越来越多的公民参与其中,从而孕育成长出各种形式的社会组织。社会组织是统合型社会不断趋向分化所衍生的社会自组织系统。中国社会组织生成依托的国情是复杂的,由此形成了独特的成长路径和制度环境。中国经济体制改革和对外开放的渐进性及对传统发展路径的依赖,使中国社会组织呈现出明显的“官民双重性”、“过渡性”等特征,面临着法律制度缺位、管理体制弊端、公共精神缺失等现实困境。就社会组织成长的宏观环境来看,制度变迁的路径依赖、社会自治的发育、党政社关系模式等,都对社会组织的发展轨迹和模式产生着深远影响,并形成了社会组织发展的环境制约。新时期,在“社会建设”的战略部署下,改进社会组织管理模式,推进社会组织走向规范、有序的发展轨道,已经成为关乎社会建设进程的重大事项,也成为促进国家治理体系现代化的应然选择。

一 社会组织发展的现实困境

(一)法律制度“缺位”

完善的法律制度是保障社会组织有序发展的前提,也是规范社会组织行为的基础。迄今,我国已形

成了以国务院颁布的《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》等行政法规为主,由行政法规、部门规章和地方性法规构成的法规体系。这些行政法规和规范性文件颁布实施为社会组织提供了制度环境。但从整体来看,这些法规和规范性文件的法律层次不高、法律约束力不强、实体性内容空泛,可操作性不强。现行的法规更多涉及的是社团登记注册的程序性规定,而对公民结社行为的实体内容缺乏系统的规范,对社团组织民事关系的规定存在诸多盲点。相对于社会组织的发展实践,现行法律制度还远不系统全面,其中既有立法理念上的问题,又有立法框架、技术上的问题。从制度建设观之,这些问题导致中国社会组织立法的不成熟;在实践效果上,也制约了中国社会组织的健康快速发展^[1]。

放眼全球,发达国家普遍制定了详细的法律法规来规范社会组织的发展。在美、英、德等国的法律体系中,都有针对社会组织的专门法律或相应的条款,立法层次较高,法律的权威性和威慑力较强。以德国为例,德国建立了有关社会组织完备的法律框架,具有以宪法为基础、民法典总则中有关社团法人的规定为基本原则、联邦社团法的专门规定为主体的系统的法律框架。借鉴欧美国家的做法,我国应加紧“社会组织促进法”的立法研究和立法准备,尽早用法律形式明确社会组织的性质、地位、职能、作

[收稿日期] 2016-08-22

[基金项目] 国家社科基金项目“西北民族地区基本公共服务均等化研究”资助(编号:11XZZ012)

[作者简介] 方晓彤(1976-),女,甘肃兰州人,兰州城市学院城市经济与旅游文化学院副教授。

用、权利义务及组织结构、管理体制等,理顺政府与社会组织的关系。以此为基础,制定相关的配套性的法规,形成系统完善的社会组织法律体系。同时,从预防、约束、评估、监督到惩治的综合角度考虑,出台实体性、操作性强的法规和文件,解决基本法缺位、操作性不强等问题。

(二)管理体制“弊病”

长期以来,我国对社会组织实行登记管理和业务主管分开的“双重负责的管理体制”。在这种体制下,各级民政系统的登记管理机关统一归口对民间组织进行登记管理,而与民间组织业务范围相关的党政职能部门作为民间组织的业务主管单位进行业务管理。这样,同一行政层级就同时存在两个对民间组织监管的部门——登记管理机关和业务主管单位。这种双重管理体制将合法登记的民间组织纳入了政府管理体系,这些组织“官办化”、“行政化”色彩浓厚,角色功能混乱;从民间自发形成的“草根组织”则因现行制度的限制很难“合法地”纳入体制监管的范围,导致政府监管机制的缺失。这种“双重管理体制”赋予业务主管单位较大的管理权限,从社会组织的设立、年检、党组织建设、负责人的选择到重大业务活动、社会捐赠、内部结构调整等事项,都在业务主管单位的审查和监督范围内,业务主管单位似乎拥有无所不在的权力,这极大地削弱了社会组织在人、财、物方面的自主权。在缺乏有效监督约束的情况下,业务主管单位容易利用手中的权力谋取不正当利益。

双重管理体制虽然在强化行政管理方面发挥了主要作用,但也带来了社会组织行政依附性强、政府干预过多等方面的问题,给社会组织发展造成多方面的束缚。为此,要明确界定业务主管部门与登记主管部门的职能范围和监管责任,将业务主管部门的职责主要确定在业务指导和资质认证等方面,促进业务部门的应有功能的归位;建立健全中央和地方各级登记管理机构,建立统一协调、专业权威、信息畅通的全国社会组织登记管理机构体系,明确登记管理机构的职能范围和监管手段,解决登记管理机构“重登记、轻管理、无力监管或监管不到位”等问题;切实解决社会组织中党政干部兼职、负责人超龄任职等问题,坚决制止社会组织与业务主管部门“两块牌子、一套人马”现象;等等。在此基础上,应借鉴国外先进的管理经验,着力解决我国社会组织自治权能的缺失问题,重点从应从以下几方面入手:一是行政权力的有序退出,使其与社会组织保持适当距离,防止行政权力的滥用;二是立法权力的有限

进入,规范立法权力进入的范围和方式,为社会组织创造充足的自治空间;三是司法权力的适当介入。司法权应当有所为、有所不为,在发挥监督职能的同时,充分保障社会组织的自治权。通过有效的制度调整,引导和规范社会组织与政府部门实现“六个分开”和“三无要求”^①,确保社会组织独立的法人主体地位。

(三)公共精神“缺失”

社会组织是人们缘于某方面的信念、旨趣或特质而自愿结成的社会组织,其本身发展所需要的各种资源都依赖于社会各界的资助或捐赠。社会组织通常是以社群利益为导向的,它们通过开发和整合社会资源,并将其自觉用于社会公共事务,有效整合并积极回应社会多元利益要求,以此在政府与民众之间架起沟通与协调等桥梁,建构并维护现代社会公共秩序。市场经济的发展,为民间组织的发展奠定了一定的基础,但市场经济发展并不必然引致公众对社会公共事务的关注和参与。实际上,市场经济本身的发展对于公民社会具有双重结构性效应:一方面,市场经济的发展创造了人们参与公共生活的空间和条件。随着市场经济的发展壮大,人们的生活空间得到扩展,其经济能力得到明显提升,这使得他们有可能关注并参与到社会事务的治理中;另一方面,市场经济以利润和效率为导向的运行逻辑激发了人们的自利动机和功利意识,在某种程度上削弱了人们的公共责任意识和公共参与意识。这样,由市场经济发展所带来的参与行为可能会因社会公共精神和合作精神的缺失而抵消甚至衰减^[2]。

公民对社会公益事业的自觉参与,不能指望仅建立在经济能力的基础之上,而更应该建立在经济社会发展造就的公共责任感和合作精神的基础上,应实现中国社会由“特殊信任”向普遍信任和制度信任的转变。中国历史上长期的小农经济和封建统治,限制了社会成员的交往范围,人们的社会关系网络多限于家族范围,造成了封闭性的社会结构,人们之间的交往多限于亲戚和熟人之间,公民意识一直未能得到培育,普遍的社会信任机制也未能建立起来,形成了费孝通先生所说的“差序格局”^[3]。现代社会的开放性使人们的交际范围得到扩展,基于人格特征的特殊信任机制已难以满足社会发展的需要。社会公共利益和公共需求的快速释放,急切需要实现中国社会信任模式的转型,构建一种更具稳定性、适应性和包容性的普遍信任模式。这种信任来源于人性中普遍的“善”和“正义”,它以公共责任和公共精神的形式表现出来并内化为人的普遍价值

追求。受历史文化传统和现代制度建设的影响,这种基于人的本性和制度理性的普遍信任模式还未能建立起来,社会大众的公共精神和合作精神依然非常淡漠,社会民间组织的发展步履维艰。

二 社会组织发展的环境制约

作为一定社会结构的产物,第三部门的生成无法游离于其被建构的环境之外。绵延两千多年的封建传统文化积淀和转型期制度变迁的特殊性,都会对我国社会组织的发展模式和轨迹有所影响和制约。

(一) 制度变迁的路径依赖

制度变迁是指制度的替代、转换或交易过程。新制度经济学认为,制度变迁是有路径依赖(Path Dependence)的,是受制于惰性力量的。所谓路径依赖,是指“制度演进中存在着一种自我强化的机制。这种机制使制度的演进一旦走上某一条路径,就会在以后的发展中得到自我强化”^[4]。新制度经济学派的代表人物诺斯认为,一种制度一旦形成,会形成某种现存体制中的既得利益集团,他们力求巩固现有制度,阻碍向新制度的变迁,即使新的体制较之现存体制更有效率。路径依赖一旦形成,它的既定方向就会在以后的发展中得到自我强化^[5]。

新中国成立后,国家通过一系列的政治、经济和社会制度安排,实现了对社会的全面控制,从而形成了“总体性社会”。国家几乎控制了全部社会空间,垄断了几乎全部社会资源。国家权力渗透和散布到社会生活的各个方面,社会自治能力受到抑制。与此相伴,人们习惯于依赖单位和政府,因而导致自主性的普遍缺失。诸制度变迁的路径依赖,形成了体制变迁和机制创新的阻滞力量,严重制约着社会组织的发展。一般来说,发展中国家的制度变迁是一个由政府推动的强制性变迁构成,政府自身的定位和作为至关重要。尤其是在中国的“总体性社会”的历史背景下,政府的行政改革和职能转变,是实现制度变迁的先决条件。改革开放以来,国家与社会关系的重新定位和调整,将使政府从越来越多的社会管理领域“退居二线”,民间组织部门承接了政府逐步退出转移给社会的部分社会职能,自然会获得相应发展,但目前中国的政府改革进程显然滞后于社会变革的需要,在很大程度上制约着民间组织的成长。

(二) 社会组织的基础薄弱

管理学大师杜拉克认为:公民社会组织是以“点化人类”和“改变社会大众”为目的、“以使命为

先”的组织实体,它们的有序发展依赖于社会整体层面的公共理性和志愿精神。现阶段,我国公民社会组织的社会认可程度还较低,基本上没有形成志愿者意识,缺乏持久的为公益事业服务及人人有责的志愿精神。康有为认为,长期以来,中国人对宗族的重视要甚于国家,因而中国人的社会善举多限于捐祖堂、义田、义庄以恤穷兴学,只是荫其家族而不是国人。这种相对狭隘的志愿意识和公益精神,在总体上形成了民间组织发展的文化背景。市场经济条件下,社会流动性不断加剧、大众的活动空间得以拓展,社会成员你中有我、我中有你的互动格局在形成,社会公共生活空间有所拓展,但受资本逻辑和经济人理性的支配,社会大众的行为趋向于自利化,同情共感意识、利他主义精神依然相当薄弱,社会组织缺乏可靠的公共文化基础。

(三) 执政党、政府与社会组织关系的紊乱

建国之初,国家政权统合社会的整合方式,是中国共产党应对社会“总体性失范”做出的策略性选择,对稳定当时的政治经济社会秩序,恢复生产,巩固新生的人民政权起到了积极作用。然而,现代化建设进程的推进使得我国的社会结构发生了深刻的变化,对执政党和政府传统治理思路与模式形成了严峻挑战。随着我国政治社会开放程度的提高和体制改革的不断深入,社会组织日益成为活跃在政治社会舞台上的一支生力军,在应对社会公共问题,动员和整合社会资本中效果显著。然而,自从20世纪90年代末社会组织兴起以来,社会组织的发展及其管理始终没有摆脱传统封闭依附关系模式的束缚。在社会治理主体关系中,执政党的领导、政府施政与社会组织自律之间各自功能的界定始终不明确,关系运行始终不够规范,制度化程度不高。在管理方式上,执政党的领导被“泛化”,政府行政干预过多,社会组织缺乏激励动力和独立运营能力;在管理体制上,社会组织管理高度依附于相应层级的党政管理体制,处于依附性存在状态。这种情形,既不利于社会组织的制度化、规范化,也不利于党政分开以及与之相联系的社会组织关系的规范化。

现阶段,合理界定党的领导、政府施政与社会组织自律之间的界域,理性建构这三者之间的关系,是保证社会组织规范有序发展的前提,也是破解社会组织管理上“碎片化权威”的关键。中国共产党是现代化建设事业的领导核心,合理定位执政党的角色功能,准确把握执政的范围和领域,是创造社会公共空间、促进社会自治的基础。政府是施政主体和治理主体,明确政府的职能定位和活动边界,是理顺

政府-社会组织关系的重要前提。就社会组织来说,它应保持开放性和包容性,主动接受执政党的领导,积极寻求与政府的良性互动。从国外的实践经验来看,社会组织与政府在社会治理结构中应当是互动、互补和相互依存的合作伙伴关系,而非行政依赖关系或隶属关系^[6]。中国社会组织的发展,应逐步实现从“政府选择”向“社会选择”的转变。

三 社会组织发展的基本路向

中国经济社会的转型及其带来的社会利益分层和社会问题的多元化,是推动社会组织发展的根本动力。然而,中国社会组织生成的制度环境是复杂而特殊的,造成社会组织与政府的关系呈现出非对称性依赖^[7],社会组织对政府的过度依赖,使其呈现出“依附式自主”特征^[8],这成为制约其发展壮大的根本所在。新的历史时期,推动社会组织有序发展、规范运作,需要从国家治理现代化的宏观视野,重新建构社会组织发展的政治生态,营造社会组织有序发展的制度环境。

(一) 重构合理的政社关系是社会组织健康成长的基本前提

从历史脉络来看,中国政府对社会组织的管理逐渐呈现出从无序到有序、从随机到常态、从防范控制到合作治理的基本态势。现阶段,政府应秉承有所为有所不为的原则,适当收缩职能空间并应向社会合理“赋权”,为社会组织参与社会事务的创造空间;社会组织则应建立完善的运作体制、严格的自律机制,增强自身的社会活动能力和独立性。现代社会,公共治理代表着一种新的社会多元管理模式,它使得公私部门相互依存、相互影响,构成一种具有相当自主性的自组织的网络。社会组织作为“企业-市场”体制和“政府-国家”体制之外的第三方力量,通过广泛参与社会活动和社会事务,可在一定程度上弥补市场失灵和政府失效,维护社会的道义底线和公正秩序。社会组织对社会事务的广泛参与,有助于增强公民的民主参与、自我结社、自我管理,推动治理模式的变革。新多元治理模式,建立在政府与社会组织互动合作的“伙伴关系”之上^[9]。

(二) 创造良好的制度环境是社会组织有序发展的必要条件

经过30多年的历程,中国公民组织社会发展到了一個新的阶段,现存的制度环境在许多方面已经难以适应它进一步生长的需要,其中有些制度性因素已经成为制约社会组织发展的瓶颈,必须进行相应的改革。改革的重点,应当是对社会组织正确定

位和合理分类,加紧修订和完善相关法律、规章和政策,从审批、登记、注册、监管、经费、税收等方面,对社会组织既积极支持和帮助,又正确引导和规范,从制度层面重新建构起社会组织有序发展的生态环境。现阶段,适应“社会建设”的需要,应逐步形成一个包括许可登记机制、法律保障机制、监督管理机制、文化保障机制、制度吸纳机制、税收支持机制、服务促进机制等在内的动态的社会组织综合管理体制,引导和规范社会组织在参与“社会建设”的进程中发展壮大。

(三) 建立开放的治理网络是社会组织有所作为的现实路径

现代社会,政府不再是国家唯一的权力中心,各种社会组织、企业组织、利益集团等,成为在各个层面的权力中心。这样,它们围绕一些社会公共问题的持续互动,引发形成了多元主体相互影响的公共事务治理网络。社会组织作为“企业-市场”体制和“政府-国家”体制之外的第三方力量,在提供公共服务、促进利益整合、缓解社会矛盾、维系社会团结等方面发挥着重要作用。在推进公共事务合作共治的过程中,民主政治为社会组织创造了良好的发展空间:一方面,政治系统的适度开放和包容,使得社会组织可以通过听证、咨询建议、协商对话参与公共事务的治理,政府对其正当行为加以认同和保护;另一方面,社会组织在治理结构中为民主政治体系构筑起一个坚实的平台,增强公民的民主参与、自我结社、自我管理,推动治理模式的变革。可以说,构建相互依存、互动合作的开放式治理网络,是社会组织有序发展、有所作为的依托。

注释:

①“六个分开”,即非政府组织与政府在主体、机构、职能、人员、资产、场所等方面实现完全分开;“三无要求”,即二者达到无行政隶属关系、无人事派遣关系、无资产往来关系的要求。

[参考文献]

- [1] 杨道波,李永军.中国非政组织立法60年回顾与反思[J].山西师范大学学报:社会科学版,2011(1):18-22.
- [2] 陈福平.强市场中的“弱参与”:一个公民社会的考察路径[J].社会学研究,2009(3):107-109.
- [3] 陈华.吸纳与合作:社会组织与中国社会管理[M].北京:社会科学文献出版社,2011:186-187.
- [4] 王跃生.新制度经济学漫话[M].北京:生活·读书·新知三联书店,2000:93.
- [5] 彭德琳.新制度经济学[M].武汉:湖北人民出版社,

- 2002;189.
- [6] 吴新叶.包容与沟通:执政党与非政府组织的互动关系——一个比较视角的检视与思考[J].南京社会科学,2007(11):55-57.
- [7] 苗红培.政府与社会组织关系重构——基于政府购买公共服务的分析[J].广东社会科学,2015(3):208-209.
- [8] 王诗宗,宋程成.独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J].中国社会科学,2013(5):50-67.
- [9] 周红云.中国社会组织管理体制改革:基于治理与善治的视角[J].马克思主义与现实,2010(5):119-121.

Development of “Social Organization”: Realistic Predicament, Environmental Constraints and Main Direction

FANG Xiao-tong

(Lan Zhou City University, Lan Zhou 730070, China)

Abstract: In modern society, social organization, as a kind of social self-organizing force, its legal existence is based on its autonomy. In China, the development situation of social organization is complex, forming a unique growth path and institutional environment, which makes it appear obvious native characteristic, form realistic dilemma on its orderly development. On the macro- background of social organization development, path dependence on institutional change, social autonomic force, relationship model among ruling party, government and society, which show far-reaching influence on the development track and operation mode, and to a great extent, form environmental constraints on social organization development. In the new period, to promote orderly development of social organizations, we need to break off related fundamental institutional barriers, especially focusing on reconstruction of politics-society relationship, creation of the institutional environment, formation of governance network, to fully release the inner motive force on social organization development.

Key words: social organization; realistic predicament; institutional environment