

创新社会管理研究

社会协同：社会管理的重大创新

朱 力 葛 亮

〔摘要〕 社会协同是指社会各行动主体之间形成紧密配合的和谐关系与相互支持的合作行动。社会协同是社会管理创新的关键问题，由此需要加强社会组织的发展。社会协同是社会组织与政府、企业、社区以及社会组织自身的协同。社会组织的社会协同将经历有限参与、发展参与、充分参与三个阶段。需要培育“社会”文化，建设社会协同良好环境；转变社会管理思路，调节社会协同定位；完善法律规范，建立社会协同准则；加强信息透明，形成社会协同监督。

〔关键词〕 社会组织；社会协同；社会管理；社会建设

〔中图分类号〕 C916.1 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769 (2013) 05-0001-07

一、社会协同是社会管理的重大突破

党的十七大明确了“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局，指明了社会组织发展的指导性思路。党的十八大又补充了“法治保障”。党委领导、政府负责是由我国的政治体制所决定的，在建国后 60 多年的实践中积累了丰富的管理经验。而社会协同、公众参与，则是新形势下社会发展的需要，也是社会管理从无到有的薄弱环节。法治保障是对近两年来社会

建设与管理创新的经验总结。中国当前推进社会建设与社会管理创新中遇到的难点在于如何促进社会协同，而社会协同的前提是我国社会组织如何能够健康发展。因此，社会组织的健康发展成为中国社会管理创新的核心问题。社会建设是一项系统工程，涉及理论、制度、政策、机制、机构等各方面的社会创新因素。社会组织如何在社会协同中发挥作用，成为社会建设的抓手，在其中起着越来越重要的作用。

谈及“协同”，我国学术界对社会组织与政

〔基金项目〕 2012 年江苏省社科基金重点项目“江苏社会组织的培育与发展研究”（12SHA002）；江苏省民政厅 2013 年民政政策理论研究委托项目“社会组织社会协同作用研究”

〔作者简介〕 朱 力，南京大学社会学院教授，博士生导师；

葛 亮，南京大学社会学院博士研究生，江苏 南京 210093。

府、企业关系的论述大多近两年才出现。它们要么是放在社会管理研究中一笔带过，要么只是就具体问题（如购买服务）进行阐述。专门就“协同”进行理论探讨的研究，俞可平⁽¹⁾、周云华⁽²⁾、箫炳南⁽³⁾、吴彦亭⁽⁴⁾、尚秋谨和赵仲杰⁽⁵⁾、姚迈新⁽⁶⁾、青连斌⁽⁷⁾、欧黎明和朱秦⁽⁸⁾、郁建兴和任泽涛⁽⁹⁾、孙秀艳⁽¹⁰⁾、陶国根⁽¹¹⁾有过这方面的贡献，最新的研究来自张宇和刘伟忠⁽¹²⁾。这些研究的共同特点是，认识到了“协同”对于社会管理创新的重要性。但是，它们的不足也较为明显，要么没有明确指出“协同”到底应该包含哪些主体，要么将“协同”化约为政府与社会组织之间的关系，忽略了其他主体。为此，本文就“社会协同”的涵义进行阐述和界定。笔者认为，社会协同是指社会各行动主体之间形成紧密配合的和谐关系与相互支持的合作行动。

首先，要明确协同的主体是谁。从宏观领域来看，协同是国家、市场、社会之间的协同。从组织层面来看，政府、企业、社会组织、社区是协同的四种组织形态，也是我们探索协同关系的主体。加强社会建设和社会管理创新，根本在于加强社会组织同政府、企业、社区以及社会组织自身的协同。发挥社会组织的力量，协调社会组织与其他三种主体以及社会组织自身的关系，实现组织间的功能互补，是实践层面需要探索的重要问题。

其次，要明确协同中各主体的职能是什么。政府在协同中履行的职能应当是培育社会组织和引导社会组织的发展方向，在社会组织壮大时就可以进行合作。政府可以通过社会政策、法律的制定，通过项目、资金、人员的调控，实施对社会组织的引导、服务、管理，进而实现政府在协同中的职能。企业在协同中的主要职能应当是经济资源、管理人才的输出。企业在向社会组织提供经济资源、管理人才中支持社会组织的成长与开展工作，支持社会公益项目的展开。社区在协同中的职能应当是联系公众与社会组织的中介。社会组织在协同中的职能是在向其他主体汲取资源、能量、项目等的同时，更好地向公众提供不同类型的社会服务。社会协同，本质上而言，就是要充分发挥社会组织在社会服务中的核心作用。政府实施推动与管理，企业提供资源与人才，社会组织提供服务与福利，社区加以整合与配合。各个主体在公共事业这一大方向下形成社会建设的合力。

再次，要明确协同的机制是什么。建构社会

协同机制，最重要的是要树立社会组织在与各方协同中的主体地位，改变过去被监督、被管理、被支配的地位。社会组织与政府的协同，可体现为监督与被监督、指导与被指导、合作与竞争的关系。社会组织与企业的协同，体现为交换、援助、合作的关系。社会组织与社区的协同，体现为合作、配合的关系。社会组织与社会组织的协同，体现为合作、互助、交换、协调、竞争的关系。社会协同机制的建立，目的在于通过将外部环境与社会组织内在诸要素及其之间的关系模式化和制度化，保证社会组织与多方主体的协同关系处于稳定的状态，能够健康运行，并且在最佳状态中充分发挥作用。

由此，研究社会协同，就是在国家、市场、社会的三分框架下，研究哪些主体通过何种路径就何种功能展开工作，以促进主体间良性关系的形成。本文尝试以社会组织为轴心，首先摸清社会组织在与政府、企业、社区以及社会组织自身协同中存在的问题。在此基础上，从外部环境和内在要素切入，就建构社会组织社会协同机制提出尝试性对策。通过此举，试图厘清社会组织社会协同的主体及其相互间的关系，进一步明确社会组织如何参与社会管理。

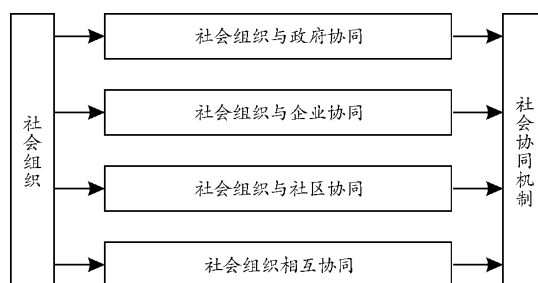


图1 社会协同的含义

二、当前社会协同的瓶颈

1. 社会组织与政府协同

社会组织与政府的协同在全世界几乎都是最热门的话题。在计划经济体制下，有关经济生产、群众生活的一切事务，都是由政府加以解决。从国家的角度，政府总揽一切；从社会的角度，公众毫不例外地会依赖于政府。虽然计划经济体制已经解体，但无论是政府还是公众，思维观念的变迁还没完全跟上体制的变迁。在这样的背景下，社会组织与政府的协同存在“脱节”的状况。

思维方式偏差，不愿协同。政府中相当部分

的管理者对社会组织存在偏见。政社分开从长远来看为社会组织发展提供了巨大的空间，但中国的政社分开起步时间不长，对管理权力无论从观念上还是在实践上，还无法彻底摆脱“官本位”思想的禁锢。因此，在政府和社会组织关系上还存在诸多认识误区。政府中相当部分管理者，特别是强力部门的人员，对社会组织持有戒心。他们虽然也认识到社会组织在社会管理和建设中发挥的积极作用，但潜意识里仍旧对社会组织抱有警惕心理，担心社会组织在特定条件下成为一股与政府对抗的力量。将极少数对抗性社会组织的行为当作所有社会组织的特性。由于这种以偏盖全的思维，不少管理者从内心里对社会组织持有不公正的评价，偏见较为严重。也有相当数量的管理者，仍旧秉持过去对待社会组织的态度，认为它是依附于政府生存，是政府的附庸，以俯视的姿态对待社会组织。从某种意义上来看，政府还无法对社会组织抱以彻底的信任，这阻碍了政府和社会组织协同范围的扩大、协同程度的深入。

职能转移滞后，无法协同。发展社会组织本质上是政府权力在某些领域逐步退出的过程，进而做到“有所为有所不为”。政府职能转移也是政府放弃对某些资源进行控制的过程。在社会建设进程中，政府已经意识到在某些领域选择性退出的重要性，并且开始有计划地退出，但退出的速度偏慢，退出的领域有限。比如，很多政府部门已经意识到要将行业职能转移给行业组织、商会。但在实际退出过程中，由于担心权力的流失，政府将行政服务职能转移出去，而将行政管理职能仍旧握在自己手中。政府在退出的过程中，并没有放弃对资源的权力控制。一系列的政治资源、经济资源、社会资源，并没有因为政府在某一领域的退出而交接给社会组织手中。这就出现了“又要马儿跑，又要马儿不吃草”的现象。很多社会组织在运行过程中普遍感到一种“局促”。这种感觉来源于社会组织在职能履行中权力、资源的缺乏。职能转移滞后的现象在行业协会身上表现得尤为明显，目前行业协会改革处于两难境地：行业协会的行政化倾向，始终是困扰行业协会健康发展的一个主要问题。不与政府相关部门脱离关系，行政化病根难除，难以做到民主决策、科学运作；与政府相关部门完全脱离，则有可能阻塞了政府部门对行业协会政策、职能、资金的支持，面临生存难题。这是目前行业协会改革所必须面对和解决的问题。

社会组织力量弱小，无力协同。目前，中国社会组织刚刚处于起步阶段，很多社会组织在规模、能力上确实相较政府和企业处于较弱的位置。社会组织的规模偏小，在与政府协同中无法充分承接政府转移过来的职能。即便抛开草根组织不说，很多经由民政部门登记注册的社会组织在规模上仍旧偏小。规模偏小使得社会组织在与政府的项目协同中，实施能力受到很大限制，无法顺利实现既定目标的情况时有发生。目前在数量上最多的是社区社会组织，这部分社会组织大多未到民政部门登记，只是备案。在这类组织中，以娱乐兴趣型组织为主，社区服务类与社区管理类组织偏少，尽管看起来万人社会组织的比例不低，但功能主要在群众自娱自乐方面，很难为履行政府职能转移提供帮助。在民办非企业单位中，教育类社会组织占了很大一部分，主要是办学机构，以外语、课外兴趣训练为主，承担的并不是政府的教育功能。很多时候，民办非企业单位在性质上是非营利的，但在实际运行中，以营利目标为主。这类组织更接近企业，与政府之间的协作相对较少。在民办非企业单位中，还有一部分是养老机构，这类社会组织试图与政府协同，承担部分政府的功能。但是，这类组织由于自身规模、能力的不足，使其在服务过程中经常会感到力不从心，进而使得协同关系在客观上无法取得预期中的成效。

社会组织的弱小表现为功能替代的不足。社会组织在与政府的协同过程中，主要应当致力于覆盖的领域包括：政府没有涉足的群体；政府没有涉足的领域；政府应当退出的领域。但是，目前社会组织在项目覆盖面、覆盖群体、覆盖领域方面还存在较大不足。例如，帮助残疾人的组织、帮助贫困群体的组织、对边缘群体的社会矫治组织在数量上相对较少。无法弥补政府职能短缺或没有能力承接政府转移出来的功能，难以形成与政府的协同。从政府的角度看，较少意识到应当鼓励社会组织间进行协同。政府在对社会组织进行资源投放的过程中，对不同规模、不同类型社会组织进行整合的认识不足，通过整合的方式鼓励社会组织进行相互间的协同对政府而言仍旧是一个盲区。因此，政府的项目导向是社会组织的独立化运作，政府资源也很少倾向性地扶持具有社会组织协同关系的项目。

2. 社会组织与企业协同

这主要是从公益慈善类社会组织与企业的合作协同而言的。社会组织与企业尚未形成一种成

熟而稳定的合作式协同关系。有相当一部分企业管理层表示,非常愿意履行企业社会责任,但企业并没有表现出突出的从事公益行为的倾向。问题在于:

企业担心投入资源无法带来回报。绝大多数企业在承担社会责任的同时,希望获得社会声望的回报或者利益的回报。为了更好地激励企业持续性地履行社会责任,应该充分考虑在公益行为中给予企业中长远的回报。很多社会组织在接受企业捐赠之后,很多时候并没有意识到要为企业的慈善公益投入创造一定的社会价值。他们认为企业的捐赠是公益慈善行为,是纯粹的好人好事,就不应该计较回报。还有的社会组织虽然意识到要给予企业一定的回报,但苦于没有合适的路径。企业正常生产成本之外的负担过重也制约了企业从事公益行为的力度。经济形势不好、企业的税费负担沉重、生产成本和人力成本的不断上涨,压缩了企业的利润空间,客观上降低了企业从事公益行动的意愿,资源也因此减少。

企业担心投入社会组织的资金用途不明。社会组织的资金用途主要可以分为三大类:提供社会服务的开支;人员工资;日常办公开支。诸多社会组织由于经济压力,没有专门的财务人员,财务管理上不细致。由于社会组织项目繁杂,资金流向比较难于核查。更关键的问题是,虽然对于社会组织的非营利性已经在理论上达成共识,但在实际操作中,资金在这三块中的分配比仍旧存在一些争议。比如,人员工资到底应该维持在一个什么样的水准上就是一个不那么容易形成统一意见的问题。对很多企业而言,非常担心社会组织将捐赠过多地用在人员工资与管理费用上,从而无法达成企业捐赠的公益目标。另外,法律对人员工资和日常办公开支的规定较为模糊,处罚条款不明确。各级民政的社会组织管理部门由于人手不够也无法对资金的使用进行核查和管理。这些都使得企业在捐赠之初顾虑重重,在一定程度上阻碍了企业向社会组织进行投入。

社会组织运行信息披露不足。对于社会组织而言,由于它的非营利性质,以及它的资源都来源于外部投入,因此,信息披露既是责任,也能提升资源动员的能力。社会组织例行化的信息披露尚未建立起来。目前,从全国到省、市民政网站,都有社会组织独立的网站链接,有关社会组织信息披露的平台业已建立。但是,由于缺乏制

度性的约束,例行化的信息披露机制仍旧处在展望之中。对于企业而言,由于信息缺乏,使得社会组织的运行处于“黑箱”之中。因此,社会组织和企业的协同,目前还仅仅停留在一次性的资源投入上,没有从整个项目过程的角度展开协同,更没有双方持续、稳定的合作关系。

3. 社会组织与社区协同

社会组织与社区协同主要指的是草根组织、居民自治组织与社区的协同。这部分社会组织最大的特点在于,它们大都未在民政部门登记注册而只是备案,但数量巨大。根据中华人民共和国民政部的数据显示,截至2012年底,有社会团体、民办非企业单位、基金会共计49万家不到。与此同时,城市居委会约有9.1万个。^①通常每个居委会是一个社区(少数是几个社区),据笔者在某省的调查,一个社区平均有10家草根组织。我国社区社会组织的数量已经超过登记注册的社会组织了。社区中的草根社会组织,在协同中的主要问题有:

自主性弱。草根组织(备案的文化、教育、服务类的社区组织)、居民自治组织与社区协同,存在的一个最显著问题是草根组织对社区的依附性强于群众自治性。当前的普遍状况是,社区居委会从这类组织筹备组建开始就施加了影响。从人员挑选、场地提供、任务安排、章程确立,随处可见社区作为一股行政力量的介入。社区发起并推动建设了大量草根组织,行政力量的影响强大。因此,在这类社会组织当中,较容易看到的是它们对社区的依附性,总是希望社区为它们提供更多的资源。在社区成员自主性还处于潜伏状态时,社区作为第一推动力,是一个顺水推舟的举措。问题在于,社区草根组织并没有因为社区力量的介入而强化自身建设,没有意识到发展的根本目的是取得独立生存的能力。于是,社区草根组织就变成了一个“永远长不大的孩子”,“永远依偎在社区的怀抱中”。这既给社区造成了巨大的负担,也阻碍了自身的发展。社会组织与社区协同,强调的并非是两者间永远的依附关系,而是两者间在平等基础上的职能互补和资源交换。但目前,社区社会组织自主成长的能力较弱小。

参与面小。社会组织与社区协同中存在的第二个问题是群众参与面小。当前在社区中广泛存在的草根组织和居民自治组织参与人群,以退休老年人为主。参与面小还表现为参与内容较为贫

^① 数据来源于 <http://files2.mca.gov.cn/cws/201301/20130128174655179.htm>。

乏。由于草根组织主要针对中老年人群，因此这类组织的活动主要是“琴棋书画”等娱乐性内容以及最基本的医疗卫生、养老等服务类活动，还有一些草根组织会针对老年人以及儿童展开一些教育类的活动。老旧小区居民自管委员会的活动内容在不同社区有所差别，但大都以社区日常管理服务为主。新小区的业主委员会稍有不同，差别在于对小区物业公司的选择权。从这个角度出发，草根组织在建立之初目标群体就十分明确，它的活动内容也是针对特定人群设计的。青年、中年人基本上不参与社区草根组织的活动。

权责不明。社会组织与社区协同存在的第三个问题是权责不明。从理论上讲，居民自治委员会应当是所在社区居民自发组织形成的管理社区有关事务的机构，居委会在性质上应该是一个社区的社会组织。但居委会已经成为基层政府的派出机构，实质上履行着国家对社区管理的职能。因此，居委会与自治类社会组织协同，双方在很多领域的工作中存在目标重叠、职能交叉。更为严重的是，两者之间时有经济利益上的冲突。由于居委会内含一定的行政属性，因此，它对自治类组织有领导的关系。这就使得双方在掌握的权力方面有明显的差异。目前，权责不明的问题已经开始有所显现，比如在老小区，物业公司一般由居委会或者上一级街道指定选派，而居民自治组织会认为，这是事关社区自己的事务，应当由居民自治委员会按照社区居民意愿来决定。随着社会组织成员自治的积极性上升，社会组织和居委会因权责不明形成的职能交叉，会给社区正常运行带来一定程度的困扰。

4. 社会组织与社区协同

同质性协同不足。同质性协同指的是同类型社会组织相互间的合作与整合。对于很多社区社会组织和公益慈善类社会组织而言，没有充分认识到同质性协同的积极意义。目前，社会组织间普遍缺乏相互协作，单兵作战的现象较为普遍，规模化运营能力较弱。同一领域中，往往存在很多同类型的社会组织。这些社会组织在服务内容、涉足领域、覆盖区域等问题上都极其相似。社会组织各自处于独立状态，并没有形成相互间的合作与分工，没有类似行业协会性的社会组织联盟。组织与组织很少通过联合行动提升运行能力和水平，进而争取更大的项目。

异质性协同缺少。异质性协同指的是不同类型的社会组织通过功能互补，进而将项目效益最大化的合作模式。例如，一家助老助残机构仅仅从事社

会服务，它的影响力只会局限在特定范围内。但如果这家机构与从事传媒的民非性质的社会组织协同，双方机构与社会服务的影响力就会大大增强，资源汲取的范围可以拓展，双方可以共同获得发展壮大机会。就目前来看，很多社会组织尚未充分认识异质性协同的积极意义。不同类型社会组织之间几乎不存在协作关系。在社会服务项目的竞标中，很少存在多家社会组织以上下链接的方式介入。这降低了社会组织吸收社会资源的机会，最终阻滞的是公益资源效益的最大化。

民非缺乏协作动力。当下，很多民办非企业单位从事的活动与企业单位没有太大差别，如教育类、传媒类的；营业收入的分配也更接近企业的方式，与社会组织的初衷相去甚远；税收是按照企业所得税缴纳，没有享受社会组织的待遇。因此，在民办非企业单位之间，竞争意识非常强烈，公益意识相对较为缺乏。这就使得相互之间较为防备，很难以公益为连接点进行相互协同。

三、建构充满活力的社会协同机制

我国社会组织参与社会建设与社会管理将经历有限参与、发展参与和充分参与三个阶段。在有限参与阶段，法律、政策环境相对不完善，政府对于社会组织的管理严格，社会组织主动参与社会管理与服务的意愿弱、途径少，资金缺乏，社会协同机制弱。当进阶到发展参与阶段后，法律、政策环境对于社会组织的支持已经相对完善，社会组织参与社会管理与服务的意愿和能力增强，社会协同机制较强。到充分参与阶段，国家和社会对社会组织参与社会管理与服务的管理机制已经健全，参与的项目和形式呈现多元化发展趋势，并且，一套对社会组织参与效果进行评估的多元化体系已经形成，社会协同机制已经很强。

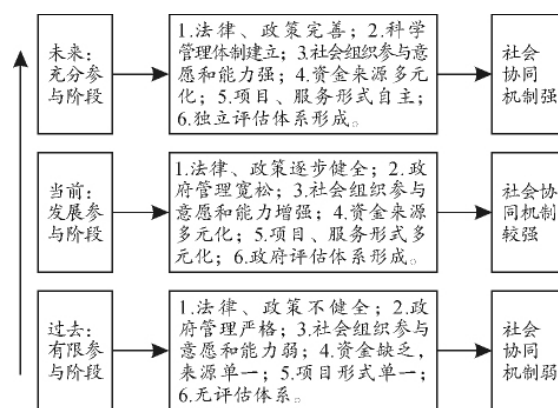


图2 社会组织参与社会管理发展阶段

中国社会正处在急剧转型期，在发展的各个领域，国家和社会都在不断调整各自的定位。在社会建设中政府、企业、社会组织应当紧密合作。只有通过“协同”，缠绕在社会组织发展上的诸多症结才能解开。构建新的社会协同机制，需要做好以下几方面工作：

1. 培育“社会”文化，建设社会协同良好环境

从宏观层面来看，社会协同作用发挥最为欠缺的是有关社会组织的“社会”文化。本文所说的“社会”文化，它限定了国家行为的界限，提倡企业履行社会责任，鼓励社会组织充当行使社会事务的主力军，号召公民建立参与社会的主体性责任。“社会”文化，首先应当包含对国家的认识。国家的职能不是无限的，国家的资源不是无限的，国家的能力不是无限的。在市场经济的大背景下，这实质上是帮助公众修正经济体制改革中对国家的期待，让公众逐渐摒弃过去那种认为国家“无所不包、无所不能”的传统观念。其实，与民众对国家的期待相比，国家纠正自身对于边界的认识更为关键。国家要树立“有限政府”的理念，要敢于向社会组织放权，愿意向社会组织放权；要大力度地向社会组织放权，有计划地向社会组织放权。在一个不长的时间内，在国家与社会之间，政府与社会组织之间实现权力、职能和资源的平稳交接。其次，应当包含对市场的认识。培育“社会”文化，就是要加大企业社会责任的培育力度。在国家对企业进行改革，从体制上卸下其庞大的社会功能之后，中国的企业又走向了另一个极端，放弃应该承担的社会责任。因此，培育“社会”文化，就应该让企业从单一追求“经济利润”到“经济利润”与“社会责任”兼顾。这并非让企业回到过去那种全功能的状态，而是鼓励企业以公益思想和企业长远发展为依托，相较现在更多地承担社会义务。再次，应当包含对社会组织的认识。要大力培育公众对社会组织的认可度，支持社会组织的发展。通过社会组织，社会成员才可能组织起来，形成建设社会的力量。目前，社会中的个体缺乏主体意识，没有意识到个体间合法化和制度化的结合可以形成一股巨大的力量。通过社会组织，实践个体的公民责任。“社会”文化是社会组织发展的精神氛围，是能够引领公众行动的导向性思想意识。社会组织作为“社会”文化最重要的实践者，必须通过实际行动中的效能让公众看到这一文化的优越性，进而得到广泛的认可。

2. 转变社会管理思路，调节社会协同定位

对社会组织的管理，可以有两种思路与方式。一种是源于计划体制、传统行政管理方式下的全面管理思维方式，政府相关管理部门，如民政部门增加人、财、物的投入，大力增强自身管理的力量，将社会组织所有的活动都管起来，用行政管理的方式替代社会管理，“新瓶装旧酒”。另一种是现代各国对社会组织的法律管理方式，不管社会组织的活动是什么，一旦违反法律，就由相应部门管理。后一种管理可以让政府从全面管理的沉重负担中解脱出来。通过重新界定政府各部门对社会组织的管理职能，协调政府各部门间的关系，凭借不同政府部门各自的专业职能和力量，分别对社会组织进行管理。就目前来看，社会组织在政策倡导下处于急速膨胀的阶段，但政府各个层面的社会组织管理机构都存在着人手不足的问题。在维持政府规模不扩大的前提下完成对社会组织的管理，运用传统模式肯定是行不通的。对于社会组织，政府要“有问题就管，没问题就不管”。倡导多年的社会组织直接登记制度已经开始在许多城市的行业协会商会、公益慈善类、科技类、城乡社区服务类社会组织中开始实施。这给政府部门的管理带来了新难题，提出了新要求。归根结底，是政府间职能的重新划分。目前的体系下，民政部门是社会组织的登记注册单位，因此，有关社会组织协同中存在的一切问题，都由民政部门进行管理，由民政部门加以负责。这对民政部门而言，是一个过高的要求。新的管理模式中，赋予民政部门的职能应当仅仅是登记注册的职能；一旦出现税务方面的问题，将其划归到税务部门的管辖范畴内；如果社会组织在协同中出现违反国家法律、法规的现象，或者不同主体间出现纠纷，就交由司法部门加以解决。总体而言，新的管理模式中，政府各个部门应当全面参与进来，完善各部门之间管理职能的协同，从根本上解决对社会组织管理乏力的问题。

3. 完善法律规范，建立社会协同准则

十八大报告指出，要加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。“权责明确、依法自主”是新要求，指明社会组织的规范健康发展要走法治化道路。这使得社会组织领域的立法工作迫在眉睫。法律是政府、企业、社会组织、社区在协同过程中的外部环境保障。法律法规规定了社会协同主体的职责、协同原则、协同内容、协同方式，从社会协同的制度层面及运行机制上确保协同的顺利进行，对协同中的越

轨问题进行惩治。如果说“社会”文化是社会组织社会协同的底部支撑,那么法律就是协同的社会框架。运用法律对社会组织在协同中存在的问题进行规范和管理,关键点在于,新构建的法律可以对政府、企业、社会组织、社区的权益加以制度性的保障。法律可以鼓励各个主体在协同中进行资源投入,规范各个主体对资源的分配,处罚资源不合理使用的状况,最终目的是通过制度性的手段净化社会领域出现的社会组织运行的不良状况。通过环境的净化,激发更多的社会资源投入到社会组织中来。例如,在当务之急,国家可以通过税收法上的优惠,促进资源向社会组织流通。也可以通过社会组织法对社会组织在与其他主体协同中可能碰到的问题进行极为细致的规定。这样,社会组织和其他主体的协同才能进入到法治化的轨道,以现代社会理性化的方式给予不同的社会组织平等、公平、开放的生存环境。

4. 加强信息透明,形成社会协同监督

政府管理在下一阶段的中心任务应当是完善社会组织信息披露机制。首先,这套机制要求社会组织所披露的信息比现在更全面、更完整,包括收支总数、收支构成、支出明细、项目内容、项目进程、项目成效等。由于社会组织的资源来源于外部投入,并且,它是对社会负责而不仅是对理事会负责,有关社会组织运行的一切信息都应该公开。政府每年对社会组织的年检应当成为社会组织年度信息披露的时间点。在这一时间点,社会组织必须将过去一年有关收入和支出,以及项目运行情况以表格和报告的形式向政府相关部门进行报备。有关社会组织的年检信息应当是可

以公开查阅的。较为提倡的做法应当是,所有社会组织向政府提交的年度组织信息,在经过政府部门的初步核实之后,都应该可以在权威的社会组织网站上公开查阅。在一个限定的时间段内,公众不仅可以查阅,还可以依照程序对这些信息进行质疑。对于公众提出的质疑,政府部门应当要求社会组织对其进行解释。如果社会组织无法提供合理的解释,政府部门就应该考虑对社会组织进行处罚,甚至剥夺组织的活动资格。

信息披露机制为媒体和公众监督创造了基础性的条件。从政府的角度,应当鼓励来自媒体和公众的监督,构建完整的社会监督机制。这就要求政府在社会组织管理问题上,将媒体和公众视作“合作伙伴”,成为帮政府与社会组织进行协作的监督者。从媒体的角度,因公众关注社会组织,媒体对社会组织实施监督性报道,也是符合自身利益与职能的。从公众的角度,社会组织活动的好坏关系到提供服务的质量高低,也与志愿者有关,因此,对社会组织实施监督,也是公众对自己负责。政府、媒体、公众从各自角度出发,以信息披露为基础,逐步形成监督习惯,摸索监督方式,培养监督能力,能够让多方受益。通过信息披露,实际上将众多的社会组织聚集成一个公开竞争的平台。对于那些优秀的社会组织,它势必会吸引更多的资源;对于那些行事暂时有所欠缺的社会组织,也能通过修正而提升自身的资源吸引力。这实际上是政府管理与社会管理的协同,目标是形成政府管理和社会管理联动、政府间管理的联动。这一联动管理目前已有雏形,但仍需大力完善。

(参考文献)

- (1) 俞可平. 重构社会秩序,走向官民共治 [J]. 国家行政学院学报, 2012, (4).
- (2) 周云华. 发挥社会组织协同社会管理作用探讨 [J]. 湖南行政学院学报(双月刊), 2011, (6).
- (3) 箫炳南. 浅谈社会管理创新背景下政府与社会组织的协同 [J]. 学习论坛, 2012, (2).
- (4) 吴彦亭. 社会组织协同创新社会管理的问题与思考 [J]. 中共郑州市委党校学报, 2012, (3).
- (5) 尚秋谨, 赵仲杰. 良性官民生态: 协同共治型社会管理的基础 [J]. 理论导刊, 2012, (8).
- (6) 姚迈新. 社会管理中的协同治理: 从理论反思到现实观照 [J]. 大连干部学刊, 2011, (3).
- (7) 青连斌. 论社会协同 [J]. 湖南社会科学, 2005, (12).
- (8) 欧黎明, 朱秦. 社会协同治理: 信任关系与平台建设 [J]. 中国行政管理, 2009, (5).
- (9) 郁建兴, 任泽涛. 当代中国社会建设中的协同治理——一个分析框架 [J]. 学术月刊, 2012, (8).
- (10) 孙秀艳. 社会协同的内涵解析与路径选择 [J]. 中共福建省委党校学报, 2011, (10).
- (11) 陶国根. 论社会管理的社会协同机制模型构建 [J]. 四川行政学院学报, 2008, (3).
- (12) 张宇, 刘伟忠. 地方政府与社会组织的协同治理: 功能阻滞及创新路径 [J]. 南京社会科学, 2013, (5).