

社会组织管理模式变迁及创新路径^{*}

崔月琴 张 冠

内容提要 新中国成立以来,国家对于社会组织的态度经历了从严格限制到积极培育的转变,在此过程中国家与社会的关系也在不断调整。近年来,在中共中央的重要文件中对社会管理改革和社会组织的发展做出了明确部署。在深化改革的背景下,促进社会组织的繁荣成为社会管理创新的关键议题。把握社会组织发展的规律及管理创新的原则,有助于激活社会组织活力,实现其健康有序发展。对于政府而言,发展支持型社会组织、完善社会组织立法以及健全社会组织评估制度是社会组织管理创新可行的路径。

关键词 社会组织 管理模式 地方政府 社会管理

从长时段来看,我国对于社会组织的管理,大体经历了新中国成立后的消灭和控制、改革开放初期的松绑和吸纳以及 21 世纪以来的支持和培育三个阶段。随着社会组织提供社会服务以及承载价值诉求的作用不断凸显^①,政府开始重视社会组织的培育与发展。2013 年 11 月党的十八届三中全会的胜利召开则从中央层面对社会组织的发展予以了充分肯定,会议所形成的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》在改革的多个方面赋予社会组织以重要使命。对于社会组织的管理模式,地方政府已经进行了一些探索,但在下一阶段如何进一步激活社会组织活力,促进社会组织繁荣还需要地方政府形成更多的创新举措和模式。而从理论层面反思由政府推进的社会组织创新实践,进而理解新时期社会组织管理创新的目的与原则,则有助于推动社会力量健康发展,从而加快形成科学有效的社会治理体制。

强政府格局下社会组织管理模式及其变迁

新中国成立以来,在国家与社会的关系上,一直呈现强国家弱社会的局面。从计划经济时代的总体性社会模式,到改革开放后的管控社会模式,都以不同的方式体现了政府管理社会的一元主体角色和地位。随着政府职能的转变和社会组织的发育和成长,多元的社会管理格局正在逐步形成,社会组织的发展与管理变革势在必行。

1. 政社合一模式下的社会控制与整合

1949 年新中国成立后,国家在对旧社会的改造和新社会的建构中所采取的策略是“在政治上实行党政合一和党国合一,在经济上把工商企业改造成国家控制,在社会生活中把所有民间组织全部纳入官方范围”^②,党和国家对政治、经济、社会实行总体性控制,形成了国家“全能主义”的治理模式。国家与社会高度合一,自主的社会领域

^{*} 本文系国家社科基金重大项目“社会组织管理模式创新和推进路径研究”(项目号:12&ZD061)暨北京郑杭生社会发展基金会学子项目(项目号:12ZHF09)的阶段性成果。

不复存在。

首先,旧社团的清理和人民团体的建立与行政整合。新中国成立之初,针对社会层面大量的民间社团组织,中央政府于1950年颁布了《社会团体登记暂行办法》,1951年出台了《社会团体登记暂行办法施行细则》,它们成为新中国第一部社团管理的法规。在这部法规中,规定了社团的类别、登记的范围、程序、原则等事宜,明确界定了社会团体由人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体和宗教团体等五类组成,为随即开始的社团管理登记提供了法律依据。由于新政权对旧的民间团体和职业团体心存疑虑,因此,“社会团体的登记过程也是新政权用自己的社会主流价值观对当时存在的社团进行判断和选择的过程。依据中国共产党领导的多党合作的政治体制,非主流的政治团体均被解散。那些与社会主义价值观不符合的社团被认为是‘封建’或‘反动’的而被取消。有些团体被加以改造”^③。经过清理登记,旧社会遗留的社团组织大部分被取缔和清除,重新建立了以工会、妇联、共青团等八大人民团体为代表的社团组织,并将其纳入国家的行政体系管辖之中。

其次,国家—单位一个人的社会管理模式形成。在完成对旧社团组织的清理和新团体的建构以后,国家不再执行统一的登记制度,也没有设专属机关进行社团管理,而是由各个部门分别主管与自己业务相关的社团的审批和管理工作。“20世纪50年代初,全国性社团只有44个,1965年不到100个,地方性社团也只有6000个左右。这些社团的类别也十分单调,主要是工会、共青团、妇联、科协 and 工商联等9类群众组织。”^④从新中国建立到改革开放前这段时间,教育、文化、卫生等社会服务类组织都被纳入国家的事业单位,城市社会形成了以单位组织为核心的社会管理和控制模式。过去各类民间组织所承载的社会功能或是被清除,或是由单位组织全面承接下来。国家的基本政策取向是抑制甚至禁止民间社会团体发展,并通过对单位组织的控制来整合社会,在国家行政体系之外的社团活动一律被禁止。这一时期,社团活动空间不大,作用十分有限。在政社

合一的模式下,政府控制着各种社会资源,社会没有独立的空间和活动范围,在此意义上社会消失了。

2. 国家监护模式下的双重管理

自1978年实行改革开放政策后,在全球涌动的结社浪潮中,我国也开启了这一时期社会自主结社的社会运动。面对不断增长的社会组织以及经济改革的需要,国家适时调整社会管理政策,“由原先的‘全能主义’(Totalitarianism)治理模式逐渐转变成‘威权主义’(Authoritarianism)治理模式”^⑤,以对社会组织的管理和控制为策略,期望实现中国社会改革进程的平稳和有序。

自主结社的宽松期。改革开放初期,中国社会深受十年“文革”浩劫影响,百废待兴。党和政府致力于政治上的拨乱反正,经济上的奋起直追,而各种社会思潮的涌动并未受到格外的关注。1978年3月在北京召开的全国科学大会上,邓小平代表党中央提出的“科学技术是生产力”,“四个现代化,关键是科学技术的现代化”等重要观点受到社会的普遍关注和认同,从而使科学技术的重要作用凸显出来。以此为契机,全国以及各省、市、自治区的科协和学科专业学会相继成立起来,几年间全国层面的社团组织,如中国红十字会、中国少年儿童发展基金会、中国航海学会、中国教育学会、中国考古学会、中国地震学会、中国统计学会等一批全国性的团体组织相继成立。此段时间,国家并没有颁布有关社团管理的新法规,也没有明确规定固定的注册登记部门,并且加上当时正处于改革开放的起步阶段,进而形成了社团发展和管理的宽松期,社团数量呈现出迅速增长之势。截止到1989年初,全国性社团由“文革”前的近百个发展到1600多个,增长了15倍。地方性社团也由6000多个发展到近20万个,增长了约32倍。^⑥经过十几年的快速发展,大量新兴的非政府、非营利组织拓展了社会空间,逐渐形成了一股自主的社会力量。

双重管理模式的建立。社会组织的快速增长,对中国的政治生活和社会生活都产生了重要的影响。如何将正在发育的社会力量控制在国家的政治权力之下、如何监督和管理独立于国家体

系之外的社会组织成为改革开放十年后政府面临的新问题。1989年政治风波之后,国家为了对社会团体加强管理,明确了主管部门和管理职能,并开始着手对社团组织进行重新登记和清理,同年颁布了《社会团体登记管理条例》,成为继1950年后国家对社会团体管理颁布的第二部法规。在《社会团体登记管理条例》中,明确规定了社会团体的登记机关是中华人民共和国民政部 and 县级以上地方各级民政部门;明确了登记时要有业务主管部门的审查意见;明确了登记部门的监督职责和每年一次的年检制度等。这些举措使得大量分散在政府各部门管理下的社团组织统一归口于民政系统;加强了登记机关和业务主管部门的审查和监督;初步形成了国家威权下的管控制度。20世纪90年代以后,随着市场化改革的启动以及政治体制改革重心的变化,中央为了保证由国家主导的市场化改革的顺利进行,进一步加大了对于社会组织的清理整顿力度。1998年又重新修订出台了《社会团体登记管理条例》。经过修订的条例更进一步强化和完善了“归口登记、双重负责、分级管理”的制度机制,至此,国家权力对于社会组织的渗透和管控模式正式确立起来。双重管理模式的确立犹如一把双刃剑:一方面,严格的准入机制,规范的登记管理流程,阻止了一些素质不高、综合实力不强,或者可能危害公共利益和影响社会稳定的民间组织获得“合法组织”身份,从而在一定程度上有利于社会的稳定;另一方面,所有的合法社团都置于政府的直接控制之下,彻底剥夺了社团的自主权和自治的可能性。业务主管单位的巨大责任使得它不愿担当社团的“婆婆”,从而使许多民间社团因为找不到“婆婆”而无法获得“合法性”身份,更增添了社会管理的难度。

由此可见,20世纪90年代在我国经济从计划体制向市场体制转变的同时,社会领域却“从无到有”地建立起社团的计划管理体制。以监督控制为主导的社团管理体制,在其后十多年的运行中,虽然控制了大量草根组织的合法性身份,但作为社会结构性力量的社会组织却以不可阻挡之势成长壮大,它们以独有的方式占领社会领域,并为社会提供单凭政府无法完成的公共服务项目和

产品。从某种意义上讲,中国社会民间组织的迅猛发展,与美国学者莱斯特·萨拉蒙提出的“全球结社”浪潮形成了内在的契合。

3. 社会治理新格局与社会组织管理变革

随着中国社会结构的变迁和社会自组织力量的快速增长,社会层面的问题与矛盾日益凸显,传统的一元化管理思维受到挑战,双重管理制度在面对大量新兴社会组织的管理中遭遇困境。因此,重新认识和积极应对中国社会建设所面临的问题和挑战,推动制度变革和管理创新,成为中国社会各阶层的普遍共识。

首先,重新定位和调整政府与社会组织的关系。与传统的总体性社会相比,分化社会的显著特点在于社会管理多元主体的形成。改革开放三十多年来,中国社会的巨大变化就是从一元结构向多元结构转变、从总体性社会向分化性社会转变,形成多元的社会格局。在新的社会建构中,原来被各种类型的单位组织所挤压的社会空间得到释放,在国企改制的过程中,昔日的“单位人”变成了“社会人”,原来由国家、单位承载的社会职能逐渐让渡给真正意义上的“社会”。政府的行政体制也逐步从行政的全能型政府转向政社分离;面向市场的现代企业逐步摆脱全能型的组织结构,剥离其社会职能轻装上阵;社会的功能正在逐渐显现,并由各种各样的社会组织来承担,使得社会开始走向自我组织、自我规范并不断产生社会运作活力的新局面。虽然社会现实的变革,冲击着传统的社会管理理念和制度。政社合一、政府主导一切的一元模式已成为过去,但在现实的制度和实践层面,社会组织的主体地位仍然没有得到真正的体现。在社会领域中,政府的行政管理仍然发挥着主导的作用,双重管理的模式框架继续被沿用。因此,在新的社会秩序建构中,引导社会组织健康发展的关键是要调整政府与社会组织的关系,重新界定各自的角色和职能,理清各自的边界。

其次,改革难以适应经济社会发展需求的社会组织管理体制。一方面,对社会组织实施双重管理是在较特殊的背景下形成的,出台之时就已远远落后于社会组织实际的发展状况,限制了大

量草根民间组织的成长和有效管理;另一方面,在这样的管理体制下,能够注册登记的社会组织往往有着很强的“官民二重性”。这种不合理的情况不仅严重限制了社会组织发展的空间,同时也让政府对于社会组织的管理陷入混乱。如此众多的社会组织处于漂浮和无根状态,并因失于合理的规范和有效的引导,极易造成社会的失序。然而,那些具有官方背景的社会组织往往发展较好,它们更容易获得主管部门在资金、场地、编制、人员等多方面的支持,致使其组织行为的行政化色彩十分浓厚,影响社会组织良性生态的形成。

面对中国社会的转型和社会力量的快速发展,由于缺乏足够的理论支撑和实践经验,国家在法律规制、行政监督、政策导向等方面还没有及时做出相应的制度安排。虽然政府和学界对社会组织的发展及其社会作用给予了充分的肯定,也形成了一定的共识。但是,社会组织作为一种新型的组织形式,无论是其自身的组织结构、组织规范还是国家对社会组织的管理方式等方面都面临难题和困境。在新时期中国社会组织基础秩序的变革中,如何确立新的社会管理理念,形成新的社会管理模式成为中国社会建设的关键。

地方政府社会组织管理的创新实践

2001年以来,“为了进一步转变政府职能,国家开始重视那些能够提供大量公共产品的社会团体的重要性,并且对地方政府的某些调整社团管理创新做法也予以了默许”^⑦。相对于国家体制层面的调整,地方政府对于社会组织的管理呈现出诸多不同的做法。虽然一些固有的思路和做法仍然延续,但社会组织的功能和价值开始受到更多的重视,地方政府对于社会组织的管理呈现出松动的趋势。在突破原有社会组织的管理体制上,地方政府的改革大致围绕三个方面展开:一是如何松绑;二是如何控制;三是怎样培育。在探索实践中,由于认识上的差异和地域上的不同呈现出迥异的类型和样态,也表现出改革实践中的不同逻辑。具体来说有如下三种实践形态:

1. 监督与引导

在中国改革开放与现代化建设中,多数地区

的社会建设相对滞后,发展经济往往是地方政府的当务之急。但是,伴随着社会自主力量的发育,一些地方政府开始意识到社会组织对于公共服务的积极意义,虽然在管理上仍对社会组织的行为进行着严密的监督,防止其危害“稳定”,但也开始有选择性地引导某些类型社会组织的发展,“利用”社会组织提供社会服务,解决政府无力处理的社会问题。

一方面,地方政府遵循国家对社会组织的管理制度,坚持严格的双重管理,通过行政化的手段、方式实施管理。无论是负责登记注册的民政部门,还是业务主管的政府部门都将社会组织的建立、发展与其行政职能和业绩挂钩。那些具有政府背景、由政府部门发起并担任负责人的社团往往注册顺畅,并受到主管部门的关注及各种支持;而大量的民间草根组织由于没有官方背景,难以找到业务主管部门而不能获得合法性身份,更谈不上获得资助。对于一些行政管理部门和管理者来说,眼睛向上、追寻上级领导和主管部门的意图成为一种习惯,上边有要求,下面才有行动;对于像民间组织这些来自基层老百姓的要求,如果文件没有规定,上级没有指示,事情则很难落实。另一方面,按照国家的意图,对于国家提倡,符合地方经济发展和社会发育需求的某类社会组织类型在政策上给予重视和支持。如社会服务类行业协会、商会、民办非企业等相关组织的发展往往受到各级领导的重视和支持;对于那些具有代表性、富有特色、发展较好的社会组织则往往成为地方政府表现工作业绩的窗口,受到各方面的关注;对于大量新兴的农村经济合作组织、社区民间组织按照通行做法给予备案管理,并推动其在农村社区、城市社区相关的公共服务领域功能的发挥。

这样一种有选择性的发展和管理策略,虽然还不能从整体上促进社会组织的繁荣,但无疑也是一种进步。这样的管理策略实际上对于社会组织的发展是一种松绑。也正是在这样的契机下社会力量有了进一步发展,日益彰显出自身对于中国社会转型的积极意义,从而为2006年“社会建设”战略的提出提供了现实依据,“支持社会组织参与社会管理和公共服务”^⑧被写进了中央决议,

纳入国家发展战略。

2. 吸纳策略下的控制

当社会力量经由社会组织能力的彰显并获得中央的认可,由社会组织参与社会管理与服务的治理格局也成为一种趋势,地方政府与社会组织的互动不再是禁忌,而是成为一种正当的和必要的社会治理策略。而官员为了彰显自身治理理念的合法性与先进性,也开始尝试将社会组织的管理直接纳入政府权力的范围,不仅把社会组织作为解决社会问题的手段,也把对社会组织的控制作为政府权力的对象。正是在这一逻辑下,一些地方政府以新的思路来建构地方社会管理的新格局,一方面主动让渡空间,在管理模式与社会公共服务方面主动寻求与社会组织的合作;另一方面则加强党和政府在社会管理中的主导和引领地位。

在“多元治理”和“小政府、大社会”的观念下,政府直接介入一些社会事务的模式开始被摒弃,地方政府开始尝试以自己的方式培育一些社会组织。已经为多地所效仿和推行的“枢纽型”社会组织的打造与建立则体现了这样的思路,在“存量脱钩与增量吸纳”^⑩的逻辑下,政府开始增强“官办社会组织”的民间性,并通过它们来管理和整合其他社会组织,从而在支持社会组织发展的同时实现了对其他整合。因而,这样一种社会组织管理模式一经出现,就为各地纷纷效仿,不仅在北京、上海以及广东等社会组织建设的前沿地区实施,也为其他社会组织建设相对不充分的地区所效仿。

通过枢纽型社会组织连接政府与社会组织的管理模式,在一定程度上克服了政府直接介入社会组织发展的弊端,但仍然体现了一种政府主导的思维模式。以北京的枢纽型社会组织为例,北京市第一批市级枢纽型社会组织包括:北京市总工会、中国共产主义青年团北京市委员会、北京市妇女联合会、北京市科学技术协会、北京市残疾人联合会、北京市归国华侨联合会、北京市文学艺术界联合会、北京市社会科学界联合会、北京市红十字会、北京市法学会。不难看出这十家“社会组织”大都有着较强的政府背景,由这些组织来整

合和管理社会组织,难免会出现政府仍然主导社会组织发展的局面。“政府主导性过强,容易模糊或打破政府对枢纽型组织的权力边界,甚至越俎代庖,挤占社会组织自主发展的空间。”^⑪

这样一种管理模式在支持社会组织发展的背后,实质仍体现了一种整合控制的逻辑,试图通过间接的方式来完成对社会组织的支配,因而这样一种社会组织的管理模式也有其局限性。“枢纽型社会组织是一个转型时期的过渡形态,它是阶段性存在的,是伴随着社会生长规律产生的,为社会组织的成长发育而服务。当社会组织发育成熟之时,现代社会组织体制形成之际,‘枢纽’的使命也就完成了。”^⑫

3. 合作基础上的培育

社会组织的成长发育首先是一个结构性的问题,社会组织相对于政府和企业部门在公共服务和产品的供给方面有其优势;同时也是一个发生学的问题,即社会组织是如何在一定的社会条件下从无到有生长出来。如果说前两种实践模式政府更注重同已经存在的社会组织互动,那么“公益孵化器”或者“社会组织孵化器”以及购买服务等模式则已经开始针对特定的社会问题,或者按照先进的公益理念有意识地“制造”和“壮大”社会组织,为其搭建一个更利于成长的平台。对于社会组织的成长,资金、人才、环境、理念等都是影响其发展的重要因素,由于转型期社会的发育不足,各类资源的匮乏往往是其最初发展的最大障碍,政府有意识地培育则有助于克服这些障碍。

随着国家社会建设以及社会管理创新战略的持续深入,一些地区社会建设的理念对于地方政府的影响也越来越强,再加之国家层面对于社会组织发展倡导力度的加大,地方政府也有了更多的动力推进社会组织的发展。一方面是通过购买服务等形式给予社会组织资金上的支持,另一方面则是通过“孵化器”等支持型社会组织有针对性地解决社会组织发展中的困难。在购买服务的模式中,政府与社会组织更多的是一种平等的合作关系;而在“孵化器”的模式中,政府工作的直接对象不再是社会组织本身,而是关注社会组织成长平台的搭建。

在购买服务的模式中政府往往采取公开招标的形式,如果程序的公正性能够充分保证以及购买服务的合同能够严格执行,那么社会组织在服务提供上就能够发挥自身的专业性和灵活性,真正获得社会服务中的主体地位。然而,从目前的实践来看,这样的模式还有待改进和完善,其完善的路径不仅在于设计合理的路径,还在于地方政府对于社会组织管理创新内涵的领会。

总之,上述几种模式是各地政府在不同阶段针对地方社会情景进行的社会组织管理实践,这样的探索和创新不仅促进了地方经济社会发展,而且也助推了社会力量的发育。然而,在社会建设的思路之下,社会组织的数量和规模还难以满足公共服务和社会管理的需求,因而如何进一步促进社会组织繁荣则成为一个需要理论反思和实践创新的重要课题。

社会组织管理创新的内涵与实践路径

2013年《国务院机构改革和职能转变方案》明确了对社会组织管理制度的改革,意味着“社会组织发展的春天”到来了。为进一步推动社会组织建设与发展,更好地发挥社会组织积极作用,民政部随后组织“开展创建全国社会组织建设创新示范区活动”^⑩。当各地纷纷上马各类创新项目之时,我们尚需对这种由政府推动的社会组织创新予以充分反思。只有真正把握了社会组织管理创新的内涵与原则,才可能有效推动社会组织的发展,使之从春天走向繁荣。

1. 社会组织管理创新的内涵

一般来说,创新乃是一种有别于已有解决和处理现实问题的实践活动,所谓“创新实践,则是指那些通过对事物规律、属性和关系的新发现或新运用,能够比先前的实践更有效地认识世界和改造世界的实践”^⑪。这种创新的理念从目标和手段两个方面界定了当前社会组织管理创新的内涵。一方面,社会组织管理创新的目标在于从政府治理的角度促进社会组织健康有序发展;另一方面,社会组织的管理创新不能违背社会建设以及社会组织发展的一般规律。要达到这样的目标,地方政府不仅要突破那些制约社会组织发展

的制度障碍,还应顺应社会组织发展的一般规律给予其必要的资源和支持。

如果用这样的标准来衡量创新,那么一些地方政府的创新举措尚有待反思。以购买服务为例,对于这样一种支持社会组织发展的模式,国务院出台了相关的指导意见^⑫,各地方政府也出台了相应的购买方案并已经付诸实践。然而一些地方政府在观念上仍然只是把社会组织作为解决社会问题的手段,通过购买服务的形式介入和支配社会组织的运行发展,实际上损害了社会组织的独立性和专业性。而在另外一些地方,虽然也实施了社会组织直接登记制度,但是由于主管单位的取消,登记部门为了不承担责任和风险,不愿意为没有主管部门的社会组织予以登记。诸如此类的“管理创新”虽然在具体措施方面有了改变,但却没有真正促进社会组织的发展,因而实难称其为创新。

此类情况出现的根本原因乃在于,社会组织的管理创新不仅需要国家单方面的管理引导,还需要国家与社会形成良性的互动模式,其实质乃是政社关系的不断调整。社会组织之发展不仅是解决各种社会问题的策略性手段,社会组织充分发育更为重要的意义在于它构成了社会建设最为重要的组织基础。当地方政府没有真正意识到这一点时,就会沿着社会管理旧体制的惯性,将社会组织培育作为政府治理的一种手段,而非作为社会管理的主体。这样不仅有悖于中央“简政放权”的总体要求,也限制了社会组织能够给予社会建设的活力。总之,社会组织管理创新的意义超越了具体社会矛盾和社会问题的化解,社会组织的管理不应是延伸政府的权力,而是扶携合作的伙伴。

2. 社会组织管理创新的原则

随着中央的大力倡导以及地方社会组织的蓬勃兴起,各地方政府也开始改变既有的管理措施,在一定程度上有助于社会组织的有序发展。然而当前各地的社会组织发展还远未能适应经济社会发展需要。一般而言,创新在经济领域的意义和价值往往不言而喻,但在社会建设领域地方性的创新实践也同样有力地证明了社会建设以及社会

组织的发展需要创新来推动。由于社会组织管理创新对于地方政府还是一个新课题,一些旧体制或者经济领域的惯性思维往往不利于社会组织管理创新的展开。在笔者看来,社会组织管理创新最为重要的原则是尊重社会组织的自主性,而不是越俎代庖以管理代替发展。具体来说,尊重社会组织的主体性可以体现为以下几个方面:

一是对于社会组织的运行,政府应尽量减少不必要的干预。社会组织在一些公共事务的处理方面有其优势,原因就在于社会组织具有灵活的运行和发展模式。作为一种自下而上的力量,社会组织直接面对的是基层的社会情境和具体的社会问题,因而常常能够对一些新的社会矛盾和现象给予创造性的解决。而这恰恰是庞大的政府体系所欠缺的,而且政府在处理公共事务的思路与社会组织存在诸多矛盾和不一致。政府对社会组织的过度干预或者会扼杀社会组织在解决社会问题的独特优势,或者使得社会组织过度行政化,从而有悖于社会组织建设的总体思路。

二是对于社会组织的成长,政府应给予适宜的制度和政策。有别于西方社会,我国社会组织的成长尚处在一个探索的阶段。一方面,没有太多成熟的发展模式和可借鉴的经验;另一方面,对处于起步阶段的社会组织给予政策层面的支持,往往有助于弥补其在资源等方面的不足。组织社会学研究已经一再表明,不仅物质资源能够影响组织的发展,制度环境同样是组织蓬勃发展的重要条件。然而,目前我国的社会管理体制还处于“强国家”的背景之下,那么有针对性地给予社会组织一定的制度和政策支持有助于其获得发展的动力。

三是对于社会组织的发展,政府应给予尝试和探索的空间。鼓励社会组织发展之所以能够成为我国社会管理体制改革的重要一环,其原因就在于对于养老、医疗等社会领域的重大现实问题,既有的治理手段已经显示出了疲态,鼓励社会组织的发展则是探索问题解决的另一种可能。然而,由于理论和现实双重的复杂性,这些问题的解决很难一蹴而就,只有通过不断地尝试和探索才有可能形成有益的解决方案。然而要做到这一

点,不仅需要先进的发展理念,还需要社会组织勇于尝试,更需要政府对于社会组织的探索和尝试予以宽容的态度。然而这种宽容并不意味着巨大的风险,相对于政府的探索尝试,社会组织在一些社会创新方面的试验,往往不会造成严重的后果。^⑮

3. 社会组织管理创新的路径选择

基于上述分析,我们认为,在社会组织管理创新的议题上,政府一方面需要做的是给予社会组织成长发展以实质性的支持,另一方面则是建立一种良性的政社互动关系,使得社会组织的发展有力可借、有据可循。从政府的角度,发展支持型社会组织、完善社会组织立法以及健全社会组织评估机制则是可选择的路径。

发展支持型社会组织,给予社会组织有针对性的扶持。社会组织的多样性决定了其在发展中会遇到彼此各不相同的困难,产生不同需求,因而很多政策性的支持往往会造成社会组织选择性的发展,不利于社会的整体繁荣。而支持型社会组织则能够针对不同领域的各类社会组织,有针对性地予以帮助和服务,让处于萌芽阶段的社会组织快速健康成长。此外,支持型社会组织自身也是社会组织,因而能够避免政府直接干预社会组织发展的诸多弊端。

完善社会组织立法,保护社会组织发展的合理空间。曾经“稳定压倒一切”的思维模式使得诸多社会领域都成为禁忌,对于社会组织的一些做法和行为虽然没有明确禁止,但同样没有给予充分的合法性依据。这使得我国社会组织在运行中往往是小心翼翼、如履薄冰,极大地限制了其应有的活力与功能的发挥。立法的完善不仅能够明确社会组织的权利与义务,更重要的是给了地方政府社会组织管理创新以法律依据,使政府的管理创新有了边界,从而真正为社会组织的健康发展助力。

健全社会组织评估制度,明确社会组织发展的尺度与标准。转型期,政绩驱动是地方政府行为的重要特征,在社会组织管理创新的过程中,我们需要警惕社会组织管理创新的“政绩”化。防止不契合地方经济社会发展情景的“管理创新”,

政府强力推动下社会组织虚假的繁荣同样也不是创新。这就需要对于社会组织的发展形成完备的评估体系。既应有对社会组织自身发展运行的评估,也应有对政府管理机制和制度环境的评估。这种评估不应只是官方的、自上而下的,还应建立起民间的、第三方的评估机制,从而形成系统的评估体系,使社会组织的发展和管理创新真正成为社会建设的中坚力量。

社会组织对于中国社会转型与发展的意义已经成为学界的共识,国家也将其作为深化改革的重要力量。在深化改革的部署中,正确处理政社关系,加快实施政社分离是激活社会组织活力的重要途径。如同市场经济体制的完善非一朝一夕之功,社会组织管理体制的改革亦难一蹴而就。政府管理创新实践已经表明,只有尊重社会组织发展的一般规律,给予社会组织以充分的自主空间,才有可能实现其健康有序的发展,使之成为中国社会转型的积极力量。

-
- 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。
- ②④⑥俞可平《中华人民共和国六十年政治发展的逻辑》,《马克思主义与现实》2010年第1期。
- ③中国社团研究会编《中国社团发展史》,当代中国出版社

2001年版,第623页。

- ⑤⑦邓正来、丁轶《监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察》,《学术界》2012年第3期。
- ⑧参见《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,人民出版社2006年版。
- ⑨高勇《治理主体的改变与治理方式的改进——“枢纽型”社会组织工作体系的内在逻辑》,《北京社会科学》2013年第2期。
- ⑩彭善民《枢纽型社会组织建设与社会自主管理创新》,《江苏行政学院学报》2012年第1期。
- ⑪王鹏《什么是枢纽型社会组织》,《中国青年报》2013年10月28日。
- ⑫参见民政部《关于开展创建全国社会组织建设创新示范区活动的通知》(民发〔2013〕40号),2013年4月1日。
- ⑬董振华《论创新实践的生成机制》,《哲学研究》2011年第12期。
- ⑭参见国务院办公厅《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号),2013年9月30日。
- ⑮秦晖《传统十论》,复旦大学出版社2011年版,第138页。

作者简介:崔月琴,1958年生,吉林大学哲学社会学院教授、博士生导师;张冠,1985年生,吉林大学哲学社会学院博士研究生。

(责任编辑:丁惠平)