

中国社会管理主体多元化探索

白彦,李国正

(北京大学 政府管理学院,北京 100871)

摘要:十八大报告中提出“政社分开”,这为今后中国社会组织的发展开启了难得的“政策窗口”。一方面,“政府失灵”所引发的对政府单一化管理模式的弊端逐渐显露,社会各界期待“小政府,大社会”的治理模式;另一方面,新一届政府转变政府职能,深化政府改革,创新社会治理的决心,为社会组织的发展创造了契机。社会组织具有自身的优势,唯有在转变政府职能的同时,不断推进社会组织的发展才能实现社会管理主体的多元化治理结构。

关键词: 社会管理主体;多元化 社会组织;政社分开

中图分类号: C916

文献标识码: A

文章编号: 1002-3240(2014)05-0079-05

从改革开放前的计划经济体制到之后的市场经济体制,经过30多年的发展,我国经济领域取得了长足的进步。但是,伴随着我国社会经济的不断发展,政府主导的单一化社会管理模式的弊端渐显,社会各界要求政府转变职能、简政放权的呼声日益强烈。与此同时,我国社会中的企业、社会组织、公民等政治主体意识不断增强,参与社会管理的主观愿望和客观条件也逐渐具备,社会管理主体多元化这一主张逐渐进入人们的视野。

社会管理主体多元化首先需要政府转变职能,下放权力,明确界定政府与社会组织等权力和责任;其次还需要社会组织能够尽快的自己改革和完善,提高解决问题的能力 and 承担责任的能力。换言之,政府敢于放权、大胆放权,社会组织也要能够承接政府下放的职能。改革开放以后,经过30多年的改革,我国的行政体制改革已经取得了一些成就,比如实现的政企分开,市场经济体制得以确立,政府职能在不断转变。基于良好的行政改革基础,十八大后,“政社分开”成为未来国家与社会关系发展的一个趋势。

一、社会组织的依附式发展问题

社会组织是指为了实现特定的目标而有意识地组合起来的社会群体。主要分为“人民团体、自治团体、行业团体、学术团体、社区团体、社会团体、公益性基金会”^[1]等七种类型。一种新型的社会组织形式。社会组织自身所具有的灵活性、多元化、非盈利性、志愿性等优势,使得社会组织的发展对于弥补“政府失灵”与“市场失灵”具有重要的意义。工会、社会团体、基金会、民办非企业单位等都是社会组织的重要组成部分。

中国的社会组织一般都具有严密的组织体系和庞大的会员人数。就以工会为例,截至目前,中国工会会员已经超过了2亿。如此庞大的社会组织,如果能够使其职能得到充分的发挥,其潜在的作用的发挥将不亚于市场机制的作用。比如,中国工会在成立之初,在中国共产党的领导下,对于维护职工的合法权益和推进革命走

所谓“政社分开”就是:“凡公民、法人或者其他组织能够自主决定,市场竞争机制能够有效调节,行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出。凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项,一律不设前置审批。”

收稿日期:2014-04-05

基金项目:2013年国家社科基金《社会管理创新背景下民族社会工作制度和模式研究》,编号:13BSH089

作者简介:白彦(1964-),北京人,北京大学政府管理学院博士生导师、副教授,研究方向:公共经济学;李国正(1986-),北京人,北京大学政府管理学院博士研究生,研究方向:公共经济学。

向胜利起到了极大的作用,在新中国成立之初,工会对于调动职工的积极性,推进社会主义生产建设也起到了极大的作用。换言之,社会组织是对于社会的发展是能够起到极大推动作用的。

但是,在我国社会管理主体多元化的发展进程中,社会组织等政治参与主体不但遇到了权力过于集中的“全能型政府”,而且还要面临自身依附式发展问题。具体而言,改革开放以后,虽然中国社会组织得到了迅速的恢复和发展,但是“非盈利组织经常因官办色彩浓厚而被称为‘受政府支配的非政府组织’或‘第二政府’”^[2]。正如莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)所言,“非盈利组织面对内部冲突和外部限制时仍然十分脆弱,其‘志愿主义’和‘完美无限’的神话应该重新解读”^[3]。

那么社会组织在发展过程中产生依附性、缺乏独立性的原因有哪些呢?本文认为新中国成立之后高度集中的政治经济体制是社会组织缺乏独立性的根本原因。

新中国成立之后,经过三大改造,我国基本确立了社会主义制度。在我国确立了社会主义制度之后,我们党面临着建设社会主义应当实行什么样的经济体制的重大问题。但是,随着国民经济的恢复和第一个五年计划的实施,以及对生产资料私有制的社会主义改造的全面展开,我国最终选择了高度集中的计划经济体制。政府控制着几乎一切的社会资源。

然而,我国选择高度集中的计划经济体制,主要是受到国内政治经济环境和国际政治经济环境的影响。主要来说有两个方面的原因。一方面,当时在理论上普遍把计划经济看作是社会主义区别于资本主义的重要特征。在这样的背景下,在我国建立高度集中的计划经济体制自然成为合乎逻辑的选择。另一方面,我国的生产力水平十分低下,国民经济实力十分薄弱,现代工业很少。在这样的基础上进行工业化建设,建立高度集中的计划经济体制,有利于迅速、有效地集中全国的经济力量,为大规模经济建设创造各种条件。苏联在计划经济体制下社会主义建设取得的世人瞩目的巨大成就,对我国经济体制的选择产生了直接的影响。同时,在经济结构简单、科技水平不高、社会利益关系相对单纯的情况下,计划经济体制也能够比较顺利地运行。这也是中国选择计划经济的客观条件。

上世纪50年代到70年代,高度集中的计划经济体制在我国社会主义经济建设中发挥了重要的作用。在整个国民经济实力非常弱小的条件下,我国能够集中主要力量开展以156个重大项目为中心的工业建设,比较迅速地建立起社会主义工业化的初步基础,并在此基础上初步建立了独立的比较完整的工业体系和国民经济体系。这些成就的取得是与这一体制所发挥的作用分不开的。

但是,高度集中的计划经济体制在运行过程中也暴露出了不少问题。它的主要弊端是:政企、政社、政市等职责不分,条块分割,国家对企业、社会组织统得过多过死,权力过于集中,忽视商品生产、价值规律和市场机制的作用,忽视了社会组织固有的优越性和灵活性,分配中平均主义严重。这就造成了企业缺乏应有的自主权,企业吃国家“大锅饭”、职工吃企业“大锅饭”,社会组织成为政府的附庸、缺乏独立性的局面,严重压抑了企业和广大职工群众的积极性、主动性、创造性,同时也磨灭了社会组织的活力和独立性,使本来应该生机盎然的社会主义经济和政治在很大程度上失去了活力。

二、“政社分开”的发展困境

如前所述,新中国成立后,社会组织的发展一直处于缓慢发展状态,但是在文革中还遭到了不同程度的破坏。例如,工会组织基本被公社所代替,失去了正式的组织设置和机构设置。直到改革开放以后,我国开启了社会组织改革的步伐,但是囿于“政企分开”、“政市分开”等改革的首要矛盾,在改革的过程中忙于探索中国特色社会主义市场经济发展模式,并没有形成社会组织的发展目标模式。因此,在社会组织改革的过程中出现了“过行政化”与“过市场化”的问题。换言之,政府对社会组织干预过多或者放权过多都会产生问题。

(一)社会组织发展的“过行政化”

中国社会组织是高度集中的计划经济的产物,是由国家兴办并管理的,是按照国家计划运行的机构。换言之,一方面,社会组织的人事安排和组织架构都是仿照政府机构来设置的,组织和人员都有行政级别;另一方面,社会组织的资金来源、人事安排、组织设置等都受制于政府,没有独立的财政来源和核算,没有独立自主的

人事任免权等。此外,社会组织在依赖政府的同时,还逐步失去了责任意识,缺乏竞争力,官僚化作风严重,人员臃肿、机构膨胀,效率低下,人浮于事。

以事业单位为例,1998年11月国务院公布的《事业单位登记管理暂行条例》中规定,“事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。”同月公布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》中则规定,“民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。”2004年,国务院发布了《国务院关于修改〈事业单位登记管理暂行条例〉的决定》,决定中对于事业单位的定义与1998年相比没有任何变化。

从以上定义可以看出,工会、事业单位等社会组织是由财政供养、按照国家计划进行活动、人员参照公务员序列进行管理的组织。因此,社会组织从本质上说是类似于政府组织,或者成为“第二政府”。在这种制度安排下,国家包办了一切责任和义务,社会组织不承担市场风险和市场压力,这种组织类型更适宜提供纯公共产品,而不适宜提供教育、科技、文化、卫生事业中大量的准公共产品。这种模式的社会组织由于缺乏竞争性,并且过分的依赖政府并形成了政府组织的制度文化特征,出现了“过行政化”现象。

这种“过行政化”现象会导致社会组织发展存在资金不足、缺乏活力、对人才缺乏吸引力等问题。

(二)社会组织发展的“过市场化”

所谓社会组织发展的“过市场化”是指国家对社会组织的改革采取“摸着石头过河”的方法,没有进行系统周密的方案策划,对社会组织采取了不同形式的“放权、搞活”等政策措施,然而,由于没有明确的目标发展模式,在改革的过程中下放了许多权力和利益,却没有明确社会组织应该承担的责任,这就使得在政府和社会组织之间出现了社会组织的错位和权责利的不对等。

十一届三中全会以来,中国社会组织的改革逐步展开,但由于对市场经济体制下政府与社会组织之间的关系没有明确的认识,改革缺乏明确的目标模式。在社会组织改革过程中,没有对私人产品、准公共产品和纯公共产品的供给方式进行合理划分,并据此界定各种社会组织的根本职责和任务,社会组织的改革走向了混乱的“过市场化”。没有了组织目标与应该承担的社会责任,社会组织就失去了存在的价值和公民的支持。“与盈利组织相比,非盈利组织的信任流失是其致命问题,因为信任是其合法存在的基础,而且伪装成善行的‘邪恶’让公众感到的是更为伤心的侮辱。”^[4]

社会组织本应成为化解社会矛盾,解决社会问题的重要途径,但是“过市场化”使得这一切成为泡影。此外,社会组织的“过市场化”带来了一系列的问题,主要表现为以下几个方面:

第一,社会组织的社会公益性逐步磨灭。改革开放以后,我国对社会组织进行了大幅度的改革。主要表现为,国家鼓励各类社会组织开展多种经营,从业务外创收活动,为出租房屋或场地获得收益。例如,许多公共体育馆、文化场馆、图书馆等公共设施常年不对社会开放,有一些场馆和公共设施甚至宁愿闲置,任其废弃,也不给公众使用,还有一些社会组织,如学校、医院等,为创收大量出现供给者诱导过度需求的情况发生,导致社会组织的目标不再是公益和社会事业,而是经济利益,这些社会组织虽然获得了收益,但是其组织存在的公益价值本身却丧失了,真可谓舍本而逐末。

第二,各类社会组织职能界限较为混乱。社会组织在改革中,一些社会组织从原先的兼具政府部门职能和社会组织的职能发展到兼具政、社、企三种组织的职能,不仅没有从根本上改变国家包办社会组织的局面,反而造成了社会组织的组织目标扭曲和组织行为混乱,也在一定程度上成为腐败的根源。

第三,国有资产受到侵蚀,社会组织发展缺乏动力。在社会组织创始的过程中,往往出现国有资产补偿不足的问题,收益分配归属没有用来促进社会组织的发展,而多是分配给单位领导,而资产损耗却由国家财政承担。这使得政社不仅没有分开,反而更加畸形地联系在一起,不仅没有起到补偿公益事业发展的作用,反而造成了国有资产的大量流失。

第四,各类社会组织人员越来越多,机构越来越臃肿。由于长期以来,社会组织的改革都落后与行政改革,各类社会组织往往很难进入公众的视野。同时由于社会组织中人员的“经济人”特性,使得社会组织的人员配备越来越多,结构越来越臃肿。这些进一步造成了组织效率的低下和决策的迟缓,官僚化作风明显。

三、政府与社会组织应然性的权责关系

社会管理主体多元化,就是要充分发挥政府、市场与社会组织的潜力。十八大三中全会报告中提出了“市场在资源配置中起决定性作用和更好的发挥政府的作用”。这有助于进一步完善社会主义市场经济。同样,政社分开,清楚的界定政府与社会组织的关系,划清政府和社会组织的职能边界成为未来社会组织发展的关键。

(一)政府的职责边界

“小政府,大社会”的治理模式下,要由全能型转向有限型政府,要由封闭型转向透明化政府,由管制型转向服务型政府。在这种发展模式下,政府在政社关系中处于主动地位。

政府在社会组织发展中主要的职责有两个方面:

一是通过下放人、财、物的权力使社会组织管理者拥有自主管理的能力。如前分析,社会组织的财政资金有限,因此期望通过财政资金来提供所有准公共服务是不现实的,唯一可行的方法是,使财政资金形成一种杠杆机制,来撬动更多的社会资金加入到准公共产品的提供中来。因此,要取消投入控制,赋予管理者权限,通过放权激发活力,提高准公共产品生产效率,建立更为灵活性的准公共产品提供机制。这也是这次政府改革的应有之义。

二是对于其所使用的公共资源明确任务目标并进行绩效考核来给社会组织管理者施加责任。即强化公共资源的使用问责制,增强绩效控制,同时,注重准公共产品带给民众的成效。这两个方面是相互依存的,如果管理者没有使用人、财、物的自由,就不能对公共资源的使用状况和产生结果真正负责,在这种情况下,将公共资源分配给他们进行使用和管理也是不负责任的。政府对其实行的问责制包括多种约束、监督和平衡机制,主要有立法监督、行政监督、制度规则(包括程序性要求以保证规则的实施)、业绩评估和审计、磋商、司法审议等。政府部门从过去寻求直接的财务控制和服务提供的管理过程,转变为通过分摊责任,向民众提供更好的准公共产品。政府的职责就不再是提供准公共服务,而是制定目标——进行公共资源分配——对绩效进行评估。

(二)社会组织的职责边界

社会组织的职能定位,应是政府部门保持适当距离,一方面,获得一定的政府部门的授权或补贴,同时也接受政府部门在一定程度上的监督和管理;另一方面,又具有相对的独立性,作为市场主体独立经营,面向社会提供各类准公共服务。

首先,要保持机构的独立性,避免社会组织的依附式发展模式。社会组织结构不同于传统意义上的政府部门的组织结构和等级制度,主要体现在应该具有独立的资金来源和人事权力。社会组织形式创新的着眼点在于培养核心的准公共产品提供能力、提高创新动力、贯彻业绩管理、加强运行监控、关注市场需求,其中业绩管理是工作的重点,在接受政府补贴时同时接受一定程度的监管,要将产出和结果向政府监管部门作出汇报,接受政府部门对其产出和结果的监控。

其次,要承担一定的社会职责。社会职责是社会组织存在和发展的基础。各种社会组织必须明确自身应该承担的责任。比如,工会组织作为社会组织的重要组成部分,必须承担维护职工权益和服务的职能。高校作为社会组织的重要组成部分必须承担科研、教育的责任,而不是以营利为目的。

四、社会组织的应然性定位和价值选择

首先,社会组织应该保持自身独立性。它应该是独立的非营利性实体,应该享有独立的法律地位和市场主体地位。与此同时,社会组织还应该接受政府部门的指导和监管。政府对社会组织应该以指导和监管为主,减少审批。此外,社会组织的管理者应该享有独立的雇主地位,有权决定组织内部的等级级别和薪金档次,享有运营管理上的自主权。换言之,社会组织可以参考市场运行机制,减少行政化和政府的控制。

其次,社会组织应该承担应有的社会责任。换言之,社会组织应该制定以一个有效的责任制度框架。制度作为“一个社会的游戏规则,更规范地说,它们是为决定人们的相互关系而人为设定的一些制约。制度构造了

人们在政治、社会或经济方面发生交换的激励结构,制度变迁则决定了社会演进的方式”^[6]。因此,有效的责任制度框架对于社会组织的发展具有决定性意义。对于公共资源做到负责任地使用,采用公共资源的使用报告制度,包括对政府相关部门的报告制度和公众的报告制度。社会组织应该就所使用的公共资源向有关政府部门负责,向其汇报财务和业绩情况,接受其监督。

第三,社会组织应该具有一定的公益性。社会组织作为独立于政府和市场之外的部门,它不应该像市场那样以营利为目的,而应该是以服务公众,提供准公共服务为目标。例如,工会、学校等社会组织,应该结合自身的特点,合理确定自己的社会主体地位,并且明确自身应该承担的社会责任,不能仅以盈利为目的。

第四,社会组织还应该明确的组织目标。社会组织的目标直接关系到准公共产品提供民众满意度的增加,包括具体的长期目标和可监控的年度目标,并且组织目标必须能够体现准公共事业的价值标准和道德标准,服务于民众利益。此外,组织目标也是考核社会组织的依据。

第五,社会组织之间应该公平竞争。在“小政府,大社会”的发展模拟下,政府提供的公共产品或者准公共产品会大量的向社会组织进行购买,然而提供同一类公共产品或者准公共产品的社会组织可能不止一家,在这样的情况下,就要有一个公平、透明的竞争机制。因此,只有竞争的市场环境才能使得社会组织具备提高效率降低成本的的市场压力,组织在竞争中的表现将决定它能否获得新的公共资源。

五、展望

政府、市场、社会组织作为解决社会问题的三途径和渠道,各自都有各自的特点。政府具备权威的广泛性、强制性等特点^[6],市场具有竞争性、高效率、高产出、完善的激励机制等优势。但是同时每种组织机制都有其本身固有的缺点。政府和市场在资源配置中会出现“政府失灵”和“市场失灵”。那么,社会组织也会在资源配置中出现“志愿失灵”问题,比如“不能够提供足够数量的公共物品或服务”、“所提供的志愿性服务在分布上可能具有不平衡性”、“社会组织可能会受到其捐助者过多的影响,从而将违背民主原则的家长制作风带入其服务过程中”等问题^[7]。

此外,由于公众的诉求的多样化和复杂化,任何一种组织机制都不可能是错综复杂世界各种严峻挑战的唯一解决之道。任何单一主体提供的服务与当今社会的现实需求格格不入,要满足当今社会对各项事业的需要,我们就必须采取一种更开放、更分散的服务和产品提供方式。与此同时,我们还需要采取更秩序、更紧密的管理方式,清楚、严格的界定每种组织机制的职责和权力边界。

综上所述,我们会发现,如果要满足如此大量而又极富多样性和级差性的服务需求,必须要通过集思广益、博采众长,来寻求包容性强的解决方案,这个解决方案必须是一个集体行动的方案,能够满足各方利益需求,亦能使各方扬长避短、各展其能。换言之,就是社会管理主体和产品提供主体的多元化。通过这种集体行动,克服各个组织机制自身的局限,在公私两个方面汲取资源,运用广阔的平台和顺畅的程序提供服务和产品,并使其可持续发展,既包括政府部门对稳定供给的指挥和保障,也包括独立组织来保证多样性和差异化的全面供给的灵活的解决方案。它将公私两个方面汇聚起来,但是汇聚并不是简单的混合,秩序是两者相互依赖的前提,在这种新秩序之中,每个组织都能各展其长,而又有动力各展其长。

参考文献

- [1] 俞可平.中国公民社会的制度环境[M].北京大学出版社,2006.
- [2] 张立荣,姜庆志.组织工程视角下的非盈利组织信任危机治理进路探究[J].中国行政管理,2013,(9).
- [3] LESTER M. SALAMON. The Rise of the Nonprofit Sector[J]. *Foreign Affairs*, 1994, (4).
- [4] HAYES, T. Management, Control and Accountability in Nonprofit /Voluntary Organizations: an Exploratory Study in Ireland[J]. Aldershot: Ashgate Publishing, 1996(96).
- [5] 道格拉斯·诺斯.制度、制度变迁与经济绩效[J].上海三联书店,1994,(3).
- [6] 陈庆云.公共政策分析[M].北京大学出版社,2006.
- [7] LESTER M. SALAMON. Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State[J]. *Journal of Voluntary Action Research*, 1987, 16(1-2): 29-49.