

社会组织参与社会治理路径拓展与治理创新

□范和生 唐惠敏

(安徽大学,安徽合肥 230601)

摘要:当前,我国正处于实现“四个全面”战略布局的关键时期。特别是在经济新常态下,我国社会发展面临着亟待解决的深层次矛盾和挑战。在政府和市场双重“失灵”的情况下,社会治理的负担进一步加重。因而,迫切需要创新社会治理体制,改进社会治理方式。社会组织则成为纠正“失灵”的重要载体。社会组织参与社会治理的路径主要有:承接政府的社会服务项目、参与公共政策的制定与实施、保障弱势群体的合法权益、充当社会矛盾化解的“第一道防线”。然而,我国社会组织发展存在先天不足,参与社会治理存在诸多困境,应加强制度建设,破除社会组织发展的体制壁垒;强化分类治理,创新不同类型社会组织的治理模式;实施增能赋权,提升社会组织发展的内在动力与外在推力;助力协同共治,推动政府与社会组织的良性合作。

关键词:社会组织;社会治理;路径拓展;创新

DOI:10.16365/j.cnki.11-4054/d.2016.02.014

一、社会组织参与社会治理的现实需要

当前中国已进入经济发展新常态时期,经济增速放缓,社会结构深度分化,各种社会矛盾不断涌现,不同社会群体间利益冲突日益突出。传统的社会治理模式已明显难以适应当前经济社会发展的需要,如果不变革固化的社会治理模式,一味强化政府对社会资源的全面控制与分配,单纯依靠政府“自上而下”的治理机制去提供社会服务和维护社会稳定,必然形成国家极强、社会极弱的总体性社会^①。党的十八大报告提出,“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”,强调要深入推进政社分开,加大社会组织党建工作力度,充分发挥基层组织的协同作用。党的十八届三中全会又强调,要激发社会组织活力,正确处理政府与社会关系,适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担;支持和发展志愿服务组织,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区有服务类等社会组织^②。可见,在经济新常态下

社会治理迫切需要社会组织的“协同共治”,即夯实社会组织作为社会治理核心主体的职能定位,形成与政府治理、市场治理、公民治理协调发展的多元治理共同体。随着中国社会组织的孕育与成长,一个以“党委领导、政府负责、组织协同、市场推动、公众参与、法治保障”为特征的社会治理模式开始呈现在人们面前。特别是转型期各类社会组织的发展壮大,极大地促进了公民社会的崛起,有力地提升了政府管理与服务社会的能力。政府、市场与社会三者之间的良性互动与均衡发展,是实现我国社会有效治理,达成社会治理现代化的基本途径。

二、社会组织参与社会治理的可能性

社会组织的发展与壮大有其深刻的时代背景。在其尚未成为社会治理主体之前,国家与市场承担着向民众提供公共服务以满足公共需求的主体职责。政府通过国家赋予的行政权力,制定社会公共服务供给的质量、数量及其配额标准,并运用国家强制力保障公共

收稿日期:2015-12-20

基金项目:国家社会科学基金重大招标项目(14ZDB145);安徽大学研究生学术创新项目(yfc100330)

作者简介:范和生(1961-),男,安徽大学社会与政治学院副院长、教授、博士生导师;唐惠敏(1990-),男,安徽大学法学院宪法学与行政法学专业博士研究生。

服务产品供给的全民性、公平性,但同时也带来了基层公共服务质量和供给效率低下等政府失灵现象;市场则利用价格机制和有偿使用原则,为有能力的中间阶层和精英群体提供个性化、差异化公共服务,但由此产生“马太效应”等市场失灵现象。当下,我国政府转变执政理念,不断推进行政体制改革,加强法治体系建设,并出台了一系列政策鼓励和引导社会组织有序发展,为社会组织参与社会治理营造了良好环境。

(一)国家权力的适度弱化,相对自主的社会空间基本形成

透视30多年来中国社会发生的广泛而深刻的变迁,不难发现,以市场化为先导的改革机制,直接促成“强国家,弱社会”的总体性社会结构向政府、市场和社会相对分离的态势转化。相比僵化的计划经济体制,政府权力适度弱化,社会自主性显著增强,国家与社会的关系在“解构-重构”过程中趋于动态平衡,由此“改变了我们讨论秩序的常用逻辑和提问方法”^[9]。国家与社会关系调整的显著特征就是政府对社会的控制力度在减弱的同时,相对自主的社会空间基本形成。尤其是街居制和单位制的式微与解体,各类社会组织的生存环境得到质的提升。社会组织在基层矛盾化解、社会救助、公共服务等方面功能的发挥,有力地弥补了政府在社会治理中的漏洞。同时,社会组织也积极承担国家的某些职能,参与社会服务,推动社会稳定运行。当下中国,作为具有自组织能力、相对独立,并具备特定价值实现的潜在社会力量,社会组织的发展仍面临着来自国家强制力的主导。30年前改革开放催生大量市场组织,为建立我国市场经济体制做出了重要贡献,而如今,随着政府职能与执政理念转变、社会结构调整与市场经济的培育,社会组织的生存与发展必将迎来重要的历史机遇。而“国家-市场-社会”三者有效耦合与良性互动的客观事实也将在社会组织的发展中逐步实现,并成为我国社会治理现代化能力建设的美好图景^[4]。

(二)政府执政理念的善治转变,相对独立的社会力量逐步成长

受传统“官本位”思想和计划经济体制的

制约,为在有限的社会资源下实现社会管理的有效性,我国地方政府长期扮演着“全能政府”的权威角色,“强政府弱社会”的社会治理格局被不断延续,并形成以行政权力强制干预社会事务的管控思维,“政治权力可以侵入社会的各个领域和个人生活的诸多方面,原则上它不受法律、思想、道德的限制”^[9]。在新常态的当下中国社会,面对复杂多变的未知世界和社会治理的潜在不稳定因素,“全能政府”拥有过多不恰当和难以有效履行并付诸实践的政治权力,一旦政府的执政行为得不到现有体制的制约,就必然导致权责的分离与失衡^[9]。因此,转变政府执政理念,突出政府、社会与公民的协同功能,是新时期社会治理善治的基本前提。由于政府执政理念的科学化、规范化以及公民社会的崛起,全能型政府对社会的任意控制转变为有规则的适度干预,并逐步建立起服务型政府。在此基础上,国家与个人的关系不再是简单的依附关系,一个相对独立的、充当政府与公民连接纽带的社会组织日益成为社会治理的核心力量之一。伴随着社会分工的专业化与社会结构的快速分化,社会成员的组织化程度提升。学者孙立平认为,“组织化是实现民间社会活动有序化的重要保障之一,也是基层社会生活中具备自我形成秩序能力的不可或缺的形式”^[7]。通过社会组织的作用,社会成员能够凝聚群体的力量,在与政府的谈判中施加团体压力,进而有效表达利益诉求、维护合法权益;而政府也期待借助社会组织参与社会治理与公共服务,以纾解社会戾气,维护社会发展的稳定大局。

(三)国家法治建设稳步推进,相对规范的社会组织体制雏形初现

建设法治社会是实现国家治理体系和治理能力现代化的核心议题。法治社会秩序的形成与良性运行,是建设法治国家、维护社会稳定大局的重要内容。在相对独立和自主的社会空间逐步形成的当下中国,建设法治国家必然离不开社会组织的支持。当前,社会组织在法治社会建设中的作用愈发突出。从隐性层面看,社会组织,特别是法律类公益性社会组织,在塑造公民法律意识、实现社会立法民主科学化和健全法治制度体系化中发挥了

潜移默化的推动作用;从显性层面看,社会组织参与民情调研,向立法机关反馈民意,有序参与立法咨询。同时,监督政府执法,积极开展普法教育与宣传工作,并利用自身优势,整合现有法律资源,协助公民依法维护自身权利、合法表达诉求^[8]。然而,加强社会组织自身法治化建设是发挥社会组织参与法治社会建设的前提。法治建设的稳步推进,为社会组织的培育与发展提供了有效的制度保障。通过加强社会组织的立法工作,合理调整职能部门审批权限,对行业商会、公益组织等实行分类管理,在法律允许的范围内适度扩大社会组织的自主性,建立起多维监管与科学评估体系,完善社会组织的准入与退出制度,初步形成门类齐全、层次多样、覆盖全面的社会组织法律规范体系,以提高社会组织内部管理和自我考核的能力。毫无疑问,在社会利益格局日益多元化、社会矛盾纠纷复杂多变、社会治理愈发复杂的当下中国,加强社会组织法治化建设,能够增强组织活力、培育组织自治能力。因而,推进社会组织法治化建设既是法治社会的应有之义,也是基层社会治理的应有之举。

三、社会组织参与社会治理的路径

当前,我国正处于实现“四个全面”战略布局的关键时期。特别是在经济新常态下,我国社会发展面临着亟待解决的深层次矛盾和挑战。在政府和市场双重“失灵”的情况下,社会治理的负担进一步加重。因而,迫切需要创新社会治理体制,改进社会治理方式。社会组织则成为纠正“失灵”的重要载体。截至2014年底,“全国共有社会组织60.6万个,比上年增长10.8%。其中全国共有社会团体31.0万个,全国共有基金会4117个,全国共有民办非企业单位29.2万个”^[9]。与传统社会管治模式相比,社会治理秉承“善治”理念,强调政府、公民、社会组织(公益性和营利性组织)及其他机构以平等协商、民主决策的方式密切合作,凝聚共识^[10]。特别是要发挥社会组织在现代社会治理中的独特作用,增强社会组织的自我增权能力,培育和扶持有能力、有影响力的社会组织充实社会治理力量,实现政府、市

场和社会组织三足鼎立、互为倚重的社会治理关系。

(一) 承接政府购买的社会服务项目,改善和优化公共服务质量

政府购买社会服务是加快服务型政府建设和改善公共服务质量的内在选择,也是促进“无限政府”向“有限政府”转变、提升社会服务专业化水平的必然要求。十八届三中全会的《决定》提出将“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。”社会组织承接政府购买的社会服务项目需明确以下几个问题:一是厘清社会组织与政府之间的关系。美国学者莱斯特·M.萨拉蒙认为,政府与社会组织之间应当是伙伴关系,并提出了“第三政府”的概念^[11]。北京大学王思斌教授也持类似观点,并指出我国尚欠缺社会组织独立成长的社会土壤,社会组织应主动“制造依赖”,利用自身的专业优势与政府达成契约合作共识,强化“伙伴”关系意识^[12]。二是要明确社会组织提供社会服务的目标。政府将可代为执行的社会服务交由社会组织来完成,既是出于交易成本的考量,又是为实现政府职能转型、防止政府权力滥用,以动员更多社会力量参与社会治理而做出的制度设计。三是总结和探索公私合作模式。当前,我国普遍采取“政府立项、公开招标、合同管理、评估兑现”的合作模式,社会组织根据政府购买服务的目录指南,在科学论证的前提下,通过投标竞争的方式获得项目立项。四是建立完善的监督与考核机制。为防止政府购买社会服务的目标偏离,应建立“政府统一领导、财政部门牵头、民政部门协同、职能部门参与,监督部门保障”的工作机制。既要把关项目申报、评审的关键环节,又要严抓项目经费管理、中期检查、第三方考核和终期结项评估。然而,我国社会组织仍处于发展的初期阶段,社会组织面临内部结构性失衡、外部制度制约缺失和认知偏差等发展困境。另外,政府对社会组织的角色期待与社会组织自身的职能定位还存在一定差距,社会组织与政府之间需要一段相当长时间的磨合期。

(二) 参与社会公共政策的制定与实施,推动决策科学民主化

公共政策是国家宏观善治的基本手段和

主要措施,并构成社会治理的核心之一^[13]。美国学者科恩指出,“凡生活受到某项决策影响的人,就应该参与那些决策的制定过程”^[14]。作为社会治理的主体之一,社会组织应积极参与公共政策的制定,并充当政府和公民之间信息沟通的“桥梁”。作为公共政策制定主体的政府仍是理性的经济人,难以避免利益集团为追求自身利益最大化而选择牺牲大多数民众公共利益的自利行为。即使政府的政策制定考虑了不同阶层的利益诉求,也难以完全在实施过程中权力执行者“上有政策,下有对策”的消极行为。应当看到,当前我国部分政策的制定者仍是简单根据以往经验和理论推导来制定政策,忽视了政策的适用性和可行性。特别是随着市场经济和信息科技的迅猛发展,政府在制定公共政策时迫切需要各方面的咨询信息。而社会组织与普通民众具有天然的亲和性,社会组织的成员“更能接近直接受政策影响的基层民众,更容易亲身感受各阶层的真实意愿,对政策产生的实际效果体会更直观、更深刻”^[15],从而为政府公共决策提供真实可靠的第一手资料。社会组织,特别是公益性专业团体应当充分参与到社会政策的制定与实施中去,这不仅符合民主法治国家建设的实质要求,也是社会组织自我增能与赋权的难得机会。公益性专业社会组织在公共政策制定前通过社会调查、集体座谈等方式,凝聚各利益群体的共识,并形成政策咨询报告;在决策制定时社会组织应具有相当的敏感性,主动就政策的实施效果进行专业性评估,并反馈民意调查情况;在决策实施过程中社会组织可以动员民众加强监督,并及时协调公共政策评估组织对政策的实施效果进行动态监测,为后期政策评估提供依据;而在政策评估中,政府充分听取民众和社会组织的意见,往往能一针见血地指出政策决策失误的症结所在。

(三)发挥整合社会资源的功能,保障弱势群体合法权益

据不完全统计,2014年中国共有7017万贫困人口、6905万城镇登记失业人口、近8500

万残障者、6100万农村留守儿童、2.7亿农民工……^①,弱势群体绝对数量大,潜在不稳定性社会风险逐步加大,社会治理的难度日益增大。特别是在当下经济体制改革和公共政策调整的关键时期,社会阶层利益分化日益明显,弱势群体面临着更为严峻的生存与发展难题。社会组织由于自身具有较强的资源整合功能,既能利用自身的人、财、物优势,为弱势群体提供质优价廉的社会服务,又能把分散的个体组合成强大的集体组织,以集体行动表达组织愿望。因而,社会组织逐步成为弱势群体利益表达的重要渠道。社会组织保障弱势群体合法权益具有两层含义:一是扶持和培育代表弱势群体利益的各类社会组织。特别是专业性社会服务机构、公益性志愿团体等应充分利用自身的资源链接功能,主动与政府相关部门协商合作,争取政策倾斜、资金支持和公共福利,着重增强老年人、身心障碍者、青少年、城市流动人口、农村留守人员、特困人群、受灾群众等优先服务对象的社会适应能力,有序推进人口服务、医疗救助、教育辅导、就业促进、职工帮扶、贫困帮扶、应急处置等重点民生领域服务质量建设。二是提高弱势群体的组织化程度。长期以来,弱势群体处于散漫的分离状态,难以通过集体行动使群体呼声得到及时反映。通过高度组织化的利益集团形式,能够将“具有同类特质、但处于原子化状态的个体嵌入到社会权力体系之中”^[16]。具有严密组织结构和明确分工的弱势群体利益集团,其利益表达更为专业、更为有力,以组织化增权的方式增强弱势群体利益表达的理性化和合法化,提高弱势群体组织的公众认同感,进而对政府施加影响,获取应有的政策支持和福利保障。需要指出的是,无论是社会组织为弱势群体利益代言,还是弱势群体组织自我发声,都需要明确划分政府与社会组织的职责权限,加强社会组织登记、管理与监督机制的法治化建设。

(四)充当社会矛盾预防与化解的“第一道防线”,维护社会长治久安

当前我国已进入了改革开放的“全方位”、

① 本数据由笔者根据国家统计局公布的《2014年国民经济和社会发展统计公报》和《2014年全国农民工监测调查报告》、中国残联发布的《2014年中国残疾人事业发展统计公报》、《中国留守儿童心灵状况白皮书(2015)》整理而来。

“多层次”和“宽领域”时期,利益格局的调整、社会控制模式的变化、社会分化与流动的加速,使社会矛盾日渐增多,社会治理面临着许多新情况、新挑战。对社会矛盾的刚性处理、强权处置有违和谐社会建设的本质。社会组织本身就带有鲜明的“民间性”和“草根性”特征,其发端于民众的自愿性集体行为,扎根于基层群众中,因而,社会组织更容易接近群众、更容易获得群众认可、更容易觉察基层社会的发展动向。因此,维护社会长治久安,社会组织应主动作为。一要充当预防与化解社会矛盾的“安全阀”。社会学家科塞认为,释放敌对情绪,维护矛盾各方之间的利益平衡需要建立起一种安全阀机制,它能在不破坏社会秩序的前提下将过多的社会不满情绪排解出去,“越是僵化的社会结构,用于发泄敌对情绪的安全阀就越重要”^[17]。社会组织为不同阶层的群众提供了一个“怨气发泄、情感抚慰、意见表达的公共空间,既释放了个体因利益受损产生的情绪冲动,缓解政府与公民之间的信任危机,又能通过利益群体的组织化诉求表达,为政府决策提供现实依据”^[18]。二要吸纳社会组织作为社会矛盾防御体系的主体。社会组织能及时、快速了解潜在的社会矛盾纠纷风险,一旦掌握了可能诱发社会冲突的负面因素,社会组织应第一时间响应,“积极向政府建言献策,倡导、制定和修改社会政策,以将社会风险消解在萌芽状态”^[19]。三要借力民间智慧,延伸社会组织的矛盾调解功能。“调解优先、调判结合”是社会纠纷调处的基本原则。当前社会矛盾往往发生在医患矛盾、消费者权益维护、劳动争议、物业纠纷等特定领域,迫切需要加强专业性、行业性矛盾调解组织建设,构建多维度的社会矛盾调处模式,夯实专业性行业协会,构建阻止基层矛盾扩散成群体性事件的“第一道防线”。

四、社会组织参与社会治理的困境与路径创新

当前我国社会组织参与社会治理仍存在诸多困境,主要表现在四个方面:第一,社会组织发展的重要性已成共识,政府对社会组织也寄予很大期望,但由于社会组织的能动性与管理能力不足,使得社会组织的谈判能力和

服务能力亟待提升,加之运作程序规范程度不高,运作过程缺乏监督,易产生“寻租”行为等,使社会组织公信力备受质疑。第二,社会组织自我增权能力不足。与政府、事业单位和企业相比,社会组织内部治理结构不够科学,资金筹集渠道相对单一,财务信息不透明,自律机制有待完善。第三,社会组织发展制度性障碍明显。社会组织登记、管理、监督与评估的法律法规建设相对滞后,组织信息披露机制不健全,社会组织趋利化现象凸显。其四,部分社会组织与政府之间的博弈存在较大的政治风险。当前,绝大多数社会组织具有政治合法性,能在和平的状态下通过合法途径与政府平等对话,或表达利益诉求,或提出政策建议。而某些组织则游离于体制外,对政府执政行为存在严重的认识偏差,易将简单的基层矛盾推波助澜,试图以集体的力量与政府对抗,破坏社会秩序的稳定运行^[20]。作为多元社会治理体系的重要载体和主要依托,社会组织应突破体制障碍,运用法治思维和法治方式,增强自身制度建设,完善政府与社会组织的合作机制,以更好的姿态助推“四个全面”战略布局的实现。

(一)制度建设:破除社会组织发展的体制壁垒

现代国家制度建设的核心目标是“人类政治生活的制度化与法律化”^[21],并在不断调整、改造,甚至探索更符合公平正义治国理念的制度设计,使之具有自我调适与更新的机制与能力,逐步构建出高效灵活的政府治理体制,形塑多元主体参与的社会治理力量,以实现国家治理体系和治理能力现代化。社会组织要想发展,必须破除体制壁垒,加强顶层制度设计。其一,要防止社会组织演变为“二政府”,限制公权组织与社会组织一体化。要取消社会组织“挂靠制度”,行政单位不得在审批、登记、监管和评估中加以行政干预,禁止党政群团机关和事业单位作为发起人或者指定发起人举办或者委托举办民办非企业单位,确保政党体系与社会组织分开,保障社会组织的独立自主性。只有具有独立的法人地位,社会组织才能合法获得普遍的社会信任和资源捐助。其二,加强社会组织的立法进程。民政部应主动联系立法部门对与社会组

织相关的法规和各类规范性文件进行全面审查,对那些存在缺陷的《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理条例》应开启必要的废除与修订程序;鼓励有条件的地方就行业协会商会、慈善事业、志愿服务、涉外社会组织等相关单项法律法规开展先行先试,推动《中国社会组织法》拟定、修改与颁布,形成门类齐全、覆盖全面、相得益彰的社会组织法律法规体系^[23]。其三,搭建社会组织参与社会服务的公共平台。政府部门应根据《政府购买社会组织服务项目指南》和相应的财政预算,梳理出可面向社会组织购买的公共服务事项,委托专门的代理机构及时在社会组织信息网、公共资源交易网、政府采购与招标网等公共媒体上予以公布,搭建网上申报系统,组织专家对申报单位的资质、业务能力、信用度等进行综合评审,并对项目的实施过程加以监督,对实施效果加以评估。同时,对社会组织实行信息化管理。社会组织的关键信息应做到公开、透明,以形成对社会组织的规范性压力。其四,建立科学的社会组织评估与评级体系。民政部社会组织评估委员会要根据变动着的实际情况和科学公正的原则修正不合时宜的评估指标,并严格按照评估要求客观公正行使权力,坚守底线,不得暗箱操作。对于评估不合格者,要求进行限期整改;对于存在违法行为者,要敢于严格执法。实践证明,制度建设是社会治理的坚实保障,也是应对转型危机和治理风险的治本之策。

(二)分类治理:创新不同类型社会组织的治理模式

由于“民生政治”强调切实妥善解决关系人民切身利益的物质文化需求,要求政府必须提供富有成效的、多样且差异化的公共产品与公共服务,因此,社会组织具有明显的类别化特征。政府不能主观判断,或单凭意识形态对社会组织做出强制性管理,基于此,衍生出了政府治理社会组织手段的“多元化分类治理模式”^[24]。由此,类型化处理成为社会组织治理的关键^[24]。当下,我国社会组织大体可分为全国性人民团体组织、专业类服务型社会组织和草根性利益表达型社会组织。全国性人民团体是在政府的直接引导下组建而成,受到政府的

“特殊待遇”,发挥着社会管理与服务的“枢纽性”作用,并且能够广泛参与行业法律的制定。与其他类别的社会组织不同,全国性团体组织具有较为严密的组织结构,内部层级结构自成一体,行政化倾向明显。从实践角度而言,全国性人民团体应有独立于行政机关的机构、职能、财产、人员与制度,借鉴新加坡、美国等组织结构运行经验,聘请职业经理人专业化实施组织管理。在资源配置上,采用项目立项的形式,做好项目评估,主动让渡出部分专业性较强的公共服务项目交予专业类服务型社会组织,并实现有效监督。专业类服务型社会组织或依附政府购买服务项目来发展自身,或通过独立的经营性行为获取资金来源,承担着不同级别、不相统属的社会服务职能。政府通过项目制向专业类服务型社会组织购买社会服务并不是制度设计的结果,而是政治运行的耦合。从购买方式看,政府购买社会服务包括招标竞争式、定向资助式以及项目申请式等,但是,政府往往倾向于投入更多的财政资金定向购买公共服务,而不是彻底地通过市场招标方式购买社会服务,结果使社会组织丧失独立自主性。长远来看,应在对社会服务内容进行具体化与专项化分类的基础上,结合实践需要有选择地在重点服务领域开展层级化的服务购买,避免购买的人为偏好和重复管理。然而,这会导致草根性利益表达型组织受到忽视或限制。草根性利益表达型组织没有明确的法律地位,在弱势维权行动中表现出较强的社会整合能力,有效地避免了非制度化力量以抗争的方式制造社会不稳定因素的弊端。政府需要考虑的是以一定授权的方式,明确其法律地位,促进组织内部体制建设,并将其吸纳到现行政治体制框架内加以管理。

(三)增能赋权:提升社会组织发展的内在动力

增权(Empowerment)理论是西方社会工作的主要理论之一。其中,“增能”和“赋权”是该理论的两个核心概念。“增能”强调社会组织在与外在环境的关系中扩展社会资本存量,挖掘自身潜藏的内在主动因素。“赋权”则更多是通过政府的授权与政策支持获取和运用外界资源,以激发组织的权利意识,提高应对不利

环境的能力。因此,提升社会组织服务社会的能力,主要从两方面入手:一是为社会组织“造血”,提升组织资源整合、自我发展的能力。在市场经济条件下,社会组织应拓宽服务领域,利用自己的专业技术优势,开展社会服务项目收费;自主研发服务项目,吸引基金会、福利彩票甚至企业等向社会组织注资,进一步扩展募捐渠道,以解决资金供给不足问题,增强自身造血功能;完善组织内部管理架构和自律机制,维护组织形象,获取公众信任;构筑科学的社会组织评估与监督体系,以评估促进组织,加强对社会组织的事中事后监管。二是为社会组织“输血”,争取更多外部资源的支持。明确划分公权和私权,正确界定政府、市场和社会三者间的主体关系是政府赋权社会组织的基本前提。在职责转移方面,主要表现为党委政府领导下实施的服务层级下沉和社会组织在不同程度上的参与和现场管理,即“将资源和日常决策控制权从组织的中枢转移至系统中众多的一线组织”^[29],而将一些事务性的管理职能和公共服务职能转移给有资历的社会组织。在组织保障方面,政府向社会组织转移职能的过程中,应创造宽松的发展环境,在办公场所、信用贷款、人才建设、专项发展资金补助、财政补贴等方面给予扶持,引导和鼓励社会组织对公益和福利事业的投入。

(四)协同共治:推动政府与社会组织的良性合作

根据现代政治契约论的观点,政府是依据公民的授权委托而建立起来的,公民让渡出一部分权力交给政府,以保证政府能够实施有效的社会管理,并为每位公民提供满足其需要的公共服务。由于社会组织发育不足,政府往往就垄断了公共产品的提供,逐步弱化公民委托人的地位,使得公共产品的数量和质量难以得到有效保障。政府应当认识到社会组织的积极作用,承认其作为公共产品多元化主体供给体系中不可或缺的地位。而各类社会组织应在理性定位的前提下,与政府形成良性互动和错位互补的“伙伴关系”,必须科学界定自身的功能地位,与政府建立充分的政治互信^[20]。总的来看,政府与社会组织要建立起“协同共治”的合作模式需做到以下三点:(1)政府应进一步简

政放权,实现由“全能/管理型政府”向“有限/服务型政府”的转变。在政府彻底退出私人领域的同时,社会组织要及时补位,承担起政府卸载的公共服务职能。对于政府保留的公共领域产品的供给任务,政府也可以与社会组织以契约方式委托社会组织去执行。为保障服务质量,政府可采取公开招标、指定购买、联合供给等方式引入社会组织参与公共产品的供给任务,并加强过程的监管和成果的评估验收。(2)政府在供给服务政策制定中应当充分畅通公民和社会组织利益需求表达的途径,通过多次协商和反复验证,力争使公共产品供给更好地保障公民的消费权益。(3)政府与社会组织之间要建立起平等的监督关系,防止权力(利)的滥用。当社会组织具有独立的法人地位后,往往能对政府权力的监督形成较强的影响力,但是社会组织不能借此非法涉入政治活动,更不能干预政府依法执政。而对社会组织来说,则要形成政府监管、社会监督和社会组织自律相结合的监督机制,以督促社会组织更好地服务普通民众。

五、结语

毫无疑问,社会组织凝聚了民族的集体智慧,调动了广大群众建设美好中国的积极性,有效遏制了社会不稳定因素的滋生与蔓延,为“中国梦”的实现提供了强有力的保障。在实现“四个全面”发展战略的当下中国,社会治理已成为当务之急,并且逐渐形成国家治理、政府治理和社会治理“三足鼎立”的总体格局。社会组织作为社会共治体系不可或缺的部分,在社会治理中的关键性作用已成共识。社会组织参与社会治理既是现实需要,又是中国人民探索实现民族复兴的时代选择。社会组织的良性发展需要多方主体的共同扶持与不懈努力,既要破除体制壁垒,又要创新组织治理模式;既要增进社会组织自我发展的潜能,又要赋予组织充分的独立发展权。

参考文献:

- [1] 孙立平,王汉生,王思斌,林彬,杨善华.改革以来中国社会结构的变迁[J].中国社会科学,1994(2):47-62.
- [2] 杨仁忠.社会公共领域与激发社会组织活力——对中共十八届三中全会《决定》的深层研读[J].行政科学论坛,

- 2014(1):37-40.
- [3] 张静.国家与社会[M].杭州:浙江人民出版社,1998:3.
- [4] 丁惠平.中国社会组织研究中的国家——社会分析框架及其缺陷[J].学术研究,2014(10):45-49.
- [5] 邹晓.二十世纪中国政治——从宏观历史与微观行动的角度看[M].香港:牛津大学出版社,1994:223.
- [6] 张定淮,涂春光.论责任政府及其重建机制[J].中国行政管理,2003(12):75-79.
- [7] 孙立平.现代化与社会转型[M].北京:北京大学出版社,2005:158-159.
- [8] 孙琼如.社会组织与法治社会建设[N].光明日报,2015-04-29(013).
- [9] 民政部.2014年社会服务发展统计公报[EB/OL].http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201506/20150600832371.shtml.2015-06-10/2015-10-25.
- [10] 丁志刚.论国家治理体系及其现代化[J].学习与探索,2014(11):52-57.
- [11] 莱斯特·M.萨拉蒙等.全球公民社会——非营利部门视界[M].贾西津,魏玉,等译.北京:社会科学文献出版社,2002:243.
- [12] 王思斌.社会治理结构的进化与社会工作的服务型治理[J].北京大学学报(哲学社会科学版),2014(6):30-37.
- [13] 麻宝斌,任晓春.社会管理到社会治理:挑战与变革[J].学习与探索,2011(3):95-99.
- [14] 科恩.论民主[M].聂崇信,朱秀顺,译.北京:商务印书馆,1988:15.
- [15] 郑保章,王楠.我国民间公共政策分析机构发展的必然性分析[J].河北师范大学学报(哲学社会科学版),2005(2):157-160.
- [16] 葛道顺.镶嵌、自主与弱势群体的社会资本重建[J].江苏社会科学,2005(2):222-226.
- [17] 刘少杰.国外社会学理论[M].北京:高等教育出版社,2006:194.
- [18] 康晓强.有效发挥社会组织在化解社会矛盾方面的积极作用[J].教学与研究,2014(2):24-30.
- [19] 李迎生.探索社会工作介入社会治理创新的有效路径[J].社会工作与管理,2014(3):23-28.
- [20] 任贵州.社会组织承接公共服务能力的提升路径[J].重庆社会科学,2015(5):57-62.
- [21] 李放.现代国家制度建设:中国国家治理能力现代化的战略选择[J].新疆师范大学学报(哲学社会科学版),2014(4):29-35.
- [22] 胡琦.法治与自治:社会组织参与建构社会治理“新常态”的实现路径探索[J].探索,2015(5):77-82.
- [23] 康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005(6):73-89,243-244.
- [24] 王向民.分类治理与体制扩容:当前中国的社会组织治理[J].华东师范大学学报(哲学社会科学版),2014(5):87-96,180-181.
- [25] 郑晓华.社区参与中的政府赋权逻辑——四种治理模式考察[J].经济社会体制比较,2014(6):95-102.
- [26] 于健慧,杨伟伟.依法行政视阈下推进社会组织良性发展及对策[J].学术交流,2015(11):76-87.

(责任编辑 张书连)

Abstract China is currently at a critical period for the implementation of the 4-Comprehensive strategy. Particularly in the new economic normality, China has encountered in its social development deep conflicts and challenges that call for urgent solutions. In the context of double "malfunction" of government and market, the burden of social governance has further aggravated. Therefore, innovation in social governance mechanisms and improvement in social governance methods are urgently needed. Social organization has thus become an important instrument to rectify the "malfunction". The paths for social organization to participate in social governance mainly include: take over government projects for social services; participate in the drafting and implementation of public policies; safeguard the lawful rights of disadvantaged groups; and serve as "the first safety net" to defuse social tensions. However, due to innate deficiencies in its development, Chinese social organization has met a number of difficulties during its participation in social governance. Efforts should be made to strengthen institutional development and break down institutional barriers in the development of social organization; to strengthen governance categorization, and innovate governance models for different types of social organizations; to implement function enhancement and power endorsement, and boost internal and external forces for the development of social organization; and to assist in coordinated co-governance, and promote the benign cooperation between government and social organization.

Key words Social organization; Social governance; Path improvement; Innovation