

# 社会组织在社会管理中的主体性问题

何芸

(武汉大学,武汉 430072)

〔摘要〕 由于社会组织具有紧密联系公众、维护公众利益、自我管理、自我服务、整合民间力量、提高管理效率的优势和功能,因此其在我国社会管理中应该发挥主体性作用。然而,发展规模滞后、缺乏独立性、行政色彩浓厚、客体化倾向严重等,制约了我国社会组织主体性的发挥。着力打造我国社会组织在社会管理中的主体性,需要转变社会组织管理体制,加大政府的支持和监管力度,转变政府与社会组织的关系,完善社会组织的管法制。

〔关键词〕 社会组织,社会管理,主体性

〔中图分类号〕C916 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1004-4175(2011)04-0099-03

加强社会管理是构建社会主义和谐社会的必然要求。一般认为,社会管理指的是“政府和社会组织部门为促进社会系统的和谐运行与良性发展,对社会生活、社会结构、社会制度、社会事业和社会观念等各个环节进行组织、协调、服务、监督和控制的过程”。<sup>〔1〕</sup>〔P6〕政府和社会组织是社会管理的两大核心主体,政府在社会管理中占主导地位,而社会组织在社会管理中则是政府必不可少的协同主体。随着改革的不断深入和社会主义市场经济体制的逐步建立,我国正面临着—场深刻的社会变革。在这场社会变革中,利益关系的多元化、社会问题的复杂化、社会矛盾的尖锐化对我国的社会管理提出了更高的要求,复杂化的社会管理已远非政府一元主体能够实现。因此,社会管理主体多元化是社会管理发展的必然方向,而加快培育和发展社会组织,构建社会组织在社会管理中的主体地位,则是其中至关重要的方面。

## 一、社会组织在社会管理中应发挥主体性作用

一般而言,社会组织有广义和狭义之分。广义的社会组织指一个社会中的所有组织,包括经济组织(企业)、政治组织(政府)和其他组织;狭义的社会组织,指政府和企业之外的不以营利为目的的民间组织,主要包括社会团体、民办非企业组织和基金会。<sup>〔2〕</sup>〔P60-61〕本文主要研究后者。由于狭义的社会

组织具有公益性、民间性、互助性、自治性、组织性等特征,因此其能够在我国的社会管理中发挥主体性作用,与政府形成有效的优势互补。

首先,社会组织具有与公众联系紧密,发动公众参与,反映公众诉求,代表和维护公众利益,推动社会互助的优势。高效的社会管理需要有公众的广泛参与,需要管理者有效地回应社会需求和公众诉求。然而,当前我国政府几乎是社会各个领域唯一的社会管理主体,其管理重心由于受传统的“重经济、轻社会”发展思路的影响,长期倾向于“经济增长”而忽略了社会建设和社会发展,加之政府的刚性管理手段难以适应利益关系多样化对公共服务的需求,也难以快速有效地回应公众诉求,因此,单一的政府难以实现高效的社会管理。而社会组织的天然优势就在于与社会公众联系紧密,能够有效地扩大社会群体尤其是弱势群体的支持网络,代表和回应公众诉求,实现社会互助。因此,在利益关系日益多样化、社会矛盾不断增多的形势下,社会组织应成为除政府之外的另一大社会管理主体,达到维护群众利益、缓解社会矛盾、促进社会公正的目的。

其次,社会组织在社会公共服务领域具有自我管理、自我服务职能。社会管理的最高境界就是实现社会的和谐和稳定,而公民社会的自我管理、自

〔收稿日期〕2011-05-26

〔作者简介〕何芸(1981-),女,广西桂林人,武汉大学社会学系博士生、太原科技大学人文社科学院讲师。

我服务是维持社会秩序和稳定的根本条件。在传统的社会管理体制下,政府号称“全能政府”,由此带来的问题是政府不堪重负,难以实现良好的社会管理,社会秩序和社会稳定也难以维持。然而,社会组织可以在法律框架内独立于政府的直接管制而发挥作用,不仅能实现社会的自我管理,同时还能实现社会的自我服务。社会组织的自我管理与自我服务使其能够承担大量的社会公共服务职能。在香港,社会组织承担了85%~90%社会福利和社会事业的服务供给,而政府供给的服务量仅约占10%~15%。<sup>[3](P42)</sup>同样,很多西方发达国家都是通过社会组织向社会提供公共服务的。由此可见,社会组织可以在公共服务领域发挥强大功能,再加上社会组织的民间性和非营利性特征,更能够有效地弥补政府管理的行政性色彩和市场以谋求利益最大化为目的的缺陷。因此,我国政府应当转变传统意义上的政府职能,将更多的公共服务职能以多种形式下放给社会组织,充分发挥社会组织在公共服务领域自我管理、自我服务的强大功能,促进“全能政府”向“有限政府”的转变,将社会组织发展成为社会管理中的重要主体。

再次,社会组织能够有效地整合民间力量,降低管理成本,提高管理效率。社会管理的过程事实上也是公共服务和资源在社会各领域有效配置的过程。在过去只有政府单一管理主体的社会管理中,政府的管理负担十分沉重,必须通过扩大机构规模以应对不断增长的公共服务需求,由此也带来了一些负面效应,如政府管理失灵、政府机构过度膨胀、行政资源浪费、管理效率低下、公共资源被挤占挪用等。而社会组织的良性发展有助于降低社会的“原子化”和“碎片化”,将民间分散的社会力量整合起来,通过整合的社会力量,社会组织能够承担很多政府管不好也管不了的社会职能,有效地降低政府管理成本,弥补政府管理失灵,促进社会公共服务和资源的有效配置。

## 二、社会组织在社会管理中的主体性缺失

尽管社会组织在我国社会管理中应发挥主体性作用,然而,其在我国的发展还处于初级阶段,在社会管理中的主体性严重缺失。

首先,社会组织发展规模滞后。社会组织作为实现社会管理的重要载体,一定规模的社会组织是实施社会管理的基本条件。如果社会组织发育不足,那么社会组织作为社会管理的主体性也就无从谈起。近几十年来,我国的社会组织有了迅速发展,

规模呈上升态势,但还不能满足不断增长的社会服务需求。据统计,截至2009年末,我国各类社会组织的数量共为431069个,其中社会团体238747个,民办非企业单位190479个,基金会1843个。<sup>[4](P905)</sup>与当年年末总人口数(133474万人)比较,我国每万人拥有的社会组织数量约为3个,远远不及德国的120个,法国的110个,日本的97个,美国的52个,新加坡的18个和印度的10.2个。<sup>[5](P100)</sup>可见,我国每万人拥有社会组织的数量相当低,发展规模严重滞后。

其次,社会组织缺乏独立性,行政色彩浓厚。一般而言,社会组织是政府和企业之外的不以营利为目的的民间组织,独立性是社会组织能够在社会管理中以不同于政府角色发挥重大作用的前提。然而,在我国社会组织严重缺乏独立性,加之对政府的依赖,又表现出浓厚的行政色彩。一方面,在管理体制上,我国社会组织实施的是不同于世界大多数国家一元登记管理模式的双重管理体制,即我国社会组织的成立和运行需要获得业务主管单位和登记管理机关的双重审查和管理。这样的双重管理体制将社会组织置于严格的控制和约束之下,严重影响了社会组织的发展。另一方面,从人员配置来看,绝大多数有重要影响的社会组织都由政府创立,而其主要领导人或负责人并非由组织成员直接选举产生,而是由政府直接任命。另外,从经费来源来看,社会组织的经费主要源于三个方面:一是财政拨款;二是经营性服务收费;三是社会捐赠。在财政资助方面,部分社会组织主要依赖政府的财政资助,但由于资助范围的不平衡性,并非所有社会组织都可以得到政府财政的大力支持,事实上,我国财政对社会组织的资助水平并不高。2008年我国全国性社会团体所获得的政府资助收入仅占总收入的13%左右,远低于世界39国的政府资助占社会组织收入36%的平均水平。<sup>[6](P203)</sup>而从经营创收能力来看,我国社会组织创收能力普遍偏低,经营性服务收入很少;在慈善事业并不发达的情况下,社会组织可获得的社会捐赠也少之又少。经费短缺已成为影响我国社会组织独立发展的重要因素。

第三,社会组织在社会管理中的客体化倾向严重。可以说,社会组织在社会管理中具有二重性,即它既是社会管理的客体,同时也是社会管理的主体。从宏观层面来说,政府负有对公民社会领域社会组织、社会事务等方面的管理职责,在这个层面上,社会组织是社会管理的客体;从中观或微观层

面来看,社会组织是公民社会的自我组织和自我管理的机构,是广泛维护社会稳定和社会秩序的有效调节器,因此,社会组织也是社会管理不可或缺的主体。然而,在我国特殊的语境中,社会组织在社会管理中更多地承担着客体或对象的角色,政府与社会组织的关系基本上就是管理与被管理、控制与被控制、约束与被约束的关系,其主体性地位几乎被湮灭。

### 三、着力打造社会组织在社会管理中的主体性

为了满足人们日益增长的公共服务需求、适应新的发展形势,针对我国社会管理中社会组织主体性缺失的现状,必须着力打造社会组织在社会管理中的主体性,促进其主体性功能的发挥。

其一,转变社会组织管理体制,由双重管理变为一元登记管理模式。目前,制约社会组织发展的最基本障碍是双重管理体制,因此,改革双重管理体制成为改革呼声最高的方面。<sup>[7](P230)</sup>双重管理体制意味着社会组织的活动空间狭小,受到的行政干预比较严重,丧失了自主性和独立性。而目前世界上绝大多数国家采取的一元登记管理模式,可以放宽社会组织的准入条件,降低对社会组织的行政约束和控制,激发社会组织的活力,使社会组织在社会公共事务和社会福利等领域的强大作用得以发挥。因此,要发挥社会组织的主体性作用,可借鉴国际经验,从根源上转变传统的双重管理模式为一元登记管理模式,为社会组织的发展提供一个宽松有利的社会环境。

其二,加大政府的支持和监管力度,鼓励和管理相结合。国际经验表明,社会组织的成长壮大大有赖于政府的支持。在我国,社会组织的发展也日益受到政府的重视,十七大报告中明确提出要完善社会管理体制,重视社会组织的建设和管理。政府的支持一是在财政上给予充分资助。我国政府对社会组织的资助比例远远低于世界平均水平,应加大资助力度,同时积极寻求行之有效的多元资助模式,如政府委托经营、政府购买服务、政府补贴服务等。二是在社会组织能力建设方面给予支持。当前我国社会组织发展滞后的另一个重要原因是人员素质较低、获取资源的能力不足等。对此,政府需要在人员素质技能培训、拓宽网络资源渠道等方面给予必要的支持和援助。此外,政府对社会组织必要的监督和管理也是不可或缺的。然而,需要注意的是,政府对社会组织的监督和管理,已经不再是传统意义上的在准入制度上过分的约束和控制,而是以相应

的政策法规在行为规范上对社会组织给予指导,促进社会组织的自我管理和自我规范,防止社会组织的违规操作。

其三,转变政府与社会组织的关系,由管理与被管理、控制与被控制变为平等的协作关系。由于社会组织是政府和企业之外的自我管理、自我服务、自主治理的民间组织,独立性、自主性是其基本特性,因此,社会组织并非隶属于政府的下属单位,而是与政府平等的、独立的自治组织。重新确立社会组织在我国社会管理中的主体地位,必须转变政府与社会组织的管理与被管理、控制与被控制的关系,改变社会组织完全客体化的管理格局,消除社会组织的行政化色彩,允许社会组织进入那些不需要政府部门直接参与的公共服务领域。而政府从这些领域让渡出来,一方面能够使政府从繁重的公共事务当中解脱出来,另一方面也为社会组织掌握部分公共资源、参与公共事务提供了空间。资源的掌握和控制有助于重新确立社会组织在社会管理中的主体性地位,与政府确立平等的协作关系。

最后,完善社会组织的管理法制,提供健全的法制环境。社会组织的管理法制不健全也是制约社会组织在社会管理中主体地位确立、限制其发展空间的重要原因。加快制定和完善社会组织管理的基本法,从社会组织的登记成立到法律定位、从外部的监督管理到内部的治理约束、从职能范围到活动原则、从服务活动到规范标准等方面做出明确的规定,为社会组织的规范发展提供法律依据,进而保证社会组织得以健康、有序地发展。

#### 参考文献:

- [1]邓伟志.创新社会管理体制[M].上海:上海社会科学院出版社,2008.
- [2]周春霞.浅析社会组织与政府关系发展的新特点[J].社会主义研究,2010(6).
- [3]汪永成,胡光校.香港特区政府与第三部门在公共服务提供领域的关系分析[J].云南行政学院学报,2008(2).
- [4]中华人民共和国国家统计局.中国统计年鉴2010[M].北京:中国统计出版社,2010.
- [5]阮萌.公共物品非营利组织供给研究[J].开放导报,2009(1).
- [6]王浦劬,〔美〕萨拉蒙,等.政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析[M].北京:北京大学出版社,2010.
- [7]何增科.中国社会管理体制改革的路线图[M].北京:国家行政学院出版社,2009.

责任编辑 于晓媛