

中国社会组织发展的角色困境及其出路*

文 军

摘要：社会组织可以弥补市场失灵，灵活地沟通政府与社会，是社会安全与和谐发展不可或缺的关键性因素。中国社会组织虽然经过了 30 多年的快速发展，但在社会角色上还依然面临着许多角色困境。如何更好的处理社会组织与政府的关系，使社会组织获得社会公众更广泛的认可与承认，以促进社会组织的角色期待与角色实践相一致，已成为当前社会组织发展越来越重要的议题。

关键词：社会组织 角色期待 角色困境 社会认同

社会组织的发育状况不仅是衡量一个国家和社会自由发达程度的标志，也是社会发展和公民权利的客观需要。根据发达国家的发展经验，只有大量的组织参与到公共服务和社会管理实务中，才能有效弥补公共服务及社会管理的“市场失灵”和政府“缺位”，形成政府与民间“共同治理”的结构，从而推动传统政府向现代公共服务型政府转变。

一、社会组织的研究转向：从功能分析转向内涵研究

社会组织作为沟通政府与社会的桥梁，之所以一出现就有着

*本文系文军教授主持的国家社会科学基金重点项目“农民的终结与新市民的角色再造——大都市郊区农民市民化问题研究”(09ASH002)、宁越敏教授主持的教育部重大课题攻关项目“预防和治理‘城市病’研究”(11JZD028)和吴铎教授主持的中国民间组织促进会委托项目“上海浦东社会组织理论与实务建设”系列研究成果之一。

不可抵挡的发展之势，是因为其背后存在着深厚的社会基础，而这种基础的培育无疑与其能够提供的广泛的社会服务工作有着紧密的联系。社会组织提供的社会服务不同于政府提供的公共服务和社会服务。一般来说，政府部门提供的社会服务比较倾向于反映大多数民众的偏好，是为了满足大多数人的需要而进行的，其服务内容一般具有标准化的特征。但事实上，由于不同的社会人群对于某些社会服务的需求在质和量方面是不同的，这一方面会导致一部分人对社会服务的过度需求得不到满足，另一方面也会导致少数群体人对社会服务特殊需求也得不到满足（这实际上就是“政府失灵”的表现）。其实，这些过度需求或特殊需求可以通过公益性的、非营利性的社会组织提供的社会服务得到充分的满足。从这种意义上说，社会组织，尤其是关注少数群体和特殊需求的社会组织，在提供社会服务方面比政府部门具有更大的灵活性和多样性。因此，可以说，社会组织提供的社会服务着重关注人们本原的生活形态，有利于社会纽带、社会信任与互惠关系的产生，甚至对服务需求者生成“自己事情自己治理”的自信状态也会有极大的影响。

就当前我国对社会组织的研究而言，笔者认为自 1990 年代中期我国开始关注 NGO/NPO、社会组织的研究以来，学术界基本上已经走过了对社会组织的初期研究阶段，而不断迈向深入研究与讨论的阶段，即研究的重心主要不再是讨论中国要不要发展和培育社会组织的问题，也不是讨论什么是社会组织以及诸如社会组织的性质、特征、职能、分类、作用、功能与意义等表层的功能性问题，而是研究与讨论在现有的制度框架下如何有效推进社会组织的发育和促进良好的、有利于社会组织真正发育的社会基础

环境的深层次内涵问题。在政府、市场和社会组织三者之间的关系问题上也是如此。笔者认为对当前的中国现况来说，主要不是一个理论问题，而是一个观念性的、操作性的问题。无论社会组织因何存在、如何存在，其必须要有一个广泛的原生态的社会基础，这不仅是社会组织的需求，也是政府组织和市场组织的需求，甚至构成政府、市场、社会三大部门共生互动的基础。但是，如何通过专业化、职业化的社会工作服务，夯实社会组织的社会基础，却是一个大问题。就此而言，社会学以及其他社会科学还将面临着许多重大的挑战。因为社会组织不仅是社会服务的提供者和公共政策的倡导者，更是社会价值的捍卫者和社会资本的建设者。如何通过广泛而深入的社会管理创新重建新的社会价值观和积累新的社会资本，不仅是社会组织面临的重要任务，更是社会学以及其他社会科学研究者面临的新的任务。

笔者认为，在社会组织研究方面，从社会角色的角度来展开研究是一个很好的研究路径。因为这一路径既能够有效地拓展社会组织的研究范畴，深化社会组织的研究内涵，也可以从社会组织的角色期待和角色实践的关系来深入检讨社会组织的发展困境及其出路。社会是一个由各种各样的相互联系的位置或地位所组成的网络，其中每个个体、组织都在这个系统中扮演各自的角色。不同的角色与地位都会衍生出不同的角色地位期望，社会组织也是一样。任何组织之所有能够生成与发展，都因其具有一定的社会角色期待。进一步说，社会组织的角色最终是由处于各种不同地位和期望的社会网络所构成。¹在西方角色理论的发展过程中，与结构角色理论、功能角色理论一样，组织角色(Organizational

¹ 乔纳森·特纳：特纳社会学理论的结构[M]，浙江人民出版社，1987，431.

Role) 理论也是一种主要的研究取向。²组织角色理论最早是由卡恩 (Kahn, R. L.) 在 1964 年提出提出, 主要关注的是正式组织角色, 特别集中地解释了组织内部的互动、组织的运转与社会的关系。³后来, 组织角色理论的研究逐渐转向组织角色的冲突, 涉及到两个层面, 即组织内部角色冲突以及组织与外部环境的角色冲突。⁴按照组织角色理论假设, 组织永远是稳定与理性的, 所以对非规范期待所产生的角色甚少考虑, 而认为组织内所有的冲突只是角色冲突。因此, 组织能否良好发展, 主要取决于组织是否能够满足外在的公众期待与组织内部的角色冲突。⁵虽然组织社会角色理论的很多假设和观点都受到了后来角色理论家的批判, 但组织角色理论在商学院、工业心理学界和社会学界产生了重要的影响。并且, 笔者以为组织角色理论对于在今天研究我国的社会组织发展仍然具有一定的借鉴作用, 即通过对一定社会环境下社会组织的角色期望与角色实践的考察, 走出社会组织的内部、外部角色困境, 实现我国社会组织的良性发展与中国社会的和谐运转。

二、社会组织的角色期待及其实践：理想化程度过高而现实行动力不足

² B.J. Biddle, Recent Developments in Role Theory. *Annual Reviews of Sociology*, 1986, 12.

³ Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J.D., & Rosenthal, R.A. *Organizational stress: studies in role conflict and ambiguity*, New York: Wiley, 1964, Katz, D., & Kahn, R.L. *The social psychology of organizations*, New York: Wiley, 1966.

⁴ Miles, R.H. & Perreault, W.D. Jr. Organizational role conflict: its antecedents and consequences, *Organizational Behavior and Human Performance*, 1976, vol. 17. Rizzo, J., House, R. & Lirtzman, S. Role conflict and ambiguity in complex organization, *Administrative Science Quarterly*, 1970, 15. Schuler, R.S., Aldag, R.J. & Brief, A.P. Role conflict and ambiguity – a scale analysis, *Organizational Behavior and Human Performance*, 1977, 20.

⁵ 毛丹. 赋权、互动与认同：角色视角中的城郊农民市民化问题[J], 社会学研究, 2009, (4)

按照社会组织角色理论来分析，当前中国社会组织的发展遭遇到一个很大的瓶颈，一方面政府和公众对社会组织的培育寄予很大的期待，或者说社会组织承担的角色期待很高；另一方面，从社会组织的角色实践来看，社会组织在现实中的发展面临着许多制约性的因素，其中最为主要的是社会组织的自身能动性有待发挥，行动力也多有不足，由此导致社会组织的角色功能难以实现。就政府对于社会组织的角色期待来看，主要体现在以下两个方面：

第一，社会组织常常被看作是政府管理的“减肥剂”。在市场经济条件下，有些问题已经不能单纯依靠政府或市场来解决，而需要有一些公益性的社会组织来承担一部分工作以弥补政府和市场的“失灵”。此外，与政府提供公共服务需要强制使用社会资源不同，社会组织可以通过非强制的方式动员社会资源，如通过发起社会捐赠、组织志愿服务及吸取政府资金等方式，提供公众需要的社会服务，同时也在一定程度上缓解了政府的管理压力。进一步说，社会组织在提供公共服务的过程中，也是促进政府管理职能的转变，推进政府管理体制与运行机制的创新，进而推动政府逐渐放权于社会、强化社会权力与自治权力的过程。从重塑国家与社会权力的关系的角度来讲，社会组织有助于以形成“小政府、大社会”的社会管理体制新格局，从而实现“善治”。⁶

第二，社会组织常常被看作是政府与社会的“黏合剂”。一个合理而有效的政府，应当扎根于民意之中，同时也应保持其应有的“公共权威”，维护国家的“公权力”和政府对于社会的“公信

⁶ 汪志强.我国非政府组织：检视、批评与超越[J],武汉大学学报(哲学社会科学版),2006,(2)

力”。从政府与社会关系类看，政府对于社会系统的有效管理以及良性运行，客观上要求在政府和社会两者之间建立一种社会中介机制，使两者之间通过中介的运转，相互影响，互融共生。另外，随着现代社会的分化，个体逐渐游离于政府之外，无法形成广泛的“共同利益”，如何实现利益整合将是一个十分复杂的问题。并且，在政府、社会和个体三者的相互依存、相互制约的关系中，各自均有其不同的发展目标和行为模式，如何协调三者构成的大系统之间的关系，也将是非常棘手的问题。而传统的依靠政府的强制权力来处理的方法，也在此时常常变得无效，甚至还会在某种程度上破坏社会的运行结构。在此意义上，社会组织能够通过沟通、协调，有力地保证社会结构的稳定，并促使政府可以在更大的范围内发挥间接管理和协调的职能。

与政府对于社会组织的角色期待相关，社会公众认为社会组织首先是弱势群体的“保护伞”，是社会公平的“代名词”。公平和正义是人类追求的永恒主题，也是构建和谐社会的内生要求。社会弱势群体是一种普遍的社会存在，与社会制度并无直接的关系。⁷政府作为社会弱势群体最主要的支持者，在以社会救助和保险等社会保障的其他形式帮助社会弱势群体时，常常面临资金短缺和效率低下等问题。一些慈善福利型、社会服务型、社会互助型的社会组织可以通过吸纳、利用社会慈善资金和社会闲散资金，开展社会救助和福利服务等工作，以扶弱济困为己任，倡导权利平等、以人为本，追求社会至善，关心共同利益，促进社会公正和正义。其次，社会组织是社会问题的“安全阀”与“减震器”。

⁷ 谭明方.“构建社会主义和谐社会”的社会学研究[J],武汉大学学报(哲学社会科学版),2006,(2)

社会组织通过为社会成员提供各种社会服务，满足其多样性和多层次的愿望和实现其利益，能够起到排解社会怨气、释放社会压力的作用，与此同时，社会组织中贯穿的宽容、互助、利他和公益精神，有助于推进各种不同的社会群体之间共存相容，增进社会容忍度。此外，社会组织不仅能够通过社会组织的民间治理形成的民间秩序，促进公众之间的和谐相处；还可以通过社会组织的协调行动抵制恶性竞争、非理性的大众行为和过激行为等，而与营利性部门和政府部门进行沟通、协商与谈判，谋求共同利益，进而有效地缓和因营利性企业部门和政府部门的利益扩张所引发的一些社会矛盾，实现社会的稳定与发展。⁸

但是，从社会组织在中国的角色实践来看，社会组织的角色期待与其角色实践却不尽一致，其行动力显得明显不足。主要体现在以下三个方面：

第一，社会组织与政府的关系“尴尬”。目前我国绝大多数社会服务仍然是由政府单方面提供的，并且政府掌管着社会组织的生死大权，社会组织的发展离不开政府的推动和影响。因此，中国的社会组织“先天”就与政府不是“平等关系”，而是一种“依附关系”。在某种程度上，社会组织必须顺从政府的“指示”，否则便无法“生存”。理论上讲社会组织与政府应该是一个平等的“伙伴”关系，但实际运作过程中，社会组织却与政府存在的是“伙计”关系。

第二，社会组织面临“信任危机”。社会组织面临的信任危机主要来自于两个方面，即政府和社会大众。就前者而言，由于社会组织具有一定的公益性与自发性，因此它在发展的过程中必然

⁸ 马长山.NGO 的民间治理与转型时期的法治秩序[J],法学研究, 2005,(4)

会“挤占”国家或政府的传统空间。并且，一旦社会组织集聚了社会力量，在一定程度上会影响国家或政府的社会基础，所以国家或政府部门对于社会组织的态度十分“暧昧”，不会过度限制，却也难以大力鼓励。另一方面，绝大多数社会组织的建立是由政府发起的，而非自愿结社，因此社会组织更多代表的是政府的利益，而非社会成员的利益。并且，由于社会组织的服务仅限于公益互助领域，难以获得社会的普遍认同；再加上一些社会组织缺乏自律机制，社会公信度低，透明度不高，甚至出现贪污、挪用、卷款潜逃等恶性事件，也会在某种程度上影响社会大众会对于社会组织的信任。

第三，社会组织的运作策略“市场化偏向”严重。社会组织本应是出于让世界更美好，让更多的人分享人类文明进步成果的良好愿望而出现的，旨在提供多样性的公共物品，满足社会成员的个性化服务需求。但是，一些社会组织以营利和避税为目的，在建立之初打出公益社会组织的名号，力图服务社会，一旦成立之后，许多社会组织开始追求自身利益的最大化，服务对象仅限于组织的“成员”，而普遍表现出在提供公共物品时的“公益性不足，互益性有余”的现象。

其实，之所以出现政府和公众对于社会组织期待过高而社会组织行动力不足的状况，主要是与我国特殊的历史和现实条件相关。新中国成立前，我国的社会组织非常发达，它们是革命力量的一部分，为新中国的成立做出一定的贡献。进入1950年代，国家进行社团整顿，社会组织遭遇“重创”，直到改革开放以后才得以继续发展。但是，在目前的情况下，政府与社会组织的关系模式是一种从属性互补合作关系，或者说是一种“自上而下”的社

会组织发展模式，主要体现为社会组织的总体特征具有不完全的民间性和自治性。中国的社会组织大多是在政府推动下成立的，它们有的依靠政府拨款，有的由政府官员直接担任领导人，是政府管理功能的延伸，带有浓厚的计划经济色彩。并且，社会组织的发展手段也是初级的，主要依靠政府“自上而下”的推动以及“由外至内”的复制西方，导致社会组织缺乏民间基础和本土特质。从社会组织的管理方式或运行模式来看，大多数的社会组织实行的是“家庭式管理”。现阶段的社会组织大多是的“私人性的”，组织规模较小，为了节省成本，而采取家庭化管理模式。社会组织的财务、人事、日常工作一般由一人专管方式，而组织内的普通工作人员通常没有机会直接参与社会组织的管理。从社会组织内部的权力配置来看，“能人”效应过重。社会组织的管理者大多是创办人，具有较出色的组织能力和丰富的知识经验，容易在建立社会组织的过程中得到下属的信服。其实，他们通常是集传统权威、感召权威与理性权威于一体的民间“精英人物”，其价值观、管理能力与社会组织的生存发展密切相关，甚至起着非常关键的作用。

三、走出角色困境：中国社会组织的出路及反思

在理论上说，走出中国社会组织角色困境主要是在政府和社会公众对于社会组织的理想期待与社会组织自身的角色实践之间保持平衡，进而实现社会组织的良性发展。因此，中国社会组织的出路首先在于政府和社会公众应当积极调整社会组织的角色定位，其次是社会组织应当努力提高自身的行动力，以适应政府

和公众对于社会组织角色期待。

就前者而言，政府和社会组织是合作者的关系，应当探索政社合作的新模式。社会组织应当致力于监督、推动和协助政府在信息公开、行政公开，以“反应迅速，运作灵活，覆盖全面”的特点匡扶政府不足，根植社会，面向公众，以社会需要为导向，提高自身信任度和支持率，尽量摆脱外部干预，独立发展。此外，政府必须在实践层面做出更大的探索。由于现行法规在其他条款中规定“必须登记”的规则，不符合法定条件者，不仅没有登记资格，在法律上也没有存在资格。从发展情况来看，许多社会组织因为找不到主管部门而无法登记成立，甚至有的社会组织以此为由私自结社。并且，社会组织不仅在城乡之间、东中西部之间，而且在不同行业、不同阶层之间，在经济条件、文化程度等多方面都存在着巨大的差别，不同的人所能支付的结社成本也是不同的。尤其是对于社会底层、弱势群体、贫困山区的社会成员来说，关于会员数的规定、关于活动资金最低限额的规定，无疑为他们的自由结社划出一道难以逾越的鸿沟，而就结社的意义和功能而言，恰恰他们才是对结社最有需要的。因此，在立法层面，政府应当降低社会组织登记准入门槛，使社会组织发展合法化、透明化，既可以解决困扰一些组织的合法身份问题，同时也有利于政府掌握充分的信息和实施监管。在执法层面，执法部门的管理监督涉及社会组织从筹备成立日常活动开展直至其注销，以及打击和取缔非法社会组织的几乎所有方面。具体的情况则表明，执法人员法律意识淡薄，法规本身含混不清、难以把握，法规与政策导向不一致等等。此外，登记管理机关办事效率低、要求过分严格、业务主管单位难找、索要的回报或报酬过高等也是十分重要

的问题⁹。

而社会公众应当成为社会组织的监督者与积极参与者，推动社会组织的发展。社会组织的发展离不开充足的资金支持，除政府支持外，大量的社会捐赠也是社会组织获取资金的一个重要渠道。所以，社会组织需真正立足于社会，真正做到“公益”、“无偿”，只有社会的信任，得到社会的认同才能更好的发展。正是由于社会组织的主要资源来源于社会捐赠，主要的成员来自于志愿者，主要的活动是动员和运作公益性资源为社会提供各种公益性或互益性服务，因此，社会组织要向社会负责，向社会负责的核心是保障和实现社会公共利益。然而，随着一个接一个的公益腐败事件被披露出来，人们开始质疑社会组织的诚信，由腐败问题引发的公共信任危机成为社会组织利益表达能力的困扰。在此意义上，通过社会公众力量的积聚建立社会组织的监督机制显得十分重要。

就后者而言，社会组织应当增强运作和行为的规范性，提高自律水平和合作水准。首先，社会组织必须遵守国家的法律和相关规定，坚持非政治性和非宗教性的原则，坚持公益目的，坚持自主、自立原则，规范自身的工作原则和工作程序。其次，社会组织应当加强自身组织建设，完善决策流程和运作机制，在法律事务处理、人员管理、财务管理等各个方面进行专业化、规范化运作，主动接受社会监督，提高自身的公信力。再次，社会组织应当致力于组织间的信息互动、资源共享，加强合作互助要提高自律和互律水平，提高成员的行为标准、道德标准和伦理守则。

总之，改革开放三十多年以来，社会组织研究在中国的发展

⁹ 谢海定.中国民间组织的合法性困境[J],社会观察,2004,(7)

已经走过简单的功能研究，而开始迈向社会组织角色与内涵研究。这一转变，意味着我们应当探讨的问题是在既有的制度框架下如何有效地发挥社会组织角色功能，夯实社会组织发育的社会基础等深层次问题。因此，从社会组织在中国发展的现实情况来看，一方面政府和社会公众应当积极调整对社会组织的角色期待，而另一方面社会组织也应当努力推进角色实践，提高自身的发展能力，以适应政府和公众对其的角色期待。当然，这将是一个十分漫长的过程，尤其需要政府、社会公众和社会组织三者在行动与实践层面做出进一步的努力，以走出社会组织的角色困境，实现社会组织的跨越发展。

参考文献

【美】乔纳森·特纳：《特纳社会学理论的结构》[M]，浙江人民出版社，1987，431。

马长山：《NGO的民间治理与转型时期的法治秩序》[J]．法学研究，2005，(4)．

毛丹：《赋权、互动与认同：角色视角中的城郊农民市民化问题》[J]．社会学研究，2009，(4)．

谭明方：《“构建社会主义和谐社会”的社会学研究》[J]．武汉大学学报(哲学社会科学版)，2006，(2)．

谢海定：《中国民间组织的合法性困境》[J]．社会观察，2004，(7)．

魏涛：《论政府与社会组织合作互强的逻辑选择》[J]．公共行政与人力资源，2007，(3)．

汪志强：《我国非政府组织：检视、批评与超越》[J]．武汉大

学学报(哲学社会科学版), 2006, (2).

Kahn, R.L., Wolfe, D.M., Quinn, R.P., Snoek, J.D., & Rosenthal, R.A. *Organizational stress: studies in role conflict and ambiguity*, New York: Wiley, 1964, Katz, D., & Kahn, R.L. *The social psychology of organizations*, New York: Wiley, 1966.

B. J. Biddle, Recent Developments in Role Theory. *Annual Reviews of Sociology*, 1986, 12.

Miles, R.H. & Perreault, W.D. Jr. Organizational role conflict: its antecedents and consequences, *Organizational Behavior and Human Performance*, 1976, vol. 17.

Rizzo, J., House, R. & Lirtzman, S. Role conflict and ambiguity in complex organization, *Administrative Science Quarterly*, 1970, 15.

Schuler, R.S., Aldag, R.J. & Brief, A.P. Role conflict and ambiguity - a scale analysis, *Organizational Behavior and Human Performance*, 1977, 20.

作者简介: 文军, 华东师范大学中国现代城市研究中心暨社会发展学院教授、博士生导师。

文章来源: 《江苏行政学院学报》2012年第1期