

我国社会组织体制的 改革和未来

社会
2013·3
CJS
第33卷

李培林

The Reform and the Future of China's Social Organization System

LI Peilin

我国社会体制的改革,涉及就业、教育、收入分配、社会保障、医疗、城乡管理等诸多方面。改革开放以来,这些领域都进行了一系列的改革,但与不断深化的经济体制改革相比,在广度和深度上都处于滞后的状态,难以适应当前经济社会发展新阶段的需要。从社会运行的机制和规则来看,社会体制改革的一项重要任务,就是社会组织体制的改革。党的十八大报告提出,加强社会建设,必须加快推进社会体制改革,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。本文通过分析我国社会组织体制的历史背景和改革开放以来我国社会组织体制的变化,提出了不同于单纯通过发展民间组织促进社会发育的社会组织体系发展框架,主张通过体制内改革和体制外发展双轨驱动来构建我国现代社会组织体制。

一、超越国家与社会的二元对立

长期以来,受古典社会学的影响,国家与社会被描述成一种二元对

*作者:李培林 中国社会科学院社会学研究所,上海高校社会学E-研究院(Author: LI Peilin, Institute of Sociology, Chinese Academy of Social Sciences; Sociology Division, E-Institute of Shanghai University) E-mail: lipi@cass.org.cn

【编者按】回顾改革开放以来中国社会变迁的轨迹和机制,检讨其中存在的问题,分析中国社会建设和改革的目标、动力以及掣肘,是中国社会学不可规避的重要论题。在中国社会建设研究推展近十年之际,本刊邀请李培林、周雪光、王名、陆铭等学者,以“中国社会建设与社会组织体制改革”为主题,从不同学科角度展开研讨,以期能为深化和拓展这个领域的研究尽绵薄之力。

立的关系，“国家与社会”的分析框架也成为社会学的一种基本分析框架。洛克(2007)“天赋人权”的社会政治思想传统，塑造了“社会先于国家”的框架，孟德斯鸠(1961)、托克维尔(2007)“权力分立”的社会思想传统，塑造了“社会制衡国家”的框架。黑格尔(1961)的社会哲学思想传统，则塑造了“国家高于社会”的框架，国家是绝对精神进入精神乐园后的最高体现，行政管理机构是“国家”从高层政权进入基层世俗社会的必要中介。这些分析框架，要么强调社会是抗衡国家、防止国家成为绝对权力的力量，要么强调国家是管制社会无序“自然状态”的必要机器。

随着市场经济的发展，政府、市场、社会成为分析现代社会治理的三个维度。诺贝尔经济学奖得主奥斯特罗姆(2000)认为，传统的分析公共事务的理论模型主要有三个，即哈丁(Garrett Hardin)的“公地悲剧”、戴维斯(Robyn Dawes)等人的“囚徒困境”以及奥尔森(Mancur Olson)的“集体行动逻辑”，他们提出的解决方案不是市场的就是政府的。奥斯特罗姆另辟蹊径，提出通过社会自治管理公共物品的新途径，认为运用什么办法应因地制宜，关键是取决于治理的效果、效益和公平。

在不同的国家与社会，社会组织的治理能力是不同的。19世纪30年代初，年仅25岁的法国学者托克维尔(2007)到美国访问9个多月发现，当出现一种社会需求或社会问题需要解决时，当时在英国是贵族出面，在法国是政府决策，而在美国一定会为此组织个什么社团来应对。

所以，使用什么样的理论分析框架，要根据分析的对象。对中国社会组织体制的分析，要根据中国的国情，这里所说的国情，包括以下三方面的情况：即中国的历史传统制度、新中国成立后的社会体制、特别是改革开放以来巨大的社会变迁。要超越传统的国家和社会二元对立的思维定式，建立政府、市场、社会相互制衡、合作共赢的组织体制。

二、我国社会组织体制的历史背景

自秦汉以降至明清，在长达两千余年的历史中，中国的社会治理存在着两种秩序：一种是“皇权秩序”，以皇权为中心，自上而下形成等级分明的结构，其地方基础是县政，县政建制在两千多年中大体上保持在1300多个，多数县名沿用至今；但“皇权止于县”，县以下是另一种“乡土秩序”，以家族为中心，形成一个个村落自治共同体，连接这两种秩序的是乡绅阶层。费孝通(1999:368)在20世纪40年代末曾谈到乡土中

国的“无为政治”，他认为皇权统治“在人民实际生活上看，是松弛和微弱的，是挂名的，是无为的”。这种传统制度下的乡土社会的秩序非常脆弱，遇到战争、灾变、饥荒，人民往往难以抵御，被迫流离失所。

在近代历史上，我国人口众多，却一再遭受列强蹂躏和历经战乱，国家积贫积弱的根源之一，就是社会的一盘散沙。所以，新中国成立后的首要任务，就是“组织起来”。1949年9月30日，毛泽东在中国人民政治协商会议闭幕会上号召：“全国同胞们，我们应当进一步组织起来。我们应当将全中国绝大多数人组织在政治、军事、经济、文化及其他各种组织里，克服旧中国散漫无组织的状态。”按照这样一种思路，新中国成立后，我国在计划经济体制下，把所有的人都组织在一定的单位中，建立起高度集中的、政府包管一切的社会组织体制。

这种社会组织体制以“单位体制”+“街居体制”为特征，推动国家权力下乡、下基层。一是以“单位组织”为基础，建立起从业人员管理组织体系。在这种体制下，国家机关、企事业单位、人民公社，都成为一个个“大而全”或“小而全”的单位组织，都隶属于一定的政府部门，“单位组织”既是工作组织，也是生活保障部门和社会管理部门，同时也成为一种把各种社会问题化解在基层的机制。二是以“街居组织”为基础，建立起单位外的社会管理体制。政府通过街道一居委会体系，管理社会无工作人员、闲散人员、民政救济和社会优抚对象等。当然，由于绝大多数人都隶属于某一单位，与单位体制相比，街居体制实际上起着一种社会管理的辅助作用。

这种在计划经济体制下形成的政府全能的社会组织体制，改变了旧中国社会一盘散沙的状态，建立起高度统一的社会秩序，极大地增强了国家对社会的组织动员能力和控制能力，为我国在非常薄弱的经济基础上调动一切资源完成工业化体系的建设发挥了积极的作用。然而，这种社会管理体制也存在固有的弊病，政府在把一切权力集中到政府的同时，也把一切责任都集中到政府，社会被管得太死，缺乏必要的社会流动，社会自身缺乏自组织能力和自我调节的机制，缺乏活力和创造力。

三、改革开放以来我国社会组织体制发生的变化

改革开放以来，我国发展了社会主义市场经济，市场经济改革的不断深入，使社会组织体制发生了深刻变化。这些变化对社会生活的影

响很大,也带来一系列新问题。

家庭生产承包制使农村居民自治组织弱化 改革开放以后,我国农村普遍实行了家庭联产承包责任制,农民获得了土地承包权和生产自主权,从而极大地调动了农民的生产积极性,促进了农业的发展。对农村传统的家族制度曾起到过摧毁作用的人民公社的“三级所有,队为基础”的体制,在家庭生产承包制实行后也彻底解体了。农村成为由一个个独立的家庭构成的社会,除了少数集体经济很强的“工业村”以外,绝大多数农村居民委员会发挥的作用十分有限,农村自治组织的力量大大弱化了。在一些农村地区,出现了乡村空心化和凋敝现象,乡村产业空了,青年人走了,富人到城市买房居住了,干部也不在乡镇居住了。如何在新形势下建设好社会主义新农村,是涉及国家长治久安的社会管理的大问题。

单位组织改革使单位人变社会人 单位组织的改革是从国有企业的改革开始的,为了提高国有企业经营效率,减低社会成本,解决企业办社会等问题,国有企业先后进行了住房自有化、社会保障社会化、后勤服务市场化等一系列改革。这些改革措施为解决国有企业低效率问题发挥了重要作用,并随后推广到事业单位和行政机构的改革中。但是,相关的改革也使得单位组织原有的解决社会事务的能力大大弱化了,一大批单位人变成社会人。根据估算,目前仍在单位组织体制内的从业人员,已经减少到约占城镇全部从业人员的25%。在这种情况下,形成了这样一种局面,即政府往往要直接面对分散的个人,治理的摩擦成本大量增加,从而也使得自上而下的社会事务的贯彻和落实以及自下而上的社会问题的调解和解决都受到阻碍。对我国这样一个长期以来习惯了通过红头文件向各单位部署各种社会事务的管理体制来说,如何管理社会人还是一个新问题。

社会大流动使熟人社会变陌生人社会 农村改革使农民从土地束缚中解放出来,获得了选择职业和工作地点的自由,数以亿计的农民工进城务工经商,形成了整个社会大流动的局面;城市管理体制的改革,也打破了禁止人员流动的单位体制,社会人员流动的频率、规模、速度都大大增加;住房制度的改革,使买房、租房和移居成为人们社会生活的一部分,无数商品房新区高楼拔地而起,使得主要由大量陌生人居住的新空间不断扩大,过去由邻里、乡亲构成的熟人社会逐步被“相邻不

相识”的陌生人社会所取代；共同生活的家庭人口规模急剧减小，几世同堂的传统大家庭几乎不复存在；互联网的陌生人虚拟社会越来越成为人们新的生活方式；孤独症和抑郁症成为陌生人社会的现代病，等等。如何在陌生人社会构建新的人际关系和社会团结，是建设一个健康和谐安定社会必须面对的挑战。

基层社区变动使管理难度增加 我国目前的财政体制，比较向上集中，基层财政相对薄弱，基层社区组织的管理和服务能力也相对薄弱。在逐渐加速的城市化进程中，农村人口大量外流，为了扩大基层公共服务和管理的平台，农村进行了较大规模的撤村并村。1992—2012年的20年间，我国行政村组织的数量从100多万个减少到不足60万个。与此同时，城市也大规模地将居民委员会合并为社区委员会，全国城镇行政社区（居委会）的数量也从10万多个减少到8万多个。无论是农村还是城镇，基层社区管理的地域范围和人口规模都大大增加了，很多大城市的社区人口一般都达到几万人。近年来，社区建设得到前所未有的重视，但社区提供服务 and 解决问题的能力仍未得到根本性的改观。基层发生的一些社会纠纷和社会矛盾现在很难“解决在基层”，所以“上访”现象越来越突出，群众上访和地方政府拦截上访形成尖锐冲突。在一些地方，有些社会问题由于多年积累形成普遍民怨，很容易因意外事情造成群体性事件。所以，如何降低社会管理的成本，形成“把问题化解在基层”的有效的社会机制，是社会组织体制创新需要探索的新问题。

民间组织的发展使组织格局发生深刻变化 近几年来，全国各地深入探索民间组织登记管理体制的改革，降低登记门槛，放宽注册条件，为民间组织发展创造更好的政策环境。截至2010年底，全国共有民间组织44.6万个，其中基金会0.22万个，社团24.5万个，民办非企业单位19.8万个，吸纳社会各类就业人员618.2万人。加上未注册或为了避开民政注册而在工商注册的民间组织，估计全国民间组织数量是目前统计数字的几倍甚至十几倍。民间组织自我服务、自我管理的力量尽管目前还相对薄弱，但却已经使原有的组织格局发生了深刻的变化。

改革开放以来我国社会组织体制发生的这些变化和遇到的新问题，既需要我们不断总结经验，在实践中加快探索的步伐，也需要加强

顶层设计,明确实践探索的道路和方向。

四、现代社会的组织架构

从宏观上看,现代社会的组织体系主要由三大部门构成,第一部门是以行政机构为主体的国家政府组织;第二部门是以企业为主体的市场经济组织;第三部门是以非营利机构为主体的社会组织。换句话说,在组织分类上,除了“政府的”和“市场的”,剩下的都是“社会的”。这三大部门,在社会建设和社会管理中都承担着重任。社会建设和社会管理,不是单靠发展社会组织就可以完成的。

作为第一部门,政府组织是社会建设所需公共资源的投入主体,并且扮演着领导、规划和统筹协调的角色。政府不能也不需要包办一切,其最重要的职责在于,充分投入和合理配置公共资源,不断改革和完善社会管理体制,广泛动员社会各界积极参与,逐步实现全体社会成员公平公正地分享社会建设的成果。

作为第二部门,企业组织主要通过承担企业社会责任的方式来发挥其在社会建设中的作用。企业社会责任的核心在于社区参与社会责任、生产过程社会责任和劳动关系社会责任等方面。社区参与社会责任包括参与一般性的社区事项、农业发展、地方经济发展、社区发展、文化教育培训、环境保护、健康、住房、体育、福利等;生产过程社会责任包括环境保护、卫生与安全、人力资源以及企业责任伦理;劳动关系社会责任包括雇员福利和雇员参与,以及在企业决策和社会责任实践中把劳动者作为重要利益相关者加以考虑。大量的研究表明,企业社会责任的履行与企业赢利的增长是相辅相成的。

作为第三部门,从社会治理来说,非营利组织有其自身相对于政府和企业的比较优势:一是它们具有很大弹性,可以根据社会服务需要的变化很快做出调整,从而使服务更具有针对性;二是它们通常都很贴近社区和群众,对群众的需要有更深切的理解,非营利组织工作人员的规则方式也更有人情味;三是它们的运行成本比政府部门低,它们要通过降低服务成本、提高服务质量的竞争来获得政府的资金支持;四是它们要保证公益目标,不以谋利为目的,法律上不允许它们获得分红的利润;五是它们提供的服务更加丰富多样,可以满足多样性的需求和针对不同的特殊需求。

从三大组织力量对比来看,中国改革开放以前的组织架构具有“强政府、弱市场、弱社会”的特征;改革开放以后,通过大力发展市场经济,逐步形成了“强政府、强市场、弱社会”的格局。在这种情况下,为了加强社会建设,需要对中国社会的组织架构进行合理调整,其关键在于发展非营利社会组织,增强第三部门的力量,最终建构起“有效政府、有序市场、活力社会”的组织体系。

五、我国社会组织体系发展框架设想

在加强社会建设和社会管理,加快推进社会体制改革的过程中,很多学者认为,在当前“强政府、强市场、弱社会”的情况下,重要的是驾驭市场,制衡权力,保卫社会,促进公民社会的成长和壮大,而公民社会的主要载体就是社会组织,所以迅速发展和壮大社会组织是首要任务。

这里所说的“社会组织”的概念是2006年党的十六届六中全会作出的构建社会主义和谐社会的决定中提出的,在内涵上其主体与民政部门管理的“民间组织”基本相同。民间组织包括社团、基金会和民办非企业单位。其中社团包括各种学会、协会、联合会等,多数也是官办和半官办的;基金会是指具有慈善公益性质的基金组织;民办非企业单位(简称“民非”)是指民办的各种非营利机构,其中60%以上是民办的学校、医院、福利机构等。目前在全国民政部门登记注册的40多万个各类民间组织的业务范围涉及教育、科技、文化、卫生、环保、公益、慈善等社会生活的方方面面,不过,总的来说,我国民间组织还非常薄弱,难以在社会建设和社会管理中发挥主体作用。

从中国的国情和目前的实际状况出发,在组织分类上,依据上述提及的除了“政府的”和“市场的”剩下的都是“社会的”这一宽口径的界定标准,本文所说的“社会组织”应当与国际上的“第三部门”和“非营利组织”大体一致。社会运行的三大支点是政府、企业和非营利组织,政府是靠科层权力体系的机制运行,企业是靠市场机制运行,而非营利组织是靠社会参与和利益协调的机制运行。从理论上说,私人部门提供私人物品和服务,公共部门(政府)提供公共物品和服务,而第三部门(即非营利组织)通过社会参与和社会行动来提供企业不愿做、政府顾不上做或成本太高难以做的公共服务。

第三部门的发展,其意义不仅限于社会治理。在很多发达国家,第

三部门在经济社会发展中都发挥着重要作用,以至于人们创造了“社会经济”、“社区经济”这样的新名词来概括非营利组织的经济社会活动。例如在加拿大,到 21 世纪的初期,非营利组织对 GDP 的贡献,已经是机动车制造业的 11 倍,农业的 4 倍多,矿、油、气开采业的 2 倍以上,商品零售业的 1 倍半(李培林、徐崇温、李林,2006)。

从概念的内涵看,非营利组织和非政府组织在很多方面是重合的,但在许多国家,人们一般习惯于把从事全球活动的非营利组织称为非政府组织。根据大多数国家的法律,非营利组织应当是非政治性、非政党性的组织,但在现实中,很多从事国际活动的非政府组织都有一定的政治倾向性,而且比较复杂,如有的是持“无政府主义”倾向的,有的是向所谓“非民主国家”“输出民主”的。西方政府对跨国非政府组织也存有警惕,因为有些跨国非政府组织是从事反战、反资本主义活动的,甚至与恐怖主义有关联。

在我国,要加快形成现代社会组织体制,就要从国情出发,盘活现有社会组织资源的存量,扩大社会组织资源的增量,通过体制内改革和体制外发展的双轨驱动,来构建我国现代社会组织体制。具体来说,就是一方面要通过社区组织、事业单位和人民团体的改革盘活现有社会组织资源的存量,另一方面要通过发展民间组织扩大社会组织资源的增量。

第一,大力加强基层社区组织建设。在新的社会组织框架中,要特别注意发挥社区在基层社会管理中的作用。社区是居民自治组织,但同时也肩负着基层自我管理、自我服务的任务,很多“社区服务中心”肩负着几十种服务功能,包括税收、治安、社会保障、社会福利、社会救助、就业、卫生、防疫,等等。有人用“社会千条线,社区一根针”来形容社区功能的广泛性,具体体现为,随着社会的发展变化,居民的各种生活需求也越来越多样化,社区功能也会出现一个广泛化的趋势,因此社区在基层社会自治和管理中的作用也将越来越重要。随着社会主义市场经济的发展,人们维护自身权益的意识不断增强,同时这也会带来围绕权益保护而产生的一些权益纠纷,这就需要从社区的基层开始,建立起“把问题解决在基层”的机制。通过社区生活,人们会逐步地认识到,公民意识不仅包括公民权益,也包括公民责任。社区具有成为新型公民社会管理基础的趋势,这对中国未来的发展意义深远。

第二,加快推进事业单位改革。事业单位改革是我国社会体制改

革的重要组成部分。目前全国共有事业单位 130 多万个,近 3 000 万人,其各项事业经费支出占政府财政支出的 30% 以上。事业单位指我国公立的教育、医疗、新闻出版、文化团体、科研机构等,它们实行不同于政府公务员管理体制和企业市场聘任管理体制的事业单位管理体制。按照财政来源划分,事业单位目前分为四种类型:政府全额拨款单位、政府差额拨款单位、自收自支单位、企业化管理单位。中国与其他发达国家不同的是,在其他国家由非营利的社会组织承担的社会功能和公益服务,在中国很多实际上是由中国特有的“事业单位”来承担的。中国事业单位改革的方向,是要建立一个能够与社会主义市场经济体制相适应、满足公共服务需要、科学合理、精简高效的现代事业组织体系。在这方面,要研究社会发展领域不同于市场领域的规律,在政府机制和市场机制之间,探索多样性的、分类指导的管理方式:对管理类事业单位,在保证财政供给的同时,要坚决切断管理收费与成员报酬之间的关系,实行严格的预算约束;对公益类事业单位,要有更细致的财务管理,保证具有比政府直接办事业和完全市场运作更好的公益服务效果;对经营类事业单位,要逐步实行企业化改制,并规范其经营行为、社会责任和发展方向。

第三,积极实现人民团体的职能转变。人民团体是指工会、妇联、共青团、科协、文联等,这类机构一般都具有自上而下的全国组织体系,在财政供给、行政职级、管理体系等方面也基本参照政府公务员体系(简称“参公执行单位”)。这些组织在革命时期的主要职能是政治方面的,是党和国家联系人民群众的纽带和桥梁,是组织群众、发动群众、团结群众的力量,还是一种统一战线的组织形式。在社会主义建设时期,这些人民团体要适应形势的变化,积极推进和实现职能转变,充分发挥它们在我国社会管理和公共服务中的独特作用。这些机构有其自身优势,它们有自上而下的庞大、完备的组织系统,有充分的财政供给和支持,有一支具有群众工作、思想政治工作和社会工作经验的人才队伍,它们不仅是党和国家联系群众的桥梁和纽带,而且应当和能够在反映群众诉求、化解社会矛盾、提供公共服务、参与社会管理等方面发挥更重要的作用。

第四,稳步促进民间组织的健康发展。在社会建设实践中,要充分发挥社团、行业组织和中介组织等社会组织提供服务、反映诉求、规范

行为的作用。当前和今后一个时期,要以社会组织服务经济社会发展为核心,以提高社会组织能力建设为重点,推进管理体制创新,建立法制健全、管理规范、分类管理、分级负责的民间组织管理体系。要适应发展社会主义市场经济和政府转变职能的需要,着力培育发展经济类、公益类、农村专业经济协会和社区民间组织,支持和引导科、教、文、卫、体以及随着人民生活水平的提高逐渐涌现的新型组织。同时要加强对社会组织活动的依法监管,形成社会组织自我发展、自我管理、自我教育、自我约束的运行机制。要加大对非法、违法、违纪民间组织的查处和规范力度,打击邪教组织、黑社会组织、非法传销组织和社会敌对组织,保证民间组织的健康发展。

改革开放 30 多年来,随着经济体制的改革和市场经济的发展,市场经历了一个从发育到繁荣的过程,在我国今后数十几年的发展中,随着社会体制的改革和社会组织的发展,社会也将展现一个从发育到繁荣的过程。在这个过程中,社会组织必将在社会治理中发挥越来越重要的作用。

参考文献(References)

- 奥斯特罗姆,埃莉诺.2000.公共事务的治理之道:集体行动制度的演进[M].余逊达,等,译.上海三联书店.
- 费孝通.1999.乡土中国[G]//费孝通全集(5).北京:群言出版社.
- 黑格尔.1961.法哲学原理[M].范扬、张企泰,译.北京:商务印书馆.
- 李培林.2002.巨变:村落的终结——都市里的村庄研究[J].中国社会科学(1):168—179.
- 李培林.2007.积极稳妥地推进社会体制改革和创新[N].人民日报.1—15.
- 李培林.2011.创新社会管理是我国改革的新任务[N].人民日报.2—18.
- 李培林、徐崇温、李林.2006.当代西方社会的非营利组织——美国、加拿大非营利组织考察报告[J].河北学刊(2):71—80.
- 李培林、张翼.1999.国有企业社会成本分析——对中国 10 个大城市 508 家企业的调查[J].中国社会科学(5):41—56.
- 洛克.2007.政府论[M].刘晓根,译.北京出版社.
- 卢汉龙,等.2009.新中国社会管理体制的改革[M].上海人民出版社.
- 孟德斯鸠.1961.论法的精神[M].张雁深,译.北京:商务印书馆.
- 托克维尔.2007.论美国民主(全五册)[M].朱尾声,译.北京:中国社会科学出版社.
- 周雪光.2003.组织社会学十讲[M].北京:社会科学文献出版社.

责任编辑:路英浩