

# 社会组织发展与社会管理创新

周 航,赵连章

[摘 要] 加强和创新社会管理是今后一个时期党和政府的重要工作,其中社会组织的发展,在社会管理创新中发挥着不可替代的作用。社会组织发展能够承担相应的社会管理职能、维护我国社会秩序稳定、提高社会自我管理能力、弥补政府公共服务的不足。推动社会组织发展,要转变政府观念,树立政府与社会合作共治的理念,加快转变政府职能,构建政府与社会组织的新型伙伴关系,完善政策法规,为社会组织参与社会管理提供制度保证,改革社会组织管理体制,激活社会组织的发展活力。

[关键词] 社会组织;社会管理;社会管理创新

[中图分类号] C912

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-6201(2011)06-0215-02

进入 21 世纪以后,中国的社会组织发展获得了许多历史性的机遇,社会对于社会组织的需求更加突出,各式各样的社会组织也应运而生。党的十七大报告中指出“人民依法直接行使民主权利,管理基层公共事务和公益事业,实行自我管理、自我服务”,“实现政府行政管理与基层群众自治有效衔接和良性互动。发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能。”社会组织在参与社会管理方面具有不可替代的重要作用,加强与创新社会管理,一个很重要的内容就是充分发挥社会组织的作用,形成社会管理和服务合力。

## 一、社会组织及其发展

社会组织的概念,不能单从学术角度划分和理解。在我国,社会组织具有相对特定的范围,主要是指政府、企业、事业单位之外的非营利性、非政府性组织。这一包含特定范围的社会组织的概念是在十六届六中全会首次提出,并于十七大进一步确认的。“社会组织”的概念取代了过去实践界和学术界所使用的非政府组织、非营利组织、第三部门、志愿者组织、民间组织、公民社会组织等不同称谓<sup>[1]</sup>13。

目前我国的社会组织有三大类:一是经民政部门正式登记注册的社会团体、基金会、民办非企业单位、行业协会和中介服务机构等;二是未经正式注册登记的草根社会组织;三是正在本土化的国际非政府组织(NGO)。截至 2009 年底,依法登记的社会组织总量已超过 43 万个,其中社会团体 23.9 万个,民办非企业单位 16 万个,基金会 1 843 个,吸纳社会各类人员就业 544.7 万人,形成

固定资产 1 030 亿元,实现社会增长值 493.1 亿元<sup>[2]</sup>。

## 二、社会组织发展在社会管理创新中的功能与作用

社会组织的发展,在社会管理创新过程中发挥着重要的功能和作用。

### (一) 社会组织发展能够承担相应的社会管理职能

社会管理是指政府及社会组织对各类社会公共事务所实施的管理活动,管理的主体不仅包括政府,也包括具有一定公共管理职能的社会组织。“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会管理格局将成为未来一段时间内我国社会管理的基本体制,不仅政府要在社会管理中发挥主导作用,同时也要强调发挥公民社会和公民在社会管理中的作用,逐步建立起政府与公民社会在社会管理中的合作伙伴机制。党的十七大提出重视社会组织建设和管理,强调并支持社会组织参与公共管理和社会服务。

### (二) 社会组织发展能够维护我国社会秩序稳定

改革开放后,“中国总体性社会在很短的时间内发生解体,整个社会被切割为无数的片段甚至原子,也可称之为社会碎片化。”<sup>[3]</sup>近年来,各类社会团体、行业协会、中介机构等社会组织迅速发展并日益成熟,积极参与社会建设与管理。社会组织能较好地将个体公民整合到有共同目标的组织中来,利用规则和权威对社会成员的利益关系实行有效调节,可使许多利益矛盾能够在组织内得

到合理解决,以保持社会秩序的稳定。

### (三)社会组织发展能够提高社会自我管理能力

社会组织一般都具有明确的目标宗旨、完善的规章制度和规范的运作机制,这无疑会对组织成员的价值观念和个人行为产生导向和规范作用,尽量减少成员越轨行为的发生。近年来,我国各地的民间商会、行业协会和中介组织发展迅速,发挥着日益显著的市场监管职能,它们以建立和维护公平竞争的市场秩序为宗旨,通过行使各种职能,对企业的生产经营行为实行有效的监督管理,实现社会自我管理、自我教育。

### (四)社会组织发展能够弥补政府公共服务的不足

公共需求增多与公共服务相对不足的矛盾在我国长期存在并不断激化,是导致社会不稳定的重要诱因。新的形势为社会组织的发展提供了前所未有的历史机遇,适应改革的需要,大力发展社会组织,承接政府职能转变后的部分社会管理职能,引导和支持社会组织为社会公众提供更多更好的公共产品和公共服务,成为摆在各级政府面前的重要课题。各级政府要主动顺应时代潮流,积极适应形势变化,把握发展规律,大力培育和支撑社会组织的发展,弥补政府公共服务的不足。

## 三、推动社会组织发展,加强与创新社会管理

### (一)转变政府观念,树立政府与社会合作共治的理念

要实现社会管理的创新,政府就要摆脱传统封建“家长制”的束缚,树立政府与社会合作共治的理念。“在经济全球化和政治民主化的背景下,公民社会组织正在承担越来越重要的公共管理职能。新型的社会管理,不应是政府包打天下式的自上而下的单向度管理,而应是政府与社会组织相互合作实行公共管理,这已经成为现代社会的共识和社会发展的趋势。”<sup>[4]</sup>政府要从自己是“公共产品唯一供给者”的观念中解脱出来,理性认可多中心治理模式的价值以及社会组织在其中的应有地位,促进社会的多元治理与合作治理。

### (二)加快转变政府职能,构建政府与社会组织的新型伙伴关系

政府职能转变的过程实际上是一个权力和功能回归的过程。政府更多的应扮演宏观制度的供给者,而不是微观领域的干预者。明确政府的“经济调节、市场监管、社会管理和公共服务”职能,加快政府职能转变的步伐,不仅要在确认社会组织承接能力的前提下把属于社会组织的职能归还给社会组织,还要切实下放权力,鼓励社会组织积极独立的政策参与。“通过法律、合作框架协议、备忘录等形式建构公共合作行政的框架结构”<sup>[5]</sup>,从而调动、整合资源。

### (三)完善政策法规,为社会组织参与社会管理提供制度保证

一直以来,我国对社会组织的规范,主要依据《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条

例》和《基金会管理条例》等行政法规。在社会组织发展进程中,相关的政策法规存在许多不完善的地方。比如,缺乏一般性法律,对社会组织主体、资格、行为、财产、责任、监管方面缺乏统一规定;对于规范和引导社会组织行为的主要法律如税法,目前还没有专门针对民间组织的税收制度;社会组织的一些现行管理条例缺乏操作性和针对性,一些管理条例已经较难适用现实中社会组织的管理。因此,应该以现有法律法规为基础,完善社会组织的立法。针对不同类型的社会组织,制定不同的法规和相应的制度框架,只有使制度内化为社会成员自觉的价值追求和行为准则时,整个社会才会达到亨廷顿所言的“合法的公共秩序”<sup>[6]</sup>,从而采取不同的监管政策。

### (四)改革社会组织管理体制,激活社会组织的发展活力

我国在社会组织管理上主要是登记管理机关和业务主管单位分别负责的所谓双重负责管理体制,这种管理体制大大限制了社会组织的发展。“社会组织的多头管理与注册困境并存,分级登记与分级管理并存,双重管理导致监管责任推诿与监管内容重复并存,对民间组织的事前审查流于形式与事后处罚过于自由并存,对民间组织的干预过度或放任不管并存,对民间组织限制活动地域与限制竞争并存。”<sup>[1]116</sup>政府应顺应形势发展,改革目前对社会组织的双重管理体制,实现真正的“政社分开”和社会组织的独立地位,从制度上切实剥离社会组织对政府的行政依附关系,让其回归公共性、民间性和非盈利性。应让各类社会组织在法律框架内最大限度发挥积极性和创造性,全面参与社会管理和公共服务。

## [参考文献]

- [1] 周红云. 中国社会组织管理体制改革:基于治理与善治的视角[J]. 马克思主义与现实, 2010(5).
- [2] 孙伟林. 在第三届社会组织创新与发展论坛开幕式上的讲话[J]. 社团管理研究, 2010(9):2.
- [3] 高峰. 社会发展导论[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2004:254.
- [4] 俞可平. 政治与政治学[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2005:21.
- [5] 韩国明,魏丽莉. 比较与借鉴国外政府建构与非营利组织的合作模式[J]. 行政与法, 2006(5):17.
- [6] 唐冰开,赵连章. 责任政府视阈下的行政文化建设[J]. 东北师大学报:哲学社会科学版, 2009(1):38.

(作者单位:东北师范大学政法学院)

[责任编辑:秦卫波]