

# 枢纽型社会组织建设与社会自主管理创新<sup>1</sup>

彭善民

**摘要：**枢纽型社会组织是国内社会组织发展中出现的较新类型，其出现主要基于政府社会组织管理创新和社会组织自主发展的两种需要。枢纽型社会组织在各地的实践形态可以归之为三种类型，即政治性人民团体、行业性协会或专业性联合会、综合性社区组织联合会或服务中心。枢纽型社会组织的实际建设中会遭遇权力边界、组织能力与认同等方面的困境，为此，需要坚持社会组织的本质属性，注重政府需求和社会需求满足的动态平衡，同时，需要注重自身的能力建设和认同建设。

**关键词：**枢纽型社会组织 社会自主管理 边界 认同

社会管理是当下理论界讨论的热点之一，不少学者对社会管理的涵义、目标、功能、体系等开始有系列较为宏大的阐释，相对而言，比较疏忽对已有社会管理实践创新的整理分析。立足现实和提炼现实是探索社会建设和社会管理的重要且正确的研究路径之一，<sup>2</sup>已有的实践创新恰是我们深入探索社会管理机制和体系建构的基础。此外，在讨论社会组织与社会管理的议题中，较多关注是政府对社会组织的管理，而社会组织的自主管理探讨很少。本文试以近年来出现的枢纽型社会组织为案例，考察社会自主管

---

<sup>1</sup> **基金项目：**系国家社会科学一般基金项目（编号为 11BSH074）、教育部人文社科青年项目（编号为 09YJC840028）、上海市教委创新项目（编号为 10YS90）、民政部“上海浦东社会组织理论与实务建设研究”项目的阶段性成果。

<sup>2</sup> 郑杭生.社会建设和社会管理研究与中国社会学使命[J],社会学研究,2011,(4)

理创新的迫切性及有效机制。

## 一、枢纽型社会组织的提出及实践类型

2008年9月，北京市社会建设大会上推出《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》，提出构建“枢纽型”社会组织工作体系的新思路，并于翌年3月颁布《关于构建市级“枢纽型”社会组织工作体系的暂行办法》，被誉为地方社会组织管理体制创新的重要举措，亦在全国产生一定影响。枢纽型社会组织被具体界定为：由负责社会建设的有关部门认定，在对同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理工作中，在政治上发挥桥梁纽带作用、在业务上处于龙头地位、在管理上承担业务主管职能的联合性社会组织。

2009年北京市社会建设工作领导小组正式认定首批10家市级枢纽型社会组织。分别是：市总工会、团市委、市妇联、市科协、市残联、市侨联、市文联、市社科联、市红十字会、市法学会，分别负责职工类、青少年类、妇女儿童类、科学技术类、残障服务类、涉侨类、文学艺术类、社会科学类、医疗救助类、法学类社会组织的联系、服务和管理。枢纽型社会组织原则上首先从现有符合条件的人民团体中选择认定，也可以根据实际工作需要，在符合条件的其他社会组织中确认。2010年，经北京市社会建设工作领导小组批准，北京市体育总会、北京市工商业联合会、中国国际贸易促进委员会北京市分会、北京市志愿者联合会、北京市私营个体经济协会、首都慈善公益组织联合会、北京市注册会计师协会、北京市律师协会、北京工业经济联合会、北京市商

业联合会、北京市建筑业联合会、北京民办教育协会等 12 个社会组织被确定为第二批市级枢纽型社会组织。

在枢纽型组织概念提出之前，上海社会组织管理实践当中一定程度上有了枢纽型社会组织的雏形。2003 年上海普陀区便在全区 9 个街镇探索性建立民办非企业性质的社区民间组织服务中心，作为辖区社会组织的管理机构，旨在打造党建工作的支撑平台、扶持培育的发展平台、惠及百姓的服务平台、整合资源的合作平台、购买服务的承载平台、监督预警的信息平台。2007 年上海静安区更是在上海率先建立“1+5+X”的枢纽式管理服务机制。“1”是指静安区社会组织联合会、“5”是指全区 5 个街道的社会组织联合会、“X”是指全区各行业条线的社会组织联合会。这与北京提出的枢纽型社会组织概念稍有区别的是，对组织政治性领导和业务主管的职能没有特别强调，突出的是服务性。2011 年上海“十二五规划”中明确了在社会组织的培育过程中，要加强枢纽型社会组织建设，发挥枢纽型组织在社会组织管理、发展和服务中的重要作用。相对北京而言，上海枢纽型社会组织建设更多的是落实在街镇层面。街镇枢纽型社会组织建设内容主要定位于“五个中心”的建设，即将枢纽型社会组织建设成为会员单位的服务中心、权威信息的发布中心、政府购买服务的受理中心、规范化建设的评估中心和党建工作的指导中心。

除北京、上海之外，2011 年初，天津滨海新区在新港街也率先开展枢纽型社区社会组织试点建设工作，即组建新港街道社会组织联合会，扶持培育社区社会组织发展，探索社会组织参与社会管理与公共服务的模式。通过社会组织联合会优化整合社区资源，提升社区社会组织服务能力、凝聚社区居民共同参与社区管

理，实现居民由“社区人”转变为“社团人”，逐步提高居民组织化程度。

由上观之，枢纽型社会组织在各地的实践形态可以归之为三种类型：一是政治性人民团体，诸如工会、妇委会、残联等，多是按人群特征来划分；二是行业性协会或联合会，代表性的有经济类组织或社会类组织所形成的较有影响的行业协会，具有一定的行业特征或互益性特点；三是综合性社会组织联合会或社区组织服务中心，具有较强的社会服务性。如果说前面两种类型主要是按照“属人”、“属业”的方式进行枢纽管理，那么后者更多的体现为“属地化”、“基层化”的管理特征。三种枢纽型社会组织的共性主要体现为对多个单一组织的支持性管理或服务，与单一的操作型社会组织相区别，具有较高的综合式管理特征。

## 二、枢纽型社会组织的成因及意义

枢纽型社会组织建设的提出与实践根本上是经济社会发展的形势使然，主要基于政府社会组织管理创新和社会组织自主发展的两种需要。

从政府的角度看，社会组织在社会服务方面的功能日益明显，成为公共服务的有力补充，是弥补市场失灵和政府失灵的有效载体。社会组织建设是政府职能改革和“小政府大社会”建设的内在动力。全球社团革命也使得社会组织的兴起势不可挡。近年国内社会组织呈现出爆发式增长，据统计正式登记的社会组织以每年10%—15%的速度增加，众多未能注册的组织增速更快，且在数量上大约十倍于合法登记的社会组织。这些游离于制度之外的组

织更是增添了政府对社会组织的管理难度，社会组织的管理已成为政府执政智慧的重要考验。面对数量不断增加、日益多样化的社会组织，传统依托行政体系、以行政化的手段来管理社会的模式难以适应，不少地方政府因此而常陷管理缺位、错位等境地，急需社会组织管理方式的变革。枢纽型社会组织工作体系的核心思路便是试图通过改变治理主体来改进治理方式。此外，政府对社会组织的管理需要突出重点，枢纽型社会组织的管理不失为政府社会管理的一个抓手，政府部门抓好了枢纽型组织等于抓住了社会组织管理的核心。

就社会组织角度而言，个体组织为了积累资源、保证信息、实施影响或获得合法性和被接受性，都有加入联盟或走向联合的需要。<sup>3</sup>个体社会组织力量弱小，需要集结成大型的中介性联合组织，与政府部门有直接的沟通、对话和互动，以争取组织生存发展所需要的制度、政策、物质等各种资源。现实中大量未能注册的非正式组织普遍存在找主管机关难的问题，迫切需要突破现行社会组织双重管理制度的限制，以尽可能便捷获取组织的合法性身份。

枢纽型社会组织建设因应了现实需要，最直接或显现的功能是对国内社会组织“双重管理”制度体制的突破。尽管2008年深圳市对工商类经济组织、社会福利类、公益慈善类三类社会组织已实行“无主管登记”，被学者称为是社会管理领域的“破冰”之举。但枢纽型社会组织亦是切合于地方制度和社会环境的创新，具体的实践意义可细分如下：

---

<sup>3</sup> [美]理查德·斯格特.组织理论[M],黄洋、李霞等译,华夏出版社,2002,191.

首先，有利于政府直接管理向社会自主管理的转变。尽管一些枢纽型组织实质上具有较强的行政特性，但从形式上，枢纽型社会组织区别于一般的政府行政机关，枢纽型社会组织最终的落脚点还是社会组织，而非权力部门，行政部门作为主管机关的淡化利于开启政社分开与社会组织自我管理的方向。枢纽型社会组织被赋予业务主管单位职责，不仅破解新设立社会组织找不到业务主管单位的制度瓶颈，而且利于应对一些主管单位负担过重或管理不到位等问题，对本系统或本领域社会组织发展也能起规范和引领作用。根据构建北京枢纽型社会组织工作体系的基本要求，除少部分有特殊职能的部门外，大部分行政部门将与社会组织在机构、人员、资产、财务等方面彻底分开，原则上不再作为社会组织业务主管单位，只对相关社会组织行使业务指导或行业管理等职责，八成左右的社会组织将实现社会化和专业化的自我管理。

其次，有利于社会组织更好地获取政府的服务性支持。个体社会组织力量相对弱小，联合性枢纽型社会组织可以有效发挥同类社会组织的整体合力，积极反映诉求、参与政府决策、协调利益关系，促进政府与社会组织交流合作。经由政府权威部门认定的枢纽型组织容易获取政府信任，易于体制内资源的整合，获取国家更多的扶持与资助，特别是作为特殊法人团体的人民团体，具有组织完备，政治可靠，领导力、组织力、活动力、社会公信力强的突出特点，在资源整合方面具有一定的优势和实力。<sup>4</sup>此外，枢纽型社会组织是政府社会组织管理的核心关节，政府部门的相对投入亦会较多。

再次，有利于提高社会组织间的资源共享与归属感。枢纽型

---

<sup>4</sup> 万军.社会建设与社会管理创新[M],国家行政学院出版社,2011,150.

社会组织建立，便于使同领域的公共资源得以集中共享，利于对资源进行合理规划和有效配置，避免重复投入与建设。上海静安区“1+5+X”枢纽型管理模式成立后，区社会组织联合会将已成立的专业化社会组织按注册所在地告知所在社区社会组织联合会，使原本没有业务关联的社会组织找到了相互交流合作的平台，帮助社会组织不断积累社会资本，降低机构的运作成本。作为枢纽型社会组织的海淀社会组织联合会成立后，通过构建桥梁，将不同类别的社会组织得以互通有无，不同类别的社会资源得到整合。联合会促进会员单位与政府部门的沟通，解决了多项实际困难和矛盾。不少会员组织情不自禁地感叹：“自从有了联合会，我们这些社会组织也都找到了自己的‘娘家’。”<sup>5</sup>这种归属感颇是明显，枢纽型社会组织对成员组织而言，是重要的资源平台、互动平台，一定程度上可谓功能性“社区”。

### 三、枢纽型社会组织建设的困境及对策

社会发展需要社会组织，单一社会组织发展到一定程度需要综合性的支持型组织进行统筹协调。应运而生的新兴枢纽型社会组织是社会组织发展的重要向度，开始崭露出新鲜活力。不过我们尚需客观考虑其发展进程中的可能困境或发展限度，在推进过程中需要重点把握以下三个方面。

#### （一）枢纽型社会组织与政府的边界问题

在北京最早的关于枢纽型社会组织的定义当中，是指由负责社会建设的有关部门认定的，实是党和政府直接授权，要求其承

---

<sup>5</sup> 李松、黄洁.北京打造枢纽型社会组织创社团管理新路[N].法制日报,2011-03-06.

担有关社会的政治领导职责，承担国家法定的业务主管单位职责，承担为有关社会组织提供服务的职责等。枢纽型社会组织尽管与政府部门有着紧密的联系，但其本质属性是社会组织而不是政府部门。这是枢纽型社会组织建设中必须明确的核心定位。政府主导性过强，容易模糊或打破政府对枢纽型组织的权力边界，甚至越俎代庖，挤占社会组织自主发展的空间。枢纽型社会组织不是政府附庸，在接受政府资助的同时，需要逐步实现保障资源的多元化与相对独立，以争取相应的管理自主性。

枢纽式管理发展的目标之一是实现登记管理机关依法监督下的“以民管民”或“以社管社”，社会组织的日常管理主要由枢纽组织“一头”负责。但在实际操作过程中，这一目标的实现不可能一蹴而就，需要一个从协助到代替业务主管单位的渐进过程。不少组织是其业务主管单位派生出来的一部分，其与业务主管单位有诸多利益关联。枢纽型社会组织处理与政府关系的首要环节在于与成员组织原来的主管机关间的关系应对。在枢纽型社会组织替代的过程中，需要防止出现原来的主管部门不放手、枢纽组织又插手，多了一个“婆婆”、一个层次和一道手续的状况。<sup>6</sup>此外，从枢纽型组织与政府的关系看，过于强化与政府的联系，形式化地替代行政主管部门的角色，将从根本上无助于双重管理体制的改革。<sup>7</sup>

## （二）枢纽型社会组织的内部认同问题

枢纽型社会组织强调是对同类别、同性质、同领域社会组织

---

<sup>6</sup> 曾永和.为活力领航——对近年来上海市社会组织工作实践与探索的几点思考[J],理论文萃,2008,(2)

<sup>7</sup> 战建华.我国社会组织管理体制改革的实践分析——基于北京、上海、深圳等地社会组织体制改革的思考[J].学会,2009,(7)



的综合管理，而在实际运作型的社会组织当中，会存在多种复杂的实践形态，诸如可以是同类别但跨领域；可以是同领域但不同性质，尤其是基层社会组织提供综合服务的多，政府职能部门职能和政治性团体间职能亦是复杂多变，这会给个体社会组织的归属寻求产生困惑。在缺乏明确统一的核心标准的情况下，枢纽型组织对一部分社会组织有可能产生排斥，一部分社会组织则可能归附于多个枢纽型组织当中。

枢纽型社会组织在规范个体社会组织之时，亦需要明确枢纽型社会组织的管理边界与权限。因为枢纽型社会组织与其成员组织在能量上是不对等的，需要做到管理与服务并重，以确保成员组织的自主性与活力。枢纽型社会组织管理的真正优势，在于会员对于组织章程、组织服务、组织管理的认同与接纳。一重要前提是充分考虑成员组织的真正需求和自愿组合的意愿。因此，在推进过程中，需要将政府规划、引导和听取、尊重成员组织的意见结合起来。并且在现实资源的分配当中，亦需注意成员组织间资源配给的公平性。

### （三）枢纽型社会组织的能力建设问题

枢纽型社会组织自身的能力建设至为关键，是协调和支持单一社会组织建设的重要基础。目前承担枢纽型社会组织功能的人民团体多带有较强的行政色彩，在具有相应优势的同时，也存在诸多问题，如对市场与服务对象不敏感，资源获取能力较弱，在工作机制、人员素质等方面尚不符合要求等，这些都制约了对其他社会组织的指导、管理与服务能力。<sup>8</sup>此外，枢纽型社会组织优秀人才的流失或难以引进亦是实践中经常碰到的问题之一。

---

<sup>8</sup> 崔玉开.“枢纽型”社会组织：背景、概念与意义[J],甘肃理论学刊,2010,(5)

有关组织能力建设的指标，根据不同的组织类型，近年来业界亦有不少研究，观点上是仁者见仁，智者见智，诸如组织的结构能力、运作能力、关系能力等分析，<sup>9</sup>不一而足。对于枢纽型社会组织而言，核心能力首指资源的整合与协调能力。在资源整合方面，尤其需要深化对资源的理解，不当是普通所指的人财物，还包括信息、制度、关系等。因此，特别需要加强枢纽型组织的信息服务能力、规范协调能力。外部资源的整合强调信任基础，<sup>10</sup>为此，枢纽型组织亦须强化自律能力及其相关制度的建设。

#### 四、结语

枢纽是指重要的部分、事物相互联系的中心环节。枢纽型社会组织不是一个政府授权下组织形式上的松散联合，而是具备关键或核心功能的组织，是社会组织的功能性联合。其既是重要的资源传输桥梁，也是值得信赖的组织资本的生产中心。枢纽型社会组织乃社会组织未来发展的重要趋势。枢纽型社会组织的提出体现了政府社会组织管理体制的创新。在建设过程中，有将枢纽型组织建设目标定为理念枢纽、公信力枢纽、执行力枢纽、项目枢纽、网络枢纽等组成的系统枢纽。<sup>11</sup>有提出“分级吸纳、强化问责、资源引导、价值构建、人才培养”的枢纽型组织治理创新的策略。<sup>12</sup>这对枢纽型组织的建设均是富有启发的，同时，还需强调

---

<sup>9</sup> 张冉.《现代行业协会组织能力》[M],上海财经大学出版社,2009,105.

<sup>10</sup> 彭善民、张宇莲、马志勇、沈黎.都市社会工作资源整合模式探索[J],华东理工大学学报,2007,(1)

<sup>11</sup> 尹志刚、李泓.关于构建“枢纽型”社会组织工作体系的调查与思考[J],北京行政学院学报,2009,(6)

<sup>12</sup> 冯晓英、高勇.北京社会服务管理创新[M],社会科学文献出版社,2011,338.

的是：枢纽型社会组织首先要坚持社会组织的本质属性，注重政府需求和社会需求满足的动态平衡，突出支持或服务功能，须避免成为“二政府”。其次，成员组织认同是枢纽型社会组织管理的核心之一，而认同形成的影响因素包括了组织资源、组织声誉、组织支持感、组织公平等。这一切均需枢纽型社会组织注重自身的能力建设和认同建设。

**作者简介：**彭善民，社会学博士后，上海师范大学都市文化研究中心研究员、社会学系副教授，主要从事社会组织研究。

**文章来源：**《江苏行政学院学报》2012年第1期