

社会建设之我见：趋势、挑战与契机

社会
2013 · 3
CJS
第 33 卷

周雪光

A Sociologist's View of Social Development in China: Trends, Challenges, and Opportunities

ZHOU Xueguang

中国经过了三十余年的经济大发展后，社会建设、社会发展的课题不可避免地被提上了议事日程，成为近年来的热门话题及学界普遍关注的研究领域，《社会》杂志就该主题组织笔谈，可以说是恰逢其时。我想就有关中国城镇化的现状和未来面临的挑战提出几个基本判断，以此来组织我的讨论，并将相应的政策性意义和思考穿插和蕴含在这些讨论之中。

一、基本判断之一：中国城镇化过程是一场意义深远的社会变革

目前关于城镇化的许多讨论集中在经济领域，将城镇化看做是第一产业转向第二、三产业的过程，或是经济发展的新增长点。在我看来，城镇化更为重要的意义在于，它将是一个引起深刻社会变革的过程，将会加速推进中国社会运行和中国国家治理模式的转型，对中国未来发展轨迹产生深远的影响。我们可以从几个大趋势来解读中国社会正在发生着的深刻变化。

首先，城市本身的多元化发展。与改革开放前的三十年相比，城市社会的多元化发展伴随着中国改革开放进程已经发生多年，至今已经

* 作者：周雪光 上海高校社会学 E-研究院，美国斯坦福大学社会学系 (Author: ZHOU Xueguang, Sociology Division, E-Institute of Shanghai University; Department of Sociology, Stanford University) E-mail: xgzhou@stanford.edu

达到了相当高的程度。我们已经可以看到这一过程在各个方面展开的线索：在人口构成上，除了传统城市居民外，郊区农民的城市居民化，农民工的流动人口，其他外地包括海外流动而来的就业人口等占到了越来越大的比重。在经济活跃的一些城市，外来人口接近甚至超过本地户籍人口。在组织制度上，虽然传统单位制在一些领域仍然有着强大的生命力，但大多数民众的日常生活和工作已经脱离传统的单位制，这意味着城市居民大多置身于传统管理体制之外。而在城市生活中新出现的各类组织在形式上趋于扁平化、网络化、非正式化，与传统的正式组织中的权威关系迥然有别。在观念制度上，随着全球化过程和通讯技术发展，中国社会与其他文化发生着全方位的交流，一统的观念体制难以为继，而形形色色的利益共同体、共识社区以不同形式在城市的不同领域中大量出现。所有这些趋势都意味着，传统的国家与社会关系、组织内外的权威关系以及民众对权威的认同和顺从正经历着一个深刻的变化。

其次，中国的城镇化过程。城镇化过程不仅仅是农民转变为城市居民，从农业生产领域转到城市就业领域，而且意味着中国社会基本结构和社会制度的转型。在漫长的历史文化过程中，中国社会基本上是一个乡土社会，农村宗法制度和乡邻互助的社会关系提供了维系中国社会长期稳定、缓慢延续的基础。农业社会的分散居住、村自为政的生活方式及相应的风尚习俗、人际关系，在很大程度上积淀成为中国传统文化的渊源，塑造了中国社会的基本特点：封闭性、局部性、本土性。在传统的“政不下县”的国家治理模式中，中国农村在很大程度上自为而治，借用历史学家杜赞奇的概念来说，即由各种宗法关系和社会群体间稳定的关系搭建起了权力的文化网络，形成了自身特有的社会组织制度和解决内部问题的能力。正是在这些基层社会的文化网络中蕴藏着中国社会与国家运行的深层密码。虽然国家政权在当代社会的延伸对乡村社会产生了很大影响，但并没有从根本上改变这一制度。从大历史的角度来看，1958—1976年期间的集体化过程只是小农经济的一个短暂中断。虽然集体化阶段的遗产至今仍然继续，但传统农村社会的社会制度和关系即使在集体化过程中仍然以各种隐蔽的方式持续着，并在后集体化时期得以再生扩展。改革开放时期的市场经济拓展主要发生在城市范围中，农村改革特别是土地承包的实质可以说是回归到传统农业社会的模式。在这一大背景下，农村和农民长期以来徘徊于

中国政治运行过程的边缘。

但是，随着城镇化过程的进程和农业商品化，传统农业社会生活在物理空间、人际关系和生活方式等方面都在发生重大改变，传统社会制度正在从根本上发生动摇，城市化过程的社会学意义正在清晰地浮现出来。我们不妨比较一下传统乡村与城镇化后社区的组织形态。在传统乡村中，村民不仅在物理空间上聚居一处，而且还形成一种以传统的宗法制度为基础的有机的集体，这种集体又通过田间劳作的互助和日常生活中的交往而不断延续和强化，通过村庄间集市贸易、婚姻亲友关系形成区域性社会关系网络。换言之，农村社会不仅仅是一村一居住地的物理空间，也是一个与邻近区域有着千丝万缕联系的社会空间。即使农民外出打工，会暂时脱离原有的社会网络，但一旦回到家乡，就会立即融入其中；而且他们在外出打工过程中，还会将这个社会网络带进城市，在异地继续延伸、修补和重新组合传统的社会空间。与此相比，城市化过程将导致和固化一个新的物理空间：也许一个村庄的村民整体地搬入（或就地进入）一个城市小区的各个楼房，或者一个村庄共同体的成员分散到不同的楼盘、社区。即使他们的物理空间变化不大，但是其社会空间却可能发生重大变化。没有了田间劳作互助的需要，日常生活被城市打工、上班的节奏所重新安排，新一代的社会交往和婚姻家庭也会随着新的生活、工作和社会活动范围的变化而发生质的改变。这一过程其实伴随着农民工大量流动的态势已经在悄悄发生，而城镇化过程使得它们汇集成巨大的洪流。农村征地、农民进城、社会福利等一系列新问题伴随城镇化过程将农村推向了中国政治的前沿和中心。

城市业已发生的多元化过程与日渐加速的城镇化过程汇合在一起，将对中国社会已有的传统组织和正式组织产生重大影响，这一城镇化过程的重要特点是传统中国的社会自我组织机制、解决问题的能力随其社会基础的变化而弱化甚至消失。与此同时，有一系列问题亟须我们解答：在城市化过程中，随着传统农村社会的解体，新的组织方式是怎样的，其解决问题的能力何在？城市社区中社会交往、人际关系、群体的组合和边界是如何产生和变化的？无论这些问题的答案如何，有一点是可以肯定的，即城镇化过程中所产生的新型社会群体、社会关系、社会组织和社会问题将左右中国社会的长期发展趋势。

二、基本判断之二：政府的当务之急是“适应”而不是“统领”社会发展

我的第二个基本判断是，中国社会过去三十年的多元化发展已经远远超越了政府组织机构试图统而管之的能力。社会建设的基本状况是，政府的城市治理机制大多落后于社会的多元发展，主要表现为疲于应付各种危机和追求急功近利的短期目标。从这个意义上说，各地政府所面临的挑战首先不是如何“管理”社会，而是如何改变自身以便更好地“适应”社会；不是将已经在多方位有所扩展的市民社会重新纳入传统的管理体制，而是如何改变政府管理模式，鼓励、推动新的组织形式来适应城市社会的发展趋势。我以为，这应该是政府在今后的社会建设中的基本定位。

过去三十年以来，中国政府在经济发展中起到了重要的统领作用。今天，这一逻辑自然而然地延伸到了社会建设领域，政府成为城市化过程的主体。毫无疑问，在今后相当长一段时间里，塑造中国社会发展的最大力量当是各级属地政府及其官僚体制。目前社会建设的基本趋势是，各属地政府发展起新的组织功能，如社区管理机构、社会保障、公共医疗等机构设施，试图将社会方方面面纳入其直接行政管理网络或委托代理的管理网络之中。以政府为主导的中国城市化过程具有规模大、速度快、整体性强的特点。然而，政府在经济发展和社会发展面临的困难是十分不同的，具体来说，中国官僚体制的社会管理有两方面的困难。

第一，各地政府成为利益主体，追求其自身财政收入最大化和政绩最大化目标。中国政府在此前的改革过程中所体现出的作用与通常公共管理意义上政府所扮演的推动、协调角色有所不同，其自身即是经济发展的主体。在上述自身目标和利益的驱动下，城市规划以经济活动为中心进行宏观功能区域布局，追求土地价值最大化和经济产出最大化，而不是以长远社会发展为目标对社会人文环境的优化作出整体的考虑。由此，造成的结果将会是，在政府规划意志下，城市空间布局在物理空间上将社会分层和社会不平等加以固化。例如，有些城市出现了一方面是价格昂贵、戒备森严的高档住宅区，另一方面是某产业几十万工人的集中居住区。在这一政府规划的大浪潮中，乡土基础上的社

会结构、群体边界和内聚力以及观念制度都不可避免地发生急剧变化，这无异将对未来的中国社会发展格局产生长久影响。

我们不妨从比较的角度来解读这一历史过程的意义。在美国以及南美的大城市中，由于社会群体的空间隔离，造成了贫民窟区域，使得社会治安、城市发展、社会不平等等一系列问题长期累积，积重难返。而在我以前任教居住的一个美国小城镇，当地政府/参议会为了避免出现集中的贫困居住区，要求发展商在建设居住区时提供不同档次的房屋，使得收入不等的家庭可以在空间上交叉融合，由此避免发展出贫富悬殊、互为隔离的社区。在其他国家（如韩国），快速的城市化过程造成了农村人口的无产阶级化并由此形成相应的群体意识，为以后的集体抗争、社会运动带来了鲜明的特点。从其他国家走过的城市化道路的案例中，我们可以得出的启示是，城市化过程是一个传统群体解体、新的群体（阶层、阶级）构成并通过物理空间和社会空间安排而得以固化的过程。在历史上，传统社会的解体和转变往往经过漫长的自然过程，但是，在当下中国的现实背景下，这一过程被大大加快了，政府“财政收益最大化”的利益驱动和其强力推进有可能会造成社会分层的长期固化，由此产出的大量矛盾无法得以及时吸收消化。如果任其持续地堆积沉淀，将成为今后长期社会紧张的渊源。

第二，中国城市的管理模式脱胎于计划经济的窠臼，官僚体制的实质是一个自上而下的指令执行机构，其基本特点是制度的刚性。中国官僚制度的另一特点是长官意志的随意性。这一体制虽然有着执行自上而下指令的优势以及大刀阔斧地推进落实各种政令的效率，但是，如今，它很难适应自下而上、多方不一的诉求。在经济发展中，政府面对的是数目有限、相对集中和目标类似的经济团体（如厂家、商家）。与此相反，在社会生活中，政府面对的是高度分化多元的民众群体和林林总总的日常生活需求。官僚体制在经济发展方面可以有一个相对明确的高低快慢的考核衡量标准，如 GDP 指标等，但社会发展则无法用某一个甚至几个单一的标准来衡量判断。经济发展有着明确的目标和共识，有着他人的成功模式可以借鉴，中国经济起飞的“后发优势”通过政府主导的资源动员和推动得以淋漓尽致的发挥。但社会发展有着多重目标、受当地天时地利人和等综合条件的约束，在这方面，难以复制他人成功经验。城市化过程中形成的社会群体间的利益分化、日常生活

中的多方面诉求,现代通讯技术所提供的多渠道表达方式等等,与现行官僚机制的权威关系和指令传递机制存在不兼容,这难免要造成磕磕碰碰甚至引发各种摩擦和紧张局面。由此而见,以经济发展为中心的官僚体制逻辑难以应对社会多元化趋势,难以适应城市民众多元生态环境的复杂性、多变性,近年来,许多城市中涌现出的有关环保、城管、业主利益等诸多利益诉求和抗争事件即是明证。

简言之,伴随城镇化过程进一步展开的大背景是传统城市管理模式的滞后和式微。就现行的管理体制而言,即便是一个积极进取试图有所作为的政府也难以满足多方不一的社会诉求。可以预计,随着城镇化过程的进展,各种利益诉求还会大幅度增加,城市公共管理体制将面临更为严峻的挑战。这意味着,如何改造这一体制以适应中国社会发展的趋势,成为进一步深化改革的一大挑战。

三、基本判断之三:城镇化发展为中国社会转型提供了新的契机

如果说国家与经济组织(企业、资本)之间关系是前三十年经济发展中的一条主线的话,那么,国家与民众关系将成为今后社会发展(特别是城镇化过程中)的主线。当代社会的一个大趋势即是民族国家的兴起,国家直接面对民众,承担了越来越多的社会功能,如社会福利、救济保障等。在中国当代史上,这一趋势在毛泽东时代业已发生,但那时的国家与社会关系的特点是单方向的,即国家自上而下地控制社会,按其目标意图来动员、组织社会。而今天,社会正在以其日益独立的身份、声音出现。城镇化过程使得国家更为直接地面对由不同群体组织起来的广大民众,中国社会进入了国家与民众互动的一个新的试错过程,它呼唤着新的治理机制和模式。如何建构权力与社会的关系,健全地方性权力制衡机制,这是社会建设之制度安排的核心。

我以前提出过这样一个观点,即中国改革开放的持续深化需要找到一条可以分散改革风险、分散改革压力,同时又能不断保持改革动力的道路。这一思路在社会建设领域尤其具有现实意义。近年来,顶层设计的理念在政策研究领域颇受青睐。在我看来,这一思路也有着集中风险、集中压力于顶层、抑制多方自主性的隐患。而且,顶层设计牵一发而动全身,殊难适应各地状况。中国地域广阔、历史文化背景不

同，风土民情差异极大。在长期的历史过程中，官吏关系、官商关系、官民关系在日常生活中滋养生长，因地制宜，各得其所，正所谓“一方水土养一方人”。近年来，国家与社会关系随着区域性发展而呈现出多元化发展的趋势，许多研究成果已经清楚地表明，不同城市的社区建设有着不同模式，针对抗争事件的处理也有着不同的尝试。各地政府在探索新的治理模式和解决问题的能力，积极寻找新型城市社区管理和建设的途径和做法，使得各地城市化过程带有明显的地域性差异和不同方向的试验，各种新的组织机制随之出现，如 NGO、各类中介组织、业主组织等。在这个意义上，城镇化过程推动下的社会建设为中国社会转型提供了新的契机。

社会建设一方面关系到千家万户百姓民众的日常生活，另一方面有着鲜明的地方性、区域性特点。这将是一个因地制宜、不断调整、不断发现和解决新问题的过程。如果能够在社会建设上给予各地政府一个宽松的政策环境和自主能动性，促进各个地区、城市的各种尝试和不同方向上的试错，探索中国社会因地制宜的途径，或许为突破传统的自上而下模式和单一的官僚管理体制走出一条或多条成功道路。不同方向的探索一方面可以适应各地具体情况，能够提高寻找到行之有效方案的可能性，另一方面，这一过程中发生的问题和挫折具有范围小（局部性的）、震动性小、政治风险小的特点，不至于引起大的动荡和起伏；而国家机构也可以在这一过程中逐步积累其在社会领域中进行宏观政策调控的能力和经验。因此，社会建设的基本政策取向应该是允许和鼓励不同城市、区域在民众参与、权力制衡等领域中不同方向上的探索和尝试，以便寻找政府与民众良性互动的机制和经验。

最后，简单总结一下本文的主要观点。中国正在经历的社会发展正面临着两个基本状况或趋势：一是传统中国社会自治机制的弱化和公共管理体制的滞后；二是乡土中国特有的社会组织能力和解决问题的能力在城镇化过程中将会发生什么样的转变，抑或被什么样的机制所替代？在这个意义上，社会建设为重新塑造国家与民众关系、中央与地方关系探索新的治理机制提供了契机，这正是中国目前正在发生的社会建设和城镇化过程所蕴含的深远意义。

谈谈加快形成现代社会组织体制问题

社会
2013·3
CJS
第33卷

王 名 张严冰 马建银

Some Ideas on How to Build Modern Social Institutions in China Quickly

WANG Ming ZHANG Yanbing MA Jianyin

十八大报告首次明确提出“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”，这一提法不仅规定了我国社会组织改革发展的目标是建立现代社会组织体制，而且还为实现这一目标勾勒出了极具战略意义的构图和思路。本文在概述我国社会组织近年来改革发展的主要特点和解读十八大报告有关社会建设重要思想的基础上，从三个方面来分析我国现代社会组织体制建设的战略目标和主要任务。

一、近年来我国社会组织改革发展的主要特点

社会组织作为社会管理创新和社会建设中越来越重要的主体力量，近年来在中央和地方各级党政部门大力推动的社会管理创新实践中，不仅在数量上呈现显著增长的趋势，而且在结构优化、体制改革、购买服务、社会创新等方面表现出诸多特点，呈现出新一轮的发展高潮。其主要特点可概括如下：

第一，社会组织在数量增长的同时呈现出明显的结构优化倾向。目前我国社会组织主要包括六类：一是在各级民政部门登记注册的基金会；二是在各级民政部门登记注册的社会团体；三是在各级民政部门

* 作者1：王 名 清华大学公共管理学院，清华大学 NGO 研究所 (Author 1: WANG Ming, School of Public Policy and Management, Tsinghua University; NGO Research Center, Tsinghua University) E-mail: oumei@tsinghua.edu.cn; 作者2：张严冰 清华大学公共管理学院 (Author 2: ZHANG Yanbing, School of Public Policy and Management, Tsinghua University); 作者3：马建银 北京师范大学法学院 (Author 3: MA Jianyin, Law School, Beijing Normal University)

登记注册的民办非企业单位；四是在城市社区开展活动并在街道办事处备案的社区社会组织；五是在各级工商管理部门登记的非营利组织；六是其他未经登记而实际开展活动的社会组织。其中，前三类在民政部门登记注册的社会组织总数已逾 46 万家，其他类别的社会组织尽管暂缺统计数据无法予以准确分析，但综合各方面的信息，从总体上看，近年来这些社会组织的发展呈现出三大倾向：一是总的数量增长明显，特别是活跃于城乡基层社区的各类社会组织增长显著；二是社会组织内部结构呈优化趋势，基金会等资助型组织、支持型组织发展迅速，民办非企业单位等服务型组织空前活跃；三是各类社会组织之间的横向联系趋于紧密，社会组织网络化趋势加强。社会组织的结构优化趋势使得整个第三部门更具有整体性，其相互依赖、相互制约的特点日益明显。

第二，社会组织管理体制的改革已成不可逆转之势，统一的直接登记新体制呼之欲出。尽管到目前为止，以三大条例（即《基金会管理条例》、《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》）的修订为标志的新法规尚未出台，但是，从中央到地方，改革的基本思路已经成熟，普遍的社会共识也已经达成，在民政部等有关部门自上而下的大力推动下，广东省率先突破双重管理体制，于 2012 年 7 月建立起统一直接登记的新体制，近期又有十多个地方党政部门宣布放弃原有管理体制，通过先行先试的方式探索建立新的管理体制。由此可见，一股上下合流、全面展开的社会组织管理体制改革的趋势已然形成，以统一直接登记和培育发展、统一监管为主要特征的新体制呼之欲出。

第三，社会组织的资源状况发生显著变化，资源总量增大来源增多，资源结构趋向合理，资源短缺局面有所缓解。自汶川地震以来，国内公益慈善资源总量急剧增大：除原有的公募捐赠外，个人赞助、基金会资助、网络募款等各种社会资助形式大量涌现；各级政府用于购买服务的公共投入规模迅速增大，形式不断创新，范围不断扩大。与此同时，来自国际社会的对华援助资金则呈现萎缩趋势，国内公益资源渐成主流，长期制约我国社会组织发展的资源短缺局面在一定程度上得到了缓解。

第四，政府加大对社会组织培育发展的支持力度，购买服务蔚然成风。中央财政自 2012 年起，连续两年开展面向社会组织的购买服务公开招标活动，在上海、北京、广州、深圳等重点城市，向社会组织购买服务已成为许多公共服务的主要提供方式，政府出资兴建的公益孵化基

地、培育中心、枢纽型组织等创新形式层出不穷,税收减免等优惠政策逐步落实,城乡社区社会组织备案制等试点工作也全面展开。

第五,在传统媒体和新媒体的推波助澜下,一些社会组织特别是公益项目的公信力频发危机,对社会组织公开透明的要求压力增大,由此,推动了社会组织积极探索改革创新。

第六,社会企业、微公益等社会创新形式迅速发展,市场机制、文化创意等因素以及微博等新媒体,已成为推进社会创新的有力手段。

上述六个方面的情况表明,经过改革开放三十多年特别是最近十余年的发展,我国社会组织已逐渐走出了起步阶段,开始进入一个相对成熟和稳步发展的新阶段。社会组织服务民生、表达民意、维护民权、倡导民主等功能开始逐渐加强,社会组织与政府合作的格局初步形成,社会组织在改革中创新、在创新中发展的组织和制度优势得以充分彰显,一个以各类社会组织为主体的社会建设新局面已经形成。

二、我国社会组织改革发展的三大基本前提

十八大报告明确提出,要在“政社分开”、“权责明确”、“依法自治”的前提下加快形成现代社会组织体制。如何理解这三大前提?我们认为:这三大前提,强调的是在加快形成现代社会组织体制的过程中,有三个相辅相成、相互制约的关键步骤:第一是实现“政社分开”,即努力推进改革,厘清政府职能的边界,在改革中建构政府与社会组织合作共治的社会协同局面;第二是做到“权责明确”,即努力实现转型,在推进政府职能转变的过程中实现国家与社会关系、党政与社会组织关系的转型,建构政府各相关职能部门与社会组织之间以服务为轴心的新型关系,探索党政部门与社会组织之间的合作互动机制;第三是贯彻“依法自治”,即积极探索社会重建,在不断完善宪政基础上的公民基本权利保障体制的同时,推动社会自治系统的发育和成长。因此,“政社分开”、“权责明确”、“依法自治”,是从改革、转型和重建三个方面强调的建构现代社会组织体制的重要前提。只有加快推进这三个方面的制度建设,才能真正形成现代社会组织体制。

“政社分开”的实质是改革,指的是随着政府改革的推进和落实,逐步厘清政府职能的边界,增强社会组织在基本职能、组织机构、决策体系与运作管理等方面的独立自主性,进而在改革中建构政府与社会组织合作共治的社会协同局面。“政社分开”是深化政府改革并推动社会体制改革的核

心,也是全面推进社会管理创新和社会建设的重要前提。只有实现政社分开,政府在社会领域的职能才能界定清楚,才能从无限政府转变为有限政府,政府统揽社会、包打天下的传统体制才能得到改革;而只有界定清楚政府的职能并致力于改革旧的社会体制,大社会的格局才有可能出现,各种形式的社会组织才会有发展和发挥作用的广阔空间。需要强调的是,“政社分开”不是削弱政府的公共管理能力,不是政府退出社会,而是要在继续深化政府改革并推动社会体制改革的同时,解放思想,创新体制,厘清政府职能的边界,把政府该管的事情管得更好,把政府该提供的公共服务做得更加充实有效,同时,使政府将那些管不了、管不好、管不到、不该管的事情坚决地剥离出来,通过培育发展、孵化支持、购买服务等多种机制,大力促进多种形式的社会组织的形成,鼓励社会创新,推动社会组织积极参与到公共服务和社会管理等公共事务中来,在改革中建构政府与社会组织合作共治的社会协同局面。要实现政社分开,有两个关键环节需要引起重视。第一,事务转移与权力、资源转移的对应性。政府在剥离一部分公共事务的过程中,要将支持这些公共事务所需要的公共权力和相应的资源也同时转移给社会组织,从而避免政府只转移职能和责任,不转移公共权力和资源,使得社会组织无力承担这些职能和相应责任,降低服务质量,导致更多的社会矛盾和问题的出现。第二,职能转移的条件和步骤问题。政府要转移一部分社会职能,但不是立刻撒手完全不管,而是要在政策上积极支持社会组织尽快发展并注重加强其能力建设,应在社会组织得到一定发展、有能力承担相应职能及责任的条件下,逐步将一定的公共权力和资源转移给他们。总之,培育支持社会组织的发展,是在推进政社分开过程中政府所应承担的重要职责之一。

“权责明确”的实质是转型,强调的是在推进政府职能转变的过程中,努力实现国家与社会关系、党政与社会组织关系的转变,明确党和政府相关部门各自的权力与责任,明确社会组织的权利与职责,从而努力建构政府各相关职能部门与社会组织之间以服务为轴心的新型关系,探索党政部门与社会组织之间的合作互动机制。随着改革开放和市场经济的不断发展,我国原有的全能国家格局被打破,不仅在国家体系之外出现了一个相对独立且作用日益彰显的市场经济体系,而且在国家体系 and 市场体系之间,呈现出一个新生的且日趋独立的社会组织体系。与此同时,政府自身面临全面的职能转变和转型,国家与社会的关系格局随

之也将发生深刻的变化和转型。而且,以往在全能国家格局下承担社会服务职能的事业单位及作为党和政府联系人民群众之桥梁纽带的人民团体也都将面临改革和转型,社会组织自身也面临改革和发展。就政府而言,应在从传统的统制型、管理型政府转变为现代服务型政府的同时,力求在运作理念、权力边界、基本职能、责任义务等方面实现相应的重大转变,使其权限、职能和作用体现得更明确、更规范、更有限、更有效;就事业单位和人民团体而言,要超越原有的党政系统、行政序列大包大揽的格局,更多地走向社会、走向民间、走向公益,推动更多的事业单位和人民团体向现代社会组织转型;就社会组织整体而言,要在坚持党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的基础上加快发展步伐,积极改革创新,努力承担更多的社会责任;就政府与社会组织的关系而言,要建构登记管理机关及各相关政府职能部门与社会组织之间以服务为轴心的新型关系,积极探索基于权益保障、权责分明的党政部门与社会组织之间的合作互动关系。“权责明确”的核心是在“政社分开”的基础上,进一步明确代表国家的执政党和政府各相关职能部门的权力与责任,以及代表社会的各类社会组织的权利与职责,从而各自行使其权力,保障其权益,恪尽其职责。“权责明确”的根本在于法治。无论是执政党,还是各级政府及政府的各相关职能部门、各类社会组织,都应在法治的框架下行事,在依法治国的原则下实践探索、改革创新。“权”和“责”应以法律的形式界定清楚并明确下来。党政部门在依法施政、依法行政的同时,应完善宪政基础上公民基本权利的保障体制和机制,积极培育社会组织的发展,推动社会自治体系的发育和成长。

“依法自治”的实质是社会重建。社会重建是指伴随改革开放、社会转型和市场经济的发展,整个社会在法治基础上重新建构的过程。不断完善宪政基础上的公民基本权利保障体制和机制,从而推动社会自治系统的发育和成长,是社会重建的核心内容。改革开放以来,建立在全能国家与计划经济基础上的、以“单位”和“人民公社”为主要载体的社会结构逐渐瓦解,市场经济的快速发展和迅猛的城市化进程打破了传统的以“熟人社会”为特征的社会关系格局,人与人之间既有的道德伦理共识、人际信任关系及其社会网络逐渐失灵,赤裸裸的金钱关系、利益关系、博弈关系等观念在现实中大行其道,而新的社会关系结构、社会信任网络及其规范系统还远未建立起来。中国的改革与市场经济发展,正经

历着一个被称为“碎片化”、“原子化”的急速的社会转型过程,因此,在这个过程中,公民的觉醒及其建立在依法自主基础上的再组织将成为社会重建的核心,同时这也是中国社会走向公民社会的必由之路。从实践层面上说,依法自主的社会重建主要包括:改革和创新城乡居民自治体制,探索更加广泛和完善的基层民主实践,培育发展更加普遍和多样的居民自组织体系,保障公民基本的结社权和社会参与权,保障社会组织的基本权益,探索城乡社区基于居民自治的多元共治格局等。

总之,“政社分开”、“权责明确”、“依法自主”,是从改革、转型和重建三个方面强调的建构现代社会组织体制的基本原则。只有坚持这三大原则,才能真正形成现代社会组织体制。

三、我国现代社会组织体制的基本内容及其发展趋势

在明确了上述三大前提之上,十八大报告进而提出要加快形成“现代社会组织体制”,这就为我国社会组织改革发展确立了一个基本的趋势性框架。

总的说来,现代社会组织体制是人类社会发展过程中世界各国在实践中不断探索、不断积累、不断总结、不断完善所形成的社会组织体制,是在社会组织发展和规制方面具有人类普世价值的现代的、共性的、体制的和制度的结晶。具体说来,就中国的现代社会组织体制而言,它是中国人民在中国共产党领导下实现民族伟大复兴的历史征程上不断积累、不断总结、不断完善所形成的,特别是改革开放 30 多年来我们通过总结正反两个方面的经验教训,努力适应社会主义市场经济发展,不断探索改革创新,在社会组织发展和规制方面逐渐形成的有中国特色的各种体制和制度的经验总结。

从上述两个相互关联的角度看,大体上说,我们所理解的现代社会组织体制,至少包括如下五个大的方面:

(一) 现代社会的监管体制

监管体制是现代社会组织体制的第一个方面,指的是国家关于社会组织管理的行政机构设置、权限划分、权力运行机制等方面的体系和制度的总称,包括社会组织的登记、备案、分类监管和行为管理等制度。现代社会组织的监管体制实质上体现的是国家与社会关系的一个基本侧面,是利用公权力处理国家与社会关系的一种国家制度,在本质上是政府对社会组织发展的一种风险控制体制。近年来,随着社会管理创新

实践的不断深入,中央和地方各级政府正在按照“十二五”规划所提出的统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的要求,积极推进我国社会组织管理体制的改革创新,努力形成一种以组织发展为目标、以规范监管为手段、以风险控制为限度的现代社会组织监管体制。

以组织发展为目标,就是国家以培育社会组织的规模、充分发挥社会组织的积极作用、促进社会组织发展为主要目标。改变以往对社会组织“不信任、不支持、不发展”的政策导向,确立起对社会组织能起到培育扶持作用的政策体系,督促社会组织提高自身能力建设,引导社会力量支持社会组织的发展。

以规范监管为手段,就是国家以法律规范为核心对社会组织进行监管,完善社会组织法律体系建设,重视法律实效。改变以往以政策性、临时性和应对型措施为核心的社会组织监管方式,从立法、执法、司法及法律意识培养四个层面来促进社会组织监管的法治化建设。

以风险控制为限度,就是国家对社会组织的各类监管仅以现实出现的政治与社会风险为管控的标准。改变以往将社会组织敌对化,以限制、控制、排斥为关键词的社会组织监管思路,切实落实以社会组织的日常行为管理为基本内容、以现实的政治与社会风险为管理基本标准的规范性制度构建。

(二) 现代社会组织的支持体制

支持体制是现代社会组织体制的第二个方面,指的是国家关于社会组织培育发展、扶植推动、优惠补贴等各种支持性政策和制度的总和,包括社会组织的培育发展制度、优先参与购买服务等扶植推动制度、优惠税收制度等。现代社会组织支持体制实质上体现的是国家与社会关系的另一个基本侧面,是行使公权力并动用公共资源培育社会力量、加强社会建设、推动社会组织健康发展的一种国家制度。

在现代社会中,各种形式的社会组织承担着大量公共服务、社会管理等公共事务,还有许多社会组织虽然不直接承担公共事务,但作为互益性或共益性组织参与社会治理,在公共领域中发挥着重要的作用。社会组织的非营利性使得其中的绝大多数得不到来自市场体系的资源,主要依靠慈善捐赠等社会资源。为了推动社会组织的发展,许多国家都建立了各种不同形式的社会组织支持体制,例如,在美国,各级政府每年用于向社会组织购买服务的开支高达千亿美元,占社会组织运作资

金的 30 - 40%，在德国和北欧一些国家，这一比例甚至高达 60 - 70%。英国在慈善法的框架下建立了以慈善委员会为核心的慈善组织支持体系，将支持慈善组织列入各级政府行政职能的范畴。在我国，政府改革和社会转型的巨大压力使得社会组织的发展远远满足不了现实需要，培育发展社会组织已成为各级政府面临的紧迫任务。总之，构建现代社会组织支持体制是加强社会建设、创新社会管理的重要环节，只有在支持体制不断得到完善的情况下才能持续地激发社会活力，开拓社会空间，充分发挥社会组织的正能量，从而推动和谐社会的建设。

除了国家公权力以外，现代社会组织支持体制还包括其他社会力量对社会组织的支持，这些力量也会与社会组织之间形成各种关系，例如公民的志愿服务、企业和大型基金会的捐助与资助、社会力量创办的社会组织培育孵化平台等，它们对社会组织的支持也需要纳入到法治化的轨道之中，以使社会组织的支持体制能够规范而健康运作。

（三）现代国家与社会组织的合作体制

合作体制是现代社会组织体制的第三个方面，是基于国家与社会之间合作的可能性而建构并形成的另外一种国家制度。在以往的政治话语中通常强调的是国家与社会的差异乃至对抗，关注的是国家体系之外是否存在公共空间及其如何抗衡公权力的问题，而现代国家与社会组织的合作体制强调的是国家与社会之间的共存与合作。如果说现代社会组织的支持体制是社会组织作为受惠者参与公共事务并分享公共资源，强调的是公权力对社会的利益输出的话，那么现代国家与社会组织的合作体制则主要是社会组织反哺公权力和社会力量的一种国家制度，强调的是行政公共性乃至政治公共性对社会公共性的包容、共存、共生与共荣。

现代国家与社会组织的合作体制包括：政府与社会组织在公共服务供求上的合作体制；政府与社会组织在政策制定及执行上的合作体制；公共部门与社会组织在相关政治话题上的协商互动、联合行动合作体制等。具体来说：第一，在公共服务供求上的合作体制，主要是基于政府实施购买服务等各种外包项目过程中形成的围绕公共服务供给所建构的合作伙伴关系及相应的制度形式；第二，在政策制定及执行上的合作体制，主要是在各级政府推进政策民主化、专业化、规范化和合理化进程中，社会组织利用其广泛的民意基础和雄厚的专业实力，发挥政策倡导功能，积极影响政策的制定和执行，并与各级政府之间建构起制

度化的各种恳谈会、座谈会、委员会等政策咨询机制;第三,公共部门与社会组织在相关政治话题上的协商互动、联合行动等合作体制,在现阶段主要是通过社会组织负责人加入各级政协、人大及党代会,积极建言献策、协商议政,也包括一些社会组织通过申请联合国谘商地位,在国际治理体系中与政府进行协调配合并采取合作行动等。

现代国家与社会组织的合作基础在于政府与社会组织都是具有公共性的组织,能够共享公共性价值,这决定了双方在涉及公共性话题的许多领域中可以相互协作,共同行动,例如环境保护、疾病预防与控制、普及法律常识等等。共同行动是政府与社会组织达成合作的关键环节,也是政府在处理与社会组织关系的过程中所采取的最为恰当的立场之一。例如,在“26度空调节能行动”刚开始的时候只是社会组织发挥政策倡导功能的一种社会倡议,后来随着政府部门的积极介入使之成为政府与社会组织的共同行动。又如,近年来在杭州出现的诸如建设“生活品质之城”运动、“市民圆桌会”等被称为“社会复合主体”的新型公共平台建设中,有许多就是政府与社会组织共同行动的创新尝试。

(四) 现代社会组织的治理体制

治理体制是现代社会组织体制的第四个方面,它不是一种国家制度,而是基于自治和共治的理念,在政府引导及社会广泛参与下建构并形成的一种社会公共制度。

现代社会是一种高度自治的公民社会,又是充满协商、对话、妥协的多元共治社会。社会组织一方面作为自治主体,是以公民为主体、独立于国家和市场体系之外的自治共同体,另一方面,作为具有公共性的社会力量,它们又是诸多社会事务的参与者和实现社会共治的治理主体之一,具有公共责任和社会责任。基于自治和共治而形成的现代社会的治理体制,就其内容来说,至少包括如下四个方面:

一是关于社会组织的自治与独立的制度及规范。社会组织的自治来源于结社自由,是国家基于该权利原则保障社会组织进行自我管理、自我教育、自我服务的体制,也是社会组织基于该权利保持自治及组织独立性的制度体现,这种独立性既体现为独立于政府和政治力量,也体现为独立于企业等市场力量。社会组织的自治是社会力产生的重要源泉。

二是关于社会组织协同治理的体制及规范。协同治理强调的是社会组织以对话、协商、合作、倡导等各种机制参与社会公共事务,在经济

调节、市场监管、社会管理和公共服务等政府职能的各个主要方面发挥协同作用,在有效提高政府问责制的同时,通过广泛的公众参与提高政府绩效。协同治理一方面要求政府建立相适合的各种规章制度并通过转变职能、精简机构等推进政府的改革创新,另一方面要求社会组织具有参与协同治理的较高的公共管理与公共政策能力,并在此基础上形成政府与社会组织的合作伙伴关系。

三是关于公众参与和社会监督的制度及规范。社会组织是公民自由结社的产物,是基于非营利原则运行管理并致力于一定社会事务的、具有较强公共性的社会力量,也是较多吸纳来自社会的公益资源或共益资源的社会共同体。尽管各种形式的社会组织彼此之间有很大不同,但一般而言,社会组织通过会员制、志愿者制度等形式形成广泛和开放的公众参与机制,并通过信息公开、财务透明等制度建设接受来自社会公众和媒体广泛的社会监督。

四是关于网络化治理的模式及规范。网络化治理是在自治和协同基础上形成的更高程度的多元化共治体系,通常由多个具有自治能力的组织按一定宗旨及程序构建起来的,其主体包括社会组织、政府和企业等,它们以特定的契约关系结合起来,利用各自的资源优势相互协作,以实现共同追求的公共价值。社会组织的网络化治理模式强调的是其作为网络化治理的参与方之一,在与政府、企业等其他相关组织的深度合作中创造具有自身特色的网络化组织(群),这种组织(群)以项目为导向,以契约为联结基础,以跨部门协商、共同参与和共同行动为基本行为模式,努力实现公共利益、协调互动和互利互惠。

(五) 现代社会组织的运行体制

运行体制是现代社会组织体制的第五个方面,是一种基于组织管理与运行绩效建构起来并得到法治保障、政策支持和社会监督的组织运行制度。

现代社会组织的运行体制包括内部治理结构、信息公开制度、专业化能力建设和市场化、企业化取向等。现代社会组织的运行体制以公平、透明、问责和高效为四大原则,主要包括如下四个方面:

一是科学合理的内部治理结构。现代社会组织的内部治理既不同于政府也不同于企业,因其非营利性、公益性和社会性等特点,要求决策机构的组成具有专业化、民主化、高社会资本等特征,决策过程贯彻

民主化、公开化等原则,监督具有公正化、外部化等特点,管理执行则具有职业化、高效化等特征,从而提高社会组织整体能力。

二是高度透明的信息公开制度。现代社会组织的运行体制要求将组织信息、财务信息和活动信息以及与公益相关的其他信息,以不损害捐赠人、受益人和合作机构等利益相关方的隐私和商业秘密为限,依法、真实、准确、完整、及时、便捷地予以公开,以体现最大透明度的原则。社会组织都要建立基本的信息公开制度,防止在项目运作等过程中不当的关联交易、侵占或私分公益款项等行为。

三是不断提高的专业化能力建设要求。现代社会组织运行体制要求社会组织在领导人与工作人员、项目设置与服务提供等方面都具有专业化特征。近年来,社会组织专职领导人的职业化倾向逐渐显露,不具备职业化能力的领导人越来越不能胜任社会组织的领导岗位,由此,职业化能力强的社会组织领导人才愈益成为整个社会的稀缺资源。随着政府购买服务的迅速发展,随着整个社会大量公益慈善资源向社会组织的集中,也随着社会组织之间竞争的加剧,对社会组织人才专业化、项目专业化和服务专业化的要求也在日益提高,这种在能力建设方面越来越高的专业化要求,推动着社会组织与能力建设相关的一系列制度和规范体系的建设。

四是社会组织的市场化与企业化取向。尽管社会组织不同于政府和企业,但在实践的发展中,社会组织不仅越来越多地与政府、企业合作互动,而且在运行体制上也越来越多地从市场体系中借鉴其高效、规范、可持续的各种机制,通过市场化、企业化的运作模式改变社会参与、服务提供的方式,如在公益款项的保值增值、筹资运作、项目管理等方面越来越多地引入市场机制,社会组织的领导人越来越要求具有企业家精神等。一种运用市场机制解决社会问题的特殊社会组织——社会企业——也应运而生。无论是公益与商业的合作形式,还是社会企业本身的创新,都已经成为现代社会组织运作体制中不可或缺的一部分。

综上所述,随着“政社分开”、“权责明确”、“依法自治”的稳步推进,一个包括监管、支持、合作、治理和运行等五大体制在内的现代社会组织体制将逐步被构建和完善起来,我国社会组织的改革发展必将呈现出前所未有的内生动力,在全面展开的社会建设中发挥生力军作用。

责任编辑:路英浩