

积极治理理念下激发社会组织活力的制度创新分析

北京大学社会学系 王思斌

摘要 社会治理体制创新追求的是积极治理，积极治理在理念、行动、关系和内容等方面与传统的自上而下、依靠权力的管理有很大不同。社会组织有其服务型治理的优势，激发社会组织活力是社会治理体制创新的重要组成部分。我国社会组织在社会治理中发挥作用不足，主要源于政府的统摄思维及政策亏空，也与社会组织的能力不足有关。要发挥社会组织活力参与社会治理制度创新就必须实现政府对社会组织的实质性承认，社会组织必须走进民众、反映民意，强化前瞻性开展工作的能力。

关键词 积极治理 社会组织活力 社会治理创新 制度创新

当前我国正经历着重大的社会转型，这既是向市场经济体制深刻转化的过程，也是进一步迈向现代社会的过程。这一转型过程中既有机遇，也有不可忽视的挑战。为了化解长期以来强力推动经济高速增长积累起来的各种矛盾，为社会主义现代化建设奠定更好的社会基础，中共中央十八届三中全会提出了推进国家治理体系和治理能力现代化的战略任务，指出要创新社会治理体制。激发社会组织活力是社会治理体制创新的重要组成部分，就我国现在的情况来看，激发社会组织活力和社会治理体制创新都还在探索之中，甚至其中还存在一些需要在理论上、认识上加以厘清的问题。本文从积极治理的理念出发，对如何发挥社会组织活力谈一点初步的看法，以就教于行家。

一、积极治理视角下激发社会组织活力的意涵

（一）积极的社会治理的意涵

中共中央十八届三中全会的重大贡献之一就是提出了社会治理体制创新的任务和目标，并对实现社会治理体制创新的途径做出了基本的阐述，这就是改进社会治理方式，激发社会组织活力。为了激发社会组织活力，全会提出要正确处理政府和社会的关系，支持和发展志愿服务组织，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用（1）。十八届三中全会以来，我国社会组织的发展有了一定的起色，各地对社会组织参与社会治理创新也做了多种探索。但是，总起来看，发挥社会组织的能动作用，参与社会治理创新还刚刚起步，有的地方还处于观望、消极应付状态。这里有两个基本原因：一是对社会治理创新的理念和意义缺乏深刻认识，二是对社会组织的角色和作用认识不清、甚至存在怀疑。

对于什么是社会治理，为什么要进行社会治理体制创新的问题，一些熟识靠强力推动经济增长、靠强力维稳的政府官员可能并不清楚。他们强调政府的社会管理职能和权威，着眼于利益被严重损害时有所反抗的“刁民”。在这种思想的指导下，社会治理被理解为对社会问题的整治和自上而下的社会管理，而社会组织的作用是不在话下的，更不用说激发社会组织活力。毫无疑问，这是传统的社会管理的延续。实际上，中央之所以强调社会治理体制创新，就是要改变强制性维稳的做法，要实现由社会组织和民众参与的社会管理或者社会治理。我们可以把社会力量充分参与、既能解决眼前问题，又顾及长远效果的治理称为积极的治理，而维稳式治理只能称作消极的治理或者根本算不上真正的治理。中央所追求的社会治理体制创新指的是积极的治理，这种治理的内涵在对“改进社会治理方式”“激发社会组织活力”的阐述中已有说明，而十八届五中全会关于“构建全民共建共享的社会治理格局”的阐述进

一步指明了这一点。

所谓积极的治理有如下几个主要特征：第一，观念上是积极的。不是强调事后整治，而是强调预防和疏导；第二，行动上积极的。不是主要集中于管制，而是服务和管理相结合；第三，关系上是积极的。明确社会治理不只是政府的职责和权力，社会力量也应参与，参与各方在关系上是平等的；第四，内容是积极的。不是敷衍，而是强调多方参与、协商、合作，负责任地解决现实问题。实际上，这种积极的治理就是共建共享，上述各个方面是真正走向善治的基本条件。以下我们从积极治理的角度讨论问题。

（二）社会组织活力解析

社会组织活力是指社会组织实现自己的宗旨而具有的积极能力与行动。我国的社会组织具有多样化特征，从功能性质上来讲，有经济类、科技类、文化类、社会类等类型的组织；从与政府关系的角度来看，有靠近政府的群众团体、一般社会团体、草根组织等。但是无论如何，社会组织基本上都有服务组织成员、服务社会的目标。社会组织活力就是服务其成员、服务社会的积极能力与行动。社会组织有否活力要看两个方面：一是能力，二是基于能力的实际行动。就能力而言，包括社会组织在本质上是否具有能力和在实际上是否能发挥积极作用。前者是基本素质问题，后者是现实表现。实际行动是实际地实现自己宗旨和目标的能力，这种能力的表现还与自身条件和发挥能力的外部条件有关，而这两方面又是密切地联系在一起的。一个具有较好内在素质又具备环境条件的社会组织，其活力易于发挥；而二者之中任一方面较差，社会组织活力的发挥就会遇到困难。这就是说，社会组织活力既包括它应有的能力、现实具备的内在能力，也包括在一定环境下可以发挥的能力。

站在主体的角度看，社会组织活力实际是它的功能性活力，即社会组织在一定的内外环境下，实现自己的宗旨和目标，积极努力，满足成员需要、服务社会，并促进组织发展的能力和行动。具体到社会治理问题，激发社会组织活力就是要将其所具有的参与社会治理的能力激发出来，使其更好地发挥应有功能，以实现积极的社会治理。以下，我们以社会服务组织，特别是社会工作机构为代表，分析社会组织活力的激发与制度创新。

二、社会组织参与社会治理的优势及障碍因素

（一）社会组织参与社会治理的优势

上面我们指出，积极的社会治理是政府和社会力量共同参与、协商、合作，发挥服务和治理功能，有效解决社会问题，促进社会和谐与社会发展的过程。在这方面，社会组织有其优势。社会组织参与社会治理的优势是良好的公益服务和社会服务，这是针对有需要人群、特别是困难群体、底层群体而开展的服务。由于这些群体面临的基本生活问题处理不好会导致社会问题，因此加强服务、帮助他们解决问题就可能减少社会矛盾，就能够促进社会和谐，从而促进社会治理。

社会工作机构在本质上具有创新社会治理的能力。社会工作机构以帮助困难群体解决现实困难、发展服务对象的能力、追求社会公平正义、促进社会和谐发展为价值目标，以科学、灵活的服务方法为手段，以善于同各相关方面建立健康、可信任和有效的工作关系为依托，通过介入相关领域和事件，促进问题的解决、实现善治。以社会工作机构为代表的社会服务组织参与社会治理是服务型治理。服务型治理以社会服务为手段，以满足困难群体和其他有需要群体的现实需要为工作目标，通过链接资源、提供服务，解决他们的问题，增强他们的能力，促进他们与社会环境的相互适应，这实际上是在参与社会治理（2）。可以说，任何真正的（而不是冒牌的）社会组织都有服务成员与社会的追求，在本质上有发挥自己能力的愿望，所不同的是社会组织的类型不同、活动领域不同、素质能力不同。社会组织通过服务参与社会治理是它的一个特点，也是其优势。同时，社会组织的服务型治理无论在治理类型、治理方式、治理的体制机制方面都有所创新（3）。充分发挥社会组织参与社会治理的活力和

功能，对于妥善解决我国社会转型中的社会矛盾和社会问题来说是十分重要的。

（二）社会组织参与社会治理创新的障碍因素

近几年来我国的社会组织得到较快发展，在社会服务方面也做了一些工作，在社会治理方面也发挥了一些作用（4）。但是总体来看，社会组织发挥活力参与社会治理的功能严重不足。其障碍因素主要有制度亏空和能力不足两个方面。

1. 制度层面的统摄思维及政策亏空

长期以来，我国发展社会的政策是相对紧缩的，这表现为政府强调对社会的监督管理，强调对社会的掌控，担心社会失控，而对培育社会、促进其发挥社会治理功能的认知不足，这就是统摄思维。统摄思维强调社会的一切情况和活动都在政府掌控之中。其极端状况是对社会不太信任，也无意发挥社会的能动作用。如果需要社会发挥作用的话，那就是装饰品。在传统的统摄思维指导下，缺乏对体制外社会的支持培育，以“自生自灭”的态度对待之，缺乏鼓励社会发展和发挥作用的政策和制度。没有政府购买服务的激励措施，没有培育社会专业服务人才队伍的方法，更没有吸纳社会参与社会治理的制度性规则和政策，即在这一领域出现政策亏空（5）。在发挥社会作用的可见性成绩方面，政府青睐于与自己有“血缘关系”的社会——一些由退休官员或与现任官员有密切关系的人士领头成立的组织，他们被视为“自己人”而得到资源上的优先照顾，从事由在任官员分派的工作，即政府对这些组织实行“功能让渡”，从而形成了这些社会生存的“让渡空间”（6）。但是，由于这类社会的建立背景和人员结构方面的原因，要靠这类组织实现高水平的有效服务、实现社会治理创新，几乎是不可能的。

2. 社会组织服务能力不足

社会在社会治理创新中表现欠佳或没得到应有的认可，也与社会的能力不足有关。这里有两种情况：一是体制内社会（比如群众团体）的创新能力不足。这类社会长期按科层规则行事，机关化、行政化、形式化比较严重，使它们难以应对社会转型中民众中产生的新需要，浮在上面使它们不能真正接地气、了解群众疾苦，也不想（或不敢）贸然反映民众比较迫切和尖锐的诉求，难以承担社会治理创新的任务。《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》说的就是这种状况（7）。另一种情况是一些新成立的社会能力不足。这类社会一般是近些年来在政府的一般性号召下新建立的，不少是草根机构。这些组织（如社会工作机构）中有一些专业人员，他们有社会服务的专业理念、掌握专业方法、有强烈的社会责任感和社会追求，但总体上存在人员不足、人员年轻、缺乏处理复杂问题的经验等弱点。再加上这类组织从政府和社会中获得的资源不足，进入社区与服务对象接触的渠道不畅，所以也难以有效地发挥政府所期望的弥补政府功能之不足、实现社会治理创新的作用。

三、发挥社会活力参与社会治理的制度创新

（一）政府对社会的承认和政策性支持

在社会快速转型，经济发展进入新常态，社会问题的复杂性和敏感性不断提高的情况下，我国迫切需要社会治理创新，实现积极的治理。在社会具有创新社会治理的潜能但其活力没有充分发挥的情况下，就要创造条件、激发社会活力，鼓励社会开展社会服务、进行社会治理创新探索。要激发社会活力，使其在参与积极治理的过程中发挥应有作用，必须进行有利于社会生存和发展的制度创新。概括地说就是要制定支持社会发展和发挥作用的政策和制度，对社会予以实质性承认。

笔者曾经专文论述过社会工作的承认问题，提出社会工作的顺利发展需要来自政府和社会的承认，从形式性承认发展到实质性承认（8）。所谓实质性承认就是对社会的角色、活动空间、培育发展、作用待遇、评价监督做出制度性安排。这一观点也适用于社会活

力的激发。现在的情况是，许多社会组织有做好社会服务、参与社会治理创新的愿望，也有基本的能力，但是由于缺乏相关政策或“政策亏空”而不能有效地发挥应有的功能。以近几年发展较快的社会工作机构为例，虽然中央作出“建设宏大的社会工作人才队伍”的决定已近10年，中央19部委也就此联合发过文件，但是由于不是中共中央、国务院发布的一定要执行的文件，所以许多部门和地方政府对此采取敷衍的态度，对发展社会工作表现出很大的随意性。主管社会工作人才队伍建设的民政部等部门制定了一系列促进社会工作发展的政策，但是有不少政策落实不够⁽⁹⁾。已经在某些地方实施的政府购买社会工作服务也被随意解释，不少地方出现社会工作从业人员待遇低、发展前景不明、流失严重的现象。这些都是由于缺乏有效的相关政策造成的。没有相关政策及合理的制度安排，社会工作不被承认，就不可能激发起社会工作者、社会工作机构参与积极治理的活力。社会工作机构如此，其它新兴的、与政府没有密切关系的社会组织也大略如此。

实际上，如果从这些社会组织对积极治理的独特作用来看，政府应该尽快在制度上做出理性安排，培育、支持、规范、指导、监督社会组织的发展和活动，吸纳社会组织参与社会治理，利用社会组织的优势创新社会治理。在这一过程中需要注意的是，政府不能自认为是社会组织的施舍者和指挥者，而应该把社会组织作为合作伙伴，允许和支持它们去做有益于改善民生、促进社会治理的创新性探索，鼓励它们向政府提出哪怕是尖锐的政策性建议。实际上，正是那些不同于政府的做法和政府没有想到的、有根据的政策建议，才是社会治理创新的生长点，才能解决尖锐复杂的社会问题。有了政府与社会组织关系上的制度创新，才可能制度性地激发起社会组织的活力，激励它们参与社会建设和积极的社会治理。缺乏制度化的支持，或者基于某些政府官员忽冷忽热的随意做法，不利于激发社会组织活力参与社会治理。

（二）加强社会组织的能力建设

激发社会组织活力参与服务民生和社会治理创新首先是政府的责任，政府要转换思路，培育和支持社会组织发展和发挥功能。但是在此过程中，社会组织并不自然地占据道德高地，即以在服务民众、参与社会治理上具有创新资源而自居和等待静观。实际上，社会组织之所以没能在社会治理方面发挥活力、创造性地工作，除了外部环境方面的原因外，还有自身方面的原因。我们前面指出一些“体制内的”社会组织行政化、官僚化，只是投上级所好而机会主义地、选择性地做“短平快”彰显自己政绩的活动，不可能得到群众的真心拥护，也不可能实现真正的社会治理创新。而一些体制外的、草根性的、常常是新建立的社会组织因为人员短缺、生活阅历和工作经验不足、与政府系统（包括基层社区组织）打交道的经验不足，而难以较快进入行政体系管控的领域开展工作、发挥作用，自身能力不足是制约社会组织发挥活力的重要因素。还有一些社会组织理想主义地对待当前我国的社会治理实践，用国外书本上的“政府与社会”关系的“圣经”来套我国的实际，可能会出现“自我排斥”的现象。

要真正想贡献于我国的改善民生和社会治理创新，社会组织就要克服自己的弱点和缺点，实现自我成长。“体制内的”社会组织有成型的组织体系、有工作经费，它们所缺乏的是观念和方法上的创新。这类组织的能力建设是要去行政化、去官僚化，真正走进群众，了解群众疾苦，反映群众诉求，善于在政府和民众之间寻找解决问题的办法，创新性地解决问题。对于大多数体制外、草根性的社会组织来说，迫切的任务是要接地气，了解和认识当前我国的民生状态和现实的、改进中的“政府与社会”关系，在秉持专业理念、活用工作方法的基础上，与政府部门、行政系统（包括基层社区组织）建立良好的信任关系，以自己的优质服务获得民众和政府行政系统的认可，增加自己的工作经验，强化在现有条件下前瞻性地开展工作的能力，将自己创新的理念和方法同政府系统的创新愿望相对接，相互协同改进为民服务、创新社会治理，这也是一种重要的能力建设。

可以相信，有支持社会组织发展的制度安排，有社会组织根据社会需要而加强的能力建

设,一个有活力的、具有创新性的社会组织服务民生、参与积极治理的体制机制一定能逐渐建立起来。

四、结语

本文分析了积极治理理念下激发社会组织活力参与社会治理创新问题,指出在这一领域需要政府的制度创新,包括“政府-社会”关系理念上的调整和支持社会组织实际参与民生服务和社会治理具体政策上的创新,这是激发社会组织活力的基本条件。或者说,在激发社会组织活力参与社会治理的制度创新方面,政府要有所作为,要建立新型的“政府-社会”关系。另一方面,社会组织在为民服务、强化和创新社会治理方面负有实际的责任。不同的社会组织都要以自己的宗旨为依归,面向实际、面向民众需求和国家现代化建设的大业,增强自身服务能力。政府的制度创新与社会组织的自身建设不是互相孤立、而是在社会服务与社会治理实践中交汇互动的。在共享积极治理理念的前提下,政府与社会组织在社会服务、社会治理实践中的建设性互动能够促进社会组织的积极参与,社会组织能够发挥自己的功能性活力贡献于改善民生和创新社会治理的伟大实践,我国共建共享社会治理的新格局也会逐步建立起来。

参考文献:

- (1) 新华网:中共中央:中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定, 2013年11月15日。
 - (2) 王思斌:社会工作在创新社会治理体系中的地位和作用:一种基础-服务型社会治理,《社会工作》2014年第1期。
 - (3) 王思斌:社会工作参与社会治理的特点及其贡献,《社会治理》(创刊号),2015年5月。
 - (4) 李立国:改革社会组织管理制度 激发和释放社会发展活力,《中国社会组织》2014年第6期。
 - (5) 米切尔·黑尧:现代国家的政策过程,中国青年出版社,2004年。
 - (6) 贺立平:让渡空间与拓展空间,中国社会科学出版社,2007年。
 - (7) 新华网:中共中央:中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见,新华网 2015年7月9日。
 - (8) 王思斌:走向承认:中国专业社会工作的发展方向,《河北学刊》2013年第6期。
 - (9) 柳拯、黄胜伟、刘东升:中国社会工作本土化发展现状与前景,《广东工业大学学报(社会科学版)》2012年第4期。
- (本文发表于《贵州师范大学学报》(社会科学版)2016年第1期)