

# Improve the Social Organization, Help the Governance Modernization

Naqing An

CPC Municipal Party School of Yixing, Wuxi Jiangsu  
Email: anq0312@126.com

Received: Aug. 22<sup>nd</sup>, 2016; accepted: Sep. 5<sup>th</sup>, 2016; published: Sep. 12<sup>th</sup>, 2016

Copyright © 2016 by author and Hans Publishers Inc.  
This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).  
<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

---

## Abstract

Governance modernization is the concept of being introduced into China, but has become “buzz word” in contemporary society, and the national governance modernization has been seen as targets for the deepening reform of state in the Third Plenary Session of the 18th Central Committee of the Communist Party of China. Social governance is an important part of national governance, relating to implementation of modern governance of a country. Social organization is an important subject of social modernization, so it’s necessary to speed up and improve the development of social organizations to play the main role in the governance of social modernization.

## Keywords

Social Governance, Body of Social Governance, Social Organization

---

# 完善社会组织，助益治理现代化

安娜青

中共宜兴市委党校，江苏 无锡  
Email: anq0312@126.com

收稿日期：2016年8月22日；录用日期：2016年9月5日；发布日期：2016年9月12日

---

## 摘要

治理现代化是被引进中国的概念，但已经成为当今社会的“时髦词语”，党的十八届三中全会将国家治

理现代化视为深化改革的目标。社会治理是国家治理的重要组成部分，关乎国家治理现代的实现，而社会组织是社会治理现代化的重要主体，要加快和完善社会组织的发展，使其发挥在社会治理现代化中的主体作用。

## 关键词

社会治理，社会治理的主体，社会组织

## 1. 引言

国家治理现代化是当前中国改革的重要目标。十八届三中全会指出，全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。在经济领域的现代化改革开放取得巨大成功，政治改革稳步推进的情况下，社会领域的改革相对滞后，所以，正如十八届三中全会中表述的那样，治理现代化的重点被放在社会领域(童星)，社会治理现代化成为国家治理现代化的重要支撑。社会领域的治理现代化可以有效地引领国家现代治理方式的转变与提升。社会治理现代化的必备组织要件(前提)是多元参与主体的形成，其中社会组织是现代治理的最重要的主体之一，在社会治理现代化的实现中发挥重要的作用。西方的实践表明，现代社会组织的发展就是政府与企业之外的现代化实现形式，其实质就是一种社会现代化的表征(秦晖)。正确认识社会组织在治理现代化中的角色和作用，完善中国社会组织在社会治理中的参与机制，对于中国国家治理现代化的实现具有重要的现实意义。

## 2. 社会治理理论

### 2.1. 治理

治理的概念可以追溯到 18 世纪，当时法国 *gouvernance* 一词曾经是启蒙哲学把开明政府与对市民社会的尊重结合起来的向往中的一个要素。后来它被译成了英语 *governance*，用于种种语境。以欧洲为例，一种特定的用法见于公私部门之间愈来愈多的互动这样的场合；用于批评福利国家，或是在国际领域用于表达对某些政府间机构的愈见其甚的不信任，以及尤其是对许多新国家顽固不化的权威主义的不信任[1]。由此，可以得知治理理念的兴起源于民众对传统公共部门管理社会的不信任，是对传统管理方式的质疑。这种质疑促使学术界的关注，但从理论上讲，学术界把“治理”当作一个重要课题来研究，根源则在于对社会科学中流行的一些过分简单化的非此即彼的两分法否定[2]。随着社会的不断发展，社会复杂性极度加剧，这使得传统管理方式无以为继，需要更加新颖且适合社会发展的治理形式。西方的治理理论的潜在预设是经济理性人的自我治理的合法性和有效性。在特定意义上可以认为，西方国家的治理理论，本质上即是以理性经济人为基础的社会自我治理理论，由此更为强调政府分权与社会自治。它是为了应对纷繁复杂的社会现实，发现即使如福利国家一样的政府也难以有效地解决社会问题，只有充分调动社会各方力量的共同参与，才能达成利益和效率的有效协调。

现代治理是指各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸种方式的总和，它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取行动的持续的过程[1]。在这里我们可以看出治理就是指一种多元主体参与的管理公共事务的相互协调过程。

### 2.2. 社会治理理论

社会治理理论是西方治理理论的重要组成部分，是当代社会统治和社会管理模式的最新版本，社会治理的概念起源于 20 世纪末，其内涵丰富并具有弹性。社会治理理论强调多元的分散主体达成多边互动

的合作网络。按照全球治理委员会的界定，社会治理是各种公共或私人机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和；社会治理是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程[3]。

在我国，社会治理是指在执政党领导下，由政府组织主导，吸纳社会组织等多方面治理主体参与，对社会公共事务进行的治理活动。即在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的总体格局下运行的中国特色社会主义社会管理[4]。是“以实现和维护群众权利为核心，发挥多元治理主体的作用，针对国家治理中的社会问题，完善社会福利、保障改善民生，化解社会矛盾，促进社会公平，推动社会有序和谐发展的过程”[5]。十八届三中全会的《决定》在全面深化改革的意义上进一步指出，我国的社会治理主要关节点在于“四个坚持”，即“坚持系统治理，加强党委领导，发挥政府主导作用，鼓励和支持社会各方面参与，实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。坚持依法治理，加强法治保障，运用法治思维和法治方式化解社会矛盾。坚持综合治理，强化道德约束，规范社会行为，调节利益关系，协调社会关系，解决社会问题。坚持源头治理，标本兼治、重在治本，以网格化管理、社会化服务为方向，健全基层综合服务管理平台，及时反映和协调人民群众各方面各层次利益诉求”[6]。由此体现了社会治理中党和政府的公共权力与社会组织和公民权利之间的协调合作与平衡。社会治理是一元主导、多方参与、各司其职的合作共同治理。社会治理是以实现和维护群众权利为核心发挥多元治理主体的作用针对国家治理中的社会问题完善社会福利保障改善民生化解社会矛盾促进社会公平推动社会有序和谐发展的过程[5]。

在社会治理中，更需要突显的是以公民为本位的一种社会成员自组织化的一种参与式治理，而社会组织的发育和平等的社会主体间多元治理格局的形成，能够成为推动政治发展和社会治理变革的新动力。

### 3. 社会组织在社会治理中的角色

社会组织是独立于政府和市场之外的具有志愿公益性的组织，社会组织对社会公共利益和他人利益的关心和关注，使其具有公益性、志愿性、非营利性和组织性。作为社会分化的产物，作为社会自主发育的力图组织运用社会自己的力量去解决社会问题的一种努力，它可以在政府和市场都无暇顾及的领域发挥重要的作用，解决社会问题、满足社会需要，从而弥补政府和市场由于自身机制所造成的难以避免的缺陷——政府失灵和市场失灵。所以，社会组织将在多元互动的社会治理中发挥着不可替代的作用。我们应当重新审视公共服务供给中的政府、市场角色，改变将政府作为提供公共服务产品的垄断者的观念，认识到社会组织能够成为有效配置社会资源、实现治理现代化的有效载体。社会组织是治理现代化的必备要件之一。

#### 3.1. 社会组织是承接政府职能的重要载体

随着市场经济发展的不断深入，传统的“单位制”管理模式难以为继，传统的“国家-单位-个人”的关系模式被打破。连同管理模式一起打破的还有原先的“单位式”公共服务。在公共服务存在严重缺失和不平等的情况下，今日中国的社会矛盾层出不穷。在政治现代化过程中政府建设目标，使得“全能政府”成为一种不可能，它也再没有能力去全面承载日益增长的社会公共服务需要。从效率角度考虑，政府提供公共服务的政府职能也必须在某些方面合理的实行外包。而社会组织正是可以补充以上政府职能转变所带来的公共服务供给机制。世界各国的已有经验充分证明，社会组织是承接政府职能的重要载体。此外，社会组织的资源很大一部分是来自于社会，这些志愿性的社会资源再分配的目标是社会公平和社会利益的最大化。在政府无法承担的领域，社会组织填补因国家权力撤出所导致的真空和承担之前国家在该领域的功能。

以前处在全能政府管理之下的公民，由于受传统管理模式的影响以及自身没有社会组织经验，很容

易收到市场的冲击，变得“原子化”，市场的引导使人们进而只专注于自身私利。但是，这样的国家、社会无法长久存在下去。涂尔干认为如果在政府与个人之间没有一系列次级群体的存在，那么国家也就不可能存在下去[7]。为此，在中国社会转型过程中，社会组织已成为政府转型背景下社会有效治理不可或缺的力量，需要建立起基于公民个体权利和公民社会交往网络的社会组织化体系。

### 3.2. 社会组织在社会治理中是不同阶层、群体的代理人

市场经济在推动我国经济快速发展的同时，也使国家生成了多个阶层。而现代治理概念需要的是多元主体的参与，社会治理的合理性就在于需要不同阶层的有序参与，进而保障各个阶层、群体的合法权益得到协调和保障，从而促进科学决策程序的形成，制约公权力的滥用，协助市场与政府，避免政府与市场的对立和双双失灵。

经历 30 年改革开放进程的中国，已经形成了多元利益主体，人们的利益不再是条块分明，利益的冲突也更加频繁。社会结构急剧变化，人们对公权力与资本相互勾结得厌恶，对中央惩治腐败的认同，对收入两极分化的吐槽和不满中，社会动荡不稳成为一种危机的前兆。在这诸种危机造成的重重社会矛盾中，缺乏组织的社会往往是第一个受伤，而这种危机对于政府而言，也是致命的挑战。美国在 20 世纪 60 年代曾经面临和今日中国相似的境况，正是大量的社会组织的涌现，推进了社会公平，改善了劳资矛盾，解决了食品安全，各阶层之间的对话普遍深入的开展，使社会发展走上了较为平稳的快车道[8]。在处理历史新阶段的阶层利益问题时，中国也必须充分的认识到，社会组织在社会治理中这种不同阶层、群体的代理人的角色不仅不会导致社会矛盾，而且会大大推动社会矛盾的解决和社会风向应对。

### 3.3. 社会组织具有比较优势

社会组织的功能发挥相对于政府和市场组织而言具有特定的优势。相对于政府行政化的科层制管理手段，社会组织的运行方式成本更低。并且，社会组织参与社会治理，可以缓解当下“官民”矛盾尖锐的社会问题，在公民与政府之间形成一个缓冲区，塑造政府中立地位，这在一定程度上可以解决了政府失灵的问题[9]。相对于市场调节，社会组织的调节方式以社会公益与社会公平为价值取向，它可以有效地缓解私益和公益之间的矛盾，实现公益和私益的协调与共同发展。社会组织的主要资源是来自社会的志愿性支持，虽然这种社会分配的效用并不及社会和市场的能力，在社会组织最为发达的美国也仅仅占到 GDP 的 2% 左右，但是这种资源配置依然被人们广泛的认为是第三次分配。它有利于化解因贫富差距等所造成的社会矛盾，增进社会团结，有效解决了市场失灵的问题。此外，社会组织的价值教化和价值倡导，是社会组织之生命力之所在，也可以有效地提高社会和谐的程度。埃莉诺·奥斯特罗姆从实证角度证明社会自组织发展之于公共事务治理的重要性，在绝大多数时候，政府与市场都无法有效解决现代社会中的公共池塘资源问题，但人类社会中的自我组织和自治却往往是管理公共事务的有效制度安排[10]。

我们已经进入一个开放的社会，社会的多元化正在成为时代的新特征，由政府单一主体肩负社会治理职责的时代正渐行渐远，社会组织以及其他社会自治力量正在迅速成长起来，并开始在社会治理中扮演越来越重要的角色。在这种情况下，社会治理中的行动者就是一个由政府、社会组织和其他社会自治力量构成的行动者系统。

## 4. 进一步发挥社会组织在社会治理现代化的作用

### 4.1. 社会组织积极培育自己的生存和能力，积极参与社会治理

#### 4.1.1. 加快政社分开，增强社会组织的自治能力

社会治理深关国家治理，具有一定的政治敏感性。之前政府往往出于治理风险的考虑，对社会组织



的管理与发展更加慎重。在我国，任何社会组织的成立都需要严格的登记、审批制度。并且要求社会组织必须有挂靠单位，使得社会组织往往要依附于党政机关部门，其组建和运行都需要挂靠单位的支持，使其不得成为附属型社团，进而导致社会组织的自主性严重缺乏。而在政府的“翅膀”下生存的社会组织天生就缺乏现代社会组织应有的民间性和独立性，缺乏自身独立生存和成长的空间[11]。在这种环境下，社会组织根本不可能自由表达利益和诉求。这种依附关系严重影响了社会组织应有的社会作用，为此必须要进一步推进政社分开，使社会组织真正做到自筹经费、决策自主，运营自主，进一步确立社会组织的独立法人地位，提升社会组织自主运作的能力。

#### 4.1.2. 社会组织的有效运行是提高其治理能力的关键

社会组织要发挥其治理主体的作用必须首先自己是一个成熟的机构。首先要建立起完善而有效的理事会、监事会的内部治理机构，也就是说社会组织首先是一个自我领导的机构，必须要破除以前依附于政府的附属关系，真正成为一个自我管理的自主机构。其次，要加强人才队伍建设，以前社会组织的成员多为其他单位人员兼职或者不固定的志愿者人员，流动性很强，造成社会组织无法持续有效运行。为此，必须要加强相关人才队伍机制的建立。最后，要完善相关的监管制度，应该加强政府、社会对社会组织的监管，使其在发展过程中，严格按照社会组织开展活动的原则进行，避免自肥等行为的发生。

#### 4.1.3. 要增强社会组织的公信力

任何组织如果缺乏与其他社会主体间的基本信任，其组织网络的构建及运作就不可能顺畅进行。我国社会组织信任问题主要来自三个方面，一是政府对社会组织的信任问题，即政府是将社会组织的运行看作是对政府社会管理的威胁还是重要的合作伙伴问题；二是社会组织的自身成员对于社会组织发展的信任问题，涉及社会组织成员之间的合作和互动性问题；三是来自社会民众的信任问题，涉及社会组织存在的社会基础和草根性问题。在这三种信任关系中，社会组织与民众之间的信任无疑是最核心的东西，它决定了社会组织存在的社会意义。

### 4.2. 正确处理政府与社会组织的关系

国家在支持发展社会组织中对社会组织参与社会治理进行积极引导社会组织治理体制改革的核心是正确处理政府和社会组织的关系[12]。

#### 4.2.1. 政府对社会组织发挥引导作用

由于社会组织涉及国家社会生活的各个方面，如何发挥社会组织在政府与市场失灵的补充作用，需要政府的引导。这是在我国社会组织发展不充分的背景下的必然要求。当然这里所指的引导不是领导，而是政府根据当下社会建设的需要，通过诸如资源投入和项目引导等手段来完善社会组织的发展布局。在业务上发挥龙头和平台作用，并不是要直接干涉和介入所属社会组织的具体业务工作，而是要从战略角度去规划社会组织的发展布局，寻找及挖掘社会组织工作的发展创新空间，引导所属社会组织的资源投入方向[13]。

政府可以通过购买服务培育和发展作为公共服务供给者和社会治理主体的社会组织，努力形成社会组织能力建设的体制机制，激发社会组织活力，充分发挥社会组织在提供公共服务和参与社会治理方面的积极作用。让社会组织能够通过参与购买服务逐步发展壮大起来，真正成长为公共服务和社会治理的参与主体。

#### 4.2.2. 政府与社会组织互促共赢

政府与社会并不是一种零和博弈关系，并不是强政府就意味着弱社会，也不是强社会一定就是弱政

府。两者可以是一种互促共赢的关系。比如：杭州市的“社会复合组织”就是最好的印证。杭州“社会复合组织”中政府逐步放权，并利用客观存在的政府与社会的模糊关系和互通空间，培育社会内部的主体意识和参与意识，主动培育具体的社会组织模式和搭建社会合作的新平台。这种模式使得杭州市很多建设由于吸收了多方主体意见而兼具科学性和民主性，既达到了政府的目标，又满足了市民的需求，更是促进社会组织的进步与完善。

在这里我们可以看出政府与社会是一种双存的局面，这是因为在我国的具体国情下，不能盲目的以社会组织填充政府的作用。这是因为在社会组织未充分完善的背景下，如果政府完全退出的话，很可能造成权力真空，进而造成社会的无序和混乱。据此，在当下的社会治理中政府要继续其在社会相关利用当中的作用，与此同时，促进和引导社会组织的不断发展与成熟。

#### 4.2.3. 双向发展社会组织

相对于美国等西方发达国家而言，我国社会组织的数量相对较少，规模偏小。这与我国社会组织的发展模式有很大关系，根据民政部数据显示，我国社会组织多为政府之下而成立的。也就是我国社会组织的发展模式是一种自上而下的模式，政府在社会组织成立当中是不可或缺的，而政府的精力显然是有限的，这就导致我国社会组织发展缓慢。为此，在社会组织发展过程当中，不仅要政府自上而下的推进社会组织的发展，更需要推进公民社会的发展，促进社会组织自下而上的发展。

## 5. 结语

当下中国，社会治理现代化已经成为一个必然的趋势，如何尽快实现社会治理现代的目标在于加强多元主体参与，尤其是主要主体社会组织的参与。据此，要进一步明确社会组织在社会治理当中的主体地位。同时，进一步完善社会组织成立发展的相关机制体制，加快推进政社分开的步伐，促使社会组织走向成熟，使其在中国实现治理现代化当中发挥应有之意。

## 参考文献 (References)

- [1] [法]让·皮埃尔·戈丹. 现代的治理, 昨天和今天: 借重法国政府政策得以明确的几点认识[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 49-58.
- [2] [英]鲍勃·杰索普. 治理的兴起及其失败的风险: 以经济发展为例的论述[J]. 国际社会科学杂志(中文版), 1999(1): 31-48.
- [3] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[R]. 牛津大学出版社, 1995: 23.
- [4] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗[EB/OL]. 人民网. <http://politics.people.com.cn/n/2012/1109/c1001-19529890.html>, 2012-11-9.
- [5] 姜晓萍. 国家治理现代化进程中的社会治理体制创新[J]. 中国行政管理, 2014(2): 24-28.
- [6] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[N]. 人民日报, 2013-11-16.
- [7] [法]涂尔干. 社会分工论[M]. 渠东, 译, 北京: 生活·读书·新知三联书店, 2000: 40.
- [8] 冯永堂. 中国公民社会进程中社会组织代理人制度正当性分析[J]. 法制与社会, 2012(35): 57-58.
- [9] 范铁中. 社会组织参与社会矛盾化解的作用探析[J]. 青海社会科学, 2013(1): 28-31.
- [10] [美]埃莉诺·奥斯特罗姆. 公共事务的治理之道[M]. 余逊达, 陈旭东, 译. 上海: 上海译文出版社, 2012.
- [11] 吴兴智. 国家、组织化与社会秩序——当前我国社会发展模式再思考[J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(3): 81-89.
- [12] 刘敏. 构建现代社会组织治理体制: 创新社会治理的突破口[J]. 广西大学学报: 哲学社会科学版, 2014, 36(3): 73-77.
- [13] 高勇. 治理主体的改变与治理方式的改进——“枢纽型”社会组织工作体系的内在逻辑[J]. 北京社会科学, 2013(2): 127-133.