

文章编号:2095-0365(2013)03-0071-04

# 推进中国特色社会主义社会组织发展的政治路径

李新慧<sup>1,2</sup>, 李冰<sup>3</sup>

(1. 天津师范大学 政行学院, 天津 300387; 2. 石家庄铁道大学 思政部, 河北 石家庄 050043;  
3. 河北经贸大学 公共管理学院, 河北 石家庄 050061)

**摘要:**中国社会组织发挥着巨大的政治功能,为中国民主政治的发展注入了新活力。但目前中国的社会组织还存在党建工作基础薄弱等政治困境,还必须进一步加强社会组织党建工作,增强社会组织自治,完善相关制度和法规,才能既保证社会组织的正确方向,又充分发挥社会组织的功能。

**关键词:**社会组织 发展困境 政治进路 中国特色

**中图分类号:**G912.2 **文献标识码:**A

社会组织发展需要一定的经济基础,也需要一定的政治环境。中国社会组织的产生与发展是社会主义政治文明的必然选择,是社会民主发展的体现。当前中国社会组织的发展还面临着法律和制度困境,需要进一步加强政治体制改革、推进社会组织法律建设,才能更好地发挥社会组织的功能。

## 一、社会组织的内涵及中国社会组织 的政治功能

学界一般认为社会组织有广义和狭义之分。广义的社会组织指人类所发生的一切社会合作形式,也即马克思所谓“社会关系的总和”;狭义的社会组织是指区别于经济组织(企业)、政治组织(政府)的社会组织(第三类组织)。参考萨拉蒙的非营利组织“结构—操作性”定义、非营利组织国际分类体系(INCPO)及联合国非营利国民核算体系(NPISNA),本文将社会组织界定为在政府与企业之外,向社会某个领域提供社会服务,并具有公益性、非营利性、自治性、志愿性等特点的组织机构。主要包括社会团体、基金会、民办非企业单位以及社区基层组织和工商注册非营利组织。

中国社会组织发挥着巨大的政治功能,为中国民主政治的发展注入了新活力,主要表现在以

下三个方面:第一,在政府维度上,社会组织监督权力运行、推进决策民主化、促进政治体制改革的深化。罗伯特·达尔认为:一个国家要维系民主就“需要各种各样的独立社团和组织,也就是说,需要一个多元的市民社会。”<sup>[1]</sup>在中国,社会组织可以通过社会监督制约着国家权力,推动民主政治建设;社会组织尤其是一些专业性强的行业协会或学会研究会等,还可以通过自身的专业知识和技术服务于政府和社会,为政府的决策提供事前咨询论证、事中的技术指导和专业服务及事后的评估认证,为政府的决策科学化、民主化提供智力保障;社会组织的充分发育,还可以通过互惠互利的社会利益协调机制以及畅通的社会流动机制,实现民主增量,消除对立的政治目标,减少政治体制改革的成本,推动政治体制改革。第二,在个人维度上,社会组织可以促进公民政治参与,推动社会自治。社会组织的出现,改善了因为单位制的弱化而出现的社会松散状态,为建构“社会性团结”搭建了宽广的组织平台,也满足了人们通过社会组织参与政治和社会建设的需求。另一方面,公民通过社会组织这一平台进行政治参与,获得政治民主实践的训练,积累参与经验,提升民主素质,也为社会组织自治进一步发展提供了方向,

收稿日期:2013-04-24

基金项目:2012年河北省社会科学基金项目(HB12SH015)

作者简介:李新慧(1974-),女,副教授,博士研究生,研究方向:社会组织。

为未来实现社会自治创造条件,奠定基础。第三,在社会维度上,社会组织可以推进政治民主、增进社会和谐与稳定。社会主义民主包括政治民主、经济民主和社会民主等方面,而政治民主则是一切民主的基础。正如托里·戴蒙德所言:“一个充满活力的市民社会不但提高了民主政治的责任能力,而且提高了民主政治的代表性和生命力”<sup>[2]</sup>。社会成员通过社会组织参与国家和社会事物的管理,致力于社会问题的解决,使民主制度更加完善,推动了政治民主化、现代化。另一方面,随着市场经济的发展,我国的社会结构发生了深刻变化,各种社会矛盾增多和复杂化。社会组织的产生,给人们提供了归属感和利益表达、集聚、实现的载体,可以有效防范各种重大社会矛盾的激化,减少和消除不安定因素,增进了社会和谐。

## 二、当前中国社会组织发展的政治困境

### (一)党建困境

目前,社会组织党建工作总体上仍处于起步阶段,是基层党建工作的一个薄弱环节。首先,社会组织中党组织覆盖率低。据统计:截至2011年底,全国社会组织中建有党组织7.2万个<sup>[3]</sup>,同年社会组织总数量为46.2万个<sup>[4]</sup>。另外,社会组织建设处于前列的浙江省,截止到2012年6月底,社会组织党组织组建率仅为23.6%,该省的社会组织党建工作目标是“力争在党的十八召开前有党员的社会组织实现党的组织全覆盖,总体组建率达到40%以上”。<sup>[5]</sup>其次,社会组织党建工作方式不到位。据深圳市民政局的调查显示:“在建有基层党组织的社会组织中,超过半数没有开展过党员活动,7.3%的基层党组织很少开展党员活动,22.6%偶尔开展党员活动,经常开展活动的基层党组织只占19.8%”<sup>[6]</sup>。这一状况直接导致社会组织党建工作处于“有组织无活动,有活动无质量”的尴尬局面。再次,社会组织党建工作管理机构分散。由于当前社会组织隶属关系比较复杂,社会组织党建工作是由党委及其组织部门、登记管理部门以及业务主管单位共同落实的,缺少一个能够起牵头作用、负总责的机构,存在谁都能管、谁都管不到位的现象。最后,社会组织党建工作保障机制不充分。由于社会组织的非公有性,其党组织很难得到本单位的经济支持,又没有行政拨款,再加上经费来源渠道少,党组织的运转只能依靠微薄的党费收入来维持。

### (二)自主困境

美国学者费希尔认为,社会组织的自主性包括七个方面:组织的承诺、分散的财政、公众基础、专门的技术知识、管理的优势、策略知识以及培训政府工作人员的经验。<sup>[7]</sup>目前中国的社会组织尤其是草根社会组织一般没有明确自身的使命和价值,也没有发展目标和发展战略,更没有明确的对公众的承诺,还处于粗放发展阶段;财政上还存在过于依赖政府扶植或服务收费,还没能够做到相对分散的资金来源,使之避免在对政府或其它主体的单一依靠上具有充分的回旋余地,进而获得自主性;由于社会组织的发展不够规范和充分,公信力不强,尚未得到社会成员的广泛参与、接受和认可;中国社会组织除学术类社会组织外,大多数社会组织技术专长、社会管理知识和服务能力等较为欠缺,造成了不能有效承接政府转移的社会管理和服务的现象。这些不足共同造成了社会组织自主性不强的困境。

### (三)制度困境

社会组织的制度环境,是指那些影响公民结社行为和民间组织活动的各种正式的和非正式的规则的集合体。<sup>[8]</sup>宏观上,社会组织的制度性障碍包括:登记管理上的双重许可制度、监管上的双重负责体制、年度检查制度、请示报告制度等一系列制度性规定。目前,虽然广东等地开始实行社会组织直接登记制度,但总体上我国社会组织实行的是双重许可、双重监管的体制,造成社会组织“婆婆”多、限制多。另外,民间组织重大活动请示报告制度是一种事前审查和审批制度,它是建立在对民间组织不信任的基础上的;业务主管单位和登记管理机关对社会组织实行的年度检查制度,更多地是一种程序是否完备的形式性审查而非实质性审查。微观上,社会组织自身的制度建设也不完善。除少数规模较大的全国性社会组织或国际性社会组织外,多数社会组织的内部制度建设诸如管理制度、财务制度、运行制度、信息披露机制等不健全。

### (四)法律困境

首先,目前我国还没有一部社会组织的专门法律。我国社会组织法规主要有:《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》三大条例。由于这些法规对社会组织的设立控制过严,致使大量的民间社会

组织达不到法律规定的条件而失去了合法的主体资格。其次,社会组织法律地位不清。我国的《民法通则》只将法人划分企业法人、机关法人、事业单位法人、社会团体法人四种,其中虽有社会团体法人的分类,但未能涵盖所有类型的社会组织,其他涉及社会组织法人制度的立法散落于不同层次的法律法规之中,缺乏体系化和一致性。这种状况使大量的社会组织法律地位不够明确,造成社会组织享有什么权利、享受什么优惠、承担何种义务等基本问题比较模糊,使社会组织生存发展的环境具有很大不确定性。最后,社会组织运行过程中涉及具体问题的法律规定不够细化和统一。例如,对社会组织的处罚和撤销或吊销的规定,上述三大法规过于笼统、抽象,处罚的上下幅度差别很大。《民办非企业单位年度检查办法》和《基金会年度检查办法》里明确了“连续两年不参加年检”予以“撤销登记”,<sup>[9]</sup>而社团的处罚并无明确标准。在执法实践中,有的一年不参检即给予撤销,有的规定三年不参检才撤销。

### 三、中国特色社会组织摆脱政治困境的对策

中国社会组织的生长存在种种制约,其与中国政治民主化耦合协调程度较低,基本上还处于低水平,距离两者良性互动还很远。因此,中国特色社会组织的建设应在坚持社会主义初级阶段的“低基础”上,同时做到“高站位”,这样才能成为政府合格的“伙伴”和“帮手”。

#### (一)循序渐进、灵活多样地加强社会组织党建工作

首先,对于社会组织中党组织覆盖率低的问题,应按照“先易后难、分类指导、有序推进、全面覆盖”的原则,积极探索务实管用、灵活便捷的党组织设置形式,特别是要将“应建未建”的社会组织作为工作的重点,力争使党组织能够在应建的地方全部建立。其次,对于社会组织党建工作方式不到位问题,必须采取灵活多样的方式,找好党建工作与业务工作的结合点。围绕经营活动抓党建,抓好党建促经营。再次,社会组织党建工作管理机构分散的问题,借鉴已有的经验,可自上而下地在各级民政部门设立社会组织党工委,统一负责社会组织党建工作;或者在业务主管单位设立社会组织党建工作机构,逐步形成科学便捷的社会组织党建工作管理体制。最后,加强专职党务

工作者队伍建设和活动经费保障。组织部门可以公开选拔优秀人才派遣到社会组织负责党建工作,实现党务工作专职化。同时,上级党组织应当多渠道筹措社会组织党组织活动经费,对于党员人数少、党组织工作刚刚起步的社会组织,党费应全部返还。有条件的地方可以从党建经费中划出一定比例,作为社会组织开展活动的经费。

#### (二)内外兼修,增强社会组织自主性

增强社会组织的自主性,一方面,社会组织自身应练好内功。最为重要的是要有一个清晰的、自我意识的对自主性的承诺,更要有明确的对公众的承诺。在当前中国制度环境下,社会组织要获取和扩大生存空间,在组织承诺和发展目标上要与政府的基本理念和目标保持一致,为社会提供政府无力提供的公共服务,为政府分担需解决的社会问题,获取政府的信任与支持。在此基础上,社会组织可以不断通过提升行动力来增强自主性,寻求生存和发展所需要的社会资源。对社会组织而言,提升自身的行动力,就是要培育和提高自己的支持社会公共服务的能力,这对于其自主性的获取具有非常重要的价值。另一方面,社会组织应搞好外围工作。建立分散性的资金来源,除了与政府建立合作伙伴关系之外,还应争取国内外基金会、企业、个人捐赠等作为资金来源主体,建立网络化的合作关系结构。在社会基础上方面,建构伞状支持性体系,通过自身完善的服务、可靠的信誉在社会上树立良好社会形象,获得公众的支持、认可及广泛的参与,同时加强社会组织间沟通交流,获得其他社会组织的认可等。

#### (三)打破障碍,优化社会组织发展的制度环境

优化社会组织的制度环境,首先要从宏观制度上着手,改变民间组织登记管理上的双重许可制度和双重负责体制,逐步实行社会组织直接登记,形成“登记管理机关统一登记、有关部门各司其职管理”的依法监管体系。也就是说:民政、公安、消防、市场监管、人事劳动部门,分别依法对社会组织的登记、治安、消防、食品安全及价格、制定专职工作人员管理办法进行监管。对于年度检查制度和请示报告制度,可借鉴国际上通行的做法,建立事后追惩制,这样既可以增强民间组织的责任感和自主意识,又可以减少民间组织与政府的

对立情绪。微观上,健全社会组织内部管理制度、财务制度、运行制度、信息披露机制等,确保社会组织制度完善、运行规范、信息透明,经得起社会公众和政府的考量。

#### (四)完善立法,建构社会组织法律体系

首先,尽快出台《社会组织法》。随着社会组织的类别日益丰富和复杂,有必要建立一个涵盖所有社会组织类别的统一的基本法律。目前,可由国务院法制办会同民政部等有关部门,在修订原有条例的基础上抓紧制定并且尽快出台社会组织管理条例,为将来制定社会组织法奠定基础。也可先行出台《行业协会法》、《慈善法》等单项法规,再以此为基础,逐步完善社会组织的法律体系。其次,修订《民法通则》,明确社会组织法人地位。对现有的企业法人、机关法人、事业单位法

人、社会团体法人四种划分加以补充,或者对社团法人修正为社会组织法人,重新对社会组织法人的注册资金限制、法律地位等问题加以明确界定。最后,细化现有社会组织法律法规,统一裁量标准。例如,在司法实践中,人们对社会组织的撤销登记存在误区。很多人认为社会组织被撤销登记,其法人资格就随之被消灭了,相关利害关系人的权益也就无法得到保障。事实上,社会组织撤销登记更多的类似于公司法中的“吊销营业执照”,也并不都是登记组织被撤销登记后,其法人资格就被消灭并从此不复存在。对于这些问题,应在制定法律时加以明确。有了完备的社会组织法律体系,才能为社会组织发展提供更好地竞争发展环境,规范社会组织的行为,同时实现政府对社会组织由行政管理向依法管理转变。

#### 参考文献:

- [1][美]罗伯特·达尔. 论民主[M]. 北京:商务印书馆, 1999:126.
- [2][美]托里·戴蒙德. 民主政治的三个悖论[A]. 刘军宁. 民主与民主化[M]. 北京:商务印书馆,1999:130.
- [3]全国社会组织党组织达7.2万个[EB/OL]. (2012-09-20)[2013-05-20]. [http://news.xinhuanet.com/2012-09/20/c\\_113152459.htm](http://news.xinhuanet.com/2012-09/20/c_113152459.htm).
- [4]2011年底中国有46.2万个社会组织[EB/OL]. (2012-06-21)[2013-05-20]. <http://china.caixin.com/2012-06-21/100403145.html>.
- [5]2012年两新党建工作情况通报第24期[EB/OL]. (2012-07-09)[2013-05-20]. <http://zjnews.zjol.com.cn/05zjnews/system/2012/07/09/018642287.shtml>.
- [6]葛明. 深圳市社会组织党建工作调研报告[M]//马宏,李金宏,乐正,等. 深圳社会发展报告(2009). 北京:社会科学文献出版社,2009:195.
- [7][美]朱莉·费希尔. NGO与第三世界的政治发展[M]. 北京:社会科学文献出版社,2002:74.
- [8]何增科. 中国公民社会组织发展的制度性障碍分析[J]. 宁波党校学报,2006(6):23-29.
- [9]民办非企业单位年度检查办法[EB/OL]. (2010-05-10)[2013-04-10]. [http://jsmz.hbjz.gov.cn/art/2010/5/10/art\\_630\\_44992.html](http://jsmz.hbjz.gov.cn/art/2010/5/10/art_630_44992.html).

## On the Political Approach of Promoting the Development of Social Organization with Chinese Characteristics

LI Xin-hui<sup>1,2</sup>, LI Bing<sup>3</sup>

(1. Political and Administrative College, Tianjin Normal University, Tianjin 300387, China;

2. Political Theory Teaching and Research Department, Shijiazhuang Tiedao University, Shijiazhuang 050043, China;

3. Institute of Public Administration, Hebei University of Economics and Business, Shijiazhuang 050061, China)

**Abstract:** As the new vitality for the development of Chinese democratic politics, Chinese social organizations have played a huge political function. While, at present, there are still political dilemmas for Chinese social organizations, for example, the Party construction is with weak foundation, therefore, there is much work to do; the Party construction of the social organizations should be further strengthened; the autonomy level of the social organization should be enhanced; the relevant rules and regulations should be perfected, based on which, not only the correction direction of social organizations can be guaranteed but also the function of social organizations can be exert fully.

**Key words:** social organization; development dilemma; political approach; Chinese characters