

# 中国的社会组织培育： 必然、应然与实然

陈友华 祝西冰

**内容提要** 为应对解决社会问题的需要与社会组织承担力不足之间的矛盾,政府与社会借鉴企业孵化理念积极探索社会组织培育之路。然而,现实是社会组织培育受到政府责任转移与资源转移不配套、承接培育功能的组织发育不足、培育过程重量轻质和忽视类型特色培育等困境制约。因此,社会组织培育在未来发展中应以行医为主、坐诊为辅,在客观分析培育的成与败的同时,最重要的是要改良适宜社会组织发展所赖以生存的土壤。

**关键词** 社会组织 培育 应然 实然

DOI:10.13858/j.cnki.cn32-1312/c.2014.03.014

陈友华,南京大学社会学院教授 210046

祝西冰,南京大学社会学院博士研究生 210046

## 一、社会组织培育：必然之选择

近年来,国家逐渐开始重视社会组织发展,并首次在党的十六届六中全会文件中<sup>[1]</sup>,提出社会组织的三种具体形式是经各级人民政府民政部门登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位<sup>[2]</sup>。当然有学者补充提出,社会基层组织和工商注册的NPO也应属于社会组织<sup>[3]</sup>。尽管说社会组织有新的发展,但其作用还异常困难,难以担当起政府与社会所期盼的,能承接政府公共服务外包与共同参与社会治理的重任。

由于社会组织特别是公益性服务类社会组织的性质(如非营利性)决定了其仅依靠社会力量自然生长存在问题,即面对不完善的中国社会主义市场经济体制、未形成的社会组织保护与监督机制、传统政治文化限制、资源匮乏并缺少制度性保障,以及自身不可逾越的特性,因此我们说,社会组织很难在没有外力推动的情况下独立发展,或很难承担政府转移出来的社会事务。为此,有计划、有针对性的引导,并培育社会组织,既是应对社会问题的需要,也是对社会组织承载力不足的应对,更是在为中国

[1]王名《社会组织概论》[北京]中国社会科学出版社2010年版,第6页。

[2]民政部:《社会组织评估管理办法》(2010年12月20日民政部部务会议通过).[http://www.gov.cn/flfg/2011-01/13/content\\_1783910.htm](http://www.gov.cn/flfg/2011-01/13/content_1783910.htm)。

[3]王名《中国民间组织30年——走向公民社会》[北京]社会科学文献出版社2008年版,第8页。

社会健康发展选择一条明智之路。

## 二、培育社会组织：应然之路径

改革开放 30 多年来，中国在市场的培育，特别在市场组织培育过程中积累了很多的经验。将市场的培育，特别是市场组织培育的逻辑与经验借鉴到社会建设中来，对社会组织进行培育并加速其成长，成为应然的选择。正如，中山大学公民与社会发展研究中心在 2005 年首提 NPO 孵化器概念，并开始从事公益组织的培训<sup>[1]</sup>。恩派公益组织孵化器项目 2006 年最先在上海浦东运作，随后几年先后在上海（浦西）、北京、南京、成都、深圳等地复制。之后全国各地社会组织培育中心纷纷建立，如南京爱德社会组织培育中心、广州市社会组织培育基地、上海社会创新孵化园等。由此可见，社会组织培育本质上就是要在外力支持下创建一些政府与社会所急需的社会组织，并加速其成长。所以我们说，培育并不同于自然发展，它带有人为建构的深刻印记，而带有一定目的和利益取向的培育，更容易成功。为此，我们认为，有必要明确四个问题：为谁培育？由谁培育？应培育谁？如何培育好？

问题一：为谁培育？培育社会组织是为应对解决社会问题的需要与社会组织承担力不足之间的矛盾，由政府与社会借鉴企业孵化理念所提出的，这意味着无论由谁参与培育，这些被培育的组织将兼具解决社会问题、满足民众基本公共服务需要与发展社会力量的功能。毕竟在培育过程中，能让政府与民众之间的矛盾得以缓解，政府职责得以一定程度的履行，社会组织得以有目的、有针对性的发展；社会力量得以壮大，社会自我修复能力得以提升的目的。所以，在中国培育社会组织不仅是出于化解社会问题，满足民众基本公共服务需求的需要，也是对政府、市场和社会三者关系的合理调适。当然，在我国社会组织培育应是在政府主导下进行的，因而先为政府培育再为社会与市场培育。

问题二：由谁培育？社会组织属于社会领域，如果将国家、市场和社会放在一个三角面，出于自利的本能，社会组织需要为民众服务，这同时也是政府的责任。但由于社会组织发展还处在起步阶段，其工作效率多赶不上政府或市场，在此情况下局中人与利益相关者往往以社会组织的目标与宗旨来掩盖其低效、甚至无能。社会失灵的发生几率与普遍程度甚至远远超过政府与市场。因此，作为经济理性人，政府应理智的站出来成为这些社会组织发展的外力，担任培育他们的掌门人，引导这些组织从事大量与公共利益相关的事务，同时，承担更多的社会责任，包括培育社会组织。反过来，公民与社会组织也应监督与督促政府履职<sup>[2]</sup>。数据显示，中国实施分税制改革后，国家税收和财政收入已保持近 20 年的超高速增长，统计显示，截止 2012 年中国大口径的宏观税负水平已接近 36%，早已成为世界上税负最重的国家之一<sup>[3]</sup>。作为行政主导型国家<sup>[4]</sup>，政府最有责任、有意愿、有资源、有能力担此重任。

问题三：应培育谁？由于，社会组织成分复杂，类型多样，因此在一些发达国家与地区，如美国国家慈善统计协会依据税收与活动性质将其分为教育、健康、就业、住宅安全、娱乐、民权宣导、社区改进、慈善、宗教服务等 25 类，英国慈善救助基金会依据活动领域将其分为动物、社区进步、教育、国际救援、住宅、环保等 14 类，香港从提供服务类型将其分为社区发展、儿童、康复、安老、学龄儿童与青年等 9 类<sup>[5]</sup>，而在中国大陆，社会组织种类较为复杂，它包括科教文卫体、法律、生态环境、宗教与意识形态、社会福利与服务、农村发展、公益慈善、职业及从业组织、国际与涉外组织等 9 类<sup>[6]</sup>。

[1]吴津、毛力熊《公益组织培育新机制——公益组织孵化器研究》《兰州学刊》2011 年第 6 期。

[2]方长春、陈友华《向死？向生？——中国公益观察 2012》〔北京〕中国社会科学出版社 2012 年版，第 204-222 页。

[3]韦森《只有政府在拼命花钱》〔重庆〕《商界（评论）》2012 年第 1 期。

[4]朱光磊《中国政府发展研究报告——服务型政府建设》（第 2 辑）〔北京〕中国人民大学出版社 2010 年版，第 23-26 页。

[5][6]王名《中国民间组织 30 年——走向公民社会》〔北京〕社会科学文献出版社 2008 年版，第 18 页，第 19 页。

然而,也正是这种复杂与多样性,使我国政府不可能动用大量资源让每一类社会组织都得到充分发展,故此,社会组织培育的掌舵者政府,自然会把资源首先用于培育政府所急需、同时也是社会之所需的社会组织。国务院副总理马凯明确指出:中国目前重点培育、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<sup>[1]</sup>。而这四类社会组织中的公益性社会服务类组织,既能直接服务于社会所需要人群与领域,又能维系社会稳定,是政府之所期,又能在公共产品与公共服务供给中雪中送炭,协助政府保基本,是政府之所望。因而最能被政府所接纳,并最易得到政府支持。至于维权类、政治类、宗教类社会组织则在限制发展之列。

问题四:如何培育好?培育社会组织决非易事,其根源在于其与人和组织的自利和理性等相悖。市场组织的培育多是自觉自愿且积极的,在政府或社会支持下这些被培育出来的企业多能主动谋求发展。即便如此,被培育的企业中也只有少数能存活。社会领域享有比市场更少的资源和人才,而且培育更多表现为被动与利他,因而被培育出来的社会组织真正能够存活下来的更少。少有人能在温饱都尚未解决情况下,还自愿投入大量精力做可能养不活自己的工作,这就是政府培育社会组织可能面对的最大问题。应该且必须培育,但培育出来的社会组织又很难存活,这就是当下政府所面临的现实处境。

然而,在理想状态下,社会组织应更多吸纳社会强势群体与中上阶层的积极参与,衣食富裕者若愿投入精力担任组织负责人,被培育的社会组织存活可能性就会大增。罗曼·罗兰有句格言:一个人要帮助弱者,应当自己成为强者,而不是和他们一样变成弱者。但现实情况是:社会组织多是吸纳社会弱势群体来筹建,社会弱势群体拯救社会弱势群体,社会组织服务多演变成弱者互助的游戏。所以说政府培育社会组织每一步都要慎重。具体地讲:

一是要选择具有引领性且易被培育对象复制的组织来承接培育工作。然而实际情况是,一方面,目前,我国社会组织从业人员的素质、能力或绩效等方面问题较多。即便是一些发展时间较长的社会组织,其从业人员多非自觉自愿加入,甚至是被第一与第二部门排挤出来,或在没有办法情况下的无奈选择。而需要被培育的组织又多是受资源限制、自然生长缓慢或生存比较困难的,这也就意味着社会组织培育机构需要比市场组织培育机构更具示范引领作用,这种作用需要体现在价值倡导、服务能力、影响力与执行力等诸多方面。由于社会组织培育机构本身就是一个社会组织,所以还要求在包括财务管理在内的各个方面都要对被培育的组织做示范引领,这就对中国社会组织培育机构及其从业人员提出了极高的要求。由于,培育往往发生在每个组织发展的前期,被培育的组织更需要具有一定发展基础、有良好内部治理能力、有较充足的人力财力和项目运作能力、能起到示范引领作用的组织作为培育机构。在社会资源或政府支持有限情况下,发展不够成熟的组织是没有办法承担这份责任的。

另一方面,考虑到资源有限性与效用最大化,同一类型的社会组织不可能在同一时间都被培育,只能主要从政府倡导的各类社会组织中挑选出部分进行培育,这类社会组织被培育后不仅应该可复制,而且能更好地承接政府的社会治理功能。政府公共产品与公共服务均等化要求被培育的社会组织所提供的公共产品与公共服务应多是普惠性的,在目前资源极其有限的情况下,新奇特的社会组织多不应在被培育考虑范围之内<sup>[2]</sup>。现阶段中国社会组织培育还处于起步阶段,培育模式与技术、资源利用方法、培育后期运作等都在摸索中,以品牌形式为一些条件成熟的地方或组织创造可复制路线,才能从根本上提高社会组织培育的效率。作为孵化器的社会组织应朝专业化方向发展,因为全能型的要求必定会削弱专业性,只有准确的自我认识、合理的培育目标与计划、专业的培育技术与人才才能与组

[1]马凯:“中国四类社会组织将可直接申请登记”,<http://news.163.com/13/0310/10/8PJNV47U0001124J.html>,访问日期为2013年3月10日。

[2]但遗憾的是在所谓的创新驱动下,新奇特成为中国地方政府的追求目标。地方政府都喜欢做第一,不喜欢重复别人的老路。因此在地方经验漫天飞舞的背后,真正值得推广的经验可谓凤毛麟角。

织承载力相对接,完成培育责任。由此可见,承接培育功能的组织在选择培育对象时,还应考虑这一组织提供的社会服务是否具有普惠性,能否承接政府公共服务,培育后是否会被多家组织所复制等因素。

二是培育应以资源为导向重点瞄准政府公共服务外包。政府培育社会组织包括前期投入与后续支持,前期要给予必要的物质与技术支持,后续要考虑到这些被培育的社会组织出壳后的出路或生存与发展问题。由于,出壳后的社会组织要面对市场、政府或社会。面对市场,要从市场攫取资源,开展市场化服务。这类组织并不确定是否需要社会组织培育机构来培育,这类市场或准市场组织本就应借鉴企业的培育模式交由市场来完成。面对社会,要从社会攫取资源,为社会提供服务。这多属于行业协会、商会类、科技类社会组织,因为只有这类社会组织才能依靠为社会提供服务而存活。面对政府,要承接政府公共服务外包,从政府获得组织发展所需的资源。

政府培育社会组织,应以获取政府资源为主。承接政府公共服务外包是社会组织从政府获取所需资源的主要形式,若没有政府公共服务外包,被培育起来的社会组织仅依靠社会筹资或通过为市场提供服务而获得组织自身发展所需资源,谋求自身发展往往是比较困难的,事实上,走向社会后多数将面临夭折的命运。所以,政府在社会组织培育之初就应该明确被培育的社会组织的类型与数量、培育后能否存活、靠什么存活等问题。此外,政府与社会组织培育机构应对政府的基本责任、工作内容、公共服务及其外包的可能性进行必要的研究与分析,然后有计划、有组织、有步骤地培育这类社会组织,即订单式培养。如果现实中这类社会组织不存在,政府与社会组织培育机构应人为创建,基本方式有二,即“无中生有”和对现有组织进行必要的改造,从而实现社会组织与政府公共服务外包的无缝对接。在政府公共服务外包中,还应引入竞争与专业评估机制,实现优胜劣汰与提高效率。

### 三、中国社会组织培育的实然结果:三大困境

中国社会组织培育的理想路径,政府是社会组织培育的掌舵者,公益性社会服务类组织是政府培育的主要对象,这些被培育组织应可被复制,而承担培育功能的组织应具有一定的引领作用,培育过程应以资源为导向重点瞄准政府公共服务外包,通过订单式培育实现社会组织与政府公共服务外包的无缝对接。但我们认为,照此逻辑,中国社会组织培育的实然结果是令人堪忧的。究其原因:

一是政府责任转移与资源转移不配套。政府是社会组织最大的资源提供方与支持方,它在规则制定、财政支配、社会形势判断,甚至社会组织存亡方面都起着决定性作用。因为政府掌握的公共资源远多于市场或社会,所以,政府有责任处理社会出现的系列问题,也可以部分外包出去。外包部分政府可通过培育社会组织的方式让渡责任,一旦责任转移,那么资源也应一并转移,比如用财政补贴、税收优惠、买单服务等方式让渡,或在社会空间上让渡,在对社会组织专业上的干预等权利让渡<sup>[1]</sup>。

目前问题是:一方面,社会组织资源匮乏,又无力掌控资源;另一方面,政府应该转移资源但又没有转移或转移资源很少。这中间既有让渡条件不成熟的原因,也有政府自利的一面。于是在社会组织培育中,也表现出对政府的高度依赖,权力寻租与不规范运作便应运而生,使政府的责任转移与资源转移不配套成为常态。

二是承接培育功能的组织本身就发育不良。在西方国家有 NPO 孵化器、NPO 中心、支持性组织或公益创投公司等培育类型<sup>[2]</sup>,而在中国也有四种类型。

第一类是政府主办与运营。它多为各种市民中心或社会组织培育基地,工作人员主要来自政府部门或志愿者,即业余或兼职居多,少有专业管理与专业服务人员,多不会考虑组织长远运作与发展。培育经费或培训人员基本是外援,政府一旦撤资或者高校等拒绝合作,培育很难进行。这类组织自身发

[1]王世强:《政府培育社会组织政策工具的分类与选择》,〔武汉〕《学习与实践》2012年第12期。

[2]王世强:《非营利组织孵化器:一种重要的支持型组织》,《成都行政学院学报》2012年第5期。

展并不成熟，不会对入驻组织产生示范效应，被培育出来的社会组织也带有官僚倾向。

第二类是民间主办与运营。以某著名社会组织孵化器为例，内部工作人员对社会组织培育并没有一个完整的规划，对培育方向或内容都是以探索为主。更多民间主办或运营的组织，缺乏维系持续性和培育的财力与人力，他们需要不断借助外援才能维持培育的进行。

第三类政府主办民间运营与第四类基金会、政府与民间联动合作等可能是四种类型中最能承担培育功能的组织，他们有更多的包括资金在内的各种资源，自身发展也相对成熟。但组织培育谈何容易，一个社会组织从萌芽到正常发展需要很长时间，培育方若没有合理规划，结果很可能是不该培育或成熟组织的入驻、应培育的组织发展畸形、培育成熟的组织迟迟不离开。

因此，这就要求培育组织发展必须有完整的培育规划，有场地，有资金提供、能力培养、宣传推广、专业服务等多方支持。但是这种全能要求在社会组织发展与培育之初，很少有组织能够达到这一要求，在此情况下如何去培育他，使之成为工作母鸡，是当下社会组织培育过程中最为紧迫的任务。社会组织培育首先应演变成为社会组织负责人或者领导者的培育场所。

三是培育过程重量轻质和忽视类型选择的问题。如政府鼓励用每万人社会组织数量来进行考核，这种导向在社会组织发展初期有一定合理性。但一味将原来发展较好的社会组织肢解，变成若干个彼此相对独立的社会组织，社会内部的有机联系被人为的切割与分离，这种为考核过关或为获取政府更多资源的考核数量指标会将培育引入歧途。

考虑到类型的完整性和内部结构的健全性，社会组织培育不能因为在社会组织发展初期，就试图以各种方式鱼龙混珠，齐头并进。当前入驻社会组织培育机构的多为各种类型的兴趣爱好小组，特别是以老年人为主体的以琴棋书画、吹拉弹唱、跳舞健身、扑克麻将等自娱自乐类组织最多也最为典型。这类娱乐类社会组织本来发展就相对完好，依靠社会自身力量就可以成长，因而多无需培育。

此外，在目前各级政府与各种类型的社会组织培育机构中，缺少对类型与质量的要求，培育秩序混乱。现实中社会组织培育基本是投政府所好，更多追寻政绩，而非应社会所需，忽视培育的质量与类型选择问题，这并不符合社会组织培育的初衷。所以入驻社会组织培育机构的社会组织一定要进行必要的筛选，发展相对成熟的部分社会组织实际上没有必要进驻并被培育。政府在选择被培育对象时务必要考虑到质量与类型选择问题。

#### 四、对中国社会组织培育的几点建议

1. 行医为主，坐诊为辅。社会组织培育中心不仅要坐诊，更要行医。坐诊可能发现不了或不能及时发现社会急需的社会组织，只有积极主动地去社会上寻找、发现与挖掘，变以往的被动接受到现在的主动出击，才有可能培育出社会所需政府所急的社会组织。具体地说，一是深入基层，挖掘或揭示现实社会中的一些社会急需的民生型社会服务组织；二是如果特别需要、但目前社会上这样的组织尚不存在时，就要人为“构建”，因为社会组织培育本身就包含有按照社会需要人为建构或人为培育一些社会所急需的社会组织的要求在内。

为此建议民政部门与社会组织培育机构合作开展一些基层社区工作人员的培训工作。一是向基层工作人员灌输一些基本知识 with 理念，提高其认识与技术水平；二是拓展社会关系网，及时发现与发掘一些好的有培养前途的社会组织进行必要的培育；三是将现有社会组织改造成所希望的组织；四是创建一些所急需的社会组织。目前社会所急需的公益性社会服务类组织普遍缺乏。因此，社会所急需、现实又不存在的社会组织需要人为建构，特别是要人为建构一些起着整合与联接作用的枢纽型社会组织。其中，建构这些枢纽型社会组织需要遵循：

一是资源导向。在了解资源情况基础上，对政府基本公共服务进行详尽的分析研究，然后有组织、有计划地人为建构新组织或挖掘已有组织，来承接政府的公共服务外包。二是基本需求引领。以培育

一种可复制的品牌项目或组织为目标,这些项目重点是让政府或社会更多关注到这一领域,例如居家养老服务、艾滋病村、失独家庭救助等,这些可能是政府政策或资源忽略的地方。三是必须分清这些需求究竟是政府的政绩需求还是社会需求。倘若是前者,社会组织培育方就要谨慎,其培育行为可能会步入形式主义,而不能真正实现培育目标。

2. 客观面对培育的成与败。培育可以成功也可以失败。为追求成功与避免失败,挑选不大可能失败的社会组织进行培育,规避培育风险是必要的,但失败也不可怕。我们应客观分析成败,失败对社会组织培育可能更有借鉴意义。

一是资源有限性与竞争必然导致部分被培育社会组织被淘汰。如在社会组织发展初期,有限资源被更多放在政府与社会所急需的组织身上,一些非社会所急需的组织有可能在竞争中失利,不过这些失败本身并非完全负面,在某些情况下可能更利于社会领域的资源重组。二是培育组织的终极命运与战略转型。社会组织培育是社会发育初期的产物,伴随着社会逐渐发育成熟,其使命将趋于终结。承接培育功能的组织从起着示范性作用开始,理应在培育任务完成后自行解体或转型。发展较好的社会组织培育机构可以转型为提供行业支持的咨询机构或行业自律的行业协会。所以成功的社会组织培育机构应在适当时候进行转型。三是培育过程比结果更重要。一些公益性社会服务组织身兼双职,即要承担培育功能,又应作为被培育对象,即培育与被培育在社会组织发展的初期带有普遍性。正如很多草根组织从成立之日起就一直发展艰难,但在长期培育后也会有进步与成长。

3. 改善适宜社会组织发展所赖以生存的土壤。社会组织发展需要适宜的社会土壤,如果缺少这些土壤,社会组织不可能发展好。这就要求社会组织的培育与社会组织发展所赖以生存的土壤的改良双管齐下,甚至社会土壤的改良可能更为重要,如慈善捐赠制度和社会组织发展支持政策的完善与落实、政府公共服务外包的规范化与制度化等。这就要求政府要继续解放思想。今日中国所遭遇的经济与社会问题无不与中国的政治制度有关,政治体制改革成为中国继续前行道路上不可回避的首要问题。

我们认为,一是政府应该在社会成长过程中逐渐将部分资源归还社会或市场,取消双重管理,引入竞争机制,降低登记门槛。二是政府应准确自我定位,作为规则制定者、监督者、利益协调者与资源提供者,对社会要积极引导、依法管理、规范秩序,健全社会组织管理体系,为社会组织发展营造良好的竞争环境。三是建立健全社会组织法律体系,对组织分类、登记监管、社会监督、税收减免等各个方面做出具体明确的规定,总之,除了《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》等行政法规外,尝试健全全国人大制定并颁布施行的社会组织的相关法律,同时应为社会组织健康发展提供足够的保障体系,如税收优惠、贴息贷款、低息小额信贷、实行政府采购计划与项目推动计划等。

总之,社会组织要不断创造价值、完善服务、提升筹款能力、承接政府公共服务外包,也要接受组织内部竞争,要与政府、企业良性互动,要对自己有合理定位。长期地看,不应成为政府的附庸,而是平等的合作伙伴与竞争对手,要加强自身制度建设,并在发展中引入公共管理理念。我们即要不遗余力的去培育政府与社会所需的社会组织,更要改良社会组织发展赖以生存的土壤,从根本上改善社会组织的生存环境。

[责任编辑:方心清]