

积极发挥社团与中介组织 在构建和谐社会中的作用

朱冬亮

[摘要] 构建社会主义和谐社会是党中央面向 21 世纪, 结合我国当前社会发展现状所作出的一项具有重大意义的战略决策。社会主义和谐社会的本质特征是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处。在构建和谐社会的过程中, 必须重视和发挥社团与中介组织的作用。本文认为, 社团和中介组织在提升公民政治参与度和促进经济、社会和文化和谐发展方面, 能够发挥重大作用。

[关键词] 社团 中介组织 和谐社会

一、社团的性质与功能

一般认为, 社团与中介组织基本上属于非营利组织、非政府组织、志愿部门或者第三部门的范畴。^①1998 年我国《社会团体登记管理条例》中规定, 民间组织包括“社会团体(简称社团)”和“民办非企业单位”两类组织, 其中, 社会团体是由公民自愿组成的、为实现会员共同意愿, 按照章程开展活动的非营利组织。社团组织一般应当符合以下五个条件: 一是组织性; 二是民间性; 三是非利润分配性; 四是自治性; 五是志愿性。在当代中国, 社团起着沟通党和人民、政府与社会团体以及社会群体之间的“桥梁”作用, 是现代中国社会健康发展所必不可少的“中介组织”, 是现代社会的“第三部门(The Third Sector)”、非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)的核心组成部分。

社团和中介组织的分类存在多种标准, 按照不同标准可以划分为不同类别。我国民政部门通常将社团划分为学术性社团、行业性社团、专业性社团和联合性社团等四大类型的社团。如果从社团和中介组织的具体存在形态看, 主要包括行业协会、联合会、商会、基金会、促进会、联谊会、研究会等。从其行政色彩上看则可以分为官方社团、半官方社团和纯民间社团。

社团和中介组织的主要功能是作为一定社会群体的共同意愿或利益的代表而组成, 为实现这些社会成员的共同意愿而开展各种公益性活动; 其社会定位是作为政府与社会相互沟通联系的桥梁与纽带。在组织形式上, 社团和

中介组织的成员来自于不同工作岗位, 是根据自愿原则、承认共同宗旨目的、以会员名义集合而成的松散的组织。社团和中介组织存在的根本目的, 是为自主而灵活的研究、交流、探索和尝试提供有力的支持和良好的环境, 是为公民提供参与公共决策和社会发展的渠道, 是为了代表、综合、表达、捍卫特殊集团的利益而在政府和社会公众之间架设的“桥梁”。^②

20 世纪 70 年代以来, 社团与中介组织被认为是作为相对于公权力的政府、私权利的市场之外的“第三种领域”, 是弥补市场失灵、政府失灵的一种全新的社会平衡器, 其数量和影响得到了空前的发展。1997 年, 联合国秘书长安南在向联合国大会提交的年度工作报告中, 把非营利组织看作影响未来全球发展的“第五大因素”。美国学者萨拉蒙把第三部门的兴起看成是与 19 世纪晚期的民族国家兴起具有同样重大意义的人类历史事件。^③而当前我国正处于前所未有的社会转型期, 社团与中介组织以政治民主化、经济市场化、社会现代化、全球化为特定背景, 正面临前所未有的大发展的机遇。研究证明, 当一国人均国内生产总值处于 1000—3000 美元之间时, 由于社会经济与政治条件开始具备, 社会土壤与政策环境有利于社团和中介组织的发展, 可能出现爆炸式增长局面。1000—3000 美元阶段既是一国“黄金发展期”, 也是其“矛盾凸显期”。不少国家的成功经验表明, 在此期间普遍重视对非政府组织的培育与管理, 发挥其独特作用, 有助于疏缓社会矛盾与保持社会稳定。2005 年, 我国实现生产总值 18.23 万亿元, 人均达到 1700 美元左右。这说明我国已经进入社团、中介组织发展的关

键时期。

二、社团与中介组织在构建和谐社会中的作用

在当前构建社会主义和谐社会的过程中,社团与中介组织能够发挥重大作用。众所周知,构建社会主义和谐社会是党中央面向 21 世纪,结合我国当前社会发展现状所作出的一项具有重大意义的战略决策。2005 年 2 月 19 日,胡锦涛同志在省部级主要领导干部提高构建社会主义和谐社会能力专题研讨班开班仪式上对和谐社会的本质进行了高度概括,他指出:“根据马克思主义基本原理和我国社会主义建设的实践经验,根据新世纪新阶段我国经济社会发展的新要求和我国社会出现的新趋势新特点,我们所要建设的社会主义和谐社会,应该是民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处的社会。”党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出:“坚持最广泛最充分地调动一切积极因素,不断提高构建社会主义和谐社会的能力。”在构建和谐社会的进程中,社团与中介组织能够发挥政府部门和市场部门所不能替代的作用和功能。这主要表现在以下几个方面:

(一) 提高政治参与度

“民主法治”和“安定有序”是构成和谐社会的两大特征。民主法治首先要保证人民当家作主,这就意味着要尊重人民群众的独立人格和民主权利,尊重并维护公众的社会知情权、社会参与权、意志表达权及民主监督权。在民主得到充分发扬的基础上,使社会各方面的积极因素得到广泛调动。我们要构建和谐社会,其前提和基础是政治和社会稳定,这就要求我们首先要有一个民主法治、安定有序的政治环境。社团特别是包括工会、共青团、妇联、工商联、侨联、台联、科协、文联、社科联等“八大人民团体”在内的官方性质的社团组织,是党和政府联系各人民群众的“桥梁和纽带”,因而也是我国广大人民群众参政议政的重要途径之一,具有组织、参政、监督和教育等功能。而在这些官方社团下面,都设有各种类型的其他学术性、行业协会性质的社会中介组织。广大民众可以通过社团与中介组织,把自身的愿望和利益诉求转达给政府部门,并以这种方式参与政治、参与社会的管理。

为了更好地发挥社区与中介组织在提升公众政治参与度方面的作用,首先必须理顺党和政府与社团、中介组织的关系。一方面,社团和中介组织要接受党和政府的领导,在政治上要和党委保持高度一致;另一方面,它们也要保持自己的自治性和自主性。与此同时,党委和政府也要支持社团中介组织按照法律和章程自由开展活动,不要随意用

行政手段干预它们的管理活动。当前我国的社团与中介组织的管理中普遍存在行政化、官僚化的问题。特别是那些官方和半官方性质的社团组织,这种倾向更是明显。即使是一些所谓的纯粹民间社团中介组织,也是直接或者间接依附于某个政府机关,成为政府部门的附属机构。这种管理体制显然极不利于社团与中介组织的健康自主发展,也违背了社团与中介组织的章程要求,因此不利于发挥其在构建和谐社会中的政治作用。

(二) 促进经济社会事业协调发展

和谐社会本身是我国全面建设小康社会的一个有机组成部分,没有经济的发展,和谐社会就失去了最根本的经济基础。在促进我国经济发展方面,社团与中介组织也能够发挥非常重要的作用。

从经济学的角度来看,虽然大部分的社团与中介组织属于非营利组织,但它们也参与相关的行业培训,提供或者销售相关的服务产品,它们所创造的产值在国民经济中占有重要地位,这点在发达国家尤其明显。根据萨拉蒙等人 1995 年对 22 个国家的研究,即使排除了宗教团体,这 22 个国家的非营利部门仍是一个产值高达 1.1 万亿美元的行业,雇用了相当于 1900 万名工作人员,其平均规模大约占各国 GDP 的 4.6%,占非农就业人口的 5%,占服务业就业人口的 10%,占有所有公共部门的 27%。^④确实,社团及中介组织不仅可以扩大就业渠道,提供就业机会,而且能够大大减少市场交易成本,提高社会资源的配置效率,提升产业竞争力。在宏观调控层次上,社团与中介组织承担了政府为适应市场经济体制而转移出来的一部分社会、经济职能,能使政府从大量具体繁杂的微观事务中解脱出来,集中精力抓好宏观调控。

在微观层次上,社团与中介组织也扮演了非常重要的角色。(1) 在市场准入方面,社团与中介组织可以为市场主体及市场准入的管理者提供诸如注册资本的验证、审核及有关法律文件的公证、见证等中介服务业务,以确保市场主体资格的真实性、有效性;(2) 在市场竞争方面,社团与中介组织可以通过相互之间的沟通与协调,提高市场主体的辨别能力,增强竞争实力,避免同业竞争者之间不必要、不正当的竞争;(3) 在市场交易秩序方面,社团与中介组织通过为市场主体提供交易场所,拟定交易规则,监督交易行为,实行行业自律,促进市场交易的有序进行,便于政府对具体交易活动的动态规制;(4) 在市场纠纷解决方面,社团与中介组织通过验证公证,预防纠纷的发生,也可以使已经发生的纠纷得以及时、有效、公正的解决。

与此同时,加入 WTO 之后,我国将越来越多地面临其他国家和地区特别是美国、欧盟、日本等发达地区设置的贸易壁垒和倾销诉讼。按照国际上通行的对等谈判原则,我国也有必要成立相应的行业协会与之进行反倾销诉讼谈判。如在福建省,有个最明显的例子,就是福建石材协会和

鞋业协会的成立与运作。石材产业和制鞋业作为该省的支柱性产业,在该省的国民经济结构中占有非常重要的地位。近几年来,该省的石材产业和制鞋业在欧盟等地先后遭到反倾销调查。由于在此之前,该省尚没有成立相应的行业协会,为了应对欧盟的反倾销指控,该省不得不迅速成立了石材协会和鞋业协会,与对方谈判,并取得了成功,从而避免了贸易纠纷,维护了该省石材产业和制鞋行业的利益。

此外,社团与中介组织可以维护社会各阶层的权益,这点也是体现“民主法治、公平正义”的重要途径,对构建和谐社会具有十分重要的意义。市场经济条件下,由于利益主体多元化,仅靠政府和市场难以代表不同的利益主体的不同利益,各阶层需要建立能够反映自身利益的中介组织。例如,分散经营的农户、个体户、私营企业主、高科技产业的白领阶层等,这些不同利益主体为了使自身在市场竞争中处于有利位置,需要联合起来建立自己的行业协会组织。再如分散的企业需要通过专业协会联合与外界交涉,以维护自己的行业利益。这些社团与中介组织通过制度性的对话渠道反映成员的利益诉求,代表各类型的阶层、行业、利益群体参与集体谈判,也能够在相当程度上推动、促进政府社会经济职能的转换,使政府的宏观调控意志能真正地作为微观基础的市场主体的意志协调、融合起来。

(三) 共建社会和谐

这里所说的社会和谐是狭义上的,是相对于政治、经济、文化和谐而言的。在促进社会和谐方面,社团与中介组织所起的作用主要体现在以下几个方面:

(1) 参与社会管理。作为政府公共管理之外的一种社会管理力量,社团与中介组织在参与社会管理方面发挥了不可忽视的作用。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出:“深入研究社会管理规律,完善社会管理体系和政策法规,整合社会管理资源,建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。”除了前面所提到的提高社团与中介组织的政治参与度之外,社团和中介组织以其特有的非营利性、志愿性和专业主义,在社会管理中发挥着越来越重要的作用。

(2) 缓解社会压力。《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》指出:“建立社会舆情汇集和分析机制,畅通社情民意反映渠道。”当前我国正处于发展的战略机遇期,这个机遇期既是发展的“黄金期”,也是“矛盾凸显期”。社团与中介组织在政府与社会之间起到“减压阀”的作用,充当了“缓冲器”、“过渡器”和“调节器”的角色,它们的建立和发展,使得大众的意愿能够有顺畅的渠道向政府表达出来,从而有利于促进大众广泛而理性地参与政治,参与社会管理,保证社会的稳定和发展。特别是在处理一些突发的灾难性事件、群体性事件或者公共安全事件中,社团与中介组织可以发挥非常重要的中介与缓和作用。

(3) 增进社会福利。“公平正义、诚信友爱”是和谐社会

的本质特征。维护和实现社会公平和正义,涉及到广大人民的根本利益,是我们党坚持立党为公、执政为民的必然要求,也是我国社会主义制度的本质要求。当前我国在发展过程中存在社会贫富差距过大、社会分配不公、社会福利事业滞后、不同阶层之间社会地位差距过大等许多不和谐的因素。而在实现社会公平、缩小社会贫富差距以及增进社会福利方面,社团与中介组织也可以发挥非常重要的作用。在西方发达国家,普遍设立名目繁多的基金会,它们中有许多都具有慈善救助和从事社会福利的功能。这种慈善救助既包括直接的现金救助,也包括间接的物品或者服务援助。而在我国,包括“八大群团”在内的社团、中介组织都具有救助社会特殊困难群体的职能,在构建和谐社会中发挥着重大作用。

(四) 提升文化和谐

和谐社会的内涵之一就是以人为本的文化和谐。文化与谐与政治和谐、经济和谐一样是社会主义和谐的重要组成部分,并且对政治和谐和经济和谐有着重要的影响。一个社会是否和谐,一个国家能否实现长治久安,很大程度上取决于全体社会成员的思想道德素质及文化修养是否与其社会发展的程度相适应。在这点上,社团与中介组织可以发挥多方面的作用。

(1) 社团与中介组织可以培养人们的互助协作精神,增强社会责任感。与增进社会福利事业相映衬,社团、中介组织以其实际行动表现出当前社会缺乏的志愿精神、社会公德、责任感和同情心,为提倡社会公共精神树立了榜样,给社会带来了清新的伦理道德空气。它坚持自助、互助、助人的原则和自主解决社会问题的精神,可以减少市场机制的负面效果,更能够得到公民的支持和认可,有利于培养人们的互助协作精神和社会责任感。社团和中介组织所倡导的沟通、协商、理解的方式能够维护社会成员之间的整合,降低社会运行的交易成本,其志愿性的工作还有助于培养公民互助以及自己动手解决自己问题的能力。

(2) 社团与中介组织促使公民发挥潜力,促进社会文化事业的发展。社团与中介组织为社会成员在政府机构与企业体制之外开展活动提供了组织形式。很多民间社团组织是公民根据个人的兴趣、意愿和利益自主地组织起来,创造性地从事各项社会发展活动。在这些民间社团中,成员可以自由地展现自己的才艺,培养自己的文化兴趣和爱好。

在我国,知识文化性的社团组织占了相当大的一部分比例,其中属于“八大群团”的就有社科联、科协、文联等,它们下属有数百个各种横跨各个学科的学术性团体,其宗旨就是,积极推动学术交流,鼓励知识创新,促进文化传播。这些民间团体拥有巨大的社会影响力,不断推动科学技术、文学艺术等的发展,在构建和谐社会中发挥了不可替代的作用。

三、结 语

要充分发挥社团与中介组织在构建和谐社会中的作用,还必须协调处理好一些关键性的问题。就目前情况而言,和西方发达国家相比,我国的社团、中介组织不仅数量偏少,而且质量较低,活力不强,作用发挥不明显,总体上仍处于发展初级阶段。在构建和谐社会中,我们要大力支持和促进社团与中介组织的发展。事实表明,在当前的体制下,作为“第三部门”的社团组织离不开“第一部门”(政府)、“第二部门”(市场经济经营主体)的支持。由于我国社会经济相对不发达,政府投入不足,社会公益捐赠制度尚未建立健全,民众的慈善意识也还远没有被激发起来,这就使得我国的社团与中介组织的活动经费严重不足。由于资金困扰,我国许多社团有名无实或者名存实亡,根本无法开展活动。所以,政府首先要在人力、物力和财力上大力支持社团与中介组织按照法律和章程开展工作,为它们的发展创造宽松的环境,包括允许社团和中介组织从事一些带有微利营利性质的经济活动,并效仿国外的做法,在税收减免方面给予相应的优待。

其次,要加强和改进社团、中介组织的管理方式和工作方式。当前我国的社团与中介组织的管理是实行双重管理体制,不可否认,这种管理体制对我国社团中介组织的发展起到了重要的作用,但它的确存在不少弊端。造成弊端的根源一方面在于业务主管单位直接干预、参与甚至操纵社团的一切活动,并在很大程度上剥夺了社团与中介组织的自治权,极大地影响了社团专业能力的发展。另一方面,由于业务主管单位“不务正业”,致使社团、中介组织的诚信度、公正性严重受损,进而直接影响社团、中介组织存在的合理合法性。

针对这点,《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出要“加强和改进对各类社会组织的管理和监督”。除了要理顺党和政府与社团、中介组织的关系外,还要实行分类指导和分类管理的原则,对不同性质的社团、中介组织,实行不同的管理方式。如对于官方性质的社团,它们实际上是代表党和政府履行对人民群众的联络、协调、服务、指导、管理的职能。相对于民间社团,这类社团的组织机构完善,所掌握的资源较多,其管理的重点在于减少自己的行政性色彩,增加服务的职能。

对于类似消委会、广告协会、个体私营者协会、慈善会这样的半官方组织,党委和政府则应该加强指导和监督,尽量减少对它们的行政干预。而对于纯粹的民间社团、中介组织,比如各种行业协会、学术团体,则应该赋予其充分的活动自主权。与此同时,要特别提防相关的政府部门通过这些中介组织来寻租谋私,干扰这类组织的运转,甚至滋生腐败等。

与此同时,社团与中介组织也要加强组织自身内部的管理,强化规范社团自身的组织机构建设。社团与中介组织的工作职责重在服务、沟通、联络,而目前我国的社团组织、中介组织的工作方式基本上还是延用计划经济时期的行政式做法,注重的是思想政治教育,缺乏亲和力。这种做法显然已经不适应当前构建和谐社会的发展需要,建议部分服务性质较强的社团和中介组织,采用社会工作专业化的方法,以提高社团、中介组织的专业化、职业化水平。只有如此,才能充分发挥社团与中介组织在构建和谐社会中的作用。

注 释:

- ①当前在学术界使用的概念中,社团、行业组织与社会中介组织一般被认为是不同政府和市场的第三部门,与此相近或可以替代的概念有非营利部门、非政府组织、志愿部门、第三领域和市民社会、公民社会等。归纳起来,主要有三种观点:第一种观点是把第三部门看作是除政府机构和营利机构以外的社会组织。如根据联合国宪章第71条的定义,第三部门即非政府组织是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织,其中包括各种慈善机构、援助组织、青少年团体、宗教团体、工会、合作协会、经营者协会等;第二种观点是把第三部门界定为服务于公众目的的私人组织,即主要从事社会公益性事业的民间组织。美国学者莱斯特·萨拉蒙把第三部门定义为,数量众多的自我管理的私人组织,它们不致力于分配利润给股东或董事,而是在正式的国家机关之外追求公共目标;第三种观点是把第三部门看作是准行政机关或准公共部门,是公共部门的一部分。如英国学者约翰·格林伍德在《英国行政管理》一书中指出,有些由政府领导部门的机构和半私人组织,既不同于中央部门,也不同于地方机关,但通常又和它们有关系,这类机构和组织都可以说是准行政机关。参见李文良:《关于我国第三部门的再认识》,载《山东师范大学学报(人文社科版)》2003年第6期。
- ②康晓光:《转型时期的中国社团》,载《中国社会科学季刊》1999年冬季号(总第28期)。
- ③莱斯特·萨拉蒙:《非营利部门的崛起》,载《马克思主义与现实》2002年第3期。
- ④同上。

(作者:厦门大学社会学系副教授、博士)

(责任编辑:苑 洁)