



转型期社会组织自主治理中的三个“陷阱”

杨光飞

社会组织不同于企业组织，效率机制并不能作为社会组织最主要的组织目标，社会组织也不可能把利益最大化作为自己的组织目的，如果社会组织把效益目标作为其唯一和主要目标，社会组织就会沦为一种营利性组织，就会和其服务性、互益性等宗旨相悖，得不到一种社会认同。

伴随着中国社会的转型，政府从计划经济的全能控制模式进行有限的收缩，国家权力也从经济、社会诸领域适度退出，从而也为各种专业群体、专业组织以及各种社团孕育了一定的生成空间；而随着市场体制的推进，市场力量的逐渐彰显，原本由政府承负的很多职能需要让渡给社会组织来替代执行，这些社会组织也已成为社会主义市场经济体系的重要参与力量。而能否自主治理是社会组织独立于政府、企业之外以及真正履行社会目标和公共事务的重要前提，转型期的中国，这些社会组织在脱嵌和参与的同时，是否能够真正自主治理仍然是值得关注的重要议题，尤其需要防范的是其中的三个“陷阱”。

陷阱之一：为行政权力所“俘获”

自治（“自我管理、自我服务、自我监督”）是社会组织自主治理的一个重要原则，也是社会组织参与公共事务，与政府展开平等对话的基础，但是无论是对于由原事业单位分离出来的或由党政机关直接授权、委托而建立的“自上而下型”的社会组织，还是由企业或个体发起创立的“自下而上型”的民间组织，都往往存在着一种被政府“俘获”的情形，从而不能真正地做到自治。对于官办型社会组织自主性的缺乏，主要是由于行政权力的统合作用，其原因并不难解释，很多学者已加以详述，无需再议。对于“自下而上型”的社会组织为何也容易被政府所“俘获”，从而影响其自主治理？原因之一还在于政府对社会组织的赋权不足。赋权不足意味着政府还掌握着影响社会组织生存和发展的权力和资源，尽管这些社会组织基于不同的社会目标或者经济目标建构而成，但在生成之后并不意味着其能够作为真正的权利主体和政府进行平等对话，在履行相关职能时还是会遇到各式各样的“条条框框”和门槛，这样带来的一个后果就是：社会组织必须依托于政府的相关部门才能取得相应的合法权力，而为了获取这种“合法性”，社会组织往往被一些行政权力所“俘获”，也更容易丧失自己的社会目标，失去自主性。

社会组织一方面是面对政府的赋权不足，另一方面则会承接政府的过度赋权。为了节约行政成本，卸去一些繁杂的管理事务，地方政府往往会打着转移政府职能的幌子，把原属于自己管理范畴的一部分职能“让渡”给社会组织，让这些社会组织充当“二政府”，替代政府去行使一些“政府怠于行使或不敢行使”的权力，这些社会组织从而烙上了浓厚的官办痕迹。表面上看，这些社会组织获取了一定的行政资源和影响力，但是这种权力错位不仅让这些社会组织容易游离于公共目标，最终也会使这些社会组织的社会声誉受损，从而丧失自主治理的社会基础。

陷阱之二：为市场所“俘获”

社会组织在现实生活中具有不可替代的经济功能，它不仅是政府和企业之间的有效媒介，还会增进企业之间的合作，提高资源的利用率，同时也在一定程度上维护市场秩序。社会组织在市场体系中始终扮演着重要的角色，但是从目前来看，由于财务压力以及市场理性的扩张，社会组织的市场欲望也被充分调动，其营利倾向日益严重，社会组织也往往利用其充分的信息和平台，直接进入

市场获取利润，我们称之为被市场所“俘获”。值得关注的问题是：这些社会组织能否直接作为市场行为主体进入市场进行获利？

首先要讨论的问题是社会组织能否把进入市场获利作为社会组织的首要目标。企业组织遵循的是市场规则和效率机制，基于效率机制的组织行为会为追逐利益的动力所驱使，而达到这一目的的最佳途径就是提高效率，即用最少的投入获得最大的产出。但是效率机制是不是任何组织存在的唯一标准？或者说是不是社会组织也要遵循的首要目标？从组织的实际运行来看，效率机制并不总是组织存在以及组织运行的唯一标准。社会组织不同于企业组织，效率机制并不能作为社会组织最主要的组织目标，社会组织也不可能把利益最大化作为自己的组织目的，如果社会组织把效益目标作为其唯一和主要目标，社会组织就会沦为一种营利性组织，就会和其服务性、互益性等宗旨相悖，得不到一种社会认同。事实上，社会组织的效益追求必须放在一种合法性的框架之下，即效益追求只能作为工具性手段，效益追求的目标是为了更好地实现社会组织的真正目标，更好地服务于会员，为会员构筑更好的平台，也能更好地提升社会组织的声誉、权威、社会认同感和组织优势。

其次，我们要讨论社会组织能否进入市场获利、如何获利以及如何处置所获利润。社会组织不能把营利作为首要的目标并不意味着社会组织不能营利，对于转型期的中国社会组织更是如此。一些社会组织为了解决经费不足或者为了增强自身的实力和影响，更好地发挥组织优势以便更好地实现社会组织的社会目标，实际上并非不能进入市场，也并非不能营利，只是有一定的准入门槛和边界。例如一些协会单位不能利用自己的特殊位置和会员单位争利，进入市场所获之利也不能在内部分配，而要服务于组织的既有目标。有学者指出，“其非营利性就体现在它筹集到的经费和开展章程规定的活动所取得的合法收入必须用于协会的合法业务活动，在协会被解散和清算之前，协会所剩余的资金不能在其成员间进行分配。”实际上，社会组织如何通过进入市场从而更好地实现社会目标是当今国内外学者共同关注的一个前沿问题，社会组织如何通过市场化路径获取收益以及如何处理好互益性与履行公共职责之间的关系，还亟待一定的制度创新。

陷阱之三：为精英所“俘获”

所谓社会组织的自主治理，是指社会组织能够借助内部成员的人际信任以及关系网络形成有效的合作机制，并在此基础上自主议定社会组织的组织目标、组织制度、高层人事权的任免等。自主治理更多地强调的是“自组织能力”，即无论是非正式合约还是一种正式制度的形成，往往都是由社会组织内部决定，而不是来自于外部权力。内生于社会组织中的这种自主治理是不是就一定带来民主？会不会带来一些非预期的后果？

从现有的研究看，一些民间组织在内部治理上并没有带来真正的民主参与，而是出现了精英治理最后为精英“俘获”的情形。所谓精英治理，是指社会组织内部的权力运作委托交付给一些人、精英来运作，由这些精英制定并执行规则，并代表民间组织其他成员来治理商会内外事务。以温州商会为例，绝大多数的民间商会的实际运作都是由该行业中骨干企业的负责人担当，这些负责人属于这些行业内的精英分子，他们往往是企业中的老板，由于对本行业发展现状与趋势也有着一定的了解和把握，也有着非凡的影响力，因而会被推选为这些商会的会长或者副会长等。应该说，这些精英对于商会组织的运作起到了一定的作用，例如通过积极赞助等方式为社会组织提供了重要的资金来源，借助于个人人脉和政府进行沟通，客观上为整个行业带来一定的便利等等，但是由于商会组织内部的精英治理是由不对称的权力契约关系带来的，商会组织内部的这种权力转让会带来一些“非预期后果”，即商会组织往往会处于精英企业的强势控制，稀缺资源也往往被精英企业拦截，非精英企业缺乏分享机会，由于精英治理带来的社会资本的非均衡性分布，导致一部分会员单位的最终“退出”，自主治理有名无实。

如何对上述问题加以防范？首先，必须是完善社会组织的相关立法，完善社会组织和政府以及市场的对接机制，转型期社会组织的自主治理仍然需要一定的外部制度基础。其次，社会组织自身必须在内部健全治理机制，尤其是在合作机制、组织化程度以及权力运作等层面必须逐渐规范，形成明确的治理结构，提高自主治理的能力。最后，社会组织还需要进行积极的制度创新，更好地整

合资源，履行社会服务的最终宗旨。

（作者单位：南京师范大学社会发展学院）

来源：中国社会科学报

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)

