



略论转型期社会团体的发展策略

祖玉琴 马宏

社会团体，是公民依法自愿结成的不以营利为目的的民间组，作为社会组织形态的一个重要类别和组成部分，它总是随着不同历史时期、不同政治文化背景而呈现出不同的发展状态。上世纪 80 年代中后期以来，社会团体的兴起形成一股世界性的潮流，关于社会团体兴起对人类社会。美国霍普斯大学政策研究所所长赛拉蒙认为：“历史将证明，它对 20 世纪晚期的意义，也许如同民族国家的兴起对 19 世纪晚期意义一样重大。”今日之中国，正处于改革开放的深入阶段，社会经济转型的关键时期，社会团体责无旁贷地要承担起历史赋予的重要使命，本文试图通过分析现阶段我国社会团体的地位、职能现状，进而探讨社会团体如何顺应环境，发挥作用的途径。旨在抛砖引玉，引发对此问题的深入探讨。

一、转型期社会团体所面临的环境

任何组织都是环境的产物。社会团体作为社会组织的一种也不例外。组织环境可分为两类，一是外部环境，一是内部环境，社团的活动及其影响正是在这两类环境交互作用下的结果。

（一）社会团体外部环境分析

社会团体的外部环境也可称为一般环境，即对每个社团都将发生影响的环境因素，如政治环境、经济环境、社会环境、法律环境、文化环境等等。

1. 政治环境，我国政治生活民主化为社会团体的发展提供了日益宽松的氛围，改革开放前，我国政治生活一直处于高度一体化状态，社会团体凤毛麟角。改革开放后，我国政治生活发生了巨大的变化，人们行使民主权利的思想观念不断增强，结社热情空前高涨，社会团体也得到前所未有的发展。在数量上，呈几何数增长，全国性社团由 1978 年的 100 多个发展到 1800 多个，地方性社团达到 20 多万个，深圳从 0 到近 900 个；在活动领域方面，已遍及各行各业，行业性、专业性、联合性、学术性门类齐全；在作用和影响方面，也已成为社会生活中一支不可忽视的重要力量。可以说，民主政治的推进，促进了社团的发展；而社团发展了，使更多的人民群众直接参与社会行政事务管理，又反过来推进民主政治的建设，两者相辅相成，良性循环。

2. 经济环境，市场经济体制的逐步建立和完善，为社会团体的发展提供了广阔的空间，我国长期实行计划经济体制，政府是社会的主导力量，政府按计划以行政指令向企业分配资源，包揽一切事务，在这种经济模式下，具有自治性的社会团体根本没有产生和发展的土壤，随着以市场为取向的经济体制改革开始后，政府的行为发生了根本性的变化，资源必须按照市场的要求进行最佳和有效的配置，政府从微观管理行政命令转为宏观调控政策引导，逐步退出中场。因此，在政府与企业之间，客观地产生了一个“中间地带”，而这个“中间地带”正是社会团体辅助政府和企业优化资源配置、施展身手的大地。同时，社会团体本身也是生产力要素在市场体制中分配的一个重要流向，将是为过剩劳动力提供建设性出路的一个颇具潜力与前景的途径，这在市场经济较为发达国家已成为现实。例如，德国的社团专职工作人员约有 70 多万人，也就是为人们提供了 70 万个就业机会，并成为当地税收的一个重要来源。但是，当前我国正处于市场经济体制的初期阶段，各方面的利益调整和权力分配尚未充成，因而社会团体的定位不确定，职能也未充分发挥。

3. 社会环境。社会团体已成为现代社会组织体系的一部分，但其成熟度较差，还不能完全摆脱对行政机关的依附。市场经济体制要求政企分开，从社会功能结构看，还要政社分开。政府的主要职能是制定并维护一个良好的市场游戏规则，并以财政、税收为社会提供治安、环保、基础教育、基础设施等公共产品；而社会团体的主要职能：一是运用其专业知识为社会提供公益性服务，二是为自身所代表的特定的利益群体服务，并通过这两项服务使自身也获得发展，需要指出的是，社会团体的职能实现是在实行社团自治的前提下进行的，换言之，政府和社团是两个不同的权利主体，它们在权力和职能上应该加以区分，从而使它们各尽其能，各行其责，达到社会功能的平衡。

4. 法律环境。我国社团管理法律体系已初步建立，但是法制化建设任务仍十分艰巨，市场经济也可以说是法制经济，大家都要遵守共同的游戏规则，这个规则就是法律制度。在社团法规方面，基于《宪法》规定的基本原则，目前我国社团管理的主要法律依据是国务院新修订颁布的《社会团体登记管理条例》，1988年颁布的《基金会管理办法》，以及民政部制定的几十个规章、文件。相对于发达国家完善而严密的法律体系，应该说我国立法的层次还不高，管理较为粗放，与其它法规衔接性差，在具体问题上缺乏可操作性。例如，不同类型的社会团体有着不同的组织形式和功能，与经济建设密切相关的行业性社团，综合性社团，它们以单位会员为主体，一般有较具规模的办事机构，较为紧密的组织机构、较为完备的内部制度、较为雄厚的经济实力等特征，而学术性、联谊性社团则多由个人组成，较为松散，办事机构较小，经济实力较弱，所以，对于不同类型的社会团体应由行营的单行法规来调整，不可一刀切，而我们目前则缺乏这方面的配套法规。

5. 文化环境。社会团体总是与文明、民主相伴相生，21世纪人类文明的多元化、个性化的发展趋势和知识经济时代的来临为社会团体提供了丰沃的文化土壤。民间结社在我国是古已有之。思想启蒙家梁启超说“学会起于西乎？曰：非也。中国两千年之诚法也”。然而，现代意义上作为人们民主权利体现的社团却是从清代随着西方列强坚船利炮的入侵而逐步发展起来的。

（二）社会团体内部环境分析

社会团体内部环境也可称为操作环境，它是由构成社团组织的某本要素，即：组织机构、组织规章、会员结构、工作流程、领导模式等有机整合。每一个社团都有其特有的操作环境，概括说来主要有以下几种类型：

1. 创新型。创新型社团积极开展活动，活跃于社会，能不断适应环境新的变化，捕捉机会，调整自我，开拓新的领域，研究新的课题，使自身适应社会的发展需要，创新是组织的生命，创新意味着不断打破旧的思想方式和行为模式，使自己拥有不可替代的位置。

2. 维持型。维持型社团活动开展正常，但较少考虑新的发展方向，总是采取因循守旧的工作方式，这类社团往往依附于某个政府部门，行政化倾向较为明显，在转型期潜藏着被社会淘汰的危机。

3. 冬眠型。冬眠型社团较少开展活动，其或是由于长官意志应景而设，或是负责人年龄、知识结构老化，或是组织涣散，无人过问，使工作陷于停顿，实际上已经起不到社团应有的作用。

4. 问题型。问题型社团是指那些偏离了社团正确发展方向的少数社团。有的是偏离了宪法、法律所规定的基本原则，出了政治方向的问题；有的是背离了社会团体非营利性的基本特征，为个人或小集体谋取经济利益，出了经济方面的问题；还有的是违反了社会团体民主性的原则，个人专断或内部纠纷频生。这类社团虽然数量不多，但影响很坏，是社团中的害群之马，必须由登记管理机关依法进行处理。

总之，转型期的政治、经济、社会、法律、文化环境既充满了机遇，也隐藏着风险，社会团体在这种历史的大变革时期必须把握住机遇，调整自身，适应环境，以组织创新、制度创新来迎接新世纪的挑战。

二、转型期社团的发展策略

既然机遇与挑战并存，那么，社会团体发展唯一的选择就是：抓住机遇，迎接挑战。社会团体如何迎接挑战呢？从社团外部看，就是要积极营造出有利于社团健康发展的活动空间；从社团内部

看，就是要探索社团适应新形势发展的新道路。

（一）营造社团健康发展的外部环境。

如前所述，我国现阶段政治经济社会发展已经为社会团体提供了一个日趋宽松的环境，但是，为使社会团体发挥出更大的作用，仍然需要方方面面付出艰苦的努力。

1. 继续加快民主化建设的进程。

民主制度的健全和基层民主的扩大，将使公民拥有更多的民主权利。人们在遵守宪法，法律的前提下，通过社会团体这种形式，资源结成各种利益、兴趣共同体，直接行使自己的民主权利，参与管理国家、社会事务、管理经济文化事业，同时它又是实行自我管理、自我教育的自律组织。可以说民主政治是社会团体蓬勃发展的根本基础。

2. 将政府转变职能与发挥社会团体的作用结合起来。

随着“小政府、大社会”格局的逐步形成，原由政府承担的一些经济管理职能和社会事务必将由社会中介组织来承担。我国社会团体必然在总量上继续扩大，结构上更趋多元，布局上更加宽广，功能上日益齐备，专业化特征更加突出，服务领域进一步延伸。社会团体将在更广阔的领域，更高的层面上进行整合，行业协会、商会等中介组织将发挥更大作用。但是在这个过程中应注意的：一方面政府转变职能要真正到位，要保证社团的合法权益，使该社团办的事都能办得到、办得好；另一方面，政府要发挥监督管理和指导的功能，防止社团以“二级政府”面目出现。

3. 建立有效运作的社团行政管理体系。

首先，要加快社团管理法制化建设的步伐，应根据不同类型社团情况抓紧修订和制定如基金会管理办法、行业协会管理办法等单项法规。其次，要研究社团布局、发展的长远规划。从经济发展和社会需要出发，有意识地引导和扶持社团。再次，要充实和加强社团管理力量，应建立象管理经济组织（企业）的工商，税务体系那样，建立管理民间组织（社团）的管理监督体系。

（二）探索社会团体新的发展道路

社会团体发展的关键就是要从自身做起，打破传统的社团模式，在实践中摸索出一条适应时代要求的社团发展之路。

1. 引进竞争机制，挖掘社团的人才优势，培养、造就一批从事社团工作的通才和社会活动家，就社团整体而言，素质较高，具有人才荟萃、知识密集的特点。各类社会团体几乎都集中了一批专家、学者，特别在自然科学，社会科学的研究方面，取得了突出的成就，社团的负责人一般都是学科带头人。但是社团机构专职工作人员的素质却亟待提高。由于传统的思想观念，不少人认为社团专职工作人员就是从事一些具体的事务性工作，随便什么人都能干。实际上，社团的性质要求社团工作人员具有较高的素质，社团不但专业性强，而且社会联系广泛。因此，要求社团专职工作人员不仅应当具有较高的文化水平，熟悉业务，而且要精明强干，具有组织领导才能与人际交往和公关能力；善于演讲，具有感召力，才能使社团产生凝聚力和向心力。为了培养造就社团工作的专门人才，还需花费大气力。

首先，要实行民主选举制。社团性质决定了它的民主性，由会员民主选举出领导班子，是众望所归。有这样一个团结、协作、务实的领导班子和有魄力的带头人，才能带领社团开创新局面。需要强调的是：中办发 [1998] 17 号文件再次发出了党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知。这样做的目的，一是保证党政领导干部全心全意投入本职工作；二是保证社团领导干部有职有权，自主工作。

其次，对社团专职工作人员实行聘任制。本着德才兼备的原则，设立岗位职能，使能者上，庸者下，优胜劣汰。

再次，从制度上逐步解决社团令职工作人员的后顾之忧。由于社团的松散性和不稳定性，所以下容易留得住人才。为了促使社团留住人才，深圳市社团管理机关和业务主管部门已出台了一系列相应政策，例如：解决社团专业技术骨干调进深圳户口问题；规定社会团体专职工作人员的工资标准和福利待遇以及退休后的工资，福利待遇，参照国家现行统一的事业单位职工工资系列标准和有

关规定办理；还要求社会团体力专职工作人员购买社会保险，包括医疗、住房、养老基金等。只有留住了人才，社团才能发展，进而发挥作用。

2. 建立起科学的社团自律运行机制，社团不同于行政机关的显著特点是它的民间性，这就是说它没有行政纪律的强制约束。然而社团不能一盘散沙，这主要依靠自律，就是自己管理自己。首先，社团章程是社团自律的有效文件。凡是自愿入会的会员，都必须遵守社团章程的规定，享受权利、履行义务，否则退会。其次，加强社团的思想建设，是社团坚持正确政治方向的保证，社团的工作要始终围绕党和国家的中心工作进行，不能偏离这个正确的方向。第三，加强社团的组织建设是社团生存与发展的先决条件。社会团体之所以能立足社会并有一定的地位，关键就在于它是个有组织的集体，离开了必要的组织建设，社团的存在和活动将成为空话。可以说，组织是社团灵魂的依托，组织建设是社团建设的基础。第四，建立健全各项规章制度，形成完整的社团自律运行机制。合理的规章制度是社团组织、办事机构以及会员从事各项活动的规范文件，对社团可以起到协调步伐，减少内耗，保证工作稳定性和连续性的作用。这些制度包括民主决策制度、财务管理制度及人事、会议、工作职责、服务制度等。其中健全严格的财务制度尤其重要。有些社团财务管理不健全，给一些人贪污、挪用，甚至诈骗社团的资产留下了可乘之机。总之，社团自律运行机制是社团自我约束，自我管理，开展活动的依据，有规可依，有章可循，就能加强社团自身建设，进而扩大自己影响，得到社会的承认，并在激烈的社会竞争中立于不败之地。

3. 发挥服务功能，提高社团工作活力，显示社会发展的强大生命力。社会团体的特征之一就是它的服务性，也是它立足社会、生存与发展的主要手段。一方面，社会团体的服务手段是多种多样的，可以利用人才、知识的优势，开展咨询、评估、培训等；可以打破行业，部门、系统界线举办研讨会，展览，开展信息交流等，有能力的社团还可直接参与经济活动，为经济建设服务。另一方面，社会团体的服务范围是非常广泛的，概括起来主要有几个方面：

第一是为政府服务。社团利益与国家利益在根本上是一致的，不同的是，一个从官方的渠道运行，一个从民间的渠道运行，两个渠道并行不悖，各类社会团体代表着不同行业，不同方面的群体，可以向政府反映他们的意愿和要求，并提出好的建议和方法。此外，在国际民间对外交往中，有些工作是不便由政府出面去做的，而这些事情恰恰是民间社团便于做而且能够做好的。社会团体应当积极地为政府、为社会分忧，起到服务国家、服务社会的作用。

第二是为经济建设服务。各类社团宗旨、任务不同，它的服务对象有所区别，但总的说来，都离不开经济建设的大局。所以各类社团要充分利用自身的特点和优势为经济建设服务，促进国民经济的发展。行业协会应开展行业基础调查，为政府和企业制订行业发展规划当好参谋与助手；要热心为企业排忧解难，提供有价值的信息、咨询等；学术性社团要树立科研为市场经济服务的观念，并尽可能地使学术研究成果转化为生产力，促进知识经济的发展；专业性社团要注重培训专门人才，提高专业人才的科研能力和学术水平。

第三是为会员服务。任何一个社团都是由会员组成的，所以为会员服务是社团的天职。服务质量的好坏，直接关系到社团的兴衰存亡，关系到社团宗旨、任务的完成。社团可以通过开展各种活动，使会员从中受益，以增强社团内部的凝聚力，从而不断扩大队伍、壮大力量。总之，社会团体只有不断拓宽服务领域，以优质服务求信誉，以有偿服务求发展，才能使社团具有勃勃生机和强大的生命力。

综上所述，社会团体能否在社会转型期立足并发挥应有的作用，既取决于良好、宽松的外部环境，更取决于社团的改革和发展。我们相信，社会团体一定能不断深入探索、总结经验，完善自己，树立起无愧于时代的社团新形象。

