

社会组织联盟参与社会治理的角色定位与功能分析

王晶娜, 亓祥晨

(广西大学公共管理学院, 广西 南宁 530004)

摘要: 社会组织联盟的兴起与发展, 增强了第三部门参与社会治理的能力。其在社会治理当中扮演着重要角色, 既是社会力量的凝聚者, 又是社会的自我管理着。联盟参与社会治理, 可以有效减少治理成本, 激发整个社会的活力。作为多元社会治理当中的“一元”, 社会组织联盟协同政府一起完善社会治理。越来越多的社会组织联盟在政策倡导、资源整合、提供公共服务等方面发挥着重要作用。此外, 良好的联盟形象能够激励更多的社会组织加入联盟, 促进第三领域的发展。

关键词: 社会组织联盟; 社会治理; 角色; 功能

中图分类号: C91 文献标识码: A 文章编号: 1674-7798(2015)08-0044-04

DOI:10.13391/j.cnki.issn.1674-7798.2015.08.011

Role Orientation and Functional Analysis of Social Organization Alliances in Social Governance

WANG Jing-na, QI Xiang-chen

(Department of Public management, Guangxi University, Nanning, Guangxi, 530004)

Abstract: The rise and development of social organization alliances enhance the ability of the third sector to participate in social governance. It actually plays an important role in social governance. Alliance is both the flocculant of social force and the self-administrator of the society, which can effectively reduce the administration cost and stimulate the vitality of the whole society. As "one variable" of the pluralistic society governance, social organization alliance can cooperate with government on a more effective social governance. An increasing number of social organization alliances are playing important roles in policy advocacy, resource integration, and public services provision, etc. In addition, good alliance image can encourage more social organizations to join the alliance, which will promote the development of the third region.

Key words: Social Organization Alliances; Social Governance; Role; Function

如今, 社会组织所处的外部环境复杂多变, 组织之间的竞争更加激烈, 社会组织的生存面临巨大的挑战。单个的社会组织经常会陷入筹不到资金或是资金短缺、人才流失严重的困境。另外, 由于自身能力有限, 单个的社会组织在解决大而复杂的社会问题时往往表现得力不从心, 或是因为与其他组织的工作具有重复性而产生不必要的资源浪费。基于以上原因, 草根社会组织纷纷成立

联盟以谋求共同发展, 少部分联盟则是在政府的推动下成立, 具有半官方的性质。社会组织加入联盟既可以提高自我能力, 又可以汇聚力量, 实现共赢。简单说, 社会组织联盟是由两家及以上社会组织组成的联合体, 它具有超越单个组织的众多优势, 同时还具有在一定范围内优化资源配置、加强行业自律等功能。单一的社会组织由于各种因素及条件限制, 难以全面发挥其治理功能, 而社

收稿日期: 2015-06-27

基金项目: 广西高校人文社科重点研究基地“区域社会管理创新研究中心”资助课题(编号: JDCX201501005)的阶段性成果。

作者简介: 1. 王晶娜(1988-), 女, 河南洛阳人, 广西大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向: 社会组织。

2. 亓祥晨(1992-), 女, 山东济南人, 广西大学公共管理学院硕士研究生, 研究方向: 政府管理。

会组织联盟却可以进行优势互补,发挥合力效应。社会组织联盟参与社会治理是对治理结构的完善,多个社会组织结成联盟或网络,能够有效整合资源,产生集约效应,减少政府多头治理的无效性^[1]。借此,本文选取社会组织联盟为研究对象,重点研究联盟在社会治理当中扮演的角色与发挥的功能。希望为政府指导社会组织联盟参与社会治理提供一定的参考,进一步促进政府与社会组织联盟之间关系的改善。

一、社会组织联盟在社会治理中的主要角色

我国的社会组织相比国外起步较晚,但发展迅速。自1995年第四次世界妇女大会在北京召开以来,学术界研究社会组织的潮流一时兴起。2008年汶川地震发生以后,各个地方的社会组织活跃起来,为齐心协力救助灾民,来自全国各地的社会组织通过线上或线下组成合作网络或联盟,一起投入到抗震救灾当中。自此以后,社会组织之间的合作成为常见形式,新成立的社会组织联盟数量不断增加,联盟的运作也更加规范化。随着社会管理到社会治理的转变,联盟逐渐参与到社会治理的各个方面,并在其中担任着重要角色。

(一) 社会组织联盟是社会的自我管理者

社会组织联盟是由多个社会组织基于共同的目标或利益、本着自愿原则组成的,其成立和运作体现了社会的自我管理。联盟内部依靠一定的规章制度和道德约束(如联盟章程或使命宗旨等)来规范和约束成员组织的行为。对内,联盟可以加强自我管理,促进成员组织更好地发展;对外,联盟具有一定的行业自律精神,有利于整个公益事业的良性发展^[2]。笔者所了解到的部分社会组织联盟不仅运作规范,而且增强了社会的自治能力。例如广西公益联盟成立以后,不仅通过了联盟管理的章程,还设计了主席团——秘书处——联盟各部门的组织架构,并在此基础上进行明确的分工,各组织之间相互配合,共同完成联盟的目标。联盟日常活动主要通过网站和其他宣传平台及时公开,以接受联盟内部和外部的监督。截止目前,广西公益联盟运作良好,在全区公益组织当中具有重要的影响力。

此外,联盟的进入、退出机制具有自愿问责的性质,体现了行业内部的规范自律。相比较单个的社会组织,联盟具有各种优势,但是加入联盟通常需要具备一定的条件或符合一定的要求,这样一个筛选的过程实际上对社会组织起到了激励导

向的作用,促使发展良好的社会组织朝着更好的方向发展,激励落后的社会组织为加入联盟而努力提升。当然,如果成员组织有违规行为,联盟内部也会采取一定的惩罚措施,严重者则强制其退出联盟。自然界存在着优胜劣汰的生存法则,社会组织同样也面临激烈的竞争环境。社会组织联盟是社会组织发展到高级阶段的产物,体现了社会组织的自我发展、自我管理的特征,进而推动着第三领域的自治,构成社会管理的有效组成部分,降低了社会治理成本,因此说社会组织联盟是社会的自我管理者。

(二) 社会组织联盟是社会力量的凝聚者

社会组织结成联盟以后的一个突出特点就是扩大了影响力。从一个个鲜为人知的草根组织到一个大型的社会组织联盟,不仅仅是量变的发生,更多地体现了质变的结果。社会组织结成联盟以后有利于扩大他们的活动范围和规模,从而扩大其影响力。联盟组织越大,其政治影响力就越强^[3]。比如,联盟在政策制定过程中作为政府的协助者,能够使政府更多地为社会公众利益考虑。事实上,联盟只有得到政府的认可,才具有完整的合法性。西方法团主义理论认为国家与社会之间的关系应由对立转向融合,以制度化推动国家与社会的有序互动^[4]。社会组织联盟将各个社会组织联结在一起,在更大的范围内凝聚了社会力量,促进了组织之间的交流及合作。如果联盟内部声音一致,则可以更好地影响政策过程和结果。此外,良好的联盟形象将会为社会组织赢得更加牢靠的社会基础。

社会组织联盟按其成立路径和官方背景分为民间自组织型和政府推动型两种类型。无论是民间自组织型联盟还是政府推动型联盟都具有强大的生命力。民间自组织型联盟的成员大多为草根组织,与基层的联系紧密,因此它们更容易发动基层社会力量;而政府推动型联盟因为有政府方面的支持,便于团结社会各阶层各类型的社会组织,因而具有明显的外部效应。单个的社会组织开展社会工作时面临的困难是相当大的,要么是问题涉及面太广,要么是问题本身太大,要么是组织建设能力太差。而社会组织联盟或网络却可以凝聚社会力量,将有限的资源加以整合以顺利开展工作。例如“心盟”孤独症网络是由孤独症领域的多家社会组织发起并建立而成的一个网络平台,它将全国各地致力于孤独症的社会组织联系在一起,通过组织之间的交流、合作、培训等方式实现以小汇大凝聚社会力量,帮助孤独症人士

的愿景。

(三) 社会组织联盟是公民意识的倡导者

公民意识是社会意识的一种,其本质是公民对自身社会身份的认同,主要表现为公民对国家、社会与公民之间关系的认知和态度^[5]。公民意识包括公民的主体意识、责任意识和参与意识,它要求公民必须是一个具有独立人格和可以独立思考的人,能够对社会政治系统以及各种社会问题表达正确的态度、倾向、情感和价值观。

社会组织是人们自愿成立的,具有组织性、非政府性、非营利性、志愿性等特征。遍布世界各地的社会组织充当着沟通政府与社会及公民的桥梁作用,它是民意表达的重要途径之一,是培育公民意识的场所。如果说单个的社会组织不具有足够的代表性,那么社会组织联盟则体现了公民意识的升华,它将不同的社会组织联结在一起,团结互助,积极参与社会问题的治理,加速了公民意识的觉醒。在联盟里面,任何一个组织的成员都可以感受到其他团队所带来的感召力,感受到联盟集体力量的伟大,从而更加坚定自我信念,提高自身的公民意识。从外部来看,社会组织联盟有利于培育社会资本,它可以借助于集体行动的力量更好地扩大宣传,提高其知名度和公信力,从而吸引更多的爱心人士参与到社会公益事业当中。

二、社会组织联盟参与社会治理的功能分析

较之于单个的社会组织,联盟具有众多优势,它们参与社会治理,更能发挥其治理主体的作用。具体来说,社会组织联盟在社会治理当中的功能主要体现在政策倡导、规范自律、优化社会资源、提升公民意识、推动第三领域的发展等。政府要充分认识社会组织联盟参与社会治理的重要作用,树立多方参与的社会治理新观念,鼓励并引导枢纽型、支持型社会组织朝着联盟的方向发展。

(一) 参与和影响公共政策,促进政策过程的民主化

参与和影响公共政策是社会组织联盟的一种重要功能,它通过各种政策工具的积极介入,使得民意表达顺畅,政府决策更加科学化和民主化^[6]。大量的社会组织来自于基层,与公众联系密切,更能了解民生需求和反映基层问题,因此在参与公共政策的过程中更能代表基层利益,促进民主化进程。事实证明,社会组织联盟可以形成一股合力,提高社会组织在政策制定过程中的影响力,使政府更多地为社会公共利益考虑。例如

在泰国,致力于环境保护的社会组织联盟坚决抵制来自国家或工业方面的关于生计的威胁,以保障人们的生存环境不受侵害^[7]。国外的社会组织联盟相比国内发展得比较成熟,再加上社会环境的不同,使得它们具有更强大的政治影响力。大规模的社会组织联盟在战略性时刻总是能够影响国家的政策议程,激发公众的意见^[8]。随着联盟的发展壮大,其社会参与上升到更高层面。对于国内的社会组织联盟来说,它们影响政策过程的作用还很微小,更多时候扮演的是参谋和助手角色,最终的决定权还在于政府。但在一些棘手的问题上,如果联盟参与并提出有效的解决方案,那么政府加以采纳的可能性就会很大。

(二) 规范自律,推动第三领域的发展

社会组织结成联盟以后,一般会制定出一些规章制度来规范成员组织的行为,比如联盟的章程等硬性制度约束。成员组织基于自愿原则加入联盟,自然要遵从联盟的管理章程,参加联盟的集体行动,如果成员组织出现违规甚至违法的现象,不仅要受到联盟的制度制裁,还会受到其他成员的道德谴责。例如由西祠站方牵头成立的西祠公益联盟,旨在汇聚联盟力量,推动公益事业发展。在其联盟章程里面,不仅规定了成员的进入及退出标准,还规定了成员组织的权利和义务。对于严重违反联盟相关规定的成员组织,联盟内部可予以处理。如此,才能保证公益联盟的健康、持续发展。

从某种程度上来说,社会组织联盟具备自愿问责俱乐部的功能,加入联盟需要符合一定的标准,还要遵从俱乐部的执行和监督机制^[9]。尽管成员组织加入联盟需要付出一定的成本,但其获得的收益却是可观的,比如成员组织可以从联盟当中获取更多的稀缺资源、参加联盟内部的培训交流以助于组织能力的提高等等。事实上,如果成员组织不能从联盟当中取得好处,那么他们会选择退出联盟。总的来说,社会组织联盟具有促进行业自律、自强的作用。发展良好的联盟能够在社会当中起到模范带头的作用,吸引更多的爱心人士参与公益事业,激励更多的社会组织加入到联盟当中,推动第三领域的发展。

(三) 整合资源,提升公共服务品质

联盟最大的优势就是能够在一定范围内优化资源配置,既可以使稀缺资源得到充分利用,又可以减少因重复工作带来的资源浪费。各地区各种类型的社会组织组成联盟或建立社会组织联合网络以后,可以集中各自的专业技能,优势互补,发

挥集体的力量,这一点在突发性公共事件中最能体现。如在参与抗震救灾的过程中,许多来自全国各地的社会组织为了能够争取最短时间内的最大救援,成立联盟或联合行动中心,彼此协作,团结一致,最大限度地提升公益资源的利用率。根据资源依赖理论的观点,单个的组织不可能从外界获取自身发展所需要的各种资源,组织必然要与外界发生联系,对外部资源产生依赖关系。因此,组织之间的合作能够满足解决稀缺资源的需要。在提供公共服务方面,政府已不能满足公众日益增长的各种社会需求,而社会组织则可以有效弥补市场失灵和政府失灵所导致的社会缺陷,提供公共服务,弥补政府职能的不足。不仅如此,社会组织之间彼此合作,以联盟的形式运作,还可以降低服务传输成本,集合联盟的优势和特点,提升公共服务品质。

(四) 承载有机团结,增强社会的自组织能力

社会组织联盟成员基础广泛,他们来自不同的阶层、不同的工作单位,彼此之间的密切联系突破了社会阶层或制度上的分隔,改变了以往单一的社会垂直关系格局,新的平行关系开始出现并逐渐增多。随着社会的发展,联盟的数量不断增多,不仅有同一地区的各组织之间的联盟,也有跨区域的相同类型或不同类型组织之间的联盟。各种类型的社会组织联盟加强了组织之间的合作,增强了社会关系网络,使得社会各阶层、各地区的联系更为紧密,社会在整体上呈现出一种有机团结的状态,“次级群体承载着有机团结,是因为它们在形成与运行中是与规范、道德相伴随的”^[10]。从组织层面来看,横向合作使得单个的社会组织走出狭小的自我封闭圈子,与外界建立广泛的联系,有利于组织展开各项工作;从个人层面来看,企业单位和事业单位的成员能够突破单位、行业的局限联系在一起,为了共同的目标而努力。有了这样的基础,社会才会更加和谐稳定,各成员之间协调互助,于无形中提高了社会的自组织能力。

三、结语

综上所述,社会组织联盟在社会治理当中扮演着社会自我管理者、社会力量凝聚者和公民意识倡导者的角色。相对应地,联盟参与社会治理的功能主要涉及以下几个方面:参与并影响社会各项事务,提升公共服务品质,促进组织之间的合作交流,承载着社会的有机团结等。此外,联盟的形成与发展体现了社会的自组织能力,社会组织联盟有利于稳定社会秩序,增强社会活力。

当前,我国社会组织联盟在社会治理当中的作用还没有充分发挥出来,联盟在政治方面的功能有所欠缺,普遍表现为政治参与度不高。这一方面是因为政府没有足够重视社会组织或联盟在社会治理当中的重要作用,另一方面是因为我国的社会组织联盟还处在联盟发展的初级阶段,其自身能力有限,在大的社会问题上难以给出专业化的建议。尽管如此,联盟在社会实际当中的作用不容置疑。较之以往,我国社会组织联盟已经有了较大的发展,尤其是在规范自律和整合资源方面。联盟结合自身的优势,积极参与社会治理,有助于在全国范围内形成良好的社会文明氛围。因此,政府部门要积极引导社会组织联盟的发展,给予联盟参与社会治理的平台支持,使得联盟有机会履行其社会管理责任,发挥其功能作用,协助政府完善社会治理。

参考文献:

- [1] 陈姣姣. 创新社会治理结构与工会枢纽型社会组织建设[J]. 中国劳动关系学院学报, 2014(05): 42.
- [2] 王玉生, 罗丹. 非营利组织联盟现状及展望[J]. 时代金融, 2013(05): 138.
- [3] Takahashi K. Assessing NGO Empowerment in Housing Development Frameworks: Discourse and Practice in the Philippines[J]. International Journal of Japanese Sociology, 2009(18): 121 - 123.
- [4] 周耀虹. 社会组织社会参与的价值分析[J]. 福建论坛(人文社会科学版), 2013(12): 176.
- [5] 肖飞. 社会组织参与社会治理的现实困境及路径选择[J]. 中共青岛市委党校. 青岛行政学院学报, 2011(02): 66.
- [6] 孙素娟. 制度创新、社会自治与话语建构: 我国社会组织的发展困境与角色定位[J]. 河南师范大学学报(哲学社会科学版), 2012(06): 65.
- [7] Forsyth T. Environmental activism and the construction of risk: implications for NGO alliances[J]. Journal of International Development J. Int, 1999(12): 687 - 700.
- [8] Hans Antlov · Derick W. Brinkerhoff · Elke Rapp. Civil Society Capacity Building for Democratic Reform: Experience and Lessons from Indonesia[J]. Voluntas, 2010(21): 417 - 439.
- [9] 傅金鹏. NPO 自愿问责俱乐部理论及其借鉴[J]. 中共浙江省委党校学报, 2014(05): 71.
- [10] 高丙中. 社团合作与中国公民社会的有机团结[J]. 中国社会科学, 2006(05): 114.

[责任编辑: 王化伟]