

社会组织公共性成长困局与破解

潘修华 / 文
顾 萍

南通大学治理现代化中心主任、研究员/助理研究员

一、社会组织公共性成长困局分析

(一) 社会组织内部治理不完善,影响自身公共性成长

内部治理是影响社会组织公共性成长的基础变量。现阶段,一些社会组织内部治理不完善,影响自身公共性成长。第一,民主决策机制不完善。一方面,民主决策程序不完善,在组织成员参与决策过程中,常常出现理事长、秘书长等“一言决之”的现象;另一方面,民主决策参与渠道设置不够,造成参与事务执行的成员少,而参与事务决策的成员多。这既弱化了组织决策的民主性,也阻滞了成员民主决策意识与能力的提升。第二,执行机制不完善。一方面,组织内部信息公开机制不完善,导致成员对组织发展动态、财务运行等信息知晓度较低;另一方面,财务运作机制不完善,导致组织难以高效利用财务资源、防范财务危机。这既不利于组织的廉洁建设,也不利于组织公共性的持续成长。第三,监督机制不完善。一方面,一些组织内部未设立监事会或监事,组织内部监督功能不彰;另一方面,一些组织成员自我约束意识不强,自我约束不力。这既不利于其公共性的成长,也不利于其公共性辐射作用的发挥。

(二) 制度环境影响社会组织公共性多样性、均衡性成长

制度环境是影响社会组织公共性成长的重要因素。当前社会组织发展的制度环境虽在逐

步改善,但仍有不足,影响了社会组织公共性的多样性、均衡性成长。第一,从管理维度来看,社会组织处于“选择性发展”的制度环境中。为增加公共产品供给,政府鼓励公共服务类社会组织发展。这使社会组织获得了发展空间,数量迅速增长,但也造成了社会组织同质性不够:具备利益表达、利益维护功能的社会组织较少,从而在类型上阻滞了社会组织公共性的多样性成长。第二,从支持维度来看,社会组织处于“选择性支持”的制度环境中。一方面,基于规避风险的考量,政府倾向于支持社会组织的公共服务供给功能发挥,而忽视或限制其公共言论生产功能发挥。因此社会组织发挥公共言论生产功能的制度化渠道较少,空间较小,从功能上造成其公共性成长不均衡。另一方面,政府为保障服务供给效益,倾向于选择已登记注册、发展态势较好的社会组织购买公共服务,可能会导致未登记注册、处于起步阶段的社会组织资源不足,公共性成长缓慢,造成组织间公共性成长不均衡。

(三) 熟人文化抑制社会组织公共性成长

现阶段社会组织内混杂着熟人文化、利他文化、法治文化等,而其中,熟人文化比较盛行。熟人文化是一种以自我为中心,以血缘、地缘、学缘、业缘等为纽带而形成的文化类型。这种文化抑制了组织成员公共价值的形成,主要表现在三个方面:第一,

当前,社会治理现代化行动不仅要求社会具备一定的公共性,而且要求社会公共性从传统一元形态向现代多元形态转型。在此等情势下,因天然具备非营利性、志愿性等属性,社会组织之社会公共性建设的参与角色凸显出来。而这就要求社会组织自身拥有较强的公共性,因为只有自身拥有较强的公共性,它才能辐射社会以公共性。对社会组织而言,其公共性是指自身公共关切与公共参与的活跃度。现阶段,社会组织提升民众公共意识,促进民众公共参与的作用发挥并不显著,因此可认为,社会组织的公共性偏弱。这不仅限制了社会组织增强其成员公共意识的作用发挥,还阻碍了其面向社会辐射公共性的能力提升,不利于社会治理现代化行动开展。因此,须分析当前社会组织公共性成长过程中存在的困局,并探索化解之道,为提升社会治理现代化水平提供智识支持。

部分社会组织成员公共利益观念缺失。他们参与公共事务多是为了满足“自我”、“熟人”的利益,而非公共利益。第二,部分社会组织成员公共规范观念淡薄。他们对熟人有着“深切”的信任感,不自觉地忽视熟人网络中成员营私舞弊,私吞公共资源的行为。第三,部分社会组织成员公共参与观念淡漠。他们习惯编织熟人网络,并通过熟人网络汲取资源,推动活动开展,而不是通过行动网络激发民众参与热情,推动活动开展。这样,在熟人文化的影响下,社会组织在自治与公共参与中的“公共性收益”较低,影响了自身公共性成长。

二、社会组织公共性成长困局的破解对策

(一) 完善社会组织内部治理

社会组织应完善内部治理,保障自身公共性成长。第一,完善内部决策机制。一方面,组织应完善民主决策程序,严格执行发言、讨论、投票表决等程序,提升决策的民主性;另一方面,组织应拓宽内部事务决策的渠道,广泛吸纳成员参与组织决策,提升其民主决策意识与能力。第二,完善内部执行机制。一方面,组织应完善信息公开机制,便于成员知晓组织发展动态、活动开展,从而提升内部事务的成员参与度,增强组织价值认同与组织凝聚力;另一方面,组织应改善财务运作机制,包括筹资机制、投资风险规避机制、财务收支平衡机制等,以高效使用财务资

源,增强自身应对财务危机的能力,保障自身公共性可持续成长。第三,完善内部监督机制。一方面,组织应建立监事会或设立监事,并发挥其作用,防范熟人网络中乱作为、不作为行为的发生;另一方面,组织应强化成员的规范意识,鼓励他们规范自身行为,规避熟人文化对自身的消极影响。

(二) 创造良好的制度环境

调整相关法规、政策,为社会组织公共性多样性、均衡性成长创造良好的制度环境。第一,推动“选择性发展”制度环境逐渐转变为“全面性发展”制度环境。调整双重管理制度,将利益表达与维护类社会组织纳入常态化、法制化发展轨道。为防范风险,对利益表达与维护类社会组织继续实行双重管理制度是必要的。问题是现在登记注册的条件使它们很难获得合法身份,很难进入制度监管的范围。这实际上是一种制度性的不视与放任,隐患比较大。要更新管理理念,改变思路,在坚持双重管理制度的基础上,为利益表达与维护类社会组织牵线搭桥,联系业务指导单位,方便它们进入体制内,获得合法身份,这样既便于监管,也能规范和促进它们发展。第二,从“选择性支持”政策逐渐转向“协调性支持”政策。一方面,应逐渐拓宽社会组织发挥公共言论生产功能的制度化渠道和空间,促进其公共性功能均衡发育;另一方面,应逐渐调整购买服务政策,大力支持未登记

注册、处于起步发展阶段的社会组织承接政府购买的项目,为缩小组织间公共性差距创造一定的条件。

(三) 健全社会组织的外部监督机制

提升社会组织公共性,仅完善组织内部治理、调适法规与政策不够,还应健全组织的外部监督机制。这不仅可抑制熟人文化的“副作用”,还可促进社会组织公共行为规范化、廉洁化。第一,健全政府、社区、公众、第三方机构等主体构成的监督体系,形成监督网络,全方位监督社会组织的行为。第二,架构项目监督、过程性监督、年度监督等构成的复合式监督体系,对社会组织公共性成长过程进行追踪式监督。第三,完善线上线下监督平台,拓展监督渠道,为多元主体监督社会组织的行为提供便利。综合观之,完善主体多元、渠道多元的外部监督机制,可规范社会组织的行为,并在一定程度上消解社会组织熟人文化的“副作用”,助力其公共性成长。

三、结语

社会组织公共性成长对社会治理现代化水平提升具有重要作用。然而,因“内部治理、制度环境、熟人文化”等带来的消极影响,当前社会组织公共性成长缓慢。对此,我们提出采取“完善内部治理、改善制度环境、健全外部监督机制”等措施,以期破解社会组织公共性成长困局,促进其公共性进一步成长。

(上接 16 版)

我们不仅将“提高数字化治理水平”写进了基金会发展战略,还专门成立了数字资源管理部门,配备专业人员力量,这在国内基金会中也是首创。可以说,数字化已经渗透到基金会的血液中。

《公益时报》:你如何评价基金会等社会组织在诸如“世界红十字日”“5·8人道公益日”等重要社会议题中的作用?对机构和行业发展来说,数字化最大的意义是什么?

贝晓超:今年5月8日是第75个世界红十字日。每年的红十字日,世界各国的红十字会与红

新月会都要举行纪念活动,唤起人们的人道主义意识,共同保护人的生命,维护人的尊严,致力于人类持久和平。

在百年变局与世纪疫情交织的今天,我们进一步认识到生命的宝贵、和平的珍贵,意识到红十字工作者的责任。中国红十字会首次发起设立“5·8人道公益日”,中国红十字会等红十字组织积极参与,为世界红十字日赋予新意;同时能充分发挥搭平台、建机制、聚资源的作用,充分动员社会资源,秉持自愿原则,开放包容,让每一个有爱心有善意的人都能亲身参与到第

三次分配中来。

我们希望数字化的力量能够帮助传统项目顺利升级转型,更好地满足人民对于人道事业、公益事业的期许。我们也期待,通过数字技术带来的改变,能够将原来不了解公益行业的公众,逐渐引导为关注并且为之行动的同路人。

《公益时报》:谈到互联网筹款,中国红十字基金会是怎么样看待互联网公开募捐的?

贝晓超:数字化时代,每个公民都是公益的监督员,一旦信息发布滞后、不透明,便会受到广大网友的质疑,也会损耗公益

行业的公信力。

中国红十字基金会是中国红十字会的重要一员。近年来,在中国红十字会总会的部署下,我们着力向公众传播红十字精神、红十字做了什么,在互联网上讲好红十字故事,全力打造“救在身边”群众身边的红十字人道守护。借此,也反映出中国红十字基金会在人道公益领域的努力实践和不断探索。

这次“5·8人道公益日”,我们主动将红十字主责主业的项目上线,在利用互联网筹款平台实现资源动员结构优化的同时,也是希望依托互联网平台的技

术优势,实现公益项目全流程上链,将项目的筹款、执行、效果完整详实、大大方方地发布,让所有人都能看到红十字做了什么、在做什么、准备做什么,主动接受所有人的监督和检查,做到公开透明。

今年5月,中国红十字基金会还携手腾讯公益平台和公益机构伙伴等,共同发起“互联网公益公众监督行动”,倡导和推动社会对互联网募捐平台上的公益活动和项目进行监督,建立更合规的互联网筹款环境,增强公众的信任度,进一步助力公益慈善行业长期、健康、高质量发展。