

依附换资源:我国社会组织的策略性生存方式

◇孙发锋

一、我国社会组织的资源困境

改革开放以来,我国社会组织数量激增,活动领域日益扩大,提供的服务种类逐渐增多。这意味着我国社会组织消耗资源的总量剧增。然而,我国社会组织可以获得的资源却极其有限,它们由此陷入了严峻的“资源困局”。一项调查显示,缺乏资金是社会组织面临的首要难题。

一般来说,社会组织的收入来源主要包括会费收入、社会捐赠、商业收入、国际援助等几个部分。

会费是会员型社会组织的收入来源之一。按照相关政策规定,会员型社会组织可依据章程规定的业务范围、工作成本等因素,自主制定会费标准,无须得到政府部门的批准或备案。但是,由于会员大会或会员代表大会的约束作用,会员型社会组织的会费标准一般较低。然而,即使执行较低的会费标准,许多社会组织的会员也不愿意缴纳。

社会捐赠是社会组织的理想收入来源,是最符合社会组织根本性质的收入渠道。当前,我国社会的慈善意识不强,慈善文化氛围较淡。主要表现是,我国的社会捐赠总额与人均捐赠额较小。一是私人捐赠额占社会捐赠总额的比重较低。二是人均捐赠额过低。三是中国的民营企业家个人捐助的整体状况与其财富量不成比例,捐赠一般只占其资产总额的百分之几。四是社会捐赠总额占GDP的比重很小。

商业收入是社会组织的最符合国际潮流的资金来源渠道。我国尽管允许社会组织从事经营活动弥补收入的不足,但是税收规制较严。此外,长期以来,人们普遍认为,社会组织应该致力于折本的事业,是不能营利的。因此,我国社会组织通过正规经营活动获取商业收入的能力偏低。

国际援助是发展中国家社会组织获取资金的重要方式。我国社会组织依靠“洋奶”、以国际援助资金为指挥棒的现象也是存在的。但是,国际援助容易受世界经济形势波动的影响,因此具有不稳定性。同时,由于政治敏感性,近年我国政府对社会组织接受国际援助的行为监管较严。在这种情况下,能够获得国际援助资金的社会组织较少,获得的援助总额也较小。

二、我国社会组织的财政依赖倾向

我国社会组织财政依赖倾向的原因,可从以下几个方面进行分析。

第一,改革开放初期“政府办社会组织”的路径依赖效应是财政依赖倾向的历史根源。改革开放初期,出于调整国家与社会关系的需要,政府有意识地组建了一批社会组织。可以说,我国绝大多数社会组织是由政府自上而下成立的。如果从我国社会组织萌生的原初条件来看,政府成立社会组织具有一定的合理性。因为在社会自治力量弱小的情况下,政府不出面组建,许多社会组织就会“难产”或“胎死腹中”,政府出资是“政府办社会组织”的题中应有之义。由于历史惯性的作用,“政府养社会组织”在某种程度上被延续下来。

第二,政府掌控的资源较为丰裕吸引社会组织向政府寻求资源支持。当代中国政府手中的丰裕资源使之对社会组织保持强大吸引力。政府的资源优势使之有能力满足社会组织提出的资源要求,因而成为社会组织的持续求助对象。

第三,获取和使用政府资源的低成本倾向使政府成为社会组织的“理想”资源支持者。一般来说,社会组织从政府获取资源的成本和难度低于从社

会、市场获取资源的成本和难度。政府部门尤其是业务主管(指导)单位往往给予与自己结成行政隶属或依附关系的社会组织以资金支持的优先权。依附关系是社会组织获取政府资金支持的最重要砝码,这与靠市场竞争、靠服务能力赢得资源相比代价要低。另一方面,某些政府部门的成本意识较低。社会组织获得政府资金支持后,在服务质量和价格方面,这些政府部门往往不太“较真”,缺乏“硬碰硬”的检查和监督,缺乏科学的绩效评价方法和程序,缺乏严明的奖惩机制和制度。正因为获取和消费政府资源具有廉价性,一些社会组织形成了谋求政府资源的特定资源偏好。

第四,社会组织的主动“嵌入”行为强化财政依赖倾向。一些社会组织没有认识到财政依赖对自身长远发展的危害、对民主政治建设的负面效应,缺乏改变资源获取方式的主动性积极性。面对生存资源匮乏的现实,一些社会组织认为既然自己无力改变现状,不如主动嵌入社会结构以获得生存和发展的资源和机会。如果说政府权力、制度体系引起的行政化是“被动的行政化”,那么社会组织的“嵌入”行为引起的行政化可以称为“主动的行政化”。“主动的行政化”的实质是资源短缺背景下的社会组织主动财政依赖倾向。这种主动财政依赖倾向具有放大效应,一旦在某个社会组织身上成功实施,就会对其他社会组织形成示范,激励更多的社会组织采用这一策略,不遗余力地寻找“靠山”“挂靠单位”,以求得到政府部门的资源“眷顾”。

三、从财政依赖走向组织依赖:财政资源获取与政府依附的逻辑关联

对中国而言,社会组织的财政依赖与政府依附之间则存在紧密的关联性。

第一,在当前的政府主导型社会结构中,政府与社会组织之间形成“非对称性依赖”关系,这种关系直接强化财政依赖与组织依赖之间的正相关性。考察财政依赖与组织依赖之间的关系,必须结合一国的社会结构。一些西方国家形成了“政府-市场-社会”三元社会结构,社会组织发达,作用突出。在这种情况下,政府与社会组织之间是对称性依赖关系。但是,我国的现实国情是,社会组织具有天生的

弱质性,难以担当独立的“第三部门”的重任,在政治、经济、社会生活中的作用有限,能力较差。因此,我国政府对社会组织的依赖程度远远小于社会组织对政府的依赖程度,二者构成了“非对称性依赖”关系。在这种关系格局中,社会组织处于“索求依赖”的地位,完全失去了谈判、讨价还价的对等资格。因而,在接受政府的资源吸纳时,社会组织通常不得不放弃自身的自主决策权、自主治理权。

第二,财政依赖是政府部门谋求经济控制社会组织的一种手段,弥补了行政控制的不足,放大了政府干预的范围和影响力。我国政府对社会组织实施较为严格的监管制度,具有干预社会组织内外活动的较强权能。但是,在建设法治政府的背景下,权力干预必须遵守既定的制度规范和法律边界。因此,政府与社会组织间的制度性依附是有限的。而通过资源引导,政府之于社会组织的影响力被放大。在财政依赖背景下,政府(影响力施加者)通过资源引导将自己的“需求、欲望、偏好或意图”渗入社会组织的发展进程。从这个意义上说,财政依赖的本质是政府权力的延伸和扩大,是政府控制社会组织的一种隐蔽手段。

第三,在通常情况下,政府在给予社会组织财政拨款时,设定有附加条件,或者设置一些限定条款,这直接导致社会组织丧失自主性、自治性。从表面上看,这是政府与社会组织双方的“自愿交易”行为。但是,在生存资源匮乏的情况下,社会组织别无选择。有关案例显示,资金困境导致一些社会组织在自主与依附上处于两难境地:追求自主性使组织生存和发展资源匮乏;依赖政府获取体制内资源,会增强组织的依附性。

第四,许多社会组织自主意识欠缺,对社会组织作为一个自治部门的独特理念、行为特质和精神气质缺乏认同感,对财政依赖的风险性认知不足,甘愿与政府结成依附式“管家关系”。民间性、自主性是组织的本质属性,是组织的真正价值所在。但是,不少社会组织并不看重和珍视自主性,认为如果能得到政府的财政支持,牺牲掉自主性也无所谓。它们乐于在政府的“庇护”之下做事,在财政资源的“袒护”之下开展活动,竭力采取“与政府保持

一致”、“紧跟”政府、看政府“脸色”行事的策略性行为,已基本丧失自主发展、自主管理的愿望和能力。因此,在资源的诱惑下,政府与社会组织之间形成了“卖方主义”,即政府是资金的卖方,社会组织是资金的买方,卖方利用掌握资金的权力控制了买方的使命、服务领域和对象。

四、“依附换资源”的负面效应

经济自立是组织自治的基础。在目前情况下,政府承担了社会组织发展的大部分资金,也由此左右了社会组织的运作和发展,从而造成社会组织的弱自主性和低自治性。这种现象可以简单概括为“依附换资源”。“依附换资源”现象表明,政府的资金注入不一定意味着社会组织发育质量的提高,也不一定意味着社会组织功能作用的增强。财政资源对社会组织领域的过多介入以及介入方式不当,容易导致社会组织领域过度行政化、政治化,进而产生公共权力“殖民”社会组织的现象,其弊端是显而易见的。

第一,妨碍社会组织比较优势的发挥。社会组织具有民间身份和自治性特质,这使得社会组织具有明显的比较优势,在公共服务供给和公民德行培养方面发挥着无可替代的作用。但是,社会组织比较优势的发挥,必须以非政府性、自主性的保持为前提。社会组织的“依附换资源”生存策略,使组织开展什么活动、如何开展完全顺从政府意志,在内部管理、项目运作等方面缺乏自治权,更像政府的一个部门。在这种情况下,社会组织的比较优势就会被削弱,难以在政府不便做、做不了、做不好的领域发挥“拾遗补缺”的伙伴作用。

第二,催生社会组织官僚化。社会组织依赖政府生存,导致社会组织热衷于完成政府交办的任务,热衷于与政府建立密切的人脉关系,热衷于为政府服务和对政府负责。这种眼睛只“往上看”的理念和行为,容易使社会组织偏离自己的宗旨和使命,忘记对公众负责和为社会服务的角色期望,甚至漠视会员利益和公众利益。这实际上意味着社会组织染上了官僚主义的陋习,脱离群众,丧失了社会组织生存和发展的群众基础。

第三,遏制社会组织活力。社会组织是社会领域最主要的结构性要素,只有释放社会组织活力,才

能保证“社会充满活力”。然而,政府与社会组织之间基于资源交换而形成的依附关系,使社会组织被政府“套牢”,缺乏自主管理的空间和自治主体地位,缺乏有效回应服务对象需求的激励机制,从而窒息了社会组织活动。

第四,延缓社会组织去行政化改革的步伐。社会组织奉行“依附换资源”策略,增大了去行政化改革的阻力。“依附换资源”策略使社会组织的自主生存能力羸弱,一旦丢掉政府这根“拐杖”,就不能独立行走。因此,一些社会组织对与政府脱钩、“断奶”持抵制态度。

五、结语

资源依赖及其衍生的依附关系是解释社会组织的弱自主性的一把钥匙。社会组织财政依赖与政府依附的逻辑关联性表明,增强社会组织生存和发展的资源基础,才能保证政社分开、依法治国的现代社会组织体制不变形、不走样。

在确保我国社会组织发展的社会主义方向和政治正确性的前提下,适度增加社会组织的自主性和自治能力,使之“回归社会”,回归其应有的本质属性和功能定位,是培育和壮大我国社会组织的必然要求,也是改革创新我国社会组织管理方式的迫切需要。为此,必须减少“依附换资源”策略的发生频率,及时防范和化解“依附换资源”策略的负面效应。首先,要鼓励社会组织在恪守非营利原则的前提下,积极开展经营活动。要创造便利条件,倡导社会组织通过销售商品和服务开辟新的财源。其次,要支持社会组织与企业建立规范化的合作关系。再次,政府在给予社会组织资源支持时,要秉持一种“自敛”态度,即避免全面而直接地干预社会组织内外活动,以使资金资助有利于社会组织自治精神的养成,而不是单纯注重效率的提高和成本的节约。最后,要健全社会组织的自律机制和民主治理机制。要以理事会为中心,健全会员大会、监事会等机构设置,完善会议制度、选举制度、决策制度等规范体系,切实提高社会组织自我管理、自我约束和自我规范的能力。

作者简介:孙发锋,郑州大学公共管理学院教授、政治学博士。

(摘自《河南社会科学》2019年第5期)