

治理转型期社会组织专业 人才生长机制研究^{*}

——基于深圳的实践

陈书洁

【摘要】从传统管控式社会管理向现代化社会治理转型,社会组织由行政依附型“单位制”逐步转向了公益事业型“共同体”。政府向社会组织转移职能、推进简政放权的基础是社会组织的实际承载能力,这与社会组织专业人才生长息息相关。以深圳为个案深入研究后发现,治理转型期社会组织人才生长机制是复杂的动态演化过程,在多重内外部条件的影响下,由生长动力系统、组织吸纳机制、个体发育机制与群体集聚机制构成。

【关键词】治理转型期 社会组织 人才生长机制

〔中图分类号〕C915 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕1000—2952(2016)05—0076—06

一、治理转型期社会组织专业人才生长问题的界定

从社会控制、社会管理再到社会治理的变迁路径,以政府购买作为重要动力的社会组织逐步开始了“去行政化”的剥离转型进程。这期间,由于购买服务的推动确立了以主体平等、契约竞争和社会公平为核心的公共服务提供机制。政府、社会与市场各主体之间的关系均发生了一系列的变化,中国正在从传统管控的社会管理向现代化的社会治理迈进。在多元互动、利益协调、共治善治的治理语境下,讨论政府角色定位是否随着社会力量的发育而采取了相应调整,政府职能边界是否清晰,公共服务扩大化供给过程是否顺利等,均与社会组织能

力建设有着重要联系,而其中最关键的问题就是社会组织专业人才。这里的“专业人才”主要是指在社会组织中具有一定知识、经验和专业技能,在特定工作岗位上专职从事工作并获得相应薪酬福利待遇的人才。

与其他公共主体不同的是,目前社会组织人才生长问题受到多重内外部条件的共同作用,因此,讨论社会组织人才生长机制不能仅从胜任标准、招募配置、薪酬激励、培训开发或者职业发展等方面来单独探讨,需要将其置于特定的治理转型阶段中,结合社会组织由传统行政依附型向公益事业型转变的演化条件,分析具

^{*} 本文系国家社科基金青年项目“政府购买服务背景下社会组织专业人才生长机制及培育路径研究”(批准号:14CSH045)的阶段性成果。

体情境中专业人才的生长开发问题。

国外非营利组织的人才管理问题围绕着公私合作、资源依赖和公民社会等视角展开。虽然国外对非营利组织人力资源研究起步较早，但在中国本土的适用性仍值得商榷。国内的研究成果集中于社会组织参与治理体系、治理能力提升或社会组织管理体制的改革等，以个案为基础综合分析社会组织专业带薪人才的开发能否支撑起治理转型的需要，对治理进程、社会组织主体变迁带来的人才社会化生长的综合研究仍很欠缺。

实际上，社会组织人才缺乏导致其专业能力建设缓慢的事实，在学界已经形成了普遍共识。目前，不同地区、不同类型的社会组织已经呈现非均衡的发展趋势，专业人才组织生长受何种内外演化条件的影响？人才生长机制是如何发挥作用的？本文结合深圳调研的实践，给予必要的分析。^①

二、社会组织专业人才生长的条件

选择深圳作为社会组织专业人才生长机制剖析的样本，主要基于四点原因：一是广东特别是以深圳为代表的中国经济特区，开放已有 35 年，社会组织也已走过 30 年历程，市场经济开放度好、基础雄厚，社会发展水平高；二是深圳从地缘上毗邻香港、澳门，在社会治理与社会服务经验方面具有天然的交流优势；三是以改革创新为发展动力，依托广东自贸区试点、深港合作圈和“前海深港人才特区”，形成了专业人才创新创业的特殊政策环境和包容性文化；四是从全国发展看，深圳乃至整个广东在社会组织体制改革探索中始终处于先行状态，有与国际化接轨的强烈渴求，对专业人才进入并留任社会组织具有吸引力。

（一）党委、政府与社会组织：合作关系

从 20 世纪末开始，中国的经济社会形态随着市场经济的高速发展发生了前所未有的改变。1998 年，民政部和地方省级政府更名或设立“民间组织管理局”，从组织机构上保障并加强了社会组织与政府的联系，建立了双重管理体制的基本格局。随后，“服务型政府”概念的出现，重新调整了政府与市场、政府与社会之间的关系。政府

职能转变、市场关系重构、社会力量发育都已成为应有之义。从 2002 年党的十六大报告到党的十八大、十八届三中全会、四中和五中全会，结合深圳《关于全市性社会团体管理若干问题的通知》、《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》、《关于构建社会组织综合监管体制的意见》等政策文本，党委、政府与社会组织的关系，存在一种发展轨迹：首先，市场经济条件下政府职能的定位提高了社会组织的政治社会地位。深圳以市场化和社会化程度高的行业协会、商会作为突破口，革除了其与政府的隶属关系，确立了独立法人地位。其次，党委和政府认可社会组织在公共事务中发挥的重要作用。再次，社会组织体制被正式纳入社会体制改革的范畴，由此构建了“法律、职责、服务、监管”四位一体的发展思路。最后，中央将“社会管理”提法改为“社会治理”，着力破除社会组织深层次发展的体制机制障碍。深圳则率先在全国突破“一业一会”、实行八类社会组织直接登记等改革措施，激发社会组织活力，使之成为与政府责任共担、成果共享的平等主体。党委、政府与社会组织的关系经历了直接管制、嵌入管控、行政依附式发展再到政社分开、互动合作的变化过程。

（二）政府与社会组织：购买服务制度化

在推动社会组织自主独立的过程中，政府购买服务无疑是一项重要的制度安排。改变过去单纯依靠政府行政指令来指定提供公共服务的方式，通过引入竞争监管调控，为社会组织逐渐剥离官方依附提供了发展机遇。从深圳实践来看，2014 年 11 月，市政府办公厅公布《关于深圳市转变政府职能事项目录的通知》，取消、转移和下放事项共 189 项。同年 12 月，又出台《关于印发政府购买服务的实施意见及两个配套文件的通知》，购买服务经历了“分散制度化”到“整合制度化”的发展态势。“整合制度化”的发展在更高层次上是源于社会整合的需要，是一种单向购买行为向多元主体参与治理的适应性转变。

（三）社会组织自身的性质：事本主义共同体

随着社会组织独立参与公共事务机会不断增

^① 本文分析和讨论的部分材料是基于笔者 2015 年 8 月对深圳社会组织专业人才发展状况的实地考察。

多，国家社会“分化—对立”的二元体制在逐步瓦解。社会组织（政治性团体除外）在基于法治的多元共治体系中表现了政府与社会共同推进治理的优越性。^① 社会组织从过去以“身份”为中心变成以“做事”为中心，“事本主义”的宗旨使命不断得到强化。例如，深圳社会组织利用信息化打造事业与经济的产业体，中小企业公共服务信息平台与各行业协会支撑的“1+15”运作模式，已辐射涵盖了93万家企业，组织内设了9个工作部门和11个专业委员会。从业的核心管理人才选择投身于某种道德、使命、信仰以及情感，再到摸索事业、专业与利益的结合，经历了一个缓慢蜕变的过程。价值传递已然是做事业的根本基础，而“事本主义”引导的组织战略规划、职责任务、激励约束、绩效评估乃至公信力提升将成为共同体建设的发展方向，由事业达成的共同体认可上升到政府社会的双重认可，也是获得经济社会资源和个人利益相结合的重要途径。

（四）社会组织的领导：民主型

理事会领导成员的构成对社会组织治理结构有着深刻的影响。理事会领导成员一般来自于提供关键资源的行动者，一类是业务主管单位委派的，一类是组织自主选择的。2014年中共中央组织部《关于规范退（离）休领导干部在社会团体兼职问题的通知》、2015年民政部《全国性行业协会商会负责人任职管理办法（试行）》等意见和办法出台后，严格规定在职公务员和退（离）休领导干部一般不得到社团任职或兼职，特殊需要的必须按照干部管理权限审批。社会组织理事会领导成员及领导职务已进入去行政化、去兼职化的阶段。在深圳，82.9%的社会组织战略决策来自于理事会或董事会，79.5%的社会组织管理层是通过民主选举方式产生，仅有5.5%的社会组织管理人员是由主管部门派遣和任命的。^② 调研中进一步发现，部分社会组织已不再单纯从政府资源获得来考虑领导人，而是基于环境作用与使命认可的角度，从成员多样性、筹资力、社会影响力和专业水平等方面推举领导层及其核心成员。共同选举或推荐的领导层在协商沟通的框架下，能够考虑大多数从业人才的诉求，在处理共同事务中采取建设性领导策略。

（五）社会组织相互之间：联合行动模式

跨界治理的社会组织共同行动是为了“削减开支”、利用彼此的专业知识以增强影响力。信任和机会是两种不可或缺的要素。^③ 随着网络化治理资源配置的便捷，社会组织之间也越来越容易形成合作伙伴关系。2015年12月，深圳光明新区山体滑坡事故启动了社工介入突发事件I级应急响应机制，12家社工机构在第一时间调动了150名社工，其中深圳灾害社会工作服务队的50名专业社工人才具有参与鲁甸救灾、雅安灾后重建等一线救援经验。^④ 2010年35家发起机构共同举办了“基金会中心网”，159家机构组成了“USDO自律吧”，这些跨组织、跨部门、跨区域的联合行动，使得社会组织在这场结构性治理变革进程中，积累了十分重要的网络社会动员与集体行动的经验，深入合作带来了协同治理技术的创新，这就给社会组织留下了快速专业化的成长发育空间。

三、社会组织专业人才的生长机制

治理转型期，党委、政府与社会组织之间的合作关系、政府与社会组织之间购买服务制度化、社会组织自身性质的事本主义共同体、内部民主型领导以及社会组织与社会组织之间的联合行动模式这五种条件的出现，使得专业人才开始选择投身社会组织并持续成长、集聚。数据统计和地区经验同时表明，社会组织专业人才生长机制实质是一个复杂的动态演化过程，在上述各种内外部条件的共同影响下，由生长动力系统、组织吸纳机制、个体发育机制与群体集聚机制构成。

① 王名、蔡志鸿、王春婷：《社会共治：多元主体共同治理的实践探索与制度创新》，《中国行政管理》2014年第12期。

② 葛洪、马宏、阮萌、罗思：《深圳民间组织报告》，《中国民间组织报告（2009～2010）》，社会科学文献出版社2009年版，第122页。

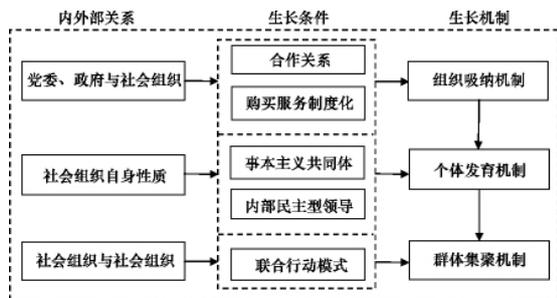
③ Murdie, Amanda. (2014). Scrambling for contact: The determinants of inter-NGO cooperation in non-Western countries. *The Review of International Organizations*, 9.3, 309-331

④ 深圳社工网：《深圳社工积极介入光明山体滑坡事件，启动灾害社工服务应急介入机制》，<http://www.szswa.org/index/association/detail.jsp?id=26353>。

(一) 生长动力系统

按照人才生长的综合效应论，认为人才成长发展是内外部诸因素相互作用的结果。为了更好地解剖社会组织专业人才生长机制，应紧密结合内外部条件分析人才生长动力系统，按照环境造才、个体成才与群体聚才三重维度的影响，分为组织吸纳机制、个体发育机制与群体集聚机制（见图1）。组织吸纳机制反映的是创造性劳动实践场所吸纳劳动力的变化规律。组织规模、地位和发展机遇等都是社会组织能够有效吸纳人才的衡量标准。社会组织吸纳力由弱到强也同时表明具备一定才能的专业人才从潜在期、生成期再到成熟期的过程。不可否认的是，具备一定规模、自主性和竞争力强的社会组织对人才促成具有强烈的推动作用。个体发育机制考察在既定条件下，专业人才作为个体存在而进行的成长培育过程，是人才主体为从事某一工作采取的自我开发，它既包括自己有意地积极学习，也包括组织提供的培训，还可能表现在由竞争导致的发挥、积累和创造性优势，人才个体发育的好坏影响到人才群体集聚的强弱。群体集聚机制是专业人才个体资源发育到一定程度后，因某些个体具有超越其他人的特殊才干，能够吸引许多人才围绕同一个发展目标与愿景，集聚起来共同发挥作用，并且表现为人才集聚后产生的凝聚效应和互补优化。根据社会组织当前所处的转型阶段，从深圳实践的经验来看，组织吸纳机制是人才生长的前提，由个体发育机制衍生而来的群体集聚机制是人才生长从“量变”到“质变”的发展过程。

图1 社会组织人才生长动力系统



(二) 组织吸纳机制

社会组织规模的发展和竞争力的提升是组织吸纳机制的核心内容。竞争力提升的前提是社会

组织规模的发展。但这种发展绝不是简单的、数量上的直线扩张，而是政府和社会组织保持合作关系、政府权力格局调整后社会组织生存空间的立体扩容。数量增长与服务多样化是同步的。截至2014年末，从整个广东的实际情况来看，社会组织数量五年间增长了67.24%，远远超过全国36%的增长率。^①深圳共有社会组织8241家，按照每万人拥有社会组织数量的指标来看，全国城区人口超过1000万的超大城市，深圳以每万人7.65个社会组织排名第一。^②其中，经济类和慈善类社会组织增长快，同比增长达到30.5%和25%。社会事业类占比达57.7%，超过了其他类型的社会组织。数据表明，深圳社会组织数量持续增加，新增的经济类和慈善类和占优势的社会事业类社会组织，可在不同服务领域发挥作用，差异化定位带来灵活性治理优势。

社会组织竞争力提升还与充分的竞争格局、严格的社会组织自我管理和良性的竞争秩序相关。首先，社会组织对参与治理普遍积极，新社会组织主体希望适时加入治理体系。2014年末，深圳直接登记社会组织的数量达到1602家，占全市社会组织总数的19.44%。新成立的市级社会组织直接登记率为84.46%。登记制度改革和登记流程优化，降低了登记门槛和审批条件，帮助新社会组织快速进入公共事务的治理空间，形成了新老社会组织并存竞争的局面。其次，政府、社会和公众的有效监管是督促社会组织强化自我管理的重要途径。深圳率先构建了政府行政监管、社会公众监督、社会组织自律、党组织保障的综合监管体系，确立了抽检监督制度。2014年，政府随机抽查41家市级社会组织，督促34家社会组织在内部治理结构、财务管理、登记事项变更等方面进行整改。依法查处124家社会组织的违法违规行，对31家社会组织给予撤销登记的行政处罚，对91家社会组织给予责令改正的处理。最后，政府规范职能转移的边界，克服单一主体功

① 根据2015年中国民政统计年鉴和2011年中国民政统计年鉴数据计算得出。

② 根据调研材料2014年末深圳社会组织登记数量与深圳市统计局发布的2014年末常住人口数的指标合并计算得出。

能失灵,构建良性竞争秩序促使先进社会组织扩大吸纳人才的效应。深圳行业协会早在2004年就与原业务主管单位脱离了行政依附关系,涉足高新技术、金融、物流、互联网、新能源、生物等战略性新兴产业。行业协会的52.4%承担了行业调研统计职能;39%承担了行业培训、考核职能;35%承担了资质认定与行业展览职能;30%在政策制定、行业标准制定、技术推广等方面扮演了重要角色。^①2014年,深圳有6家行业协会被授予全国先进社会组织称号,13家被评为5A社会组织。行业协会净资产已达到4.3亿元,会费收入2.5亿元,直接从业人才2500多人。

(三) 个体发育机制

当组织吸纳机制开始发挥作用时,社会组织正经历着量质齐升的过程。社会组织做大做强需要专业人才支撑,相应地,具有相当实力的社会组织也吸引着专业人才前来投身,实现自我追求。受到双向互动的作用,社会组织人才个体发育机制独具特色。其中重要原因来自于政府自上而下的强力推动与社会自下而上的变革创新不谋而合。个体发育机制实质上是政社关系解构中组织支持个体发育和竞争催化个体发育。

众所周知,政府和社会都有强烈意愿让社会组织成为重要的治理主体,承担起满足社会需求的公共责任。购买服务制度化中“费随事转”原则以及社会组织“事本主义”的宗旨,促使社会组织将专业人才发育提上重要日程。与国外社会组织的经费主要来源于收费收入明显不同的是,中国社会组织更希望得到的是政府财政资金与政策允许的社会资本的结合,继而诞生了由政策、资金和平台共同作用于人才个体的组织支持机制。人才个体获取的教育机会、培训投资甚至职业发展路径都在这个机制中去实现。2015年1月,深圳市慈善会成为“社区基金会”的监管单位,启动了“深圳市社区基金会系列培训”,全国首创的13家社区基金会理事长、秘书长以及各区牵头单位、市慈善会冠名基金等代表共50多人参加培训。同年5月,由深圳社会组织总会举办的“中央财政支持社会组织参与社会服务项目深圳培训班”开班。同时,深圳“社会工作学院”由深圳市社会工作者协会、深圳市慈善会和市创新企业

社会责任促进中心三家单位联合举办,共同注入资金、人才、师资和品牌等优势资源,着力打造专业人才发育、公益项目和公益金融的整合平台。

当一定数量的社会组织在同类公共服务领域中增多,竞争催化人才发育的作用开始显现。一方面,具备较强竞争优势、专业人才发育相对健全的社会组织已更容易获取来自于政府的优质资源。另一方面,在联合行动模式中,实力强的社会组织常常成为抢手的合作伙伴,“强强联合”提供公共服务不失为一种快速发展专业化的选择。在拓展合作空间后,一些社会组织开始寻求商业化管理方式引入投资运作,逐步向社会企业转型,建立起政府、社会和企业的跨界活动领域。例如,依托“中国慈展会”的公益慈善资源对接平台,国内第一个《中国慈展会社会企业认证办法(试行)》在深圳出台。认证对象主要面向“促进就业、扶持特殊群体或解决其他特定社会问题”的企业或社会组织。深圳市残友集团控股股份有限公司、深圳市信息无障碍研究会成为首批获得社会企业认证的组织,可享受公益合伙人计划的资金支持,建立专业导师工作机制。符合联合国社会企业发展基金使用规定的,可以申请不低于100万美元的资助。^②竞争性资源配置和市场运作将进一步催化社会组织人才个体发育的速度和规模,使得人才个体不仅从自身角度去主动学习和创新,还能从竞争优势中得到发育的机会和空间。

(四) 群体集聚机制

群体集聚机制是指通过社会组织高端人才的引领,由众多优秀人才主体发挥聚合效应。让真正有实力的高端人才担任社会组织的主要领导,以民主型领导方式、法定职权和自身权威对其他人才产生带动作用。2014年末,深圳第三产业占GDP的比重持续提升,现代服务业和金融业增加值分别增长10.5%和13.8%。六大战略性新兴产业,即文化创意、互联网、新一代信息技术、新材料、新能源和生物产业增加值同比增长14.1%,拉动经济的作用

^① 张晓儒、陈东平:《深圳社会建设与发展报告》,社会科学文献出版社2015年版,第218~231页。

^② 盛佳婉:《7家机构获全国首批社会企业认证:成为国内首批获“民间执照”社会企业》,http://sztqh.sznews.com/html/2015-09/22/content_3342785.htm。

明显。以华为、腾讯和中兴为代表的创新型企业使得深圳 R&D 占 GDP 比重达 4%，电子商务交易总额也比上年同期增长 50%。^①在行业发展成效和产业结构优化特征的基础上，深圳重点发展行业协会商会类社会组织联盟，筹备并推进了中国（深圳）互联网+社会组织促进产业联盟、前海国际商协会联盟总部基地、深圳异地商会联盟、深圳市行业协会商会秘书长联盟等社会组织战略发展集群。此外，党委和政府发挥对社会组织人才群体集聚的宏观主导作用，由深圳市社会组织党委牵头，在社会组织总会成立了社会组织协商工作委员会，探索建立社会组织协商体制机制。市委统战部、市社会组织管理局和社会组织总会共同发起“社会组织代表人士联合会”，密切与社会组织优秀人才群体的联系，引导社会组织未来发展方向。从上述经验来看，群体集聚机制是在个体发育机制运作基础上，先由社会组织高端人才引领人才个体进入组织并产生凝聚影响，再由党委和政府将这种凝聚效应切实转变为治理优势。在环境、制度和政策的综合导向作用下，社会组织群体人才集聚活力在互动治理过程中充分释放。

四、研究结论

在推进治理能力与治理体系现代化的进程

中，政府对社会组织的态度从严格限制转向引导扶持。近年来，国家一系列制度与政策的出台，充分表明社会组织发展是社会体制改革的重要战略。国家治理层面为社会组织依法自主自治提供了体制性安排。

从地缘、经济、社会、政策、文化和人才区域特色等方面综合考虑，选择深圳作为调研样本，得出的研究结论认为：国内不同地区社会组织专业人才生长已经呈现分化样态，深圳社会组织专业人才在各条件具备的情况下，表现出加速发展的态势。

需要指出的是，深圳社会组织专业人才生长仍然会面临其他问题。但现阶段已经出现的专业人才愿意投身社会组织并持续效力的现象值得挖掘，及时总结这种动态将有助于加快社会组织专业人才发展。

本文作者：首都经济贸易大学劳动经济学院讲师
责任编辑：周勤勤

^① 王世巍、肖磊、董晓远：《深圳市经济 2014 年运行情况和 2015 年展望》，《深圳经济发展报告（2015）》，社会科学文献出版社 2015 年版，第 7、8 页。

Growth Mechanism of the Professional Talents in NGOs during the Governance Transition Period

——Based on the Practice of Shenzhen

Chen Shujie

Abstract: From the traditional control to the modern social governance, the administration-dependent “unit system” of NGOs gradually turns to the public-interested “community”. The basis for the government to transfer its functions to NGOs and for the streamline administration and institute decentralization is the actual capacity of NGOs, which is closely related to the growth of the NGO talents. Taking Shenzhen as an example, it is found that the talents growth mechanism is a complicated process. Under the influences of internal and external conditions, the talents growth mechanism comprises growth dynamical system, organization absorption mechanism, individual development mechanism and group aggregation mechanism.

Keywords: governance transition period; NGO; talents growth mechanism