

风险控制与治理绩效:改革开放以来中国社会组织管理体制变迁的制度逻辑

张超^{1,2}

(1. 复旦大学社会学博士后流动站, 上海 310018;
2. 杭州师范大学公共管理学院, 浙江 杭州 311121)

摘要:在社会组织管理体制改革创新持续推进的背景下,从学理上解释国家对社会组织采取的混合治理策略具有重要的研究价值。文章尝试从国家建构社会的视角出发,以改革开放40年来社会组织管理体制的变迁过程为例证,运用“风险控制-治理绩效”的分析框架探讨社会组织管理体制变革的制度动因。研究认为,政府对于社会组织的制度设计表现为“约束”和“激励”的阶段性调整,其背后的制度逻辑是基于风险可控基础上的治理绩效;中央和地方政府对于社会组织的政策取向有一定的差异,总体表现为宏观避险与中观赋权。国家对社会组织的吸纳和赋权可以是共存状态,吸纳的另一面并非赋权,而是排斥和疏离。在社会组织治理进入“秩序思维代替稳定思维”的新阶段,各地政府在社会组织生态建设过程中需重点关注社会组织的分化生态。

关键词:社会组织;体制变迁;风险控制;治理绩效

中图分类号:C93 文献标志码:A 文章编号:1009-1505(2019)05-0120-08

DOI:10.14134/j.cnki.cn33-1337/c.2019.05.011

Risk Control and Governance Performance: The Institutional Logic of the Change of Social Organizations Management System Since Reform and Opening-Up

ZHANG Chao^{1,2}

(1. Post-doctoral Mobile Stations of Sociology, Fudan University, Shanghai 200433, China;
2. School of Public Affairs, Hangzhou Normal University, Hangzhou 311121, China)

Abstract: From the historical perspective, this paper attempts to use the analytical framework of “risk control-governance performance” to explain the institutional motivation of the change of social organizations system. According to the research, the government’s system design is the periodic adjustment between “constraint” and “incentive”, and the institutional logic is governance performance based on controllable risks. The policy orientation of the central government and local governments on so-

收稿日期:2019-06-18

基金项目:国家社会科学基金一般项目“社会服务组织的在地化生长机制研究”(16BSH115)

作者简介:张超,男,复旦大学社会学在站博士后,杭州师范大学公共管理学院副院长、副教授,管理学博士,主要从事社会组织与社会治理研究。

cial organizations are different, and on the whole, it is manifested as macro risk-aversion and medium empowerment. The state's absorption and empowerment can coexist, so the other side of absorption is exclusion and alienation. While social organizations' governances are entering the new stage of "order thought replacing stability thought", local governments should pay more attention to the differentiated ecology about them.

Key words: social organizations; change of system; risk control; governance performance

一、问题的提出

改革开放40年来,伴随着政府改革、经济转轨和社会转型,中国社会组织展现出了强劲而持续的发展态势。在推动社会组织发展的诸多因素中,政府主导的自上而下的制度变迁无疑是其中的关键变量。社会组织在改革开放后的兴起既是政府有意为之,也是其非意图性后果^{[1]372}。正是在政府职能“剥离”和权力“释放”的过程中,社会组织抓住了不同时期的发展机遇顺势而为,在精英和草根层面都获得了长足的发展。2007年中央正式提出社会管理体制改革,2012年中共十八大提出“加快形成政社分开、职责明确、依法治国的现代社会组织体制”,2016年中办、国办联合下发《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》,进一步明确了社会组织改革的“放管服”原则。可见,中央支持社会组织自主发展的宏观政策导向日趋清晰。

如果将社会组织体制放在一个较长的历史时段内考察,我们会发现除了“支持”和“培育”以外,“限制”和“监管”构成了体制的另一面相,同时,以后者为主导的管理体制在很长时间内型构了社会组织的制度环境。民政部于2018年8月发布的《社会组织登记管理条例(草案征求意见稿)》仍然保留了四类社会组织直接登记、其他社会组织双重管理的“混合管理模式”,不仅延续了限制竞争、限制分支等限制条款,同时提高了注册门槛,增加了“禁止营利”的规定,这些体现的都是强化限制和监管的约束性安排。那么,国家对于社会组织采取的这种“一手激励,一手约束”的看似矛盾的混合管理策略,其背后的制度逻辑是什么?在这种逻辑下,社会组织管理体制又呈现出何种发展特征和走向?

基于以上问题,本文拟从历史视角出发,以改革开放40年来社会组织管理体制的变迁过程为例证,尝试在以往研究基础上运用“风险控制-治理绩效”的分析框架来探讨社会组织管理体制变革的制度动因,以期从总体上把握其发展趋向,为下一阶段国家治理和社会治理的深度协同提供参照。

二、学术史回顾与分析框架

上世纪90年代以来,随着社会组织管理体制的逐步成型,学界的相关研究相应增多。已有研究对于社会组织管理体制的形成及变迁呈现多样化的解释视角,学者们先后提出了“社会中间层”“官民二重性”“法团主义”“分类控制”“行政吸纳社会”“模糊治理”等代表性观点。1993年,作为早期研究社会组织的代表性学者,王颖等人提出的“社会中间层”^[2]强调社会团体在国家和社会之间发挥的中介和沟通功能。与此相似,同时期的孙炳耀则将改革后社会组织的特性概括为“官民二重性”^[3],此特性一方面来自于与体制内密不可分的联系而形成的“官方性”,另一方面来自于与体制外社会空间的交融而形成的“民间性”。此后,张静提出的“法团主义”借用西方的理论模型强调国家基于稳定和秩序的考量对社会组织的吸纳和整合^{[4]118}。循着相同的路径,康晓光等认为,国家对社会的“分类控制”基于社会组织的特性,即社会组织作为一种新生的结构性力量,既能显著改善公共服务供给格局又具有挑战政治稳定性的潜在可能^[5]。之后,康晓光等进一步研究指出,社会转型中形成的“行政吸纳社会”^[6]一方面源于政府维护权威政体的稳定,另一方面源于经济和社会发展带来的社会需求。近期,黄晓春

提出的“模糊治理”^[7]则解释了社会组织宏观政策演进中同时存在支持和管控两种倾向的原因在于中国的渐进式改革同时强调优化治理与稳定的政治社会秩序。

总体而言,相关研究主要围绕“国家-社会关系”的分析框架展开,多样化的视角之下至少形成了两点基本共识:第一,改革以来的社会组织管理体制变迁是国家主导建构的结果,国家作为理性行动主体在其中承担主动角色。“社会中间层”和“官民二重性”试图揭示的正是政府主导下的社会组织所呈现的时代特征。改革后逐步形成的“行政吸纳社会”制度模式则是政府在社会转型过程中主动进入社会的结果。面对改革后新的社会建构体系的挑战,中国共产党采用控制和限制、社团党建等方式积极应对,将社会组织纳入统一战线,以此扩大自身执政的社会基础^[8]。第二,社会组织管理体制变迁的基本线索是“约束”和“激励”两种管理工具的竞争和张力,二者的交替发力和相互缠绕,共同织造了改革以来社会组织管理体制的变革图式。从国家使用公共权力角度看,国家与社会之间存在支持性关系和权力控制关系,二者可以呈现“双轴”关系,独立发挥作用^[9]。因此,政府可以通过政治性约束和功能性激励的“策略性收放”来实现社会组织培育、发展和监管之间的巧妙平衡^[10]。

通过进一步分析我们不难发现,推动国家的社会组织管理手段在激励和约束之间变换的关键变量是风险控制与治理绩效,这两个变量在已有研究中都能找到不同程度的关注和回应。

第一,风险控制。社会组织管理体制的构建首先需要考虑如何缓解体制带来的政治和社会风险因素,并通过相应的管理手段进行风险规避和控制。风险主要来自集权的政治风险和分权的社会风险。任何国家为了施行政令、办理公共事务,都需要一定程度上的权力集中,但随之带来的风险是:政府以公共利益为名所实施的政策,很可能与民众的意愿相差甚远。这意味着,政府行使公共权力有可能与民众发生冲突,甚至导致社会骚乱,威胁到政权稳定。此种风险即集权的政治风险^[11]。降低风险的方法主要有行政分权和社会分权。中国历史上形成并延续至当代的“中央治官,地方治民”的行政分权类似于“分散烧锅炉”,有助于分散和降低中央政府的政治风险,是中国维护政治稳定的一种重要机制^[12]。社会分权指地方政府进一步向社会组织分权,以降低自身承担的责任和政治风险。然而,如果分权不当,也可能导致社会组织无序发展、滥用权力、服务失灵等现象,甚至出现非法社会组织影响社会稳定。因此,国家对于社会组织的监管也需同步推进。可见,基于风险控制的考虑,国家对于社会组织的管理方式需要在激励和约束之间转换。第二,治理绩效。在风险可控的前提下,社会组织管理还需要考虑治理绩效的因素,即管理体制是否能发挥社会组织协助党和政府提供社会服务和社会治理的功能,从而促进治理方式的优化,提升社会治理的效率、效益和效能。随着国家治理理念的转型,尤其是建立有限政府、高效政府和建立现代社会组织体制宏观政策的提出,省级以下的地方政府在发展社会组织方面拥有较大的自由裁量权,地方政府通过购买社会组织服务、公益创投、人才补贴、税费减免等多种形式激励社会组织发展,同时又越来越倾向于通过第三方评估机构对社会组织承接的服务项目进行绩效评估。基于治理绩效的考虑,社会组织管理方式通常以激励为主、约束为辅,在风险规避的情况下发挥社会组织作为社会治理主体的能动作用,以此激发公民自主和自治的力量,有效对接社会需求,优化治理机制。

据此,我们提出“风险控制-治理绩效”的分析框架,尝试借此考察社会组织管理体制变迁的制度逻辑。这一分析框架包含两个基本假设:第一,从改革以来的变迁历程看,政府对于社会组织的制度设计表现为“约束”和“激励”的阶段性调整和收放结合的混合式管理,其背后的制度逻辑是基于风险可控基础上的治理绩效;第二,从中央和地方的政策取向看,二者对于社会组织的治理重点有一定的差异,中央政府重点关注宏观上的风险控制,地方政府则更注重中观层面的治理绩效,总体表现为“宏观避险与中观赋权”。接下来本文将通过改革以来社会组织管理体制变迁的过程来检验这一解释框架和基本假设。

三、宏观避险与中观赋权:改革开放以来社会组织管理体制变迁的例证

1. 社会搞活期的体制优化与部门让权。1978年国家组建民政部,但其社团管理职能并未随之恢复,这种情况持续到1988年民政部社团管理司成立。此中十年,是社会组织管理体制的社会搞活期,属于体制成型前的探索阶段,其突出特征是国家让权下的体制优化和结社实践。1978年十一届三中全会实现的拨乱反正是社会组织得以发源的体制起点^[171]。一方面,“以阶级斗争为纲”的政治路线和“两个凡是”的教条主义使得党政体系在社会管理和公共服务方面的职能全面失灵,急需引入新的制度因素来进行体制优化和服务供给;另一方面,政治上和组织上全面的“拨乱反正”和思想解放使得从知识分子到农民的各个社会阶层都爆出了极大的改变自己和建设社会的活力。在此情境下,国家顺应社会发展需求,将“治理绩效”作为优先选项,开始探索从新的方向建构社会管理体制,即国家让权给社会,发挥新兴的社会团体在增加公共服务供给和连接家庭、市场和政府等方面的积极作用。在体制本身存在失灵,需要改革的同时,市场力量又缺乏保障公益和公正的可靠性及有效性,因此社会组织从一开始就被作为同盟军和统一战线,得到来自体制的认可、包容和支持^[175]。

从社会组织管理方式看,这一阶段的显著特征是“分散管理”,主要是社团审批权限的分散,中央在体制上没有提供统一的制度框架,主要依靠各级党政部门领导人的批件、批文和批示,“不仅党政部门可以审批社团,而且社团也可以审批社团。再加上部门之间职责不清,做法各异,致使同一性质的社团多家审批的现象时有发生,造成社团的重复设置。”^[13]显然,由于缺乏中央层面的统一规划,此时的放权造成了社会组织的野蛮生长,社会组织处于“无所拘制、遍地开花的原始生长期”^[14]。同时,官办社团与政府部门之间错综复杂的利益关联为后来的政社分开改革设置了重重障碍,社团的无序发展也引发了党和政府对于社会稳定风险的担忧,为下一阶段的“从严监管”埋下了伏笔。

从积极的方面看,探索期的十年是中国社会组织发展的重要历史机遇期。与改革前相比,由于国家放权和部门让权,社会组织(主要是社会团体)的发展摆脱了“以阶级斗争为纲”的斗争路线影响,回到发展路线,获得了较大的发展空间,朝着结社自由迈进,以知识分子和农民为主体,以各种学术类学会、研究会和社会经济类协会为代表的社会团体获得了宽松的发展空间并快速增长,成为推动改革初期社会变革的一支重要力量。这一时期的新变化是境外社会组织的进入以及公民社会理念和本土志愿组织的结合,其时大量的相关研究也较多结合了“公民社会”视角。中国社科院的王颖和国外的怀特等学者同时注意到了这一时期浙江省萧山市^①的社会团体。王颖等人考察了1978年到1990年间的萧山社团,将它们统称为“社会中间层”^[2]。所谓“中间层”是指,随着经济改革打破原本的总体性社会格局,社会团体在政府与社会之间、单位与家庭之外通过“非行政的联结方式和沟通渠道”发挥了中介与沟通功能,具有表达利益诉求、协调社会关系和缓解社会矛盾等作用。孙炳耀将社会组织这种体制内外结合而成的特性概括为“官民二重性”^[3]。怀特据此认为中国已初步形成了组织形态意义上的“公民社会”。怀特基于萧山社团的研究得出了一个基本结论:社会组织在结构自主性与功能自主性之间存在“交换”(trade-off),即社会组织与政府关系越近自主空间越小,则影响力越高。此结论至今仍颇具解释力。这一时期,国内外学者在论争中形成了一个基本共识,那就是无论中国的社团能否代表公民社会,社团的组织属性都不是为了对抗政权,而是为了应对危机挑战、稳定时局、架设政权与社会之间的关联,这是一种与西方社会非常不同的传统^[15]。

^①萧山于1988年1月1日经国务院批准撤县设市,因此这一时期的萧山称“市”或“县”均可。

2. 分类监管期的风险预防与治理转型。1989年至2012年,可称为社会组织管理体制的分类监管期。这一时期自“双重管理”体制的确立开始,至中共十八大提出“现代社会组织体制”建设规划结束。此阶段宏观政策的特点是“先抑后扬”。在前一阶段受到苏联解体、东欧剧变、法轮功邪教组织非法活动等国内外政治事件的影响,国家通过清理整顿、取缔农村合作基金会、取缔法轮功非法组织等制度建构措施对社会组织的体制约束收紧,采取依法统一登记和运动式治理相结合的方式降低和控制社会风险,以风险预防为导向的宏观维稳政策成为社会组织管理的主导。2007年党的十七大提出“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,释放出了社会管理体制转型的信号,各地开始进行社会组织管理体制创新的探索。

这一时期改革向纵深推进,突发事件应对的压力加大,国家建构社会的主基调是在维护政治和社会稳定的前提下推进改革和发展,前一时期任性生长的社会组织成为重点管治对象。随着国家和社会的发展逐渐步入制度化的轨道,社会组织“野蛮生长”可能引发的社会风险和当时的一些突发事件以及政治波动使得社会组织宏观政策取向从让权转向管治,风险预防导向的维稳思维逐步成为主导。1988年民政部设立社会团体管理司,成为社会组织的统一登记审批机关;国务院于1988年和1989年间先后颁布了《基金会管理办法》《外国商会管理暂行规定》和《社会团体登记管理条例》等三个重要的行政法规,正式确立了“业务主管部门”和“登记管理机关”共同负责的“双重管理体制”。与双重管理相配套的具体措施是分类监管,政府针对社会组织的“经济和社会服务”及“对社会稳定的潜在危险”,实施“选择性”的控制^{[4]118},即严格约束某些特定类型的社会组织,主要包括气功功法类组织、宗教类组织、某些特定群体的激励性组织以及地缘性、军缘性的社会组织等。而对商会行业协会、农村专业合作组织等经济类组织和社区社会组织、公益慈善类组织,政府的基本态度是激励发展或不予干涉,虽然其中大量的城乡社区社会组织均未在民政部门注册,并无法律地位。^①约束的主要手段有准入约束、限制竞争和清理整顿。准入约束,即社会团体、民办非企业单位和基金会三大类社会组织要获得法律身份,必须先后经过业务主管单位和登记管理机关的双重许可,这也是“双重管理”的基本内涵。限制竞争主要限制的是社会组织在空间地域上的网络化发展,主要规定是禁止设立分支机构,^②也不允许按照部门设置社团,只能“一业一会”。清理整顿主要是针对政府认定的“非法”社会组织予以取缔打击。1990年6月和1997年4月,民政部统一部署在全国范围内开展了两轮清理整顿。第一轮清理整顿主要是在1989年政治风波后针对社会团体中存在的自由化倾向和部分社会团体非法成立、变相摊派、从事营利活动等乱象。第二轮清理整顿则主要是针对大量尚未纳入统一管理体系的民办非企业单位和非法社团,期间国务院于1998年10月颁布了新的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》。至此,主要社会组织全部被纳入了统一管理,以分类监管为主要特征的双重管理体制在此后十几年间一直是中国社会组织管理的基石。

双重管理体制强调国家对社会组织政治约束和行政干预,本质上是一种危机应对型体制,具有两方面的负面影响:第一,稳定思维下分类监管变成了分类排斥,挤压了民办社会组织的合法性空间。部分社会组织被主管机关根据是否有体制身份、政治上是否可靠,甚至关系的亲疏远近等标准人为划线,“行政机关不熟悉、不放心的某种或某类社团排斥在特定的标准之外”^[16];第二,政府部门采用的

^①1999年12月6日时任民政部部长多吉才让在《加强民间组织管理工作会议上的讲话》中指出,“对新成立的社会团体要从严把关,重点发展适应社会主义市场经济发展需要的行业协会,严格约束成立那些业务宽泛、不宜界定的社会团体。禁止设立气功功法类、特定群体类、宗教类和不利于民族团体与国家法律法规相悖的社会团体”。这是当时主管部门关于分类监管比较清晰的表述。

^②社会团体的分支机构不具备法人资格,禁止设立地域性分支,民办非企业单位则禁止设立任何类型的分支机构。

“选择性约束”策略,导致了民办社会组织的边缘地位。民办社会组织的活动被限制在一定范围之内,导致其对政府的单方资源依赖,而且使其在政府购买服务的竞争中,与事业单位和官办社会组织相比,处于劣势和边缘地位。

随着改革的推进,社会组织管理体制改革的需求得到逐步释放。1995年在北京举办的第四届世界妇女大会被业界认为是推动中国社会组织发展和社会进步的里程碑。2004年,国务院颁布《基金会管理条例》。2008年“汶川地震”之后,以公益基金会为代表的大批社会组织开始集体走进公众视野,展示民间公益的力量。此时,社会组织逐步开始了专业化的追求,“能力提升”成为社会组织发展的关键词。专业性的出现使得社会组织由理念型的、激情型的、高尚型的、抗争型的甚至江湖型的、利己型的组织转化为治理型的组织,从而肩负起置换政府职能的角色,而不再仅仅作为政府补充者而存在。随着社会治理型组织的发展,政府的职能空间越来越让位于社会组织来自主解决问题,那些社会抗争型的组织也逐渐缩小抗争,转化为自主治理^[17]。在此情况下,中央政策导向开始从风险预防转向治理体制转型。2008年,广东率先在珠海推进社会管理体制改革的“先行先试”,开启了社会组织治理模式转型的创新探索。

3. 吸纳式赋权期的属地治理与社会分权。2012年11月,中共十八大报告首次提出“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。2013年开始,社会组织在政府购买服务的推动下迅猛发展,从“野蛮生长期”逐渐步入“整体性变革和生态系统构建期”。^①我们将2013年至今的发展阶段称为吸纳式赋权期,社会组织管理体制设计的导向转为追求治理绩效,同时尽量规避集权的政治风险。在此思维主导下,社会组织管理体制的总体特征表现为属地治理和社会分权:在中央地方关系上,中央政府向地方政府进行行政分权,地方治理的自主权限和属地责任同时加大;在地方政府与社会组织的关系上,地方政府向社会组织赋权的力度加大。随着政府购买社会组织服务的推进,社会与政府间的壁垒打通,在传统上区分严格的体制内外开始建立了内在通道。这是一条将行政权力、行政资源逐渐转移到社会手中的通道,并在一个“将权力收回笼子中”的时代里显示出其“将权力最终放回社会中”的努力方向^[17]。

吸纳式赋权期是社会组织体制从管理走向治理、从吸纳走向赋权的过渡阶段。吸纳是一种保证与组织环境中潜在的威胁团体和睦相处并获得其激励的技术方法,通过将团体吸收到组织结构中,组织可以获得外在不利因素对自己政策和地位的激励^[18]。这一阶段体现“吸纳”的标志性政策主要有政府购买社会组织服务和社会组织党建。中央财政自2012年起,不断加大面向社会组织购买服务的力度和范围,^②各地亦相继出台了购买社会组织服务的政策文件。由此,政府购买社会组织服务被纳入社会服务体制改革的制度框架,逐步成为推进社会组织培育发展的重要制度安排。同时,社会组织党建被纳入新时代大党建体系。从中共十八大报告提出“加大非公有制经济组织、社会组织党建工作力度”,到2015年中央出台《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》,再到中共十九大报告提出“坚持党对一切工作的领导”,党建工作最终写进了社会组织章程,成为社会组织注册登记的必要条件。体现“赋权”的标志性政策是四类组织直接登记。重点培育行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类社会组织,这四类组织可以在民政部门直接申请登记,不需要业务主管单位审查同意。由此,统一直接登记取代双重管理,成为新体制最显著的特征。

吸纳式赋权期的属地治理与社会分权体现了宏观避险与中观赋权的结合。第一,社会组织体制转

^①中国社会科学院发布的《中国社会组织报告(2016~2017)》指出,2015年中国社会组织增速放缓,开始步入整体性变革和生态系统构建时期。

^②根据民政部《2018年中央财政激励社会组织参与社会服务项目实施方案》,2018年中央财政通过民政部部门预算安排的激励社会组织参与社会服务的专项资金为1.9亿元左右。

型的直接动因是宏观避险,即社会转型过程中产生的社会主体的价值观念和利益诉求的多元化需要创新社会管理体制、通过社会组织建立有效沟通渠道和中间缓存地带,以便“最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素”^[11]。第二,模糊发包^①和社会分权相结合,社会组织高度嵌入地方党政网络。虽然社会组织的发展同时受到“条条”和“块块”两个维度的塑造,但在当前的体制环境下,作为“块块”的地方政府,尤其是市、区政府在社会组织管理和发展方面具有较大的自主权,^②地方政治与社会生态因此成为社会组织发展面临的最重要的制度情境。当上级政府将发展社会组织的激励打包至社区治理框架下,基层政府往往以属地化的思路对待社会组织。社会组织“在地化发展”的战略目标与地方党委、政府的工作目标和部门目标高度关联,总体呈现出对于地方的“嵌入式发展”的态势。但由于权力、资源等方式的弱势和依赖,社会组织的嵌入更多的还是一种“依附性嵌入”^[19]。如果这种倾向进一步增强,则社会组织的区域发展差异将会越来越显著。第三,地方党政系统对于社会组织的分权是一种选择性分权,即强化政治领导权,如党的十九大对基层党组织功能赋予了新要求,目的在于强化党的领导核心作用^[20],保留监管权,适度放开公共服务供给权和社会事务管理权。同时,分权程度取决于政府主管领导的治理理念和社会组织自身的发育程度。当前由政府主导的公益创投、社会组织领军人才培育等措施充分体现了这种选择性的社会分权理念。

四、结论与讨论

基于国家建构社会的角度,本文尝试通过改革开放40年以来社会组织管理体制变迁的过程分析来探讨推动这一历史进程的制度逻辑。我们发现,其背后起主导作用的制度逻辑是风险控制和治理绩效两种治理理念的交互作用,在治理层级上表现为宏观避险与中观赋权,在治理策略上表现为“约束”和“激励”的阶段性调整。在以往研究基础上,我们特别强调的是:其一,相对于外显的社会组织的体制模式,更需要加强研究的是推动社会组织管理体制变革的制度逻辑;其二,“吸纳”与“赋权”并非互斥关系,而是共存关系。以往研究较多关注国家对于社会组织的“吸纳”,以及由此带来的社会组织“嵌入式发展”,本文则重点分析了“吸纳”和“赋权”的共存状态。即使在风险预防思维占主导的历史时期,我们依然可以看到国家对于社会组织的赋权迹象。同时,无论是吸纳还是赋权,都体现了国家对于社会组织的政治和社会合法性的承认。或者说,吸纳政策本身蕴含了政府与社会合作的取向。

故此,吸纳的另一面并非赋权,而是排斥、疏离。被吸纳的社会组织会得到更多的激励和庇护,而被疏离的许多社会组织则游离在体制的边缘地带,从而局部形成“核心-边缘”的社会组织分化生态。当前社会组织的分化主要表现在两个层面:一是基于党政部门管理理念的分化,即社会稳定风险小、体制内、公共服务类的社会组织通常是重点激励对象,而社会稳定风险不易评估、体制外、权益类的社会组织通常是排斥或疏离的对象。由此,公共服务型组织成为社会组织的主体^[7],部分民办社会组织则在公共服务提供过程中有意压缩公共利益表达功能,形成“去政治的自主性”^[21]。二是基于社会组织自身能力的分化,即负责人社会关系广、资源动员能力强、专业化程度高、“上得了厅堂,下得了厨房”的提供综合性服务的社会组织成为选择性激励的对象,而资源动员能力弱、提供直接服务的小微社会组织则处于默许存在、缺乏支持的边缘位置。这是各地政府在社会组织生态建构过程中需要重点

①模糊发包制是国内学者在“行政发包制”基础上发展出的一个分析概念,指在当前社会组织宏观政策信号和制度框架比较模糊的情况下,地方政府的政策执行具有高风险、弱激励的特征,同时面对低强度的检查验收,由此上级政府针对社会组织管理发包的核心内容是鼓励下级政府结合中央政策因地制宜地探索社会组织管理的制度创新。参见黄晓春:《当代中国社会组织制度环境与发展》载《中国社会科学》2015年第9期第146-164页。

②中共十九大报告再次强调“赋予省级及以下政府更多自主权”。

解决的迫切问题。

随着“加强和创新社会治理”在基层实践的推进,地方政府从“为增长而竞争”转向“为创新而竞争”^[22],社会组织的治理理念和治理机制也必将发生相应的变革,社会组织治理将进入“秩序思维代替稳定思维”^[23]的新阶段,如何将自治秩序、法治秩序和德治秩序有效结合,达致国家治理和社会治理的深度协同,是后续研究需重点关注的议题。

参考文献:

- [1]王名. 社会组织论纲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2013.
- [2]王颖,折晓叶,孙炳耀. 社会中间层——改革与中国的社团组织[M]. 北京:中国发展出版社,1993:12.
- [3]孙炳耀. 中国社会团体官民二重性问题[J]. 中国社会科学季刊,1994(2):17-23.
- [4]张静. 法团主义——及其与多元主义的主要分歧[M]. 北京:中国社会科学出版社,1998.
- [5]康晓光,韩恒. 分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究,2005(6):73-89.
- [6]康晓光,卢宪英,韩恒. 改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会[M]//王名. 中国民间组织30年:走向公民社会. 北京:社会科学文献出版社,2008:318.
- [7]黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展[J]. 中国社会科学,2015(9):146-164.
- [8]林尚立. 两种社会建构:中国共产党与非政府组织[J]. Social Sciences in China,2007(2):129-136.
- [9]陶传进. 控制与支持:国家与社会间的两种独立关系研究——中国农村社会里的情形[J]. 管理世界,2008(2):57-65.
- [10]杨志云. 策略性收放:中国社会组织监管机制的新闻释[J]. 行政管理改革,2016(8):60-65.
- [11]曹正汉. 集权的政治风险与纵向分权——从历史视角看当代中国社会管理体制变革[J]. 南方经济,2013(2):1-11.
- [12]曹正汉. 中国上下分治的治理结构及其稳定机制[J]. 社会学研究,2011(1):1-40.
- [13]中国民间组织年鉴编辑委员会. 中国民间组织年鉴(上)[M]. 北京:中国社会出版社,2005:107.
- [14]王名. 民间组织的发展及通向公民社会的道路[M]//王名. 中国民间组织30年——走向公民社会(1978-2008). 北京:社会科学文献出版社,2008:21.
- [15]纪莺莺. 当代中国的社会组织:理论视角与经验研究[J]. 社会学研究,2013(5):219-241.
- [16]吴玉章. 结社与社团管理[J]. 政治与法律,2008(3):9-15.
- [17]陶传进. 社会组织发展的四阶段与中国社会演变[J]. 文化纵横,2018(1):20-28.
- [18]罗伯特·B·登哈特. 公共组织理论[M]. 扶松茂,丁力,译. 北京:中国人民大学出版社,2004:94.
- [19]王诗宗,宋程成. 独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思[J]. 中国社会科学,2013(5):50-66.
- [20]谢元. 新时代乡村治理视角下的农村基层组织功能提升[J]. 河海大学学报(哲学社会科学版),2018(3):38-42.
- [21]唐文玉,马西恒. 去政治的自主性:民办社会组织的生存策略——以恩派(NPI)公益组织发展中心为例[J]. 浙江社会科学,2011(10):58-65,89.
- [22]何艳玲,李妮. 为创新而竞争:一种新的地方政府竞争机制[J]. 武汉大学学报(哲学社会科学版),2017(1):87-96.
- [23]孙立平. 重建社会:转型社会的秩序再造[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009:20.



(责任编辑 彭何芬)