



论中国社会组织管理体制的变迁

——现代国家构建的视角

詹 轶

摘 要：现代国家构建的路径选择主导了国家—社会关系的现实形态，而国家与社会之间的关系架构又决定了社会组织管理体制的发展方向。正是中国的现代国家构建路径在半个多世纪中的数次变更，导致了中国社团监管体制的持续性转型。国家主义的社团监管模式能否适应社会的新一轮转型，关键在于相关制度的制定者是否意识到了现存监管体制的弊端以及能否为此做出适当的改变。

关键词：现代国家构建；社会组织管理体制；国家与社会关系

1978年之后，中国的社会结构经历了一次彻底的转变，单位制、一元化的传统社会格局逐步瓦解，取而代之的是充满自主性和多元化的新型社会。在整体环境发生变革的过程中，各类社会组织如雨后春笋一般建立了起来，而如何对其进行有效的管理就成为了执政者所要面临的难题。正如许多学者提到的那样，我国现有的社团监管体制仍存在着诸多不足之处，需要从一个更为宏观的视角进行思考，才能提出尽可能完善的解决方案。

一、对已有研究的补充：从现代国家构建的视角出发

近年来，国内外学者有关我国社会组织管理的著述颇丰，其中的许多观点非常具有启发意义。如杰西卡·蒂斯(Jessica C. Teets)就提到了地方政府与社会组织基于“协商性的权威主义”(Consultative Authoritarianism)的合作关系，她强调社会组织可以通过与政府建立联系的方式直接参与到公共事务的决策过程之中去，其核心论点是合作的背后存在着地方政府利益驱动(Teets, 2013: 19-38)；帕特里夏·桑顿(Patricia M. Thornton)则在最近的一篇论文中用“PONGOS”(Party-organized non-governmental organizations)来指代当前那些由执政党组织起来的地方社团。他发现为了使社会的发展及稳定更为可控，执政党通过在基层草根组织中建立党组来将这些组织的行动与指定的方针政策保持一致。而且通过城市中各种本地党组织对草根社团的支持和帮助，能更好地为社会提供公共服务并解决一些政府力所不能及的难题(Thornton, 2013: 1-18)；而学者安子杰(Anthony J. Spires)在其论述中更是提出了“偶发共生”(Contingent Symbiosis)的概念，试图用于解释威权体制下中国的公民社会状况。草根社团在社会服务、发展和稳定方面与地方政府或者相关部门利益相契合之处，“偶发”的合作便发生了；而当其试图提出破坏地方政府所希望的诉求(如政治改革等)并很可能导致政府利益受损时则会受到无情的管制，“共生”便无从谈起(Spires, 2011: 1-4)。上述基于局部个案的经验研究可归为第一类文献。

国内学者康晓光和韩恒则用“分类控制体系”来概括当前官方的社团监管体系。在该体系中，政府将根据社团挑战能力和其所提供公共物品的不同而采取迥异的控制策略。

两位学者首先提出了五种主要的控制变量,并按照政府监管力度和社团自主性等因素将其进一步扩展为 30 多个子变量,最终在对社会组织进行分门归类后得出该体系论(康晓光、韩恒,2005:73-90);刘鹏在肯定“分类控制”的前提下进一步提出了“嵌入型监管”。他从监管意愿和监管能力这两个层面入手,总结出该监管模式的四个维度:较高的制度化水平、较强的吸纳能力、明确的重点识别和区分以及多元化的管理手段。在上述基础上,刘鹏认为“嵌入型”的监管模式不仅满足了政府职能转移及风险控制的需求,同时还将促进社会结构的多元化及社会组织的自主性活力(刘鹏,2011:118-128)。以上研究可以归为第二类文献,其分析通常建立在了时间上相对静止的观察对象上。

邓正来和丁轶在经历对近 30 年国家社会团体管理政策演变考察的基础上,提出了“监护型控制”的治理模式。在研究中,邓正来和丁轶将中国现代国家建设过程中的社会组织管理体制变迁描述为从放任到控制、从以非常规力量管理为主到通过以法律治理为主、管理中心从中央向地方转移的过程,其中着重指出了监管体制演进背后的逻辑,并认为这一切都是因为国家抱有一种“机会主义立场”所导致的^①。王名和孙伟林在相关研究中总结出三种决定着社会组织管理具体制度安排的三种力量:第一是思想力量,是一种源自共产主义并基于党的纲领的建国思想和发展战略选择;第二是现实力量,需要调动现有体制所有资源来应对执政过程中所产生的需要,如以已有资源来应对社会危机;第三是规范性力量,它是执政合法化的动力。而两位学者从上述基础上又归纳出执政者在中国社会组织管理上的三种战略安排:第一,发展性战略,执政党与政府对社会组织的基本态度是“发展”、“扶持”等;第二,控制型战略,其基本管理态度即是“控制”,以应对各种社会问题;第三,规范性战略,它是执政合法化的动力,更加强调制度与法律规范的合理性。三大战略相互促进,共同推动着社会组织管理体制的变迁(王名、孙伟林,2011:16-19)。上述四位学者的成果可算作第三类文献,其分析框架在空间整体性和时间动态性上均有所突破。

本专题的已有研究对我们更好地理解社会组织管理体制及其变迁有着很大的帮助及启示,为相关知识的积累做出了重要的贡献。但不得不承认的是,上述成果仍存在一定的局限性。纵观这三类文献,始终缺乏一个更具整体性与动态化的分析框架。说整体性稍显不足,是因为有些研究往往以单一或少数几个案例作为分析依据,其结论通常建立在局部经验之上,所涉及到的相关概念、理论和模型只能用来解释部分地方社团的监管模式。当面对整个中国社团监管模式时,此种研究就显得心有余而力不足,前文中蒂斯、桑顿等人为代表的第一类文献就是如此;而说其缺乏动态化的分析框架,是因为部分研究虽然注意到了整体性的问题,但却仅仅将目光停留在某一时段内(通常是当下)的观察对象上。这使得该类研究只能对中国的社团监管模式作静态的特征描述,失去了一个动态的、以历史路径追溯的方式去澄清既有管理体制如何被逐步奠定的机会。前文中康晓光、韩恒及刘鹏等人的第二类文献就是典型代表;至于邓正来与王名等人的第三类文献,笔者认为其最接近本文主题。该类研究虽然兼顾了整体性与动态性,但却没有非常明确地将分析工具提炼出来,缺乏一定的理论辨析度。同时,当上述学者在讨论监管模式的变迁及其动因时,仍未将两者之间的关系进行更为紧密的联结。

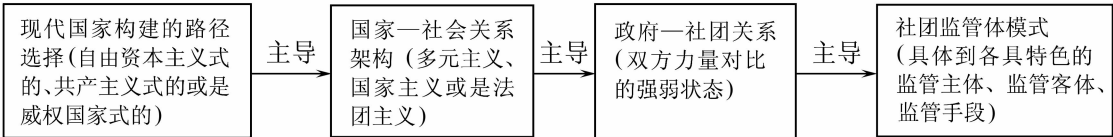


图 1 现代国家构建塑造社团监管模式的逻辑路径

综上所述,本文旨在弥补已有研究的缺憾并提出一个理论假说,以将我国社团监管模式变迁的外在机制与其内在机理更为完整地呈现出来。该假说完整的逻辑路径为:现代国家构建的路径选择主导了国家—社会关系的现实形态,而国家与社会之间的关系架构又促成了独特的政府—社会组织关系,这决

^①该立场指中国人“生存性智慧”的实践品格的体现,即指国家会在“制度明确”而“实践宽松”的可纠错性框架中扮演一种灵活务实的角色。参见邓正来、丁轶:《监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年来国家社团管理政策演变的考察》,载《学术界》2012 年第 3 期。

定了社会组织管理体制的发展方向。简言之,“现代国家构建塑造社团监管模式”。

二、中国的现代国家构建历程与其社会组织管理体制的变迁

1949年后,党以其组织为领导和构建核心、借助各种形式的集体化运动对社会所进行的单位化改造,是为组织化的社会控制。此种情境下社会最主要的行为主体将不再是个人,而是个人附属的各种单位。执政党通过在不同层级的所有单位中建立党委、党总支或是党支部的做法来执行其领导意志,党员则作为骨干力量引导普通群众依照党所确立的原则行事。于是,原先松散的社会结构被牢牢地维系在了一起,单位化社会获得了前所未有的高效能。但另一方面,“个体的社会存在被个体的组织存在所替代;组织的社会特性被组织的政党特性所替代。社会实现了组织化,但个体与组织失去了自主化”(林尚立,2007:3)。在新秩序得以确立的同时,全能主义的大幕也已被拉开。

在全能主义的笼罩下,政府—社会组织关系与集权政党—社会组织关系实质上是相互重叠的,社会组织的生存空间在执政党的组织化社会控制下消失殆尽。党在各种社团中均成立了其基层组织,考虑到当时的国内外环境,这种渗透本无可厚非,可党组织却将行政化的组织架构也一并代入到社团中,还指派相关的党政人士担任这些组织的管理者。其结果就是,社会组织被党政机关所同化,原有的职能被取代。截止到文革开始之前,全国性的社团数量虽然呈小幅递增趋势,但其中的大多数均是由官方发起的社会组织(如中国红十字会、中国工业合作协会等),基本无自主性可言。

党政社高度一体化的条件下,常规的社会组织管理体制是不可能被建立起来的。1950年9月政务院颁布的《社会团体登记暂行办法》第四条规定:“凡危害国家与人民利益的反动团体,应禁止登记。其已登记而发现有反动行为者,应撤销其登记并解散之”;1951年3月内务部又制定了《社会团体登记暂行办法施行细则》,对社会团体的成立备案、业务备查、对外募捐、违法处罚等各方面均做了更为细致的规定;而同期发布的《关于办理社会团体登记工作应注意事项的代电》中,内务部更是指示各登记管理机关“在办理社会团体登记手续时”,“批准之原则应以其政治面貌为主”(孙伟林,2009:138)。上述种种都表明,此阶段政府的主要监管任务并不仅仅是促成新社团、改造旧社团,对具有反动性质的、破坏人民政权的社会组织(如会道门、“圣教军”等)进行坚决取缔才是第一要务。正因为如此,该阶段我国的社会组织管理体制并非是常态化、法制化的,而是处于一个大破大立的“起步”阶段。当然,由于该阶段监管任务的顺利完成,使得新生国家的社会稳定与进一步发展成为了可能。

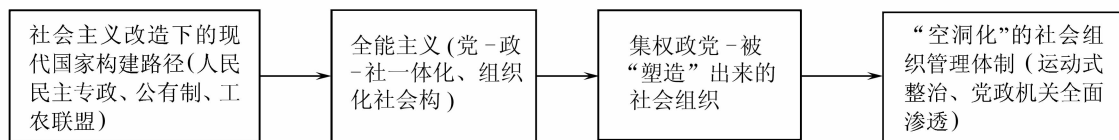


图2 改革开放前我国社会组织管理体制的形成

(二) 改革的浪潮:被强制确立的结社秩序

1978年后,中国共产党工作重心转移到社会主义现代化建设上来,其中“以经济建设为中心”的“改革开放”就成为了执政党在新一阶段的主要奋斗目标。

为了实现计划经济向市场经济的转变,政治主导团体首先在执政理念上做出了渐进性的调试,最终于1992年才确立了“社会主义市场经济”的合法性。也正是在90年代初,中国共产党真正意义上完成了从“革命—改造政党”到“改革—发展政党”的身份蜕变(陈明明,2012:18)。与此同时,整个现代国家构建的价值取向也定位在了效率优先(或曰绩效主导)。另一方面,执政者从80年代开始就通过政企分离、部门精简等原则来指导政府转型,目的在于建立起适应社会主义市场经济发展的现代化行政体系(如90年代所进行的两次政府机构改革)。与此同时,诸如《公务员法》、《行政处罚法》、《行政监察法》等相关配套法规的出台不仅加速了政府现代化转型,还使得中国的法治化进程得以进入一个全新的时代。

随着全能主义的逐渐式微,国家放松了原本之于市场及社会的大规模干预。组织化的社会构建方式变得越发难以为继,而整个社会的活力仿佛在刹那间就被点燃了,获得了崭新身份的人们纷纷开始自

主地加入到社会的重建活动中来。上层建筑的战略性退却及下层社会的反弹性活跃造就了建国后少有的国家—社会关系——一种短暂而又脆弱的“均势”格局产生了。

对社会组织而言,整体环境的嬗变意味着愈加广阔的活动空间和更多可支配的资源。1978至1987的近十年内,我国全国性的社团总量从115个猛增至514个,年平均增长率约为18%(陆明远,2010:157)。因此可以毫不夸张地说,改革开放到90年代初的这十几年中,中国的社团发展迎来了第一个真正意义上的历史性高潮。从其整个过程来看,社会组织经历了从无到有、由点及面、遍地开花的“原始生长期”(王名,2013:6)。而之所以会出现此种井喷式的发展态势,一方面是由于社会的整体变革将民众的结社热情彻底地点燃了;另一方面则是因为监管主体对社团缺乏相对有效的规制及约束(此阶段大部分时间内都是如此,直至1990年第一次清理整顿后相关情况才得以改观)。体制内原有的半官方社团或是体制外新建立的社团都在不同程度上获得了操控自身命运的权力,这对于我国社会的整体发展而言是有积极作用的(如提升自主性、积累管理经验等)。但在缺乏有效监控的情形下,许多社团都暴露出了较为严重的问题:未经登记私自设立、业务重复、组织规章空白、缺乏挂靠单位甚至是从事非法活动等。以上消极因素不仅不利于社团自身的发展,还很有可能会使整个现代化的改革进程也受到不必要的冲击。

前文提到,1950年发布的《社会团体登记暂行办法》及其《实施细则》有其特殊的政治使命,且因其本身在规定内容的很多方面已不适用于30多年后的形势,故相关条例在80年代无法发挥其效力。此外,国家的战略性后撤也致使其在改革初期对社会组织的态度相当的暧昧——执政者需要时间与经验来协调控制与放任之间的关系。当时的现状也证明了该观点,“几乎所有党政机关(如文化部、国家体委、国家科委、中国科学院,以及宣传部门)都参与社团管理,每个部门都负责与自己业务相关的社团。社团无需集中登记注册”(马伊里,1993:10-11)。此种环境下,自上而下的社团监管是分散而又无法可依的,出现了分头审批、分头管理的局面。在没有整体性约束的情境中,社会组织的发展逐渐失去了控制,这恰恰为日后进一步的混乱埋下了祸根。20世纪80年代末的政治风波是一个转折点,从政府对社会组织的态度到社团监管体系的形成,一切都发生了显著的变化。虽然执政者还是以效率优先的社会主义现代化建设作为其国家构建的整体导向,但其在“改革、发展与稳定”三种策略的优先次序上做出了自己的选择:“先稳定后发展、以发展促稳定,以改革促发展,实现改革、发展与稳定之间的协调与平衡。”(俞可平,2006:14)而国家与社会之间脆弱的“均势”格局也被打破了,对稳定秩序的追求使得国家渐渐地在与社会的交往中变得强势了起来,一套相应的法规体系便应运而生。

1989年《社会团体登记管理条例》的出台意味着我国的社会组织管理体制进入了强制确立阶段。该《条例》中有如下规定:“社会团体的登记管理机关是中华人民共和国民政部 and 县级以上地方各级民政部门。社会团体的业务活动受有关业务主管部门的指导”,“有关业务主管部门和登记管理机关应当对经核准登记的社会团体负责日常管理”。至此,我国初步建立起了“分级统一登记、双重管理”的新体制,政府在整个90年代都在为巩固这一监管模式而努力。而该模式处处都显露出“强规制”原则,如当社会组织谋求合法身份时,将会遭遇极高的准入门槛——除了必须挂靠业务主管单位、达成人员与资金方面的严苛要求外,同类团体非竞争性等规定也极大地提升了社团的注册难度^①。在日常监管方面,管理部门则同样对社团的机构安排、章程确立、运营方式、收入来源等领域展开积极的介入与干预。政府意在通过严格的准入制度来限制社会组织的数量与质量,同时依靠两个不同的管理主体来实现监管“双保险”。

除此之外,20世纪90年代社团治理的最大特征便是对运动式整治的运用。其中大规模的清理整顿就有两次,分别发生在1990年至1992年间及1997年至1999年间^②。1990年国务院转发了《民政部关于清理整顿社会团体的请示》,是为第一次清理整顿开始的标志。其中六项相关规定的第一条就明确了要对“反对四项基本原则、宣扬资产阶级自由化的社会团体”进行严加取缔。这不仅被视作是对之前

①“同类社团非竞争性”是指《社会团体登记管理条例》(1998年)中的第十三条规定,即“在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体,没有必要成立的,登记管理机关不予批准筹备”,此举旨在防止社团之间的竞争及其可能带来的不可控因素。

②还有一次发生在世纪之交,但规模较前两次相对有限,整治对象也较为局限。

动乱的回应,更是有力地体现了当局对于政治稳定的刚性需求。而1997年国务院转发的《民政部关于清理整顿社会团体的意见》拉开了第二次清理整顿的序幕。时任民政部部长的多吉才让在此前的相关会议中曾强调:“在当前复杂的国际环境条件下,加强社会团体和民办非企业单位的管理工作,已成为关系国家安危、社会稳定的大事,已成为与国内外敌对势力进行演变与反演变、颠覆与反颠覆政治斗争的需要。”“要从讲政治,维护社会稳定的高度,强调加强社会团体和民办非企业单位的管理工作的重要性。”(高丙中、袁瑞军,2008:36)就此来看,执政者已将社团监管工作与政治稳定的关系提到了前所未有的高度。而正是在此种背景的影响下,政府将第二次清理整顿的重点对象放在了社团负责人的政治动向、社会科学类社团的业务活动、与国外有密切联系的相关社团等事项上(邓正来、丁铎,2012:13)。而世纪之交发生的清理整顿运动相较于前两次而言显得规模较为有限。1999年10月开始的社团整治主要是政府对法轮功所作出的回应,因而此次清理对象以各种气功类组织和敏感社团(如各种农民工协会、下岗工人协会、退伍军人组织等)为主。由于相关事件的突发性,这次整治并未持续多久,随着2000年4月《取缔非法民间组织暂行办法》的出台而逐渐转向低潮。

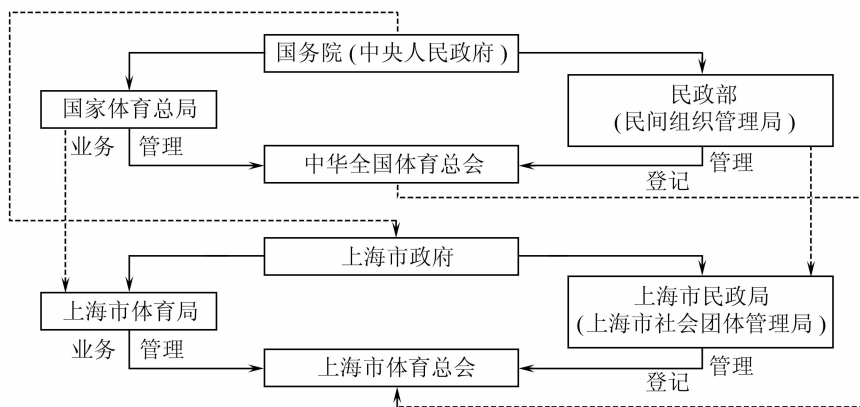


图3 社会团体双重管理模式结构图(以上海体育总会为参考基准)①

在1998年新修订的《社会团体登记管理条例》中,对社会团体的定义分类、成立条件、变更登记、组织章程等方面的规定都相较旧《条例》来得更为细致。其中最大的变化就是:彻底地明确了业务主管机关的单位资格及其职能范围(两年后民政部又通过发布《关于重新确认社会团体业务主管单位的通知》再次强化此规定)。从这一点上讲,对社会组织监管已经开始具备专业性和时效性这两种特征。这些都被视作是相关监管体系的自我完善,也标志着对以往过于“原则化”、“宽泛化”的管理模式的否定。为了进一步加强社团监管的整体布局,国务院还于1998年10月颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》和新的《社会团体登记管理条例》,至此三大法定社会组织(社会团体、民办非企业、基金会)均已被囊括在统一的登记管理体系之中。此外,当时的政府机构改革也将对社团监管主体的调整囊括在内。原先民政部下属的社会团体和民办非企业单位管理司(于1997年设立)被新的民间组织管理局代替,而该机构同时加挂了“民政部民间组织执法监察局”的牌子并履行相应职能。由此可见,以“双重管理”为核心的现行社团监管体系至此已被完全确立。

(三) 新时代下的转变:局部的制度创新

2001年以后,执政者的治理理念在此种情境下又一次发生了转变。前一发展阶段对经济增长的片面追求虽然为整个社会积累了巨大的物质财富,但许多不利影响也随之而来。贫富差距的扩大、社会保障的缺失、生产能力的过剩及环境污染的加剧等问题,正困扰着新时代下的每一个中国人。于是,如何从一个“经营型”政府向“服务型”政府过渡,就是执政者最优先考虑的事项。从中共十六大开始,就提出要“又好又快”地推动经济发展。其中,“快”与“好”的前后颠倒实际乃是一种整体战略导向的转移;2003

① 该图中的虚线意指“条”属性中自上而下的纵向领导。

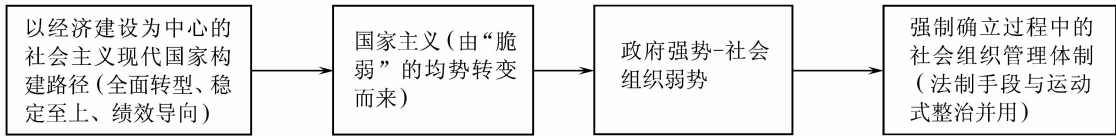


图 4 1989—2000 年间我国社会组织管理体制的形成

年十六届三中全会首次提出了科学发展观,意在达成“经济社会和人的全面发展”的建设目标;十六届四中全会则明确了“构建社会主义和谐社会”的执政口号,拟将其作为新时代下中共的核心建设方略;2008 年的政府机构改革方案中则进一步细化了该目标,将“改善民生”作为社会管理和公共服务部门的工作重心;2013 年十八届三中全会把“推进国家治理体系与治理能力”放到了首要位置,强调要处理好国家与市场、社会之间的关系。由此可见,在进入新千年后,中国共产党已将社会主义现代化的国家构建路径逐渐转向“以社会建设为中心”。

执政者在总体战略上的调整自然会导致国家—社会关系形态的相应变化。相比于经营型政府,服务型政府需要更多地考虑自下而上的诉求。这些诉求无论是来自于市场还是来自于社会,都需要用有限的资源来满足。这就必然要求政府改变往常与市场或社会相互竞争的局面,适当地退出相关领域,将更多的精力放在服务与合作而非全方位干预之上。但这并不意味着对“小政府”的呼唤,一味地要求政府迅速而又完全地转变角色并不符合当前的实际情况,在稳字当头的国家主义仍处于巩固期的情境下,更为现实的策略乃是从“政府选择”过渡为“社会选择”,即首先将社会的自主性与规范性逐步地培育起来。因此有些学者也认为,执政者对于国家—社会关系的调整有着更为远大的抱负,相对于“小政府—大社会”,一个“强国家—强社会”的关系格局才是他们想要的(高丙中、袁瑞军,2008:40)。

虽然如今的国家—社会关系仍表现出较强的国家主义色彩,但近十年来我国社会组织的发展势头依然较为强劲。一方面,这与社会活力的进一步涌现有关。越发完善的市场机制、多元化的社交网络、更为独立的个体及对公共事务的关注等都是导致民众结社、参社热情高涨的原因。近年来草根社团尤其是各类基层社区组织的活跃就是有力的证明,这对社会自主性乃至我国公民社会的整体发展而言都是极为有利的。另一方面,政府在经历了 90 年代社团监管体系的强制确立后,逐步远离了运动式整治的非常规手段,取而代之的是常态化的管理机制。社团不仅在组织架构、业务活动、登记注册等方面变得越发规范化,还在相关的政策扶持下得到了资金、人才、项目合作等多方面的培育。

2004 年国务院通过了《基金会管理条例》并以此来代替之前的《基金会管理办法》,新《条例》是在总结十多年基金会治理经验的基础上修订而来的,其中的许多规章制度还借鉴了发达国家在管理过程中的可取之处。此外,2005 年 4 月与 2006 年 1 月民政部又相继发布了《民办非企业单位年度检查办法》及《基金会年度检查办法》,一年后《全国性民间组织评估实施办法》和《关于社会团体登记管理有关问题的通知》也应运而生。上述规章制度的完善意味着我国社团监管体制已经完全地进入了法制化轨道,而这又全是在执政者“依法治国”理念下得以确立的。

与此同时,地方政府在社团监管方面的创新令人印象尤为深刻,如温州等地为解决行业协会商会登记无门的问题,早于 2002 年便率先引入工商联体系来行使业务主管单位的职责(见图 5);同一时期上海、青岛等地也对达不到登记准入条件的基层社区组织实行备案制;2006 年深圳将行业协会服务署与市民间组织管理办公室合并为市民间组织管理局,实行行业协会在无业务主管单位状态下的直接登记;2009 年云南省颁布了《规范境外非政府组织活动暂行规定》,通过“组织身份与项目合作备案”等方式将境外社会组织正式纳入统

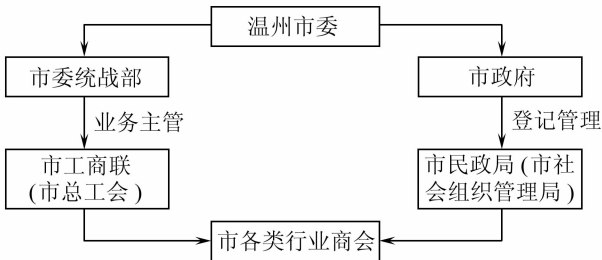


图 5 温州行业商会治理结构图

(高丙中、袁瑞军,2008:160)

一的监管体系中(王名,2013:311-313)。

反观中央在这一层面的努力则少之又少,在规章制度方面的大幅度改革更是几乎没有。直到2013年中共中央才在十八届三中全会上原则性地提出要“激发社会组织活力”,并给予四类社会组织直接登记的资格^①,而同样的举措在上海与广东部分地区已经成功地开展了近十年。因此,一个有关我国社团管理体制改革的有趣现象便产生了:上层不仅动作迟缓而且一贯持消极立场,下层却勇于创新并且始终保持着积极态度。

为何会出现此种局面呢?原因就在于:中央与地方在现代国家构建的过程中所扮演的角色不同。在一个单一制国家内,中央政府所面临的问题是全国性的、对利益的考量是整体化的、而其所要承担的执政成本是非常巨大的。而地方政府在上述几个要件上都仅仅停留在一个相对微观的层面上,尤其是在利益/成本的比对上地方政府通常显得更为游刃有余。一个不可控的社团给某个地方省市所带来的不利影响远不能与所有社会组织的失序给整个中国社会带来的危害相比。同样,地方政府从社团那里获取的经济或是政绩收益要来得更为迅速和直接,而中央在付出极大的执政成本后(如修改全国性的相关政策法规)基本很难或要很久才会获得相应的回报(如社会组织整体行为的规范化)。

另一方面,中国政府的治理体系历来是“上下分治”的,即上层执掌治官权而下层握有治民权。所谓治官权就包括中央政府选拔、监督和奖惩地方官员的权力;而治民权是指地方政府管治属地民众的权力。只要地方官员不违背中央的原则性方针,均可灵活地运用所属权力处置地方事务。这种极具特色的治理体系之所以是长期稳定的,关键之一就在于分散执政风险的内在逻辑——上层负责制定纲领性的规划,同时根据下层政策实验的回馈来调整具体的执政手段(即对地方政府而言其握有设定“红线”和“叫停”的裁决权);而下层在实施政策时虽然可对制度做部分创新,但若因此造成地方性的公共危机,就需要担起全部责任。简而言之,整体性的政策风险及大规模的执政成本在自上而下转移的过程中被分散化了,原本可能造成的严重后果也就被大大地削弱了(曹正汉,2011:4-8)。

如此一来,中国社团管理体制改革“中央冷,地方热”的现象就可以被很好地理解了。在政治及社会稳定仍被当做是改革与发展首要前提的环境中,地方将成为社团治理机制创新的“试验田”,而中央也将在更多治理经验支撑的情况下找到一个更为妥当的改革时机。

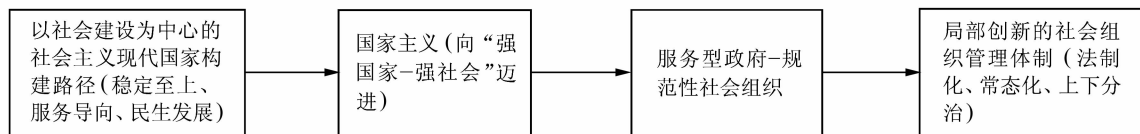


图6 2001至今我国社会组织管理体制的形成

三、简短的总结

在当前“强国家—弱社会”格局下,社团监管体系有其存在的合理性,如满足一定时期内社会稳定与结社秩序的需要、与政府行政体制相契合、顺应经济结构的变迁以及对社会组织的基本生存空间的保护等。但相关体制同样存在着显而易见的缺陷,如社团自主性的低下、社会组织的行政化与商业化、专业性社团法的空缺、政府扶持力度的局限性等。因此,国家主义的社团监管模式能否适应社会新一轮转型的关键就在于:相关制度的制定者是否意识到了上述弊端以及能否为此做出适当的改变。

令人欣喜的是,进一步的制度创新已成为大势所趋,现行体制在经历了起步阶段(1978—1989)、确立阶段(1990—2000)及完善发展阶段(2001年至今)后正面临着新一轮的考验,而决定其何去何从的,就是中国现代国家构建的未来导向。1981年中国共产党在十一届六中全会上第一次提出我国社会主义制度还处于初级阶段,这实际上就预设了中国的现代国家构建必然是长期性的。而在党的十八大上重申了“两个一百年”的奋斗目标,再次明确了现代国家构建的未来导向。

^①这四类社会组织分别是行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类

可以预见,执政者将致力于改变现有“强国家—弱社会”格局,以实现“强国家—强社会”的宏伟蓝图,而这也决定了我国社会组织管理体制仍将在未来很长一段时间内处于持续性的转型过程中。

参考文献:

- [1] 曹正汉(2011). 中国上下分治的治理体制及其稳定机制. 社会学研究,1.
- [2] 陈明明(2009). 党治国家的理由、形态与限度——关于中国现代国家建设的一个讨论. 复旦政治学评论,1.
- [3] 邓正来、丁轶(2012). 监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年来国家社团管理政策演变的考察. 学术界,3.
- [4] 高丙中、袁瑞军(2008). 中国公民社会发展蓝皮书. 北京:北京大学出版社.
- [5] 何增科、包雅均(2011). 公民社会与治理. 北京:社会科学文献出版社.
- [6] 康晓光、韩恒(2005). 分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究. 社会学研究,6.
- [7] 林尚立(2007). 两种社会建构:中国共产党与非政府组织. 中国非营利评论,12.
- [8] 刘 鹏(2011). 从分类控制走向嵌入型监管:地方政府社会组织管理政策创新. 中国人民大学学报,5.
- [9] 陆明远(2010). 培育与规制——中国政府的社会组织管理模式研究. 天津:天津人民出版社.
- [10] 马伊里(1993). 上海社会团体概览. 上海:上海人民出版社.
- [11] 孙伟林(2009). 社会组织管理. 北京:中国社会出版社.
- [12] 王 名(2001). 中国社团改革:从政府选择到社会选择. 北京:社会科学文献出版社.
- [13] 王 名(2013). 社会组织论纲. 北京:社会科学文献出版社.
- [14] 俞可平(2006). 中国模式与“北京共识”:超越“华盛顿共识”. 北京:社会科学文献出版社.
- [15] 邹 悦(1994). 二十世纪中国政治:从宏观历史和微观行动的角度看. 香港:牛津大学出版社.
- [16] 王 名、孙伟林(2011). 社会组织与管理体制:内在逻辑与发展趋势. 中国行政管理,7.
- [17] Anthony J. Spires(2011). Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs. *American Journal of Sociology*,117.
- [18] Jessica C. Teets(2013). Let Many Civil Societies Bloom The Rise of Consultative Authoritarianism in China. *The China Quarterly*,213.
- [19] Patricia M. Thornton(2013). The Advance of the Party: Transformation or Takeover of Urban Grassroots Society?. *The China Quarterly*,213.

On the Transformation of Chinese Management System of Social Organizations

Zhan Yi (Fudan University)

Abstract: The path selection to the construction of modern state dominates the real forms of the relationship between state and society, and the structure of the relationship between state and society predetermines the development direction of management system of social organizations. In short, the very fact of the several changes of the path selection to the construction of modern state led to the constant transformation of governance mechanism of social organizations. Could the policy maker realize the disadvantages of existing institutions and whether they are willing to make the appropriate changes for it, which are the key conditions to the supervision model of social organizations based on nationalism can accommodate the new round of social transformation.

Key words: construction of modern state; management system of social organizations; the relationship between state and society

■作者地址:詹 轶,复旦大学国际关系与公共事务学院;上海 200433. Email: oyeapple@163.com。

■基金项目:教育部人文社会科学基金青年项目(10YJC810046)

■责任编辑:叶娟丽