

中国民间组织管理模式转型 ——法团主义的视角

彭 勃

[摘 要] 改革开放以来,我国针对民间组织采用按行业分类的双重管理体制,表现出较强的“法团主义”特征。近年来,社团管理“地域化”的创新实践,表明传统的“法团主义”管理模式面临转型的压力。在“社团进社区”和民间组织枢纽型管理体制的改革中,国家仍然沿用国家控制的方式,与社区场域的开放性和多元性特征发生冲突。在民间组织新型管理模式的尝试和摸索中,这种冲突关系将成为影响变迁的重要变数。

[关键词] 民间组织;法团主义;社区;国家

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)03-0365-08

进入 21 世纪以来,在“社团革命”的世界浪潮下,中国的民间组织得到了一定的发展。同时,在组织成熟和功能提升的过程中,民间组织也遇到一些实际的困难和阻碍。目前的理论文献对这些问题进行过梳理,民间组织遭遇的困境包括法律环境、人力资源、运作资金、社会信任和专业知识等方面的不足^[1](第 39-40 页)。本文认为深入分析这些困境背后的原因,可以着重考虑中国民间组织发展的特殊性。在中国的具体情境下,“国家”是影响民间组织发展的首要变量。因此,本文将分析当前中国的国家与民间组织的关系,从此角度探讨和理解民间组织发展与国家转型的理论和现实意义。

一、文献分析与理论视角

目前的研究文献在讨论国家与民间组织关系时,基本上有三种思路。一是“对抗模式”,或者称为公民社会的视角。认为民间组织的发展代表了独立于国家的公共空间的成长,民间组织的出现是公民社会反对国家,寻求自主空间的途径^①。二是国家中心的视角。认为在面临治理转变、提升治理能力的过程中,国家权衡利弊得失,对特定类型的民间组织采取阻挠、允许甚至鼓励推动的态度。这种概括是“吸纳模式”,主张国家是具有理性判断和明确策略的行为主体,民间组织的发展与停滞,国家的主导性作用十分重要^②。第三种思路可以称为“合作模式”。它突破了国家和公民社会二元对立的格局,认为在民间组织的发展过程中,体现出国家和社会的相互建构和赋权的过程,即以美国政治学者米格戴尔为代表的“社会中的国家”视角^[2](第 56-57 页)。关于中国民间组织的研究提出的民间组织的成长是国家和社会相互作用的结果,也体现了国家与社会的互动关系^③。

同时,关于国家与第三部门的关系模式,顾昕等人整理出“国家—民间组织”关系的国际比较框架,即多元主义、社会法团主义、国家法团主义、国家主义的四分图谱,并将改革开放以来中国国家与民间组织关系定位于“社会法团主义”类型^[3](第 162 页)。康晓光等人的研究更为强调在民间组织管理中国家的理性及其相对自主性,并将国家策略总结为“分类控制”模式^[4](第 78-79 页)。相同作者在另外一篇文

章中,根据对国家与民间组织的关系研究,将中国国家与社会关系归纳为“行政吸纳社会”,这一策略具体表现为“限制”、“功能替代”以及“优先满足强者利益”^[5](第 116 页)。

以上列举的大部分代表性文献,均具有一个共同的特点,都将国家影响作为民间组织发展的第一外部变量,强调国家的理性及其自主地位,主张国家在各类民间组织的管理和控制策略中,具有足够的理性能力和自主空间进行利弊权衡。本文认为,进一步的研究应当关注民间组织的实际管理,以及政府管理部门决策的过程与复杂环境。在此方面,法团主义可以提供一个有益的分析框架。

法团主义理论在多元主义理论之外,总结了国家处理与社会组织关系的另一种策略模式,或另外一种解决方案^[6](第 1 页)。“法团主义可以被界定为利益代表的体系,在此体系中,构成单位被组织成一些单一的、义务性的、非竞争的、层级有序的、功能有别的有限团体,这些团体由国家认可并被赋予在其同行中的垄断代表权,以此为交换,国家对其领导人选择、需求和支持的表达实行一定程度的控制。”^[7](第 5 页)法团主义模式又衍生出以国家为主导的国家法团主义,以及以社会为主导的社会法团主义。有学者提出,分别由国家或社会为主导力量所构建起来的两种法团主义具有性质上的差异。因此,有文献也把国家和社会法团主义分别表述为权威的法团主义和民主的法团主义^[8](第 181-182 页)。

由于国家和中国民间组织的关系特征,“国家法团主义”的理论模式很自然地被用来界定和分析两者之间的关系^④。有学者认为,随着改革开放的深化和民间组织的发展,中国的“国家法团主义”将向“社会法团主义”模式过渡^[3](第 171 页),甚至从更广的视角,将法团主义模式当作竞争性多元主义的替代方案,规划中国政治转型的宏观路径^{⑤[9]}(第 85-95 页)。本文的研究将指出,抛开宏观政治环境不论,即使在制度的层面上,这种过渡也不会像逻辑推演的那样简单和顺畅。在第三部门的管理事务中,“国家法团主义”向“社会法团主义”的过渡,会遇到什么样的制度限制和障碍,又将如何影响这一进程的走向呢?这些问题的解答,都需要更加具体的经验性研究。

为了实现这个研究目标,本文将采取个案研究方法。以上海市民间组织服务中心为研究对象,分析在管制和激励民间组织发展的过程中国家的政策理性和策略,以及国家所面临的复杂处境和挑战。

二、上海市民间组织管理的制度创新案例

由于民间组织的敏感性和特殊地位,国家对民间组织的态度素来比较慎重。民间组织的管理模式,一般归纳为“双重管理体制”。所谓“双重”,即政府民政部门(社团管理部门)负责民间组织的行政监管,包括民间组织的登记、年检等;同时,民间组织要取得合法地位,都必须挂靠一个业务主管单位,日常管理由业务主管部门负责。在这种双重管理体制下,政府民政部门基本上不直接管理民间组织的具体运作,而是通过业务挂靠的主管单位进行间接管理。在管理事务的性质上,民政部门所负责的范围,基本属于适合政府直接提供服务的授权式管理。至于内容复杂而面广的日常业务管理,则由主管部门负责。

这种双重管理模式,沿袭了建国以来传统的单位体制的管理方式。国家通过单位,对数量多、领域广的民间组织实施间接管理。这是国家转移管理成本,保证管理质量的一种体制设计^[10](第 35-36 页)。这一模式在中国民间组织管理实践中一直沿用至今。目前,在部分类型的民间组织管理中,例如市场中介组织、专业团体以及学术团体等,双重管理体制仍然有效。但是,随着第三部门规模和治理重要性的同步提升,以及单位体制在市场化改革中的不断演化,这一管理机制开始面临全新的挑战。

在此背景下,上海市民政系统开始尝试机构创新,提高针对民间组织的服务和监管能力。2002 年,中共上海市委下发《中共上海市委办公厅关于进一步推进本市民间组织参与社区建设和管理的意见》称:“各区(县)要建立民办非企业单位性质的民间组织服务中心,街道(乡镇)也要建立同样性质的社区民间组织服务中心,为驻地在本社区的各级各类民间组织服务,理顺社区中民间组织与其他各类组织的关系,探索以自我管理、自我服务的形式管理、服务民间组织的新方法,寓监督管理于服务之中。”

2003 年 3 月,上海市民政局、社团管理局下发通知,在上海全市进行“民间组织服务中心”的推广,计划用 3 年时间,在全市所有的街道(乡镇)设立民间组织服务中心,通过中心的建立,发挥“服务、管理、

协调、预警”的四大功能^⑥。截至2007年底,上海市的普陀区、静安区和闵行区的所有街道都建立了社区民间组织服务中心。

2006年,中共上海市委下发《关于加强我区民间组织枢纽式管理试点工作的意见》,区、街道镇两级的民间组织服务中心被作为管理和服民间组织的枢纽式民间组织,推行区民政局(社团局)或区民间组织服务中心、街道(社区)或镇民间组织服务中心三级民间组织管理工作框架(结构参见图1)。

本文所研究的案例,即上海市普陀区L路街道民间组织服务中心。该街道经济实力雄厚,1993年至1998年,街道营业收入、利润、税收三大经济指标,曾经连续6年名列上海市街道经济榜首。在上海市推广民间组织服务中心的过程中,该街道迅速响应,于2002年8月,成立L路街道民间组织服务中心,成为全上海第一家专门为民间组织提供服务的民办非企业法人单位。L路街道民间组织服务中心的改革创新,于2008年1月获得第四届“中国地方政府创新奖”。根据该服务中心的网站资料介绍,服务中心的业务范围主要是六个方面,分别服务民间组织的功能、党的建设功能、人力资源管理功能、监督预警功能、承担政府委托(转移)职能的功能、服务社区居民的功能。具体工作职责范围分为九条^⑦。该服务中心的宣传材料称,服务中心的任务在于帮助民间组织解决实际困难;开展民办非企业单位、家庭收养调查评估工作;建立社区民间组织预警网络,协助管理部门开展工作;对群众活动团队实行备案登记,探索群众活动团队长效管理机制;发挥“孵化器”作用,培育社区慈善超市等服务性、公益性、慈善类民间组织,救助社区弱势群体;建立社区义工服务总站,规范义工管理,服务社区百姓等等。该服务中心的机构组成参见图2。

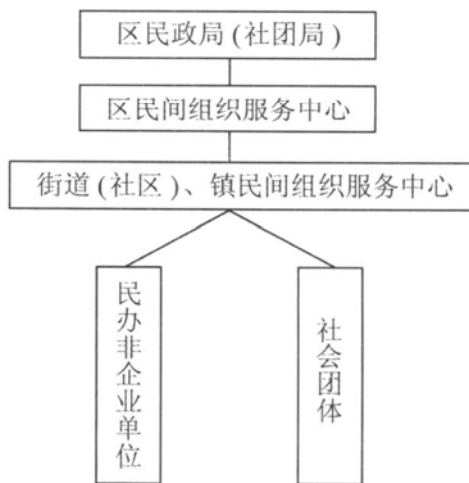


图1 三级民间组织管理工作框架图

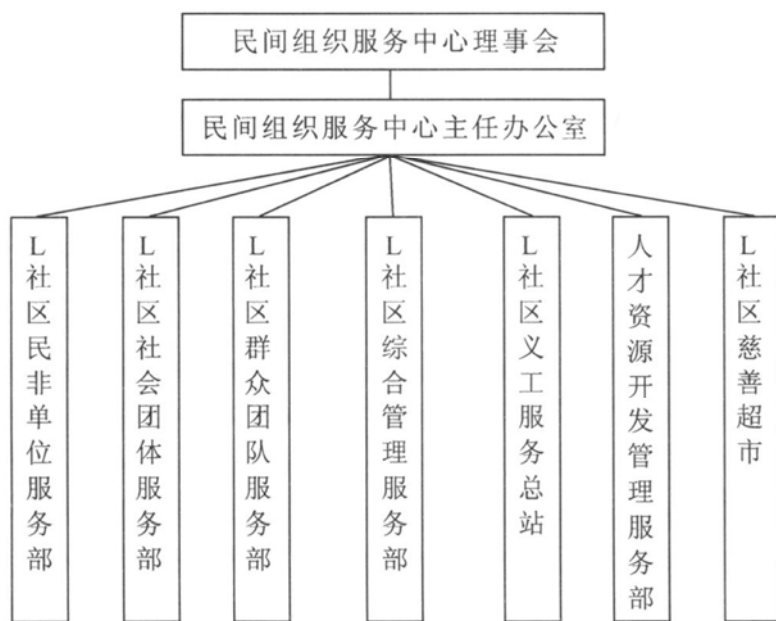


图2 L路街道民间组织服务中心组织结构图

三、上海市民间组织管理制度创新一：“部门化”到“地域化”

在计划经济时代,中国的经济与社会事务管理表现出极强的条线管理特征,社会与经济空间被“条条”的结构方式分隔和管理起来。同样,这一特征也表现在民间组织的管理中。如前所述,民间组织要

取得合法地位,必须挂靠一个管理单位,其财政、人事和日常事务的管理,都由挂靠单位负责。由于计划经济体制下单位与国家的密切联系^⑧,这一时期民间组织的管理表现出“国家化”特点。

改革开放以来,民间组织的“条条”管理模式并未随着计划经济体制解体而逐渐式微,而是得到进一步明确。在 1989 年 10 月国务院颁布的《社会团体登记管理条例》和该条例 1998 年的修订版,以及《民办非企业单位暂行条例》中,民间组织与单位之间的挂靠关系被予以法制化。以上列举的行政法规明确规定,社会团体受登记机关和业务主管单位的双重管理。社会团体的设立,其分支机构、派出机构的设立、撤出,以及社会团体注销期间的资产清算等,都要受业务主管单位的审查和指导。

“部门主义”的管理模式,使每一个民间组织都必须挂靠一个单位。政府行政主管部门只负责社会组织的登记、注销等授权式管理。由于国家对数量巨大的社会组织进行深度管理在操作上无法实现,民间组织的日常事务管理被分派给挂靠单位。业务主管单位对社会组织的事务领域和业务特征相对比较熟悉,有助于进行更加专业化的管理和指导。国家通过这种形式,将管理成本分摊到各个单位组织之上。通过转移管理成本的方式,国家间接实现了对社会组织的全面管理和控制。可以说,挂靠业务单位的做法,体现了条线管理的模式特征,也是这一时期国家法团主义的制度安排和实现途径。

新出现的民间组织数量越来越多,在城市管理和社会服务中地位越来越重要。双重管理体制不仅无法有效管理和促进民间组织的发展,且所存在的管理盲区也给民间组织监控造成了巨大的隐患。作为一种组织创新方式,社区民间组织服务中心体现了国家的策略调整和管理体制转型。由于单位体制的衰落,以及社会空间的扩展,回复到原先的单位控制体系已经不可能。可行的办法就是采用属地化管理方式,强化和补充已经弱化的业务主管单位的管理方式。这就是所谓的“社团进社区”策略。

社团的管理重心进入社区,目的在于进行以街道地域为单位的属地化管理。社区属地化管理加上政府主管部门的行政管理,这种新型的双重管理体制,替代原有的政府主管部门和业务主管单位的双重管理模式,一方面使社区治理获得了新的社会资源;另一方面,使处于管理监控薄弱区和盲区中的民间组织都在民间组织服务中心的平台上纳入到社区这一地域中来。国家通过这种方式,为监控和影响民间组织获取了新的制度基础和资源。然而,社区是一个地域概念,与单位空间比较,社区具有完全不同的空间属性。社区治理和单位治理也必当因循完全不同的规则。社团进入社区,通过社区替代主管单位进行管理和控制,依靠民间组织服务中心在社区的空间内施展拳脚,就会面临一些新的困难。

四、上海市民间组织管理制度创新二:从控制到协调

如上所述,“社团进社区”将五花八门、性质迥异的民间组织,在地域的空间内统合而管理起来,成为国家强化民间组织管理的可行政策选择。从“条”(部门)的管理模式,转移到“块”(地域)的管理模式,这种业务管理主体的转移却蕴含着巨大的变革和挑战。其原因就在于,地域(社区)和单位之间存在着巨大的差异。单位是一个资源垄断、有明确边界的封闭性组织,而地域是资源自由流动、开放的场域或平台^[11](第 58 页)。在这种空间转换中,传统的管理策略、机制和方法都面临严重的挑战。

根据统计,在 L 社区内已经登记注册的民间组织共有 95 个。其中在市社团管理局注册登记的社会团体 14 个,在区社团管理局注册登记的社会团体 28 个,民办非企业单位 57 个。同时,在街道备案的群众团队达 193 个^⑨。这些民间组织的工作使命、资源状况、组织特征都存在着很大的差异。它们只是在地域空间上属于同一个社区,其相互之间并不存在有机的组织间联系。

社区民间组织服务中心的策略,是将本社区地域范围内各类型的民间组织力量整合起来,一方面加强管理和监控,另一方面将民间组织的治理资源统合到社区中来。但由于社区属于空间范畴,而不是一个封闭的组织,社区民间组织服务中心无法像单位组织那样能够完成整合目标。因此,民间组织服务中心的性质在法律上不是政府机构,而是定位于民办非企业。同时,上海市对社区民间组织服务中心性质的功能定位比较明确,就是“服务、协调、管理、预警”。各级政府非常看重民间组织服务中心不同于政府部门的组织地位和管理功能,并明确提出“寓监管于服务之中”。

在宣传策略上,服务中心强调其目标是为民间组织“安家”,引导民间组织在社区安家,增强民间组织的社区归属感。在这种宣传口径下,服务中心的主要工作是搭建针对社区内民间组织的服务平台。根据对L社区民间组织服务中心的调研,服务中心的主要工作表现在以下几个方面:

第一,以政府购买服务的方式,通过服务中心,向社区内民间组织提供服务。例如服务中心与民办非企业单位联合开办各类就业培训班,合作解决下岗职工再就业的问题。又如民间组织服务中心成立群众团队服务部,建立“群众活动团队信息管理系统”。

第二,建立民间组织和社区互动机制,帮助民间组织解决公共关系的问题。例如一些民间组织由于各种原因受到行政职能部门的罚款处理,民间组织服务中心帮助协调和游说,争取免交罚款。

第三,通过党建和监督预警网络,巩固国家对民间组织的政治领导。

第四,在机构上,民间组织服务中心成立了理事会,成员是社区党政官员、民间组织的领导以及五家重要的民间组织领导人,包括上海市民办黄河高级中学校长、上海市海曼文化艺术专修学校校长、上海利明职业技能培训学校党支部书记、上海市普陀区申新养老院院长以及L社区群众团队指导中心负责人。理事会的设置旨在整合党政部门、民间组织服务中心的负责人和社区内重要的民间组织资源。

本课题的研究发现,目前城市社区内的民间组织与社区服务中心和基层政府的关系,可以根据其资源依赖程度划分为依赖、准依赖和独立三种。社区居民的群众团体属于依赖型组织。由于它们不具备独立向民政部门备案的条件,在管理机制和资源关系上依赖基层政府和民间组织服务中心。第二类是已经具备独立法律地位,但是其基本运作或者一些重要项目必须依靠基层政府及服务中心的支持(例如L路街道内由经营不善的民办医院改成的敬老院),属于准依赖的类型;第三类民间组织,其注册不在本社区内,其重要活动或机构场所位于社区内。这些组织资源雄厚,独立性强,与社区合作的兴趣不大(例如社区内某钢琴培训中心)。服务中心在积极吸引此类组织加入社区治理时,感到比较吃力。

从以上分析可以看出,尽管民间组织服务中心的设立是具有很强前瞻性的制度创新,但是由于社区民间组织的类型复杂以及组织关系的多元化,民间组织服务中心只能影响到社区空间内的一部分民间组织。在理论上,从单位式的部门管理,到城市社区为基础的地域化模式,不仅体现了空间的转换,而且还反映出国家的治理任务面临转型。传统的资源控制型的管理方式,虽然对于高度依赖型的民间组织依然有效,但是对于日趋增多的准依赖和独立型的民间组织,则显得越来越力不从心。而后两者在社区治理和第三部门的监管与发展中,地位却日益重要。

以上问题可以说是我国民间组织管理机制创新遇到的重大难题。这一困难的实质在于,“社团进社区”的属地管理思路,仍然是将地域空间单位化。然而社区与单位是完全不同的两个空间概念。民间组织的属地化管理,即民间组织的社区治理形式,应当采用新的策略和技术手段,包括从资源的掌控到资源动员和合理分配,从行政领导到平等协商,从科层式权力关系到激励动员模式等等。

也许正是因为这个原因,在民间组织服务中心的性质定位上,民政系统官员向来强调其民间组织的特征,而不是将这个组织建设成为一个准行政组织或者“二政府”。这种通过民间组织来统领和协调民间组织的做法,与国际上的做法比较类似,例如枢纽型组织或者主导型民间组织的模型设计。其不同之处在于,中国的此类民间组织在组织源起和运作过程中,都带有极强的国家色彩。民间组织服务中心的设计策略,就是利用这个“牧羊犬”来行使猎人的职责。在法律地位和功能设计上,民间组织服务中心的非政府性质及其协调与整合的组织功能是比较明确的。研究发现,由于强烈的国家主义氛围,在与各级政府、职能部门和政党组织的日常互动中,民间组织服务中心的组织性质和功能设计不断模糊化和改变。这种制度设计背后的因素,影响力相当巨大,决定性地影响着该组织的性质与功能。

五、中国民间组织管理模式转型中国家理性的分化

在关于国家与民间组织关系的理论文献中,都倾向于将国家描述成具有清晰理性的单一实体。国家法团主义的理论假设,同样认为国家在处理和社会团体关系时,具有完整、统一的理性考量。本课题

的研究发现,在对待民间组织的问题上,国家被分化为多个组成部分的实体,而所谓国家理性也是多个机构目标和理性的合成。与民间组织关系密切,或者说对民间组织具有兴趣的国家机构和组织,可以分为政府和政党两大部分。其中,政府又可以进一步分为条线职能部门,即民政部门及其社团管理部门、地方及基层政府,包括市、区和街道一级行政机构。也就是说,与民间组织有关的国家机构分化为条、块和政党三大部分。这三大主体,虽然在一定程度上都推动了民间组织服务中心的成立,但是其动机和策略又存在一定的差异,与民间组织服务中心的关系各不相同。

2002 年底,中共上海市委办公厅和上海市人民政府办公厅联合下发通知,以推进民间组织参与社区建设和管理。2006 年,普陀区委出台《关于加强民间组织枢纽式管理试点工作的意见》。从这些文件中看,市、区两级地方政府推动民间组织服务中心的动机表现得比较明显。民间组织进入社区,以及通过民间组织服务中心的组织创新提高民间组织服务社区的功能,其目的主要表现在以下几个方面:

第一,在政府职能转变的大背景下,逐步发育成长的民间组织,将是政府职能转移的最佳对象。例如帮助下岗职工再就业、保护绿化、除“四害”等卫生工作以及社会慈善事业等等,这些原先由政府部门统揽的职能,由于其服务对象复杂、需求差异很大,单一的政府服务供给方式无法取得好的效果。政府采取购买服务的方式,向民间组织转移相应职能,成为中国地方政府职能转变的一种潮流。

第二,社区民主和社区发展的目标。推进社区民主和社区生活环境、生活质量的提高,是地方及基层政府机构的重要目标和考核标准。民间组织的发展,不仅为发展社区民主和促进社区发展提供了重要的载体,同时,其本身就是社区民主和社区发展的重要表现形式。

第三,在城市社区改革中,地方及基层政府一直力图整合地方性治理资源。但在实际操作过程中,这种治理变革始终受到阻碍,部门和区域之间的协调机制始终没有真正建立起来。部门和区域治理资源的分割,是实现地方治理转型的一大难题。由于民间组织具有横向整合的重要特性,地方及基层政府希望运用民间组织穿透部门和区域之间的体制阻隔,构建资源整合的地方治理体系。

在民间组织的问题上,民政部门及其社团管理局是最主要的条线职能部门。首先,民政部门和社团管理部门的首要职责就是贯彻国家的意图,力图保持培育发展和控制约束之间的平衡。在民间组织的激励和管理中,表现出明显的有选择性的发展策略。在登记工作中,坚持“突出鼓励培育扶持发展政府和群众需要的公益性,志愿性,服务性的民间组织”^⑩。民政部门的第二个目标,就是实现民间组织管理的规范化和业务管理的强化。由于民间组织管理规范水平较低,以及业务主管单位力不从心,因而造成了民间组织管理真空。管理盲区所酿成的不安定因素甚至政治事件,对民政部门和社团管理机构的工作绩效评估极为不利。因此,民政部门和社团管理部门希望通过民间组织服务中心这个机构,拓展业务管理与监控的强度和深度。

另外,随着民间组织数量的激增,职能部门又未能有效改革传统的管理机制,使得原有的登记、注册、年检等职能运作变得越来越吃力。因此,民政部门和社团管理机构也比较喜欢将民间组织服务中心当成自己在社区中的“手脚”,将一些行政管理的职能变相无偿地转移下来。在此过程中,官僚机器的组织目标,加重了民间组织服务中心的行政组织特色,混淆和模糊了服务中心原本的民办非企业特征。

执政党的组织部门,在民间组织服务中心的建立上同样表现出较高的热情,这在 L 路街道的案例中体现得比较典型。政党在民间组织服务中心的问题上,目的和动机主要表现在两个方面:

第一,在新的治理环境中,执政党必须考虑如何继续维持基层党组织的领导地位。在社区民间组织的平台上,街道一级党组织如何发挥领导功能,就成为一个有意义的新课题。通过民间组织服务中心的建立,政党希望获得一个施展领导力量的机构平台。通过这个平台,体现党组织的统一领导,实现国家的政治意图。这一思路在 L 路民间组织服务中心的材料中多次得到体现。

第二,通过党的基层组织建制“全覆盖”的方式,保证党组织对于民间组织的日常性引导。由于民间组织的多样性和复杂性,在每一个民间组织中建立党组织在操作中将遇到很多困难。因此,在党建策略中,民间组织服务中心的党组织建制受到高度关注。服务中心的党组织建制,为社区空间内党组织覆盖

提供了一个平台和网络。即可以通过分散在各个民间组织中的党员个体, 统合到民间组织的党支部中来, 实现党组织覆盖第三部门的目标。不论是政党领导, 还是组织与党员的覆盖, 执政党的目标基本上体现在通过民间组织加强执政党和社会的联系, 传递政党与国家的政治意图, 收集民间政治信息以及确立政治安全的预警机制等等^①。

总的来说, 地方和基层政府、民政职能部门以及执政党, 出于各自不同的组织目标, 都希望看到一个充满活力和有效运行的民间组织服务中心。因此, 各方都在这种制度创新上表现出很高的兴趣, 并从不同方面予以推动。但是, 由于三者不同的机构目标, 在共同推进、形成合力的过程中, 难免出现相互冲突之处。例如, 民政职能部门希望通过民间组织服务中心的建制, 强化民间组织日常事务管理的规范化。由于管理事务庞杂, 民政部门难免将职能部门的一些业务工作分派到民间组织服务中心, 加强了服务中心的行政化特征。从地方和基层政府的角度, 希望充分发挥民间组织服务中心整合和凝聚社区内民间组织资源和力量的作用, 这需要依靠新的资源动员机制, 而不是传统意义上的政府部门或者单位体制的垄断式管理模式。因此, 这就要求民间组织服务中心不能承担太多的自上而下分派的日常管理工作。国家理性的分化, 不仅体现在各个主体之间, 而且在每个主体的自身内部, 也存在着工作方向的分歧和冲突。党组织一方面希望民间组织服务中心作为新的民间组织发展和管理的平台, 以新的机制和方式实现党组织对区域内民间组织的渗透和领导。同时, 政党的主要策略仍然是通过组织覆盖的方式, 沿袭传统的政党领导模式, 对民间组织服务中心实施政治领导。这样, 政党组织仍然要担负信息渠道和安全监控等目标。在这两种策略之间, 存在着较大的分歧和自相矛盾之处。

由于国家理性的分化, 不同部门对民间组织服务中心提出不同的要求, 使得民间组织服务中心在组织特征、组织目标和组织行为上显得相互矛盾和模糊。这种相互冲突的状况, 也内在削弱了服务中心本身的组织活力。这种情况表明, 在国家法团主义的转型过程中, 由于国家理性的分化, 管理模式从国家法团主义向社会法团主义的转型过程将变得更加复杂和曲折。

注 释:

- ① 参见 White, Gordon. 1993. "Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City," *The Australian Journal of Chinese Affaires* 29 (January): 63-87; White, Gordon & Jude Howell, Xiaoyuan Shang. 1996. *In Search of Civil Society in China*. Oxford: Clarendon Press; He, Baogang. 1997. *The Democratic Implications of Civil Society in China*. Basingstoke, U. K.: Macmillan Press Ltd.; [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙:《全球公民社会——非营利部门视界》, 贾西津等译, 北京: 社会科学文献出版社 2002 年版; [美] 朱莉·费希尔:《民间组织与第三世界的政治发展》, 邓国胜等译, 北京: 社会科学文献出版社 2002 年版。
- ② 参见顾昕、王旭:《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体的关系演变》, 载《社会学研究》2005 年第 2 期; 俞可平:《中国公民社会: 概念、分类与制度环境》, 载《中国社会科学》2006 年第 1 期; Kang, Xiaoguang & Heng Han. 2007. "Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-Society Relation in Chinese Mainland," *Social Science in China* (Summer); 周晓虹:《国家、市场与社会: 秦淮河污染治理的多维动因》, 载《社会学研究》2008 年第 1 期。
- ③ 参见康晓光:《转型时期的中国社团》, 载《中国青年科技》1999 年第 3 期; Foster, Kenneth W. 2001. "Associations in the Embrace of an Authoritarian State: State Domination of Society?" *Studies in Comparative International Development* 35 (4): 84-109; 郁建兴、吴宇:《中国民间组织的兴起与国家——社会关系理论的转型》, 载《人文杂志》2003 年第 4 期; 赵秀梅:《中国 NGO 对政府的策略: 一个初步考察》, 载《开放时代》2004 年第 6 期。
- ④ 参见 Chan, Anita. 1993. "Revolution or corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China," *The Australian Journal of Chinese Affaires* 29: 31-61; Pearson, Margaret. 1994. "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises," *Australian Journal of Chinese Affaires* 31 (January): 25-46; Unger, Jonathan & Anita Chan. 1995. "China, Corporatism, and the East Asian Model," *The Australian Journal of Chinese Affaires* 33: 29-53.
- ⑤ 康文中的“合作主义”, 即“法团主义”的另一种中文翻译。

- ⑥ 参见上海市民政局《关于在本市街道(乡镇)组建社区民间组织服务中心的实施意见》(2003 年 3 月)。
- ⑦ 参见该服务中心网站, <http://www.csjd.gov.cn/WebFront/newslist.aspx?cid=39>。
- ⑧ 参见路风:《单位:一种特殊的社会组织形式》,载《中国社会科学》1989 年第 1 期; Lu, Xiaobo & Elizabeth. 1997. *Danwei: The Changing Chinese Workplace in History and Comparative Perspectives*. Armonk: M. E. Sharpe.
- ⑨ 参见 L 路街道民间组织服务中心材料《承接政府职能,推进枢纽管理:进一步引导民间组织参与社区建设和管理》。
- ⑩ 参见李学举:《在民间组织管理局和民间组织服务中心全体干部会议上的讲话》,载 <http://www.qhmgj.gov.cn/index/ldjh/lxjh325.htm>。
- ⑪ L 路街道中原有一个名为“天功”的群众运动组织。由于基层党组织的信息灵通,快速出击,这一组织被及时劝散,避免出现更大的问题。

[参 考 文 献]

- [1] 朱健刚:《草根 NGO 与中国公民社会的成长》,载《开放时代》2004 年第 6 期。
- [2] Migdal, Joel S. 2001. *State in Society: Studying how States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge: Cambridge University Press.
- [3] 顾 昕、王 旭:《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体的关系演变》,载《社会学研究》2005 年第 2 期。
- [4] 康晓光、韩 恒:《分类控制:当前大陆国家与社会关系研究》,载《社会学研究》2005 年第 6 期。
- [5] Kang, Xiaoguang & Heng Han. 2007. "Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-Society Relation in Chinese Mainland," *Social Science in China* (Summer).
- [6] 张 静:《“法团主义”模式下的工会角色》,载《工会理论与实践》2001 年第 2 期。
- [7] 刘为民:《法团主义与中国政治转型的新视角》,载《理论与改革》2005 年第 4 期。
- [8] Randall, Vicky & Robin Theobald. 1998. *Political Change and Underdevelopment*. Houndmills: Palgrave.
- [9] 康晓光:《论合作主义国家——中国政治前景的选择》,载《战略与管理》2003 年第 5 期。
- [10] 李路路、李汉林:《中国的单位组织:资源、权力和交换》,杭州:浙江人民出版社 2000 年版。
- [11] 何海兵:《我国城市基层社会管理体制的变迁:从单位制、街居制到社区制》,载《管理世界》2003 年第 6 期。

(责任编辑 叶娟丽)

Administration Model Transition of NGOs in China: In View of Corporatism

Peng Bo

(School of International & Public Affairs, Shanghai Jiaotong University, Shanghai 200020, China)

Abstract: Since Reform and Opening up, the government regulation upon NGOs can be conceptualized as Dual-Administration, with strong implication of corporatism. From the recent regionalization innovation of NGOs administration, we can see that the traditional corporatism model is under pressure to change. In the reform of so-called "Bringing NGOs into Urban Community" and "Hinge Organization Model", the State tries to maintain to control strategy, which inherently conflicts with the nature of community. The contradiction between State intention and reality is an important factor to lead Chinese corporatism to a certain direction.

Key words: NGOs; corporatism; community; state