

当前中国的社会组织培育发展研究： 从结构分析到过程互动

王向民 李小艺 肖 越

摘 要:随着改革开放和社会现代化的进展,社会组织的培育发展问题,已逸出社会学、管理学的研究范围,成为观察当代中国政治发展趋势的一个重要视点。从政治学的视野评述当前中国社会组织培育发展的分析指向及现有研究的得失,并指出进一步研究应当注意的变量与维度,在此基础上为研究者提供一份研究地图,无疑是一件有意义的工作。在社会组织的培育发展问题上既有的四种分析框架,即社会中心主义、国家中心主义、市场中心主义和共治性治理理论基于不同的理论资源和研究旨趣,各有其短长。这四种分析框架在中国社会组织研究中体现出递进的趋势,早期大多以前三者为主,执着于“国家—社会—市场”的结构分析,近年来的治理研究则越来越强调多元主体的过程互动与社会自主的共治取向。事实上,只有将社会组织培育发展的议题纳入中国政治社会转型的整体过程中,进行系统的、综合的分析,才能得出一个相对谨慎的结论。建立一个涵盖并平衡“政党—国家—市场—社会”的社会组织培育发展的分析框架,这个分析框架的重心在于能够确认“政党—国家—市场—社会”四者的角色、边界、有效衔接以及互动机制,是一个可以期待和值得努力的方向。

关键词:社会组织;培育发展;国家;社会;结构分析;过程互动

DOI: 10.16382/j.cnki.1000-5579.2018.06.013

新中国培育发展社会组织的历史,在国家与社会关系的意义上,几乎可以追溯到建国之初。但是,狭义的政府培育发展社会组织,主要起始于改革开放。特别是世纪之交,随着改革开放的深入而形成的以服务型政府建设,尤其是公共服务体系与能力现代化建设为主要内容的社会组织培育发展,构成了这一历史过程的新阶段。

近年来中国政治发展的若干趋势,使得社会组织的培育发展成为重要的政策命题。第一,2017年,十九大报告首次提出“我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”。这一概括比1981年以来所坚持的“人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾”更有时代感与紧迫性,这也是改革开放以来中国政治的民生指向的再次聚焦。第二,继2007年提出政府职能转变落实到“服务型政府建设”与2013年提出国家的主要任务是“国家治理体系与治理能力现代化建设”之后,2018年十九届三中全会再次指出,推进国家治理体系和治理能力现代化要“建设人民满意的服务型政府”。这意味着,就公共产品和社会服务领域而言,“人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”,需要通过政府培育发展社会组织,提高其供给能力而加以解决。第三,就社会治理领域而言,十八届五中全会首次将“社会治理格局”的目标和内涵概括为“全民共建共享”,十九大报告将之发展为“共建共治共享”,这意味着社会治理并非社会或市场的单一主体行动,而是“政党—国家—市场—社会”的融合共生。同时,各个主体的角色与地位是不同的,“党

【作者简介】王向民,华东师范大学政治学系教授,博士生导师(上海,200241);李小艺,华东师范大学博士研究生(上海,200241);肖越,上海交通大学博士研究生(上海,200240)。

【基金项目】上海市教委重点课题“枢纽性社会组织研究”(项目编号:14ZS04);上海市曙光计划“权威与民生之间的社会组织治理”(项目编号:16SG23)。

委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”,故而,社会组织的培育发展离不开政府的负责角色与党的引领作用。第四,在此之前,实质上中央和地方政府已经出台了很多政策,并形成了丰富的实践经验,取得了卓越的成效,这些探索有力地促进了社会组织的成长,初步实现了社会服务体系与供给能力的现代化。上述四点构成了当前中国社会组织培育发展的政治基础与经验基础,决定了该研究领域的理论价值与现实意义,同时也构成了社会组织培育发展研究的评述维度。

文献综述有两种写法:第一,建构一个涵盖该领域主要指向的分析维度,并提供大部分的研究文献,它像一个研究地图,供人按图索骥,但是在分析深度上有所不及;第二,从特定的分析视角出发,对该领域的相关文献进行重点性的分析与评论,其不足是该领域的研究地图并不完整,视角探照灯之外的重要文献可能会视而不见。本文意在择取一个中间状态,以“从结构分析到过程互动”这一经验发现为主线,提供一个当前中国社会组织培育发展的诸分析指向的研究地图,评述该领域的多学科文献。当然,因为研究地图的陈述方式是列举,所以,研究者完全可以涂抹增删以完善现有的研究地图。同时,我们在文末也会简单地评述现有的文献与观点,并指出现有研究的得失与新的研究方向。

一 从结构分析到过程互动:一个发现或主线

中国社会组织的培育发展有没有一条主线?这涉及社会组织培育发展的分析框架。所谓分析框架,就是对“由谁、选择哪些以及利用何种资源进行社会组织的培育发展”这一问题的回答。作为规范性分析框架或整体性判断,它往往让研究者陷入“问题与主义”之争。但是,如果我们将各种“主义”视为理想分析概念(idea-type analytic concept)而认同经验实践中的复合性,这种理论视野也未必不是一种好的分析工具。总的来说,有四种分析框架:社会中心主义、国家中心主义、市场中心主义和共治性治理理论。这四种分析框架在近年来中国社会组织研究中体现出递进的趋势,早期大多以前三者为主,执着于“国家—社会—市场”的结构分析,近年来的治理研究则越来越强调多元主体的互动过程与社会自主的共治取向。

中国社会组织研究最初来自“国家—社会”分析中的市民社会理论或“国家—市民社会”理论。“国家—社会”是一种结构分析方法,其背后的规范性资源常被研究者们追溯至政治思想史的脉络之中,不管是洛克的“社会先于国家”还是孟德斯鸠或托克维尔的“分立制衡”,抑或黑格尔的“国家在伦理上高于社会”及其反题马克思的“经济基础(市民社会)决定上层建筑(含国家)”,均强调社会的组织化及其与国家权力的对立或抗争,而且社会组织化的结构分析随着近代资本主义经济社会的发展,越来越具象,例如马克思的社会组织化已经具体化为无产阶级及其革命政治行动,哈贝马斯的社群协商则强调个体之间的反复辩论与商讨。“国家—社会”结构分析在当前社会科学领域,有两种延伸范式:“社会中心主义”和“国家中心主义”。“社会中心主义”强调社会结构及其自主性的解释性意义,例如戴维·伊斯顿(David Easton)的政治系统论、阿尔蒙德(Gabriel A. Almond)的结构—功能主义以及西方发展主义范式中的现代化理论均强调政治过程和政治系统的外部动力及其反馈,20世纪末兴起的市民社会理论更是强调国家内嵌于社会之中;“国家中心主义”强调国家结构及其自主性的解释性意义,比较典型的是“回归国家”学派(Bringing the State Back In)以及新制度主义将“政治(国家)结构与制度”置于研究的核心。米格代尔(Joel S. Migdal)则试图平衡国家与社会,提出“社会中的国家”观点,将国家与社会的互动置于“过程”而非“结果”中加以审视,一方面肯定了国家作为整体的形式与象征性意义,另一方面也聚焦于国家内在组成部分在不同社会情境中所面临的建构或重构逻辑。

中国社会组织研究的早期分析源自结构分析的宏观目的。正如邓正来与景跃进在《建构中国的市民社会》一文中所指出的:“不能像以往的论者那样,把目光的聚焦点只放在政治权威的转型上,因为中国现代化两难症结真正的和根本的要害,在于国家与社会二者之间没有形成适宜于现代化发展的良性结构,确切地说,在于社会一直没有形成独立的、自治的结构性领域。”^①1990年代,经由《中国社会科学

^① 邓正来、景跃进:《建构中国的市民社会》,《中国社会科学季刊》1992年创刊号。

季刊》与《中国社会科学》的推动,中国市民(公民)社会研究逐渐成型。与史学界“市民社会”用语偏好不同的是社会科学领域采用“公民社会”的概念,社会组织培育发展是其重要论域。早期的社会组织研究尤以王颖等人的经验描述为典型,将社会组织做了官办的、半官办的、民间的类型学区分。^①但是,随着中国市场化进程的推进以及转型经验的蓬勃涌现使得国内学者逐渐从之前的结构分析落实到具体的社会主体及其互动过程之中,草根组织的兴起、浙江与广东等地行业协会的发展经验、社会组织的扶贫救助功能、政府与社会组织间关系等议题成为中国学者运用公民社会理论时的关注焦点。^②

“结构决定论”在社会组织研究中的一个重要表现是执着于社会组织的独立性或自主性如何界定与判断,“社会中心主义”与“国家中心主义”将之视为结构决定的、非此即彼的单一判断,即“是”或“非”。但是近年来的研究趋势已经逐渐从“结构决定论”走出来,强调从社会组织的内部行动逻辑或自主运作中发掘其与国家(政府)互动的内在机理,由此单一判断变成了复合表述,如“依附式自主”、“嵌入式自主”、“组织自主性”、“非协同治理—策略性应对”等等。这些研究虽然恪守了“社会中心主义”立场,即从“自下而上”的角度解释社会组织与政府之间的互动关系,但也在相当程度上突破了国家与社会强弱对比的单一叙事。

“社会中心主义”与“国家中心主义”的另一个焦点在于社会组织在结构分析中处于怎样的连结形态,由此形成“多元主义”抑或“法团主义”的理论判断,尤其是后者在中国社会组织研究中得到较大的重视。法团主义/合作主义(corporatism)的理论渊源可以追溯到菲利普·施密特(Philippe. C.Schmitt),不少海外中国研究学者认为,中国的社会组织管理和政社关系的内在联结具有鲜明的法团主义色彩,并将中国的法团主义结构模式细分为国家法团主义和社会法团主义以及社会主义国家法团主义,强调中国社会转型中的国家主导逻辑及其对社会结构的渗透、吸纳与控制。^③张静最早对法团主义理论进行了译介,并以此为基础深入分析了中国工会在国家与社会关系结构中的利益整合机制。^④其后,顾昕、王向民、张钟汝等学者则以法团主义理论为基础,进一步从社会团体监管框架、工会转型、政社互动等方面进行了拓展研究。^⑤尤其重要的是,康晓光从国家或政府所具有的两个基本属性(“垄断政治权力”与“提供有效公共服务”)出发,总结提炼出政府治理社会组织的“分类控制”模式及其背后的“行政吸纳社会”逻辑,^⑥此后不同研究者在此思路上演化出“行政吸纳服务”^⑦、“嵌入型监管”^⑧,以及“分类治理”策略^⑨等分析模式。

① 王颖、折晓叶、孙炳耀:《社会中间层》,北京:中国发展出版社,1993年。

② 详见贾西津等:《转型时期的行业协会:角色、功能与管理体制》,北京:社会科学文献出版社,2004年;郁建兴、江华、周俊:《在参与中成长的中国公民社会:基于浙江温州商会的研究》,杭州:浙江大学出版社,2008年;朱健刚:《草根NGO与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004年第6期;肖莎:《社会组织在社会救助事业中的参与:合作与互动》,《经济体制改革》2010年第6期;邓国胜:《政府以及相关群体在慈善事业中的角色与责任》,《国家行政学院学报》2010年第5期;王向民:《分类治理与体制扩容:当前中国的社会组织治理》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期。

③ Chan, Anita. "Revolution or corporatism? Workers and trade unions in post-Mao China." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29 (1993): 31—61. Unger, Jonathan, and Anita Chan. "China, corporatism, and the East Asian model." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33 (1995): 29—53(安戈、陈佩华:《中国、组合主义及东亚模式》,《战略与管理》2001年第1期)。Unger, Jonathan, "Bridges: Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations", *The China Quarterly* 147, 1996, pp.795—819; Saich, *Governance and Politics of China*, New York: Palgrave, 2001, pp.207—210; Oi, Jean C., "Fiscal Rreform and the Economic Foundations of Local State Corporatism in China", *World Politics* 45, 1992, pp.99—126.

④ 张静:《法团主义》,北京:中国社会科学出版社,1998年;张静:《“法团主义”模式下的工会角色》,《中国劳动关系学院学报》2001年第1期。

⑤ 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关系的演变》,《社会学研究》2005年第2期;王向民:《工人成熟与社会法团主义:中国工会的转型研究》,《经济社会体制比较》2008年第4期;张钟汝、范明林、王拓涵:《国家法团主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究》,《社会》2009年第4期。

⑥ 康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期;康晓光、韩恒:《行政吸纳社会:当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《中国社会科学(英文版)》2007年第2期。

⑦ 唐文玉:《行政吸纳服务:中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学报》2010年第1期。

⑧ 刘鹏:《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》2011年第5期。

⑨ 王向民:《分类治理与体制扩容:当前中国的社会组织治理》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期。

“国家与市场”在1990年代的中国理论界激起辩论,然而随着改革开放的深入与服务型政府的推进,它逐渐被细化的新公共服务理论所替代,强调公共服务要通过市场机制由社会组织供给。就社会组织的培育发展而言,不同研究方向均发表大量市场推动的观点,认为政府、社会组织之间的协调合作需要通过市场化机制来实现,多方主体竞争机制的引入能够激发社会活力,坚持社会组织发展的市场导向,配置好政府权威制度和市场交换制度,可以解决彼此的疲软和低效。^①此外,研究者还从市场分析的下位命题,例如委托代理关系^②、契约模式^③等角度探讨了政府、市场、社会(尤其在政府购买公共服务政策过程中)三者之间的互动与均衡及其发展趋势。进而言之,社会组织的市场化培育机制(主要表现为政府向社会组织购买公共服务、民营化等方式)以及由此引发的拨款、合同、贷款担保、税收优惠、凭单、竞争性和非竞争性购买等各类政府工具都得到充分的研究。^④

治理实践的兴起、治理理论的发展,尤其是2013年“国家治理体系与治理能力现代化”的提出,是对政府—市场、政府—社会的简单化二分思维的突破,并促进了社会组织培育发展所需要的服务型政府建设与公共服务供给等研究内容。^⑤治理理论的规范意蕴是“国家—市场—社会”在结构上的融合共生、过程上的主体互动与社会组织的自主地位,因此,共治性治理几乎成为当前中国社会组织培育发展的公共政策与理论研究的主旋律。上述从结构分析到过程互动的政策与理论研究的转型,构成了中国社会组织培育发展的历史规定,下文评述的四种社会组织、三种政策机制、三种资源培育机制尤其是党建引领的经验演进与理论逻辑均是此历史规定的具体展开,它表现为社会组织在培育发展过程中,“政党—国家—市场—社会”四种结构空间不再是静态固化而是相互影响,尤其是党组织与社会组织的互动显得极为突出。

二 四种不同社会组织的培育发展模式

从社会组织培育发展的对象角度看,基于四种不同的对象,形成四种不同的社会组织培育发展模式。这四种模式体现出中国社会组织培育发展的社会取向的“自上而下”与“自下而上”的两种生成来源及其上下互动的态势,枢纽型社会组织与事业单位改革是“自上而下”的改革,而四类社会组织与社会组织融合平台则是“自下而上”的社会生成,在现有地方实践中,二者均在社会组织的社会性向度上相互促进与聚集。

1. 枢纽型社会组织的培育发展模式

枢纽型社会组织的说法最初来自2008年北京市对传统群团组织发展转型的改革实践,枢纽型社会组织由政府负责社会建设的部门认定,在同类别、同性质、同领域社会组织的发展、服务、管理中发挥桥梁纽带作用。北京先行之后,这一做法在其他行政区域与各种群团组织中推展开来,并且在历次党代会

① 胡象明、鲁萍:《治理视野下的政府公共服务市场化》,《北京行政学院学报》2002年第5期;岳经纶、温卓毅:《新公共管理与社会服务:香港的案例》,《公共行政评论》2012年第3期;宋世明:《工业化国家公共服务市场化对中国行政改革的启示》,《政治学研究》2000年第2期;王向民等:《危机事件中的社会组织》,上海:华东师范大学出版社,2008年。

② 陈天祥、郑佳斯:《双重委托代理下的政社关系:政府购买社会服务的新解释框架》,《公共管理学报》2016年第3期。

③ 乐园:《公共服务购买:政府与民间组织的契约合作模式——以上海打浦桥社区文化服务中心为例》,《中国非营利评论》2008年第1期。

④ [美]E.S.萨瓦斯(E.S.Savas)著:《民营化与公私部门的伙伴关系》,周志忍等译,北京:中国人民大学出版社,2002年;[美]菲利普·库珀著:《合同制治理》,竺乾威等译,上海:复旦大学出版社,2007年;王浦劬、[美]莱斯特·M.萨拉蒙等:《政府向社会组织购买公共服务研究》,北京:北京大学出版社,2010年;刘波、彭璞、李娜:《公共服务外包》,北京:清华大学出版社,2016年;王名、乐园:《中国民间组织参与公共服务购买的模式分析》,《中共浙江省委党校学报》2008年第4期;王名、王春婷:《国外政府如何向社会组织购买服务》,《中国社会组织》2015年第2期;黄晓星、杨杰:《社会服务组织的边界生产:基于Z市家庭综合服务中心的研究》,《社会学研究》2015年第6期;韩俊魁:《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》,《经济社会体制比较》2009年第6期;魏娜、刘昌乾:《政府购买公共服务的边界及实现机制研究》,《中国行政管理》2015年第1期。

⑤ 俞可平:《治理和善治引论》,《马克思主义与现实》1999年第5期;林尚立、王华:《创造治理:民间组织与公共服务型政府》,《学术月刊》2006年第5期;王旭、顾昕:《政府能力建设与公共服务的治理变革》,《学术月刊》2006年第4期;敬义嘉:《中国公共服务外部购买的实证分析:一个治理转型的角度》,《管理世界》2007年第2期。

报告或政府工作报告中均有表述,吊诡的是至今尚未有正式的中央文件出台。

学者们主要对三类枢纽型社会组织展开了研究。第一,工会、共青团等群团组织。^①这些研究一方面认识到群团组织发展转型的时代紧迫性,另一方面研究了群团的枢纽性转型的涵义或方式,例如,就工会而言,“在国家与社会的利益协调需求上,将工会定位于既代表社会又代表国家的双重代表职能,同时让工会成为汇聚国家与社会的资源中心,并由工会进行资源的分配与转换。”^②群团组织的枢纽性来自其与国家制度中的独特地位,例如共青团“组织体系健全、社会动员能力突出、资源优势明显、与业务相近的社会组织存在诉求契合性与资源互补性。”^③而其枢纽性改革转型的核心则是“社会化”,即以“去行政化”“扁平化”为组织建构基础、以统合主义建构“群团组织—社会组织”共同体为支撑、以社会角色与政治角色的功能结构平衡为转型取向。^④从地域看,北京、上海、广东经验被视为三种枢纽型社会组织建设的代表模式:北京以人民团体为骨干形成枢纽型社会组织体系基本框架,并从政治上考量而重视枢纽型社会组织的党建工作;上海则以枢纽型社会组织服务中心为探索起点,区街先行,多条腿走路;广东既发挥政府的主导作用,又强调激发社会的自主性,将政府和社会结合起来,引入了适度的竞争。^⑤

相较于群团组织的热度,另外两类枢纽性社会组织的研究显得额外欠缺。第一类指政府认可或默许的、由市场与社会自主形成、具有枢纽功能的社会组织,例如深圳市民政局认定壹基金是枢纽型社会组织,而壹基金是由市场与社会自主形成的民间公益慈善组织,其枢纽性地位来自政府(民政局)的确认。第二类指政府默许、由市场与社会自主形成,但是在社会组织培育、培训、发展发挥枢纽作用的社会组织,例如“北京 NPO 信息咨询中心”、“云南草根公益支持中心”^⑥,其枢纽性地位来自其社会服务事实而并未得到政府的确认。

2. 事业单位改制而成的社会组织培育发展模式

这个议题在城市空间中往往与政府购买公共服务的购买对象并行论述。事业单位改制是政府职能转型的制度结果,服务型政府建设一方面将政府从全能角色转向民生服务为主,将事业单位从政府体制中剥离出来,另一方面服务型政府建设的服务购买对象则是路径依赖般地转向那种性质虽转变但与政府仍有千丝万缕关系的事业单位,而事业单位改制后的社会组织也具有承接政府购买服务的组织与技术优势。上述逻辑及其必然性与可行性均已得到充分的研究。推进性研究则关注事业单位改制成社会组织的过程及其效果,例如 7 省 14 个市的事业单位分类改革统计研究,发现由于分类标准存在差距、过度市场化、相关的配套政策不完善等问题阻碍了事业单位改制;^⑦事业单位的公益性与非营利性的理念

① 王向民、吕鸽:《政治社会转型与工会改革:将工会建设成枢纽型社会组织》,《工会理论研究》2013 年第 1 期;王向民:《双重代表、资源中心与转换中介:将工会建设成枢纽型社会组织的内涵》,《工会理论研究》2013 年第 2 期;王向民:《利益协调与社团整合:将工会建设成枢纽型社会组织的运行机制》,《工会理论研究》2013 年第 4 期;王向民:《工会的去行政化改革及其路径》,《工会理论研究》2014 年第 4 期;王向民:《重塑群团:国家社会组织治理体系与治理能力现代化的制度定型》,《工会理论研究》2015 年第 6 期;郑长忠:《复合型团青关系:新时期团青关系的实现形态:兼论共青团枢纽型组织形态建构的内在机理》,《中国青年研究》2012 年第 10 期;徐双敏、张景平:《枢纽型社会组织参与政府购买服务的逻辑与路径:以共青团组织为例》,《中国行政管理》2014 年第 9 期;康晓强:《改革开放以来共青团对青年社会组织的政策取向及启示》,《科学社会主义》2017 年第 3 期。

② 王向民:《双重代表、资源中心与转换中介:将工会建设成枢纽型社会组织的内涵》,《工会理论研究》2013 年第 2 期。

③ 刘洋:《共青团枢纽型社会组织发展探寻》,《中国青年社会科学》2017 年第 3 期。

④ 康晓强:《国家治理视野下群团组织转型的困境与出路:以改革开放 40 年来的中国共青团为例》,《中共中央党校学报》2018 年第 3 期。

⑤ 李璐:《分类负责模式:社会组织管理体制的创新探索——以北京市“枢纽型”社会组织管理为例》,《北京社会科学》2012 年第 3 期;赵敬丹、徐猛:《枢纽型社会组织功能定位分析与启示:以北京、上海、广东地区为例》,《沈阳师范大学学报》2016 年第 6 期;姚迈新:《枢纽型社会组织的发展与建设:以广州个案为例》,《地方治理研究》2016 年第 4 期;张大明:《“枢纽型”社会组织参与社会管理的思考:写在上海市静安区社会组织联合会成立五周年之际》,《社团管理研究》2012 年第 9 期。

⑥ 玉苗:《草根公益组织培育实践的分析》,《社团管理研究》2012 年第 8 期;李晓凤、林挺阅、马瑞民:《社区治理视野下民办社会工作机构的社会创新:以深圳壹基金公益基金会为例》,《社会建设》2015 年第 3 期。

⑦ 刘钊、姜成武:《我国部分城市事业单位分类体制改革方案的文本分析》,《东北大学学报(社会科学版)》2013 年第 1 期。

滞后、边界模糊、顶层设计不足等问题导致事业单位的改制拓展无法跟上经济社会的发展形势。^①此外,就事业单位在政府购买公共服务中实现改制的路径而言,它们之间的衔接模式、衔接条件、衔接机制如何界定,“内生”与“外生”条件如何建构,都是需要考虑的问题。^②

此外,事业单位改制在农村社会组织研究中则构成单列命题。由于农村的情况和城市差别较大,农村的社会化服务体系也没有城市那么发达和健全。目前学界的研究集中在政府职能的转型和社会化主体的培育上,忽视了农村事业单位的改革对于现代化建设的重要性。^③未来的方向就是要将政府购买公共服务的市场机制引入农村事业单位内部,直接推动内部运行机制的变革。

3. 直接登记的四类社会组织的培育发展模式

直接登记的四类社会组织,指根据中办、国办联合印发的《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》(2016),重点培育、优先发展的行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。在政策适用上,四类社会组织是城乡主体性社会组织,但是由于乡村在行业、科技、慈善公益与社区等现代化领域的不发达,导致四类社会组织主要以城市为培育发展主体,乡村的主体性并不明显,而且四类社会组织研究中,以行业协会(商会)、公益慈善类社会组织与社区服务类社会组织为关注重点。相较于群团组织和事业单位,四类社会组织及后文论及的融合平台性社会组织由于其民间性与社会性,研究者往往关注其制度空间与政策设计。

具体而言,行业协会的脱钩需要全方面地思考为什么脱钩、怎样脱钩、脱钩的目标是什么、脱钩后该怎么定位其地位、它的动力源在哪里、会出现什么问题。^④实质上,脱钩与否的关键在于利益壁垒;科技类社会组织为研究者重视的,是孵化园正在成为科技类社会组织培育发展的一种趋势,而且效果明显^⑤;公益慈善类社会组织是当前社会组织研究的一大热点,主要聚焦于几个方面,一是公信力建设,二是慈善组织中的社会与政府,三是慈善组织服务的内容体系,四是监管机构之间的协调问题;城市社区服务类社会组织也是目前社会组织的研究热点,它常常与社会(社区)治理、基层党建研究等议题重叠,是当前社会科学研究中最为重要或者最常见的一个领域,在研究框架上,研究者纠结于社区组织与政府之间的逻辑关联与制度设计。

相比之下,作为现代意义上的乡村社会组织的培育发展比不上城市。农村社会组织培育的对象是规模化经营主体,包括合作社、家庭农场和种粮大户而不是上述四类直接登记的社会组织。现有的研究主要集中于农村社会组织培育发展过程中的资本化路径及其反思,一些研究者认为形成了资本化与雇佣关系^⑥,另一些研究者则认为资本只是发挥着工具的作用,当前需要恢复“统”

① 潘修华:《事业单位的公益性与非营利性标准调适探析》,《理论月刊》2017年第9期。

② 句华、杨腾原:《政府购买公共服务与事业单位改革衔接条件研究》,《国家行政学院学报》2017年第1期;句华、张向东:《农村事业单位改革与政府购买服务衔接机制研究》,《探索》2017年第1期;董杨:《政府购买公共服务与事业单位改革的一致性探讨》,《理论月刊》2016年第11期。

③ 句华、张向东:《农村事业单位改革与政府购买服务衔接机制研究》,《探索》2017年第1期;张向东:《从依赖到协同:农村政商关系的历史演变》,《中国行政管理》2018年第3期。

④ 贾西津、张经:《行业协会商会与政府脱钩改革方略及挑战》,《社会治理》2016年第1期;郁建兴、周俊、沈永东、何宾:《后双重管理体制时代的行业协会商会发展》,《浙江社会科学》2013年第12期;周俊、周莹:《政策压力下的行业协会商会组织同形:以温州商会为例》,《中共浙江省委党校学报》2017年第2期;朱飞、郑晗、严力群:《脱钩背景下行业协会商会组织员工激励和保留:以X商会为例》,《北京航空航天大学学报(社会科学版)》2017年第6期;卢向东:《“控制—功能”关系视角下行业协会商会脱钩改革》,《国家行政学院学报》2017年第5期;郭道久、康炯慧:《行业协会商会与政府脱钩:进程、问题与对策》,《中国机构改革与管理》2017年第9期;傅昌波、简燕平:《行业协会商会与行政脱钩改革的难点与对策》,《行政管理改革》2016年第10期;马国芳、陈兰芳、马骥:《社会治理视野下的地方行业协会商会发展探索》,《云南行政学院学报》2016年第6期;闫海潮:《公共治理视角下行业协会商会研究:现状、反思与展望》,《北京交通大学学报》2017年第4期;宋晓清、沈永东:《技术赋能:互联网时代行业协会商会的组织强化与功能重构》,《中共浙江省委党校学报》2017年第2期。

⑤ 田园:《孵化器的演进:社会组织如何向科技企业学习孵化》,《中国社会组织》2016年第15期。

⑥ 黄宗智:《“家庭农场”是中国农业的发展出路吗?》,《开放时代》2014年第2期;全志辉、温铁军:《资本和部门下乡与小农户经济的组织化道路:兼对专业合作社道路提出质疑》,《开放时代》2009年第4期;严海蓉、陈义媛:《中国农业资本化的特征和方向:自下而上和自上而下的资本化动力》,《开放时代》2015年第5期;黄瑜、郭琳:《大资本农场不能打败家庭农场吗?——华南地区对虾养殖业的资本化过程》,《开放时代》2015年第5期。

的功能,只有依靠上级政府尤其是县乡层级的事业单位公共服务的能力提升才能带动村级服务能力的增强。^①

4. 社会组织融合平台的培育发展模式

融合平台模式是当前大力推进的一种社会组织培育模式,即通过将众多社会组织联合起来形成一个平台性组织,统合信息和协作以提供公共服务。尽管这并不是当前社会组织培育发展研究的重点,而且往往被笼罩在协作治理或共治的研究主题之下,但是,重要的是它已经作为社会组织培育发展的对象进入研究领域之内,而且研究对象并不局限于城市,农村社会组织融合平台也得到关注,其概念界定、组织优势、行动机制尤其是协同治理及其功能效果等诸研究维度都得到初步的铺展。

三 社会组织培育发展的三种政策机制

政府培育发展社会组织的政策机制包括政府购买公共服务、项目制与国家专项财政支持。这三种政策机制实质上来自同一公共政策(政府购买公共服务实行项目制方式,经费来自国家财政),但由于侧重点不同而分述之。具体而言,政府购买社会服务是具体的政策名称或政策手段,项目制是其运作方式与机制创新,其经费来源则是国家财政支持。这三种政策机制覆盖了“自上而下”与“自下而上”的上述四种社会组织培育对象。

1. 政府购买公共服务的培育发展模式

这个领域最为系统的研究成果,大概算是王浦劬教授与美国学者萨拉蒙合作的《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析》(2010)^②、与英国学者郝秋笛合作的《政府向社会力量购买公共服务发展研究:基于中英经验的分析》(2016)^③。1990年代以来在中国逐渐兴起的“政府购买公共服务”实践是向西方“制度模仿”的产物,尽管它有其鲜明的中国逻辑。“政府购买公共服务”的缘起,不外乎以下概括:政府部门自身的资源限制与财政压力、社会组织相对于政府机构的比较优势、公众对社会组织的自发信任、社会服务多样化所带来的压力,等等。^④但具体而言,“政府购买公共服务”在中国的兴起更多是服务型政府建设与政府职能转变的产物^⑤,更深刻的缘由在于公共服务供给由单一主体向多元主体转变的需要,这一转型本质上是改革开放以来经济社会发展的结果。政府购买公共服务的政策变迁充分体现了中国特色:即“自下而上”的地方探索与“自上而下”的中央确认推广。

2016年,财政部、民政部联合发文《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》(财综[2016]54号),进一步提出政府通过购买服务培育发展社会的政策。就政府购买公共服务的主体属性及性质而言,它是“公私合作关系(PPP)和政府采购中的一种,其方式主要有合同承包、政府资助和凭单制。政府购买服务的购买主体包括行政机关、立法机关、司法机关、具有行政管理职能的事业单位、党的机关、纳入行政编制管理且经费由财政负担的群团组织等公共部门,其承接主体包括社会组织、私人企业,也包括提供公益服务的事业单位和其他政府部门”。^⑥在实践中,形成了三种模式^⑦:以项目制为特点的上海社区公益购买服务,它以具体的项目作为购买服务的标的,由社会组织竞标承接特定的服务项目;以单位制为特点的广州社区公共服务,它以在各个街道设立家庭综合服务中心为基本做法,这

① 张向东:《从依赖到协同:农村政商关系的历史演变》,《中国行政管理》2018年第3期;句华、张向东:《农村事业单位改革与政府购买服务衔接机制研究》,《探索》2017年第1期。

② 王浦劬、[美]萨拉蒙等:《政府向社会组织购买公共服务研究:中国与全球经验分析》,北京:北京大学出版社,2010年。

③ 王浦劬、[英]郝秋笛等:《政府向社会力量购买公共服务发展研究:基于中英经验的分析》,北京:北京大学出版社,2016年。

④ 岳经纶、谢菲:《政府向社会组织购买社会服务研究》,《广东社会科学》2013年第6期。

⑤ 王名、乐园:《中国民间组织参与公共服务购买的模式分析》,《中共浙江省委党校学报》2008年第4期;王向民:《分类治理与体制扩容:当前中国的社会组织治理》,《华东师范大学学报(哲学社会科学版)》2014年第5期;蔡礼强:《政府向社会组织购买公共服务的需求表达:基于三方主体的分析框架》,《政治学研究》2018年第1期。

⑥ 句华:《政府购买服务的方式与主体相关问题辨析》,《经济社会体制比较》2017年第4期。

⑦ 管兵、夏瑛:《政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制》,《管理世界》2016年第8期。

一模式努力提供基础性的公共服务,对社会组织设有较高门槛,为获得支持的社会组织提供持续性支持;以混合制为特征的香港模式,针对不同人群设立了提供基础性服务的中心,也针对特定需要设立了项目,提供较全面的专业服务。

政府购买服务具有培育社会组织的优势,它将市场机制植入政府—社会组织间的互动关系中,但是由于政府的主导地位与压力型体制,也会导致“提供服务过程中社会组织会天然地倾向于迎合政府,而不是接受服务的公民”^①,由此不难理解基层政府购买服务的“内卷化”倾向。^②

2. 项目制的培育发展模式

项目制是一种以财政专项转移为中心的管理机制,近年来逐渐被学者们提炼为一种国家治理的基本方式或主要机制^③,其运作方式不同于常规科层制中的目标责任制与专项任务,具有较大的不稳定性与间断性。上级政府能运用项目制治理来打破下级政府的“块块逻辑”,而下级政府则会利用社会动员来实现反条线控制,进而使得项目制治理中的条线逻辑被模糊化。^④项目制治理不仅被运用于政府间的互动过程之中,也同样被运用于政社关系的社会组织培育发展之中。但是,正如项目制能够强化国家对基层的控制,但亦会加剧基层单位的集体负债问题^⑤的意外后果一样,研究者也指出项目制导致社会组织发展的一系列问题:例如“项目制细化、专业化造成社会组织分割,同时购买主体的分割性使社会组织无法联合,购买类型的选择性则造成社会组织类型的失衡”^⑥;在政府社会服务项目化运作过程中,“发包方与承包方之间的关系从科层体制内部上下级政府间关系扩展为国家和社会的关系……是一种统合国家与社会的治理机制”。^⑦

3. 国家财政支持的培育发展模式

掌握着主要资源的政府在培育发展社会组织的过程中,一个重要的政策工具就是利用资源分配权,选择并控制着社会组织培育发展的类型。资金或物资的匮乏是社会组织发展的困境,政府的“税收优惠是用于纠正市场提供某些服务的不足和低效率,从而改善资源配置条件,提高社会的总体公共服务水平”,而“与税收优惠相比,补贴的作用更加直接。这一政策工具适用于为公共政策和社会发展做出贡献的社会组织,为它们提供资金以维持机构正常运转。补贴可以分为对机构的补贴和对项目的补贴。”^⑧这类工具是中央或地方政府对社会组织培育发展的直接或间接财政支持,鲜明反映了国家对社会组织培育的意志或方向。具有典型、标志意义的案例是“中央财政支持社会组织参与社会服务项目”。该项目自2012年开始实施。在社会服务供给与社会组织的选择上,该项目紧紧围绕党和国家社会建设的核心任务,在社会救助、社会福利、社区服务、专业社工等民生领域推进实施;在社会组织培育发展的指向上,选择优秀的社会组织作为示范点,并为其真正成为公共服务提供主体、资源多元化来源、项目管理实践者等做出倡导与示范;在政策运作上,采用市场竞争、包容性支持等运作方式,推动各地社会组织与地方政府在社会公共服务供给方面进行合作;其目的也很明确,通过示范项目,推动政府职能转移,培育社会组织,激活社会活力;在监督考核上,则委托第三方机构对所有项目进行审计和评估。在研究者看来,“中央财政支持社会组织参与社会服务项目”为充分实现社会组织服务、治理、协商等功能的实现做出了表率。^⑨

① 蔡礼强:《政府向社会组织购买公共服务的需求表达:基于三方主体的分析框架》,《政治学研究》2018年第1期。

② 杨书胜:《政府购买服务内卷化倾向及成因分析》,《理论与改革》2015年第3期。

③ 渠敬东:《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期。

④ 折晓叶、陈婴婴:《项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期。

⑤ 周雪光、程宇:《通往集体债务之路:政府组织、社会制度与乡村中国的公共产品供给》,《公共行政评论》2012年第1期。

⑥ 王向民:《中国社会组织的项目制治理》,《经济社会体制比较》2014年第5期。

⑦ 王清:《项目制与社会组织服务供给困境:对政府购买服务项目化运作的分析》,《中国行政管理》2017年第4期。

⑧ 王世强:《政府培育社会组织政策工具的分类与选择》,《学习与实践》2012年第12期。

⑨ 郑超:《服务·治理·协商:中央财政支持社会组织履行三大职能》,《中国社会组织》2015年第7期。

四 社会组织培育发展的三种资源配置机制

从理想类型角度说,社会组织的培育发展有三种机制生发于社会,以市场为主要资源配置方式,在中国权力结构下其发展方向与规模则同时受到政府的引导。在从结构决定走向互动过程的社会组织的成长发展中,这三种模式都有所体现,但是由于互动过程的不同导致三者的位序或发展逻辑在个案中并不相同,有的社会组织最初是自主生发,政府看好而对其加以引导,最终却走向市场资源配置,而另一些社会组织诞生于政府引导,最后却走向社会自主。

1. 自主型社会组织的成长

从某种角度说,真正自主成长起来而具有社会影响力的社会组织少之又少,研究者更多在理论层面讨论社会组织自主发展的概念内涵、制度环境与政治机制。如前所述,中国社会组织研究的一个论域是区分独立性和自主性,二者相互影响,但又有区别。现有的共识是,中国的社会组织大多缺乏独立性,但具有一定的自主性。需要指出的是,自主性概念的适用对象并不完全局限于社会自主成长的社会组织,毋宁说,它是所有社会组织的特性表现,因此,类似于群团的体制内社会组织(例如工会)的自主性生长也出现在研究范围之内。

社会组织的相对自主观点,由于不同学者的不同侧重而形成不同的概念:唐文玉、马西恒认为社会组织的生存策略是“去政治的自主性”,即通过压缩公共利益的表达功能的自主性^①;王诗宗提出中国社会组织独特性在于其面对制度复杂性的能动回应,导致其独立性与自主性的复杂组合,呈现出“依附式自主”的特征^②;王向民提出群团的“组织自主性”以区别于常用的“政治自主性”与“社会自主性”,领袖动员能力及其政治社会网络、专业化与政策创新能力、利益激励与行动动力是组织自主性的主要表现因素^③;黄晓春、嵇欣指出,针对社会组织发展的宏观政策的不确定性和模糊性,导致不同政府部门在治理逻辑选择上的多样性,继而引发社会组织发展策略的灵活性和多样性,纷纷采取各种策略来拓展自身资源^④;根据社会组织应对既定制度环境和政策的这种自主能力,曾琰则区分了“结构性自主”与“内在性自主”。^⑤此外也有学者提出“镶嵌式自主”^⑥与依附式自主(在政策上制度上积极地依附于政府,而实际上享有更大更多的自主性)^⑦。

2. 政府引导型的社会组织培育发展

从广义说,如前所述,社会组织培育发展中的政府引导几乎是全方位的。但是,假如引导指具体的孵化而言,政府直接孵化社会组织的最典型实践是政府建立各种社会组织孵化园。所谓“孵化”指政府以特定的财政补贴、人员培训、场地支持等方式引导和培育社会组织的发展。孵化园的引导培育模式,最初被用于科技型社会组织(科技孵化园、创业孵化园),后来被引介到一般社会组织尤其是公益慈善社会组织领域,被认为是草根社会组织初创时期重要的培育方式。^⑧国内最早的社会组织孵化园探索,就现有资料看是2010年3月由深圳市民间组织管理局启动的“社会组织孵化实验基地”——深圳恩派公益组织发展中心,该中心通过福彩公益金购买服务的方式,资助其管理运作“社会组织孵化实验基

① 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》,《浙江社会科学》2011年第10期。

② 王诗宗、宋程成:《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》2013年第5期;费迪、王诗宗:《中国社会组织独立性与自主性的关系探究:基于浙江的经验》,《中共浙江省委党校学报》2014年第1期。

③ 王向民:《准官僚组织的自主性:义乌工会研究》,上海:上海人民出版社,2014年。

④ 黄晓春、嵇欣:《非协同治理与策略性应对:社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》2014年第6期。

⑤ 曾琰:《超越“结构性自主”:中国社会组织发展的“内在性自主”导向及启示》,《中南大学学报(社会科学版)》2017年第6期。

⑥ 王信贤:《争辩中的中国社会组织研究:“国家—社会”关系的视角》,台北:韦伯文化国际出版有限公司,2006年;[荷兰]皮特·何、[美]瑞志·安德蒙:《嵌入式行动主义在中国社会运动的机遇与约束》,北京:社会科学文献出版社,2012年。

⑦ Lu Yiyi, *Non-Governmental Organizations in China: The Rise of Dependent Autonomy*, New York: Routledge, 2009.

⑧ 田园:《孵化器的演进:社会组织如何向科技企业学习孵化》,《中国社会组织》2016年第15期。

地”,为初创期的社会组织提供免费的办公场地、办公设施、小额补助、能力建设、组织架构、战略规划等服务。从流程角度说,以效益为核心的公益孵化器,其基本活动涵盖“入壳、孵化、出壳和后续服务,辅助活动包括采购、技术开发、人力资源管理、自我造血机制、市场营销和组织基础设施”。^①从功能上说,社会组织的公益孵化器也能够有效促进流动型社区的社会融合。^②当然,研究者也探讨了政府引导性社会组织应当如何在行政化与公益性、政府引导与社会服务之间取得平衡的权力与资源配置问题。^③

3. 市场培育型社会组织的发展

市场是一种资源配置方式,市场对社会组织的培育指通过公共服务市场化的经济激励而触发特定社会组织的发展。其理论逻辑在于社会组织公共服务的“交叉提供”,强调私人部门可以通过市场化的方式参与提供部分公共产品。^④例如在政府对薪酬的宏观调控基础上,利用市场配置的弹性薪酬激励社会组织的服务能力,加强社会组织与政府的长期合作关系^⑤,而社会组织公共服务市场化的合同制不但能够重新划分政府和市场的职能边界,而且可以严格把控生产商的遴选、服务过程的改进以及项目结果适时有有效的评估。^⑥在政府购买公共服务的“非市场竞争性项目购买模式、非市场竞争性岗位购买模式、市场竞争性项目购买模式、市场竞争性岗位购买模式”四种模式中,市场化提供了社会组织培育发展的嵌入机制。^⑦在市场培育的取向上,研究者特别强调政府要成为“精明的买主”,既减少治理成本,又实现最大化的服务供给能力。^⑧

此外,市场培育型社会组织的实践还有另外一种形式,即以市场为核心、同时兼顾社会责任的跨界性社会(经济)组织,尤其指那些宣称社会责任的社会企业。一般来说,由于社会责任是企业文化的重要内容,因此企业规模越大,社会责任指数越高,客观上也就为相应的社会群体提供了较好的社会服务。但是,社会企业的社会服务供给研究,成果更少。

五 党建引领与社会组织的培育发展

党组织与社会组织的互动大概是过程互动视角中最活跃的领域。中国共产党的领导不但是中国革命成功的经验,而且也是中国建设的核心力量。党的超越性地位,使其不但具有实质上的领导权,更重要的是,它能够利用其超越地位,实现“国家”“市场”“社会”多元主体的沟通与整合,从而实现其对社会组织培育发展的引领,党建在社会组织培育中的嵌入与黏合,进一步打破了惯常的结构固化,推动了多元主体的过程互动。

1. 中国共产党在社会建设中的领导地位

无论在实践抑或理论上,中国的国家建设与社会建设,均离不开中国共产党的领导。从制度变迁的角度,有学者将中国现代化的历史与经验概括为“政党中心主义”,以区别于欧美的“社会中心主义”与德日的“国家中心主义”。^⑨在“政党与现代化”、“领导与执政”等结构关系中,“党、国家与社会”构成特定的多元一体,既相对独立又交织重叠,“不能孤立地运用国家与社会关系范畴来分析当下的中国政治

① 徐家良、卢永彬、曹芳华:《公益孵化器的价值链模型构建研究》,《中国行政管理》2014年第12期。

② 朱仁显、彭丰民:《公益型社会组织孵化的厦门模式:基于对“新厦门人社会组织孵化基地”的研究》,《国家行政学院学报》2016年第4期。

③ 谭志福:《公益孵化器:正确的诊断与错误的药方——兼论地方政府在社会组织培育中的角色》,《中国行政管理》2014年第8期;高红、朴贞子:《三元整合的社会组织能力培育机制构建及其制度支持》,《学习与实践》2015年第6期;吴津、毛力熊:《公益组织培育新机制:公益组织孵化器研究》,《兰州学刊》2011年第6期。

④ 邓力平、邓秋云:《公共产品(服务)市场化提供与中国式“交叉提供”》,《东南学术》2018年第1期。

⑤ 倪东生、张艳芳:《政府购买公共服务市场化中承接主体的激励机制》,《中国流通经济》2015年第4期。

⑥ 李珠:《政府公共服务购买的合同制治理机制探讨》,《中国行政管理》2016年第2期。

⑦ 王学梦、施旦旦:《市场化与嵌入:政府购买社会工作服务模式的再思考》,《社会工作》2018年第2期。

⑧ 靳亮、纪广斌:《公共文化服务市场化背景下政府如何扮演“精明的买主”角色》,《理论与改革》2017年第6期。

⑨ 杨光斌:《制度变迁中的政党中心主义》,《西华大学学报(哲学社会科学版)》2010年第2期。

现实,而必须考虑政党的因素。由此,国家与社会二分法被政党、国家和社会三角关系所丰富”。^①就社会建设而言,“党领导国家并主导社会”,中国共产党是中国国家建设的内在动力及核心力量。^②

相较于美国“回归国家学派”的强社会而回归国家的结构自主性,中国学者的国家自主性观点则来自近代以来的整体性权力崩溃与国家能力对社会建构的结构支撑。“能促型发展路径中,社会组织经由政府力量激发出社会网络的再生产与社会参与的扩散,成为建构国家能力的支撑性结构。在这个意义上,能促型概念体现了国家权力行使过程的一种转化,即国家外在于社会而行使的权力转化为经由社会行使的权力,是国家权力向社会权力转化与传导的过程。”^③同时,政社合作使国家能力之服务能力得到了建制性增长,合作网络为国家权力渗透社会、资源动员及机制整合提供了枢纽性平台,社会组织也借机获得合法性、生存资源及活动空间。因此,政社合作网络演变成国家能力建设与社会组织发展的共生场域,使国家权力与社会自治保持有机团结。^④当然,经过全能国家建设而来的国家权力的不受控制,也使研究者保持着某种谨慎,例如尽管基层政府通过“差序赋权”、“组织创新”、“政府购买公共服务”积极推动社会的“再组织化”,培育成规模的、非政府治理主体的发展,但是这种“基层代理人”和“规模治理”逻辑存在着一定的政治风险,“规模治理中产生的分利秩序,会不断地剥夺边缘社会”、“规模治理在带来基层治理便利性的同时,也可能产生治理边界的异化”。^⑤

2. 社会组织党建的研究内容

社会组织党建是新时期以来随着“两新组织”(新经济组织与新社会组织)的出现而产生的党建新领域。国家已经出台了一系列文件。继1998年2月中共中央组织部、民政部《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》(组通字[1998]6号)、2010年7月中共中央组织部印发《关于加强社会团体党的建设工作的意见》(中组发[2010]10号)之后,紧接着中共中央2015年密集发布社会组织党建方面的规章、文件,6月发布《中国共产党党组工作条例》(试行),并接连对社会组织的两大组成部分(群团与社会组织)发布了文件,即7月发布《中共中央关于加强和改进党的群团工作的意见》(中发[2015]4号)、9月中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》的通知(中办发[2015]51号),2016年中办、国办联合印发《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》(中办发[2016]46号)这一类似于“社会组织管理条例”性质的文件。随后,作为社会组织主管单位的民政部印发了两个重要文件,即2016年9月《关于社会组织成立登记时同步开展党建工作有关问题的通知》(民函[2016]257号),2018年5月民政部印发的《关于在社会组织章程增加党的建设和社会主义核心价值观有关内容的通知》。这些文件共同确认,有正式党员3人以上的社会组织都应建立党的基层组织,“按照应建尽建的原则,实现党的组织和工作全覆盖”。

社会组织党建是当前党建研究的热点,研究者一方面从应然与理论角度分析了社会组织党建的重要性与政策指向,另一方面也描述了基层实践的多样化发展经验,同时现有的研究也指出了社会组织党建的发展方向。例如:既要用党建指标考核党建成效,又要用社会稳定指标来评价和检验党建效果,跳出依赖警力、无限增加警力来维护社会稳定的怪圈^⑥;要加强“两新”组织党务工作者队伍建设,搭建党组织制度化、常态化的载体与平台^⑦;社会组织党建要走出科层制治理^⑧。从各地的经验实践和理论研

① 景跃进:《党、国家与社会:三者维度的关系——从基层实践看中国政治的特点》,《华东师范大学学报(人文社会科学版)》2005年第2期。

② 林尚立:《政党与现代化:中国共产党的历史实践与现实发展》,《政治学研究》2001年第3期;林尚立:《领导与执政:党、国家与社会关系转型的政治学分析》,《毛泽东邓小平理论研究》2001年第6期;林尚立:《国家建设:中国共产党的探索与实践》,《毛泽东邓小平理论研究》2008年第1期;林尚立:《在有效性中累积合法性:中国政治发展的路径选择》,《复旦学报(社会科学版)》2009年第2期。

③ 林闽钢、战建华:《社会组织的自主性和发展路径:基于国家能力视角的考察》,《治理研究》2018年第1期。

④ 杨宝:《政社合作与国家能力建设:基层社会管理创新的实践考察》,《公共管理学报》2014年第2期。

⑤ 王阳、曹锦清:《基层代理人与规模治理:基层政府的社会组织化逻辑》,《上海行政学院学报》2017年第3期。

⑥ 王锦程、彭贵刚:《重庆市“两新”组织党建工作寻求新突破的研究报告》,《探索》2011年第2期。

⑦ 李明伟:《以改革创新精神加强和改进“两新”组织党的建设:北京CBD“两新”组织党建工作调查》,《新视野》2018年第2期。

⑧ 吴新叶:《走出科层制治理:服务型政党社会管理的路径——以上海社会组织党建为例》,《理论与改革》2013年第2期。

究来看,社会组织党建的内容大同小异,都遭遇了一些困境,面临着重塑与再造的机遇,例如:利益的冲突、人才的缺乏是社会组织党建难题^①;党组织的缺位更是社会组织党建的难题,所以,社会组织党建的方向是强化组织的渗透性^②。此外,在党建活动机制上,党组织的空白点多、党组织边缘化、活动经费缺乏制度性保障、活动内容与方式缺少创新,党员的权利与义务难以平衡,自身能力较弱,不能有效承接政府转移出来的公共服务职能以及党建的针对性不强、效果不明显等都是亟需在党建发展中加以解决的问题。

3. 党建引领社会组织的方式机制

从某种角度说,党建如何引领社会组织以实现其培育发展,并未在地方经验探索与现有研究中得到彰显(尽管“党建引领”几乎是社会组织党建的标配用语),它常常被淹没于“如何在社会组织中发展党建”(社会组织党建)以及更大范围的“基层(社区)治理”、“社会治理”主题之中。但是“如何发展党建”与“如何引领社会组织”并不是同一命题。

党建“引领”社会组织(基层治理)主要体现在以下几个方面:首先,从现有的政策文件看,引领主要指“政治引领”、“价值引领”、“思想引领”。“政治引领”指政治支持、政治保障与政治建设诸方面;“价值引领”指社会主义核心价值观与社会组织培育发展的相互增进,通过培育发展社会组织实现社会主义核心价值观的广泛渗入以及社会组织自身的价值认同;“思想引领”指党和国家战略思想与培育发展社会组织的相融合,在社会组织培育发展中嵌入党和国家的思想导向,以增强社会组织培育发展过程中的向心力。这是从功能或政治的角度审视党建引领。其次,党建引领的可能性或资源逻辑,正是因为党在“国家—市场—社会”中的超越性地位,使其能够整合组织资源、人力资源和文化资源^③,给予社会组织相应的资源配置。从经验的角度看,现有文献主要研究了党建引领的组织结构与行动层面,如构建社会组织平台(如社区代表大会、区域化大党建、党建服务中心),动员主体先锋模范(“两代表一委员”、党员),以党建项目作为激励等等^④,也有学者将引领机制概括为党建精神注入机制、组织嵌入机制、阵地拓展机制、平台协商机制、政策激励机制等^⑤。总体而言,“党建引领社会组织”的研究仍显薄弱。

六 既有研究的评价与未来研究的方向

应当说,社会组织培育发展的研究,逐渐摆脱了单纯的结构分析,在过程互动的视角下在公共管理、政治学、社会学等多学科中得到了长足的发展。这些研究成果体现出中国政治社会研究的某些共有特征,或许也是方法论上的困境:

第一,遍地开花的态势,几乎所有的议题都涉及了。社会组织培育发展的政治基础、政策工具、经验模式、效果评价等议题都有研究和回应,中国社会组织的历史演进、制度环境、结构特征、发展困境等相关议题也有了较多的研究。或者说,社会组织培育发展的“面”上的议题,呈现出遍地开花的态势。但是,每一议题的深度却仍待开掘,例如社会组织培育发展的政策变迁,尽管论文中都有所涉及,但是并不能满足制度分析方法对所收集的政策全面性、丰富性的要求,仍需专门研究的成果。

第二,大都从经验出发,充分体现了议题的实证特性。社会组织培育发展的经验研究特性,需要以深入的实证调研作为基础,现有的研究在实证研究的两个技术方向——质性案例和统计数据——上均有一定的深入。但是,现有研究也有两个极端:一些研究成果像工作汇报,缺乏理论深入;一些研究成果观点先行,用分析框架裁剪经验事实。实质上,对于转型期中国而言,经验案例的真实素描远比理论分析重要,经验事实不扎实的理论分析,必然导致分析结论的歪曲与虚幻。

第三,大都有将议题技术化处理的倾向,将社会组织的培育发展视为公共管理或政策执行的手段,

① 檀雪菲:《关于新社会组织党建研究的若干问题》,《当代世界与社会主义》2007年第1期。

② 陈家喜、左瑞婷:《强化组织渗透性:社会组织党建的发展方向》,《中国党政干部论坛》2015年第10期。

③ 蔡娟:《整合资源与创新机制:放大社区党建效应》,《毛泽东邓小平理论研究》2009年第11期。

④ 刘建军:《党建引领缔造中国基层治理的政治逻辑》,《社会科学报》2016年12月29日。

⑤ 唐亚林、刘伟:《党建引领:新时代基层公共文化建设的政治逻辑、实现机制与新型空间》,《毛泽东邓小平理论研究》2018年第6期。

缺乏综合性分析。它将研究对象视为纯粹的“政策”,起自于技术,落实于技术,比如规章条例、人事经费等,而不是将其作为政治过程的特有环节,不是将执行效果的差异视为政治过程等整体性规制的结果。因此,我们看到的政策建议往往就事论事,治标不治本。政策技术的发达,反而可能造成社会的畸形发展。

我们认为,只有将社会组织培育发展的议题纳入中国政治社会转型的整体过程中,进行系统的、综合的分析,才能得出一个相对谨慎的结论。

第一,中国社会组织培育发展研究必须置于中国现代化转型的历史与逻辑中加以考察。当前中国社会组织的培育发展实质上是近代以来中国社会重建的有机组成部分,社会重建在逻辑上关联着旧社会结构及其运作机制的崩溃、新社会权力的重构及社会结构的重新调整,以及新时期以来社会力量的重新集结与汇合。更重要的是,新旧社会交替的根本原因不在于社会本身,而是中国现代民族国家建设的历史进程。因此,当前中国社会组织的培育发展必须置入中国现代化转型的历史与逻辑中加以考察,唯有如此,才能理解国家(政府)与政党在社会组织培育发展中的特殊角色与边界以及一些政策工具的选择使用。

从经验的角度看,党建已经深深嵌入并黏合进社会组织尤其是基层社会之中了。由此延伸的一个问题是,党建引领社会组织培育发展的研究维度必须得到充分的加强。应当说,社会组织党建已经成为当前党建研究的热点,但是,社会组织视角的研究没有充分重视党建的功能,党建视角的研究也缺乏对其引领社会组织的深入分析,大张旗鼓的“党建引领”隐没于社区治理、党建发展等经验实践与理论研究之中,理论指向要么指向党建方式,要么指向多元主体的社会共治。党建引领社会组织培育发展的研究核心,应当是党建如何促进社会组织的培育发展,落脚点是社会组织的培育发展。

第二,中国社会组织培育发展必须考虑的国情与时代特征。1.大国众民的规模性国家体量。国家体量是一个国家现代化转型的重要变量,多民族国家的国家建设不同于单一民族国家,国家人口规模与行政区域广大尤其是城乡发展不均衡,都使得中国的社会组织培育发展的路径选择不是整齐划一的理论药方所能解决的。例如,当前中国农村的社会组织类型就不同于城市,农村的公共服务需求也不同于城市,这决定着中国社会组织培育发展的多样性与多元化。2.复合性的社会形态。尽管当代中国社会某些方面仍然具有前现代的特征,但是它也共享着现代社会的某些形态,例如风险社会、复杂社会、网络社会等等,这些社会形态的共同特征在于社会的快速流动与风险发展冲淡了社会结构的沉静,增强了不确定性,变动不居的社会形态使民众需求与社会组织的服务供给呈现更加多元化的特征,从而使社会组织培育发展面临更大的多元化要求。

第三,如何理解“社会”,这决定着中国社会组织培育发展的路径与判断。按照理想类型的社会概念,社会似乎是自然而然生成的,但是,我们发现,有的社会是国家共同体的稳定蓄水池与发动机,有的社会却是国家共同体的黑暗沼泽地与罪恶滋生地。这意味着社会(如托克维尔所谓的“民风”“民情”)也有好坏之分,好的社会成为滋养国家及其国民的沃土,坏的社会则成为祸害国家及其国民的泥淖。社会之好坏,在某种程度上是由于它是否被国家、市场或自有痼疾所异化,比如国家权力笼罩社会而使官本位盛行,抑或市场利益笼罩社会而使资本肆虐。黄宗智对近代中国乡村内卷化与盈利性经纪人的这一论述给我们“理解”社会提供了历史启示。因此,社会不应成为国家或市场的跑马场、殖民地。

第四,基于上述判断,我们需要建立一个涵盖并平衡“政党—国家—市场—社会”的社会组织培育发展的分析框架。这个分析框架的重心在于能够确认“政党—国家—市场—社会”四者的角色、边界、有效衔接以及互动机制,既考虑到四者在中国现代化转型中的历史地位与积极角色,又避免社会被单一主体所控制。这实质上是将中国视为有机的共同体,而“政党—国家—市场—社会”四个主体在其中融合共生,既不偏废,也不独占,主体之间保持衔接与互动。这一分析取向客观上将政策执行的过程与社会效应置于首要地位,在具体政策的过程研究中分析其社会效应与宏观治理目的的有机结合状况。这一取向能够为现有的社会组织培育发展的经验模式提供评价标准,也能为将来的政策调整与政策完善提供理论指导。

(责任编辑 刘晓虹)