

中国政治学前沿丛书

褚松燕◎著

Between State and Society
— Research on Functions of
Political Social Associations in China

在国家和社会之间

——中国政治社会团体功能研究

国家行政学院出版社

国家社会科学基金项目“十一五”规划课题

中国政治学前沿丛书

褚松燕◎著

Between State and Society
— Research on Functions of
Political Social Associations in China

在国家和社会之间

——中国政治社会团体功能研究

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

在国家和社会之间:中国政治社会团体功能研究/褚松燕著. —北京:国家行政学院出版社,2014.3

ISBN 978-7-5150-1063-2

I. ①在… II. ①褚… III. ①社会团体—社会功能—研究—中国 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 319059 号

- 书 名 在国家和社会之间
——中国政治社会团体功能研究
- 著 者 褚松燕
- 责任编辑 吴蔚然
- 出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
- 经 销 新华书店
- 印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司
- 版 次 2014 年 3 月北京第 1 版
- 印 次 2014 年 3 月北京第 1 次印刷
- 开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
- 印 张 19
- 字 数 282 千字
- 书 号 ISBN 978-7-5150-1063-2
- 定 价 58.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

总序

十八届三中全会《决定》指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”国家治理现代化重在国家制度的现代化而非器物层面的现代化，这既是习近平总书记系列重要讲话精神的精髓，又是习近平总书记治国理政的总目标和新思想。1840年鸦片战争以来，近代中国就开始了现代化的尝试，从洋务运动到辛亥革命，从社会主义建设到改革开放，应该说，迄今为止百余年的现代化进程究其内核而言主要是基于器物现代化的努力，即通过对西方先进科学技术的引入、消化和创新以推动中国的现代化。时至今日，以经济建设为标志的器物现代化的努力已经初见成效，特别是改革开放三十多年来中国取得了经济建设的巨大成就，赢得了世界的尊重。伴随着中国物质生产现代化进程的迅猛推进，必然要求中国的制度现代化迈出更坚实的步伐。

孙中山先生认为，“政者，事也；治者，理也。管理众人之事就是政治”。因此，治理问题历来是中国政治学研究的中心问题。中国政治学研究要胸怀全球治理态势，立足中国治理现状，创新中国治理模式，指导中国治理实践。中国政治学研究要坚持中国特色社会主义道路，坚持中国特色社会主义制度，坚持社会主义核心价值观，这是根本方向，必须毫不动摇。中国政治学的研究要自觉增强理论自信、

道路自信和制度自信,此外,还要增强文化自信,要继承中华民族传统文化和治国理政的精华,并立足现实不断创新。中国的政治建设要坚持党的领导、人民当家做主和依法治国的有机统一。领导中国特色社会主义建设事业的核心力量是中国共产党,党在国家治理中要发挥中流砥柱的主导作用。因此,中国政治学要研究在全面深化改革的背景下如何加强和改善党的领导。同时,要研究如何发挥群众作用参与国家治理,确保人民群众在国家治理中的主体地位。此外,还要研究如何运用法治思维和法治方式来提升治理水平。

中国政治学研究既要研究制度,也要研究干部。国家治理的水平一方面有赖于制度的运行,另一方面又取决于领导干部的作用。特别是对中国政治学来说,不关注人,不研究领导干部群体,就无法深刻把握中国政治实际运作的脉搏和灵魂。

国家行政学院政治学研究的最大特色就是注重政治学和领导学的打通、交叉和融合。此外,强调把政治建设和政治改革结合起来研究,把政党政治和政府政治结合起来研究,把权力政治和权利政治结合起来研究,把协商政治和选举政治结合起来研究,把国际政治与中国政治结合起来研究。现在,国家行政学院政治学教研部推出的中国政治学前沿丛书就是一种积极的尝试。

《全球治理》一书是基于国际政治视角探讨当前全球治理态势的论著。《在国家和社会之间》重在探讨如何在国家权力和社会权利之间寻求一种制度平衡的尝试。在全面深化改革的新时期,推动改革需要寻求最大公约数,需要凝聚力,这就需要权威的认同。《转型社会的权威认同》探讨了变革时期的权威认同问题,无疑可以为全面深化改革提供思维养料。《理性政治》则重点阐述了理性在政治运作中的重要作用,只有有了集体的理性社会才能形成共识,才能找到最大公约数。而且,国家治理需要一支宏大的、高素质的干部队伍,这就要创新干部选拔制度,既要继承传统的成熟经验,又要植根当下与时俱进。《中国领导干部选拔任用制度研究》就是一部从历史和现实相

结合的角度探讨中国干部选拔制度发展演进和成败得失的论著。《毛泽东的政治智慧》则通过研究毛泽东这位举世公认的伟大政治家的政治智慧和领导艺术,为“只见制度不见人”的传统政治学研究增添一些中国话语和特色,从而有利于广大领导干部更好地提升自己的治理能力和领导力。

由于丛书的作者大多是中青年学者,不管是理论功力还是实践感悟都还不够。读者面前的六本书只能是抛砖引玉,敬请广大读者批评指正。

国家行政学院中国领导科学研究中心主任 刘峰教授

2014年3月26日于皇苑

前言

如果说中国以往王朝统治时期的国家与社会之间是以血缘、拟制血缘和地缘勾连形成了家国体系的话,那么,中华人民共和国成立后的国家与社会之间则打破了家国同构的基础,以单位和拟制单位(村集体)勾连形成了无限责任的全能国家和总体性社会。改革开放以来,中国的国家发展战略不断调整,经济总体实力增长迅速,社会面貌也发生了翻天覆地的变化,这个过程从政治学的视角看,是一个全能主义政治向有限政治过渡的过程,国家退出对经济的微观管理,市场的空间日益扩大并已经与国际市场紧密衔接起来;国家退出对社会生活的私密监护,公共的空间日益扩大,催生出各种兴趣群体。随着社会组织越来越多地出现,人与人之间的横向联系不断加强。一种与传统的宗族基础不同也与计划经济时代单位制基础不同的国家与社会关系正在形成,这种正在形成中的国家与社会关系目前既呈现出一些传统要素与计划经济要素的混合,又呈现出一些全球化带来的个人权利与现代契约精神的张扬,因此,还难以用一个概括性的词语来形容。但中国国家与社会关系的发展已经围绕公共事务的治理性而强调服务性政府与包容性社会,强调国家政府的有限责任、社会的共同责任与公民的自我责任的结合。

当前乃至今后相当长时期,中国国家与社会关系的发展重点在于社会。因为中国目前仍处于国家发展的重要战略机遇期,但也处

于社会矛盾多发期,政府统筹兼顾各方面利益的任务艰巨而繁重,社会主义和谐社会作为我国社会发展目标的提出是对20世纪90年代单位制开始解体后“单位人”向“社会人”过渡的进一步期望。但直到目前,“单位人”仍然处于向“社会人”过渡的过程中,一个重要的原因就在于缺乏社会的组织化承载体,因此,也就缺乏社会与国家之间基于互信的联系。人要成为“社会人”,就需要双脚踏在社会中,而双脚的落点一在社区,一在社会组织,人才能在社会中行走。中国目前的社区更多地仅具有居住意义而缺乏社会意义,社会组织也因双重登记管理体制而具有形式社会意义而缺乏社会交往意义。换言之,目前,社会组织和社区已经提供了人成为社会人的空间和形式,已经成为国家与社会关系形成联系的存量资产,社会交往的相互信任和国家与社会之间的互动构建已经有了形式上的载体和通道,所缺的乃是对这些存量资产进行梳理盘活,同时放开制度闸口扩大增量。

在国家与社会关系构建的存量资产中,政治社会团体是体量最大的资产。从广义上讲,政治社会团体就是不在民政部门进行社团登记的人民团体和群众团体;从狭义上讲,就是与政权的获得和巩固联系紧密的参加中国人民政治协商会议的八大人民团体。本研究主要聚焦于狭义的政治社会团体,具体而言,包括中华全国总工会、中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、中国科学技术协会、中华全国归国华侨联合会、中华全国台湾同胞联谊会、中华全国青年联合会、中华全国工商业联合会,以及这些人民团体在每个行政层次上的分支组织。这八个政治社会团体都呈现伞形组织结构,从中央到地方,在全国各地建立了成千上万个分支机构,组织网络遍布全国。到2012年年底,这八个政治社会团体的基层组织数量约有668.3万个,远远超过在民政部门登记的社会组织的总量^①,已形成“纵向到底、横

^① 2012年年底我国在民政部门登记的社会组织共有49.19万个,其中,社会团体26.8万个,民办非企业单位22.1万个,基金会2961个。参见民政部:《社会服务业统计季报(2012年4季度)》, <http://files2.mca.gov.cn/cws/201301/20130128174655179.htm>。

向到边”的系统性组织网络,拥有数量众多的团体会员,分别联系着不同群体的广大群众^①,在结构上具有一呼百应的作用。从组织和服务对象看,八大人民团体及其延伸向全国的组织体系已经构成了我国社团全景图中最为重要的部分。它们是中国特色的政治组织创造,既不同于西方国家的非政府组织,也不同于登记的社会团体,更不同于以管理或营利为目的的行业性组织。它们兼具政治属性和社会属性,是沟通执政党和政府与社会公众的桥梁和纽带,既具有执政党和政府公共权力资源的支撑,又具有向社会公众的结构延伸,有着独特的合法性渊源和行动的逻辑。一方面,作为中国政治生活的重要主体,政治社会团体与执政党或政府渊源深厚,拥有法定编制,和政府机构之间有着对应级别关系和相互交叉渗透的活动领域,承担一定公共职能,并制度化地参与到公共事务管理中,因此,具有执行国家法律政策的行政化功能和教育引导的倡导性功能。另一方面,政治社会团体广泛的社会联系使其具有面向会员和所联系群众的服务性、代表性功能和面向全社会的价值倡导功能,由于其利益代表地位获得了国家认可,相较于其他社会组织,这些政治社会团体拥有更为顺畅便利的渠道与执政党和政府进行沟通互动。但是,改革开放以来,这些政治社会团体的功能发挥如何?面临和化解了哪些挑战?作为“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”社会治理体制的重大结构性因素,在社会主义和谐社会建设中,政治社会团体的功能还需要向什么方向发展?本书以利益、集体行动和整合为核心要素,通过对政治社会团体的合法性渊源与功能分析来探索回答这些问题。

从历时性角度看,我国政治社会团体的原初合法性来自与中国共产党的渊源,有着深厚的社会历史原因。新中国成立后,政治社会团体合法性的固化过程与我国的国家构建和政权建设进程同步,体

^① 叶顺煌:《充分发挥人民团体的作用 努力增强党的执政能力》,《学会》2007年第5期。

现在构成人民政协的固定界别以及中国共产党对党与政治社会团体的关系在新中国成立后的再确认：政治社会团体在制度意义上具有独立性；中国共产党与政治社会团体之间保持着领导与被领导关系，政治社会团体在机构编制上纳入政治体系。

政治源于社会，应当说，政治社会团体的政治属性与社会属性在逻辑上不应存在矛盾，即社会属性功能的发挥为政治属性功能的发挥提供社会基础，而政治属性功能的发挥为社会属性功能的发挥提供保障。改革开放以来，为了使政治社会团体从代表泛化困境中摆脱出来，针对政治社会团体的政治属性遮蔽社会属性的弊病，党和政府提出了政治社会团体加强基层工作的要求，并把政治社会团体改革作为党政机构改革的组成部分，分别于1993年和2000年对政治社会团体进行了两轮机构改革，在领导体制上，党和政府进一步从政治地位、工作地位、组织机构、经费保障和工作人员保障方面确保政治社会团体面向党和政府的桥梁和纽带端口畅通，以此确保政治社会团体在反映其会员/联系对象的利益、需求方面的权威性，进而形成对加强和改进党的领导的有效社会支持。为此，党和政府还通过相关法律法规、政策文件对政治社会团体进行赋权或向政治社会团体委托相关职能，为政治社会团体实现各功能协调发挥所提供制度性保障。相应地，政治社会团体就应当切实改变行政化和机关化倾向，更好地做好基层工作，更广泛、密切地联系群众，向群众进行政策法律宣讲，及时了解和分析群众的思想动态、利益需求，形成党的方针政策和国家法律、制度有效直达有关人群的态势，为党和政府进行相关决策提供有价值的信息来源，做到面向会员/联系对象的桥梁和纽带端口畅通。但是，这些改革和赋权尽管为政治社会团体功能的发挥提供了保障，同时也构成了政治社会团体功能转型的制约因素。

将政治社会团体功能依据政治属性和社会属性分为行政性、服务性、代表性和倡导性四大功能类型，结合政治社会团体章程中对宗旨和功能的调整，本书通过对一些地方具体实践的调研和主观态度

问卷调查,对政治社会团体各功能的发挥情况进行分析,进而描绘政治社会团体功能的转型情况及其效果。笔者发现,一方面,我国政治社会团体的四大功能普遍较弱,在党和政府的工作中处于外围和边缘,在提供服务和代表利益方面也往往难以满足群众多样化的要求。换言之,政治社会团体尽管体量庞大,但在政治领域和社会领域均处于边缘劣势,形式上的存在意义较大,而以功能凝聚认同的组织优势匮乏。另一方面,政治社会团体的四大功能中,行政性功能相对较强,服务性、代表性和倡导性功能均偏弱,而社会公众对政治社会团体社会属性的功能发挥均评价不高。这进一步说明政治社会团体未能凝聚社会认同来为其政治属性功能的发挥提供基础支撑,更反证了政治社会团体存在意义的形式性。因此,正如一些实务界人士所形容的,政治社会团体是“金边群团”,其存在和功能更具有形式意义和象征意义。

但是,政治社会团体又是我国社会主义和谐社会建设进程中不容忽视的组织化力量,大力发展各种各类社会组织与盘活政治社会团体资源存量并不矛盾,也并不是说各类社会组织才是社会的,而政治社会团体就不是社会的。毋宁说,政治社会团体是社会组织的一部分,只不过与其他社会组织相比具有与党和政府互动的顺畅通道,并因此承担了党和政府赋予的一些职能。因互信而承担政府委托职能的社会组织在发达国家也是比较常见的,中国政治社会团体只是因为与国家政权和国家建构进程耦合而呈现出明显的政治色彩。政治社会团体双重代理角色的冲突并不是政治社会团体兼具政治属性和社会属性的内在矛盾或结果,而是既有保障性制度安排过度和政治社会团体自主性机制匮乏的结果,因此,当前政治社会团体面临的核心问题乃是增强社会属性的相关功能。政治社会团体要有效发挥对社会主义和谐社会建设的作用,就必须立足我国的政治现实,认清政治社会团体加强社会属性功能面临的问题与挑战。目前,政治社会团体既面临着体制性嵌入造成的属性失衡、国家制度安排过度与

自主性机制匮乏、既有改革有路径锁定等外在问题,也存在着内部小团体控制、基层组织资源和能力匮乏等问题。同时,政治社会团体还面临着来自事业单位和其他社会组织的竞争。我国政治社会团体的改革应当跳出既有的回归行政或彻底去行政化这种非此即彼的思路,着眼于发挥政治属性和社会属性相结合的优势,在行政性、服务性、代表性和倡导性四大功能之间实现均衡。为此,需要从制度环境改革、政治社会团体自身结构与功能导向两个方面进行全面改革,促进政治社会团体功能转型。

从盘活存量资源的角度出发,立足我国的政治现实和社会发展现实,既从国家制度层面,又从政治社会团体自身建设方面形成改革合力,推动政治社会团体从结构到功能的整体性变革,实现政治社会团体政治属性和社会属性功能的均衡发展。唯其如此,政治社会团体才能承担起社会主义和谐社会建设的主体责任,作为信息双向沟通主干道、横向社会利益整合器、公共利益提取的有效渠道和社会主义核心价值观倡导者来沟通国家与社会之间的关系。简言之,就是政治社会团体改革的目标应当设定为社会团体联合体,途径是政治属性和社会属性功能的均衡化。具体来说,政治社会团体功能均衡化的实现应当遵循清晰定位基础上的合作共治价值原则、增强社会合法性的实践原则、可行配套的改革原则。一方面,将国家对政治社会团体的保障性制度调整为适度,维持政治社会团体的政治地位,将政治社会团体与党和政府之间的工作机制全面常态化。另一方面,从人的保障性安排入手使政治社会团体去官僚化,从资产和经费入手使政治社会团体社会化,实现人员编制、资产经费等方面与体制脱钩,期间应采取“新人新办法、老人老办法、众人选择办法”的形式降低改革矛盾。在政治社会团体内部,应当聚焦“社会团体联合体”这一改革目标,在治理结构中激活委托代理关系监督机制,资源向基层和一线倾斜,改进工作方式。通过具体的机制设计和配套措施,增强服务性功能,拓展社会认同基础;增强代表性功能,巩固利益整合基

础;加强倡导性功能,构建社会价值共识基础。

中国正处于崛起过程中,正需要国家与社会之间形成合力来达到中华民族的复兴,而合力的着力点在于人人相互交往的行为和组织所构成的充满活力的社会。社会是由鲜活的个人所组成的,人们自由选择所形成的形式多样、多姿多彩的社会组织是社会活力的不竭源泉,也是国家稳定发展的最终资源。为了一个繁荣的社会,为了一个昌盛的国家,政治社会团体这一社会资源和政治资源的存量必须盘活,但是,这只是加强社会力量的一个方面而非全部,整个社会的繁荣还需要盘活其他的社会资源存量,例如,加快取消社会组织的双重管理体制,统一公益组织的标准和认证,鼓励社会企业发展,等等。从这个意义上说,政治社会团体的功能研究只是中国国家与社会关系的一个环节,而这个环节正是检验国家向社会开放与社会向国家参与双向通道质量的关键环节。本书既是对政治社会团体既有发展的一种解读和评估,也是对政治社会团体沟通国家与社会功能未来发展的一种推演和预期,笔者期待政治社会团体和社会组织一样,逐渐成长为承载我国个人选择、社会活力和国家发展的蓬勃主体,也希望这本书对中国的国家与社会关系研究有所助益。

目 录

导 论

一、基本概念辨析	4
(一) 和谐社会 / 4	
(二) 政治社会团体 / 7	
二、问题的提出及其意义	19
(一) 研究现状述评 / 19	
(二) 问题的提出 / 34	
(三) 研究方法 / 36	
三、框架与脉络	37

第一章 政治社会团体分析框架

一、政治社会团体的既有分析框架	43
(一) 法团主义理论 / 44	
(二) 结构—功能主义理论 / 53	
二、我国政治社会团体的分析框架	62
(一) 政治社会团体分析的核心要素 / 62	
(二) 功能—合法性分析框架：解读我国政治社会团体 / 67	

第二章 我国政治社会团体的合法性：渊源与固化

- 一、政治社会团体的原初合法性 77
 - (一) 各政治社会团体与中国共产党的渊源简述 / 78
 - (二) 政治社会团体原初合法性的获得 / 94
- 二、政治社会团体合法性的固化 96
 - (一) 政治社会团体合法性的固化过程 / 97
 - (二) 政治社会团体功能发挥的基础 / 106

第三章 我国政治社会团体功能：改革与保障

- 一、政治社会团体功能定位的逻辑 125
 - (一) 政治社会团体功能定位变化的文本梳理 / 125
 - (二) 政治社会团体功能定位的逻辑微调 / 130
- 二、党和政府主导的政治社会团体改革 132
 - (一) 第一次政治社会团体机构改革：1993 年 / 134
 - (二) 第二次政治社会团体机构改革：2000 年 / 136
- 三、政治社会团体功能转型的制度性赋权保障 140
 - (一) 党中央、国务院文件赋权 / 141
 - (二) 法律法规赋权 / 143

第四章 政治社会团体的功能转型： 加强社会属性的努力

- 一、政治社会团体加强社会属性的努力：以工会为例 150
 - (一) 工会系统对经济社会转型的适应性反应 / 150
 - (二) 工会功能适应性转型的效果 / 158

二、政治社会团体功能的发挥：主观评价的视角 168

 （一）政治社会团体功能分项的主观评价比较 / 169

 （二）政治社会团体功能发挥的总体情况：功能失衡 / 178

第五章 我国政治社会团体功能的转型：问题与挑战

一、20 世纪 90 年代以来的社会转型 185

 （一）市场经济带来社会的利益分化加剧和社会分层的加速 / 185

 （二）互联网信息技术的发展带来了政治—社会生态的
 历史性改变 / 188

 （三）政府改革正朝着责任有限的服务型法治政府目标迈进 / 189

二、体制性嵌入造就政治社会团体属性失衡 191

 （一）政治社会团体的属性配置受制于转变缓慢的国家—社会
 关系战略理念 / 192

 （二）国家制度安排过度与团体自主机制匮乏并存 / 195

三、政治社会团体自身运作问题 209

 （一）内部小团体控制问题 / 210

 （二）基层组织活动资源匮乏 / 212

四、其他组织的竞争 216

 （一）事业单位的竞争 / 216

 （二）社会组织的竞争 / 217

第六章 我国政治社会团体功能均衡发展的对策

一、社会主义和谐社会建设对政治社会团体的要求 226

 （一）政府与社会公众的信息双向沟通主干道 / 226

 （二）横向社会利益的整合器 / 227

 （三）公共利益提取的有效渠道 / 229

(四) 社会主义核心价值的倡导者 / 230	
二、政治社会团体功能均衡化的路径选择与原则	232
(一) 行政化与非行政化：两种既有的改革观点 / 235	
(二) 政治社会团体的可行改革路径：功能均衡化 / 240	
(三) 政治社会团体功能均衡发展的原则 / 243	
三、改革政治社会团体制度环境	245
(一) 维持政治社会团体的政治地位 / 246	
(二) 将国家的保障性制度安排从过度调整为适度 / 247	
(三) 将政治社会团体与党和政府之间的工作机制 全面常态化 / 249	
四、政治社会团体以功能均衡为目标的转型	250
(一) 聚焦组织目标，加强自身建设 / 251	
(二) 增强服务性功能，拓展社会认同基础 / 253	
(三) 增强代表性功能，巩固利益整合基础 / 254	
(四) 加强倡导性功能，构建社会价值共识基础 / 255	
参考文献	257
附件：调查问卷	269
后记	297