

陆明远 著

培育与规制

—— 中国政府的
社会组织管理模式研究

Foster and Regulation:
Study of
Chinese Governmental Management Mode
of Nonprofit Organizations

天津人民出版社

培育与规制

——中国政府的社会组织管理模式研究

陆明远 著

天津人民出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

培育与规制：中国政府的社会管理模式研究 / 陆明
远著. — 天津：天津人民出版社，2010.10

ISBN 978-7-201-06694-3

I. ①培… II. ①陆… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 147452 号

天津人民出版社出版

出版人：刘晓津

(天津市西康路 35 号 邮政编码：300051)

邮购部电话：(022) 23332469

网址：<http://www.tjrmcbs.com.cn>

电子信箱：tjrmcbs@126.com

山东临沂新华印刷集团有限公司印刷 新华书店经销

2010 年 10 月第 1 版 2010 年 10 月第 1 次印刷

880 × 1230 毫米 32 开本 10.875 印张 1 插页

字数：230 千字

定 价：32.00 元

序 言

社会组织在西方发达国家较为成熟,有庞大的规模和丰富的功能,起到了积极的作用。相比之下,我国社会组织近年来也取得了可喜的成果,对中国现代化进程的影响已经逐渐显现出来,因此,如何促进社会组织的进一步发展壮大就成为目前应当重点思考的问题。

很多学科都纷纷对这一问题给出了解答,一个围绕社会组织建设而产生的学科组合正在逐渐形成,在这个理论框架中,政治学、公共管理学具有重要的位置,这是由我国社会组织发展的时代背景决定的。我国的改革具有渐进性,这一特点决定了改革的方向性、阶段性和整体性,社会组织的发展当然也要符合改革的总体要求。因此,在改革的进程中寻找社会组织的定位,根据中国改革的特点设计社会组织的发展路径,就成为本书写作的最初目的。

因此,在本书的构思中,笔者始终在寻找一个能够有效契合改革进程与社会组织发展的突破口,既可以服务于中国现代化总体进程,又可以促进社会组织发展,将理论思考与实践操作结合起来,最终,我将研究重点锁定在政府对社会组织的管理模式上。这一研究内容的确立,具有以下四个方面的意义:

第一,符合中国改革的总体进程。在中国的改革中,政府推动起到了重要的作用,政治体制改革本身也是关键的改革领域之一。具体到社会组织的发展上,首先,政府推动是社会组织的重要支持。目前,对于社会组织而言,处理好和政府的关系是各国社会组织的共同任务,政府通过合同外包等委托代理方式对社会组织的支持对于提高社会组织公信力、促进社会组织专业化将起到重要的作用,这

些都属于政府管理的范畴。其次,实现政府与社会组织的共强。目前,我国改革需要一个主导性的政府,在政府主导中发展社会组织,在行业管理、社区自治的过程中,继续提高我国政治结构的稳定性和适应性,是今后社会组织发展中需要解决的一个深层次问题。解决这一问题,关键在于政府的社会组织管理模式,政府管理将在一定程度上决定社会组织的发展走向。因此,基于我国改革的总体特点,本书将政府对社会组织的管理模式作为主要的研究对象,在推动改革的大背景下,寻找社会组织发展的政府管理方案。

第二,实现宏观国家社会互动关系与具体政府社会组织管理实践的连接。在研究政府管理实践、社会组织案例分析的过程中,笔者始终在思考,在这一系列的实践中,起到根本作用的理论基础是什么,一个具有足够高度和视野的理论将成为本研究的重要理论框架,为接下来的研究提供宽广的平台。政府对社会组织的管理,调整的是政府社会组织的相互关系,那么,这一具体关系是否具有更深层次的政治、社会意义,这一具体关系的变化是否会带来更大范围的调整,回答这些问题的关键在于确立政府、社会组织的本质属性。托克维尔有句话:“只要存在不受制于国家权力支配的自由社团,市民社会便存在了。”可见,普遍地将社会组织视为市民社会的重要单元,这就将本书的研究引向了以市民社会理论为重要内容的国家社会关系理论,这一关系能够很好地支持本书关于政府社会组织关系的研究,同时,政府管理对于国家社会关系的变化具有明显的导向作用,这就为本书的研究提供了从理论到实践的对接,在这一理论的引导下,分析不同国家社会关系下的政府社会组织关系,就可以集中到不同国家社会关系下不同的政府社会组织管理模式上了,从而赋予了不同政府社会组织管理模式更高的战略意义。

第三,符合中国行政发展的总体要求。在政府发展的层面上,政府职能转变是我国社会组织产生的现实性因素。对于政府改革与社会组织发展的关系,可以直观地描述为交接关系,即政府将原本

的部分职能交由社会组织来完成。市场经济体制的逐步建立,要求政府转变全能主义的管理模式,围绕职能转变进行各项改革,失去政府主体的职能需要由相应的社会组织来承载,但这种关系的建立是需要主客观条件的。具体来说,政府职能调整的同时,社会组织并不是当然的职能承载者,把重要的公共职能交由能力匮乏的组织只能是一种不负责任的做法,并将最终导致政府改革的停滞。因此,在政府自身职能转变的同时,还必须培育、规范社会组织的发展,为职能转变创造一个可靠的社会环境,这仍然属于政府管理的范畴,是政府通过管理实践来调整与社会组织关系的问题。可见,政府对社会组织的管理并不是一个单向的命令服从关系,而是一个双向互动,互相依存的模式,其中,政府的具体管理模式就成为调整这种关系的枢纽。

第四,符合中国社会组织发展的总体趋势。中国社会组织伴随着新中国建设而成长,在改革开放之中获得机遇,各项数据都表明,改革开放的三十余年里,是社会组织的飞速增长时期,由最初的社会团体,发展到社会团体、民办非企业单位、基金会等多种形式,由改革之初的不足千余,发展到至今的 43.1 万个,^①这些都在说明,持续增长、功能拓展是中国社会组织的总体发展趋势。在这些数字的背后,政府对社会组织的推动是必须肯定和重视的。在经济体制、政治体制变革的大背景下,政府对社会组织的管理是保证社会组织增长的直接制度性因素,因此,研究社会组织的现状和未来,就必须从政府管理中寻找答案。同时,矛盾的观点决定了任何事物都存在着两面,近年来,西方社会组织的志愿失灵以及中国社会组织暴露出的种种弊端也引起了我们的关注,社会组织的腐败、专制、扰乱市场秩序甚至威胁国家安全等问题都给我们提出了一个问题:“社会组织究竟是好是坏,是利大于弊还是弊大于利?目前社会组织出现的

① 中国人民共和国民政部:《2009 年民政事业发展统计报告》。

这些问题究竟是社会组织发展中的必然还是偶然？”这在目前国内普遍赞同社会组织发展的声音中，显得非常另类。但这一问题却又是我们无法回避的，因为当社会组织发展到一定阶段时，当这类组织的正反两面都开始出现时，必须回答社会组织的本质属性问题，这将触及到社会组织的根本。也就是说，应该对社会组织进行理性的审视和判断，在我国的现代化进程中，在各项改革彼此呼应，共同推进时，社会组织究竟应当如何定位，如何发挥社会组织的优势，消除或者回避社会组织的劣势。带着这些问题，本书将结合具体案例，对当前社会组织的主要作用和主要问题进行深入的剖析，在此基础上，运用政治学中的“偏离”理论对社会组织的二重性进行初步的界定和判断。在明确了社会组织功能的主次方面后，积极功能要推动，负面问题要治理，这些都需要政府管理，因此，本书将进一步从政府管理的角度，研究今后规范、培育社会组织的基本策略。

围绕着上述思考，本书将总体框架设定为不同国家社会关系下政府管理社会组织的模式比较性研究，借鉴国家主义、多元主义、合作主义以及现代市民社会理论对政府、市场、社会组织的分析和批判，结合案例分析，综合性地判断社会组织的发展趋势，分析我国现有社会组织管理的特点和问题，在此基础上，围绕国家社会关系变迁设计今后我国政府管理社会组织的具体思路。

上述这些内容，在本书中共分为6章，第1章“引言”，重点在于提出政府社会组织管理的重要性，并对国家主义、市民社会、多元主义、合作主义进行综述，提出政府管理的必要性和界限；第2章“研究的概念及背景”，提出了本书研究的基本概念，尤其对于社会组织这类新型组织形式，需要为读者寻找阅读标的，将本书的研究对象与生活现实相对应，尤其界定了长久以来，我国社会组织相关研究中“七大概念”共存的特殊现象；第3章“社会组织的双重作用与政府管理的两个任务”，重点在于以案例分析分类目前中西方社会组织的正反功能，对社会组织的本质运用“偏离”理论进行基本的判

断,在此基础上,明确政府对社会组织既要培育又要规范的双重管理目标;第4章“中国社会组织的发展及管理”,社会组织发展特点是检验政府管理成效的最好标准,本章将从规模、功能、结构和资源四个角度对我国社会组织的总体特点进行“一句话”概括,并与政府管理的具体相对应,提出政府管理调整的必要性;第5章“国家—社会关系视角下的社会组织管理模式比较”,虽然调整是应当的,但更重要的是选择好调整的方向,为此,需要借鉴别国经验。本章将重点选取国家主义——政府主导型、多元主义——分权型管理、合作主义——合作型管理三种具体的社会组织管理模式,从管理原则、管理流程和管理方法三个方面进行详细的比较性研究,分析对我国的借鉴意义;第6章“构建中国社会组织合作型管理模式的思考”,在明确现状和经验的基础上,本章要重点设计政府对社会组织管理的具体方案,这里将汲取不同国家的经验,按照我国的具体情况,从管理原则、管理方法和方式上给出针对性的对策组合。

最后,由于笔者学识有限,不妥之处,还望各位学界同仁不吝赐教!

陆明远
天津大学
2010年2月

目 录

1 序言

1 第一章 引 言

3 第一节 问题的提出

3 一、研究的问题:政府的社会组织管理模式

8 二、研究的假设:构建合作主义的社会组织管理模式

16 第二节 研究综述

18 一、国家主义

23 二、公民社会(Civil Society)

31 三、多元主义(Pluralism)

38 四、合作主义(Corporatism)

43 第三节 研究的方法与重点

43 一、研究方法

46 二、主要思路

52 第二章 研究的概念及背景

52 第一节 研究的相关概念

53 一、管理主体:政府

56	二、管理对象:社会组织
92	三、管理的内容
96	第二节 分析的框架:国家—社会关系下的 政府—社会组织管理
97	一、结构性命题
105	二、实证性命题
108	第三章 社会组织的双重作用与政府管理的 两个任务
108	第一节 社会组织的积极作用
109	一、改进政府管理
114	二、完善市场经济
118	三、促进社会稳定发展
125	第二节 社会组织的消极作用
125	一、腐败
129	二、业余和低效
133	三、专制
136	四、妨碍公正
142	五、威胁国家安全
145	第三节 政府的双重任务
145	一、社会组织的主次作用
149	二、政府管理的基本目标
155	第四章 中国社会组织的发展及管理
155	第一节 社会组织的发展
155	一、规模:稳中有变的增长
161	二、功能:积极与消极并存

177	三、结构：金字塔式的内外部结构
182	四、资源：政府“扶上马，送一程”
194	第二节 中国社会组织政府管理模式
194	一、国家主义的社会组织管理模式概述
214	二、管理模式的合理性
220	三、管理模式的弊端
231	第五章 国家—社会关系视角下的社会组织管理模式比较
231	第一节 业务主管型管理模式
232	一、制度体系
233	二、管理原则
237	三、管理环节
242	四、总结
245	第二节 分权型管理模式
246	一、制度体系
246	二、管理原则
249	三、管理环节
257	四、总结
262	第三节 合作型管理
263	一、制度体系
264	二、管理原则
268	三、管理环节
275	四、总结
282	第六章 构建中国社会组织合作型管理模式思考
282	第一节 调整的总体要求

282	一、切合社会转型的要求
290	二、解决现实存在的问题
295	三、借鉴国外实践的经验
300	第二节 调整的基本思路
300	一、对政府经济、社会管理职能的重新定位
302	二、对社会组织功能的重新定位
304	三、理性地选择中国社会组织发展的基本方向
307	四、对社会组织管理模式调整的定位
308	第三节 调整的具体路径
309	一、管理主体:由行政垄断走向行政优位下的多部门参与
310	二、管理客体:权力单向延伸走向权利双向代表
311	三、管理内容:合作型管理模式的调整与完善
318	四、管理方式:从身份到契约
321	参考文献
335	后记

第一章 引言

社会组织作为社会自治的主要功能载体,在西方发达国家中具有较长的发展历史,担负着多种多样的管理和服 务职能,在政府、企业以及公民之间发挥了重要的作用,既有效解决了公共问题,又大大减轻了政府的负担,促进了整个社会的合理分工、高效运转和协调稳定。相比之下,中国社会组织的发展还没有达到西方发达国家的水平,但是仍然取得了一定的进展。随着党和政府深化改革开放的具体思路逐步明晰,扩大党的执政基础、构建公共服务型政府、创建社会协同的社会管理模式、畅通民众的利益诉求渠道等多项政策目标的提出,将对中国社会组织的发展提出更高的要求。为此,党和政府多次表明了积极培育社会组织的态度。可以预见,中国社会组织将会获得一个更为有利的发展环境。

但在肯定社会组织积极作用的同时,还需要更为全面的分析,必须看到中西方社会组织在发展中所出现的种种问题。近年来,中国及西方各国的社会组织由于其内部腐败、专制、低效、业余等弊端日益受到社会各界的抨击。虽然中西方社会组织存在问题的程度及具体成因有所不同,但其共性在于都揭示出了社会组织作为社会自治、公民结社的产物,在提供了较之以往更为有效的社会管理和服 务模式以及更为民主的国内政治秩序的同时,也和政府失灵与市场失灵一样,存在着自身难以克服的问题,即“志愿失灵”现象。西方国家的政府管理经验表明,社会组织的参与是社会发 展不可或缺的积极因素,但同时,社会组织也存在着脱离社会的基本控制,威胁社会稳定发展的可能。和谐的社会需要和谐的政社关系,西方国家中存在的“志愿失灵”现象说明,庞大的社会公益资源是公民社会自身所

无法完全承载和充分配置的,这就为引入政府管理提供了必要的前提。目前,对庞大的社会组织资源进行控制和引导是大多数国家的政府部门必须面对的现实问题,也是实现社会稳定发展的必然要求。因此,政府在培育并鼓励社会组织发挥服务社会、利益诉求、规范行为等积极作用的同时,也必须控制非法结社、结社营私等社会组织违法行为对社会造成的不良影响。这种矛盾性的目标共同交织在各国政府的社会组织管理模式中,产生了政府与社会组织之间复杂多样的相互关系。了解不同国家社会组织管理模式的来龙去脉,能够为我国借鉴国外管理经验提供客观的标准,为我国政府调整对社会组织的管理模式,构建更为合理有效的社会组织管理模式提供参考。因此,构建符合中国具体情况的社会组织管理模式,在抑制社会组织消极作用的同时,更大限度地发挥社会组织的积极作用,更好地实现社会的和谐,就成为本书的主要研究目的。

在问题得到初步认定的前提下,需要理性的制度设计和高效的政策执行。首先,必要的政府管理对于社会组织发展是必须的。社会的分化更需要社会各个领域的协调与互补。本书认为,政府、市场、公民社会都有着自身难以克服的问题,都需要其他领域的帮助。正如政府规制能够减轻市场失灵,企业创新能够促进政府发展一样,政府管理也能够对志愿失灵起到有效的抑制作用进而推动社会组织进一步发展。其次,从实际情况看,各国政府对于社会组织都具有一定的管理职能,但区别很大。中西方社会组织的发展困境都在一定程度上对政府管理模式提出了新的挑战,在这一问题上,中国社会组织受政府管理的影响尤为明显,也较为特殊,这对调整中国社会组织管理模式提出了更为迫切的要求。因此,本书的研究重点在于以转型时期中国国家—社会关系的调整为背景,分析中国社会组织管理在社会转型过程中的渐进性和滞后性,从而对社会组织管理的下一步调整进行预测,提供设计。

第一节 问题的提出

一、研究的问题:政府的社会组织管理模式

对于中国,受多种因素的影响,在政府与社会组织这对矛盾关系中,政府对于社会组织的管理起着重要的作用。在改革开放的过程中发展社会组织,需要政府克服一定的经济、政治及社会压力,调整相应的制度安排,在适应国情的基础上,考虑社会组织的培育、管理模式。同时,社会组织克服自身困难发展起来也将对政府成长提供更为有利的社会基础。因此,这种互动关系决定了社会组织的管理模式具有丰富的内涵和重要的意义,是影响政府—社会组织发展的直接因素。

1. 社会组织管理模式体现着政府对于社会组织的基本定位

社会组织管理模式作为一项具体的公共政策,在一定程度上是外部环境影响与国家或政府自主性综合的产物。但考虑到政府是各项管理政策的主要设定和直接执行者,本书在这里仍将主要讨论政府对于社会组织的基本定位。国家或政府作为一种特殊的组织,掌握着公共权力,存在着固有的观念和利益,因此,在制定公共政策的过程中,这种固有观念和利益就在一定程度上影响着决策过程,并或多或少地体现在政策之中,甚至决定着政策的取向。具体到本书,由于中国的改革开放是政府主导型的渐进式制度调整,因此,政府对社会组织在国家经济、政治社会建设过程中的定位将直接影响社会组织实际管理模式的形成。鉴于此,对国家或政府观念和利益等内在因素的探讨就十分必要。政策过程起始于政策问题的认定,社会组织管理作为政府管理体系的重要组成部分,其制定与执行的起点在于政府对于社会组织的定位,即如何定位社会组织对于国家建设的作用。另外,政府作为独立的组织系统,在适应外部环境变迁的过程中,组织自身固有的一些因素

对社会组织管理模式的形成有非常大的影响。在这种情况下,社会组织管理就成为在国家固有观念和利益前提下的政策形成过程,政府对于社会组织的已有观念将在很大程度上决定着具体管理政策的产生,并影响着实际执行。因此,在分析社会组织管理的过程中,就要首先通过对管理模式的分析来理解政府作出决策过程中,起主导作用的价值取向、基本态度等内在因素,在此基础上,才有可能得出更为合理的结论。

2. 社会组织管理模式是政府—社会组织关系的制度性载体

政府管理意味着政府干预,干预的目的在于实现特定时期内的政策目标,政府对于社会组织的管理模式正是实现这一目标的实际载体。为了实现特定的政府职能,政府必须制定编制,设立专门的管理机构,出台相应的法律法规,设置一系列具体的管理措施,逐渐形成一整套对于社会组织管理的制度体系,使得政府对于社会组织的管理科学化、法治化。同时,制度体系一旦形成,在一段时期内将具有一定的权威性、稳定性,成为政府管理的重要组成部分,这将产生双重的作用。一方面,稳定的制度体系能够为规范政府行为、推动社会组织发展起到重要作用,另一方面,僵化保守的管理制度也将严重降低政府效率,制约社会组织发展。因此,尽管不同国家、不同时期的社会组织管理模式千差万别,但共同之处在于政府都将管理模式视为联接政府与社会组织之间的重要媒介,不同时期的政府都在一定程度上审时度势,因循着已有的社会组织管理体系,并在此基础上通过修订法律法规、编制政府部门、改革人事税收政策等多种方式进行调整和完善。可见,社会组织的管理模式作为政府在社会组织管理上的主要载体,其调整体现了政府与社会组织为解决各自问题所作出的各种变化。因此,社会组织管理模式作为影响政府与社会组织关系的基本变量,对政府发展与社会组织建设都具有十分重要的意义,在分析社会组织发展、政府管理职能等方面,都必须将政府的社会组织管理模式作为重要的研究对象。

3. 社会组织管理模式是目前影响中国社会组织发展的决定性因素

新中国成立以来,中国的政治体制是“政党国家体制”。政党本身是“建国者”,“革命政党”是代表全民的,它不仅负起“建国”的责任,更有“改造”社会的责任。“政党国家”的特点决定了政治体制的性格及其与社会的关系。^①因此,在中国,国家与社会关系的改变,政府与社会组织关系的调整,这些在很大程度上都是需要党和政府的发起、倡导和推动的。1949年以后,国家存在的合法性基础在于“革命政党”的地位、“卡里斯玛型”权威和“为人民服务”的政府行政宗旨与宣传上,加之后来的阶级斗争路线和计划经济体制,在这样一个“全能政府”体制中,社会组织管理模式相对比较保守,对社会的政治属性及政治任务过分强调,^②致使社会组织自身的组织机构、活动范围甚至人事行政等都受到很大的限制,缺乏独立发展甚至生存的空间,其所能发挥的作用也比较有限。但不同的时代需要不同的社会组织,计划经济体制及其相应的行政管理体制所引发的问题使得政府开始调整对于社会的认识,相应地开始了对社会组织管理模式不断探索。改革开放作为一种“政府主导型”改革,很多政策的创设、调整经常是通过党和政府发起并推动的。因此,在探讨促进中国社会组织蓬勃发展的诸多影响因素中不应该忽略对各因素背后的制度背景进行探讨,即政府扶持是社会组织最为根本的制度支持,是造成中国社会组织特殊性的最主要原因,在社会组织产生和发展的过程中起到了重要而深远的影响。对此,本书将从政府管理的角度,选取社会组织的发展规模、主要功能、内外部结构

① 金耀基:“从全球化与现代化看中国 NGO 的发展”,见:范丽珠主编:《全球化的社会变迁与非政府组织》,上海人民出版社 2003 年版,第 7 页。

② 中国新中国成立初期的很多法律法规、政策文件都将民间组织定位在“群众路线的组成部分”,主要功能在于“组织和发动人民群众”,“割资本主义尾巴”以及“巩固人民民主专政”。