



河南省“百优人才”文库

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI XINGZHENGHUA JIQI QU XINGZHENGHUA GAIGE

中国社会组织行政化及其 去行政化改革

孙发锋 著

河南人民出版社



河南省“百优人才”文库

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI XINGZHENGHUA JIQI QU XINGZHENGHUA GAIGE

中国社会组织行政化及其 去行政化改革

孙发锋 著

河南人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织行政化及其去行政化改革 / 孙发锋著. —
郑州 : 河南人民出版社, 2015. 12
(河南省“百优人才”文库)
ISBN 978 - 7 - 215 - 09890 - 9

I. ①中… II. ①孙… III. ①社会组织管理 - 研究 -
中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 322684 号

河南人民出版社出版发行

(地址: 郑州市经五路 66 号 邮政编码: 450002 电话: 65788028)

新华书店经销 河南省瑞光印务股份有限公司印刷

开本 890 毫米 × 1240 毫米 1 / 32 印张 11

字数 270 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价: 36.00 元

前 言

社科理论人才队伍建设是繁荣哲学社会科学的重要内容。自2014年开始,河南省组织实施了全省百名优秀青年社科理论人才(简称“百优人才”)工程,培养了一批政治立场坚定、勇挑重担的青年理论人才,研究领域涵盖经济学、政治学、社会学、党史党建等12个学科专业。两年来,“百优人才”结合各自优势,在哲学社会科学基础理论研究、应用对策研究,服务中央、省委中心工作方面发挥了积极作用,作出了重要贡献,取得了可喜成绩。

2015年,河南省委常委会在听取省委宣传部关于中宣部推进理论工作“四大平台”建设工作会议精神汇报时,决定设立河南省“百优人才”文库。这是河南省进一步加强社科理论人才培养支持力度的又一重大举措,充分体现了河南省委对繁荣发展哲学社会科学的高度重视,对理论人才队伍建设的高度关注,对全省青年社科专家的高度关心。

这次设立的河南省“百优人才”文库共有20部专著,涉及政治、经济、文化、社会、历史等多个领域,为广大干部群众学习交流提供了良好平台。希望全省社科理论人才以此为契机,密切关注热点,刻苦钻研业务,不断更新知识,加快提升能力,推进河南社科

理论工作更好地紧跟时代步伐,更好地适应新的伟大实践提出的新要求,为河南从社科理论研究大省向社科理论研究强省迈进奠定更加坚实的基础。

中共河南省委宣传部

序

孙发锋

党的十八届三中全会将推进国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标之一。自十八届三中全会提出这一重要论断以来,“国家治理体系和治理能力现代化”问题引起了学界的热议。笔者认为,从“治理”一词的本义来说,推进国家治理体系和治理能力现代化离不开社会组织的参与,离不开社会的健康发展。也就是说,社会组织是推进国家治理体系和治理能力现代化的重要依靠力量。对社会组织性质和作用的这一定位,得到了政府部门的认可。民政部、财政部 2014 年颁布的《关于加强社会组织反腐倡廉工作的意见》就开宗明义地指出:社会组织是党和政府联系人民群众的桥梁和纽带,是国家治理体系和治理能力现代化的有机组成部分。

但是,社会组织并非自然而然地成为推进国家治理体系和治理能力现代化的重要依靠力量。社会组织要向国家治理体系和治理能力现代化传递正能量,必须满足一定的条件。

必须使社会组织沿着正确的政治方向发展。社会组织是集体行动的重要载体,是公民参与的重要渠道。这意味着社会组织具

有挑战政府权威的能力、危害国家安全的潜能。尤其是,当社会组织参与指向否定执政党的领导地位和颠覆社会基本政治制度时,社会组织的破坏性潜能更大。因此,政府必须加强和改进对社会组织的监管。民政、公安、安全等部门要相互配合,积极构建“无缝隙”监管制度。对于违背政治原则、挑战政治底线的社会组织,政府要严加防范乃至予以取缔。同时,政府要善于发挥行业互律和社会监督的作用,形成监督合力。当然,要求社会组织坚持正确的政治方向,并不是要求社会组织在所有问题上都与政府保持一致。对于社会组织提出的不同政策建议,政府也要善于倾听,及时采纳社会组织的合理利益诉求。

必须使政治体系具备足够接纳能力。在利益主体多元化、分配方式多元化、阶层结构多元化、社会思潮多样化的时代,社会组织具有较强的参与意识和较高的参与热情。美国学者亨廷顿认为,参与的扩大并不必然导致政治稳定,问题的关键在于政治体系是否具备将参与纳入制度化渠道的能力。如果政治体系能够及时开放参与渠道,化解社会组织掀起的“参与爆炸”,就会培养社会组织对政治体系的信赖感、归属感和忠诚感,反之,则会使社会组织具有疏离感,甚至产生极端主义思想。

必须培育自治性、自主性的社会组织。无论是在人员构成、经费来源、组织结构方面,还是在运作规范、活动方式等方面,我国社会组织都体现出强烈的行政色彩。行政化社会组织“戴市场的帽子,拿政府的鞭子,坐行业的轿子,收企业的票子,供官员兼职的位子”。因此,行政化社会组织不仅难以助推国家治理体系和治理能力现代化,反而会损害国家治理能力的提高。培育自治性、自主性的社会组织,就是要去除社会组织的行政色彩,将社会组织和政府机构在人员、职能、资产、场所等方面彻底分开,使社会组织真正实现自愿发起、自选领导、自筹经费、自聘人员、自主业务和无行政

级别、无行政事业编制、无业务主管部门、无现职国家机关工作人员兼职的目标。

必须构建党组织与社会组织在法律上的平等独立关系。在社会组织中建立党组织是执政党加强自身建设的一项重要举措。但是,在加强社会组织党的建设过程中,要防止社会组织政党化,防止社会组织由行政依赖转变为政党依赖。党应将社会组织视为治理资源,通过正确的政治领导增强社会组织对自己的向心力,不断巩固自己的社会基础,构建以党为核心的社会治理体系。这就要求党组织尊重社会组织在法律范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。在这方面,最关键的问题是明确社会组织中党组织的功能定位。总体而言,党组织在社会组织中起政治核心作用,然而,“核心”不是包办社会组织事务,而是积极支持社会组织依法自主,发挥作用。

必须加强对在华境外社会组织的管理。在华境外社会组织为我国现代化建设带来了资金、技术和管理知识,从总体上看,是我国改革开放事业的有益因素。但是,少数在华境外社会组织打着“公益”“慈善”等旗号,从事颠覆、破坏活动,充当西方价值观的播种机和西方意识形态渗透的“特洛伊木马”。十八届三中全会强调,要加强在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动。因此,要构建健全的在华境外社会组织管理体系,最低限度化解在华境外社会组织对我国国家安全的不利影响,充分发挥在华境外社会组织对我国现代化建设的助力作用。

在这些条件中,最重要的是培育自治性、自主性的社会组织。因为行政化使社会组织仅具有外形,而实际运作与政府机构并无二致,这就屏蔽了真正意义上的社会组织的主要优势。因此,在社会组织数量激增的同时如何使社会组织的性质得到根本改观是一个具有现实意义的理论问题,也是推动中国社会组织良性发展的

“一道绕不过的坎”。推进社会组织去行政化改革,使我国社会组织发展从“增数”向“提质”转变,不仅是有效满足社会公众需求的需要,更是推进国家治理体系和治理能力现代化的需要。

目 录

导 论	1
一、研究意义	2
二、研究现状	8
三、研究方法	19
四、研究内容	21
第一章 社会组织与社会组织行政化	24
一、社会组织的含义	25
二、社会组织行政化的含义	66
第二章 中国社会组织行政化的表现	86
一、成立过程中的行政化“胎记”	89
二、从财政依赖走向组织依赖	94
三、组织结构的“类科层化”	98
四、干部管理社会组织	103
五、组织理念的权力导向	110
六、日常决策权的外移	116

第三章 中国社会组织行政化的根源	122
一、失衡的社会结构	123
二、“强国家”的文化传统	133
三、监管制度上的行政本位	146
四、政府与社会组织间的非对称性依赖	157
五、维持垄断地位的选择性扶持策略	165
第四章 中国社会组织行政化的危害	177
一、弱化社会组织社会功能	177
二、加剧社会组织营利化	190
三、损害社会组织公信力	198
四、妨碍社会组织自身建设	203
五、诱发廉政风险	207
第五章 中国社会组织去行政化改革取得的成效	213
一、社会组织登记管理制度创新	214
二、在社会组织任职兼职的党政机关领导干部数量减少	227
三、行业协会去行政化改革取得实质性进展	232
四、社会组织与政府间的契约合作关系初步形成	236
五、社会组织的编制改革逐渐推开	244
第六章 中国社会组织去行政化改革的问题	247
一、改革共识凝聚困难	248
二、政府机构与社会组织人员分离不彻底	251
三、政府向社会组织转移职能不到位	261

四、监管手段单一	266
五、配套改革跟不上	274
第七章 中国社会组织去行政化改革的路径选择	280
一、认清社会组织去行政化改革的动力和阻力	281
二、严格限制现职公务员在社会组织任职兼职	295
三、转变监管方式	300
四、多元化社会组织筹集资金渠道	315
五、统筹去行政化改革与政府职能转变	322
六、坚持存量改革与增量改革相结合	328
结语 中国社会组织发展从“增数”向“提质”转变	331

导 论

改革开放以来,我国社会组织有了长足发展。因此,“我们可以毫不夸张地认为:‘中国的确是全球结社革命的一部分’”^①。但是,在我国特殊制度环境下,社会组织行政化色彩浓厚,处于“准政府组织”的境地。“准政府组织”是中国特色社会管理体制的必然产物,是我国社会组织的内在禀赋之一,其存在的弊端及引发的问题已引起党和政府的高度重视。自20世纪末,党和政府多次明确表示将去行政化作为推动我国社会组织健康发展的重要举措,采取得力措施切实解决政府干预过多、社会组织过度依赖政府的问题。十八大报告指出:“加快形成政社分开、权责明确、依法自主自治的现代社会组织体制。”十八届三中全会指出:“正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。”政社分开涵义甚广,但一般认为,其要义是政府机构与社会组织分开。因此,党和政府对政社分开的强调,实质上是对我国社会组织去行政化问题的重视。换言之,党和政府在政社分开的名义下提出了我国社会组织去行政化改革问题。在这种背景下,我国社会组织行政化及其改革问题是学术界非常关注

① 王绍光、何建宇:《中国的社团革命——中国人的结社版图》,《浙江学刊》2004年第6期。

的一个学术领域,也是一个值得深入探讨的学术论题。

一、研究意义

新中国成立后的一段时期里,由于对马克思主义的错误理解、社会主义认识上的偏差和国家政策的失误,导致社会国家化,国家过多地干预和压制社会,社会失去应有的自主性。在国家与社会高度统合的情况下,所有的经济与社会资源都由政府及其附属机构以“公有”的名义进行统一配置和使用,社会活动也完全由各级各类国家机关直接组织并统一管理,因而,在这一时期里,中国缺乏独立于政府之外的社会组织。改革开放后,随着国家权力持续上缩,国家与社会逐渐分离。由此,中国社会组织赖以存在的条件不断具备,生存空间不断拓宽。但是,在路径依赖的作用下,中国社会组织也沾染上了旧体制的缺点,即社会组织行政化。如同有学者所指出的,中国社会组织“在不同程度上继承了计划体制的‘遗产’,行政化运作方式和‘官’方思维仍然困扰着新生事物,限制着它的发展”^①。因此,去行政化是中国社会组织健康发展的必然要求,它不仅有利于政府职能转变、民主政治建设,而且有利于社会组织回归其原本的性质和功能定位,更好地服务于公众、服务于社会。具体来说,本研究的理论意义和现实意义如下。

(一)理论意义

1. 以行政化和去行政化为切入点,研究中国政府与社会组织间关系,有助于深化对国家与社会关系的理论认识。中国是一个社会主义国家,也是一个发展中国家。在这种现实国情下,中国政府与社会组织间关系必然具有独特性和复杂性。要认识复杂、独

^① 郭道久、朱光磊:《杜绝“新人”患“老病”,构建政府与第三部门间的健康关系》,《战略与管理》2004年第3期。

特的中国政府与社会组织间关系,必须开辟新的研究视角。许多学者力图用合作、冲突、压制等概念来概括中国政府与社会组织之间关系的基本状态,虽然具有一定的解释力,但没有涉及中国政府与社会组织间关系的本质即政府主导下的社会组织体制性依赖。无论是合作还是冲突,其存在的前提条件是社会组织具有独立性和自治性,而这一条件在当代中国基本上付之阙如。还有一些学者用国家主义、法团主义、威权主义等词语概括中国政府与社会组织间关系,视角较为宏观,分析较为简单,难以对复杂的中国政府与社会组织间关系进行准确描述。更为重要的是我国国家和社会关系具有变动性。随着市场化改革的深化、政府职能转变的加速以及国际交往的扩大,我国政府主动顺应时代潮流,积极适应时代变化,对原有的社会组织管理体制进行了调整和变革。上述分析多是从静止层面探讨变革中的中国国家和社会关系,在一定意义上会产生脱离实际、脱离实践的弊端。鉴于此,本研究引入“去行政化”这一概念,便于把握中国国家和社会关系的变动性和最新动向。中国政府主动启动社会组织去行政化改革,努力推动社会组织健康快速发展,显示了中国改革者平衡政府监管权与社会组织自治权、构建国家与社会间新型关系(强国家强社会)的愿望,这在某种程度上是对社会反抗国家、国家压制社会等既有范式的超越。

2. 从理论上总结我国社会组织转型发展的实践创新和鲜活经验,有助于拓展政治学、管理学、社会学、法学等学科的研究空间和研究领域。改革开放以来,我国公共政策变迁的一个典型特点是提倡“政策试验”,即在中央政府的支持下,具备条件的地方政府先行先试,为政策问题的解决探索创新性举措,为中央政府的政策制定提供政策选项。中国的“政策试验”被一些海外学者誉为改革开放成功的秘密。同样的现象发生在我国社会组织转型发展

过程中。近年,在上位法没有发生重大改变的情况下,一些地方政府(如深圳市)放弃了全面控制和“四面出击”的管理策略,在严格控制特定领域社会组织的基础上,逐渐放松对部分社会组织的规制,尝试推进部分社会组织与政府在机构、人员、财务、职能、场所等方面分开。对这些具有示范性、先驱性意义的地方创新实践进行理论总结,是政治学、管理学、社会学、法学等学科的重要任务,也需要这些学科的学者通力合作。因为我国社会组织去行政化改革是一项系统工程,涉及政府的监管方式、社会组织内部治理、社会组织与公众间关系、法律法规完善、税制改革等方方面面。显然,对这些问题的关注和研究,也将拓展政治学、管理学、社会学、法学等学科的研究空间和研究领域。

3. 深入研究我国社会组织行政化的内在机理,有助于促进社会组织理论本土化,提供社会组织发展的中国样本。在我国社会组织发展的初级阶段,理论界译介了不少西方论著。这些论著对于拓展研究视野、比较中西社会组织管理体制的异同功不可没。但是,西方论著在一定意义上具有西方本位主义、西方中心主义色彩,或明或暗地宣扬西方的社会组织管理模式和发展模式是中国效仿的对象。在这种情况下,我们必须构建本土化的社会组织理论,唯其如此,才能发挥理论对实践的正确引领作用。事实上,中国的社会组织发展不可能脱离中国的具体国情。任何脱离中国实际的社会组织发展构想、战略,必将因为缺乏可行性而陷入空想,对社会建设和政治发展造成重大损害。法国著名的社会心理学家勒庞指出:“各种制度是观念、感情和习俗的产物,而观念、感情和习俗并不会随着改写法典而被一并改写。一个民族并不能随意选择自己的制度,就像它不能随意选择自己的头发和眼睛的颜色一

样。”^①习近平也指出:“我们自己不足、不好的东西,要努力改革。外国有益、好的东西,我们要虚心学习。但是,不能全盘照搬外国,更不能接受外国不好的东西;不能妄自菲薄,不能数典忘祖。”^②本研究立足中国国情,从文化传统、民族习惯、政治体制、社会心理等方面反思我国社会组织发展的经验和教训,研究社会组织行政化的形成逻辑、社会影响,提出社会组织良性发展的对策建议,是促进社会组织理论本土化的一次重要尝试。

(二)现实意义

1. 为社会组织去行政化改革凝聚共识、出谋划策。我国社会组织尚处在弱小化状态,需要政府的资源支持和政策支持。从国际上看,在社会组织发展的起步阶段,政府给予一定的支持,是通行做法。基于此,部分学者认为,行政化不仅无害于社会组织发展,反而有利于社会组织获取政府资源,而且,行政化还有利于政府部门与社会组织结成密切的合作关系。本研究以清晰的逻辑和确凿的证据揭示了社会组织行政化的负面影响,即无论从社会组织社会功能的发挥、公信力的提高方面来看,还是从社会组织的自身建设、去营利化方面来看,行政化都是社会组织良性发展的主要制约因素。这有利于澄清对行政化问题的模糊认识,凝聚改革共识,增强改革者推进社会组织去行政化的主动性,增加公众对去行政化的认同度。在此基础上,本研究提出了推进我国社会组织去行政化改革的若干条“药方”。这些对策建议对于改革和完善我国社会组织管理体制,提高社会组织发育质量,促进社会组织规范发展,充分发挥社会组织在社会建设、民主政治建设、公共服务供

① [法]古斯塔夫·勒庞:《乌合之众:大众心理研究》,冯克利译,中央编译出版社2005年版,第67—68页。

② 习近平:《在纪念邓小平同志诞辰110周年座谈会上的讲话》,2014年8月20日,http://news.xinhuanet.com/politics/2014-08/20/c_1112160001_3.htm。