

.....

整体化分散治理：

基于中国政社权力关系演变的轨迹

王栋 著

非外借

中国社会科学出版社

.....

整体化分散治理：

基于中国政社权力关系演变的轨迹

王栋 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

整体化分散治理：基于中国政社权力关系演变的轨迹 / 王栋著.

—北京：中国社会科学出版社，2019.5

ISBN 978-7-5203-3841-7

I. ①整… II. ①王… III. ①政治制度—研究—中国

IV. ①D62

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2019) 第 000319 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2019 年 5 月第 1 版
印 次 2019 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 17.25
字 数 286 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书，如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话：010-84083683

版权所有 侵权必究

本研究受国家社科基金一般项目“新形势下我国社会组织界别协商建设研究”（15BZZ075）、教育部人文社科青年项目“善治图景下政社分开与社团管理创新研究”（13XJC810001）和重庆市社科重大委托项目“重庆创新基层社会治理协同模式的逻辑、路径与绩效研究”（2016ZDWT19）等课题的资助

序

乔耀章

政社分开改革的研究呼应当前我国重大社会问题和政治改革问题。党的十八大以来，中央多次提出必须加快国家治理体系和治理能力的现代化建设，政府简政放权的改革也进入攻坚期，因此适时提出可行有效且具有前瞻性的理论创新和指导意见十分必要和迫切。

该研究成果反映出作者广泛涉及中外或“中”“西”“马”的相关理论、学术研究成果，涉及中国、西方发达国家及发展中国家的不同国度，以及中国国内“东、西、南、北、中”不同的发展梯度相关实践之实际运用，并将这两者很好地结合起来，长期关注并展开广泛且深入的可持续性研究，力图探讨政社关系的一般规律，旨在探索构建中国特色的新型政社权力关系，力图通过政社分开达至政社互动、合作、互补、有序、有效治理并重塑、培育中国社会而不仅仅限于中国的社会组织，进而揭示出从政社分开之前的“一统化治理”走向政社分开之后开启的“分散化治理”再到“整体化分散治理”的必然趋势。作者正确地指出，政社分开，调适政社权力关系，实现治理转型，其根本目的在于：培育社会，深化社会改革，重建社会，使社会得到总体性均衡发展。

政府与社会组织如何实现有效分离，同时又不能单打独斗地为建设出力，应该说分离是为了更好的合作，因此本课题的着力点就是解决问题但又不能产生新的问题，实现政社分开，但又同时加强合作互动，这就需要在政府与社会组织之间设定一个界限，这个界限能够明确二者的分工，展示二者的目标，加强二者社会建设的主体责任。因此作者的解决路径就是权力的划分与互动，这不仅是一种机制构建的问题，而是上升到体制的创新优化层面，是一种长效机制的突破。本课题最终目的不是使政府与社会组织为了分开而分开，也不仅仅是为了使二者更好地合作与互动，更旨在

建构二者之间的监督制约关系，使其合作能够在更科学、透明、公平的基础上进行。权力的视角是一种很好的关键的突破口，本研究成果将对当前政社分开的目标诉求具有重要参考价值。研究内容紧扣权力这一最难攻克的问题，进行持续、系统、全面的论证，不仅从权力的消极方面，同时也从权力的积极方面，对于政府与社会组织的关系进行重新建构。权力不仅是一种工具，还是一种理念，更应该是一种良治的基础形态构成。研究最终落脚点在于善治，这种善治不是脱离现实的治理而是从我国历史发展实际中得出的答案，即“整体化分散治理”的理论构想创新。

在研究方法上，作者不拘泥于当前问题的解决，而是回顾过去，着眼未来。采取历史主义研究方法，将问题放到历史长河中进行审视，发现问题的关联因素，找出问题发生的根本原因，同时保证严格真实性，采取实证研究方法，对于我国各地的政社分开改革，在权力改革的问题上进行比较分析，拿出不同的方案。研究内容突破以往政社分开的就事论事的传统论述方式，将政社分开后如何更好地合作互动，尤其是政社之间的权力如何划分、如何交互、如何融合进行了很好的阐述，且不限于当前环境条件下的问题研究，而是对于新中国成立以来历次政社分开改革进行了全面梳理。项目立意明确，主旨鲜明，在研究上又打破常规，在历史、现实以及未来三个时空领域进行综合比较研究，立体感很强，时代感也很强，能够发现规律并找出本质性问题，研究成果具有重大的现实指导意义，具有很好的前瞻性。

常言道：军事工事最为坚固的地方，往往会存在薄弱环节；灯下常常是黑的。基于类似性的思考，该项研究最突出、最鲜明的成果就是作者创造性地提出并初步论证了“整体化分散治理”的问题。这种“整体化分散治理”是一种理论、理念、构想？还是一种机制、模式、路径抑或是关系？作者似乎还没有作出更为明确自信的确认。进而言之，何谓“整体性”、“整体化”，它与“总体性”、“总体化”、“集中化”、“统一性”、“一元化”等是什么关系？何谓“分散性”、“分散化”，它与“分工化”、“互斥性”等是什么关系？何谓“整体性治理”、何谓“分散性治理”？它们的利弊得失如何？

为什么要整合？对于这些问题，我建议作者还可以展开进一步的辨析。此外，还建议作者对本项研究的逻辑起点——政社分开问题展开更加深入的思考和研究。当然，作者已经比较充分地论证了通过引入历史性

要素和平衡性理念对“整体性治理”和“分散性治理”二者进行如何整合的问题。总体来说作者后续研究还任重道远，需要在以下方面继续发力。

政府与社会组织的分开涉及经费、人员、办公、设施、职责等方面，权力分开与互动的视角不能仅从“软件”的角度实现，还应与以上五个方面或者更多的层次进行互应改革，也就是权力的改革在当前是比较困难的，它必须依据系统化的改革原则，从基础层面、分化层面以及上升层面甚至隐性层面进行全面深化改革。政社分开的改革必须在后期研究中注意以上整体性问题的思考，同时对于不同的社会组织应因事而异，借鉴、补充前人研究成果。

在涉及政社分开的主体分类中，应该对于行业协会、基金会、非民办企业、社会团体等各种组织的权力角色、内容及政策进行细化研究，因为不同的社会组织所处的氛围、环境、领域、职责甚至性质都有很大差异，应该对于这些组织的权力进行分类规划，详细研究。

研究提出的“整体化分散治理”，在理论设想和现实结合方面做了很好的处理，但是“整体化分散治理”还应结合法律、制度、体制等进行系统构建，应符合我国经济发展实际和未来需要，也应对应社会重大改革需求和发展方向。整体化分散治理不应成为短暂的时代产物，也应对于未来的发展起到引领作用，本课题在后续研究中还应处理好以上问题，并结合当前重大现实政治、经济、社会问题作具体思考。

总体而言，该研究的总体设计合理，问题成立，较好地处理了理论、学术研究与其实际运用之间的关系。研究的逻辑清晰，研究的目的明确，三个重要概念的界定准确，研究的方法恰当，研究的局限性能够自我明确，研究的成果具有“前置性创新”价值，即立足于研究目的的前提而不是结果上的创新。

毋庸置疑，该项研究创造性地提出了“整体化分散治理”学术构想及其实践性实际运用成果，已经把目前国内学术界的相关研究推向了新的高度、新的广度、新的深度、新的境界，虽然这些已然创新、可能的创新还是显得比较稚嫩，还处在进行时态的学术求索之长征路上！

自序

2002 年国家开始试点政社分开改革，然而从重庆、北京、上海改革传来的消息，并不乐观。改革不顺利的原因在哪里？我们需要采取的办法是什么？这些问题成为改革后最受关注的问题。2012 年新一届政府加大简政放权的改革力度，为进一步政社分开改革打开了思路。权力作为长期纠结于政社分开中的关键性问题，开始为政社分开中的障碍打通道路。然而新的问题又摆在了我们面前，我们怎么处理好政社分开与简政放权的关系，权力在政社分开中如何进行调配和新的整合？本书就是基于对以上问题的思考，逐步深入展开研究。

本书首先从中国与国外政社分开的不同历史路径中找寻可资借鉴的经验教训，发现我国的政社分开是一种治理转型推动体制改革的不断深化路径，这种路径我们称之为“体制自觉”；西方发达国家的政社分开则是基于历史发展过程中的自然生成规律，以文化的不断更新来推动改革的逐步深化，这种路径我们称之为“历史自觉”。如何将“体制自觉”与“历史自觉”两种不同的路径进行现代性整合是本书力图找寻的答案。

基于以上考虑，本书即从我国权力变革的历史脉络中，梳理我国政社分开的阶段性特征。研究认为，权力在我国历史发展中起着一种关键性作用，国家与社会在权力的较量中，不断推动着政社关系的重组与优化。而如何把握住这种历史发展的节奏规律和内在特征，以服务于当前我国深化改革中权限划分的分节点和融合点，是本书需要进一步研究的问题。

基于当前我国政社分开改革中，急于变革的政府与不断增长的社会新生力量之间，存在不是权力分不分，而是分了以后权力怎么管的问题。结合前面的思考，本书认为在权力的“放”与“管”之间，应该介入一种历史性的发展过程，即进行权力的“变移”，使原属政府而今需下放给社会组织的权力“变移”为新治理要求下符合社会组织自身实际，其能够

接得住、用得上，用得好的权力。

将以上理论分析，进一步应用于当前我国政社分开改革的实际问题可总结得出：我国各地政社分开改革体现出不同的改革思路，并呈现出不同时期改革的阶段性特征，而影响这种思路和阶段发展的关键性因素是其时所进行的权力改革的策略和程度不同。决定改革成功与否的关键在于如何在这种权力改革的同时考虑到当地发展的实际和各种利益关系之间的博弈平衡。

这就是本研究体现出“分”→“合”→“衡”的思路过程。如何将“分”、“合”、“衡”理论进行有机整合，达到合而有力、平衡协调的综合性效应，是本书需要从理论上进行突破的新问题。研究认为在我国目前政社分开改革中，权力应是积极主导改革的主动者，政府要对社会权力进行规划培育，在社会的演化过程中使社会权力得以成熟和健全，形成对政府权力的有效制约，并与政府协调互动，共同致力于社会的良好治理。如果政社离开国家主权背景而实行完全独立自主、互不干涉的分散化治理，虽然权力得到了有效分配，却将政社引向各自为政的局面。因而本书结合当前“整体性治理”与“分散性治理”理论，引入历史性要素和平衡性理念，尝试将二者进行理论上的整合，在“分散化治理”前面设置“整体性”的理论约束，提出“整体化分散治理”构想，从而建构符合现实国情的具有中国特色的新型政社权力关系。

本书在研究中，历史制度主义分析方法贯穿始终，将研究对象置于历史性时空中进行过程性分析，结合历史要素中的现实反射进行理论的有效整合。尤其利用历史制度主义中的“结构—功能”分析视角，沿着政社分开（结构路径）——权治转型（功能路径）——权力变移（系统路径：结构与功能的打通）的逻辑思路逐步深入。

在建构“整体化分散治理”的新型政社合作理论中，本书结合“体、用、的”关系学说，遵循“社会组织的本体自主性发展——现实治理的政府主导性意义——社会总体性均衡发展的目标诉求”的脉络关系，在权力实现有效重构的基础上，进行社会全面深化改革，从而打造综合平衡、总体发展的政社新型关系。

目 录

引 言	(1)
一 研究的缘起、问题与目的	(1)
二 重要概念界定	(3)
三 研究方法及其局限性	(8)
四 研究思路及创新	(12)
第一章 政社分开的理论演变与实践探索	(14)
第一节 体制自觉：中国的政社分开路径	(14)
一 政社分开与政府管理：经济体制改革的最初萌动	(15)
二 政社分开与公共管理：行政体制改革的大胆尝试	(20)
三 政社分开与公共治理：政治体制改革的谨慎探索	(22)
四 政社分开与社会治理：权力体制改革的初步论证	(25)
五 政社分开与协同治理：社会文化体制改革亟须涉入	(28)
第二节 历史自觉：西方发达国家的政社分开路径	(28)
一 “一线论”：“分开”下的“合作”路径	(29)
二 “二元论”：“平行”下的“合一”路径	(30)
三 “多维论”：“分散”下的“合力”路径	(31)
第三节 发展中国家的政社分开路径	(34)
一 社会发展说：社会组织与陈俗政治文化的分开	(34)
二 政治发展说：社会组织与专制政治体制的分开	(35)
三 公民社会发展说：社会组织与计划政治经济的分开	(36)
四 互动发展说：社会组织与阶级政治关系的分开	(37)
第四节 对中国政社分开改革的启发	(38)

第二章 权治结构转型下的政社分开路径选择	(39)
第一节 权力结构转型：家产化权力—人格化权力—体制化 权力—社会化权力	(39)
一 家产化权力	(39)
二 人格化权力	(40)
三 体制化权力	(41)
四 社会化权力	(42)
第二节 权威结构转型：专断主义—权威主义—复调主义	(45)
一 专断主义	(45)
二 权威主义	(47)
三 复调主义	(49)
第三节 权变结构转型：策略—战略—发展观	(52)
一 策略	(53)
二 战略	(60)
三 发展观	(70)
第三章 政社分开的权力逻辑进路	(77)
第一节 从权力下派到权力下放	(78)
一 权力下派	(78)
二 权力下放	(87)
三 转型与结合	(95)
第二节 从权力转移到权力变移	(99)
一 社会组织权力的法律基础	(101)
二 社会组织权力的价值边界	(102)
三 社会组织权力的市场契约	(106)
四 社会组织权力的主体培育	(109)
第三节 从权力分立到权力分衡	(113)
一 结构性分衡	(115)
二 功能性分衡	(120)
三 机制性分衡	(124)

第四章 权力改革视角下政社分开的地方实践	(129)
第一节 政府主导下的政社分开：重庆	(129)
一 相关重庆政社分开的研究回应	(129)
二 重庆政社分开改革的缘起及过程	(130)
三 重庆政社分开改革存在的问题	(131)
四 后改革时期的思考	(137)
第二节 政社二元演绎下的权力转移：江苏太仓、重庆巫溪、 重庆南坪	(137)
一 改革背景	(138)
二 政社结构机制革新图	(140)
三 政社分开与互动的权力机制	(143)
四 趋势分析	(146)
五 改革的启示	(152)
第三节 公共代理机构参与下的权力分立：天津、杭州、深圳 ...	(154)
一 问题缘起	(156)
二 三地改革比较：现状与逻辑	(156)
三 问题剖析：分散化公共治理	(162)
四 公共代理机构的反思	(165)
第五章 “整体化分散治理”机制构想	(169)
第一节 思路	(169)
一 理论争议	(169)
二 现实追问	(171)
三 工具支撑：一种“体—用—的”分析框架	(176)
第二节 政社分开新生态的权力视角分析	(178)
一 主要概念解析	(178)
二 分析框架	(181)
三 政社分开中的权力关系演进	(181)
四 深化社会组织的权力机制改革	(202)
第三节 “整体化分散治理”机制构建进路	(225)
一 结构机制	(225)
二 制度体系	(234)

整体化分散治理

三 功能效应	(246)
四 小结	(249)
参考文献	(254)
后 记	(262)

引言

一 研究的缘起、问题与目的

（一）研究的缘起

政社分开是目前我国政治体制改革的重要任务，它是继政企分开、政会分开和政事分开后的又一重大改革决定，这一改革是当前我国由经济体制改革转向政治体制改革的重大转折点，由于前期经济体制改革的发展已经到了临界点，无关政治性和社会性敏感问题的各种改革几近完成，利用经济发展所带来的红利也已经基本用尽，经济的放慢发展与社会需求增大所积累的内在矛盾越来越突出，如果不采取新的措施，将改革深入至更为关键的政治社会领域，前面积累的问题就可能有爆发的危险。中央布局政社分开改革是对以上问题的积极回应。改革将前面主要针对经济层面的内容，伸向了政治和社会层面，改革的实施是对于前期各种改革的进一步深化，并有力推动我国市场经济发展能量的释放。然而从2002年开始的政社分开改革，都先后因为对改革结果的争议而没有进一步深入和推广。尤其是重庆的改革，大部分社会组织因为与政府脱钩、缺乏政府支持而后期发展乏力。如何解决这一问题，给出的方案是政府扶持下的社会组织与政府权力有序放开。但是这却给了政府保留既得权力的借口，社会组织又重新面临着无法独立自主发展和平等参与社会治理的困境。

2002年5月至2015年5月的13年内共改革12次，2013年新一届政府加大了简政放权改革力度，仅2013年5月到2015年5月的3年内就进行了7次行政审批权取消、下放和调整的改革，共涉及726项行政审批权。简政放权改革为前面政社分开改革带来了利好，一是它增强了社会组织自我发展的能力；二是它增强了社会组织参与社会治理的能力，在这些基础性问题解决的情况下，前面政社分开出现的问题开始有了解决的转机。然而新的问题又出现，权力虽然是划分政社关系的有效方式，却没有

很好地考虑到权力下放后，如何管好权力和用好权力这一更为超前的问题。

面对改革出现的一系列问题，我们必须冷静地坐下来思考，我们的问题出在哪里？在无法从目前问题找到答案的情况下，我们开始试着从历史脉络中找寻答案。历史告诉我们，事物的发展有着自身的发展规律，各种改革的实施和成功必须依据于成熟而且充分的历史条件。良好治理需要契约性的游戏规则意识作为条件，这种契约性的游戏规则的建立，又须有法制传统作为基础。而要法制传统在人心确立，又必须要有个人权利和义务的对等意识；这些价值观念和意识，又需要市民阶级或中产阶级的充分发展；而中产阶级发展需要市场经济，市场经济又需要市民社会。所有这些因素，实际上都是相互依存、相互补充，相互制约，一环套一环。凡此种种因素彼此结合，构成了历史上发展起来的一个有机整体。纵观历史，我们的政社分开、简政放权改革是属于这个有机整体中的一个阶段。

因而研究从这一重要思路展开，结合历史制度主义分析方法重新对我国目前的政社分开与简政放权改革进行审视，希望能够找到一种可资借鉴的办法，并进一步建构基于政社真正分开的政社互动合作的有机治理体系。

（二）研究的问题与目的

本研究以关注政社分开为起点，透视权力在政社分开中的作用、变化与重构，最终将落脚于政社分开后，如何通过权力的演绎实现良好治理的目的。具体问题与研究目的如下：

（1）我国体制改革的演进中政社分开的政策演变与改革探索。提炼政社分开与体制变革之间的内在联系和作用逻辑。

（2）我国国家治理和社会治理的发展演变中政社分开的作用与行动。挖掘政社分开对于治理转型的影响与作用机制。

（3）发展中国家政社分开历史沿革中的影响要素分析。总结发展中国家政社分开与我国政社分开的类同问题与重要启示。

（4）我国权力的类型演变中政社关系的调整与重组。分析权力体制改革背景下政社分开的突破路径与演变走向。

（5）我国政社分开改革中权力下放的方式转变与权力结构的调整变革。分析政社分开中如何通过权力的砝码实现政社权限划分与协调互动。

（6）我国不同地区政社分开改革中权力的作用和对权力的变革。比

较权力在不同地区政社分开改革中的角色与影响。

(7) 历史与现实背景下的我国政社分开改革的走向困惑与路径突破。构建符合我国历史文化与改革意愿的新型政社权力关系。

本书研究的目的并不着意于理论的建构或者机制的创新,主要是通过对我国政社分开的权力演绎路径的分析,从中发现历史性的规律问题,这种规律中存在着各种主体的利益相关性、环境的约束性、政治的复杂性以及各种有机体的发展自主性,在这些问题的作用下,事物的历史规律性可能在某个时刻或者空间内产生偶然性的变化。我们如何有效地利用好偶然性的机遇,又尊重历史发展的基本规律,就需要在历史与偶然之间掌握一种平衡的艺术。

二 重要概念界定

(一) 政社分开

当前除“政社分开”这一提法外,还有“政社分离”、“政社脱钩”、社团“去行政化”等不同概念表述。从内涵来说,政社分开有两个层面的理解,一是国家与社会的关系实现良性互动,国家属于整体社会体系并服务于社会;二是政府与社会组织实现分离,社会组织是独立于政府、企业之外的第三部门,其公益性、非政府性、独立性、自治性和非营利性决定了社会组织应该与政府等部门有着不同的目标和行动任务,在社会管理和社会服务中承担着不同的角色职责。

而从第二个层面来理解,政社分开又可以划分为更为具体的范畴。一是关于“社”的不同理解,有学者将社会组织理解为除政府、公民之外的所有社会主体领域,如中国社会科学院法学研究所发布的《2014 年中国法治发展报告》中对社会组织的界定,就是一个除政府、公民个体之外的所有群体范畴。^①还有的学者或部门将“社”理解为学术意义上的“社会组织”,即除政府和企业之外的第三部门所指范畴。而从国家和地方改革角度,常常将“社”理解为“社团”。例如,我国于2002年开始实施政府与行业协会脱钩的改革任务要求之后,又于2002年提出党政机关与社会团体的分离改革要求,2007年,重庆市民政局等四部门联合

^① 中国社会科学院:《14年间百人以上群体事件871起 广东居首》(http://news.xinhuanet.com/yuqing/2014-02/25/c_126185554.htm)。

下发的《党政机关与社会团体政社分离改革的实施方案》，即是要求在专业性、联合性、学术性社团中实施党政机关与社团的政社分离改革工作。

本研究将政社分开的“社”的含义界定为“社会组织”，还有着与以上不同的理解范畴，即将传统意义上的“村委会”“居委会”“人民团体”也纳入本书所研究的“社会组织”范畴。原因有二：一是从严格学术理论意义上来说，以上三个主体都属于“社会组织”的范畴，都秉持自治的、非政府的、非营利的宗旨；二是基于本书的研究目的，不是实现政府与社会组织的简单分离，而是站在“国家与社会”的宏观背景下展开分析，如果没有处理好国家与社会层面上的关系，那么政府与社会组织的分离将是“空中楼阁”。因此将问题延伸至国家与社会层面是本书研究的更为科学的要求。

另外，“政”一般意义上理解为“政府”机构。但是在国家或地方改革的文件或政策表述中都是指“党政机关与社会团体的分开”，因而这里的“政”应包含广义上的“党与政府”，实际上，如果从现实角度来理解，真正实现政社分开，必须将干预社团的所有政治要素进行分开。而不是仅仅理解为社团“去行政化”，还应包括“去政治化”，当然我们不能将理论研究脱离于现实实际，社团去政治化是学术价值和理论追求层面的考虑，社团无论如何与党政分离，也不能离开国家的统一领导，必须有着明确的思想取向和价值追求，脱离于政治社会发展阶段的研究，也将似“乌托邦”式的“纸上谈兵”没有实际意义，更不能为社会发展带来建设性的思考。

（二）权力变移

“权力变移”是“权力转移”与“权力转变”的含义结合体。“权力转移”是目前学术界和社会实践中的普遍提法。它另外的叫法还有“简政放权”“放权”“让权”“还权”“赋权”“增权”“权力下放”。其中“简政放权”是政府层面的正式提法。“权力转变”是一个中性词汇，在没有相关情节或背景下的“权力变化”没有特殊目标含义。

将“权力转移”与“权力转变”进行有效结合，有着积极的现实意义。“权力转移”的提出，无论在理论意义还是社会现实意义上都是一次重大历史性进步，并已成为目前学界普遍应用的词汇。然而，这种提法还有其“内在”的不足。2014年6月，在国务院简政放权改革例行记者招