



重大课题系列研究报告

十字路口的中国社会组织 政策选择与发展路径

黄晓春 张东苏 著

SHIJI LUKOU DE ZHONGGUO SHEHUI ZUZH

ZHENGCE XUANZE YU FAZHAN LUTONG



重大课题系列研究报告

十字路口的中国社会组织 政策选择与发展路径

黄晓春 张东苏 著

图书在版编目(CIP)数据

十字路口的中国社会组织:政策选择与发展路径/
黄晓春,张东苏著.—上海:上海人民出版社,2015

(上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告)

ISBN 978-7-208-12585-8

I. ①十… II. ①黄… ②张… 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(2014)第 231586 号



·上海市社会科学界联合会“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告·
十字路口的中国社会组织:政策选择与发展路径

黄晓春 张东苏 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 635×965 1/16 印张 10 插页 3 字数 122,000

2015 年 1 月第 1 版 2015 年 1 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-12585-8/D·2566

定价 35.00 元

“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告

出版说明

为深入学习宣传研究党的十八大精神,上海市社会科学界联合会于2012年12月在《文汇报》发布公告,公开征集“全面建成小康社会”重大课题系列研究报告。经专家评审,最终确定15项专题报告,由上海主要社科院校、科研机构的专家学者分别牵头承担。报告内容涉及:人口迁移流动与城市化问题研究,地区差异与地区平衡发展研究,社会公平与收入分配问题研究,社会多元、社会矛盾与公共治理研究,社会风尚与道德领域突出问题专项治理研究,腐败新情势与反腐新战略研究,信息时代的民意表达、甄别与吸纳问题研究,干部竞争性选拔的制度优化与程序规范研究,社会自治组织的培育与发展研究,环境、生态与可持续发展研究,依法治国与完善司法体制研究,政治体制改革与发展民主政治研究,国际金融体系变革与上海金融中心建设研究,“第三次产业革命”与上海产业布局研究,农业现代化与城镇化协调发展研究等。该系列报告的出版得到了上海市社会科学界联合会的资助,在此谨表谢意。

上海人民出版社

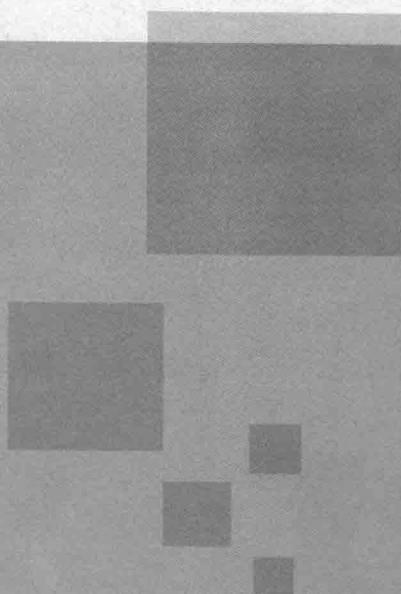
2013年12月

目 录

出版说明	001
导 论	001
一、社会组织的功能取向与条件约束	004
二、现有制度环境的实践特征	010
三、“十字路口”的政策选择	014
第一章 当代中国社会组织发展的时代脉络	017
第一节 “社会建设”语境下的“社会细胞”	021
第二节 治理转型背景下的社会治理主体	030
第三节 社会自主性的呈现	038
第二章 理解中国社会组织发展的制度环境	049
第一节 宏观政策环境蕴含的“含混性”	054
第二节 地方政府发展社会组织的实践逻辑	062
第三节 基层政府建构的微观制度环境	072

第三章 当前中国社会组织的发展特征	081
第一节 社会组织发展特征概览	084
第二节 现有制度环境下的独特发展特征	094
第三节 深度案例观察：草根社会组织的独特发展逻辑	103
第四章 社会组织发展的政策选择与制度创新	117
第一节 设置清晰的改革路线图	121
第二节 营造社会利益表达的多主体组织网络	129
第三节 形成多样的社会组织培育路径	134
第四节 形成自我支持的社会组织发展生态体系	140
结语：当代中国公共性建设与社会组织发展	143
主要参考文献	148
后记	154

导 论



许多迹象表明,当前中国社会组织的发展已进入改革以来最快的历史时期。这不仅表现在近年来社会组织总量的快速增长上,^①也表现为国家宏观政策导向不断释放出鼓励社会组织发展的政策信号。^②人们有理由相信:20世纪80年代末以来形成的以“宏观鼓励,微观约束”^③为特征的中国社会组织发展制度环境正在发生重大转变。在此背景下,学术界和公共政策部门都预期当代中国社会组织能以此为契机,在国家治理体系中发挥更重要的作用。身处这个具有分水岭意义的历史时刻,我们更有必要深刻思考当代中国社会组织发展的方向、路径及其社会条件等深层问题。

一个令人惊讶的现实是,虽然中国学术界在过去20年中持续关注社会组织发展的理论与经验问题,但却鲜有对现代背景下社会组织的功能取向及其条件进行细致的学术梳理研究。其后果是,今天中国学术界对社会组织发展的许多假设大多都建立在一些以西方国家经验为模板的理论预设之上,比如,我们默认:社会组织可以在某些方面取代政府部门来供给社会服务,它们更贴近社会的诉求;^④它们可以在协调社会利益、参与社会治理中发挥重要作用;^⑤甚至还可以在规范市场竞争、开展

① 根据民政部的统计,截至2012年底,全国登记在册的社会组织一共有49.9万个,比2005年增长了约55.9%。考虑到国家统计数据只把正式登记注册的社会组织纳入统计范畴,因此,如果把各级地方政府备案登记,或以工商登记方式成立的社会组织计算进来,实际的增长率会更高。

② 党的十八大明确指出要“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”;十八届三中全会进一步强调要“激发社会组织活力”,并明确指出,“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。”

③ 俞可平:《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,《中国社会科学》2006年第1期。

④ 如王名、孙伟林:《我国社会组织发展的趋势和特点》,《中国非营利评论》2010年第1期;葛道顺:《中国社会组织发展:从社会主体到国家意识——公民社会组织发展及其对意识形态构建的影响》,《江苏社会科学》2011年第3期;景天魁:《在社会服务体制、机制的改革与创新中发展非营利组织》,《教学与研究》2012年第8期。

⑤ 如刘振国:《中国社会组织的治理创新——基于地方政府实践的分析》,《经济社会体制比较》2010年第3期;关信平:《社会组织在社会管理中的建设路径》,《人民论坛》2011年第11期;冯钢:《论社会组织的社会稳定功能——兼论“社会复合主体”》,《浙江社会科学》2012年第1期。

“非市场治理”中发挥不可替代的作用。^①然而，现有研究很少意识到的是：事实上，即便在西方国家的历史经验中，社会组织发挥上述功能都有一些独特甚至苛刻的社会与制度条件作为支撑。换句话说，如果离开这些独特的支持条件，社会组织的功能取向问题是值得深入追问的。

本书试图沿着这种追问进一步思考当代中国社会组织发展的方向及其支持体系的问题。某种意义上，这种追问和反思涉及“中国的社会组织将走向何方”以及中国特色的国家与社会关系等本源性问题。我们在“导论”的第一部分将首先回溯理论界关于社会组织功能的那些广为人知预设，尤其是梳理西方历史经验中这些预设的政治、社会条件；在此基础上，第二部分将讨论过去 20 年来中国社会组织制度环境的基本特征以及由此引发的社会组织发展特征；最后我们将围绕当代中国治理转型的战略目标，探讨推动中国社会组织健康发展的一些基本思考。

一、社会组织的功能取向与条件约束

在社会学与政治学的经典研究中，社会组织虽然常被提及，但却很少被作为主要的研究聚焦点而予以集中讨论。大多数情况下，研究者们往往是在研究民主体制、^②社会资本、^③非市场治理机制^④等经济、社会变迁宏大现象时，对社会组织有所涉及。换言之，在这些讨论中，社会组织既非因变量，也非核心的自变量，而是嵌入在论者的解释机制与理论演绎中的一环，因此论者在述及其作用时往往有特殊语境。基于此，当我们面对经典研究并试图从中获得关于社会组织发展的理论洞见时，必须

① 如张旭昆、秦诗立：《商会的激励机制》，《浙江大学学报（人文社会科学版）》2003 年第 2 期；冷明权、张智勇：《经济社团的理论与案例》，社会科学文献出版社 2004 年版，第 33—37 页。

② 例如，托克维尔在《论美国的民主》中对美国民主体制及其“民情”的讨论。

③ 例如，帕特南在《独自打保龄球：美国社区的衰落与复兴》中关于美国社会资本兴衰的讨论。

④ 例如，坎贝尔关于《美国经济治理》中关于各种社会机制规制市场行为的研究。

时刻保持理论自觉,于“抽丝剥茧”式的梳理中寻求不同历史时空中社会组织生长的轨迹、支持条件及社会意义。

近年来,国内的许多研究工作(尤其是一些应用研究),常常脱离经典研究的整体理论脉络,以零星的经典论述为依托演绎出社会组织的功能图谱,却忽略了这些功能背后的复杂支持条件。这进一步导致了今天中国公共政策界与理论界对社会组织发展中许多核心线索的忽视。“导论”第一部分试图立足社会学和政治学的经典研究,建立关于社会组织功能取向的理想类型,尤其是从中梳理出不同功能背后的条件与约束。

(一) 作为社会治理主体的支持条件

几乎在所有经典研究中,社会组织都是多中心的社会治理结构中重要一环。托克维尔在论及美国人日常生活中的结社时,曾生动地描绘道,“在美国,不仅有人人都可以组织的工商团体,而且还有其他成千上万的团体。既有宗教团体,又有道德团体;既有十分认真的团体,又有非常无聊的团体;既有非常一般的团体,又有非常特殊的团体;既有规模庞大的团体,又有规模甚小的团体。为了举行庆典,创办神学院,开设旅店,建立教堂,销售图书,向边远地区派遣教士,美国人都要组织一个团体。”^①如果说,托克维尔对美国人结社及其作用更多是一种感性观察的话,那么涂尔干则进一步从理论上阐述了诸如法人团体(职业团体)的次级群体在现代社会整合中所具有的重要作用,他在《社会分工论》中指出,“社会不等于乌合之众,次级群体是构成我们社会结构的基本要素,如果在政府与个人之间没有一系列次级群体的存在,那么国家也就不可能存在下去。如果这些次级群体与个人的联系非常紧密,那么它们就会强劲地把个人吸收进群体活动里,并以此把个人纳入到社会生活的主流之中”。^②“次级群体

① 托克维尔:《论美国的民主(下卷)》,董果良译,商务印书馆2013年版,第698—699页。

② 涂尔干:《社会分工论》第二版序言,三联书店2000年版,第40—41页。

之所以必不可少，并非在于它们作为功利组织促进了经济的发展，而在于它们对道德所产生的切实影响”。^①涂尔干以后的许多著名学者都注意到了社会组织在国家治理和社会整合中的重要作用，他们大多也强调社会组织对于公共生活有序建构的意义，比如，贝拉在《心灵的习性：美国人生活中的个人主义和公共责任》一书中讨论如何在个人主义盛行的时代背景下“改造美国文化”时，就提到要恢复社团的早期含义，即“社团的合法化是公共当局对私人组织的特许，是为了令私人组织为公共利益服务”。^②

事实上，与上述论述相近的经典引述频繁出现于近年来国内学术界与公共政策部门的相关研究成果上，并成为“发展社会组织，推进治理创新”的理论源头。相比之下，与频繁的学术引用相比，现实中却鲜有研究注意到这些经典研究在论及社会组织的治理功能时还提到了诸多社会条件。

比如，当托克维尔在讨论美国的民主，以及民主制度中的结社等制度安排之所以能发挥重要作用时，就提到了首要的社会条件——“民情”。他认为，这种民情扎根于历史上形成的新英格兰乡镇自治制度。这个早在17世纪开始形成，后经基督教新教的地方教会自治思想培养壮大起来的制度，促进了美国独立运动的发展，提高了人民积极参加公共事务的觉悟。^③换句话说，在托克维尔看来，离开了乡镇自治的传统，后来提到的普遍结社也就不具备公共治理的意义了。在贝拉的研究中，托克维尔的观点得到了进一步的阐发，这种“独立自由的乡镇社会”和地方自治的传统是个体由自我利益动机向公共责任感转变的关键条件，^④如果离开了这些条件，负责任的结社也就难以预期。

在其他的著作中，结社运动推进治理绩效这一常见理论预设背后，

① 涂尔干：《社会分工论》第二版序言，三联书店2000年版，第40—41页。

② 罗伯特·N.贝拉等：《心灵的习性：美国人生活中的个人主义和公共责任》，周德明、翁寒松、翟宏彪译，中国社会科学出版社2011年版，第383—384页。

③ 托克维尔：《论美国的民主（下卷）》，董果良译，商务印书馆2013年版，第6—7页。

④ 罗伯特·N.贝拉等：《心灵的习性：美国人生活中的个人主义和公共责任》，周德明、翁寒松、翟宏彪译，中国社会科学出版社2011年版，第224—225页。

也隐含着许多复杂的社会条件,比如:作为一种生活方式的“参与式民主”通常是广泛社区参与和结社的前提;^①社会资本,尤其是连接性社会资本(bridging social capital)与黏合性社会资本(bonding social capital)也是结社并形成社会治理网络的重要条件;^②“公民成员资格”由于指明了个人身份与社会身份的那种关键性交互作用,因此其发展与复兴也是结社运动不断发展的重要条件。^③遗憾的是,在今天中国大多数关于社会组织发展的讨论中,此类复杂社会与制度条件的重要性总是被隐去而避之不谈。其后果是,大量支持社会组织发展的形式制度被不断生产出来,但实际上的收效却甚微。

本书试图从以上看似琐碎而多维的条件中识别出社会组织作为社会治理主体所需的基本条件。受功力与学识所限,我们并不致力于从哲学和文化的意义上来深挖现代结社运动背后的深层次条件,而是着重识别出那些基本的组织与制度安排。我们认为,无论是托克维尔所说的作为“民情”的乡镇自治传统,还是“参与式民主”,抑或“公民成员资格”,背后都映射了两个基本的条件。

一是联结个体与公共生活、个人与他人之间的公共空间。

正是这种结构性空间的出现,使得个体得以通过结社手段与他人紧密合作,共同参与社会利益的协调和公共秩序之维护。从这个角度来说:“乡镇自治传统”和“参与式民主”都是这种公共空间得以结构化发展的重要支持因素;而“公民成员资格”则是公共空间得以浮现的重要心智条件,它意味着个人主义与公共责任之间形成了某种和谐的交集。因此,当我们在当前渐进式体制改革的时代背景下讨论发展社会组织,

① James Q. Wilson, 1968, "Why Are We Having a Wave of Violence?" *The New York Times Magazine*, May 19.

② 相关论点可见,罗伯特·帕特南:《独自打保龄球:美国社区的衰落与复兴》,刘波、祝乃娟、张孜异、林挺进、郑寰译,北京大学出版社2011年版,第12—14页。

③ 罗伯特·N.贝拉等:《心灵的习性:美国人生活中的个人主义和公共责任》,周德明、翁寒松、翟宏彪译,中国社会科学出版社2011年版,第18—20、43—45页。

提升国家治理能力时,显然不能忽略当代中国公共空间与公共性生产的问题。^①否则,相关理论讨论就很容易陷入无源之水的悖论性情境中。

二是结社活动紧密嵌入制度化的社会治理网络中。

历史上,要推动治理良性发展,几乎所有的结社活动都必须紧密嵌入在既有的社会治理网络中,比如:无论是在典型的多元主义国家(如美国)还是法团主义国家(如德、法),社会组织充分发挥社会治理功能的重要制度前提都是:国家在多层次的治理网络中给予社会组织以充分的制度化参与空间。否则,如果社会组织“游离”于正式的治理网络之外,尤其是在一国的重要公共产品配置、秩序调适中处于无足轻重的位置,其也就很难发挥治理主体的功能和作用了。

如果我们意识到上述条件对于社会组织发挥治理功能具有重要意义,我们就不会简单地把相应制度创新的重点停留于登记注册制度改革、资源汲取制度等方面,而是会意识到当代中国社会组织的发展与地方政府治理转型、民主制度的改革以及治理结构的优化等问题紧密相关。

(二) 作为公共服务主体的制度条件

自从萨拉蒙(Lester Salamon)教授于1994年提出“全球结社革命”以来,社会组织作为应对“国家危机”或“政府失灵”的重要力量开始得到越来越多的关注。^②在这一波理论浪潮中,社会组织开始被视为政府部门以外的又一公共服务主体。论者普遍认为:“由于社会组织在市场和国家之外的独特地位,它们通常以较小的规模、与公民的联系性、灵活性、激发私人主动支持公共目标的能力,及其新近被重新发现的对建立社会资本的贡献而呈现出战略性作用。”^③在这种理论视角下,社会组织所具

① 参见:李友梅、肖瑛、黄晓春:《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》2012年第四期。

② Lester Salamon, 1994, "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs*, Vol.74, No.3.

③ 莱斯特·M.萨拉蒙等:《全球公民社会——非营利部门视界》,贾西津、魏玉等译,社会科学文献出版社2002年版,第4—5页。

有的不同于政府部门的组织比较优势得到了充分的凸显,并成为今天中国学术界与公共政策部门在思考社会组织发展等问题时的基本预设。

然而上述预设同样建立在一系列制度条件之上。首要的条件是一个高度稳定,且可以帮助社会组织形成长远发展预期的制度环境。现代社会的公共服务日趋呈现出专业化的特征。在全球社会组织活动的四大主要领域(教育、社会服务、文化娱乐和卫生),^①社会组织的专业化要求正变得越来越高。在这些领域,仅仅依靠工业化早期的善意和志愿精神,社会组织已经无法应对社会消费者的诉求。因此,对于社会组织的可持续发展而言,发展更为专业化的服务能力就显得格外重要。而一旦社会组织要发展其专业化水平,尤其是持续在组织专业能力和人力资源上投资,它就迫切需要一个高度稳定、可以产生长期预期的制度环境。后者有助于大多数社会组织形成立足长远的发展战略,并克服短期的工具主义发展偏好。通常来说,稳定的制度环境包括明确、清晰的政策信号和设计合理的激励结构,在大多数社会组织发展迅速的国家,其政府都会在上述两方面形成科学的制度安排。

社会组织充分发挥公共服务效能的第二个重要制度条件是:政府部门能超越传统的公共行政理念,形成新型的管理技术和机制。在世界各国,政府部门资助社会组织提供公共服务都是日趋普遍的做法。在这种基本的制度背景下,政府部门形成有效的引导社会组织供给服务以及监督服务效能的机制就变得极为重要。随着权力分散和众多半自治实体参与公共项目的运作,即使简单的任务也会变得困难起来。间接形式的政府管理比直接管理要求更深入细致的规划。有些事情在政府直接管理下可以做内部变通处理,而在政府间接管理的情况下,则必须诉诸具

① 根据世界银行的一项研究,这四个领域占社会组织全部从业人数的70%,包括有薪酬的工作人员和志愿者。参见:利昂·E·艾里什、莱斯特·M·萨拉蒙、卡拉·西蒙:《政府向社会组织购买公共服务的国际经验》,世界银行报告,2009年,第7页。网址:<http://documents.shihang.org/curated/zh/2009/06/12221655/outsourcing-social-services-csos-lessons-abroad>。

有法律约束力的合同。同样，在复杂的决策链中每个环节都必须保持一致；不同的组织必须形成能够整合行动的有效网络。所有这些都要求政府部门超越传统公共行政的逻辑，采用新方式和新技能。^①这一制度条件不仅指向了合理的激励权设置和引导技术的发展，而且还涉及社会组织所处制度环境的系统整合问题。

综上所述，无论是作为社会治理的主体还是作为公共服务的承接者，社会组织要胜任挑战都需要一系列社会条件和制度支持。对于当前中国的公共政策部门而言，更重要的是，我们需要理解这些条件远非“国家支持”、“增加投入”或“降低注册门槛”那么简单，而是需要制度设计者更为系统、精致地设置政策信号与激励条件——对于转型国家而言，这不仅意味着科学理性的制度设计，有时还意味着政治魄力。对于社会科学研究者来说，要深刻地理解上述条件，就需要借助更具洞察力的分析框架，超越长期以来既有研究单纯在宏观的“国家 VS 社会”层面进行结构分析的现状，进入中观制度结构层次的分析。

二、现有制度环境的实践特征

本书与当前社会组织研究领域众多研究工作的重要区别是，我们更侧重于从理解当前中国社会组织所处的制度环境出发，来分析和研判社会组织在当前的国家治理转型中是否具备前文所提及的制度条件，并以此为切入点来理解中国社会组织当前的独特发展逻辑。这种分析视角不再单纯关注整体国家与社会之间的关系形态，而是从中观层次出发来分析现有制度环境中嵌入的诸多激励、约束条件，及其对社会组织发展

① 利昂·E.艾里什、莱斯特·M.萨拉蒙、卡拉·西蒙：《政府向社会组织购买公共服务的国际经验》，世界银行报告，2009年，第12页。网址：<http://documents.shihang.org/curated/zh/2009/06/12221655/outourcing-social-services-csos-lessons-abroad>。

的复杂影响机制。由此,我们可以揭示出现实生活中社会组织发展所面对的一些更深层次问题。

本书的基本研究思路是把当前社会组织所处的制度环境看做是具有不同治理目标和行为逻辑的多层次政府共同生产的认知与规则产物,由于不同层次制度生产者面对的治理问题和约束条件不尽相同,因此这种制度环境内部并非是系统整合的,而是暗含着多种相互交织的制度逻辑,并为社会组织提供了多样化甚至碎片化的激励与约束条件。^①本书第二章呈现出了中央政府、中间层次的地方政府以及基层政府在彼此相互作用的结构中是如何形成这种制度环境的。在这里,我们简要总结为以下几点:

(一) 中央政府的政策具有较高的“含混性”特征

直到党的十八大以前,中央政府关于社会组织的发展始终没有一个清晰、系统的政策表述。在不同时期,中央政府往往释放出指向不一的政策信号,比如,20世纪90年代末更强调对社会组织有序发展进行“双重管理”,党的十六届四中全会后开始强调“社会协同,公众参与”,党的十七大后逐步强调社会组织的主体性作用。上述政策信号的指向不同,但却共存于宏观政策环境中,缺乏系统的梳理。一个典型的例子是,虽然党的十八届三中全会明确提出四类社会组织可以直接登记注册,^②但基于双重管理体制的既有法规条文却并未被废止或得到修正。另一方面,这种政策环境的“含混性”不仅表现在政策文本上,还体现在国家层次上社会组织发展与管理的科层管理架构缺乏系统整合上。随着“社会协同,公众参与”的日趋普遍化,中央政府各部门及党委各构成部门都日

① 参见: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。

② 这四类社会组织是: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。