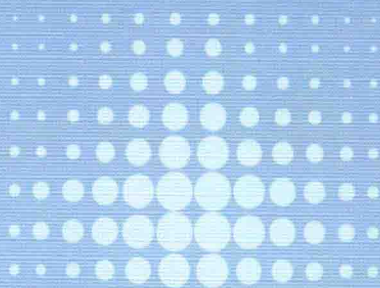


制度环境演化与中国特色 社会组织发展研究

邓亦林 著



中国社会科学出版社

制度环境演化与中国特色 社会组织发展研究

邓亦林 著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

制度环境演化与中国特色社会组织发展研究 / 邓亦林著. —北京: 中国社会科学出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5203 - 0945 - 5

I. ①制… II. ①邓… III. ①社会组织管理 - 研究 - 中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 224750 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 梁剑琴
责任校对 王 龙
责任印制 李寡寡

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](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

印刷装订 北京君升印刷有限公司
版 次 2017 年 5 月第 1 版
印 次 2017 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 17.25
插 页 2
字 数 249 千字
定 价 69.00 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

摘 要

中国特色社会组织从哪里来,又将去往何方?对这一问题的思索,促使我们有必要尝试将制度分析方法引入中国特色社会组织的研究视阈,并以此为基本分析方法,对制度环境的能动主体、制度环境要素进行系统阐释,从而为研究建立一个以政党—意识形态、政府—法律法规、社会—公民文化为基本内容的社会组织发展制度环境理论分析框架。

从制度环境这一视角出发,立足中国国情、历史、文化,坚持马克思主义的立场、观点和方法,运用辩证唯物主义与历史唯物主义的基本观点去分析中国特色社会组织发展的具体实践,探寻当代中国制度环境演化与社会组织演变的历史脉络,全面展示制度环境演化的历史进程,揭示其演进机理与演进趋势,从理论上对中国特色社会组织发展的历史必然性进行诠释,从而为中国特色社会组织发展制度环境优化进行前瞻性分析。

中国特色社会组织发展的现存制度环境,有其历史演化进程可寻。通过对改革开放前(1949—1978年)、改革开放初期(1978—1992年)、建立市场经济体制时期(1992—2002年)、完善市场经济体制时期(2002年—)四个不同的历史时期中国特色社会组织发展状况进行系统的历史考察,客观分析和反映中国特色社会组织制度环境演化过程中的事实,探寻蕴藏其背后的规律,由此揭示出当代中国社会组织制度环境依循总体型制度环境→依附型制度环境→分离型制度环境→协同型制度环境的轨迹演进;与之相呼应,社会组织也朝着准政府化→功能化→专业化→自主化的角色演变。正是制度环境的不断演化,最终形塑

中国特色社会组织的现有基本特征。

社会组织制度环境演化历程表明，制度环境总体朝着有利于社会组织发展的方向迈进。但是，政党一意识形态方面存在的社会组织定位模糊、选择性放权、制度化政治参与渠道匮乏，政府一法律法规方面存在的法律制度供给不足、双重管理体制困扰、登记政策差别化，社会—公民文化方面存在的传统价值观念制约、社会信任机制缺失、公民参与度不高等诸多制度困境，反映出社会组织发展与制度需求之间的矛盾依然十分突出，致使社会组织面临合法性支持不足、角色定位偏离、公信力不足、策略选择错位等种种发展困境，社会组织发展与经济社会发展程度相比明显滞后，社会组织参与社会治理无论是广度还是深度都十分有限。

制度环境既是中国特色孕育之结果，是中国特色彰显之要素，也是中国特色塑造之必然。中国特色社会组织发展，是中国化马克思主义的新命题，也是坚持与发展中国特色社会主义事业的应有之义。以中国特色社会组织发展为价值取向，以建构政党—政府—社会组织新型合作伙伴关系为具体目标，以培育与规制为基本任务，通过完善社会组织法律体系、进行社会组织管理体制改革、建立枢纽型服务机制、完善社会组织监管体系、引导社会组织有序政治参与、注重社会组织能力建设、加强公共精神培育，进行综合配套的制度环境优化，实现马克思主义中国化新成果与中国特色社会组织建设新进展双向互动、同步发展，自是本书关怀所在。

关键词：社会组织；中国特色；制度环境；演化

目 录

导论	(1)
一 问题缘起	(1)
二 国内外研究现状	(7)
三 研究思路与框架	(26)
四 研究方法	(27)
五 创新尝试	(31)
第一章 中国特色社会组织与制度环境概述	(33)
第一节 相关概念界定	(33)
一 社会组织	(33)
二 中国特色社会组织	(36)
三 制度环境	(38)
第二节 制度环境的能动者	(43)
一 政党	(43)
二 政府	(45)
三 社会	(46)
第三节 制度环境与社会组织关系	(47)
一 制度环境要素	(47)
二 制度环境对社会组织发展的影响	(50)
第四节 社会组织发展制度环境分析框架	(53)
一 政党—意识形态	(53)
二 政府—法律法规	(55)
三 社会—公民文化	(55)

第二章 总体型制度环境与社会组织准政府化 (1949—

1978 年) (58)

第一节 1949—1978 年中国社会组织发展 (58)

一 社会组织的创建 (59)

二 法律法规的奠基 (60)

三 社会组织的清理整顿 (61)

四 单位体制的建立 (63)

第二节 总体型制度环境 (65)

一 政党—政府—社会高度同构 (65)

二 社会组织合法性的重建 (67)

三 社会组织自治性的丧失：以工会角色之争为例 (70)

第三节 总体型制度环境下社会组织准政府化 (75)

一 党的全方位领导 (75)

二 政府系统的延伸 (76)

三 职能的偏移 (79)

四 资源的完全供给 (82)

第三章 依附型制度环境与社会组织功能化 (1978—

1992 年) (84)

第一节 1978—1992 年中国社会组织发展 (84)

一 社会组织的恢复发展 (85)

二 新社会组织的蓬勃发展 (87)

三 社会组织治理法律框架的初步形成 (92)

四 社会组织的清理整顿 (93)

第二节 依附型制度环境 (95)

一 党的政策型领导 (95)

二 政府的管控策略 (97)

三 政府主导发展取向 (100)

第三节 依附型制度环境下社会组织功能化 (102)

一 助手角色的定位 (102)

二 政府职能转移的承接者	(103)
三 行政资源的输送	(104)
四 社会组织功能化的一个样本：工商联的逐渐复归	(105)
第四章 分离型制度环境与社会组织专业化 (1992—2002 年)	(111)
第一节 1992—2002 年中国社会组织发展	(111)
一 社会组织规范发展	(112)
二 非政府组织思想广泛传播	(113)
三 基金会缓慢发展	(115)
四 民办非企业单位兴起	(116)
五 社区志愿组织涌现	(117)
第二节 分离型制度环境	(118)
一 政社分开原则的明晰	(119)
二 培育初露端倪	(121)
三 规制渐成体系	(124)
四 公民结社热情激发	(128)
第三节 分离型制度环境下的社会组织专业化	(130)
一 社会组织民间化	(130)
二 社会组织成为党建新领域	(132)
三 社会组织的多元发展	(133)
第五章 协同型制度环境与社会组织自主化 (2002 年—)	(135)
第一节 2002 年以来中国社会组织发展	(135)
一 社会团体发展	(136)
二 基金会发展	(137)
三 民办非企业单位发展	(138)
第二节 协同型制度环境	(140)
一 社会组织治理主体地位确认	(141)
二 社会组织培育体系化	(146)

三	社会组织管理体制创新	(152)
第三节	协同型制度环境下社会组织自主化	(154)
一	社会组织党建力度加大	(154)
二	党政机关与社会组织脱钩	(157)
三	社会组织主体性彰显	(159)
第六章	中国特色社会组织发展的制度困境	(165)
第一节	政党—意识形态困境	(165)
一	社会组织定位模糊	(165)
二	选择性放权	(167)
三	制度化政治参与渠道匮乏	(169)
第二节	政府—法律法规困境	(171)
一	法律制度供给不足	(171)
二	双重管理体制困扰	(173)
三	登记政策差别化	(174)
第三节	社会—公民文化困境	(177)
一	传统价值观念制约	(178)
二	社会信任机制缺失	(182)
三	公民参与度不高	(184)
第四节	中国特色社会组织发展困境	(186)
一	合法性支持不足	(186)
二	角色定位失序	(187)
三	公信力不足	(190)
四	策略选择错位	(191)
第七章	优化中国特色社会组织发展制度环境	(195)
第一节	中国特色社会组织的理论阐释	(195)
一	马克思共同体思想的时代表达	(196)
二	协同共治的秩序力量	(197)
三	中国特色话语体系的重要载体	(199)

第二节 优化中国特色社会组织发展制度环境的基本	
思路	(200)
一 理论创新：制度环境构建的根本动力	(200)
二 培育与规制：制度环境构建的双重任务	(210)
三 新型合作伙伴关系：制度环境构建的目标导向	(216)
第三节 优化中国特色社会组织发展制度环境的具体	
对策	(222)
一 完善社会组织法律体系	(222)
二 进行社会组织管理体制改革	(224)
三 建立枢纽型服务机制	(224)
四 完善社会组织监管体系	(225)
五 引导社会组织有序政治参与	(226)
六 注重社会组织能力建设	(228)
七 加强公共精神培育	(229)
结语	(231)
参考文献	(233)
后记	(262)

导 论

社会组织已成为遍及全球的社会现象。社会组织兴起是经济和社会发展的产物，是社会文明与进步的标志。现代政治学、社会学认为，社会组织与政府、企业是当代社会的三大支柱，是推进社会和谐的重要力量。推进社会创新，促进中国特色社会主义社会组织发展，是构建社会主义和谐社会的客观需要，也是推进国家治理体系和治理能力现代化的迫切需求。

一 问题缘起

（一）研究背景

作为一种组织形态，社会组织并非当今社会特有现象，而是具有较为悠久的历史，“从历史上看，行业性社团、慈善机构等民间组织早已有之，在各国工商业发展史上发挥过重要作用”^①。但社会组织作为全球范围内“一场有组织的志愿运动和创建各种非赢利的及非政府的组织运动”^②，进而演化成为政府和企业两大类组织之外的“第三域”，则是20世纪七八十年代以后的事情。即便是在有着“非营利活动的温床”之称的美国，^③也有足够的证据表明，社会组织的迅猛发展发生在20世纪60年代以后。萨拉蒙项目组1982年对美国16个社区社会组织

① 林兆木：《发挥各类社会组织在促进社会和谐中的作用》，《党建研究》2006年第12期。

② [美] 萨拉蒙：《第三域的兴起》，于海译，《社会》1998年第2期。

③ 参见[美] 萨拉蒙等《全球公民社会：非营利部门视界》，贾西津等译，社会科学文献出版社2007年版，第220页。

的一项调查显示,65%的社会组织是在20世纪60年代创立的。^①斯塔夫里阿诺斯(Stavrianos, L. S.)在其著作《全球通史:从史前史到21世纪》引述的案例中,从社会组织成员数量的变化印证了20世纪七八十年代美国社会组织的发展状况,“70年代其成员数目是500万—800万,80年代其数目达到了1200万—1800万”^②。20世纪70年代以来,伴随着政府失灵、市场失灵与契约失灵问题的凸显,促使人们在政府与市场之外高度关注社会组织的重要作用,积极寻求国家治理与社会治理的新路径,引发了“全球社团革命”,从而使得社会组织发展浪潮在世界各地蓬勃兴起。这也正如萨拉蒙所描绘的那样:“在世界的每个角落都呈现出大量的有组织的私人活动和自愿活动的高潮。”^③

与“全球社团革命”相呼应,中国也渐生社会组织的繁荣景象。改革开放以来,适应经济社会发展的需要,中国历经了巨大的社会变迁,国家、社会与市场三大部门开始出现分化,现代社会的制度框架初步建立,公民身份与权利意识日渐显现,社会力量逐渐积聚,公民有了日益广阔的结社空间,社会组织发展的动力机制渐次生成,由此推动了中国社会组织的爆发式增长,社会组织在公益慈善、社会救助、扶贫开发、教育培训、医疗卫生、环境保护、科学研究、社区建设、行业发展等方面越来越发挥其重要作用,业已成为当今中国社会一支非常重要的力量。据民政部发布的《2014年社会服务发展统计公报》显示,截至2014年年底,全国共有社会组织60.6万个,吸纳社会各类人员就业682.3万人,形成固定资产1560.6亿元。^④

① 参见[美]萨拉蒙《非营利部门的兴起》,载何增科主编《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社2000年版,第245页。

② [美]斯塔夫里阿诺斯:《全球通史:从史前史到21世纪》,董书慧等译,北京大学出版社2005年版,第793页。

③ [美]萨拉蒙等:《全球公民社会:非营利部门视界》,贾西津等译,社会科学文献出版社2007年版,第4页。

④ 参见中华人民共和国民政部《中国民政统计年鉴:中国社会服务统计资料(2015)》,中国统计出版社2015年版,第13页。

社会组织作为第三域在世界范围内的兴起,绝非偶然,而是与特定的社会历史条件密切相关。首先,第二次世界大战后,虽然经历了漫长的“冷战”时期,但和平与发展仍是主基调,使各国经济社会发展迎来了一个相对和平的环境,经济社会的发展,为社会组织的兴起提供了物质基础。这也正如恩格斯所说的那样:“劳动的发展必然促使社会成员更紧密地互相结合起来,因为它使互相支持和共同协作的场合增多了,并且使每个人都清楚地意识到这种共同协作的好处。”^①其次,技术的进步为社会组织的兴起提供了技术条件。梅罗维茨(Joshua Meyrowitz)的《消失的地域》(*No Sense of Place*, 1986)和吉登斯(Anthony Giddens)《现代性的后果》(*The Consequences of Modernity*, 1990)都不约而同地将视角转移到了信息技术进步对直接互动的结构转变的影响。梅罗维茨不无惊讶地发现:“群体身份、社会化、等级制度,过去依赖于特定的物质地点以及其中可获取的特殊经验,现在在这些方面已经被电子媒介改变了。”^②而吉登斯更是不无深刻地指出:“现代性以前所未有的方式,把我们抛离了所有类型的社会秩序的轨道,从而形成了其生活形态。”^③最后,市场失灵与政府失灵为社会组织发展提供了实践基础。市场经济独特的激励、配置和约束效率,使之成为“人类迄今为止最具效率和活力的经济运行机制和资源配置手段”^④。在市场经济发展的初期阶段,古典经济学的代表人物亚当·斯密(Adam Smith)极度排斥政府干预,强调政府担当“守夜人”角色,市场以“看不见的手”的方式对经济活动进行自我调节。然而,一再爆发的经济危机使市场的缺陷暴露无遗,市场失灵引致政府部分甚至是全部地替代市场。苏联模式提供的就是一种政府完全替

① 《马克思恩格斯选集》第4卷,人民出版社1995年版,第376页。

② [美]梅罗维茨:《消失的地域:电子媒介对社会行为的影响》,肖志军译,清华大学出版社2002年版,第120页。

③ [英]吉登斯:《现代性的后果》,田禾译,译林出版社2000年版,第4页。

④ 叶常林等:《非政府组织前沿问题研究》,中国科学技术大学出版社2009年版,第8页。

代市场的计划经济运行机制，而更多的西方国家则从罗斯福新政和凯恩斯主义的“处方”那里得到启发，人们相信政府的干预能够驯服不羁的市场这匹“野马”。无论是苏联模式还是国家资本主义方式，都一度创造了经济发展的奇迹，人们相信：“没有国家的市场将导致二元的，甚至四分五裂的社会，它不仅会埋葬市场经济，使市场成为万恶之源，而且还会使自由遭到毁灭。”^① 政府完全替代或是部分地替代市场的弊病又随着福利国家危机和世界性的贫困问题、环境危机，以及苏联解体和东欧剧变等危机迭起而逐渐显现，它们从不同的维度诠释了政府失灵的客观存在。市场失灵和政府失灵的同时存在，使得人们进一步认识到政府和市场在提供公共产品上的局限性，因而人们期冀通过社会组织的发展这一“第三条道路”来弥补政府失灵与市场失灵的缺陷，这也就为社会组织的兴起提供了制度空间。社会组织作为一种在政府与市场之间调节社会发展的组织制度创新，越来越成为不同国家和地区的共同选择。

（二）研究假设

中国特色社会组织的勃兴，虽是近些年的社会现象，但中国特色社会组织的发展，也有着较为漫长的历史可寻。在漫长的历史进程中，中国特色社会组织的样态经受多重合力的作用，学界从社团革命、政府失灵/市场失灵、治理等视角已给予有见地的研究和探索，但从制度环境视角的讨论却稍显匮乏。当下中国特色社会组织发展的制度环境，究竟是如何形成的？其背后是否有规律可循？中国特色社会组织发展的未来趋向又将如何？正是这样一些问题，驱使我们有必要从制度环境这一视角探寻中国特色社会组织发展规律，进而揭示当代中国制度环境演进与中国特色社会组织演变之间的关联。因此，本书将研究主题确定为：制度环境演化与中国特色社会组织发展研究。而本选题的研究，将基于以下几个方面的研究假设：

^① [法] 勒努阿：《没有国家的市场》，李其庆编译，《国外理论动态》1992年第41期。

1. 中国特色社会主义组织演变与中国特殊的制度环境演化紧密相关。制度环境对中国特色社会主义组织发展至关重要。制度环境对社会组织发展具有重要的促进和约束作用。中国特色社会主义组织的发展,不是纯粹自然演进的结果,同样也不是效仿西方的结果。中国特色社会主义组织的产生、运作、活动及其在社会生活中的地位作用,无不深受中国特有的制度环境的影响。正是制度环境的演化,不断形塑中国特色社会主义组织,使社会组织具有强烈的中国特色。新中国成立以来,社会组织的发展始终伴随着其制度环境的变迁而不断演变。改革开放前,在与计划经济体制相适应的全能主义政治形态下,执政党和政府成为社会治理主体,社会组织发展受到严重抑制。改革开放以来,随着社会主义市场经济体制的确立,以及政治环境、社会生活、文化观念的变化,社会组织发展的制度环境有了较大的变化,党对社会组织发展日益重视,政府也不断出台相关法律法规,逐步将社会组织管理纳入规范化、科学化的轨道。

2. 中国特色社会主义组织发展的制度环境演化有其内在的规律性。中国特色社会主义组织,不是一个静态的实体,而是动态发展着的。社会组织在不同的历史时期既有不同的名称,更因其不同的制度环境,有了不同的性质、不同的地位,担负着不同的角色,发挥着不同的作用。正如美国学者斯科特(W. Richard Scott)所说:“制度理论为我们观察当代社会中的组织提供了最有前景和最具创造性的透镜。”^①运用制度组织理论来检视当代中国社会组织发展并探索中国特色社会主义组织发展规律,亦不失为一条现实路向。因此,很有必要通过对中国特色社会主义组织发展的制度环境演化及其演化机制进行阐释,探寻其内在的规律性,进而为优化中国社会组织发展制度环境找到一把钥匙,由此促进中国特色社会主义组织的发展,推进社会主义和谐社会建设进程。

^① [美] 斯科特:《制度与组织:思想观念与物质利益》,姚伟、王黎芳译,中国人民大学出版社2010年版,前言第2页。

3. 中国特色社会组织的创新发展需要构建中国特色社会组织制度环境。制度环境演化与社会组织演变的历程表明, 中国特色社会组织发展的过程, 即是一个制度创新的过程。当下, 中国特色社会组织发展现存的制度环境总体上与其发展状况相适应。但是, 中国特色社会组织制度环境与其发展的制度需求之间存在鸿沟, 现存制度环境在许多方面已难以适应它进一步生长的需要, 其中有些制度性因素已经成为制约社会组织发展的瓶颈, 必须进行相应的改革。

(三) 研究价值

运用马克思主义的立场、观点和方法, 系统分析制度环境演化对中国特色社会组织演变所产生的种种影响, 并探讨中国特色社会组织制度环境优化的可能路径, 具有重要的学理价值和实践价值。

1. 有助于深化马克思主义市民社会理论研究。从马克思的市民社会理论, 到列宁的社会建设思想, 再到中国化马克思主义的社会建设理论, 都十分重视通过社会组织建设, 从而为人的自由全面发展奠定组织基础和制度基础。中国特色社会组织发展问题, 既来源于中国特色社会主义建设的伟大历史实践, 同时也是马克思主义市民社会理论的一大新课题。从党的十七大提出“社会组织建设与管理”新命题, 到党的十八届三中全会强调要“激发社会组织活力”, 无不深刻表明党和国家对社会组织发展问题的高度重视。因此, 运用马克思主义基本原理, 从学理上对中国特色社会组织发展的理论与实践进行系统研究, 将进一步拓展和深化马克思主义市民社会理论研究。

2. 有助于推进中国特色社会组织建设理论创新。近年来, 社会组织发展问题引起了包括政治学、社会学、管理学、经济学等诸多学科学者的高度关注, 本书运用制度分析、历史分析、逻辑分析、规范分析等方法, 系统分析当代中国社会组织发展制度环境的能动者及其要素, 系统考察当代中国社会组织发展制度环境的演化过程, 揭示其演化规律, 进而探究制度环境优化之可能路径, 这是一种新的研究尝试, 具有理论上的探索意义, 能够为中国特色社会组织管理体制改革的提供理论依据。

3. 能够为推进国家治理体系与治理能力现代化提供决策参考。实现中华民族伟大复兴的中国梦，迫切要求国家治理体系与治理能力现代化。社会组织是国家多元治理主体当中非常重要的一员，是社会主义核心价值观的倡导者、践行者和推动者。社会组织作为公民重要的利益表达机制，对于调节社会利益、化解社会矛盾、促进社会和解、凝聚社会合力以及促进经济社会协调发展具有十分重要的作用。国家治理体系与治理能力现代化要求更加重视社会组织作用发挥，引导社会组织有序政治参与，进而达致政党、政府和社会三方面共同协作，相互配合。因而，开展中国特色社会组织相关研究，提出构建政党、政府与社会组织之间的新型合作伙伴关系的建构路径，可资借鉴与决策参考。

二 国内外研究现状

20 世纪 80 年代西方公民社会理论研究的复兴，渐次引发了国内外不少学者对于社会组织研究的兴趣，相关研究成果层见叠出，涉及政治学、社会学、管理学、经济学、社会学等诸多领域。

（一）国外研究现状

由于西方国家有着长期的市民社会历史，社会自主空间发育较早，因而国外对于社会组织的研究也起步较早，相关研究相对较为成熟，有一批较有影响的学者，取得了不少富有影响力的研究成果。法国著名历史学家、政治学家、社会学家托克维尔（Alexis-Charles-Henri Clérel de Tocqueville）通过 1831 年 5 月—1832 年 2 月对美国的考察，发现结社权自从英国输入以后，便一直长存，并成为“美国人的习惯和风尚”^①，“美国人不论年龄多大，不论处于什么地位，不论志趣是什么，无不时时在组织社团”^②。在他看来，“使结社的艺术随着

① [法] 托克维尔：《论美国的民主》（上卷），董果良译，商务印书馆 2011 年版，第 216 页。

② [法] 托克维尔：《论美国的民主》（下卷），董果良译，商务印书馆 2011 年版，第 635 页。