

NGO

清华大学 NGO 博士论丛 王名 主编

On Civic Community

论公民共同体

共同体生成与政府培育作用研究

郑琦 / 著

 中国社会科学出版社

国家一级出版社

全国百佳图书出版单位

NGO

清华大学NGO博士论丛 王名 主编

论公民共同体

共同体生成与政府培育作用研究

 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

论公民共同体：共同体生成与政府培育作用研究/
郑琦著. —北京：中国社会科学出版社，2010. 11
(清华大学 NGO 博士论丛 / 王名主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3401 - 9

I. ①论… II. ①郑… III. ①城市—社区—管理—研究—中国 IV. ①D699. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 207573 号

书 名：论公民共同体——共同体生成与政府培育作用研究

著 者：郑 琦

责任编辑：朱永玲

出版发行：中国社会科学出版社 邮政编码：100032

通联方法：北京市西城区二龙路甲 33 号

电话：编辑部：(010) 66076941 邮购部：(010) 66076941

销售部：(010) 66080300 传 真：(010) 66051713

(010) 66051698 传 真：(010) 66080880

(010) 66080360 (010) 66063678

网 址：www. shcbs. com. cn

经 销：各地新华书店

印刷装订：北京京海印刷厂

开 本：160mm × 230mm 1/16

印 张：13. 75

字 数：205 千字

版 次：2011 年 1 月第 1 版

印 次：2011 年 1 月第 1 次印刷

定 价：28. 00 元

总 序

清华大学 NGO 研究所所长、教授、博士生导师 王 名

十多年来，“清华 NGO 研究”作为一个团队、一类作品、一种学术符号，得到越来越多人的认可，令我在欣喜之余也不胜惶恐。昨晚在哈佛大学的“公益中国”讲坛上感受到来自中国留学生对于祖国 NGO 研究的热情关注和热烈讨论，以及对于我们这个本土生长的学术团队的认同和支持，激发我强烈的责任感和使命感。我这样解释我们的理由：NGO 研究应当是中国未来几十年间最具挑战性也最具潜力的学术领域了。

这也是编辑出版这套博士论丛的理由。我从 2002 年开始招收博士研究生，研究方向为“公民社会与治理”。这两年陆续有了毕业生。学生们在 3-6 年的学业期间，除了修满清华公共管理学科博士学位所要求的 40 多个学分外，在 NGO 研究领域从事大量的实证调研，并在导师指导下选择一个专题开展深入的理论和应用研究，最后完成一篇博士论文。这样的研究成果在起步不久的中国 NGO 研究中是难能可贵的。出版这个论丛，就是要将博士们的研究成果呈现给更多的读者，以推动中国 NGO 研究走向更加专业和有深度的学术境界。幸得中国社会科学出版社相助，由我做丛书主编，精选毕业博士论文之优秀者，提出公开出版的原则与要求，在认真修改的基础上每年出版若干，陆续形成反映清华 NGO 研究团队中青年学俊的专著系列。

清华大学 NGO 研究所成立于 1998 年 10 月，是我国目前从事 NGO 相关理论和政策研究中成立最早的一家科研与教学机构。10 多年来，NGO 研究所秉承自强不息、厚德载物、明德为公的传统，坚持科学、求实、创新的精神，以中国的 NGO 与公民社会研究为基本领域，以科研和教学为基本任务，致力于开展中国 NGO 的理论和实证研究，努力培养适合于各类 NGO、公共事业单位和相关党政部门的高级公共管理人才，促进相关法律法规和政策体系的建立与完善，推动中国公民社会的形成与发展。10 多年来，我们先后接收了来自美国、德国、瑞士、荷兰等国家知名大学的多位学者担任访问学者，有近 20 位博士后出站，已毕业的博、硕士研究生达 140 多

人；先后得到国内外 50 余家机构的科研资助，科研项目 70 余项；在国内外各类学术期刊和国际会议发表学术论文逾 300 篇，出版各类专著、译著 53 部，为本校博士、硕士研究生和本科生开设相关课程 30 多门。可以说，NGO 研究所目前已成为国内该领域最有实力和最具影响力的一家科研、教学和政策咨询机构。

编写这样一套博士论丛的另一个意图，是唤起年轻学人们更多地关注和投身于中国 NGO 的研究。10 多年前，在清华甲所召开的那个具有历史意义的座谈会上，时任民政部民间组织管理局局长的吴忠泽博士说过一句令我至今铭记在心的话：这个领域有大量问题亟待深入研究，写几十篇博士论文都不够。这套丛书的出版，可以说是我们在这条路上迈出的第一步。尽管并不完善，或许还有些粗浅，但毕竟我们迈出了这一步。这是值得欣慰和充满希望的一步，因为从这里走出去的博士，不仅接受了严格的学术训练并打下了坚实的学科基础，而且满怀对于中国 NGO 研究的热情与感性，势必成为推动这个领域走向光明前程的栋梁。我当然希望这套丛书的出版能够吸引更多读者的关注，或许有些还是批评或者批判，然而一定是对中国 NGO 研究的更加深入的思考和探究。我更希望能有愿意致力于中国 NGO 研究的来自国内外的优秀学子们来投考清华的博士，加入我们的团队，共同推动这个既充满挑战，也充满希望的学术领域的研究。

2009/11/17

于波士顿飞往华盛顿途中

序

二十多年前，一位美国人在考察欧洲地中海岛国意大利发生的政治变革时，使用了“公民共同体”这一概念。他将20世纪后期民主制度绩效的根源，归因于1000多年前出现的这种基于公民主权意识和自我管理的城市联盟。近年来，我们在国内方兴未艾的城市社区社会组织的实践中，找到了越来越多的与这一概念相近甚至吻合的因素，激起学者们很高的研究兴趣。郑琦的这本书，可说是这方面的一个积极的初探。

2005年仲夏，我在一位老先生的家里见到即将大本毕业的郑琦，她已确定推研到我所在的学院，很有兴致地听我谈了NGO的话题。数月后，她加入NGO研究所，成为我的第三位直博生。

清华自2003年开始招收公共管理学科“公民社会与治理”方向博士研究生，在我开设的方向性必修课上，安排了帕特南《使民主运转起来》一书的选读。我在导读这本书时告诉学生：这部政治学与公共管理的经典之作中有许多概念值得探究，公民共同体即为其中之一。郑琦大约是记住了我的提示，在她后来赴美访学期间特别是在北京朝阳区挂职实习期间，搜集了大量有关这一概念的理论资料和实践素材，经过不断思考和讨论，最终她把博士论文的研究锁定在这一概念上。

我对这一概念情有独钟。从我12年前回国后发起成立NGO研究所至今，一直深信结社乃人之本性，结社权是公民的基本权利，而结社的基本表达形式就是出现在社会生活中的各种自主的共同体。十多年来，我们追索中国的NGO，跑遍了大江南北的城镇乡村，结识了致力于结社的形形色色的仁人志士，也见到了喜欢结社的太多的普通百姓，发现无论是政府鼓励也好，限制也好；有钱也好，没钱也好；有地方也好，没地方也好，只要有社会的地方就有结社，有人的交流就有共同体。我一直鼓励我们的学生到基层去，去用自己的双眼、话语和感知，观察和体会民间共同体及其所表达的种种。

郑琦可谓在这方面做出了初步的探索。她选择以城市社区为对象探讨公民共同体的生成与政府作用问题，是一个富挑战性、创新性并具很强理

论及政策意义的选题。在我国急剧的社会转型期，与政府改革、市场发展相对应的是社会的重建，其中以公民为主体、以社区为载体的公民共同体的生成是一个历史的课题，将逐渐通过自主结社的种种实践培育公民的主体意识、发育社会的基层细胞并培植社会资本的基础网络，从而探索社会重建的主体建构。郑琦通过观察和研究社区建设中在政府培育下涌现出的各种社区社会组织，分析城市社区公民共同体生成的路径选择以及政府培育对形成中的公民共同体所发挥的作用，试图构建一个解释政府培育对公民共同体作用机制的模型；她以一个具体的案例——北京朝阳社区——的实证分析，来说明现阶段政府培育是公民共同体生成的主导路径，由于城市居民主体性的增强和资源流动性的增加，传统的政府控制方式对居民产生的效力大幅削弱，而政府向服务型政府的转型则推动了政府培育成为现阶段公民共同体生成的主导路径；她进一步从制度分析角度提出政府培育对公民共同体作用的激励—约束理论模型，具体分析其中激励和约束两种机制的实现路径，并针对理论模型进行了定量和定性两套实证检验。所有这些，表明郑琦已经较为熟练地掌握了政治学及公共管理的理论分析工具，针对实践中的制度创新展开了较为深入的分析，并得出许多有益的结论和政策建议。这使得这篇论文在答辩中顺利通过并得到与会专家的高度评价。

2010年暑期过后，已获清华博士学位的郑琦进入中央党校工作，在教学之余能够继续公民共同体的思考和研究。我为她感欣慰，也激励并祝愿她的研究能够不断深入。希望有一天，她能在这本书的基础上写出如帕特南那样具更大影响力的巨著来。

王 名

2010/11/18

摘 要

共同体（本研究中特指城市社区层面的共同体，也称社区共同体）是指以公共精神为内在本质，以社会组织为外在结构的人们所组成的群体。近年来，随着社区建设将社区定位为社会生活共同体，一大批社区社会组织经由政府培育在城市社区中涌现出来。本研究旨在通过对这一现象的深入观察，系统分析城市社区共同体生成的路径选择以及政府培育对形成中的共同体所发挥的作用，试图构建一个解释政府培育对共同体作用机制的模型。

共同体具有多种不同的生成路径，朝阳社区的实证研究表明，现阶段政府培育是共同体生成的主导路径。它的出现是共同体演化过程中路径依赖的结果。在中国封建社会时期的国家共同体和新中国成立初期的单位共同体下，人们不仅缺乏结社传统，而且形成了对政府的依赖心理，致使自下而上的社会生成路径虽然存在，但主导方式仍然是自上而下的政府生成路径。在政府主导路径下，由于城市居民主体性的增强和资源流动性的增加是一个不可逆的过程，一方面传统政府控制方式对居民产生的效力大幅削弱；另一方面，随着政府向服务型政府转型，政府培育成为了现阶段推动共同体生成的主导路径。

在制度分析的框架下，基于“诺斯悖论”在社会领域的拓展，本研究提出政府培育对共同体作用的激励—约束理论模型。其中，激励作用的路径为政府通过合法性激励和资源性激励，分别弥补共同体生成过程中的内在制度惰性和组织成本问题。约束作用并不体现在传统理论所认为的组织自治性的下降，与政府控制不同，政府培育与组织自治性之间不存在相关关系。政府培育的约束作用是由政府的非中立性导致的选择性培育与政府的知识局限和有限理性导致的培育效果弱化所致。

最后，本研究对上述理论模型进行了定量和定性两套实证检验。基于朝阳社区社会组织的问卷普查和居民的随机问卷调查的定量分析结果

有力地验证了模型的正确性；同时对朝阳社区三个社区社会组织及其成员的典型个案研究也再次验证了理论演绎的假设，并生动描绘了共同体生成的过程以及政府培育在其中的作用。

关键词：共同体；政府培育；路径依赖；激励—约束模型；自治性

目 录

第1章 引 言	1
1.1 问题的提出	1
1.2 选题背景及意义	5
1.3 研究概述	11
1.4 论文结构安排	18
第2章 共同体与政府培育：概念与理论	20
2.1 基本概念	20
2.2 关于中国城市社区共同体研究的文献综述	31
2.3 理论综述一：共同体生成路径	35
2.4 理论综述二：政府对共同体的作用	38
2.5 本章小结	47
第3章 共同体生成路径的历史选择	49
3.1 生成路径：政府培育主导	49
3.2 路径依赖：共同体演化过程	56
3.3 本章小结	67
第4章 激励与约束：政府培育作用的制度分析模型	68
4.1 制度分析框架下问题的再定义	68
4.2 政府培育激励共同体生成的理论演绎	73
4.3 政府培育约束共同体生成的理论演绎	84
4.4 本章小结	90
第5章 政府培育激励共同体生成的实证分析	91
5.1 政府培育的测量	91

5.2 共同体的测量	100
5.3 其他相关变量	105
5.4 激励作用的实证检验	105
5.5 本章小结	116
第6章 政府培育约束共同体生成的实证分析	117
6.1 政府培育与组织自治性的相关关系	118
6.2 选择性培育	124
6.3 培育效果弱化	131
6.4 本章小结	138
第7章 个案研究	140
7.1 个案研究设计	140
7.2 政府高度培育的服务协调类组织：小红帽志愿者协会	141
7.3 政府中度培育的文体活动类组织：春之声合唱团	155
7.4 基本无政府培育的居民维权类组织：新干线业主委员会	159
7.5 小结	166
第8章 结论与讨论	169
8.1 主要结论	169
8.2 理论贡献与创新	172
8.3 后续研究的讨论	175
参考文献	178
附录 A 北京市朝阳区访谈者列表	197
附录 B 问卷调查的方法	199
附录 C 朝阳区社区社会组织问卷	201
附录 D 社区居民调查问卷	202
后记	208

第1章 引言

1.1 问题的提出

本研究的核心问题是为什么在中国现阶段的城市社区中，共同体的生成会出现政府培育的路径？政府培育对形成中的城市社区共同体究竟发挥了什么作用？其作用机制是什么？

2000年年底，中共中央办公厅、国务院办公厅转发了《民政部关于在全国推进城市社区建设的意见》的通知，拉开了中国城市社区建设的序幕。在文件中，社区被明确定义为“聚居在一定地域范围内的人们所组成的社会生活共同体”。

然而这个“共同体”的构建并不容易。中国的城市已经打上了现代化的烙印，“经济事务主宰了大多数公民的生活，成千上万的人把整个精力投入到工业领域和商业领域”（涂尔干，2000）。与此形成明显反差的是“邻里关系正在失去其在更简单、更原始的社会形态中所具有的重要意义……成千上万的人虽然近在咫尺，但连点头之交都没有，初级群体中的那种亲密关系弱化了，依赖于这种关系的道德秩序逐渐解体”（Park，1969）。传统社区中基于地缘性忠诚的共同体意识逐渐淡漠，“我们今天所谓的居住社区，作为职业人的住房所在地，已根本无法唤起人们内心的情感和归属感”（冯钢，2002）⁸。

为了使社区能够重新成为人们社会生活的共同体，一个异常突出的现象发生了：进入21世纪后，社区社会组织如雨后春笋般在中国城市发展起来。在北国哈尔滨，四明社区的京剧票友协会每周末在居民大院内上演着《红灯记》、《沙家浜》、《智取威虎山》等经典剧目（王铁军，2009）；在南国海口，荣升社区、德宽社区、石化社区的腰鼓队、舞龙队、歌舞团每逢节庆假日便在社区广场为大家表演（项顺平，2007）。苏州的尚阿姨不仅要参加唱歌、跳舞、摄影等社区活动，还要在晨练的时候教别人舞剑，不禁

惊叹：“现在小区里每天都有不同的活动，我都快忙不过来了。”武汉的张阿姨拉着老伙伴参加了“快乐健身”活动，成了康达社区健身队的队员，大家不仅平时一起健身，还经常一起聊天、旅游，张阿姨说：“真的蛮有意思。”（杨磊，2009）全国上下，大江南北，城市社区中的社会组织发展迅速。清晨和傍晚的公园或广场上，白天和夜晚市民活动中心的活动室内，节日和假期群众文体表演或竞赛的舞台上，越来越多见社区社会组织活动的身影。

这些在 20 世纪末还属于稀有的组织形式，在近 10 年已经发展成为目前中国最主要的社会组织形式之一。截至 2009 年年初，经民政部门备案的城市社区社会组织已达 20 万多个（不完全统计），而同期依法登记的社会组织总量（包括社团、民非、基金会）为 41.5 万个（《社团管理研究》评论员，2009）。这一数据还没有涵盖全国所有城市以及未在民政部门备案的组织，有学者估计目前中国的社区社会组织的实际数量接近 100 万个（张静波，2009）。

数字背后是令人惊叹的发展速度。以北京市朝阳区为例，该区截止到 2007 年年底共有城市社区社会组织 1819 个，其中 95% 以上的组织成立于 2000 年之后。2000 年之前成立的组织不到 70 个，但在此之后，该社区社会组织的数量以平均每年新增约 200 多个的速度增长（如图 1-1 所示）。

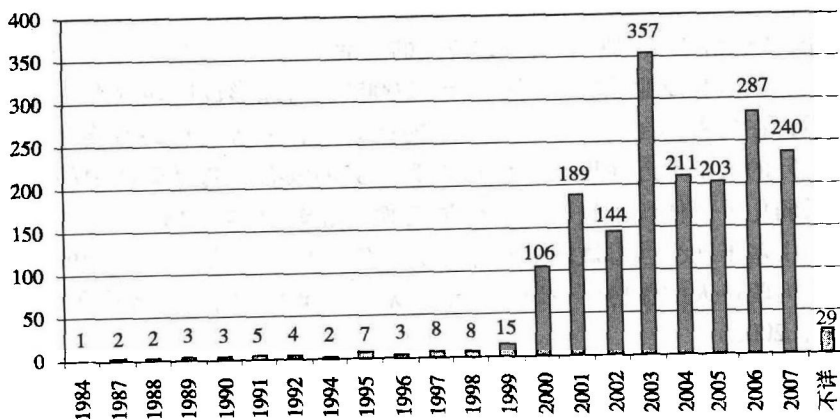


图 1-1 朝阳区社区社会组织成立时间示意图

朝阳区并不是一个特例，类似的发展速度在全国甚为普遍，如，南昌市西湖区在 2009 年 3 月初就有 95 个社区社会组织同时创建；邯郸市复兴区从 2007 年 7 月至 12 月 6 个月间共建立了 400 多个居民兴趣协会组织（潘

璐等, 2008)。最为突出的是南京市, 近年来该市保持了年均增长 1000 个以上社区社会组织的发展速度。截至 2008 年年底, 南京市共有社区社会组织 8427 个(登记 438 个, 备案 7989 个), 每个社区均有 10 个以上社区社会组织(赵军等, 2009), 这一惊人的发展也使得“南京备案社区社会组织突破 8000 个”入选了 2008 年度中国社会组织十大事件之列。

在这一轮社区社会组织发展的背后, 除了社区居民自身对社区社会组织的需求外, 政府培育是其中不可忽视的重要推动因素。每一个市、区社区社会组织的发展, 都可以找到政府培育组织的努力。以朝阳区为例, 2000 年是一个重要的转折点, 在此之前全区平均每年新增的组织数量不足 10 个; 在此之后年平均增长数量超过 200 个。也正是在 2000 年, 朝阳区政府响应社区建设的号召, 在辖区内开始推进以构建“社会生活共同体”为目标的社区建设。对于西湖区而言, 3 月份大量社区社会组织的集中创建, 很大一部分原因在于南昌市把培育社区社会组织作为 2009 年的一项重点工作, 并且从 3 月份开始全面启动社区社会组织备案登记管理工作(邱玥, 2009)。对于复兴区而言, 该区在当年 1 月份就制定出台了《关于成立居民兴趣协会、培养健康生活情趣的实施意见》, 并且在上半年选取了 6 个社区进行试点, 总结经验、改进不足。在 7 月份正式推行时, 为了调动居民的参与和组织积极性, 复兴区政府在各社区张贴海报 300 余份, 印发宣传单 2000 余张, 更换宣传橱窗 120 余块, 悬挂条幅 60 余条, 编辑印制《复兴区居民兴趣协会培训手册》500 余份, 引导居民积极参与兴趣协会的创建(潘璐等, 2009)。南京市政府的培育力度也非常大, 南京市民政局将该市社区社会组织的发展模式总结为“政府搭台、社区民间组织唱戏”, 政府先后出台了 10 多个关于社区社会组织建设的文件(其中有多数是以市委、市政府名义出台的), 落实了多项扶持资助政策, 这些文件和政策为南京市社区社会组织的发展营造了良好的氛围(赵军等, 2009)。近年来, 各省、市、区民政部门结合各地实际, 因地制宜出台的《关于加强社区社会组织培育发展若干意见》不胜枚举^①, 推动了社区社会组织在全国范围内的发展。

一直以来, 社会组织被认为是共同体形成与发展的重要基石。通过广

^① 以省级文件为例, 据不完全统计, 截至 2009 年 1 月全国 31 个省级区域, 公布社区社会组织培育与管理指导方案的有 13 个, 通过新闻报道推测存在此类文件的地区有 7 个。未查询到相关消息的仅有黑龙江、河北、山西、青海、安徽、甘肃、四川、内蒙古、西藏、宁夏、广西(于方强, 2009)。

泛的自由结社，平等的人们彼此相识，交换意见，并协力共同完成某项事业。正是社会组织的活动将公民作为行动者集合了起来（Frumkin, 2002），也正是在这一基础上，帕特南（Putnam）将社会组织作为公民共同体合作的社会结构，并且认为公民共同体的规范和价值都体现在社会组织之中，并且也由于社会组织使公民共同体得以加强（2001）。虽然中国与西方国家有着不同的发展路径，但在社会组织的作用以及对共同体的追求方面却是一致的，在中国社会组织“不只是一支不可缺少的力量，而且是新社会的基本组成成分，因为只有在这里人们才能获得生存的共同体意义和公民素养”（陶传进，2008）²⁵⁷。

默顿（Merton）曾经提出研究者应该对生活中不期而遇、异乎寻常而又关乎全局的社会事实给予充分关注，因为这些异常现象往往有可能成为新的理论研究的起点（1986）⁴³。社区社会组织是社区共同体形成的外在结构和重要基石，而社区共同体是近10年来社区建设的方向，社区作为社会的基本单元，其建设的成败直接关系到现阶段和谐社会的构建，其意义不可谓不关乎全局。此外，多年来政府转型的一个重要标志是政府权力逐渐从私人领域中退出（于宁，2008），根据既有的理论“一旦正式的政府被废除，社会就开始发挥作用。普遍的交往开始出现，并且共同的利益产生共同的安全”（Paine, 1984）¹⁸⁶，然而中国城市社区中的现实似乎并非如此。近年来，社区社会组织在全国范围内的城市社区中蜂拥出现，其背后的推动力并非完全来源于政府对社区的全面退出以及社区居民自下而上的有效联合。政府培育在其中发挥了重要的作用，并且在一定程度上与社区共同体的形成相伴而生。对于这样一个异乎寻常的现象，我们有理由去追问：为什么城市社区中的共同体没有如理论所言的自下而上的产生，而是遵循了政府培育的路径？政府培育对于形成中的城市社区共同体，究竟产生了什么作用，它又是如何发挥这些作用的？带着这些问题，我们开始了研究的旅程。

1.2 选题背景及意义

1.2.1 社会、政策和国际背景

一、社会背景：构建城市社区共同体

改革开放至今，中国正经历着一场持久而深刻的变革。这场变革遵循着“经济领域—社会领域—政治领域”的路径不断向纵深方向发展（康晓光，1999）¹⁶⁷。改革开放后，国家把精力集中在经济体制改革上，其核心是处理政府与市场的关系，结果是政府与企业的职能日渐明晰，市场经济体制初步建立，中国经济高速平稳发展。

经济领域的改革同时也带来了传统社会秩序的瓦解。在中国，农村社会更接近于西方学者笔下传统社会中的共同体，一定村庄内的人们基于相同的信仰和情感，以共有传统、习俗和习惯作为秩序规范，通过长期自然的面对面的频繁交往，形成了一种守望相助、亲密友爱、富有人情味的生活“共同体”（滕尼斯，1999）；而城市社会由于单位制的存在，也以单位为基础形成了相对稳定的工作生活“共同体”：人们长期地在同一个单位工作，在同一个家属院生活，遵守相同的单位规章，享受基本相同的福利待遇，在频繁的交往中逐渐形成共享的规范与情感。

然而经济领域的改革，特别是单位制的解体，不仅提高了人口的流动性，加快了“熟人的社会”向“陌生人的社会”（费孝通，1981）的转变；同时也打破了原有的基于传统道德、人情互惠为主的交往方式，取而代之的是以等价交换为原则的利益关系，以及在法律和契约规定的范围内对个人价值与利益的追求。“商品时代和民主的出现被普遍认为是社区消失的标志。”（Evers et al, 1994）

一种社会解体之后，就需要另一种社会重建出来。社区建设在一定意义上就担负了目前中国城市从单位制向社区制转型的重任。构建社会主义和谐社会概念的提出，以及将社会建设纳入中国特色社会主义事业总体布局，标志着在战略层面中国的改革正从经济领域向社会领域转变，一种与现有的经济发展模式和经济发展水平相适应的新型社会亟待形成。具体到实施层面，社区作为社会的基本单元，在这场社会重建的过程中，不仅被视为是“社会和谐的基础”（李靖，2004；卫敏丽，2009），同时还是“构建社会主义和谐社会的重要切入点”（李靖，2004），直接关系到社会建设

的成败。由民政部牵头在全国范围内推行的社区建设，就试图在改革既有管理体制、加强社区组织建设、提高社区服务供给的基础上，建设一个“管理有序、服务完善、环境优美、治安良好、生活便利、人际关系和谐的新型现代化社区”（民政部，2000）。在日益独立与分散的社区居民间重新建立起公共秩序、共同的语言、共同的行为方式，使社区成为一个具有公共精神的社会生活共同体（张艳国，2007）。

中国的社区建设从2000年在全国范围内推行，迄今已走过了近10年的发展历程。站在这个时点上，我们有必要反思一下，在过去的10年中，随着社区建设的逐步推进，新的共同体是否已经开始在中国的城市社区中逐渐形成，它究竟是如何形成的？

二、政策背景：从偏重政府控制转向注重政府培育

作为共同体的外在结构，中国的社会组织是伴随着改革开放的不断深入，经历了一个从无到有、曲折发展、成长壮大的历史过程（王名，2008）⁹。虽然在此之前，中国也曾出现过各种不同类型的社会组织，如，文人书院、善堂善会等（王世刚等，1994；夫马进，2005），但真正意义上的社会组织还是在改革开放之后出现的。也正因为如此，直到1988年政府内部才出现了专门负责社会组织管理的部门——民政部社团管理司，出台了第一部相关法规——《基金会管理办法》。

在发展初期，政府对社会组织采取了较为严格的控制策略。《社会团体登记管理条例（1989）》的出台，确立了双重管理体制，为组织的成立设定了较高的门槛。此外，1990年和1997年两次全国范围内关于社会团体的清理整顿，也在一定程度上体现了政府对社会组织的政治管制和行政干预，对组织的发展起到了一定的抑制作用。

近年来，随着社会建设过程中对社会组织需求的提升，以及政府管理理念的转变和管理技能的提高，一些学者已经关注到政府对社会组织的管理策略出现了转变。除了在意识形态、社会参与方面的控制之外，政府开始综合运用其他策略，如刘培峰提到的“扶植、吸纳”（2008）⁷³，林尚立提出的“规范、领导和引导、整合”（2008）²⁷¹⁻²⁷⁴，康晓光提出的“多元化的发展策略”（2008）³¹⁸⁻³²³等，政府在可控的范围内，开始培育和推动社会组织的发展。

这一转变在党和政府的重要文件中反映最为明显。早期党和政府的重要文件中很少提及社会组织。从十六大开始，一些特定类型的组织出现在了文件之中，如，十六届三中全会提出“按照市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织”；四中全会提到“发挥社团、行业组织和社