

政府与社会组织关系演进的历史逻辑^{*}

苏曦凌

内容提要:从总体性二元合一走向分化性二元合一,解决分化与耦合两个方面的问题,是中国政府与社会组织关系演进的总体态势。运用结构功能主义视角,可以发现,演进历经让渡与承接、规范与依附、激活与协同等阶段,由政府与社会组织的功能性界分,到基于责任结构整合的政会功能黏附,逐渐发展为基于全面结构整合的政会功能分化与耦合。演进的基本逻辑,是政府主导下功能演变与结构调整的互动,即由政府主导的演进轨道、由功能演变与结构调整互动而构成的演进机制。展望未来,分化性二元合一体系的完善,必须按照现代国家治理的要求,在政府与社会组织之间打造共建、共治与共享的结构功能系统,实现基于责任结构契合的功能目标一致、基于权力结构合理的功能形式耦合、基于利益结构规范的功能输出互益。

关键词:政府与社会组织关系 结构功能主义 历史逻辑 总体性社会 二元合一

政府^①与社会组织^②关系(以下简称政会关系)的合理化演进,是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要驱动力、突破口和着力点。“现在和未来的选择都是由过去所形塑的,并且只有在制度演化的历史话语中,才能理解过去”^③,才能进一步明确政会关系演进的应然趋向。所以,本文拟梳理中国政会关系演进的起点、历程,在得出政会关系演进“原始方程式”的基础上,将对历史的研究和对现实的理解有机结合起来,既提供一把“理解过去的钥匙”,也探索“未来的先兆,变易的运动”^④,以期对全面深化改革新阶段的政会关系调整提供参考。

一、分析框架:结构功能主义视角下的政会关系演进

从已有的相关研究成果来看,学界往往是运用法团主义或多元主义两种视角来把握中国的

* 本文为国家社会科学基金一般项目“社会组织参与环境治理的影响因素与激励政策研究”(19BZZ053)的研究成果。

① 本文中的“政府”,不仅包括行政机关或行政、立法和司法等公共权力机关,而且包括所有与社会组织相区分并承担社会组织管理职能的所有党、政、群、事业机构。

② 本文中的“社会组织”,主要放在历史的视角中,用以概称在一定程度上具有非营利性、民间性的各种组织形式及其网络形态。

③ 道格拉斯·诺斯:《制度、制度变迁与经济绩效》,第1页,格致出版社,2008年版。

④ 《马克思恩格斯全集》,第46卷上,第458页,人民出版社,1979年版。

政会关系。前者偏重于局部性结构分析,聚焦于政府与自上而下类社会组织^①之关系,从这一政会关系的局部,得出整个中国的政会关系具有法团主义特征的结论。^②后者是以外显功能来推断内在结构,认为政会之间互补功能日益生长,表明相互制约、相互竞争的多元主义^③政会关系结构正在形成。运用法团主义视角,从政府与自上而下社会组织的关系来认知政会关系,忽视了政会关系的复杂性、多样性,存在以偏概全倾向。而且,脱离功能认知的结构分析,所理解的法团主义结构也只是一种抽象结构,与中国政会关系实际型构不完全一致,甚至是“形似而神不是”^④。基于多元主义视角来把握政会关系,更多地是一种应然取向的规范研究,而非政会关系的现实描述。因为,政会之间的功能性互补,并不必然说明二者存在平等性、伙伴性的关系结构。

不论法团主义还是多元主义,其隐含的假设是政府与社会组织二元对立、非此即彼,将政府整合与社会自主、政府能力提升与社会组织增殖,以及社会组织发展中的他组织建构与自组织进化之间的紧张关系予以绝对化。然而,“在长时段的历史演变中,中国的‘国家’与‘社会’无疑是紧密缠结、互动、相互塑造的既‘二元’又‘合一’的体系”^⑤。在这样一种“二元合一”体系中,政会之间的“一切差异都在中间阶段融合,一切对立都经过中间环节而互相转移”^⑥,在事实上构成了一个帕森斯(T. Parsons)所谓“整体的、均衡的、自我调解和相互支持的系统”^⑦。

相对于法团主义、多元主义而言,结构功能主义对于认识中国政会关系及其演进具有更强的适用性。这是由中国政会关系的系统性特征所决定的:中国政会关系的“共时态”特征,不是政府与社会组织存在绝对边界与区分的机械组合,而是既“二元”又“合一”的结构功能系统;中国政会关系的“历时态”演进,实质上是政府与社会组织不断分化与整合,从而维持“二元合一”关系动态均衡的系统进化过程。

对于政治社会生活之“结构—功能”的分析,可以回溯到托马斯·霍布斯(Thomas Hobbes)在《利维坦》中的有关论述。他曾明确指出,“通过系统,我能理解介入某种利益或某种事业的任何人”^⑧。然而,霍布斯的这一主张在当时以及其后相当长的一段时间里并未引起足够的重视。这是因为,传统政治学的结构分析,没有与相应的功能输出有机结合起来。20世纪上半叶,受结构功能主义在社会学研究中占据主流地位的影响,政治学研究者逐渐认识到这一分析视角的意义,并成功实现研究背景转换,获得了政治结构、政治功能、政治输出等概念。例如,莫顿·卡普兰(Morton A. Kaplan)强调根据行动系统来处理政治材料,加布里埃尔·阿尔蒙德(G. A. Almond)将政治制度视为生态系统,等等。^⑨特别是,戴维·伊斯顿(David Easton)将政治系统视为由信息输入、输出和反馈构成的连续循环过程,极大地推动了政治现象的结构功能研究,使之成为一种重要的政治学研究方法取向和分析视角。^⑩

① 根据社会组织的产生途径不同,本文将社会组织划分为“自上而下社会组织”“自下而上社会组织”两种类型。前者是指由政府扶植成立,并受到政府直接支持与支配的社会组织。后者是指由社会人士发起成立,依赖社会化资源生存与发展并自主开展活动的社会组织。

② 顾昕:《公民社会发展的法团主义之道——能促型国家与国家和社会的相互增权》,《浙江学刊》,2004年第6期。

③ Zhang, Jianjun, “Business Associations in China: Two Regional Experiences.”, *Journal of Contemporary Asia*, Vol. 37, No. 2, 2007.

④ 吴建平:《理解法团主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》,《社会学研究》,2012年第1期。

⑤ 黄宗智:《重新思考“第三领域”:中国古今国家与社会的二元合一》,《开放时代》,2019年第3期。

⑥ 《马克思恩格斯选集》,第4卷,第318页,人民出版社,1995年版。

⑦ 参见 T. Parsons, *Social System*, New York: Free Press, 1951.

⑧ 阿兰·艾萨克:《政治学的视野与方法》,第371页,南京大学出版社,1988年版。

⑨ 严强、魏殊等:《政治学研究方法》,第179页,江苏教育出版社,2007年版。

⑩ 参见伊斯顿:《政治生活的系统分析》,华夏出版社,1999年版。

从结构与功能以及二者的相互联系出发来审视政会关系,目的在于为认识政会关系演进提供分析框架:其一,通过“内描述方法”,深入把握政会关系的结构模式。“结构是由相互关联又相互作用的角色组成的”,“角色的组合就是结构”^①。政会关系的结构,是政会扮演角色的联结方式,包括责任结构、权力结构、利益结构等方面,是政府与社会组织基于责、权、利关系而形成的角色组合模式。其二,通过“外描述方法”,全面把握政会关系的功能构成。政会关系的功能,是指政会之间的功能输出和经由这些相互功能叠加、整合而成的系统功能,包括政府或社会组织各自承担社会作用而体现的“本功能”和政府与社会组织经由结构形式而产生的“构功能”^②。其三,通过“内描述”与“外描述”相结合,辩证把握政会关系的结构与功能的互动。结构是功能的基础,但不同的结构却又可能具有相同的功能。“人们总是为了功能而需要结构,而不是为了结构而需要结构”^③,政会功能定位是调整政会结构的价值导向。其四,动态把握政会关系演进历程中的阶段性特征。政会关系的阶段性特征,是其与当时社会环境相适应而获得的均衡。政会关系特征在不同阶段的流变,是由于环境变化促使政会体系的结构与功能相互调适,来适应环境从而获得新的均衡的变换过程。

二、演进起点:新中国成立至改革开放以前的总体性二元合一关系

邹谠将1949年建立的权力高度集中、以控制型秩序为导向的中国社会称为“总体性社会”^④。所谓“总体性社会”,是一套完整的“把人民组织起来的体系”^⑤,是将社会成员由“一个个马铃薯所集成的”“一袋马铃薯”^⑥结构,整合为整齐划一的组织体系。其中,政府扮演着“总体性支配”角色,“政府作为国家的权力机构掌握了社会所有的资源”^⑦,并“通过群众性的规训、动员和运动来调动政治和社会经济诸领域的各种力量”^⑧。而且,政府将社会组织纳入整个国家体系之中,社会组织成为政府整合、动员社会的实际行动力量。于是,政府与社会组织便形成了总体性二元合一的结构功能关系。

政府在总体性二元合一体系中扮演着支配性角色。首先,全面介入公共事务,垄断社会资源和权力权威,从而构成了一切社会组织生存与发展的母体。其次,通过清理整顿、归口改造等方式,在组织形式上将旧社会原有的社会组织“团结改造”^⑨为政府直接统辖的社会力量。再次,依照行政计划和指标直接推动社会组织的成立。例如,1949年12月25日,中华全国总工会下发《近半年内建立10个全国产业总工会的通知》,明确要求在多长时间建立多少个,包括哪些系统的产业工会。最后,对社会组织日常活动的开展,发挥支配性的主管作用。社会组织“申请筹

① 阿尔蒙德、鲍威尔:《比较政治学:体系、过程和政策》,第14页,上海译文出版社,1984年版。

② 魏礼群、汪玉凯:《中国现代行政管理学体系研究》,第59页,国家行政学院出版社,2012年版。

③ 贾可卿:《社会主义的结构与功能》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》,2015年第1期。

④ Tsou Tang. "Revolution, Reintegration, and Crisis in Communist China: a Framework for Analysis." In Ho Ping & Tsou Tang (ed.). *China in Crisis*. V. 1 Book 1. Chicago: University of Chicago Press. 1967. pp. 277 ~ 364.

⑤ 《农村人民公社工作条例》(一九六二年九月二十七日中国共产党第八届中央委员会第十次全体会议通过),第7页,广西人民出版社,1963年版。

⑥ 《马克思恩格斯选集》,第1卷,第677页,人民出版社,1995年版。

⑦ 竺乾威:《政社分开:从资源依附走向共生性资源依赖》,《福建行政学院学报》,2017年第4期。

⑧ 渠敬东、周飞舟、应星:《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》,2009年第6期。

⑨ 伍云甫:《关于旧有社会救济福利团体的团结改造问题》,《中央政法公报》,1951年第37期。

备登记,由主管机关审查批准”^①，“主管机关”对社会组织日常活动承担事无巨细的领导职责。

社会组织在总体性二元合一体系中扮演着附属性角色。其一,官方代表性身份。数量极其稀缺的社会组织,在当时被称为“人民团体”,其工作人员属于“国家干部”,整个机构管理或者被纳入行政、事业编制,或者挂靠到某一政府部门,其身份本质上是代表政府的官方性身份。其二,寄居依附式生存。不仅组织经费依赖政府划拨,活动场地依赖政府分配,而且参与人员依赖政府动员,生存资源完全依赖政府的供养。其三,行政隶属型活动。“协助人民政府进行经济、文化、国防等各项建设”^②,围绕政府行政管理现实需求展开各项活动,是社会组织的法定职责。以各项社会运动为例,“党和政府发出号召或者作出决定,社会团体马上响应,并组织本团体成员积极参加,发布宣言、号召、倡议,成立组织,将各项运动搞得轰轰烈烈”^③。

政府支配性与社会组织附属性,构成了总体性二元合一体系的一体两面。社会组织的附属性角色,由政府支配性地位所派生。这就使得,总体性二元合一体系中,政会之间的结构同一性强化、功能差异性弱化。结构同一性强化,具体体现在政会之间“领导—协助”的责任结构、“指挥—服从”的权力结构以及“供养—依附”的利益结构,使得社会组织的内部结构受到政府的同质化塑造。功能差异性弱化具体体现在,政府将社会组织“统一地合理地组织起来”,“办更多的事,取得更大的成就”,^④使得政会关系系统与总体性社会的环境特征高度契合,并在维系总体性社会的稳定和延续中提供重要的功能输出。

总体性二元合一是中国政会关系演进的逻辑起点。改革开放以来,中国社会从总体性社会向分化性社会转变^⑤,政府角色由总体性支配转向主导型治理,社会组织由依附性生存转向自主式发展,政会互动的社会场域发生了历史性变迁。相应地,政会关系面临着从总体性二元合一向分化性二元合一转变。即,根据公共事务性质的差异、政府和社会组织活动方式的不同,分化已经“板结”的政会结构—功能关系,使得政府与社会组织各尽所能、各得其所。在政会结构—功能分化的基础上,解决“二元合一”体系中“合”的问题,避免政会结构—功能分化而引致的失序和矛盾,实现政会结构整合基础上的功能耦合。在分化性二元合一体系中,政会分化是政会整合的前提,政会整合是政会分化的必然要求。政会结构—功能的分化与整合,构成了政会关系演进的主线。

三、演进历程:分化性二元合一政会体系生成与发展的历史梳理

改革开放以来,政会关系从总体性二元合一向分化性二元合一演进,历经了让渡与承接、规范与依附、激活与协同三个阶段。在不同阶段,政会结构功能分化与整合的重心,存在着明显差别。

(一) 让渡与承接:政府与社会组织的功能性界分

自1978年十一届三中全会至20世纪80年代末期,为政会关系的让渡与承接阶段。政府将原来自身承担的过多职能让渡给社会组织来承接,力图实现政府与社会组织在公共空间中的功能性界分。政府让渡与社会组织承接主要在如下社会领域展开:

① 《社会团体登记暂行办法》(1950年9月29日政务院第52次政务会议通过),《河南政报》,1950年第12期。

② 《社会团体登记暂行办法实施细则》(中央人民政府内务部令1951年3月23日内社字第74号),《山西政报》,1951年第4期。

③ 古俊贤、潘继生主编:《中国民间组织年志》(首卷上),第51页,中国社会科学出版社,2005年版。

④ 《邓小平文选》,第2卷,第677页,人民出版社,1994年版。

⑤ 孙立平等:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》,1994年第2期。

第一,经济管理领域。政府“有步骤地适当缩小指令性计划范围,适当扩大指导性计划的范围”^①,社会组织承接行业自律、经济服务等方面的职能。在城市,缩减政府对企业的行政支配,通过介于政府与企业之间的行业协会商会类社会组织,来强化行业自律,协调行业与企业的利益关系。党的十二大以后,一些政府部门开始转变职能,一部分企业开始扩大经营自主权,需要“组织经济联合体”,“依靠经济组织和经济办法来管理经济”^②。在农村,政府缩减对农民的经济支配,“根据生产的需要和群众的意愿逐步建立经济组织”^③。这些多种多样的“经济组织”,不是依靠行政权力采取自上而下的强制方式推动成立,与乡政府、村委会也不再是行政隶属关系,而是“平等互利或协调指导关系”,^④发挥了提供经济服务的重要作用。

第二,社会文化领域。政府统包统管的格局获得改变。政府逐渐将管理重心转移至宏观层面的指导、规划、协调、服务和监督,社会组织则在微观层面应对社会成员的多元需求,帮助政府卸下“办文化”的沉重包袱。其一,“政府文化主管部门和有关部门对艺术表演团体实行间接管理”^⑤,下放和放宽在业务上、人事上、财务上的管理权限,使艺术表演团体在业务活动和经营活动中有更多的自主权,逐渐转变为提供公共文化产品的社会服务机构。其二,随着社会成员的文体兴趣活动已经不再完全由政府支配,文体兴趣活动出现了一定程度的自主选择,拓展了人们的趣缘联系,促成了兴趣爱好团体的大量涌现。这些文体类趣缘型社会组织,将具有相近兴趣爱好的个体组织起来,并按照政府有关规定开展活动。其三,在科技体制改革过程中,由于“国务院有关部委要简政放权,改善科学技术工作的决策程序”^⑥,需要学术团体发挥中介和助手作用,成为政府“联系科技工作者的纽带”、“领导科技工作的助手”^⑦,这为学术研究类社会组织的发展提供了广阔空间。以中国科学技术协会为例,截至1988年,其所辖全国性学会由1964年的44个,迅速发展发展到146个。^⑧

第三,社会福利领域。推行“社会福利社会办”^⑨,政府逐渐退出运营性、操作性的社会福利生产,社会组织则积极承接救济救助、抚贫恤孤、社会支持等方面的具体社会福利事务。“社会福利社会办”的实质,是强调改变福利事业由政府包办的局面,推行社会化措施,并交给社会力量去办理。以成立于1987年的中国残疾人联合会为例,由于政府助残福利工作逐步向宏观调节和间接管理转化,“组建‘半官半民’性质的中国残疾人联合会”,在“便于加强政府对残疾人事业的领导和宏观协调”的同时,“以民间的灵活多样的方式开展工作”,又有利于“形成部门管理与社会化管理相结合的新的工作体系”。^⑩

这一阶段政会关系演进,以公共服务和管理职能在政会之间的让渡与承接为主要内容,实质

① 《中共中央关于经济体制改革的决定》,第13页,人民出版社,1984年版。

② 《中共中央、国务院关于省、市、自治区党政机关机构改革若干问题的通知》(中发[1982]51号),参见龚育之主编:《中国二十世纪通鉴(1981-2000)》,第5卷,线装书局,第140页,2002年版。

③ 《中共中央、国务院关于实行政社分开建立乡政府的通知》(中发[1983]35号),《中华人民共和国国务院公报》,1983年第23期。

④ 《中共湖南省委湖南省人民政府关于实行政社分开、建立乡政府的通知》(1984年2月8日湘发5号),《湖南政报》,1984年第1期。

⑤ 《国务院批转文化部关于加快和深化艺术表演团体体制改革意见的通知》(国发[1988]62号),参见《陕西戏剧年鉴(1949-1989)》,第392页,三秦出版社,1991年版。

⑥ 《中共中央关于科学技术体制改革的决定》,《人民日报》,1985年3月20日。

⑦ 方毅:《在中国科协第二届全国委员会第三次会议上的讲话》,《管理现代化》,1985年第1期。

⑧ 国家统计局编:《中国统计年鉴1989》,第849页,中国统计出版社,1989年版。

⑨ 韩明谟:《社会发展与稳定》,第245页,天津人民出版社,2010年版。

⑩ 中华人民共和国中央人民政府:《国务院办公厅转发民政部关于组建中国残疾人联合会报告的通知》(国办发[1987]75号),2011年3月31日,http://www.gov.cn/zhengce/content/2011-03/31/content_8077.htm,2020年1月31日。

上是对政府与社会组织在公共空间中的功能予以界分。政府在职能转变、机构分流中向社会组织让渡公共职能,有效地推动了社会组织数量的恢复性增长。必须看到,让渡与承接阶段所进行的政会功能性界分,是对政会结构一功能分化与整合的初步尝试,存在如下几个方面的问题:其一,政府仍然沿用1950年制定的《社会团体登记暂行办法》来管理社会组织,分散审批、多头管理,存在严重的规范性问题。不仅对社会组织的名称管理十分混乱,而且“有些单位和个人不经中央审批,随意成立全国性的组织”^①。其二,由于政会责任、权力、利益等结构维度的整合严重滞后,政会功能界分存在不彻底性问题。许多社会组织仍然是由政府设立,复制行政组织结构,聘请政府领导在社会组织中兼职,“名为某某协会,实质上却是政府机构的变形,人称‘类行政组织’或‘准行政组织’”^②。其三,由于政会组织的功能性界分缺乏有效的整合机制,社会组织的活动方向与政府期望存在不一致甚至矛盾之处。以致于,“有些非法组织还力图在一些青年中扩大和吸收成员”,“无视国家民族利益,唯恐天下不乱”,“相互串联,秘密开会,建立地区性和全国性团体”^③。

(二) 规范与依附:基于责任结构整合的政会功能黏附

1988年至2007年,政府对社会组织所采取的宏观调节、微观约束等规范手段,与社会组织对政府的“依附式发展”,^④形成密切互动,是这一时期政会关系演进的阶段性特征。政府规范社会组织,是对政会责任结构的秩序化建构,既强化政府的监督管理责任,又明确社会组织遵守法律法规责任。为了推进政会责任结构的秩序化,政府对社会组织宏观发展方向予以调节,对其微观活动方式予以约束。

政府对社会组织的宏观调节,是“政府依据有关法律、法规和政策,对社团设置的规模、活动的内容、运行的方向进行规划、指导、监督、协调的过程”^⑤,对社会组织实施总量控制和结构调整。一方面,统筹对社会组织发展的规模、速度。例如,《民政事业发展第十一个五年规划》中提出年均登记量增加10%左右,到十一五末期每万人拥有社会组织达到3.7个。另一方面,通过“重点发展”、统筹兼顾的方式,对社会组织的类型结构予以调节,进一步界分政会活动空间。政府“重点培育经济和社会发展需要的行业协会、农村专业经济协会、公益慈善类社会团体,发展各类基金会尤其是非公募基金会”^⑥,“严格控制业务宽泛、不易界定的社会组织,禁止设立违背法律法规的社会组织”^⑦。究其实质,是政府进一步转移职能、让渡空间,充分发挥“重点发展”类社会组织作用,打造政会协作的关系格局。

政府对社会组织的微观约束,主要体现为对社会组织的清理整顿,并在对社会组织登记实现统一归口管理^⑧的基础上,确立业务主管单位和登记管理机关双重负责的管理体制。在登记审批方面,对社会组织的设立条件、章程草案予以严格审核,并辅以业务主管单位前置审查等程序机制强化准入管理。在日常管理环节,强化业务主管单位在财务和人事管理、研讨活动、对外交

① 《中共中央、国务院关于严格控制成立全国性组织的通知》(中发[1984]25号),《中华人民共和国国务院公报》,1984年第31期。

② 李景鹏:《非政府组织与公民社会建设》,《中国第三部门研究》,2011年第1期。

③ 中共中央文献研究室:《三中全会以来重要文献选编》(下),第705页,当代中国出版社,2002年版。

④ 康晓光等:《依附式发展的第三部门》,第97页,社会科学文献出版社,2011年版。

⑤ 中国社团研究会:《中国社团发展史》,第725页,当代中国出版社,2001年版。

⑥ 《民政事业发展第十一个五年规划》,《中国民政》,2006年第12期。

⑦ 中国社会组织公共服务平台:《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》(深办[2008]66号),2009年2月27日, <http://www.chinanpo.gov.cn/3500/32886/nextindex.html>,2020年1月31日。

⑧ 1988年7月,国家机构编制委员会第二次会议确认民政部为国务院负责社会行政管理的职能部门,并在民政部下设社团管理司,负责全国范围内的社团管理工作。

往、接受境外捐赠资助、按章程开展活动等事项的监管职责。在清理整顿环节,依据严格的法律法规对已有社会组织逐个严格审查,对非法成立或问题严重的社会组织“坚决取缔”,对合法的社会组织“予以确认”,维护其合法权益^①,达到除莠存良的目的。

在实施对社会组织微观约束过程中,政府明确提出要按照“政社分开原则,增强民间组织自主发展、自我管理的能力”^②,开始通过制度植入、培植社会组织的自律能力等间接方式来管理社会组织。所以,一系列间接权力手段,如建立社会组织评估机制、健全以组织章程为核心的自律和内部管理制度、强化法人治理结构、完善以诚信为重点的信息披露制度等,逐渐被引入社会组织管理,并在实践中发挥越来越大的作用。这一事实说明,政府已经开始注意调整权力的具体运作方式,整合政会权力结构。但是,在这一阶段,以有序控制为行动方向、以直接主管为主要手段的权力运行模式,并未从根本上改变“指挥—服从”型政会权力结构。

政府对社会组织的宏观调节与微观约束之间,通过“分类管理”,存在着密切互动。对于“重点发展”的行业协会商会类社会组织,政府有关部门特别强调应“结合政府机构改革和职能转变,完善和落实工商领域协会的职能”^③,为它们的发展壮大创造条件。对于“适时发展”的公益慈善类社会组织,各级“民政部门可以承担业务主管单位的职能”,在成立和运作的初期给予帮助和扶持^④,对不具备登记条件的社区社会组织实行备案制度,为其合法开展活动开辟空间。^⑤对于“严格控制成立”“禁止设立”的社会组织,政府自然是运用行政力量予以严格控制。在分类管理模式,政府对社会组织的宏观调节方向,决定了政府微观约束的强度。

在政府的调节、约束等规范手段的作用下,社会组织的发展走上了依附式发展道路。在活动方向上密切配合政府,将获得政府资助和补贴作为主要的资金获取渠道。有研究表明,1998年,政府提供的财政拨款和补贴占据中国社会组织收入来源的一半以上。^⑥在组织人事上努力靠近政府。社会组织领导人由政府部门领导兼任,实际负责人的产生由业务主管部门推荐,而且许多专职工作人员甚至纳入政府机关干部管理体系。例如,有政策明确规定,全国性社会团体专职工作人员的人事管理,“参照国家对事业单位的有关规定执行”^⑦。在活动程序上积极响应政府。重大活动主要由业务主管部门发动,其范围、内容、形式,往往由政府机构充当的业务主管部门最后决策。

政会之间形成的“规范—依附”结构,表现为政府对社会组织的管理“一管就死”,实质是政会之间的功能黏附。所谓“功能黏附”,包含三个层面的涵义:一是政会功能的协作化。即,以秩序为基础,具有明确主导依附关系的,相互协调、相互配合的协作性分工。在社会服务领域,政会之间初步形成了“社会服务网络化的新格局”^⑧,属于以契约为纽带的水平分工、平等合作关系。在公共服务、社会治理领域,社会组织则是作为从属性的“助手”“助理”来协助、帮助政府。二是社会组织对政府的功能依

① 《国务院办公厅转发民政部关于清理整顿社会团体请示的通知》(国办发[1990]32号),《四川政报》,1990年第9期。

② 《民政事业发展的第十一个五年规划》,《中国民政》,2006年第12期。

③ 《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见(试行)》(国经贸产业[1999]1016号),《印刷质量与标准化》,2000年第3期。

④ 《民政部关于促进慈善类民间组织发展的通知》(民函[2005]679号),2005年12月8日,http://chinasocialwork.cn/content/1891,2020年1月31日。

⑤ 中国社团研究会:《中国社团发展史》,第725页,当代中国出版社,2001年版。

⑥ 邓国胜:《民间组织评估》,第57页,社会科学文献出版社,2001年版。

⑦ 《民政部、人事部关于全国性社会团体专职工作人员人事管理问题的通知》(民发[2000]263号),《中华人民共和国国防科学技术工业委员会文告》,2001年第4期。

⑧ 2005年2月19日,中共中央总书记胡锦涛在关于加强社会建设的讲话中明确指出,要形成“社会服务网络化的新格局”。参见王思斌:《社会服务的结构与社工工作的责任》,《东岳论丛》,2014年第1期。

赖。依赖于政府提供的人财物来展开活动,依赖于政府的权威资源来提升自身稀薄的社会认同,依赖于政府方面的制度嵌入来建构内部治理结构,社会组织内生活力严重不足。三是政会功能混淆。社会组织在紧密配合、努力靠近和积极响应政府的同时,相对忽视了主动、灵活、及时回应社会需求,“在代表会员利益和充分发挥服务职能方面重视不足”^①,在功能上呈现出明显的“行政化”倾向。

总的说来,“规范—依附”结构以及由此产生的政会功能黏附,属于政府主导下社会组织依附的协作性结构—功能模式。“协作”是“理性经济人仅仅在遵守契约的前提下开展互补性的活动”^②。政会协作则是以政府统筹安排的责任结构为基础,是在政会权力结构、利益结构整合尚未充分展开的情况下,所形成的关系模式。协作型政会功能关系,在增进社会和谐、提升公共服务水平等方面发挥了积极作用,但又表现出双方交往活跃度、沟通密切度和心理信任度不足的行为特征。特别是,社会组织仅仅实现了相当程度服务性的“本功能”,而表达性“本功能”则处于深度抑制之中。^③ 尽管,在某些极个别社会事件中^④,社会组织开始运用合法途径主动对政府“查漏补缺”、提出“异议”,从而改进决策。

“规范—依附”结构和政会功能黏附所带来问题的根源,是政会权力结构、利益结构整合滞后于政会功能演变需求,使得理性的社会组织主动压缩公共利益表达功能,从而生成“去政治的自主性”^⑤。事实说明,仅仅依靠责任结构的秩序化塑造,缺乏相应权力结构、利益结构安排,是政会之间权力与责任、权利与义务的不合理分配。不仅所建构的责任秩序存在机械僵化问题,而且会严重制约政会功能的进一步分化。所以,如何将政府规范的秩序性要求,与社会组织的自主性需求有机结合起来,使政会关系在深度结构整合的基础上,实现功能分化与耦合的有机统一,便成为下一阶段政会关系调整的努力方向。

(三) 激活与协同:基于全面结构整合的政会功能分化与耦合

自2008年至今,为政会关系演进的激活与协同阶段。2008年,抗震救灾、奥运志愿服务、金融危机应对等重大事件,成为考验国民公民意识、志愿精神以及结社、协调、团结等社会能力的试验场,也为社会组织提供了证明其灵活性、专业性的优势舞台,进而获得了认可与好评,助推了政府改变对社会组织管理“一管就死”的局面,实施相应政策调整。这一阶段,政府的行动思路是在“正确处理政府与社会关系,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”的基础上,“激发社会组织活力”^⑥。在政府激活举措的作用下,社会组织在社会服务和政社协商中发挥协同作用,从而使得基于全面结构整合的政会功能分化与耦合初步形成。

政府激发社会组织活力的举措,主要表现为如下三个方面:

第一,改变社会组织成立主要由政府自上而下建构的局面,依据真实的社会需求来确定社会组织成立的依据,依靠社会力量来发起成立社会组织^⑦,为自下而上社会组织与政府之间的结

① 张良:《我国社会组织发展的地方经验:上海的实证研究》,第68页,中国人事出版社,2014年版。

② 张康之:《“协作”与“合作”之辨异》,《江海学刊》,2006年第2期。

③ 按照萨拉蒙教授及其团队的概括,社会组织所提供的公共物品和服务,可以划分为“服务”“表达”两个方面,即公共服务功能和利益表达功能。参见萨拉蒙等:《全球公民社会—非营利部门国际指数》,第27~29页,北京大学出版社,2007年。

④ 例如,2005年“圆明园防渗工程事件”中“自然之友”的参与,2006年“美丽园事件”中众多社会组织的参与,等等。

⑤ 唐文玉、马西恒:《去政治的自主性:民办社会组织的生存策略》,《浙江社会科学》,2010年第10期。

⑥ 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),《理论学习》,2013年第12期。

⑦ 例如,通过税收政策,2008年1月实施的《企业所得税法》将企业公益性捐赠免税额度由3%提高到12%,当年年底财政部、税务总局、民政部又联合发文,将公益捐赠税前扣除资格由特批升格为普惠,有力地激发了社会力量发起成立社会组织的活力。

构一功能分化整合打下了良好的基础。政府孵化和培育社会组织,立足于“正确处理政府、市场、社会三者关系”,“激发社会组织内在活力和发展动力”^①,社会自身成立和发展社会组织的内生活力被有效激发出来,纷纷以自下而上的方式自发成立社会组织。这些自下而上社会组织,自其诞生伊始即扎根社会基层、贴近社会大众、服务社会需求,经费自筹、人员自聘、活动自定,超越了自上而下社会组织的“先天不足”,天然具有摆脱托“规范—依附”政会结构和政会功能黏附的素质禀赋。

第二,实施社会组织管理“放管服”改革,协调推进简政放权、放管结合、优化服务,整合政会权力结构、责任结构。简政放权,集中体现为放松准入管制、降低准入门槛,即改革双重管理制度,对四类社会组织的成立取消业务主管单位的前置审查,直接向民政部门依法申请登记。至此,在社会组织登记管理环节,确立了直接登记与双重管理并存的管理制度。在放松准入管理的同时,强化事中事后监管,加强对社会组织负责人、资金活动的管理,实现放管结合。进一步细化十六届六中全会提出的,关于政府社会组织治理职能“培育发展和管理监督并重”^②的具体操作机制。在加强对社会组织规范高效管理的基础上,建立政府资助机制,强化资源扶持,完善社会组织劳动、税收、财务、人事、社会保险等配套政策,优化和改进政府对社会组织的培育扶持服务,寓管理于服务之中,以服务体现管理。

第三,采用“向社会组织购买服务”“约谈”等间接性、柔性管理方式引导社会组织,优化权力结构、利益结构。十八大以来,向社会组织购买服务越来越成为政府管理社会组织工具箱的优先选项。有法规政策明确规定,“政府新增公共服务支出通过政府购买服务安排的部分,向社会组织购买的比例原则上不低于30%”^③。推进向社会组织购买服务,通过竞争择优方式间接引导社会组织,有利于进一步促进政会权力结构的优化。而且,“利用市场化机制提高效率与有效性”^④,为促进政会利益结构整合提供了规则性契约。与此同时,作为一种柔性行政执法手段,“约谈”在社会组织管理中发挥了越来越大的作用。在不直接介入社会组织内部管理的前提下,登记管理机关约谈发生违法情形的社会组织负责人,“指出问题,提出改正意见,督促社会组织及时纠正违法违规行为”^⑤,从而实施柔性引导,对于优化政会权力结构、利益结构具有积极意义。

第四,通过推进行业协会商会与行政机关“脱钩”,整合政府与自上而下社会组织之间的利益结构。“脱钩”,以取消行政机关及其下属单位与行业协会商会的主办、主管、联系和挂靠关系为基本内容^⑥,从而在切断二者之间利益链条的基础上,廓清双方的利益边界。截止到2018年8月,全国性行业协会商会脱钩试点基本完成,“脱钩改革制度框架基本建立,脱钩改革成效逐步

① 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见〉》,《中华人民共和国国务院公报》,2016年第25期。

② 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》(2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过),《人民日报》,2006年10月19日。

③ 中华人民共和国民政部:《关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见》(财综[2016]54号),2016年12月29日, <http://www.mca.gov.cn/article/xw/tzgg/201612/20161215002821.shtml>,2020年1月31日。

④ 莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon):《政府工具:新治理指南》,第279页,北京大学出版社,2016年版。

⑤ 中华人民共和国民政部:《民政部关于印发〈社会组织登记管理机关行政执法约谈工作规定(试行)〉的通知》(民发[2016]39号),2016年3月16日, <http://www.mca.gov.cn/article/gk/wj/201604/20160415882203.shtml>,2020年1月31日。

⑥ 中华人民共和国中央人民政府:《中共中央办公厅 国务院办公厅关于印发〈行业协会商会与行政机关脱钩总体方案〉的通知》(中办发[2015]39号),2015年7月21日, http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-07/21/content_10023.htm,2020年1月31日。

显现”。^①“脱钩”改革,是整合政府与自上而下社会组织利益结构的破冰之举。可以预见,“脱钩”改革的全面推进,必将为其他自上而下社会组织与政府之间的利益结构整合提供参照样板,对推进政会关系进一步协同化产生深远影响。

政府所采取的激活举措,有力地推进了政会结构关系的协同化演进。政会协同是政会协作关系的发展和优化,协同型的关系模式,是将“党委领导、政府负责”与“社会协同”结合起来,将政府主导与发挥社会组织的协同作用结合起来,实现二者的“利益一致、功能耦合与沟通顺畅”^②。这一时期,社会组织协同政府功能日趋强化,既表现为社会组织数量的稳步增长,更表现为社会组织协商的发展,使得社会组织的“表达”功能被激发出来,在反映社会诉求、化解社会矛盾、创新社会治理等方面发挥了重要的协同作用。

《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中特别提出,应进一步拓宽“社会组织协商的渠道”。2015年,《中共中央关于加强社会主义协商民主建设的意见》中又提出,要“健全与相关社会组织联系的工作机制和沟通渠道,引导社会组织有序开展协商”。在上海、广东等经济发达地区,政府在决策中还普遍与社会组织开展协商。例如,上海市规定,政府在制定公共政策、编制发展规划、作出重大决策过程中,应采取调研、咨询、听证等形式,广泛听取和采纳社会组织的意见建议。市政府重要工作会议,均需邀请15家评估等级为5A级的行业协会秘书长列席。广东规定了各级政府建立与社会组织之间的信息交流制度,在颁布公共政策前应广泛征求社会组织意见,并作为必经程序加以规范。2009年,广东全省的行业协会商会向各级党委、人大,政协提出意见、建议共计1780条,被采纳538条。^③

社会组织协同功能的强化、政会关系的协同化演进,实质是基于全面结构整合的政会功能分化与耦合。在政府对社会组织的治理中,十分强调“全面正确履行政府职能”^④,实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。“凡公民、法人或其他组织能够自主决定”、“行业组织或者中介机构能够自律管理的事项,政府都要退出”,“凡可以采用事后监管和间接管理方式的事项,一律不设前置审批”。^⑤在整合政会责任结构的基础上,对政府原有的微观“主管”、直接“主办”、机械“包办”等管理方式予以扬弃,推进政府主导社会组织发展之权力的宏观化定位、间接化运作和柔性化运行。而且,采取切实行动廓清政府与行业协会商会的利益边界,整合政会利益结构。基于全面结构整合的协同型政会关系,在功能层面体现为越来越明显的分化性与耦合性并存的特征。

四、演进逻辑:政府主导下功能演变与结构调整的互动

结构功能主义视角下的政会关系演进,是从总体性二元合一走向分化性二元合一,从而解决政会结构—功能的分化与耦合两个方面的问题。纵览整个演进历程,尽管不同阶段的演化重心

① 民宣:《行业协会商会与行政机关脱钩联合工作组办公室召开全国性行业协会商会脱钩工作督促推进会》,《中国社会组织》,2018年第18期。

② 苏曦凌,杜富海:《走向协同:社会管理中政府与社会组织关系形态的理性建构》,《广西师范大学学报》(哲学社会科学版),2015年第4期。

③ 廖鸿,康晓强:《逐步探索社会组织协商》,《中国社会组织》,2016年第2期。

④ 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(2013年11月12日中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过),《理论学习》,2013年第12期。

⑤ 中华人民共和国中央人民政府:《国务院关于第六批取消和调整行政审批项目的决定》(国发[2015]52号),2012年10月10日,http://www.gov.cn/zhengce/content/2012-10/10/content_1375.htm,2020年1月31日。

存在差别,却又在不同阶段之间存在着明显的延续性,具有相互贯通的轨道、动力和机制。

(一) 演进轨道:政会结构—功能关系演进的政府主导性

政会关系的演进,不是一个盲目自发的进化过程,而是政府基于一定功能演变目标对政会结构功能系统予以理性建构的过程。政府的主导地位和作用,贯穿了政会关系演进的整个历程之中。政府主导地位和作用的鲜明表征,就是政府主导方式对于登记社会组织数量的影响。通过梳理1988年以来社会组织数量增长情况(见图1),可以发现:社会组织发展曲线的下落,如1997年至1999年,与政府清理整顿社会组织工作的展开密切相关;社会组织数量的迅猛增长,如1990年至1992年,2004年至2006年,则是在前期社会组织发展受到抑制的情况下,通过政府的职能转变、机构分流以及对社会组织约束强度的放松,而迎来社会内生活力的激发。

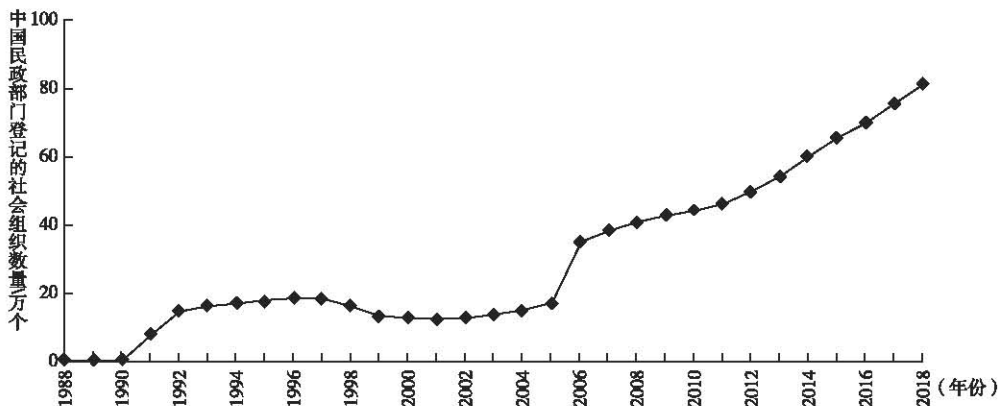


图1 1988~2018中国民政部门登记的社会组织发展趋势

资料来源:历年《民政事业统计公报》《社会服务发展统计公报》

政府主导构成了政会关系有序演进的轨道。在各个演进阶段,政府所采取的“让渡”“规范”“激活”等举措,不仅主导了政会结构—功能分化与耦合的重心选择,而且主导了政会结构—功能分化与耦合的路径设计。在主导政会关系演进过程中,政府会运用理性思维,在价值考量、工具选择等方面合理权衡、理智取舍,使得政会结构功能调整符合自我的理性预期。既需要借重社会组织,提升公共物品的供给效率,又需要管理社会组织,从而保障公共空间的治理秩序。既需要“运用社会组织”,发挥社会组织作用,又需要“为了社会组织”,顾及社会组织的自主发展需求。既需要放权社会组织,又需要在正确把握社会组织自律程度的基础上,施以合理的规制。政府对治理绩效的追求、对社会风险的规避、对改革形势的研判,决定了政府在主导政会关系调整中的目标定位、方案设计和工具选择。

政会结构—功能关系演进的政府主导性,从根本上决定了分化性二元合一体系的运行。分化性二元合一政会关系中的“分”,并不是实现政会之间的机械性分割、对称性平等和竞争性制约。分化性二元合一政会关系中的“合”,是合乎政府管理社会公共事务的合法性、效率性、秩序性需求。在分化基础上耦合,实现二者的融合性生长、非对称性互补和共赢性协同。

(二) 演进机制:政会功能演变与结构调整的互动

分化性二元合一体系的产生和发展,是政会关系由总体性二元合一的均衡,走向政会功能演变、结构调整所产生的不均衡,最终形成政会分化耦合并存的新均衡。其内在的演进机制,是政会功能演变与结构调整的互动。

第一,政府对政会功能演变的目标定位,是政会结构调整的行动导向。其一,在不同阶段,政府对政会功能演变目标的渐进性认知,引导着政府对政会关系不同结构维度,采取不同的调整力度。在让渡与承接阶段,政府很少或基本没有涉及政会内在结构整合。随着改革的深入,政府对政会功能关系演变目标的认知逐渐清晰:不仅是要解决结构功能分化的问题,而且要解决分化基础上的合作、协作、协同问题。因此,政府逐次采用调控、统筹、治理等方式,从表层到深层、从局部到整体,整合政会责任结构、权力结构、利益结构,渐进推动政会之间责、权、利等结构关系调整。其二,对不同类型社会组织与自身功能关系的区别性对待,引导着政府在调整其与自上而下、自下而上两类社会组织的结构关系时,实施不同的调整进度。政会合作的密切度与双方关系的亲疏度有着必然联系。^①因而政府必然会依据其与社会组织合作的现实需要,确定其与这两类社会组织结构功能关系的整合进度。早在调控与顺应阶段,自确立归口管理、双重登记等制度规则以后,政府就初步完成了与自下而上社会组织的责任结构整合。但是,在相当长的一段时间内,政府与自上而下社会组织之间的结构关系一直处于模糊状态。进入治理与协同阶段,以行业协会商会与行政机关脱钩为突破口,政府与自上而下社会组织之间以政社分开为导向的结构整合才开始提上日程。其三,对政会功能演变的宏观方向与微观效益的差异性视角,引导着中央和地方两个治理层面对政会结构整合,显现出不同的调整进度。在结构层面推进政社分开、政会分开,是中央政府很早就提出的宏观方向。然而,着眼于微观治理收益,不同的地方政府往往会采取因地制宜方式予以响应。一方面,地方在中央政策允许的范围内开展一些首创性探索,会领先于全国范围的政策设计。例如,1995年上海浦东新区首创政府购买社会组织服务,2006年深圳首创行业协会直接登记,等等,明显先于全国范围推广的结构整合举措。另一方面,由于地方现实条件制约,地方的政策执行可能会滞后于中央政府的政策要求。例如,中央一再要求社会组织登记管理必须实现专职专责,但是直到2016年,广西东兰、巴马、凤山、西林、那坡等县,还没有专门的社会组织管理机构和专职管理人员^②,严重阻滞了这些地方的政会结构整合进度。

第二,政会结构整合的力度和进展,是决定政会功能演变目标能否实现的基础。从总体性二元合一走向分化性二元合一,在政会功能层面,表现为分化与耦合两个相辅相成的方面。政会功能分化,是政会“本功能”区分的明确化。它的实现取决于政会责、权、利等结构关系的明晰区分。政会功能耦合,是政府与社会组织“构功能”的协同化。它的实现,取决于政会责、权、利等结构关系的集成化。所以,政会功能分化与耦合,是政会结构整合的结果。政会责、权、利等结构关系调整的效果,对于政会功能关系的分化、耦合的实现程度具有基础性作用。回顾政会关系的演进历程,政会结构调整对功能演变的基础作用,集中体现在政会结构整合的渐进性,决定了政会功能分化与耦合的渐进性:其一,在公共服务领域,基于政会结构整合之公共服务主体多元化的渐进性,决定了政府直接运营功能缩减、间接规划功能强化,与社会组织具体操作性服务功能提升相伴随,是一个渐进的发展过程。其二,在公共政策领域,基于政会结构整合之公共政策过程民主化的渐进性,决定了政府愈发重视发挥社会组织的中介表达功能,与社会组织利益表达功能、中介桥梁功能逐渐强化相伴随,是一个渐进的发展过程。其三,在社会组织治理领域,基于政会结构整合之社会组织治理体系社会化的渐进性,决定了政府直接管理、约束控制功能的弱化,间接管理、培育扶持功能的强化,与社会组织依法自治、自主发展功能的强化相伴随,是一个渐进的发展过程。

① 乔东平、高克祥:《政府与社会组织的合作:模式、机制和策略》,第111页,华夏出版社,2015年版。

② 《社会组织年鉴2015》,第733页,中国社会科学出版社,2015年版。

五、演进趋向:打造共建、共治、共享的结构功能系统

展望未来,分化性二元合一政会关系的发展和完善,必须按照现代国家治理的要求,进一步革除引致政会结构模糊、功能紊乱的负面因素,在政府与社会组织之间打造共建、共治与共享的结构功能系统。“坚持和完善共建共治共享的社会治理制度”,是推进国家治理体系与治理能力现代化的重要内容。^①政府与社会组织在社会治理中的共建共治共享,不仅取决于双方的理性选择,更需要通过刚性的制度约束,明晰双方的责任、权力、利益关系,在进一步结构整合的基础上,推进政会功能分化与耦合。

(一)政会共建:基于责任结构契合的功能目标一致

政会共建,是指政府与社会组织有着共同的价值取向和功能目标。政府作为主导者,统领全局、协调各方。社会组织则是“我国社会主义现代化建设的重要力量”^②,是协同政府参与社会建设的主体力量。政府与社会组织共同致力于推进国家治理体系与治理能力现代化。为了实现政会功能目标一致,必须实现政会之间责任结构契合:其一,必须进一步完善政会之间的宏观责任结构。一方面,通过建立健全政府培育社会组织绩效考核机制,以绩效考核的压力推动政府切实履行培育发展社会组织责任。^③另一方面,通过加强枢纽型社会组织建设、社会组织信息公开机制建设、社会组织负责人管理制度建设,强化社会组织的自律责任。其二,必须明确上级与下级两个政府层级在培育扶持和监督管理社会组织的责任划分。必须坚持权责一致原则,既避免压力型体制内上级向下级实行社会组织管理的“模糊性发包”,也避免下级政府的虚假治理、逃避责任等机会主义行为,在发展社会组织中调动上级和下级两个方面的积极性。其三,完善政府各监管主体之间的责任结构。进一步厘清登记管理机关的准入管理责任与业务主管(指导)机构的监督管理责任,避免责任不清引致各管理主体争功诿过,更避免登记管理机关责任过重,从而出于规避风险考虑选择抑制社会组织发展的策略。

(二)政会共治:基于权力结构合理的功能形式耦合

政会共治,是二者功能形式耦合,即政府的规划、监管、供应等功能形式与社会组织的中介、支持、运营等功能形式相互补充,构成协同型功能网络,共同致力于“善治”的实质。究其实质,是由政府供应、规制来遏制“志愿失灵”,由社会组织以更具弹性的社会机制来弥补“政府失灵”。政会共治具体表现为,在社会治理中实现“掌舵者”“划桨者”^④之间的良性互动,在公共服务提供中实现“安排者”“生产者”之间的密切合作^⑤,在公共政策制定中实现决策者与倡议者之间的紧密衔接。实现政会功能形式耦合,必须建构合理的权力结构:一方面,应进一步明确政府管理社会组织的权力界限。这需要坚持如下三条原则:其一,政府应当进一步强化培育发展社会组织

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》(2019年10月31日中国共产党第十九届中央委员会第四次全体会议通过),2019年11月5日,http://www.gov.cn/zhengce/2019-11/05/content_5449023.htm,2020年1月31日。

② 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见〉》,《中华人民共和国国务院公报》,2016年第25期。

③ 苏曦凌:《地方政府培育社会组织的行动逻辑、效果评价与改进对策——基于政策文件的文本分析》,《中国社会科学内部文稿》,2018年第3期。

④ 戴维·奥斯本、特德·盖布勒(Ted Gaebler):《改革政府——企业家精神如何改革着公营部门》,第12页,上海译文出版社,1998年版。

⑤ 伊曼纽尔·萨瓦斯:《民营化与公私部门的伙伴关系》,第36~47页,中国人民大学出版社,2002年版。

职能,做到培育扶持不缺位;其二,政府管理社会组织的抓手,应主要依靠法律手段、经济手段,不直接干涉社会组织内部运营,做到监督管理不越位;其三,政府管理社会组织的重心,应当是事中和事后监管,而不应当是单纯依靠事前准入管理,做到监管重心不错位。另一方面,应建立健全政府转移职能与社会组织有效承接的对接机制。实现政府职能“交得出”与社会组织“接得住”相结合,保障相应公共服务和管理职能在政府与社会组织之间的有序交接。通过科学规划政府职能向社会组织转移目录,既明确政府与社会组织的职能边界,又减少转移职能的随意性。同时,以公开、公平、择优的政府购买服务、委托等途径,以契约为纽带,坚持“权随责走、费随事转、事费配套”,提升政府职能转移的实效。

(三) 政会共享:基于利益结构规范的功能输出互益

政会共享,是二者之间的功能输出具有互益性。共享型政会关系,不是双方治理领域、能力的此消彼长,而是一个共同发展、共同进步的合作共赢过程。以互益性功能输出为导向,必须完善政会之间的利益结构。在当前,最为迫切的是要推进政会利益结构的规范化。

规范政会利益结构,是以权利和义务的方式确立政会合作的行为标准。对于政府方面来说,既要激励相关部门和机构培育扶持社会组织,又要防止其借发展社会组织,来强化自身灵活性与弹性的行政“借道”。对社会组织而言,既要保障和实现其合法权益,又要防止它们以公益为名、行私利之实。必须进一步明确,社会组织所获得的各项收入除用于组织管理成本和其他合理支出外,应当全部用于章程规定的非营利性事业,盈余不得分配。在此基础之上,必须防止社会组织利用业务主管部门的影响或者行政资源牟利,防止业务主管部门以所主管社会组织为便捷渠道来牟取部门利益:一方面,严格规范政府向社会组织购买服务。其一,规范政府购买社会组织服务的内容和预算管理,严禁利用或虚构政府购买社会组织服务合同违法违规融资。^①其二,建立健全政府购买社会组织服务的监督机制,对作为购买方的政府与作为提供方的社会组织实施双重监督。按照购买合同,对服务的过程和绩效、资金使用情况进行检查和审计,对违法、违纪行为要追究责任。其三,建立健全政府购买社会组织服务评估机制,积极引入第三方评估,依据合同文本确定评估内容和标准,对项目实施效果予以综合评价,并辅以必要的奖惩措施作为激励约束机制。另一方面,严格规范社会组织财务管理。社会组织要按照《中华人民共和国会计法》《民间非营利组织会计制度》(财会〔2004〕7号)等规定,严格财务管理。按照建立健全覆盖全社会的惩治和预防腐败体系的要求,严厉禁止主管单位将社会组织的经费收支纳入本单位经费收支混管,严厉禁止主管单位将社会组织收入用于弥补行政经费不足或发放补贴。^②在严格执行国家有关财会制度和票据管理使用制度的基础上,积极推行社会组织财务信息公开、注册会计师审计制度,强化对社会组织审计和执法监督。

作者:苏曦凌,广西师范大学政治与公共管理学院(广西省桂林市,541004)

(责任编辑:刘杰)

① 中国政府采购网:《关于坚决制止地方以政府购买服务名义违法违规融资的通知》(财预〔2017〕87号),2017年10月9日, http://www.ccgp.gov.cn/gpsr/zcfg/201710/t20171009_8948756.htm,2020年1月31日。

② 《关于加强社会组织反腐倡廉工作的意见》(民发〔2014〕227号),《中国社会组织》,2014年第23期。