

# 开放的务实主义与策略性收放： 新时代中国特色社会组织发展的机理阐释

杨志云<sup>\*</sup>

**【摘要】**理解新时代中国特色社会组织发展的内在机理是准确把握社会组织从数量增长迈向质量提升阶段的基础性问题。中国的社会组织在培育与监管的不确定性环境中获得了快速增长且保持健康有序，蕴含着独特发展机制。在利益、观念和制度的整合性框架中，政府和政府部门的观念嵌入并塑造社会组织发展的制度体系，旨在寻求激发社会活力和社会秩序之间的审慎平衡。“开放学习”和“务实主义”是政府发展社会组织的认知观念；以“政治性约束”和“功能性激励”为核心的“策略性收放”机制是制度体系的有效支撑。换言之，利益、观念和制度共同塑造了中国特色社会组织发展的内在机理。相关部委和四个城市的田野调查证实该概念框架的有效性。新时代社会组织迈向高质量发展阶段需要保持开放的观念，创新培育社区社会组织以及新技术、新产业和新业态领域的社会组织；加快社会组织法治建设，完善长效发展的法律基础；采用分类支持策略实现培育和监管之间的动态平衡；增强社会组织的社会性，进一步优化存量、结构和提升质量。

**【关键词】**开放的务实主义；政治性约束；功能性激励；策略性收放；社会组织

## 一、问题的提出

在开启全面建设社会主义现代化国家新征程中，社会组织进入新发展阶段。社会组织作为现代化建设的重要力量和社会基础，在社会治理、基层治理中的作用突出。中央通过一系列顶层设计明确新时代社会组织改革发展的方向。2013年11月，党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》明确“创新社会治理体制”和“激发社会组织活力”，提出“正确处理政府和社会关系，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”。2018年2月，党的十九届三中全会通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》提出“推进社会组织改革。按照共建共治共

享要求，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制。加快实施政社分开，激发社会组织活力”。2020年10月，党的十九届五中全会审议通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》明确“发挥群团组织和社会组织在社会治理中的作用”。2021年6月发布的《“十四五”民政事业发展规划》专章提出“推动社会组织健康有序发展”，具体包括完善党领导社会组织制度、深化社会组织领域改革、提升社会组织服务能力、健全社会组织综合监管体系等。

随着新时代宏观政策环境的调整，社会组织进入创新发展阶段并呈现出不同的特质。社会组织数量持续快速增长，质量明显提升；社会组织法制体系初步建立，《慈善法》《境外非政府组织

<sup>\*</sup> 杨志云：北京科技大学文法学院副教授、副院长；广州社会组织研究院特邀研究员，yangpolicy@163.com。基金项目：中国国家留学基金《国家构建与调适治理》（201906465041）。

境内活动管理法》和《志愿服务条例》出台,《社会组织登记管理条例》纳入立法议程,制度改革不断深化;社会组织党的领导和党的建设得到空前加强,组织覆盖率和覆盖工作率不断提升。在取得突出成绩的同时,面临着显著的不平衡、不充分发展的结构性特征。第一,在数量增长和质量明显提升的同时,社会组织呈现显著的发展不平衡面向。东中西部地区不平衡,总体来说东多西少;城乡不平衡,农村地区存在明显不足;行业分布不平衡,集中于教育领域,社会福利和社会工作等领域严重不足。第二,伴随着数量大幅增长,社会组织呈现出发展不充分面向。社会组织自身建设滞后,大部分资金和人才相对匮乏;专业化社会组织类型不足,精细化服务能力较为欠缺;内部治理结构不健全,自律诚信度不高,违法违纪现象时有发生,部分社会组织背离公益服务宗旨<sup>①</sup>。为回应人民群众对社会事业和公共服务更加充分发展和更加平衡发展的要求,2016年中办和国办印发《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》,一手抓积极引导发展,一手抓严格依法管理,将社会组织的政治建设置于前所未有的高度;将社会组织培育和政策扶持置于前所未有的高度;将社会组织监管和执法置于前所未有的高度,推动社会组织从高速增长转向高质量发展。

社会组织在社会治理中的清晰定位与实践中的“两手抓”的模糊场景意味着新时代社会组织高质量发展需要深入理解中国特色社会组织发展之路及其内在机理。一方面,党的十八大以来,政府持续加大对社会组织政策扶持和资金支持等创新支持体系建设并取得了巨大成绩。例如,更宽松的注册登记门槛、规模不断扩大的政府购买服务和公益创投、社会组织培育孵化基地,以及慈善法助推慈善组织的资源筹集和资源链接能力等一系列管理创新。2013年全国注册登记的社会

组织约有54.72万个,2020年增长到89.42万个,社会组织总量保持持续快速增长,总体增长速度有所减缓<sup>[1]</sup>。不仅如此,社会组织经济规模和增加值占国内生产总值的比重不容忽视<sup>[2]</sup>。另一方面,实践中的社会组织面临前所未有的规范和约束。社会组织在“野蛮”成长过程中也呈现出一定的乱象,迫切需要法律法规和监管执法予以规范。例如,一些行业协会商会乱收费,非法社会组织和“僵尸型”社会组织存在潜在风险,影响社会组织健康有序发展。为此,相关的制度设计包括在社会组织中全面加强党的领导和普遍建立党组织、严格监管境外基金会、抑制敏感领域活动空间等<sup>[3]</sup>。由此,社会组织发展前景的有关论断甚至片面地认为中国的社会组织发展开始进入收缩期。值得注意的是,在上述看似矛盾的制度安排和充满不确定性的发展环境中,社会组织的增速确实有所放缓,但社会组织数量和规模都实现了空前增长且不稳定风险被有效剥离。如是,新时代社会组织从数量增长向质量提升迈进的过程中,中国特色的社会组织发展的独特机制成为值得深入研究的基础性问题。

围绕矛盾性的话语和政策体系,不同的学者对中国社会组织发展的内在机制给予了截然不同的判断。“分类控制”“依附式发展”和“行政吸纳社会”呈现审慎乐观的倾向;“结社革命”、志愿精神和自主治理体现积极乐观的取向。前者多以官办社团、宗教类社会组织等为观察“窗口”,深刻认识到政府对社会组织的管控策略和艺术;后者多以生态环保类、艾滋病防治类社会服务机构和社区社会组织为观察样本,重点把握社会组织政策倡导和社会治理潜能。不过,由于社会组织自身谱系的复杂性和多样性,越来越多的研究意识到案例归纳存在“盲人摸象”的风险。分歧和风险的关键源自对政策话语和政策文本阐释所塑造的制度环境的差异性认知。社会组织的发展

<sup>①</sup> 有关《“十四五”社会组织改革发展研究报告》具体包括1个总报告和5个专题报告,详细回顾了“十三五”社会组织发展成绩和主要问题,“十四五”时期社会组织发展的总体思路、目标任务和重大举措,以及社团、行业协会商会、社会服务机构发展的具体思路等。社会组织管理局(社会组织执法监督局)团支部和社会组织服务中心团支部编撰的《朝花朝拾》(第十七卷)收录。

直接得益于制度环境的改善。制度环境的重要特征是“宏观鼓励与微观约束”，结果社会组织发展的“现实空间”远远小于“制度空间”<sup>[4]</sup>。事实上，在多层级政府体系中，社会组织领域因缺乏清晰的改革路线图和明确的绩效目标，“模糊发包机制”蕴含的激励约束结构远比政策文本复杂<sup>[5]</sup>。

政府引导的社会组织繁荣意味着“以政府为中心”是理解和挖掘中国特色的社会组织发展机理的关键路径。有关社会组织增长的驱动因素和地区间分布差异的经验研究表明，在人口规模和人口异质性、政府的社会支出规模和政府的“碎片化”程度等同社会组织数量正相关的因素中，政府支持发挥着最重要的作用<sup>[6-7]</sup>。由此，在利益、观念和制度嵌套的整合性框架的视野中，政府发展社会组织的利益诉求和价值观念通过怎样的机制嵌入社会组织管理的全过程并塑造社会组织发展的独特面向，这一关联性问题是中国特色社会组织发展机理的题中之意。换言之，本文尝试构建一个中国特色社会组织发展机理的概念框架并予以实证阐释。后文具体包括围绕研究问题梳理相关学理脉络；构建利益、观念和制度整合的概念框架并扼要叙述田野调查方法和资料来源；接下来围绕国家对社会组织的期许和诉求、社会组织发展的认知观念，以及相匹配的社会组织发展的制度体系；最后，结论和讨论部分寻求深化对中国特色社会组织发展机理的理论对话，并提出“十四五”期间社会组织高质量发展的优先改革选项。

## 二、文献综述

20世纪90年代以来，社会组织的蓬勃发展开启了对观察中国社会的“新窗口”，学界围绕国家与社会组织的关系、社会组织发展的制度环境、社会组织与政府的互动策略和机制等展开了精彩的理论对话和丰富的实证阐释。随着

研究的精细化，有关事实、过程和关系的知识被重构，形成了国家与社会组织的多元主义和法团主义理论、国家与社会组织的本土化理论，以及社会组织的环境适应策略等竞争性视角，从不同侧面丰富了中国社会组织发展的独特机制。

西方的公民社会、法团主义理论和话语体系曾经长期影响中国政府与社会组织关系的研究视角和理论框架<sup>①</sup>，且都能获得支持性的经验证据。前者准确捕捉到中国的国家与社会分离的过程和社会自主性增强的事实，将社会组织蕴含的结社、信任和社会资本等元素同民主政治的潜能画上等号。后者意识到社会组织作为一种利益中介结构是行政体系的延伸以及政府在其中的主导地位。40多年来社会组织发展的复杂性和动态性，移植西方经典理论固然能够解释部分经验事实，但更多的则是解释力“赤字”和有效性不足。一方面，两种理论在中国情境均存在“水土不服”的问题。草根组织和官办社团分别“契合”公民社会和法团主义理论，但却是以一种“削足适履”的方式来实现的。前者难以发现社会组织“对抗”政府和政治体制的经验证据；后者忽视了大量兴起的草根组织的自主性程度。另一方面，两种理论无法回应社会组织动态发展的过程。不同时期、不同地区和不同类别的社会组织案例往往只能捕捉到社会组织丰富多彩的侧面。其实，结构功能主义对理解中国政府与社会组织的关系及其演进更具适用性<sup>[8]</sup>。

面对西方背景的理论假设、核心要义与中国现实之间的明显“缝隙”，本土化的理论试图弥合事实与话语之间的紧张。诸如“行政吸纳社会”“分类控制”和“依附式发展”“依附式自主”“嵌入型监管”等中国特色的概念框架被开发出来。政府根据自身利益，对具有不同挑战能力和提供不同公共物品或服务的社会组织采取不同的控制策略，即分类控制。政府对功能性组织

① 唐文玉和纪莺莺等学者对相关英文文献做了非常扎实的梳理和总结，本文不再赘述。具体可参见唐文玉，如何审视中国社会组织与政府关系 [J]，公共行政评论，2012（4）：145-162；纪莺莺，当代中国的社会组织：理论视角与经验研究 [J]，社会学研究，2013（5）：219-241。



(工会、行业协会商会)、社区性组织(城市居委会)、宗教组织、非政府组织(官办和草根)、非正式组织(兴趣组织)的成立控制、业务管理部门设置、治理结构控制、资源控制、日常活动控制的描述性统计表明“分类控制策略”的解释力和有效性<sup>[9]</sup>。社会组织发展明显受到环境因子的强烈影响,政府、企业和海外力量构成的外部环境因子极其强大,绝大多数社会组织无法获得相称的独立性或自主性而呈现“依附式发展”<sup>[10]</sup>。不过,独立性和自主性的指向并不相同,在政府主导的多层次制度逻辑共同作用下,社会组织对国家有所依赖却依然享有各种实际的自主性,即“依附式自主”<sup>[11]</sup>。国家利用特定的机制与策略营造符合政治预期的环境,以实现嵌入性干预和调控,社会组织则愿意主动或被动借助政治机会谋求生存和改变国家,由此塑造合作性关系模式,即“嵌入型监管”<sup>[12]</sup>。

事实上,政府发展社会组织的策略复杂多样。政府对社会组织具有“发展”与“控制”两种需求,其中,控制更具根本性和优先性。政府对社会组织的依赖程度、社会组织的议价能力、政府官员对变革需求的认知和创新意愿等决定了发展需求;发展需求和控制需求之间的矛盾决定政府采取“分类发展策略”<sup>[13]</sup>。新的实用需要、资源约束、行政改革和外部学习都使得政府倾向于采取更柔性、激励性控制和实用的赋权等丰富的策略。根据掌握的资源(合法性资源或财政资源)和控制的方式(强制或引导),以及赋权目标(组织发展或服务绩效)和赋权方式(行政或市场准市场),政府存在八种基本的“控制”与“赋权”双重目标的“策略矩阵”<sup>[14]</sup>。基于政策文本和个案的历时性考察显示,国家会根据工作重心和社会情势,在促进和控制之间采取弹性的行动策略选择,实现国家形塑希冀的理想社会<sup>[15]</sup>。社会组织管理需要采用“分类支持”策略,即对“治理型”组织采取“依法自主运作、政策和能力支持”措施;对“非治理型”(抗争型、江湖型、半官方型和其他型)组织则采取“法律、行政和政治”管控和防范措施<sup>[16]</sup>。

在动态情境中,体制内社会组织、社会服务

机构和草根组织倾向于采用“依附”“回避政治”“做加法”“不合作”等多样性的策略与政府互动,以寻求生存空间和自主性。政府自上而下建立的社团选择“主动依附性”的生存策略,以此换取政府的认可、授权、资源和垄断性地位,同时,政府对社团拥有控制权<sup>[17]</sup>。面对合法性和经济资源的双重依赖,缺乏社会基础的体制内社会组织采用“寄居蟹的艺术”,即积极维持并不断再生产出与政府的密切关系,以弥补和克服合法性不足的问题,同时,凭借和利用国家合法性的特殊支持而进入社会领域汲取资源,并由此获得一定的自主性的特殊逻辑<sup>[18]</sup>。同样,“自下而上”的民间组织倾向于采用自我限制的策略来换取国家的容忍和默许态度,以及由此带来的生存空间。例如有意识地适度控制组织规模;避开有争议或敏感性问题,将重心配置到推动经济发展和解决社会问题领域。民间组织通过主动将自身纳入行政体系或者利用政府官员等替代性的国家权威制造“政府参与、政府许可”的印记;利用私人关系动员政府和准政府的关系网络等非制度因素和资源;适应政治限制的前提下尝试进入政府决策过程并发挥影响力,甚至在社会发展领域审慎地监督和批评政府<sup>[19]</sup>。更多的社会组织在获得合法性“身份”以后,面对政府“选择性支持”的制度环境,往往采用“去政治的自主性”策略<sup>[20]</sup>。当然,并非所有的社会组织都将合作纳入优先选择序列。在“依赖—信任—决策者”的行动框架中,拒绝、避免、默许和欢迎都可能成为边缘草根组织的行动策略<sup>[21]</sup>。

新近的研究则转向行政体系内部,将横向不同政府部门和纵向不同层级政府的差异性选择等情境纳入进来。结果,政府和社会组织的行为都更具多样性,进一步丰富和精细了政府与社会组织关系的理论解释。从“条条”关系切入,政府部门内部的“分立结构”使社会组织在国家所建构的制度环境中依附于特定的部门,成为各自部门在市场中逐利的代理人 and 工具。由于职权交叉重叠,以及部门冲突,各个部门为争取市场利益而纷纷组建各类中介组织并为此展开竞争。如是,塑造了政府与社会组织发展的“自利官僚竞

争模式”<sup>[22]</sup>。社会组织领域具有“模糊发包”的特征，即政策制定者无法设置清晰的改革路线图和客观外显的技术化指标，也不会配置强激励。因此，地方政府基于风险控制导向筛选社会组织发展的重点领域和属地化的社会组织发展思路<sup>[5]</sup>。从“条块”关系观察，行政体系内部多层级发包体系使得基层政府在社会组织的服务功能和潜在治理风险之间进行权衡。具体而言，在“层层发包”治理机制下，如果面临锦标赛的激励环境，基层政府则重点关注社会组织的公共服务功能，鼓励社会组织发展一定的独立性和自主性；如果激励不足，基层政府则倾向选择性发展策略和“风险控制型”制度安排。当上级“发包”、下级“行政”的多层级体系呈现张力，且下级政府缺乏其他灵活性来源时，基层政府倾向选择“借道”机制，即发展社会组织以重塑灵活性和弹性空间<sup>[23]</sup>。此外，随着社会组织党建实践日益丰富，深入党政体制内部，将政党和政府进行细致区别和切割，发现党建引领和政党统合给予社会组织领导人政治身份，增强政治资本、扩展社会网络<sup>[24-25]</sup>。

综合以上，社会组织发展相关的理论阐释和理论构建脉络清晰，深入细致的实证观察提供了理解中国特色社会组织发展机理的多样性解释。研究脉络从早期移植西方经典理论到构建本土化的理论，再到逐步深入行政体系内部和党建引领角度去解释社会组织发展的独特机制。宏观、中观和微观层次的实证观察从不同角度和侧面刻画了政府塑造的激励和约束性的制度环境、社会组织的环境适应策略、政府与社会组织的互动过程，呈现中国特色社会组织发展机理的“一个问题、多种答案”。不过，虽然现有研究中主要行动者的利益、地区间和时间上的动态制度安排已经获得相当讨论，但党、政府和政府部门等关键行动者的“观念”这一基础性维度并未获得更高的因果优先级<sup>[26]</sup>，这给本文留下了边际贡献的空间。本文将政府发展社会组织的利益诉求、价值观念和制度安排纳入嵌套关联的整合性框架，结合田野调查以阐释中国特色社会组织发展的内在机理。

### 三、新时代中国特色社会组织发展机理的概念框架构建及方法

新时代中国特色社会组织发展机理的相关文献涉及多个概念或变量。其中，利益和制度因素受到格外关注，而观念维度则无形中被忽略，这直接导致启发性限制。整合性框架将实现以观念为根基、以利益为基础和以制度为导向的思维富有成效的互动<sup>[26]</sup>。同时，多层次利益相关者的访谈和案头研究将奠定坚实的实证基础。

#### （一）开放的务实主义与策略性收放：新时代中国特色社会组织发展机理的概念框架

笔者围绕中国特色社会组织发展的机理这一核心问题，在捕获复杂性的同时，不完全舍弃应有的简约，整合利益、观念和制度层次的学理元素以及深度访谈结果，按照“利益诉求—认知观念—回应策略”的总体思路，厘清关键变量及其相互关系，构建一个中国特色社会组织发展机理的概念框架。该框架认为，新时代国家对社会组织的期许是活力和秩序，社会组织发展始终在激发活力和寻求秩序之间审慎平衡；“开放学习”和“务实主义”观念形塑的“开放的务实主义”，以及“政治性约束”与“功能性激励”为核心的“策略性收放”机制是中国特色社会组织发展的内在机理（见下页图1）。

从基本属性出发，社会组织兼具服务功能和结社能力，国家对社会组织的期许和发展社会组织的利益诉求始终是激发社会组织活力和寻求社会组织秩序。社会组织是教育、养老、医疗、文化、体育等公共服务生产的重要主体，在艾滋病防治、孤独症康复教育、社会工作、应急救援和法律援助等专业服务领域具有不可替代的作用。社会组织特别是慈善组织发挥着资源筹集和资源链接功能，将社会爱心和善款汇集、转移和分配给困难民众。然而，一些非法社会组织利用社会组织身份敛财，在政治法律、民族宗教和意识形态等领域从事渗透破坏活动，直接影响社会稳定和政权安全。正因如此，政府有关社会组织发展的制度安排和政策选择需要在发展与约束之间寻

求审慎的平衡。社会组织这一实体概念本身源自西方社会，其在中国的发展过程既是政治、经济、社会发展的需要，更是“观念驱动的改革”的结果。

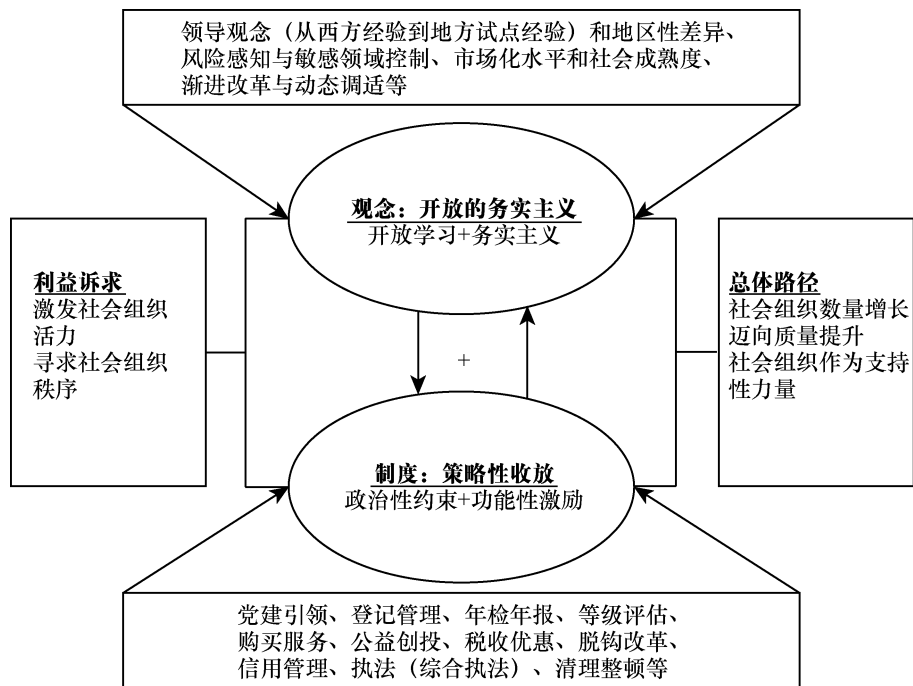


图1 新时代中国特色社会组织发展机理的概念框架

近现代以来中国制度和技术变革中的主线之一就是“向西方学习”，改革开放后党和政府将强大的学习能力转化为具体的行动。“中国在历史上对世界有过贡献，但是长期停滞，发展很慢。现在是我们向世界先进国家学习的时候了。”<sup>[27]</sup> 党的十八大提出建设学习型、服务型、创新型马克思主义执政党的重大任务，把学习型政党放在战略首位，正是意识到学习的基础价值。学习是党治国理政的一条成功经验，必将“依靠学习走向未来”<sup>[28]</sup>。中国共产党透过政治局的集体学习和各级党委学习会，通过学习（learning）和培训（training）塑造强大的学习能力，构建“学习型列宁体制”<sup>[29]</sup>。积极学习和吸收先进制度是经过务实性选择的结果，特别是契合治国理政的根本需要。务实主义（pragmatism）又称“实用主义”，作为一种哲学传统，1906年由美国哲学大师威廉·詹姆斯提出，被理解成“不过是对一种老的思想方法加上一个新的名词而已”。务实主义代表了一种更彻底的经验主义态度，这种态度不是去看原则、范畴和假

设的必然性，而是注意最后的事物、成果、结果和事实。因此，务实主义没有偏见和固执的教条，检验或然真理的唯一标准就是看哪个能给予我们最有效的引导、哪个最能适合于生活的各个部分，并且能够与经验的各种要求全部结合起来<sup>[30]</sup>。“务实的实验主义”被视为中国改革的七大战略选择之一<sup>[31]</sup>，“中国式的务实主义”可以被形象地概括为“摸着石头过河”<sup>[27]</sup>，这一富有智慧的改革方法鼓励地方主动倡议和试验，中央在地方取得成功时才明确表态；允许多样性，在关键领域出现偏差时才重新调控。换言之，“学习”和“试点”发挥了地方“决策实验室”的作用。

开放的务实主义的价值理念嵌入社会组织管理全过程，试点和渐进改革凸显了观念的力量。一方面，由于领导观念的差异，社会组织体制改革学习和参考的对象包括西方发达国家的技术性细节和国内“先行先试”地区的鲜活实践。在学习、模仿与创新扩散过程中，地方或部门领导的认知很大程度上内生了社会组织



发展的观念基础，进而塑造了社会组织发展的地区差异。一般而言，东部发达地区的市场化水平和社会成熟度高、领导观念更加开放，社会组织发展的经济基础、社会基础和观念基础更加深厚，对社会组织的认知就更加积极。积极的认知观念能够激发社会组织的内在需求，释放出不可替代的社会服务和治理潜能，并进一步更新领导观念，由此产生良性循环。另一方面，不同地方或部门领导对社会组织发展的风险感知和容忍程度决定了敏感性领域的边界和社会组织发展的空间。一般而言，各级政府或部门领导对于潜在风险的容忍程度越高，相应的社会组织发展的政策空间越大。此外，“中央选择性控制”试验体制下<sup>[32]</sup>，中央政府和相关部门在统筹地区性差异的基础上，发挥评判者和顶层设计者角色，对地方层面的改革予以明确和重新规范。由此，社会组织发展的政策呈现出渐进和动态调适的特质。

回应激发社会组织活力和寻求社会组织秩序的诉求，社会组织发展的制度设计遵循“政治性约束”和“功能性激励”的“策略性收放”机制<sup>[33]</sup>。如果说“开放的务实主义”是政府主导社会组织发展的价值理念，那么，“策略性收放”则是服务和实现该理念的政策工具。换言之，“开放学习”将社会组织发展的观念“钟摆”转向更加大胆、包容，“务实主义”则将社会组织发展的观念“钟摆”导向更加审慎、严格。在“开放的务实主义”观念主导下必然要求社会组织管理的制度和政策体系坚持大胆包容和审慎严格之间的平衡，即“策略性收放”。“策略性收放”机制贯穿社会组织管理全过程，即党建引领、登记管理、年检年报、等级评估、政府购买与财税优惠、信用管理、联合执法、清理整顿等。一方面，社会组织注册登记采用双重管理、特定类型直接登记或备案的“混合型”管理体制，蕴含政治性约束和功能性激励的目标。不仅如此，新时代社会组织党建逐步贯穿融入社会组织登记、年检（年报）、评估等社会组织培育发展和监督管理全过程、全领域。事实上，社会组织培育和发展的各个环节都能够巧妙地嵌入“策略性收放”

机制并保持相当程度的灵活性。另一方面，社会组织监管采用“预防制”而非“追惩制”。不同于发达国家对社会组织“引导利用为主、防范惩戒为辅”的制度安排<sup>[34]</sup>，中国倾向采取“预防制”。

如是，“开放的务实主义”和“策略性收放”机制，塑造了中国社会组织发展的独特机理，也蕴含着中国特色的社会组织发展机理的答案。作为政府主导和政治目标领导下的大型社会实验，有关社会组织培育、发展和监管中看似充斥着悖论性的政策和制度，其实是政治性集权和行政性分权体制下务实性和灵活性选择的结果。

## （二）构建方法与数据来源

理解新时代中国特色的社会组织发展的独特机理，既需要对话民政和公安等政府部门，又需要听取不同类型社会组织的声音。这意味着使用预先设计好的、带有封闭选项的问卷可能导致受访者拘泥于调查问卷所提供的选项，而个体和群体的深度访谈将最大限度挖掘和捕获有价值的信息和观点。为此，本文将中国特色社会组织发展分解成党建、培育、发展和监管等相关议题，有针对性开展个体或群体的半结构化访谈。其中，至少存在观点可能不同的三类人群：承担顶层设计的部委和省厅的政府官员，其对社会组织发展有相对宏观和整体的认知；市县负责社会组织登记管理和日常监管的民政部门，其直接掌握“行动中的规则”；各类社会组织负责人对于培育和监管的政策和效果有更直接的感知和体会。

具体而言，有关社会组织发展机理的深度访谈在相关部委和四省市开展（见下页表1），时间跨度主要集中在2016—2018年。首先，在相关部委围绕社会组织党建、境外非政府组织管理、登记管理体制和监管改革进行了三次一对一访谈，从整体上把握中国特色社会组织发展之路。其次，在华北和华南地区各选择一个城市、华东地区选择两个省和两个城市，重点围绕社会组织培育和监管两大主题开展访谈。其中，社会组织管理干部主要来自省市县（区）民政系统的社会组织登记、审批、监

管、党建等部门。由于机构设置和职责分工存在地方性差异,相关职能部门以民政部门为主,个别地区兼顾社工委。再次,对18家社会团体和社会服务机构开展访谈。具体包括环保产业和物流行业协会以及异地商会等社会团体,教育、建筑遗产保护、自闭症儿童康复、

医疗纠纷调处等社会服务机构。个别城市还实地参访部分品牌性的社区社会组织。此外,2020年6月补充访谈了华东某市民政局退休领导一人,国际非政府组织国内分支机构、麻风病防治、生态环保和公益教育等社会组织负责人四人。

表1 中国特色社会组织发展机理的访谈简况

地区	访谈部门	访谈主题	访谈对象与时间
部委	X 部委管理局 X 部社会组织主管部门 Y 部委	社会组织党建 中国特色社会组织发展 境外非政府组织管理	W 书记访谈, 20170511 V 局长, 20161015 Z 处长, 20170113
华北 (A 市)	A 市民政局社团办 A 市民政局社团办 社会服务机构 (6 个)	党建与社会组织培育 社会组织党建 社会组织扶持和监管	基层指导处 B 处长, 20161104 党建工作处 C 处长, 20180401 机构负责人群体访谈, 20180521
华东 (D 省)	E 市社会组织管理局 E 市 G 区民政局 社会组织 (4 个)	社会组织培育和监管政策 社会组织发展经验 社会组织扶持政策	社会组织管理 F 局长, 20180222 民政局 G 局长、H 科长, 20180223 机构负责人群体访谈, 20180223
华东 (N 省)	民政厅社会组织管理局 J 市民政局 J 市 K 区民政局 社会组织 (6 个)	社会组织党建和管理创新 社会组织培育与监管经验 政府购买社会组织服务 社会组织监管	政策法规处 L 处长, 20170420 审批、监管、党建处处长, 20170418 民政局局长, 20170420 一对一访谈, 20170414—0417
华南 (P 省)	Q 市 R 区民政局 Q 市社会组织 (2 个)	社会组织党建和管理创新 政府购买服务	副局长、科长, 20180117 社会组织负责人, 20180116

注: 根据访谈情况, 作者自制。

在田野调查之外, 案头研究所收集的部门性或地方性的资料汇编等提供了大量有价值的信息。例如, 《中国社会组织年鉴》《民间组织登记管理工作文件汇编》《全国民政政策论坛交流材料》《〈社会组织直接登记暂行办法〉立法参考资料汇编》《行业协会商会与行政机关脱钩工作资料汇编》《地方社会组织工作创新政策法规选编》《市、区关于“枢纽型”社会组织工作相关文件汇编》等为深入理解社会组织管理和发展的具体事项、全国或地方的社会组织改革发展动态, 以及社会组织发展的历史脉络等提供参考和佐证。

#### 四、新时代国家对社会组织的期许和诉求: 激发活力与寻求秩序

中国政府对社会组织的认知经历了渐进的过

程, 相关的政策话语和管理方式不断调适。大体而言, 遵循“国家形塑社会”的逻辑, 国家与社会组织的关系先后经历了严密控制、局部发展、甄别性吸纳等不同的发展阶段。国家根据不同时期的工作重心和社会情势在促进和控制之间进行弹性的行动策略选择<sup>[15]</sup>。不过, 社会组织绝非国家制度安排的被动的接受者, 相反, 社会组织通过与政府官员频繁的信息沟通交流、与政府部门构建良好的关系网络进而增强政府官员对社会组织的认知<sup>[35]</sup>。在双向互动过程中, 政府对社会组织的认知观念逐步更新, 制度安排也随之变迁。

在市场化改革过程中, 政府进行了广泛的经济和行政重构, 这对社会组织的发展提出了需求。经济重构打破了计划经济, 行政重构则重建国有企业和事业单位, 将公共服务推向市场



(pushing into the market), 同时进行大量的政府机构和人事改革<sup>[36]</sup>。政府在社会领域的职能弱化、机构改革和人员规模的精简, 以及改革开放和国际交往带来的新观念和民间公共意识觉醒都为社会组织的发展注入了活力。“在没有健全的社会保障制度的情况下, 社会组织为政府部门领导退休和人员分流提供新渠道。因此, 中国社会组织发展的第一推动力不是来自民间而是来自政府。”<sup>①</sup> 例如, 在改革初期, 为促进国际交往和发展经济, 政府需要营造积极开放的姿态和国际形象, 甚至主动为境外非政府组织进入中国“铺路”——“第一批境外非政府组织大多以政府邀请的方式进入中国。”<sup>[37]</sup>

政府对社会组织的定位和主流表述反映出“激发社会组织活力”的目标诉求。党的十六大以来, 提出“规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织”, “发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用”, “规范引导民间组织有序发展”。2006年10月, 党的十六届六中全会首次提出“社会组织”的概念并对“健全社会组织”进行了系统阐述。党的十八大以来, “加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织管理体制”, “引导社会组织健康有序发展”, “激发社会组织活力”等新理念凸显政府对社会组织的积极理解, 并前所未有地将社会组织定位为社会主义现代化建设的重要力量。2019年10月和2020年10月, 党的十九届四中全会和五中全会从“社会治理共同体”的高度强调发挥社会组织在社会治理中的作用。2021年4月, 《中共中央 国务院关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》明确“培育扶持基层公益性、服务性、互助性社会组织”“街道要做好社会组织培育引导等工作”。2021年6月, 《“十四五”民政事业发展规划》专门章节提出“推动社会组织健康有序发展”。这一系列顶层设计都蕴含着政府对社会组织的积极开放观念。

不过, 社会组织在契合经济社会发展需要的同时, 其政治社会稳定风险始终是政府关注的重中之重。首先, 社会组织因“天然的”结社属性和集体行动能力而受到政府的质疑和防范。“西方的非政府组织天生就是跟政府对着干的, 在对立面制约和平衡政府。”<sup>②</sup> 因此, 降低和控制政治风险是政府对社会组织的基本政策取向。其次, 社会组织倡导的特定理念、潜在的思想渗透或多或少同主流观念之间存在一定的偏差甚至冲突。社会组织承载的利益表达功能, 在“维权”和“维稳”之间存在一定的张力。再次, 一些非法社会组织利用国家战略的“幌子”, 骗钱敛财, 严重背离公益服务宗旨, 损害社会组织的形象和公信力。最后, 政治、法律, 以及文化、宗教等意识形态色彩浓厚领域的非法社会组织可能带来政权稳定和国家安全风险, 政府始终保持高度警惕。因而, 对各类社会组织的依法规范和严格监管成为社会组织发展过程中的必然选项。例如, 围绕健全社会组织综合监管体系, 2021年6月, 《“十四五”民政事业发展规划》提出“防范化解社会组织领域重大风险”; 2021年8月, 《上海市民政事业发展规划“十四五”规划》明确“推动社会组织四级预警网络优化升级”。

如是, 无论是经验事实, 还是代表性的理论研究都表明, 政府在社会组织发展过程中存在多重治理取向, 兼具规范约束与支持发展的两面性<sup>[38]</sup>。换言之, 政府会动态权衡“经济社会收益”和“政治风险”双重目标, 秉持“宏观避险”与“中观赋权”的混合管理策略, 以实现风险可控基础上的治理绩效<sup>[39]</sup>。

## 五、新时代社会组织发展的认知观念： “开放学习”与“务实主义”

在很大程度上, “开放学习”是中国社会组织管理改革和制度建设的实践捷径。在制度同形机制中, 当组织的技术没有得到很好地理解、组

① 笔者对国内较早从事生态环境教育的资深社会组织负责人的访谈, 2020年6月26日。

② 笔者对X部委主管社会组织的官员访谈, 2016年10月15日。

织目标模糊不清和相互矛盾,或者组织环境不确定性时,组织倾向于将其他组织作为参照模型进行模仿<sup>[40]</sup>。转型过程中的高度不确定性,学习西方或国内地方解决类似问题的经验成为降低“试错”成本的捷径。一方面,社会组织从无到有的惊喜离不开社会组织理念由外向内的传播<sup>[41]</sup>。1995年,中国举办世界妇女大会时,非政府组织(NGO)才开始被中国政府和社会所知晓。非政府组织、非营利组织、第三部门、民间组织和社会组织等概念本身蕴含着政府的认知观念变迁。另一方面,社会组织管理的技术性细节存在“向西方学习”的痕迹。例如,在《企业所得税法》中确立非营利组织免税资格认定和捐赠免税的制度就离不开欧洲的经验。“2006年我们到德国、到欧洲去考察,回来之后触动比较大。在2008年新的《企业所得税法》里面把这一系列有用的东西给填补进来了。”<sup>①</sup>值得注意的是,党的十八大以来,随着中国社会组织的发展壮大,“开放学习”从移植西方理论框架和概念谱系转向突出强调中国话语和中国叙事<sup>[42]</sup>,社会组织发展的本土试点经验受到前所未有的重视,不同地区的政策学习越来越普遍。例如,社会组织直接登记制度源自2008年社会组织“改革创新观察点”的大胆探索。2013年,民政部启动创建70个“全国社会组织建设创新示范区”,在社会组织发展环境、服务管理、能力建设和作用发挥等领域打造善于创新、引领示范、可学习、可复制的典型和标杆。

地方和部门观念不同导致社会组织发展存在显著的地区和部门差异。一方面,中央和部委的观念直接塑造了社会组织发展的政策环境和制度空间。一些部委与社会组织合作比较多,积累的成功经验和先进的理念使其对社会组织更开放。例如,生态环保、林业和民政等部门同社会组织包括境外非政府组织合作较多,对

社会组织的认知更加积极。“中国的环保社会组织是比较早的,可以说是所有社会组织中最早得到官方承认的。一般说,环境保护离意识形态比较远,最容易突破。环保社会组织从传统的‘老三样’,即‘观鸟、种树、捡垃圾’等环境教育领域逐步深入到维权等更高的层次。”<sup>②</sup>另一方面,在多层级政府体系中,不同层级和不同地方的政府对社会组织的认知和风险的敏感度存在差异。经济发达地区的政府往往对社会组织采取更包容和更大胆的态度。例如,农民工维权类、劳工类在珠三角地区具备一定的生存空间。“条条”和“块块”的经验发挥着“决策实验室”的作用,经由中央确认转化为全国性的政策以重塑社会组织发展的制度环境和政策空间。

如是,社会组织发展体现出渐进改革和务实性选择的特质。以境外非政府组织管理为例,其制度设计蕴含着风险感知、重点领域标识和渐进调适的特色。改革开放初期,境外非政府组织在中国开展一些传统慈善项目;20世纪90年代末期以来,除了环保、扶贫、教育等传统领域外,开始向法律和政府治理、人权、政策研究等领域拓展。由此带来了意识形态渗透、情报搜集、插手民间维权事务、煽动民众和政府的对立情绪、支持参与策划民族分裂活动等影响社会政治稳定和国家安全的威胁和危害<sup>[43]</sup>。“国内对境外非政府组织的管理一直处于法律缺失状态,确实需要有一个规范来管理和引导。”<sup>③</sup>实际上,在国家层面立法之前,云南和四川两省“先行先试”,分别出台了《云南省规范境外非政府组织活动暂行规定》和《四川省有关组织和个人与境外非政府组织合作事项管理暂行办法》,探索境外非政府组织的国家和社会稳定风险,以及资金来源和活动内容等重点领域和事项的管理。《境外非政府组织境内活动管理法》吸纳了这些关键制度。按照

① 具体可参见:“中国社会组织40年:见证与展望论坛暨清华大学NGO研究20周年纪念活动”,原财政部税政司S处长的发言,2018年10月14日。

② 具体可参见:“中国社会组织40年:见证与展望论坛暨清华NGO研究所20周年纪念活动”的发言,原国家环保总局政策法规司T司长,2018年10月14日。

③ Y部Z处长北京中彩大厦508会议室访谈,2017年1月13日。

“趋利避害和分类管理”原则，意识形态渗透和“颜色革命”等政治性风险高的领域被纳入严格监管，而意识形态色彩较淡的自然科学领域则继续被赋予相对宽松的制度环境。其次，“管人、管钱、管活动”，人员情况、资金来源和主要活动等成为监管的重要内容<sup>①</sup>。最后，《境外非政府组织境内活动管理法》汲取了“双重管理体制”的做法。“这是长期以来对国内社会组织的管理服务的一个很好的经验。同时考虑到境外非政府组织对中国的法律制度不会太了解，有一个业务指导单位进行指引，对合作会有很大的帮助。”<sup>②</sup>

## 六、新时代社会组织发展的制度体系： 政治性约束与功能性激励

新时代社会组织发展以制度建设为核心，把握积极引导发展和严格依法管理两个重点，妥善处理组织领导与政治领导、控制和引导、管理和服三大关系，以实现服务国家、服务社会、服务群众和服务行业的基本功能<sup>[44]</sup>。社会组织从注册登记到清理整顿的各个环节都嵌入了“开放的务实主义”的理念，贯穿党建、注册登记、年检年报、等级评估、政府购买、执法整顿等管理过程的政策基调是“政治性约束”和“功能性激励”。社会组织党建以政治的方式实现“去政治化”的目标；注册登记具有很强的裁量自由；年检年报、等级评估、信用管理等监管制度具有浓厚的“预防制”色彩；购买服务和税收优惠，以及处罚和清理整顿等激励和惩戒制度直接与监管评价结果关联。

坚持和完善党领导社会组织制度和社会组织党建工作体制，在社会组织中建立党组织，将党建引领贯穿社会组织培育发展和日常监管全过程

是新时代中国特色社会社会组织发展的重大改革取向。“1998年和2000年中组部和民政部有过文件<sup>③</sup>，但社会组织党建当时没有受到高度重视，起步较晚、基础薄弱。2015年中办印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》，中组部牵头召开全国社会组织党建工作座谈会才轰轰烈烈推动。”<sup>④</sup>“2016年中央下发实施意见要求‘两个覆盖’，即党组织覆盖率和党的工作覆盖率。有党员的，要单独或者联合建立党组织；没有党员的，要派党建指导员实现工作覆盖。”<sup>⑤</sup>登记机关要求社会组织在章程中明确载入“坚持中国共产党的全面领导”。例如，《民政部关于在社会组织章程增加党的建设和社会主义核心价值观有关内容通知》和《民政部关于在社会组织登记管理工作中贯彻落实〈中共中央关于加强党的政治建设的意见〉有关要求的通知》都明确这一基本原则和根本方向。“深化党建与登记、年检、评估‘三同步’机制以提升社会组织党建质量；登记时必须统计党员（党建工作承诺书、党员情况登记表）；年检材料要详细报告党务信息；评估时党建工作要占很高的分数。”<sup>⑥</sup>“党建肯定是个过程性的、润物细无声的工作。社会组织党建一个是建的时候很难建，管的时候也不好管。特别是一些小的社会组织，比如社工机构和公益机构，好像感觉建立党组织对工作也没什么帮助。加上人本身很少、流动性也强。很多人一说到党建，就觉得是高度政治化。其实，社会组织党建不是简单的政治任务，关键是怎样把党建和社会组织业务发展结合起来。社会组织如果真的能够把党的这套体制和党的工作的办法用好，是非常有利于社会组织发展的。例如，党建让社会组织通过党组织和业务主管单位沟通起来更容易，社会组织党组织的活动可以邀请和请示上一级党组织，这样党建和业务工作就

① 笔者对X部委主管社会组织的官员访谈，2016年10月15日。

② 笔者对Y部Z处长北京的访谈，中彩大厦508会议室，2017年1月13日。

③ 这两个文件是指《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》和《关于加强社会团体党的建设工作的意见》。

④ 笔者对X部委管理局W书记访谈，2017年5月11日。

⑤ 笔者对华北A市民政局社团办基层指导处B处长访谈，2016年11月4日。

⑥ 笔者对X部委管理局W书记访谈，2017年5月11日。



不是割裂的。”<sup>①</sup>当然，社会组织党建的具体工作要“少行政思维多统战思维、少管理意识多服务意识、少指令性语言多服务性语言”<sup>②</sup>。总之，党建引领在扩展资源渠道、增强社会组织政治合法性方面作用独特：社会组织把党的体制机制用好，有利于同业务主管单位或属地单位沟通，也能够吸引业务主管单位或关联的行业部门的关注从而获得更多的资源。如是，党建以政治方式实现了“去政治化”的目标，杜绝社会组织站在党的对立面来开展业务工作。

社会组织登记遵循着“政府同意制”而非“法律认证制”，政府部门具有较大的裁量灵活性。以直接登记制度改革为例，广州、温州等“社会组织建设创新示范区”明显走在顶层设计之前。2006年，广州市选择风险小的行业协会登记改革作为试点，取消业务主管单位直接登记；2012年，将直接登记的范围拓展到行业协会、异地商会、公益服务类、社会服务类、经济类、科技类、体育类、文化类八类社会组织<sup>[45]</sup>。党的十八大以来，中央在顶层设计上调整了登记管理体制，严把审批入口关，加强敏感性领域监管。“在前几年的试点改革中，真的就一下子放开了，走得步子大了一点。直接登记了很多文化类、传播类的社会组织。不过，文化类社会组织的活动可能存在意识形态风险，现在有很多问题，很难去监管。现在两办意见出台以后，按照稳妥放开的精神，实际工作中是稍微收了一下。”<sup>③</sup>2016年8月发布的《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》明确稳妥推进直接登记，重点培育、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。“直接登记的含义和范围、四大类社会组织怎么界定都很清楚，直接登记的已经

很少了。比如，在核实阶段召开发起人座谈会，了解清楚有没有必要成立这个行业协会。按照文件规定，行业协会是可以直接登记，但是发起人在行业里面得有一定的影响力和声誉。成立行业协会，要发挥中间桥梁作用，还得有行业管理。你跟政府都不打交道，怎么去替会员发声。这样就在办事流程上稍微提高了准入门槛。”<sup>④</sup>“直接登记管理实际上有很多‘水龙头’，公益慈善只有扶贫、济困、扶老、救孤等九类；科技类只能是自然科学和工程技术领域，只能在技术领域做理论研究。行业协会直接登记首先要符合行业分类大典，然后按照脱钩的模式来管，可以没有主管单位，但是必须要有属地党委盖章。”<sup>⑤</sup>显然，以政策文本作为社会组织管控放松或收紧的判断标尺忽略了行政体系自身的自由裁量空间。

行业协会商会与行政机关“脱钩”是政府主动“去行政化”和“去垄断化”的改革，以增进社会组织的社会性和自主性程度。截至目前，行业协会商会与行政机关脱钩改革基本完成，全国7.11万家行业协会商会实现脱钩<sup>⑥</sup>。长期以来，“行业协会商会坐着市场的轿子，挣着企业的票子，拿着行业的鞭子，戴着官方的帽子，具有一系列的诟病。行业协会商会脱钩改革以后要成为真正的市场主体”<sup>⑦</sup>。例如，部分全国性行业协会是1998年机构改革时工业经济部委转制而来的，原来的财政拨款并未减少。它们在制定行业标准、实施行业自律乃至整个市场经济中作用巨大。例如，“中国银行间市场交易商协会有6400家会员，覆盖单位和个人，银行、信用社等金融机构、大型企业等非金融机构和保险公司等。这些行业自治组织在制定行业标准、规范行业市场主体中的作用无可替代。没有这些自治组织，市

① 笔者对华北A市民政局社团办基层指导处B处长访谈，2016年11月4日。

② 笔者对华北A市民政局社团办党建工作处C副处长访谈，2018年4月1日。

③ 笔者对华东D省E市G区民政局的访谈，2018年2月23日。

④ 笔者对华南P省Q市R区民政局的访谈，2018年1月17日。

⑤ 笔者对华东N省J市民政局审批处的访谈，2017年4月18日。

⑥ 详见2021年9月30日民政部关于印发《“十四五”社会组织发展规划》的通知有关“十三五”社会组织发展的成绩总结情况。

⑦ 笔者对X部委主管社会组织管理领导的访谈，2016年10月15日。

场就会混乱”<sup>①</sup>。“去行政化”，即行业协会商会实现由民间自愿发起、自选会长、自筹经费、自聘人员、自主会务和无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门、无现职国家机关工作人员兼职。“去垄断化”，即从“一业一会”到“一业多会”。行业协会商会与行政机关“脱钩”旨在探索人财物不再依靠政府的情况下，如何密切同政府之间的协作，实现“脱钩不脱管”。“确切地说，行业协会商会同行政机关‘脱钩’需要探索行业协会商会同业务主管单位的新型相处模式。脱钩改革只是政府给予行业协会商会空间，并不代表行业协会商会实际能够把握住。脱钩改革后，原来有政府和业务主管单位这些‘靠山’，现在必须获得市场和会员的认可。”<sup>②</sup>除了“去行政化”，政府还通过购买服务、完善税收优惠、完善人才政策和给社会组织发挥作用的舞台空间等创新来引导、培育和扶持社会组织发展<sup>[46]</sup>。

社会组织综合监管旨在规范和引导社会组织健康发展，制度设计上倾向于“预防制”，改革的基本取向是完善登记管理机关、党建工作机构、业务指导单位和综合职能部门“四位一体”的综合监管体系。“美国等发达国家是典型的追惩制，行政成本相对较低。从国情出发，中国尚未达到实行追惩制的条件。坚持以预防为主进行监管设计，加强事前、事中和事后监管，重点把握登记、年检、评估和执法。”<sup>③</sup>登记强调依法成立，主要审查成立宗旨、发起人构成和预估活动能力，防止政治上不可靠的社会组织获得合法身份。年检主要是一种形式检查，重点针对财务和活动频率。为提高效率、降低社会组织的成本和负担，技术性创新体现为网上年检或年报。评估主要采用第三方形式，比年检更细致，涵盖绩效考核和审计等多重内容和功能。执法主要是针对社会组织违法违规问

题进行专项检查。一些地方还通过发展“枢纽型组织”来创新监管，让工青妇等人民团体履行政治上的桥梁纽带、业务上的龙头地位、管理上的业务主管职能<sup>④</sup>。在“放管服”改革中，民政部门开始积极推进信用监管、分类监管和抽查等创新监管方式。此外，在发展与控制之间，清理整顿是政府管理社会组织的有效手段和“最后的法宝”<sup>[47]</sup>，其威慑和效率比日常监管执法更高。例如，2016年以来全国各地持续打击“离岸社团”“山寨社团”、非法社会组织和“僵尸型”社会组织专项整治。2021年3月，民政部联合中组部、中央政法委、中宣部、公安部等22部委联合发布《关于铲除非法社会组织滋生土壤 净化社会组织生态空间的通知》，强调通过清理整顿净化社会组织的发展环境。

## 七、结论与讨论

作为研究对象的中国，具有高度的复杂性和多样性。社会组织领域也不例外。新时代的社会组织数量庞大、类型多样、发展路径截然不同。以政府为中心的观察显示，在培育发展和规范管理并存的不确定性的制度环境中，社会组织实现了空前的增长，蕴含着中国特色社会组织发展的独特机理，即“开放的务实主义”和“策略性收放”机制。为实现激发社会组织活力和寻求社会组织秩序之间的审慎平衡，各地区和各部门的领导观念直接影响创造性吸收和移植外部经验的空间。由此，社会组织发展的政策环境呈现出显著的地区和部门差异。随着改革的深入，特定领域的社会组织会释放出一定的风险，风险感知的结果是对敏感性领域实施调适和规范。领导观念、风险感知和敏感性领域控制使得社会组织管理呈现出渐进和动态特

① 笔者对X部委主管社会组织管理领导的访谈，2016年10月15日。截至2022年2月6日，该行业协会的会员单位已有8848家。

② 笔者对华东N省J市民政局审批处处长的补充电话访谈，2017年9月29日。

③ Y部部长与该部政策研究中心博士后座谈会，2015年11月24日。

④ 例如，《北京市关于构建“枢纽型”社会组织工作体系的暂行办法》明确了枢纽型社会组织的认定条件、主要职责、工作机制、支持政策和措施等。

性。在“开放的务实主义”观念塑造下，政府将“策略性收放”机制嵌入社会组织培育发展和日常管理全过程。

如是，“开放的务实主义”和“策略性收放”提供了新时代中国特色社会组织发展机理的新阐释并具有一定的边际贡献（见表2）。首先，相比“分类控制”“依附式发展”和“分类支持”等理论，该解释框架的理论内核尚未完全超越但更具动态性。具体而言，不同地区，抑或不同时期政府对具有同样挑战能力和属性的社会组织可能会有不同的观念和策略选择。这可以解释为何劳工类、维权类社会组织在江浙和广东等经济发

达地区能够存在，而在中西部地区却难以生存。其次，该解释框架试图深入政府内部，还原政府发展社会组织的复杂和真实意图，多层次党政体系塑造的灵活性的制度环境和发展机理。这在很大程度上摒弃了传统理论中蕴含的政府与社会组织对抗性抑或亲清服务型视角理想态划分的潜在偏差。最后，该解释框架从观念、利益和制度相结合的视角提供更具整合性的解释。现有研究在很大程度上重点关注“利益”和“制度”因素，“观念”被有意无意低估或忽视。整合性框架能够弥补理论视角的偏差，提供系统性解释。

表2 中国特色社会组织发展机理的竞争性解释比较

比较维度	分类控制	依附式发展	分类支持	“开放的务实主义”与“策略性收放”
理论视角	利益和制度	利益和制度	利益和制度	观念、利益和制度
政社关系	对抗性	对抗性	对抗性	复杂性和多样性
分析聚焦	社会组织挑战能力和提供的服务类型	社会组织发展的外部环境	政府与社会组织的双轴关系	动态差异的观念、利益诉求和策略选择
动态程度	中	低	中	高

在可以预见的未来，有关中国特色社会组织发展的机理仍然有效。在“开放的务实主义”观念之下，政治性约束和功能性激励将更加精细。社会组织治理仍将保持“发展培育”和“严格监管”之间的平衡。一方面，社会组织作为专业化服务的柔性力量，是现代社会治理体系的重要组成部分，存在巨大的真实社会需求。在全面深化改革过程中，政府职能结构和职能边界的优化有赖于以社会组织为核心的社会力量的成长和承接能力提升。社会组织是社会治理创新的重要突破口，在基层治理体系、社区治理体系、环境治理体系等领域都将发挥更加积极的作用。没有社会力量的社会治理创新将“退回”政府治理创新。另一方面，社会组织始终存在结社问题，政府对社会组织的政治性约束不会弱化，反而会随着社会力量的发展而不断强化。党的十九大报告将“社会组织协商”纳入协商民主体系，社会组织的政治功能进一步加强。这意味着除社会组织党建外，吸纳社会组织领域的精英，在政治协商体系建立专门的“社会组织界别”将

被广泛采用。

中国对国家稳定和社会秩序赋予很高权重，因此，会选择更加务实的政策和策略来审慎发展社会组织，统筹发展与安全以防范化解风险。从积极层面看，中国共产党强化自身作为中国最大的政治优势，完善党领导社会组织制度和社会组织党建工作体制以更好地实现政治社会整合，确保社会组织发展真正契合国家和社会需要。构建社会组织党建引领体系，把党的工作融入社会组织培育发展和监督管理全过程全领域，将是重要的制度建设方向。例如，广州市积累了社会组织党建“红苗工程”和党建提升计划等一系列创新经验。从消极层面看，严格社会组织执法，常态化打击非法社会组织，铲除非法社会组织滋生土壤，防范化解社会组织领域重大风险。例如，宗教、涉军、劳工、人权和身份政治等敏感度高的领域将会受到“政治性约束”和更严格的监管。此外，境外非政府组织仍将受到更多的监管注意力分配。境外非政府组织利用“慈善”“扶贫”和“维权”



等幌子，实施渗透破坏值得注意。有效维护国家安全，特别是意识形态安全，防止境外势力利用宗教等进行干涉和控制无疑在政府的优先序列。

在多元目标中保持审慎的平衡有赖于高超的治理技巧和有效的制度安排。首先，继续保持开放的观念和最佳实践为基础的“政策学习”有助于释放社会组织发展的政策空间。在共建共治共享的社会治理格局中，“政府应该信任社会组织。社会组织的权利主张并不会制造问题，相反能够帮助政府解决问题”<sup>①</sup>。在实现社会秩序的前提下，给予社会组织更广阔的空间，让社会组织在国家治理、政府治理和社会治理中发挥更大的作用，实现真正意义上“透过社会组织的社会治理”<sup>[48]</sup>。社区社会组织以及新技术、新产业、新业态领域的社会组织将获得更大力度的培育扶持。例如，社会组织培育发展基地、社会组织公益创投、社会组织培育发展基金等创新经验具有可拓展的空间。其次，加快社会组织法治建设，完善社会组织内生、长效发展的制度和法律基础。2016年8月发布的《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》和2021年9月发布的《“十四五”社会组织发展规划》为社会组织发展指明了政策方向。按照中央促进社会组织健康有序发展的指导意见和《民法典》的精神内涵，在将要出台的《社会组织登记管理条例》等基础制度中明晰性定位、强化财产权保护和完善内部治理<sup>[49]</sup>，保护社会组织的各项合法权利。最后，随着社会组织监管制度日益丰富完善，政府监管的技术和能力大幅提升，在严厉打击非法社会组织和社会组织违法行为的同时，采用分类支持策略适时稳妥降低社会组织准入门槛和放宽范围限制以实现培育和监管的动态平衡。例如，社会组织管理信息系统、国家社会组织法人库、严重违法失信名单和异常名录管理系统，以及大数据风险预警技术的应用，都大幅度提升了政

府对社会组织的监管能力。随着社会组织综合监管体系“工具箱”的丰富和完善，有必要从动态平衡角度强化分类支持和积极引导发展。此外，社会组织的“精英化和悬浮化”带来的社会性和主体性困境及挑战，需要重拾社会性的公共价值使命，真正回归社会、下沉社区、发现“群众”<sup>[50]</sup>。“十四五”期间“社会组织应该更多地回到‘社会’本体中去寻找支持”<sup>②</sup>，以优化社会组织结构和存量、提升社会组织质量。

#### 参考文献

- [1] 黄晓勇. 中国社会组织报告(2021) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2021: 3.
- [2] 马庆钰, 谢菊, 石峻驿. 中国第三部门法人社会组织经济规模测算研究 [J]. 中国行政管理, 2020(12): 62-68.
- [3] KANG X G. Moving toward neo-totalitarianism: A political-Sociological analysis of the evolution of administrative absorption of society in China [J]. Nonprofit Policy Forum, 2018, 9(1): 1-8.
- [4] 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境 [J]. 中国社会科学, 2006(1): 109-122.
- [5] 黄晓春. 当代中国社会组织制度环境与发展 [J]. 中国社会科学, 2015(9): 146-164.
- [6] LU J, DONG Q. What influences the growth of the Chinese nonprofit sector: A prefecture-level study [J]. VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2018, 29(6).
- [7] MA L, LIU L. What drives nonprofit prevalence and growth in local China: Is it demand driven or resource oriented? [J]. China: An International Journal, 2019, 17(2): 148-163.
- [8] 苏曦凌. 政府与社会组织关系演进的历史逻辑 [J]. 政治学研究, 2020(2): 76-89.
- [9] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究 [J]. 开放时代, 2008(2): 30-41.
- [10] 康晓光, 等. 依附式发展的第三部门 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 97-99.

① 笔者对本土国际公益教育组织负责人的访谈, 2020年6月5日。

② 笔者对华东某市民政局退休领导的电话访谈, 2020年6月25日。

- [11] 王诗宗, 宋程成. 独立抑或自主: 中国社会组织特征问题重思 [J]. 中国社会科学, 2013 (5): 50-66.
- [12] 刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管: 地方政府社会组织管理政策创新 [J]. 中国人民大学学报, 2011 (5): 91-99.
- [13] 田凯. 发展与控制之间: 中国政府部门管理社会组织的策略变革 [J]. 河北学刊, 2016 (2): 168-174.
- [14] 敬义嘉. 控制与赋权: 中国政府的组织发展策略 [J]. 学海, 2016 (1): 22-33.
- [15] 陈天祥, 郑佳斯, 贾晶晶. 形塑社会: 改革开放以来国家与社会关系的变迁逻辑——基于广东经验的考察 [J]. 学术研究, 2017 (9): 68-77.
- [16] 陶传进, 张欢欢. 分类支持: 社会组织管理的一个新视角 [J]. 新视野, 2020 (2): 95-101.
- [17] 范明林, 程金. 核心组织的架空: 强政府下社团运作分析——对 H 市 Y 社团的个案研究 [J]. 社会, 2007 (5): 114-133.
- [18] 邓宁华. “寄居蟹的艺术”: 体制内社会组织的环境适应策略——对天津市两个省级组织的个案研究 [J]. 公共管理学报, 2011 (3): 91-101.
- [19] 赵秀梅. 中国 NGO 对政府的策略: 一个初步考察 [J]. 开放时代, 2004 (6): 5-23.
- [20] 唐文玉, 马西恒. 去政治的自主性: 民办社会组织的生存策略——以恩派 (NPI) 公益组织发展中心为例 [J]. 浙江社会科学, 2011 (10): 58-65.
- [21] 何艳玲, 周晓锋, 张鹏举. 边缘草根组织的行动策略及其解释 [J]. 公共管理学报, 2009 (1): 48-54.
- [22] 王信贤. 官僚竞争下的市场中介组织: 当代中国“国家—社会”关系新论 [M] // 徐斯俭, 吴玉山. 党国蜕变: 中共政权的精英与政策. 台北: 五南图书出版股份有限公司, 2007: 267-308.
- [23] 黄晓春, 周黎安. 政府治理机制转型与社会组织发展 [J]. 中国社会科学, 2017 (11): 118-138.
- [24] 李朔严. 政党统合的力量: 党、政治资本与草根 NGO 的发展 [J]. 社会, 2018 (1): 160-185.
- [25] 黄晓春. 党建引领下的当代中国社会治理创新 [J]. 中国社会科学, 2021 (6): 116-135.
- [26] 彼得·霍尔. 利益、制度和观念在工业化国家比较政治经济学中的作用 [M] // 马克·利希巴赫, 阿兰·朱克曼. 比较政治: 理性、文化和结构. 北京: 中国人民大学出版社, 2008: 231-275.
- [27] 邓小平. 邓小平文选 (第二卷、第三卷) [M]. 北京: 人民出版社, 1994: 132-133, 174.
- [28] 习近平. 习近平谈治国理政 [M]. 北京: 外文出版社, 2014: 401-408.
- [29] 蔡文轩. 中共“十八大”以来的政权调适: “学习型列宁体制”的运作与意涵 [M] // 陈德升. 中共“十八大”精英甄补与治理挑战. 台北: 印刻文学生活杂志出版有限公司, 2015: 47-75.
- [30] 威廉·詹姆斯. 实用主义: 某些旧思想方法的新名称 [M]. 北京: 商务印书馆, 2016: 33, 46-47.
- [31] DAVID M. LAMPTON, Following the Leader: Ruling China, from Deng Xiaoping to Xi Jinping [M]. Berkeley: University of California Press, 2014: 25.
- [32] 刘培伟. 基于中央选择性控制的试验——中国改革“实践”机制的一种新解释 [J]. 开放时代, 2010 (4): 61-83.
- [33] 杨志云. 策略性收放: 中国社会组织监管机制的新阐释 [J]. 行政管理改革, 2016 (8): 60-65.
- [34] 王存奎. 国外非政府组织管理对我国维护国家政治安全的启示 [J]. 中国人民公安大学学报 (社会科学版), 2016 (6): 51-57.
- [35] 郁建兴, 沈永东. 调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革 [J]. 政治学研究, 2017 (3): 34-41.
- [36] CHRISTENSEN T, LISHENG D, PAINTER M. Administrative reform in China's central government—how much ‘learning from the West’? [J]. International Review of Administrative Sciences, 2008, 74 (3): 351-371.
- [37] 贾西津. 境外 NGO 的中国实践与挑战 [N]. 南方周末, 2017-02-09 (5).
- [38] 纪莺莺. 治理取向与制度环境: 近期社会组织研究的国家中心转向 [J]. 浙江学刊, 2016 (3): 196-203.
- [39] 张超. 风险控制与治理绩效: 改革开放以来中国社会组织管理体制变迁的制度逻辑 [J]. 浙江工商大学学报, 2019 (5): 120-127.
- [40] 保罗·迪马吉奥, 沃尔特·鲍威尔. 组织分析

- 的新制度主义 [M]. 上海：上海人民出版社，2008：72-75.
- [41] 陶传进. 社会组织发展的四阶段与中国社会演变 [J]. 文化纵横，2018（1）：22-30.
- [42] 倪咸林. 十八大以来的社会组织治理：政策演化与内在逻辑 [J]. 当代世界与社会主义，2017（5）：177-182.
- [43] 王存奎，彭爱丽. 境外非政府组织在华运行现状及对策——以维护国家政治安全为视角 [J]. 中国人民公安大学学报（社会科学版），2014（1）：127-133.
- [44] 柳拯. 以制度建设为核心 努力走出一条具有中国特色的社会组织发展之路 [N]. 中国社会报，2020-01-06.
- [45] 广州社会组织联合会，广州社会组织研究院. 广州社会组织讲坛讲演录（2014—2015） [M]. 广州：广东人民出版社，2017：11.
- [46] 詹成付. 走中国特色的社会组织发展之路 [J]. 中国社会组织，2016（23）：13-27.
- [47] 王名，刘国翰，何建宇. 中国社团改革——从政府选择到社会选择 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2001：100-103.
- [48] 张紧跟. 治理社会还是社会治理——珠江三角洲地方政府发展社会组织的内在逻辑 [J]. 天津行政学院学报，2015（2）：15-25.
- [49] 柳拯. 学懂弄通做实民法典 不断提升社会组织登记管理机关依法行政能力 [J]. 中国民政，2020（13）：14-16.
- [50] 陈锋. 悬浮的社会组织 [J]. 文化纵横，2020（6）：78-85.

## Pragmatism and Strategic Control: The Mechanism of Contemporary Chinese-style Social Organizations Development

Yang Zhiyun

**【Abstract】** The China's social organizations have achieved rapid growth in an uncertain environment is a puzzling problem. Quest for a prudent balance between stimulating social vitality and seeking social order, the ideas of governments and departments embed in and shape the institutional environment and policies of social organizations. Interests, ideas, and institutions jointly shaped Chinese-style development of social organizations. Learning capacity and pragmatism are the fundamental philosophy, the strategic control mechanisms with political constraints and functional incentives are effective support the above interests and ideas. To maintain an open mindset, improve the legal basis for endogenous development and long-term development, keep a dynamic balance between support and control, and improve the quantity and quality of social organizations will be the priorities for the next step reform.

**【Key words】** Pragmatism, Political Constraint, Functional Motivation, Strategic Control, Social Organizations