

# 从团结型社会组织、行政型社会组织到治理型社会组织

## ——1949年以来社会组织的变迁历史

罗 婧

**摘 要:**我国社会组织的运行逻辑深刻展现了社会结构的变迁。1949年至今,我国的社会组织呈现出三个形态,即新中国成立到社会主义改造完成时期(1949年—1956年)的团结型社会组织,再到改革开放前(1956年—1978年)的行政型社会组织,以及经过多重探索之后(1978年—2012年),形成的治理型社会组织(2012年—今)。这三个形态逐步革新又相互继承:治理型社会组织是当前社会组织运行的主导形态,而团结型社会组织与行政型社会组织的运行逻辑仍在一定程度上与之并存。这显示出国家、市场、社会在整合的前提下合作或交融,共同构成现代国家治理体系。新时代以来,社会组织发展的关键在于能否助推社会信任的建立,这就要进一步探究我国社会组织的本土特色。

**关键词:** 社会组织; 社会变迁; 中国特色; 治理

**作者简介:** 罗婧,中国社会科学院社会发展战略研究院(北京 100732)

**DOI:** 10.13613/j.cnki.qhdz.002951

新中国建立初期,传统的社会秩序历经连年的战争消失殆尽,党和政府亟需建立既适应我国社会基础、又符合时代进程的社会运行机制。而能否形成安定有序又焕发活力的社会运行机制,关键在于“国”与“民”在其中能否形成融洽、互信的关系。自社会主义改造起,我国“国”与“民”的关系从“国家—民间精英—民众”走向“国家—民众”,国家通过单位实现了对民众的直接控制,而伴随改革开放,联结“国”“民”的机制走出单位,中间层、中间组织重新出现。<sup>①</sup>社会组织作为“国”“民”互动的平台和机制,其组织制度与运行逻辑的变迁反映了这些转变。

党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中提出“社会组织”的概念,取代了以往“民间组织”“自治组织”“中介组织”等称谓。这一转变不仅强调了社会组织的中国特色——非对抗、非分立色彩,<sup>②</sup>还为当前社会组织研究存在的历史断裂提供了弥合的可能——将不同时期中联结“国”“民”、提供社会福利的组织在功能上衔接起来。<sup>③</sup>基于这一思路,从中国特色的视角出发探讨社会组织时,无需以西方社会组织的特征作为判定依据。所以本文并不从国家、市场之外的“第三部门”这一视角来界定社会组织,而是将联结“国”“民”、提供社会福利的功能作为识别,把各个时期中具有该功能的组织纳入分析范围,连贯地看待我国社会组织发展的历史进程。如此,我国的社会组织在70年来主要呈现出三个形态,即新中国成立到社会主义改造完成时期

① 孙立平:《失衡:断裂社会的运作逻辑》,北京:社会科学文献出版社,2004年,第28—37页;田毅鹏、刘杰:《“单位社会”历史地位的再评价》,《学习与探索》2010年第4期,第44页。

② 张海军:《“社会组织”概念的提出及其重要意义》,《中国社会组织》2012年第12期,第31—32页。

③ 基于我国社会组织非对抗、非分立的特色,即便在当前,西方社会中“第三部门”的对应组织也有根本的不同。而改革开放前,我国社会团体是在国家严密的管控下运行的,在这点上,其与相同时期的人民团体、事业单位十分相近。李培林、徐崇温、李林:《当代西方社会的非营利组织——美国、加拿大非营利组织考察报告》,《河北学刊》2006年第2期;刘建军:《“跨单位组织”与社会整合:对单位社会的一种解释》,《文史哲》2004年第2期,第150—151页。

(1949年—1956年)的团结型社会组织,再到改革开放前(1956年—1978年)的行政型社会组织,以及经过多重探索之后(1978年—2012年),逐步形成的治理型社会组织(2012年—今)。不同时期中,我国社会组织在形式、制度、功能等方面都不断变革,但不同形态依然存在逻辑上的承接。

我国的社会组织是在本土的社会基础和文化环境中生长起来的,带有自身历史和传统的印记,但在转型和发展中也不可避免地受到了外来制度和价值的影响。<sup>①</sup>我国改革开放以后,具有自治性的社会组织大量兴起,在社会生活中发挥了日益重要的作用,不少学者将其归结为我国民众参与公共事务的意识觉醒,<sup>②</sup>或者归结为“结社革命”的推进、传播所致,<sup>③</sup>这就使得对我国社会组织的研究总是倾向套用西方的理论视角去评判其特征、分析其问题。然而,我国社会组织的发展与变迁是以我国整个社会的改革与转型为背景的,尽管西方理论能在一定程度上带来启发,却也总是陷入水土不服的境地。只有从改革全局着手、在总结本土特色的前提下理顺社会组织的变迁脉络,才能理解我国社会组织的外在形态与内在逻辑。

我国的改革具有“双轨制”特征,既要通过“变”带来结果的优化,又要避免“变”带来的系统风险,<sup>④</sup>这使得我国各个领域、各类事务的发展是多重形态共存的。所以,本文并非一个类型学研究,社会组织三个形态划分所根据的并非是其具体的组织性质、特征,而是其与整个社会发展的联系。而这种联系可以从两个内在相关的视角进行看待:第一,社会组织是“国”“民”沟通、互动的平台,其形态显示了国家与社会的关系;第二,社会组织也是“国”“民”之间、民众之间建立信任的渠道,其形态折射了社会整合的方式。本文结合了这两个层面的视角,对我国社会组织的变迁历程进行了社会学的探讨,以期为其发展带来有意义的思考。

## 一、1949年—1956年:塑造合法性的团结型社会组织

新中国社会组织的建立,以破除和改造旧社会的社会组织为基础,通过党组织体系向一切社会组织延伸的路径而展开,<sup>⑤</sup>总结而言主要有三条路径。

第一,确立、改组或取缔、淘汰业已存在的社会团体。对于结成政治同盟的政治团体,将其确立为中国共产党领导下的民主党派;把解放区和原国民党统治区的各人民群团组织、爱国民主群众团体、科学学术团体、旧有的商会行会等改组为8家人民团体;清除、整顿原有旧社会团体,包括公所、会所、同乡会、善堂善会、宗教团体等。<sup>⑥</sup>

第二,根据建设新中国的需要,组建相应的社会团体与基层组织。诸如1949年成立的中华全国文学艺术界联合会(简称“全国文联”)、中国人民保护世界和平大会、中国文字改革协会,1950年成立的中华全国自然科学专门学会联合会(简称“科联”)、中华全国科学技术普及协会(简称“科普”)、中国人民救济总会,1951年成立的中华全国世界语协会,1952年成立的中国国际贸易促进会等。除

① 李汉林、渠敬东、夏传玲《组织和制度变迁的社会过程——一种拟议的综合分析》,《中国社会科学》2005年第1期,第95页。

② 沈原《社会的生产》,《社会》2007年第2期,第189页。

③ Salamon L. M. and Anheier H. K., *The Civil Society Sector*, *Society*, 1997, Vol. 34, No. 2, pp. 60-65; 王绍光、何建宇《中国的社团革命——中国人的结社版图》,《浙江学刊》2004年第6期,第71—77页。

④ 渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》2012年第5期,第118页。

⑤ 路风《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》1989年第1期,第73页。

⑥ 对不同宗教团体具有不同的处理方式:废除佛教、道教、伊斯兰教团体的封建性;团结基督教与天主教团体中的普通群众,孤立其中的敌对分子,并且切断其与帝国主义的关联;根据1951年《中华人民共和国惩治反革命条例》取缔一贯道、会道门等反动帮会组织、秘密会社。许芸《社会组织培育的历史逻辑和当今实践——基于南京地区的例证》,南京:南京大学出版社,2016年,第50页。

此外,国家在城市和农村开始探索建设基层社会组织,这类组织具有“全”的特色,将群众的生产、生活联系在一起,比如农村的生产合作组织、城市的企事业单位等。尽管从职能上看,这些基层组织同时肩负生产重任,然而它们同时也是党和国家联系群众的重要环节。

第三,保护民间发起、成立社会组织的权利,确立登记注册社团的相应制度。1949年9月29日,起到临时宪法作用的《中国人民政治协商会议共同纲领》规定了公民具有结社自由,而这一公民权利也在1954年9月通过的《中华人民共和国宪法》中得到了确认。1950年10月,当时的政务院制定了《社会团体登记暂行办法》,并且于1951年3月内务部在政务院授权下,颁布了《社会团体登记暂行办法实施细则》,这是后续由民政部门登记、管理社会组织的发端。不过在这一阶段,登记、注册的社会组织都是在党和政府以及有关部门直接认定、推动、指导下成立的,并且成立的过程具有指标性、运动性的色彩。像1949年全国总工会下达《近半年内建立10个全国产业总工会的通知》,其中就规定了各地工会建立的日程计划。

1949年至1955年间,社会团体的成长、发展非常迅速。以南京为例,截至1954年共成立了1896个组织(人民团体1334个,社会公益团体191个,学术研究团体39个,文艺工作团体27个,宗教团体132个,其他团体173个)。<sup>①</sup>在这一阶段,社会组织是党开展群众工作、团结社会各方力量共同建设新中国的重要平台。面对新中国百废待兴的局面,党和政府急需建立相应的社会组织体系将全体人民组织、动员起来投入到生产建设中,不仅要囊括各个群体、各个领域,还要能深入到基层、联系到每一个群众。所以,本文将这一时期的社会组织称为团结型社会组织,其是党和政府组织社会的渠道,也是党和政府在基层社会的延伸。通过团结型社会组织,党在“破”(破除旧组织)和“立”(建立新组织)的方式下迅速将新民主主义革命中积累的群众信任转化成执政的合法性,以一种团结“自己人”(人民群众)的方式实现了社会控制。这种社会控制不仅使得国家能够强有力地动员、整合社会,也塑造了党对全社会的绝对领导地位。

具体而言,团结型社会组织包含两个层次:一个是党和政府依据相应的法律条例,在内务部和地方政府登记的人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体和宗教团体;另一个则是在农村和城市建立的基层社会组织,比如生产合作组织等。尽管两者表现形式不同,但其都是联结“国”“民”的桥梁,并且在实际的运作中紧密结合,甚至是交叉并行的,比如人民团体的分支组织通常“进驻”在基层组织中。以往研究新中国成立初期社会组织的文献,并未纳入对类似于农村生产合作组织等基层社会组织的考察,主要是因为其与当今具有“第三部门”色彩的社会组织相去甚远,也不像社会团体至少在注册上与当今的社会组织具有承接性。<sup>②</sup>然而这样的考量并非历史的、全面的。一方面,两个层次的团结型社会组织在组建的目标和逻辑上是相同的,且在运行中相互交织;另一方面,在后续的演化上,农村与城市的基层组织变迁与当今社区社会组织、农民协会、农民合作社等的发展密不可分。

从覆盖的领域和地域来看,团结型社会组织具有发散性的生长模式。一方面,其涉及经济、社会、科技、文化、外交、宗教等多种领域,并且国家能够根据新问题和需求再设立新的社会组织。比如在1955年新德里的亚洲会议之后,我国按照会议要求成立了中国亚洲团结委员会。<sup>③</sup>另一方面,基层社会组织覆盖了农村和城市,其与人民群众团体相互嵌入,共同组成以党组织为核心的基层管理体系,这也为社会组织在下一个阶段呈现出行政化的色彩埋下了种子。比如,轰轰烈烈的土地改革是通过

① 许芸《社会组织培育的历史逻辑和当今实践——基于南京地区的例证》,第50页。

② 许芸《社会组织培育的历史逻辑和当今实践——基于南京地区的例证》,第50页;吕新萍《社会转型中的民间组织研究:民间组织合法性机制的建立》,北京:清华大学出版社,2016年。

③ 《中国民间组织年鉴》编辑委员会《中国民间组织年鉴》,北京:中国社会出版社,2005年。

工作队模式开展的,这使得党组织迅速在农村社会建立、健全。1953年中共中央通过了《关于发展农业生产合作社的决议》,在农村开启合作化运动、重组农村社会,这就使得农村社会逐步形成以合作社为单位,围绕党组织建立共青团、妇联、民兵连、贫下中农协会等组织的结构。<sup>①</sup>这种基于根据地经验的“延安道路”在城市中也得到体现,比如解放较早的东北地区将企事业单位作为生产和福利结合的组织,而不在企事业单位中的群众则通过街居制的方式来覆盖,这也是“单位社会”的雏形。<sup>②</sup>

团结型社会组织在各个领域中都发挥了极为重要的作用,不论是生产建设,还是相关公共福利事务上。例如中国机械学会在各地建立电焊、切割等专业小组,组织工人围绕生产中存在的问题进行讨论和经验交流,有效提高了生产水平。再比如,1950年皖北、苏北、河南、河北等地发生水灾,中国人民救济总会协同相应的人民团体发动了全国性的募捐运动,募集寒衣688万余套。<sup>③</sup>不过,团结型社会组织除了发挥常规性的功能,更是国家开展政治运动的重要机制。在抗美援朝时期、“三反”“五反”时期、土地改革等各类社会主义改造时期等,国家都通过各个社会组织动员各类人员积极参加,也都获得了各个组织的积极响应。可以说,团结型社会组织是党和政府展开国家治理的必不可少的组成环节,而其中既有常规型机制,也有运动型机制。

不过,这与周雪光总结的常规和运动的互为因果的循环过程并不相同,<sup>④</sup>这一时期的运动型治理并不是官僚体制的常规机制失败而诱发的,而恰恰是一种主动塑造、确认、巩固政权合法性的途径。国家进行重大决策、开展全国性的行动时,不仅需要高效运转的“自上而下”的科层制度,还需要民心所向、“自下而上”的团结一致,如此才能发挥社会主义制度“集中力量办大事”的优势。团结型社会组织正是将“自上而下”和“自下而上”的渠道高效地结合在一起,使得“国”“民”在这样的平台上得以相互信任。国家一面通过社会组织下达“自上而下”的指令和任务,另一面通过建立社会组织参与国家决策的渠道、为社会组织的成员提供公共福利,进而听取群众意见、满足群众需求。比如,有16个社会团体作为代表出席了中国人民政治协商会议第一届第一次全体会议,参与到新中国的创立中。再比如,国家很多社会福利的功能也是通过社会团体来实现的,像妇联在1951年建立接生站和妇幼保健站10000余处,并建立了15700多个儿童福利机构等,全国侨联积极接待和安置被迫回国的难侨、华侨学生回国升学等。在团结型社会组织中,“国”“民”的互动有一种类似于“面子”机制的意味,在相互的维护和依赖中,<sup>⑤</sup>共同寻找一个能够实现良性循环的社会体系。不过,这种“国”“民”互动机制是特定背景下形成的:一来经历战乱的人民群众怀有“报恩”之心,十分信任国家,也积极响应国家的各项号召;<sup>⑥</sup>二来,新中国成立之初各方资源稀缺,人民群众的需求、利益比较集中和一致。但伴随社会的发展,团结型社会组织在控制、动员社会,以及信任建立上都不可避免地走向失灵。

通过借助社会组织来发动、推进大大小小的运动,党和政府得以不断推进国家政权和常规机制的建设。这是党和政府在新中国成立之初行政系统与管理体制尚未成熟之际,极为有效的组织和团结群众、举国恢复生产和重建社会秩序的策略。团结型社会组织是党和国家发起的,通过下指标、派任务的方式建立的,在覆盖模式上具有发散性的特征,在行动上兼具常规性和运动性。通过建立团结性

① 徐勇《“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》,《华中师范大学学报》2007年第5期,第4—6页。

② 田毅鹏《“典型单位制”的起源和形成》,《吉林大学社会科学学报》2007年第4期,第57页。

③ 《中国民间组织年鉴》编辑委员会《中国民间组织年鉴》,第59、63页。

④ 周雪光《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》2012年第9期,第105—125页。

⑤ 翟学伟认为,“脸面”的内涵具有从微观到宏观的推延性,国家、阶层都可以“要面子”,“脸面”的运作是一种塑造社会认同的行为。翟学伟《中国人的行动逻辑》,北京:社会科学文献出版社,2001年,第45—46、76页。

⑥ 陶宇对于H厂的口述史研究中显示,在1951年H厂迁入山城时,产业工人“明大义识大体”,不顾艰苦条件争先恐后报名,而这种积极响应主要是由于解放带来的“报恩”和参与创业的“光荣感”。陶宇《单位制变迁背景下的集体记忆与身份建构》,吉林大学博士学位论文,2011年。

社会组织,党和政府在新中国成立之后得以迅速稳定社会,各项具体的目标和任务也能高效下达并完成,实现了通过群众掌握群众。<sup>①</sup>而团结型社会组织中所蕴含的“全能”组织模式也为我国单位制社会的形成奠定了基础。

## 二、1956年—1978年:全能且包办的行政型社会组织

1956年的整风运动中反右派斗争被严重扩大,这直接导致整个社会团体发展的停滞:据统计,在1958年至1960年间,只有11个与社会主义、民主主义国家的友好团体和2个体育类协会成立;各个团体的成员也基本未增加;正常的社团活动受到了阻碍,比如工会和青年团都一度中断召开全国代表大会。<sup>②</sup>团结型社会组织的格局由此打破。

与此同时,在党和政府看来,直接发起并控制社会组织作为联结“国”“民”的桥梁,对于政权的确立和保障是有效的。所以伴随社会主义改造的一系列进程,尤其是在1956年国家将公私合营的企业纳入国家行政管理体系、户籍制度的逐步确立后,这种国家直接深入基层的组织社会方式得到进一步加强。自此,基层社会组织转变成了“单位”。在农村中,人民公社对应了单位的组织逻辑。<sup>③</sup>尽管根据《农业六十条》,人民公社的定位是“社会主义的互助、互利的集体经济组织”,<sup>④</sup>但实际上,人民公社将政权组织与生产组织合二为一,<sup>⑤</sup>围绕其设立的一系列组织都具有极大的强制性,农民自发成立的其他组织都坚决取缔。<sup>⑥</sup>所以,虽然人民公社不是严格意义上的单位,但其在逻辑上仍然与城市中的单位相同,甚至还有城市试图以人民公社的形式来进行社区改造。<sup>⑦</sup>路风把单位制度的主要特征总结为个人对国家全面依附、单位成为国家对社会进行直接行政管理的组织手段、单位成为劳动者参与政治过程的场所、单位的党组织和行政当局实际代表了党和政府,并且认为,1956年时全社会的就业场所就已经基本具备了这些制度特征,<sup>⑧</sup>这标志着“单位制”在中国的基本形成。

这一时期中,党和政府试图建立一个能将所有群众都联系起来,高度集中、包管一切的社会组织体制,<sup>⑨</sup>从而单位的建立和发展压缩了其他社会组织的生长空间。尽管社会团体在发展在纠正反右斗争之后得到一度恢复,但党和政府对于社会团体的发起和成立都更为谨慎。1960年后,人民群众团体进一步整合纳入到基层社会组织的体系中,学术研究方面的社团也得到国家的进一步支持,但是“文化大革命”开始后,整个国家陷入到阶级斗争中,社会团体的发展同样中断。伴随红卫兵运动,各地成立了红卫兵组织,成为了“文革”时期非常规的、“畸形”的社会组织形态。<sup>⑩</sup>

有趣的是,学界对于单位制与传统社会的关系有两派截然相反的观点。一方认为,单位制是中国共产党所“创造”的,与传统的中国社会毫无关系,魏昂德(A. G. Walder)的“新传统主义”正是这种观点的代表。<sup>⑪</sup>另一方则认为,从功能和机制上而言,单位制与中国传统社会中的家族非常类似,例如

① 路风《中国单位体制的起源和形成》,《中国社会学》第2卷,上海:上海人民出版社,2003年,第100页。  
② 《中国民间组织年志》编辑委员会《中国民间组织年志》,第66—67页。  
③ 李路路、苗大雷、王修晓《市场转型与“单位”变迁:再论“单位”研究》,《社会》2009年第4期。  
④ 邱梦华《农民合作与农村基层社会组织发展研究》,上海:上海交通大学出版社,2014年,第61页。  
⑤ 徐勇《“行政下乡”:动员、任务与命令——现代国家向乡土社会渗透的行政机制》,第6页。  
⑥ 俞可平《中国农村民间组织与治理的变迁——以福建省漳浦县长桥镇东升村为例》,见氏著《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,北京:社会科学文献出版社,2002年,第32页。  
⑦ 刘刚《1958年前后上海石库门里弄社区的城市改造》,《新建筑》2017年第6期。  
⑧ 路风《中国单位体制的起源和形成》,第118页。  
⑨ 李培林《我国社会组织体制的改革和未来》,《社会》2013年第3期。  
⑩ 《中国民间组织年志》编辑委员会《中国民间组织年志》,第71页。  
⑪ A. G. Walder, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*, CA: University of California Press, 1986.

无限责任的福利机制、“下”对“上”的依赖、“个人对团体的义务比个人权力更受强调”等等。<sup>①</sup> 不仅如此,单位制中所体现的文化取向仍然能在中国传统文化社会中找到踪迹。<sup>②</sup> 显然,从形态上而言,单位制可以说是中国共产党在根据地时期以及新中国成立后,为应对各类问题而逐步形成的一种社会组织机制,这与传统社会任何一种社会组织的形态都极不相同。但从逻辑上而言,单位中形成的“国”“民”关系结构和其中人际网络的运行等都与传统社会具有一定的承接。不过最大的变化在于,单位制社会中,单位并非“国”“民”的中间层,若以传统社会家族与单位进行对比,家族支撑个体福利的核心资源来自家族内的共有地,<sup>③</sup>其反应的是一种家国同构的社会,<sup>④</sup>而单位对成员福利的承包资源直接来自于国家,其反应了国家权力全面渗透、对个体的全方位控制。尽管在农村,人民公社对个体的控制也多以家庭为单元,<sup>⑤</sup>但这样同样是为了国家的控制更为高效、准确。

至此,伴随社会团体的紧缩和单位制的形成,团结型社会组织逐渐转变成行政型社会组织。在行政性社会组织的格局下,全能的单位组织建立起来,社会成员获取福利和联系国家都是通过其所在的单位。不论单位是否具有营利性质,其均需对单位成员提供各项福利、服务,也对其成员的工作、生活全面掌控。行政性社会组织指的并非某一类组织,而是社会组织作为国家行政手段的延伸,嵌入单位这一全能组织的现象。具体而言,国有企业、集体企业、事业单位、人民团体,还有人民公社等都具有社会组织的功能,但与此同时,各自也在国家的安排、设定下包含了其他的价值。以“行政性社会组织”的框架去理解单位制时期的社会组织格局,为的是更贴切地理解这一时期国家与社会的关系,避免将单位体制等同于社会的消失。<sup>⑥</sup> 单位制时期中,国家将社会划入、控制在单位中,但社会仍能在一定程度上影响政策,这种影响是制度内的、以单位为边界的。<sup>⑦</sup>

尽管行政型社会组织与团结型社会组织相互之间紧密承接,然而从作为“国”“民”的联结的桥梁而言,行政型社会组织的格局中,“自上而下”的行政色彩越来越浓重,而“自下而上”的渠道则受到压缩,甚至失效。以往的基于“面子”机制的“国”“民”关联被打破,取而代之的是“民”完全依附于“国”的关系格局。这就如同在传统时期中个体无法选择出生在怎样的家庭,单位建构出“民”的身份等级,这是一种基于资源配置的结构性结果。然而这种全面行政化的社会生活,以及一元化的权力结构,也引发了各种各样的问题,党和政府无法通过单位体制有效实现现代化的目标,这进一步激化了国家对政治运动的需求,<sup>⑧</sup>最终难以塑造良性互动的“国”“民”关系。而1978年改革开放的到来,正是党和国家面对这些问题进行回应、调整的开始。尽管单位制仍然存在,但以“变”为核心的一系列社会改革使得中国的转型蕴含了多元的可能性,社会组织也转向了全面探索的发展阶段。

① 路风《中国单位体制的起源和形成》,第79页;李路路《论“单位”研究》,《社会学研究》2002年第5期,第26页。

② D. Davis, *Patrons and Clients in Chinese Industry*, *Modern China*, 1988, Vol. 14, No. 4, pp. 487-497; B. J. Dickson, *What Explains Chinese Political Behavior? The Debate over Structure and Culture*, *Comparative Politics*, 1992, Vol. 25, No. 1, pp. 103-118.

③ 张佩国《“共有地”的制度发明》,《社会学研究》2012年第5期,第215页。

④ 沈毅《“家”“国”关联的历史社会学分析——兼论“差序格局”的宏观建构》,《社会学研究》2008年第6期,第155—173页。

⑤ 费孝通《家庭结构变动中的老年赡养问题——再论中国家庭结构的变动》,《北京大学学报》1983年第3期,第8页。

⑥ 不少学者认为,单位组织覆盖和替代了社会。邹谠《二十世纪中国政治》,香港:牛津大学出版社,1994年,第8页。

⑦ 张静对于职代会的研究就发现,职代会可以视为基层决策者和职工之间的制度化联系渠道,其对于企业内部的社会政策(职工奖金、工作环境、生活条件等)具有一定的影响,但这种影响仅限于单位内部。张静《阶级政治与单位政治——城市社会的利益组织化结构和社会参与》,《开放时代》2003年第2期,第112页。

⑧ 路风《单位:一种特殊的社会组织形式》,第84页。

### 三、1978年—2012年:多元可能性的探索时期

团结型社会组织向行政型社会组织的转向,从根本上而言肇始于“国”“民”信任的破裂。尽管团结型的社会组织既可以让国家联系到群众,也可以让社会成员有渠道反馈自身诉求,但这种机制很难一直有效。当“国”“民”具有相同看法、彼此认同时,团结型社会组织就能得到双方的认可,“国”“民”信任得以建立、加强。然而,当“国”“民”在某些事情上的看法难以得到统一时,团结型社会组织并不能对此进行调和。这就使得,差异化的意见和诉求只能通过群体性事件的爆发、政治运动的发起等方式来解决。而这种解决的结果也往往只是强制的一致,并非基于双方理解和认同上的共赢。所以当出现这种情况时,“国”“民”的信任就会被消解。伴随社会的发展、经济的复苏、资源的积累,人民群众差异化的意见和需求逐步增多,这使得“国”“民”的内部和之间越发难以保持一致。所以,团结型社会组织在新中国成立初期能够“集中力量办大事”,却在发展中逐渐难以有效整合和控制社会,国家就必然转而寻求建立新的社会机制。从这个角度来看,行政型社会组织有效地解决了这一问题,但却以取消“自下而上”的渠道为代价。如此一来,社会生活中只见“国”而难见“民”,两者之间是依附关系而非信任关系。尤其是当社会出现极大的动荡时,国家就会遭遇极大的信任危机。这也正是新中国在“文革”后所面临的境况。党和政府需要寻找新的组织方式来实现现代化目标,更需要建立新的社会机制来实现社会的有机整合。

1978年,党的十一届三中全会开启了中国特色社会主义的探寻之路。以往的根据地经验、苏联经验等都难以为党和政府对新道路的探求提供借鉴,新中国随而将目光转向一切“先进”的国家。正如邓小平在1978年全国科学大会开幕式上的讲话“任何一个民族,一个国家,都要学习别的民族,别的国家的长处”。<sup>①</sup>毋庸置疑,改革开放“学习”到的最为关键的“长处”正是对市场机制的引入。而伴随这一变化,中国社会全面转型的时代到来,不仅在经济领域,社会的组织机制也发生了深刻的改变。

首先,在农村中,家庭联产承包责任制的实行直接瓦解了人民公社的社会基础。一方面,家庭成为独立的生产单位,其积极性被极大地调动起来;另一方面,这也给农村带来治理难题,国家失去了将分散的农民组织、管理起来的体系。而广西宜山、罗城出现的农民自治组织引起了国家的关注和重视,于是以村民自治为基础的村民委员会就这样逐步发展起来,其代表着农村的治理权开始从干部转向村民。<sup>②</sup>“村民自治委员会”第一次出现在1982年修订的宪法中,在1984年时全国各地的农村都大量组建了村委会(92.7万个)。1987年时全国人大常委会通过了《村民委员会组织法(试行)》,到1998年全国人大常委会在修订试行法的基础上正式颁布了《村民委员会组织法》。至此,村委会成为农村的基层治理基本单位。此外,农村中还生长出其他各式各样的社会组织。比如,2007年颁布了《农民专业合作社法》之后,各种合作社纷纷建立,有在企业推动下成立的,有农户自发建立的,也有党支部带动农户成立的。<sup>③</sup>再比如,农业专业技术协会也在各地涌现,到1994年时全国各地成立了16万个。<sup>④</sup>除此之外,各地还尝试建立了各种特色的自治组织,比如江浙一带的“老人会”,将“赋闲”

① 《邓小平在全国科学大会开幕式上的讲话》(1978年3月18日),2006年1月5日,scitech.people.com.cn/gb/25509/56813/57267/57268/4001400.html。

② 徐勇《村民自治的深化:权利保障与社区重建——新世纪以来中国村民自治发展的走向》,《学习与探索》2005年第4期,第61页。

③ 韩国明、李伟珍《村庄公共产品供给框架下农民合作社的生成路径分析——基于历史制度主义视角》,《农村经济》2012年第1期,第107—111页。

④ 孙炳耀《行业协会与经济领域中的民间治理》,见俞可平《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,第130页。

的老年精英组织起来参与到农村的治理中,<sup>①</sup>重庆巫溪的“乐和互助会”等。<sup>②</sup> 伴随改革的日益深化,农村逐步走向“政经分离”,<sup>③</sup>社会组织也逐步从“全能”的单位式组织脱嵌,在探索中显示出多元的形态来。

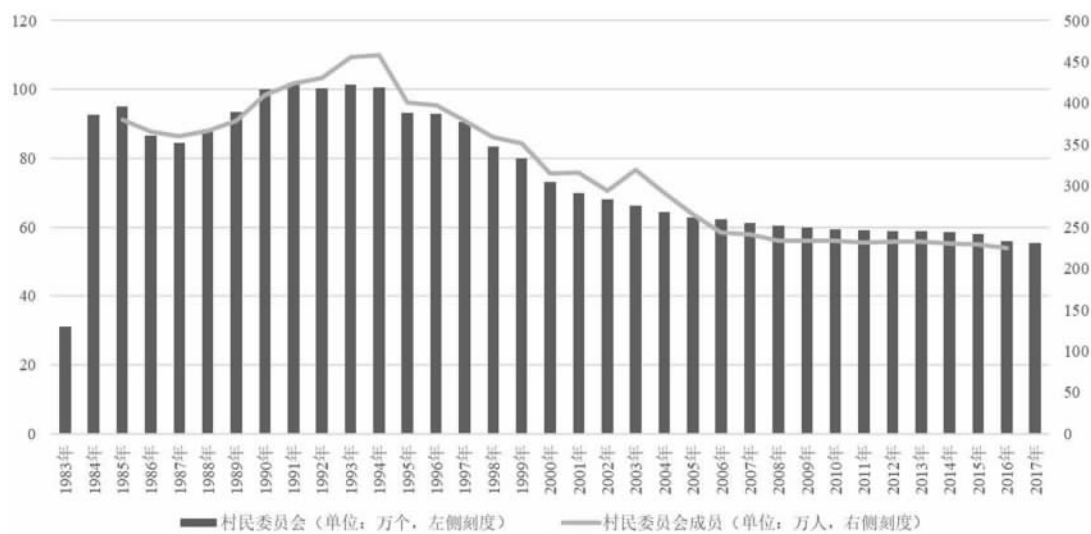


图1 历年村民委员会个数与成员人数(数据来源《2017 中国社会统计年鉴》,北京:中国统计出版社,2017年)

其次,城市中也是一样。国企改革、非公有制经济的发展等变革使得企业难以再保持“单位”的形象,无法承担对职工“全包”的社会服务和社会保障责任。从而,国家对城市的基层管理单元从单位转向社区。尽管1952年起,城市居民委员会就在我国开始设立,但在改革开放以前,其主要是一种辅助的管理组织形式。而在1982年的宪法中,城市居民委员会被定性为城市基层的政权组织,并且在1989年时颁布了新的《城市居民委员会组织法》,规定了其“基层群众性自治组织”性质。至此,各个社区都相应建立了居委会。除此之外,各地还开展了各种各样的社区建设实验。比如北京提出的“一厂(福利工厂),一院(敬老院),一所(伤残儿童寄托所),四站(老年人活动站、精神病人工疗站、老年人综合服务站、烈军属服务站)社会福利网络”。<sup>④</sup> 20世纪80年代,民政部门以“社会福利社会办”的口号开启社区服务的发展方向,到1999年时还筛选了9个城区作为城市社区建设试验区。国家积极推进各类主体参与到社区建设中,在20世纪90年代末着力建设社区服务中心,《民政事业发展“九五”计划和2010年远景目标》还据此提出,要到2000年建成社区服务中心7000个、到2010年达到1.4万个。如图2,2000年之后,我国社区服务机构的数量在整体上呈上升趋势。

① 阮云星、张婧《村民自治的内源性组织资源何以可能?——浙东“刘老会”个案的政治人类学研究》,《社会学研究》2009年第3期,第112—138页。

② 王天夫、罗婧《基层多元共治的路径选择:动员、补位,还是重构?——以巫溪、肃宁、彭州为例》,《河北学刊》2017年第2期,第179页。

③ 项继权《从“社队”到“社区”:我国农村基层组织与管理体制的三次变革》,《理论学刊》2007年第11期,第89页。

④ 王伟《单位制向社区制的回归——中国城市基层管理体制50年变迁》,《战略与管理》2000年第1期,第93页。





图2 历年社区居委会个数与成员人数(数据来源《2017 中国社会统计年鉴》)

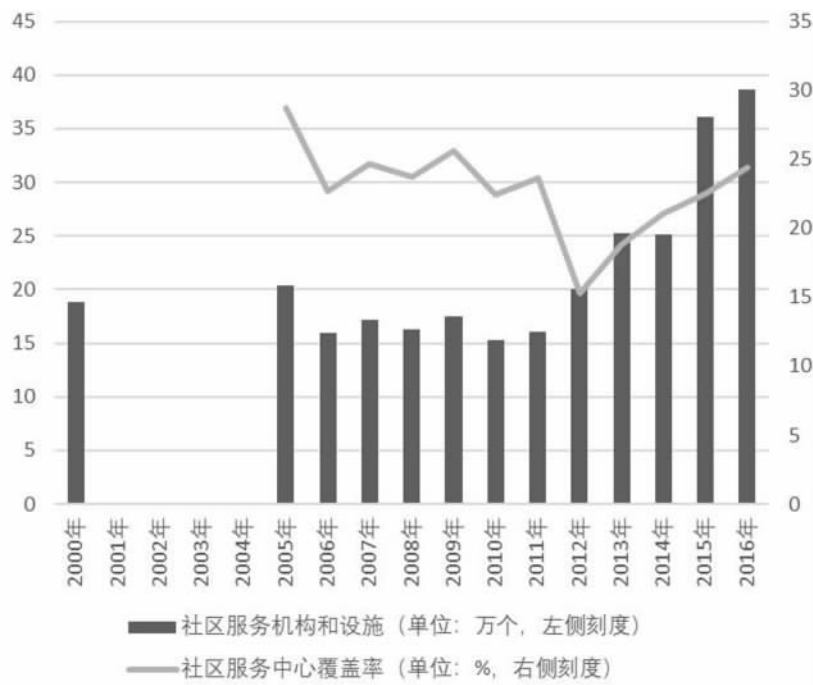


图3 历年社区服务机构个数与社区服务中心覆盖率(数据来源《2017 中国社会统计年鉴》)

改革开放后,社会组织的深刻变化,不仅体现在农村和城市逐步以社区为单元来组织、联系群众上,还尤其体现在社会力量进一步参与各项公共事务上。比如在1983年时,全国第八次民政工作会议就提出,在社会福利事业的建设中,“国家可以办,社会团体可以办,工厂机关可以办,街道可以办,家庭也可以办”。这也是广大社会团体“时来运转”的契机,与此同时,民办非企业单位和基金会也逐步兴起。不过在改革开放初期,国家对于社会团体的发展仍持谨慎态度,在完善和建立社会组织

相关法律条文的同时,也不断对其清理、整顿。在1984年、1990年、1997年和2000年,国家都出台了控制、清理、整顿社会组织的通知和办法。可见党和政府的“变”是以政权稳定为前提,一面要对可能伤害政权稳定的情况保持警惕,另一面也要探寻新的社会控制方式。在国家的管控下,我国摸索着恢复、发起、建立了一系列社会团体、民办非企业单位、基金会,比如1981年成立的中国儿童少年基金会、1985年卫生部《关于卫生工作改革若干政策问题的报告》引导民营医院建立等。不过,自1998年国务院修订《社会团体登记管理条例》以来,国家日益放开、鼓励社会团体的发展,并且参照社会团体的管理条例将民办非企业单位和基金会纳入管理,为民间自发的社会组织成立建立了合法渠道。

如图4,我国自发的社会团体和民办非企业单位在1999年后得到了迅速地发展,基金会也紧随其后成长起来。三者的总数在2011年时已达46万,其中社会团体254 969个、民办非企业单位204 388个、基金会2 614个。2006年以前,国家暂且将这三类组织统称为民间组织,强调这三者中所体现的自治性。正是从这时开始,中国开始生长出类似西方社会中非政府、非营利、志愿的“第三部门”组织的社会组织来。

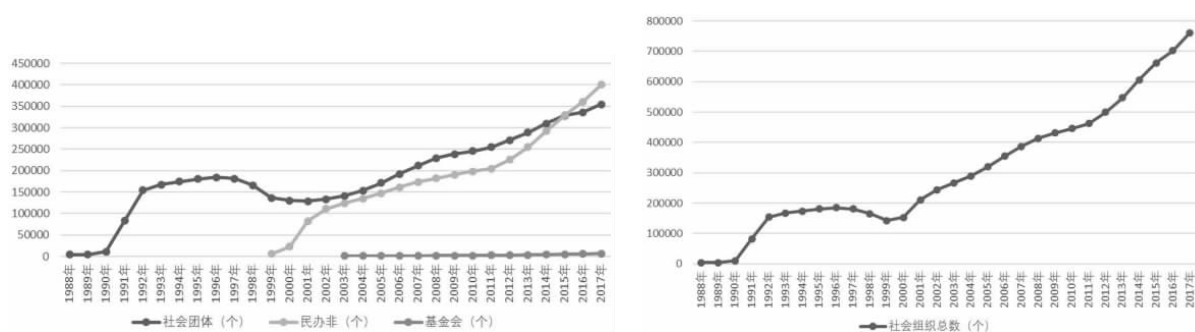


图4 历年各类社会组织个数及总数趋势(数据来源:2016年及以前数据来自《2017中国社会统计年鉴》,2017年数据来自《2018中国统计年鉴》)

不能忽视的是,我国的“民间组织”与西方社会“第三部门”组织有很大的不同,仅从发起和管理的角度而言,其中不乏在党和政府推动下成立的组织。并且在管理上,国家对社会组织进行双重管理——登记管理机关负责登记管理、业务主管单位负责监督管理。这就使得很多学者在界定“民间组织”是否具有非政府性质时,将国家主导的社会组织称为政府组织的非政府组织(GO-NGO或public voluntary organization),而将“自下而上”生长的民间组织称为草根组织。<sup>①</sup>不过,也有诸多形态介于两者之间的社会组织。从而,民间组织这种模糊的定位和多重的形态引起了学者们的研究兴趣,试图通过民间组织来探讨我国深刻的社会改革。也正是因为这一时期的纷杂情况,这一探索过程无异于“盲人摸象”,捕捉到不同身份、领域、地域和规模的民间组织情况的学者都给出了不同的结论。<sup>②</sup>其中,最为主流的两个理论视角即“多元主义”与“法团主义”,这两者对于中国“国家—社会”关系给

① 朱健刚《草根NGO与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004年第6期,第36页;T. Saich, Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China, *China Quarterly*, 2000, Vol. 161, pp. 124-141; Spiers A. J. Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs, *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 1, 2011, pp. 1-45.

② K. M. Chan, Commentary on Hsu: Graduated Control and NGO Responses: Civil Society as Institutional Logic, *Journal of Civil Society*, Vol. 6, No. 3, 2010, pp. 301-306.

出了不同的判定。<sup>①</sup>“多元主义”视角强调“公民社会”的发育、社会治理层面“自下而上”路径的开启,<sup>②</sup>而“法团主义”则强调了民间组织在行动上与国家的一致性。<sup>③</sup>但两者默认的国家和社会相互分离这一理论前提却与中国的情况不符。<sup>④</sup>所以在此之后,学者就争相创立了各种“混血”概念来贴合中国的情况,例如康晓光和韩恒提出的“分类治理”(graduated controls),<sup>⑤</sup>梅尔塔(Mertha)提出的“碎片化威权主义”(fragmented authoritarianism),<sup>⑥</sup>斯皮尔斯(Spires)提出的“权变共生”(contingent symbiosis),<sup>⑦</sup>狄慈(Teets)提出的“协商威权主义”(consultative authoritarianism),<sup>⑧</sup>希尔德布兰特(Hildebrandt)提出的“机会结构”(opportunity structure)<sup>⑨</sup>等等。虽然这些学者选择了不同的理论进行适应性调整,但他们的观点形成了如下的共识:中国的民间组织在一定程度上自主运行,而国家也深入地参与到了它们的运行之中。

改革开放以后,不论是在农村还是城市,不论是在经济还是社会领域,社会组织都悄然脱嵌、逐步走向去行政化。基层自治组织的确立、社会共同参与社区服务、民间组织的成长等都表明,在单位体制下消失的“自下而上”的沟通渠道开始重新建立。全能的单位组织不再全能,逐渐只承担单一的功能,具有“兜底”机制的组织越来越少。一方面,这推动国家日益完善社会保障制度;另一方面,大量的各具特色的民间组织也就此生长出来。杨团就认为,推行社区化的社会保障、引入民间的力量才是符合中国国情的道路。<sup>⑩</sup>国家对社会组织的发展同时强调“引导”和“支持”:一方面,在2000年时中央组织部下发了《关于加强社会团体党的建设工作的意见》,加强党在民间组织中发挥指导、引领作用;另一方面,党自十六届六中全会提出了对社会组织进行“培育”,重视社会组织建设和管理。不仅如此,市场的力量也逐步参与到社会治理当中,形成“国家—市场—社会”共同承担各类社会服务与福利提供的格局。<sup>⑪</sup>并且,这三种力量相互之间有很多合作和交集,在这一时期创造出了多样的社会组织形态,比如融合市场与社会力量的社会企业、公益创投等也在我国出现。<sup>⑫</sup>

我国社会的改革是“摸着石头过河”的过程。在1978年到2012年之间,国家通过“双轨制”的改革技术在避免社会动荡的前提下推进整个体制的转型。这使得中国特色社会主义道路呈现出两方面的特色:一方面是税收和财政体制的转变,从20世纪80年代财政包干制再到1994年的分税制,国家逐步提高收取财政资金的能力,加强宏观调控力度;而另一方面,国家逐步下放治理的权力和资源到

- 
- ① 吴建平指出,以往研究者所认定的市民社会与法团主义的对立是一种理论上的混淆,实则是多元主义与法团主义的对立。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,第175-187页;纪莺莺《当代中国的社会组织:理论视角与经验研究》,《社会学研究》2013年第5期,第220页。
  - ② 邓正来、景跃进《建构中国的市民社会》,《中国社会科学季刊》1992年第1期,第61页;俞可平《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》,见氏著《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,第209页;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,第19-28页。
  - ③ 王颖、折晓叶、孙炳耀《社会中间层:改革与中国的社团组织》,北京:中国发展出版社,1993年,第132页。
  - ④ 张静《法团主义:及其与多元主义的主要分歧》,北京:中国社会科学出版社,2005年。
  - ⑤ 康晓光、韩恒《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005年第6期,第73-89页。
  - ⑥ A. Mertha “Fragmented Authoritarianism 2.0”: Political Pluralization in the Chinese Policy Process, *The China Quarterly*, Vol. 200, 2009, pp. 995 - 1012.
  - ⑦ A. J. Spires, Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs, *American Journal of Sociology*, Vol. 117, No. 1, 2011, pp. 1 - 45.
  - ⑧ J. C. Teets, Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China, *China Quarterly*, Vol. 213, 2013, pp. 19 - 38.
  - ⑨ T. Hildebrandt, *Social Organizations and the Authoritarian State in China*, Cambridge University Press, 2013.
  - ⑩ 杨团《中国的社区化社会保障与非营利组织》,《管理世界》2001年第1期,第112页。
  - ⑪ 胡仙芝等《我国社会中介组织发展研究报告》,《中国行政管理》2005年第5期,第6页。
  - ⑫ 金锦萍《社会企业的兴起及其法律规制》,《经济社会体制比较》2009年第4期,第128-134页。

社会中,通过专项转移支付来支持地方和基层社会的自主发展。这两方面相辅相成,体现了“双轨制”的技术与精神,是我国改革开放以来社会体制面貌的缩影,学者则将这其中体现的逻辑称为“项目制”。<sup>①</sup>在这样的社会体制下,基层组织和民间组织呈现出多元形态的局面。黄晓春就将这种“项目制”下社会组织的发展政策概括为“模糊发包”,指的是上级政府不对下级政府提出明确的绩效要求,而主要以鼓励下级通过因地制宜的探索来把握社会组织的发展。<sup>②</sup>也就是说,社会组织的发展虽然极大地受到了国家的影响,但是由于“国”“民”对社会组织能够承担的功能和责任难以进行准确的预估,这就使得社会组织有了自身探索的空间和多重的发展方向。

综上,在探索阶段,我国的社会组织出现了多元形态共存的局面。首先,单位制的逻辑仍然在一定程度上留存于社会组织的运作中。尽管在城乡中,社区逐步取代了单位成为了国家的基本治理单元,陌生人形成了松散的“社团”一样的组合,但在突发事件中,比如“非典”灾难,单位制的逻辑仍然能够显现。<sup>③</sup>毕向阳等人对“希望工程”捐款行为的研究也发现,后单位制时代的社会动员机制是“杂合”的,弱化的单位制仍然保持了显著的动员效力。<sup>④</sup>不仅如此,单位制的逻辑对于民间组织的成长也有一定的抑制作用,曹正汉等人就认为,这是因为原有单位制导致了差等身份权利弱化了民众寻求联合的动机。<sup>⑤</sup>其次,大量的基层组织、民间组织生长出来、参与到了基层的治理中,但它们与西方的“第三部门”组织并不相同,其中相当一部分都具有官方色彩,并且国家对其的推动是一种“自上而下”的发展模式。孙立平在对“希望工程”的案例研究中就认为,这种发展模式可能是中国走向市民社会最现实的道路。<sup>⑥</sup>党和政府的推动对于民间组织的大量成长十分关键,诸如苏南地区引入孵化器模式,通过政府购买培育了大量的民间组织。从中可以看出,国家放开、支持民间组织的发展,并非是要将其分立出来,而是以政权稳定为前提,把对民间组织的直接控制转变为间接控制。最后,围绕如何定位基层组织和民间组织出现了不同的声音,究竟是要在多元主义下建立独立于国家之外的“第三部门”组织,抑或是在法团主义下建立与国家紧密合作的组织,还是探索怎样的中国特色道路,这些都尚未确定。尤其是从实践中来看,蓬勃生长的各式各样的社会组织并不一定能有效提供社会福利或者发挥整合社会的功能,比如石发勇对一个上海街区的研究就发现,市民组织极易存在寡头统治和准派系政治,这会滋生社区内的不信任。<sup>⑦</sup>

总体而言,改革开放以后,基层自治组织和民间组织大量生长出来,于2006年起被统称为“社会组织”,用以区别行政组织和营利组织。这些社会组织在规模和覆盖的领域上都有飞跃性的突破,并且愈发走向专业化,这成为了治理型社会组织成形的重要基础。

#### 四、2012年—今:纳入现代国家治理体系的治理型社会组织

以往的阶段中,不论是法律地位还是实际功能上,我国社会的组织体制都存在着“政、社、企”合

① 折晓叶、陈婴婴《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》2011年第4期,第126—148页;周飞舟《财政资金的专项化及其问题兼论“项目治国”》,《社会》2012年第1期;渠敬东《项目制:一种新的国家治理体制》。

② 黄晓春《当代中国社会组织的制度环境与发展》,《中国社会科学》2015年第9期,第153页。

③ 李汉林《变迁中的中国单位制度回顾中的思考》,《社会》2008年第3期,第31—40页。

④ 毕向阳、晋军、马明洁、何江穗《单位动员的效力与限度——对我国城市居民“希望工程”捐款行为的社会学分析》,《社会学研究》2010年第6期,第172页。

⑤ 曹正汉、李国武、刘世定《身份权利及其竞争——制约中国民间组织发展的一种机制及其实证检验》,中国制度经济学会,2011年。

⑥ 孙立平《民间公益组织与治理“希望工程”个案》,见俞可平《中国公民社会的兴起与治理的变迁》,第88—89页。

⑦ 石发勇《业主委员会、准派系政治与基层治理——以一个上海街区为例》,《社会学研究》2010年第3期,第152页。

一的现象。而自2012年党的十八大以来,社会组织以独立的法律地位作为治理主体,广泛参与到社会的各个领域,形成国家和市场的力量共同合作的局面。十八大以来党和政府在宏观层面上以“政社分离”为方针,加快完善社会组织的各项立法。并且,各个政府部门也都分别从资金支持、人力支持(社会工作机构与队伍建设)、行政支持以及针对各个具体领域的政策支持与规范安排了具体的措施。这些宏观与具体的政策都加速了治理型社会组织的形成,截至2017年,我国正式注册的社会组织数超过了76万。十八大以来,我国社会的组织体系由三部分构成,即国家政府组织、市场经济组织、非营利的社会组织,<sup>①</sup>确立了“国家—市场—社会”的结构。这都预示着社会组织的主要形态由行政型过渡到了治理型。

与此同时,依照既有的双轨制改革逻辑以及对于中国特色社会主义的坚持和探索,在“国家—市场—社会”三者逐步厘清法律地位和功能界限的同时,国家继续在“项目制”的逻辑下以财政转移支付对发展全局进行调控。并且,党从组织层面也逐步加强对社会组织的引导,于2015年相继出台了一系列加强社会组织党建工作的文件,发挥党组织对社会组织的指引与支持作用,及时把握社会组织参与治理的情况,发现其中存在的问题、避免可能出现的风险。这样来看,新时代“国家—市场—社会”迈向的“分离—合作”关系与西方社会中的“分立—合作”在本质上并不相同,我国的“国家—市场—社会”是在党和政府将三者整合下的分离与合作,其中包含了各式各样的策略性手段,以及正式和非正式的沟通渠道。而这些策略手段和沟通渠道成为“国”“民”建立信任并在此基础上达成共识的重要保障。以往的社会组织体制中缺乏对于不同意见和想法进行沟通、协调、整合的机制,而治理型社会组织的运行逻辑正体现了对于这一整合机制的探索。

表1 国家支持社会组织广泛参与各个领域治理的相关文件和行动

时间	文件	提要
2012年1月	国务院办公厅《中国遏制与防治艾滋病“十二五”行动计划》	充分发挥社会力量防艾。
2014年2月	国务院《社会救助暂行办法》	充分发挥社会工作服务机构和社会工作者作用,为社会救助对象提供社会融入、能力提升、心理疏导等专业服务。
2014年7月	中共中央、国务院《关于加强禁毒工作的意见》	逐步建立禁毒社会工作专业人才和志愿者队伍,发挥中国禁毒基金会等社会组织的作用。
2014年11月	司法部、民政部等中央六部门《关于组织社会力量参与社区矫正工作的意见》	鼓励社会组织参与社区矫正活动,引导政府向社会力量购买社区矫正服务。
2015年2月	中共中央、国务院《关于加大改革创新力度加快农业现代化建设的若干意见》	引导社会组织参与建设、管护和运营;将适合社会兴办的公共服务交由社会组织;重点培育和优先发展农村专业协会类、公益慈善类、社区服务等。
2017年11月	首届丝绸之路沿线民间组织合作网络论坛在北京召开	国家主席习近平向论坛致贺信,指出民间组织是推动经济社会发展、参与国际合作和全球治理的重要力量。
2017年11月	国务院扶贫开发领导小组《关于广泛引导和动员社会组织参与脱贫攻坚的通知》正式发布	确立参与脱贫攻坚是社会组织的重要责任,要求扶贫部门要将社会组织参与脱贫攻坚纳入重要议事日程,建立相应机制。

所以,学者在循着西方对“第三部门”组织研究的路子,对中国社会组织的“独立性”和“自主性”进行探讨时,就得到了“依附式自主”的结论。<sup>②</sup> 治理型社会组织与行政型社会组织完全不同,其并非

① 李培林《我国社会组织体制的改革和未来》,第6页。

② 王诗宗、宋程成《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》2013年第5期,第50—66页。

以嵌入形态作为行政组织的延伸。但治理型社会组织参与社会治理的前提是党和政府对其的整合与支持,这是其参与广度和深度日益深化的前提。从表 1 可以看出,在防治艾滋病、社会救助、社会矫正、农业现代化建设、“一带一路”建设、<sup>①</sup>扶贫工作等各个方面,国家都鼓励社会组织积极参与。可见,治理型社会组织旨在保持宏观不乱而微观放活的局面,其是国家和人民经过各类探索、尝试后,形成的具有中国特色的社会组织机制。

不过,各地治理型社会组织的发展并不均衡,这是“模糊发包”的推动方式与各地社会基础的差异所决定的。如图 5 所示,2017 年时江苏、广东、浙江的社会组织数均已超过 5 万。这些地方都推出了各具特色的培育和鼓励社会组织的措施。比如南京市政府于 2013 年开始创办社区暨社会公益服务项目洽谈会,意在促进“三社联动”,让政府、社会组织和企业资源对接起来,截至 2018 年,第五届“社洽会”一共发布了 9 400 个项目,涉及金额为 2.4 亿元。<sup>②</sup>自十九大以来,各地更是积极开拓新的试验。广东省就在习近平总书记号召“打造共建共治共享社会治理格局上走在全国前列”的激励下,推行了“双百计划”,计划从 2017 年到 2021 年在粤东西北地区和惠州市、肇庆市、江门市等地建设 200 个镇(街)社工服务站,并设置 1 000 个专业社会工作岗位、孵化 200 个社会工作与志愿服务组织、培育 10 000 名志愿者。<sup>③</sup>

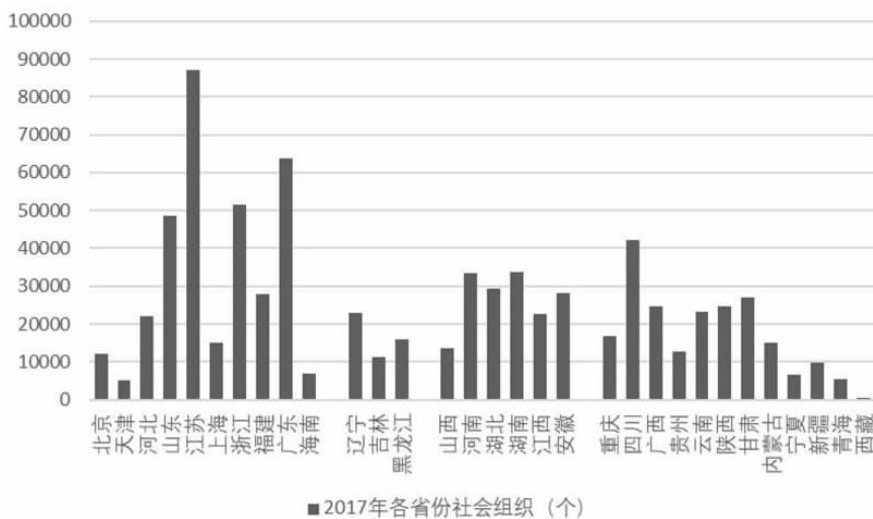


图 5 2017 年各省份社会组织个数(数据来源《2018 中国统计年鉴》)

社会组织不仅是社会力量的代表,还是国家与社会的中间组织,是“国”“民”关联的重要渠道,其在当前所体现的不仅是“国家—社会”关系,还有“国家—社会组织—社会”关系。已有从“国家—社会”关系视角的研究已然发现,我国社会组织体现出的国家与社会关系具有自身的特殊性。若从西方的研究路径出发,就会得到一个悖论,社会组织既需要国家的帮助来进入社会,其自主性又不可避免因此而受损。<sup>④</sup>从而,学者也开始转向更微观的层面来展现我国“国家—社会组织—社会”的互动特征,以及在这种互动中信任如何建立、秩序是否形成,进而回答社会能否得以整合和重建。正如在多元探索时期,各方已质疑,改革开放后成长起来的社会组织究竟能否承担起社会整合的重任?这仍然是一个未解之谜。而当前治理型社会组织在试图背负这一重任时,仍然面临着诸多的问题和挑战,

① 盛全、权衡《从政府主导走向多元联动“一带一路”的实践逻辑与深化策略》,《学术月刊》2018 年第 4 期,第 55 页。

② 马道军、殷学兵《第五届“社洽会”开幕,洽谈项目总金额 8500 万元》,《南京日报》2018 年 9 月 17 日。

③ “双百计划”项目介绍,网址: <http://www.shuangbai-plan.org/about/5358/>。

④ 黄宗智《近现代中国和中国研究中的文化双重性》,《开放时代》2005 年第 4 期。

而信任问题正是其中最为根本的。<sup>①</sup>

第一,国家与社会组织基于共识的信任建立。已有研究发现,只有当国家和社会组织进入认知共同体(epistemic community)后,国家才更倾向与社会组织建立联系并予以大力支持。<sup>②</sup>国家和社会组织在进行社会治理时具有不同的知识与工具,尽管正是因为此,社会组织才能开辟新的视角和运用新的方法去处理相应的治理问题,但这也使得国家和社会组织在理解社会问题、评价社会效益时具有一定的分歧。这种分歧正是阻碍双方信任建立的根源所在,也往往是当前社会组织在运行中与国家产生摩擦、误解的原因。

第二,社会组织与公众基于成效的信任建立。从发起方式上看,社会组织可以区分为介入型和互助型两种。后者是民众为自己解决自己的问题而成立的组织,而前者则是以专业化的方式去解决问题、提供服务的“外来”组织,其在获取公众信任上相对更难,尤其是当公众无法认同其行动成效时就会认为社会组织不过在“作秀”。<sup>③</sup>中国人最擅长“手段不讲究”而“目标讲究”,<sup>④</sup>所以,如果社会组织难以让民众感受到境况的改变,那么双方就难以建立信任。这使得以介入为手段的社会组织极易陷入困境,提供的服务十分难以落地。<sup>⑤</sup>

第三,只有社会组织分别建立了与“国”“民”的信任,其才能成为“国”“民”信任的中介。治理型社会组织一方面承担国家托付的社会治理责任,另一方面则是民众参与公共事务的组织形式,其需要在行动中将这两重身份理顺,并且既能向“民”解释国家的相关政策,又能向“国”反馈基层的具体情况,如此才能使得“国”“民”通过沟通和理解建立稳固的信任。

在当前社会治理中“国家—市场—社会”的“分离—合作”格局之外,也有各种各样的融合形态,比如社会企业、社会组织孵化园等等。这种融合形态与团结型社会组织、行政型社会组织中“政社企合一”不同,前者是目标的统一与形式借鉴创新,后者是组织与目标的完全重合。各位学者、实践者也对各方力量可以在多大程度上融合等议题进行了讨论,比如著名的“两光之争”就是围绕公益和商业进行的探讨,<sup>⑥</sup>这些讨论推进着我国治理型社会组织走向成熟。

## 五、继承与革新:从传统走向未来

中国社会组织的变迁实质上是“国”“民”关系不断演变的过程。团结型社会组织的形态下,社会组织成为“国”团结和控制“民”的平台和途径,“自上而下”的动员渠道和“自下而上”的协商渠道相互结合,促使“国”“民”信任逐步建立。但这两重渠道却缺乏相互整合的方式和机制,这就使得团结型社会组织建立的“国”“民”信任并不稳固。所以,单位体制下的行政型社会组织逐步替代团结型社会组织,通过强有力的行政逻辑将整个中国社会整合在一起。但“民”对“国”的依附关系取代了双向共识的信任关系,这又引发了社会发展的低效和潜在的系统风险。在改革开放后,大量的基层自治组织、民间组织生长出来,党和政府也针对如何发挥这些组织的治理作用,以及界定其与其他组织之间

① 杨永娇《因信而生:中国慈善组织的信任问题研究》,北京:社会科学文献出版社,2018年。

② R. Hasmat and J. Y. Hsu, Isomorphic Pressures, Epistemic Communities and State-NGO Collaboration in China, *The China Quarterly*, Vol. 220, 2014, pp. 936-954.

③ 朱健刚《草根NGO与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004年第6期,第40页。

④ 熊万胜《基层自主性何以可能——关于乡村集体企业兴衰现象的制度分析》,《社会学研究》2010年第3期,第55页。

⑤ 郭占锋《走出参与式发展的“表象”——发展人类学视角下的国际发展项目》,《开放时代》2010年第1期,第130—139页。

⑥ 徐永光《公益向右,商业向左》(北京:中信出版社,2017年)一书探讨了公益可持续发展的问题,而康晓光认为此书的观点是“狭隘的”商业立场”。张映宇《徐康公益之辩,一场可能没有结论的争论》,《新京报》2017年9月18日。

的关系上进行了一系列的尝试。进入新时期以来,治理型社会组织日益成型,成为现代国家治理体系中重要的组成力量。伴随改革开放以来“政企分离”和“政社分离”的推行,“国家—市场—社会”从组织上分开,各自的职能都走向专业化。而通过“项目制”,国家将社会组织整合到治理体系中,并且“国家—市场—社会”的力量在形式和制度上融合创新,不断引入、创造出新的治理组织形态。以往的研究更注重对比改革开放后的中国社会组织与国外的社会组织的异同,缺乏从历史时段上考量我国社会组织在各个时期的逻辑传承与演变,本文以此为入手进行了抛砖引玉的尝试。

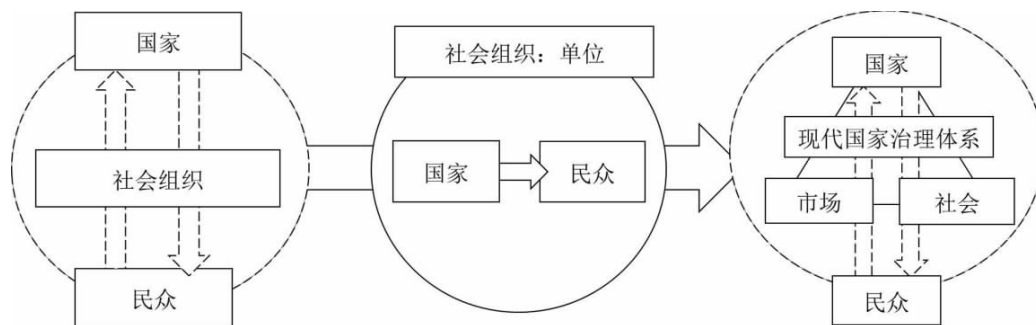


图6 团结型、行政型、治理型社会组织形态示意图

当前社会组织的形态以治理型为主导,其核心逻辑与团结型、行政型完全不同,但仍然在一定程度上继承了两者的逻辑。比如以团结为目标的整合和控制逻辑、以行政方式进行调控的技术依然存在。而人民团体、事业单位等国家与社会相结合的治理型组织,以及社会企业等这样市场与社会相结合的组织都参与到社会治理中,从不同的角度促进社会发展。进一步而言,改革开放后,社会组织的大量成长也与“自上而下”的宏观推动密不可分。所以,只有历史地看待我国社会组织的变迁与发展,才能支持、推动其走向未来。

本文回顾了1949年以来我国社会组织的变迁历史,认为团结型社会组织、行政型社会组织再到治理型社会组织这三个阶段之间是逐步革新又相互继承的。尽管在社会转型中,我国的社会结构不断变化,但是来自传统的文化和观念仍然在社会生活中发挥了重要的作用,尤其是在成员信任的建立、社会秩序的形成中。比如,郁建兴、任杰就认为传统社会中“自治”“法治”“德治”三者结合在一起,尽管三者的含义在现代社会中已经变化,但这三者能否有机结合仍然是当今基层社会治理的要义所在。<sup>①</sup>这也呼唤学界进一步追溯中国社会组织在历史上的发源,对古代、近代的社会组织形态及其社会基础、大众思维等进行梳理和分析,已经有研究对此做出了尝试。<sup>②</sup>不过,中国社会组织一直以来的特色究竟是什么?背后具有怎样独到的逻辑?尚未有研究给出解答。而从学者对中国社会独特性的研究,像差序格局以及进入现代以来的种种不变(缺乏独立性、看重他人的评价等)与变化(日益凸显的科学意识、向往法制、多元化、民主化、契约化等)都提供了一些入手点。探寻社会组织背后的我国社会独特性,才能更好理解当前社会组织遇到的问题和挑战。在此之外,也应当结合全球化的背景对社会组织的未来走向进行探讨。尤其是国外新的治理组织形态的引入、境外NGO的管理问题等,如何将越来越多的组织纳入到现代国家治理体系中将是这些研究需要集中关注和解决的。不过,这些探讨同样需要在我国社会组织机制的独特性基础之上,以史为鉴、继往开来。

(责任编辑:匡云)

① 郁建兴、任杰《中国基层社会治理中的自治、法治与德治》,《学术月刊》2018年第12期,第64—75页。

② 王卫平、黄鸿山《清代慈善组织中的国家与社会——以苏州育婴堂、普济堂、广仁堂和丰备义仓为中心》,《社会学研究》2007年第4期,第51—74页;周秋光《中国慈善发展的历史与现实》,《史学月刊》2013年第3期,第5—9页。



self, we can better understand the thoroughness and revolutionary significance of Fei Xiaotong's humanistic turn. Returning to the level of concerning for human beings, he went to the deepest level of human subjectivity, which was manifested in the subjective image of self. Among them, the unspeakable self highlights the complexity of the image of people in sociology, which needed the update and further development of sociological methods. In fact, Fei Xiaotong turned sociology to the dimension of history and culture, aiming to promote and strengthen the theoretical contribution of sociology to the cultural reflection and cultural consciousness, so as to revise and reconstruct the disciplinary paradigm of sociology in China. The extent of the expansion of humanity in sociology could be broader, but the boundary of such expansion was still a problem which needed to be explored constantly in practice.

### **From Group Justice to Individual Justice: The Practical Logic of Turning to the Organizational Justice**

Sun Dongshan

The turn to organizational justice is one of the hot topics in the interdisciplinary research field, which involves many areas such as psychology, organizational behavior and management, and starts from the fairness of results to focusing on people's perception of fairness in the internal activities of the organization. The procedural justice extends people's cognitive dimension of organizational justice to the field of process, and puts forward the procedural standard to determine the organizational justice in the context of organization, and points out that individuals mainly consider the consistency, non-bias and other factors. In short, the practice of organizational justice pays more and more attention to the legitimacy of individual justice in group justice, and as a whole promotes the transition from abstract group justice to specific individual justice. In addition, the constructive role of cultural differences and time factors in relevant researches should be paid attention to from the perspective of development.

### **From Solidarity Social Organization and Administrative Social Organization to the Governance Social Organization——The Historical Development of China's Social Organization Since 1949**

Luo Jing

The institutional logic of China's social organization reveals the transformation of the social structure. Reviewing the 70-year history of social organizational development, this article argues that four stages can be summarized: the stage of solidarity social organization from the founding of the People's Republic of China to the completion of socialist transformation (1949 - 1956), the stage of administrative social organization before the reform and opening up (1956 - 1978), and after the multiple explorations stage (1978 - 2012), the stage of governance social organization took shape (2012 - now). These four stages are consistent with each other and also gradually innovate, which indicates that, although governance social organization is the mainstream nowadays, the logic of solidarity social organization and administrative social organization still exist to a certain degree. Then, the state, the market and the society are separated, cooperated and embedded under the integration of the modern state governance system. Moreover, the most critical issue in the development of social organizations is how to build up trust among the state, social organizations and the people, which calls for future studies from the traditional, historical and comprehensive perspectives to explore its Chinese characteristics.