

doi:10.13582/j.cnki.1672-7835.2018.01.017

论我国社会组织管理体制的演化^①

谭志福

(山东师范大学 公共管理学院, 山东 济南 250014)

摘要:建国后,我国社会组织管理体制先后经历了全面控制、分散管理、双重管理和分类管理四个阶段的演化。制度、资源和社会需求三要素构成社会组织生存发展的外部环境;社会组织管理体制是决定社会组织生存发展的制度性要素,资源和社会需求则是影响社会组织发展的深层次原因。在这些要素的共同作用之下,与社会组织管理体制相对应,社会组织的发展也呈现出阶段性特征。

关键词:社会组织;管理体制;演化

中图分类号:C916

文献标志码:A

文章编号:1672-7835(2018)01-0112-05

社会组织这一概念是目前我国官方文件中的正式用语,具有多重含义。通常意义上,社会组织是指区别于政府组织和企业组织,具有非营利性、非政府性的组织体,所以有时也被称为“第三部门”。改革开放以后的20年间,官方主要使用“民间组织”这一概念。在2004年十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中提出要“加强和改进对各类社会组织的管理和监督”,要求加大“在新社会组织中建立党组织的工作力度”。以后,“社会组织”这一概念逐渐取代“民间组织”成为官方文件的正式用语^①。但有时候根据强调的侧重点和具体语境的不同,正式文件中也会使用与“社会组织”概念含义存在交叉的其他几个概念。比如,在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》中,在以“社会组织”作为基础概念的同时,还根据场合不同分别使用“非营利组织”和“非政府组织”这两个概念。当然,社会组织概念与非营利组织和非政府组织这两个含义基本相同的概念在外延上还是有区别的。在学术研究和国际交流中,非政府组织和非营利组织是更为常用的概念。目前在我国,法律规范意义上的社会组织主要是指在民政部门注册的社会

团体、民办非企业单位和基金会。但这种形式意义上的社会组织概念并不能满足研究和实践的需要——由于长时间社会组织登记注册的高门槛使得一些草根组织选择了工商注册或者以备案的形式开展活动;境外的基金会和国际基金会虽然通常以项目合作的形式在中国境内开展活动,但实质上它们具有社会组织的形态;还有些社会组织根据现行法律免于登记或者在民政部门以外的其他部门登记——出于研究的需要,本文使用的社会组织的概念把上述几类组织也包含在内。

一 全面控制体制的形成及其影响

新中国成立后,在清理整顿的基础之上,政府实现了对社会组织的全面控制。新中国成立后,第一个社会团体管理法规是1950年颁布的《社会团体登记暂行办法》。该“办法”规定社会团体的登记管理机关是政务院下属的内务部和各级人民政府。有研究者认为,该管理法规的主要目的是“为清理、解散当时存在的社会团体提供法律和政策依据^②”。新生政权基于社会主义原则对旧社会遗留下来的社会组织进行了彻底的清理整顿;封建的和反动的组织被取缔;部分政治倾向明

① 收稿日期:2017-06-22

基金项目:山东省社会科学规划重点项目(16BZZJ01)

作者简介:谭志福(1975-),男,山东诸城人,博士,副教授,主要从事社会组织与社会治理研究。

①朱卫国:《民间组织的法治建设》,《中国民间组织30年——走向公民社会》,社会科学文献出版社2008年版,第1页。

②贾西津:《民间组织与政府的关系》,载《中国民间组织30年——走向公民社会》,社会科学文献出版社2008年版,第88页。

显的组织被转化为“民主党派”,不再属于社会组织范畴;保留下来的少数组织在此后的发展中逐渐“去社会化”,成为“体制内”的组织。但这些仅存的“社会”组织,完全依赖于政府资源而存在:其干部由组织部门任命,工作人员受政府编制控制,经费基本上来源于政府。就其组织形态和开展活动的方式而言,这些组织与政府具有高度的同构性。就其功能来看,这些组织是党和政府联系群众、控制社会的纽带和工具,作为政府功能的延伸和附属物而存在,因而他们属于广义上的政府组织而与现意义上“非政府”的社会组织存在根本区别。经过清理整顿,到 1965 年以前,全国性的社会团体不到 100 家,地方性的社会团体约 6 000 家^①。“文革”期间,这些社会团体也全部陷于瘫痪。

制度、资源和外部需求分别对应社会组织生存发展的合法性、可能性与必要性,构成社会组织生存发展的外部环境。社会组织的发展首先需要一定的政治法律环境,社会组织管理体制作为影响社会组织发展的最为重要的制度性环境,对社会组织的发展具有决定性影响,新中国成立后到改革开放以前这一阶段社会组织发展低迷甚至停顿证明了该判断。除了需要适宜的政治法律环境之外,社会组织的生存发展还需要社会多元需求的存在和公益资源的自由流动,因为社会组织以满足一定的社会功能为存在的正当理由,而一定社会功能的发挥又离不开资源的支持。随着 20 世纪 50 年代社会主义革命的最终完成,我国进入了所谓的“总体性社会”和“全能国家”阶段。在强政府、弱社会的格局之下,国家对政治、经济和社会进行集权化的管理,这种政治和社会情势不允许存在体制外的社会组织^②。在计划经济体制下,社会的需求高度同质化,依托单位制和户籍制度,国家和集体是公共物品当然和唯一的提供者,社会组织也就失去了存在的必要。全能主义的国家几乎垄断了全部的社会资源,体制外的社会组织由于缺乏资源从而失去了存在的可能。在极强国家与极弱社会的政治与文化氛围之下,体制外的社会组织缺乏存在的合法性、必要性和可能性。

当时的社会组织管理体制是与经济社会发展相适应的,至于“文革”中社会组织的全面瘫痪,也可以从上述分析中得到解释。

二 分散管理体制的形成及其影响

社会组织的分散管理阶段始于改革开放,终于 20 世纪 80 年代末 90 年代初双重管理体制的确立。之所以称为“分散管理”,是由于在该阶段,没有颁布统一的管理法规,没有建立统一的管理体制、机制和制度,也没有成立统一的管理机构,处于一个多头管理的状态。对于当时的情况,有学者评论道,“社会组织谁都能管,不同的政府机关可以自主审批社会组织的成立,有的社会团体还可以审批成立新的社会团体,处于一种混乱局面”。从社会组织发展的角度看,分散管理的阶段就是放任发展的阶段。据王名教授推断,该阶段中国各类社会组织的数量从不足 1 万家激增到 100 万家左右^③。当然,由于缺乏统一的统计口径,不同学者就这一阶段末社会组织的存量规模的判断存在较大出入,但对数量上较前一阶段实现爆发式增长这一点不存在争议。

这一时期社会组织的发展仍然可以从制度、资源和需求几个方面得到解释。改革开放释放了巨大的政策空间,带来了中国经济、政治、社会生活和文化观念的变化,这种变化也体现在政府对社会组织的态度以及两者关系的认识上。从改革开放初期到 80 年代末的 10 余年间,党和国家致力于推动社会组织的复兴与发展,文革中停顿的官办社会组织得以恢复重建,基金会在 1981 年也作为一种新的社会组织出现。这一阶段的社会组织,以知识界的各种学会、研究会和农村合作基金会、农民专业技术协会为主体。在这一阶段,改革开放释放了政策空间,市场机制的发展壮大、市场的多元化开始瓦解计划的统一性,高度同质的社会为多元化的社会所取代,单位制的解体和户籍制度的松动,政府的资源汲取和控制能力、公共物品提供能力从相对量上来说较以前有所下降。多元化的需求也呼唤多元化的公共产品供给,而政

^①孙立平:《转型与断裂——改革以来中国社会结构的变迁》,清华大学出版社 2004 年版,第 190 页。

^②吴玉章:《双重管理原则:历史、现状和完善》,载《中国民间组织报告(2009-2010)》,社会科学文献出版社 2009 年版,第 126 页。

^③王名,孙伟林:《社会组织管理体制:内在逻辑与发展趋势》,《中国行政管理》2011 年第 7 期;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。

府自身永远只适合提供同质化的产品。市场经济之下政府让渡的空间和市场提供的资源使得社会组织出现成为可能。为满足多元化的社会需求,也使得社会组织的出现成为必要。改革开放是经济的改革开放,也是政治和文化的改革,经济改革释放的活力、取得的巨大成功解放了全社会的思想,改革开放释放的政治文化空间和创新的观念激荡着时代的精英,鼓励他们进行社会领域的创新,长时间处于体制边缘的分子和农民,勇敢担当了这一历史重任。改革开放始于政治上的拨乱反正,大批知识分子在社会主义建设中地位和作用重新得到认可;经济上的改革始于农村的以“包干到户”为特征的家庭联产承包责任制,这是早期的社会组织以学术组织和农民经济组织为主体的主要原因。

三 双重管理体制的确立及其影响

从20世纪80年代末期开始,在总结前一阶段社会组织管理与发展的经验教训的基础上,政府开始着手建立社会组织的登记管理机关并出台相关规定,逐渐建立起以控制发展为导向的双重管理体制。所谓双重管理是由两个不同的部门对社会组织的成立和日常活动双重负责的制度,从法律的角度看实际上是一种双重行政许可制度。这一阶段开始的标志性事件有:1988年9月《基金会管理办法》通过后对社会组织的依法登记管理;1988年7月民政部社会团体管理司成立并被国务院指定为社会组织统一登记管理机关;1989年6月颁布了《外国商会管理暂行规定》;1989年10月国务院颁布了《社会团体登记管理条例》。其中,《社会团体登记管理条例》第六条对社会团体管理的不同部门的分工表述为:“社会团体的登记管理机关是中华人民共和国民政部 and 县级以上地方各级民政部门。社会团体的业务活动受有关业务主管部门的指导。”第八条规定:“有关业务主管部门和登记管理机关应当对经核准登记的社会团体负责日常管理”。该法规初步确立了双重管理体制的制度框架。在此基础上,20世纪90年代政府对社会组织进行了两次大规模的清理整顿。1998年10月,国务院颁布《民办非企业单位登记管理暂行条例》和修订后的《社会团体登记管理条例》,这两个条例继承了这一双重负责的做法。这一阶段,政府放弃了前一阶段以放任社

会组织发展为特征的分散管理政策,加强了对社会组织的干预和控制,逐步建立起业务主管部门和登记主管部门分别把关、进行入口控制,以限制发展和竞争为特征的双重管理体制,这一体制影响至今。在这一阶段,政府通过双重管理制度和资源优势加强了对社会组织的控制。双重管理体制下,社会组织成立的门槛大大提高,其结果是几乎所有的“草根组织”被挡在体制之外,而取得合法身份的社会组织则对政府存在着极强的依赖性。这一时期,双重管理体制的确立和与此相关的一系列法规政策的颁布,在社会组织管理的法制化和规范化建设方面取得了一定的成就,但给此后社会组织的发展带来了消极影响。

20世纪80年代末的国际局势的变化和国内的政治波动,引发国内政策的调整是双重管理体制形成的主要原因。另外,改革开放后社会组织十几年的发展,政府对社会组织有了较为全面的认识并积累了一定的管理经验也是导致政策调整的重要原因。为了规范政治风险,同时满足最低限度的国际交往和市场经济发展的需要,政府对社会组织的管理和发展采用了“分类控制”的消极政策。这一体制虽然与建国初期的全面控制政策不同,出发点却是一样的。但此时国内的经济和社会情势与建国初期已经不可同日而语。虽然双重管理体制确立后社会组织发展经历了短暂的沉寂,但在重启市场战略以及与国际接轨的大背景下,体制内外的社会精英在有限的合法性基础之上,在监管政策的边缘地带逐渐开拓发展的空间,社会组织进入了新一轮数量上大规模的增长。同时,市场经济的深入发展推动了政府职能转变和行政管理体制改革,新时期行政体制改革是以“小政府,大社会”为目标重新调整政府与市场、政府与社会关系的过程。多次精简机构和职能转变遇到的挫折使政策的制定者们意识到:市场经济的深入发展、机构精简与政府职能转变必须要重新界定政府与市场、政府与社会的关系,才能跳出行政体制改革的怪圈。有些地方下决心让社会组织分担自身的公共治理责任,在限制其消极作用的前提下,发挥社会组织的在提供公共产品和公共服务中的积极作用。但在双重管理体制之下,体制内的社会组织长时间的养尊处优,受官僚化和效率低下等不利因素困扰,参与社会治理的能力低下;在控制政策狭小的空间内成长起来的自下而上的社会组织,受市场和政府的双重挤

压,主要依赖国外基金会的单一渠道资源生存,或者依靠其他有限的国内资源勉强度日,缺乏必要的能力和动力分担原来由政府独享的公共治理责任。这些情形促使政府下决心调整有关社会组织管理的方针政策。在对双重管理体制改革的基础之上,逐渐形成了统一登记、分类管理的新体制。

四 双重管理体制的改革与分类管理体制的形成

双重管理体制的变革可以追溯到 2004 年党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》,该文件将社会组织置于加强党的执政能力建设的框架内,首提“加强社会建设和管理,推进社会管理体制创新”,“加强和改进对各类社会组织的管理和监督”。2006 年党的十六届六中全会通过的《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》中,进一步指出“支持社会组织参与社会管理和公共事务”,首提“坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策”,以党的文件的形式肯定了社会组织在社会管理和公共服务方面的功能,并提出支持和培育社会组织的方针,为社会组织管理体制改革的指明了方向,是新阶段开始的标志。在党的政策转变的同时,在民政部的主导之下,通过签订“部省协议”和“部市协议”的形式,各地纷纷进行社会组织管理体制的创新并就支持和培育社会组织的具体措施进行探索。2011 年通过的《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》将此后五年社会组织管理体制改革的目標表述为:“改革社会组织管理,建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监督的社会组织管理体制。”2013 年 3 月,十二届全国人大一次会议审议通过《国务院机构改革和职能转变方案》,随后国务院发布《关于实施〈国务院机构改革和职能转变方案〉任务分工的通知》,明确提出了关于社会组织三个行政法规修改的要义宗旨、主要内容和时间表,要求在 2017 年完成相关任务,将这一段时间社会组织管理和发展的成果以法律法规的形式固定下来,这意味着以“统一登记、分类管理”为主要特征的新的社会组织管理体制已基本形成。新体制之下,行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社会

服务类等社会组织得到重点培育和优先发展,迎来新一轮的社会组织繁荣期。新旧体制的转换注定对今后社会组织的发展产生深远影响,促使这一变革发生的原因主要在于以下几个方面:

(1)这一变革是党和政府对中国特色社会主义事业逐渐认识深化的结果。改革开放之初,党和政府就提出要推动经济与社会协调发展,一个标志性的事件是 1982 年通过的《国民经济与社会发展六五计划》,首次明确把“社会发展”纳入五年计划的主题中。此后,社会建设在中国特色社会主义事业中的地位日益突出,最终成为“五位一体”总体布局的重要组成部分。但是,社会改革与社会发展明显滞后于经济改革与经济发展仍然是当前中国社会发展的一个重要特征。

(2)这一变革的直接原因是先前的双重管理体制不能适应新时期社会组织发展和社会建设的要求。双重管理体制以限制发展为导向,导致取得合法身份的社会组织自主性差,能力低下,难以回应社会需求。与此同时,由于大量组织不能越过双重管理体制下的高门槛而选择了较为容易的工商注册或者干脆不注册而成为“非法”的社会组织,这些组织在民政部门监管的视野之外开展活动。这些体制外的社会组织在数量上数倍于体制内的组织,大量的人员参与其中,监管部门却视而不见,国家民间组织管理局的负责人称其为“鸵鸟政策”^①。双重管理体制既限制了“合法的”社会组织的发展,也难以对“非法的”社会组织进行有效监管。

(3)考察政府与社会组织关系的演变以及社会组织管理体制变革的原因,不得不提到 1995 年世界妇女大会在京召开这一标志性的事件。在 1995 年之前,绝大多数的社会组织都是由政府直接或间接自上而下组建,这些组织高度依赖于政府,自治性差,效率低下,官办色彩浓厚而社会性不足,成为所谓的“二政府”。世界妇女大会改变了人们对社会组织的传统认识,在两个方面对中国社会组织的发展产生影响:一是部分官办的社会组织开始有意识地转变自身的传统定位,寻求社会认同;二是自下而上的草根组织开始出现在公共领域中。一些早期的纯民间的社会组织,在资金上主要依赖于境外机构,摆脱了对政府资源

^①谭志福:《公益孵化器:正确的诊断与错误的药方——兼论地方政府在社会组织培育中的角色》,《中国行政管理》2014 年第 8 期。

的依赖。这些组织多活动于扶贫、环保、妇女以及健康等领域。由于这些领域距离意识形态较远,再加上其创始人多是体制内社会精英,容易得到现行体制认可而取得合法身份。即使没有制度上的合法身份,也往往能与政府有关部门相安无事,甚至由于没有体制的约束反而有利于其寻求多方面的资源。由体制内精英创建的社会组织的示范效应在社会扩散开来,受此鼓励体制外的经济、文化精英和草根精英也开始创建自己的组织。出于政府转变职能的需要,或者与国外基金会争夺话语权的需要,或者出于培养适格的公共服务生产主体的需要,地方政府一改过去对社会组织消极抑制政策,开始在有限领域支持社会组织发展。当然,政府对社会组织态度的转变与政策的变动,一方面是政府对社会组织这一被称为是“第三部门”的社会治理主体的功能认识深化的结果,另一方面是由于社会组织以“非政府”的方式参与社会治理和提供公共服务过程中所体现出的独特的风格,所取得的社会效果让全社会意识到了社会组织存在的价值。

(4)市场经济体制的进一步完善和社会的充分发育构成社会组织管理体制改革的更深层次的原因。市场经济的发展改变了政府与市场之间的

关系,促使政府职能发生转变,政府职能转变和简政放权的改革并非是政府放手不管而是需要由社会组织承接相应政府转移出的职能,这直接推动了该阶段行业协会、商会等为市场服务的社会组织的发展,行业协会、商会的发展进一步倒逼该领域有关社会组织管理法律与政策的变革;市场经济的发展还促进了社会的发育,日益多元化的社会需求需要满足,而“小政府、大社会”格局之下的政府难以胜任这一需求,传统管理体制使得社会组织数量少、规模小、能力低下,发育水平较低,难以提供高水平的公共服务和参与社会治理^①,促进社会组织发展迫切需要对制约社会组织发展的体制进行改革;随着市场经济发展壮大的市场主体,或为推行其市场战略,在激烈的市场竞争中寻求差异化的竞争路线,或者受到践行企业社会责任理念的召唤,开始主动参与社会公益事业,社会组织赖以生存与发展的资源日趋多元化。社会组织管理体制创新改革是政府为促进社会组织发展、加强社会建设主动进行的政策调整,而改革开放30多年来,在市场经济充分发展基础之上形成的日益多元化和自主性的社会改变了传统政社关系的形态,则是促使这一变革发生的根本原因。

On the Evolution of the Management System of China's Social Organizations and Its Influence

TAN Zhi-fu

(School of Public Administration, Shandong Normal University, Jinan 250014, China)

Abstract: After the founding of the People's Republic of China, the management system of social organizations in China has experienced the evolutions in four stages, i.e. the overall control, the decentralized management, the dual management, and the classified management. The three factors of the system, resources and social needs have constituted the external environment for the survival and development of social organizations. The management system is an institutional factor as well as a direct reason for determining the survival and development of social organizations, while resources and social needs are the deep-seated reasons. With the joint interaction of the above factors, the development of social organizations also shows proceeding-phase characteristics, corresponding to the management system.

Key words: social organizations; the management system; evolution

(责任校对 朱正余)

^①谭志福:《公益孵化器:正确的诊断与错误的药方——兼论地方政府在社会组织培育中的角色》,《中国行政管理》2014年第8期。