

从双重管理到分类管理： 我国社会组织管理的制度变迁与路径创造

王雁红

内容提要 改革开放以来,受政府改革目标、内容的调整与转变的影响,我国社会组织管理制度经历了分散管理→归口管理→双重管理→分类管理的嬗变。在此过程中,双重管理向分类管理的变迁成为学界关注的焦点。为探寻双重管理向分类管理变迁的内在逻辑、动力机制与变迁方向,本研究在回顾与考察社会组织管理制度历史沿革的基础之上,运用路径创造理论诠释了作为核心行动者的地方政府在外部环境变化的影响之下,利用旧的规则与资源来脱离旧的制度,塑造新的分类管理制度的具体理路与演进图景。

关键词 双重管理 分类管理 制度变迁 制度“偏离”

王雁红,上海交通大学国际与公共事务学院博士后 200030

改革开放以来,随着社会结构的分层化、社会价值的多元化,形形色色的社会组织特别是行业协会、社会团体如雨后春笋般地快速成长起来。与此同时,受政府改革目标、内容的调整与转变的影响,我国社会组织管理制度亦随之发生调整与变化,经历了分散管理→归口管理→双重管理→分类管理的嬗变。在这一过程中,双重管理制度向分类管理制度的转变,引起了学界的热切关注与持续讨论。回顾与检视既有研究文献,对双重管理制度向分类管理制度转变的研究主要集中于三个方面:一是描述与剖析创新社会组织管理制度的背景、动因与主要做法(刘鹏,2011;蓝煜昕,2012;孙发锋,2013;游祥斌、刘江,2013;马庆钰、贾西津,2015);二是从路径依赖理论出发,剖析或解读旧的组织结构、规则、利益相关者、宏观的制度场域等因素导致的制度“惯性”或“惰性”问题(崔月琴,2009;刘鹏,2011;李棉管、姚媛,2017);三是回顾与考察社会组织管理制度的历史演变过程(王名、孙伟林,2011;齐久恒、刘国栋,2014;周秀平,2015;谢菊、马庆钰,2015;韩俊魁,2015)。上述三类研究尽管有助于我们掌握社会组织管理制度的演变历史,理解双重管理制度向分类管理制度转变中的制度惰性问题,却无法全面、系统地诠释双重管理制度向分类管理制度变迁的内在逻辑、动力机制与发展脉络。为此,本文尝

本文受到浙江省自然科学基金项目“公共服务合同外包的绩效及其影响因素的实证研究”(Y16G030004)、浙江省教育厅重大科研攻关项目“政府购买公共服务绩效评价:基于典型案例的实证研究”(2014QN024)的资助。

试运用制度变迁中的路径依赖、路径创造理论,在考察社会组织管理制度的历史沿革及其主要内容的基础之上,阐释和剖析双重管理制度向分类管理制度变迁过程中所出现的路径依赖、路径创造现象,以期厘清这一制度转变的内在逻辑、动力机制与变革方向,为理解和把握我国社会组织管理制度的变迁提供新的视角。

一、制度变迁中的路径依赖与路径创造

二十世纪七八十年代,在批判行为主义、社会决定论的基础上产生了新制度主义,新制度主义强调在“先验”与“后验”之间“化圆为方”^[1],寻求超越性(transendent)或支配性(overarching)规范来引导行为^[2]。相较于旧制度主义,新制度主义扬弃了单一的规范研究或个体行为研究,关注制度与行为间互动作用,致力于制度的起源、维系与变化等制度变迁研究。从一定程度上而言,制度变迁是指制度创立、变更及随着时间变化而被打破的方式^[3]。其中,在解释制度的稳定性或维系方面,路径依赖理论备受学者们的推崇。在关注制度稳定性的学者们看来,“历史”是影响制度变化的关键性因素,正向反馈、适应性预期、制度交易成本、观念等因素会使现存的制度陷入“锁定”(lock in)状态。不过,在实践中制度既是稳定的,也是动态和变化的,在特定的时间点上制度不断地以渐变或激变的方式发生变化。在解释制度的变化

或替代方面,学者们更多地运用路径创造理论来诠释制度的变化,关注在特定的时间、地点上,行动者如何利用旧制度的不稳定性,策略性地创造新制度,从而促进制度的变化或替代。如果从路径演变的视角出发,那么

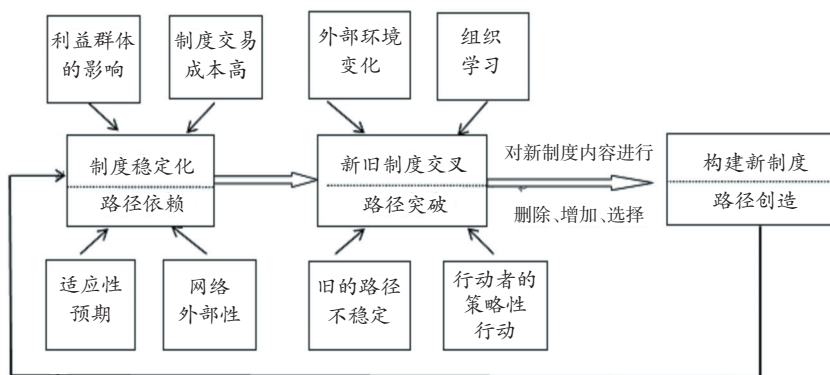


图1 制度变迁的路径演变过程

制度变迁的过程实质上就是一个路径依赖、突破或者创造的过程^[4](参见图1所示)。

1. 路径依赖

路径依赖(path dependence)一词最早源于自然科学领域,20世纪50年代生物学家怀汀顿在研究生物物种进化时,发现物种的进化不仅仅取决于基因序列,而且受到外部环境、基因随机变化的影响^[5]。70年代库尔德首次提出了“路径依赖”现象,他发现生物进化的路径并非最优选择,偶然性随机事件导致物种的进化路径千差万别^[6]。80年代戴维德首次将路径依赖理论引入经济学领域,他发现小概率的随机事件对技术变迁所具有的主导性影响,并提出偶然事件、报酬递增会导致缺乏效率的技

[1]E. A. Immergut, “The Theoretical Core of the New Institutionalism”, *Politics and Society*, Vol. 26, No.1, 1998, pp.5-34.

[2]郑文换:《制度、行动与行动流——新制度主义与结构化理论》,〔北京〕《中央民族大学学报(哲学社会科学版)》2015年第2期。

[3][美]道格拉斯·C.诺思:《经济史中的结构与变迁》,上海三联书店1994年版,第225页。

[4]李宏伟、屈锡华:《路径演化:超越路径引起依赖与路径创造》,〔成都〕《四川大学学报(哲学社会科学版)》2012年第2期。

[5]H. Waddington, *The Strategy of Genes*, London: Cambridge University Press, 1975, pp.25.

[6]转引自宁军明:《路径依赖、路径创造与中国经济体制转轨》,〔上海〕《学术月刊》2006年第4期。

术持续存在下去^[1]。80年代末90年代初阿舍尔对路径依赖理论进行了界定与诠释,提出报酬递增效应主要来源于干中学与用中学、网络外部性、规模经济、适应性预期^[2]。诺思运用路径依赖理论阐释了经济制度的变迁,并因此在1993年获得了诺贝尔经济学奖。在诺思看来,路径依赖是制度矩阵内各种选择的稳固化(shaping),这约束或锁定了未来的制度选择,制度变迁不仅源于偶然性事件,而且更多地受制于行动者的有限理性、制度交易成本等因素^[3]。概言之,路径依赖理论认为由于制度粘性或者惰性,制度变迁会受到旧的制度结构的限制与约束,呈现出路径依赖的特征,而路径依赖的核心机制是报酬递增。

2. 路径创造

尽管在一个长时间的历史框架内,在回报递增机制的作用之下,制度选择会产生路径依赖现象,但是我们无法忽视路径偏离、新制度出现的事实。当外部环境发生变化时,相关主体在制度场域中并非都会被被动地接受或维持原有的制度,他们可能成为积极的行动者,搜索可行的路径来调整或变革原有的制度从而塑造新的制度。在路径创造理论看来,作为创新主体的行动者只是把“历史”看作是一种原材料,加入到新制度的塑造过程之中。在制度变迁过程中,行动者在变化的外部环境、新的理论等因素影响之下,会利用旧制度的资源、规则等来突破旧制度,采取一系列具有创意的偏离旧制度的“越轨”行为。一旦行动者完成一个“越轨”行为,都会对“越轨”行为进行正反馈或者重新评价偏离计划。当然,在这一过程中,行动者的创意可能会遭到修正、调整,有些做法甚至会被抛弃或搁置。

如果说路径依赖将联接过去、现在与未来之间的历史连贯性看作是制度变迁的决定性因素,那么路径创造(path creation)则更多地强调行动者的能动性,关注行动者在特定的外部环境之中,采用倡导、扩散、试验等策略性行为来摆脱旧的制度结构的羁绊,塑造新的制度。在这一过程中,外部环境的变化是开启路径创造的外因,行动者的策略性行为是影响路径创造的关键性力量。一方面,外部环境的变化打开了构建新制度的大门:社会、政治与经济环境的变化常常是引发旧制度不稳定性与导致旧制度面临生存危机或合法性危机的诱发性因素。另一方面,行动者采取倡导、扩散与试验等策略对旧制度进行创造性破坏并构建新制度。行动者在塑造或构建新制度时,通常会采取以下的策略:一是充分利用旧制度的缺陷或弊端;二是关注与强调新制度的优势或益处;三是行动者采取游说、联盟、试验、倡议等方式,创造并扩散新的理念、做法或规则,以增进社会力量对新制度的认同与支持^[4]。从一定意义上讲,路径依赖与路径创造并不只是一对相互冲突或矛盾的力量,两者之间还存在相互作用的关系。路径创造的过程实质上是作为行动者的“记忆痕迹”或意义框架的旧制度与行动者的策略性行动相互作用的一个过程^[5],未来的每一条可能路径都受到行动者的精心设计与控制^[6],路径创造是“有意识的偏离”。在适当的时间、适当的地区,行动者能够摆脱旧制度的“锁定”状态,渐进地侵蚀、改变旧制度,甚至是完全替代旧制度。

[1]David, Paul A., "Some New Standards for the economics of Standardization in the Information Age", in P. Dasgupta and P. Stoneman(ed.), *Economic Policy and Technological Performance*, London: Cambridge University Press, 1987, pp.23-26.

[2]W. B. Arthur, *Increasing Returns and Path Dependence in the Economy*, Ann Arbor: University of Michigan Press, 1994, p.76.

[3][美]道格拉斯·G.诺思:《制度、制度变迁与经济绩效》,上海人民出版社2014年版,第87-108页。

[4]E. Heiskanen, R. Lovio, M. Jalas, "Path Creation for Sustainable Consumption: Promoting Alternative Heating System in Finland", *Journal of Cleaner Production*, Vol.19, No.16, 2001, pp.892-900.

[5][英]安东尼·吉登斯:《社会的构成:结构化理论大纲》,〔北京〕生活·读书·新知三联书店1998年版,第65-80页。

[6]J. Mouritsen, N. Dechow, "Technologies of Managing and the Mobilization of Paths", in R. Garud and P. Karnöe (eds.), *Path Dependence and Creation*, N. J. Mahwah, Lawrence Erlbaum Associates, Incorporated, 2001, pp.355-380.

二、我国社会组织管理制度的历史沿革与演变

社会组织管理制度主要是指国家关于社会组织管理的正式制度与非正式制度,包括法律、法规、部门规章、政府文件、社会习俗、惯例等。不过,本文所指的社会组织管理制度主要是正式制度,涉及法律法规、政策规章、政府文件等。回顾与审视我国社会组织管理制度的演变历史,主要可以区分为四个阶段:形式化分散登记与政治化管理时期、自由生长与分散管理时期、双重管理时期、分类管理时期。

1. 形式化分散登记、政治化管理时期(1949年至1978年)

1949年新中国成立之后,为了巩固新生的政权、维护政权的稳定,国家对社会组织进行了整顿、改造、重组,转化或新成立了一些政治团体、人民团体与社会团体。同时,为了加强管理,1950年政务院颁布的《社会团体登记暂行办法》将社会团体界定为六大类,即人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团队、宗教团体及其他符合人民政府法律组成的团体;对不同团体采取了分类管理方式,同时确立了各类全国性团体向内务部登记、地方性团体向地方政府登记的分级登记管理制度^[1]。在这一时期,社会组织具有典型的政治性,行政倾向性较强,缺乏独立性、自治性与非政府性等社会人格与实践品性^[2]。在20世纪60年代至70年代,由于特定历史事件的影响,社团管理工作基本陷入停滞状态。

2. 自由生长、分散管理时期(1978年至1987年)

改革开放之后,由于传统单位制逐渐解体、社会自主性不断增强,个体的结社需求日益被激发,再加上新组建的民政部门在管理社会组织方面存在职能缺失,进一步助推了社会组织的快速成长。在这一时期,各类社会团体纷纷被恢复或全新设立。据统计,截至1987年,中国科协下属的全国性学会数量为146家,分科学会为1555家,乡镇科普协会为46569家^[3]。在此期间,虽然一些中央部门和地方政府制订了规章或政策来管理社会组织,但是总体上呈现出各自为政、分散管理的图景。如在社会组织审批登记方面,党委部门、政府部门、社会团体等各类机构都掌握着社会团体的审批权限,导致出现社会团体重复设置、多头审批现象,以至于有学者将这一时期称为“无所拘制、遍地开花的原始生长期”^[4]。

3. 双重负责、分级管理时期(1988年至2001年)

(1)制度构建时期(1988年—1991年) 随着社会组织数量的快速增长,分散管理制度已经无法适应当时社会发展需要。1989年国内发生的政治风波事件,更是集中暴露了社会组织分散管理制度的诸多弊病。在这一背景之下,政府开始采取措施强化对社会组织的管控,避免社会组织干扰政治、社会与经济发展。其一,民政部于1988年首次设立专职的社团管理司,承担社会团体和基金会的登记管理事宜。其二,出台全国性的社会组织管理法规政策。国务院颁布了《基金会管理办法》(1988年)、《外国商会管理暂行办法》(1989年)与《社会团体登记管理条例》(1989年)。这些新法规政策改变了以往的分散管理制度,初步确立了双重管理制度的基本原则:归口登记、双重负责、分级管理。例如,规定“申请成立社会团体,应当经过有关业务主管部门审查同意后,向登记管理机关申请登记,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”^[5]。其三,在1990年至

[1]《社会团体登记暂行办法》,〔太原〕《山西政报》1950年第11期。

[2]王名:《中国社团改革:从政府选择到社会选择》,〔北京〕社会科学文献出版社2001年版,第50—65页。

[3]王名:《中国民间组织30年:走向公民社会》,〔北京〕社会科学文献出版社2008年版,第13页。

[4]《中国民间组织年鉴》编辑委员会:《中国民间组织年鉴:上》,〔北京〕中国社会出版社2005年版,第107页。

[5]《社会团体登记管理条例》(1989年)。

1991年期间,政府依据“双重管理”原则对大量的社会团体进行了清理整顿与重新登记^[1]。

(2) 制度稳定化时期(1992年—2001年) 邓小平的南巡讲话(1992年)、中共十四大(1992年)、在北京召开的联合国第四届世界妇女大会(1995年)等再一次为社会组织的发展释放了空间,中国社会组织数量出现了第二波增长潮。社会组织的活动范围涵盖了环保、教育、科技、公共健康等诸多服务领域,组织类型呈现出官方NGO、行业协会、草根NGO、民办非企业单位、国际NGO等多种形态。数量的迅速增长以及组织的类型、活动领域与服务项目的不断拓展,再一次向社会组织管理制度提出了挑战。在此背景下,政府采取措施稳固与强化社会组织双重管理:一是在1996年至2000年,民政部对社会组织进行了第二次清理整顿,这一次清理整顿持续时间长、覆盖面广、影响力深,进一步强化了对社会组织的管控^[2];二是1998年民政部的社团管理司更名为民间组织管理局,从机构设置上加强了对社会组织的管管理;三是1998年国务院颁布了《社会团体登记管理条例》,再一次提高了社会组织的设立与准入门槛^[3]。

(3) 双重管理制度的主要内容 1998年修订的《社会团体登记管理条例》、颁布的《民办非企业单位管理暂行条例》以及2003年修订的《基金会管理条例》构建了我国社会组织管理的基本框架,即双重管理制度。该制度的主要内容是双重负责、分级登记、限制竞争。第一,双重负责。民政部门是社会团体、民办非企业单位和基金会三类社会组织的登记管理机关,承担它们的成立、变更、注销的登记,以及年检、监督检查与行政处罚等职责。相关的政府部门或政府授权机构是社会组织的业务主管单位,负责社会组织的筹备申请、成立、变更、注销的审查,年检的初审,以及监督与指导社会组织的日常活动。增设分支机构需要经过业务主管部门与民政部门的双重审查。第二,分级管理。依据社会组织活动的地区和级别,实行分级登记、按地区管理方式:全国性的社会组织由中央部门负责,地方性社会组织由地方政府部门负责。第三,限制竞争。在同一行政区域内,不予设立业务范围相同或相似的社会组织,对于已设立的业务范围相同或相似的社会组织,予以撤销或合并。

4. 分类管理时期(2002年至今)

(1) 旧制度突破时期(2002年—2011年) 在市场经济、信息技术革命、政府职能转变、全球化等多重因素的推动之下,大量的社会组织仍然持续地涌现出来。旨在维护社会组织政治可靠性的双重管理制度在实现目的的同时,也彰显了副作用:把大量不该挡的也挡住了,致使众多社会组织游离于监管之外。因此,社会组织双重管理体制亟待进一步改革、创新与完善。在2002年以后,特别是2006年之后,各地方开始以变革登记管理制度为突破口,大力创新社会组织管理的方式、内容与途径。2002年上海市政府率先成立了行业协会发展署,负责管理行业协会事务,以解决行业协会登记困难问题。2004年深圳市成立行业协会服务署,统一行使业务主管单位的职责。2006年广东省颁布了《广东省行业协会条例》,全面取消行业协会业务主管单位,将行业协会的登记和管理职能统一交由民政部门行使。总体来看,双重管理制度的最初突破口是双重登记制度,改革对象是行业协会与社区社会组织,随后逐步扩展到各类社会组织,改革内容涉及注册登记、业务指导、日常监管、社会组织内部

[1]由于1989年政治风波的影响,此次清理整顿的对象是具有资产阶级自由化倾向、非法牟利性质的组织,主要是社会科学、文学艺术类的社会组织。

[2]1996年中共中央、国务院颁发了《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》,提出从“严格把关,从严审批”的角度,强化业务主管单位的领导,从而拉开了第二次清理整顿的序幕。在第二次清理整顿期间,政府出台了一系列的法规政策,主要有《关于清理整顿社会团体意见的通知》(国务院发,1997年)、《关于取缔法轮大法研究会的决定》(民政部发,1999年)、《取缔非法民间组织暂行办法》(民政部发,2000年)。

[3]1998年政府颁布的《社会团体登记管理条例》在1989年颁布的《社会团体登记管理条例》的基础上,从社会团体成立的条件、申请登记手续、禁止性条件等方面设置了新的门槛。

治理结构等方面。

(2)新制度构建时期(2012年至今) 在前期一系列突破旧制度的试验(或称“越轨行为”)的基础上,2012年广东省将社会组织主管单位改为业务指导单位,率先在地方上终结了双重审批、双重登记制度。2012年民政部在全国推广实施社会组织直接登记,首次在国家政策层面确定了直接登记制度。2013年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》明确提出,“重点培育和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,成立时直接依法申请登记”。截至2014年9月,“全国共有27个省、自治区和直辖市开展或试行了社会组织直接登记工作,有18个省、自治区和直辖市先后出台了推进社会组织登记制度改革的相关政策文件”^[1],社会组织登记管理制度的改革可谓方兴未艾。

(3)分类管理制度的主要内容 虽然目前关于社会团体登记管理、基金会管理、社会服务机构(旧称民办非企业单位)管理的全新法规尚未正式出台,但是新的社会组织管理制度的雏形已经寓于十二五规划、十八大报告、十三五规划、十九大报告等党和政府的重要政策文件之中。从表1所示的内容来看,统一登记、分类管理制度的内容可以概括为:一是党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会组织管理制度框架;二是分类指导,即对社会团体、行业协会与民办非企业单位(或社会服务机构)实施不同的管理政策;三是分类登记,即对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类等部分社会组织实施民政部门直接登记制度或备案制度,对直接登记范围之外的其他社会组织实施双重管

表1 分类管理制度的政策文件及其内容

时间	政策文件	主要内容
2006年	《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》	健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局;培育发展与监督管理并重,完善培育扶持和依法管理社会的政策
2007年	党的十七大报告	健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局;加强社会组织建设和管理
2011年	国家十二五规划	重点培育、优先发展经济类、公益慈善类、民办非企业单位和城乡社区社会组织
2011年	《中共中央国务院关于加强社会创新管理的意见》	初步形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局;推进社会管理理念、体制、机制、制度、方法创新
2012年	《民政事业发展第十二个五年规划》	重点培育和优先发展经济类、科技类、公益慈善类和社区服务类社会组织;推进社会组织登记管理创新,拓展社会组织直接登记范围,推行社区社会组织社区备案制度;完善社会组织监管体系;加强社会组织党建工作;健全社会组织负责人管理、资金管理、年度检查、查处退出等制度;制定社会组织行为规范和活动准则,实行社会组织分类评估制度,完善失信惩罚机制;引导社会组织完善内部治理结构
2012年	党的十八大报告	加强和创新社会管理;构建党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制
2016年	国家十三五规划	推动登记制度改革,实行分类登记制度;支持行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类社会组织发展;加快行业协会商会与行政机关脱钩;健全法人治理结构
2016年	《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》	坚持党的领导、改革创新、放管并重、积极稳妥推进原则;统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色社会组织管理体制
2016年	《民政事业发展第十三个五年规划》	分类指导;制定直接登记的社会组织分类标准;重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、社区服务类社会组织;对直接登记范围之外的其他社会组织继续实行双重负责的管理体制;推行社会组织抽查审计制度;加强社会组织活动的事中事后监管;建立多部门参与的联合执法机制;加强社会监督
2017年	十九大报告	共建共治共享的社会治理格局;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

[1]《社会组织直接登记如何落地》,[北京]《中国青年报》2016年8月30日。

理制度；四是严禁设立跨地域的大型社会组织，严禁社会组织之间建立垂直领导或变相垂直领导关系，对全国性社会组织从严审批；五是培育发展与管理监督并重，创新社会管理方式，具体改革措施主要包括推行政社分开、加强政府对社会组织的财政资金投入与税收支持、健全社会组织的内部治理结构、健全社会组织管理制度、完善社会组织监管体系、事业单位改为社会服务机构、开展政府部门间的联合执法等方面。

三、社会组织管理制度变迁的行为逻辑

回顾我国社会组织管理制度的演变历史，可以发现目前社会组织管理制度并未陷入“锁定”为双重管理制度的状态，而是仍然处于变化与调整之中。其成因虽然是双重管理制度明确了双重登记、分类负责的规则，但是政府推行双重登记、严控社会组织主要是出于维持社会稳定的考量，并没有在较短的时段内形成特定的利益群体、严密的政府管理机制与稳定的管理文化。为此，当旧的双重管理制度日益暴露其弊端时，作为核心行动者的地方政府官员容易在外部环境的施压之下，打开“制度创新”之窗，即采取各种挑战双重管理制度的越轨行为，且这一系列行为在中国当下的政策创新与试验氛围之中，赢得了上级政府的认同与赞许，从而引发了各地方政府间的竞相学习与模仿。由此可见，双重管理制度向分类管理制度的变迁是在外部环境引发旧制度不稳定的情境之下，行动者主动采用策略性行动塑造新的分类管理制度的过程(参见图2所示)。

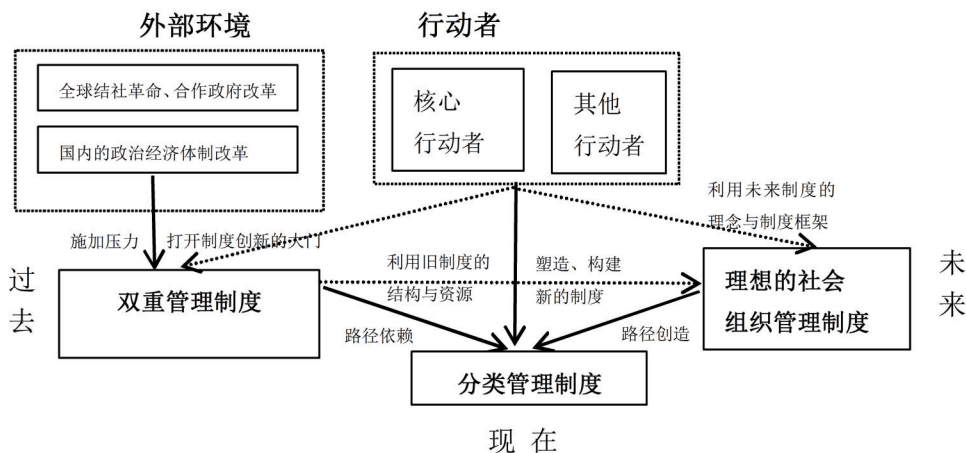


图2 双重管理制度变迁的行为逻辑

1. 外部环境

克雷斯纳曾指出，制度在维持一段时间的稳定之后，外在环境引起的制度危机会造成旧制度的崩溃与塑造新的制度选择^[1]。在双重管理制度向分类管理制度变迁的过程中，国际层面的全球结社革命、合作政府改革以及国内层面的政治经济体制改革是引发双重管理制度的不稳定性的主要因素。一是在国际环境层面，20世纪80年代以来全球结社革命^[2]的兴起，以及合作、开放的政府管理思潮与改革实践深深地影响着身陷于社会冲突事件增加、社会风险增多、公共服务需求多元化等多重困境中的中国，政府日益意识到社会组织在缓解社会矛盾、参与公共服务提供方面所具有的资源优势与积极

[1]Stephen Krasner, “Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics”, *Comparative Politics*, Vol.16, No.2, 1984, pp.223-246.

[2]美国学者萨拉蒙将社会组织正在全球范围内迅速增长这一现象称之为“全球结社革命”。参见 Lester M. Salamon, “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs*, Vol.74, No.3, 1994.

效用。二是在国内环境层面,社会主义市场经济体制的建立与完善,以及转变政府职能、建设和谐社会和服务型政府等多领域体制改革的持续推进,不断释放着社会组织的生存空间,导致社会组织数量呈现持续增长的趋势,从而引发了旧的双重管理制度所秉持的“严格管控”与前置审批原则一定程度上失效,最终致使大量的社会组织以各种形态或方式游离于政府管辖范围之外。

2. 行动者

行动者是制度变迁的核心力量,他们不甘于成为仅仅接受赞美或惩罚的旁观者或看客,并且他们有能力依据新的环境变化所提供的机会而采取策略性行动^[1]。从一定意义上而言,他们是“制度企业家”,是有思想、有组织的行动者与改革的社会先锋^[2],他们需要不断地推行制度创新来适应外部环境的变化。在双重管理制度转向分类管理制度的过程中,涌现了一大批来自于中央政府、地方政府、民办非企业单位、基金会、社会团体、行业协会、学术机构等组织的积极行动者,他们采用各种策略来倡导、宣扬与扩散新的理念或规则,塑造新的制度。在这一大批行动者中,地方政府是核心行动者,因为在中国现行的政策制定情境中,中央政府制定的社会组织宏观政策常常是抽象的、甚至是模糊的^[3],掌握政策执行权、具有创新动力与自主权的地方政府反而成为了制度创新的核心行动者。

对作为核心行动者的地方政府而言,虽然维持社会稳定的政治任务约束与形塑了其路径选择的范围,但是创新社会治理、发展市场经济的新使命也在一定程度上培育与激发了其创新动力,再加之经济层面的政府财政压力、政治层面的政绩考核压力等现实因素的叠加,地方政府由此成为了制度变迁的积极推动者。一是有限的财政收入现实与日益增长的公共服务投入需求之间的矛盾使获得一定自主权的地方政府具有突破旧制度的经济动机。1994年分税制改革重新划定了中央与地方的财权分配比例,导致20世纪90年代后期地方政府普遍面临财权不足、事权过多的困境。二是政绩考核制度施加的政绩考核压力,促成地方政府官员产生强烈的动机去“解绑”社会组织。在中国现行的政治框架下,“政府官员的晋升主要是以上级政府领导为评价主体、以可测量指标为竞争项目的强激励形式”^[4],呈现一定程度上的“政治锦标赛”^[5]特质。自20世纪初以来,在上级政府“创新社会管理、构建和谐社会与服务型政府”政策精神的倡导与激励之下,地方政府官员具有强烈的政治动机去选择政治敏感度低,且兼具深化市场经济发展、维护社会稳定功效的社会组织管理制度作为改革对象。

另外,从政府部门的职责权限来看,作为社会组织登记管理机关的民政部门也是重要的行动者。当地方政府采取“制度偏离”行动、塑造新的制度时,作为中央主管部门的民政部适时地对分类管理制度赋予了政治支持,并进行宣传、扩散。例如,2008年民政部国家民间组织管理局在上海、深圳设立了2个综合观察点,在广东、云南、新疆、青岛设立了4个单项的社会组织建设和管理改革创新观察点,以鼓励与支持地方政府的制度创新行为。同时,地方民政部门也成为这一制度变迁的积极参与者,因为在中国现行纵横交叉的组织管理体制之下,地方民政部门实际上是特定行政区划内负责具体把控和执行这一变革的主要主体。

[1]Sven Steinmo, et al, *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press, 1992, pp.17.

[2]M.A.Paron, M.F. B. Turcotte, “Path Dependence and Path Creation: Framing the Extra-Financial Information Market for a Sustainable Trajectory”, *Accounting, Auditing and Accountability Journal*, Vol.22, No. 2, 2009, pp.272-297.

[3]黄晓春:《当代中国社会组织制度环境与发展》,〔北京〕《中国社会科学》2015年第9期。

[4]胡仙芝、马静:《经济增长动能抑或政治晋升比拼——当代中国地方政府竞争状况问卷调查分析报告》,〔北京〕《人民论坛》2010年第10期。

[5]周黎安:《中国地方官员的晋升锦标赛模式研究》,〔北京〕《经济研究》2007年第7期。

3. 行动者的策略性行动

在外部环境变化触发旧双重管理制度的不稳定性的情况之下,处于历史之中的行动者会搜索新的惯例与行为路径^[1],并积极采用试验、联盟、信息共享、游说等策略性行动来塑造新的分类管理制度。在这一过程中,行动者主动利用旧的规则与资源来倡导、试验与塑造新的制度,其策略性行动主要表现在以下方面:

第一,以行业协会作为突破口,利用旧制度的缺陷来突破旧规则、创造新的管理路径或方式。行业协会、商会作为经济发展的第三推动力^[2],在关注经济发展的大背景之下符合政府的主流话语体系,自然成为了社会组织管理制度改革的首要领域。例如,2004年深圳市颁布了《深圳市行业协会民间化工作实施方案》,明确指出行业协会民间化改革分成三步:首先是组织机构的“民间化”;其次是运作机制的“民间化”;再次是形成“民间化”行业协会群体。2006年广东省颁布了《广东省行业协会条例》,全面取消行业协会业务主管单位,将行业协会的登记和管理职能统一交由民政部门行使。

第二,运用自上而下的强制、社会学习、试验、倡导等多种方式对新的制度内容进行创造、扩散。在这一轮制度变迁过程中,一些地方政府采用试验、自上而下的强制来扩散新的经验或做法,也有地方政府在中央政府、特别是民政部的倡导之下,主动学习、模仿,甚至参与新的分类管理制度塑造、扩散活动。例如,民政部将广东省确立为“全国行业协会改革创新观察点”,将深圳市确立为“全国社会组织综合改革创新观察点”。在行动者的倡导与宣传之下,北京、安徽、浙江、江苏等地方政府,以及中纪委、中组部、中编办、中央政策研究室、国家发展改革委、国家纠风办、民政部等中央政府部门相继到广东开展专题调研,并相继采纳了新的分类管理制度^[3]。

第三,关注新制度的优势与缺陷,并利用旧的规则或资源来不断调整新制度。新制度在突破或超越旧的双重管理制度的同时,也不可避免地存在着特定的缺陷或不足之处,如非法的社会组织干扰社会政治经济的运行、政府对社会组织控制力下降等。为弥补新制度的缺陷,行动者充分利用旧的规则或资源来调整新制度,其做法主要包括增强民政部门的日常监管能力、引入社会监督、构建多部门间的联合执法模式、在社会组织中建立党组织等。

4. 新的制度:过去与未来间的延续与创造

皮尔逊指出,制度变迁更多是一种妥协性变迁,它必然会体现一些新的特征,但也一定会带有现有制度的痕迹^[4]。地方政府在偏离、突破旧的双重管理制度的同时,也不可避免地受到旧的双重管理制度的影响,主要体现在:一是坚持对民主党派、大型人民团体与社会团体等不同社会组织实施分类管理的传统思维;二是坚持对社会团体、基金会与非营利组织实施分类管理的传统做法;三是民政部门依旧是社会组织的注册、登记管理机关;四是在维护社会稳定的考量之下,持续强化对政治类、宗教类社会组织,以及跨地域的大型社会组织的管控^[5];五是坚持党管理社会组织的原则与规定;六是坚持社会组织审核、登记、变更、年检等日常管理程序。上述旧的规则、资源或文化等因素在一定程度上决定着社会组织管理制度变迁的方向、制约着制度创新者行为的边界,甚至影响着新制度的执行效力。

[1]林志扬、李海东:《组织结构变革中的路径依赖与路径突破》,《厦门大学学报(哲学社会科学版)》2012年第1期。

[2]孙发锋、赛明明:《中国公民社会的现状分析及其理论建构》,〔沈阳〕《东北大学学报》2007年第3期。

[3]广东省民政厅:《广东行业协会发展25年》, <http://www.dgpuhui.org.cn/puhui/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=12190> <http://www.dgpuhui.org.cn/puhui/Article/ShowArticle.asp?ArticleID=12190>。

[4][英]保罗·皮尔逊:《回报递增、路径依赖和政治学研究》,载何俊志、任军锋、朱米德:《新制度主义政治学译文精选》,天津人民出版社2007年版,第191-227页。

[5]韩俊魁:《1949年以来中国社会组织分类治理的发展脉络及其张力》,〔哈尔滨〕《学习与探索》2015年第9期。

不过,旧制度更多意义上是一种塑造新分类管理制度的“原材料”,地方政府在发展社会组织、创新社会管理的理念支撑之下,主动采取了一系列策略性行动来塑造新制度。相较于旧制度,新分类管理制度在管理理念、管理原则与主要内容等方面都有重大变化。一是逐步突破双重审批。地方政府首先尝试采取设立专门的政府机关或社会团体作为业务主管单位的做法,直至最后取消业务主管单位、实行直接登记,最终突破了旧制度的登记困难问题。二是突破严格限制。地方政府超越了旧制度所倡导的责任分担、严格限制的管理原则,倡导培育、发展与管理、监督管理并重的新原则,采取了设立公益孵化园、政府购买服务、开展社会公益创投、实施政府与社会组织分离、健全社会组织内部治理结构等方式来积极培育社会组织。三是突破社会管理方式。地方政府突破了严格注册登记手续与事前审批程序的工作方式,强调采用开展社会组织年检、组织社会组织星级评估、建立多部门间的联合执法、开展社会组织信誉等级评价等事中、事后监管方式。四是突破限制竞争原则。地方政府摒弃了限制竞争原则,试图借助社会组织间的竞争来增强社会组织的服务意识与生存能力。

结 语

回顾与检视双重管理制度的变迁过程,不难发现其内在逻辑:在外部环境变化的影响之下,作为核心行动者的地方政府联合其他的行动者,在实践与反思旧双重管理制度的缺陷与不足的基础上,主动采取试验、学习、联盟、宣传等策略性行动来偏离旧制度,利用旧的规则或资源来形塑新的分类管理制度。在制度变迁过程中,新的分类管理规则或结构并未完全代替旧的双重管理规则或结构,而是更多地体现为“叠加”(layering)^[1],而这一“叠加”方式决定了社会组织管理制度的变迁不是另辟蹊径的激进式替代,而是渐进式的变化,这一渐进式的累积变化终将引致实质性的变迁。

另外,由于制度转换成本、人的有限理性及认知能力的限制,制度变迁可能无法完全“跳出”旧双重管理制度的樊笼,但是这一现象并不意味着制度进入“锁定”状态。作为核心行动者的地方政府在外部环境的压力之下,利用新的资源优势(如社会组织的身份意识、公众结社需求),通过学习来导入新观念或新的制度构想,将旧制度作为一种“原材料”,主动采取试验、反馈、倡导、扩散、联盟等策略来塑造、修正或调整新的分类管理制度。事实上,虽然两类制度在登记注册管理机构、分类管理思维、坚持维护稳定原则等方面存在一定的相似性或者共同之处,但是两类制度的差异性显然多于共性,这一情况表明分类管理制度不是旧的制度的重复,而是一种新的突破或创造。例如,直接登记、鼓励竞争、培育与发展社会组织、加强对社会组织事中事后监管等做法都彰显了分类管理制度对旧制度的偏离或新的创造。

可以预见,随着信息技术的发展、政治经济体制改革的进一步深化、公民结社意识的日益加强,社会组织的数量仍将呈现出快速增长的趋势。为有效管理社会组织,未来的社会组织管理制度可能继续沿袭“分类指导、分类登记、分级管理”的基本原则,遵循吸纳、培育与监管,或者限制或严控的双向策略。但是,随着政府管理社会组织的经验的累积与丰富化,未来的社会组织培育、发展与监管机制将变得愈加规范化、精细化,甚至在未来的时段内,在社会组织需求增长、政府监管能力增强的条件之下,政府将不得不主动地或者被迫地采取越来越多的“越轨”行为,从资金、人员与办公设施等方面对社会组织“松绑”,拓展直接登记的社会组织范围、改变或调整社会组织监管方式。

[责任编辑:史拴拴]

[1]“叠加”是指在某一系统内已有规则或结构之上增加新的规则或结构,从而导致系统发生缓慢的变化。参见K. Thelen, “How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis”, In J. Mahoney and R. Dietrich(eds.), *Comparative Historical Analysis in the Social Science*, New York: Cambridge University Press, 2003, pp.331-334.