

多重逻辑、回应式困境与政策变迁

——以中国社会组织政策为例

吴磊 俞祖成

内容提要 政策变迁有其内在的逻辑,采用多重逻辑理论可以阐释我国社会组织政策的变迁原因。1949年以来,我国社会组织政策相继经历了党政社一体化同构背景下的总体性控制、“双重管理”体制逐步确立,以及治理背景下管理和服务并重等三个阶段。关于我国社会组织的发展,国家的逻辑是稳定性和有效性,基层政府的逻辑是风险规避和局部创新,社会组织的逻辑是资源依赖和自主能动。“回应式困境”概念揭示出社会组织政策变迁的内在机理,其实质是国家、基层政府和社会组织逻辑在相互回应中遭遇困境并寻求突破的过程。应当认真研究我国社会组织政策中各方主体的行为逻辑,因为他们的行动很大程度上会改变社会组织的政策空间进而影响政策实施效果。

关键词 多重逻辑 回应式困境 政策变迁 社会组织

吴磊,上海工程技术大学社会科学学院副教授 201620

俞祖成,上海外国语大学国际关系与公共事务学院副教授 200030

一、问题的提出

改革开放以来,政府的治理转向和公民意识的发育,给予社会组织巨大的发展空间。党的十八大将社会组织发展纳入社会治理的范畴以后,社会组织无论从数量上还是从规模上都呈现出上升的趋势。根据民政部的统计数据,截至2016年底,全国共有69.95万家社会组织,相比于1997年的18.13万家,增长了约2.86倍。处于转型时期的中国面临着政治、经济和社会等多方面的挑战,而社会组织政策直接关系到第三部门的发展以及公共服务的质量。按照洛伊对于公共政策类型的划分^[1],社会组织政策属于规制性政策,它在规范社会组织发展方面起到了重要作用。

关于我国社会组织政策的深入研究并不多见,相关研究主要集中于社会组织管理体制的逻辑脉络分析。学界不约而同地将“国家与社会”关系作为研究视角,根据国家对社会组织的控制程度,将社

本文为国家社科基金青年项目“政府购买居家养老服务风险防范机制研究”(16CZZ013)阶段性成果。

[1]Lowi T. J., “Four System of Policy, Politics, and Choice”, *Public Administration*, Vol.32, No.4, 1972, p.300.

会组织政策的变迁划分为若干个阶段。一些学者认为,改革开放以来我国社会组织管理体制基本上沿着从分散管理到归口管理、再从归口管理和双重管理到分类管理的路线演进^[1];也有学者将中国社会组织政策变迁的轨迹概括为从严格控制到适度培育再到选择性适度培育加规制^[2]。与此同时,学术界也出现了从宏观的管理体制变迁研究转向中观的制度环境^[3]以及治理取向^[4]研究。这些都不同程度上丰富了我国社会组织政策研究,有助于我们更好地辨识社会组织政策的演进及阶段特征。然而,我国社会组织政策缘何发生改变?政策变迁的内在机理和作用机制究竟为何?这些问题目前还缺乏深入系统的研究。

本文在深入分析政策变迁理论、多重制度逻辑理论及我国社会组织政策的基础上,构建了社会组织政策变迁的多重逻辑分析框架;在梳理社会组织政策演进的同时,从政策场域中的行动者国家、基层政府和社会组织的各自逻辑切入,探究了多重逻辑的联系与冲突改变旧政策以及形塑新政策的机理。这既丰富了我国社会组织政策变迁的研究,也为更好地制定社会组织政策提供了借鉴和参考。

二、研究框架:多重逻辑理论对于政策变迁的解释

研究框架是分析研究对象的重要工具和载体,正如萨尔巴蒂所言,“框架提供一个能用于理论比较的元理论术语,它们试图去确认任何与同类现象有关的理论需要包含的普遍要素”^[5]。我们在分析政策变迁理论、多重逻辑理论和我国社会组织政策的基础上,构建出我国社会组织政策变迁的分析框架,以便剖析其政策变迁的内在机理。

1. 政策变迁理论

政策变迁是公共政策研究中的核心议题,它旨在说明一项公共政策经历的演进或变化。“一个或多个政策取代现有的政策,包括新政策的采纳和现存政策的修订或废止。”^[6]有学者根据变迁时序和表现形式建构了“政策时滞”“政策博弈”和“政策演进”三个理论命题^[7]。目前政策变迁研究已经形成了政策网络、间断均衡、倡导联盟等多种理论解释框架。国内学者多从政策变迁的解释理论入手,针对某一特定的政策领域进行分析,如运用多源流理论框架探讨我国住房政策变迁^[8]、借鉴倡导联盟框架对生活垃圾治理政策进行分析^[9]等。此外,除了分析模型之外,还有其他观点涌现,如将政策变迁视为有意识的政策设计的结果^[10],或者将其看作政府决策层的主流观念^[11]。

概言之,政策变迁研究或梳理具体政策演进的过程,或侧重于对于政策变迁驱动力和影响因素的分析,而缺乏对政策变迁内在机理的关注。“社会科学追求简约(Parsimonious)理论模型的倾向限制了

[1]王名、孙伟林:《社会组织管理体制:内在逻辑与发展趋势》,〔北京〕《中国行政管理》2010年第7期。

[2]李友梅、梁波:《中国社会组织政策:历史变迁、制度逻辑及创新方向》,〔北京〕《社会组织政策》2017年第1期。

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

[4]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》,〔杭州〕《浙江社会科学》2016年第3期。

[5]〔美〕保罗·A.萨巴蒂尔:《政策过程理论》,〔上海〕生活·读书·新知三联书店2004年版,第53页。

[6]〔美〕詹姆斯·莱斯特·约瑟夫·斯图尔特:《公共政策导论》,〔北京〕中国人民大学出版社2004年版,第165页。

[7]陈潭:《公共政策的理论命题及其阐释》,〔北京〕《中国软科学》2004年第12期。

[8]柏必成:《改革开放以来我国住房政策变迁的动力分析——以多源流理论为视角》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2010年第4期。

[9]田华文、魏淑艳:《政策论坛:未来我国政策变迁的重要动力——基于广州市城市生活垃圾治理政策变迁的案例研究》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2015年第1期。

[10]周光礼、吴越:《我国高校专业设置政策六十年回顾与反思——基于历史制度主义的分析》,〔武汉〕《高等教育研究》2009年第5期。

[11]赵德余:《解释粮食政策变迁的观念逻辑:政治经济学的视野》,〔北京〕《中国农村经济》2010年第4期。

研究者的理论视野和想象,对这些已有模型与实际发生过程之间的偏差和距离视而不见。”^[1]可以说,研究视角的缺失,遮蔽了公共政策的内在演进逻辑,也使人们难以从整体性角度去探究某一项具体政策的发展趋势。

2. 多重制度逻辑理论

美国学者奥斯特罗姆认为,制度是“个人用来决定什么人或什么事情能够被纳入决策场景,信息如何处理,采取何种行动和按什么顺序行动,以及个人行动如何聚合为集体决策所使用的规则”^[2]。制度逻辑作为新制度主义经济学的重要概念,对制度冲突和制度变迁具有较强的解释力。制度逻辑的理论为宏观制度层面分析和微观行为层面分析提供了重要的分析框架,是新制度主义理论视域中重要的研究流派。帕特里夏·桑顿和威廉·奥卡西奥在对美国高等教育出版业制度的分析中,将制度逻辑界定为:“社会建构的位置实践、假定、价值观、信念和规则的历史模式,通过它们,个体生产和再生产他们的物质实在、组织时空,提供有关社会现实的意义。”^[3]有学者在探讨中国农村选举制度时提出了“多重制度逻辑”的分析框架:(1)将多重过程机制及其相互作用作为着眼点;(2)认为制度逻辑提供了宏观制度和微观行为之间的联系,换言之,制度逻辑诱发了具体的可观察的微观行为;(3)将制度变迁视为一个内生性过程,即行动者有着自己的利益诉求和行动逻辑,社会场域中不同行动者的相互作用铺设了制度变迁的轨道^[4]。

目前,多重制度逻辑理论的应用范围较为广泛,被用于解释高等教育^[5]、健康护理政策^[6]、创新行为^[7]等。不同领域的制度变迁,其参与主体大相径庭,因而也衍生出多层次的制度逻辑。本文所研究的社会组织政策是我国社会领域制度变迁的重要表现形式,涉及国家、基层政府、社会组织等多元行动主体,行动主体的逻辑整合及其冲突共同影响到社会组织政策的变迁。

3. 我国的社会组织政策

社会组织政策体系包括社会组织登记注册与管理的规章条例、支持社会组织发展的财政与税收政策,以及加强社会组织过程管理与内部治理优化的规制政策等。回顾以往的研究,以“社会组织政策”以及英文关键词“nonprofit policy”分别在中国知网数据全库和美国社会科学引文索引库(Social Science Citation Index, SSCI)进行中英文文献检索,发现社会组织政策专题研究的成果相对匮乏,相关研究大多散见于社会组织历史、社会组织管理体制等议题的讨论中。针对我国社会组织政策的研究,大多集中在从制度文本分析社会组织管理体制以及制度环境的变迁。如周红云认为我国社会组织发展的制度环境主要包括党的政策和政府法规、社会组织的法制框架、社会组织双重管理体制^[8]。邓正来、丁轶提出“国家的社团管理政策经历了一个从放任到控制、从以非常规力量管理为主到通过以法

[1][4]周雪光、艾云:《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,〔北京〕《中国社会科学》2010年第4期。

[2]T. Tyler, “What Is Procedural Justice: Criteria Used by Citizens to Assess the Fairness of Legal Procedures”, *Law & Society Review*, Vol.32, No.1, pp.103-105.

[3]Thornton, P.H., Ocasio, W., & Lounsbury, M., *The Institutional Logics Perspective: A New Approach to culture, Structure, and Process*, Oxford: Oxford University Press, 2012, p.6.

[5]Stevie Upton, Jarrett B. Warshaw, “Evidence of Hybrid Institutional Logics in the US Public Research University”, *Journal of Higher Education Policy & Management*, Vol.39, 2016, pp.1-15.

[6]Van den Broek, Judith, Boselie, Japp Paauwe, “Multiple Institutional Logics in Health Care: Productive Ward: Releasing Time to Care”, *Public Management Review*, Vol.16, No.1, 2014, pp.1-20.

[7]Avid Lazer, Ines Mergel, Curtis Ziniel, Kevin M. Esterling, Michael A. Neblo, “The Multiple Institutional Logics of Innovation”, *International Public Management Journal*, Vol.14, No.3, 2011, pp.311-340.

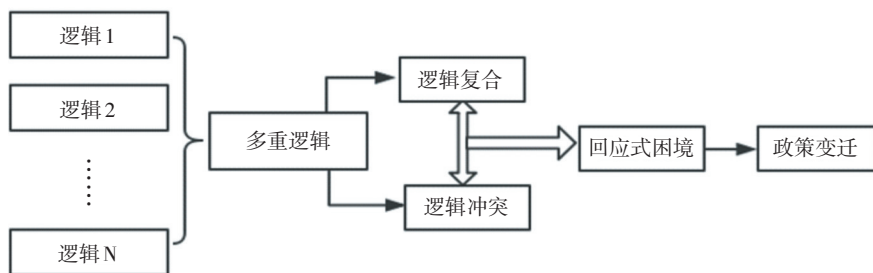
[8]周红云:《中国社会组织管理体制变革——基于治理与善治的视角》,〔北京〕《马克思主义与现实》2010年第5期。

律治理为主、管理重心从中央向地方转移的过程,而由此形成的监控体制背后则蕴含了一种监护型控制的总体逻辑”^[1]。也有学者采用案例来归纳和总结社会组织政策的相应发展模式,比较有代表性的如“分类控制”的政策管理模式^[2]、“模糊发包”的政策执行模式^[3]等。本文将延续对社会组织政策的制度文本分析的纵深路径,呈现社会组织政策的演变历程。

4. 理论构思与研究框架

基于上述理论和文献回顾,我们从制度逻辑和政策变迁的双重视角构建出本研究的基本思路(如右图所示)。

一方面,从制度



逻辑的视角来看,改革开放以来我国社会组织管理政策涉及面较广,在政策场域中存在着不同的行动者且都有各自的利益诉求。借鉴多重制度逻辑理论,可以将行动者的逻辑大致分为国家的逻辑、基层政府的逻辑及社会组织的逻辑。

另一方面,从政策变迁的视角来看,我们借鉴金登的“多源流理论”并提出“回应式困境”这一概念来解释政策是如何发生变迁的。多重逻辑框架下各个行动者可以借助不同的逻辑要素发动变革,而制度逻辑之间的潜在冲突可能诱致制度的变迁。以往文献在运用多重逻辑框架解释政策变迁过程时,大多将逻辑冲突与制度变迁视为递进关系,忽略了连接两者的中间环节。那么逻辑冲突究竟如何诱致政策的变迁?金登在多源流理论中提出了“政策之窗”(Windows of Opportunity)的概念,他认为正是由于政策之窗的存在,影响公共政策议程的三种因素即问题溪流(Problem Stream)、政策源流(Policy Stream)和政治源流(Political Stream)才能实现交汇。借鉴金登的“政策之窗”理论,我们提出多重逻辑分析的“回应式困境”这一分析概念,即制度中多重逻辑的整合和冲突导致了各逻辑间相互回应时衍生出新的困境,而恰恰是“回应式困境”最终诱发了政策的变迁。“回应式困境”与“政策之窗”均是诱致政策进行变迁的重要因素,两者有所区别的是:(1)“回应式困境”的出现是多重逻辑的结果,并非由“政策之窗”中单一源流所引发的,本研究中的“回应式困境”就体现在国家、基层政府行动所塑造的制度环境与社会组织行动逻辑之间的双重回应中;(2)“回应式困境”具有多重逻辑相互回应的特征,并非如“政策之窗”单地去回复某项具体问题。

由此,我们将政策变迁的多重逻辑分析框架表示为:多重逻辑→逻辑复合或冲突→回应式困境→政策变迁。

三、中国社会组织政策的变迁历程:1949—2016年

考察我国社会组织政策变迁的动因,应从历史脉络中追根溯源,尤其是回顾社会组织政策的变迁历程。1949年以来,我国社会组织政策经过了将近70年的发展,其中比较明显的政策变迁有:从新中国成立初期的党政社一体化同构下的总体性控制,转向改革开放之后的“双重管理”体制,随着政府职

[1]邓正来、丁轶:《监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察》,〔合肥〕《学术界》2012年第3期。

[2]康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,〔北京〕《社会学研究》2005年第6期。

[3]黄晓春:《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。

能的转变和治理理念的兴起,管理与服务并重的政策趋势逐渐显现。

1. 党政社一体化同构背景下的社会组织总体性控制(1949—1977年)

1949年9月通过的《中国人民政治协商会议共同纲领》第5条规定:中华人民共和国人民有思想、言论、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙、宗教信仰及示威游行的自由权。在此指引下,1950年9月由政务院通过的《社会团体登记暂行办法》把社会团体分为社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体和其他合于人民政府法律组成的团体^[1]。为了使社会团体登记工作进行顺利,1951年3月中央人民政府内务部又颁布了《社会团体登记暂行办法实施细则》^[2]。1956年之后,社会组织事务不再由某个政府部门统一管理,几乎所有党政机关都参与社会组织管理,每个部门负责与自己业务相关的社会组织,社会组织无须集中登记注册^[3]。新中国成立后至改革开放前的这段时期,我国社会组织管理体制呈现出党政社一体化同构的特征,中国共产党通过强大的组织资源对经济、社会和组织进行总体性的控制和动员。多头管理使得社会组织逐渐成为党和政府的附属机关,社会团体的发育处于停滞状态。随着单位制的形成和逐渐成熟,个人被纳入集体之中,这“不仅从根本上吞食了社会组织存在的社会空间,而且也从根本上使留存下来的具有社会组织性质的各类社会团体空洞化”^[4]。

2. 社会组织“双重管理”体制的逐步确立(1978—1998年)

1978年十一届三中全会之后,民政部的设立标志着存在20多年的社会组织多头管理体制开始有所松动。然而,从1978年到1988年十年间,社团管理仍然处于混乱状态:没有专门的职能部门负责管理社会组织,一些社会团体未经批准就擅自开展活动^[5]。这一时期我国社会组织管理政策具有明显的滞后性,指导社会组织发展的政策文件仍是50年代颁布的条例。与此相对的是社会组织的蓬勃发展,数量急剧增加:截止到1989年初,全国性社团由“文革”前的近百个发展到1600多个,增长了15倍;地方性社团也由6000多个发展到近20万个,增长了约32倍^[6]。社会组织无序发展的状况也倒逼决策层开始制定相关管理政策。1988年,民政部成立了社团管理司,并于9月通过了《基金会管理办法》,1989年国务院又颁布了《社会团体管理登记条例》,确立了“双重负责、分级管理”的管理体制,即“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”。社会组织的登记管理体制得到明确为社会组织的发展提供了重要的制度保障。

在有关部门对社会组织监管不到位的情况下,缺乏官方背景的社会组织由于资金不足开始大量从事以营利为目的的经营活动,部分民办社会组织开始涉入政治活动甚至受到外部敌对势力的影响。因此,维护政治和社会稳定成为这一时期社会组织管理政策的重要目标。在此背景下,1996年国务院发布了《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》,要求修订1989年颁布的《社会团体登记管理条例》,并建立登记管理机关和业务主管单位双重负责的管理体制。1998年,新修订的《社会团体登记管理条例》正式公布,进一步确立了归口登记、双重负责、分级管理的“双重管理”体制。

3. 治理背景下管理和服务并重政策的转向(1999年至今)

在注重治理和政府职能转变背景下,我国社会组织政策一方面延续了之前的双重管理的政策思路,并建立了相对完善的政策体系;另一方面,也强化了服务职能,在行业组织脱钩、慈善组织发展等

[1]朱全宝等:《我国行业协会商会立法的模式选择与框架设计》,[北京]民政部2015年课题研究报告。

[2]刘春:《当代中国会组发展史研究》,[北京]中国社会科学院研究生院2013年博士学位论文。

[3]马伊里、刘汉榜:《上海社会团体概览》,上海人民出版社1993年版,第10—11页。

[4]林尚立:《两种社会建构:中国共产党与非政府组织》,[北京]《中国非营利评论》2007年第1期。

[5]康晓光:《转型时期的中国社团》,[北京]《中国青年科技》1999年第10期。

[6]吴忠泽、陈金罗:《社团管理工作》,[北京]中国社会科学出版社1996年版,第6页。

诸多方面都有所突破。2002年党的十六届六中全会提出:“健全社会组织,增强服务社会功能。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,发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。”2004年国务院在原《基金会管理办法》的基础上制定了《基金会管理条例》,由此形成了以《社会团体登记管理暂行条例》(1998)、《民办非企业单位登记管理条例》(1998)、《基金会管理条例》(2004)为主的社会组织政策体系^[1]。2013年3月,第十二届全国人民代表大会第一次会议通过的《关于国务院机构改革和职能转变方案的决定》提出:“改革社会组织管理制度。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。成立这些社会组织,直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意。”这是社会组织直接登记首次在国家层面政策中被予以明确。2013年,十八届三中全会《中共中央关于深化改革若干重大问题的决定》明确提出,要激发社会组织活力,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,并实行直接申请登记制。对于在华境外非政府组织,《决定》则提出要引导其依法开展相关活动。

为了推进社会组织去行政化,2015年7月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发《行业协会商会与行政机关脱钩总体方案》《行业协会脱钩管理办法》,厘清了行政机关与行业协会商会的职能边界。2016年4月28日,十二届全国人大常委会第二十次会议表决通过了《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》。2016年5月,为了与《中华人民共和国慈善法》有关“社会服务机构”等相关表述相一致,更准确地反映社会服务机构的定位和属性,民政部公布《社会服务机构登记管理条例》(修订草案征求意见稿),将现行《民办非企业单位登记管理暂行条例》名称改为《社会服务机构登记管理条例》。2017年3月通过的《民法总则》采取了新的分类标准,将法人划分为营利法人、非营利法人和特别法人3类,其中非营利法人包括事业单位、社会团体、基金会、社会服务机构等。自此,非营利法人正式登上历史舞台。这一阶段,相关政策相继出台,反映出政策制定者激发社会活力、促进社会组织发展的决心。

四、多重逻辑、回应式困境与政策变迁

在我国社会组织政策变迁的过程中,国家、基层政府和社会组织三个行动者的逻辑及其关系成为影响政策变迁的关键变量。就国家而言,基于稳定性和有效性的双重考量,对社会组织持有“控制与鼓励并存”^[2]的治理取向;基层政府作为政策执行者,在科层制背景下,采取风险规避和局部创新的逻辑策略;社会组织是政策的直接作用客体,其发展逻辑乃是在国家逻辑和基层政府逻辑重叠复合的空间中生存,同时也面临着上述两种逻辑交织产生的现实困境。

1. 国家的逻辑:稳定性和有效性

第一,稳定性逻辑。新中国成立后的社会团体大整顿,以及以“单位”制为核心特征的总体性控制策略,抑制了社会团体的发育,同时也一定程度上有利于实现新生民主国家的内部整合和政治稳定。随着改革开放以后国家行政机构职能重新调整,对社会团体的管理也逐渐提上政策议程。在经济转型的背景下,如何处理好改革、发展和稳定的关系则是政策制定者需要考虑的首要问题。社会组织的无序发展给社会各方面带来挑战,尤其是官办组织的营利活动与非法社团的猖獗发展,促使决策层采取更为有效的社会组织管理策略。由此,社会组织政策开始进入了双重管理的新阶段。这种管理政

[1]李友梅、梁波:《中国社会组织政策:历史变迁、制度逻辑及创新方向》,[北京]《社会组织政策》2017年第1期。

[2]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》,[杭州]《浙江社会科学》2016年第3期。

策背后蕴含的是一种“监护型”控制的逻辑,是国家在“改革、发展和稳定”三种价值的战略选择上采取以稳定为发展基础的必然后果。而在经历了三四十年的经济改革后,以往以计划经济为特征的全面权威控制结构逐渐被以市场导向的新型社会结构所替代,尤其是“单位人”向“社会人”的转变,也促使公共领域得到一定程度的发展。但是政策制定者追求社会和谐和稳定的诉求并未减弱,反而得到加强,因此,其在社会组织管理政策中采取了“重视规范”的发展策略,以至于出现“从中央到地方各级民政部门单独或联合颁布的相关法规,绝大多数都是管制性规定,很少有鼓励性的条款”^[1]。近年来,为了更好地加强党对社会组织的领导,促进社会组织健康发展,社会组织党建成为社会组织发展中的重点工作,被置于突出位置。实践证明,对社会组织的领导和社会组织依法自治达到有机统一,更有助于实现社会的和谐稳定。

第二,有效性逻辑。根据李普塞特的定义,有效性是指实际绩效,即“该政体满足大多数居民以及大企业或者武装力量之类的强势集团所期待的政府的基本功能的程度”^[2]。国家逻辑既体现在对稳定性的追求上,又体现在对社会组织领域所达成的实际绩效的要求上。改革开放之后,与经济领域的飞速增长相对应,社会结构并未能实现与之相匹配的转型。社会领域出现了诸多问题,如贫富差距日益扩大、环境污染问题突出、流动人口管理困难、群体性事件愈演愈烈等。政策制定者在探究这些问题的形成根源与内在机理的同时,也逐渐意识到需要动员政府和市场之外的社会力量,尤其是引导社会组织参与社会问题的解决。毋庸置疑,政府职能转变是进入21世纪以后决策者的重要议题,社会组织继而进入政府视野,成为市场力量以外社会事务的重要承接主体。1995年,上海浦东新区委托上海基督教青年会从事社会服务以后,政府向社会组织购买公共服务开始逐渐在国家和各级政府层面推开,这对于促进社会组织尤其是公共服务类社会组织的发育和成熟起到了催化作用。可以说,政府与社会组织合作治理,在推进政府职能转变的同时,也给社会组织政策的调整带来了若干契机,如新的社会组织管理政策文本将“民办非企业单位”更名为“社会服务机构”,大体可以反映出这一趋势。

2. 基层政府的逻辑:风险规避和局部创新

第一,风险规避逻辑。基层政府作为社会组织政策的执行者,遵循的是科层制逻辑,即“科层组织对于政策执行成本和收益的总体权衡,既要迎合上级制定的政策法规,也要兼顾政策的执行成本”^[3]。科层制最早由韦伯提出,意为一种理想类型的组织结构的形态及其行为模式。这种理想的官僚制特征决定了下级政府要严格执行上级政府的命令,同时也意味着基层官员会选择有利于职业晋升的行为,避免风险的出现。这与奥尔森提出的“集中行动的困境”不谋而合,“在坚持经济人关于人及行为的假定条件下,经济人或理性人都不会为集团的共同利益而采取行动”^[4],“组织内部的激励机制和组织外部环境诱导了相应的组织行为”^[5]。这集中体现在基层政府在社会组织领域对于可能出现的各类风险的规避与控制。在社会组织政策执行领域,由于政策信号和发展路径较为模糊,而上级政府又掌握着修正、干预地方政府相关制度设计的“剩余控制权”,因此地方政府承担了较大的制度风险^[6]。

第二,局部创新逻辑。改革开放以后,我国在政治、经济、文化和社会领域的诸多制度均呈现出渐

[1]俞可平:《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,〔北京〕《中国社会科学》2006年第1期。

[2][美]西摩·马丁·李普塞特:《政治人:政治的社会基础》,〔南京〕江苏人民出版社2013年版,第51页。

[3]周向红、刘宸:《多重逻辑下的城市专车治理困境研究》,〔哈尔滨〕《公共管理学报》2016年第4期。

[4]WS Stone, G George, “On the Folly of Rewarding A, While Hoping for B: Measuring and Rewarding Agency Performance in Public-Sector Strategy”, *Public Productivity & Management Review*, Vol.20, No.3.1979, p.308.

[5]P.Milgrom and J.Roberts, *Economic, Organization and Management*, Englewood Cliffs, N.J:Prentice Hall, 1992.

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

进变革的趋势,这种变革以供给主导制度变迁的形式体现。与此同时,公共政策也是自上而下进行贯彻和执行。在此背景下,权力中心在制度安排中处于支配地位,以微观主体为基础的集体行动因谈判力量的弱小或外部性问题而难以突破由权力中心设置的制度壁垒。在从供给主导型向需求诱致型制度变迁的研究中,有学者提出了“中间扩散型”制度变迁方式^[1]。而社会组织政策变迁中的局部试点和创新,也体现出这一逻辑。在社会组织管理体制不能适应社会组织规模和结构变化的情况下,加之转变政府职能和建设服务型政府的需求,政策的执行者探索性地进行了尝试。如在社会组织登记管理政策方面,就不断有突破,这种政策的试点最终也引发了政策的扩散。一般说来,当上下级治理模式出现张力、下级灵活性与弹性不足时,基层政府会更注重通过发展社会组织来解决自身遇到的难题,进而形成“借道”机制^[2]。2008年,民政部民间组织管理局将上海和深圳作为社会组织建设和管理改革创新综合观察点;将广东、云南、新疆和青岛作为社会组织建设和管理单项改革创新社会观察点。2010年5月,北京市《关于中关村自主创新示范区条例(草案)》公开征求意见,明确提到“申请在示范区设立有利于自主创新的社会团体、民办非企业单位、非公募基金会,除法律、行政法规、国务院规定登记前须经批准的以外,申请人可以直接向市民政部门申请登记”,这突破了原有的双重管理体制。

3. 社会组织的逻辑:资源依赖与自主能动

第一,资源依赖逻辑。资源依赖理论关注的是组织与环境的关系,其基本假设认为“没有组织是自给自足的,为了获取所需要的资源,所有组织必须要与环境中的其他要素进行交换”^[3]。中国的政治社会结构所呈现出的“强国家、弱社会”的传统,导致了社会主体在发育过程中的资源匮乏困境,资源依赖也就成为社会组织在发展过程中不得不采取的主要行动策略。有学者提出“嵌入性控制”概念,认为:“作为政治环境因素的国家,利用其特定的机制和策略,营造符合国家政治偏好的组织运营环境,从而达到对非营利组织的运作过程逻辑进行植入性干预和调控的目的。”^[4]“社会组织对政府的资源依赖,既体现在对合法性资源的汲取上,如壹基金最初设立时由于登记门槛缘故依附于中国红十字会;又体现在对资源来源的依附上,如当前大量承接政府购买公共服务的社会组织所面临的合同权利不对称问题。从纵向来看,在“国家-社会”框架下,不同时期的社会组织与政府之间呈现出张力不同的相互关系,其资源依赖的程度也有所不同。1949年以后,党政社同构下的社会组织被全部纳入党和政府的管理之下,社会组织完全依赖体制资源;改革开放之后尤其是1988年《社会团体登记管理条例》颁布以后,社会组织开始大规模增长,而政治体制和行政体制方面的改革远远滞后于经济改革进程,一部分官办的社会组织发展迅速,少数社会组织和事业单位一起扮演起“二政府”的角色,成为政府的附属机构,对政府资源依赖的程度没有减弱。在新公共管理运动尤其是治理理念的影响下,我国政府开始重新看待政府与市场、政府与社会的关系,政府职能转变成为行政体制改革的重要议题。在此背景下,推动社会组织“去行政化”成为当前一个时期社会组织发展的重要方面,《行业协会脱钩管理办法》的颁布即是决策层在政策层面的努力。与此同时,大量草根社会组织雨后春笋般地发展起来,它们大多不依赖于政府资源。

[1]当利益独立化的地方政府成为沟通权力中心的制度供给意愿与微观主体的制度创新需求的中介环节时,就有可能突破权力中心设置的制度创新进入壁垒,从而使权力中心的垄断租金最大化与保护有效率的产权结构之间达成一致,化解“诺思悖论”,参见杨瑞龙:《我国制度变迁方式转换的三阶段论》,〔北京〕《经济研究》1998年第1期。

[2]黄晓春、周黎安:《政府治理机制转型与社会组织发展》,〔北京〕《中国社会科学》2017年第11期。

[3]马迎贤:《组织间关系:资源依赖视角的研究综述》,〔北京〕《管理评论》2005年第2期。

[4]刘鹏:《嵌入性控制:当代中国国家-社会关系的新观察》,载康晓光等《依附式发展的第三部门》,〔北京〕社会科学文献出版社2011年版,第120页。

第二,自主能动逻辑。有学者从供需方维度和表达性、工具性维度,将社会组织划分为“需求-工具型”(服务传递)、“需求-表达型”(公共与政治参与)、“供给-工具型”(社会企业)以及“供给-表达型”(价值与使命)^[1]。这个划分标准也表明了社会组织具有较强的能动性,其在公共参与、追求价值使命和有效承接政府购买以及推动社会企业的发展方面发挥着重要的作用。在我国社会组织政策变迁过程中,梳理政策历程可以发现,1949年中华人民共和国成立以后到1978年实行改革开放这段时间,社会组织几乎没有生存空间,其功能自然也难以得到有效发挥。而改革开放以后,社会组织的重要性开始逐渐凸显,尤其是在20世纪末怒江水电站开发争论中社会组织的政策倡导作用开始得到发挥。近年来随着公私合作治理的兴起,社会组织的工具性特征也逐渐凸显,其成为承接政府购买公共服务的重要主体。新兴的各类慈善组织、社会企业和社区基金会等新兴主体也通过各种方式参与公共服务和社会治理,由此社会组织的能动性得到释放。

4. 回应式困境:政策变迁的关键

基于上述分析,我们提出以下三个命题,尝试揭示多重主体的行动逻辑引发政策变迁的机理。

命题1:国家的稳定性逻辑和基层政府的风险规避逻辑,阻碍了社会组织政策创新,社会组织政策变迁呈现出“政策时滞”的特征。

制度变迁的相关研究表明,一项新制度的安排一般具有滞后性。从目前来看,我国还没有一部关于社会组织的专门法律。原有供给主导的制度变迁方式具备了路径依赖和制度惰性的特征,政府追求稳定性的诉求,使得社会组织作为第三部门始终在与第一部门和第二部门的力量对比中占据劣势,其受到重视的程度相对有限。与此同时,基层政府因政策执行的风险控制策略,在成本和收益的考虑中,更多地关注科层制下的风险规避(“不犯错”),因此在推进社会组织政策方面动作不多,缺乏足够的动力机制和激励机制。这集中表现为目前社会组织登记注册的门槛较高、对于社会组织活动限制过严。当前我国社会组织政策中的“双重管理”体制乃是出于便于行政管理和规避风险的需要,而非以促进社会组织发展为目标^[2]。

命题2:国家的有效性逻辑以及基层政府的局部创新逻辑,两者复合所形成的制度场域,为社会组织提供一定的发育空间。

在社会治理困境和居民基本公共服务需求高涨的双重因素作用下,政策制定者需要考虑到政策有效性的诉求,这也直接关乎政策的合法性基础来源。故而,政策制定者在社会组织政策制定过程中通过各种手段去促进社会组织的培育和成熟,如在十八大报告中就明确提出“激发社会活力”“让社会组织发挥更大作用”的发展策略。宏观制度环境的优化在一定程度上促进了社会组织的培育和成熟。除此之外,在政策执行的环节,基层政府也通过各种各样的政策创新方式,促进社会组织发展。在自上而下的政策执行过程中,社会组织的发展具备了一定的空间和潜力。

命题3:上述两个命题(命题1和命题2)所呈现出的复合逻辑(制度环境)与社会组织的逻辑(行动策略)相互回应,在回应中所形成的诸多困境,共同促成了我国社会组织政策的变迁。

正因制度逻辑之间的潜在冲突有可能引发制度变迁,不同制度逻辑下的行动者可以借用不同的逻辑要素发动变革。国家的逻辑和基层政府的逻辑使社会组织的发展出现了空间,而社会组织发展的逻辑又引发了诸多的新困境。这种困境具体表现为:一方面,制度环境的供给与社会组织行动的需求不相匹配;另一方面,制度环境的演化速度与社会组织的行动策略不同步。故而我们将这种困境定

[1]Peter Frumkin, *On Being Nonprofit: A Conceptual and Policy Primer*, Harvard University Press, Cambridge, 2002.

[2]周红云:《中国社会组织管理体制变革——基于治理与善治的视角》,〔北京〕《马克思主义与现实》2010年第5期。

义为“回应式困境”。恰恰是这种“回应式困境”成为了我国社会组织政策变迁的核心动力。

五、结 语

国家、基层政府和社会组织是社会组织政策变迁中重要的行动主体。在不同行动主体的各自行动逻辑综合影响下,我国社会组织政策在各个时期呈现出不同的时代特征。其变迁过程可以用“泥泞中前行”来概括:从总体性控制到双重管理再到管理和服务并重,每一项政策的出台都是在曲折中不断探索与发展;同时政策变迁又呈现出渐进的线条特征,政策取向的嬗变预示着未来社会组织政策将更加趋向于注重服务和强化监管。就其背后逻辑而言,从政策制定者层面,国家逻辑赋予政策制定者双重目标:既要维护社会和谐和稳定,规范乃至掌控社会组织的发展;又要基于对有效性的需求,在发展社会组织、创新社会治理和满足公共服务需求方面有目标达成的诉求。从政策执行者层面,基层政府的科层制特征决定了其行动逻辑:一方面在绩效考核和稳定的诉求之下,基层政府要采取有效的风险规避手段,防止社会组织发展偏离既有的政策轨道;另一方面在社会组织发展诉求和治理创新的背景下,基层政府应采取一定的社会治理创新策略。就社会组织层面,社会组织的发展起点以及符合国家和基层政府行动逻辑的客观要求,共同决定了社会组织不可能完全脱离政府,也不可能放弃资源依赖的策略。同时,在组织使命和志愿特点的双重作用下,社会组织需要释放自身能动性,积极成长为社会治理和公共服务供给的重要主体。

通过对我国社会组织政策变迁过程各行动主体的多重逻辑分析,我们得出以下两点结论:一是社会组织政策变迁的过程实质是多元行动主体逻辑在政策场域约束下复合或冲突的过程,其结果是带来诱致政策发生改变的“回应式困境”;二是在社会组织政策变迁的过程中,国家的逻辑和基层政府的逻辑仍然占据主导地位,这也可以在一定程度上解释为何政策空间远远低于实际空间。总而言之,我国社会组织政策的发展可以概括为“泥泞中前行”和渐进发展,我们从政策合法性和有效度的维度来审视社会组织政策,不难得出这样的判断:社会组织政策的合法性取决于在国家逻辑和基层政府逻辑下制度环境的改善,政策有效性则取决于在制度环境下社会组织发展困境是否能够得到破解。未来一段时期,我国社会组织政策有三个主要的推进方向:从国家的角度,应当更加关注社会组织的利益诉求和行动策略,努力解决政策制定中所遭遇的“集体行动的困境”,让目前的政策议程设置系统更加开放,同时采取更加有效的激励约束机制达到服务好、管理好社会组织的目的,真正让社会组织能够成为重要且有分量的社会力量;从基层政府角度来看,化解“科层制困境”则是亟待解决的问题,“多中心治理”“协同治理”“合作治理”乃至“网络化治理”等各种类型的治理理论都开出了相应的药方,究其关键是提升政府与社会组织的伙伴关系,实现两者的权利对称和利益共享。从社会组织角度,平衡好社会组织“资源依赖”和“自主发展”的关系,协调好政策实施过程中的供给方和需求方,将成为未来实现社会组织良好发展的关键。

〔责任编辑:史拴拴〕