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*

刘 鹏

[摘要] 2004年以来，中国地方政府在对社会组织的管理方面发生了一些新的变化，在激励和培育社会组织发展、规范社会组织发展机制、拓宽社会组织发展空间方面进行了一些新的探索，对于改变中国传统的国家—社会关系具有重要意义。就改革实践而言，当代中国政府在社会组织管理体制方面正逐步从分类控制转向嵌入型监管，地方政府在对社会组织的吸纳能力、对社会组织管理重点的分化、对社会组织管理制度化水平、对社会组织管理手段多元化四个方面的监管水平有了明显提升。嵌入型监管的模式能够更好地描述和解释当代中国政府对社会组织管理的现状。

[关键词] 嵌入型监管；社会组织；监管意愿；监管能力；国家—社会关系；政策创新

[作者简介] 刘鹏：政治学博士，中国人民大学公共管理学院讲师（北京 100872）

一、分类控制模式的内容与评述

改革开放以后，研究当代中国国家—社会关系的学者们所关注的核心问题包括：市场经济体制改革是加强还是削弱了执政党体系对社会的控制？经济体制改革能否催生市民社会的产生，从而会给传统的国家-社会关系带来转机？然而，正如美国哈佛大学教授佩里（Elizabeth Perry）所言，第三代学者所使用的这种国家—社会关系模式是源于欧洲传统的，国家政权建设（state-building）、市民社会（civil society）、市场经济发展与民主化之间的关系等问题的研究在这一时期占据了统治地位[1]，因此也不可避免地带有浓厚的欧洲色彩。根据欧洲经验的不同分析类型特征，可以导出市民社会、法团主义、市民社会反抗国家、总体制度等若干类型，但这些解释类型在理解当代中国的国家—社会关系上，或是带有较强的理论移植色彩，或是因无法涵盖实际情况的丰富性而陷入一种乱贴标签、盲人摸象的局面。①

为了避免因研究者选择对象的不同而导致的不同结论，康晓光、韩恒通过对一些典型的非政府组织的特征进行实证调研，强调中国政府基于自身的利益，根据社会组织的挑战能力和提供的公共物品，对不同的社会组织采取了不同的控制策略，即提出了所谓的“分类控制”体系[2]，这可以视为学者们试图对纷繁复杂、处于某种

[基金项目] 中国人民大学科学研究基金（中央高校基本科研业务费专项资金资助）“嵌入型控制：当代中国社会组织政府监管体制的新观察”（10XNK123）；教育部“211工程”三期子项目“中国特色的公共管理与公共政策学科平台建设”

* 感谢中国人民大学公共管理学院非营利组织研究所康晓光教授的建议与意见。

① 笔者曾经将2004年以前有关当代中国国家—社会关系的研究文献提出的观点区分为增强国家派、削弱国家派、平衡派以及冲突派四种类型，并对其学术观点的分歧进行了探索性的总结。参见刘鹏：《三十年来海外学者视野下的当代中国国家性及其争论述评》，载《社会学研究》，2009（5）。

均衡状态的中国国家—社会关系进行类型学考察的一种非常有价值的探索。之后，康晓光、卢宪英、韩恒又从结构特征、行为特征和功能特征三个角度，结合实证案例调研资料，将当前中国的民间组织归纳为15种模式，并总结出延续模式、新建模式、收编模式、合作模式、无支持模式5种政府的发展策略。[3] 应该说，这个论断是在借鉴原有的“行政吸纳政治”概念基础上，对“分类控制”解释的进一步完善和发展，对现阶段中国国家—社会关系的多样性具有很强的解释力度，并在学术界引发了热烈讨论。[4]

在“分类控制”和“行政吸纳社会”模式提出后的几年时间里，中国的国家与社会关系发生了新的变化，政府也正在逐步探索对社会组织管理的新思路和新模式。例如，近年来中国各类基金会和慈善组织发展迅速，截止到2008年年底，全国各类社会组织已有38.06万个，其中各类基金会有1 369个，比1988年增长86倍。除中华慈善总会外，分布在省、市、县这三个层面上，还有300多个地方性的慈善组织。同时，为了方便人们奉献爱心，民政系统依托街道和社区，建有32 000多个经常性社会捐助接受站和4 000多个爱心超市。[5] 在这种情形下，如何对数量繁多、形式多样的慈善团体进行管理，已经成为官方考虑的重要议题。

为了加强对社会组织的规范和管理，一些地方政府在探索社团登记管理体制方面开展了积极的探索和改革。例如，2008年年底，北京市社会工作委员会通过北京市社会建设工作办公室向人大提交报告，提出将逐步推进政府部门与社会组织分家。改革后，将有80%左右的社会组织实现政社分开，全市社会组织业务主管单位由134家减少到25家左右，这意味着北京市将改变政府机关或行政机构主管社会组织的局面。在上海市，从2006年开始，新一轮的政府向社会组织购买公共服务的改革全面铺开，仅2006年一年，该市黄浦区用于向社会组织购买公共服务的资金就达2 219万元，浦东新区2006—2008年每年的购买资金则分别为2 228.2万元、4 197.3万元和5 955万元[6]，政府工作效率明显提高，政府与社会组织的关系模式也发生了一定的变化。在广东省深圳市，从2006年3月起，各职能部门不再担任行业协会、商会的业务主管单位。2009年7月2日，民政部与深圳市政府签订了《推进民政事业综合配套改革合作协议》，准许深圳市探索建立社会组织直接向民政部门申请登记的制度。2008年12月，广东省政府将珠海市确立为社会管理综合改革试点城市。从2009年4月起，珠海市民政局对全市1 000余家社会组织进行全面清理整顿，并花3年的时间初步建立了现代行业协会制度，同时简化公益慈善类、经济类社会组织的登记注册办法，降低准入门槛，促进这两类组织加快发展。在江苏省苏州市，2005年就对不符合登记条件的社区社会组织，实行由社区居委会初审、报街道办事处（镇政府）备案的制度，促进社区社会组织发展，至2008年年底，备案的社区社会组织已达4 295家，占全市社会组织总数的58%。

综上所述，越来越多的地方政府已经开始对传统的社团组织管理模式在新的形势和条件下能否继续发挥作用进行反思，试图利用各种可行的形式和途径来探索和尝试新的管理模式。在中国的政策创新传统中，地方政府的试点改革往往会成为中央政府制度创新的先声，并为中央政府的政策创新奠定基础。[7] 那么，地方政府的改革和创新是在怎样的背景下展开的？其主要目的是什么？哪些力量在成为推进这些反思和改革的动力机制？它们对下一阶段中国社团组织管理模式改革方向和趋势有着怎样的意义？这些问题都构成了本文的关注点。

二、嵌入型监管：概念与框架

在本文中，笔者所要提出的核心理论解释概念为“嵌入型监管”（embedded regulation）。“嵌入性”（embeddedness）理论是新经济社会学研究中的一个核心理论。诸多政治经济学者对嵌入性理论作出了贡献。“嵌入性”概念深受学者们的关注，越来越多的学者在经济社会学、联盟的网络理论、组织与战略、社会资本、网络与组织、市场渠道、创业、组织适应等领域对嵌入性进行了理论与实证的研究，也有部分学者曾经借用过这个概念框架来分析当代中国国家—社会关系中的局部现象，然而在笔者看来，该理论的解释力度在国家—社会关系研究领域中还没有得到充分的挖掘。值得注意的是，结合近年来中国国家—社会关系中出现的新变化，笔者认为可以运用该理论的一些观点和思维，来统合近年来中国国家—社会关系中出现的一系列新情况，并给这些新变化提出一个具有解释力的诠释框架。此外，在中文中，“监管”一词表示政府行政组织在市场机制的框架内，为矫正市场和社会失灵，通过设定相关规范标准，对经济社会个体的活动进行的一种干预和控制，因此，相对于“管制”、“控制”、“管理”等词，“监管”能够更好地反映出现代国家对非政府组织的管理特征，也更能体现出中国政府追求社会组织管理体制改革的长远趋势和方向。

从嵌入性理论的发展来看，卡尔·波兰尼（Karl Polanyi）在《大变革》一书中首次提出“嵌入性”概念，并运用此概念来分析市场经济与社会保护运动的互动关系。[8] 1985年，马克·格兰诺维特（Mark Granovetter）重新对“嵌入性”进行了阐述，强调社会过程应该被视为人际互动，认为人际互动产生的信任是组织从事交易的前提条件，构成了交易成本的重要内容。[9] 在这个基础上，沙龙·祖金（Sharon Zukin）和保罗·多明戈（Paul Dimaggio）对该概念进行了拓展，将嵌入性分为四种类型：结构嵌入性、认知嵌入性、文化嵌入性和政治嵌入性。在界定政治嵌入性时，两位学者强调政治嵌入性是指行为主体所处的政治环境、政治体制、权力结构对主体行为产生影响。[10] 吉内特·葛兰博（Gernot Grabher）对德国鲁尔地区的钢铁业集群进行研究发现，鲁尔地区的政府及其他组织构成了一个强有力的“政治行政系统”，这种紧密的网络联系赋予该地区特殊的生产使命，并导致其形成了独特的功能定位。[11]

从以上的理论回顾可以看出，虽然嵌入性理论发轫于经济社会学领域，但是其研究焦点在于分析经济组织运行过程中的经济、政治、文化、社会资本、组织关系等环境因素对组织运行逻辑和发展态势的植入性影响，而我们完全可以在不影响其理论观点的前提下，将分析对象从经济型组织扩展至非营利的社会组织，即着重分析作为政治环境因素的国家如何利用其特定的机制与策略，营造符合国家政治偏好的组织运营环境，从而达到对社会组织的运行过程和逻辑进行嵌入性干预和调控的目的，这种干预和调控作用也使得社会组织乐意借助于其所提供的政治机会对国家职能进行反作用，从而促使国家与社会外化为某种合作性关系模式。因此，这种控制的策略类型可以被称之为“嵌入型监管”，与此同时，社会组织也愿意主动或被动地接受这种干预和调控。因此，“嵌入型监管”概念在内容上是同时包括了“嵌入”和“受嵌”两个过程的。

从逻辑关系层面分析，国家对社会组织的监管必然牵涉两个层面的因素：监管意愿与监管能力。前者是指国家对社会组织管理和控制意念的强弱程度，是国家主观控制意志的程度大小，而后者则是指国家对社会组织管理和控制的具体策略和实际状况，是国家实现控制意志的手段和工具。

从监管意愿角度分析，近年来中国国家—社会关系向“嵌入型监管”模式发展的趋势主要体现在以下两个维度：第一，国家对社会组织管理的吸纳能力增强，如北京市推行的枢纽型组织改革、深圳市与民政部合作探索建立社会组织直接向民政部门申请登记等。第二，国家对社会组织管理的重点出现分化，即承接原有的分类控制模式，对不同领域和规模的社会组织采取有区分的管理模式，如在一些新兴的民间组织中大力推行党建工作，而对一些社区服务型社会服务则由原来的登记制变为备案制。

从监管能力角度分析，“嵌入型监管”模式也体现为两个维度：第一，国家对社会组织管理的制度化水平提升，表现为开展民间组织的评估及其制度建设工作，对民办非企业在社会服务领域发展的推动，对基金会组织的税收优惠、名称管理、信息公布、年度检查、救灾捐赠等行为的规范，同时以国家的力量推动行业协会民间化。第二，国家对社会组织管理的手段多元化，表现为除了原有的行政手段之外，法律手段和经济手段的使用更为频繁，特别是经济手段，让社会组织在生存发展方面对国家形成更加依赖的关系，如上海、南京、湖南等地大力推行的“政社合作、购买服务”，政府通过拨付一定的资源给社会组织，使得社会组织在帮助政府履行社会功能的同时，也增强了其对政府的行为依从性。

上述四个方面是组成“嵌入型监管”模式的重要内容，即较高的制度化水平、较强的吸纳能力、明确的重点识别和区分以及多元化的管理手段（见图1）。

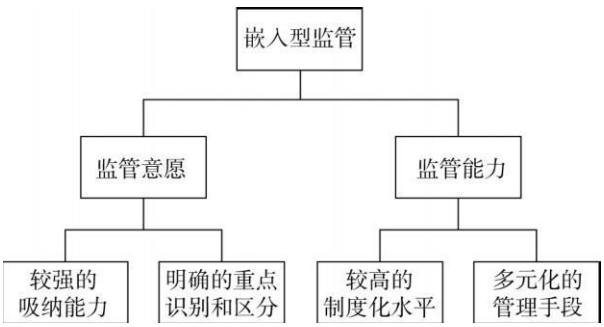

图1 “嵌入型监管”理论概念分析图

三、实证研究：2004年以来中国地方政府层面的制度创新

自2004年以来，一些经济较发达地区的地方政府结合本区域民间组织管理的特殊情况，制定了一些具有探索性质的管理政策。从中国的“地方政策试验主义”传统来看，地方政府的探索机制往往具有较强的示范和先导作用，对于未来中国国家—社会关系发展具有前瞻性

的意义。从总体上分析，2004 年以来地方政府的探索改革主要集中在两大领域：社会组织的登记注册体制（部分组织无主管单位登记改革、社区社会组织备案制、商会组织异地登记）和社会组织的运行过程（政社合作、购买服务、扶持）。

（一）从限制走向吸纳：部分组织双重登记管理体制试行改革

以必须具备业务主管单位之后才能进行登记注册为主要特征的社会组织双重登记管理，是中国社会组织管理体制的特色，但也受到国内外诸多非政府组织的诟病，认为这一体制束缚和限制了中国社会组织的发展，导致许多社会组织因为无法找到业务主管单位而不得不选择到工商部门进行企业登记注册。近年来，中国政府也开始逐步意识到传统的双重管理体制不但不利于鼓励社会组织发展，而且也不利于政府对社会组织进行更加精细化的监管，因此开始考虑对这一制度进行局部的调整和变通。然而，由于在短时间内在全国范围内完全取消双重管理体制的政治风险较高，成本也比较大，政府需要进行一定时间的探索和完善。基于这种背景，自 2004 年以来，一些具备条件的地方政府开始先行试水，对双重管理体制进行变通和改革，这其中以深圳市和北京市中关村园区的改革最为引人注目。

在社会组织登记注册改革方面，自 2004 年以来，深圳市率先通过“三个半步”走的渐进改革方式，对工商经济类、社会福利类、公益慈善类社会组织实行由民政部门直接登记管理的体制，让民政部门集业务主管单位与登记注册部门于一身。与此同时，虽然没有将维权类组织纳入直接登记注册的范围，但是当地民政部门对维权类组织由原来的控制态度转变为逐步放开和扶持的态度，不仅让越来越多的维权机构能够合法注册，同时还在经费来源、活动开展上对其进行支持。此外，基于循序渐进、小步快走的原则，如条件成熟，深圳市还将逐步放宽对其他类别社会组织（如体育类组织）的登记门槛，逐步实施向民政部门直接登记管理的体制。[12]

在广东省，对社会组织登记管理体制改革进行尝试的还有广州市。自 2010 年 1 月开始，广州市在市一级涉及领域范围广、不具有行业特征的科技类民办非企业单位中，开展了取消业务主管单位、由民政部门直接登记管理的试点工作，并降低该类组织的准入门槛，将其最低注册资金由原来的 100 万元调整为 5 万元，同时还把公益性科技类民办非企业单位纳入社会组织发展专项资金和培育基地扶持、资助的范围。试点改革开展半年以后，广州市一级科技类民办非企业单位数量由原来的 18 个迅速增长至 29 个，增幅达 61%。[13]

虽然北京市自 2008 年就开始推行以枢纽型组织为特征的社会组织管理体制改革，降低对社会组织寻找业务主管单位的门槛，但最为直接的改革则是开始于 2010 年 5 月。2010 年 5 月 7 日，北京市就《中关村国家自主创新示范区条例（草案）》公开征求意见，其中非常明确地提到：“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、国务院决定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”。

与此同时，北京市民政局也开始着手研究制定《中关村社会组织改革创新试点工作意见》。北京市社会团体管理办公室官员对外界表示：“中关村一区十园内的企业、单位、个人，今后注册成立社会组织时，将不再需要业务主管单位，直接到民政部门登记就可以”[14]。而且，获准登记的民间组织将来可以在全国范围内开展跨省活动，外省市的企业可以成为中关村社会组织的会员，通过社会组织的对接来实现交流、联络、沟通。国内的媒体普遍认为，这是继深圳改革之后地方政府在放松双重登记管理体制改革方面的又一探索。

（二）从忽视走向扶持：部分民间组织备案制改革

所谓民间组织备案制，就是要求一些在成员人数、活动场所、业务经费等标准上达不到民间组织登记注册标准的民间组织，在开展业务活动的时候只需向相应的民政部门提交一些基本的信息和证明资料即可开始运转的体制。民政部最早提出对民间组织实施备案制是在 2005 年 12 月出台的《关于促进慈善类民间组织发展的通知》中，该通知提出：“在农村乡镇和城市社区中开展这些活动的慈善类民间组织，不具备法人条件的，登记管理机关可予以备案，免收登记费、公告费”，即通过放松准入条件的方式来推动慈善类民间组织的成立和发展，后来这一模式得以扩展至基层民间组织。2007 年，民政部在年度《民政工作综述》中提出：“做好新修订《社会团体登记管理条例》出台后的贯彻落实工作，制定配套措施，研究基层民间组织备案方法”，随后又决定将江西、北京、深圳、湖北等地列为民间组织备案制改革的试点，其中，江西省的重点是对农村民间组织尝试备案制度，北京市着重对社区民间组织引入备案制度，深圳市成立了市行业协会服务署，成为深圳经济类行业协会的“娘家”，这样就从根本上解决了行业协会注册难的问题。而湖北省则将包括公益性组织、自我管理型组织、

互助型组织、经济型组织和兴趣爱好型组织在内的基层社团组织都纳入备案制度的管理范围。在这些改革试点中，又以江苏省南京市的社区社会组织备案制改革最为全面，其内容包括：实行“两级备案、两级管理”的双重管理体制；对社区社会组织实行登记备案制，降低社区社会组织登记备案的门槛；实行“三简、四免、五宽、六许”制度，放宽对社区社会组织登记的限制；基层政府在资金、设施、购买服务、税收政策以及鼓励规模化发展方面对社区社会组织发展予以鼓励等。这些举措都为降低基层民间组织的准入门槛、刺激民间组织的成立和发展提供了更为广阔的政策空间。[15]

(三) 从排斥走向合作：社会服务供给领域的政社合作

随着市场经济体制建设和城市化水平的推进，公众对于社会公共服务的需求日益增加。自2003年以来，在科学发展观的引领下以及和谐社会的建设目标下，加之政府财政能力明显增强，政府在包括医疗、教育、养老、失业保险、工伤保险、住房等一系列社会领域推出或加大了社会保障和服务的供给力度，在很大程度上满足了公民对于基本社会服务的需求。然而，在社会公共服务的供给过程中，政府并不是唯一的参与主体，政府的职能主要是筹资和监管，而具体的服务提供或生产应当由社会组织或企业来承担。因此，一系列惠及民生的社会政策所带来的丰厚资源，催生了社会服务领域的社会组织的产生和发展，也为推动地方政府通过购买社会服务的方式与社会组织合作创造了条件。

从目前各地的改革实践来看，中国地方政府购买服务已从经济发达地区的大中型城市向内地较发达地区的城市推进，从省、直辖市到街镇各级政府都成为政府购买服务的实施主体和推动力量。从应用领域来看，主要分布在公共环境服务(如环卫清扫保洁、市政设施养护)、公共卫生服务(如社区公共卫生服务)、社会保障服务(如社区养老服务、就业服务、捐赠服务)、社会事业服务(如文化服务、教育服务、体育服务)、公共交通、社会工作等领域。从发展规模来看，政府购买服务在居家养老服务、社区公共卫生服务等领域得到了迅速的发展，政府购买的投入、项目和受益对象不断增加，正成为政府满足社会日益增长的公共服务需求、提高我国公共服务质量与效率的一个重要途径。

仅以养老服务为例，上海市政府于2004年将居家养老服务补贴经费正式纳入政府财政预算，建立起与社区就业服务相联系、“政府购买服务”的补贴制度。2006年，上海仅居家养老政府补贴一项就支出9 000万元。[16](P264-265) 而在南京市鼓楼区，则采取了政府出资、加大财政投入、购买非营利组织服务的方式，2003年出资15万元，购买了100位老人的居家养老服务；2004年纳入财政预算，出资35万元，购买220位老人的居家养老服务；2005年投入100万元，通过购买针对性生活照料、上门探访和安康通呼叫三种方式的服务，受益老人达930人[17]；2006年，政府购买服务的资金预算增至120万元，为1 300位居家老人提供服务援助。在湖南省长沙市天心区，政府出资为社区内一些孤寡老人购买社会服务。辖区内分散供养的“三无”(无劳动能力、无经济来源、无法定赡养人)老人，享受低保且生活特别困难的老人，每月享受政府发放的100元~300元服务补贴。[18]

在政府购买社会服务的众多改革中，上海市浦东新区是改革的一个亮点。2007年，上海浦东新区出台了《关于着力转变政府职能 建立新型政社合作关系的指导意见》和《浦东新区关于政府购买公共服务的实施意见(试行)》，在推行政府与社会组织“六分开”的同时，大力推进政府购买服务，通过政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现的运作机制，将一大批事务性、服务性工作交由社会组织承担，推动了互动合作新型政社关系的发展。[19](P206) 将原来由政府直接举办的、为社会发展和人民日常生活提供服务的事项交给有资质的社会组织来完成，形成了“政府承担、定项委托、合同管理、评估兑现”的提供公共服务的新机制。突出表现为：一是预算管理，将购买公共服务的费用纳入预算；二是契约式管理，政府和社会组织的责任、义务以及服务要求，全部在合同中体现；三是评估机制，政府委托第三方的专业机构，建立评估的规则，对社会组织做到项目合作前有资质审查，合作过程中有跟踪了解，在合作完成后有社会绩效评估。此外，上海市浦东新区还率先探索政府购买服务的政社合作提供公共服务新模式，将涉及政府公共服务、事务性强的部分事项，通过公开招标、项目发包、项目申请、委托管理等方式，由政府购买社会组织的服务，建立起以项目为导向的契约化管理模式。

(四) 从抑制走向培育：功能替代型社会组织的发展

为了解决民间社会组织工资待遇不高、工作稳定性不强、对专业人才吸引力度不够的问题，自2008年起，上海市着手在社会组织中建立年金制度。上海市民政局、劳动和社会保障局和社会团体保障局联合发布《关于在本市社会团体、基金会和民办非企业单位中建立年金制

度若干问题的通知》，规定上海市核准登记的民间社会组织可以自主建立本单位年金制度，年金所需费用由单位和职工共同缴纳，单位可按每年不超过本单位上年度职工工资总额的十二分之一缴纳，职工个人可按不超过本人上年度工资收入的十二分之一缴纳。[20] 在民间社会组织中建立年金制度，对激励人才、稳定队伍、提高工作人员退休后的保障水平具有积极意义。

为解决公益慈善类、社区维权类社会组织活动经费不足的问题，深圳市宝安区创新思路，设立扶持公益慈善类、社区维权类社会组织专项资金，出台了《深圳市宝安区公益慈善类、社区维权类社会组织培育专项资金管理暂行办法》，明确了专项资金的依据、来源、使用范围、使用标准、申请程序、资金监管等事项。公益慈善类、社区维权类社会组织在成立初期可申请 1~ 3 万元启动资金，已登记的公益慈善类、社区维权类社会组织按章程开展活动取得较好社会反响的或承接政府购买项目的，可申请 2 万~ 5 万元经费资助；工作开展较好的，年终可申请 2 万元资助。据悉，宝安区目前已经有 6 家公益慈善类、社区维权类社会组织共获得各类资助 28 万元。[21] 地方政府主动对公益慈善类特别是较为敏感的社区维权类社会组织进行资助，在全国尚不多见。

2010 年年初，全国首个新社会组织帮助基金在大连浙江商会成立，目前认款额已经达到1 500 多万元。该基金的帮助范围主要是大连市农村专业经济协会、城市社区社会组织、公益性社会团体和福利性的民办非企业单位。大连新社会组织帮助基金在全国属于首创，将主要用于帮助农村专业经济协会和社区社会组织建设，以带动农村经济发展和城市社区社会组织的良性运转。[22]

从以上地方政府在社会组织管理方面的改革实践，笔者认为，前文所总结的“嵌入型监管”模式同样可以用于描述和解释地方政府近年来的改革举措（见图 2）。

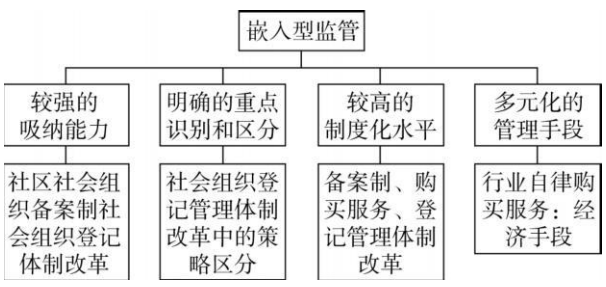

图 **2** 地方政府改革与“嵌入型监管”模式的关系

第一，一些地方政府加大了对原来游离于管理体制之外的社会组织的吸纳力度，由此大大提高了管理体制的吸纳能力。南京等地的社区社会组织备案制改革，深圳、北京等地的社会组织登记管理体制改革等，都是对原有严格的社会组织准入条件的有限度的放松，在一定程度上有助于强化对那些没有登记注册但事实上却存在和运营的社会组织的吸纳度。

第二，地方政府在民间社会组织管理方面的制度化水平明显提高。不论是上海等地的政社合作、购买服务改革，还是南京等地的社区社会组织备案制改革，我们看到的是一系列正式制度的出台和颁布，并且强调这些管理工作的稳定性和长久性，管理的制度化水平明显高于之前热衷于通过专项运动来实现管理目标的弱制度化管理。

第三，地方政府在民间社会组织管理方面具有明显的分类管理意识。例如，在深圳和北京的社会组织登记管理体制改革中，地方政府并不是将所有社会组织的准入门槛都降低，而主要是针对一些经济功能较强的行业协会、商会以及一些与社会民生有关的慈善类组织，而对于较为敏感、争议较大的维权类等社会组织则仍然采取相对较严的管理措施。

第四，地方政府管理民间社会组织的工具出现多样化趋势。我们看到，除了传统的强制性行政管理手段之外，地方政府开始利用发展行业自律与自我评估、购买服务等多种工具，将自己的政治偏好通过多种渠道嵌入对社会组织的管理过程中。

四、学理解释：“嵌入型监管”的发生机理

如何理解近年来中国国家—社会关系中出现的这种“嵌入型监管”模式呢？笔者认为，可以从国家和社会两个层面来展开分析。

我们首先从国家角度入手，对嵌入型监管模式产生的国家因素进行总结分析。从制度变迁的角度来说，为什么政府对嵌入型监管模式这一新型体制具有供给的动力呢？结合以上几个案例的背景，我们可以看出，最直接的推动因素在于政府的职能转移改革。

在社会服务领域，政府职能的转移，不仅可以有效减轻政府的负担，使政府把工作重点集中在基本职能的实现上，同时也可以提高政府的管理效率，降低行政成本，并且可以满足因经济发展所增长的人民群众社会服务需求，而这种职能转移的力度是以前的改革所无法比拟的，带有较强的整体性和系统性。

政府职能转移的改革，为社会组织的生存和发展提

供了巨大的政策机遇，从而为催生嵌入型监管模式创造了外部条件。无论是上海市的“政社合作、购买服务”的改革，还是南京市的社区社会组织备案制改革，以及北京和深圳等地的改革，尽管它们的改革主题和焦点有所差异，但是在改革的背景因素中都有政府社会职能有效转移这一点。其中，上海市的政府职能改革为其所提倡的购买服务改革提供了直接的动力和资源支持；南京市的社区社会组织备案制改革也是直接源于政府社区管理职能的转移；北京市的枢纽型组织改革的一个重要背景就是，政府要将相关的社会管理和服务提供职能经由枢纽型组织转移到具有条件和实力的社会组织中去；深圳市的登记管理体制改革则直接源于深圳市社会发展治理的需要：利益主体和社会需求日益多元，传统的政府主导的一元化社会治理模式已经难以应对，公民自发组织起来的各种社会组织将成为社会治理的重要载体，形成多元主体的治理格局，因此，政府职能改革刻不容缓。

从国家视野分析，“嵌入型监管”的产生不仅仅是政府职能转移改革的结果，同样也与政府较强的成本与风险控制能力密不可分。虽然政府职能转移改革的趋势不可逆转，但在改革的具体方式和进度上仍然需要政府具有一定的成本与风险控制能力，即对社会组织的管理，既要保障社会组织能够成为政府职能转移的有效践行者，又要有充分的手段对社会组织进行监督管理，对社会组织在承接政府职能转移过程中的成本和风险进行有效控制，正是这种有效的成本与风险控制能力，才顺利导入了嵌入型监管这一新型管理形式，为嵌入型监管四个方面的具体特征体现提供了动力基础。

例如，在上海市的改革案例中，地方政府并不只是算经济账，也算政治账，即在政治上也有其合理性。相对于政府部门而言，政府所购买服务的社会组织对象一般多为管理型组织，对政府权威基本上不具备直接的挑战能力，同时，通过购买服务的方式来与社会组织互动，可以增强政府对社会组织经费来源的控制力，这些都体现出地方政府对社会组织管理较为成熟的成本与风险控制能力。而在南京市的社区社会组织备案制改革中，政府可以借助对社区社会组织管理的五道防线，充分防范政治风险，并让一直处于职能不足状态的社区居委会能够更好地发挥监管作用，民政部门可以借此来分散管理风险。北京市改革的成本与风险控制能力则体现在借用属于公办非政府组织性质的社会团体作为联系政府与社会组织管理与沟通的纽带，并要求充当枢纽型社会组织的社会团体必须做到“有明确的主管领导，有专门的工作部门和人员，有完整的工作制度，有党的组织，有广泛的工作覆盖面”，从而保障社会组织在发展壮大的同时不至于脱离政府的管控范围。深圳市的改革案例不仅在风格上体现出渐进、谨慎的改革风格，同时在内容上也非常注重在社会组织登记注册准入领域的分类放松控制，并以配套的支持和监管等方式来对社会组织进行更好的管理。因此，政府对社会组织的成本和风险控制能力的增强，使政府有信心能够有效保障政府组织的最终主导性。

我们还可以回归到社会角度，对嵌入型监管模式产生的社会土壤进行深度分析，即分析社会对嵌入性制度模式的需求度。与国家因素类似的是，形成嵌入型监管模式的最重要社会因素来源于社会结构和需求的多样化。随着中国城市化和市场化改革进程的加速，社会公众对于社会服务的规模、专业化程度和质量的需求都有了明显的提高。而与此同时，由于原有的单位体制逐步瓦解，社会服务的供给主体开始由原来的单位组织向社区组织转移，这就给社会组织发挥更大的作用提供了一定的空间。同时，自 2004 年以来，由于中央政府出台和推行了一系列社会政策，中央和各级政府财政支出也在社会公共服务供给方面给予了前所未有的倾斜力度，因此，提高社会公共服务的数量和质量变成一个具有可行性的政策。由于政府自身能力的限制以及职能的定位要求，完全由政府出面来提供社会公共服务的模式并非一条最佳的实现途径。有鉴于此，社会结构和需求的多样化，在客观上为推动了社会组织功能的凸显。

除了社会结构与需求多样化这一宏观因素之外，嵌入型监管模式的确立，与社会组织发展的自利逻辑也是不可分割的。在现有的政治和经济环境下，各类社会组织需要得到更好的发展，得到更多的社会认同，就必须学会如何与政府部门合作、沟通、共处，为了获得更好的外部发展环境，社会组织也开始通过接受嵌入型监管模式的方式与政府部门进行合作。在改革的过程中，众多社会组织希望通过积极参与政府购买服务改革的方式，为自身发展获取更多的政治和经费资源，并证明社会组织自身的存在价值。在南京市的改革案例中，诸多社区社会组织希望能够通过自己的公开活动获得政府的支持和认可。在备案制的环境下，社区社会组织能够获得更加正式的地位和更多的资源，也能够满足公众结社与享受社区公共服务的需求。

由此可见，近年来，中国国家—社会关系领域中的“嵌入型监管”模式的形成和发展，与国家和社会因素中不同的背景原因是密不可分的，笔者在此将其概括为

“两种角度，四种原因”，如图 3 所示。由此得出：从国家层面分析，政府职能转移改革以及政府成熟的成本和风险控制能力，推动了“嵌入型监管”模式的产生与发展；而从社会层面分析，社会结构和需求的多元化以及社会组织的自利逻辑，为“嵌入型监管”模式更好地为社会组织所接受创造了良好的条件。

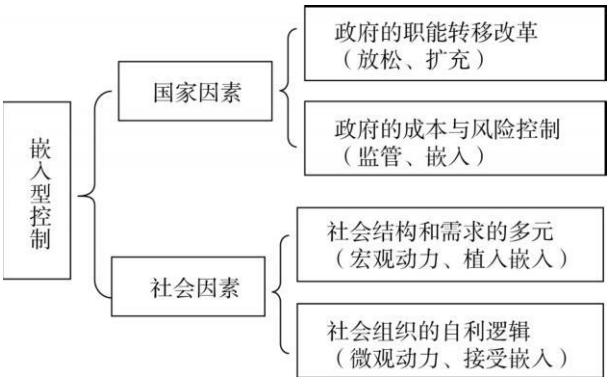

图 **3** 嵌入型控制模式的解释框架示意图

五、研究结论及思考

综上所述，近年来，中国地方政府在社会组织管理的制度化水平方面有所提升，政府对社会组织管理的合法化吸纳能力大大提高，管理重点有了明确和清晰的区分能力，而且管理手段也开始出现多元化趋势。从理论上，我们可以借用“嵌入型监管”这一概念对以上四种趋势来进行概括，这四个方面是组成“嵌入型监管”模式的重要内容，即较高的制度化水平、较强的合法化吸纳能力、明确的重点识别和区分以及多元化的管理手段。

从特征上看，嵌入型监管模式与之前所出现的游离型监管（separated regulation）模式存在一定的差异（见表 1），具体表现在四个维度。由于在原有控制模式中，国家—社会关系的分离程度相对较高，因此，笔者将其称之为游离型监管模式。在游离型监管模式中，国家对社会组织管理的制度化水平较低，变动性、偶发性、地区性的特征明显，受政治精英的态度的影响较大，导致社会组织无法形成较为明确的政策预期；国家对社会组织的合法化吸纳能力不足，表现为大量实际存在的社会组织无法获得合法身份而游离于管理体制之外；国家对社会组织管理的重点识别和区分不够明确，为了尽可能地防范政治风险，往往是“胡子眉毛一把抓”，四面出击；国家对社会组织管理的手段相对单一，主要是依靠行政手段，法律手段和经济手段作用不够明显。

表 **1** 游离型监管与嵌入型监管模型的对比

	游离型监管	嵌入型监管
合法化吸纳能力	低	高
重点识别和区分	不明确	明确
制度化水平	低	高
管理手段的多元化程度	弱	强

从内容上分析，嵌入型监管模式与之前所提出的“分类控制”、“行政吸纳社会”等解释模型并不矛盾。嵌入型监管模式在内容上涵盖了“分类控制”模式的相关界定，表现为国家对于社会组织管理具有较为明确的重点识别和区分能力，并认为这种分类控制模式在近年来的发展关系中没有改变。“分类控制”模式只是从管理重点识别和区分的角度来界定国家—社会关系，而嵌入型监管模型则认为近年来中国国家—社会关系的变化还包含了更加丰富的内容，包括制度化水平提升、合法化吸纳能力的提升以及管理手段的多元化等，因此“分类控制”模式只是“嵌入型监管”模式的一部分。

在未来的研究中，对于“嵌入型监管”模式的表现形式、区域差异以及影响都有待继续深入研究。

参考文献

[1] Elizabeth Perry. “Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations”. *The China Quarterly*, 2004 (139): 704-713.

[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》，载《社会学研究》，2005（6）。

[3] 康晓光、韩恒：《行政吸纳社会：当前中国大陆国家与社会关系再研究》，载《中国社会科学》（英文版），2007（2）；康晓光、郑宽、蒋金富、冯利：《NGO 与政府合作策略》，北京，社会科学文献出版社，2010。

[4] 徐贵宏、贾志永、王晓燕：《农民工 NGO 建设的政策需求与生成路径》，载《公共管理学报》，2007（4）；周军、唐兴霖、赵俊梅：《我国非政府组织与政府间关系——以草根环境 NGO 为例》，载《理论探讨》，2008（6）。

[5] 《民政部副部长李立国：慈善立法有望年内提交草案》，http://news.cnwest.com/content/2008-03/14/content-1178363.htm。

[6] 永和：《政府购买社会组织服务在上海的实践与探索》，载《社团管理研究》，2008（9）。

[7] Sebastian Heilmann. "Policy Experimentation in China's Economic Rise". *Studies in Comparative International Development*, 2007, 43 (1): 1-26.

[8] Karl Polanyi. *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Times*. Boston: Bearcon Press, 1944.

[9] Mark Granovetter. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddness". *American Journal of Sociology*, 1985, 91 (3): 481-510.

[10] S. Zukin, P. Dimaggo. *Structures of Capital: The Social Organization of Economy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

[11] 兰建平、苗文斌:《嵌入性理论研究综述》,载《技术经济》,2009,28 (1)。

[12] 《广东省深圳市民间组织管理局:社会组织登记管理体制改革》,http://www.chinainnovations.org/Item/26557.aspx。

[13] 余德华:《改革双重管理 完善监管机制——广州市科技类民办非企业单位直接登记的实践与思考》,载《社团管理研究》,2010 (6)。

[14] 《中关村科技园成另类特区 NGO 登记无须主管单位》,参见 http://business.sohu.com/20100524/n272299652.shtml。

[15] 赵军、符信新:《南京市社区社会组织管理工作的"五个创新"》,载《社团管理研究》,2009 (1)。

[16] 卢汉龙主编:《上海社会发展报告 2006—2007》,北京,社会科学文献出版社,2007。

[17] 南京市鼓楼区人民政府:《依托民间组织发展社会化养老服务》,载《社会福利》,2006 (12)。

[18] 贺银河:《"居家养老"市场化运作能走多远》,载《社区》,2007 (21)。

[19] 上海市社会团体管理局:《上海市社会组织建设与管理工作综述》,载《中国社会组织年鉴 2008》,北京,中国社会出版社,2008。

[20] 《上海市在社会组织中建立年金制度》,载《社团管理研究》,2008 (3)。

[21] 潘争艳:《深圳市宝安区社会组织工作亮点纷呈》,载《社团管理研究》,2008 (8)。

[22] 《全国首个新社会组织帮助基金在大连市成立》,载《社团管理研究》,2010 (2)。

From Graduated Control Towards Embedded Regulation: NGO Regulatory Policy Innovations in China's Local Governments

LIU Peng

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872)

Abstract: A series of new reforms and changes have been carried out in its non-government organizations (NGOs) regulatory policies in various regions in China since 2004. Those local authorities have adopted a few of new policy innovations to foster and regulate Chinese NGOs, which is of great meaning to change China's traditional state-society relation. The regulatory mode of NGOs in contemporary China has been changed towards a new type regime named "embedded regulation". The new regime can be interpreted from two dimensions of regulatory willingness and regulatory capacity. A four-level framework including cooptation capacity, clear emphasis, high institutional level and diverse regulatory tools can be extended to interpret this new regime. In addition, the paper explains the dynamics for the rising of embedded regulation mode and for what reasons the concept of "embedded regulation" can define and interpret China's state-society relation better.

Key words: embedded regulation; Non-government Organizations (NGOs); regulatory willingness; regulatory capacity; state-society relation; policy innovation

(责任编辑 武京闽)