

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

○ 邓正来, 丁 轶

(复旦大学 社会科学高等研究院, 上海 200433)

〔摘要〕 本文根据国家在不同时期的治理策略将自 1978 年以来政府的社团管理政策演变划分为三个阶段; 受不同时期改革形势和政治体制改革重心转移等因素的影响, 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。但是由于这种逻辑在不同时期和不同场域均发生了重大的变化, 所以这也就在某种程度上表明了国家所持有的是一种“机会主义”立场。通过对国家社团治理策略和背后立场的剖析, 本文揭示了一种新的研究进路, 即以“生存性智慧”为主体的“市民社会与国家”的互动研究范式。

〔关键词〕 监护型控制; 治理策略; 机会主义立场; 生存性智慧

导言: 理论问题的建构与分析路径的确立

自 1978 年改革开放以来, 随着经济领域和社会领域改革的不断深入, 中国原有的国家与社会关系也发生了重大的转变。这主要表现在下述两个方面: 第一, 国家由原先的“全能主义”(Totalitarianism) 治理模式逐渐转变成“威权主义”(Authoritarianism) 治理模式。改革前那种通过公社和单位体制对于个体和家庭的全面控制渐渐放宽, 个体相对而言拥有了更多的自由活动空间和可支配资源, 而群体相对而言也拥有了更为宽泛的公共空间。第二, 随着政府职能的不断转

作者简介: 邓正来, 复旦大学特聘教授、复旦大学社会科学高等研究院院长; 丁轶, 复旦大学国际关系与公共事务学院 2010 级博士研究生。

^(*) 本研究系福特基金会资助项目的阶段性成果。

变,国家一方面是主动、而另一方面则是被倒逼地从社会领域中逐渐撤离,一如我们早在此前所指出的那样,“改革在国家经济体制和法律制度方面所导致的变化,实质上促生了作为一种结构性力量的市民社会的逐渐形成”⁽¹⁾,而这具体表现为原先附属于旧体制的社会力量和各种群体得以逐渐发展壮大,并以社会组织的形式开始占领社会领域,甚至为社会提供了大量单凭政府自身在新时期已无力供给的公共服务和公共产品。据不完全统计,截至到2011年第3季度,全国范围内在民政部门注册登记的社会组织已经超过了45万家,其中社会团体有24.7万家,民办非企业单位有20.1万家,基金会为2357家⁽²⁾;更为重要的是,还出现了现有规定无法归类的大量民间社会团体和组织。在某种意义上讲,市民社会组织在中国近三十年的迅猛发展,已经与莱斯特·萨拉蒙(Lester Salamon)所谓的“全球结社革命”⁽³⁾趋势形成了一定的内在契合。

毋庸置疑,市民社会组织(又称为非营利组织、NGO组织、第三部门或者社会团体⁽⁴⁾)的发展与壮大与一国必要的社会基础存在着密切的关系。对于中国而言,改革开放后逐渐分化的国家与逐渐形成的社会之间的关系正是充当了这一必要的基础和媒介。然而,更需要强调指出的是,一国的制度环境也必定会对市民社会组织的发展起到重要的作用。尤其考虑到转型中国的现实,即社会的“公域”至今仍然控制在政府手中,公民的出版自由、结社自由、集会自由还有待得到充分的制度化的保障,所以政治领域、经济领域和社会领域的‘对称性’的相互影响还不存在。”⁽⁵⁾再者,相比于改革前的总体控制,国家权力现在主要是通过一些新的制度形式和政治策略来积极影响中国市民社会组织发展的。正是考虑到国家社团管理政策或制度对中国市民社会发展有着特别重要的意义,本文拟从这个特定的维度出发,考察近三十年来中国国家社团管理政策方面的演变及其能力,进而尝试以一种系统的方式审视当代中国市民社会组织的发展现状及其前景。

就目前有关中国社团管理政策方面的研究而言,论者们主要是从两个不同面向展开的。一部分论者(简称“法条论者”)秉承“规则中心主义”的态度,主要从社团立法的现状及其立法特点的角度,通过与发达国家的社团管理政策进行对比,进而考察目前既有管理体制的缺陷和相应的改进措施⁽⁶⁾。另一部分论者(简称“实证论者”)则通过实证主义和科学主义的研究路径,采取问卷调查、个案分析和模型建构等方式来考察政府当局对待社会团体的实际态度,并从中勾勒出国家的管理政策⁽⁷⁾。上述两种研究路径虽说对此前这个领域的研究有所突破,但是必须指出的是,就其各自的研究路径本身而言,它们又都存在着不足之处。首先,法条论者的研究路径基本上是一种静态路径,因而不可能也无法对国家社团管理政策形成演变的动态过程及其与市民社会的动态博弈过程进行深入剖析,更是不可能揭示出不同阶段立法转变背后的更为深层次的社会原因;其次,实证论者虽然为我们建构了一种把握中国社团发展现状的理论模型,但是,其所诉诸的理论方法自身具有的内在局限性,却使得他们无法站在中国市民

社会和民主政治建设的高度来建构未来,对于社团管理应该“向何处去”的问题也缺乏社会哲学和政治哲学维度的思考。更为重要的是,法条论者和实证论者在看似不同的研究路径背后实则对这样一个问题都有一种相同的意识:这两种研究路径无法为我们开放出国家在社团管理上的真实态度及其复杂的治理技术的动态演变过程,而且历史维度的缺失也导致他们仅仅试图以一种静态的、一劳永逸的方式来把握现实。而我们知道,就事实而言,往往是国家态度和技术在不同时期的变化而不是形式化的立法和态度在这个方面发挥着更为关键的作用。再者,他们所采取的研究路径也致使他们无法洞见到在目前并不具有融贯性的法律体系背后政府当局对于社会团体所持的某种“机会主义”立场——亦即我们所谓的“中央掌控‘叫停权’下的放权”框架,而在我们看来,唯有通过对国家实践背后这种一以贯之的“机会主义”立场的深入剖析,我们才有可能回答中国社会团体管理“向何处去”这样重大的理论问题。

从另一个角度来看,亦即从中国市民社会研究和建设的角度来看,上述两种研究路径更是存在着巨大的问题。“法条论者”看似激烈的批判背后实则蕴含了中国未来的发展实际上只是大体重复“现代化框架”⁽⁸⁾所规定的道路这样一种预设;而如果我们接受“实证论者”所得出的诸如“分类控制”这样的概括性结论,“那么则意味着与当下威权政体相适应的国家对市民社会组织进行分类控制的制度体系是另一种终极性的制度安排。”⁽⁹⁾就此而言,这两种研究路径实际上是关闭了我们对于未来中国民主转型之可能道路的想象空间。当然,我们必须承认,上述研究在某种意义上为我们进一步透视国家的社团管理政策打下了一定的基础,然而这些研究路径却没有看到在市民社会的发展与国家特定的治理技术和策略之间存在着紧密的相关性,更没有看到国家在中国不同场域中的具体分化以及中央和地方对同一问题的不同策略等等复杂的方面。事实上,一如前述,相比于正式层面的政策法规和国家的一时态度,政府当局对待社会改革和政治改革的实际政治立场对市民社会组织的发展有着更为重要的作用。基于上述种种原因,我们认为,我们必须超越目前既有的研究路径,即告别那种将市民社会看作是单纯的解释模式或者作为一种可欲的社会实体而加以建构的规范性研究或者意义论证⁽¹⁰⁾,因为“现有的研究仍习惯性地将国家与公民社会视作各具逻辑的实体,假定了双方目标和行为模式的异质性,而忽视了无论是国家还是社会,其发展的目标都在相互的作用过程中不断变化这一事实。并且,已有的关于两者关系的案例考察与学理分析之间仍存在断裂,学理分析往往带有极强的理想主义色彩,而且易流于静态的描述;而在个案分析时,又易于套用这一解释模式,简单地做出是与与否的判断,而缺乏对它的反思与修正”⁽¹¹⁾。这意味着我们必须转而诉诸一种“市民社会与国家”的互动范式来研究市民社会组织以及国家相关管理政策方面的问题。也正因为此,一种针对国家社团管理技术及其背后“机会主义”立场的研究便具有了理论上的优越性和可行性。

基于上文的分析,本文拟提出一种新的研究思路:一方面,它将考察自 1978

年以来国家在社团管理政策方面的动态演变过程;这里需要强调的是,本研究并不将注意力完全局限在正式的社团管理立法和政策方面,而是着重考察导致这些立法和政策发生演变的原因和社会背景。另一方面,本研究也不打算仅仅回答国家社团管理政策的现实状况,而是旨在通过分析社团管理政策背后复杂的治理技术变化来揭示出国家因现实变化而不断转变的“机会主义”立场,进而为中国的市民社会和民主政治建设之路开辟出一条可行的思考路径。更为具体地说,本文认为,自1978年开始,国家针对社会团体的管理政策经历了一个逐渐规范化、常规化而又细致化的过程,这个过程的结果就是“归口登记、双重负责、分级管理”制度的形成和确立;而在实质上讲,这种管理政策背后所蕴含的乃是一种“监护型”控制^[12]的总体逻辑。一方面,这种逻辑深刻地反映了威权体制下的国家在治理资源总量相对有限的情况下为了追求有效管理而不得已所采取的一种策略,更是国家在“改革、发展和稳定”三种价值的战略选择上采取以稳定作为发展基础的必然后果——此种逻辑事实上是目前主导的所谓“压制型”^[13]法律模式的某种缩影。另一方面,更为重要的是,“监护型”控制的总体逻辑在不同时期和不同场域等方面还呈现出了不同的强度和表现形式,而这在某种程度上进一步表明了国家在社会团体管理上的“机会主义”立场,并为未来社团管理模式的转变留下了可能的空间。

据此,本文拟以时间为顺序、分时段地考察改革开放后不同时期国家社团管理政策方面的特点及其演变。具体言之,本文认为,我们可以将国家社团管理政策的演变分为三个阶段:第一个阶段是从1978年到1989年。在这个时期,国家对于社团的管理深受当时经济改革进程、政治气氛和政治决策的影响,进而出现了社团管理徘徊于放任与控制之间的局面,但总体而言,社团管理是相对松散或宽松的。虽然社团分级登记管理的体制早已形成,但在现实运作中,社团在当时仍有较大的自主运作空间。经过1989年的政治风波,国务院于当年10月颁布的《社会团体登记管理条例》标志着国家与民间组织间“蜜月期”的结束。第二个阶段则是从1990年到2000年。随着市场化改革的启动以及政治体制改革重心的变化,中央为了保证由国家主导的市场化改革的顺利进行,加大了对于社会团体的清理整顿力度,而于1998年重新修订出台的《社会团体登记管理条例》则正式标志着国家权力对于社会团体的渗透和监控机制的确立。第三个阶段则是从2001年至今。在这一时期,深受全球化进程的影响,尤其是在中国加入世贸组织以后,中央和地方的行政体制改革成为了这个时期影响社团管理的主要因素。为了进一步转变政府职能,国家开始重视那些能够提供大量公共产品的社会团体的重要性,并且对地方政府的某些调整社团管理的创新做法也予以了默认,尽管这里更值得我们关注的仍是隐含于其间的那种“机会主义”立场。进而,20世纪90年代形成的“监护型”控制的总体逻辑在新世纪也渐渐发生了某些变化。当然,在本文的最后一部分,我们还将结合既有的分析思路对国家未来社团管理方面的可能变化做一番简要的展望,并尝试为该问题开放出一种可行

的思考路径,以期进一步推进这个题域的研究;与此同时,针对我们的思考有可能在学术界出现的两种反驳意见,亦将在本文的结尾先行给出简要的回应。

一、徘徊于放任与控制之间:1978年——1989年

从1978年一直到1989年(亦即在国务院于1989年颁布《社会团体登记管理条例》之前),国家在对社会团体进行管理时主要依据的最基本的规范性文件,乃是早在20世纪50年代初由当时的政务院和内务部先后通过的《社会团体登记暂行办法》(以下简称《暂行办法》)以及《社会团体登记暂行办法实施细则》(以下简称《实施细则》)。在《暂行办法》中,除了参加中国人民政治协商会议的民主党派和人民团体、机关学校等机构的内部团体以及其他法律另有规定的团体之外,它将应登记的社会团体分为了六类,包括人民群众、社会公益、文艺、学术、宗教团体等六类。从理论上讲,该《暂行办法》确立了中国后来社团管理体制的雏形,即分级登记管理模式:全国性社会团体应向内务部申请登记,而地方性社会团体应向当地人民政府申请登记,由省(市)或大行政区人民政府批准,同时转呈直接上级政府备案。不过,这里需要指出的是,相比于1989年和1998年先后颁布的《社会团体登记管理条例》,50年代初期颁布的《暂行办法》中的相关规定无疑是十分宽松的和概括性的。这主要体现在以下三个方面:第一,《暂行办法》除了规定必要的登记机关外,并没有规定社会团体还需要一个相关的业务主管部门。第二,该办法也没有禁止在同一行政区域内可以成立相同或类似的社会团体。第三,该办法在社会团体的分支机构问题上规定得也比较宽松,既没有禁止社会团体的分支机构可以再行设立分支机构,也没有否定社会团体有设立地域性分支机构的权利,而只是笼统地规定,无论是社会团体的总部还是其分支机构均需要进行登记。

当然,《暂行办法》和《实施细则》的出台有其特定的历史背景和政治考虑,而建国之初的种种因素本身可以说决定了国家在当时不可能对社会团体的管理立法予以十分的重视。首先,《暂行办法》和《实施细则》所实现的事实上主要是一种政治过滤功能,具有明显的时效性,因此其立法本意并不在于达到对社会团体的常规治理目的。具体言之,上述办法及其实施细则事实上是直接针对当时国家对于旧社会遗留下来的各类社团的清理整顿而出台的,具有很强的政策指向性和政治目的性,而我们知道,一旦这种临时的政治目的得到实现,《暂行办法》和《实施细则》的历史使命基本上也就宣告完成。其次,众所周知,由于1978年改革开放前起主导作用的国家治理技术乃是一种“通过政策或运动的治理”而非“通过法律或程序的治理”^[14],因此,国家对于社会团体的管理并不主要借助于法律、法规或其他制度安排,而这也从另一方面决定了《暂行办法》和《实施细则》在立法技术方面的粗糙性和模糊性。事实证明,在50年代建国初期的清理整顿完成之后,《暂行办法》和《实施细则》所规定的分级登记制度在现实操作中也几乎成了一纸空文。

然而,在1978年改革开放以后,《暂行办法》和《实施细则》规定上的粗糙性和模糊性却给国家在新时期的社会团体管理带来了巨大的困难和挑战。1978年以后,中国所发生的最大变化之一莫过于国家治理模式的转变,即“常态社会”的形成。所谓的“常态社会”,就是指“以阶级斗争为动力、以群众运动为主要表现形式的政治运动作为主要国家治理工具逐渐退隐,社会冲突基本上被‘法制’所规训,国家开始把所有社会问题的治理日益纳入科层化的组织体系,并且通过具有可预期性的抽象国家制度体系来平衡各种不同社会主体之间利益关系的一种社会形态。”⁽¹⁵⁾简言之,在常态社会中,法律成为了国家最主要的治理工具之一。

然而需要强调指出的是,从1978年到1989年,国家对于社会团体的监管力度仍是十分有限的。造成这一状况的原因除了由于《暂行办法》和《实施细则》在规定方面的大量空白以外,更深层的原因则在于国家在改革开放以后同时摒弃了大规模群众政治动员的治理模式。这样,对于社会团体的监管也就自然出现了某种制度真空。在现实生活实践中,改革前存在的那种分头审批、分头管理的不成文做法被延续了下来,“实际上,几乎所有党政机关(如文化部、国家体委、国家科学技术委员会、中国科学院,以及宣传部门)都参与社团管理,每个部门都负责与自己业务相关的社团。社团无需集中登记注册。这种情况一直到1989年才发生改变。”⁽¹⁶⁾“政府各部门根据自己的需要和部门利益,批准成立了一些社会团体,政出多门,比较混乱,社会团体也往往成了政府机关的延伸和‘后院’。同时,社会团体没有法人资格,挂靠在各个部门,社团出了问题要由部门承担责任。”⁽¹⁷⁾更多的情况则是,大量社团的审批和成立并不在政府的掌握范围内,但这些社团却又以公开的方式、以社会团体的名义开展各种社会活动。然而正是在这个意义上,我们可以说,社会团体监管制度的不尽完善在某种程度上给80年代的社团提供了巨大的发展空间: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。⁽¹⁸⁾

在这些现象背后,有一个常常为人们所忽视因而值得我们做进一步思考的问题,即为什么国家迟至1989年才对社会团体的管理立法做出切实回应?尤其是考虑到自1978年以后,针对文革中的“法律虚无主义”、“砸烂公检法”等极左思潮和做法,国家确实新的历史时期内明显加大了立法的进度,诸如《刑法》、《刑事诉讼法》、《民法通则》、《民事诉讼法》(试行)、《治安管理处罚条例》等基本法律法规均是在这十多年内出台的,因而这个问题也就越发值得我们进行探究了。

众所周知,中国的改革开放是以经济体制改革为切入点并以为之基础的,即采取经沿海到内陆、由易到难、从农村到城市的顺序逐渐展开。然而,在对经济体制进行大刀阔斧改革的同时,是否也需要改革政治体制则是国家在当时无论如何都无法回避的一个大问题。对于这个问题,当时的最高领导层在一般意义

上讲是持肯定态度的⁽¹⁹⁾，只不过对于何时开始改革、如何改革、改革到何种程度等具体问题尚未形成明确的看法。在理论上讲，国家是否对社会团体进行管制、实施何种管制模式以及管制到何种程度，乃是与当时国家对于政治体制改革的态度或看法存在着密切关系的，因为我们知道，结社自由是1982年《宪法》所明确规定的公民基本权利，而公民享有不受国家控制组成社会团体的自由则是结社自由的应有之意。换言之，如果国家在一段时间内对于政治体制改革持有一种较为保守的立场，那么公民的结社自由也就会受到一定程度的约束；相反，如果国家在某个时期对政治体制改革持有一种较为积极的立场，那么社会团体的成立和发展也就会相应地较少受到国家的干预。事实上，一如我们所看到的那样，整个20世纪80年代中国社会团体的发展史，在某种意义上可以说就是一部反映了国家当时对于政治体制改革之态度发生不断变化的历史。简而言之，在20世纪80年代，国家在政治体制改革这个问题上的态度，一直在保守与积极之间不断摇摆，进而在很大程度上导致了国家在社会团体管理方面一直徘徊于放任与控制⁽²⁰⁾之间——就此而言，王名等论者基于政府对公民结社、对自由的态度与当年社团成立数量之间呈正比关系的结论而得出的“水瓢模型”也从一个侧面说明了上述这一点⁽²¹⁾。进而我们还可以认为，正是由于国家在社团管理态度上的摇摆不定以及民众对结社自由这一基本权利的诉求，才在有意与无意之间促成了上世纪80年代社会团体在中国的迅猛发展。

在1987年召开的中国共产党第十三次全国代表大会上，国家对于政治体制改革表明了最终态度，因为十三大的报告明确指出：“不进行政治体制改革，经济体制改革不可能最终得到成功”，而且还明确提出了政治体制改革的主要内容，诸如实行党政分开、改革政府工作机构和干部人事制度、加强社会主义法制建设等等。在这些重要的改革内容中，最值得我们关注的一个内容就是要建立社会协商对话制度，而这一制度的创建，则在根本上要求代表不同阶层或不同群体之利益的社会团体得到健康和有力的发展，并在这一社会协商对话制度中发挥重要作用。随着十三大政治体制改革路线的确立，这时国家的社团管理立法才正式走上了正轨。根据1993年时任民政部副部长杨衍银在一次内部会议上的讲话，我们得知，实际上在十三大之后，民政部就开始根据国务院的相关指示着手《结社法》草案的起草工作，在五年多的时间里十易其稿，并于1993年报送国务院。⁽²²⁾然而由于种种原因，《结社法》至今没有颁布。

《结社法》的命运在很大程度上反映了当时国家对于社会团体的复杂态度：是以监管、控制为主还是以培育、服务为主？尽管政治体制改革的主要意向和主要内容在十三大上得到了确认，国家对于社会团体在未来的社会协商对话过程中所可能起到的作用和影响（尤其是可能对社会正常秩序的“不良影响”）仍有疑虑，而这种疑虑在当时愈演愈烈的社会思潮和社会运动中、同时又缺失有效释放社会“不满”的正式制度安排的背景下也许是有一定道理的。与此同理，《结社法》在五年之内之所以十易其稿，其起草过程之所以如此波折，除了一些通常

的立法技术问题之外,当时社会局势的演变所导致的政府立法指导思想的变化恐怕也是一个相当重要的原因。这一点可以从1988年出台的《基金会管理办法》和1989年出台的《外国商会管理暂行规定》中见出。这两项行政法规的颁布时间均早于《社会团体登记管理条例》,但是我们必须指出的是,其实在这两部法规中,后来在《社会团体登记管理条例》中所体现的那种明显的监管逻辑已是隐约可见了。比如,《基金会管理办法》规定,建立基金会,由其归口管理的部门报经人民银行审查批准,民政部门登记注册发给许可证,具有法人资格后,方可进行业务活动;而《外国商会管理暂行规定》同样也规定,成立外国商会要通过中国国际商会提出书面申请,由其报送中华人民共和国对外经济贸易部进行审查,最后再向中华人民共和国民政部办理登记。由此可见,后来在《社会团体登记管理条例》中正式确立的双重审查和双重监管体制早已在这两部行政法规中有了雏形。在经历了1989年的风波、尤其是认识到社会团体在这次风波中所起到的作用之后,国家再出台更为严厉的社会团体管制措施也就不难理解了。与此同时,国家在1987年政治体制改革方案中曾经短暂寄予社会团体的“美好期望”在此时也消失无存了,相反,起初的担心却变成了现实。可以说,1980年代最后两年颁布的社会团体立法明显反映出了国家对社团管理态度的变化。

二、监控体制的形成:1990年——2000年

1989年构成了一道分界线,在这之后,无论是国家与社会的关系还是与此相关的政府行动逻辑都发生了重大的变化。针对整个1990年代的发展趋势,“我们可以说:中国社会在国家权力结构的延续形式之下推动了激进的市场化过程,并在这一国家的政策主导之下,成为全球经济体系的积极参与者。”⁽²³⁾更为重要的是,早先在十三大上提出的政治体制改革构想也发生了重大的转变。有论者就指出,“改革的主要指向和重心发生了转移,从消除‘总病根’即权力过分集中转向完善那些好的或比较好的原有体制,如人大制度和多党合作制等。中国的政治制度改革由攻坚战转变为外围战。”⁽²⁴⁾上述国家战略重心上的转变无疑也对国家的社团管理政策产生了重要影响,换言之,在1989年颁布的《社会团体登记管理条例》中临时确定下来的控制型管理总体逻辑得到了进一步的固化和细化,成了一项长期的管理模式。个中的原因其实并不难理解:如果按照原先的政治体制改革构想,那么围绕着消除权力过分集中、以社会团体为参与主体的社会协商对话制度就会在现实的政治运作中发挥重要的作用;而一旦将政治改革的重心转移到诸如完善人民代表大会和政治协商制度上,那么不但过多的社会团体有可能会扰乱既有制度的继续运行,而且更有可能破坏市场化改革所必需的稳定秩序。于是,对社会团体采取监控治理模式也就成了国家在“改革、发展和稳定”三种价值的战略选择上采取以稳定作为发展基础的必然结果。

与1950年所颁布的《社会团体登记暂行办法》有些类似,1989年颁布的《社会团体登记管理条例》在一定程度上也具有政策指向性,而它的即时性政治目

的就在于为从1990年开始为期一年的全国范围大规模社会团体清理整顿运动提供合法性基础。有一个值得注意的现象在这里需要即刻指出,即到目前为止,新中国在全国范围内总共进行了四次相对大规模的社会团体清理整顿运动,而其中,20世纪90年代就占了三次(还有两次分别发生在1997年到1998年间、1999年到2000年间)。我们以为,仅从这一点便可以窥见,相较于1980年代,1990年代国家在社会团体管理政策上所发生的重大变化。

在1990年6月《国务院办公厅转发民政部关于清理整顿社会团体请示的通知》中,规定了这次清理整顿的六项内容。在这六项内容中,除了规定对于那些反对四项基本原则,长期宣扬资产阶级自由化的社会团体要坚决取缔之外,其他五项内容均是要求按照新颁布的《社会团体登记管理条例》中的规定进行不同方面的清查、撤销、合并、解散或者重新登记。可以说,这次清理整顿固然可以被视为国家对于1989年风波的事后回应,但在很大程度上,整顿的初衷更在于将《社会团体登记管理条例》确立的监控体制落实到位,以解决1980年代遗留下来的社会团体的无序状况。1997年,政府再次使用清理整顿这一措施,只不过这次运动具有较为浓重的政治色彩。因为在1997年4月下发的《国务院办公厅转发民政部门关于清理整顿社会团体意见的通知》中,我们看到,这次清理整顿的重点主要是围绕着社团及其负责人的政治动向、社会科学类社团的业务活动、社团承接境外组织的社会科学课题研究及资助、参加国际组织以及外国人在社团中担任的职位等方面而展开的。政府在1999年开始的清理整顿运动相较于90年代前两次运动在规模上要小很多,其导火索主要是法轮功事件,因而这次运动的发生具有一定的偶然性。在这次清理整顿中,国家将矛头直接指向西方反华势力渗透进来的社会团体、各类气功组织和敏感组织(诸如“下岗工人协会”、“退伍军人协会”、“打工者协会”等组织),并将这些社团组织一并处理,因而完全充满了政治色彩。

从政治学的角度来看,国家对于社会团体的清理整顿乃是一种典型的“运动式治理”行为,或者说是一种“国家运动”。这种运动主要表现为国家“自上而下的按照政治动员方式来制定或更换政策、动员资源、推广实施,因此有着随意性、非常规性的特点。”⁽²⁵⁾所谓非常规化,就是指“国家运动本身的行动目标、工作组织和活动方式等,都是围绕特定任务而临时设定并随时调整的,缺乏稳定性”⁽²⁶⁾。这种治理模式与倾向于制度化、稳定化、专业化的科层制治理机制截然不同。这里有一个需要我们做出认真解释的问题,即如果说清理整顿这一治理技术的使用在20世纪50年代至改革开放前还可以理解的话(因为改革前的社会属于一种“非常态”社会,国家主要的治理工具就是“通过政策或运动的治理”而非“通过法律或程序的治理”),那么为什么在法制建设成为基本国策、法制观念日益深入人心、国家各项治理手段都趋于规范化的1990年代,政府还要诉诸这种缺乏稳定性的治理技术来管理社会团体,而且使用频率还如此之高?

在我们看来,理解1990年代国家行动逻辑的一个关键切入点就是由国家主

导的市场化改革。1990年代的市场化改革是一场由政府主导的强制型制度变迁,它在一定程度上可以被视为1980年代尚未完成的城市经济体制改革的一种推进。这时的改革实践“是在对前苏联计划经济模式和西方主流发展模式的双重诀别的前提下展开的,是在没有任何既定的目标模式和改革路径等的情况下主要由实践推动而形成的。”⁽²⁷⁾而且,与80年代还有不同,这时的改革已经不是从预期成本最小的农村为突破口了,而是直接从难度最大、改革预期成本也最高的城市入手。这里的改革成本(或者说制度创新的成本)主要“表现在由于改变既存的利益格局和社会结构而可能引发大规模的社会震荡,由于社会失序导致新利益群体的行为选择突破原有的理性边界而必须制订新的规范和约束并组织实施,同时为清除制度变革阻力以免其对脆弱的制度体系造成冲击而必须提供安置、疏导或暴力控制的设施。”⁽²⁸⁾可以说,相比于1980年代那种“农村包围城市”或者“体制外走向体制内”的制度变迁路径,1990年代的国家在改革问题上已经丝毫没有了80年代那种可回旋的余地,“硬着头皮”或者“趟地雷阵”也必须拿下城市经济体制改革这个“攻坚战”。面对这样一个无法回避的现实,如何在改革过程中把预期的制度创新成本减少到最低程度无疑成了国家在当时最为关注的问题之一。按照这个逻辑,在1980年代曾经十分活跃的社会团体也就毫无疑问成了对于国家稳定发展而言首当其冲的控制目标。

在这个前提下,如何管理或如何控制社团自然也就成了国家需要直面的另一个问题。需要指出的是,尽管在1989年颁布的《社会团体登记管理条例》中已经初步明确了双重分层的监管体制,但是考虑到当时的社会状况,单纯依靠这样一套规定,同时辅之以行政科层机构的日常管理是很难将当时混乱复杂的社会团体完全纳入监管体制之中的。因此,仅仅通过常规化、制度化的法律治理手段似乎很难实现国家预期的目的。基于此,同时诉诸非制度化、非常规化同时也是非专业化的运动型治理手段(亦即清理整顿运动)便成了国家在1990年代管理社团上不得不采取的一种做法。同时,考虑到中国当时的现实条件,这种治理模式还是有一定合理之处的,而那就是:由于国家在相当长的历史时期内都一直处于可支配的“配置型资源”⁽²⁹⁾相对匮乏的境地,因此为了有效解决特定时期的社会问题,国家唯有集中有限的治理资源、通过非常规化的局部政治动员方式才能达到既定目的。

但是,如果我们从更具体的角度出发去比较国家在新时期所诉诸的社团清理整顿与1950年代的类似运动,那么我们会发现,它们之间实际上存在着很重要的区别。这是因为第一,1990年代的运动型治理是建立在《社会团体登记管理条例》的法律治理基础之上的(虽然在一开始法律治理的范围比较有限),因此在根本的意义上讲,运动型治理只是法律治理的一种辅助工具。而在1950年代以及此后,上述二者间的关系乃是完全颠倒的,有时候法律治理甚至只是一种“摆设”。第二,国家在1990年代的社团管理技术还是有分寸和分层次的,因为我们可以发现,国家的社团清理整顿运动从一开始基本取向的“生产性”和

“规训性”兼而有之⁽³⁰⁾逐渐转化成了以“规训性”为主。这意味着,从不同时间段来看,国家在1990年代展开的社团清理整顿就整体而言实际上是一场目标和强度不断调整和变化的运动。随着“生产性”基本取向在任务比重上的不断下降,国家事实上也逐渐将越来越多的社会团体管理任务让位给了由《社会团体登记管理条例》指导下的行政科层机构,同时,为了确保市场化改革所必需的稳定秩序,国家的强制力(既可以是常规化的也可以是非常规的强制力)也主要转而针对那些更具政治性的社会团体。这部分是因为国家客观上已没有太多能力和资源通过长时间的非常规手段来同时实现“生产性”和“规训性”的双重目的,更是因为国家在新时期的社团管理逻辑已经在悄然间发生了某种根本的转变:常规化、制度化和专业化的法律治理范围已经得到了越来越大的扩展。

当然,促使国家社团管理逻辑发生这种转变的更大原因还在于清理整顿运动本身。众所周知,运动型治理的一个最大的缺点在于它的临时性特征,也就是说,这种治理模式是因为某个时期的某个或某些特定社会问题而产生的一种“治标不治本”的模式,在根本上无法充当总体上的“长效机制”,而且事实也证明,一旦这种运动结束,类似的特定社会问题往往会复而再生或以其他形式再次表现出来。在这个意义上,或者在“常态”的社会里,国家必须依靠常规化和制度化的法律治理来实现对于社会团体的充分监管。然而,国家在将社会团体的管理工作逐渐转交给行政科层机构的同时,相应的一个新问题又产生了:行政科层机构究竟应当如何通过法律来实现有效的社会团体治理?

这里,我们就不得不提到1998年出台的《社会团体登记管理条例》(简称《新条例》)相对于1989年《社会团体登记管理条例》(简称《原条例》)所产生的变化。一般看法认为,《新条例》并没有对《原条例》做原则性的调整,只是在局部地方做了一些修订和补充。然而,如果我们在二者之间做更为细致的比对,那么我们会发现国家在社团管理技术方面实际上已经发生了重大的变化,尽管新旧条例中都贯穿着监护型控制的总体逻辑。

虽然1989年的《原条例》曾规定,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,但是,无论是该条例还是在1989年年末下发的《民政部关于〈社会团体登记管理条例〉有关问题的通知》中,都没有对业务主管机关的具体工作做任何明确、细致的规定,因此《原条例》对于业务主管机关的规定仅仅是一种原则性上的规定⁽³¹⁾。与此相对照,在1998年颁布的《新条例》中,国家就完全明确了业务主管机关的具体职责范围,而与之相关的职责有五项之多(其范围涉及对社团的登记管理、日常管理和监督管理),远多于登记管理机关。更为重要的是,新旧条例在登记管理机关的具体职责规定上也存在着重大差异:《原条例》中所规定的登记管理机关的日常监督职责已经在《新条例》中消失,而完全转交业务主管机关承担。因此,如果说《原条例》的颁布表明了分级双重管理体制的正式形成,那么《新条例》的颁布则意味着国家已经把社团管理主体的重心由登记管理机关正式转移到了业务主管机关。同时,

针对社会团体的一系列规定也变得更加严格——这主要体现在社会团体的法人资格要求、会员数量要求和机构设置权限等方面。

上述这些变化从表面上看可能是微不足道的,但是这种转变本身却意味着国家在通过法律进行治理时开始诉诸于以往不同的技术。这一治理技术可以用如下几项原则加以概括:

(1) 经济原则。毫无疑问,社团监管主体重心的转移并不是国家一时心血来潮之举;相反,这种做法完全符合经济学上的成本—收益分析。首先,登记机关之所以不再适合继续作为主要的监管主体,其原因就在于,相比于登记机关,“业务主管部门对社团的情况更加熟悉和了解,可以得到尽可能多的有效信息。”⁽³²⁾而在同等条件下,登记机关要获得同样的信息无疑会花费更大的成本。其次,由于业务主管机关是“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织”,因此国家对于这些业务主管机关是完全信任的,而这进一步减小了监管中的交易成本。第三,由于《新条例》还明确规定了“社会团体的分支机构不得再设立分支机构”以及“社会团体不得设立地域性的分支机构”,所以这也间接减少了国家对社团的管理环节,同样符合成本最小化原则。

(2) 扩散原则。监管主体由原来的登记机关主导变成由业务主管机关负责的这一转换过程,无疑也是监管主体扩大的过程。相比于登记机关(民政部门),业务主管机关的数量和类型显然更多,专业也更为对口,因此,虽然监管主体的重心发生了转移,但在这一过程中,监管主体的总数和类型却都扩大了,而这就类似于一个扩散的过程。由于监管主体的扩散,国家可以经由获得多方面的信息而更为便利地对社会团体加以监管和控制。

(3) 渗透原则。对业务主管机关具体职责的规定有助于其对社团日常事务的全面渗透和全面控制,而这一切主要体现在业务主管机关对社团日常事务的日常监管上。实际上,“监督、指导社会团体遵守宪法、法律、法规和国家政策,依据其章程开展活动”这一条规定绝非空话,因为它事实上赋予了业务主管机关全面介入社团日常事务、活动(诸如对社团重大活动的审批、对社团遵纪守法方面的日常教育和奖励、对社团内部机构调整上的审查、对社团业务活动的指派等等⁽³³⁾)乃至人事任免方面的合法性。进而,这实质上是国家权力全面渗透进社会团体内部的一种隐而不显的举动。

(4) 过滤原则。相比于《原条例》,《新条例》明确规定社会团体必须具有法人资格,这实际上是在提高社团注册资金门槛的同时提高了一般社会群体成为社团的门槛;再者,成立社会团体还必须符合一定的会员数量要求。国家之所以做出这种规定,一方面的原因也许是国家想通过此举来进一步转变政府的职能,并加强社会团体的自律功能。而另一方面更深层次的原因则在于,通过提高社会团体的准入门槛,国家试图遏制住社会团体发展过滥、过快进而致使国家无法对之控制的趋势。通过法人资格的规定,多数原本合法的社团将失去合法

性⁽³⁴⁾，从而保证了国家对于社会团体的监管能够在—个可承受的数量限度内展开。这样，《新条例》就起到了过滤的作用，而这种作用的意义主要体现在下述两个方面：第一，将原先占支配地位的“较高门槛—后整顿”的社团管理模式彻底转变为“超高门槛”模式，从而就在源头上避免了社团的过快过滥发展，也降低了进行大规模清理整顿的可能性；第二，会员数量众多并拥有一定财产的社会团体无疑是一些具有较高潜在力量的组织，因此国家只要将这样的社团控制住，也就基本上实现了对社会的总体监控。总之，国家已经开始使用法律及其相应的技术来处理原先不得不采取动员型治理方式才能解决的问题。

基于上述的分析，我们可以得出初步的结论认为，1998年出台的《新条例》绝不是对《原条例》所做的一次简单“修订”，相反，它在更深的层面上表明国家在社团管理法律治理技术的具体运用方面已然取得了重要的“进步”。在这个意义上，我们可以说，这种变化所深刻反映的乃是威权体制下的国家在治理资源总量有限的情况下为了追求有效管理而不得不采取的某种治理技术。这种技术的成本较低、又能达到较好的治理绩效；同时，国家权力也逐渐放弃了那种—次性的大规模的暴力行动（—如清理整顿运动那样），而是更注重日常化的监视、检查和管理；它—方面把监视主体大量复制，使数量得到扩散，而另—方面又将宏大的政治权力转化为微观且更具渗透力的管理技术、策略和机制。从理论上讲，国家所运用的这种治理技术在很大程度上与福柯所描述的那种“规训权力”颇为相似，因为它们都是一种“精心操纵的权力技术，是—种精心计算的、持久的运作机制”⁽³⁵⁾。而在1998年稍后出台的《民办非企业单位登记管理暂行条例》和在2004年出台的《基金会管理条例》中，我们也都看到了与《新条例》几乎完全—样的监管逻辑和治理技术。这样，2000年由民政部出台的《取缔非法民间组织暂行办法》就具有了十分重要的象征意义⁽³⁶⁾，因为它象征着两种不同治理技术之间的“交接仪式”——非常规化的大规模运动型治理已经基本完成历史使命，从此，常规化、制度化和规范化的行政科层机构的日常管理和惩罚正式登上历史舞台，—种新的社团治理技术开始运行。

三、中央冷，地方热：2001年——2011年

当然，我们知道，新型监管体制及其相应监管技术的形成和使用并不是有利无弊的，因为无论是经济原则、扩散原则还是过滤原则所带来的好处在很大程度上讲都是相对于国家而言的；相反，这种体制和技术在现实生活运作中也会导致下述两个我们不得不面对的问题：第一，国家在将主要社会团体牢牢控制住的同时，无疑亦会扼杀社会中—种极其重要的基本活力。的确，这种监管模式无疑会给国家节省大量的人力和物力，但不能忽视的是，它却将国家减少的成本“反向转移”给了大量的社会团体；与此同时，在这种监管模式的实施过程中，国家的监管目标也已经发生了根本的转变，“转换为限制竞争、抑制发展的基本取向”，⁽³⁷⁾而非保护和服务的基本取向。当然，我们也可以从另—个更为宽泛的角

度将这种问题概括为当下中国改革进程中所独有的一个悖论性现象“在市场化改革逐步摒弃经济领域之中的计划管理体制的同时,在中国的社会领域中却正在‘从无到有’地建设社团的计划管理体制。”⁽³⁸⁾ 第二,也是我们所认为的一个更重要的问题:这种体制在运行中还极有可能出现中央和地方同时采取两种不同做法的局面,即“中央冷,地方热”的局面,而这种局面的产生在根本上渊源于威权体制与有效治理间的深刻矛盾。对于国家而言,社团有效治理问题实际上包含了两个不同的方面:一方面,社团的有效治理涉及到了国家选择何种治理手段、策略或者技术才能达到良好效果的问题,而对于社会团体的管理是以运动型治理为主还是以法律治理为主就是这个方面的一个典型例子。另一方面,社团的有效治理还表现为中央与地方的关系问题:因为“有效治理指政府在不同领域或属地管理中处理解决具体问题的可行性、有效性,尤其体现在基层政府解决实际问题的能力,例如完成自上而下的资源动员任务、公共产品提供、解决地方性冲突等等。”⁽³⁹⁾ 从组织社会学的角度来看,由于中央政府与地方政府在科层制压力、激励目标、激励强度等方面均存在着一定程度的差异,因此在地方政府于改革进程中不断发展壮大的背景下,地方政府在对某种制度、政策的实际执行过程中有时会采取与中央不同的回应方式和行动模式。换言之,在社团管理这个具体问题上,有可能出现中央不回应、而地方政府积极改革管理体制的局面。因此,我们认为,这一点构成了我们理解 2001 年至今中国社团管理政策方面变化的关键。

再从另一个角度来看,随着 2001 年中国的人世,中国开始全面参与到了全球化的进程之中。在这个进程中,全球化本身也对中国既有的政治体制提出了要求和挑战,即需要中国尽快建立起一个廉洁、高效的服务型政府。因此,将原先的经营型政府转变为公共服务型政府也就成了国家在这个阶段的重要任务之一。与此同时,政治体制改革也被吸纳到了这个任务中,从而出现了“行政吸纳政治”的改革思路,而这可以说构成了该阶段的一个重要特点。有论者甚至将这个阶段总结为“从经营到治理”的转变,它反映了“这个阶段依靠‘行政吸纳政治’的逻辑来进行社会建设的基本思路,同时也改变了行政体系结构、政府行为模式及其与社会经济诸领域的内在关系。”⁽⁴⁰⁾ 正是在这样一个转变过程中,究竟应当如何管理社会团体的问题便在中央和地方之间产生了不尽相同的思路。

毋庸置疑,向服务型政府转变的关键至少在于将全能型政府转变为有限政府,而这必然要求政府从某些社会领域主动撤退,将有限的资源用于更为基础的公共服务上。而在这一转变过程中,社会团体无疑将起到极为重要的作用,因为它能够在很大的程度上有效弥补政府退出后社会领域公共物品提供上的不足。事实上,在 20 世纪 90 年代末期,社会上就已经开始出现自下而上发起的一些纯民间组织。这些组织针对国家转型过程中出现的社会保障问题、失业贫困问题以及环境问题,有针对性地予以救治,“这些组织主要依靠社会力量进行运作,无论是在组织结构上、管理上还是财政上都不存在对政府的依附关系。它们的

独立性和自治性很强,是中国民间组织中与西方国家的非政府组织(non-governmental organization, NGO)最为相近的组织”(41)。这类组织的发展在新世纪的第一个十年内变得尤为迅猛。然而,由于《社会团体登记管理条例》规定了高准入门槛,所以这类组织如何生存便成了一个极重要的问题。针对这个问题,不同的民间组织采取了不同的方法“大多数或选择注册为商业机构,或者干脆不注册继续开展活动。许多为人熟知的民间环保组织就不在民政部门注册”(42),或者成为已经注册的社会团体的分支机构等等。考虑到这类组织的公益诉求有利于社会和政府,并且其自身也主动抑制了政治方面的诉求,因此国家并没有通过行政机关或者清理整顿运动予以取缔。但是,国家这时却遭遇到了一个无法回避的两难境地:一方面,国家显然不能将这些组织长期置于监管制度之外,否则这些组织过快的发展无疑会对现有的监管体制构成挑战;另一方面,考虑到纯民间组织的二重性——既有利于公共服务,又有较强的社会影响力,尤其是考虑到非政府组织在原独联体国家发生的“颜色革命”中的影响,国家又无法在既有的制度框架内容纳这些组织,因为只要允许它们继续存在,也就无异于承认了这类组织的合法性,进而会造成更多民间组织(无论登记注册与否)的产生并极可能出现国家无法应对的局面。

同样的两难局面也体现在国家对行业协会的管理上。众所周知,自主、自律、自治性质的行业协会的发展乃是政府职能转变的必然结果。应该说,国家对于行业协会的发展还是比较重视的,比如说,国家经贸委就先后在1997年和1999年两次发文对行业协会的发展作了基本的规划(43)。然而,在实际操作中,上述政会分离的规定几乎没有得到实施,国家更多时候强调的往往是行业协会作为政府的辅助组织在市场经济和政府转型中的作用。作为这种逻辑的直接结果是,行业协会不但在工作人员来源、机构设置等方面与政府间存在着千丝万缕的联系,而且行业协会在业务主管机关方面更是直接受作为政府职能部门的经贸委控制。之所以会出现如此矛盾的局面,其主要原因还是在于国家对于行业协会的两难态度:一方面国家需要行业协会在市场中发挥中介作用,而另一方面国家又无法放弃对这些中介组织的监管和控制。

然而,在新世纪的头十年里,我们却看到了另一幅景象:某些地方政府对上述社会团体的管理体制做出了重大的改革。比如说,在2000年底,上海市市委办公厅、市政府办公厅转发《市民政局、市社团局关于确认本市社团和民办非企业单位的业务主管单位的若干意见》,在部分市区承认街道可以作为社区社团的业务主管单位,而这使得社区的草根社团得以突破《新条例》“高准入门槛”的制约。2002年2月,上海市在原有的双重管理体制框架下,又增加了行业协会发展署,对协会业务实行统一管理,从而创建了登记管理机关、行业协会发展署和业务主管单位的“三元”管理体制。2004年6月,深圳市成立了市政府直管的行业协会服务署,作为市政府培育、监管、规范、服务行业协会的专门工作部门,负责行业协会民间化的组织、协调和相关政策制定。2002年8月四川省绵阳市

设立了中介组织发展局,统一进行中介组织管理。辽宁省鞍山市则由政府成立工经联,作为行业协会的业务主管单位,将业务主管单位的职能下放到社团,探索“社团管社团”、业务主管单位非政府化的模式。⁽⁴⁴⁾而一直处在改革前沿的温州市则从1999年起就授权市工商联(总商会)作为温州市行业商会的业务主管部门⁽⁴⁵⁾,这种做法一直持续到现在。更富改革精神的做法则出现在广东省,在2005年12月广东省人民代表大会通过的《广东省行业协会条例》中规定行业协会的设立可以直接向登记管理机关申请⁽⁴⁶⁾。

如果我们不满足于那些迎合于经验现象的一般性观点,那么我们就必须从更深的层面上对这样一个问题做进一步的追问,即为什么是地方政府而不是中央政府对于社团管理体制率先进行了改革?经由分析,可以说这里至少有两个方面的原因:第一,由于改革开放以后,中央政府进行了行政分权并实行了以财政包干制为基础的财政分权改革,这使得地方政府在发展壮大以后逐渐成了具有独立目标的经济主体,“特别是1994年的‘分税制改革’更使得地方政府开始成为合法的利益单位。因此,除了代表整体利益的中央以外,中央各职能部委、省、市、县、乡等各级政府都开始逐渐拥有并形成自身的特殊利益,进而它们会以自身利益和当地情势等因素为依据对各种发展战略、制度安排、决策政策采取哈贝马斯意义上的‘策略行动’(strategic action)”⁽⁴⁷⁾。再者,由于中央一直具有集中的人事权,所以这又使得地方行政首脑间展开一场以GDP增长率为主体、以晋升为目标的“政治锦标赛”⁽⁴⁸⁾成为可能。具体到社团管理上,不同于中央,由于地方政府在发展稳定之间更重视诸如民间组织、行业协会对于经济发展的积极作用,因此出于促进GDP增长和提升政绩的考虑,地方政府更有可能改革不利于上述社会团体发展的体制政策,而这就在无意间导致了社团管理方面的体制创新和制度变迁,一如有论者所指出的那样,“当地方政府通过体制创新与制度变迁,能够产生新的制度收益,新的制度收益不仅能补偿制度变迁的成本,而且带来经济收益盈利,从而提升政绩,地方政府往往倾向于推进制度变迁,通过地方规章、行政规定等地方性立法,渐进地回应与满足社会需求。”⁽⁴⁹⁾第二,也许是一个更值得我们深思的原因,即上述地方改革在某种程度上反映了中央在新时期的一种“机会主义”立场——亦即我们所谓的“中央掌控‘叫停权’下的放权”框架:事实上,我们都知道,没有中央的默许,地方政府的那些改革是不可能付诸实践的。在既需要回应又无法迅速探明这种回应是否正确的两难境地下,由地方政府先行予以回应的做法实乃是我们所说的中央在“无奈”之下所集中体现出来的国人的“生存性智慧”,而且还很可能是一种在现有情况下最好的解决方法或策略性安排。与此同时,一如前述,中央在这个过程中仍保留着可回旋的余地,默认地方实践的灵活性并不能简单地等同于地方政府所有的改革都会具有普遍的合法性,因为只要中央认为地方做法有问题,它就可以随时叫停并纠正地方的种种做法,也就是说,在此进程中,中央还“需要保持最后裁决权,即纠偏的能力,规范边界的能力。”⁽⁵⁰⁾正因为如此,我们看到,各地方政府在进行社团

管理体制改革的时都小心翼翼,只是在一个非常有限的程度内展开。“各地方政府均不约而同地首先选择对行业协会的管理体制进行创新变革,而且变革的方式也都是在中央政府的法规框架内进行边际调整。所以,各地的改革办法都存在某些共同点:社团登记管理部门的监管权限基本上不变,原来业务主管单位所履行的对社团发展事项的监管职能则不同程度地转移给一个新设立的机构。”⁽⁵¹⁾

与此相对照,新时期的中央除了默认地方的上述做法以外,在国家社团管理政策层面是否真的就毫无作为呢?监护型控制的总体逻辑及其相应的监管体制从长远来看,尤其是在中国已经全面成为全球化参与者的时候,无疑会不利于社会的发展和政府职能的转变。实际上,国家确实也已经开始重视非政府组织在行政体制改革中的巨大作用。一方面,我们看到,在中国共产党第十六届三中全会到六中全会所通过的《决定》和十七大报告中,都明确提出了发展社会组织的必要性;而在2006年财政部发布的《关于开展政府购买社区公共卫生服务试点工作的指导意见》中,更是将社会组织确定为政府购买社区公共卫生服务的对象之一;至于在诸如《企业所得税法》、《物权法》中对于社会团体相关新规定更是数不胜数。另一方面,我们也看到了某些能够确实表明中央业已开始考虑对社团管理体制做某种程度改变迹象。例如,在2011年提交全国人大常委会第二十三次会议审议的《中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)》中,就增加了公益诉讼制度以保障当事人的诉讼权利,并拟首次赋予社会团体提起公益诉讼的资格⁽⁵²⁾。毫无疑问,一旦该草案获得审议通过,国家接下来就将不得不表明对于某些民间组织尤其是草根环保组织的正式态度,而这又很可能引发对于目前社团管理政策的一定修改。当然,这样一种预期无疑是一种合理的猜测,从总体上来看,新世纪以来这十余年的发展状况表明,国家在上世纪90年代确立的社团监管体制还是具有一定生命力的,因为国家虽然在表面上支持社会组织的发展但又不忘重申对其的制度化监管,而与此同时,国家将由于社会发展所导致的、这套体制无法应对的各种问题留给了地方政府去解决;因此,我们可以说,存在于这套体制背后的监护型控制的总体逻辑已经发生了一定的变化,尽管这种变化看上去还不太明显。

结语:进一步思考的问题

就上述讨论而言,可能还有一个重要的问题值得我们做进一步的思考,即目前国家这套社团管理体制和政策是否有可能在可预期的未来发生重大变化?尽管我们确知,任何预测都是理论研究的大忌,但是经由具体且深度的制度/态度分析,从中揭示出制度/态度发生变化的某种可能性也许是可欲的。我们认为,从一般的角度来讲,国家社团管理政策的整体变化在很大的程度上要取决于中央对于社会改革进程和国际局势的总体把握;然而,这里需要特别强调指出的是,由于国家所秉承的“机会主义”立场,当下这套社团管理体制和政策并不是一种完全僵化的制度安排,相反,它是一种“制度明确、实践宽松”的可纠错性框

架。根据这样一种框架,中央能够根据不同时期的形势、任务需要而不断调整相应的治理技术和策略,并经由地方的努力而在一定程度上满足社团发展的具体需求。因此,虽然这套社团体制和政策从总体上来看仍然属于一种“压制型”的法律治理模式,但是如果我们结合中国特定时期的具体实践(尤其是中央政府与地方政府的实践)做进一步的思考,那么我们一定可以洞见到其中所蕴含的各种变化的可能因子以及促成这些变化因子得以出现的“生存性智慧”。

论及中国的社团管理制度与实践,我们在这里有必要对国家的上述“机会主义”立场做进一步的解释。需要特别强调指出的是,本文所界定的“机会主义”,一如前述,并不具有任何道德上的贬义色彩,实际上,它所指涉的乃是国家在改革过程中形成的、以集中体现国人“生存性智慧”为依凭的一种实践品格或做法。这样一种品格或做法主要表现为:国家在改革进程中针对不同时期的形势和任务、为了实现有效治理的目的,不断转换相应的治理技术和手段,进而,虽然表面上看国家主要是通过常规化的法律和行政科层机构来实施治理,但事实上,国家并不完全依赖上述治理工具,相反,国家会在一种“制度明确、实践宽松”的可纠错性框架中灵活选择隐藏在正式规则及程序背后的不同治理技术来回社会变化。在我们看来,这种实践品格的养成和发挥乃是与国家在新时期出色运用其“生存性智慧”⁽⁵³⁾分不开的。而另一方面,由于中国在改革进程中除了经济发展以外几乎没有任何既定的“理想图景”或意识形态可以作为社会动员与整合的价值基础,所以这一事实也就为国家运用其“生存性智慧”和相应的实践品格提供了更为广阔甚或合理的空间——而这种空间本身又能成为国家这一时期实践品格的理据。

根据上述解释,我们可以发现,就当代中国市民社会发展与国家之关系的研究而言,仅仅从表面上考察目前的社团管理体制和监管逻辑不仅对于理解国家这一方面未来的制度变化是无甚帮助的,而且对于洞见中国市民社会的未来发展亦是无甚助益的。换言之,我们不能采取单纯的“规则中心主义”或者“实证主义(科学主义)”的研究思路,而是应当采取一种新的研究思路,也就是一种以“生存性智慧”为导向、针对国家管理制度和政策背后的“机会主义”立场的研究路径。按照这样一种思路,我们倾向于认为,如果不发生重大的国内外局势变化,那么目前国家所主导的“归口登记、双重负责、分级管理”的监管体制仍将在相当长的一段时间内继续存在;但是随着社会的逐步发展和分化以及政府职能的进一步转变,“监护型控制”的总体逻辑有可能发生重大的转变,而这又将导致新的社团治理技术的产生:中央将一方面继续默认甚或“鼓励”地方在社团管理体制上的创新做法,并将其间一些可行且合理的做法吸纳进国家正式法规之中,而在另一方面则逐步改变目前主导的意识形态,使其具有更大的开放性和包容性,并通过新意识形态的掩护作用来渐进实现对既有社团监管体制的改革,进而在稳定中悄然实现中国社团管理体制的转型。在某种意义上讲,上述可能发生的社团管理体制的改革将是业已成功的经济体制改革在社团管理方面的一个缩

影,因为中国经济改革的成功正是在中央所提供的“宽容实验”框架下、由地方政府不断实践和创新、进而得到中央认可并予以大范围扩展实施而逐渐达致的。

在本文的最后,我们想针对学界有可能对本文思想提出的两种批评意见预先做出一番简要的回应。第一,虽然本文较为详尽地勾勒出了国家在不同时期和特定场域中的治理技术,并对国家以“生存性智慧”为导向的实践品格进行了揭示,但这并不表明政府在这个方面是有充分理性的——毋宁是一种我们所谓的“未意图结果”。事实上亦复如此:通过对1980年代以来尤其是最近20年国家社团管理政策方面变化的回顾,我们可以发现,强监管体制的形成和确立并不是国家一次性完成的。相反,在从1989年到2000年长达十二年的时间里,采取何种治理技术从而实现对于社会团体的有效管理问题一直是国家考虑的重点。前后两部《社会团体登记管理条例》的出台,在某种意义上便是国家不完全理性的一种表现。在这新旧两部条例之间所伴随的数次大规模的社团清理整顿运动,也在很大程度上表明了国家在社团管理这个问题上究竟是选择常规型治理还是运动型治理方式上的举棋不定和不断试错。再者,虽然《取缔非法民间组织暂行办法》的颁布在一定意义上标志着制度化、常规化治理模式之主导地位的基本确立,但是这样一种看似经济、高效的治理模式又在新世纪的第一个十年内遭到了社会发展的剧烈挑战,甚至导致了地方社团管理体制的某种变革。这一切都说明了国家的社团管理体制及其治理策略的演变有着典型的“实验导向”特征,其间充满了变化和不确定性,并没有一个充分明确、前后连贯的管理意图。因此,本文在更大程度上强调的是国家在社团管理上的“生存性智慧”,而不是哈耶克所批判的那种深具建构论唯理主义色彩的立法理性。

第二,由于本文的论旨所限,我们把论述重点集中在了政府方面的治理策略,而没有对国家与市民社会组织间针对社团管理政策所发生的具体互动或博弈过程予以比较详尽的分析,但不容否认的是,这样一种互动或博弈过程是确实存在的。本文对于国家社团管理政策演变历史的分析业已表明,国家针对社会团体的管理过程实际上就是一个针对不断出现的新情况和新问题做出回应,进而调适自身以实现有效治理的决策过程。因而,这样一种决策过程绝不能通过那种“全能主义”或者“权力斗争”决策模式来加以把握,相反,只有“垃圾箱”模式⁽⁵⁴⁾ (“garbage can” model) 才能较好地说明上述决策过程。这在根本上意味着,不完全理性的国家对于社会团体的管理并不是一种自上而下式的单向度权威投射过程,相反,在管理的过程中,国家与市民社会组织间存在着复杂的互动和博弈,而这样一种互动和博弈大体上可以被理解成一种“非意图扩展”的过程。从2000年之后地方社团管理政策的改变和中央治理技术的变化就可以明显看到这一点:一方面,在中国入世以后,政府职能的全面转变已经成为一种必然态势,而这这就要求国家必须重视以行业协会为主体的非政府组织的重要作用;另一方面,众多草根社团也以各种不同的生存性智慧来应对双重管理体制主导下的制度环境。正是在这样一系列新情况的作用下,中央和地方都做出了不同

的应对策略,而这些策略和相应结果的产生却是行动主体在一开始并未预料和计划到的。

当然,上述研究思路和据此做出的未来展望还都存在着许多需要进一步理论建构和事实验证的问题,因此本文的观点并不是这一方面研究的终结,而毋宁是强化深度研究的一个起点。

注释:

(1) 邓正来《市民社会与国家知识治理制度的重构——民间传播机制的生长与作用》,《开放时代》2000年第3期。

(2) 《2011年3季度全国民政事业统计数据》,载自中华人民共和国民政部网站 <http://files2.mca.gov.cn/cws/201110/2011102810595978.htm>,2011年12月8日访问。

(3) [美]莱斯特·萨拉蒙《非营利部门的崛起》,谭静编译,载《马克思主义与现实》2002年第3期。

(4) 出于行文方便的考虑,本文接下来主要使用“社会团体”一词。这里的“社会团体”,实际上就是“市民社会组织”的同义词,也是该词的广义用法,与相对于基金会组织、民办非企业单位的“社会团体”含义不同。

(5) [38] 康晓光《权力的转移:转型时期中国权力格局的变迁》,浙江人民出版社,1999年,第62、105页。

(6) 这类文献很多,诸如王名等《关于中国NGO法律政策的若干问题》,《清华大学学报》(社会科学版)2003年增1期;朱晓明《中国民间组织生存发展的法律环境研究》,《浙江社会科学》2004年第3期;孙庆国《论社会科学类社团管理体制的完善》,《行政与法》2007年第10期;杨路平等《中国社会科学类社团管理体制研究》,《山东社会科学》2008年第10期;杨道波等《中国非政府组织立法60年回顾与反思》,《山西师大学报》(社会科学版)2011年1月第38卷第1期;杜英歌等《中国非政府组织面临的立法困境及改革》,《东北大学学报》(社会科学版)2011年1月第13卷第1期,等等。

(7) 这类研究以康晓光等论者为典型,在某种程度上也可以说是目前为止国内在这个方面研究的最高水平代表。具体的文献可参见康晓光、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;康晓光等《改革时代的国家与社会关系:行政吸纳社会》,载王名主编《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。国外学者的类似研究也可以参见Caroline M. Cooper, ‘“This is Our Way In”: The Civil Society of Environmental NGOs in South - West China’, *Government and Opposition*, Winter 2006, Vol. , 41, Issue 1, pp. 109 - 136.

(8) “现代化框架”包含了两个假设:假设一,当下世界的所有国家都可以根据西方现代化所取得的成就而被界分为传统社会和现代社会。这便是人所熟知的“传统—现代”两分观。假设二,人类历史注定沿着单一轨线发展,此一轨线由前后相继、性质严格区别的阶段构成。依据上述“传统—现代”两分观,这种发展就表现为由传统社会向现代社会的进化。对于“现代化框架”的具体阐述和批判,请参见邓正来:《中国发展研究的检视——兼论中国市民社会研究》,《中国社会科学季刊》1994年8月总第8期。

(9) 邓正来《“生存性智慧模式”——对中国市民社会研究既有理论模式的检视》,《吉林大学社会科学学报》2011年3月第51卷第2期。

(10) 对于中国市民社会研究者所存在的上述两个方面问题的具体剖析,请参见邓正来《国家与社会:中国市民社会研究的研究》,《中国社会科学季刊》1996年5月总第15期。

(11) 郁建兴、周俊《中国公民社会研究的新进展》,《马克思主义与现实》2006年第3期。

(12) “监护”是民法上的一项制度,它具体是指对于民法上所规定的无民事行为能力人和限制民事行为能力人的人身、财产及其他合法权益进行监督、保护的一项制度。由于监护主要是指父母对于其未成年子女的一种监管制度,因此,本文所使用的“监护型”控制一词主要就是国家的一种“家长主义”(Paternalism)式的做法和态度:它意味着国家对于社会团体基本上采取一种不甚信任的态度,将其看成是未成年的儿童而严加管教或“保护”,以防止其做出对国家不利的的事情。

(13) 所谓的“压制型”法律模式是与“自治型”和“回应型”法律模式相对的,上述概念来源于美国著

名法律社会学家P·塞尔兹尼克和P·诺内特在其合著的《转变中的法律与社会：迈向回应型法》一书中所提出的分析框架。简言之，“压制型法律”是指以秩序为目的、以国家利益为合法性理由、规则制定相对粗糙、执法者拥有自由裁量权进而法律从属于权力政治的法律模式类型。具体参见(美)P·塞尔兹尼克、P·诺内特《转变中的法律与社会：迈向回应型法》，张志铭译，中国政法大学出版社，1994年，第18页。

(14) 强世功《法制与治理——国家转型中的法律》，中国政法大学出版社，2003年，第160—161页。

(15) 唐皇凤《常态社会与运动式治理——中国社会治安治理中的“严打”政策研究》，《开放时代》2007年第3期。

(16) 马伊里等《上海社会团体概览》，上海人民出版社，1993年，第10—11页。转引自王绍光《安邦之道——国家转型的目标与途径》，三联书店，2007年，第444—445页。

(17) 谢志平《关系、限度、制度：转型中国的政府与慈善组织》，北京师范大学出版社，2011年，第160页。

(18) 参见吴忠泽、陈金罗主编《社团管理工作》，中国社会出版社，1996年，第6页。

(19) 例如，邓小平在1980年代就多次提出政治体制改革的必要性，而在1986年一年的时间里，他在不同场合就有近20次谈到政治体制改革，其中有9次作为主要谈话内容。

(20) 需要指出的是，即使在80年代某一时期内国家对于社会团体的成立进行了一定的控制，这种控制也远不同于1990年代，这不仅是因为“归口登记、双重负责、分级管理”的强监控体制尚未建立，更是因为国家在1990年代频频使用的清理整顿技术并未在80年代付诸实践。比如，由于1982、1983年中央提出反对资产阶级自由化、强调四项基本原则、反对精神污染，因此，在1984年，中共中央和国务院就下发了《关于严格控制成立全国性组织的通知》。但是，由于这种类型的控制措施具有临时性，且约束力不强，因此很难达到彻底的监控目的，它只能造成一两年之内社团成立数量的相对下降，而在这之后数量的反弹却十分明显。

(21) 王名等《中国社团改革：从政府选择到社会选择》，社会科学文献出版社，2001年，第89—91页。

(22) 参见“民政部杨衍银副部长在北京市第三次社会团体管理工作会议上的讲话”(1993年12月4日)，载自民政部社团管理司管理处编《社会团体管理工作手册》(内部资料)，1996年7月，第122页，转引自杨道波等《中国非政府组织立法60年回顾与反思》，《山西师大学报》(社会科学版)2011年1月第38卷第1期。

(23) 汪晖《去政治化的政治：短20世纪的终结与90年代》，三联书店，2008年，第98页。

(24) 王贵秀《中国必须推进政治体制的改革》，《社会科学报》2008年6月12日。

(25) [39] [50] 周雪光《权威体制与有效治理：当代中国国家治理的制度逻辑》，《开放时代》2011年第10期。

(26) 冯仕政《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

(27) [47] 邓正来《“生存性智慧”与中国发展研究论纲》，《中国农业大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

(28) 陈明明《比较现代化、市民社会、新制度主义——关于20世纪80、90年代中国政治研究的三个理论视角》，《战略与管理》2001年第4期。

(29) “配置型资源”是社会学家吉登斯所提出的一种概念，它与“权威性资源”概念相对。所谓的“配置型资源”是指对物质工具的支配，这包括物质产品以及在其生产过程中可予以利用的自然力。而“权威性资源”则指对人类自身的活动行使支配的手段。参见(英)安东尼·吉登斯《民族—国家与暴力》，胡宗泽等译，三联书店，1998年，第7—8页。

(30) 笔者在这里引用了冯仕政先生的分析框架。按照冯仕政的归纳，国家运动基本取向上的“生产性”是指偏向于改造物质世界，包括改进生产技术和生产组织方式，目的是提高生产效率或产出。而“规训性”取向则是指偏向于改造人，包括人的行为、关系和思想，目的是进行政治规整(political alignment)，即驯服社会成员，使其态度和行为与国家保持一致。按照他的看法，所谓的“运动型治理”(附属于“国家运动”这个大的框架)在基本取向上都属于“生产性”。笔者对此持保留意见。具体请参见冯仕政《中国国家运动的形成与变异：基于政体的整体性解释》，《开放时代》2011年第1期。

(31) 与此相对,登记管理机构的具体职责却在原条例中得到了明确的规定:1、监督社会团体遵守宪法和法律;2、监督社会团体依照本条例的规定,履行登记手续;3、监督社会团体依照登记的章程进行活动。

(32) 田凯《非协调约束与组织运作——中国慈善组织与政府关系的个案研究》,商务印书馆,2004年,第181页。

(33) 实际上,早在1996年民政部下发的《社会团体年度检查暂行办法》中,我们就可以看到,对社团的年检实际上就是变相将登记管理机构日常监督的内容例行化、周期化。该《办法》对于社团年检内容的罗列多达八项,已经完全囊括了社团日常运作的方方面面。两年后“修订”出台的《社会团体登记管理条例》无非是明确规定将这种监管的重心转移到业务主管机关。

(34) 虽然在原条例中就已经设定了业务主管机关这样的门槛,但是,仍然有大量的社团能够继续存在下来。以1996年为例,根据民政部统计,截至当年6月,全国性社团共有1800多个,地方性社团则接近20万个。其中,根据国家统计局公布的数据表明,截止到该年年底全国共有社会团体法人44371个,“这意味着民政部确认登记的社会团体中大约只有1/5具有法人资格”。参见康晓光《权力的转移:转型时期中国权力格局的变迁》,浙江人民出版社,1999年,第93—94页。

(35) [法]米歇尔·福柯《规训与惩罚》,刘北成、杨远译,三联书店,1998年,第193页。

(36) 因为在该《暂行办法》中明确规定,对非法民间组织进行调查、收集有关证据、依法作出取缔决定、没收其非法财产乃至最终执行取缔的主体是社会团体的登记管理机构,而不是业务主管机关、公安等其它部门,并且在该《暂行办法》中还详细规定了取缔的具体程序和步骤。

(37) 刘春湘《非营利组织治理结构研究》,中南大学出版社,2007年,第166页。

(40) 渠敬东等《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》2009年第6期。

(41) 赵秀梅《中国NGO对政府的策略:一个初步考察》,《开放时代》2004年第6期。

(42) 王绍光《安邦之道——国家转型的目标与途径》,三联书店,2007年,第449页。

(43) 1997年国家经贸委印发了《关于选择若干城市进行行业协会试点的方案》的通知。在该通知中,国家选择上海、广州、厦门和温州四地作为部分经济类行业协会进行试点的城市。1999年国家经贸委又印发了《关于加快培育和发展工商领域协会的若干意见》的通知,对行业协会的性质、建立措施等方面作了规定。

(44) [49] [51] 范履冰、刘长春《制度变迁视角下的社团管理体制创新》,《学术界》2007年第5期。

(45) 因为按照2000年民政部颁布的《关于重新确认社会团体业务主管单位的通知》之规定,工商联既不属于政府职能部门,又不属于国务院授权的22个组织团体,如果严格按照《通知》的要求,工商联是无法作为业务主管单位的。对于温州商会的进一步研究请参见阳盛益、郁建兴《温州市行业协会与行业商会的比较研究》,《中共浙江省委党校学报》2007年第5期。

(46) 而广东省民政厅在2011年下发的《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的方案》中,更是将2005年《条例》中的适用范围扩大。该方案明确规定从2012年7月1日起,除特别规定、特殊领域外,社会组织可以直接向民政部门申请成立。

(48) 所谓“政治锦标赛”模式是指上级政府对多个下级政府部门的行政长官设计的一种晋升竞赛,竞赛优胜者将获得晋升,而竞赛标准由上级政府决定,它可以是GDP增长率,也可以是其它可度量的指标。具体请参见周黎安《转型中的地方政府——官员激励与治理》,上海人民出版社,2008年,第87—122页。

(52) 《民诉法修改拟赋予社会团体提起公益诉讼资格》,《京华日报》,“新浪网”: <http://news.sina.com.cn/c/2011-10-25/021923355363.shtml>。

(53) 限于篇幅和论题,本文无法对“生存性智慧”这一概念做具体的阐发。相关的具体内容,请参见邓正来《“生存性智慧”与中国发展研究论纲》,《中国农业大学学报》(社会科学版)2010年第4期。

(54) 对于“垃圾箱”决策模式的深入讨论,请参见邓正来《市民社会与国家知识治理制度的建构——民间传播机制的生长与作用》,《开放时代》2000年第3期。

(责任编辑:力 昭)