

# 社 - 政互信:社会组织发展与 政府职能转变的视角转换

欧阳兵

**摘要:**谋划新形势下社会组织发展与政府职能转变,需要有观念上的“顶层设计”,并通过它实现研究视角的转换,而社 - 政互信是实现这一视角转换的钥匙。虽然当前中国的社 - 政关系还有不少亟待改进之处,但探讨社 - 政互信必须在对来自“悖论”的质疑有所廓清之后。在建立社 - 政互信力概念、导出社 - 政互信的模型并作深入解构的过程中,也就自然揭示出中国社会组织发展与政府职能转变的路径。

**关键词:**社 - 政互信 威权导向管理 互信力及模型 社团 政府职能转变

中图分类号:C912.2

文献标识码:A

文章编号:1004-0730(2014)02-0094-07

社会组织发展与政府职能转变说到底是如何审视社团与政府的关系,而社团与政府的关系或者说社 - 政关系一直以来又存在于现实中政府公共服务改革的话题之中,然而社 - 政关系中的一个重要议题——相互信任,却似乎受到了某种程度的忽视。实际上,从发展历程看,社 - 政互信在社团与政府的关系中处于既微妙又显著的地位;从发展结果看,它甚至对社团作用的发挥和政府相关政策的制定都有着潜在而深远的影响。人们常说,信任了才会觉得安全,安全了才会进入良态。借用“可信 - 安全理论”的一个观点:可信是安

全的终极目标,而可信的空间完全可以创造,如果身在其中大家都是可以互信的,发现有了“坏人”就扔出去,还要安全干吗?因而,很有必要通过视角转换,引入社 - 政互信的议题,探讨社会组织发展与政府职能转变之道。

## 一、“还需要再增加点什么”:社 - 政互动进程中一个绕不开之问

在一个非稳固的社会体制框架内,讨论社 - 政互信没有任何意义,因为非稳固的社会体制框

架形成不了社-政互信所赖以建立的政治生态。所以,本文所指的社-政互信是限定在温和化了的社会体系的大前提下。那么,有前提就有结果吗?未必,至少充足的社-政互信还没有完全伴随当下政府职能转变进程的每一步。于是,我们看到,例如政府对农民工社团的成立仍有诸如人数规模、行业性质、活动场所等限制,虽然近来准入的门槛已经有很大的降低;而农民工社团也往往认为有些政府职能部门是监而不管、重在控而疏于帮。再比如,成立草根社团(也即所谓体制外)会受到政府职能部门很严格的“盘问”,“怀疑”的眼光来自证照授予方的不信任;而草根社团的创办方也会我行我素地“边斩边奏”、“先斩后奏”,甚至“斩而不奏”,“潜行”的动因里面有很大一部分源自对证照授予方职能作为的不信任,如此等等。

当下,中国的社会管理体制改革、政府公共服务管理体制已经扬帆竞发,人们欣喜地看到一个过去由政府主导、部门疲管的社会正逐渐朝着政社共导、张弛有度的积极方向转化,各种社会组织竞相成立,一切似乎都走上了顺生而行、稳序渐进的轨道。然而,透过这样美好的一面,还有一个问题值得认真思考:中国社会治理中的地方政府、社会组织已经到了配合几近默契的程度,形成了中国特有的社-政互动反应程式,但它绝非终极理想态。目前状态的保持、改进、发展乃至深化,离不开“催化剂”的添加。问题是,中国的社-政互动“还需要再增加点什么”?笔者曾专注于社-政互动问题多年<sup>[2]</sup>,十分认同中国社-政互动远未达到所应有的最佳状态的判断,主张“还需要再增加点什么”,坚信该问题不受到触动,就没有社-政互动进一步良性化的最起码的基础。

要指出的是,就中国社-政互动中的“绕不开之问”而言,需要增加的东西很多,有物质形态的,也有非物质形态的。前者如政策完善、行政管理体

制改革、服务型政府的建立、环境的优化、借鉴国外好的做法、加强社团的行业自律等,后者如政府形象塑造、公民意识的成长、社团伦理的浸润等。较之于前者,后者更易被“冷冻”。

那么,何谓社-政互信?直观地说,社-政互信是作为人们生活共同体的私组织(社团)、公组织(政府)这两极以相互信任的方式处于良性互动的状态之中,它的前提是亲和(即社团感觉政府是服务的)与安全(即政府感觉社团是守法的),两者缺一不可,否则互信不成立;同时它的后果是可预期的,即社团对于与政府打交道的行为、政府对于社团行为方式的结果都可确定,否则,捉摸不透只能带来悬念揣测。因此,亲和性、安全性、确定性构成社-政互信的三大要件。回答中国社-政互动中“还需要再增加点什么”这一问题,就应该更多地关注社-政互信这一话题。

## 二、社-政互信与威权导向管理的“悖论”:困惑的产生与应对

应该承认,社-政互信当前还未得到现实应有的关注,其中很重要的原因在于,思维的脚步被社-政互信与威权导向管理形成的“悖论”及由此衍生的一系列困惑所阻挡。杰佛瑞·布伦南等人曾指出,所谓威权主义就是“把社会活动的互动过程概念化为‘作为科学的政治’或‘真理判断的政治’,…(其)规则直接从‘公共利益’这一外在于个人的价值来源中产生”<sup>[3]</sup>。据此,本文把社-政互动视域下的威权导向管理定义为基于威权主义精神、以社团管理职能部门的严格监管为形式、社团组织的准确配合为反馈、体系运行健康有序等为追求的行政活动。而摩根索则进一步从方法学意义上指出,威权政治的各种“组合都有其存在的前提,并且需要进一步进行精确分析”<sup>[4]</sup>。可见,作为威权政治具体化形态的威权导向管理,它置于社-

政背景下所要呈现出来的内核、相互关系,就决非靠罩着抽象空洞的外在表象即可进行分析和演绎,此时需要的是对它进行描述化和操作化。通过分化与统合的处理,我们就可窥探社-政互信与威权导向管理间“悖论”何以产生,其后客观理性地加以应对,最终消弭社-政互信在观念上的障碍。

于是,用社-政视角切入的策略来解构威权导向管理,我们看到的是,关于威权导向管理的描述化和操作化,通俗地说,就是一方面社团把政府视为“作为科学的政治”或“真理判断的政治”的对象,对政府提出的有关社团活动的所有制度性要求均能作出快捷有效充分的回应,最大限度地体现职能部门的决定意志;另一方面政府对社团进行管理的中立性规则“直接从‘公共利益’这一外在于个人的价值来源中产生”,在不考虑技术规则科学性、合理性的前提下,规则的中立性是政府获得决策执行力自信、成效自信的重要因素,成为确保政府对社团的管理达到预期目的的刚性力量。把社-政两方认知的共同点抽取出来,我们还可以从双方的角色身份和达致的目的结果上引出对威权导向管理的另一种概略表述:社团是政府决策的参与者,政府是社团活动的监督者,两者是管理与被管理、服从与被服从的关系;社团在政府的督导下开展运作活动,维系或扩大业务范围,而政府通过让社团涉足那些公益性或非营利性领域,弥补政府的力不从心,形成了社团既积极作为又不擅自越位的稳序格局,可以说在互动的过程中社政双方达到了共赢。

以上威权导向管理的分析是单一而平面、理性而思辨的,鲜见意识冲突的发生。然而事实上的情况并非全然如此。我们知道,在互动中,社-政两极不可避免地都有各自的、外在于个人价值的利益关切,尤其是有不同的利益指向。就社团而

言,关心的是社团的申报成立、宗旨审核、业务开展、资金使用等方面能尽量地便利自己,那些打营利和公益“擦边球”的更是如此。就政府而言,关心的又有多个方面,比如如何履行好自身职责、为社团提供良好高效的监督和服务、及时解决社团生存和发展中存在的各种问题、掌握和提升社团运行过程中的数量与质量等,但无论哪方面的关心,最为关键的是要将关心的触角统统纳入社团被管束的网络内。如果具体到一个相关的行政职能机构,则其关心的问题除了以上的方面外,更包括如何在起到沟通个体社团与广义政府的桥梁和纽带作用的同时,扮演好一线“治保员”角色,察不良状态于萌芽,增长社会的和谐稳定因子。

接踵而来的问题就是,当社-政互信作为一个议题加以申明和思考的时候,就不可避免地面临一个“悖论”:如果主张社-政互信,把社-政双方的严谨关系变成去质疑化、去诘问化的“照单全收”式的随意关系,威权导向管理“在服务中监管,在监管中服务”的主旨就难以弘扬;如果主张威权导向管理,把社-政双方的温情关系变成去私交化、去托请化的“公事公办”式的冰冷关系,社-政互信“你中有我、我中有你”的灵魂就难以升华。社-政互信与威权导向管理的“悖论”使学界和政界在传统价值观惯性和工作中心主义的驱使下,轻而易举地选择威权导向管理,遗弃社-政互信,也就显得不足为奇。

选择了威权导向管理并不意味就消除了困惑,充其量只是对它暂且回避。困惑因“悖论”而生,因而问题的症结以及困惑的应对在于怎样正确认识社-政互信、威权导向管理之间的关系。究查其中,不难发现,社-政互信与威权导向管理间的“悖论”在本质意义上并不存在,或者说在本文既定情形下它是一个伪悖论。为了证明这一点,我们以最简单的二人互动关系为例来具体分析以下

几种情况。第一,外部非稳定。甲乙双方被外部的不确定性所笼罩和感染,内部间的互动就要靠一方的黠武来慑服对方,进而强行获得互动所需的表面而非内里的确定性,但终究不等于获得了信任,因为谁都知道跟浸染着不确定性的一方讲信任是要吃亏的;反过来就更清楚,要想获得信任,就必须以双方的心心相印而非威逼强迫为基础。所以,此时代表着真情化的信任与外形化的威权间的悖论成立。第二,外部稳定但双方内部无契约约定。无契约约定多发生在双方不了解或交往甚少甚短的情况下,此时由于外部稳定,靠丛林式强势的手段来获取对方哪怕是表面的信任都被明令禁止,而双方内部间无契约约定又使甲乙之间没有相互信任可遵循的依据,所以第二种情况双方维持着既无威权、也无互信的状态,更无从谈起互信与威权之间存在什么悖论。第三,外部稳定且双方内部间有明确的契约约定。由于外部稳定,所以丛林式强势自然被排除,但由于双方之间的契约约定必须要遵守,就像卢梭指出的:“社会契约在公民之间建立起一种平等,公民受同样条件的约束。”<sup>[9]</sup>所以又要建立起一种有别于丛林式强势的制度式强势来保证双方平等地自觉践约,这样在强势(威权)框架内双方有可能营造起互信。又由于双方内部间明确的契约约定反过来使双方都有信任对方的底气,更由于威权的存在会让违约的一方受到惩罚,从而加大了一方对另一方的信任。因此,互信与威权可谓是同生共处、兼得统一;相辅相成、互为补益,两者在逻辑方向上是完全一致的。比如当前强调的大幅取消行政审批事项,就是互信与威权同向共行的典型。把第三种情况延伸到社-政互信与威权导向管理的考察范畴,可以发现以上适用性仍然存在,从而社-政互信与威权导向管理获得了统一,“悖论”得消,困惑释除。

### 三、社-政互信力分析:一个纯粹意义上的互信模型推导

无论是二人交往间的互信也好,还是本文所讨论的社-政互信也罢,其实质都有一种内生力量贯穿其间,本文称之为互信力。互信力有如下特征:

第一,有时间性。互信是一个有时间性的概念。与“极其短”相对应的是即时互信,与“极其长”相对应的是恒常互信,与“既不短、也不长”相对应的是中长互信。中国的社-政互信在发展历程上看,在改革开放前总体上呈现由许许多多即时互信组成的中长互信,即是说期间有震荡和曲折;改革开放后则越来越呈现恒常互信,在整体走势“高开高走”的同时,呈现一条平滑对接的轨迹。

第二,有节点性。这是指互信力本身而言。即使互信力处于同一发展区段上,各节点上的互信力也有可能大小不同,线条的不同粗细是其直观表现。互信力的节点性和互信力的时间性不同,前者表示变化的幅度再怎么大也不会超出互信本身,是在互信范围内的增减;后者表示互信的变化有内外之别,内变化表示仍有互信力,外变化则表示互信已不存在。所以互信力的节点性表示的是定量问题,互信力的时间性表示的是定性问题。可举一个日常生活中的例子来说明互信力的节点性。如一白领在高档商店消费时双方的互信力就要大于白领在个体小摊小贩上买东西时的互信力(小摊小贩的商品质量、价格存疑)。

至此,有了互信力的概念,便可进行纯粹意义上的社-政互信模型分析。通过探究社-政互信模型进而探究社-政互信发生的机理的理论前提是:

(一)社-政互信是建立在由实力到敬重或器重基础之上的

按照唯物主义存在决定意识的观点，可以认为，作为人的一种心态、情感的反映物的信任，看起来是当事方一种主动的情绪体验，其实是受对方的存在决定的一种被动感受，是“物质的意识”，即它的内容不仅受存在的决定，就是形式也和存在息息相关。从这个意义上说，不能把信任作为空洞、抽象的范畴加以说教式宣传和对待。社团对政府的信任是由政府的实力而引发对政府的敬重油然而生，政府对社团的信任是由社团的实力而引发政府对社团的器重相伴而起。

(二) 社 - 政互信是充满博弈的过程，博弈的结果是双方实现均衡

互信作为双回合的信任，有别于单回合的信任，是“个体…所表现的某种平均特性之间的博弈”<sup>[9]</sup>的过程，博弈的动机就是如何实现己方愿景的最充分化。但如果一方过于优势或者说另一方过于劣势，博弈将要么完成不下去，要么进行得太快。前者无所谓博弈，后者虽然有博弈，但由于过程太急促，双方均没有充足的时间来权衡，博弈就匆匆结束，竟至任何一方都不能确切地判定自己的愿景是否得到了最充分实现。所以一个能让双方有展现各自风采机会的出彩的博弈，从双方态势来看大致要处于均势才好，而且从双方结局来看，越有平局的可能，均势就越凸显，博弈就越充分，也就越实现了帕累托最优。于是，我们看到，互信充满博弈，但博弈并不必然带来互信；然则实现了均衡的博弈，则必定承载着博弈双方的互信。由此反推出的一个重要结论是：博弈一旦实现了均衡，社 - 政互信即为建立。

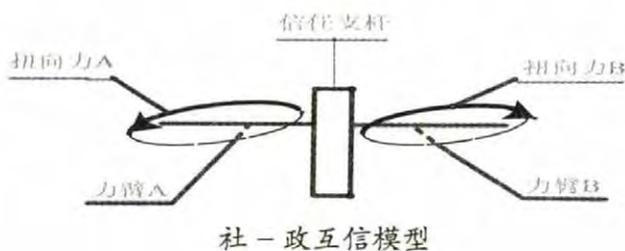
(三) 社 - 政互信双方都有方向彼此相异的扭向力

社 - 政互信力方向相异的意思是说，社 - 政双方的互信力从各自的基点生发，会在某一时刻的局部上显现不同的指向，并非是相互违逆之意；扭向的意思是说，互信的发展就象有多个 S 形曲

线的形迹一样，不是保持一个走向，同时在曲线的某些部位会出现一些所谓的“拐点”，这些点所代表的即时互信力此刻有一种脱离主轴的趋势。

社 - 政互信模型分析的一个重要目的，就是要在以上阐释的基础上，逐步厘清社 - 政互信的生成机理。那末，社 - 政互信模型应该是一个什么样的构造呢？

如前文分析，社 - 政互信是建立在由实力到敬重或器重基础之上的，可知构成社 - 政互信模型的最基本要件应是最能表示力的方向、大小的矢状线条；从双方实现均衡是社 - 政互信博弈的结果可知，在一个具体的社 - 政互信博弈活动中，博弈的过程和结局就是实现社团组织和政府部门的双赢，从而在双赢中达到双方的互信。由此，模型最基本的矢状线条应是两条，且大小相等。从社 - 政互信双方都有方向彼此相异的扭向力，可知上述两条矢状线条如果是一条指向内，则另一条应指向外，反过来亦是，形状上更应该接近于曲线，在上下左右的空间上均发生弯曲。另外融合前面互信力之时间性和节点性的有关特性加以考量，最后综合导出满足上述要求的社 - 政互信模型，如图所示：



模型中，中间的支柱称为信任支柱，也称为互信板，横杆（也称为关系杠）的两端分别为力臂 A 和力臂 B，其上的两个带箭头的椭圆分别为扭向力 A 和扭向力 B，模型所示的是某个特定时刻 A 方由内向外运动、B 方相应地由外向内运动的互动瞬间。这个看起来类似于水手双方正在合力运作航

船起锚绞盘的模型,内中蕴含着的却是中国社-政互信的发生机制及构建的一般路径。

上述社-政互信模型是一种假设实现了的互信状态,是一种结果,但不是本文论证的目的。本文的目的是社-政互信的发生机制,分析哪些因素影响了社-政互信的建立。

参照社-政互信模型,影响社-政互信构建的因素大致如下:

互信板的抗冲击性。互信板在社-政互信模型中起着中流砥柱的作用,一方面它是现实中孕育互信的“控制台”,另一方面它要承受两股扭向力的作用,其中有建设性的润轴滑枢,也有破坏性的剪切冲撞。如果它自身不牢靠,可以想见,在扭向力那部分微小然而长期的折损成分作用下,互信板将会断裂爆碎,社-政互信体系就会受到重创。所以实践中要千方百计维护、增强互信板的抗冲击性,也就是培育壮大社-政互动中的亲和性、安全性、确定性三因素。考察中国历史上社团与政府的互信关系,可以说不好的时期居多,这其中当然包括少数业务含混、宗旨定位偏颇、行动偏激的社团的责任,但更多的则来自于政府对社团的防范,造成社-政互动关系中互信板的抗冲击性不强。因而,对于中国的社团发展历史中缘何官办社团一直以来长盛不衰(如王名认为“中国基于团体会员的社团所占比例高于基于个人会员的社团”<sup>[7]</sup>)、以草根民间社团的发育为标志的公民社会一直裹足不前、政府职能“大而全”等问题也就好理解了。

关系杠两端的对称性。模型揭示,保持社-政互信建构稳定的重要条件之一,便是关系杠两端的力臂A和力臂B要始终保持对称性,否则,即使两个扭向力大小相等,由于力臂不等,力臂长的一方终究会“盖”过力臂短的一方,互信的均势也就荡然无存。就现实来说,当前社-政互动中有两种对称显得格外重要。其一是治理对称。无论是社团

还是政府,都应该正视、解决自身治理的问题。就社团来说,主要是解决组织再造、流程再造、运作再造的问题,以增强自律,适应新使命;就政府来说,在社会治理之外,政府也要解决组织变革、提高行政效率、建设服务型政府的问题,以提高政府公信力。其二,收益对称。如果政府利用社团参与社会管理所获得的收益,与社团奉献社会所获得的收益对称,或者反过来说,政府因若干领域的退出而让渡的利益都转化为社团的收益,则必将大大强化社-政互信。

#### 四、结论:社-政互信为社会组织发展与政府职能转变提供方案创新和选择

中国的社会组织发展与政府职能转变进行到今天,还有许多深层次的问题没有真正得到解决。事实说明,方案创新和选择要重于技术操作。不进行观念上的“顶层设计”,只有技术操作而没有方案创新和选择,就无法取得实质性突破,而方案创新和选择的核心在视角的定位。正是在这个意义上,社-政互信才充当了视角转换器,其引出的结论是:

1.政府应实行更为积极的社团政策。从提高社-政互信度的新视角,来修订完善社会组织发展的相关立法,降低社团成立的门槛,放手社团发展。严格区分导向政策和具体政策,不要因某时、某地出现个别社团违规的事件,就进行导向政策上的调整,波及其它包括同类型的社团。

2.政府应允许社团进入更多的社会领域。向社团开放更多的社会领域,是十八届三中全会提出的推进社会建设和政府体制改革的重大举措。今后应在更多的领域,如维稳领域、民生特别是就业领域、体育博彩领域等,实行对社团敞开,甚至让社团参与政府机构改革,如在信访部门的改革中,允许社团代表民众上访;还可对政府各种行政服

务中心的工作部分地实行社团化。

3. 社团更应该严格自律, 加强自身建设。社-政互信离不开亲和性、安全性、确定性的建立, 愈是强调互信愈应该创造让对方信任的条件。社团应把严格自律、加强自身建设作为新一轮组织再造的中心任务, 严于律己, 遵章践约, 规范有序。

4. 社团应努力钻研自身业务, 实现能力立身。互信是建立在实力基础之上, 所以要让对方信任, 归根结底还是自己要有实力。社团的实力就是弥补政府职能缺位、扮演好社会“第二管理者”角色的能力。新一轮的政府机构改革, 更使社团在努力钻研自身业务、实现能力立身方面时不我待、任重而道远。

5. 草根社团要加快结束“流浪”身份, 迅速回归到体制内生存、活动。实践证明, 越是草根社团, 越易填补政府职能转变后余留的空间, 发挥多功能作用。但草根社团又长期游离于体制之外, 其中对政府职能部门的一整套文本体系抱有顾虑是一个重要原因。当前, 在主管部门的努力下, 草根社团应打消顾虑, 主动争取“转正”。只有这样, 才能在体制内大显身手、有所作为。

-----  
注释:

[1] 叶颢:《方滨兴的墙内墙外》,《南方周末》,2013-07-18。

[2] 见欧阳兵:《从社政式治理到社团式治理——乡村公民社会成长的 60 年》,《岭南学刊》,2009 年第 5 期。

[3] (美) 杰佛瑞·布伦南、詹姆斯·M. 布坎南:《宪政经济学: 规则的理由》, 冯克利等译, 北京, 中国社会科学出版社, 2004 年, 第 46 页。

[4] (美) 摩根索、汤普森:《国家间政治》, 李晖、孙芳译, 海口, 海南出版社, 2008 年, 第 60 页。

[5] (法) 卢梭:《社会契约论》, 杨国政译, 西安, 陕西人民出版社, 2003 年, 第 27 页。

[6] (英) 约翰·梅纳德·史密斯:《演化与博弈论》, 潘春阳译, 上海, 复旦大学出版社, 2008 年, 第 3 页。

[7] 王名、刘国翰等,《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, 第 59 页。

作者简介: 欧阳兵, 江西省委党校(江西行政学院)经济社会发展战略研究所副所长、研究员, 江西南昌, 330003。

(责任编辑: 羽林)