

# 甄别性吸纳：中国国家与社会关系的新常态

□ 陈天祥 应优优

中山大学 中国公共管理研究中心 广东 广州 510275

近期以来,国家为了实现与社会组织之间既合作又有效控制的双重意图,采取了一系列的政策和措施,行动策略日益系统化和精细化,中国的国家与社会关系出现了“甄别性吸纳”的新形态。它的基本含义是:国家根据自己的偏好,筛选出一些社会组织进入合作筐,对它们赋权增能,支持它们的发展;同时,国家又对社会组织进行显性控制和隐性控制,使它们不脱离国家设定的运行轨道,从而达到放心合作的目的;而那些不符合国家偏好的社会组织将面临被边缘化的危险。

## 一、国家偏好甄别

根据笔者对国家政策文件的解读,发现国家在向社会组织转移职能和购买服务中都规定了一些前置条件,符合条件的社会组织将被吸纳进国家设定的合作筐,相应地获得国家的资源倾斜和政策扶持。本文用“国家偏好甄别”指称这种选择过程,并将其划分为合法性偏好甄别、功能偏好甄别和能力偏好甄别。

### 1. 合法性偏好甄别

国家识别社会组织的合法性,也就是对社会组织赖以存在的四种合法性基础分别做出判断,即法律合法性、社会合法性、行政合法性和政治合法性。

2013年《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(国办发〔2013〕96号)明确规定了社会组织参与购买公共服务的法律合法性和社会合法性。如“依法在民政部门登记成立或经国务院批准免于登记的社会组织,以及依法在工商管理或行业主管部门登记成立的企业、机构等社会力量”,指的就是法律合法性;“承接政府购买服务的主体应具有独立承担民事责任的能力,具备提供服务所必需的设施、人员和专业技术的能力”“具有良好的社会和商业信誉”等,指的是社会合法性。《社会团体登记管理条例》(1998年修订)规定:申请成立社会团体,需向登记管理机关提交登记申请书、业

务主管部门的批准文件、章程草案等文件材料。这构成了社会组织行政合法性的重要维度。此外,国家对做出突出贡献的社会组织给予表彰和奖励,也是衡量行政合法性的重要指标。2015年,中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》(中办发〔2015〕51号),要求社会组织内部设立中国共产党的组织,可视为政治合法性甄别。

### 2. 功能偏好甄别

功能偏好甄别是按功能划分社会组织的类型,着重培育和发展符合国家特定功能偏好和能弥补政府公共服务短板的社会组织,而排斥那些可能对国家构成挑战或威胁的社会组织。符合国家偏好的社会组织主要是具有提供教育、文化、体育、卫生、就业、医疗等普适性服务功能,或者具有向特定群体提供社区事务类、慈善救助类、社区矫正、社工服务等非普适性服务功能,又或者具有提供行业性、专业性和技术性服务功能的社会组织。国家对它们采取放松管制的政策,突破双重管理体制的限制,允许它们直接向民政部门登记注册。

### 3. 能力偏好甄别

为了满足人们对公共服务的多样化需求,国家逐渐意识到需要借助社会组织的专业优势和贴近基层的组织优势,寻求与社会组织的合作。因此,国家迫切需从中识别出有较强专业能力和公信力的社会组织。近年来,国家出台了社会组织评估制度对社会组织的能力进行科学、客观的识别。2007年8月民政部先后颁布了《关于推进民间组织评估工作的指导意见》(民发〔2007〕127号)和《全国性民间组织评估实施办法》(民函〔2007〕232号),启动对基金会、民办非企业单位、社会团体的评估工作。后来,国家有关部门又相继颁布了其他政策文件,规范社会组织评估实践。如2011年11月《民政部关于印发各类社会组织评估指标的通知》(民发〔2011〕127号)和2016年10月《国家社会组织管理局关于

开展 2016 年度全国性社会组织评估工作的通知》(国社函[2016]2 号)等,从“规范运作”“内部治理”“财务资产”“日常管理”“绩效与评价”等多个维度规定了评估指标体系,规定获得 3A 以上等级的社会组织可以获得政府购买服务的优先权和申请公益性捐赠税前扣除资格,获得 4A 以上评估等级的社会组织可以简化年度检查程序。目前,社会组织等级评估制度逐渐在全国各地铺开,成为国家识别社会组织专业能力的制度工具。

上述三个偏好甄别是国家寻找适宜合作的社会组织的选择函数,但并不意味着只有满足了全部三个偏好的社会组织才能进入国家设定的合作筐之中。由于社会组织等级评估制度尚未在全国全面铺开,因此,除了功能偏好和合法性偏好是必要条件外,目前只有部分地方政府在购买服务时会将社会组织等级评估结果作为重要的衡量依据之一。

## 二、强支持与强控制的双重策略

### 1. 强支持: 赋权增能

国家在对社会组织进行甄别后,将符合自己偏好的社会组织纳入合作筐之中,对它们采取强支持策略,赋权增能。一是向社会组织转移职能。在国家多次强调“凡是能由社会自主治理的事务,一律交给社会”的原则下,一些地方政府开始了向社会组织转移职能的探索。二是政府向社会组织购买服务。2013 年 11 月,十八届三中全会提出“推广政府购买服务,凡属事务性管理服务,原则上都要引入竞争机制,通过合同、委托等方式向社会购买”。此后,各地纷纷出台了相关的实施意见或管理办法等政策文件,指导和规范政府的购买行为,范围和规模不断扩大并向纵深发展,购买形式也呈现多样性趋势。三是构建政府与社会组织协同治理伙伴关系。2013 年 11 月召开的十八届三中全会通过了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,提出创新社会治理,改进社会治理方式,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动。在这些政策的号召下,不少地方政府出台了扶持社会组织发展的政策和措施,比如在办公场地、启动资金、项目开发、成立孵化基地等方面给予必要的支持和扶持,发挥社会组织在调节社会矛盾、解决民众纠纷、开展社区矫正、青少年服务管理、孤寡老人关照、外来务工人员融入、助学助残、社区网格化治理等方方面面的积极作用,使社会组织日益成为基层治理的重要主体和政协协同治理伙伴。

### 2. 强控制: 显性控制与隐性控制

较长时期以来,国家对社会组织采用准政府控制模式、事业单位控制模式、双重管理控制模式、归

口管理控制模式等控制模式,对社会组织注册登记、业务规范、人事任命、资源获取、组织决策等方面进行直接控制。21 世纪以来,国家逐渐放弃了直接控制社会组织的方式,转而采用其他的控制手段和方法。本文将它们划分为显性控制和隐性控制两种方式。

第一,显性控制: 权力监管和社会监督。一是完善对社会组织的日常检查,强化权力监管。2016 年 8 月中办、国办印发了《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》,明确要求各级民政部门要通过检查、评估等手段依法监督社会组织负责人、资金、活动、信息公开、章程履行等情况,建立社会组织“异常名录”和“黑名单”,将社会组织的实际表现情况与社会组织享受税收优惠、承接政府转移职能和购买服务等挂钩。同时,该意见还要求健全社会组织退出机制,对严重违反国家有关法律法规的社会组织,要依法吊销其登记证书;对弄虚作假骗取登记的社会组织,依法撤销登记;对未经许可擅自以社会组织名义开展活动的非法社会组织,依法予以取缔。至此,国家对社会组织的日常监管走上了规范化和精细化的轨道。二是推进信息化建设,构建社会监督体系。2014 年 10 月,民政部联合多个部委发布了《关于推进行业协会商会诚信自律建设工作的意见》(民发[2014]225 号),要求社会组织在行业组织圈内建立起相互监督机制和行业自律联盟,实行声誉评价,彼此公开信息,相互监督等。2016 年 8 月中办、国办印发了《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》(中办发[2016]46 号),将信息公开建设延伸到其他社会组织,要求民政登记主管部门制定社会组织信息公开办法,向社会公开社会团体登记、检查、评估、表彰、处罚等信息,接受社会公众监督,提高社会组织的透明度。

第二,隐性控制: 功能分化与政治嵌入。功能分化主要体现在以下两方面: 一是对社会组织实行政治分隔。根据《社会团体登记管理条例》(1998 年修订)的规定,国家对社会组织采取分级管理原则和非竞争性原则,从空间上抑制了社会组织的规模扩张和联合的可能性。二是对社会组织进行功能分割,这主要体现在对社会组织进行类别化等级评估制度安排方面。地方政府在实施等级评估的过程中,又对社会组织做进一步的细分。对社会组织的细致划分,为政府分类化和分散化购买服务提供了便利。如购买居家养老、残障人士、关爱儿童等服务时,政府会选择让慈善类和社工类社会组织来承接;涉及学术会议或科普活动、制定相关专业标准、学术成果评估时,政府一般会选择学术类社会组织来承接;涉及行业资质认证、设立行业标准、开展行

业调查活动时,政府往往选择行业协会来承接,实现了对社会组织的功能分割,减少了某一社会组织因综合性功能而获得独自壮大的机会。

政治嵌入主要指在社会组织中建立党组织和发挥群团组织的作用,将政治意志嵌入社会组织的日常运作之中。2007年8月民政部正式下发的《民政部关于推进民间组织评估工作的指导意见》(民发〔2007〕127号)附件提供的六类社会组织的等级评估指标体系中,均列明了党组织这一项指标。也就是说,社会组织如果设立有党组织则会加分,否则会影响评估分数。地方政府敏锐地捕捉到了国家加强对社会组织政治嵌入的意图,在实施等级评估的过程中,除党组织建设外,还将工青妇这类带有鲜明官方色彩的群团组织列入考察范围。通过党组织和工青妇群团组织的功能发挥,使国家的政治意志嵌入到社会组织的日常运作之中,有利于保证社会组织正确的政治方向。此外,一些地方还探索建立“枢纽型”社会组织的形式,让具有强烈政治色彩的工青妇、科协、侨联等组织在政治上充当国家与社会组织之间的联系桥梁,引导其他社会组织正确的政治发展方向。

### 三、相关讨论

多年来形成的国家治理理念使权力高层对社会组织的态度变得越来越复杂,不仅有规范控制的一面,也有积极培育发展的另一面,两种态度互相交织产生国家对社会治理的具体制度安排。十多年来,国家出台了一系列的规范性文件,使得政府与社会组织在转移职能、购买公共服务和社会协同治理中的合作互动愈加常态化和规模化。“甄别性吸纳”正是国家依赖社会资源,吸纳社会组织加入“创新社会治理体制”和建设“服务型政府”行列的一个现实选择。“甄别性吸纳”作为一种新型的国家与社会关系模式,阐释了国家与社会之间强合作与强控制并存的关系特征。它既不是简单的分类控制逻辑,也不是简单的“行政吸纳服务”的支持逻辑,而是带有偏好识别取向的选择性合作与全面监管的双重逻辑。“偏好甄别”“监管型合作”构成其核心机制。在“甄别性吸纳”模式下,国家与社会组织进行广泛的合作,从最初的购买服务到职能转移再到协同治理,同时控制的手法也日臻完善,并且深谋远虑,从行政化控制到日常和过程监管再到政治意志的嵌入,多种方法并举。

运用甄别性吸纳概念去审视当前的中国国家与社会关系,需要注意以下几点:

第一,目前甄别性吸纳对东部发达地区有较好的解释力。但该概念是基于对国家政策文本的解读,其普遍适用性只是一个时间问题,单一制国家结

构形式决定了全国统一的制度扩散逻辑。此外,中国是一个超大型的国家,各地的情况千差万别,各地执行上级政策的策略会有差别,不会在各维度上平均发力。例如,不排除有的地方政府在某个时期对一些相对敏感的社会组织采纳比较宽容的态度,也可能对一些不敏感的社会组织实施较强的控制,但甄别性吸纳关系的总趋势不会改变。

第二,国家并非整齐划一地安排三个维度方面的策略。鉴于社会组织等级评估尚未在各地全面铺开,有些地方就可能着重对社会组织的合法性和功能进行偏好甄别,挑选出可以合作的社会组织。在强支持维度方面,政府也未必对所有合作筐内的社会组织均同等赋权增能,而是依据社会组织的业务功能及专业能力,以及与国家之间的合作经验而有所选择。在强控制维度方面,亦可依此类推。此外,国家对社会组织所采取的某个策略与某项政策之间也非一一对应的关系,而是某种行动策略可能对应于多个政策文件或措施,或一个政策文件或措施中隐含着多种行动策略。不同的行动策略与不同的政策文件之间又可能存在相互嵌套和相互加强的情况。国家偏好甄别和支持控制策略之间也没有绝对的界线,如合法性甄别和政治嵌入之间就存在相互嵌套和强化的情况。因而,甄别性吸纳是一个庞大和复杂的政策系统和行动策略系统。

第三,国家根据自身偏好甄别社会组织进行合作,但在某个时期被排除在合作筐之外的社会组织并非永远没有机会进入合作筐。原来不符合国家偏好的社会组织经过努力后达到了国家的要求,就有可能进入到国家认定的新的合作筐之中。对于那些原来在合作筐内的社会组织,如果哪一天不再符合国家的偏好要求,则有可能失去合作资格。由此,形成一个动态的甄别性吸纳循环。

第四,甄别性吸纳中的偏好甄别、强支持、强控制的行动策略,并非都是近年来产生的新事物,如合法性甄别、日常检查等都是之前已经存在,只不过在新时期得到进一步完善和细化,并赋予其新的内涵。

第五,国家与社会关系理论研究所呈现的不同知识图景,都是对不同时期国家与社会关系实践经验的概括和解释。甄别性吸纳是新时期因国家政策变化而形成的一种新关系形态。笔者相信:在今后相当长一个时期内,它将是主导国家与社会关系发展的新常态。随着社会的快速变迁,人们对美好生活的需要存在诸多的不确定性,国家如何灵活地处理与社会组织之间的关系,在合理规制与释放空间之间达至平衡,进而构建良好的伙伴关系,势必会对新时代的社会治理提出很多挑战。甄别性吸纳模式能否应对这些挑战,有待实践检验。

■ 《中山大学学报》2018年第2期,约14500字