

国家法团主义视域下 政府与非政府组织的 互动关系研究

社会
2009·4
Society
第29卷

张钟汝 范明林 王拓涵

摘要:本研究以法团主义理论为基础,以授权、控制和垄断性等概念为分析工具,运用个案研究方法对上海市不同类型的非政府组织与政府的互动关系这一议题,做了比较深入和全面的分析与探讨。从国家法团主义的理论视角来看,由个案与政府互动关系的研究中可以提出以下两个创新概念:“庇护性国家法团主义”和“层级性国家法团主义”。采用同样的理论视角来观察中国的国家与社会之间的关系,本研究的发现是:它们正经历着一个由“直柱型的国家与社会关系状态”向“漏斗型的国家与社会关系状态”的转变过程,这种转变多少显现了国家与社会关系已经出现了模糊的分界。

关键词:非政府组织 国家法团主义 互动关系

一、话题讨论的背景和相关文献分析

1. 话题讨论的背景和研究的问题

关于一个国家或地区非政府组织产生和发展的前提条件,历来存在着这样一个命题,即经济发展必然推动非政府组织的发展,经济发展水平是衡量国家或地区非政府组织发展及其状态的决定性指标。香港地区的GDP比中国内地以及国内的任何一个城市都高,故其非政府组织就人均而言无论是在数量、规模或品质上都远远超过内地。日本学

张钟汝 上海高校人文社科重点研究基地上海大学“中国社会转型与社会组织研究中心”研究员

范明林 上海高校人文社科重点研究基地上海大学“中国社会转型与社会组织研究中心”研究员

王拓涵 上海大学社会学系 硕士研究生

本研究系教育部人文社会科学研究规划项目“政府和非政府组织合作机制建设”(06JA810009)的阶段性成果之一。

者冈室美惠子(转引自王名、刘国翰、何建宇,2001)也以这样的思路来研究中国的非政府组织的发展,她通过对 1997 年相关数据的分析,发现中国各省社团数量与该省的 GDP 高度相关,基本上是 GDP 越高,社团数量越多。

不过事实并非如此。近几年,上海的人均 GDP 一直位居全国首位,比起中国西部内陆省份的人均 GDP 来说更是遥遥领先。那么,上海的非政府组织的发展是不是在国内居于领先地位呢?对此,可用政府的一些统计数据来加以说明。

表 1:中国及有关省市人均国内生产总值对照表(单位:元 / 人)

地区 \ 年			
	2000	2001	2002
中国	7 081	7 543	9 030
上海	34 547	37 382	46 607
云南	4 637	4 866	5 618
陕西	4 549	5 024	6 500

资料来源:2001 年、2002 年和 2003 年的《中国统计年鉴》。

表 2:中国及有关省市非政府组织发展数量(单位:个)

	2000		2001		2002	
	社会团体	民办非企业	社会团体	民办非企业	社会团体	民办非企业
中国	136 841	4 506	129 993	22 539	129 676	82 089
上海	2 641	224	2 520	441	2 539	2 066
云南	4 156	—	3 908	695	3 981	540
陕西	3 927	—	3 640	740	3 430	1 491

资料来源:2001 年、2002 年和 2003 年的《中国民政统计年鉴》。

统计表明,自 2000 年至 2003 年,上海的 GDP 都超出云南和陕西两省,而同期上海的非政府组织每年的数量基本上不超过云南省和陕西省两省各自的数字。由此而言,一个城市的经济发展状况或经济实力的强弱并不是决定该城市或地区非政府组织发展以及数量、规模的唯一因素,许多情况下往往和政府对于社会公共事务的态度、控制意愿等因素有着密不可分的关系。

云南享有“中国的 NGO 之都”的称号,许多海外著名的非政府组织,如世界宣明会、儿童救助会等,都在当地设立服务机构并输入资金,

协助当地政府开展扶贫开发、环境保护、戒毒矫治等各种社会服务。问题是云南省的经济实力远不如上海,那么它何以会让众多的非政府组织在此发展呢?而类似上述著名的组织在上海的社会服务领域中可以说是“凤毛麟角”,何以会如此呢?本研究就是在这样的背景下,探讨在社会服务领域中,上海的非政府组织如何与政府互动,这种互动又表明了当代中国国家与社会的关系发生了怎样的变化?

2. 相关文献的回顾及反思

关于政府和非政府组织的关系在国内外学术界已有诸多论述(Gidron, Kramer & Salamon, 1992: 18; Kuhnle & Selle, 1992: 30; 官有垣, 2000; 王颖、折晓叶、孙炳耀, 1993; 田凯, 2004; 龚咏梅, 2007),有些已经建构成具有一定抽象程度的理论模式。

Gidron 等人(Gidron, Kramer & Salamon, 1992: 18)根据“服务的经费和授权”和“服务的实际提供”两项指标,把非政府组织与政府的关系模式划分为竞争与合作两大类型。

Kuhnle 和 Selle(1992: 30)提出另外两项重要指标,认为可以把非政府组织与政府的互动关系划分为四种类型(详见图 1)。

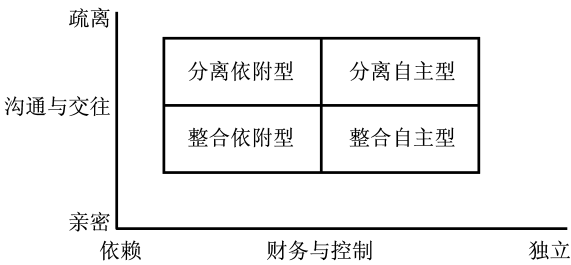


图 1: 非政府组织对政府的互动关系

Gidron 提出的理论模式,突破了传统的非政府组织与政府之间必然的冲突论,但是这个模式过于简单化,实际上,政府和非政府组织之间既有合作,又有竞争,合作中包含着竞争。在中国尤其要倡导非政府组织对政府的一种合作中竞争的关系,这种合作中的竞争关系,使得非政府组织和政府之间不会走向两个极端:过分强调合作而导致非政府组织丧失自主性和独立性,或者过分强调竞争而导致一系列社会秩序问题,甚至威胁政府的合法地位和合法统治。

Kuhnle 和 Selle 的理论模式对本文研究的启发在于:它把政府与非

政府组织的关系形态放置于动态的背景下来加以考察。但是该模式值得反思的地方是,它更多的是从非政府组织的角度来谈与政府之间的关系。经验指出,政府与非政府组织之间某种关系类型的达成,一定是双方交互作用的结果。在中国内地,大多数情况下政府居于相互关系的主导和主动地位,因此,研究中国内地的非政府组织与政府间的关系,也同样需要较多地从政府的视角来分析。

国内学者王颖等人(王颖、折晓叶、孙炳耀,1993)通过对浙江萧山的社团调查,提出“官民二重性”这一重要概念。事实上,“官民二重性”不仅仅是中国内地一些非政府组织在实际运作中所呈现出来的基本特征,也是它和政府之间关系的一种真实写照。田凯(2004)以国内一家慈善基金会为个案开展研究,他提出了一个重要概念,即“组织外形化”。这个概念描述的是国内慈善组织的基本特征,但实际上它也反映出了这类非政府组织和政府的真实关系:组织与行政部门同构、被政府主导以及居于从属的地位等。

国内这些研究来自丰富的经验材料,又经过深入的理论思考,尤其是这些文献对西方理论/概念的反思和批判性使用,以及对本土概念的追求和悉心构造,都为本研究带来了很大的借鉴意义。

二、理论基础和研究设计

1. 法团主义和国家法团主义

本研究建基于法团主义理论,西方学者斯密特(Schmitter, 1974: 85 - 131)对法团主义的经典定义是,作为一个利益代表系统,它是一个特指的观念、模式或制度安排类型,它的作用是将公民社会中的组织化利益结合到国家的决策结构中。这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成,它们被组合进一个有明确责任(义务)的、数量限定的、非竞争性的、有层级秩序的以及功能分化的结构安排之中;它得到国家的认可(如果不是由国家建立的话),并被授权给予本领域内的代表性垄断地位,作为交换,它们在需求表达、领袖选择以及组织支持等方面,受到国家的必然控制。

另一位学者威亚尔达(Wiarda, 1997: 23)强调,可以将“法团主义界定为一种社会和政治的组织体系。在这个体系中,一些主要的社会团

体(劳工、企业、农民、军方、族群、部落或恩待团体、宗教组织)和利益全都被整合到政府的体系之中,而经常是以一种垄断为基础,或者基于国家的指导、定向、训导和控制,使之能够达到协调性的国家发展”。威亚尔达的定义将法团主义视作为“一种社会和政治的组织体系”,并把所有正式和非正式的社会组织“全都组合到政府的体系之中”。此外,在这个定义中,威亚尔达还特别指出在组合的过程中“国家的指导、定向、训导和控制”等功能的存在和发挥,才“使之能够达到协调性的国家发展”。显然,威亚尔达对法团主义定义的开拓,不仅涵盖了在当今世界秩序中存在的更多的法团主义类型,而且,更为重要的是,它跳出了狭窄的经济领域(实际上是更狭窄的政府、劳方和资方三者关系领域)的论述层次,从而触及更根本的国家和社会以及政府和其他社会组织相互关系或互动体系的制度化安排的论述层面。由此看待法团主义的含义以及讨论其功能,无疑对本文研究极具启示意义。

按照 A.考森、威亚尔达等人(Schmitter, 1974; Cawson, 1986: 38; 威亚尔达, 1997)的论述,以法团主义为基础而结成的国家和社会之间的常规性互动体系具有如下特点:(1)有国家参与,社会参与则以功能团体的形式出现,它们互相承认对方的合法资格和权力;(2)这个建制的中心任务是把社会利益组织整合到国家决策体制之中,因而代表着国家与社会的一种结构联系;(3)进入决策过程的社会团体,对相关的公共事务有建议、咨询的责任;(4)社会团体之间是非竞争的关系;(5)进入决策过程的社会团体数量有限度性;(6)在体系内,各社会团体组织以层级秩序排列;(7)社会团体在自己的功能领域中享有垄断性的代表地位;(8)作为交换,对这些团体的领袖选举、利益诉求和组织支持等事项,国家有一定程序的管制。

需要重申的是,在威亚尔达看来,法团主义不只是政府和社会组织的结合形态,而是以国家的整体功能和目标来统辖各级政府和各类民间社会团体之间的互动(徐振国, 2000: 19)。因此,“强国家”论也是法团主义理论的另外一个核心思想。

对法团主义理论的进一步梳理就涉及其分类问题,学者斯密特(Schmitter, 1974: 103 - 104)提出了为后人广为沿用的分类,即“国家法团主义”和“社会法团主义”(见表 3)。

表 3: 社会法团主义与国家法团主义的区别

特征	社会法团主义	国家法团主义
数目有限性或单一性	通过社团之间建立“政治卡特尔”或者通过竞争性淘汰过程自然形成	通过政府施加的限制来实现
强制性参与	通过社会压力、劳动合同、基本服务提供、专业资格凭证或执照的垄断性发放权力来实现	通过政府明文规定来实现
非竞争性	通过社团内部寡头趋势以及社团之间自愿达成的协议来实现	通过不断实施的国家中介、仲裁甚至压制来实现
等级化组织架构	通过社团组织内在的官僚化扩张和巩固过程来实现	通过国家明令的集中化或者行政依附过程来实现
职能分化	通过自愿性协议安排来实现	通过国家明确的行业或专业领域类别来实现
国家承认	基于自下而上的政治需要	基于社团形成与运作的前提条件
代表性的垄断	通过自下而上的努力奋斗而形成	依赖于国家的同意
领导人选择与利益表达的控制	基于上下对于程序和目标达致的共识	基于国家的强制

法团主义理论对本研究的启发是：第一，注重社会的整合、秩序和稳定，强调组织和社会团体的作用与执行公共任务的责任，这对中国倡导和谐社会建设具有重大借鉴意义；第二，主张功能团体与国家建立长期的合作关系，从而将社会冲突降低到不损害秩序的程度，这对当代中国社会秩序和稳定的政治主张有极大的契合之处；第三，强调强大的国家领导力量和政府社团的授权，强调对利益团体自主与活动的限制和干预，将利益团体整合为国家的一部分，不仅向国家机关表达成员的利益，也帮助国家管理和执行政策，从而获得垄断地位。这些观点成为本文研究的可操作性的分析工具。

2. 研究设计和研究框架

本研究采用法团主义理论的核心概念“授权”、“控制”、“垄断性”来分析中国非政府组织与政府的关系，进而探讨国家与社会的关系。图 2 是本文研究者的理论框架。

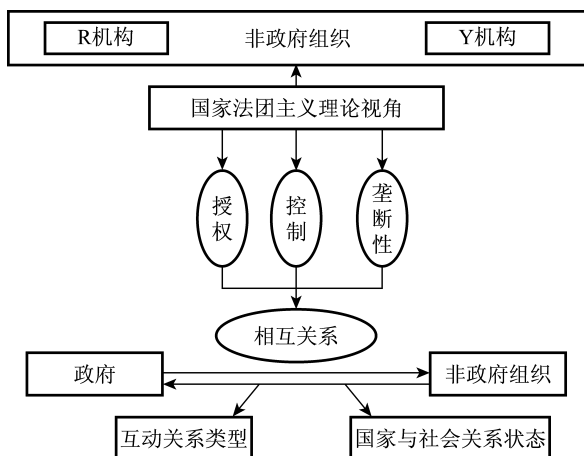


图 2：本文研究的理论框架

质性研究取向的个案研究方法是本研究所采用的主要方法,同时,本研究采用的是“嵌入性个案”和“整体性个案”¹相混合的个案研究设计,资料的主要来源有文献、档案记录、访谈、直接观察、参与性观察等。

三、个案运作以及与政府关系的描述分析

(一) Y 机构组建和运作分析

1. 政府的指示和授权

为了推进 Y 机构²的组建和运作,自 2003 年起,政府出台了一系列文件,其中包括组织架构和运行思路,社团组织的组建、性质和职能,社团的社工队伍招聘、规模、来源和建设,社工的工作内容和待遇,等等。

第一,政府参与了 Y 机构组建的全部过程,甚至是催生了 Y 机构。

1 按照 L.K.殷([1989]2004)的说法,一个个案研究可能包含一个以上的分析单位,当需要对多个次级分析单位进行考察时,就会出现一个研究中同时存在多个分析单位的现象。相反,如果在某个个案研究中,仅仅考察某一组织或公共政策的整体性质而并不涉及次级分析单位,那么,这样的设计就是整体性个案研究设计。两者相比较,其分别就在于前者需要选取个案的次级单位进行分析考察,后者则仅考察研究对象的整体性质。

2 Y 机构实际注册的是民办非企业单位,但政府在文件中以及被访谈的政府官员仍然习惯于称之为“社团”,本研究在资料呈现时沿用这一称呼,但在分析时则采用比较规范的“Y 机构”或“机构”的名称。

这一点诚如在访谈中一位政府官员 A1¹所说的：

这个体系(指预防和减少青少年犯罪的工作体系——笔者注)从 2003 年 8 月 1 日正式做试点工作,到 2004 年全面推进,效果搞过两次总结,初步有一些归纳,比如说加强基础,落实了政策,体现了党的关心。

社会发展的形势说明单靠政府行为已经不行了,需要社会化、社会管理的力量来补充,当时市委某书记提出的这么一个思路。也是在那次的调研以后,明确提出要建这么一支队伍(指社区青少年管理社会工作队伍——笔者注)。

第二,政府事无巨细,在文件中都有详细的说明和严格的规定。

第三,文件要求 Y 机构“根据业务主管单位设定的总体工作目标,按照所承担工作项目的具体要求”开展社团组织的管理服务工作。

很显然,上述现象和过程可用“授权”一词精辟地概括,即政府或上级部门经过一定的规则、程序或形式,允许下一级单位或其他社会组织从事原先政府承担的某些社会事务和提供规定范围内的社会服务,同时接受政府转让出来的小部分权力。因为政府的授权,Y 机构才得以组建和具有生存下去的理由。

在此个案中,政府授权至少有三种形式。

第一种是强政府的全面授权,诚如政府官员 A1 在访谈中说的：

体系实施最初的设计就是一种行政的强力推进的方式,政府一次性全覆盖,包干的这样一种方法……社团在运作过程中,实际上都有一个强大的政府在背后支持,有一个比较完善的原有的政府行政网络在运作,如果缺少这两条的话,它实际上起步很难。

第二种是市级政府向区级政府的授权,可以把它称之为“正式组织内的层级性授权”。2003 年市政府颁发的相关文件明确指出：

区县预防和减少犯罪工作在区县综治委的领导下,区县预防犯罪办公室(以下简称“预防办)负责整体推进和综合协调工作。各区、县要抓紧成立预防办,做到组织落实、人员落实、经费保证……团委是区县政府推进社区青少年事务工作

1 依学术惯例,文中出现的每一位被访者均作了匿名处理,以字母和数字代替。下同。

的职能机构。社团承担政府指定的服务项目,可获得政府购买服务的费用,用于与项目相关的开支……各区县购买服务费由区县财政局拨付到区县综治办,由社工站按社团的造册名单及金额按月发放。

第三种是政府向个人授权,可以称之为“个人性授权”,访谈中被访者 B1 所说的情况就是这样一种类型。

(政府)重视的话它就这么规定,像某某某(指某区社工站的一位社会工作者),是某某团区委的委员,团工委书记、副书记、委员,某某区四个街道四个委员之一。他开展工作就以团区委委员的身份要资源。

虽然,政府授权让 Y 机构获得了身份证,但 Y 机构的活动也被限制在一个特定的空间内,显然这是一种代价,也是两者之间一种必然的连接方式。

2. 被保护:从行政架构到服务资源

授权不仅决定了 Y 机构的合法性,也确立了它与原有的行政架构的紧密关系。政府不仅再三重申,要紧紧依托现有体制,充分利用好“两级政府、三级管理、四级网络”和“条块结合、以块为主”的架构,同时,政府还以文件的形式确定 Y 机构在整个行政框架中所属的被保护的位置(详见图 3)。

青少年管理社团即 Y 机构,被保护和“吸附”在庞大的行政架构上。图 3 还表明,Y 机构被市级行政架构保护,而它的下属单位——各个区县的社会工作站则被区县一级的行政架构所保护,再往下,各个区县的社会工作站的下属服务单位——各个社会工作服务小组则又被街道或者镇层面的行政架构所保护,但却较少看到 Y 机构对其下属的各个区县社会工作服务单位的上下级业务关系,有的已被强有力的行政关系隔离得断断续续。

在中国社会服务领域中,政府控制了大部分社会资源,Y 机构在运作中首先就碰到了缺乏资源这个棘手的问题。因此,如果需要获得资源,首先就要与行政体系保持良好的关系。访谈中,一位区政府层面的被访者 A3 表示:

如果我们有一些工作要社工参与的话,很占用他们的时间和精力,但是从整合资源的有利环境来看,也是非常好的。

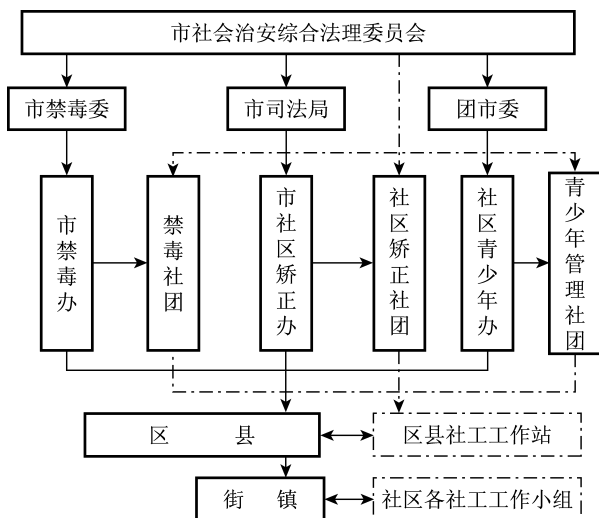


图 3: Y 机构在行政架构中的位置

资料来源:摘自有关部门文件。

社工很多不了解情况,对区情、街情包括青年工作都不了解,他们很难整合资源。通过工作中互相熟悉,包括感情的存在,我请你工作,你有什么问题来找我好了,反过来,如果不熟悉,我就公事公办,这不行的,所以这是有利有弊的。

被访者 A3 的一番话背后隐含着这样一个意思:社会工作者在资源的获取上被保护是要有代价的,要付出一定的时间、精力和劳力才能得到回报。

被访者 A1 是市级层面的政府官员,他清楚地明白机构资源的缺乏和对资源的渴求,所以,他对 Y 机构及其下属单位在资源上寻求被保护以及依赖的看法是:

我们觉得现在比较大的问题是政府这根拐杖暂时还扔不掉,一方面是因为社团本身还是个发展的过程,一方面政府在里面确实还能起到很大的作用,因为社会的资源在政府的手上,社团如果把政府这根拐杖扔掉的话,社团会更加困难。我们的想法就是今后社团,政府购买的是它的基本数,其他的要给它一些钱,基本的这一块也在做一些探索,一方面酬金上要跟绩效挂钩,一方面通过做一些项目争取政府的资金,开展一

些活动,形成一些略有的竞争。政府的有效资源要给它(指社团——笔者注),嫁接、过渡、提供、转移,要做这个事情给社团。政府还要大力宣传,自己要先定位。

分析被访者 A1 和 A3 的表述,给人的感觉是,政府也并非铁板一块,被访者 A1 虽然也承认现在是政府控制了社会资源,但同时主张经过一段过渡时期便将“有效资源嫁接、提供、转移给社团”,这种想法与被访者 A3 表达的“要让社工通过为政府部门处理日常琐事(社工们俗称“干活”、“打杂”或“打零工”)来建立关系和换取社会服务资源”的想法形成了鲜明的对比。

3. 区县政府:更强势的政府在场和更强势的保护

研究发现,区、县以及街镇基层政府的在场及保护有许多表现方式。首先,通过经费拨付来表明政府的在场和保护。由于一线社会工作者的工资、办公费用和活动经费均由区级财政支出,所以催生了基层政府强烈地干预 Y 机构及其下属社工站运作的冲动。其次,通过社工站人员调动和人事权的控制表明基层政府的在场。在访谈中,不断听到区县政府和街镇政府随意从外面调人进社工站,或者擅自把社工站的社工临时调往政府的其他部门去工作,却不与 Y 机构及其领导做任何沟通和解释的事例。更加奇怪的是,被擅自调用的社工也无意于向 Y 机构领导报告,诚如被访者 A1 所指出的那样,“我们这个体系(指预防和减少青少年犯罪工作体系——笔者注)在实践的时候,出现了‘社团市属化’和‘社工属地化’的矛盾”(摘自 A1 的访谈稿)。再次,通过介入具体的评估活动和指派行政任务表明基层政府的在场和保护。不少区县政府和街镇政府不仅仅要控制社工站人、财、物的权力,也试图通过对社工站的日常工作介入到 Y 机构的具体管理中。对此,在访谈中,一位市级政府的工作人员 A5 不无担心地说:

我们发现为什么还有那么多区干涉那么多?(关键是)他的思想还没有转变到我们这个体系建设上来。我们 15 号、16 号文件已经讲得很明白,谁做什么事情都很明白,但是做到下面就走歪了。我们区县政府层面还是很支持这项工作的,都很支持,我们就怕支持过了头。

4. 购买服务、非竞争性地位和被保护三者的关系

国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》从普适性的角度为国内民间组织包括 Y 机构在内确立了合法性身份和非竞争性地位,而政府购买合同又从特殊性的角度为 Y 机构“量身定做”了具有保护性和垄断性身份的“护身符”。因此,Y 机构目前的地位、服务内容和项目无人能比,这种垄断性身份的获得和维持无不与政府有关。这种相互之间的关系可以用图 4 来表示。

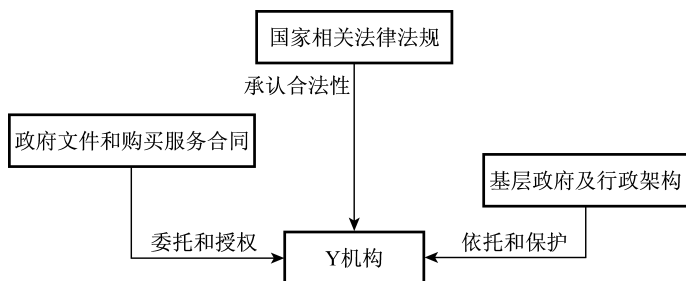


图 4: Y 机构生存和运作的外部环境因素

Y 机构对此有什么回应呢? 研究发现,“主动寻求被保护”恐怕是机构的主要应对思路 and 策略,这种思路体现在 Y 机构运作的各个方面上。在一份“机构三年成长计划”中就开宗明义地写道:

“计划”的指导思想是:以市委 15 号文件精神为指导,按照“政府主导推动、社团自主运作、社会多方参与”的总体思路,依托“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制,积极实施“成长计划”……使中心工作与上海“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理模式紧密契合,有效服务社区,服务青少年。

(二) R 机构的运作和演变分析

R 机构至今虽然仍被称为“草根 NGO”,但是从文献和访谈资料中不难发现,当初 R 机构的成立除了有民间力量的介入外,T 区政府职能部门的提议和大力推动仍然是 R 机构产生和发展的主要因素。由强政府主导下的中国政治和社会环境决定了 R 机构的发展绝不会是一帆风顺的,它的变化最集中地体现在机构三任主任的变换上,它明显地折射出 R 机构在自主性与依附性之间的摆动。

1. R 机构三任主任的经历

2002 年,机构在几位具有社会工作专业背景和干劲的年轻人的操办下,开始进入筹备阶段,并于 2003 年年初正式运营。

我们申请的是独立法人单位,是真正意义上的民间组织。我们报上去以后,一直等很长的时候才批下来。这时我才正式向 T 区社工协会提出辞职,前面讲到,以前我还有事业编制,挂靠在政府部门,但这个时候作为一家真正意义上的民间机构,现在我是什么都没有了。……而我辞掉社工协会的工作后,没有了事业编制,我就成了真正意义上的自由人了,只能靠自己去打天下了。我们那个时候向外界招聘了好多社会工作专业毕业的年轻人,我们都有一股热情和事业心,我们想凭我们的努力是能够把社会工作这份事业做得红火起来的。当时我们想得挺好,也想了很多,经常一起讨论,比如开展哪些领域的社会工作,如何做项目等。(第 1 位主任 D3 访谈录)

R 机构成立是政府、民间及个人等多种意志和力量聚合的结果,其最初的诞生多少带有“自由结社”或“民主参与社会服务和管理”的意涵,所以,在机构的章程中明确规定采用国际上非政府组织通行的治理结构,成立董事会,实行董事会领导下的主任(法定代表人)负责制,主任的人选(包括任命与罢免)由董事会讨论决定。主任对董事会负责并行使董事会规定的职权,这样,组织的执行负责人实际上就拥有了对组织的管理控制权……(刘小霞,2006)

R 机构在刚开办的一年里,员工达到 16 人或 17 人,服务项目跨越了多个领域。然而,到 2003 年年底,发展的势头开始减缓,至 2004 年初甚至出现了运行不良的状况,其标志是员工开始不断地外流,机构运作的资金严重短缺,以至于创办人最后不得不含泪离开 R 机构。是什么原因造成 R 机构陷入这种状况呢? 机构董事会成员 D1 指出:

在这个整个机构的管理上面,说实话 D3 呢,她有这一个满腔热忱,但是她也不知道这个民间机构的运作……

D3 后来与政府一些部门碰僵了,她倒不是有意要碰僵的。她是媒体采访她问她现在有什么困难没有时,作为一个民间机构,她当然会讲困难,头号的困难是资金不足,接着她

就讲了一句话,她说有时候呢,说了给我们经费也没有及时到位。这个嘛,主管方面听了不高兴,他认为你这等于是在媒体上公开批评我嘛,我的钱都到位了。但 D3 说的也是事实,工资也发不出了,我怎么瞎讲了? 另一方面呢,我认为政府在这点上应该向深圳学习,深圳市政府呢,搞了 7+1 的文件,同时希望有些机构能够跟他的文件对应的,不是我来办,是你来办,你们发展社工,你们招聘人员,我给你任务,我给你钱,无论如何我觉得需要迈出这一步。如果所有的政府都迈出这一步,那无论如何是一个好形势。

对 D3 的深度访谈基本上能够映证 D1 上述的说法和看法,D3 在访谈中从政府方面和个人自身方面分析了当时 R 机构的运作状况以及遭遇困难的原因,在政府方面,D3 说道:

我们主要是有资金的困难,由于 R 机构不是属于政府下面的事业单位机构,靠国家来下拨经费。我们是民间组织,只能靠自己来筹集资金来源,当然主要还是争取政府的拨款,毕竟我们是帮他们在做事,而且港台以及西方国家等也是这么运作的。R 机构成立的时候我们是有好几笔经费的,但有些经费迟迟没有到位,比如有一笔经费说是可能这一两个月要拨出来了,但拖了一年多仍不见踪影……

没有政府支持,R 机构就不可能做出这么多事情出来。但是,这里的政府方面牵涉到很多部门,有时我们策划了很多方案,也和政府方面共同讨论修改了几次,政府方面都觉得挺好的,但只是认可而已,由于没有列入它今年的工作重点,就不会用心去做,这样我们的工作就受到了很多局限,毕竟我们工作所需的很多资源还是要靠政府来提供……我们的计划方案只是得到他们的认可,并没有真正意义上来配合或采取相关行动,我们就没办法了。

由于 D3 的离任,董事会召开会议紧急磋商,决定委任 D4 暂时代理 R 机构的主任。D4 在这之前已经在一家历史悠久的著名 Q 社团中任职过几十年并于近年起担任了副总干事,因此她是兼任 R 机构的代理主任。董事会选择 D4 的主要原因是她具有丰富的 NGO 管理经验和积累了比较广泛的人脉,但是董事会没有预料到另外一个重要的因

素。D4 在 Q 社团工作了几十年，D 社团的文化和理念已经浸入到 D4 的思想和行动中，这种情形为后来政府主管部门、董事会部分成员与 D4 以及 Q 社团之间的冲突设下了伏笔，其实，这种冲突就是自主的要求与依附的需求之间剧烈的张力。

D4 经过精简机构、合并项目和其他一系列开源节流的措施，使 R 机构又开始步入正轨。不过从访谈中了解到，在管理 Y 机构的过程中，烦恼始终侵扰着这位第二任主任。第一，由于服务资源分属于政府的各个部门，但又没有分享的机制和平台，所以 Y 机构并不能共享这些资源；第二，政府虽然承诺给予支持，但真的与政府部门以及所属的福利机构接洽项目时却要耗费巨大的精力和时间；第三，难以使 R 机构既能获得政府的大力支持，又能与政府保持一定的距离而独立自主。最终，有两件事导致 D4 主动离开了 R 机构，第一件事是“民工子弟学校学生体检事件”。R 机构接受境外某慈善组织的资助，让民工子弟学校学生免费体检，第一阶段有数千名学生受惠，这个爱心项目获得了政府、社工协会、相关医院的大力支持，也受到了民工子弟学校及其服务对象和家长的欢迎，然而在第二阶段实施时却遭遇了波折。对此，D4 是这样描述的：

（项目第二阶段）上报时却出了问题。理由是政府部门认为这个涉及人权和一些机密数据，我真的觉得有点“欲加之罪、何患无辞”的味道，我认为我们有权利掌握一些必需的数据，而且我也没有说肯定要公布啊。我手头的数据都是疾病预防控制中心给我的，但政府部门坚持说接受外资投资必须报政府批准。事实上，服务项目开始实施之前，我们与政府部门沟通过此事，社工协会也始终参与其事，他们很支持，但是这个项目涉及另外一个政府部门，它是主管。疾病预防控制中心给了我们数据，应当说我们和一些部门还是沟通过的。开幕式上我们董事长也来的，我们事先还给各政府部门发了邀请函。

D4 为了解决这些麻烦在政府各个相关部门和相关机构疲于奔命，而她来自于一个相对宽松和具有较多的独立、自由和自主空间的非政府组织，这种掣肘的环境自然令她烦恼丛生。第二件事是“R 机构董事人选事件”。R 机构因董事离任需要新增董事，于是关于新董事人选的安排以及 R 机构发展方向的争论风波又起。主管政府、部分董事与 D4 及

其代表的 Q 社团对 R 机构培育或发展有着不同的看法和较大的分歧，博弈的结果是 D4 主动离开了 R 机构。

在职能部门的介入下，R 机构最终选择了 D2 做主任。被访者 D1 参与了选择和考察主任人选的全过程，对此，他应该很有发言权。

D2 呢，我跟她联系的时间也是很长了，从某某街道党工委书记，到另外一个街道做党工委书记，再后来到区里任职一直到退休，我一直与她联系。她对民间组织这个事情很热情，她说我退下来就做这个事情。那不是很好嘛，后来她在社工协会任职，社工协会实际的操办人是她……

考虑 D2 还有一个重要因素，因为做社工的人要熟悉资源，D2 就很熟悉。哪个妇联怎么搞工作，人家主动找他，团委、哪个民政怎么搞工作，D2 都很了解，而且这些人头也很熟，所以她还能够调动资源。此外，D2 口碑也不错，说这个人呢热情，社工理念比较强，我说她有这方面的一点气质。

在访谈中，D2 也毫不掩饰地对研究者说：

我的优势是什么呢？其实就是我长期在政府部门工作，这是我在公众面前的个人的一个信任度。因为开始他对你这个民间组织不了解的时候，他就看谁在做，这个也很重要。另外呢，我的一个社会资源、社会资本，社会资本很重要。为什么区少数民族工作部门他会来找我？因为我们这个部门的部长原来是市妇联副主席，后来调到区里来做这个部门的部长，他在市妇联期间和我有了四年的接触，我到这个里面来做，他就知道了。因为我在原来的工作单位和工作过程中就宣传社工的理念，他就知道我对社工很懂，所以他接到这个任务以后准备在区里试点，他马上打电话给我，他说：D2，我有件事，我这件事要找你来商量。这是背后的事情，但是从我们专业上来说，这是我的社会资本。所以，R 机构，如果没有社会资本来运作呢，就是政府要想找一个机构来承办一项新的服务，它也很难想到你，就是这个原因。

2007 年 3 月，D2 正式走马上任，D2 运作和管理机构的策略是：背靠政府发展服务。在访谈中，D2 告诉研究者，R 机构新近发展了两大项目，一个是外来务工青少年服务，另外一个就是社区里的少数民族人

群服务。两个项目所获得的经费以及其他从政府部门承接的项目和经费,已经可以维持 R 机构正常运作很长一段时间了。

在访谈中,D2 对研究者发表了运作 R 机构一年下来的看法。

我们国家呢,它和西方不一样,西方是先草根发展,再政府重视,我们是政府重视来允许你草根发展,倒过来的。那如果你不和政府合作,社会责任这方面的意识现在又薄弱,现在很多企业社会意识很薄弱,那你靠什么来做呢?你没法生存呀。所以在我们这个国家,本身是一个强势政府的社会,而且自古以来就是集权制,权力是集中的,这是中国长期以来的一个文化背景,再加上我们本身中国共产党执政以后是一党执政下的一个政府,那你不和政府合作,那你靠什么?你没有其他的途径啊,除非公民社会发育很成熟。

2. R 机构发展路径的摆动

本研究无意于也无资格评介 R 机构三任主任的功过是非,只是想呈现与揭示 R 机构发展的这段耐人寻味的经历,从而阐发出种种思考来。

三位主任的经历,让 R 机构的发展比较明显地划出了一条在自主性和依附性之间左右摇摆的轨迹。第一任主任当时的想法很简单,政府你给我项目或帮助我联系项目,余下的有关具体服务的事情就不用政府操心了,全由 R 机构独立地去完成和自行处理。但是,她没有想到的是,政府的承诺是有限的,也是有代价的。“有限”的意思是政府虽然向 R 机构提供了项目,并且也向有关单位如敬老院、学校等发放了红头文件,要求设置社工岗位并提供专业服务,但是许多事情并没有真正落实,尤其是经费问题甚至连政府职能部门都鞭长莫及无能为力;所谓“有代价”,是指政府向 R 机构提供项目的目的是希望 R 机构能够按照政府的意愿去完成这些项目,而不是自行其是,更不是对政府的做法和意见公开提出批评。到了公开批评这一阶段,也就意味着政府开始减少项目提供及第一任主任结束使命的期限到了。对此,概括而言,政府对 R 机构已经有授权,但这个授权是非常不充分和不完整的。

第二任主任在任期间,R 机构主要的项目是由她通过原来的关系得到的,或是由她任职的 Q 机构转介而来的。照理说,她完全可以按

照独立自主的理念来管理机构和带领员工提供服务,但是,第二任主任却感到处处受到牵制。问题就在于,除了她来自于一个充满独立性和自主性文化的社团外,还有 R 机构的发起和组建原本也有政府的意愿在里面,R 机构的注册资金里有一部分来自半官方的机构——T 区社工协会,而 T 区社工协会又是 R 机构的业务主管单位,因此,第二任主任的行动受到限制也就不足为奇了。从理论上来概括,这个过程实际上就是充满了坚持自主性和要求依附性这种张力的过程。

第三任主任成功的关键是她来自政府机构而又紧紧依靠行政体系获取资源和其他更多的支持,尤其是对于来自相关政府职能部门的指示,基本上是不折不扣地执行和实施。由此,政府对 R 机构的定位也得到了落实:由 D2 任 T 区社工协会的秘书长兼 R 机构的主任,同时,R 机构成为社工协会下属 10 个民间组织中的一个。这种格局在一定意义上也意味着政府加强了对 R 机构的控制。虽然这种控制是间接的、温和的而并非像政府对 Y 机构的控制那样肆无忌惮,但对 R 机构而言,在它行进的路上无疑是朝着依附性的方向迈进了一步。

四、个案与政府关系的理论解释

(一)对民间组织相关监管法律的法团主义特征的分析

在中国,任何一种合法的民间组织必定要依照国家颁布的某些法律规定并履行某些法律程序,而从国家法团主义的角度来看,这些相关的法律条文及其规定已经具备了法团主义的一些主要特征了。

如果将国家颁布的《民办非企业单位登记暂行条例》的一些重要条款规定与法团主义的主要特征比照起来(详见表 4),就会发现一些非常有意思的联系。从表 4 中可以看到,除了法团主义的第 4 个特征,即“社团以等级方式组织起来”以外,其他的五个特征都能够在《民办非企业单位登记管理暂行条例》的相关条款中找到它们的印记,尤其是有关“国家行使控制权”这方面的特征,对应在《民办非企业单位登记管理暂行条例》中的相关法律条款中,国家在这方面规定得最为详细、严格和完整,这一点无疑突显出了国家在对民办非企业单位监管体系上的强烈的国家法团主义的色彩。法团主义的第 4 个特征“社团以等级方式组织起来”在《民办非企业单位登记管理暂行条例》中找不到相应的法律条款,根本的原因在于,中国的民办非企业单位目前大部分规模都

比较弱小,尚不足以以等级方式组织起来。由此而言,这个特征不是不适合中国,只是所要研究或比照的对象 / 事物尚未壮大到一定的程度而已。

表 4:法团主义基本特征和民办非企业单位监管法规条款的比较

法团主义特征	1998 年《民办非企业单位登记管理暂行条例》的有关条款
在某一社会类别中社团组织的数量有限	第十一条规定:在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的民办非企业单位,没有必要成立的,登记管理机关不予登记。
社团组织形成非竞争性的格局	第十三条规定:民办非企业单位不得设立分支机构。
社团机构具有功能分化的特征	
社团以等级方式组织起来	
由国家组建或垄断性认可	第三条规定:成立民办非企业单位,应当经其业务主管单位审查同意,并依照本条例的规定登记。 第八条规定:申请登记民办非企业单位,应当具备下列条件之一:经业务主管单位审查同意。
国家行使控制权	第五条规定:国务院民政部门 and 县级以上地方各级人民政府民政部门是本级人民政府的民办非企业单位登记管理机关(以下简称登记管理机关)。 国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府的有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织,是有关行业、业务范围内民办非企业单位的业务主管单位(以下简称业务主管单位)。 第十九条规定:登记管理机关履行下列监督管理职责:负责民办非企业单位的成立、变更、注销登记;对民办非企业单位实施年度检查;对民办非企业单位违反本条例的问题进行监督检查,对民办非企业单位违反本条例的行为给予行政处罚。 第二十条规定:业务主管单位履行下列监督管理职责:负责民办非企业单位成立、变更、注销登记前的审查;监督、指导民办非企业单位遵守宪法、法律、法规和国家政策,按照章程开展活动;负责民办非企业单位年度检查的初审;协助登记管理机关和其他有关部门查处民办非企业单位的违法行为;会同有关机关指导民办非企业单位的清算事宜。

资料来源：根据施密特（转引自张静，1998：181）的论述和《民办非企业单位登记管理暂行条例》中的有关条款制作。

（二）Y 机构及其与政府关系的国家法团主义特征分析

可以从 Y 机构组建的发起者和业务主管单位在机构运作中的作用、机构领导人的产生以及机构从政府获得拨款等几个方面，来具体考察 Y 机构及其与政府互动的国家法团主义的特征。

1. Y 机构的组建和发起

党和政府就是 Y 机构的组建者和发起人，具体表现是：第一，亲自筹划 Y 机构组建的前期工作；第二，提出“政府主导推动、社团自主运行、社会多方参与”的总体思路；第三，为 Y 机构的运作搭建了组织和行政框架并设定了服务内容；第四，直接筹建 Y 机构和制定规章制度。

因此，政府在 Y 机构的成立上具有决定性作用，如果没有政府的动议和竭尽全力的推动，就不可能有 Y 机构的成立和它的生存空间。

2. 业务主管单位在 Y 机构运作中的作用

按照有关法规的规定，国内的民办非企业单位实行“双重管理”制度，即登记注册机关管理和业务主管单位管理。为此，市政府专门成立了具有副局级行政级别机构作为 Y 机构的业务主管单位。

Y 机构的业务主管单位不仅仅行使一般的职责，更具有权威性和威慑性，其作用在于，按照“政府购买社区青少年社团服务考核评估办法”草案的规定，负责对 Y 机构的工作进行评估，然后根据不同的评估等第予以奖励或惩罚直至取消购买社团提供的服务。另外，由于 Y 机构的董事会几乎形同虚设，因而 Y 机构的业务主管单位几乎代替了 Y 机构董事会和 Y 机构本身应该承担的职责。

3. 机构领导人的产生和经费的获得

自 2003 年以来，Y 机构前后已经产生过两任总干事。由于政府文件明确规定 Y 机构由团市委管辖，所以，第一任总干事由团市委中某一个部门的部长兼任，而第二任总干事则由 Y 机构的业务主管单位从外单位调入，两任总干事的任职或离职只是报请 Y 机构董事会批准而已。

根据政府安排，直接涉及与 Y 机构有关的经费是 Y 机构的业务主管单位代表政府通过签订“购买服务”合同向 Y 机构购买服务所支付的经费，包括（1）Y 机构总部的工作经费和工作人员的工资，由市财政

局通过 Y 机构的业务主管单位来支付；(2) 青少年社会工作者的工资，由各区县财政局通过“预防办”拨付；(3) 区县社工站的工作经费，主要由区、县预防办来提供，包括社工站层面的办公经费、工作经费以及工作场所的租金、电话费等；(4) 街道镇社工点的工作经费，主要由街道镇提供，包括日常办公经费、开展小组工作、社区活动所需要的经费以及工作场所的租金、电话费等。

显然，Y 机构经费的主体部分都是由市、区县和街道镇三级政府负责提供的，因此，在目前的经费供给状态下，Y 机构想不听命于各级政府也是难以做到的。另外，还有一个关键因素，即为了与经费提供的方式相配合，对 Y 机构的监督和考核也分三个层面。按照政府“购买社区青少年社团服务考核评估办法草案”的规定，政府购买服务的评估主体在市级层面是业务主管单位，在区级层面是区县预防办和团区委，在社区层面则是街道镇的团工委以及司法科。在这样的框架下，Y 机构的自主性和自治性受到很大限制。

将前面提及的国家法团主义特征和以上的论述加以比较可以发现，由于法规许可、政府文件（如《实施意见》、《购买合同》等）的规定使 Y 机构获得授权和垄断性，而政府亲自出面组建 Y 机构以及拨付经费，更加巩固了 Y 机构的垄断地位；作为交换，Y 机构接受政府指派的领导人、接受政府的评估，也接受政府通过业务主管单位的设置对它的控制。因此，如果从国家法团主义的视角来看，尤其是从政府向机构授权、机构垄断地位的获得以及国家 / 政府对机构的控制等三个方面来考察，Y 机构在每一个方面都和政府紧紧地扣连起来，强烈地吸附在政府及政府的行政体系上，高度地倚赖政府来获得生存和发展；另一方面，政府也以巨大的能量让 Y 机构吸附在自己的身边，通过 Y 机构的力量来承担一些新的社会功能，完成一些以前不能完成的社会任务。因此，两者联连成某种利益和关系体系，政府则从中收取政治和社会意义上的收益。

由此，可以用一个概念来概括 Y 机构和政府的关系状态，即“庇护性的国家法团主义”。确切地说，庇护性的国家法团主义是指这样一种状态，即非政府组织积极主动或自愿地依赖政府，从中获得各种授权和独特地位甚至某种保护，而政府也以权力、资源等因素强烈吸引非政府组织的投入，以代替政府承担一些社会功能，两者结成利益联盟甚至保

护和被保护的关系,但是两者并没有行政上的隶属性。这种庇护性的国家法团主义仍然具有十分明显的国家主义或全能主义的印迹。概括地说,庇护性国家法团主义具有表 5 所示的一些基本特征,而 Y 机构则处处显现了这些特征。

表 5: 庇护性国家法团主义和 Y 机构的特征对照

庇护性国家法团主义特征	Y 机构特征
国家通过法律和颁布文件等多种途径确认团体的合法性和组成	由政府亲自出面组建并经国家法律法规认可
国家通过授权确立团体的垄断性地位并予以完全的保护,但两者并无行政隶属性	通过政府颁布文件连接订购服务合同等多种形式获得授权并确立垄断性地位,但与政府无行政上下级关系
国家和团体联接成利益联盟,国家提供全部资源,而团体则代替国家行使某些职责	运作经费全部由政府提供,机构代替政府提供社区青少年服务
国家与团体之间形成保护与被保护性的关系,合作结构建立的目的是为了尽可能地保证国家的控制权	政府在资源等各方面为机构提供非竞争性的保护,而机构或主动或被动地依赖于行政架构,并且自觉地承认和接受政府的控制与管辖
团体领导人选择与利益表达主要基于国家的强制	领导人由政府委派,重大决策、活动和发展方向都由政府决定

最早采用“庇护关系”这个概念分析当时中国权力拥有者和民众相互关系的是西方学者 J.奥伊(Oi,1985)和华尔德(Walder,1986),尤其是后者,在《共产党社会的新传统主义》一书中,详细地揭示了城市国有工厂内部的施恩回报关系(庇护关系),并从制度与结构的角度分析了庇护关系存在的条件。

如果将庇护关系和国家法团主义作一个比较,就会发现它们有某些共同之处。首先,它们都重视个体双边互动的特殊联系对国家整体控制和团体行动的析解。以 Y 机构为例,市、区和基层政府就是通过 Y 机构的团体行动来完成国家在社区内的部分职责,即对于青少年的管理和控制的。其次,它们都强调双方关系作为一种利益组织化途径所体现的参与和控制机制。各级政府同样希望利用 Y 机构建立起一种政府职能延伸以及控制的机制或途径。再次,它们都重视一种特殊主

义的双边联系。Y 机构从政府所获得的利益,包括资源和地位等并非具有普遍主义性质,而是如国家法团主义所说的那样具有垄断性。

华尔德当时观察和分析的是国内行政体制内的上下级庇护关系,而 Y 机构与各级政府并没有行政隶属关系,这是法团主义和全能主义的一个重要区别。尽管如此,从个案研究中可以看到,政府利用资源、权力和现有的行政架构对非政府组织的管理、控制和干预而建立起来的一种自上而下的联系与关系,是一种带有强烈庇护性质和庇护关系的国家法团主义。

(三)R 机构及其与政府关系的国家法团主义特征分析

同样,从机构的组建和领导人的选派、业务主管单位的作用以及机构经费的获得等几个方面,可以对 R 机构及其与政府的互动做一番分析比较。

1. 机构的组建和领导人的选择

根据访谈得知,R 机构确实是政府和民间共同推动的产物,把初期的 R 机构称为草根性的非政府组织确实也名副其实。

R 机构的第一位主任完全由 R 机构董事会成员自己选举和委托,政府并没有干预,因此可以说,R 机构具有草根性和民间性。不过,第一位主任的最后离职说到底是草根性遭遇了行政性的重重障碍。第二任主任是一位临时性的机构负责人,在任期间因为遭遇自主性和依附性的激烈冲突而主动离职。最终是与政府关系密切的 D2 出任机构的第三任主任,确切地说,D3 是社工协会秘书长兼任 R 机构主任,而“社工协会理论上讲是民间机构,但实际上已是一个御用机构了。……还有很多官方色彩”(摘自被访者 D1 和 D3 的访谈记录——笔者注)。所以,R 机构的负责人有从机构董事会自己选择发展到政府利用董事会变相选择,或者由政府通过董事会邀请的这样一个重要变化。

2. 业务主管单位的作用以及机构经费的获得

R 机构业务主管单位是 T 区社工协会,目前服务项目大多来自政府委托、指派和转介;同时,T 区社工协会的秘书长又是 R 机构的主任,正因如此,T 区社工协会对 R 机构至关重要。

R 机构的资金来源主要有四个渠道。第一,政府资助,政府资助的服务项目占 70% 左右;第二,其他组织如医院、学校等单位购买 R 机构提供的专业服务;第三,与企业合作;第四,少量的接受境外组织的委托

项目。上述资金及项目极少数是 R 机构自己联系的,大部分是政府、企业或其他组织通过 T 区社工协会指派给 R 机构,或者是这些部门先把项目委托给 T 区社工协会,然后再由后者决定由 R 机构承接,所以,T 区社工协会(说到底其实也就是背后的 T 区政府及其职能部门)在项目和资金上对 R 机构有极大的影响力,这种影响力其实也就是控制力。

重新回到法团主义的视角来分析,R 机构虽然经过法律程序登记注册,具有法律授权与合法性,但是,由于刚成立之时行政授权明显不足,主要表现在它只是获得了一个层面或一些政府部门的行政授权,导致在最初的运作过程中产生项目和经费严重缺乏的现象。第三任主任使机构能够很快且很圆润地和现有的行政体系联结起来,这种联结起来的关系事实上已经很有效地弥补了行政授权的不足。另外,R 机构虽然并不具有垄断性地位,但是 T 区社工协会在 T 区行政区域内是一个独一无二的机构,不仅具有官方背景,而且拥有很多的项目以及伴随而来的权威性,所以,它的地位具有很大的垄断性。最后,T 区社工协会的秘书长又是 R 机构的主任,政府的许多服务项目是通过 T 区社工协会委托给 R 机构或者向 R 机构购买服务的,因此,在这过程中,R 机构获得了一种独特地位,即通过 T 区社工协会,R 机构也能够比较稳定地获取政府提供的项目和资金,而作为回报,R 机构则向服务对象提供良好的专业服务。事实上,R 机构是通过 T 区社工协会与政府职能部门建立起联系的,当然,R 机构接受第三任主任和遵从政府的某些安排,包括服务内容方面的安排,事实上也可以视为对政府控制的一种认可。

由此,可以尝试对 R 机构与政府的互动关系作一个抽象性的概括,不妨把它称之为“层级性国家法团主义”,即这样一种状态:非政府组织与政府结成相对松散的利益联合体且这种关系是通过半官方的中介机构予以达成的。政府通过中介机构这一层级向下一级的非政府组织提供经费、项目和服务拓展的机会,而非政府组织虽然不能参与决策,但在政府提供的服务项目的具体实施方面有较大的自主发挥的空间。作为对政府支持的回应,非政府组织承认政府的权威,接受政府以董事会的名义委派的领导人,并认可中介机构对自己的主导权。

五、对当前国家与社会关系状态的思考

通过对两个个案的分析,可以进一步来探讨国家和社会之间的相互关系。

1. 当代中国国家和社会关系的理论论述及其反思

自改革开放延续至今的有关中国国家与社会关系的讨论有这样几种观点:一是市民社会理论以及国家与社会良性互动的观点,二是新权威主义的理论观点,三是国家在社会中的理论观点。在本研究看来,以上论述不仅仅存在着把应然当作实然的缺陷,而且最根本的不足是把国家或政府全部看成是一个没有任何差异和区别的整体,也把实际上千差万别社会团体视为同样的组织。

2. 重新审视中国国家和社会的关系

国家与社会关系的理论作为一种“理想类型”对于分析由计划经济向市场经济转型的中国社会具有很强的解释力。然而,本文研究认为,这一理论运用于中国分析时最关键的,一是没有指出中国的国家与社会的分离不是缘自社会的力量,而是国家的主动撤离,二者的关系主导权始终掌握在国家一方;二是没有对国家的各个层次作出区分,只是把国家视为一个没有差别的实体,如此笼统的分析并不能加深我们对当代中国语境下的国家与社会关系的更进一步认识。通过对上述两个个案的研究,可以为我们分析当代中国变迁中的国家与社会的关系,提供一个新的视角。

1978年以前,在高度的中央集权和计划经济的制度框架下,中国的国家和社会高度一体化,更准确地说,是社会被国家高度同构,国家和社会之间上下紧密,没有界限和空隙,社会完全被国家所包含,形成一种密实的同构状态,这种状态如图5中(a)小图所示,我们可以把这种国家与社会的关系状态称为“直柱型的国家与社会关系状态”。

改革开放进入20世纪90年代以后,在各种力量和因素的博弈和作用下,尤其是国家有意无意或自愿强迫地从一些社会领域中撤离,使得国家和社会的关系首先在行政架构的上层开始慢慢分化,出现国家与社会之间不那么清晰的界限,或者说国家原先对社会严丝密封的覆盖有了缝隙和松动。然而在行政架构的中底部,尤其是行政架构的基础部分,国家和社会的关系及其性质并没有得到实质性的改变,国家 /

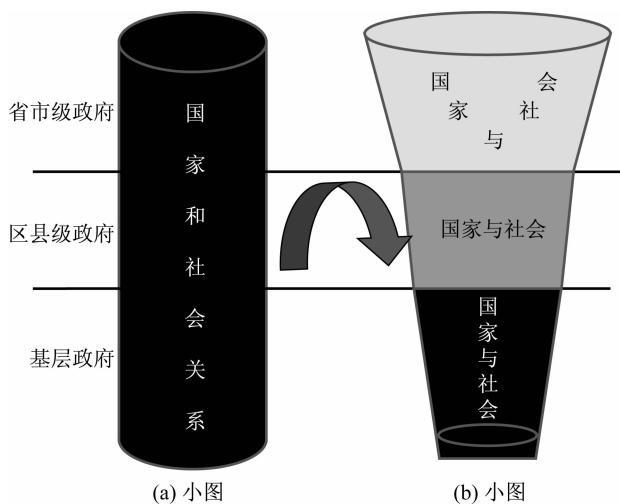


图 5: 改革开放前后国家 / 政府与社会关系状态

注: 涂色的几何体表示一种国家与社会的关系状态, 颜色越深代表两者之间的同构性越高, 密合程度越强以及分离性越弱。

政府仍然在许多方面替代社会, 社会也依然被国家大面积地覆盖, 这种上下之间的关系状态基本上还是浑然一体的。这种状态如图 5 中的 (b) 小图所示。(b) 小图表明, 目前, 中国国家 / 政府与社会的关系至少分成三个层次来考察, 而不应该一概而论。在最上一层级——省市级政府这一层次, 国家和社会的关系也不复 1978 年以前的那种浑然一体、高度同构的状态, 一些让渡社会空间的社会政策和具体行动也由此发出。在中间层次——区县政府层次, 在上一层政府的挤逼下, 不得不作出一些相应的调整和举动, 但是从它的内心而言是没有积极性的, 因此, 国家和社会的关系在此虽有松懈, 然而多数情况下仍然纠缠在一起。在最下一层次——基层政府层次, 国家和社会的关系实质上没有多大改变, 同构性突出。我们把图 5 中 (b) 小图所描绘的当前国家 / 政府与社会关系状态, 称之为“漏斗型的国家与社会关系状态”。

就本文研究而言, Y 机构体现的是国家法团主义视野下非政府组织的发育和发展中的国家强大的主导力量。机构的三个层级与政府的市、区县和街道政府行政层级相对应。Y 机构的诞生其实就是市一级政府让渡出相应的社会空间让其生存和发展, 而这些社会空间以及在这些空间中所行使的社会职能原来都是由政府自己所掌控的。虽然在

日常运作中常常被业务主管单位越俎代庖,但是在 Y 机构和市一级相关政府的互动过程中,二者的职责界限有时尚可区分,并且随着组织能力的不断提高,Y 机构逐步以它对服务对象及其问题的了解来影响政府相关政策的制定和推行。

区县社工站作为 Y 机构的中间层级,所对应的是区县政府或相应的单位,因为员工筹资、办公经费和活动经费等的资源都要依靠区县政府,所以,与它和 Y 机构的纵向关系比较起来,它和区县有关政府部门的横向关系显得更加紧密。反过来,区县政府出钱出办公场地,因而就把介入社工站的运作视为自然和天经地义的了,由此体现出的是国家与社会关系的模糊不清。

Y 机构基层社工点向社区青少年直接提供专业服务,其办公经费和活动经费主要取决于和街道的关系,同时社工点被设计成紧紧地依靠在街道和镇政府的行政架构上,社工点与街道的运作方式和工作内容高度重叠,街道和镇政府自然而然地将其当作自己的附属机构,由此体现出的是国家与社会关系的高度同构。

通过 Y 机构各个层级结构的运作分析可以发现,国家与社会的关系在上层(市一级)的界限已经出现并开始分化,到了中层(区县一级),国家与社会的关系变得模糊,在基层(街道一级),国家与社会仍然高度同构,形成了“浑然一体”的关系模式。

R 机构的诞生源自市政府倡导的“小政府,大社会”的改革背景,它意味着在最上一层政府中已有在国家与社会之间作一个界限区分的愿望和动机,而 T 区政府及其职能部门也只是利用中介环节——T 区社工协会来间接地介入 R 机构的事务或控制 R 机构的发展方向,这也意味着区一级政府面对社会事务也开始调整自己的行为,不再无所顾忌地强制性地控制所有的社会公共事务领域。

因此,上述个案研究表明,自改革开放以来,我们正经历一个由“支柱型的国家与社会关系状态”向“漏斗型的国家与社会关系状态”转变的过程,它多少预示着国家与社会之间在某些区域里开始慢慢分离。然而,这种分离是有差别的,越是社会行政结构的底层,“庇护性国家法团主义”的关系特征就愈加显著。

参考文献

龚咏梅. 2007. 社团与政府的关系[M]. 北京:社会科学文献出版社.

- 官有垣. 2002. 第三部門的研究: 经济学观点与部门互动理论的检视[J]. 台湾社会福利学刊(3).
- 顾昕、王旭. 2005. 从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系演变[J]. 社会学研究(2).
- 李姿姿. 2008. 国家与社会互动理论研究述评[J]. 学术界(1).
- 刘小霞. 2006. 转型期的社会工作机构: 发展模式及其困境[D]. 华东理工大学硕士学位论文.
- 齐力, 等. 2003. 质性研究方法与资料分析[M]. 台湾嘉义: 南华大学教育社会学研究所.
- R 机构编. 2005~2007. R 机构年度工作报告.
- 田凯. 2004. 组织外形化: 非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架[J]. 社会学研究(4).
- 王名、刘国翰、何建宇. 2001. 中国社团改革: 从政府选择到社会选择[M]. 北京: 社会科学文献出版社.
- 王颖、折晓叶、孙炳耀. 1993. 社会中间层——改革与中国社团组织[J]. 北京: 中国发展出版社.
- 威亚尔达, 霍华德. 2005. 比较政治学导论: 概念与过程[M]. 娄亚, 译. 北京大学出版社.
- 徐振国. 2000. 从威权论统合论到新国家论的转折和检讨[J]. 理论与政策 14(2).
- 殷, 罗伯特·K. 2004. 案例研究方法的应用[M]. 周海涛, 等, 译. 重庆大学出版社.
- . [1989]2004. 案例研究: 设计与方法[M]. 周海涛, 等, 译. 重庆大学出版社.
- 张静. 1998. 法团主义及其与多元主义的主要分歧[M]. 北京: 中国社会科学出版社.
- 中国民政部. 2001~2003. 中国民政统计年鉴, 中国统计出版社.
- 中国统计局. 2001~2003. 中国统计快报, 中国统计出版社.
- 中国统计局. 2001~2003. 中国统计年鉴, 中国统计出版社.
- Cawson, A. 1986. *Corporatism and Political Theory*. Basil Blackwell Ltd.
- Gidron, B., R. Kramer and L. Salamon. 1992. *Government and Third Sector: Emerging Relationship in Welfare States*. San Francisco, CA.: Jossey-Bass Publishers.
- Kuhnle, S and P. Selle. 1992. *Government and Voluntary Organizations: A Relational Perspective*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, Vt: Ashgate.
- Oi, Jean. 1985. "Communism and Clientelism: Rural Politics in China." *World Politics* 37(1).
- Schmitter, P. C. 1974. "Still the Century of Corporatism?" Pp. 103 - 104 in *The Neo-Corporatism: Social and Political Structure in the Iberian World*, edited by Frederick B. Pike and Thomas Stritch. University of Notre Dame Press.
- Walder, Andrew. 1986. *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.

Wiarda, H. J. 1997. *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"*. New York & London: M.E.Sharpe.

责任编辑:高 平