

去政治的自主性：民办社会组织 的生存策略

——以恩派(NPI)公益组织发展中心为例

□ 唐文玉 马西恒

内容提要 改革开放以来,中国社会组织迅速崛起,吸引了学术界关注的目光。然而,对于那种具有“合法”身份的民办社会组织而言,究竟采用一种什么样的生存策略,来适应现行的制度环境并持续性地获取社会资源,却是当前学术研究的薄弱之处。从恩派(NPI)公益组织发展中心的个案来看,其采取的生存策略是“去政治的自主性”,这是一种适应“选择性支持”的制度环境的有限自主性,是一种主动或有意识地压缩了公共利益表达功能的公共服务提供上的自主性。“去政治的自主性”是当前中国特殊体制下的产物,亦是当前中国民办社会组织功能失调的一种表现。

关键词 去政治的自主性 民办社会组织 生存策略

作者唐文玉,上海行政学院社会学教研部讲师,法学博士;马西恒,上海行政学院社会学教研部副主任、副教授,管理学博士。(上海 200233)

一、问题提出

改革开放以来,伴随着国家权力控制的放松、多种经济成分的出现、个人自主性的提高,以及转型时期多种社会问题的出现或加剧,中国各种类型的社会组织大量涌现,并在社会治理中扮演了越来越重要的角色,构成了萨拉门(Salamon)^①所谓的“全球结社革命”的重要组成部分^②。中国社会的生长,具有两条明显不同的路径,亦即“自上而下”的路径与“自下而上”的路径^③。所谓“自上而下”的路径,指的是在政府主动组建或主导下成立和发展起来的社会组织生长路径;而所谓的“自下而上”的路径则指的是公民基于社会需求而自发自愿成立和发展起来的社会组织生长路径。基于社会组织生长的这样两种截然不同的路

径,本文把中国社会领域中存在的社会组织划分为两种基本类型:官办社会组织与民办社会组织。官办社会组织,指的就是通过“自上而下”的路径生长起来的社会组织;而民办社会组织,则是指通过“自下而上”的路径生长起来的社会组织。

官办社会组织由于直接脱胎于政府,至少就当前而言,其无论是在组织结构、管理方式还是财政运作上都存在着对政府的明显依附关系,带有鲜明的官方色彩或政府性质。而民办社会组织是由民间人士自下而上发起的,自其一产生就表现出了相对于官办社会组织的与国家的分离性质,因而其生存策略显然会区别于官办社会组织。民办社会组织又可以大体分为两类:一类是在民政部门正式登记注册的,具有“合法”身份的民办社会组织;另一类则是没有在民政部门登记注册的,

不具有“合法”身份的民办社会组织,亦即学术界通常所指涉的草根社会组织。在当前中国的现实环境中,这两类民办社会组织由于在“合法”身份上的基本区别,因而在资源的获取上,以及在行动力和自主性上不可避免地存在着差别,因而也同样会表现出不同的生存策略。

当前,学术界关于民办社会组织的研究,习惯于对不具备“合法”身份的草根社会组织的研究,甚至有些学者认为对于中国真正的社会组织研究,就是应该聚焦于这些草根性的社会组织^④。然而,尽管当前在民政部门正式登记注册的民办社会组织仅占中国民办社会组织的一小部分,但是其一方面或许代表了中国社会组织的发展方向,另一方面也是了解中国社会形态全貌所必不可少的组成部分。因此,学术研究不应忽视对具有“合法”身份的民办社会组织研究。在本文中,笔者通过运用实地调查所做的访谈记录、所搜集到的文本材料以及门户网站信息、媒体相关报道和其他学者的研究成果,选取在当前中国社会中具有较大社会影响的支持型社会组织恩派(NPI)公益组织发展中心(Non-Profit Incubator,简称NPI)作为研究个案,试图探讨以下几个问题:(1)在当前中国的现实语境中,对于此类具有“合法”身份的民办社会组织而言,是如何获取和扩大其生存空间的?(2)又为何会选择这样一种生存策略?(3)这样一种生存策略究竟意味着什么?

二、文献述评

关于中国社会组织的产生和发展及其与国家之间关系的研究,许多学者习惯于借用西方公民社会(civil society)和法团主义(corporatism)的理论模式。公民社会论者,强调国家与社会之间的分离,以及公民社会对抗国家、制衡国家权力的能力及其对政治民主化进程的意义^⑤。然而,公民社会模式并不完全适合分析中国的现实,因为它忽略了在中国“强国家、弱社会”的特殊体制下国家对于社会组织的强大控制和吸纳能力。改革开放以后,中国大陆国家与社会关系演变的独特特点是,在国家与社会不断分离的同时,又出现了国家与社会新的结合,甚至许多自下而上生长起来的相对自治的社会组织还积极寻求被国家行政体系所吸纳^⑥。同时,公民社会理论模式把关注

的焦点投射在不具备“合法”身份的草根社会组织上,也不能完全解释当前中国社会组织与国家之间的关系。

为此,一些学者开始转而去拥抱法团主义,认为法团主义模式更加适合于分析中国的现实,他们强调国家对社会的控制和制度化整合,以及国家与社会之间的沟通合作与功能性组织的垄断性^⑦。但是,法团主义模式在中国的应用通常选取的是工会、妇联等官办社会组织作为研究对象,忽略了社会领域中存在的与国家权力缺少明显制度化联系的大量民办社会组织。同时,法团主义强调的是组织化的利益表达与国家的协调和整合,这也不太符合当前中国的实际情况。因为在当今中国,合作主义只具其形,而不具其实,大多数垄断性组织并没有真正代表组织成员的利益,而更多地是代表政府的利益^⑧。

由此可见,无论是公民社会还是法团主义,在中国的运用都存在着明显的“水土不服”现象。为此,康晓光等试图突破西方的理论模式,先后提出了“分类控制”^⑨和“行政吸纳社会”^⑩的理论模式,并由此而认为当前中国的社会组织从整体上呈现出一种“依附式发展”^⑪的明显特征。然而,康晓光等人的研究倾向于把社会组织视作是一种静态的实体,单方面地强调国家权力的作用,而忽视了社会组织在制度环境中积极主动的一面,比如社会组织如何采取各种策略来规避不利因素、获取各种资源、保持自身的相对自主性。因此,康晓光等人所提出的整体性理论也同样存在着明显的解释困境。

许多学者也看到了对社会组织静态属性分析的缺陷,开始从动态的角度观察社会组织的生存和运作。赵秀梅的研究揭示了在一个国家占主导地位的社会中,社会组织如何利用国家权威和人情关系等手段来改变它们与国家之间的关系,使之朝着有利于自身的方向变化,进而有效地实现组织目标以及影响政府^⑫。张紧跟等通过对广州业主委员会联谊会筹备委员会的个案研究,认为其主要的生存策略是非正式政治,亦即无法依托正式的规章制度和程序来获取生存和发展所需要的制度环境和社会资源,而不得不寻求非正式的渠道来进行运作^⑬。和经纬等通过对农民工草根组织的研究,认为面对制度和资源的双重制约,这

些草根社会组织为了化解生存危机,或者用各种各样的方式规避制度,或者主动接近政府,使用多种策略补充合法性,为自己赢得较好的生存环境^①。而何艳玲等的研究发现,对于边缘草根组织而言,(与政府相关部门)“不合作”可能是其经常选择的策略,这一策略至少可以保证边缘草根组织在夹缝中生存且不断延续其使命^②。上述研究的主要贡献在于开始动态地考察社会组织的生存策略。但是,这些研究选取的对象都属于不具备“合法”身份的草根社会组织,而忽视了对那些具有较大规模的“合法”民办社会组织的研究,同时也缺乏对于国家行为策略与社会组织生存策略之间的匹配分析。正是基于此,本文选取 NPI 作为个案考察对象,观察此类民办社会组织的生存策略及其与国家行为之间的关系,以期推进学术界的研究。

三、选择性支持与政治回避

恩派(NPI)公益组织发展中心,是中国民办社会组织的一个典型代表。作为中国的新型社会组织,与其它的民办社会组织一样,制度与社会资源是其命运所系的两个关键性因素^③。毋庸置疑,制度的主要供给者是国家(政府),其中“合法”身份的获取是当前中国民办社会组织所面临的制度层面上的主要障碍之一;而就社会资源而言,在中国这样一种“强国家—弱社会”的特殊体制下,国家掌握了丰富的社会资源,比如资金、公共空间场所、非正式的人际关系、信息资源等等。为此,对于民办社会组织而言,获取政府的认可与支持,是其生存的首要策略。NPI 生存空间的获取和拓展,首先得益于其基于政府“选择性支持”行为的“政治回避”策略。

NPI 机构缘起于上海市浦东新区的综合配套改革。2005 年 6 月 21 日,国务院批准上海浦东新区综合配套改革试点,于是,浦东新区开始依托改革开放的先发优势和上海的综合优势,在推动产业升级和经济发展方式转变的同时,积极探索转变政府职能,努力为公共服务类社会组织“腾出空间”,构建新型政社合作关系。《浦东新区国民经济和社会发展规划纲要》提出要重点扶持和发展符合浦东产业、社会和就业特征的公益性、服务性社会组织,基本形成分布合理、

结构优化、覆盖广泛、作用明显的社会组织发展体系。2005 年 9 月,浦东新区制定了《关于促进浦东新区社会事业发展的财政扶持意见》,2007 年 4 月又分别制定了《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》、《关于促进浦东新区民间组织发展的若干意见》和《关于政府购买公共服务的实施意见》。这些文件从不同方面强调了要积极培育和发展公共服务类社会组织,充分发挥社会组织的公共服务提供功能,构建政府与社会组织在公共服务提供上的新型合作关系,从而为浦东新区公共服务类社会组织的发展营造了良好的政策环境。

显然,浦东新区对于社会组织发展的支持是一种“选择性支持”,即明确支持那种能够承接政府公共服务职能、为社会提供公共服务的社会组织,而忽视了那种具有公共利益表达功能^④的社会组织。而在当前中国的现实语境下,亦即设置较高门槛对于社会组织予以普遍限制的制度环境下,“选择性支持”与“选择性限制”事实上是同时存在的,没有得到政府支持的社会组织,也就是政府千方百计予以限制的社会组织。尤其是那种明确以政治参与为宗旨或者具有明显的公共利益表达功能的社会组织,政府更是不容许其存在。德国学者康保锐(Berthold Kuhn)指出:“公民社会参与者是作为主题利益代言人和社会服务提供者而进行各种活动的”^⑤。也就是说,对于社会组织而言,其在公共空间中的功能,主要体现在两个方面:一是公共利益表达;二是公共服务提供。一般而言,政治性色彩较浓的社会组织,其公共性主要体现在公共利益表达功能上;服务性色彩较浓的社会组织,其公共性主要体现在公共服务提供功能上。但这并不意味着,公共利益表达功能与公共服务提供功能不能在同一个社会组织中复合性地生长。事实上,诸多西方学者的研究^⑥已经表明,许多社会组织都同时具备这两个方面的功能,即便那种明确的以非政治性为目标的社会组织亦是如此,只不过其中某一个功能相对而言可能会更为显性化而已。

为此,“选择性支持”的实质,与其说是在类型上对社会组织的一种有选择性的支持,还不如说是在功能上对社会组织的一种选择性的支持,亦即在漠视甚至压制社会组织公共利益表达功能的

同时,单维度地支持社会组织的公共服务提供功能。正是对这样一种“选择性支持”的制度环境的回应,NPI在生存策略的选择上首先考虑的就是要“回避政治”或者说压缩公共利益表达功能,而专注于政府所支持的公共服务领域。基于上海浦东新区综合配套改革所提供的发展机遇,2005年底,时任北京NPO信息中心副主任的吕朝先生与浦东新区民政局的领导进行了积极的沟通,表达了希望在上海成立一个专业的、旨在为初创期和中小型民间公益组织^②提供切实支持的支持型社会组织的想法。这一想法刚好切合了上海浦东新区新时期发展的需要,于是双方一拍即合,NPI的第一个注册机构——上海浦东非营利组织发展中心顺利地于2006年1月成功地注册为民办非企业单位,登记单位和管理单位均为浦东新区民政局,法人代表为吕朝。

NPI成功注册之后,始终注重降低政治敏感性,保持与政府在本理念与目标上的一致性。一方面,NPI自成立以来,所培育和支撑的社会组织,都为非政治敏感性的公共服务类社会组织。以NPI的主营业务“公益组织孵化器”为例,NPI于2006年5月,首创“公益组织孵化器”概念,并于2007年4月在上海成功运作。后来,NPI又通过发起“恩派”系列机构使该模式在北京、成都和深圳成功复制。NPI在对申请入住孵化器的社会组织的选择上,始终强调“政策导向和政府支持”的评估要素,其一方面在于确保孵化的成功率,另一方面就在于要降低政治敏感性。到目前为止,NPI已经成功孵化出40家社会组织,还有22家社会组织正在接受孵化。从正在孵化和已经孵化的62家社会组织来看,都集中于环境保护、文化艺术、扶老助残、社区服务、医疗卫生等符合政府意志和需求的公共服务领域,没有出现带有维权性质或具有明显公共利益表达功能的社会组织。

另一方面,NPI始终把“行动倡导”作为其生存的八大基因之一。所谓“行动倡导”,就是专注于用行动、案例或业绩而非通过倡议、游说、呼吁或其他直接政治参与的方式来影响政府的行为和政策,其目的就在于强化其公共服务提供功能的同时,有意识地回避政治参与或公共利益表达,以获取生存性的空间。行动倡导本质上是非政治的,因为其并没有直接介入到与政治权力的对话

与沟通之中,其所施展的只不过是政府对政府的一种潜移默化的影响。在此,NPI作为主题利益代言人的角色是明显缺位的。在访谈中,NPI副主任王志云谈到:“我们不认为我们是倡导性机构,而是实务性机构,我们更多的情况是用行动来倡导,比如我们的孵化器,民政部鼓励在全国各地推广这种孵化器的模式,从影响政策的层面,我们更多地是用这样一种方式。我们没有任何政治上的诉求,我们不关心政治,我们非常务实。”当前NPI惟一可能直接影响公共政策的方式,就是被邀请式的参与,比如民政部门邀请其参与开展社区公益服务项目标准的起草以及一些有关社会发展的座谈会、意见征求稿的反馈等等。NPI之所以会有意识地回避政治,是因为“政治回避”特别适合于“选择性支持”的制度环境,是化解体制性压力、获取体制性支持的生存策略。如果社会组织能够避开有争议或者敏感的政治议题,而专注于提供那些政府没有意愿或者没有能力提供的公共物品,地方政府倾向于容忍它们的存在^③。

四、去政治化下的自主性获取

“政治回避”是NPI在“选择性支持”的制度环境下对政府的一种行为策略。但“政治回避”并不意味着NPI就完全丧失了自主性,而依附于政府生存。其在回避政治的过程中,丧失的只不过是公共利益表达上的自主性,不能够作为一种主题利益代言人的角色,直接介入到与政治权力的对话和沟通过程中;但是其在公共服务提供上,具体表现为在培育和支持社会组织的公共服务能力上却依然享有充分的自主性,这也是其持续性获取社会资源的生存策略。美国学者费希尔(Fisher)认为,社会组织的自主性与七个方面的要素紧密相关,即组织的承诺、财政分散、公众基础、技术专长、社会和管理知识、策略知识以及培训政府工作人员的经验^④。这七个要素中的后四个要素可以归纳为社会组织的知识性能力。依据费希尔的评估要素,NPI在去政治化的背景下,不仅没有依附于政府而生存,相反不断通过提升自身的行动力来增强自身的自主性,并与此同时还在资源相互依赖的基础之上产生了对政府的实际影响力。

(一)自主性的组织承诺

对于社会组织的自主性而言,一个清晰的、自我意识的对自主性的承诺是首要而且是最为重要的^③。NPI在发展的过程当中,与政府部门的接触日益增多,相互之间的合作也日益深入和广泛,但是,NPI在去政治化的同时,也始终旗帜鲜明地表明了其自主性的价值理念。NPI的组织承诺包括八个方面,这八个方面被NPI概括为其生存的八大基因。“我相信一个人的个性离不开遗传基因的影响,而一个组织的个性则取决于成立之初的价值取向和对这种选择的坚持。”^④这八大基因,具体为“草根立场、主流意识、行动倡导、增量为王、职业精神、社区为本、永不下场、为退而进”。其中,“草根立场”是NPI首要的组织承诺和最基本的价值取向。对此,NPI主任吕朝强调:“NPI一以贯之地支持‘草根组织’无疑是选择了一条难走的路。我们得益于政府的开明政策,但我们从来把自己区别于‘二政府’式的民间组织;我们从不拒绝把企业资源引导到公益领域的各种尝试,但我们也时刻警惕‘假公益之名’的伪善和做秀;我们对INPO的专业性总是抱有虚心的学习态度,但对有些‘普世价值’在中国的水土不服也从未停止过矫正。这并非表明我们要做一个‘十三不靠’的机构,恰恰相反,正因为我们坚持了作为一个本土NPO支持性组织的‘主体意识’,才得到了更多的机会和尊重,当然最初的日子并不好过。”^⑤

(二)分散性的资金来源

分散性的资金来源对于社会组织的自主性而言是至关重要的,同时也是许多社会组织最难以获取的。单一性或绝大部分地对于政府的资源依靠,不可避免地会产生对政府的依附,当前中国官办社会组织的生存方式大体就属于这样一种依附性生存的方式。然而,NPI从一成立开始,就强调资源获取的多方性,而非简单地对于政府资金来源的依靠。当前,NPI除了与政府建立合作伙伴关系之外,已经与国内外众多的基金会、企业等资金来源主体,包括南都公益基金会、福特基金会、亚洲基金会、陈一心家族基金会、上海市慈善基金会、上海市浦东新区老年基金会、世界银行、联想集团、万科集团、诺基亚、网易、安佰深公司、英特尔、Give2Asia、看看新闻网、香港社区伙伴、香港乐施会、英国大使馆文化处、JICA日本国际协力

机构等等大型组织实体,建立了一种网络化的合作伙伴关系结构。也正是这样一种网络化的合作伙伴关系结构,分散了NPI的资金来源,使之避免在对政府或其它主体的单一依靠上具有了充分的回旋余地。从2010年NPI的财务报表来看,NPI总收入为20157362.40元,其中绝大部分来自于捐赠收入,具体数额为16935234.51元,约占总收入的84%;而来自于政府的补助收入仅为2346900.00元,还不到总收入的12%;此外,提供服务收入为816531.89元,商品销售收入为17990.00元,其他收入为40706元,三者总共约占总收入的4%。由此,不难看出,NPI并不存在对于政府的资源依附。

(三)广泛性的社会基础

广泛性的社会基础,是社会组织获取自主性和社会资源的必然要求。对于像NPI这样的支持型社会组织而言,广泛性的社会基础,意味着必须建构一种对于草根社会组织的伞状形态的支持性体系,并得到它们的广泛参与、接受和认可。NPI经过5年多的发展,已经建构起了广泛性的社会基础,赢得了大量草根社会组织以及普通民众的支持和尊重。以“公益组织孵化器”来说,如前所述,NPI已经出壳和正在孵化的草根社会组织达到62家,并计划今后每年在全国范围内孵化30家左右的草根社会组织。这样一种孵化器模式,如今已经得到了社会的广泛赞誉和认可,许多其他省市的草根社会组织都希望NPI能在当地复制其孵化器模式。NPI为了满足社会的广泛需求,帮助各地草根社会组织的成长,目前正在考虑推行“上门孵化”的模式以及在全国范围内招募孵化器的合作伙伴。当然,NPI的业务范畴现在已经远远突破了“公益组织孵化器”这样一种单一的业务模式,还包括公益创投、联合劝募平台、NPO能力建设、社区服务平台、社会创新创意园、公益广交会、企业社会责任和公益咨询等业务模块。而每一个业务模块都具有广泛的社会基础,比如NPI于2008年成立的上海屋里厢社区服务中心,截止2010年年底,与其合作开展专业服务的社会组织达到13家,服务人次达到550419人次,总共开展了87个活动项目,吸引了数万名志愿者的参与,总体服务满意度达到89%。再比如,NPI借鉴商业领域著名的“进出口商品广州交易会”,于

2009年设计和执行的公益广交会,2009年的北京公益交流会集合了128家优秀草根社会组织和14家大型公募基金会,成为首次大规模全方位展示国内公益组织风采的盛会;2001年的深圳公益交流会更是吸引了133家社会组织、24家基金会和11家大型企业参展,同期还举办了5场论坛、14场沙龙和8场公众活动,被誉为国内迄今为止规模最大的社会公益项目集中交流会。

(四)知识性的组织能力

知识性能力亦是衡量社会组织自主性的重要要素,其可以在增进社会组织获取社会资源能力的同时,使政府或其它主体对其产生资源上的依赖。从NPI产生和发展的历程来看,NPI是一个极富创新思维的支持型社会组织,具有很强的知识性能力。NPI在国内最早发起公益组织孵化器、公益创投、公益交流展示会、社会创新创业园等专业性的业务模块,如今已经成为国内支持型社会组织的典型代表,以及国内公益信息和资源的重要集散地。当然,NPI的知识性能力不仅仅只是体现在这样一些创新性的业务模块上,其也在社会组织能力建设、社会研究能力等方面也十分突出。NPI在业内组织了大量培训、咨询、评估等能力建设活动,其在引进国际社会组织建设理念和课件的同时,也不断地进行本土化的课件开发和案例整理。目前,NPI开设的课程包括:战略规划、治理、公信力、领导力、项目管理、财务管理、法律法规、筹款、志愿者管理、信息技术、项目与组织评估、社会企业与社会创新等等。NPI还利用COCA、平衡计分卡等管理工具,为数十家社会组织及其项目进行了评估,具有优秀的组织和项目评估技能。同时,NPI为江西省红十字会和青岛红十字会等所作的能力建设和战略规划工作,也开启了政府背景的公募基金会战略转型的先河。此外,NPI还创办了自己的出版物《社会创业家》,主编了《他年花开》、《中国非营利组织管理案例集2009》、《草根组织法律事务指南》等专业性书籍。尤其是,2011年NPI编制发布了《2011年中国公益资源匹配报告》,展示了其具有建立高度可靠的数据资源的能力。由此可见,NPI已经走上了一种专业化的发展道路,这对于其自主性的获取具有非常重要的价值。

(五)相互性的资源依赖

基于以上四个方面的论述,我们可以发现NPI在去政治化的同时,自主性的意识和能力也甚为突出。依据资源依赖理论(Resource Dependency Theory, RDT),组织的自主性越强,意味着组织拥有越多的其它组织生存和运作所需要的重要资源,从而可以使之从其它组织中获取自身生存和发展所需要的资源的同时,减少对于其它组织的依赖。这就意味着NPI不仅仅只是作为一种被影响和控制的对象而存在,同时其本身也可以发挥出对于其它主体的实际性影响力,并且这样一种影响力与自主性的程度是成正比的。就社会组织与政府之间的关系而言,萨德尔(Saidel)认为,社会组织与政府之间的关系并不完全是单方面的顺从和服从的关系,而是彼此相互依赖的关系,这是由于它们都掌握着某些重要的资源^⑥。NPI在发展过程中,行动力与自主性不断增长,掌握了越来越多的政府所需要的重要资源,这样一种重要资源也就是培育和支持社会公共服务的能力,从而可以对政府产生影响。在NPI的发展前期,政府除了允许其注册之外,事实上并没有给予多少实际性的支持,而主要是保持一种观望的态度。直到2008年尤其是2009年以后,随着NPI的业务模式逐渐为社会所接受与认可,并产生了越来越大的社会影响,政府才开始意识到其在培育和支持社会公共服务能力上的强大功能,而这恰恰又是政府所需要的。于是,政府才开始有意识地推广其业务模式,并开始通过提供办公场地、房租补贴、项目经费等形式给予其切实的支持。双方的合作领域也不断地深入和拓展,目前已经涉及到公益组织孵化器、社区服务平台、公益创投、社会创新创业园等多个业务模块。这一方面说明了政府对NPI的资源依赖;另一方面也彰显了NPI对政府的实际影响力。不过需要注意的是,这样一种影响力是非政治的,是基于一种去政治的自主性。

五、结论与讨论

本文通过对NPI的个案考察,发现其选择的是一种“去政治的自主性”的生存策略。“去政治的自主性”,包括两个方面的基本要素:一是回避政治。对于社会组织而言,其在公共空间中的功能主要体现在两个方面,亦即公共利益表达和公

共服务提供。公共利益表达,由于直接介入到了与政治权力的对话与沟通过程中,因而是一种政治性的行为;而公共服务提供,则迎合了政府统治社会的基本理念和需求,扮演的是一种为政府分忧解愁或拾遗补缺的角色,由于其并不直接介入政治,因而是一种非政治性的行为。因此,所谓的回避政治,实质上指的是社会组织主动或有意识地压缩公共利益表达功能,而专注于公共服务提供功能。二是获取自主性。本文中所述自主性,主要指的是相对于为政府所统驭的自主性,它意味着社会组织并不是一味地通过嵌入政府的策略来寻求政府的资源支持,并由此而依附于政府生存,其与政府之间所开展的合作具有某种西方意义上的自由、平等的内涵,这是建构在双方资源相互依赖的基础之上的。为此,“去政治的自主性”,既不是西方公民社会理论所强调的社会组织独立于国家、对抗国家、制衡国家的生存模式,也不是西方法团主义理论所强调的社会组织与国家之间的制度化利益表达与整合的生存模式,同时也并非康晓光等所描述的纯粹的依附和跑龙套。去政治的自主性,是一种在当前中国制度环境下的有限自主性,是一种压缩了公共利益表达功能的公共服务提供上的自主性。

NPI之所以会选择“去政治的自主性”的生存策略,有两个方面的基本缘由:一方面,是NPI主动适应“选择性支持”的制度环境的结果。政府的“选择性支持”,亦即偏向地支持社会组织公共服务提供功能生长,而与此同时漠视和限制社会组织公共利益表达功能生长,使得NPI只有回避政治,压缩公共利益表达功能,而专注于公共服务提供功能,才能获取和扩大其生存空间。另一方面,是NPI可持续性地获取社会资源的战略规划的结果。政府的“选择性支持”,事实上同时也赋予了NPI在公共服务领域中的自主权,因为政府也不愿意为其提供过多的财政支持而为自己背上财政的包袱,而只是有选择性地就某些项目与其开展合作,以增强政府的公共服务能力。为此,对于NPI而言,为了可持续性地获取社会资源,得到社会的支持与认可,并与此同时施展对政府的影响,就必须通过不断提升自身的行动力来增强自身的自主性。只不过,这样一种自主性的获取,始终落在政府所能够容忍的范围之内,亦即所能获取到

的只能是一种剥去政治的自主性。

“去政治的自主性”,意味着在当前中国这样一种“强国家、弱社会”的特殊体制下,对于民办社会组织而言,要获取和扩大生存空间,首要的策略就是要与政府在本理念和目标上保持一致,并以此来获取政府的信任与支持。再在此基础上,不断通过提升行动力来增强自主性,寻求生存和发展所需要的社会资源。民办社会组织所扮演的只能是一种政府“帮手”的角色,而不能像西方社会组织那样监督政府、制衡政府、增强政府自下而上的政治责任。正如赵秀梅所指出的,在当前中国社会,社会组织扮演的是政府希望它们扮演的角色,提供政府需要提供但是无力提供的公共服务,解决政府需要解决但是解决不了的社会问题。社会组织不可能反对政府,甚至连形成利益团体来抗争政府也是不可能的^①。费希尔曾乐观地预言:“无论是地方还是国家,NGO作为可持续发展的角色,将是政治发展的关键,并将最终导致民主化。”^②然而,从当前中国的现实情况来看,尽管改革开放以来,社会组织的数量持续增长,但是其与政治发展之间似乎并没有呈现出一种显著的正相关关系,这事实上从一个侧面说明了“回避政治”是当前中国社会组织生存和发展的一个普遍的特征。2010年劳资纠纷中工人的觉醒和集体行动,以及社会组织的集体失声就是一个明显的证明。当然,从“去政治的自主性”走向一种完全形态的自主性,并不意味着社会组织就因此而转化成为了政治组织,其依然可以保持公共服务类社会组织的性质,只不过其并不是一种沉默的公共服务类社会组织,其也可以发挥自下而上的利益传输功能。同时,也惟有如此,社会组织才能真正充当沟通和链接国家和民众之间的中介和桥梁,也才能在中国建构出一种持续、规范和有效的“双轨政治”^③,实现社会的良性运转。

注释:

① Lester M. Salamon, “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs*, No. 4, Vol. 73(1994), PP. 109—122.

② Shaoguang Wang & Jianyu He, “Associational Revolution in China: Mapping the Landscapes”, *Korea Observer*, No. 3, Vol. 35(2004), PP. 485—532.

③王名:《中国 NGO 概况》,载王名主编:《中国 NGO 研究——以个案研究为中心》,联合国区域发展中心、清华大学 NGO 研究所 2000 年版,第 13~14 页;贾西津:《民间组织与政府的关系》,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 年版,第 192~198 页。

④Minxian Pei, “Chinese Civil Associations: An Empirical Analysis”, *Modern China*, No. 3, Vol. 24(1998), pp. 285—318; 朱健刚:《草根 NGO 与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004 年第 6 期; Anthony Spire, *China's Un-Official Civil Society: The Development of Grass-roots NGOs in an Authoritarian State*, Ph. D. Dissertation of Yale University, 2007; 张紧跟、庄文嘉:《非正式政治:一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例》,《社会学研究》2008 年第 2 期。

⑤Gordon White, “Prospects for Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 29(1993), pp. 63—87; Yuguo Zhang, *Civil Society in Post-Mao China*, Master Thesis of Simon Fraser University, 1994; Yanqi Tong, “State, Society, and Political Change in China and Hungary”, *Comparative Politics*, No. 3, Vol. 26(1994), pp. 333—353; Mark Sidel, “Dissident and liberal legal scholars and organizations in Beijing and the Chinese state in the 1980s”, in Davis et al (eds.), *Urban Spaces in Contemporary China*, 1995, pp. 326—346; Baogang He, *The Democratic Implications of Civil Society in China*, London: Macmillan Press Ltd, 1997; 朱健刚:《草根 NGO 与中国公民社会的成长》,《开放时代》2004 年第 6 期。

⑥Kenneth W. Foster, “Associations in the Embrace of An Authoritarian State: State Domination of Society?” *Studies in Comparative International Development*, No. 4, Vol. 35(2001), pp. 84—109.

⑦Anita Chan, “Revolution or corporatism? Workers and trade unions in post-Mao China”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 29(1993), pp. 31—61; Margaret Pearson, “The Janus Face of Business Association in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 31(1994), pp. 25—46; Jonathan Unger & Anita Chan, “China, Corporatism, and the East Asian Model”, *The Australian Journal of Chinese Affairs*, No. 33(1995), pp. 29—53. 顾昕、王旭:《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的演变》,《社会学研究》2005 年第 2 期。

⑧Kenneth W. Foster, “Embedded within State A-

gencies: Business Associations in Yantai”, *the China Journal*, No. 47(2002), pp. 41—65.

⑨康晓光、韩恒:《分类控制:当前大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》2005 年第 6 期。

⑩Kang Xiaoguang & Han Heng, “Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State—Society Relationship in Chinese Mainland”, *Social Sciences in China*, No. 2(2007), pp. 116—128.

⑪康晓光:《依附式发展的第三部门——第三部门的环境分析》,载康晓光、冯利主编:《中国第三部门观察报告(2011)》,社会科学文献出版社 2011 年版。

⑫赵秀梅:《NGO 在中国——中国 NGO 对政府的策略:一个初步考察》,《开放时代》2004 年第 6 期。

⑬张紧跟、庄文嘉:《非正式政治:一个草根 NGO 的行动策略——以广州业主委员会联谊会筹备委员会为例》,《社会学研究》2008 年第 2 期。

⑭和经纬、黄培茹、黄慧:《在资源与制度之间:农民工草根 NGO 的生存策略——以珠三角农民工维权 NGO 为例》,《社会》2009 年第 6 期。

⑮何艳玲、周晓峰、张鹏举:《边缘草根组织的行动策略及其解释》,《公共管理学报》2009 年第 1 期。

⑯邓莉雅、王金红:《中国 NGO 生存与发展的制约因素——以广东番禺打工族文书处理服务部为例》,《社会学研究》2004 年第 2 期。

⑰依据公共组织的类型划分,社会组织属于公共组织的范畴,因而社会组织的利益表达行为无疑具有某种程度的公共性质,所以社会组织的利益表达本质上就是一种公共利益表达,只不过不同的社会组织在公共利益表达上所体现出来的公共性质会存在着差异。

⑱康保锐:《市场与国家之间的发展政策:公民社会组织的可能性与界限》,中国人民大学出版社 2009 年版,第 113 页。

⑲托克维尔:《论美国的民主》,商务印书馆 1988 年版; 罗伯特·D·帕特南:《使民主运转起来》,江西人民出版社 2001 年版; 朱莉·费希尔:《NGO 与第三世界的政治发展》,社会科学文献出版社 2002 年版。

⑳在此,所谓的民间公益组织,事实上就相当于本文所论述的回避政治的公共服务类社会组织。

㉑Anna Brettell, “Environmental Non-Governmental Organizations in the People’s Republic of China: Innocents in a Co-opted Environmental Movement?” *The Journal of Pacific Asia*, No. 6(2000), pp. 27—56; 陆建华:《大陆民间组织的兴起——对北京三个绿色民间组织的个案分析》,《中国社会科学季刊》2000 年第 32 期。

㉒㉓㉔朱莉·费希尔:《NGO 与第三世界的政治发展》,社会科学文献出版社 2002 年 (下转第 89 页)

(上接第 65 页)版,第 74~103、74、204 页。

②④⑤吕朝:《NPI 的 8 个基因》,http://www.npi.org.cn/npi_newsshow.php?pid=389,2008-10-18。

②⑥Judith R. Saidel, “Resource Interdependence: the Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations”, *Public Administration Review*, No. 6, Vol. 51(1991), pp. 543-553.

②⑦赵秀梅:《基层治理中的国家—社会关系——对一个参与社区公共服务的 NGO 的考察》,《开放时代》2008

年第 4 期。

②⑨“双轨政治”是费孝通先生首先提出来的一个概念,他认为“政治体系是不可能在一根从上向下的单轨上发展起来的。在任何政治体系下,人民的意见都不可能完全忽视。这意味着必须有某种方式的从下向上的平行轨道。一个完善的体系必须保证这样的‘双轨’。”具体参见:费孝通:《中国绅士》,中国社会科学出版社 2006 年版,第 45~56 页。

责任编辑 陈亚飞