

中国社会组织发展:从社会主体到国家意识

——公民社会组织发展及其对意识形态构建的影响

葛道顺

内容提要 改革开放以来,中国社会组织的发展可以划分为初步恢复、快速发展、规范发展和战略发展四个阶段,目前表现出数量高速增长,但总体弱小、领域和地区分布不平衡等特点。相关研究表明社会组织的发展对我国社会思想文化及意识形态安全产生了积极的作用,回应了改革开放实践提出的社会重组和社会建设的理论问题,丰富了社会主义社会思想文化和意识形态的时代内容,增强了中国特色的社会主义核心价值体系的巨大包容力。我们认为应当摒弃传统社会所固有的关于社会组织双刃剑的观点,建立和完善现代社会所具有政府、企业和社会组织的合作伙伴关系,形成包含相关政治纲领、法律体系和社会政策的国家意识,通过意识形态的包容以及国家人事、就业、分配、福利等制度的统一,进一步增强社会组织的主体性。

关键词 社会组织 社会主体 主体意识 国家意识

葛道顺,中国社会科学院社会学研究所副研究员 100732

一、我国社会组织发展的历史脉络及总体特点

20 世纪 80 年代以来,全球政治、经济的转型所导致的“全球结社革命”推动了公民社会组织(Civil Society Organizations 或 CSOs)在全球的迅速发展,世界政治、经济、社会发展方式随之产生了一种新的变化,集中表现为公民社会的生长。

“公民社会”(Civil Society)是以宪法界定的政治概念,以“公民”为基础,强调“公民社会”的政治学意义,即公民的公共参与和公民对国家权力的制约。公民社会指国家或政府系统,以及市场或企业系统之外的其他组织、关系和行动的总和,它是官方政治领域和市场经济领域之外的社会公共领域^[1]。其中,由

公民按照共同利益、需要、兴趣等诉求志愿组成的各种社会组织是公民社会的重要主体。

在我国,国家民政部按照内在性质和部门列举等方法将我国社会组织(又称民间组织)划分为社会团体、民办非企业单位和基金会三大类。其中,社会团体是指“中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织”,基金会是指“利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的(而)成立的非营利性法人”,民办非企业单位是指“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织”^[2]。

1. 我国社会组织的发展阶段

1978年改革开放以来,随着计划经济政策造就的“总体性社会”的逐步解体,由市场经济建设和社会转型需要所推动的我国各类社会组织逐步恢复生机并蓬勃发展起来,成为我国社会进步的重要表征。本文根据历史事件法将改革开放30多年来我国社会组织发展进程划分为以下四个阶段。

第一是初步恢复阶段,时间从1978年至1991年。在此之前,按照1950年政务院制定的《社会团体登记暂行办法》和1951年内务部制定的《社会团体登记暂行办法施行细则》,我国对前期的社会组织(当时称为“社会团体”)进行了社会主义改造,将社会团体主要区分为人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体和宗教团体等五类。到1965年,全国性的社会团体由解放初期的44个增加到近100个,地方性社会团体发展到6000多个。1966年至1978年,由于“文化大革命”的影响,全国社会管理陷入瘫痪状态,社会组织发展因此停顿^[3]。随着1981年中国少年儿童基金会,以及1984年中加贸易理事会北京代表处等外国商会机构的设立,国务院先后发布了《基金会管理办法》和《外国商会管理暂行规定》;1989年10月,国务院又发布了新的《社会团体登记管理条例》。这三个法规的颁布代表了我国社会组织发展的全面恢复。1991年末,经过民政部门复查登记的全国社团共82814个^[4]。

第二是快速发展阶段,时间从1992年至1997年。1992年邓小平南方讲话以后,民政部召开了建国以来首次全国社会团体管理工作会议;1995年世界妇女大会在北京召开,其中非政府组织论坛产生了特别的社会影响。1996年7月,中共中央政治局常委会专门研究了民间组织工作;1997年10月,党的十五大报告提出要培育和发展社会中介组织,并以此作为促进经济和政治体制改革的一项重要措施。这一阶段的主要特点一是社会组织的影响渗透到政治、经济和社会各个领域;二是律师、会计师、评估师等各类中介组织雨后春笋般设立,行业协会、商会等各类工商行业组织迅速发展。三是伴随着城市单位体制的逐步解体和社会福利服务社会化改革的深入,一种新的社会组织形式,即“民办非企业单位”开始出现。截止到1997年底,全国登记注册的社团达到181318个^[5],比1991年末增加了119%。

第三是规范发展阶段,时间从1998年至2006年。为加强社会组织的管理,1998年6月,国务院在原来社会团体管理局的基础上批准成立了民政部民

间组织管理局;1998年10月,国务院发布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》,并修订了《社会团体登记管理条例》。民政部民间组织管理局以及各级民政部门的民间组织管理机构依据相应法规开始对我国社会组织进行登记管理。我国社会组织从此走上了规范化发展的轨道。此间,基金会从社会团体中独立出来,成为社会组织中的一个独立类型。2004年3月,国务院颁布了《基金会管理条例》并于同年6月正式施行。截至2006年底,全国共有民间组织35.4万个,其中:社会团体19.2万个,占总数的54.2%;民办非企业单位16.1万个,占总数的45.5%;基金会1144个,占总数的0.32%^[6]。

第四是战略发展阶段,时间从2007年至今。2007年党的十七大报告第一次使用“社会组织”一词,同时提出在基层民主政治建设中要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能”。可以说,十七大为社会组织的发展提供了政治保证,并将社会组织的发展提到了战略高度,其间蕴涵着党的执政理念和国家建设理念的变革,意味着以社会组织为重要载体的公民社会在中国特色社会主义现代化建设中的地位和作用得到了认可和重视。从此,社会组织的建设不再是自话自说,而是关乎我国社会建设大局的战略要件。在2008年汶川抗震救灾和2009年玉树抗震救灾中,社会组织在全面参与中进一步壮大了自己。截至2009年底,登记注册的社会组织总量接近42.5万个,其中社会团体23.5万个,占总数的55.3%;民办非企业单位18.8万个,占总数的44.26%;基金会1780个,占总数的0.42%^[7]。

2. 当前我国社会组织发展的现状和主要特点

近几年,我国社会组织登记注册数量的增长率超过了GDP的增长率,达到10%—15%。未登记注册的草根社会组织数量更为庞大,有几百万家^[8]。业务范围覆盖到教育、卫生、养老等广泛领域,服务能力显著提升。但总体上看,我国社会组织发展还表现出总体弱小、服务领域相对集中、区域发展不平衡等特点。

根据2008年社团和民办非企业单位的数据计算,我国社会组织的分布领域相对集中。教育服务类、社会服务类、卫生服务类社会组织数量位列前三,分别为24.8%(102169个)、13.4%(55376个)、9.5%(39182个);农业及农村发展、科技与研究、文化、工商业服务等类所占比例皆超过5%,职业及从

业组织、体育、生态环境、法律、宗教等类所占比例皆不足 5%。国际及其他涉外组织 593 个,占 0.14%。

社会组织在东部、中部与西部地区的发展不平衡。2008 年底,东部地区 11 个省(市)、中部地区 8 个省、西部地区 12 个省(市、区)的社会组织分别占全国社会组织总数的 48.7%、25.2%和 26.2%;东部、中部、西部每个省市平均数量分别为 18298 个、13025 个和 9015 个。2007 年底,西藏、新疆、宁夏、内蒙古和广西五大民族自治地区的社会组织总数为 32419 个,平均每个自治区 6484 个,是全国平均数的 48.6%。

3. 我国社会组织发展的新趋势

(1)我国社会组织的“社会技术性”逐渐增强,从而形成了一种技术权威,获得与政府、企业相抗衡的力量。早在 20 世纪 50 年代,德国学者雅斯贝尔斯曾称由公民自发组成的组织为“社会技术性集体”。他说:“社会技术性集体”不像“实质性共同体”那样承载着历史与过去并拥有着独特而又深厚的风俗与信仰,相反,它们在结构上十分松散,存续时间不定,有时甚至缺乏组织的形式及加入手续。但其成员是为了一种共同的兴趣、利益或目标自愿聚集在一起,淡化了彼此之间在种族、宗教、意识形态及经济地位上的差异与隔阂。社会技术性使得公民组织直接面对具体的社会问题而采取行动,依靠共同的目标将志愿者个体的力量整合在一起,从而形成了一种技术权威,获得与政府、企业相抗衡的力量^[9]。例如,北京的“自然之友”就发起于一次环境研讨会,致力于绿色环境的保护。十多年来“自然之友”累计发展会员一万余人,其中活跃会员 3000 余人,团体会员近 30 家,累计获得国内国际各类环保奖项二十余项,为中国环保事业和公民社会的发展做出了积极贡献。还有“绿色流域”组织多年来一直运用科学评估的专业权威致力于西南地区河流保护,对改善当地基础设施开发产生了重要影响。

(2)我国社会组织的虚拟化扩展开始显现,社会组织的社会参与水平逐步提高。我国社会组织生长于信息时代,计算机和手机互联网通过电子邮件、聊天室、新闻组和虚拟俱乐部等方式,为人们提供了一个超越物理空间的平台,利用网络平台人们可以组织各种正式和非正式社团。这些虚拟社团可以“促进交换行为,包括资源交易和关系强化”^[10]。互联网以前所未有的手段和速度打破了时空限制^[11],网络虚拟组织结合了社会技术性、个体化等特点,十分便于更多的公众参与。例如 2005 年圆明园铺膜事件听证会的

公众参与是其中较早出现的典型代表。在该事件中,政府环保部门、众多社会组织、广大公民竞相参与,通力合作,最后通过环境影响评估报告,圆满解决了湖底防渗漏工程,达成了良治^[12]。此外社会组织参与性的增强使得共青团、妇联、工会等人民团体在改革自身的同时,开始兴办基金会等社会组织,借鉴社会组织的志愿模式,提高组织效率。

(3)我国社会组织的国际影响力日趋扩大,和国际社会组织日益交汇,社会组织成为党和政府在国际人道救助以及外交方面的有力助手。上个世纪末,国际社会组织(INGOs)通过在香港、澳门等地设立分部、在内地设立代表处、挂靠政府机构或事业单位、甚至通过同地方政府签署“谅解备忘录”,取得暂时合法运作许可等方式进入我国^[13]。到 2000 年,有 700 个外国基金会、70 个倡导组织、200 家慈善组织,及 150 家以信仰为基础的组织在中国进行活动^[14]。近年来,国外非政府组织在中国活动的数量已经大为增加,投入经费估计已达十余亿美元,对我国的扶贫、环保等社会事业的发展,以及本土社会组织的成长做出了积极贡献,其中不少慈善和公益服务类社会组织,创立初期的经费主要来源于国际非政府组织的支持;有的甚至在组织理念、运作方式和人员培训等核心要素上依赖国外非政府组织的经验。据云南的调查资料显示,2006 年至 2009 年底,共有来自 20 多个国家和地区的 375 个境外非政府组织先后在本省开展如救灾捐赠、扶贫、环保、教育、医疗、卫生、农村社区发展、社会福利等有益活动。另外,政治类国际社会组织在国内的活动也有序开展起来,透明国际(Transparency International)就是其中一例。该机构每年提供全球一百多个国家的清廉指数和行贿指数,并为几十个成员国提供反腐败技术支持。其在中国区域的活动也对中国的反腐败进程产生了潜在影响。同时,我国社会组织的国际化也在稳步推进。2004 年,我国社会组织积极参与印度洋海啸救助,仅中国红十字会就募集善款 4.43 亿元人民币^[15],引起世界关注。

二、我国社会组织发展面临的主要障碍、具体问题及其改革探索

1. 我国社会组织发展面临的主要障碍

(1)合法化困境。在我国,对社会组织的规范,主要依靠国务院颁布的三部行政法规,即《社会团体登记管理条例》(1998 年国务院令第 250 号)、《民办非

《企业单位登记管理暂行条例》(1998年国务院令第251号)和《基金会管理条例》(2004年国务院令第400号)。这三条例立法层次较低,而且制定或修订时间都较早,相关规定已经不能适应实践发展需要,造成现实中社会组织发展无法可依的困境。例如,按照三部条例的规定,我国社会组织相应被划分为社会团体、基金会和民办非企业单位三种类型,其中基金会亦取得社会团体法人地位。而从国际背景看来,基金会和民办非企业单位应属于欧陆法系中的财团法人或者英美法系中的公益法人,二者都可以依法享受税收减免优惠。但我国现行的《民法通则》只承认企业、机关、事业单位和社会团体法人四种类型,造成基金会和民办非企业单位法人身份的困境。不恰当的法人地位给基金会等社会组织带来了税收减免等方面的问题,如国家税务总局2009年要求基金会把捐赠收入并入应税所得计缴2008年度企业所得税。该举措引发中国青少年发展基金会等5家基金会联名上书,认为自己都是在民政部注册的国家级基金会,完全符合《基金会管理条例》及其相关解释中关于捐赠收入和存款利息均不缴纳所得税的规定。问题的焦点是条例层次较低,不能对财政部、税务总局产生规制力。

国家法律层次规制的缺乏带来了现实中过度管制和管理真空并存的局面。如当前,中组部、中宣部、统战部、民政部、公安部、安全部、工商总局等单位都在履行对社会组织的管理职能,但政策法规剩余与政策法规缺乏并存。所使用的法规,不仅有国务院和民政部颁行的规定,而且还有各部委、各级地方政府的“细则”,导致众多社会组织被过度管制;同时因为缺乏针对行业协会、专业团体、学术团体以及日益盛行的网络团体等社会组织分门别类的具体管理法规,又导致很多社会组织实质上处于“三不管”境地。

合法化困境还表现在国家法律规定和现行管理体制之间的隔阂所带来的相关社会组织的行动困惑。例如,《中华人民共和国红十字会法》第二条规定:“中国红十字会是中华人民共和国统一的红十字组织,是从事人道主义工作的社会救助团体”,第八条规定:“县级以上按行政区域建立地方各级红十字会,根据实际工作需要配备专职工作人员”。而国务院委托民政部门负责全国社会组织的登记注册和相关事务的管理工作。各级红十字会依法成立,本不需要再到民政部门登记注册。但实际情况是,没有再登记注册的各级红十字会不能从民政部门得到正常业

务所必须的免税会员缴费发票和接受捐赠发票,正常的业务受到制度冲突所带来的限制。

(2)主体地位缺失。法律体系的不健全直接导致了现实中社会组织主体地位的普遍缺失。一方面,大部分社会团体在业务上接受政府相关部门的领导,部分从机关法人转变而来的社团法人甚至保留着二政府的性质,如我国目前正部级的学会、协会并不少见,但它们既不能像政府一样发号施令,也没有真正成为社会领域的行动主体。另一方面,依据国务院条例成立的基金会和民办非企业单位在政治地位、经济地位和社会地位各方面难以和民法赋予身份的政府机关、企业单位和事业单位相抗衡,主体地位缺失明显。例如2010年7月,民政部、发改委、监察部、财政部、审计署联合下发《青海玉树地震抗震救灾捐赠资金管理使用实施办法》,要求各捐赠接收机构将捐赠资金全部拨付到青海省,由青海省统筹安排用于恢复重建。该通知完全无视公益法则,对各大慈善机构的独立法人地位以及它们与捐赠人和玉树灾区已经签订的各项捐助协议缺乏足够的尊重,从一个侧面反映出慈善机构主体地位的缺失。

2. 我国社会组织发展面临的具体问题

在现代社会里,社会组织和政府组织、企业组织在同一池塘里共享经济、人才等各类资源,但社会组织的合法化困境和主体地位的不明确造成了社会组织竞争的弱势。由于法律规制跟不上发展步伐,社会组织一方面在登记管理、财政税收制度、劳动人事制度方面受到限制而导致资源获取、人才储备、技术水平等方面的能力不足;另一方面在信息披露、监测评估、激励和惩罚等方面措施不力又使得社会组织出现公众不认可、自我毁誉等方面的公信力缺失。在现实中,社会组织发展普遍面临场所和设施短缺、财务困难、服务定位不清、决策管理以及服务技术落后、专业人才缺乏等具体问题。

特别是对社会组织专职工作人员工资福利、职称评定、档案管理等方面没有具体规定,对社会组织的税收优惠政策、财政扶持政策、审计监管政策等方面也缺乏有效规制,比如,财务制度对非营利性的界定不清晰,税收制度对民办非企业单位大多参照企业标准执行,审计制度缺乏对营利空间的明确规定,等等,这些都阻碍了主管部门采取积极行动。

3. 我国社会组织发展改革与探索

为突破合法性及主体性等方面的体制障碍,促进社会组织发展,我国不少地方在直接登记管理、政

策扶持、购买服务、政府转变职能、以及党建各方面进行了有益的探索。

(1)改革双重管理模式,降低社会组织“准入门槛”。例如,上海市从2000年开始在部分市区承认街道可以作为社区社团的业务主管单位,使得社区的草根社会组织得以突破“准入门槛”的制约。青岛市2002年始在社区试行社会组织备案制,对备案的社会组织颁发“准社团”、“准民非”证书。深圳市2004年开始采取三步走的策略,取消了行业协会等社会组织的双重管理模式,实现了社会组织的直接登记体系:第一步于2004年成立行业协会服务署,统一行使行业协会业务主管单位的职责;第二步于2006年底将行业协会服务署和市民政局民间组织管理办公室合并,组建市民间组织管理局,行业协会自然过渡到由民政部门直接登记的管理体制;第三步于2008年9月出台了《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》,对工商经济类、社会福利类、公益慈善类社会组织实行由民政部门直接登记管理的体制。

(2)积极试点政府职能转移和购买服务政策,有效扩大社会组织的发展空间;探索建立政府扶持基金和孵化基地,改善社会组织的创业条件。例如,广东省2009年10月出台《关于开展政府购买社会组织服务试点工作的意见》,积极探索建立政府职能转移和购买社会组织服务的政策,明确了政府向社会组织购买服务的范围和方式,并规定购买服务的资金全部纳入财政预算,实际转移给社会组织和事业单位130余项职能。至年底,全省社会组织中,已承接政府转移职能的占45%,接受政府购买服务的占9%。深圳市2009年共取消31个政府部门、调整和转移284项职责和行政审批事项,并在2010年初出台了《深圳市社会组织发展规范实施方案(2010-2012)》和《深圳市推进政府职能和工作事项转移委托工作实施方案》,支持社会组织承接政府职能和工作事项。

此外,广州市、深圳市2009年分别安排500万元、3460万元作为社会组织发展专项基金启动资金,并筹备建立了社会组织孵化基地。深圳市2008年和2009年,先后从福彩公益金中安排3730万元用于向社会组织购买服务,公开向社会征集了200多个购买服务项目。北京市2009年对承担政府转移职能的社会组织给予补贴3.16亿元,并从彩票公益金和财政资金拿出1亿元向社会组织购买居家养老服务,招聘1000名大学毕业生到公益性社会组织就业。

(3)全面完善制度建设,促进社会组织自强自立。例如,广东省在部分取消了双重管理体制以后,全面完善社会组织制度建设。首先是推动现代社会组织制度建设。该省制定印发了行业协会、商会民主选举制度、会员大会或会员代表大会制度、理事会制度、监事会或监事制度、财务管理制度、印章和文件管理制度、重大活动备案报告制度、信息披露制度、分支(代表)机构管理制度、法定代表人述职制度等十项内部管理制度。二是推动社会组织等级评估制度建设。2009年4月,出台《广东省民政厅关于社会组织评估管理的暂行办法》和评估指标体系,成立广东省社会组织评估中心,开始在省级和广州、深圳、汕头、中山等市开展评估工作,并规定取得3A以上评估等级的行业协会才可以承担政府职能转移。三是推动专职工作人员队伍职业化、专业化建设。广东省正在研究制定适合社会组织特点的人员流动、入户、档案管理、职称评定、福利、社会保障等具体政策措施,创造留住人才的政策环境。四是促进社会组织诚信自律机制,建立健全“规范运作、诚信执业、信息公开、公平竞争、奖励惩戒和自律保障”六项机制。五是加强社会组织执法监查工作,近几年来,全省每年平均查处社会组织违法违规行为和非非法社会组织近400起,有效保证了社会组织的良好运行。

(4)创新社会组织党工委,切实加强党对社会组织的领导,既保证了社会组织的发展方向,又提高了社会组织的政治地位。例如,广东省创新社会组织党建管理体制,取得了突破性进展,初步形成党委领导、组织部门抓总、登记管理机关牵头、业务主管单位各负其责的社会组织党建工作基本格局。2009年3月,广东省在全国率先成立社会组织党工委,14个市和28个县(市、区)社会组织党工委也相继成立,省社会组织团工委、省社会组织妇工委也相继成立,并进一步推进省社会组织工会工作委员会、中共广东省社会组织纪工委以及每个社会组织党支部的建设。青岛市委也在2010年3月成立了市委社会组织党工委,在12个区市建立社会组织党工委,实现了社会组织党建工作新突破。

三、我国社会组织发展的理论探讨及其对主流意识形态建构的影响

总体上看,学术界对公民社会及非政府组织的研究已经从上世纪80年代至90年代,国内学者主要致力于引进、消化、吸收西方学术的相关思想、理

论和观点,到1992年以后,学者们开始并借用西方的概念和框架对中国经济社会和非政府组织发展实践进行分析和解释。社会组织化或“公民社会”成为当代“一个有生命力的、富有原创力的分析概念”^[16]。

1. 公民社会组织发展的理论探讨

(1)二维观:国家和社会良性互动。邓正来等率先提出的二维观秉承了黑格尔“国家—社会”二元模式的传统,认为公民社会和政治社会涵盖了整个社会内容,公民社会是指包含了由个人、民间团体之间的自愿安排来组织的家庭、经济领域、文化活动及政治互动等若干社会生活领域的政治共同体,在公民社会中契约是行动的规则,自愿是前提,自治为主要内容^[17]。邓正来和景跃进明确提出公民社会与国家关系的“良性互动说”,并分别从国家和公民社会两个方面进行了论述,认为公民社会内部存在的矛盾和冲突可以引出国家干预的必要性,但需要强调国家干预调节的合理限度^[18]。俞可平等提出的建构“社会主义市民社会”观点,他通过公民社会与市场经济、政治国家的关系以及社会主义市场经济改革所取得的成效论证了在中国建立起国家与公民社会良性互动关系的可能性与可行性^[19]。张骥认为,公民社会以私人自治和保护私权为基础、社会组织扮演重要角色、均衡和谐发展为重点,并以人为本而不是以物为本、以民为本而不是以官为本^[20]。

此外有学者还提出了中国公民社会建构的“两阶段论”。第一阶段的主要目标是初步建构起公民社会,形成国家与公民社会的二元结构;第二阶段的主要目标是进一步完善公民社会,通过各种渠道实现对国家决策正面意义上的影响,即从“私域”向“公域”扩张。“两阶段论”的核心在于,它以“良性互动”为前提,认为公民社会不应在社会和国家相互对抗的零和博弈中达致。同时,它假设了二元分化是公民社会形成和发展的前提,而参与则应以相对独立为前提;他们还认为公民社会发展有两个方向,一是国家建构,二是社会努力,虽然国家与社会间的“讨价还价”或竞争本身对公民社会建构具有重大意义,但鉴于中国的特殊国情,公民社会发展的主要动力来自于国家而非社会。为此,顾昕还从“能促型国家论”出发,同样强调了国家在互动关系中对公民社会发展的积极主动作用,认为国家的能促作用是第一位的,既要促进民间组织的能力建设,也要通过强大的财力帮助民间组织的发展^[21]。

(2)三元论:国家、市场和社会有效分工。三元论

的思想来源于哈贝马斯的“公共领域”概念、柯亨和阿拉托的“公民社会—经济—国家”三分法,以及塞拉蒙关于“非营利部门”(Nonprofit Sector)的定义。这些学者将介于公共部门(国家,或第一部门)和私人领域(市场或第二部门)二者之间的中间领域称为公民社会(非政府组织、非营利部门或第三部门)。

王绍光、何建宇认为,公民社会视角强调社团相对于国家的独立性,用严格的“公民社会”概念观察中国的社团难以避免“削足适履”的风险,简单的国家—社会二分无益于解释中国的社团活动^[22]。所以,第三部门的视角势在必行。而康晓光提出,双重管理体制决定了中国社团“半官半民”的法律地位,也迫使它要从“官、民”两种渠道寻找资源,并只能活动于“官、民”之间的中间地带。而中国社会的转型是传统社会向现代社会的结构性变动,内容涉及到经济、社会、政治各个领域,其中一个核心的内容就是国家权力向社会的转移。政府应着力培育和发展具有社会性、民间性和中介性的非政府组织,承接由政府剥离、转移出来的公共事务管理职能^[23]。笔者则认为,中国基金会等社会组织是相应于政府失灵、市场失灵而产生的,作用是弥补公共部门和市场部门在社会领域的功能短缺或者效率短缺,尽管基金会等最终也不可能避免自身的志愿失灵问题。从现代社会发展形式来看,社会组织只有和政府、企业三者互动合作,有效分工,才能很好地解决各种社会问题。

王名描绘了作为第三部门的中国公民社会的理想状态:“在一个社会中,各种形式的社会组织都能够得到较为充分的发展,它们作为公民自发和自主的结社形式能较容易地获得合法性支持,作为公民及其群体的社会表达形式能多渠道地进行沟通、对话、协商和博弈,作为公民参与社会公共事务的组织制度形式能在公平竞争的条件下得到来自公共部门的资源;公民及其群体因社会组织的存在而增加社会资本,企业等营利组织因社会组织的存在而富有社会责任,政府等公共部门因社会组织的存在而更加民主、高效和提高问责能力,整个社会因社会组织的存在而富有和谐性、包容性、多样化和承受力”。王名还认为,政治精英、知识精英和经济精英都可能成为中国公民社会的主要推动者和建设者^[24]。

不管是二维观还是三元论,我国学者们普遍认可公民社会组织对促进我国经济发展和社会转型的积极意义。从二维观的良性互动论来看,政府和公民社会组织可以共同应对市场失灵及其他因素带来的

风险与挑战,从而保持整个社会的稳定,并促进社会发展。而从三元论坚持的三个部门相互独立、相互支持、相互监督的互动模式来看,公民社会组织有利于帮助克服市场失灵和政府失灵,从而促进社会的和谐发展。

2. 理论探讨对我国主流意识形态的积极影响

回首改革开放的巨变,今天不但公民社会组织的发展对经济改革和社会转型带来了深刻影响,而且关于公民社会和非政府组织的研究也对我国社会思想文化及意识形态安全产生了积极的作用,主要表现在以下几个方面。

(1) 研究回应了改革开放实践提出的社会重组和社会建设的理论问题。1978年十一届三中全会以后,农业生产家庭承包责任制的推行使得农村人民公社管理体制解体,农民从“社员”成了自我负责的“自由体”。1984年开始的城市经济体制改革使得单位制解体,城市居民从“单位人”逐渐变成了“社会人”。这就是中国城乡居民“个体化”倾向的显现。个体化的进程不仅带来了人性的自由,而且也带来不确定性和社会重组的需要。如近年来我国频发的群体性事件亦从侧面反映出这种个体化特征。在很多事件中,大多数和事件本身无直接关联的群众在没有任何组织和利益驱使的情况下到场出席,表达的就是一种个人再组织化的权利和需要。英国学者鲍曼认为,动荡中个体需要结盟^[25]。那么社会以什么方式重组呢?这不仅是一个实践问题,更是个理论问题。

我国学者抓住社会组织发展的契机,结合马克思主义原理及其在中国的具体实践,引进、吸收和消化了国外有关的概念、理论和技术,提出了大力发展社会组织,促使国家与社会良性互动,国家、市场和社会协调发展的马克思主义公民社会发展框架,从而在整体上建设一个中国特色的和谐社会,回应了实践中社会重组和社会建设的理论需要。

(2) 研究丰富了社会主义社会思想文化和意识形态的时代内容。在敞开国门以后,各种社会思潮紧随着资本和技术从大洋彼岸纷沓而至。围绕着经济体制改革、社会转型、行政体制改革中出现的各种经济、社会焦点问题,新自由主义与新左派、保守主义与自由主义、民族主义与民粹主义等思潮之间发生影响广泛的争论与交锋。各种社会思潮均努力将自己解读为中国特色社会主义理论体系中的合理元素。如,围绕着改革开放所取得伟大成就的经验总

结,新自由主义宣称这来源于其主张的市场自由化、政治民主化,而私有化则是有待加大改革的着力点;而新左派则强调这是以建国以来不断摸索、完善的“中国经验”为基础,批判激进的市场化、私有化改革偏离了社会主义方向;而民主社会主义思潮则把邓小平的改革开放政策理解为民主社会主义,认为中国改革开放的成功原因是走民主社会主义的道路^[26],等等。我国多数学者关于非政府组织和公民社会的研究避开了社会思潮之争,而是从中国希望工程、自然之友、母亲水窖、鹤童老年福利、打工妹之家、新公民计划、新公益嘉年华等雨后春笋般出现的社会组织实践案例出发,相继提出并倡导了非营利、社会公益、公司公益、慈善捐赠、利他主义、弱势群体救助、志愿服务等一系列有利于维护社会公平正义的主题和行动。这些公益主题和行动立足于社会需要,融合了社会组织、公共部门和私人部门的力量,呈现出鲜明的时代性和民族性,为社会思想文化注入了新鲜血液,为主流意识形态增加了时代内容。

(3) 研究增强了中国特色的社会主义核心价值体系的巨大包容力。党的十六届六中全会把社会主义核心价值观体系的基本内容明确概括为四个方面,即马克思主义指导思想、中国特色社会主义共同理想、以爱国主义为核心的民族精神和以改革创新为核心的时代精神、社会主义荣辱观。

而在此之外各种社会思潮也是客观存在的,它需要社会科学研究去梳理、去辨别、去实证,吸其精华、去其糟粕。我国学者关于公民社会组织的社会科学研究以改革开放的具体实践为基础,以各种社会思潮为比较,以服务社会主义建设事业大局为目的,在论证了核心价值体系的科学性的同时,创造性地提出了“良性互动”、“协调发展”、“和谐社会”等话语。

四、基本结论和对策:从社会主体到国家意识

综上所述,本文可以得出以下基本结论:在党的领导下,我国社会组织已经成为政府和合作伙伴,成为构建社会主义和谐社会不可或缺的重要力量。当然也有个别社会组织走到了对立面,在现代社会,社会组织是一个社会主体的统称,就像政府组织是第一部门的主体、市场组织是第二部门的主体一样,社会组织是第三部门的主体。党要加强和协调对三个部门的统一领导,确保三个部门始终在合作模式下健康运行。

从国内社会组织的基本状况可以判断，社会组织作为社会主体的地位初步确立。但是，参照国外公民社会发展的一般经验看，决定社会组织能否真正独立和强大的关键因素不在于社会需求本身，而在于能否形成关于公民社会组织发展的国家意识，即国家关于公民社会组织发展的政治纲领、法律体系和社会政策。西方发达国家普遍在国家部门框架法或者社会组织法的指引下形成政党关于公民社会组织发展的政治纲领和社会政策，比如资本主义国家先驱英国在 1601 年就颁布了世界上第一部关于社会慈善组织发展的法律，即《1601 年慈善用途法》^[27]；2010 年卡梅伦首相上任伊始提出了“大社会运动”纲领，通过一系列社会政策增加向社会组织 and 慈善机构的投资以提高其社会服务能力^[28]。当然，促进公民社会组织发展也不能一蹴而就，需要进一步从培育社会组织发展的具体实践和构建相关国家意识两个方面相互促进，具体表现为以下几点。

1. 党和国家要从建设社会主义现代化强国的长远战略考虑，加大政治体制和社会体制的双向改革，推动在党的统一领导下政府、企业和公民社会组织合作伙伴关系的建立。加快政府职能转移，推动社会自治，给社会组织发展腾出空间。我国目前的行政经费支出占财政支出的比例较高，其中一个重要原因是政府承担了不少社会服务的功能。要将社会组织的发展纳入国家经济社会发展的总体规划，逐步让社会组织成为社会服务领域的真正主体。

建立社会组织和政府以及企业的合作伙伴关系是今后我国社会建设的一项重要内容。改革开放 30 多年来，我国已经初步建立并不断完善了政府和企业的有效分工和协作机制，为我国的经济腾飞奠定了坚实的政治保障。社会组织蓬勃发展的合法性保障也依赖这种合作伙伴关系的建立，其核心是独立自主的社会组织在国家发展规划中的有效参与和在社会实践中与其他部门一道实现共同治理。

改革人事制度，建立政府、社会组织统一的劳动保障和分配制度，给社会组织创造公平的就业环境，是建立政府和社会组织合作伙伴关系的内在关键。多年来，我国已经培养了一大批社会领域工作人才，但实践中社会领域的人才队伍流失严重，制约社会组织人才聚集的是其与其他部门分割的就业制度。这并不意味着需要建立一套社会组织的专门劳动分配和人事制度，关键是要改革我国现有制度，形成政府部门和社会部门统一的就业、分配、保障制度，缩

小社会组织从业者和公共部门就业者劳动待遇的差距，从根本上保证社会领域的竞争力和对各类人才的吸引力。

2. 加强社会主义法制建设，确保公民社会组织独立社会主体地位，制定统一协调的法律体系，整体上提高对社会组织依法监管的水平。根据《宪法》规定的公民“结社自由”的精神，进一步完善《民法》等上位法关于法人的分类，增加公益法人或者财团法人等类别，以适应不同种类社会组织发展在法律上定位的迫切需要。可以考虑以国务院关于社会团体、民办非企业单位和基金会管理的三个条例为基础制订《社会组织法》，对社会组织的法律地位、主体资格、登记成立、活动原则、经费来源、税收待遇、监督管理、内部自律等做出明确的规定。《社会组织法》和正待制定或审定的《慈善事业法》、《志愿服务法》、《社会工作者条例》等社会领域法规应当相互衔接，统一制定，同时对《工会法》、《中国红十字会法》、《公益事业捐赠法》等带有较重计划经济时代规制特征的条款进行相应修订，以形成我国统一的社会发展领域法规体系。

3. 建立分级、分类准入制度，改革并在一定范围内取消双重管理制度，结合财政、税收制度等社会政策对社会组织实现分类登记、公益服务购买和税收优惠。在法律规制逐渐完备之后，取消大部分社会组织的业务主管单位，实行在相应民政部门直接登记注册。国家可以对政治倡导类及其他认为必要的社会组织的业务主管单位另行做出规定。所谓分级登记是指具备不同条件的拟建社会组织在不同级别政府民政部门进行登记注册，其中县级以上政府民政部门（含）接受辖区内的法人登记，县级以上政府机构接受辖区内的备案登记。申请法人登记的社会组织按照其不同性质分别给予不同类型法人登记注册。备案登记的社会组织不具备法人资格，但可以申请共用资金账号并专款专用。对于申请获得法人资格的社会组织，按照“规范的名称、必要的组织、固定的场所、专职人员、会员数量、资产经费、民事能力”等项基本条件，实行审批登记制度。对于申请成为公益法人享受减免税待遇的社会组织，除须获得法人资格外，还要依法实行严格的公益法人认证，通过认证的公益法人应当享受减免税待遇，并进入公益服务政府采购名录，同时须接受定期税务稽查和审计监督，并接受媒体和公众监督。

政府合同购买服务、公益资助和税费减免，可以

强化社会组织发展的资源保障。从世界范围看,社会组织 40%的资源来自政府资助,而我国香港地区社会组织 80%的经费来源于政府购买服务。合同购买和公益资助是加强政府与社会组织合作的主要途径,主要运作方式包括合同承包、委托经营、公益补助等。

4. 进一步加强马克思主义理论,特别是马克思主义关于社会发展、公民社会组织发展和人自由发展思想的研究和理论构建,根据中国具体实践和中国特色社会主义建设的成功经验,在社会建设领域进一步巩固和发展马克思主义,并系统提出国家关于公民社会组织发展的政治纲领。马克思主义的根本目标是实现共产主义,解放全人类,其核心价值是人性的自由和解放。这和多数公民社会理论强调公民权和社会组织尊重个人志愿具有一致性。马克思当初的初步论述是:市民社会就是在过去一切历史阶段上受生产力所制约,同时也制约生产力的交往形式;市民社会包括各个个人在生产力发展的一定阶段上的一切物质交往;市民社会始终标志着直接生产和交往中发展起来的社会组织,这种社会组织在一切时代都构成国家的基础以及任何其他观念的上层建筑的基础;市民社会是全部历史的真正发源地和舞台^[29]。因此,要对马克思主义的这一制度“硬核”做出符合科学性和时代性的新的阐释,推进马克思主义理论研究与其他哲学社会科学学科研究的互动,进一步完善马克思主义公民社会观和马克思主义社会组织发展理论,并系统提出关于公民社会组织发展的政治纲领,以加强马克思主义在相关研究领域的指导地位,为维护主流思想文化和意识形态安全提供强大理论工具。

5. 重视社会组织发展和公民社会生长所带来的社会基础的深刻变化,促进公民社会组织主体性和主体意识的形成,并逐步塑造三部门合作的国家意识。从根本上讲,马克思主义政党没有自己的利益,只有国家利益和人民利益,而国家利益归根到底是人民利益,所以一切都是为了人民利益。既然公民社会是根据人民志愿组成的,公民社会组织是根据公民需要和兴趣组成的,那么社会组织的利益归根到底也是人民利益。所以,只要是为了人民的利益,都可以统一到马克思主义思想和中国特色社会主义意识形态中来。在日常意识形态工作中,要针对公民社会组织不同发展阶段的特征,寻找与人民利益的各种契合点,塑造公民社会组织所应拥有的与政府和

企业并列的主体地位,在中国特色的社会主义核心价值体系和三部门合作关系的基础上促进公民社会组织主体意识及三部门合作国家意识的形成

6. 公民社会组织主体意识构建要面向社会组织技术化和社会个体化倾向的现实,尊重个人及其合法组织在兴趣、志向和价值选择等方面的差异,保持公民社会组织在社会建设领域的创新使能。利益诉求的多样化、观念的多元化、价值判断的独立化以及行动的自主化等等都是公民权利的表现,它貌似给意识形态工作带来了新的挑战,但公民社会的这些差异和多样性恰恰是社会进步的标志。在实践中,意识形态工作一方面要从革命年代立足于教育人、改造人的功能,转向建设年代尊重人、关心人、激励人和发展人定位,以激发人的创造潜能;另一方面也要摒弃封建社会所固有的官民二重性的传统对抗观念,尊重公民社会组织的独立自主性,以保持公民社会组织的活力和创新使能。面向社会组织技术化和社会个体化倾向的现实,尊重个人及其合法组织在兴趣、志向和价值选择等方面的差异,有利于在社会领域确立“以人为本”的理念,用中国特色社会主义核心价值观体系和党领导下的公民社会组织去统一不同社会个体背后的利益和需求,扩大社会包容性,也不断丰富主流社会思想文化和意识形态的内涵。

注释

[1] 参见俞可平:《中国公民社会研究的若干问题》,〔北京〕《中共中央党校学报》2007年第6期。

[2] 详见国务院:《社会团体登记管理条例》,1998年;《基金会管理条例》,2004年;《民办非企业单位登记管理暂行条例》,1998, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/fvfg/mjzgzl/?7>, 2010年10月28日。

[3] 参见王名等:《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年版,第5页。

[4][5] 中国社会组织网:《民间组织历年统计数据》2005年7月21日, <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=20151&dictionid=2201&catid=>, 2010年5月12日。

[6] 中华人民共和国民政部:《2006年民政事业发展统计公报》2007年11月12日, <http://cws.mca.gov.cn/article/tjkb/200711/20071100003702.shtml>, 2010年5月12日。

[7] 中华人民共和国民政部:《2009年民政事业发展统计公报》2010年3月5日, <http://files.mca.gov.cn/cws/201003/20100305095000687.htm>, 2010年5月12日。

[8] 据不同专家估计,我国草根社会组织数量在200万家至1000万家之间。

[9] 雅斯贝尔斯:《集体与个体》,学术出版协会编:《总汇》

(Universitas)杂志,斯图加特,1988年1/2期,转引自甘绍平:《论公民社会》,载李鹏程等编:《对话中的政治哲学》,〔北京〕人民出版社2004年版。

[10]Lin Nan, Social Capital: A Theory of Social Structure and Action. New York: Cambridge University Press, 2001, pp212.

[11][22]王绍光、何建宇:《中国的社团革命—中国人的结社版图》,〔杭州〕《浙江学刊》2004年第6期。

[12]参见自然之友网站:《圆明园防渗工程事件》2006年6月4日, <http://www.fon.org.cn/channal.php?cid=515>, 2010年5月12日。

[13]参阅马秋莎:《全球化、国际非政府组织与中国民间组织的发展》,〔广州〕《开放时代》2006年第2期。

[14]N. Yuan, The statement at the Roundtable before the Congressional Executive Commission on China, To Serve the People: NGOs and the Development of Civil Society in China. Washington DC: U. S. Government Printing Office, 2003: 40.

[15]中国红十字会:《新中国红十字事业发展研究报告》(内部稿)2009年12月26日。

[16]许纪霖:《从范型的确立转向范例的论证》,张静主编:《国家与社会》,〔杭州〕浙江人民出版社1998年版,第306页。

[17]邓正来:《市民社会理论的研究》,〔北京〕中国政法大学出版社2002年版,第7页,参阅邓正来:《国家与社会:中国市民社会研究》,北京大学出版社2008年版。

[18]邓正来、景跃进:《建构中国的市民社会》,〔长春〕《中国社会科学季刊》1992年第11期。

[19]俞可平:《社会主义市民社会:一个新的研究课题》,《天津社会科学》1993年第4期。

[20]张骥:《走向和谐——当代中国的公民社会探析》,《北京大学学报》2005年第4期。

[21]参见顾昕:《公民社会发展的法团主义之道:能促型国家与国家和社会的相互增权》,〔杭州〕《浙江学刊》2004年第6期。

[23]康晓光:《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》,〔杭州〕浙江人民出版社1999年版,第102~106页。

[24]王名:《走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势》,〔长春〕《吉林大学社会科学学报》2009年第3期。

[25]鲍曼:《个体化社会》,范祥涛译,上海三联书店2002年版,第37页。

[26]参见辛子陵:《试解马克思重建个人所有制的理论与中国改革》,〔北京〕《炎黄春秋》2007年第6期。

[27]徐彤武:《英国慈善法体系中公益性定义的演进发展》,〔北京〕《中国社会科学院院报》2008年12月2日。

[28]参见新华网:《英国首相卡梅伦正式发起“大社会运动”》,2010年07月19日, http://news.xinhuanet.com/world/2010-07/19/c_12350017.htm, 2010年8月12日。

[29]详见《马克思恩格斯全集》第3卷,〔北京〕人民出版社1995年版,第40~41页。

〔责任编辑:方心清〕

The Development of Chinese Social Organizations: from Social Subjects to State Consciousness — the Development of Civil Social Organizations and the Influence on Ideological Construction

Ge Daoshun

Abstract: Since the reform and opening up in China, the development of Chinese social organizations has gone through such four stages as preliminary restoration, rapid development, regulated development and strategic development. At present, the development is characterized by high-speed increase, overall weakness and unbalanced distribution in spheres and regions. Lack of money and talents that Chinese social organizations are subjected to stems from the deficiency in state consciousness. On the one hand, Cooperation among governments, enterprises and social organizations should be established; on the other hand, state consciousness should be cultivated to enhance the subjectivity of social organizations.

Keywords: social organization; social subject; consciousness of subject; state consciousness