

改革开放以来我国民间组织的发展及其社会基础

刘求实 王 名*

【摘 要】论文通过对30年来我国民间组织的发展过程的回顾和梳理,从体制变革、公共领域的扩展和社会阶层的群体行动这三个维度分别考察和分析了我国民间组织产生和发展的制度背景、生存空间和社会基础。在此基础上,对现代中国民间组织生成的路径、中国民间组织及其管理体制所具有的特性作出进一步的解释和分析。

【关键词】民间组织 公共领域 群体行动

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.006

【中图分类号】C23 【文献标识码】A

【文章编号】1674-2486(2009)03-0150-21

改革开放30年来,随着我国经济的持续快速发展和社会、政治的转型,各种形式的民间组织也得到了前所未有的快速发展和繁荣。我国民间组织发展和繁荣的背景、生存空间及其社会基础是什么?是哪些因素持续不断地推动着它们生生不息、繁衍不断并塑造了其独特的发展路径和组织特点?本文在简要回顾和梳理30年来我国民间组织发展过程的基础上,从体制变革、公共领域和群体行动这三个视角解析我国民间组织发育和发展的社会基础。

一、改革开放30年来民间组织的发展

民间组织,泛指在社会转型过程中由各个不同社会阶层的公民

* 刘求实,清华大学公共管理学院、NGO研究所,副教授;王名,清华大学公共管理学院、NGO研究所,教授。感谢匿名评审人的意见。

自发成立的,在一定程度上具有非营利性、非政府性、自治性、组织性和志愿性特征的各种组织形式及其网络形态。这些组织中通常包括各种冠以“学会”、“研究会”、“协会”、“商会”、“促进会”、“联合会”等名称的会员制组织,以及包括基金会和各种民办学校、民办医院、民办社会福利设施等各类公益服务实体在内的非会员制组织。民间组织一词与英文的“公民社会组织”(Civil Society Organization)一词类似,属于独立于国家体系中的党政部门、市场体系中的企业等经营单位之外的公民社会部门或第三部门。但我国的民间组织不同于西方语境下的公民社会组织,无论在公民的主体性上,还是在外部环境的规范性和内部治理的制度化程度上,我国的民间组织都不可避免地带有转型时期的中国特色。

从改革开放 30 年来发展的历史进程看,民间组织无论在内涵上还是外延上都不是一成不变的。在 20 世纪 80 年代,民间组织主要指伴随改革开放涌现出的各种社会团体,一般以学会、研究会、协会、基金会等形式出现,它们和各类公司企业一样,虽独立于党政体系之外,但又往往依存于各级党政部门。参与这些社会团体的多为知识分子、农民、个体从业者和离退休党政干部,许多党政部门和企事业单位成为发起社会团体的主体,有时甚至出现党政、企事业单位和社会团体混于一体的局面。80 年代末我国政府颁布了相关法规,对民间组织给出了规范框架。进入 90 年代后,随着政府改革的进程加快,社会转型也全面展开,这时候的民间组织开始呈现出越来越多的民间性的特征,也逐渐突显出它们有别于企业的非营利性特征。1998 年以后我国先后修订和颁布了若干重要的法规,形成了更加成熟的制度框架。随着构建和谐社会战略目标的提出,各种民间组织更加广泛地参与到政治、经济、文化以及社会各领域的公共治理中,一方面努力发挥其不同于党政机关的非政府组织的组织优势,以及不同于企业的非营利性、公益性或共益性的治理优势,另一方面又努力构建和党政部门、企业部门之间的跨部门合作框架,

在合作互动中推进和谐社会的建设。在改革开放深入发展、市场经济逐渐成熟、社会转型全面展开的进程中,民间组织越来越发展成为与国家体系、市场体系相对独立同时又相互依存、相互渗透和共同发展的公民社会部门。

改革开放以来,民间组织的发展经历了从无到有、曲折发展、成长壮大的历史过程。本文从登记注册和媒体报道两方面获取数据来反映该历史过程。图1是根据民政部正式公布的相关数据整理的一个反映民间组织年底登记注册数量增减情况的图示^①。因统一的登记注册始于1988年,不仅缺少头一个十年的数据,而且缺少更为详细的结构性的指标。我们根据媒体报道主要民间组织^②成立和开展活动的情况,从权威检索系统^③中获取并加以整理得出另一组数据如图2所示^④。按照民间组织的总体规模和发展速度,改革开放30年来我国民间组织的发展可划分为三个阶段,分别简述如下:

第一阶段我们称之为“民间组织的兴起时期”,从改革开放初到1992年。在这14年间,我国民间组织的发展经历了一个从无到有、从点到面、遍地开花的原始生长期。改革开放释放出的巨大能量加之缺乏相应的制度约束,使得这一时期我国民间组织在数量上几乎呈现为爆炸式的巨大增长。其中各种学会和研究会所占比重极大,各类协会也稳步增长,基金会则从无到有,显示了第一阶段我国民间组织发展的总体特征。通过期刊和报纸的权威检索系统分年检索获得的数据及多渠道得到的官方统计数据,我们估计在这14年

①这个图示所依据的数据是到目前为止最为完整的一组反映改革开放以来中国民间组织数量变化的权威数据。

②这里的主要民间组织包括:各种学会、研究会、基金会、协会、商会、促进会、联合会、联谊会等。

③这里的权威检索系统包括:人民日报、中国期刊全文数据库、中国期刊全文数据库-世纪期刊。

④需要强调的是,这并非一组关于民间组织的完全数据,因此无法和正式登记注册的数据比较。但因取自权威媒体报道,其真实性和全面性较强,在一定程度上反映了当时全国范围内有代表意义的民间组织发展的总体情况。

间,发育并活跃于中华大地的民间组织总数大约在 100 万家左右。

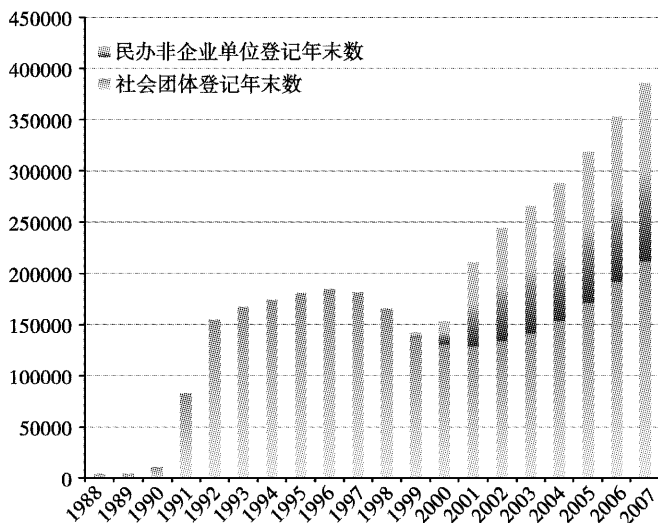


图1 1988-2007年间登记注册社会团体和民办非企业单位的发展^①

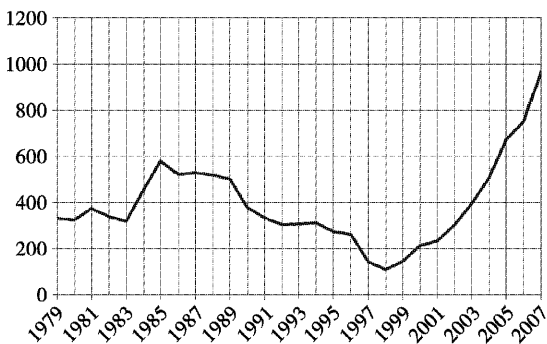


图2 1979-2007年间中国主要民间组织年度增长

资料来源:根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理

第二阶段我们称之为“民间组织的规范管理期”。这一阶段是从1993年到2000年。在这个阶段,政府有关部门对民间组织加强

^①参见中国社会组织网:<http://www.chinanpo.gov.cn>。

了规范管理。早在1980年代中后期,为推动社会团体的登记注册,国务院在民政部设立了社会团体登记管理部门,并于1988年9月和1989年10月先后颁布了《基金会管理办法》和《社会团体登记管理条例》。这两个法规是改革开放后我国政府给出的关于民间组织最早的制度规范。以此为基点,我国的民间组织走上了一条艰难的制度构建之路。这条道路前后历经十余年,期间发生了许多值得记述的重大事件,如成立登记管理机关,两次清理整顿,颁布相关法规等。经过10年左右的实践,我国坚持并努力巩固了以双重管理为核心的民间组织监管体制。这种管理体制从根本上说源于民间组织“先发展、后管理”的现实,是面对大量已经成立并得到相关政府部门支持的民间组织,在推行统一登记制度时政府部门之间彼此妥协的结果,目的是保留已有行政归口部门的部分权限,同时达成统一登记管理的目标。从政府部门便于行政管制和防范潜在政治风险的角度来讲,这种管理体制具有一定的优越性,即在民间组织的登记注册阶段和后续的日常运作过程中,通过民政部门和业务主管单位的双重审查和监督,更易于实现对民间组织的严格管理。这也是政府在转型时期针对社会发展的诸多不确定因素而做出的一种特殊制度安排。正是由于双重管理体制的这种特性和功能,使得它在后来的一段时期得以延续和巩固。这一点在后续出台的一些法规中亦有所体现。例如,1998年10月颁布的关于社会团体和民办非企业单位的两个新法规在制度上对双重管理体制作出了更加明确和具体的规定;而2004年3月颁布的《基金会管理条例》亦延续了双重管理体制。需要特别指出的是,这种以政治考量和严格行政管制为出发点的制度构建,对于我国民间组织的发展有相当大的消极影响。民间组织的相关管理条例虽然规定了民间组织在登记注册时须获得业务主管单位的同意,以及业务主管单位对民间组织的后续监管职责,但那些可以作为相应民间组织业务主管单位的机构在法律上并未被施加必须作为某民间组织业务主管单位的强制性义务,因而这种机构如果对其未来收益没有一个较好的预

期,却又要承担对民间组织监管的职责以及由此可能带来的风险的话,它成为某个民间组织业务主管单位的动机就会非常弱。在实践上这就成为众多民间组织无法找到业务主管单位,进而无法在民政部门登记注册的一个重要原因。许多草根民间组织不得已而采取工商登记或不登记的状况便是一个佐证。同时,双重管理体制在一定程度上削弱了民间组织管理的规范性和统一性,易受一些不确定因素的影响。随着民间组织的发展,这种双重管理体制的弊端也日益显露出来,成为延续至今并束缚中国民间组织发展的主要制度障碍。

第三阶段从世纪之交开始至今,可称之为“民间组织新的发展高潮期”。在这一阶段,随着改革开放的逐步深入、市场经济发育的渐趋成熟和社会转型的全面展开,民间组织在数量和组织规模上都有较大的增长,组织能力逐步增强,其活动所覆盖的领域也逐步扩大。从图1和图2中可以清楚地看到,自1999年开始,检索到的每年新增民间组织的数量大致以每年30%的增长率递增至今。另据民政部提供的数据显示,在各级登记管理机关登记注册的民间组织年末累计总数,2007年为38.69万家,比1999年增长了171%^①。在这一阶段,不仅登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位发展迅速,而且在社会生活的各个领域和层面都涌现出一大批未经登记注册,或采取工商登记注册的各种民间组织,其中较为活跃的领域如环境保护、扶贫开发、妇女儿童权益保护、教育支持、公共卫生、社会福利、行业管理,等等。在城乡社区乃至因特网等虚拟空间,也日益涌现出越来越多的民间组织,它们开始在社会生活的各个方面发挥重要的作用。根据我们的调研和估计,目前全国各类民间组织的总数大约在300万家左右^②。这一切表明,在经历了一段政治波动,以及改革开放经受一段考验之后,我国的民间组织发展

①参见中国社会组织网:<http://www.chinanpo.gov.cn>。

②参见中国社会组织网:<http://www.chinanpo.gov.cn>。

已经步入一个新的历史时期。随着市场经济的发育成熟、改革开放的逐步深入和社会转型的全面展开,我国民间组织逐渐从曲折发展走向一个新的高潮,并表现出若干具有趋势性的特征,如支持型组织以及民间组织之间的联盟和网络化开始出现,政府与民间组织之间的合作伙伴关系开始构建。

二、体制变革:我国民间组织的发生学

我国民间组织之所以能够在过去 30 年间呈现出上述发展状况,其最初的诱因存在于体制层面。

1978 年是过去 30 年我国整个体制变革的原点。对于民间组织发展原因的解釋同样必须回归这一重大历史标记。当年年底召开的中共十一届三中全会结束了“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的政治路线,实现了在思想上、政治上和组织上的“拨乱反正”,确立了以经济建设为中心的指导思想,揭开了我国改革开放和社会转型的序幕。十一届三中全会实现的“拨乱反正”是民间组织得以发源的体制起点。

在改革开放之前,正是因为贯彻了“以阶级斗争为纲”和“无产阶级专政下继续革命”的政治路线,破坏了党和国家政治生活的正常民主秩序,形成了严重的教条主义和“两个凡是”,使得当时主导全社会公共资源和几乎全部社会资源的党政体系陷于全面的困境,无法集中力量进行经济建设和提供公共服务,进而使国民经济和整个社会生活走到了崩溃的边缘。拨“乱”,即通过思想上、政治上和组织上的深刻反思和全面调整,来找到导致困境的根源,从根本上阻止体制失效的进一步蔓延;反“正”,则是通过引入各种可能的新制度因素,激发和调动广大人民群众的积极性,推动整个公共管理体系坚定不移地走上以经济建设为中心的轨道。而以联产承包责任制为核心的农村改革,就是当时确定的最重要的一项体制变革。通过农村改革逐步引入市场机制这一新制度因素,“摸着石

头”找到医治我国体制失效的转型之路,这就是我国改革的“总设计师”邓小平为拨乱反正开出的“药方”。

那么到底要依靠谁来推动农村改革,去“摸着石头”一步一步引领我国社会走向全面的体制变革之路呢?通过包产到户激发八亿农民的生产积极性,让曾经作为我国革命的主力军、帮助共产党从农村走到城市并最终掌握全国政权的广大农民,再一次作为主力军,来推动我国社会所面临的这一场更加巨大的社会变革,这是十一届三中全会确定的改革开放的始发点。我们在改革开放之初所欣喜地看到的,如安徽凤阳小岗村所尝试的种种制度变革,都是源于我国农民朴素、无畏的创新精神。

但是,作为个体的、主要从事简单劳动的广大农民,显然还难以承载我国改革开放“摸着石头过河”的巨大历史重任。随着改革迈出第一步,特别是思想上、政治上和组织上拨乱反正的不断深化,进一步激发了广大知识分子加入到改革开放的行列中利用其科学技术知识来推动社会进步和变革的热情。拨乱反正也包括了对许多知识分子的平反和恢复发展各种民间组织。全国科学技术协会(简称科协)系统从1977年着手学会的恢复重建,到1979年底包括地方学会已有300多家得到恢复重建。在党中央和各级政府的支持下,科协系统加大了恢复和建设民间组织的力度,各级学会组织以每年递增300家左右的速度迅速发展起来,很快形成了庞大的全国学会体系。与此同时,党中央和全国科协不失时机地将科协组织建设的重点转向了农村,鼓励并采取积极措施推动广大知识分子参与农村科普工作,大力发展农村群众性的专业技术研究会。在改革开放初期民间组织相关法制和管理体制尚未建立起来的制度空间中,八亿农民和广大知识分子这两种社会力量结合起来,创造了我民间组织发展史上一个前所未有的高潮。

在上述过程中,各种形式的民间组织无疑被作为解决旧体制失灵的一种新的和有效的制度因素。相对于千疮百孔又失灵的旧体制来说,新生的各种民间组织充满着希望;而相对于数亿农民将要

通过包产到户去发动的漫长而陌生的市场化改革来说,得到各级党政机关大力支持的各种民间组织又要可靠、可信并可控得多。这或许正是体制改革的设计师们在当时历史条件下关注民间组织并倾向于发动这场被称为“结社革命”^①的历史过程的内在冲动。同时,通过结社把亿万农民的积极性和知识分子的真才实学结合起来,把自上而下的体制变革的政策资源与自下而上的公众参与的社会力量结合起来,把伴随“拨乱”产生出的无数个体的盲目与实现“反正”所需要的组织化力量整合起来,进而努力在失灵的旧体制之外搭建一批有可能“摸”到“石头”的新组织载体,这在当时是一个值得为之付出并充满了诱惑的尝试。

上述理由不仅可以解释各种学会、研究会等学术类民间组织的产生,同样适用于当时条件下其他各种类别的民间组织。我们姑且称之为“我国民间组织的发生学”。民间组织之于面临改革的党政体制的优势在于它的社会性、民间性和独立于体制之外的相对自主性,它们因此具有摆脱体制失灵的组 织优势;而民间组织较之于体制外的市场力量来说,它们的优势则在于并非完全外生于体制而存在对立甚至对抗的危险,它们与既有的党政体制存在天然的联系。随着改革开放的进一步展开,特别是随着我国走上市场经济的轨道和全面的社会转型,出现了许多被制度经济学称为“市场失灵”^②的现象,益发表明民间组织之于市场体制的优

①“结社革命”是美国学者萨拉蒙(Salamon,1994:109-122)给出的一个用语。为了描述过去几十年间全球范围的非营利组织的大量涌现及其产生的影响,他用“全球结社革命”(Global Associational Revolution)来概括这种现象。

②市场失灵在被用来解释政府干预的合理性的同时,也被用来解释非政府组织产生的原因。在理想的市场经济条件下,市场机制能够实现资源的最优配置。但是在现实中,由于种种原因市场机制无法有效配置资源或导致资源配置的低效率,这种情况称之为“市场失灵”。造成市场失灵的主要原因有:垄断、公共产品、外部性和信息不对称等等。由于这些原因,通过市场进行的资源配置并非最优。要纠正这类市场失灵的问题,有时需要政府干预或政治干预;有时则选择通过一些非政府组织的形式加以干预。

势,在于它们具有追求社会公益、维护社会公正的公共性的一面。我国民间组织所具有的既相对独立又与党政体制存在天然联系的特性,使得它们在发育、成长和发展的过程中更加便于找到与体制内机构互动的渠道。作为由执政党和政府主导的这场深刻的体制变革,一方面要追求经济的发展和效益,另一方面又不能忽视社会公益和公正,在体制本身存在失灵、需要改革的同时,市场力量又缺乏保障公益和公正的可靠性及有效性,因此民间组织从一开始就被作为一种同盟力量,得到来自体制的认可、包容和支持。对于体制变革的主政者来说,民间组织既要支持扶持、团结和利用,又要加以限制和规范。正是因为存在这样一种来自体制变革的内在需要,可以预期,只要改革开放的基本方向不变,从宏观发展环境角度来看,民间组织在总体上是能够得到必要的发展空间和政策支持的。

三、公共领域:我国民间组织的生存空间

民间组织作为一种制度化的组织形式,一旦发育和成长起来就会产生其内在的、不以人的意志为转移的客观必然性。在改革开放以来我国民间组织的发育、成长和发展的过程中,除了上述来自体制变革的制度需求外,有哪些因素是支持这些组织生生不息、繁衍不断的内在必然性?社会结构哪些方面的变化为民间组织创造了必要的生存和发展空间?

我们借用“公共领域”(public sphere)的概念来阐释这种内生于民间组织的客观必然性。公共领域一词因哈贝马斯^①的使用而广为流行,指的是介于国家和社会之间的,公民自主地参与社会公共事务的地方。按照哈贝马斯的解释,公共领域是人类赖以存在的社会的一部分,是存在公共需求、公共媒介和公共价值的社会空间,其

^①哈贝马斯的代表作《公共领域的结构转型》一书系统论述了公共领域的问题(哈贝马斯,1999)。

中拥有自主的独立人格和主权意识的公民对于社会公共事务的积极参与和影响,是一个社会公共领域得以拓展的基石,而各种形式的民间组织则被认为是“公共领域载体的机制化”^①。其核心在于拥有自主的独立人格和主权意识的公民及其对社会公共事务的积极参与。换言之,有自由和独立的人格并具有主权意识和公共参与意识的公民,是民间组织得以存在和发展的基石。

在改革开放之初,百废待兴的我国社会存在对公共服务的巨大需求,处于思想解放热潮之中的知识分子也有着参与社会公共事务的强烈愿望。在基本上不存在明显的制度门槛的条件下,得到各级党政部门和科协支持的各种学会、研究会纷纷成立,并通过参与各种社会事务、提供各种公共服务,很快在社会上得到一定的认可和公信。这些民间组织所赖以存续的公共领域,主要还是位于国家体系的边缘部分,其中有很大一部分是在改革之初由旧体制失灵所腾出的部分。随着改革的深入和进入的民间组织数量的增多,特别是在缺乏规制条件下一部分民间组织可能出现滥用公共资源的行为,将会导致政府管制。出现于上世纪80年代中后期的农村合作基金会,在经历了10年的兴盛之后在1990年代后期终于被清理整顿,在一定意义上印证了这个道理。

进入1990年代以后,随着我国经济步入市场经济轨道,国民经济持续高速增长,政府改革进程加快,社会转型也全面展开。在社会物质财富极大丰富、人民生活状况显著改善的同时,整个社会对于公共服务和物品的需求也迅速增长,人们的精神生活、文化生活、社会生活乃至政治生活的需求以多样化的形式全面展开,公民的自由空间大大拓展,具有独立人格和主权意识的公民对各种社会公共

^①哈贝马斯(1999:29)这样来定义公民社会:“无论如何,‘公民社会’的核心机制是由非国家和非经济组织在自愿基础上组成的。这样的组织包括教会、文化团体和学会,还包括了独立的传媒、运动和娱乐协会、辩论俱乐部、市民论坛和市民协会,此外还包括职业团体、政治党派、工会和其他组织等。”

事务的参与热情也空前高涨。在这种情况下,伴随社会转型,我国社会的各个层面中公民可以自由参与的公共领域不断扩大,有越来越多的资源汇聚其中,有越来越多的公民参与其中,有越来越多的媒体聚焦于此,更有越来越多的具有公民意识、公益精神、公共责任的先进人物活跃于其中。在这样的基础上,各种形式的民间组织不断地生长出来。这些民间组织不仅出现在国家体系的边缘部分,而且越来越多地出现在国家、社会和市场体系内部及其之间各种可能的公共领域里,通过吸纳各种社会资源并动员广泛的志愿参与,开展多种形式的公共服务、公益或共益服务、中介服务等社会服务,形成一个有别于国家体系和市场体系的日益庞大的公民社会体系。环境保护就是其中有代表性的一个公共领域。从1990年代初开始,陆续有一批热衷于环境保护的公民,其中有不少走出旧体制的社会精英,包括退下来的官员、企业家、大学教授、媒体记者,也有一些留学归国者,更有一大批有志于公益事业及环境保护的年轻人,他们在开展各种环境保护的活动中找到了得以致力于社会公共事业的行动空间,通过成立各种致力于环境保护的民间组织,开始表达自己的意志,实践着自己的理想。根据我们的调研,目前在我国的环境保护领域里,有大约14 000家各种类型的民间组织在开展活动,其中专门致力于环境保护的环保组织大约有2 000多家。在这些民间组织赖以存在和发展的公共领域中,整个社会对于环境保护的强烈需求以及由此形成的环境忧患共识和共同的环境保护价值观得以充分地表达和体现,大量的社会资源和大批的志愿者被动员起来,通过这些民间组织及其与政府或与企业合作所开展的各种活动,为整个社会源源不断地提供着环境保护这样一类重要的公共服务和物品。

四、群体行动:我国民间组织发展的阶层基础

进一步来看,在民间组织发展的背后,其实存在着具有鲜明时代

特点的群体力量。同一时代的民间组织所代表的,往往是那个时代具有代表性的社会阶层的共同利益和价值;而民间组织的发展过程,则体现了不同时代之间社会阶层的分化和社会矛盾的转型。这个过程在改革开放 30 年来我国民间组织的发展中较为清晰地表现出来。

在改革开放之初,如前所述,参与结社的主要群体是广大知识分子和农民。我们来分析一下当时背景下的这两个阶层。

知识分子一般而言是指以知识为谋生手段,从事脑力劳动且具有社会责任感的社会群体。他们对于涉及公共利益的一切问题,包括社会、经济、文化、政治各方面的问题,都予以深切的关怀。在改革开放之前,我国的知识分子长期被视为“臭老九”,他们的经济地位和政治权利得不到保障,社会地位被贬低,许多人甚至被关进“牛棚”,剥夺了正常生活的权利。“文革”结束后,知识分子的地位发生了很大变化,被划为工人阶级的一部分。改革开放初期我国的知识分子经历了“真理标准讨论”的思想解放运动,在拨乱反正的过程中又经过平反而被落实了政策,他们身上充满了“以天下为己任”和“只争朝夕、报效祖国”的强烈的社会责任感^①。这种责任感突出体现在改革开放初期各种学会爆发式地成立上。这些学会得到各级党政部门的支持,成为获得新生的知识分子们施展才华、回报社会的舞台。在当时的我国,经济尚待恢复,财富还未形成,权力不具备和资本结合的条件,而知识、技术、社会责任感、来自党政体系自上而下的政治支持,以及通过恢复名誉而形成的社会公信力,这些都成为重要的资源,是促成民间组织产生和发展的原动力。对于当时的知识分子来说,以结社的方式团结起来形成群体行动,将个体的资源汇聚成组织的资源,以组织的方式来实现知识向生产力和社

^①1983 年 3 月 24 日《人民日报》刊登一篇报道,湖南大学副教授彭肇藩将落实政策的返还工资全部捐赠给孙冶方基金会。他年已古稀,曾被错划为“右派”,“文革”中又受冲击。他将“文革”期间欠发的工资 1 058 元捐赠出来,希望为祖国的现代化多作贡献。

会影响力的转化,并在组织活动中获取必要的经济资源、争取政治上更多的权利,进而实现其更大的社会抱负,这些都是使知识分子热衷于结社和不断创造出新的民间组织形式的主要动机。可以说,在当时的社会背景下,知识分子是最具有结社精神的社会阶层。

与知识分子不同,我国的农民在改革开放前是数量上最广大、经济上最贫穷的一个阶层,相对而言这个阶层受到的体制束缚要少一些。作为工农联盟的一部分,我国的农民曾经用各种方式支持革命,为新中国的建立做出了重要贡献。但人民公社化以后,土地等生产资料归集体所有,各种歧视性政策的实施使农民的利益受损,长期的制度性和政策性约束造成了农民的相对贫困,因此当改革之初一些约束开始松动时,他们带着改变自身经济地位的愿望积极参与体制变革,并探索组织创新。自上世纪70年代末开始,我国农村改革不断推进,实行了多种形式的联产承包责任制。到80年代中期,随着家庭承包经营体制的确立和农村专业户的涌现,一批以提供技术、信息服务为主,具有合作制萌芽性质的农村专业合作组织应运而生。这种农村专业合作组织是以从事同类产品生产经营和服务的农民为主体的,自愿联合、民主管理的互助性经济组织,包括专业合作社、专业协会、专业联合社和专业联合会等形式(鞠传莲,2008)^①。据农业部的统计,到90年代末,我国的农村专业合作组织的数量已达到140多万个(范小建,1999)。

在我国当时的知识分子和农民之间可以找到许多共性,如经济

^①需要指出的是,在以上这几种农村专业合作组织中,只有那些在民政部门登记为社团组织、具有非营利性(即受“非分配约束”)的组织才是法律意义上的民间组织(专业协会和专业联合会多以这种方式登记),而那些在工商行政管理部门登记为合作社、可以分配利润的组织则不属于严格法律意义上的民间组织(专业合作社和专业联合社一般以这种方式登记)。这里,笔者为了描述农民结社活动的历史背景而将它们放在一起讨论,目的在于揭示其产生的共同历史背景和相互关联性。后面在分析科协组织与农民结社的关系时,我们还会对农村专业协会和专业联合会作进一步的讨论。

上都相对贫穷,社会地位上都经历了巨大的跌宕起伏,因而借助官方支持的结社能够增强他们生活的勇气、社会活动能力和彼此相互扶助的社会资本;他们在政治地位上虽有差别但都落难于边缘,有着通过结社回归政治权力中心的强烈冲动,在拨乱反正中无疑也出现了这方面的机会和资源。同时,通过结社能够获得更多的学习机会,包括理解和利用政策、学习管理和经营知识,以及与其他人群或组织之间的合作共处等方面。于是,结社便成为这些社会群体在改革开放过程中进行社会活动的一个组织平台。

但是,在经历了长期思想禁锢、政治迫害和经济贫穷之后,知识分子和农民对于结社并不具备成熟的经验,加之改革开放之初我国民间组织管理体系尚不成熟和规范,因此在1980年代,我国民间组织的发展处于探索时期。在这个过程中,中国科协组织体系的恢复和扩展对科技类社团规模的扩大和向基层的延伸起到了重要作用。在全国科学大会闭幕不久,国务院于1978年4月批准了《关于全国科协当前工作和机构编制的请示报告》,中国科协书记处和机关正式恢复,各地方科协及所属学会也相继得到恢复。到1983年,全国70%以上的县恢复建立了科协组织(中国科协,2008:26-27),全国乡镇科普协会发展到2.5万个,农村专业技术研究会达到一万多个(裴群,2007)。随后召开的中国科协第二次(1980年3月)和第三次(1986年6月)全国代表大会先后提出了科学技术为现代化服务和动员科技工作者投身改革、为实现国民经济“七五”计划贡献才智的方针。在这样的背景下,各级科协组织科技人员积极开展“农业技术承包”、“实用技术培训”、“送科技下乡”、“科技扶贫”等活动,同时,通过自上而下的方式积极支持农户或农村基层组织创办农村专业技术协会(或研究会)(简称农技协)(中国科协,2008:39-40)。据中国科协(2008:49-50)统计,1983年全国已发展农技协1.3万个,1986年达到7万多个,1991年达到10.3万个,到1998年底,全国已发展农技协11.56万个,覆盖粮食作物、瓜菜、水产、林

果、食用菌、加工运输等 140 多个专业^①。

在这一结社过程中,存在明显的“学习效应”和“挤车效应”。谈到改革开放的制度创新时,始于安徽凤阳小岗村的“包产到户”被公认为最重要的制度创新。其实,和包产到户一样,在改革开放之初成立各种形式的学会、研究会,同样是重要的制度创新。这种创新往往会被迅速复制出来,并且形成相互影响和不断放大的效应。同时,由于党政系统的支持和宣传机器的推动,这些组织能够获得合法性和公信力而被社会所认可。在创办各种学会和研究会的过程中,同一名称的学会或研究会在很短时间内会在省、市、地、县,甚至镇、村等各级行政层次被复制出来,同一学会或研究会内部会很快出现各种专业委员会、分会或学组。另一方面,创办学会、研究会的过程,常常受到“挤上末班车”的只争朝夕的心态驱动。这种“挤车效应”驱动下的结社往往缺乏非常明确的宗旨,使得爆发式的结社行动表现出很强的盲目性和不可持续性。随着改革开放的逐步发展,我国民间组织在发展初期所带有的这些缺陷越来越多地暴露出来,加上政治波动的影响,它在上世纪 90 年代逐步走上清理整顿的道路。

在经历了政治波动、制度构建和将近 10 年的转型期后,我国民间组织的发展在最近的 10 年开始进入一个新的高潮。这时,改革开放已经进入新的历史阶段,市场经济体系已经初具规模,社会转型也已经全面展开。持续高速的经济增长在创造出巨大社会财富的同时,也造就出一些全新的社会阶层和社会力量。从主要方面看,这些社会力量集中体现在如下三个方面:

第一,政治精英广泛参与并逐渐成为我国民间组织中的重要骨干。这里所谓政治精英,指那些受过良好教育、担任或者出任过相关党政部门及事业单位领导的官员阶层,他们拥有广泛的政治和行

^①参见中国农村专业技术协会网:<http://www.agritech.org.cn/agritech/bencandy.php?fid=9&id=13>。

政资源,有着强烈的社会责任感。改革开放之后,政治精英进入民间组织与三个因素有关,一是党政机构改革所导致的人员编制精简和部分政府机构职能的转变,二是党政官员“下海”,三是一些民间组织由于与主管部门存在行政和人事依附关系而导致的人事交流。

改革开放以来我国先后在1982年、1988年、1993年、1998年、2003年和2008年进行了六次大规模的机构改革(邵萍英,2005;陈吉联,2005;陈炎兵,2008),每次机构改革都以党政机构的裁减、人员编制的精简、政府职能的转移为目标,致使一些党政官员进入民间组织,这在客观上起到了加强民间组织人才队伍的作用。同时,伴随着政府的职能转变,行政机构往往会向民间组织转移一些重要的公共资源和职能,有时甚至直接将一定的政府机构转变成为民间组织,如1998年改革后,国务院撤销了原属国家部委的9个专业经济管理部门,建立了10个全国性的行业协会。先后六次大规模的党政机构改革,使民间组织聚集了一批政治精英。

党政官员的“下海”浪潮也是民间组织聚集政治精英的重要过程。改革开放以来我国先后在1984年、1987年、1993年和2000年,出现了四次大规模的“辞官下海”浪潮。数以十万、百万的各级党政官员弃官从商,演绎出一场场全民经商运动(吴晓波,2007)^①。在这些下海的官员中,有许多人最终并没有真正离开公共部门,而是选择了更能发挥才干、更能体现社会责任的民间组织^②。

民间组织汇聚政治精英的第三个因素或许可以理解为来自体制自身。上世纪80年代后期建立起的双重管理体制肯定了民间组织所属业务管理部门的相应权限,为民间组织和业务主管部门之间在行政及人事上长期形成的依附关系提供了体制保障,这也正是多

^①又见《财富时报》2003年11月10日的文章《官员下海细细数,下海官员一览》。

^②尽管并没有确切的数据来证明这个过程,但是在我们近年开展的关于“我国NGO口述史”项目调研中发现,知名民间组织领导人中,许多人都是当年下海的官员。如深圳的郭小惠、海南的冷明权、四川仪陇的高向军等等。

年来“政社不分”的体制根源。业务主管部门不仅能为民间组织提供许多行政性的资源、权力、职能以及种种便利,而且在干部任免上拥有一定的权限,能够实现两个不同部门之间的“人事交流”,这一方面为频繁进行的政府机构改革留有可进行人事调剂的“蓄水池”,另一方面也强化了对民间组织的管理和控制。

主要由于上述三个因素,改革开放以来我国的民间组织能够大量吸纳来自党政机关的政治精英。他们一旦进入民间组织,往往会将所拥有的政治资源和行政资源带进去,在一定程度上会放大和激活各种可利用的社会资源,积极投身到民间组织的实践中并发挥相应的领导作用,继而成为我国民间组织在既有政治体制和行政体制中生存和发展所必不可少的骨干力量。

第二,知识精英趋于成熟并逐渐成为我国民间组织发挥作用的精神脊梁。这里所谓知识精英,指那些有着强烈社会责任感的知识分子,他们善于独立思考,富有公益关怀和社会责任感,拥有广博的知识和广泛的社会影响力,其中有些人以种种方式置身于民间组织的实践中并发挥领导作用,也有不少人对于民间组织表现出强烈的关注和高度的热情。我国的知识分子因拨乱反正而翻身,并随改革开放而逐渐分化、嬗变,其中一部分留洋海外,一部分下海经商,也有少部分步入官场,而那些有着强烈社会责任感的则发展成为后来的知识精英。这是一批在我国社会中最接近如哈贝马斯(1999)所强调的那种“拥有自主的独立人格和主权意识的公民”,他们因理想和价值观而创办民间组织,对民间组织有着深厚的感情,全身心地投入到民间组织的实践中,并勇于面对各种社会问题。在“自然之友”的梁从诫、“地球村”的廖晓义、“绿家园”的汪永晨、“绿色江河”的杨欣、“黑嘴鸥协会”的刘德天、“红枫热线”的王行娟、“星星雨”的田惠平等知识精英及其创办的著名民间组织的活动中可以看到民间组织所体现出的公益精神和产生的广泛影响。这些知识精英的献身精神也带动了一批年轻的知识精英投身到民间组织的实

践中来。近年越来越多的硕士、博士毕业生以及海外学成归国的留学生加入到民间组织的活动中,他们通过创办民间组织,参与项目,做志愿者,做调研访谈和撰写报告等方式参与和支持民间组织的发展。我国民间组织因为不断有新的知识精英参与而充满了活力。

第三,经济精英开始崛起并逐渐形成支持我国民间组织发展的新的社会力量。这里所谓经济精英,指那些富有社会责任意识和公益行动能力的成功企业家和富人阶层。随着我国经济持续 30 年的快速增长,在国家经济实力大幅度提高,人民生活水平显著改善的同时,我国的财富总量也大幅度攀升,家庭金融资产量和富人数量出现了惊人的增长。我国开始出现一个规模宏大、资产拥有量巨大的“先富起来”的成功企业家和富人阶层。在近年来我国基金会接受的社会捐赠中,来自国内企业特别是民营企业的捐赠部分显著增大;有越来越多的企业特别是民营企业参与到公益事业中来;近年登记注册的非公募基金会不断增多;登记注册基金会的资产总额连年翻番。特别是 2008 年四川汶川地区发生特大地震以后,公益捐赠在不到两个月内创下了 570 亿元的历史纪录,其中不乏捐赠数百万、数千万乃至上亿元的企业家和富人阶层。这些都表明,对于社会公益事业的高度关注和积极参与,已经成为我国拥有财富规模最大的这个社会阶层一种重要的社会责任和社会品格,这是支持我国民间组织发展的一种新的重要的社会资源。

不仅如此,创造并拥有财富的企业家与富人阶层也表现出对社会公共事务乃至政治生活的参与热情。近年来各种行业协会和商会的发展及其活跃的表现,以及这些工商协会治理结构上发生的显著变化,表明企业家对于社会公共事务的积极参与。据深圳市民间组织管理部门提供的数据,深圳市各类工商协会的负责人中,有一半左右已担任各级人大代表和政协委员。据我们最近一次在深圳的调研,深圳市人大常委郭小惠在过去一年里提出的政策和立法提案多达 20 余件,其中有 11 件已被采纳并形成相应的政策措施。

因此,随着改革开放的逐步深入,社会转型全面展开和市场经济体系逐渐成熟,我国民间组织发展的社会阶层基础已经从原来的知识分子和农民,发展到包括政治精英、知识精英和经济精英在内的新的社会阶层。这表明我国民间组织的发展已经具有了一个更为广泛的社会基础。这正是近年来我国民间组织发展出现一个新的持续高潮的真实背景。

本文从体制变革、公共领域的扩展和社会阶层的群体行动这三个维度分别考察和分析了我国民间组织产生和发展的制度背景、生存空间和社会基础。在观察不同国家民间组织的形态和特性时我们会发现,任何国家的民间组织往往都会或多或少地打上其文化历史传统、社会结构、经济和政治制度等方面的烙印,中国的民间组织亦不例外。因此,通过上述的考察,可以使我們更清晰地理解和把握现代中国民间组织生成的路径乃至中国民间组织及其管理体制所具有的一些特殊性质。

中国现代民间组织是在全能国家职能分化的过程中出现的。改革开放首先从经济领域开始,经济自主空间的发育先于社会自主空间的发育(贾西津,2004:22)。改革的历史进程的这一特点导致政府与经济领域的职能分离在先,当经济体制改革进行到一定程度时,政治体制改革和社会改革才逐渐启动。因而中国现代民间组织的生成和发育是沿着两条路径展开的,一条是自下而上的路径,它存在的基础是由经济体制改革所引发的社会公共领域的逐渐形成和扩张;另一条路径是自上而下的,它源于政治体制改革过程中政府主动分离出部分社会领域的管理职能,这种主动让渡出来的职能往往由那些政府设立或主办的所谓“官办民间组织”^①来承担。

中国民间组织管理体制的特点同样与我国改革的特殊进程及传统体制的特点密切相关。由于推行渐进式的改革,当面对迅速出

①西方学者一般将其称之为 GONGO(Government Organized NGO)。

现和成长起来的大量民间组织时,出于社会稳定和规避政治风险的考虑,在初始阶段相关政府管理部门往往会尽可能地动员和运用传统的制度资源和组织资源对民间组织施加严格的监管。随着我国民间组织的不断成熟,建立一种包括政府监管、民间组织行业自律及社会监督在内的更为规范、合理的民间组织管理体系的需求日趋迫切。这可能是下一阶段我国民间组织管理要解决的重要问题。

参考文献

陈吉联(2005). 中国政府体制改革的过去与未来. 理论界,4:28-29.

陈炎兵(2008). 2008年政府机构改革的特点与运行机制探析. 党的文献,3:13-22.

范小建(1999). 在农民专业合作经济组织工作座谈会上的开幕词. 中国农民专业合作社网:<http://www.cfc.agri.gov.cn/cfc/jsp/text.jsp?ColumnID=135&TID=20081013090438795917292>.

哈贝马斯(1999). 公共领域的结构转型. 上海:学林出版社.

贾西津(2004). 民间组织的定义与分类. 载王名、刘培峰等著《民间组织通论》. 北京:时事出版社.

鞠传莲(2008). 农民专业合作组织发展回顾. 中国农民专业合作社网:http://www.cfc.agri.gov.cn/cfc/html/133/2008/20081013161436685597624/20081013161436685597624_.html.

裴群(2007). 纪念我的伯父裴丽生. 党史文汇,4:25-28.

邵萍英(2005). 中国政府机构改革的历史回顾及基本经验. 池州师专学报,19(6):89-94.

中国科协(2008). 发展与责任:1958-2008. 北京:中国科学技术出版社. 吴晓

波(2007). 激荡三十年 我国企业1978-2008(上、下). 北京:中信出版社.

Salamon, L. M. (1994). The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73(4):109-122.

(责任编辑:朱亚鹏)