

国家建构下的社会进化： 地方政府培育社会组织整体性分析

苏曦凌

〔摘要〕 如何理解国家建构和社会进化的逻辑关系，是一个关系国家推动社会建设之路径选择的重要问题。以哈耶克为代表的进化理性观及其“自发秩序论”“建构原罪论”，不能解释中国政府主导社会建设、推动社会进化的经验事实。作为一项国家建构行动，地方政府培育社会组织的行动逻辑及其效果充分说明：国家建构是政治吸纳以及嵌入、生产社会的理性行动过程，国家建构社会的组织框架、权力链条和行动方式均建立在理性基础之上；国家建构是社会实现有序演进的行动机制，国家建构了社会进化的基本秩序，为社会进化输送了养料，提升了社会进化的速度；国家建构更好地助推社会进化，实现了二者的有机衔接，实现了国家建构的行动理性与社会演进的主体诉求的统一。

〔关键词〕 国家建构；社会进化；社会组织培育；进化理性观

〔中图分类号〕 C912.2;D630 〔文献标识码〕 A 〔文章编号〕 1000-4769(2021)05-0052-08

一、问题提出

2021年是“十四五”规划的开局之年。站在“两个一百年”的历史交汇点，从学理层面思考，运用中长期规划来指导经济社会发展这样一种“建构”方式与社会“进化”的逻辑关系，以及如何实现二者的有机衔接，具有重要的现实意义。以哈耶克(Friedrich August von Hayek)为代表的西方学者，将社会演化发展的路径划分为“建构的”与“进化的”。^①前者是基于人对社会的结构因素进行的主观安排，也是基于外生于社会的组织秩序而实现的社会演化；后者是基于社会内生性自发秩序的自我协调、自我组织而实现的社会发展。以哈耶克为代表的进化理性观，主要体现为两个方面：一是“自发秩序论”，即“人类赖以取得成就的许多制度乃是在心智未加设计和指导的情况下逐渐形成并正在发挥作用的”。^②二是“建构原罪论”，即国家对社会的建构会遏制社会资本、社会网络的自发生成和拓展。^③按照这一观点，国家施加“政治势能”^④对社会进化的方向、速度、路径予以理性建构与社会集聚“社会动能”^⑤实现自我组织进化之间，存在着内在紧张关系。

依据哈耶克的进化理性主义范式来认知中国社会建设的经验，往往存在理论“盲区”。因为，此范式的立论基点是“国家—社会”二元分立的思维，即“国家与社会首先是相互独立的，然后才是彼此

〔基金项目〕 国家社会科学基金一般项目“社会组织参与环境治理的影响因素与激励政策研究”(19BZZ053)

〔作者简介〕 苏曦凌，广西师范大学政治与公共管理学院教授、博士生导师，广西 桂林 541004。

互动的”。^⑥然而，中国的“国家”与“社会”并不是相互独立的存在，而是“紧密缠结、互动、相互塑造的既‘二元’又‘合一’的体系”。^⑦回溯历史，虽然传统中国“中央所派遣的官员到知县为止，不再下去了”^⑧，但是县以下存在大量的正式官僚人员在其辖区内承担了大量的行政职能，成为县以下的行政划分。^⑨揆诸现实，在当代中国国家与社会关系的演进中，通过“国家社会化”和“社会国家化”的双向互动^⑩，存在国家建构与社会进化的二元互动。中国的“国家”并非是外在于社会的抽象存在，中国的社会也并非仅仅作为国家的对象物而存在，国家对社会的理性建构与社会的进步演化紧密关联。

更为重要的是，用进化理性主义范式来指导中国社会治理和建设实践，必然导致行动上的“误区”。将政府主导与社会主体、政治势能与社会动能、行政规制与社会活力之间的紧张关系绝对化，容易使国家、政府在社会治理和建设陷入介入或退出的二难选择：国家介入会压缩社会的自主空间；国家的退出并不必然带来社会的理性进化，反而出现种种失序现象。将国家建构与社会进化绝对对立，是引致社会治理和建设陷入“一管就死、一放就乱”困局的根源。

观察地方政府培育社会组织的行动逻辑，为准确把握国家建构与社会进化的关系提供了一个恰当的分析“切口”。地方政府对处于初步发展阶段的社会组织给予的鼓励性、支持性帮助及扶持和引导，是政治势能与社会动能合力的结果，是基于国家意志对社会组织的演化进程、发展形态予以主导性建构，是国家建构之下的社会组织萌芽、成长、发展的主体性进化。地方政府培育社会组织的行动具有国家建构和社会进化二重属性，有助于从一个较小的“切口”深入理解国家建构社会与社会进化的逻辑关系这个更大的“问题”。

二、研究设计

既有的相关研究主要从如下三个方面展开：一是行政吸纳社会^⑪，即政府通过“限制”“功能替代”“优先满足强者利益”三种途径，将社会组织吸纳到治理框架内。二是国家嵌入社会，即国家通过特定的机制和策略，“对社会组织的运行过程和逻辑进行嵌入性干预和调控”。^⑫三是政府生产社会，即“政府牵头组织，设立公益服务平台，提供固定场地，将公民、社区、非营利组织等多元主体集结起来”^⑬，通过他组织的方式推动社会的组织化。无论是“吸纳”“嵌入”，还是“生产”，都体现了国家建构社会之“行动”的某种面向。帕森斯（Talcott Parsons）认为，任何一项整体性意义的“行动”，其逻辑结构由行动者、行动目的、行动处境、行动规范四个方面构成。^⑭究其实质，帕森斯所谓的“行动的结构”，就是关于理性的行动主体为何行动、实施何种行动以及如何行动的逻辑架构。参照这一框架，本文将包含“吸纳”“嵌入”“生产”等在内的国家建构行动解构为行动的动因、指向和工具三个层面。

从实施过程来看，培育行动是地方政府制定、颁布、执行政策文件的实践过程。地方政府所颁行的政策文件，是其决策的依据、行政的介质、评估的准绳，为观测培育的行动逻辑提供了“客观的、可获取的、可追溯的文字记录”。^⑮它们不仅可以作为论据来论证、解释培育行动的必要性，而且可以之为蓝本来整体描述培育行动的动因、指向和工具，为分析国家建构行动对社会进化的影响和作用提供客观依据。本文的分析样本是从地方政府的社会组织培育政策文件中抽取的代表性文件组合。兼顾采集样本的可获得性和代表性，东、中、西部地区皆包含其中，确定了11份文件作为分析样本（见表1）。

表1 样本文件信息表

编号	文件名称	发布机构	发布时间
01	《关于加强社会组织培育发展和登记管理工作的意见》	郑州市人民政府	2010
02	《关于加快基层社会组织培育发展的若干意见》	宁波市民政局	2012
03	《关于培育发展城乡基层群众生活类社会组织的指导意见》	广东省民政厅	2012
04	《关于加强社区社会组织建设的意见》	天津市民政局	2013
05	《关于培育发展基层体育社会组织的指导意见》	江苏省民政厅、江苏省体育局	2013
06	《关于进一步培育发展和规范管理社会组织的意见》	中共福建省委办公厅省人民政府办公厅	2013
07	《关于大力培育发展社会组织加快推进现代社会组织体制建设的意见》	中共云南省委、云南省人民政府	2013
08	《关于培育发展社区枢纽（联合）型社会组织的指导意见》	安徽省民政厅	2013
09	《关于培育发展和规范管理社区社会组织的指导意见》	湘潭市民政局	2013
10	《关于培育发展和规范管理社会组织的意见》	中共海南省委办公厅、海南省人民政府办公厅	2014
11	《嘉定区加快公益慈善类、城乡社区服务类社会组织培育发展的实施意见》	上海市嘉定区人民政府	2014

整体分析地方政府的培育行动，除了整体勾勒其行动逻辑之外，还有另外一重含义：将行动逻辑分析与行动效果评价相结合，通过行动效果评价发现培育行动所取得的成绩和存在的问题，通过行动逻辑分析发现引致问题的原因，找到相应改进对策。

三、国家建构社会的行动逻辑：社会组织培育行动的动因、指向与工具

将表 1 所列样本政策文本解构为动因语句、指向语句、工具语句三个层面，可以明晰地辨识行动主体为何实施培育、实施何种培育以及如何实施培育三个行动结构要件。

（一）动因语句分析：为何实施社会组织培育行动

动因语句是主体关于为何实施培育行动的表达，是其动因认知的集中反映，包括政策依据表述、实践意义表述两种类型。政策依据表述是主体对培育行动的实施有利于贯彻落实更高位阶政策之意义的述说。实践意义表述是主体对培育行动有利于自身推行政务、提升效率、改善服务等方面意义的认知。动因语句的这样一种类型构成方式充分说明，贯彻上级意志结合自身实践需要共同构成了培育行动的动因。

从政策依据表述来看，主体实施培育行动的政策渊源，既有党中央、国务院所制定的“元政策”，又包含了上级党政机构所制定的决策。追根溯源可以发现，“元政策”具有顶层设计意义，既指明了培育行动的方向，又为培育行动拓展了政策空间；上级决策则为培育行动提出了明确、具体的要求，构成了这一行动的直接制度环境。所有的样本文件都将高阶政策作为依据，关于政策依据的表述是其不可或缺的组成部分。一方面，这说明社会组织培育行动是一个上下联动的集体行为，“元政策”的精神、上级决策的要求为主体的行动提供规范，主体实施的培育行动则是“元政策”、上级决策的执行和具体化。另一方面，这也说明了主体对更高位阶政策之权威性、科学性的认同，而且主体需要借助其权威性、科学性增进自身培育行动的合法性、正当性。

从实践意义表述来看，“发挥社会组织作用”是一个出现频率较高的短语，有 82% 的文本使用了这一表述形式。即使没有直接使用这一提法的动因语句，如文本 03、文本 08，其内在的精神实质仍然是着眼于发挥社会组织某一方面的具体作用。总之，“发挥社会组织作用”是主体所认知的社会组织培育的实践意义之所在。

（二）指向语句分析：实施何种社会组织培育行动

指向语句的基本功能是陈述所针对的问题、所指向的目标。析出指向语句可以发现，仅有文本 07 是在明确描述政策问题的基础上提出行动目标，而其余文本均是直接提出需要达成的目标。这一情况并不能说明这些培育行动缺乏明确而具体的“问题意识”。因为，政策问题总是规定着行动目标，行动目标必须指向特定的政策问题，行动目标的表达在很大程度上反映了行动主体对政策问题的理解。例如，文本 01 提出“扩大规模”这一目标，说明主体意识到规模偏小是当地社会组织发展面临的突出问题。更合理的解释是，主要通过行动目标而非政策问题来描述培育的行动指向，与主体的表达策略有关，即更为注重从正面提出倡议、实施行动，将政策“问题”隐含于行动目标之中。

进一步梳理指向语句中的关键性语词，可以将培育行动的多元目标概括为扩张数量和提升质量两个方面。其中，共有 8 个文本使用了“规模”“覆盖”“倍增”等与社会组织数量有关的语词，占样本的 73%；共有 4 个文本使用了“运作机制”“结构”“作用”“活力”等与社会组织质量相关的语词，仅占样本的 36%。这一情况说明，扩大社会组织的数量规模在多元的行动目标中占据着更为优先的甚至是主要的位置。有经验研究表明，在社会组织培育行动中，地方政府“通过一系列直接经营措施硬性拉高社会组织数量规模是一个普遍性现象。”^⑥文本研究为解释这一现象提供了很好的证据。

以扩张社会组织的数量作为培育行动的首要目标，深刻地影响了行动工具的选择。例如，文本 03 所提出的“坚持宽进原则”“将城乡基层群众生活类社会组织逐步纳入登记和备案管理范围，放宽条件，降低门槛，简化程序”，就是为了实现社会组织的数量增长，确切地说，是为实现合法登记备案的社会组织的数量增长而选择的行动工具。

（三）工具语句分析：如何实施社会组织培育行动

地方政府实施培育的行动过程是供给型、环境型、需求型三种工具的选择和组合。供给型工具是通过扩大对社会组织的要素供给来促进其发育。环境型工具是指通过放宽准入、税收优惠、扩大参与等措

施为社会组织发育营造环境。需求型工具是指通过向社会组织转移职能、购买服务来拉动对社会组织的社会需求。进一步分析工具语句的构成语词及其语义，可以发现如下几方面的事实：

首先，在供给型工具的运用中，直接性供给较多，间接性供给较少。直接提供人、财、物的输血式供给较多，通过提升社会组织能力强化其造血机能的间接供给较少。所有的政策文本都提出了关于“资金”“财政”“保障”“资源”等物质资源的直接投入。与直接供给工具的普遍运用不同，间接供给工具的运用是一个明显的短板。仅有4个文本试图通过“典型示范”的间接方式来加强对受育组织的引导，关于信息支持、技术支撑、素质培训等方面的间接供给严重不足。

其次，在环境型工具运用中，关注准入制度环境改善的较多，关注公平发展环境改善的较少。几乎所有的文本都强调准入制度变革以及推动各级各类社会组织公平发展的环境工具相对不足。尽管也有部分文本谈到了“税收优惠”（占36%）、“政治参与”（占18%）、“人才队伍”（占27%），但这些工具往往缺乏操作性，因而更多地属于象征性表态。环境型政策工具的运用忽视了维护公益市场秩序、维系社会组织之间公平竞争，很少致力于改善受育组织发展壮大基础性环境条件。

最后，需求型工具的运用中，通过转移职能、购买服务的方式来培育社会组织，是营造和拓展公众对社会组织需求的主要途径。共有7个文本的行动语句明确地强调了需求型工具的运用，占样本总数的64%。所有的需求型工具运用，都是采取向社会组织转移职能、购买社会组织服务的方式。

四、国家建构对社会进化的影响：社会组织培育行动的效果评价

地方政府培育社会组织的行动逻辑，就是为贯彻落实上级政策，发挥社会组织积极作用，推动社会组织数量增长，采取直接供给、放宽准入、购买服务的工具组合，对社会组织发展产生了深远影响。

（一）培育行动下的社会组织发展：“质”“量”“度”的三维分析

对于新成立的社会组织的“质”，可从规范化和回应性两个方面来衡量。从规范化方面来看，培育行动本身即是政府“合规性监管”^⑥的一个重要环节。一方面，通过降低准入门槛，政府赋予了“草根”社会组织以合法身份，而且将原来游离于政府监管之外这部分社会组织“吸纳”进入政府监管范畴。另一方面，将党建引领、章程建设、评估机制、同行监督等外生制度因素“嵌入”受育社会组织，并逐渐发育为社会组织自我约束、自我管理的内部控制机制，推动了社会组织活动的规范化。从回应性方面来看，政府的各种扶持措施，不仅诱导激发了新成立社会组织对政府需求的回应性，而且引导和提升了它们对于社会需求的回应性。虽然，在培育期满后，新成立的社会组织大多仍然倾向于围绕政府购买服务、回应政府关切开展活动。但是，由于政府关切与社会需求在本质上具有一致性，只存在具体领域轻重缓急的区别，因而社会组织回应政府关切，本质上就是在回应社会需求。更为重要的是，新成立的社会组织通过承接政府购买服务项目来回应政府关切，实质上提升了自身的服务能力，有利于从能力建设方面提升回应社会的能力。可以说，政府的各种扶助手段对提升社会组织回应性的作用十分明显。

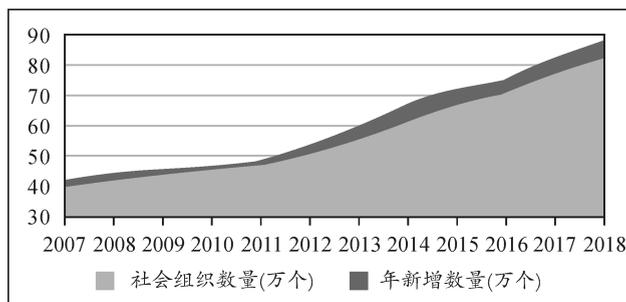


图1 2007~2018中国民政部门登记的社会组织增长趋势

资料来源：历年的《民政事业统计公报》《社会服务发展统计公报》

对于新成立的社会组织的“量”，可从社会组织总数的增量和要素的数量两个方面来衡量。从“量”的维度来衡量，以降低准入门槛为主要抓手的培育行动，对促进社会组织的数量增长成效显著。

图 1 清晰地显示, 2007 年以来, 中国社会组织数量呈现出稳定的增长趋势。特别是, 2013 年左右, 随着“四类社会组织”直接登记改革的推行, 社会组织数量增长呈现出更为迅猛的增长势头。从新成立社会组织的构成要素的增量来看, 政府给社会组织“输血”作用十分明显。“政府不仅通过各种途径为社会组织提供物质资源, 而且政府的群众基础为社会组织提供了志愿服务的人力资源。”^⑧当然, 这些新成立的社会组织大多都面临人、财、物等基础要素匮乏的窘境, 往往仅初步具备了基本的组织架构, 内部监督、科学管理等制度要素从建立到定型、成熟还需要实践来检验。

社会组织发育的“度”, 是社会组织系统的成熟程度。“社会组织自身内部生态系统和支持体系逐步形成”^⑨, 社会组织与政府关系的“协同化演进趋势”^⑩渐成主流。但是, 与政府行动的力度、社会需要的程度、群众关切的热度不相匹配的是, 社会组织系统的“结构—功能”发育仍然不足:

一方面, 就社会组织系统地域结构而言, 社会组织覆盖面严重不足, 服务于大中城市的相对较多, 服务于农村地区的相对较少, 许多地方甚至根本没有现代社会组织的存在。华中师范大学中国农村研究院于 2015 年进行的一项调查显示, 299 个样本村庄中, 37.46% 并没有成立现代社会组织。^⑪需要指出的是, 这一调查将样本村庄所有的“文娱组织”“经济组织”“民间社会组织”都纳入了社会组织范畴。倘若将合法登记或备案作为社会组织的必要条件, 只会进一步压缩这一调查中农村地区社会组织的覆盖面。另一方面, 就社会组织系统的功能类型而言, 互益性组织多, 公益性组织少; 运作型组织多, 支持型组织少; 教育培训类多, 公益服务类少。以青岛市为例, 社会团体中, 经济类、科学研究类约占 1/2, 公益服务类的慈善社团仅占 3.6%; 民办非企业单位占社会组织总量的 36%, 教育类民办非企业单位又占据了民办非企业单位总量的 44.2%; 基层政府大力扶持并经过备案的社区社会组织更是 90% 集中在秧歌队等文化娱乐组织。^⑫温州市的民办非企业单位更是占社会组织总数的 56.58%, 全市公益社会组织仅 12 家, 占社会组织总数的 0.27%。^⑬

(二) 社会组织系统成熟度不足的行动根源: 国家建构与社会进化的衔接不紧密

社会组织系统成熟度与社会发育的客观程度紧密相关。然而, 在社会总体发育程度不足的既定约束条件下, 通过国家建构行动——社会组织培育来推动社会组织发展, 不仅提升了社会组织的规范性、回应性, 而且在较短时间内有力地促进了社会组织数量的增长。问题的关键在于: 国家从社会外部向其植入组织机制的建构行动, 如何与社会的自我组织、自我进化有机结合。整体考察社会组织培育行动可以发现, 国家建构与社会进化衔接得不够紧密是引致社会组织系统成熟度不足的行动根源。

第一, 动因认知与社会组织的主体性发展需求衔接不紧密。各级政府、同级政府的不同部门对社会组织培育的动因认知, 并不是一个与中央的“元政策”完全一致的整体, 甚至存在着相互抵牾和矛盾。就国家层面而言, 社会组织培育的初衷, 是“促进社会组织健康有序发展”与“改进公共服务供给方式”的统一^⑭, 是社会组织发展的主体性诉求与政府管理的工具性诉求的统一。然而, 地方政府将培育动因主要视为贯彻落实上级政策、发挥社会组织的工具性作用, 相对忽视了受育组织主体性需求, 这是引致培育社会组织功能结构不健全、地域结构失衡的观念根源。从上下级政策关系来看, 下级政策存在机会主义的行动倾向, 片面曲解上级的政策意图, 引致行动动因的异化。研究发现, 地方政府特别是基层政府往往将“发挥社会组织作用”的动因曲解为“有意识地利用各种社会组织提供公共物品的能力, 使其发挥‘拾遗补缺’的作用”。^⑮由此, 培育主体着眼于培养“听话”的“伙计”、“好用”的“工具”, 不仅在培育过程中着眼于构建指挥有效、行动有序的领导与被领导关系, 而且在“扶上马, 送一程”后不放手, 严重挤压了受育组织的自主成长空间。从部门间政策关系来看, 各个职能部门“往往只是从部门和领域需要的角度考虑利用和发展社会组织”, 各行其是地采用具有部门特色的针对某一领域类别社会组织的培育工具, “导致社会组织在某些类型方面发展快速但整体类型增速反而有限”。^⑯而且, 由于各职能部门的动因认知并不是地域上的均值分布, 而是在“对待边缘与中心地区存在着殊为不同的态度”^⑰, 必然会引致对于优先发展社会组织区域选择的地域性差别。

第二, 目标指向与社会组织的内涵建设衔接不紧密。地方政府培育社会组织行动的目标指向, “基本是投政府所好, 更多追寻政绩, 而非应社会所需”。^⑱片面强调数量、轻视质量的不合理考核, 必然会导致短期性数量增长目标与长远性内涵建设目标的冲突, 导致培育行动重显绩、轻潜绩的目标指向偏差。首先, 培育行动的目标指向忽视了社会组织内部生态系统的维护与建设, 以及支持型社会组织、运作型社会组织之间的功能与结构的合理安排。更有甚者, 为了完成推动社会组织数量增长的“行政任

务”，将发展基础较好的社会组织化整为零，解组为若干各自相对“独立”的社会组织，原组织内部的有机联系被人为地切割、分离。其次，培育行动的目标指向忽视了对入驻培育平台的受育组织的类型选择，导致受育组织存在大量自娱自乐性质的趣缘型组织。最后，培育行动的目标指向忽视了社会组织能力建设，既不注重通过专业培训、队伍建设来提升受育组织的专业能力，也轻视了通过强化章程建设、健全信息披露机制、完善问责制度等方面措施来提升新成立社会组织的制度执行力。

第三，工具选择与立足受育社会组织主体地位以发挥其主动性衔接不够紧密。首先，从供给型工具来看，偏重于采用直接供给的方式，政府成了“社会组织培育运动”的运动员。地方政府不仅投入培育资源，操控培育平台，而且管理着培育流程的具体运作。过多依赖政府资源的直接供给使许多受育社会组织产生严重的依赖，一旦政府资源撤出，完成所谓的“脱壳”，这些社会组织也就成为失去生机与活力的“空壳”。其次，从环境型工具来看，相对忽视了社会组织公平发展环境的建设，新成立的社会组织往往面临不公平的公益市场竞争。所谓放宽准入，并不是普惠式的，而是按照“重点发展，优先培育”的思路，主要对具有“服务”类功能的社会组织降低门槛，这就直接导致具有“表达”类功能的社会组织的数量增长十分缓慢。对新成立的社会组织而言，为了降低公益市场竞争的不确定性，理性的生存路径选择必然是采取依附式发展策略，加强与政府有关部门的联系，进一步紧密围绕政府需要开展活动，以获得更多的政府补贴、奖励和外包项目，其社会回应性必然弱化。最后，从需求型工具来看，将购买社会组织服务作为培育社会组织的万能钥匙，没有充分考虑购买服务要求与受育组织资质之间的衔接问题。虽然，有关部门明确提出“不对社会组织成立年限做硬性规定”，但是“社会组织参与承接政府购买服务应当符合有关资质要求”是一项基本条件。^⑨由此，对那些具有资质条件和专业服务能力社会组织而言，购买服务的政策自然是起到了提供发展机会以及帮助其做大做强政策效果。对那些不具备资质能力条件的社会组织而言，其能力素质与购买服务的资质要求之间则存在着难以逾越的政策鸿沟。而且，绝大部分社会组织往往并不具备相应的资质条件。以中山市为例，该市明确“原则上没有获得3A级及以上评级的社会组织不具备获得政府职能转移或者购买服务资格”，然而2015年中山市的社会组织达2070个，拥有有效期内的3A及以上等级的社会组织共162个，不到社会组织总数的10%。^⑩

五、结论与讨论：国家建构更好地助推社会进化

本文以地方政府培育社会组织为例，观察国家建构与社会进化的关系，并探讨中国本土社会建设模式的合理性。研究发现：

第一，国家建构是政治吸纳、嵌入、生产社会的理性行动过程。政治吸纳社会，就是国家按照社会治理需要把包括社会组织在内的社会各个部分纳入一整套规范的权威、规则和制度体系之中。政治嵌入社会，就是国家将自身所期望的动力机制、平衡机制和协同机制^⑪及其秩序规则，例如社会组织章程，由外而内地嫁接于社会并使其转化为社会自身的运转规则。政治生产社会，就是国家将社会内部本来不具备的组织形态孵化出来，并促使其脱壳、成熟和完善，成长为社会内部的主体性结构单元。地方政府培育社会组织的行动逻辑表明，国家建构行动的理性主要体现在：其一，国家建构赖以运行的结构框架——科层制组织，“建立在专业官员制度和理性的法律之上”。^⑫其二，国家建构所依据的自上而下的权力链条，具有权力集中、执行高效的工具理性特质。其三，国家建构所采取的行动方式，以客观标准取代人为因素，具有规范性和可操作性特质。

第二，国家建构是社会实现有序演进的行动机制。研究表明，进化理性观并不能解释和指导中国的社会建设。通过兼具管理与服务于一体的培育行动，中国社会组织走上了规范化、质量化发展的道路。对比20世纪80年代中国对社会组织所采取的放任式管理，以及由此产生的“内部混乱，有名无实”“私自结社，违法活动”^⑬等严重问题，可以说，所谓“自发秩序论”只是一个抽象的理论空想。而且，所谓的“建构原罪论”，也是与中国社会建设的经验事实相背离的。国家积极施为，有意识、有目的地指导、规划社会发展，不仅不会破坏社会的自主进化空间，反而是医治“社会失灵”和推动社会进化有序展开的必要条件，为社会进化蓄积了强大的政治势能。因为，国家建构了社会进化的基本秩序，避免了社会进化陷入盲目自发的“野蛮生长”态势。而且，国家建构社会进化秩序的过程，为社会进化输送了养料，提升了社会进化的速度。地方政府培育社会组织的行动效果表明，“用中长期规划指导经

济社会发展，是我们党治国理政的一种重要方式。”^①对中国这样一个社会发育先天不足的国家而言，通过国家建构行动助推社会有序进化，使社会成员由原子化的“一个个马铃薯”集成化为“一袋马铃薯”^②，使各方面社会力量“统一地合理地组织起来”“办更多的事，取得更大的成就”^③，充分体现了中国集中力量办大事的制度优势。

第三，国家建构更好地助推社会进化，是实现国家建构与社会进化的有机衔接。科层制组织的政绩需求与社会的主体性诉求之间，自上而下的权力链条与社会进化所依据的平面网络之间，标准化的行动方式与社会进化的多元诉求之间，更为紧密地衔接起来。研究表明，成功的国家建构行动实质就是国家主导性政治势能更好转化为社会的主体性动能，实现国家建构的行动理性与社会演进的主体诉求的统一。

就提升所培育社会组织系统成熟度而言，要使国家建构行动更好助推社会进化，应采取如下改进策略：

第一，在政府的各层级、各部门筑牢社会治理共同体意识，在观念意识层面实现地方政府培育行动与社会组织发展进化的有机衔接。在共建共治共享的社会治理共同体中，社会组织既是政府培育行动的作用对象，更是处于发展进化之中的社会治理主体。所以，筑牢社会治理共同体意识，就是要求政府各个层级、各个部门不仅认识到培育行动对于自身推行政务、改进服务的意义，而且认识到社会组织的主体化发展对于“形塑国家”的价值，从而在主导性建构与社会组织的主体性进化之间保持必要的张力。一方面，在政府的各个层级、各个部门之间，必须在自觉维护党中央权威、与党中央保持高度一致的基础上，强化政令统一、步调一致、紧密协同的一体化行动意识，在思想观念上最大化地削弱机会主义、推诿扯皮的影响。另一方面，作为整体意义上的政府，应当更加重视受育组织的自主性需求，更加重视社会组织长远发展需求，更加重视不同类型、不同发育阶段社会组织的个性化需求，努力克服“社会组织工具论”的错误倾向。

第二，健全考核评价机制，在目标导向层面实现地方政府培育行动与社会组织发展进化的有机衔接。合理的考核评价机制是对培育行动的监督和约束，有利于从结果导向倒逼培育行动主体科学地调整行动目标。首先，在评估主体的确立方面，应坚持复合多元取向，重视受育组织、受益人群的评价，将社会评价和政府评价有机结合。其次，在评估指标的设计方面，应当改变单纯依据每万人社会组织数量作为唯一衡量指标的偏误，统筹考虑受育组织活力、能力等“质”的因素在指标体系中的权重。最后，在评估流程的规划方面，应依据不同类型社会组织特点来规划相应的评估模式，并将评估结果反馈与有效的问责措施紧密结合起来。

第三，注重不同类型行动工具的协同配合，在工具技术层面实现地方政府培育行动与社会组织发展进化的有机衔接。虽然“科层制内的技术治理更多地取决于政治逻辑而非单纯的技术逻辑”^④，但合理的技术运用必将对行动效果产生直接影响。特别是，“行动的结果最终取决于一个技术的矩阵而非某个单一的技术”^⑤，各类型技术、工具的协同配合尤为重要。首先，注意直接供给工具与间接供给工具的协同，在加大物质资源直接供给的同时，通过推动专业支持型社会组织介入，为受育社会组织提供战略规划、项目链接、技术支持、能力培训、品牌建设和财务规范等方面的扶助，培育其可持续发展能力。其次，在进一步改善准入环境的基础上，更加注重营造普惠性、公平性的发展环境，进一步落实税收优惠政策，在妥善解决社会组织公开募捐资格获得、公益事业捐赠票据申领等问题的基础上，打通其接受公益捐赠的“最后一公里”。最后，在进一步推进政府购买社会组织服务规范化的基础上，大力发展社会化的公益创投机制，有效弥补购买服务覆盖面不足的缺陷，真正为那些相对稚嫩但社会急需而又具有发展前景的受育组织提供发展机会。

① Friedrich Hayek, *The Theory Order: An Inquiry into the Foundations of Theoretical Psychology*, Chicago: University of Chicago Press, 1999, pp. 7 - 10.

② F. A. 冯·哈耶克：《个人主义与经济秩序》，邓正来译，北京：生活·读书·新知三联书店，2003年，第12页。

③ Read, Benjamin L, *Roots of the State: Neighborhood Organization and Social Networks in Beijing and Taipei*, Stanford: Stanford University Press, 2012, pp. 14 - 18.

- ④ 贺东航、贾秀飞：《作为中国特色学术话语的“政治势能”——贺东航教授访谈录》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）2020年第4期。
- ⑤ 魏娜：《集聚社会动能，促进区域长期稳定发展》，《国家治理》2015年第37期。
- ⑥ 熊易寒：《国家助推与社会成长：现代熟人社区建构的案例研究》，《中国行政管理》2020年第5期。
- ⑦ 黄宗智：《重新思考“第三领域”：中国古今国家与社会的二元合一》，《开放时代》2019年第3期。
- ⑧ 费孝通：《乡土中国；生育制度；乡土重建》，北京：商务印书馆，2015年，第381页。
- ⑨ 胡恒：《皇权不下县？——清代县辖政区与基层社会治理》，北京：北京师范大学出版社，2015年，第307页。
- ⑩ 贺东航：《现代化进程中国家与社会关系的重新定位——对晋江模式的一个尝试性解答》，《经济社会体制比较》2005年第4期。
- ⑪ Kang 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 – 126.
- ⑫ 刘鹏：《从分类控制走向嵌入型监管：地方政府社会组织管理政策创新》，《中国人民大学学报》2011年第5期。
- ⑬ 吴月：《社会如何被生产？——城市基层社区的治理实践》，《华南师范大学学报》（社会科学版）2020年第5期。
- ⑭ 塔尔科特·帕森斯：《社会行动的结构》，张明德等译，南京：译林出版社，2008年，第43–50页。
- ⑮ 黄萃：《政策文献量化研究》，北京：科学出版社，2016年，第4页。
- ⑯ 马庆钰、廖鸿：《中国社会组织发展战略》，北京：社会科学文献出版社，2015年，第10页。
- ⑰ 周俊：《走向“合规性监管”——改革开放40年来社会组织管理体制发展回顾与展望》，《行政论坛》2019年第4期。
- ⑱ 苏曦凌：《激发社会组织活力的政府角色调整——基于国际比较的视域》，《政治学研究》2016年第4期。
- ⑲ ⑳ 黄晓勇主编：《中国社会组织报告（2016~2017）》，北京：社会科学文献出版社，2017年，第29、36页。
- ㉑ 苏曦凌：《政府与社会组织关系演进的历史逻辑》，《政治学研究》2020年第2期。
- ㉒ 《中国农村社会组织发展报告》，2015年5月30日，<http://www.ccrs.org.cn/index.php?m=article&a=show&id=1538>，2021年3月17日。
- ㉓ 青岛市民间组织管理局：《关于进一步激发社会组织活力的调研报告》，《中国社会组织年鉴》编委会编：《中国社会组织年鉴2015》，北京：中国社会出版社，2015年，第787页。
- ㉔ 薛无瑕、裴建、蔡建旺：《从经济效益视角研究社会组织培育发展和监督管理》，《社团管理研究》2012年第11期。
- ㉕ 《中共中央办公厅 国务院办公厅印发〈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〉》，2016年8月21日，http://www.gov.cn/zhengce/2016-08/21/content_5101125.htm，2021年3月23日。
- ㉖ 康晓光、韩恒：《分类控制：当前中国大陆国家与社会关系研究》，《社会学研究》2005年第6期。
- ㉗ 黄怡：《超大城市空间治理的价值、挑战与策略》，《学术交流》2019年第10期。
- ㉘ 陈友华、祝西冰：《中国的社会组织培育：必然、应然与实然》，《江苏社会科学》2014年第3期。
- ㉙ 《民政部发布〈关于通过政府购买服务支持社会组织培育发展的指导意见〉》，2016年12月3日，http://www.gov.cn/xinwen/2016-12/30/content_5154719.htm，2021年3月22日。
- ㉚ 《无3A资质难获政府购买服务》，2016年5月10日，<http://roll.sohu.com/20160510/n448555508.shtml>，2021年3月25日。
- ㉛ 莫炳坤：《新时代社会平衡的辩证认识与实现机制》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）2019年第6期。
- ㉜ 马克斯·韦伯：《经济与社会》下，林荣远译，北京：商务印书馆，1997年，第720页。
- ㉝ 古俊贤：《中国社团发展史》，北京：当代中国出版社，2002年，第705页。
- ㉞ 习近平：《在经济社会领域专家座谈会上的讲话》，《解放军报》2020年8月25日，第2版。
- ㉟ 《马克思恩格斯选集》第1卷，北京：人民出版社，1995年，第677页。
- ㊱ 《邓小平文选》第2卷，北京：人民出版社，1994年，第52页。
- ㊲ 吴晓林：《技术赋能与科层规制——技术治理中的政治逻辑》，《广西师范大学学报》（哲学社会科学版）2020年第2期。
- ㊳ 詹姆斯·汤普森：《行动中的组织——行政理论的社会科学基础》，敬义嘉译，上海：上海人民出版社，2007年，第32页。

（责任编辑：陈 果）