

派生型组织：对中国国家与社会关系形态的组织分析*

史普原 李晨行

提要：本文探究了中国社会组织的一种普遍类型——派生型组织，它们名义上是独立法人，但在人事、财务和核心决策等方面附属于政府部门。作为一种独特的国家与社会关系形态，派生型组织构成“部门统合主义”的一环，借由中国式项目制，行政部门在此实现了“单位制”的再生产。本文提炼出三组命题，系统解释了派生型组织的产生、维系与变革过程，指出这是在三对组织要素间进行张力调适的结果，分别体现在部门自主与组织环境之间、项目收益与风险之间以及控制与激励之间。相关组织机制交织在一起，推动了派生型组织从产生到消亡的动态演变。

关键词：派生型组织 社会组织 国家与社会关系 过程 张力

一、问题的提出

在中国政府与社会组织的关系中存在这样一种现象，即社会组织实际上是作为政府的派生机构来运作。^①它们表面上独立于政府体制之外，却高度附属于政府，实际就是国家体制的一个组织部分。这种现象在改革以来的各个时期普遍存在，它们被称为“政府助手”（王颖等，1993）、“体制寄生物”（Ding, 1994）、“依附性组织”（Lu, 2009；张华，

* 感谢教育部青年基金课题“中国政府科层体系下的项目运作模式：选择、张力与复合机制研究”（17YJC840031）以及浙江省社科规划重点课题“地方政府对社会组织服务外包项目中的供需对接机制研究”（18NDJC028Z）的资助。感谢周雪光、刘世定、朱光磊、折晓叶老师以及“城市化背景下的社会建设”小组诸位同仁的建议。感谢匿名专家的修改意见。文责自负。

① 比较而言，自20世纪90年代中后期以来，作为转型国家的另一轨道，政企关系或者说政府与市场的关系有了相对清晰的边界。政治与经济因素的剥离相对容易，政社边界则一直模糊交织，国家与社会难以简单二分。这不仅体现在政府与社会组织的关系上，还表现出事业单位、人民团体等社会性较强的机关组织在定位与改革方面困难重重等问题。

2015)、“嵌入在科层体系中的‘空壳’”或“科层工具”(Yep, 2000; Foster, 2002)、“行政部门”或“准行政部门”(田凯, 2004; 范明林, 2010)、“政府非正式的下层序列”(张仲汝等, 2009)、“组织二科”或“民政二科”(黄晓春, 2017)等。相应地,它们不仅是政府权力下放的承接机构,更是科层体系的延长(高丙中, 2000; 马秋莎, 2007; 王诗宗、宋程成, 2013)。不可避免地, 社会组织的内部治理也逐渐与政府机关趋于同构(张紧跟, 2012; 朱建刚、陈安娜, 2013)。这些观察碎片化却又高度一致,为进一步提炼分析性的类型概念奠定了基础。

这种虽然具有独立的法人资格,^①但在人事、财务和核心决策等实际运作方面附属于其他机构的组织被称作“派生型组织”。它是一个广义概念,本文仅关注政府与社会组织关系层面。它有两层意涵:^②其一,虽然一个派生源能够产生多种性质的派生物,但“派生型组织”主要关涉至少在名义上具有法人资格的正式组织。其二,强调派生源对派生物的实质主导地位,并且两者间的关系具有变迁空间。符合这个概念的社会组织可被形象地称为“正式行政体制外的事业单位”,折射出一种国家与社会关系形态,是国家利用和嵌入社会的组织实践。对此,相关学理性探讨在如下三个方面存在较大可拓展空间。

首先,国家^③角色被低估或过度抽象化。一方面,当前研究普遍低估了国家的自主性和主导地位。作为政治权威的集中体现,国家作为最重要的行动主体,还界定了国家与社会互动的规则框架(Perry,

① 一方面,社会组织是独立法人。1986年制定的《中华人民共和国民法通则》明确机关、事业单位、企业和社会团体是四大法人。2017年新修订的《中华人民共和国民法总则》区分了营利法人和非营利法人。其中,非营利法人包括社会团体、基金会和社会服务机构(民间非企业单位的新名称)三大社会组织类型以及事业单位和特别法人等。另一方面,社会组织的法人代表有体制内背景的占比70%或更高(参见郁建兴、吴宇, 2003; 管兵、夏瑛, 2016; 黄晓春, 2017),这可能仍然低估了国家对社会组织的影响,因为我们的调研发现,国家系统人员通过委托朋友(未必是体制内人)担任法人代表,依然可以对社会组织施行强干预。

② 该限定缩小了研究范围,利于针对性地展开分析。但从基础理论层面讲,组织派生完全可以超出这个界定而具有更为复杂多样的形态。限于篇幅,本文不再展开。

③ “国家”是一个多义性概念,在社会学领域,至少可以在三个层面来使用这一概念。第一,明晰国家的多重所指,包括地域意义(country)、民族共同体(nation)、暴力统治机器(state)和行政执行机构(government)等,历史社会学、政治社会学等往往这样界定和使用这一概念。第二,关注人们在日常话语与实践中的国家,它往往在不同情境下指称有别,文化人类学等一般这样使用这一概念(参见项飙, 2010)。第三,将之视为一种权力或暴力机构,包括中央和地方、政治和行政、决策群体和科层部门等多个具体组成部分,组织研究一般这样使用这一概念(参见史普原, 2016)。本文侧重研究第三种使用方式。

2007)。另一方面,国家被过度抽象化处理,整体性被高估,内部的不一致性和复杂性被淡化(王信贤,2006;Spires,2011)。因而,当前研究更多关注国家对社会组织的宏观策略(康晓光、韩恒,2005;顾昕、王旭,2005),而不是微观互动。但国家并非铁板一块,而是包括多个构成部分,在纵向的中央到地方多个层级、横向的不同部门之间,存在着组织缝隙和摩擦(Lin,2007)。

其次,侧重静态个案与类型划分,过程分析则很少见。康晓光与韩恒(2005)根据社会组织的服务提供和政权挑战两个因素,提炼出政府的分类控制策略,与之类似的研究框架还有王信贤(2006)和江华等(2011)。范明林(2010)区分了国家统合主义的四种类型,与之近似的还有张仲汝等(2009)的研究。纪莺莺(2016)则区分了国家与行会关系的四种类型。这些静态的结构观察使我们难以理解政府与社会组织关系的动态变迁。正如孙立平(2000)指出的,只有认识到国家与社会关系是一个难以简单二分的动态过程,才能更好地发现“潜在的因素是如何被激活的,衰败的东西是如何强化的,散乱的东西是如何重组的”。

最后,鲜有系统的组织分析。当前研究的主要理论框架是国家与社会关系,并以概念检验或修正为主(纪莺莺,2013)。还有些研究则缺乏理论框架的行动分析(张紧跟,2012)。即使有个别组织分析,往往也只侧重合法性(沈原、孙五三,2000;田凯,2004;王诗宗、宋程成,2013)、资源依赖或权力(Hsu,2010)以及交易成本(于晓红、李姿姿,2001)等单一机制,没有探讨实践中的多元混合使用以及个中边界、张力和调适。

基于以上考虑,本文提出如下研究问题:作为一种独特的国家与社会关系形态,派生型组织从产生到变革乃至消亡的演变过程是如何发生的?在何种意义上内生于国家体制?又将如何在政府与之展开的动态互动中,将一系列组织机制再生产出来?为回答上述问题,我们建构了一个分析框架,并通过对一个动态个案的深入探讨做出进一步阐述。个案研究的长处是辩驳与提出理论,而不是验证理论(Gerring,2004;布洛维,2007),符合当前的研究现状。更重要的是,对于一个不断变化的转型国家而言,个案探讨有助于将微观事实和宏观结构、历史演变与逻辑机制结合起来(郭于华,2012),建构一个沟通本土经验与基础理论的分析框架。

二、文献梳理与再界定

在政府与派生型社会组织关系研究中,相关文献大致可分为三种视角:统合主义(corporatism)、单位制和项目制。统合主义是一个舶来品,^①单位制和项目制则具有更强的本土性。针对这三者已有大量研究,我们仅对与本文框架高度相关者进行简要述评,并在此基础上对派生型组织的结构位置作描述性再界定。

(一)三种研究视角及其与本文的关系

1. 统合主义

对中国而言,该视角虽然能够抓住国家与社会关系的一些零散性制度要素和行为,但与系统的国家制度安排和社会行动有较大不同。从国家层面看,除了少数人民团体,国家并未有意识地建立垄断性、层级性的利益中介组织和所谓的高峰组织(peak organization)。即便是人民团体对社会利益的代表性也非常有限,实质上已构成行政体系的一部分(Pearson, 1994),更不用说行会与商会组织等。有学者使用社会组织的管理条例来证明国家统合主义的存在(顾昕、王旭, 2005; Dickson, 2008),这也有待商榷。首先,管理条文与事实有距离。非竞争性等条文并未被很好地执行(江华, 2008; 黄晓春, 2017);“一业多会”等“法外”现象普遍存在,并且条文还明确不应建立地域分支机构,这与统合主义的等级性诉求相悖(江华等, 2011)。其次,使用的国家概念抽象而宏大,与具体操作部门有较大距离。从社会层面讲,社会力量并没有像在统合主义体制中那样谋求国家许可,以获得垄断资源(周雪光, 2017: 416 - 417);社会利益的诉求渠道也大多不通过这些社会组织,而是更多地谋求嵌入国家体制,直接与体制嫁接,或与体制内人员建立私人联系(Nevitt, 1996)。

因此,一方面,中国刚从全能主义体制转变而来,应充分重视国家依然强大这个事实(Perry, 2007),主要体现在其主导地位以及社会治

^① 学界也有相当多学者使用“法团主义”或“合作主义”等译法。比较而言,“统合主义”既包括国家的一统性角色和地位,又包括国家与社会某种意义的合作关系,表述更为贴切,所以我们采用这种译法。

理的策略性和灵活性等方面,不可能拘泥于统合主义的框架限定。另一方面,也要看到中国的社会组织主要发包给各级地方政府管理,缺少全国性的统一、等级性利益代表网络(Unger & Chan, 1995; Wank, 1995)。所以应充分重视地方政府的作用(Hsu & Hasmath, 2014)。对此,戴慕珍和林南(Oi, 1995; Lin, 1995)不为统合主义概念所束缚,分别提出“地方国家统合主义”(local state corporatism)和“地方统合体”(local corporation)的分析框架,重视府际关系中地方政府在利益统合中的地位 and 灵活性,具有更强的本土性。本文在其理论建树的基础上,更加重视部门的作用,并且更加强调整部门与派生型组织的动态演变。

2. 单位制

学界普遍认为,对单位制系统的分析性研究肇始于魏昂德(Walder, 1986)。作为一种广泛存在的国家治理形式,单位制兴盛于以再分配体制而非以市场体制为核心的时代;主要包括党政机关、人民团体等行政机构以及事业单位和国有企业,不包括私营企业、合资企业和社会组织等非国有机构;在城镇而不是农村更为典型(路风, 1989; 李猛等, 1996; 李路路, 2002; 杨晓民、周翼虎, 2000)。按照这种界定,所谓“单位社会主义”(Womack, 1991)或者单位社会(田毅鹏、漆思, 2005)现已终结了吗? 还是变换了新的形态?

实际上,再分配体制依然强大,并且非常灵活,能够利用市场和社会因素,而不是被轻易控制和取代。刘平等(2008)以“抓大放小”战略下的限制介入型大型国企为例,发现现代企业管理模式并未自动呈现,而是转变为“新单位制”。尤其对社会组织的管理而言,计划和再分配体制依然占据主导地位。恰如高丙中(2000)所言,中国的社团管理是以单位为基础的行政体系的延长。并且,中国的公共利益不是按照阶层和行业,而是根据不同的部门单位来表达的(张静, 1998)。派生型的社会组织变相构成行政机构的“下属单位”,在这个意义上,路风(1989: 84 - 86)对单位制的分析依然具有较强的适用性:“一个行政机构和其下属单位共同组成的行政管理系统,不仅是这个行政机构的行政主权范围,而且也是它的利益基础”。

3. 项目制

相较而言,持这一视角的研究刚刚起步,基本框架尚待完善(周雪光, 2015)。目前社会学领域的相关研究一般将项目制的盛行与分税制改革挂钩,其主旨是:分税制以来,在推行国家发展战略和调动地方

资源的双重目标下,中央政府对地方政府进行非科层化的竞争性授权,而不是行政指令性授权,从而产生了大量的“跑部钱进”(折晓叶、陈婴婴,2011;渠敬东,2012)。这一分析不仅适用于中央与地方政府治理,而且适用于事业单位和企业治理。比如,政府除了向高等院校划拨一定的事业经费,还设立各种项目,鼓励职员竞争。然而,竞争性授权并非项目治理的必要条件,实际上大多数项目离不开行政部门,体现为“科层为体、项目为用”的特征(史普原,2015)。

项目制是政府的一种重要手段,用以维持与派生型社会组织的联系。在研究视角上本文做了切换。第一,当前的项目制研究侧重探讨中央与地方关系或政府组织间关系(史普原,2016),忽视了国家与社会关系的维度。斯科特(2004)发现,由于国家计划性与手段的标准化、简单化存在难以消除的张力,很多宏伟的项目以失败告终。此外,对于大多数项目而言,地方政府并非最终的承包方,他们自身也是发包方之一,而企业、社会组织等非政府机构往往才是最终的承包方。第二,当前研究过于强调项目制作为一种新的治理形式,是对单位制的替代(李路路,2013),是在单位制之外做增量(渠敬东,2012),比较忽视项目制与单位制的形异质同。事实上,在很大程度上,它们都属于再分配体制,其共同的特点就是政府对社会、上级对下级事务具有非常大的直接决定权,而不会过多考虑社会或下级的意愿。

(二)政府与派生型组织关系的再界定

通过以上梳理,我们认为,政府与派生型组织的关系可以进一步提炼为“部门统合主义”(其具体关系如图1所示)。在这个组织框架中,

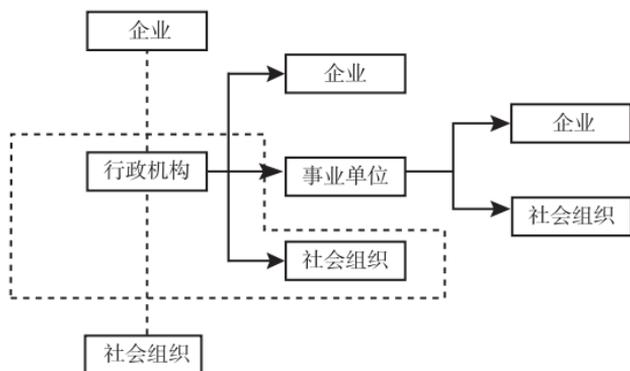


图1 “部门统合主义”的组织框架

行政机构(主要包括党政机关、人民团体)是最主要的派生源,事业单位、社会组织和企业均可构成某一机构下的派生型组织,在核心决策、人事等层面接受行政机构正式或非正式的领导与控制。事业单位还可进一步派生出企业和社会组织,比如高等院校旗下庞大的学生、校友社团以及校企等组织。自20世纪末以来,作为派生型组织的企业大量减少,草根社团、民间非企业单位等社会组织大量产生,它们与行政机构的关系相对较弱。遵照本文界定,这些外围组织不构成行政机构的派生型机构,只是在项目外包、业务监管、利益交换等方面有可能产生一定联系,有时甚至形成权益性同盟(Spires, 2011)。限于篇幅,本文主要探讨行政机构与社会组织的关系(图1虚框内所示)。

对中国政治而言,“部门统合主义”具有较强适用性,它将宏大的国家与社会关系叙事具体化了。第一,部门是中国政府科层的基本主体,是政治利益表达和行政管控的主要承担者,是“条块”格局的主要支撑,也是绝大多数官员一生安身立命之所在。这也导致中国政治常被形容为“部门主义”(departmentalism)、“碎片化的权威主义”(Lieberthal & Oksenberg, 1992; 王信贤, 2006)。换言之,部门才是利益统合的主体。第二,部门的统合作用不仅体现在事业单位、国有企业等单位制组织上,还体现在对社会组织的“许可主义”管理体制上。社会组织要想具有法人地位,获取更多的国家和社会资源,就必须进入“双重管理”体制。作为业务主管单位,部门通过社会组织延伸了科层链条。第三,分税制以来,“条条”控制的财力增强,有些通过政府购买服务的项目制形式输送给社会组织,使其协助完成一部分行政任务。相比于难以得到财政拨款、运转经费基本靠自筹的非派生型组织,^①派生型社会组织具有更稳定的经费支撑。

三、三对组织要素间的张力与调适:一个解释框架

前文描述了派生型组织的特征及其与政府部门关系的组织框架。

^① 业务主管单位不会也难以对自己名下的社会组织统统给予资金支持,特别是在地方政府财力吃紧、政府购买兴盛之前。对大量社会组织而言,业务主管机构只是名义的挂靠单位而已(郁建兴、吴宇, 2003; 顾昕、王旭, 2005)。

我们不停留于描述,而是进一步提出了三组命题,表明三对组织要素间的张力与调适分别推动了派生型组织的产生、维系和变迁(如表1所示)。所谓调适,既表明每对因素间存在张力,也表明每对因素具有对立统一性,无法完全舍弃一方,只好“极高明而道中庸”。三组命题的作用维度既可以明显地区分开来,又在实践中交织在一起,从而具有更好的阐释力。其一,这些命题能够阐释派生型组织的整个过程,而不单纯是某种静态结构。其二,这些命题指出了多重组织机制发挥作用的机理,起到单一机制分析无法起到的作用(赵鼎新,2015)。接下来,我们将指出派生型组织是如何在多元机制的并存、张力与调适中逐步演变的。

表1 解释框架:三组命题及其作用维度

	命题1	命题2	命题3
要素张力	部门自主与组织环境	项目收益与风险	激励与控制
作用方位	派生源与环境	环境、派生源与派生物	派生源与派生物
影响机制	资源依赖、合法性	交易成本、合法性	激励、资源依赖
组织影响	成立动因	组织关系	治理架构

(一) 部门自主与组织环境间的张力与调适

派生型组织内生于国家体制,作为派生源,部门主导了派生型组织的产生。部门的生存与发展离不开组织环境,而后者对部门的作用又体现在两个方面。一方面,组织环境——包括部门的上级机构、外部组织和社会资源等——对部门的自主性构成了约束。为此,部门有动力减少对外在环境的资源依赖,降低与外界联系的不确定性,体现为部门力图增加自身能够控制的资源和规模,以及创造其他组织对自身的依赖(Pfeffer & Salancik, 1978)。另一方面,部门需要适应环境,获得环境的认可,打造其制度性基础(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio & Powell, 1983; Scott, 2008)。这两重方向的同时存在表明,部门自主与组织环境之间存在张力,这也为调适埋下了伏笔。

组织环境对部门的制约突出体现在两个层面,它们构成部门扩张的巨大限制,导致其难以完全依靠自身去实现组织目标。一是强硬的编制约束。根据20世纪90年代末的机构改革方案,编制的确立遵照

“三定”原则,即“定职能”、“定机构”与“定人员”。^① 自此以后,政府部门“瘦身”、控编成为机构改革的主基调(Burns,2003),部门难以控制自身编制,编制甚至成了“紧箍咒”。有些部门被迫转型为协会或行会,比如纺织部和轻工业部被改组为纺织总会和轻工总会(马秋莎,2007)。在编制收紧的同时,大量上级分派的任务却亟待完成,但这需要人力、财力和精力。二是“技术治理”带来的约束。这体现为部门分工日渐精细化、专业化、复杂化和规范化,上下级、部门间沟通越发强调规章制度和所谓程序。^② 渠敬东等(2009)将其称为“技术治理”。

面临这两重“枷锁”,那些部门自有“钥匙”——成立派生型组织。一方面,编制在缩减,招募在编人员、成立事业单位变得更加困难;另一方面,相关社会组织不断成立,它们不仅承接了原本政府部门的职能,还成了安排政府退休或流动人员的地方。王颖等(1993)较早指出,社会组织灵活的组织形式对处于科层管束下的政府干部来说是挡不住的诱惑,他们把在原体系中办不成的事情拿到社会组织去做。朱光磊、李利平(2009)也发现,2004年,政府部门以编外或超编形式雇佣人员的比重为45.3%,并且还有扩大的趋势。

那么,为什么在相当多的事务中,社会组织而不是企业或其他组织更能够满足政府的派生职能?这主要因为:第一,社会组织与政府部门一样,具有非营利性,面临非再分配约束(Hansmann,1980)。因此,对于某些公共服务,人们对那些不受利润激励的组织抱有更大信任,将之视为与政府性质相近的公共性组织。第二,社会组织与政府部门存在一定的互补性,可以提供多元、异质的公共产品,至少在理想类型层面,更不容易受到官僚主义的束缚(萨拉蒙,2008)。第三,按照现代管理模式,社会组织实行理事会制度。理事会最重要的作用是为组织提供获取资源的机会,将组织环境中重要的利益群体代表纳入理事会中,可以帮助组织提升公众形象,吸引更多的社会人员参与,获取合法性(Zald,1969)。自2004年以来,中国对社会组织的管理开始强调理事

① 这是中国政府部门的一个特征,即不是根据部门预算收入确定人员,而是先确定编制内人员,再据此配置预算。因此,部门改革的一个重要障碍就在于这种反向激励(参见陈锡文等,2005:21-33)。

② 项飙(2010)指出,连思想和政策讨论中都存在着技术化倾向,这是国家框架化的重要表现,它会弱化国家的政治能力。李静君与张永宏(Lee & Zhang,2013)也发现国家在处理抗争事件时的去政治化策略。

会制度。然而,对派生型组织而言,由于大量资源掌控在部门手中,理事会不具有资源争取的功能,而更多的是扮演合法性或象征功能。有学者直接称之为“理事会的架空”(田凯,2009)。

本部分可以提炼为命题1。

命题1:部门既要突破环境约束,重点体现为编制和规章等方面的束缚;又要赢得环境认可,夯实制度基础。因此,部门自主与组织环境间形成张力,派生型组织是对之进行调适的自然产物。

(二)项目收益与风险间的张力与调适

在理想类型层面,存在等级架构(自己生产、一体化)与对等契约(外部购买)两种组织治理形式。由于命题1的作用,部门在处理与派生型组织的关系时难以像对待事业单位那样实行严格的等级制,难以构造明确的行政隶属链条。那么,部门为什么不能通过项目外包,像对待一个外在独立组织那样实行真正的契约制?按照交易成本的一般机理,这样可以增大项目承包者的收益关联,刺激其积极性,进而更好地增大社会收益(Coase,1937;Williamson,1985)。

对于上述问题的回答还是要考虑交易特性问题,即社会组织的产品可能具有较高风险。目前学界的共识是,在当前的政社关系下,社会组织是服务提供者,也会威胁到政权安全(康晓光、韩恒,2005)。那么,部门从社会组织那里购买产品就不能只考虑低廉有效等效率性因素,而应该具有威廉姆斯(Williamson,1999)所说的“主权型交易”(sovereign transactions)特征。与购买型交易不同,主权型交易对代理人的忠诚度要求很高,需要其与委托方高度一致、不冒险、及时而准确。其对于不忠诚带来的合同风险只能主要依靠等级制,而无法通过外在惩罚来降低。在威廉姆斯的框架下,外交活动就属于这种类型。

对收益与风险的判别受制于部门与社会组织所处的政治和社会环境。在中国,属于主权型交易的范围更广,因为即使是部门内的行政人员也是所谓的“官僚政客”(bureaucrats-cum-politicians),具有政治性。部门对缺乏政府背景、不熟悉或控制不了的社会组织高度不信任(Spires,2011;张仲汝等,2009;王诗宗、宋程成,2013)。部门宁可牺牲一些收益来换取项目安全,所以从外在独立社会组织直接购买服务的比例很低。它们更倾向于在名义上构造对等组织,满足组织环境对项目外包的资质要求,实质上却拥有对其的控制权,我们称之为“准等级

制”。所谓准等级制,要义在于对不具有隶属关系的派生型组织可以发布命令,只不过这种命令背后存在更多的利益交换,主要纽带就是中国式项目制。

首先,它是再分配体制的一种,而不是典型的市场购买。^①再分配体制的本质是供给导向,而非需求导向或双向交易。它不是要满足社会日益增长的公共服务需求,也不强调公开竞标或市场竞争、寻找更低廉高效的服务,而是要满足部门供给方的自身需求,分担其“不可承受之重”的行政任务。派生型组织的角色最为理想,在实践中就体现为“体制内吸”(韩俊魁,2009)或“管家服务”(敬义嘉,2011)。

其次,与目前学者更多强调的分类控制不同,项目制更能够提供正向激励。通过项目输送,政府部门与派生型组织建构出新型的庇护关系,形成纵向的控制与交换网络。学界甚至发现,其购买资金主要不是用在服务费用上,而是更多地用于社会组织的劳动力或人头费(范明林,2010)。当然,这种庇护是有限的。这与李静君(Lee,1999)提出的“去组织化的专制主义”异曲同工。相应地,这也造成派生型组织人员的高流动性和不稳定性。

最后,与等级制下的直接资助或拨款相比,项目制更为目标导向,运转更灵活。部门不需要将整块资金切给派生型组织,而是更加灵活地选择资助规模、次数和对象。这种分散性、“钓鱼式”的支持导致派生型组织难以制定整体、长远的目标。当然,对派生型组织而言,也可以寻找更多的项目资助来源,增大讨价还价权,而部门资源的减少,也会推动社会组织走向独立。

本部分可以总结如下。

命题2:由于项目收益与风险间的张力,部门与派生型组织的关系构成“准等级制”。通过再分配而非契约性质为主的中国式项目制,部门构建了与派生型组织的纵向庇护网络。它具有很强的权力与利益交换性质,进而导致其脆弱性较强。

^① 近年来颁布的相关文件精神指明了服务购买的市场性。《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》(2013)以及《财政部、民政部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)都体现出了需求导向,要求满足人民群众日益增长的公共服务需求。《政府购买服务管理办法(暂行)》(2014)指明,要充分发挥市场的作用。然而,这些指导意见与管理办法和实际操作还存在较远距离。

(三)控制与激励的张力与调适

长期以来,在宏观政策层面,中国的社会组织管理以管控为主。自2008年起,尤其是近五年来,中央和地方更加注重推动包括社会建设在内的社会体制改革,通过政府购买促进社会组织培育等,有了一定的激励特性。然而,在社会组织三大管理条例的最新修订或征求意见稿^①中,以双重管理为核心的整体框架并未改变。因而,无论是统合主义还是分类控制视角,侧重分析的都是控制。但这只是一面,实际上,控制与激励是一对要素,构成组织治理的核心工具。^②正是控制与激励的动态权衡,影响着政府部门与派生型组织的治理架构与变革。

在理想型意义上,由于科层制具有较强和较广的控制特征,并且由于其所具有的较强的多任务性,不同任务的测量难度也有区别,因而会提供较低的激励(Holmstrom & Milgrom, 1994)。当然,这也可能带来一定的官僚主义费用,可能会降低员工的积极性(Williamson, 1991)。市场制的特征则是较强的激励,将那些绩效容易测量、容易分离的任务外包出去,强调目标或结果奖励,而不是对过程的管控。

具体到部门对派生型社会组织的实践,首先,在控制范围及强度上大致体现在以下几个方面。(1)人事控制。在负责人层面,根据控制强度可分为部门人员直接作为负责人、部门人员作为实际负责人、^③部门人员能够建议和否决负责人以及部门人员对负责人难以控制。在其他人员的招募和使用管理层面,可分为控制实际操作人员、控制理事会

① 早在2013年初,《国务院机构改革和职能转变方案》出台后,国务院办公厅就提出,2013年底修订完成关于社会组织的三大条例。直到2016年,社会组织的三大条例,即《社会团体登记管理条例》(修订草案征求意见稿)、《社会服务机构登记管理条例》(《民办非企业单位登记管理暂行条例》修订草案征求意见稿)和《基金会管理条例》(修订草案征求意见稿)才姗姗出台。其主旨是选择性地放松了四类社会组织的登记与管理,但并无实质性突破,距离十八大报告提出的政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制目标尚有较远距离。

② 科利尔等(Collier & Collier, 1979)在批评施密特等的统合主义框架时指出,不能仅仅强调控制性,也要强调激励。他们还以控制和激励为坐标轴做了类型学划分。魏昂德(Walder, 1986)认为,极权主义分析视角的问题是对国家提供的正向激励重视不够。他们的研究对本文很有启发。

③ 近年来,中央强调行政机构与社会组织脱钩,对非离退休行政人员兼职施以更多的限制(参见《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》、《中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》、《中共中央组织部关于规范退(离)休领导干部在社会团体兼职问题的通知》)。不过,这只是近期规章,行政人员仍然能够在后台对社会组织进行控制。

组成人员、^①控制普通执行人员和人员自主管理。(2)财务控制。可分为全面控制财务来源与使用,包括预算分配、使用方式与规模、结余是否上缴部门等;控制财务使用方式与规模,但较少或不控制来源渠道;仅控制关键性(比如核心项目)的财务使用;财务自主。(3)目标与任务控制。可分为目标完全由部门制定,任务全部是部门行政事务,实行过程控制;目标和任务由部门与派生型组织协商完成;自主确立目标任务。其次是激励因素,包括:(1)组织激励。主要体现为资金或项目输送、组织目标或任务的授权。(2)人事激励。主要体现为物质(即组织绩效与个人收入挂钩)和职业升迁。包括:宽广的晋升空间,较强的物质激励;较狭隘的晋升空间,较弱的物质激励;无晋升可能,固定工资。

控制与激励既可以区分出量级和范围,同时也是动态的。现实中大致可划分为U派生型和M派生型(Chandler,1962;Williamson,1985;Qian et al.,2006)。比较而言,前者的控制性更高,激励更低,部门直接管控社会组织,“准等级性”更强。但是随着控制成本高企,官僚主义费用上升,多重任务的可分离性增大,组织有向M派生型演变的可能。除此之外,还有一些原因导致U派生型和M派生型均更加复杂和不稳定。(1)人事方面。政府部门与社会组织人事体制有本质不同,社会组织编制虚化,^②人员激励受到较大限制,导致行政机构在建立职能直控部门时,人事与其他部门很难对接,因而U派生型社会组织是不稳定的。编制带来的身份等级隔离还导致即使选择M派生型架构,下放人事权,晋升也会遇到瓶颈(以事业编人员为天花板),只好部分放开物质激励。这又可能突破非再分配约束,促使社会组织向营利性转型,或暗自营利,带来监管隐患。(2)财务方面。当前依靠中国式项目制来资助派生型组织,而项目的资金规模、方向并不稳定,在部门领导关注点转移或部门预算不足时,部门没有足够的利益来换取对社会组织的控制,可能推动其从U派生型向M派生型转变。这一方面能够推动社会组织走向自主;另一方面,若社会组织能力不足,也可能走向消亡或转型。

① 如前文所述,理事会往往被架空,象征性大于实质性,因此执行层或实际操控人员对派生型组织更为关键。

② 在民政部的管理意见中,社团编制也是一种编制,但由于当前制度在职称、待遇、户口等许多方面没有配套,推行起来非常困难(参见王名、贾西津,2003)。

本部分可以提炼为如下命题。

命题3：在控制与激励层面，派生型组织的重要特征是部门较强控制与较强激励的并存。由于直控成本提升等因素，部门与派生型组织的治理架构还会从U派生型向M派生型转变。因而，派生型组织并不稳定，既可能走向自主，也可能被迫消亡或转型。

四、个案：S市市委办的派生型组织及其变革

本文的个案材料主要来自2015年我们在S市^①市委办进行的民族志式调研，以及前后期对28位负责人、中间层和执行人员的深度访谈。S市地处中国东南沿海，民营经济发达，社会活力较强，是观察和检验社会组织理论的理想地点。^②除了深度访谈，我们之所以借鉴民族志方法，是基于两点考虑：第一，在当前的社会组织管理中，官方话语与日常语言、名义架构与实践运作、当前惯用理论框架与真实世界存在着较大距离，项飙(2010)形象地称之为政治白话与政治文言的距离。实际上，我们自身也是随着参与观察——包括日常工作与生活、各种会议与走访、项目投放与评估等——的深入，更新甚至颠覆了先前的认识。第二，我们不停留于对部门与派生型组织关系的静态描述，更想探究它们之间的微妙关联是如何激活、重组和再生产的，要想把握这样一个动态过程，只有深入参与。

(一) 派生型组织的产生与部门统合主义框架的扩大

1999—2016年初，S市市委办相继发起成立并控制1家事业单位、5家社团、2家民办非企业单位和1家基金会，均符合派生型组织的定义。^③截至2002年，由市委办牵头成立的还只有城市研究会和创业研究会两家社团，并且输送资金较少，也不施加很强的管控。2005年，市委办和市主要领导协商，建议打破城市治理“各管一摊”的局面，推动

① 遵照学术规范，文中涉及的地名等均进行了匿名化处理。下文若无明言，均指此市。

② 按照学界的理论逻辑，在区域比较上，此地的政府控制应该接近最小，这其实也是我们最开始进入田野时的想法。如果连这样的地方派生型组织都普遍存在，就更能证明本研究的普适性。

③ 市委办发起成立的组织更多，但以挂靠为主的组织不在本文的讨论范围内。

综合治理,集中力量打造一个响亮的城市品牌。2007年成为关键时间节点。当年,市委正式提出进行城市综合治理,相应成立领导小组和办公室,简称综治办,设在市委办。2007-2010年,市委每年划拨500万元,专门用于城市综合治理的调查研究、策划宣传、评价奖励、品牌推广与活动组织等。

这就意味着市委办的职能和权力、可调动的资金都扩大了,它如何承载呢?第一,市委办将新增职能包装落地为“市民活动日”、“城市发展研讨会”、“城市趋势发布”和“国际日”等项目。第二,2007年,在事业编未被批准之前,市委办发起成立一个核心社团——城市综合治理促进会,它与城市研究会一起成为项目的主要承接机构。第三,2008年,市委办推动综治办的实体化运作,成立了一个事业单位——城市综合治理研究中心(简称综治研究中心),争取到12个事业编制。第四,2009年,市委办提出通过培育社会组织,进一步推动综合治理,并争取到7个事业编制,专门用于社会组织培育工作。但是,这19名事业编人员中有6名被抽调进入市委办的决策咨询办公室等非实体部门。

恰如命题1所言,事业编制跟不上部门职能和权力的扩张,派生型组织人员填补了这个缺口。2015年,社会组织人员达到48名。对于这些员工,市委办以打破科层,建立更加扁平、直接关联的组织模块为由,^①对他们的工作分派灵活而任意,使之变相成为市委办的编外人员。城市研究会一名老员工讲道:“刚开始进来还很不适应,一般单位总会告诉你干什么,你自己也有个定位,这里没有,哪里需要你,你就去哪里”(田野材料-0712)。这种感觉几乎存在于每一个社会组织成员身上。一方面,市委办能够摆脱原科层部门的规章、编制等强制和规范性约束,更为全面、灵活地完成行政任务,实现部门统合。另一方面,社会组织员工的劳动力被“压榨”,模糊的职能分工和高流动性使他们看不到理想的职业前景。从2008年到2015年底,市委办下所有的派生型组织人员离职95名,而同期事业单位离职人员仅为4名,且均为编制内流动。

^① 市委办和派生型组织人员都将这种工作模式称为“部门统合主义”大框架下的独特文化。他们的官方话语非常强调打破岗位分割和部门分工,将被动接受行政命令转变为主动关联,将森严的上下级关系转化为平等关系。然而,在日常交谈和行为中,“围着领导转”、“满足领导需求”,以及市委办和综治研究中心对社会组织人员的任意调遣,无时无刻不表明准等级制无处不在。

市委办为调适与组织环境间的张力,不断成立新的派生型组织,部门统合框架相应扩大。一方面,不同的社会组织能够更精细、广泛地满足组织环境的认可;另一方面,这也是为了应对市委办资源支持的收缩。2010年,市委原主要领导退休,新领导逐渐淡化了对城市综合治理的关注,资金支持随之减少。2013年,综治办正式撤销。为了应对这种局面,市委办力图开拓新的资金来源,成立收入结构更多元的社会组织。2010年成立的商帮研究会(相关数据见表2)以及2013年成立的小微企业促进会都有稳定的会费收入,还开拓了一些培训、活动承接等经营渠道,更加不依赖项目资金。2013年成立了城市综合治理基金会,主要目的是在非再分配约束下,更好地使用社会组织的结余资金,方便资金流转和调配。之后还成立了传媒行业促进会与海内外文化交流会。

对于越铺越大的“摊子”,市委办负责人自己的说法是,“过于集中支持一家,很可能有一些麻烦,不能做得太大。做得大,别人对你关注也越多”(田野材料-0525)。这种说法得到一些体制内事业编制人员的认可。然而,一名综治促进会人员的说法既隐含了对这种看法的承认,也表达了对其培育策略的不满:“成立了太多,我们促进会反而削弱了,以前都以我们的名义,现在不是。这样呢,财政资源分散了,大家工作分散了,领导的关注点也分散了”(访谈资料-YB)。

表2 商帮研究会收入结构

	划拨专项		事业收入		会费收入		合计	
	万元	百分比	万元	百分比	万元	百分比	万元	百分比
2011	37.5	21.2	60.0	34.0	79.0	44.8	176.5	100
2012	142.0	75.5	24.5	13.0	21.6	11.5	188.1	100
2013	86.7	39.0	88.9	40.0	46.5	21.0	222.1	100
2014	73.0	23.3	89.6	28.6	150.2	48.1	312.8	100

注:相关数据来自于调研资料。

(二) 准等级制下的组织脱耦

上述派生型组织都是法人机构,“外形”上是独立的,与市委办的关系是对等的,市委办只对综治研究中心有行政隶属关系。并且,按照社会组织管理规定,理事会与执行层分离(图2左)。但实际上(图2右)并非如此。

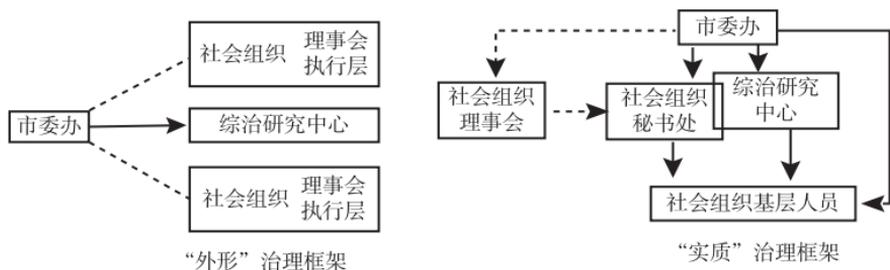


图2 组织脱耦

第一,理事会仅承担合法性功能。各个派生型组织的法人代表由市委办负责人邀请,他们之间有私人关系,其中有3人具有或曾经有体制内背景,但不在市委办体系内,他们分别来自科技研究类事业单位和公立高校,另外一位是退伍军人;其余5人是民营商人。理事会成员也是被邀请来的,比起法人代表,与市委办负责人的关系相对弱一些,但也有较频繁的交往。一方面,理事会虽然不隶属于市委办,但实质上是由市委办任命的并接受其控制,他们起不到也无动力发挥从外界募集资源的作用;另一方面,正因为不是真正的权力掌控者,他们难以约束社会组织的实际操控者——秘书处,仅具有名义上的选举、指派与约束关系。秘书处人员由市委办指定,法人代表将核心决策授权给秘书长,形成实质的权力链条。理事会与执行层(秘书处)存在明显的合法性与权力的“分工”。

第二,市委办—综治研究中心—社会组织实质构成等级架构。市委办和综治研究中心建构了对派生型组织的准等级制,这体现在两个方面。一方面,市委办可以通过综治研究中心控制社会组织,要求综治研究中心的主要人员全部嵌入社会组织之中,掌控秘书处的全部核心职位。另一方面,市委办还能够直接控制社会组织,对其人员直接发号施令。因此,社会组织基层人员处于命令链条的最底层。那么,能否给予其一定物质奖励和补偿呢?^①一名隶属秘书处的城市研究会老员工说得很贴切:“(我们的管理)一直以综治研究中心为主,你可以去看,可以去调查,中心的都是主力,社团的人没成长起来,我说了很多人离

^① 在S市,社会组织员工的收入是封顶的,不能超过人均收入的2.5倍。但如果就按照最高收入去激励,也会超过事业单位人员的薪资。由于准等级制的存在,事业编人员构成了社会组织人员真正的“顶”。

职……现在是社团的上升渠道没有。没编制,那就离职了,留下来的都是办事人员……事业单位嘛,七八千的工资,下边的人也不管了”(访谈资料-HZG)。这种现象在2013年前非常严重,社会组织人员既无编制前景,又无物质激励,大量离职。考试进入综治研究中心、取得事业编,是他们主要的职业前景,实际上也有3人通过这种方式实现了。但随着编制不增反减,这种渠道越来越窄。2013年后,物质激励有一定放宽,但也带来了新问题。

(三)中国式项目制与派生型的维系

恰如命题2所说,在不具备行政隶属关系的条件下,市委办建构了对派生型组织的准等级关系,用利益输送换取控制是其主要管理手段。由于(不信任)一般社会组织,加上对所委托项目风险的判断,市委办不愿意采用契约形式,而更愿意建“壳”。市委办一位负责管理城市研究会的干部说:“我们就是做‘壳’,做一些社会组织,现在政府资金,你没有‘壳’,你不好控制……我们要个‘壳’,有个办公的地点,他们人在那里,我们的人不用露面,不方便。是我的地方,我只是借给你……有了这个‘壳’,项目的話,我们也有个监督机制”(田野资料-1111)。行政目标的多元性与模糊性也为项目委托带来了一定困难。另一位负责综治宣传的行政干部认为,“网站要包出去,有些项目,在外边很好,但是和我们XX的理念不搭的,我们招人,一个说,给我年薪20万,我给你100万的点击率,人家知道发什么样的文章有人看的。20万也不多的,但是和我们没关系的,现在还是做给自己看”(访谈材料-GZR)。

于是,派生型组织成了市委办项目的主要承接者,尤其是综治促进会与城市研究会等(见表3)。这些项目通过三个渠道下拨,包括市委办与综治研究中心的部门经费以及综治办的专项资金。2013年综治办撤销,2014年及之后的项目渠道来源只剩下两个实体机构。项目既包括“市民活动日”、“城市发展研讨会”、“城市趋势发布”和“国际日”等资金规模近百万的大型公务活动,也包括一些零散的小项目。对市委办来讲,项目名称主要是再分配的一个由头,到达社会组织后,并不强调专款专用,而是“打包”使用。市委办既是项目资金的来源和委托方,又是实际代理人和操控者,“发包”和“打包”合为一体,实现了再分配性的再生产。对派生型组织来讲,划拨专项构成其主要收入来源。

以2012年为例(见表4),城市研究会和创业研究会两个早期社团对市委办专项资金依赖性最强,高达90%左右。综治促进会和商帮研究会两个新兴社团依赖度稍低,但也在70%左右。这还是市委主要领导关注点转移后,社团试图开辟其他资金渠道的结果。总之,项目输送是维系派生型的关键手段,而项目本身的不稳定性也为其变革埋下了引线。

表3 市委办对主要派生型组织专项资金划拨规模 单位:万元

		2007年	2008年	2009年	2010年	2011年	2012年	2013年	2014年
综治促进会	市委办	170.0	144.0	254.0	0	0	9.0	0	146.4
	综治中心	0	0	117.0	353.0	180.0	208.0	121.0	110.0
	综治办	0	320.0	0	348.0	358.0	264.0	88.4	0
	合计	170.0	464.0	371.0	701.0	538.0	481.0	209.4	256.4
城市研究会	市委办	172.0	85.0	12.5	52.5	17.5	32.5	89.0	15.0
	综治中心	0	0	40.0	50.0	70.0	72.0	98.7	48.2
	综治办	0	190.0	30.0	180.0	60.0	106.0	0	0
	合计	172.0	275.0	82.5	282.5	147.5	210.5	187.7	63.2
创业研究会	市委办	60.0	0	0	0	20.0	0	10.0	36.0
	综治中心	0	0	141.0	60.0	60.0	60.0	60.0	0
	综治办	0	140.0	40.0	50.0	30.0	54.0	0	0
	合计	60.0	140.0	181.0	110.0	110.0	114.0	70.0	36.0
商帮研究会	市委办				0	25.0	0	48.0	59.0
	综治中心				0	0	8.0	0	0
	综治办				45.0	50.0	134.0	11.0	0
	合计				45.0	75.0	142.0	59.0	59.0

注:相关数据来自调研资料。综治中心即城市综合治理研究中心(综治研究中心)的再简称;商帮研究会2010年成立,故之前收入缺省。

表4 派生型组织收入结构(2012年)

	综治促进会		城市研究会		创业研究会		商帮研究会	
	万元	百分比	万元	百分比	万元	百分比	万元	百分比
划拨专项	481.0	63.7	210.5	86.3	114.0	90.0	142.0	75.5
申请专项	216.0	28.6	22.0	9.0	10.0	7.9	2.0	1.1
自营业收入	52.5	7.0	7.0	2.9	0	0	41.6	22.1
其他收入	5.5	.7	4.3	1.8	2.6	2.1	2.5	1.2
合计	755.0	100	243.8	100	126.6	100	188.1	100

注:相关数据来自调研资料。划拨专项均来自市委办,申请专项指申请得到的其他财政专项资金,自营业收入则指其会费或活动收入,其他收入包括捐赠、利息等。

(四)从 U 派生型到 M 派生型的变革

政府对派生型组织的治理架构明显分为两个阶段(参见图3):2007-2013年为第一个阶段,可称为U派生型,主要特征是市委办较强的直接控制与较弱的激励机制;2013年中期以来为第二个阶段,可称为M派生型,主要特征是市委办更加尊重社会组织的独立性,放松了直接管控,对社会组织的激励有所增强。

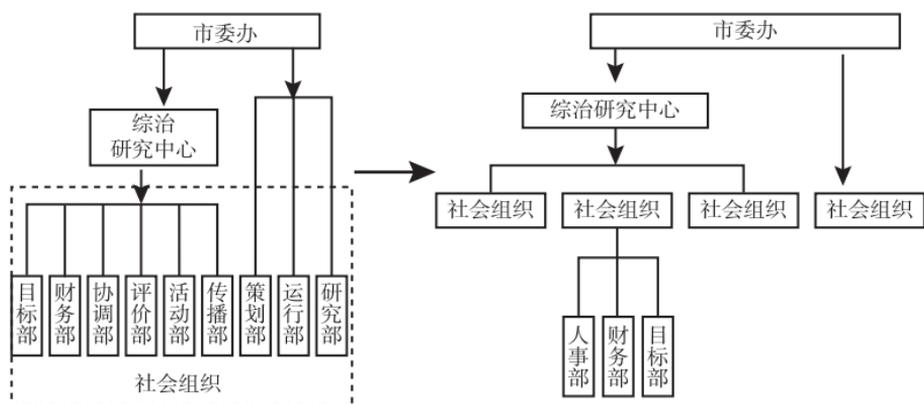


图3 治理架构的变革

在第一个阶段,2007年,市委办以综治办的设立为契机,实行了自上而下的强控制,打破城市研究会、创业研究会及新成立的综治促进会三大社会组织的成员边界,三组织间可以任意进行人员调配。2008年,事业单位综治研究中心成立,为进一步直控提供了抓手。当年,在实际管理上,市委办划分了9个职能部门,市委办相关部门、综治研究中心与社会组织人员全部打通使用,分别划入职能部门。组织边界被打破,但人员可根据编制身份清晰区分其实际权力。职能部门分别是市委办通过综治研究中心管控的目标部、财务部、协调部、评价部、活动部和传播部,以及市委办直控的策划部、运行部和研究部。其中,活动部、策划部和研究部主要承担几个重大项目的具体执行;运行部、协调部、传播部负责项目的运作协调与宣传;目标部、评价部负责人事考核;财务部直接掌控社会组织的全部资金。

组织的运作具体体现为:(1)人事上,市委办拟定社会组织理事会成员名单,并邀请8名成员作为职能部门的名义牵头人,他们均为兼职,具有一定的(策划、评价)建议权和协调权,但主要扮演合法性角

色;市委办全面负责所有社会组织人员的招聘与考核,员工根据在职年限、学历等划分出不同的薪资等级,薪资中有 10% 由目标部和评价部根据员工参与项目的数量与质量(部门负责人打分+全体员工互评),考核评定。(2)财务上,市委办向社会组织输送了大量项目资金。但由财务部控制全部资金,不仅包括市委办的划拨专项,还包括其他收入。(3)目标和任务都是行政性的,社会组织自身没有独立的目标。

恰如命题 3 所示,实际运行中,U 型治理暴露出很多问题。首先,控制成本越来越高。2008 年后,市委办又发起成立了几家社会组织,这为市委办负责人带来了更高的管理成本,其直控的主要抓手部门——财务部、运行部无力支撑整个组织的运作。其次,人员激励过低,导致人才逆淘汰,留下来的人员也缺乏积极性。派生型组织“有点太当机关了,不适合社团”(访谈资料-YL)。社会组织不仅在“五险一金”等福利保障上明显弱于行政与事业编人员,薪资也更低,形成了明显的身份性“天花板”。考核奖励也很低。“他们那个等级,按照公务员 17 个等级的来的,我们看了就疯掉了。升职了,一年加 200 块,有啥意思呢。触动不了我们的核心利益,这是目标部决定不了的”(田野资料-0619)。庞大的部门统合主义规模进一步强化了人际关系的重要性。以人员互评为例,“打分,是看名字的,不是看工作的”(田野资料-0804)。再次,项目维系手段减少。自 2011 年后,项目支持逐步减弱,用于交换的资源减少。社会组织向其他部门申请项目,需要符合其他部门的目标和审计等要求,总部无力控制。最后,作为一个由不同性质组织、不同编制人员组成的庞大集团,天然地适合松散关联,职能部门直控造成的张力过大。因此,除了直接承担项目执行的部门,其他部门难以有效发挥作用。比如,作为人事评价核心的目标部不具备基本约束力,一位商帮研究会员工说道:“我们根本不听他们(目标部)的……部门没有打通,没有和人事、财务打通,我目标没做完,你能把我开除吗?”(田野资料-0619)可以说,谁控制了具体的项目运作和资源,谁就具有话语权,所以活动部、策划部和研究部三个项目性部门架空了其他职能部门,推动了新治理形式的到来。

第二个阶段实行 M 型治理,市委办由撤并原职能部门,在人事、财务等方面对社会组织放权,不过它们仍然是承担行政性任务的主体。撤销目标部、运行部、协调部;活动部划归综治促进会;研究部划归城市研究会;传播部划归新成立的传媒行业促进会;策划部划归市委办相关

部门；财务部、目标部合并进入综合办公室，由其承担协调、保障等全面工作，以综治研究中心3名员工为核心成员，抽调社会组织人员5名。

组织运作具体体现在：(1)人事方面。市委办掌控理事会成员的推荐，社会组织负责基层人员的招聘；员工激励出现分化，“允许一些人先富起来”（这是综治促进会和商帮研究会几名依靠项目提成拉开与其他人薪资水平的员工对我们讲的）。市委办试图以这样的方式留住善于引进资金的员工。目标部撤销后，原来的总部考核个人模式转变为总部考核派生型组织，组织考核个人。(2)财务方面。^① 划拨财政专项仍然由市委办和综治研究中心通过综合办控制，但鼓励社会组织申请其他项目，这些项目主要由社会组织支配，综合办提取20%的管理费，并且项目结余资金的40%由相关员工分配。此外，综治促进会和商帮研究会旗下各自成立一个非实体性经营部门，主要依靠培训、咨询、项目对接等获得收入。自2014年后，每年会有30万元-60万元收入，上缴20%的管理费后，其余收入在员工内部分配。市委办等虽然依旧掌控财务预算分配，但社会组织在过程管理上增强了话语权。(3)目标与任务方面。原来的几个重大项目撤并了两个，派生型组织的目标与任务仍然围绕行政性项目展开。但是，社会组织逐渐有了更大的话语权。2014年起，综治促进会甚至独自承办了“市民活动日”这一核心项目，一名老员工说道：“市民活动日的主办，从综治办到了促进会，我们开始也担心的，还会不会认，发现完美对接，我们市民活动日的牌子（打）出去了……原来活动日，做给领导看的，说白了。后来，领导的兴趣也不在这里了，（以前）是宣传性的”（访谈资料-XSX）。可见，社会组织的自主权的确更强了。

（五）派生型组织的未来：自主？转型？消亡？

M型治理架构下，社会组织已经初步显现出自主性。在资金依赖问题上，社会组织被鼓励向其他部门申请项目，比如文创资金和挖潜资金等。在小微企业促进会、综治促进会的收入结构上，其他部门项目资金等已经占到1/3的比重，并且比较稳定。“为啥呢，领导我们认识，

^① 2014年，综治办的年度总结报告中写道：“法人单位不断增加，财务部管理的资金额越来越多、业务量越来越大，管理的单位性质跨度很大，为成本核算带来难度……随着新运营模式的建立，成本核算单位的界线变得清晰，责权利更加统一……核算工作更加精准，资金筹划更能有的放矢。”这较清晰地总结了前后变化情况。

也熟悉,这是一个。第二个,我们的活动好,有吸引力,我们也在不断地寻求创新。第三个,就是查账,我们很清楚的,一清二楚”(访谈资料-RPE)。由于长期承接市委办的行政性项目,这些社会组织也培育出一些较成熟的处理行政事务的能力,这当然也可以用于与其他行政部门的对接,甚至“改换门庭”,成为其派生型组织。

然而,自主绝非告别派生型的唯一出路。实际上,“如果市委办撤出,我们就垮了”是听到的最多的话语。市委主要领导关注点的变迁、综治办的撤销并没有完全断绝对派生型组织的项目输送,只是资金规模有所收缩。社会组织员工表示,市委办撤出的真正标志将会是市委办负责人、城市综治的主要推动者和灵魂人物的离休。按照其年龄推算,这也就在未来几年内。那时才是真正考验社会组织命运的时刻。

当然,无论是灵魂人物还是社会组织自身,自从2011年特别是2013年以来都在未雨绸缪,他们称之为增强“造血”能力,主要手段是扩大经营性收入。然而,一方面,这部分资金并不多,远不能与现在的财政专项资金相提并论;另一方面,这些收入已经有了突破非再分配约束的苗头。^①因此,随着社会组织监管制度硬化等多重因素的变化,它们转型为营利性组织也是一个可能的方向。具体向何处走,或许要交给时间来回答。

五、小 结

本文系统研究了中国社会组织的一种普遍类型——派生型组织,提出了三组系列命题,阐释了其从产生到变革乃至消亡的组织过程。这个概念具有一般性意义。首先,派生型组织是一种广泛存在的现象,不同时期的学界研究虽然零散但都鲜明地呈现出这一点。因为中国的国家体制以及由此衍生的对社会组织的管理策略并未发生实质变化,所以派生型组织是制度环境下多元行动主体互动产生的一种稳定的组织形式。其次,考察派生型组织不仅可以用以分析政社关系,还可以分

^① 有趣的是,这与事业单位的变化很相似。事业单位是中国特色的政府性+非营利性的组织,但由于全额财政拨款比重减少,有相当大比例的组织早就以营利为目的了。事业单位改革的一个重头戏就是将营利性单位转制为企业。

析其他组织类型。在部门统合主义框架中,事业单位与企业均构成派生型组织,它们以非常灵活的形式存在,比如大量的编外警辅队伍(叶静,2016)和所谓的“临时工”。

沿着本文的框架,未来可在如下层面推进相关研究。第一,我们主要关注行政部门对派生型组织的纵向关系,并没有探究不同部门统合体的横向关系,纵横网络的复杂关联可能使部门统合主义框架更加丰满、有趣。第二,我们的个案资料来自一个市级的、综合性很强的部门——市委办,是否其他级别政府、其他部门也有这样的特征?第三,近几年的社会组织管理策略有所变化,中共十八大报告明确提出,要建立政社分开的现代社会治理体制。虽然一项理念的真正落地需要多重制度的配套,但毕竟使我们看到了派生型组织的一个未来发展方向,值得跟踪探讨。

本文尝试通过深入地理解本土经验,辩驳和提出新的具有一般性的理论。只有这样,中国学术界才能既扎实又开放地贡献自己的力量。不妨以裴宜理(Perry,1994:712)的一段话作结,“中国的政治实践具有非凡的多样性,不仅体现在它所经历的帝制、共和与社会主义历史阶段,还体现在其丰富的文化多样性以及复杂的官僚制度上。基于此,中国不应只是政治理论‘舶来品’的检验场,更应是新分析路径的丰厚土壤”。

参考文献:

- 布洛维,迈克,2007,《公共社会学》,沈原等译,北京:社会科学文献出版社。
- 陈锡文、韩俊、赵阳,2005,《中国农村公共财政制度》,北京:中国发展出版社。
- 范明林,2010,《非政府组织与政府的互动关系——基于统合主义和市民社会视角的个案研究》,《社会学研究》第3期。
- 高丙中,2000,《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》第2期。
- 顾昕、王旭,2005,《从国家主义到统合主义——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》第2期。
- 管兵、夏瑛,2016,《政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制》,《管理世界》第8期。
- 郭于华,2012,《从社会学的想象力到民族志的洞察力》,《清华社会学评论》第5辑,北京:社会科学文献出版社。
- 韩俊魁,2009,《当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较》,《经济社会体制比较》第6期。
- 黄晓春,2017,《中国社会组织成长条件的再思考——一个总体性理论视角》,《社会学研究》

第1期。

纪莺莺,2013,《当代中国的社会组织:理论视角与经验研究》,《社会学研究》第5期。

——,2016,《转型国家与行业协会多元关系研究——一种组织分析的视角》,《社会学研究》第2期。

江华、张建民、周莹,2011,《利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例》,《社会学研究》第3期。

敬义嘉,2011,《社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析》,《公共行政评论》第5期。

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

李路路,2002,《论“单位”研究》,《社会学研究》第5期。

——,2013,《“单位制”的变迁与研究》,《吉林大学社会科学学报》第1期。

李猛、周飞舟、李康,1996,《单位:制度化组织的内部机制》,《中国社会科学季刊(香港)》第16期。

刘平、王汉生、张笑会,2008,《变动的单位制与体制内的分化——以限制介入性大型国有企业为例》,《社会学研究》第3期。

路风,1989,《单位:一种特殊的社会组织形式》,《中国社会科学》第1期。

马秋莎,2007,《比较视角下中国合作主义的发展:以经济社团为例》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》第2期。

渠敬东,2012,《项目制:一种新的国家治理体制》,《中国社会科学》第5期。

渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理》,《中国社会科学》第6期。

萨拉蒙,莱斯特·M.,2008,《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》,田凯译,北京:商务印书馆。

沈原、孙五三,2000,《“制度的形同质异”与社会团体发育》,中国青少年发展基金会《处于十字路口的中国社团》,天津:天津人民出版社。

史普原,2015,《科层为体、项目为用:一个中央项目运作的组织探讨》,《社会》第5期。

——,2016,《政府组织间的权责配置:兼论“项目制”》,《社会学研究》第2期。

斯科特,詹姆斯·C.,2004,《国家的视角——那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》,王晓毅译,北京:社会科学文献出版社。

孙立平,2000,《“过程—事件分析”与对当代中国国家农民关系的实践形态》,《清华社会学评论》第1辑,厦门:鹭江出版社。

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》,《社会学研究》第4期。

——,2009,《中国非营利组织理事会制度的发展与运作》,《经济社会体制比较》第2期。

田毅鹏、漆思,2005,《单位社会的终结》,北京:社会科学文献出版社。

王名、贾西津,2003,《关于中国NGO法律政策的若干问题》,《清华大学学报(哲学社会科学版)》增1期。

王名、刘国翰、何建宇,2001,《中国社团改革》,北京:社会科学文献出版社。

王诗宗、宋程成,2013,《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》第5期。

- 王信贤,2006,《争辩中的中国社会组织研究:国家—社会的视角》,台北:韦伯出版公司。
- 王颖、折晓叶、孙炳耀,1993,《社会中间层——改革与中国的社团组织》,北京:中国发展出版社。
- 吴建平,2012,《理解统合主义——兼论其在中国国家与社会关系研究中的适用性》,《社会学研究》第1期。
- 项飏,2010,《普通人的“国家”理论》,《开放时代》第10期。
- 杨晓民、周翼虎,1999,《中国单位制度》,北京:中国经济出版社。
- 叶静,2016,《地方软财政支出与基层治理——以编外人员扩张为例》,《社会学研究》第1期。
- 郁建兴、吴宇,2003,《中国民间组织的兴起与国家—社会关系理论的转型》,《人文杂志》第4期。
- 于晓虹、李姿姿,2001,《当代中国社团官民二重性的制度分析——以北京市海淀区个私协会为个案》,《开放时代》第9期。
- 张华,2015,《连接纽带抑或依附工具:转型时期中国行业协会研究文献述评》,《社会》第3期。
- 张紧跟,2012,《从结构论争到行动分析:海外中国 NGO 研究述评》,《社会》第2期。
- 张静,1998,《统合主义——及其与多元主义的主要分歧》,北京:中国社会科学出版社。
- 张仲汝、范明林、王拓涵,2009,《国家统合主义视域下政府与非政府组织的互动关系研究》,《社会》第4期。
- 赵鼎新,2015,《社会科学研究的困境:从与自然科学的区别谈起》,《社会学评论》第4期。
- 折晓叶、陈婴婴,2011,《项目制的分级运作机制和治理逻辑:对“项目进村”案例的社会学分析》,《中国社会科学》第4期。
- 周雪光,2015,《项目制:一个“控制权”理论视角》,《开放时代》第2期。
- ,2017,《中国国家治理的制度逻辑——一个组织学研究》,北京:生活·读书·新知三联书店。
- 朱光磊、李利平,2009,《公务员占人口的适当比例问题当议》,《中国行政管理》第9期。
- 朱健刚、陈安娜,2013,《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目个案的分析》,《社会学研究》第1期。
- Burns, John P. 2003, “Downsizing the Chinese State: Government Retrenchment in the 1990s.” *The China Quarterly* 175.
- Chandler, Alfred D. 1962, *Strategy and Structure*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Cho, M. 2017, “Unveiling Neoliberal Dynamics: Government Purchase (goumai) of Social Work Services in Shenzhen’s Urban Periphery.” *The China Quarterly* 230.
- Coase, R. H. 1937, “The Nature of the Firm.” *Economica (New Series)* 4(16).
- Collier, Ruth Berins & David Collier 1979, “Inducements Versus Constraints: Disaggregating Corporatism.” *American Political Science Review* 73(4).
- Dickson, Bruce J. 2008, *Wealth into Power: The Communist Party’s Embrace of China’s Private Sector*. New York: Cambridge University Press.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell 1983, “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields.” *American Sociological Review* 48(2).

- Ding, Xueliang 1994, "Institutional Amphibiousness and the Transition From Communism." *British Journal of Political Science* 24(3).
- Foster, Kenneth W. 2002, "Embedded within State Agencies: Business Associations in Yantai." *The China Journal* 47.
- Gerring, John 2004, "What Is a Case Study and What Is It Good For?" *American Political Science Review* 98(2).
- Hansmann, Henry 1980, "The Role of Nonprofit Enterprise." *Yale Law Journal* 89.
- Holmstrom, Bengt & Paul Milgrom 1994, "The Firm as an Incentive System." *The American Economic Review* 84(4).
- Hsu, C. 2010, "Beyond Civil Society: An Organizational Perspective on State-NGO Relations in the People's Republic of China." *Journal of Civil Society* 6(3).
- Hsu, Jennifer Y. J. & Reza Hasmath 2014, "The Local Corporatist State and NGO Relations in China." *Journal of Contemporary China* 23.
- Lee, Ching K. 1999, "The Transformation Politics of Chinese Working Class." *The China Quarterly* 2.
- Lee, Ching K. & Yonghong Zhang 2013, "The Power of Instability: Unraveling the Microfoundations of Bargained Authoritarianism in China." *American Journal of Sociology* 118 (6).
- Lieberthal, K. & M. Oksenberg 1992, *Bureaucracy, Politics, and Decision Making in Post-Mao China*. Berkeley: University of California Press.
- Lin, Nan 1995, "Local Market Socialism: Local Corporation in Action in Rural China." *Theory and Society* 24(3).
- Lin, The-Chang 2007, "Environmental NGOs and the Anti-Dam Movements in China." *Issues and Studies* 4.
- Lu, Y. 2009, *Non-Governmental Organizations in China: The Rise of Dependent Autonomy*. London and New York: Routledge.
- Meyer, John W. & Brian Rowan 1977, "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony." *American Journal of Sociology* 83(2).
- Nevitt, Christopher E. 1996, "Private Business Associations in China: Evidence of Civil Society or Local State Power?" *The China Journal* 36.
- Oi, Jean C. 1995, "The Role of the Local State in China's Transitional Economy." *The China Quarterly* 144.
- Pearson, Margaret M. 1994, "The Janus Face of Business Associations in China: Socialist Corporatism in Foreign Enterprises." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 31.
- Perry, Elizabeth J. 1994, "Trends in the Study of Chinese Politics: State-Society Relations." *The China Quarterly* 139.
- 2007, "Studying Chinese Politics: Farewell to Revolution?" *The China Journal* 57.
- Pfeffer, J. & G. R. Salancik 1978, *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York: Harper & Row.
- Qian, Yingyi, G. Roland & Chenggang Xu 2006, "Coordination and Experimentation in M-Form and

- U-Form Organizations." *Journal of Political Economy* 114(2).
- Scott, Richard W. 2008, "Approaching Adulthood; The Maturing of Institutional Theory." *Theory and Society* 37(5).
- Spires, Anthony J. 2011, "Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China's Grassroots NGOs." *American Journal of Sociology* 117(1).
- Walder, Andrew G. 1986, *Communist Neo-traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- Wank, David K. 1995, "Private Business, Bureaucracy, and Political Alliance in a Chinese City." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- Williamson, Oliver E. 1985, *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- 1991, "Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives." *Administrative Science Quarterly* 36(2).
- 1999, "Public and Private Bureaucracies: A Transaction Cost Economics Perspective." *Journal of Law, Economics, and Organization* 15(1).
- Womack, B. 1991, "Transfigured Community: Neo-Traditionalism and Work Unit Socialism in China." *The China Quarterly* 126.
- Unger, Jonathan & Anita Chan 1995, "China, Corporatism, and the East Asian Model." *The Australian Journal of Chinese Affairs* 33.
- Yep, Ray 2000, "The Limitations of Corporatism for Understanding Reforming China: An Empirical Analysis in a Rural County." *Journal of Contemporary China* 9(25).
- Zald, Mayer 1969, "The Power and Functions of Boards and Directors: A Theoretical Synthesis." *American Journal of Sociology* 75.

作者单位:浙江大学社会思想所(史普原)

南开大学周恩来政府管理学院(李晨行)

责任编辑:张志敏