

浅析政府与社会组织之间的“准行政领导体制”^{*}

田 舒

北京化工大学 文法学院, 北京, 100029

摘 要:当前我国政府对社会组织的管理模式带有行政领导体制的特征,通过制度上的形式领导与运作中的实质控制两方面来实现。这种管理模式并非通过行政力量直接领导社会组织,而是以党建监管和运作规范等手段来对其进行约束,是一种“准行政领导体制”。该模式作为对政府职能转变和社会管理创新的折中回应,能够保证社会组织的健康发展、适度规避其可能遭遇的风险,但若监管运作不良就可能限制社会组织的有序活动。因此要重视这种“准行政领导体制”作用的两面性,使其成为保障社会组织发展的有效监管途径。

关键词:政府;社会组织;党组织;行政领导

中图分类号:D632

文献标识码:A

文章编号:1671-0681 (2015) 04-0122-04

作者简介:田舒 (1985-),女,汉族,辽宁沈阳人,北京化工大学文法学院公共管理系讲师,博士,研究方向:公共行政理论与实践。

DOI:10.16273/j.cnki.53-1134/d.2015.04.027

一、“准行政领导体制”的内涵

行政领导体制,指的是行政领导活动当中行政领导权限的划分、组织机构的设置以及其所形成的用来规范行政领导活动范围和方式的制度体系。行政领导体制作为政治制度的外在表现和实施形式,为所有行政领导活动的展开与进行提供了必不可少的运作平台,是表明行政领导活动合法性的重要依据 [1] (P58)。自党的十一届三中全会以来,我国的行政领导体制进行了适应时代要求和社会建设的改革发展。随着党政分任、政企分离、行政首长负责等一系列具体制度付诸于实践,政府与社会的关系也发生了显著转变。目前我国行政领导体制的本质特征主要表现为三点:人民群众依照法律规定参与国家和各项社会事务管理,中国共产党在体制中起到领导核心的作用,在领导和管理过程中仍带有一定的中央集权特色 [1] (P76)。

面对当今全球化与后工业化社会的趋势所带来的挑战,为了回应社会公共事务协同治理的要求、达到善治目标,政府不再试图扮演“十项全能”

的传统角色,而是选择与其他治理主体如社会组织等共同参与对公共事务的管理过程。然而,在此多元主体共同治理的模式当中,政府依然处在核心地位,对其它类型的治理主体仍旧保有相当重要的影响力。在当前推进社会管理创新、加快政府机构职能转变的大背景之下,政府与社会组织之间的关系正在逐步由以往的“绝对严格监管”转变为“选择限制监管”,很多公益慈善类、工商经济类和社会服务类等社会组织的登记管理门槛降低、程序简化,其生存发展空间得到了一定程度的拓展,但政府对社会组织施加的影响力度并未因此而显著减弱。《十二五规划纲要》提出“要加强社会组织建设,必须‘坚持培育发展和管理监督并重’”,政府在“促进社会组织发展”和“加强社会组织监管”这两方面,实际上是“两手抓、两手都要硬” [2]。

由前所述,政府对社会组织施加的影响,可以归结为制度上的形式领导与运作中的实质控制两个方面。制度上的形式领导,表现为通过在社会组织中的党组织建设来强化党的领导核心地位,从而保证社会组织的有序发展,避免不可控因素的

收稿日期:2015-03-25

^{*} 本文为中央高校基本科研业务费项目 (编号:ZY1422) 专项资金资助成果。

发生 运作中的实质控制,则表现为政府对社会组织的登记门槛程序等的简化实施是“分类控制”、“差别对待”的。由于党和政府并不是通过行政力量直接领导社会组织的,而是以党建监管和运作规范等手段来对其进行约束,因此并不能称之为完全的行政领导体制,而是带有相当程度的行政领导体制特征,可称为“准行政领导体制”。

二、“准行政领导体制”的具体特征

(一)行政领导不在社会组织中兼任职务

行政领导力量若直接作用于社会组织,那么社会组织的自治性就无从谈起。政府一直要求党政部门的领导干部不兼任社会组织的工作人员,1988年的《基金会管理办法》就明确规定“基金会的领导成员,不得由现职的政府工作人员兼任。”然而由于体制改革的艰难,这一问题历经许久才得以基本解决。

1994年4月《关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知》,提到“为了贯彻政(政府)社(社会团体)分开的原则,加快政府职能的转变,更好地发挥社会团体的独立作用”,“国务院各部委、各办事机构、各直属机构的领导同志今后不再兼任社会团体领导职务,已兼任社会团体领导职务的,要依照该社会团体章程规定程序,辞去所兼职务”[3]。1994年5月《关于对〈国务院办公厅关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知〉有关内容解释的通知》再次指出“部门领导人现已担任社会团体领导职务的,应于《通知》发出一年内退出”[4]。1998年7月《关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》再次重申县及县级以上各级领导干部不得兼任社会团体领导职务[5]。1998年11月发布了《关于对〈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〉有关问题的解释》[6]。中央组织部对此问题也做了类似的通知[7]。2004年《关于现职国家工作人员不得兼任基金会负责人有关问题的通知》规定党的机关、人大机关、政府机关、政协机关、审判机关和检察机关中的现职工作人员,以及法律、法规授权行使行政管理职能的其他机构的工作人员不得兼任基金会负责人[8]。北京市按照“新增严控”和“存量渐退”的原则进行改革,今后北京市新增社会组织登记审批时,原则上管理人员中不能有党政机关公务员、参照公务员法管理的事业单位人员,严格控

制党政机关公务员或参照公务员法管理的事业单位人员兼职。北京市现有社会组织中存在有此类情况的,要实现兼职人员的逐步退出[9]。

直接的行政领导力量从社会组织中的逐步撤出,为社会组织注入了新鲜血液,使其越发生机勃勃,这是对特殊时期历史遗留问题的交代,也是顺应现实的必然结果。虽然根深蒂固的惯性思维难以一蹴而就的根除,但现状已然有所改善。

(二)通过党建工作对社会组织进行监督管理

尽管目前社会组织中已基本不存在直接的行政领导力量,然而党和政府的影响力以另一种途径得到了落实,即社会组织党建工作。通过依托民政部门、建立社会组织党工委,来扩大社会组织党组织建设的覆盖面,依靠党建来加强社会组织建设,保证社会的正确方向和积极作用。党委的监督控制在法律法规对其内部治理限制较少的社团和民间组织中往往有着更好效果,有利于开展工作和减少不稳定因素的产生。

1998年《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》指出“社会团体常设办事机构专职人员中凡是有正式党员3人以上的,应建立党的基层组织。社会团体建立党组织,由其业务主管部门或挂靠单位的党组织审批。社会团体党的基层委员会由党员大会或党员代表大会选举产生,党的总支部委员会和支部委员会由党员大会选举产生。党的基层委员会每届任期三年,党的总支部委员会、支部委员会每届任期两年。社会团体党组织一般不设专职党务干部,日常党务工作由社会团体党组织的党员兼任。社会团体党组织必须自觉接受批准其成立的业务主管部门或挂靠单位党组织的领导,定期汇报工作,重要问题应及时请示汇报”[10]。2000年《关于加强社会团体党的建设工作的意见》要求理顺党组织的隶属关系,做好社会团体中党员的教育管理工作,加强对党建工作的领导[11]。2009年深入学习实践科学发展观活动的开展,要求在新社会组织中加强党员组织关系管理、做好发展党员工作、保障必要经费和活动场所、充分发挥党组织作用,使得在新社会组织中建立健全党组织有了更先进的理论基础[12]。

2009年3月26日,全国第一家社会组织党工委在广东省挂牌成立;社会组织党工委作为省委的派出机构,直接领导和指导全省社会组织的党建工作。这一举措实现了社会组织登记管理与党

建工作的有机结合,入选了“2009 年社会组织十件大事”。2010 年,广东省应建已建社会组织党组织的比例达到 78.1%,形成了社会组织党工委、行业协会党总支、行业协会党支部三级管理体制 [13]。山东、宁夏两地将社会组织党工委这一党建管理体制全部覆盖到省、市、县三级,并在所属社会组织较多的业务主管单位设立社会组织党委(总支),形成各级党委领导、组织部门抓总、社会组织党工委具体负责的社会组织党建管理体制。海南等地社会组织党工委已基本覆盖到市县一级。继广东、山东、宁夏、海南之后,青海省也依托民政部门成立了社会组织党工委、增加了人员编制。整体而言,当前全国各地都在社会组织管理体制的改革创新之路上逐步迈进。

中国共产党指引着全面实现小康社会的奋斗目标和前进方向,代表着全国最广大人民的根本利益。党组织的扎根和所发挥的指导作用,是保证我国社会组织健康有序发展的有力前提。做好社会组织中的党建工作,是推进社会管理创新的重要内容,是进一步有效维护社会和谐稳定的务实举措。

(三) 政府双重职能与社会组织双重属性

政府职能本身具有双重性:一方面是政治统治职能,另一方面是社会管理职能 [14] (P6)。这种职能的分化,使得政府既需要大量的社会组织协助承担社会公共服务的职能转移,又要注意引导和监控其发展、防止社会组织在履行职能中的“无序参与”发生。同样,社会组织也具有双重属性:组织的集体行动如果不在合法框架内有序进行,就会破坏社会和谐稳定发展;而社会组织也可以提供公共物品、做好公共服务,协助政府解决一定的社会问题。因此,政府的双重职能和社会组织的双重属性造就了一种政府对社会组织管理的“分类控制”——政府更加倾向于优先大力发展对公共服务有益的社会组织。组织目标越是贴近公共事业服务的,就越是贴近政府对社会组织培育扶植的中心地带;组织目标越是远离公共事业服务的,就越是远离政府对社会组织培育扶植的中心地带,形成了一个类似同心圆的“差序格局” [15] (P272-275)。

《十二五规划纲要》将理想的社会管理格局总结为“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”;“党委领导”和“政府负责”表明了党的领导核心地位和政府监管的必要性,而“社会协同”又给了社

会组织相对的活动空间,这正是政府“双重属性”的体现。党的十八大提出“引导社会组织健康有序发展”,表明社会组织的发展无可动摇地要依靠政府的法规政策出台来指明方向。这表明社会组织的发展格局将如何走向,始终是取决于政府的发展战略与制定规划的。因此,在这些思想观念指导下,政府认为“对社会发展有益”的社会组织,即公益慈善类、社会服务类等社会组织可以得到更多惠利与发展机会。另外,在实践中发现,即使是属于“四大类”放松规制范围的社会组织,也往往由于诸多因素限制而难以享受门槛降低带来的益处。不过总体来看,大多数社会组织的生存处境是在逐步改善之中,这和起初的严格限制相比,已经是不可同日而语了。这显然是我们的政府始终在不断创新和进步的体现。

三、“准行政领导体制”的作用影响

由前可得,“准行政领导体制”一方面不依靠直接行政领导来施加于社会组织、而是以党建形式达到对社会组织的有效监督管理,实现党和政府的共同影响;另一方面通过对不同类别和性质的社会组织施以不同程度的管理手段,以“分类控制”这一差序格局影响和掌控社会组织的发展大方向。究其作用,积极的一面体现在可以保证社会组织在依法治国的整体框架内健康有序发展、避免出现损害社会主义建设的不良因子;从另一角度来看,这种“准体制”也带有“双刃剑”的特质,如果实践当中运作不够得当,则可能会挤占社会组织的发展空间,使其受到阻碍。

(一) 保证社会组织运作的相对独立性

一方面,党组织在社会组织当中担任着“指导工作”的角色,对社会组织的日常管理进行适当程度的介入监督;另一方面,党组织并不作为社会组织的行政领导者在行政管理体系内部发挥作用,而是借助我国政治体制中党组织固有的优势影响力而对社会组织产生影响。这种监督形式摆脱了以往领导干部兼任社会组织工作成员这一使得行政领导力量直接作用于社会组织的局面,使得社会组织不再被过于简单僵化的传统行政领导体制所牵制、能够以满足社会需求的组织形式和身份来进行社会活动,充分保障了社会组织在运作过程中的相对独立性,避免其成为被政府“全面管控”的对象、而缺失了社会组织本身应当具有的社会回应功能。可见,在社会组织的运作过程当中,

虽然有党组织的参与，但社会组织本身的特点和优势仍然能够得以保留和发扬。

(二)规范社会组织发展的整体框架

做好社会组织党建工作，以此实现对社会组织的有效监督管理，促进社会组织有序发展，是社会管理创新的必然要求。党组织扎根于社会组织当中，是我国作为社会主义国家政治性的有力体现，也是社会组织回应政府和表达诉求的重要途径。通过党建工作在社会组织中的落实，为政府与社会组织在参与社会管理过程中搭建起可靠的互动平台，并促使双方能够依此进行良性互动。社会组织的蓬勃发展，对我国加快政府机构职能转变、推动地方公共事务的多元化协同治理、促进社会服务效率的有力提升，都是相当有利的。而在当前国际形势复杂多变、国内社会转型期导致矛盾冲突多发的情况下，难免别有用心的不法势力以“扶助社会组织生存发展”等名义，通过资源捐赠等方式逐步影响进而渗透和控制社会组织运作，从而对我国的社会主义建设事业构成损害甚至威胁。因此，以党建工作方式对社会组织进行一定的监管，将其规范在相对稳定安全的发展框架内，这样才能有效地规避社会组织可能遭遇的政治风险，进而保证其健康有序发展、维护我国社会的安定和谐。

(三)监管不当可能限制社会组织的发展空间

首先，党建工作通过中国共产党这一领导核心的巨大影响力，将社会组织的发展脉络牢牢掌握在国家权力体系之内。“党委领导”、“政府负责”犹如一道防护壁，能够将社会组织笼罩于监管体系之下，同时隔绝对社会发展不利的因素。其次，政府对社会组织的“分类控制”手段，也成功地将社会组织按照不同标准差别对待。虽然社会管理创新的趋势影响在逐渐加强，但是很多改革措施在实践当中却因受到种种因素限制而难以发挥最大效用。由于我国目前正处于社会主义初级阶段，面临着社会转型期导致的诸多社会矛盾，我们需要有力的行政领导体制来加以控制局面、消除不稳定因素；因而在社会组织管理过程中也难免有时矫枉过正，约束了社会组织的正常发展。这都是值得我们关注和思考的。

四、结语

综上所述，政府与社会组织之间存在的“准行政领导体制”既是对历史发展的选择性继承，也是对社会需求的有限度回应。党组织适度地介入参

与社会组织的运作过程，既是一种有效的监管途径，同时也是一种良性的保护措施。要正确认识这种“准行政领导体制”对社会组织发展的影响，抓好社会组织党建工作在基层的落实，进一步改革创新政府对社会组织的管理模式，使得社会组织得到健康有序的良性发展，力争早日实现全面建设小康社会的伟大战略目标，促进“中国梦”的实现。

参考文献：

- [1] 李成言. 现代行政领导学 [M]. 北京大学出版社, 2002.
- [2] 中华人民共和国国务院. 中华人民共和国国民经济和社会发展规划第十二个五年规划纲要 [S]. 人民出版社, 2011.
- [3] 中华人民共和国国务院办公厅发第 059 号. 关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知 [S]. 1994.
- [4] 中华人民共和国民政部第 127 号. 关于对“国务院办公厅关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知”有关内容解释的通知 [S]. 1994.
- [5] 中共中央办公厅发第 017 号. 关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知 [S]. 1998.
- [6] 中华人民共和国民政部函第 224 号. 关于对“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”有关问题的解释 [S]. 1998.
- [7] 中央组织部通知第 55 号. 关于审批中央管理的干部兼任社会团体领导职务有关问题的通知 [S]. 1999.
- [8] 中华人民共和国民政部函第 270 号. 关于现职国家工作人员不得兼任基金会负责人有关问题的通知 [S]. 2004.
- [9] 陈养. 北京公务员逐步退出社团职务 [N]. 人民日报海外版, 2012-04-17 (05).
- [10] 中共中央组织部第 006 号. 关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知 [S]. 1998.
- [11] 中央组织部第 010 号. 关于加强社会团体党的建设工作的意见 [S]. 2000.
- [12] 中央组织部, 中央学习实践活动领导小组发第 051 号. 关于在深入学习实践科学发展观活动中建立健全社会组织党组织的意见 [S]. 2009.
- [13] 民间组织管理局公布 2009 年社会组织十件大事 [EB/OL]. 中华人民共和国民政部网站, (2010-01-15) [2014-10-18] <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/gzdt/201001/20100100054166.shtml>
- [14] 陈瑞莲, 张紧跟. 地方政府管理 [M]. 中国人民大学出版社, 2011.
- [15] 康晓光, 韩恒, 卢宪英. 行政吸纳社会: 当代中国大陆国家与社会关系研究 [M]. 八方文化创作室, 2010.

责任编辑 马光逸