

# 多维度视角下社会组织政策的 量化分析与优化研究

肖泽磊<sup>1</sup>, 王焯<sup>2</sup>, 罗来燕<sup>1</sup>

- 华中师范大学 政治与国际关系学院, 湖北 武汉 430079;
- 河北省人民代表大会常务委员会研究室, 河北 石家庄 050000

**摘要:**透过历史制度主义的视角对社会组织政策变迁的过程进行回顾和分析,有利于理顺社会组织的发展脉络与历史规律。基于此,本文从政策工具的研究视角,对改革开放以来国家层面的465份社会组织政策文本进行编码和量化分析,并结合政策要素与时间序列对社会组织政策变迁过程及各阶段的特征进行描述性统计,考察社会组织政策“反治理”现象,即规范性政策文种缺位、政策工具使用结构失衡、专门性和配套性政策不完善,以及新旧政策并行等,并在此基础上从协调政策结构、优化政策工具、均衡政策布局、加强顶层设计与基层指导四个方面提出相对应的针对性对策建议,以期为我国社会组织发展提供理论参考。

**关键词:**社会组织;政策变迁;政策工具;政策文本

**中图分类号:**D60 **文献标识码:**A **DOI:**10.12186/2024.01.010

**文章编号:**2096-9864(2024)01-0078-10

社会治理意义的再阐释为促进国家治理现代化提供了契机<sup>[1]</sup>。作为社会治理的关键主体,社会组织能够在社会发展中起到促进民主、增强社会凝聚力、推动公共参与和增进社区自治等诸多作用<sup>[2]</sup>,是社会治理现代化进程中不可或缺的一部分<sup>[3]</sup>。改革开放以来,我国社会组织无论是从管理体制上还是从发展模式上都经历了多次变革和调整。考虑到我国特有的社会情境,社会组织的发展必然与国家政策支持力度息息相关,因此运用政策工具对社会组织政策进行历史性回顾,可以使政策研究由研究

“个别”或“特殊”走向研究“普遍”<sup>[4]</sup>。文本通过对我国社会组织政策的文本内容进行系统梳理,旨在厘清当前相关政策目标的价值取向以及政策工具的组合模式,这对于优化社会组织政策工具的选择与运用,摆脱“反治理”的现实困境,找寻改进社会组织政策体系的可行出路具有重要的指导价值和现实意义。

## 一、文献回顾

目前国内围绕着社会组织政策的研究,大多是基于政策文本的解释性描述与类型学划

收稿日期:2023-10-30

基金项目:华中师范大学中央高校基本课题(CCNU23CS029)

作者简介:肖泽磊(1981—),男,湖北省武汉市人,华中师范大学教授,博士,硕士生导师,主要研究方向:社区治理与政策文本分析;王焯(1998—),女,河北省廊坊市人,河北省人民代表大会常务委员会研究室助理研究员,硕士,主要研究方向:政策文本分析;罗来燕(2000—),女,安徽省六安市人,华中师范大学硕士研究生,主要研究方向:社区治理。

分,主要回顾梳理了我国社会组织政策的类型、面临的问题、相应的对策建议,以及深层次的变迁逻辑。在社会组织政策的类型划分方面,已有研究首先重点厘清了我国社会组织的内涵与外延<sup>[5]</sup>,根据对社会组织政策功能及其定位的理解将其进行不同形式的类型划分——动员资源型、公益服务型、社会协调型以及政策倡导型<sup>[6]</sup>或组织合法类、空间拓展类、资源和便利类、内部治理和能力建设类以及其他<sup>[7]</sup>。在类型划分的基础上,已有研究还对我国社会组织政策面临的问题进行了反思与总结<sup>[8]</sup>,提出了提供宽容的政策环境、加大政府购买服务力度、建立政府与社会组织良性互动的伙伴关系等对策建议<sup>[9]</sup>。对于社会组织政策的变迁逻辑,大部分研究采用了国家与社会关系的范式,根据国家对社会组织的控制程度,将社会组织政策的变迁划分为若干阶段<sup>[10]</sup>。有研究基于党和政府对社会治理的认识以及对所面临环境的回应,认为我国社会组织政策经历了从严格控制到适度培育再到选择性适度培育加规制的变迁轨迹<sup>[11]</sup>。也有研究建立了政策研究的分析框架,基于政策目标、政策工具和政策影响三个维度,将我国社会组织政策的变迁历史划分为“统制”范式、“监管”范式和“管育”范式<sup>[12]</sup>。此外,也有少数研究尝试跳出国家与社会的分析范式,开始转向治理取向以及引入其他社会科学的概念进行创新型研究<sup>[13]</sup>。

综上所述,当前围绕社会组织政策的研究,从基础政策分类、问题的提出与解决到变迁逻辑,都在不断推进,但是仍然存在着对社会组织政策发展变迁的深层逻辑分析不足的问题,这不利于从国家发展全局的视角厘清社会组织政策的演变逻辑。基于此,本研究充分考虑社会组织政策的历史背景、时代特征和现实情况,将相关政策的发展与优化置于更广阔的社会背景中考量,通过定量与定性相结合的方法深入了

解社会组织政策制定的背景、原则和理念,挖掘政策的潜在目的和影响,以期为进一步培育符合中国式现代化建设需要的社会组织体系提供理论指导和政策方案。

## 二、社会组织政策三维分析框架

政策是引导社会组织发展的基础,政策文本是政策的关键组成要素。对社会组织政策文本的内容分析有助于深度把握社会组织政策体系与实践发展之间的差异,明确政策目标和实施路径的演化规律,推进目标、手段和成效的融合。因此,本文从政策工具、政策要素以及时间序列三个维度建立分析框架,挖掘政策的潜在目的和影响,揭示社会组织政策文本的发展阶段和主题。

### 1. X 维度:政策工具维度

参考现有文献较为成熟的政策工具分类方法<sup>[14-16]</sup>,本文将政策工具划分为命令型、激励型、能力建设型、劝告型和系统变革型。各政策工具的解释及社会组织政策的适用如表1所示。

### 2. Y 维度:政策要素维度

就我国社会组织政策而言,政策要素涉及社会组织的条件资格、培育研修、考核奖罚、待遇保障、能力建设、审查管理、机制创新、赋权增能、配备选聘等方面<sup>[17]</sup>。借鉴2010年民政部发布的《社会组织评估管理办法》中对社会组织评估的指标,即基础条件、内部治理、工作绩效、社会评价、业务活动和诚信建设,本文将我国社会组织政策要素划分为四大维度:一是职责要求维度(包含角色定位、日常指导、监督检查三个子要素),二是培育研修维度(包含培训安排、组织培育、课题研修三个子要素),三是治理结构维度(包含职责结构、机制创新、公共服务三个子要素),四是考核评价维度(包含考核评优、待遇保障、评估等级三个子要素)。政策要素维度及具体内容如表2所示。

表1 政策工具解释与社会组织政策的适用

工具类型	工具内涵	子政策工具	社会组织政策的适用
命令型工具	实现政策目标的预期手段	禁止、要求、许可、监管、标准、评估	登记备案、监督管理、日常检查、审批评估、清理整顿、信息公示等
激励型工具	通过奖励、授权和制裁促进政策对象遵守	奖励性或惩罚性措施、试点规范	处罚降级、待遇保障、表彰评优、优惠政策等
能力建设型工具	为个人或组织团体提供物质和财力资源,如培训、教育、资源和信息等,使其实现长期效益	财政拨款、信息服务、技能培训、基础设施	机制创新、经费投入、培训研修、组织培育、知识资源、信息管理等
劝告型工具	采用劝诫、宣传、示范等方式来传递信息,传递出一种引导、鼓励和呼吁某种价值信念的信号	劝诫、宣传、示范	调研会议、分类指导、鼓励支持、教育学习、社会监督、示范引导、舆论宣传、业务指导等
系统变革型工具	将政府权威向个人或组织转移,以实现公共产品供给系统的深层次改革	制度变革、资源重组和权力调整	党建引领、多元协同、赋权增能、制度变革、治理机制等

表2 政策要素维度分类及内涵

政策要素维度	政策要素	要素内涵
职责要求	角色定位	社会组织在法律框架下被赋予的权利主体角色职能和身份属性,受到许可认定和规范约束
	日常指导	国家对社会组织进行包括业务指导、分类指导等方面的指导和指示活动
	监督检查	国家对社会组织进行资金、信用、风险等多方面的监管行为,包括年检、复查、抽查等形式
培育研修	培训安排	组织安排培训活动,包括确定培训的使命职责和目标、整合知识资源和教学内容要求、建设适合的培训平台等
	组织培育 课题研修	在政策的支持下,对社会组织进行引导、扶持和规范,包括提供方法、技术和资金等方面的支持以调研会议、研讨交流等形式,有针对性地对某一类社会组织进行能力提升的活动
治理结构	职责结构	要求社会组织在管理内部任职和兼职结构方面做出规范
	机制创新	在社会组织管理方面,对信息管理机制、资金管理机制、监督机制以及工作机制等进行创新和优化,以提高管理效率和质量
	公共服务	社会组织的工作内容、目标规划、培养方式符合政策目标中的公益性要求,能够为社会提供广泛、有效的公共产品和服务
考核评价	考核评优	针对社会组织在公益领域的表现和贡献,制定考核指标、评估标准,并对表现优异的组织进行荣誉表彰、竞赛获奖等激励措施,对表现不佳的组织进行惩罚处理
	待遇保障	对职工薪酬待遇、福利保障、社会保障等方面的规定和保障措施
	评估等级	根据一定的评估标准和方法,对社会组织的绩效、管理水平、服务质量等进行评估,最终给予不同等级的评定结果

### 3. Z 维度:时间序列维度

改革开放以来,社会组织的建立和管理制度经历了多次重大变革。在初期,社会组织数量较少,政府采用“身份信任”的方式进行管理,即在信任的基础上管理和支持社会组织。随着时间的推移,社会组织数量和类型不断增加,政府开始对其进行规范和整顿,进入了一个“清理整顿”的阶段。在这个阶段,政府强化了对社会组织的治理和监督,加大了对非法活动的打击力度,以确保社会组织的合法性和公信力。之后,随着市场经济的不断发展和政府职能的转变,政府对社会组织的管理理念更加精确,开始注重治理与放松管制相结合的思路,即

通过放松一些治理措施,激发社会组织的活力,鼓励创新,同时提供规范的制度保障,以确保社会组织发展的合法性和稳定性。根据社会的发展变化,现阶段政府对社会组织的治理转变为放松管制和监管的有机结合,强调在激发社会组织活力的同时加强党的领导,建立健全社会组织党建工作机制。

## 三、我国社会组织政策内容分析

### 1. 政策获取与编码

#### (1) 政策文本获取

在遵循整体性和相关性原则的基础上,选取国家层面的社会组织政策文本作为研究对

象,以保证研究结果的可信度与普适性。首先,选取时间范围为1978年1月1日至2022年5月7日,涵盖了可公开查询到的国家级政策文本,包括已失效的政策,以展现政策的整体发展演化情况。其次,为确保研究的准确性和针对性,所选取的政策必须与社会组织密切相关,而间接相关或未明确提及的政策应被排除。基于以上操作,通过“中国社会组织政务服务平台”和“北大法宝”,以“社会组织”为关键词,共搜集到政策文本1076份。根据上述原则,从1076份文件中筛选出有效的政策文本共计465份<sup>[18]</sup>。

## (2) 政策文本编码

本文将社会组织政策的相关条款作为分析对象,从筛选出的465份政策文本中挖掘出政策工具信息的分析单元,利用质性分析软件Nvivo11,按照“政策编号-政策主体编号-相关文本编号-政策工具类型编号”的形式进行编码,形成基于政策工具的社会组织政策文本内容分析单元编码表。

## 2. 我国社会组织政策内涵的量化分析

### (1) 政策工具维度分析

政策工具的组合结构和使用趋势反映了政策实施过程中的实际情况和变化。从整体视角分析,改革开放以来,政府部门逐渐注重通过培训、支持、鼓励等方式来推进政策实施,而不再单纯依赖命令式的强制力量;从启动时间来看,五种工具的启动时间各不相同,最早的是1984年启动的命令型工具,随后劝告型工具和激励型工具相继进入视野,最晚启动的是能力建设型和系统变革型工具。

首先,能力建设型和劝告型工具成为主流。随着2007年发布的《关于加强保险业社团组织建设的指导意见》对培育扶持社会组织发展、规定组织基本职责、加强学术研究与理论发展等方面作出的规定,2007年成为能力建设型工具使用的拐点,能力建设型工具进入到高频使

用阶段。2017年出台的《关于大力培育发展社区社会组织的意见》对社会组织的功能定位、动员方式、培育力度、扶持政策等作出详细规定,使得能力建设型工具的独立性逐渐增强。而劝告型工具与能力建设型工具的发展曲线大致相同。随着2009年《关于印发进一步加强乡镇、街道、非公有制经济组织、新社会组织等共青团基层组织建设和基层工作试点实施方案的通知》规定了社会组织的调研会议、直接指导、经验交流等工作方法以来,以2009年为界点,劝告型工具的使用频率开始不断增加,并于2013年、2015年、2018年以及2021年出现多个小高峰,这表明劝告型工具在社会组织治理中的运用越来越普及。

其次,命令型工具更具依赖性。命令型工具是最早出现、使用最广泛,也是最主要的政策工具。在整个研究周期内,命令型工具几乎一直保持主导地位。尽管在2016年后,命令型政策工具的使用频率逐渐减少,劝告型和能力建设型工具的使用频率略微领先,但是两者之间的差距并不大。总体而言,命令型工具在政策实施中的影响力贯穿于全周期,是政府在社会组织治理中较为依赖的政策工具。

最后,激励型工具和系统变革型工具的应用需加强。相较于其他类型的政策工具,这两种类型的政策工具一直使用得较少,而且在二级分类中所涉及的项目数量也较少。尽管从2014年开始二者的使用有所增长,但增长幅度远不及能力建设型和劝告型工具。因此,加强激励型工具和系统变革型工具的应用是未来政策工具结构性优化的重点<sup>[19]</sup>。

### (2) 政策要素维度分析

通过对各政策要素进行描述性统计分析(见表3):从整体上看,“职责要求”(526次,占比40.2%)是政策要素中使用频次最多的,其他依次为“培育研修”(329次,占比25.2%)、

“治理结构”(253次,占比19.4%)、“考核评价”(199次,占比15.2%)。从政策要素的内部结构来看,“监督检查”在四个政策要素中使用频次占比呈现绝对优势(408次,占比31.2%),成为构成政府指导社会组织建设最主要的方法,而“日常指导”(99次,占比7.6%)、“组织培育”(181次,占比13.8%)、“机制创新”(154次,占比11.8%)等政策工具也占有相当大比例。

现有格局与政策目标高度相关。政府培育社会组织的政策目标可以分为满足政府自身的需要和满足公民社会发展的需要两种类型。一方面,随着改革开放对社会活力的释放,我国社会组织蓬勃发展,数量和类型的迅速增加带来了人员管理困难、经费周转不足和监管混乱等诸多挑战,政府利用“监督检查”“日常指导”等政策工具将社会组织纳入管控之下,这是提高其管理效率,确保其规范化发展的前提基础。另一方面,与改革开放带来经济腾飞相反的是社会结构并没有实现相对应的转型,出现了贫富差距较大、环境污染严重、群体性事件频发等

表3 我国社会组织政策要素中政策工具使用频次

政策要素维度	政策要素	数量/个	占比/%
职责要求	角色定位	19	1.5
	日常指导	99	7.6
	监督检查	408	31.2
	合计	526	40.2
治理结构	职责结构	73	5.6
	机制创新	154	11.8
	公共服务	26	2.0
	合计	253	19.4
培育研修	培训安排	84	6.4
	组织培育	181	13.8
	课题研修	64	4.9
	合计	329	25.2
考核评价	考核评优	77	5.9
	待遇保障	33	2.5
	评估等级	89	6.8
	合计	199	15.2

一系列问题。社会组织作为政府与个人、政府与市场之间联系的重要纽带,在公共服务、民生保障、减贫救助、环境保护等领域具有重要作用。因此为满足社会发展需要,政府开始对其进行规范化管理,并制定关于完善激励机制、提供经费支持以及创新发展模式等一系列政策条款,以推动社会组织参与公共服务供给,及时回应民众诉求,因而“组织培育”“公共服务”“待遇保障”等政策工具的使用开始勃兴。

### (3) 时间序列维度分析

根据我国社会组织政策颁布的数量,结合社会组织的现实发展,从时间序列维度可以将社会组织政策划分为四个阶段,呈现为“规范形成-组织管理-发展突破-深化改革”的发展过程。

第一阶段是1978—1988年,这是改革开放初期搞活经济、规范管理阶段。党的十一届三中全会为人民团体的运作和社会组织的迅速发展创造了条件。在这个时期,社会组织数量迅速增长,成为社会动员和社会管理的重要力量。其中,行业协会、商会、学术团体等组织类型发展最为迅速。这一时期也是对社会组织规范管理的阶段。1984年出台的《关于严格控制成立全国性组织的通知》和1985年出台的《关于成立全国性组织的若干规定》都强调了对民间组织的管理和控制<sup>[20]</sup>,还要求建立明确的组织结构和管理制度,确保组织和成员的资格和责任得到严格监督。1988年出台的《基金会管理办法》标志着中国社会组织的注册和管理开始走向规范化、制度化的轨道,这为之后的社会组织规范化发展奠定了基础。

第二阶段是1989—2005年,这是深化改革和管理更新的阶段。党的十三大强调了加快和深化改革的中心任务,这是对这一段时期内政社关系动态平衡的引导和指向。一方面是规范建设。在深化改革过程中,社会组织肩负着加

强行业治理和社会保障功能建设的任务<sup>[21]</sup>。国务院在1990年、1999年和2000年分别转发颁布《关于清理整顿社会团体请示的通知》《关于进一步加强民间组织管理的通知》和《取缔非法民间组织条例》,这一系列措施是中国社会组织走向法治化道路的标志。另一方面是双重管理。1998年政府出台了《社会团体登记管理条例》,该条例对社会团体的管理体制进行了归口登记和双重负责的改革;同时,为了更好地管理社会组织,政府引入了分级管理机制,将社会组织管理职能分散到登记管理单位和业务管理单位之中,并将社会组织分散到国家、省、市、县四个行政层级。

第三阶段是2006—2011年,这是强化双重管理与社会建设的阶段。在这一阶段,中国加入世界贸易组织,建设服务型政府成为国家融入全球化竞争的迫切需求。其中,为了实现社会治理、公共服务和和谐社会等目标,必须建立一个协调有序的社会治理体系。一方面是加强社会组织管理,加强社会建设。如《关于推进科技类学术团体创新发展试点工作的通知》明确了创新发展的试点工作重点,包括允许学术团体依法独立开展商业活动、试点允许社会资本参与学术团体经营管理等。另一方面是完善配套政策、强化双重管理。为进一步迎合社会组织高质量发展的需要,不断完善社会组织监管与规范的相关条款。如《民办非企业单位年度检查办法》和《基金会年度检查办法》规定了社会组织的年度检查程序和内容,《社会组织评估管理办法》规定了社会组织的评估标准和评估程序。这些规范的出台,为社会组织的规范运作提供了制度保障,也有助于加强对社会组织的监督和管理,提高社会组织的公信力和透明度。

第四阶段是2012—2022年,这是新时代全面深化改革与激发社会组织活力的阶段。一方

面社会组织的作用大大拓展,对社会组织的改革要求也更加全面深刻,主要体现在社会组织角色定位更加明晰、发展方式更加规范、功能作用更加突出。另一方面是适应深化改革的需求,对社会组织实行“松紧”有度的支持与管理。所谓“松”,是对社会组织管理的重心转向激发活力。党的十八大报告和《国务院机构改革和职能转变方案》都强调了加快建立现代社会组织体制的重要性,要求加快政社分开,明确各自的职责和权利,同时也要保障社会组织的自治权和合法权益。所谓“紧”,则是在激发社会组织活力的基础上加强党建与监管。《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》明确规定了社会组织在党建工作机制、组织覆盖、党员作用以及党务工作队伍建设等方面的建设目标和发展路径。

#### 四、我国社会组织政策的现实审思

基于上述对我国社会组织政策文本内容的分析,可以发现无论是各历史阶段不同政策工具的组合运用,还是某项具体政策在特定历史时期内的可操作性与执行效果,都在一定程度上反映出我国社会组织政策存在着深层次问题。这些问题的解决不仅需要党和政府注意力分配的调整,还需要社会组织自身治理能力的提升与体制机制的变革。

##### 1. 政策过程缺乏规范性,减弱了政策整体的约束力

当前我国社会组织政策文本呈现出以下特点:其一,政策文种类型多元,但缺乏硬性法规支撑。根据对表4所示文种类型构成的分析,在1978—2022年发布的社会组织政策文本中,92%属于“通知”等指示类文种,只有8%是具有法律规范性质的法律类、规章类文种。这表明社会组织的政策文件中缺乏规范性文件,需要增强公共政策的普遍约束力。其二,政策评

估体系初具雏形但尚未成熟。通过对社会组织政策文本进行分析,发现规范性文件如“通知”“决定”“公告”等,一定程度上反映了政策的目标、实施要求和效果。但这些文件往往只是对政策实施过程中的具体事项进行规范,缺乏对政策本身的评估和监督,导致公众难以直观全面地了解一项政策实施的具体效果,同时也减弱了政策的整体约束力。

## 2. 工具使用结构不均衡,削弱了政策效果的协调性

政策工具使用结构不合理首先表现在各类政策工具组合运用的不均衡。从总体上讲,在我国社会组织政策中,命令型工具的使用频次经历了从主导性高频使用到非主导性中高频使用的变迁,而能力建设型工具、劝告型工具的使用频率则经历了从低频使用到高频使用的演变<sup>[22]</sup>。激励型工具和系统变革型工具则保持稳定的低使用频率。关于政策工具的效力,虽然在社会组织的政策中使用命令型工具可以有效地促进某些要素的发展、保证机构改革的进展和降低行政成本,但这种做法可能会忽视不同类型、不同地域等的外在差异,削弱社会组织在政策执行中的灵活性和应变能力,增加社会组织在现实生活中应对挑战的困难,加剧不同主体在执行中的不协调和不匹配。能力建设型工具以群体长期发展能力的提升为目标,较易忽视当下具有针对性、基础性与具体性问题的解决与规

划,往往过于强调整体发展速度而忽略内涵式发展质量的提高,因而容易造成预期未知、测量困难情况下有限的人财物资源的浪费。系统变革型工具在社会组织政策中的使用主要是从宏观层面进行指导<sup>[23]</sup>,这种工具相对于命令型工具而言,更注重从系统层面推进政策的实施,具有比较长远的战略性和全局性。但是,由于这种工具的使用缺乏配套的条款和细则,其实施起来非常困难,容易在实际执行中与具体政策目标产生错位。

## 3. 专门性与配套性政策不完善,降低了政策目标的整体性

一方面,专门性法律条款的缺失。具体而言,只有《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国民办教育促进法》《中华人民共和国红十字会法》《中华人民共和国企业所得税法》《中华人民共和国律师法》和《中华人民共和国会计法》等寥寥几部专项法中有关于社会组织治理的具体条款规定<sup>[24]</sup>,并且这些仅有的专门性法律也只能为社会组织提供在某一特定领域、特定活动中实践的宏观性指导,而其中的针对性与具体性则远达不到可操作性指导的程度。另一方面,社会组织政策相应配套条款的缺失。如在信息公开方面,就缺乏针对性的规定和措施,更遑论关于公开的内容、范围及具体的操作程序。在社会组织进行信息披露所需的物质条件和保障方面也存在问题。目前,还没有一个统一的、标准化的信息公开平台,民间组织缺乏有效的、广泛接受的信息公开渠道。在这种情况下,一些社会组织的信息公开工作往往因为无法得到必要的支持和保障而陷入困境,无法充分履行其信息公开的权利。

## 4. 新旧政策并行,降低了政策内容的适用性

新旧政策的冲突主要表现在:新政策出台后,旧政策没有及时废止或修改,这使得旧政策

表4 社会组织政策文种类型统计表

文种类型	政策效力		频次	总占比/%	
	法治性	针对性			
指示类	通知	弱	强	382	82.15
	意见	弱	强	18	3.87
	公告	弱	强	8	1.72
	决定	强	强	9	1.94
	通报	弱	强	11	2.37
规章类	办法	强	强	19	4.09
	条例	强	强	4	0.86
	规定	强	强	13	2.80
法律类	法律	强	弱	1	0.22

的内容仍然有效,而新政策很可能与旧政策产生矛盾,导致在执行过程中产生冲突。以社会组织的登记改革为例:2013年11月颁发的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》规定,社会组织可以直接向民政部门备案进行登记注册并设立,这省去了相关业务主管单位的审批过程。然而,当前社会组织管理所依据的“三大条例”中对于社会组织成立的程序仍然在沿用,并规定设立社团组织须报当地业务主管机构审核批准。除了新旧政策之间的矛盾外,社会组织现行的政策之间也存在着显著的差异,出现了对相同或类似问题的差异性、矛盾性规定的情形。例如,《民办非营利单位登记管理暂行条例》规定,民办教育机构必须是提供非营利性社会服务的社会组织,不得营利;与此同时,《中华人民共和国民办教育促进法》规定,民办学校的出资人可以从学校的结余中获得合理回报。前者是国务院颁布的条例,后者是全国人大常委会通过的法律,两者都具有法律效力,但对这些社会组织是否可以营利的规定却存在一定的矛盾。

## 五、我国社会组织政策体系的优化思考

中国的社会组织政策虽然经过几十年的发展取得了显著的成效,但随着社会组织数量的增加和社会力量的扩大<sup>[25]</sup>,政策在演进中也暴露出政策结构偏差、工具失衡、匹配偏差、政策冲突等“反治理”问题。为此,基于政策演进的基本逻辑规律,针对所暴露出来的问题,应从以下几个方面加以优化。

### 1. 系统性协调政策结构,增强政策整体约束力

其一,应把握政策结构,均衡政策过程。在政策制定过程中,应针对专项性问题制定针对性“办法”类规范性文件,以保证治理效果的最

大化。这类规范性文件可以从根本上解决一些具体问题,比如社会组织如何开展募捐活动、如何管理和使用募集的资金等,从而规范社会组织的行为,提高社会组织治理的效能。其二,规范政策文本,提高政策效力。应尽可能使用法律、制度和规范的语言来表达支持社会组织发展和成长的政策,这将有助于社会组织的发展。对于某些通知和意见政策,如果实践证明其是成熟有效的,可以考虑将其升级为正式的法规和制度,以提高社会组织政策的有效性。

### 2. 全方位优化工具设计,增强政策效果协调性

面对当前社会治理的挑战,需要调整社会治理的结构,优化政策工具的设计,并使政策工具配置合理化。一是审慎使用命令型工具。为了促进社会组织的专业发展、明确其角色定位和使命价值,需要采用指导型工具,例如选择典型案例和进行大众媒体宣传,来营造一种对社会治理、扶贫、疫情防控等具有引导意义的社会氛围。二是能力建设型工具可以促进社会组织团队能力的发展以及专业水平的提升,因此有必要将能力建设型工具与激励型工具结合起来,以激发目标群体的内生动力。三是不仅要依靠激励型工具获得支持和动力,还要利用指导型工具帮助社会组织团队更好地了解他们的服务对象、属性特征和组织发展。

### 3. 全流程均衡政策布局,增强政策执行持续性

首先,建议加强社会组织备案制度改革,简化登记程序,并降低社会组织准入门槛。同时,应加大政策支持力度,包括资金投入、人员培训、公共服务、设施建设等,鼓励社会组织创新和持续发展。其次,政府应更多地利用政策工具,参与到社会组织的服务提供的过程中,加强社会组织能力建设,促进其发展<sup>[26]</sup>。例如,举办各种会议、组织培训和学习、及时发布信息、



建立对接社会资源的平台等,为社会组织提供必要的培训、技术、信息和平台支持。再次,在评估和监管方面,应强化需求导向政策工具中政府购买和市场塑造政策的应用。通过将社会组织的评估结果与奖惩措施挂钩,加强对社会组织的实际评估结果应用。政府应优先考虑将职能转移给获得 AAA 或以上评价级别的社会组织,并在政府采购服务中优先安排,以引导同行良性竞争,提升服务质量和效率;同时,通过简化年检程序等措施,奖励表现优异的社会组织,激发其持续自我完善的动力。

#### 4. 加强顶层设计与基层指导,提高政策创新性与科学性

为了激发社会组织的活力,需要充分利用中央政府在规划和方向设定方面的领导作用,加快引入和完善特殊的支持系统和法规<sup>[27]</sup>。地方政府应扮演“试金石”和示范者的角色,制定详细、具体和清晰的地方性规章,为各种类型和级别的社会组织提供人力、财力和物力支持。这种自上而下和自下而上相结合的双向过程可以减少社会组织在发展中面临的不确定性<sup>[28]</sup>。一方面,基于主体性与需求侧的全面考虑,既能发挥高层统领全局的规划引导作用,又能使政策的制定更加符合社会组织的实践发展需要,提高政策设计环节的专业性和配套性,促进各类型社会组织健康有序发展。另一方面,针对基层社会组织在政策主动性和创新性方面存在不足的情况,在遵循中央层面政策方针制定原则的基础上,应调整对“自由裁量权”的标准设定,地方层面可以结合其所管辖区域内各种社会问题和经济发展情况,制定符合当地实际的社会组织政策。

#### 参考文献:

- [1] 刘云. 社会治理共同体法治建构的逻辑理路与优化路径[J]. 行政与法, 2022(11): 29-38.
- [2] 肖泽磊, 王焯. 超大城市社区冲突类型、成因及治理路径[J]. 湖北行政学院学报, 2023(01): 71-77.
- [3] 谢俊贵, 陆珍旭. 面向国家治理现代化的社会组织发展[J]. 南京邮电大学学报(社会科学版), 2020, 22(06): 22-33.
- [4] 王浦劬. 治理理论与实践: 经典议题研究新解[M]. 北京: 中央编译出版社, 2017: 22-27.
- [5] 史际春, 张扬. 非营利组织的法学概念与法治化规范[J]. 学术月刊, 2006(09): 5-8.
- [6] 王名. 非营利组织的社会功能及其分类[J]. 学术月刊, 2006(09): 8-11.
- [7] 张远凤, 许刚, 张君琰. 我国社会组织政策工具的类型与特点[J]. 管理研究, 2016(01): 36-50.
- [8] 马立, 曹锦清. 基层社会组织生长的政策支持: 基于资源依赖的视角[J]. 上海行政学院学报, 2014, 15(06): 71-77.
- [9] 李长远. 社会组织参与居家养老服务的困境及政策支持: 基于资源依赖的视角[J]. 内蒙古社会科学(汉文版), 2015(04): 166-170.
- [10] 吴磊, 俞祖成. 多重逻辑、回应式困境与政策变迁: 以中国社会组织政策为例[J]. 江苏社会科学, 2018(03): 89-98.
- [11] 王名, 孙伟林. 社会组织管理体制: 内在逻辑与发展趋势[J]. 中国行政管理, 2011(07): 16-19.
- [12] 叶托. 新中国成立70年来我国社会组织政策的范式变迁及其基本规律[J]. 北京行政学院学报, 2019(05): 16-24.
- [13] 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[J]. 中国人民大学学报, 2011, 25(05): 91-99.
- [14] 刘云, 黄雨歆, 叶选挺. 基于政策工具视角的中国国家创新体系国际化政策量化分析[J]. 科研管理, 2017, 38(S1): 470-478.
- [15] 张永安, 耿喆, 王燕妮. 区域科技创新政策分类与政策工具挖掘: 基于中关村数据的研究[J].

- 科技进步与对策,2015,32(17):116-122.
- [16] 王世强.政府培育社会组织政策工具的分类与选择[J].学习与实践,2012(12):78-83.
- [17] 林顺浩.我国社会组织政策主体合作网络演化与变迁(1988—2018)[J].中国非营利评论,2021,27(01):155-175.
- [18] 刘杨,胡聪沛.规范性法律文件名称和发布方式的规范化[J].北京联合大学学报(人文社会科学版),2022,20(04):95-103.
- [19] 姜令旺,陈家起,杨继星.基于政策工具的江苏省体医融合政策分析[J].河北体育学院学报,2022,36(01):84-90.
- [20] 孙发锋.清理整顿:中国政府管理社会组织的一种非常规手段[J].河南社会科学,2021,29(06):55-62.
- [21] 王伟进,顾天安,李健.我国社会组织功能定位与管理体制的演变:基于国务院政策文件库的分析[J].社会科学文摘,2023(02):100-102.
- [22] 周付军,胡春艳.政策工具视角下“双一流”政策工具选择研究:基于政策工具和建设要素双维度的分析[J].教育学报,2019,15(03):84-93.
- [23] 张伟,岳洪,熊坚.政策工具视角下我国高校辅导员队伍建设政策文本研究[J].黑龙江高教研究,2022,40(06):120-130.
- [24] 李峰.由分散到整体:中国社会组织治理模式改革研究[D].长春:吉林大学,2022.
- [25] 谢志强.让更多的社会力量参与民政工作[J].中国民政,2020(22):20-21.
- [26] 袁振龙,殷星辰,马晓燕,等.北京蓝皮书:北京社会治理发展报告(2019—2020)[M].北京:社会科学文献出版社,2020.
- [27] 深圳市社会组织管理局、深圳国际公益学院.深圳社会组织蓝皮书:深圳社会组织发展报告(2019)[M].北京:社会科学文献出版社,2019:88-92.
- [28] 崔浩,孙端,唐金武.城市社区治理共同体:驱动因素、基本结构及其功能[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2023,24(05):45-55.

[责任编辑:侯圣伟]



引用格式:肖泽磊,王焯,罗来燕.多维度视角下社会组织政策的量化分析与优化研究[J].郑州轻工业大学学报(社会科学版),2024,25(01):78-87.