

§ 社会治理与工商管理 §

政策工具选择的适配均衡与协同治理

——基于社会组织政策文本的研究

王炎龙, 刘叶子

摘 要: 中国社会组织的发展兴衰与外部政策环境密切相关, 社会组织政策文本作为“前台内容”呈现政策主体的行动逻辑、手段和目标。在公共政策文本研究中, 政策工具选择是主要研究视角, 行为主体依据政策目标选择政策工具。对社会组织政策文本进行内容和社会网络量化分析, 可以发现政策工具以强制性为主, 激励性为辅; 政策目标强调管理监督和培育发展并重; 政策网络兼具主体多元与合作治理特征。进一步通过交叉分析, 可以发现政策工具与政策目标、政策主体之间存在适配性和协同度的问题。因此, 从政策工具选择视域出发, 社会组织政策可从适配均衡和协同治理两方面进行优化。

关键词: 社会组织; 政策文本; 政策工具选择; 适配均衡; 协同治理

中图分类号: D601 **文献标志码:** A **文章编号:** 1006-0766 (2021) 03-0155-08

一、研究缘起与文献回顾

社会组织是社会治理的重要参与者与实践者, 是推进国家治理现代化的重要力量。据民政部社会组织管理局数据显示, 截至2019年10月22日, 全国登记社会组织已超过84.1万个, 其中民政部登记社会组织共2301个。社会组织在快速发展的同时, 也面临法规制度建设滞后、管理体制不健全、支持引导力度不够、社会组织自身建设不足等问题,^① 而外部政策环境是社会组织良性和有序发展的保障。纵观中国社会组织的发展史, 其发展兴衰与外部政策环境密切相关。从新中国成立以来, 中国社会组织政策相继经历了党政社一体化同构背景下的总体性控制、“双重管理”体制逐步确立, 以及治理背景下管理和服务并重三个阶段。^② 与此对应, 社会组织也由无序管理和多级管理进入培育发展与监督管理并重的新时期。公共政策的制定与执行是主体、客体、工具、目标等多种因素相互关联而产生的系统, 但其内在生成机制是一个“黑箱”, 政策文本是公共政策系统的输出信息, 作为“前台内容”呈现政策行动者的行动逻辑、手段和目标。对社会组织政策文本进行研究, 有利于从政策设计层面优化社会组织的运作机制, 发挥社会组织在建设创新社会治理体系中的作用。因此本文首先对现有政策文本相关研究进行回顾, 在此基础上确定政策工具、政策目标和政策主体三维分析框架, 再对社会组织政策系统的输出信息进行分析, 探索政策系统的内部结构、要素及机制等运行规律。

(一) 政策工具选择: 政策文本研究的主要视角

在公共政策研究中, 政府所选择和执行的政策的性质是研究重点。^③ 政策工具是人们为解决

作者简介: 王炎龙, 四川大学文学与新闻学院教授; 刘叶子, 四川大学文学与新闻学院博士生(成都 610064)

基金项目: 国家社会科学基金一般项目“公益传播力构建的理论、路径与测评研究”(19BXW090)

① 吕行《坚持党的领导与社会组织依法自治相统一: 推动社会组织健康发展(治理之道)》,《人民日报》2017年3月21日,第7版。

② 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》,《江苏社会科学》2018年第3期,第93页。

③ Lester M. Salamon, “Rethinking Public Management: 3rd-Party Government and Changing Forms of Government Action,” *Public Policy*, Vol. 3, No. 29, 1981, pp. 255-275.

社会问题这一政策目标而采用的具体手段和方式,^①其核心是采取集体行动解决公共问题。^②政策工具作为目标与结果之间的桥梁,其正确选择和科学设计是实现政策目标的基本保障,选用何种政策工具对政府能否达成既定政策目标具有决定影响。强制性为政策工具的主要分类标准,所谓强制性,是指对目标群体的约束程度,如管制、协议、信息等。拉尔与林德布洛姆最早依据强制性对政策工具进行分类,他们提出的五个政策工具连续体中涉及强制性的有两个;^③艾兹奥尼根据政府权力的运用方式对政策工具进行分类,将强制性权力对应强制性政策工具、奖励和惩罚的权力对应利益性工具、规范权力对应象征性工具,瓦当等在此基础上按照强制的程度或政策主体运用权力的程度,又将政策工具分为管制(大棒)、经济工具(胡萝卜)、信息(劝诫);^④多尔恩与斐德依据政策工具的合法强制的程度,将其分为私人行为、劝诫、支出、规制与公共所有权;^⑤豪利特与拉米什依据政府在物品与服务的提供中的直接参与程度,建构出实质性政策工具连续体。^⑥本文依据权力的强制性程度将社会组织的政策工具划分为强制性工具、激励性工具、社会性工具、自愿性工具四类。

(二) 影响政策工具选择的多重因素

选择何种政策工具,首先与政策行动主体的角色相关,主体所追求的利益和思想对其行动具备影响。詹金斯将公共政策定义为由政治行动主体或行动主体团体在特定的情境中制定的一组相关联的决策,包括目标选择、实现目标的手段,这些政策原则上是行动主体力所能及的。其次公共政策制定是一种“目标导向”行为,目标为公共政策的评估提供了一个标准,公共政策是政府所做的、阐述了某个目标和陈述了实现目标的手段的决定。^⑦拉斯韦尔指出,政策科学不应该披上“科学的客观性”外衣,而应该认识到在政府行为的研究中,不可能将目标与手段或者价值与技术分离开来。从理性主义视角来看,政策工具的选择过程是目标-手段的理性过程,同时政策工具只有在政策工具特征为一方,以政策环境、目标和目标受众为另一方,二者之间相匹配时,才被视为有效的政策工具。^⑧因此在政策文本的研究中,应该引入政策主体、政策目标、政策客体、政策工具等多维度的政策文本分析框架。国内已有学者从政策目标、政策力度、政策工具入手搭建中国创新政策三维分析框架;^⑨从政策主体、政策客体、政策工具的三重维度对冰雪运动政策进行分析等。^⑩由于政策客体在社会组织政策中具备确定性,即社会组织,本文主要采用政策工具、政策主体、政策目标的三维框架来分析社会组织政策文本。

(三) 基于社会组织政策文本的相关研究

国内部分学者已对中国社会组织政策文本进行了相关研究,其主要特点是对经验文本的阐释与归纳,以定性研究为主,大多集中在三个方面:一是探讨中国社会组织政策的历史变迁与制度逻辑,认为社会组织政策总是回应特定阶段国家治理中的重大问题,其变迁始终与社会环境提出的要求相关;^⑪

① 陈振明 《公共政策分析》,北京:中国人民大学出版社,2003年,第54页。

② 莱斯特·M. 萨拉蒙 《政府工具:新治理指南》,肖娜等译,北京:北京大学出版社,2016年,第15页。

③ Robert A. Dahl and Charles E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York: Harper & Bros, 1953, p. 18.

④ Vedung Evert, "Policy Instruments: Typologies and Theories," in Marie-Louise Bemelmans-Videc, et al., eds., *Carrots, Sticks and Sermons: Policy Instruments & Their Evaluation*, New Brunswick: Transaction Publishers, 1998, pp. 24-25.

⑤ G. Bruce Doern and Richard W. Phidd, *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*, Toronto: Methuen, 1983, p. 111.

⑥ 迈克尔·豪利特、M·拉米什 《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,北京:三联书店,2006年,第23页。

⑦ William I. Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, London: Martin Robertson, 1978, p. 87.

⑧ 盖伊·彼得斯、弗兰斯·K·M·冯尼斯潘 《公共政策工具:对公共管理工具的评价》,顾建光译,北京:中国人民大学出版社,2007年,第49页。

⑨ 章文光、闫蓉 《基于三维量化视角的中国创新政策计量分析》,《上海行政学院学报》2019年第5期,第58-69页。

⑩ 徐向前、秦海波、李雪梅、周越、格奥尔吉·科洛别伊尼科夫 《基于三维政策工具框架的中国冰雪运动发展规划研究》,《沈阳体育学院学报》2019年第2期,第28-35页。

⑪ 李友梅、梁波 《中国社会组织政策:历史变迁、制度逻辑及创新方向》,《社会政策研究》2017年第1期,第61-71页。

二是特定社会背景下社会组织政策工具选择的研究,如在“放管服”的改革背景下提出放松管制工具、监督管理工具、培育发展工具三类政策工具;^①三是探索社会组织的政策工具分类,如提出组织合法性、空间扩展类、资源和便利类、内部治理和内部建设类、其他这五类政策工具。^②从总体来看,现有中国社会组织政策文本研究的不足体现在缺乏根植于文本内容的量化研究,社会组织政策工具的分类依据有待达成统一。

基于上述研究和问题考量,本文采用政策工具、政策主体、政策目标(以下简称“工具、主体、目标”)三维分析框架,以1949—2019年社会组织政策文本作为研究对象,综合运用内容分析和社会网络分析的研究方法,具体考察以下问题:一是社会组织政策文本中的工具、目标、主体维度的总体性特征;二是政策目标和政策工具选择的交叉关系;三是政策主体和政策工具的交叉关系。

二、研究设计与分析方法

(一) 数据来源

本文所采用的社会组织政策文本数据,主要来自中国社会组织公共服务平台网站中“政策法规查询”数据库,该平台由民政部社会组织管理局主办,旨在通过互联网宣传社会组织领域有关法律法规政策,是目前社会组织领域最大的多功能网络综合服务平台;另外选用王世强编著的《社会组织法律法规与政策》附录中的政策文本进行补充。样本选择基于以下原则:一是保证政策文本内容与社会组织领域密切相关,将社会组织仅作为边缘元素出现的政策文本剔除;二是采用现行有效的社会组织政策,不包含已失效的社会组织政策;三是采用文本不包括社会组织领域的法律《中华人民共和国慈善法》《中华人民共和国公益事业捐赠法》《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》。最终,本研究确定了264个政策文本。

(二) 分析框架

1. 政策工具。依据工具实际行使的主体和权力的强制程度,划分为强制性工具、激励性工具、社会性工具、自愿性工具。强制性工具采用强制性的命令和指示,伴随着处罚机制,强调政府对社会组织的直接监管,包括登记类、管理类、监督类。激励性工具是政府间接利用资金、信息、资源为社会组织提供激励与支持,包括财政类、信息类、资源类。社会性工具是吸纳社会力量直接参与社会组织建设,对社会组织进行第三方监督和评估,包括社会监督和社会评估。自愿性工具是依靠社会组织内部力量促进社会组织与社会整体发展,其自发性较强,包括自身能力建设、内部治理、社会治理三类工具。

2. 政策目标。目标是政策的基本条件,也是政策执行的前提。具体的目标是政策评估的基础,也是执行者可遵循的明确指令。目标和工具之间存在多对多的关系,一种工具可能实现多重政策目标,单一目标也需要多种工具。通过社会组织政策的经验研究,将目标归纳为加强社会组织的监督管理(强化监管目标)、扶持和鼓励社会组织发展(培育发展目标)、促进政府职能转变(简政放权目标)、完善公共服务体系(完善服务目标)、创新社会治理体系(社会治理目标)这五种目标。

3. 政策主体。政策主体是发布社会组织政策的主体,即政策由谁发布,体现在政策文本的结尾部分。厘清政策主体对了解社会组织政策的特征和内容有重要意义。

(三) 研究方法

1. 内容分析。主要对社会组织政策文本的内容进行量化分析,内容分析的研究方法起源于新

^① 李健、荣幸 《“放管服”改革背景下社会组织发展的政策工具选择——基于2004至2016年省级政策文本的量化分析》,《国家行政学院学报》2017年第4期,第73-78页。

^② 张远凤、许刚、张君琰 《我国社会组织政策工具的类型与特点》,《管理研究》2016年第1期,第36-50页。

闻传播领域新闻文本的研究，强调对文本内容的构建类目和量化编码。本文通过对社会组织政策文本的编码和统计分析来进行定量的描述和概括，并依据上述三维分析框架，构建政策工具、政策主体、政策目标三类目。通过初步编码培训，内容编码工作由两位同学合作完成，三个维度的信度都在 80%~85% 之间，研究结论具有较高的可信度，同时对两者之间相异的部分进行了二次编码。

2. 社会网络分析。社会网络分析作为一种研究网络结构的方法，应用于本文中主要是为探究政策主体间的网络关系。行动者和关系是社会网络分析中的两大元素，行动者是指以民政部为代表的发布主体，关系是指同一政策的发布主体之间的合作关系。在形成的社会网络关系矩阵中，数字代表政府部门协同发布社会组织领域政策的次数。最终，本文将关系矩阵导入“UCINET”软件中进行数据分析，通过密度、中心性、凝聚子群等指标分析政策主体网络的结构特征。

三、中国社会组织政策的结构与关系

根据上述研究设计，本文对中国社会组织政策文本进行量化分析，主要是从单一维度的政策特征和交叉分析两个层面入手。通过对社会组织政策文本的内容分析，发现在这些政策中共运用 857 项政策工具，共涉及 87 个主体，其中明确目标的政策有 212 项。由于样本量的限制，无法对主体和目标进行历时性的演变特征考察。

（一）单一维度的社会组织政策结构特征

1. 政策工具演变：强制性为主，激励性为辅。1949 年 9 月 29 日，中国人民政治协商会议举行第一届全体会议通过了《中国人民政治协商会议共同纲领》，明确指出“中华人民共和国人民具有思想、言论、集会、结社、通讯、人身、居住、迁徙及示威游行的自由权”，这在一定程度上确定了我国社会组织的合法性。1954 年《中华人民共和国宪法》将“结社自由”作为公民基本权利。在新中国成立的初级阶段，针对社会组织的政策工具以清理整顿等强制性管理工具为主，主要目的是维护社会稳定，这些政策条例现已失效。现行有效的最早政策是 1984 年颁布的《关于严格控制成立全国性组织的通知》。以六年为时间单位，本文将 1984—1994 年的社会组织政策划分为六个阶段，从历时性的维度把握工具的演变路径。从总体的数量来看，2014—2019 年的社会组织政策工具呈现井喷式增长，从前一个时间单位的 176 项增长至 527 项。具体的工具变迁如图 1 所示，各类工具呈现增长的态势，工具类型一直以强制性为主、激励性为辅，这也从侧面表明政策工具的选择遵循路径依赖的原则，受到先前政策选择的限制。在强制性工具中，管理类工具是政府直接监管社会组织的主要手段；在激励性工具方面，1984—1995 年间未使用激励性工具，整体上激励性工具从以财政类工具为主向信息类工具转变，财政类、信息类、资源类工具的运用趋向平衡和多元；在社会性工具中，社会评估工具的运用多于社会监督，但是总体上社会性工具明显不足；政策越来越重视对自愿性工具的运用，强调激发社会组织领域行业自治，使用数量在 2014—2019 年上升至 87 次，但是社会组织作为创新社会治理的重要主体，缺乏社会组织参与社会治理的政策工具。

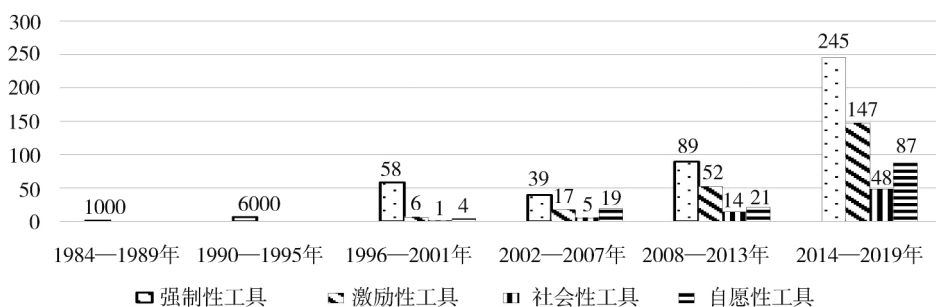


图 1 政策工具的历时性演化

2. 政策目标特征: 监督管理和培育发展并重。政策目标是运用政策工具的最终指向, 即政策工具的使用是为达成某种政策目标。目标通常在政策的首段部分明确指出, 但是有 52 项政策 (19.7%) 未明确目标。从总体特征来看, 主要集中在强化管理 (120 次) 和培育发展 (106 次), 而简政放权 (25 次)、明确完善服务 (17) 和社会治理 (13 次) 目标的政策较少。从协同性来看, 指向单一目标的社会组织政策有 147 项, 指向多元目标 (两类目标以上) 的社会组织政策有 65 项 (24.6%), 强化管理目标和培育发展目标 (43 次) 经常同时出现在一项社会组织政策中。这在一定程度上回应了我国社会组织的工作方针, 从 2002 年至今, 中央对社会组织实行“培育发展与监管并重”的工作方针。在此之前, 在社会问题和社会环境的作用下, 整理整顿和归口管理是社会组织政策的具体目标。2006 年党的十六届六中全会明确提出“坚持培育发展和管理监督并重, 完善培育扶持和依法管理社会组织的政策”, 随着我国经济发展水平的不断提高和社会利益关系的日益复杂, 社会组织成为各种社会问题解决的重要力量, 在政府和个人之间发挥“媒介”的中间作用, 有效弥补政府和市场的失灵情况。从 2011—2019 年, 政府工作报告已连续九年将社会组织写入“加强和创新社会治理”部分, 社会治理目标开始出现在社会组织政策中。目标具备连续性, 受制于其他政策, 其生产逻辑是自上而下的, 是对上层法律法规和政策的一种回应与延续。

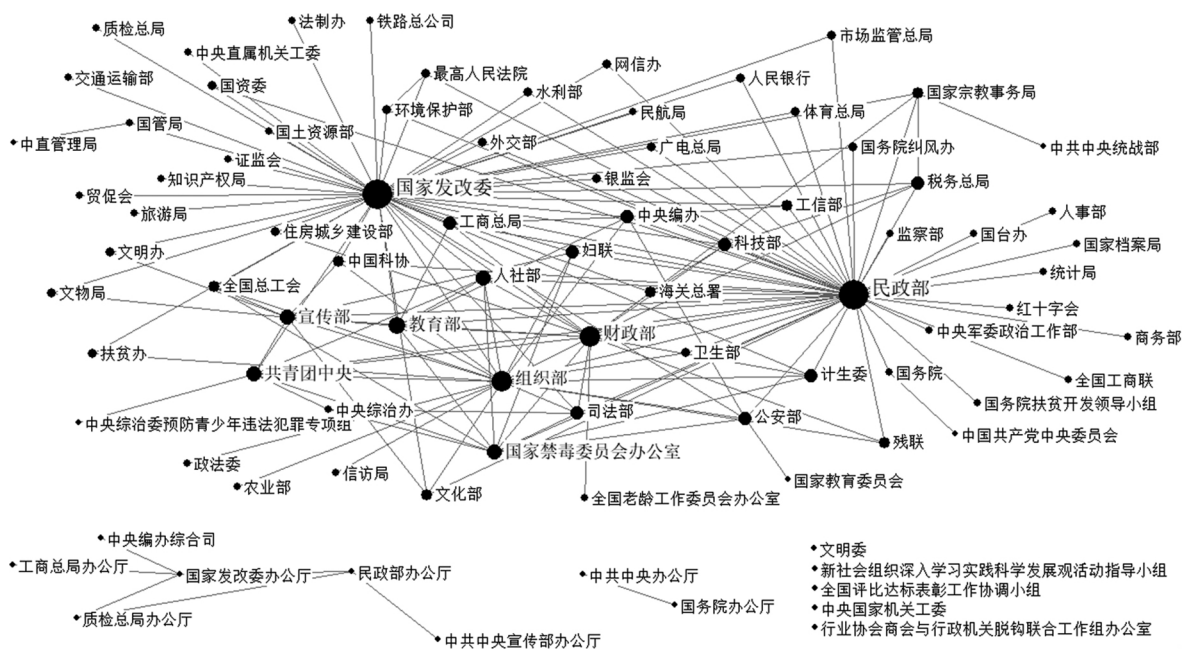


图2 政策主体的社会网络结构图

3. 政策主体网络: 兼具主体多元与合作治理。社会组织政策主体多元, 共涉及 87 个政府部门。民政部参与 171 项政策的颁布, 财政部参与 60 项, 国家税务总局参与 22 项, 国务院办公厅、人力资源和社会保障部和国家发展改革委员会各参与 16 项, 从政策发布的数量来看, 这些政府部门位于政策发布的中心位置。通过 Ucinet 软件对政策主体构成的社会网络进行分析, 得到图 2 如上。社会网络的密度为 0.0452, 相对来说是比较松散的政策网络。代表政策主体的图形越大, 就说明这一主体越注重与其他政府部门的协作。如图 2 所示, 民政部、国家发改委、组织部、财政部、教育部、国家禁毒委员会办公室在政策发布过程比较重视与其他政府部门的协同合作, 其中国家发改委与 48 个政府部门、民政部与 46 个政府部门、组织部与 21 个政府部门、财政部与 18 个政府部门、国家禁毒委员会办公室与 11 个政府部门存在政策制定的合作关系。综上, 无论是从政策发布的总次数, 还是主体的合作程度, 民政部作为社会组织领域的主管部门都居于政策网络的绝对中心位置, 国家发改委属于次中心的位置, 而点度中心性指标还显示, 精神文明工作指导委员会、新社会组织深入学习实践科学发展观活动领导小组、全国评比达标表彰工作协调小组、中央国家机关工委、行业协会商会与行政机关脱钩联合工作办公室

脱钩联合工作组办公室位于政策网络的边缘位置，在网络中表现为孤立的点，未与其他任何政府部门展开合作。从 K-核的凝聚子群指标来看，将主体的协作度分为 5 个层级，分别代表主体与 1 个、2 个、3 个、4 个、5 个以上其他主体进行合作。处于第 5 级的主体有 15 个（17.2%），第 4 级 5 个（6%），第 3 级 7 个（8%）、第 2 级 18 个（21%）、第 1 级 37 个（42.5%）。一半以上的主体仅与一个或两个主体展开政策发布上的合作，这也从侧面说明虽然政策主体较为多元，但是主体之间的整体协作度并不是很高。

（二）政策工具与政策目标的适配性

将政策工具作为 X 轴，政策目标作为 Y 轴，可以发现和认知工具与目标之间的交叉关系。通过在 SPSS 软件中进行交叉表分析，得到图 3 如右。所谓适配性，是指政策工具与政策目标之间的匹配程度，这种匹配性体现在结构和功能两大层面，匹配程度高的政策可发挥政策工具的最大效用，进而实现政策目标。而匹配

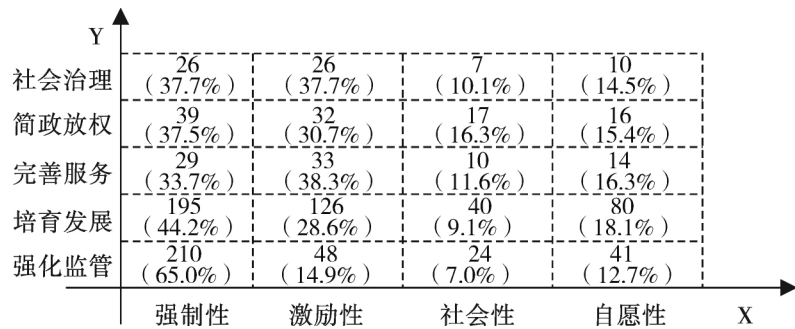


图 3 政策工具 (X) - 目标 (Y) 维度分布情况

度较低的政策，不仅无法完成相对应的目标，甚至可能引发工具结构紊乱的负面风险。

从结构层面来看，政策工具在政策目标下的数量分布不太均衡。培育发展目标下运用的政策工具最多，为 441 次（占比 43.1%），其次是强化监管目标下运用政策工具 323 次（占比 31.6%）、简政放权目标下运用工具 104 次（10.2%）、完善服务目标下运用工具 86 次（8.4%），最后是社会治理目标 69 次（6.7%）。这说明社会组织坚持强化监管和培育发展的工作方针，但是其他目标下的政策工具分布明显不足。这也与社会组织发展的社会背景相关，在新中国成立初期，社会组织的发展不够完善，社会乱象多发，需要强化监督和管理。而后社会组织的发展相对规范，国家开始加大扶持力度以培育和发展社会组织。随着“深化简政放权放管结合优化服务”作为提高政府现代治理能力的关键举措，党的十八大之后，“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织体制目标确立，社会组织的改革也成为实现政府转变职能，实现简政放权目标的有效途径。因此政策目标之间存在时间上的差异化，数量分布的不均衡也存在一定的合理性。

从功能层面来看，如图 3 所示，除完善服务目标之外，强制性工具在其他三项目标中是使用最多的工具，尤其是在强化监管目标中（210 次/65.0%）。这体现了强制性工具在实现对社会组织的监督和管理方面的作用，但应该警惕强制性工具在各类目标之中的过溢风险。就激励性工具而言，财政、信息、资源方面的措施在培育发展社会组织中应占据较为核心的位置，但是这一工具在培育发展目标下的比例并不高（126 次/28.6%），激励性工具在社会治理（26 次/37.7%）和完善服务（33 次/38.3%）目标中使用较多。基于此，在培育发展政策上应加强激励性工具的运用。除强化监管的目标之外，在“放管服”改革的背景之下，其他四项目标中工具的强制程度应该较低。从总体来看，应该提高社会性和自愿性工具的使用比例，尤其是在社会治理和简政放权目标中，以此来激活社会组织发展的活力。

（三）政策主体与政策工具的协同度

在上述政策主体单一维度的分析中，多元主体形成了合作网络，但是从网络密度、凝聚子群、中心性指标来看，社会网络呈现明显的核心-边缘结构，主体之间的整体协同度并不高。协同度指的是政策主体协调不同的工具达成目标的能力，当加入政策工具的变量之后，将政策工具作为 X 轴、政策主体作为 Z 轴，可以识别工具-主体之间的交叉关系。通过 SPSS 进行交叉分析，社会组织政策涉及的发布主体较为多元，因此主要选用发布政策较多的主体：民政部、财政部、国家税务总局、国务

院办公厅、人社部、国家发改委。图4是交叉分析得到的最终频数和频率的数据结果。

根据图4可以发现,不同主体所使用的政策工具仍然集中在强制性工具,激励性工具次之。民政部使用强制性工具最多(301次),税务总局使用的比例最高(64.1%)。对于激励性工具而言,其中的财政类专业领域,因此这两大主体在这类政策中发挥较大的作用,税务总局和财政部经常与其他政府部门联合使用

财政类工具以激励社会组织的发展。税务总局使用社会性工具最少(5.1%),财政部使用最多(12.8%),社会监督和社会评估主要是引入第三方机构,推动财政的透明度建设,因此社会性工具在财政税收领域中十分必要。最后是自愿性工具,国务院办公厅(22.8%)和国家发改委(21.7%)运用较多,尤其是内部治理类工具,税务总局(2.6%)运用自愿性工具最少,这说明国务院办公厅和国家发改委相对于其他主体,政策的强制程度相对较弱。

政策工具和政策主体的协同程度并没有统一的标准,总的来说,政策主体之间的合作可达到结构协同的初步目标,而主体与工具的协调才能达到功能协同,需要依据具体的政策情况来实现功能上的效用。

四、讨论与结论

文本作为公共政策的表征,使制定和运行公共政策的内在逻辑得以外显化。透过政策文本获得的工具、主体、目标是社会组织政策系统的重要组成部分,这三重维度也成为政策文本的分析框架。强制程度是工具的主要分类特征,可据此将社会组织政策中的工具分为强制性、激励性、社会性、自愿性四种类型。强制性工具强调政府通过强制性的管理或监督等措施直接参与社会组织的治理,激励性工具是指政府通过间接性的资金、信息等措施间接促进社会组织的发展,社会性工具是鼓励社会力量参与社会组织建设,而自愿性工具强制性最弱,提倡社会组织自治和行业自律。通过对单一维度的社会组织政策的结构特征进行分析发现:其一,政策工具以强制性工具为主,激励性工具为辅,在历时性上四种类型的政策工具一直呈现上升的态势,激励性工具趋于多元平衡,社会型工具严重不足;其二,政策网络存在核心-边缘结构,民政部居于绝对中心位置,国家发改委是次中心的位置,网络内部形成多个协同治理的凝聚子群;其三,政策目标与社会组织的工作方针相契合,强调管理监督和培育发展并重。政策工具-政策目标维度的交叉分析发现,强化管理目标运用激励性工具较少,而培育发展目标、社会治理目标使用激励性工具较多,简政放权目标运用社会性工具较多。政策工具-政策主体维度的交叉分析发现,民政部所颁布政策的工具强制性最高,财政部次之,国家发改委、国务院办公厅等强制程度最弱。

基于以上研究发现,在政策工具选择视域下社会组织政策可以在以下两方面进行优化:

一是适配均衡。这包括政策工具的均衡发展及其与政策目标的适配性。社会组织政策的不均衡体现在同种类型的工具内部和不同类型的工具之间,政策工具的均衡发展应考虑数量上的结构层面和需求上的功能层面。在数量上应增加社会性工具和自愿性工具的比重,两者的强制程度较低,有利于提升社会组织治理的主动性和创新性。为避免结构上的机械增加数量,功能层面的实际需求也应考虑,社会组织的发展策略可根据时代环境和社会背景进行调节。同时政策目标是政策工具选择的现实依

Z	强制性	激励性	社会性	自愿性
国家发改委	30 (43.5%)	19 (27.5%)	5 (7.2%)	15 (21.7%)
人社部	30 (48.4%)	17 (27.4%)	5 (8.1%)	10 (16.1%)
国务院办公厅	32 (40.5%)	20 (25.3%)	9 (11.4%)	18 (22.8%)
税务总局	25 (64.1%)	11 (28.2%)	2 (5.1%)	1 (2.6%)
财政部	94 (42.9%)	62 (28.3%)	28 (12.8%)	35 (16.0%)
民政部	301 (51.5%)	143 (24.4%)	50 (8.5%)	91 (15.6%)

图4 政策工具(X)-主体(Z)维度分布情况

据,政策工具是解决特定社会问题达成政策目标所采用的具体手段,对政策效果的评价离不开对政策目标与政策工具的适配性考察。从总体来看,应该提高社会性和自愿性工具的使用比例,尤其是在社会治理和简政放权目标中,以此来激活社会组织发展的活力。同时在培育发展政策上应加强激励性工具的运用。

二是协同治理。协同包括多元主体之间的结构协同和主体与工具的功能协同两层涵义。多元主体的协同治理是社会治理的发展路径,社会组织的协调发展取决于核心主体的力量和参与主体间的协同能力。行为者的集合体就是政策共同体,政策共同体可以被看作一种具体的政策网络。民政部作为社会组织的主管部门,继续发挥其在政策网络中的核心作用,积极与其他主体建立协同治理关系,加强和引导社会组织的发展。虽然目前社会组织政策的发布主体较为多元,但所形成的社会网络密度较低,不同部门之间的协同程度较低。其次是政策主体与工具之间的协同度,目前社会组织政策应该警惕强制性工具的过溢风险,以税务总局为代表的主体应该加强社会性工具和自愿性工具的使用。总之,社会组织的发展需要政府不同部门之间的合作和配合,并充分调动和共享不同的资源,综合运用各种手段来实现。

本文主要采用的“工具论”视角仍值得拓展:一是政策工具研究归属于类型学的范畴,类型学中的典型问题就是分类很难穷尽,需要注重非正式工具的重要性;二是政策工具理论过于关注应用层面,而忽视功能阐释层面,尤其需要重视政策环境的复杂性。另外,对于社会组织政策文本的研究属于一种“前台”研究,未来研究应打开政策“黑箱”,向政策“后台”拓展,将社会组织政策研究置于更广阔的社会背景和历史进程中,从而从整体上分析和把握由社会组织政策的基本要素所组成的动态系统。

Adaptive Equalization and Collaborative Governance of the Choice of Policy Tools

—Research Based on Social Organization Policy Text

Wang Yanlong, Liu Yezi

Abstract: The development and decline of Chinese social organizations is closely related to the external policy environment. The text of social organization policies as the “foreground content” presents the policy logic, means, and goals of the policy subjects. In the research of public policy texts, the choice of policy tools is the research focus, and actors choose policy tools based on policy goals. With a quantitative analysis of social organization policy texts, our research finds that policy tools are mainly mandatory, supplemented by incentives; policy goals emphasize both management supervision and cultivation and development; policy networks have multiple subjects and cooperative governance characteristics. Through a cross-analysis, we find that there are problems of adaptability and synergy between policy tools, policy objectives and policy subjects. From the perspective of the choice of policy tools, we suggest adopting adaptive equilibrium and collaborative governance to optimize social organization policy.

Key words: social organization, policy text, policy tools choice, adaptive equalization, collaborative governance

(责任编辑: 庞 礴)