

目标、关切和使命

——社会团体调查报告^①

张静 吴肃然 焦长权

北京大学

提要

根据新近完成的三省追踪调查中“社会团体”问卷的部分数据，本文观测社会团体的关切、意愿和自我角色定位，评估其组织化公共利益、推进社会建设的状况。初步的数据统计发现，虽然“自发成立”和“组织决定成立”的社团在自主性意愿方面显示出差异，但基本上他们的同质性更高。在社团的各项关切中，经济性、地域性指向明显高于政治社会性和公共性指向。各类社团的主要定位在于提高自身获得资源的机会，他们关注本身利益，采取守成立场，没有显示为了系统的社会变革而努力的使命和行动方向。他们的活动目标领域限于行业内部，进入公共社会的意愿微弱，这表明社团虽然反映了利益分化的现实，但未承担不同于一般企业单位的公共利益组织化角色。

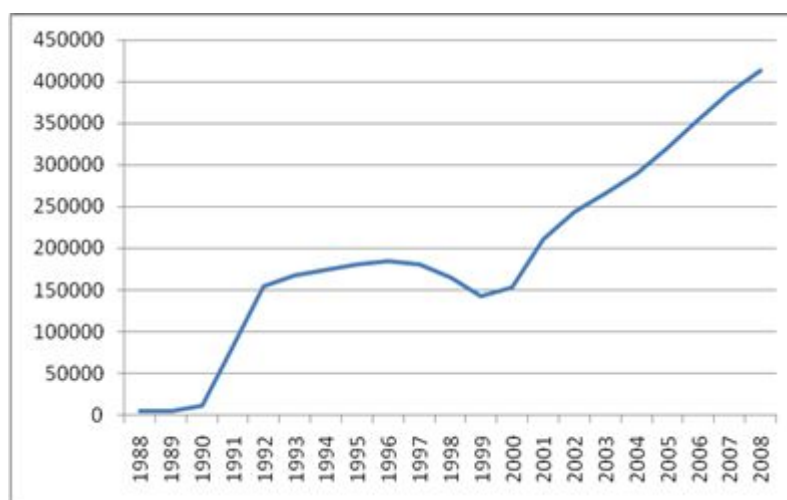
^① 本文由两篇项目工作坊发言提纲合并改写而成。第一篇，“社团自主性问题”（张静，吴肃然，2011年6月，浙江大学项目工作坊）；第二篇，“社团是战略性团体吗？”（张静，焦长权，2013年5月，北京大学项目工作坊）。报告所用数据来自北京大学政府管理学院袁瑞军教授领导的三省“社会团体10年追踪调查”项目，在此对其工作团队表示致谢；同时感谢三位博士生纪莺莺、吴肃然、焦长权协助制作数据分析和统计图表。另外，感谢北京大学基金会李斌社会学研究基金的支持。本文首发浙江大学《新政治经济学评论》，2014年夏秋季刊。



（一）问题

有统计显示，在 1988-2008 的二十年期间，中国社会团体增长至 40 万个以上。自 2000 年之后，注册社团的数量增长显著加速。

图 1 中国社会团体的数量变化 (N)



数据来源: www.Chinanpo.gov.cn, 2010年4月

但社团数量增长是否意味着社会自主性的增长？学界对此一直语焉不详。困境在于中国社团存在一些特点：不少社团由上级部门主导成立，他们为完成某种指定任务而存在；部分社团来自体制改革单位的“甩包袱重组”；大量社团存在对挂靠单位的资金依赖、人事依赖和行政身份依赖；还有社团的登记和活动领域受到政策限制……，这些现象提示社团的自主性微弱。

与此相关的另一个问题——社团的价值和目标指向如何，亦不甚明了：他们主要是限定目标——仅仅为成员利益而存在——的团体，还是同时具有组织化公共利益和价值的角色？这一问题很少得到讨论。不少研究推定，社会团体是推进公共利益、乃至公民社会发展的组织，这一假定把社团作为一个自然的组织化力量，去证明多元自主利益在中国的发展，却未关注一个关键问题：社团的自我目标和公共目标、自利角色和推进公共利益的角色存在多大程度的联系。这个问题的焦点在于判明，中国社会团体的角色定

位，是否包含可推展、可跨越团体类别的公共利益和公共价值内容。这一内容是社会构成横向联合并发生互赖合作的必要条件。

社会团体是否具有自主独立意愿，它的团体价值是否和公共目标有联系，是判断其行动方向和作用的依据。如果我们关心社团自主对于社会进步的意义，就必须关注他的价值目标、关切点和使命。他们秉承什么使命？他们如何定位自己的角色？如果他们具有组织意识、并争取影响力和资源，那么他们如何运用这些影响力和资源去实现目标，并使更多的社会组织受益和分享？了解这些问题，有助于判断这些社会团体的性质：他们仅仅是一个社会中的自利团体（group），还是同时兼有推进公共价值、组织化公共利益的力量（organization for public interests）。在政治社会学分析中，后者成为更值得重视的特征，是因为它能够使社会团体的组织功能，与同样追求自主地位的一般经济或事业单位区别开来。

历时三年的社会团体比较项目调查数据刚刚整理完毕，为我们研究上述问题提供了机会。透过其中“社会团体类问卷”中的部分问题，我们期待发现社团的一些主观指标——他们的自主性意愿和关切，他们的态度取向及目标。^①通过对有关数据进行初步统计，本文希望对上述问题作出观察性评估，以便弥补孤立案例和非系统访谈得出结论的偏差不足。这次数据有两点能够帮助我们实现愿望，第一，回答问卷者基本来自样本社团管理层，他们中的多数在社团工作4年以上，并且有70%的受访者任职社团秘书长或相近职位。这种领导位置区别于普通的个体受访者，有助于减小个人意愿和社团意愿之间的误差；第二，根据社团的“成立原因”问题，我们可能对其分类，从而在“自发成立”和“组织决定成立”的社团之间做出比较，以便就我们关心的特点，观察各类社团是否存在差别。

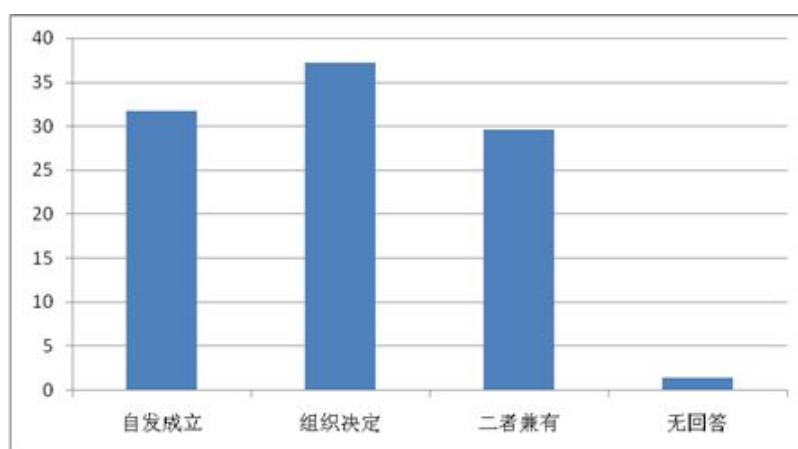
（二）社团成立原因及领导人来源

这次问卷设计的社会团体“成立原因”有三类，答案百分比上差别不大，由“组织决定成立”的社团略多于其他两类。

^① 此项数据依据2010年8月完成的三省项目第二轮数据库中，北京及浙江的“社会团体问卷”加权总库。部分数据暂不包括黑龙江，因为统计报告完成时该省数据收集尚未完成。

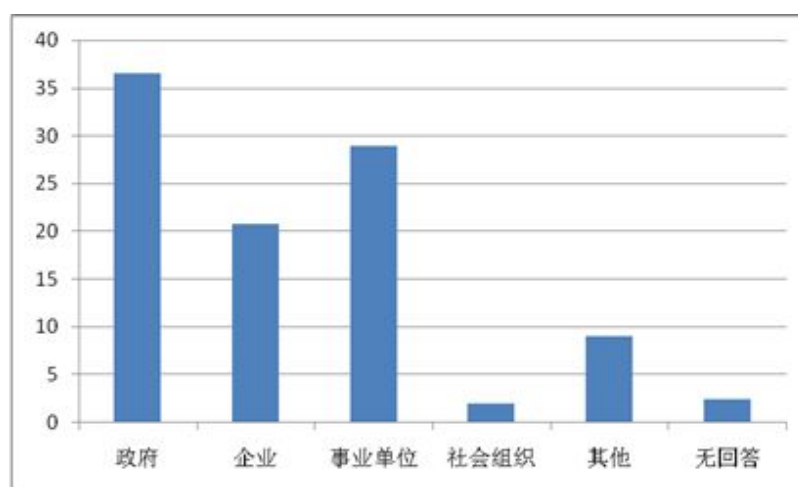


图2 社团成立原因 (%)



各类社团领导人的来源、即他们任职社团之前的工作单位，按照数量多少依次为政府、事业单位、和企业。

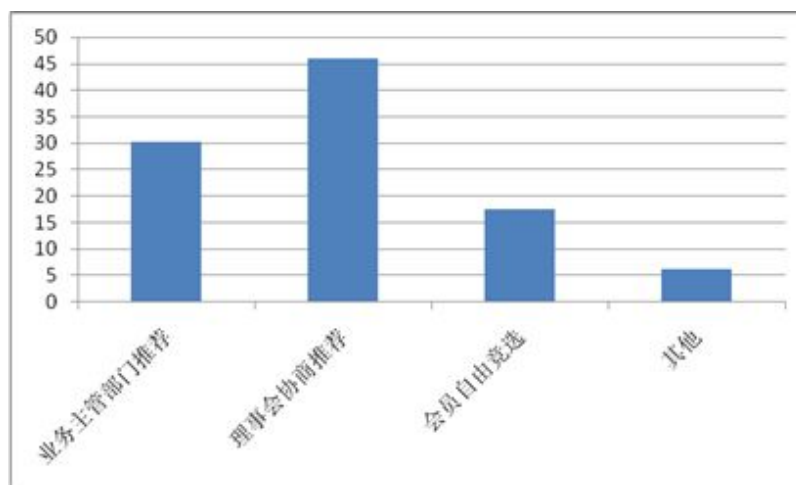
图3 社团领导人就任前的工作单位 (%)



社团领导人的产生方式中，由会员自由竞选的比例较低，理事会协商推荐和业务主管部门推荐的比例占主流。



图4 社团领导人产生方式 (%)



由业务主管部门推荐产生的社团领导人中，来自政府部门的高达50%以上，来自事业单位或企业的各占20%出头。可以对照的是，由会员自由竞选产生的领导人中，来自政府机构的约27%，来自事业单位或企业的各约36%，来自事业单位或企业者比例上升。这表明，两类社团的领导人产生方式和来源具有明显不同。这一状况，在领导人职业背景和社团成立原因、领导人产生方式和社团成立原因的交叉分析中，能清楚显现。

图5 社团领导人职业背景 / 成立原因交叉分析

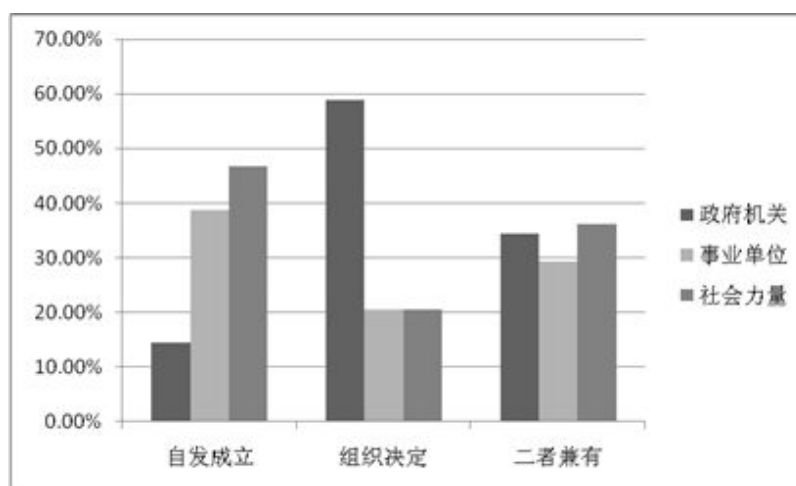
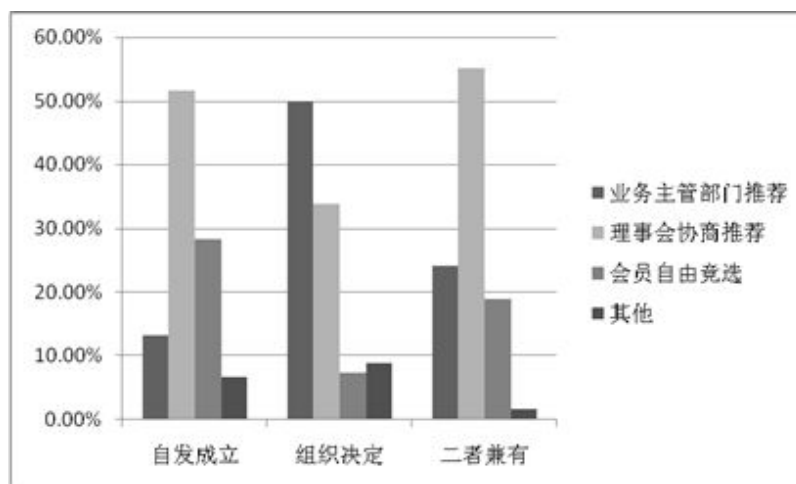


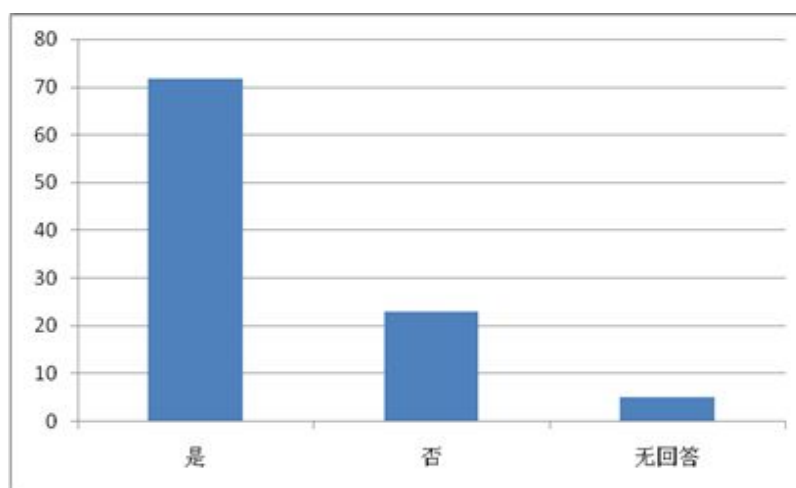
图6 社团领导人产生方式 / 成立原因交叉分析



（三）社团自主意愿观察

在问卷调查中，对“社团是否应该挂靠业务主管单位”问题，高比例的社团做出肯定回答。

图7 社团是否应该挂靠业务主管单位 (%)

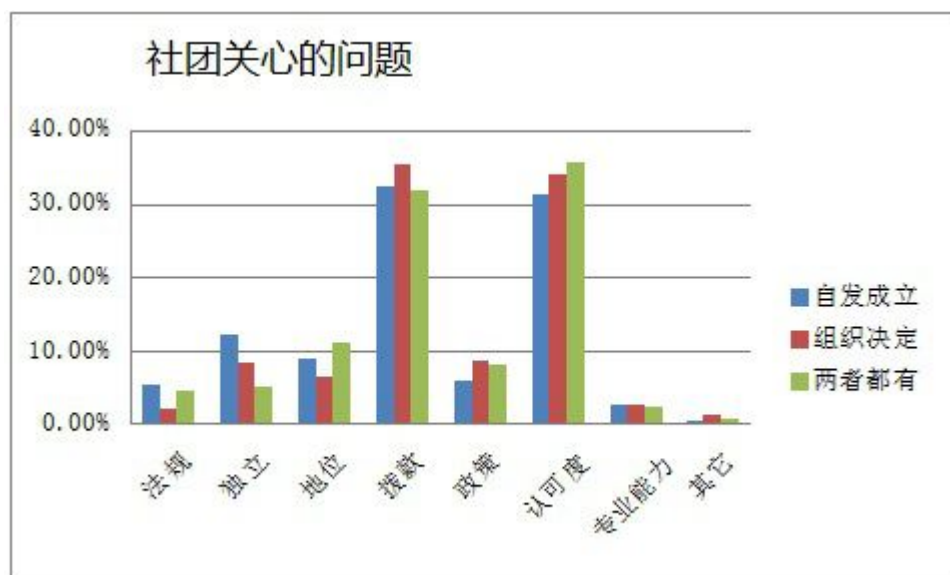


社团“关心的问题”中，选择比例显著高起的在两个方面：增加政府拨款和扩大社会认可度，而选择较低的三项分别是：消除法规限制、改进公共政策、人事和财权独立。



这显示了社团的追求和公共意识状况，还可以反映当前社团和挂靠行政单位的关系，以及社团期待的自身和政府之间的关系：他们并非追求远离、而是希望靠近这些关系。

图 8 社团关心的问题^①



（如果杂志是黑白印刷，前面的图表都没什么问题，但是这种靠颜色区分的图表就不行了，需要在 excel 中修改原图。下同。如果确认是黑白印刷，我建议把所有图表都改成黑白的。）

社团普遍关心的拨款和认可度，主要指的是政府拨款和行政组织的认可度，这基于社团对“地位”的追求，但不同于产生公众影响。因为统计显示，很少社团以组织名义就公共事项发言；较少社团关心人事、财政独立以及社团法规的修改问题；对于“改进公共政策”、“提高工作人员专业能力”这二项指标，社团的关注度也普遍较低。社团对这些重要的公共问题关切不高说明，在社团领导人看来，社团法规、公共政策改进、人员的专业能力和财政独立等因素，对社团生存的实际意义有限。值得注意的是，各类社团关心的事项差异不大。

^① 这个图包含北京、浙江和黑龙江的数据。



(四) 社团自主性意愿分类测量^①

现在进一步，将两类不同起因的社团——“自发成立”和“组织决定成立”——作为自变量，分别看其对挂靠主管单位的态度，以便观察其自主意愿上是否存在差异。

表 1 测量指标选取和分类定义说明

变量	内容	定义选项分类
自变量	自发成立	自主
t_a5 社团成立原因	组织决定成立	非自主
因变量		自主选项：不应该
t_b7 对挂靠的态度	是否应该挂靠	非自主选项：应该

对 t_b7 和 t_a5 进行交叉表检验的结果，北京社团数据和浙江社团数据都显示，在 0.01 的显著水平下，相对于“组织决定成立”的社团，“自发成立”的社会组织回答“应该挂靠”的少些，他们表现出更强的自主性意愿。

表 2 北京社团数据结果

Number of strata = 11
 Number of PSUS = 17
 Number of obs = 457
 Population size = 4088.6583
 Design df = 6

t_b7_dum	t_a5_dum		Total
	0	1	
0	.2735	.3744	.6479
1	.0822	.2699	.3521
Total	.3556	.6444	1

Key: cell proportions

Pearson:
 Uncorrected chi2(1) = 16.2093
 Design-based F(1, 6) = 34.5031 P = 0.0011

表 3 浙江社团数据结果

^① 这部分分析基于北京和浙江数据库。



Number of strata = 16
Number of PSUs = 22

Number of obs = 487
Population size = 12376.116
Design df = 6

t_b7_dum	t_a5_dum		Total
	0	1	
0	.2991	.4155	.7146
1	.0705	.2149	.2854
Total	.3695	.6305	1

Key: cell proportions

Pearson:

Uncorrected chi2(1) = 12.5528
Design-based F(1, 6) = 18.7107 P = 0.0050

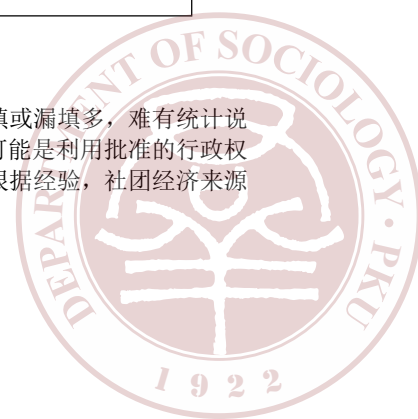
(五) 社团自主性运作分类测量^①

现在继续将上述两类社团作为自变量，分别看新选取的因变量——人事、财务和社会合作伙伴——的变化，观察其运作是否存在差异。

表 4 测量指标选取和分类定义说明

变量	内容	选项分类
自变量 t_a5	自发成立 组织决定成立	自主 非自主
因变量 1 人事状况 t_b3d t_a16e	业务主管部门是否推荐或决定团体领导人 社团一把手以前的任职单位	自主选项：不是； 非自主选项：是 自主选项：企业、事业单位、社会组织、其他 非自主选项：政府
因变量 2 财务来源		

^① 由于以下原因，经济自主的测定没有选用“资金来源”变量：1，样本选择数量较少，不填或漏填多，难有统计说服力。2，有几种不同的资金来源，有些难以判定是否可视为自主，比如会费和服务收费也可能是利用批准的行政权所为。3 统计数据显示，资金来源（是否从政府得到拨款）和组织成立的关联不显著。4，根据经验，社团经济来源复杂，担心有误，所以慎用。



t_b3c	业务主管单位是否拨款	自主选项：不拨款 非自主选项：拨款
t_d1	办公场所的产权性质	自主选项：自有产权、租 非自主选项：借
因变量 3 社会关系		
t_c16	最好的合作伙伴	自主选项：社会组织、企业、 媒体、专家、其他 非自主选项：政府
t_c12a	开展活动时，主要从哪些机构获取信息	自主选项：专家、媒体、专业性报纸、社会团体、组织成员、 企业、其他 非自主选项：中央政府、地方政府、党组织、全国人大、地方人大

根据以上因变量指标建立复合指数 t_{zzx} ，北京数据和浙江数据的回归结果都显示，在 0.01 的显著水平下，相对于“组织决定成立”的社会组织，“自发成立”的社会组织表现出更高的运作自主性。在展开社会活动时，他们比前者更多地依靠社会资源、而非政府资源的支持。

表 5 北京社团数据结果

Survey: Linear regression

Number of strata	=	11	Number of obs	=	368
Number of PSUs	=	17	Population size	=	3323.3192
			Design df	=	6
			F(1, 6)	=	98.73
			Prob > F	=	0.0001
			R-squared	=	0.2203

t_zzx	Coef.	Linearized Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
t_a5_dum	1.548196	.1558109	9.94	0.000	1.166941	1.929452
_cons	2.823883	.1983261	14.24	0.000	2.338597	3.30917

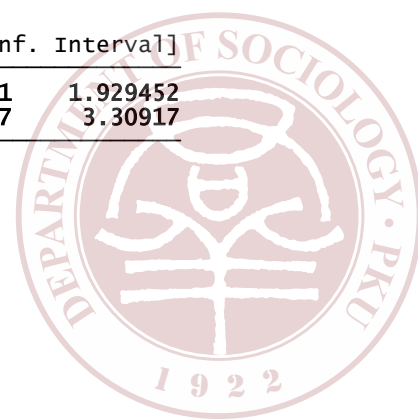


表 6 浙江社团数据结果

Survey: Linear regression

Number of strata	=	16	Number of obs	=	416
Number of PSUs	=	22	Population size	=	10609.184
			Design df	=	6
			F(1, 6)	=	58.65
			Prob > F	=	0.0003
			R-squared	=	0.1623

t_zzx	Coef.	Linearized Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
t_a5_dum	1.320526	.1724327	7.66	0.000	.8985982	1.742453
_cons	3.029892	.1109806	27.30	0.000	2.758332	3.301452

这些发现表明，尽管总体上社团的差别不大，他们的关切问题和追求接近，但“自发成立”的社团和“组织决定成立”的社团之间，仍呈现出不同的行动迹象和意愿，这些差异在同一社团体制下尽管不够明显，但有意义。

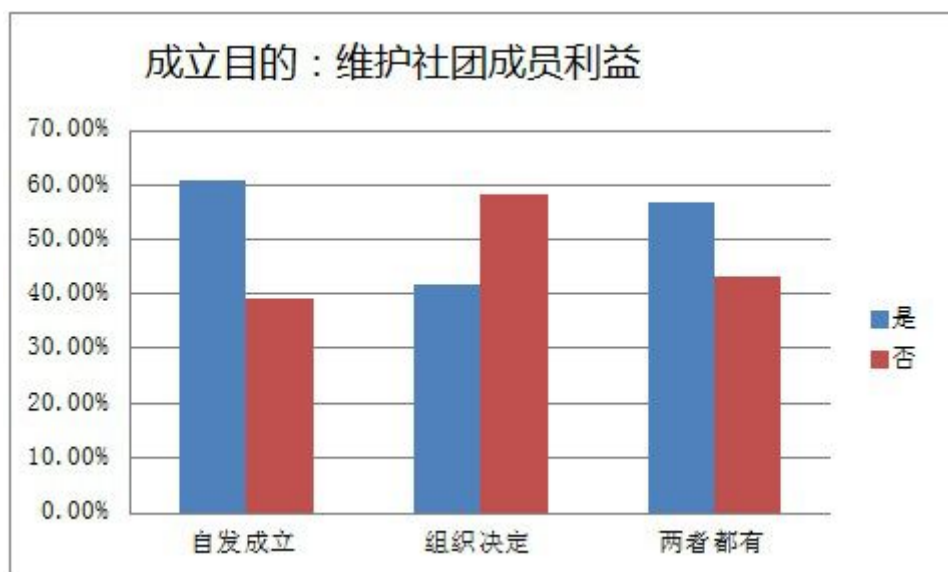
（六）社团的目标和立场^①

从社团“成立目的”选项中，可以观察他们的价值、使命、乃至行动目标。统计发现，自发成立的社团中“维护社团成员利益”的目的略强。

图9 社团成立目的

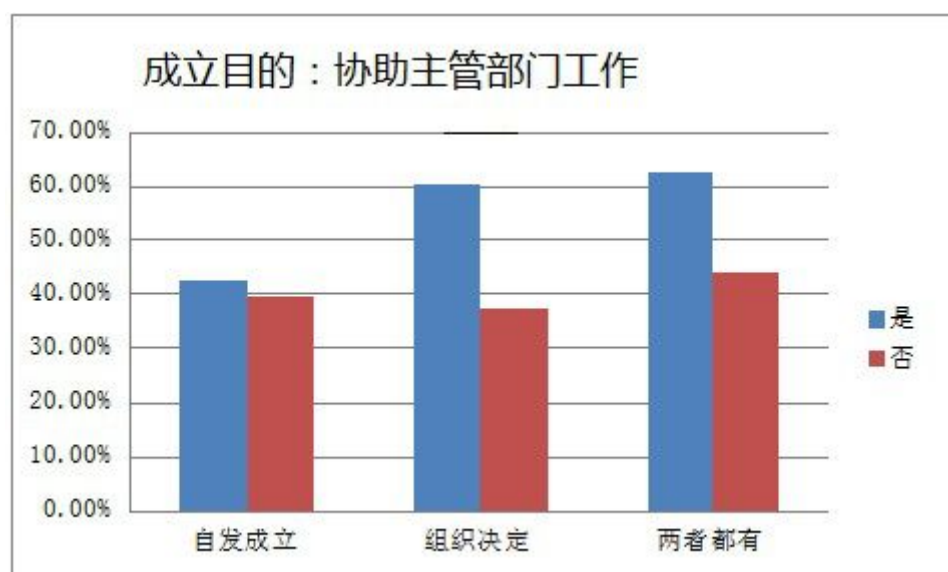
^① 以下统计图包含北京、浙江和黑龙江数据。





对于“协助主管部门工作”的角色，组织决定成立的社团助手意识更明显。

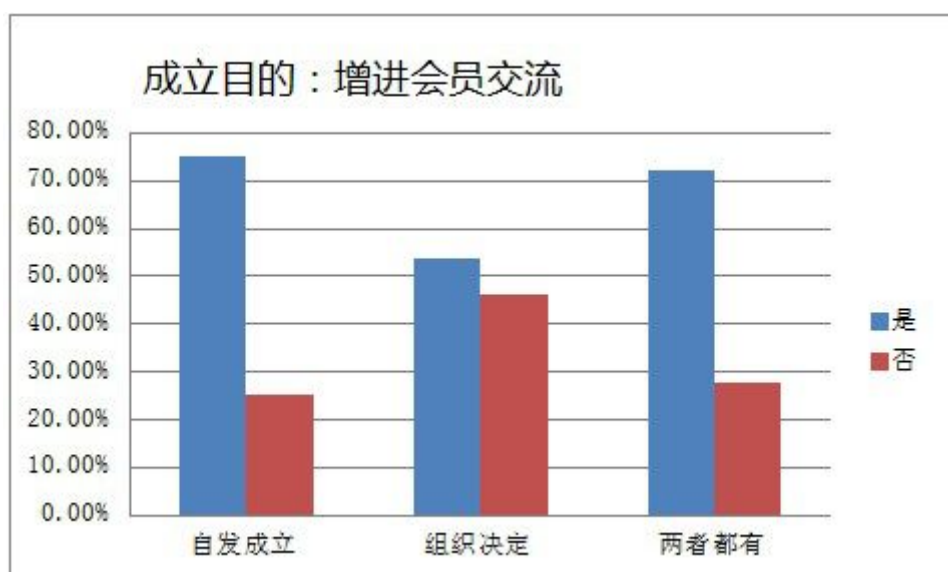
图 10 社团成立目的



下图显示，自发成立的社团更重视会员交流，说明他们具有增强社会联系的意愿，建立社会关系的目的性，比组织决定建立的社团更强烈。

图 11 社团成立目的



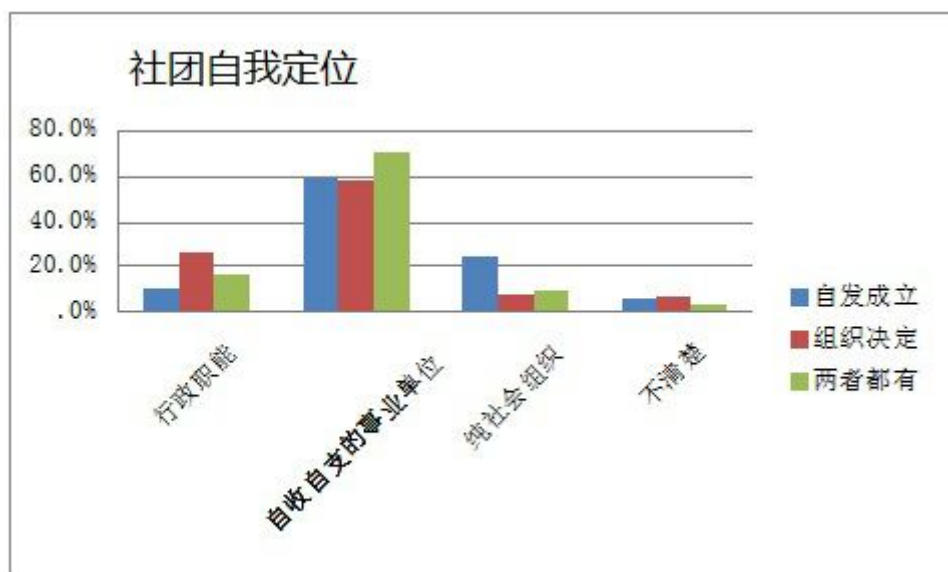


在社会事项参与方面，多数社团回应“有过”向政府“提供建议”的行动，但这类行动一般只在特别时刻发生——比如人代会议、或者某一政策出台期间。社团参与的方法主要采用体制内阶梯递送意见、召开座谈会和公布报告形式，所有社团都极少联系全国层级的人大代表，亦即，他们主要不是通过国家代表体制提供建议，而是利用纵向的部门渠道。与此对照的数据显示，社团和地方人大代表的联系比全国人大代表高10%，但是这种联系没有和地方官员的联系更高，这显示社团往往绕过代表，直接联系地方决策机构。

这种“由自己代表自己”的现象提示，多数社团的参与活动和各级人民代表体制的关系不大。社团自认“最好的合作伙伴”第一高位的是政府，“对国家整体政策的满意度”，两类社团几乎没有差别，他们都很少有“成功阻止某一政策施行”的经历。在活跃程度和参与意愿方面，不同社团的差别也不大。我们认为，这很大程度上和社团的自我定位有关，这个定位受到制度空间和机构分类的影响，呈现出一些矛盾性。比如，不少社团认为自己属于“自收自支的事业单位”，但同时又承认高度期待上级拨款。在组织决定成立的社团中，超过25%认为自己是行政职能部门，这与政府机构的角色认同似乎认识上没有差别；而在自发成立的社团中，接近25%认为自己是纯社会组织。这些差异反映了社团定位，但是他们在关注点和价值取向方面并未呈现明显的分化。

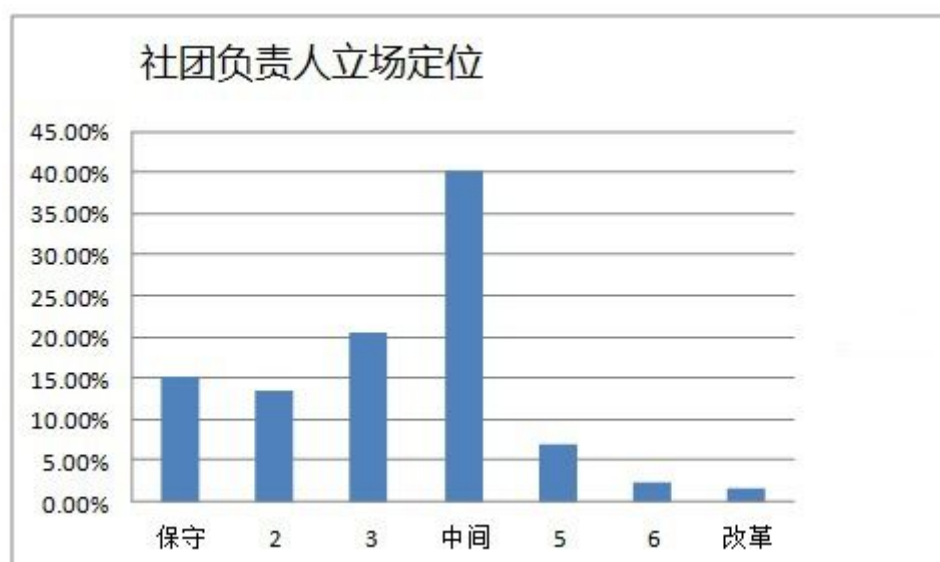
图 12 社团自我定位





为了解社团立场，问卷在“改革到保守”之间设计了七个序列段，请受访者自我定位。结果发现，90%的选择位于中间到保守的序列中，这表明大多社团负责人的立场不是倾向改变，而是守成。

图13 社团负责人立场：保守 / 中间 / 改革



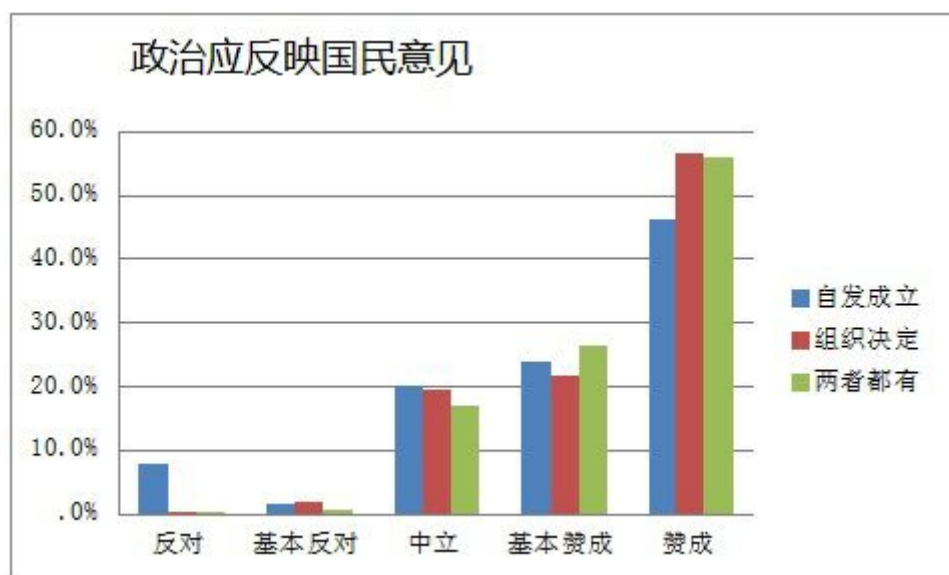
（七）社团价值观和政策评价

辅助观察社团的行动目标，对有关政策的评价问题可以反映社团（至少是其管理层）



的价值观和目标。我们发现社团的价值观差别不大。有趣的是，对于“政治应反映国民意见”的论述，自发成立的社团之赞成数量比对照组还低 10%左右，其反对数量则高出 8%。这似乎表明，由“组织决定成立”、即前述自主性意愿较低的社团，并非是价值观上更保守者。

图 14 社团价值观



对于“挂靠主管单位对于社团活动是否有利”，三类社团的反应差别不大。多数社团都希望有行政机构依靠，这反映了中国社团面临的制度现实。但对于一些事关社团利益的重要政策，比如“现任官员不能在社团兼职”、“社团盈利禁止分红”的规定，选择“无所谓”的比例大量上升，在这些方面，三种社团的态度差别不到 10%。



图 15 社团政策评价

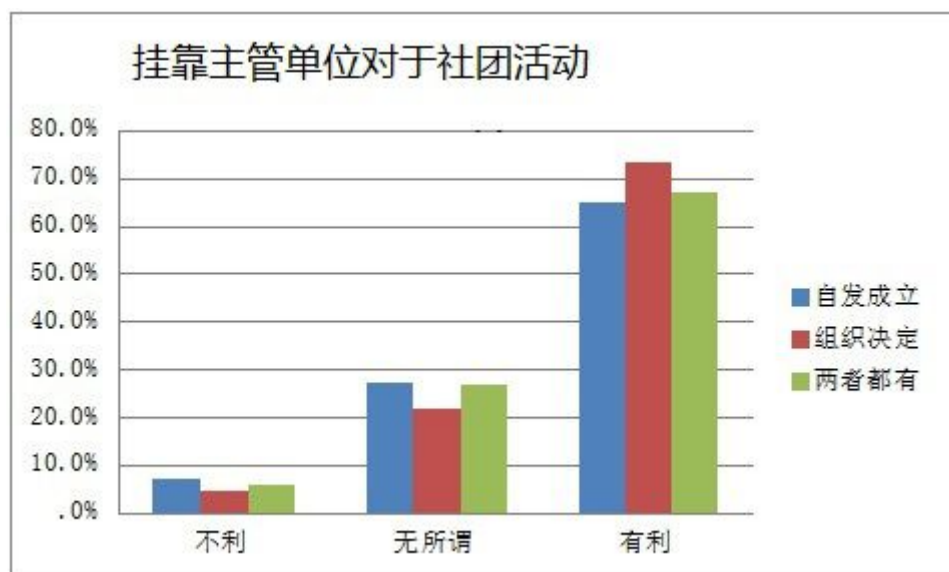


图 16 社团政策评价

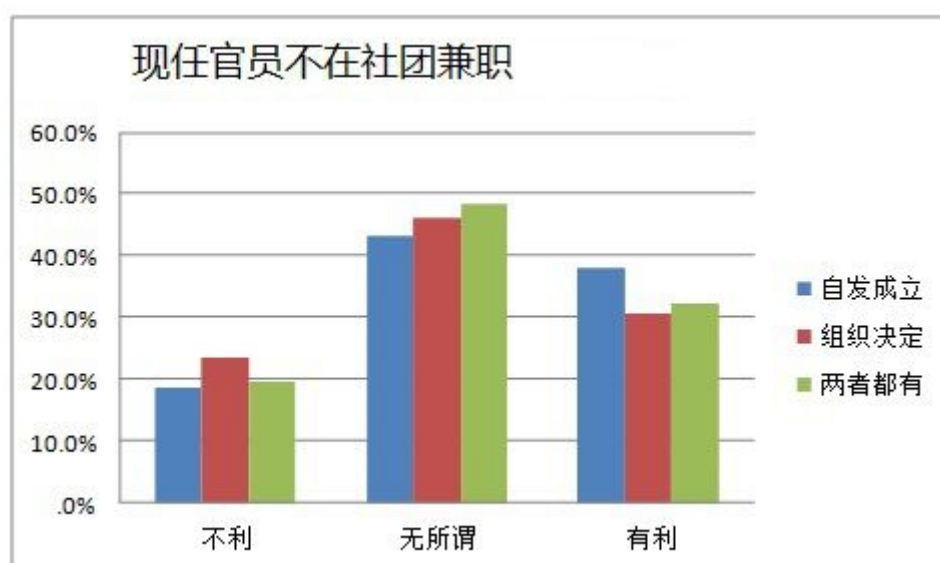
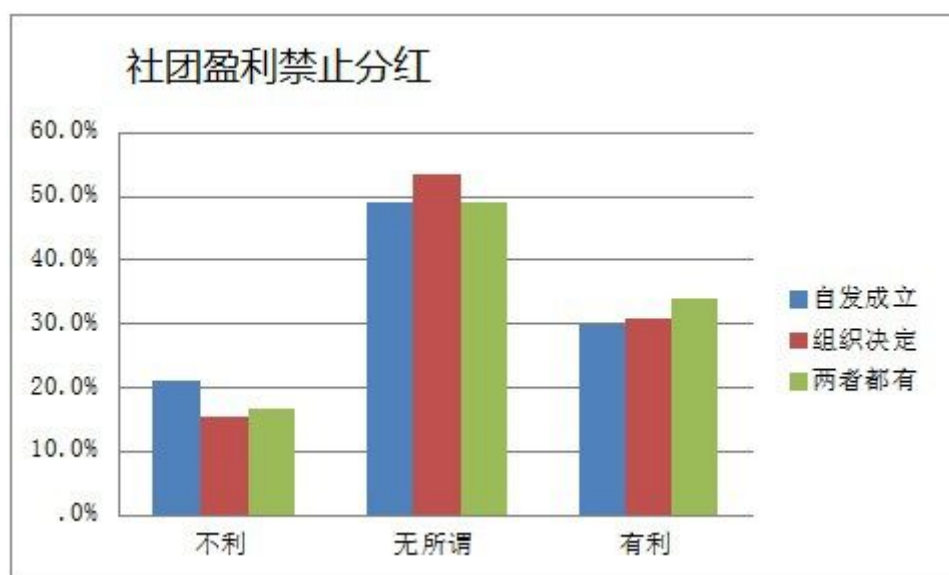
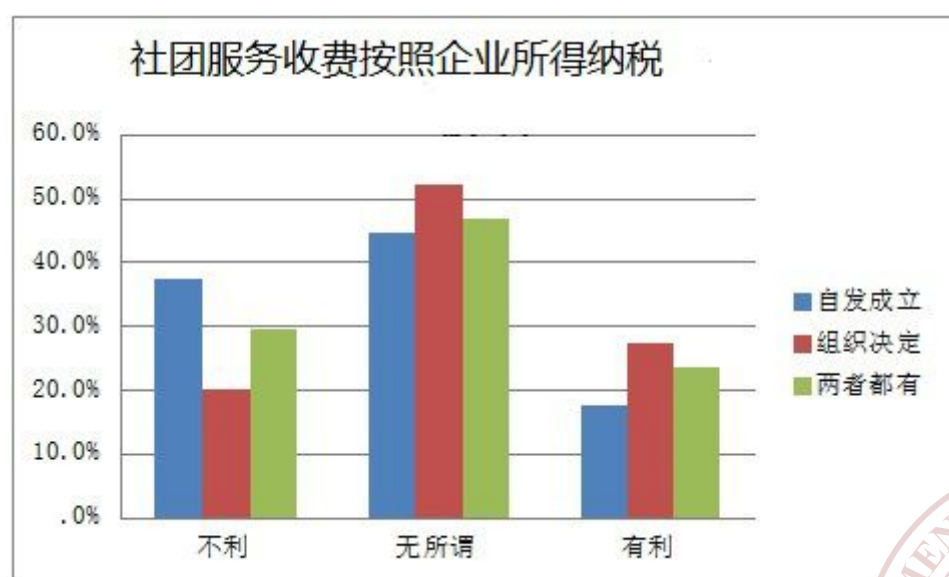


图 17 社团政策评价



但是对经济性政策——“社团服务收费按照企业所得税”，受访者的反对数量上升，其中自发成立的社团给出最高的反对评价，这是否意味着这类社团中自负盈亏者更多，经济状况不佳者更多，所以更在意收益？或者是他们在观念上更为反对把社团与企业的获利行为等同看待？我们不得而知，但印象深刻的是，这类社团的经济利益意识，和他们的政治意识形成反差。这一点，或许能够间接显示他们在社会中的角色。

图 18 社团政策评价



社团对政策的评价可以反映他们真正关心的事项、价值和利益所在。统计显示，多数社团关心的事项，在与本社团有关的地方政策方面，他们的主要关切指向本团体的经济利益。而四个公共范围大的领域——外交、国防、治安和司法，社团的关注度都低：社团极少关心外交和国防政策；较少关心社会治安和司法政策；较少就公共事务提供报告；也极少通过正式或非正式渠道向政府转达意见。这表示他们的角色定位，在行业性社会团体而非公共性社会团体，他们的活动和目标领域限于行业内部，试图进入公共社会的意愿微弱。

图 19 社团关心的地方政策



（八）初步观察和评估

这些统计虽然初步，但可以窥览中国社团的基本相貌。虽然“自发成立”和“组织决定成立”的社团在自主性意愿和行动方面显示了差别，但基本上他们的同质性更高。在一些公共指标上，自发成立的社团甚至更弱，比如关心民政政策方面，他们比对照组还低 15%，社会参与的活跃度和意识也不及“组织决定成立”的社团。虽然两种社团对财政、行业产业、金融、贸易、科学技术、地方发展等政策表现出关切，但总体来看，在他们的关切中，经济性、地域性指向更明显，政治社会性和公共性指向较弱。



如果联系到另一个观察——社团组织和网络个体——在活跃度和参与主题方面的差异，似乎可以推论，在我们的社会中，大部分公共事务的关心者并未组织化进入社团，他们主要以个体方式存在并活动，或者说，社团未能组织化这些社会成分和力量。这不仅表明，社团基本上不是传导公共利益和价值的组织，而且表明，在国家与社会的联系方面，现有的各种建制内组织化渠道——社会团体和人民代表大会——的效用较少。作为主要的社会建设力量，中国社团的数量虽然增加，但总体上，他们没有从企事业单位角色中分化出来，他们的价值取向、关切、意愿和行为，和一个同样追求自主地位和团体利益的企事业单位差别不大。这表现在，他们的注意力在于维持或提高自身获得资源的机会，关注本社团利益，其目标并未超越社团本身、或者试图将社团利益与公共利益联系起来；他们的改革意愿弱，没有显示为了系统的社会或政治变革而努力的行动方向。多数社团当前的主要目标是提高自身地位，获得更多承认，但综合来看，这并非指组织化社会并形成广泛的公共影响，而是指行政位序升级以便获得更多的资源和权力。因而目前总体上，社团是一种执行上级任务、或者维护自我利益的团体，虽然后者可以反映社会多元利益的分化现实，但还未承担不同于一般单位的社会角色，因而社团目前没有构成社会建设的组织化力量。社会团体未来的有关作用，取决于他们将团体利益与公共利益连接一体的目标和能力进展。

参考文献

尹海洁、游伟婧，“非政府组织的政府化及对组织绩效的影响”，《公共管理学报》，2008年03期

王诗宗、宋程成，“独立抑或自主：中国社会组织特征问题重思”，《中国社会科学》2013年05期

康晓光、冯利主编，《中国第三部门观察报告（2011）》，社会科学文献出版社，2010年1月

迈克尔·慕迪（Michael Moody）、劳伦·泰弗诺（Laurent Thevenot），“法美两国环境冲突中的策略、利益及公共利益之比较”，载米歇尔·拉蒙（Michele Lamont）、劳伦·泰弗诺（Laurent Thevenot）编，《比较文化社会学的再思考》，邓红凤等译，中华书局，2005，页350-393



John S. Ahlquist and Margaret Levi, *In the Interest of Others*, Princeton University Press, 2013

Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally*, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 9, No. 3 (September 1998), pp. 213-248

Tony Saich, *Negotiating the State: The Development of Social Organizations in China*, *The China Quarterly*, No. 161 (March 2000), pp. 124-141

