

间断均衡视角下的政社关系变迁： 基于 1950-2017 年我国社会组织政策考察

李 健 成鸿庚 贾孟媛

[摘 要] 基于间断均衡模型,将 1950-2017 年我国社会组织政策变迁历程划分为两个政策均衡期和一个间断期。研究发现,社会组织政策变迁呈现出一种非线性、伴有偶然性突变、不确定性较高的特征。政社关系变迁内生于社会组织政策过程,在政策图景转换下,先后经历了分类控制、监管控制到赋权控制三个阶段的深刻调整。焦点事件爆发、地方政府创新和社会组织倡导通过改变政策场域进而影响政社关系,但不同变量的作用机制存在差异。研究不仅拓展了已有政社关系研究和公共政策理论研究中国化的相关内容,还能够为理解其他领域政策变迁提供一定的启示。

[关键词] 政社关系;间断均衡;政策变迁;社会组织

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863 (2018) 12-0066-06

一、政社关系变迁:理论脉络与论争逻辑

长期以来,政社关系一直是社会科学研究领域关注的重要议题。在研究和探索国家与社会关系、政府与社会组织关系以及社会组织发展规律的过程中催生了诸多颇具解释力的理论框架。自从萨拉蒙作出全球结社革命的论断后,市民社会作为以契约、自治、自愿为基础进行某种活动的私域从公共领域中分离出来,与国家逐渐形成一种相互对抗的强弱相关关系;^[1]法团主义则采用施密特的制度安排定义,将社会组织定义为强势国家庇护下的利益中介,^[2]强调国家对社会组织控制下的体制认可功能。^[3]在我国威权主义政体的现代化转型过程中,市民社会和法团主义遭到了不同经验研究的挑战而逐渐式微,康晓光和韩恒提出的“分类控制体系”^[4]和“行政吸纳社会”^[5]观点,率先打破了西方学者先入为主的偏见,得到了国内学界的广泛认同。此后,本土学者更多从中国实践出发探索中国特色政社关系,嵌入论^[6]、赋权论^[7]、合作论^[8]等新理论、新观点不断呈现,政社关系研究也随之进入了“丛林化”时期。

认真回顾和梳理政社关系的流派演进后不难发现,当前学界关于政社关系的研究可谓成果丰硕,在探索社会组织发展规律方面也提出了很多真知灼见,

但总体而言,已有研究至少在以下方面还存在不足:首先,已有理论大多是基于某一时期的特定案例或事件所进行的静态描述,缺乏对不同时期制度多样性的考量,研究呈现出一幅无比“碎片化”的理论图景;其次,新的理论进展总是企图突破传统框架从而找寻更加具有概括性和前瞻性的视域,研究结果或发现带有强烈的偶然性特征;最后,近期的讨论已经从结构论争转向微观行动策略,^[9]但在范式转换过程中始终缺乏有力的研究视角,陷入科尔曼理性选择难题。

中国政社关系是一个动态、多元与开放的过程,不同阶段不同面向的过程研究才能拼合中国政府与社会组织关系的完整画面。^[10]社会组织政策作为政府调控社会组织发展风向的正式规则,深入分析其“生成”过程和“交替”机理是理解政社关系变迁的关键。间断均衡理论是公共政策过程的重要理论之一,它关注政策过程中存在的间断—均衡现象,主要从时间序列(Time Series)或变迁分布(Change Distribution)来描述变迁模式(Patterns of Change),^[11]从而为考察政社关系变迁提供了更为微观的理论基础。本文基于政策过程理论中间断均衡模型,详细考察了从 1950 年至 2017 年我国社会组织政策变迁过程,对社会组织政策间断均衡的非线性特征进行验证,并试图阐明我国政社关

作者:李健,中央民族大学管理学院副教授,博士生导师,北京 100081;成鸿庚,中南财经政法大学公共管理学院硕士研究生,武汉 430073;贾孟媛,中央民族大学管理学院硕士研究生,北京 100081

系变迁的动力机制。

二、间断均衡分析框架:解释张力与中国应用

间断均衡理论(Punctuated-Equilibrium Theory, PET)理论由弗兰克鲍姆加特纳和布莱恩琼斯于20世纪90年代提出,他们以政策议程变化过程为突破口,致力于解释历史视角下以长时稳定和短期剧变为特征的政策变迁现象。^[12]间断均衡理论认为政策过程包括政策间断和政策均衡两种政策状态,前者标示的是政策短期剧烈变化的状态,后者是政策长期渐进线性变迁的状态。政策图景、政策场域、政策垄断是影响两种政策状态切换的关键变量。其中,政策图景(Policy Images)指的是政策在大众和传媒中以何种倾向被议论。政策场域(Policy Venues)指政治议定结构,当政策问题能够被多个主体讨论和决策时,一个包容性的政策场域随之形成,政策场域被政策图景转换、新主体介入、内部主体分歧改变。政策垄断(Policy Monopoly)被用来界定公共政策长期渐进变迁的状态,是一种稳态,包含着稳定的制度结构和决策结构以及政策渐进变迁的动力机制,正面的政策图景(Positive Policy Images)和封闭的政策场域形成了政策垄断。

在经典的间断均衡理论模型中,引起政策图景变化从而使得政策场域发生改变的原因包括反对者进入政策议程、政策企业家游说、公民和社会团体行动。^[13]其中,反对者指的是在开放性政策场域中持负面政策图景能够通过自身行为影响政策议程的组织或个体;政策企业家倡导是指将自身的经济、政治、社会资源当成资本投入到政策变革过程中企图通过未来政策赢得物质的或非物质利益的活动。公民和社会团体行动凸显的是社会力量对于政策过程的影响,公民个体通过媒介或社会团体形成一定范围的舆论场进而使得政策问题被纳入正式政治议程。政策场域变化的结果是政府议会的立场发生变化,并最终导致政策垄断或均衡被打破,政策间断由此发生。

在批判渐进主义政策过程研究和遵循范式方法论非渐进主义的双重基础上,间断均衡理论得以迅速推进并不断扩张适用领域。近年来,国内学者运用间断均衡理论对我国公共政策变迁展开实证研究。研究发现,间断均衡理论框架对分析我国政策过程极具解释力,但在影响政策场域变化的因素上,学者们识别出不同的变化诱因,并且这些诱因在不同政策层级和政策领域也存在差异性。比如党中央认知在计划生育和农业政策变迁中起到了决定性作用,^{[14][15]}触发性焦点事件在公共卫生和劳动教养政策变迁中居于关键性位置,^[16]民众反应是我国地方出租车政策变迁的基础变量等。^[17]

社会组织政策内含着政社关系变迁轨迹,考察政社关系变迁逻辑和演进模式需要深刻阐释社会组织政策变迁规律。那么,我国在长达近70年时间内政社关系的频繁波动和不断调试是否也可以用间断均衡理论

来解释?我国政社关系变迁的内在机理或影响因素是什么?社会组织政策变迁与其他领域有何不同?对上述问题的回答不仅可以检验间断均衡理论在我国社会组织政策领域的适用性,也能够从公共政策视角为分析政社关系变迁带来新洞见和发现。

三、政社关系变迁的间断均衡阐释

为全面考察我国政社关系的变迁,我们逐一梳理了1950年至2017年我国社会组织领域的319份政策文本,发现社会组织政策呈现出均衡和间断交叠推进的显著特征。考虑到社会组织政策的高度政治性色彩,我们依据霍尔的“政策范式”理论,^[18]即以政策工具、政策工具设置和政策目标改变为依据将社会组织政策变迁划分为三个阶段。

(一)“身份信任”政策图景下政策均衡(1950—1987)

在新中国成立之前的很长一段时间内,我国大量存在着以行业协会、互助慈善组织、学术组织、政治组织、文艺组织、黑社会组织等形式的社会团体,它们一般由民间自发组建,广泛渗透并活跃于社会各个领域,成为一股不容小觑的力量。新中国成立后,中央层面的诸多政策内核都离不开巩固政权,地方政府管理中出现的特务分子隐匿于社会团体内部拉帮结派、暗中发展并搅乱地方治安,以及一些黑社会性质的组织横行市井、占地为王等都威胁到新政权的稳定。在这一背景下,1950年政务院正式颁布了第一个社会组织管理政策《社会团体登记暂行办法》,次年内务部颁布了《社会团体登记暂行办法实施细则》。这两项政策划分了社会团体的不同类型,并明确了相关登记条件、程序、原则等事项,登记机关拥有社会团体审批权和管理权,内务部负责管理全国性社会团体,地方政府负责管理地方性社团。在这种分类分级登记管理制度下,作为革命时期统一战线中国青年联合会、中国妇女联合会、工会等体制内组织的合法性率先被认可,它们得以承接大量政府转移的职能,并在全国设立分支机构^[19],而诸如互助会、慈善堂等民间社会团体受到不同程度的整顿和清理。^[20]哈斯马斯等人发现,政府对社会组织会采取实用性的计算,以此决定针对不同组织采取不同程度的认可与合作。^[21]建国初期的公共政策决策体制具有强封闭性,政治议定结构一元化,政策子系统形成了政策垄断,官办社会团体被新政吸纳成功进入政府制度体系,民间社会团体则遭遇政府的“策略性忽视”,这种“身份信任”的政策图景在后续相当长一段时间内不断被贯彻和强化,逐步形成独具特色的官民二元格局。

(二)“清理整顿”政策图景下政策均衡(1988—2011)

1988和1989年国务院接连颁布《基金会管理办法》、《社会团体登记管理条例》、《外国商会管理暂行规定》三项政策,将社会组织纳入制度化管理。其中,《社会团体登记管理条例》明确了“双重负责,分级管理”

的管理体制,民政部门被确定为社会组织的唯一登记管理机关,相关政府部门成为社会组织的业务主管单位。^[22]由于三大政策出台并未改变社会组织政策目标,我们依然将其归为政策均衡,后续政府一系列政策举措也验证了我们的判断。1989年,国务院紧急下发《关于整顿和清理社会团体请示的通知》,通知第一条明确提出“对于反对四项基本原则,长期宣扬资产阶级自由化,特别是在去年动乱和北京反革命暴乱期间,错误严重,造成恶劣影响的社会团体,要坚决取缔”。此后,社会组织的登记成立、内部管理以及开展社会活动都受到严格限制。1996年,民政部颁布《社会团体年度检查暂行办法》,规定了社会团体年度检查的时间、内容、程序、报送材料等事项;同年中办、国办联合下发《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》,规定必须理顺社会团体和民办非企业单位的管理体制,业务主管单位必须对社会组织的活动安排、资助捐赠、人事、财务等工作负责,登记管理机关则负责社会的政策制定、审批、监督检查等工作。

2000年初,中央层面意识到社会中广泛存在和不断增长的非法组织已经危害了我国政治、经济、社会稳定和发展。基于国家管理和社会安定出发,中央目的明确地对社会组织进行了全面清理整顿。如在2005年颁布了《民办非企业单位年度检查办法》,在2006年和2010年分别颁布和修订了《基金会年度检查办法》;还通过整顿社会团体乱收费行为加强政府对社会团体财务监管,如民政部和财政部分别在2003年和2006年发文《关于调整社会团体会费政策等有关问题的通知》和《关于进一步明确社会团体会费政策的通知》,2007年民政部、国家发改委、监察部、财政部、国家税务总局、国务院纠风办联合发布《关于规范社会团体收费行为有关问题的通知》;同时也对民办非企业单位登记管理及民办教育机构加强了监管力度。此外,还通过社会组织评估、信息对外公布、完善会计制度等方式对社会组织进行监管。在“清理整顿”政策图景下,中央政策和地方政策逐步形成了一个渐趋完整的社会组织政策监管体系,重构了政策子系统并采取了一系列规范清查社会的政策行为。

(三)“放管结合”政策图景下政策间断(2012-2017)

2011年郭美美事件爆发,长期以来的双重管理、政社不分的社会组织管理制度受到前所未有的冲击,基于“身份信任”的正面政策图景难以维系,政策垄断开始松动。与此同时,民间社会力量迅速崛起,“壹基金”等民间组织在抗震救灾中也成为慈善的生力军,“免费午餐”等公益项目所产生的巨大影响力也得到中央政府认可,“清理整顿”正面政策图景也面临压力。党的十六届六中全会首度提出“发展和监管”作为社会组织管理的双重目标,社会组织“放管结合”的政策图景得以明确。之后,党的十八大正式提出加快形成“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织体制的

目标,除以中办、国办《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》、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》等一系列政策文件外,全国人大常委会还审议通过了《中华人民共和国慈善法》、《境外非政府组织管理法》并对《民法通则》中的非营利组织法人进行了修订。在现实中,政社关系的调整具体表现为政府大规模与社会组织合作,同时加强对社会组织的综合性监管。^[23]

一方面,党和国家因势利导,设置了大量政策工具鼓励和培育各类社会组织发展。这一时期,国家对社会组织发展多采用鼓励、引导、推进等手段,综合利用放开市场、税收优惠、政策指导等方式优化社会组织在助残、养老、环境保护、智库建设、慈善捐赠等领域的制度环境,对社会组织登记备案、税收减免、购买扶持、人才建设、内部治理等方面进行了全方位的制度建设,并鼓励地方政府建立社会组织孵化基地,在资金、场地等各方面给予扶持。另一方面,与国家放开社会组织发展环境相伴而生的是对社会组织监管的创新,逐渐由预防制过渡到追惩制,确保社会组织活动在合法轨道上运行。十八大以来,中央针对社会组织监管除了继续坚持年检、评估等手段外,还广泛建立起社会组织统一社会信用代码和信息公开制度、黑名单制度、抽检制度、综合监管制度和社会组织信用信息管理制度等。^[24]这一阶段,中国政府建构与社会组织新的契约关系被总结为“赋权控制”,目标是实现社会控制与稳定生产的双重逻辑。^[25]

综上所述,我国社会组织政策变迁呈现出一种非线性、伴有偶然性突变、不确定性较高的间断均衡特征,从中可以总结出我国政社关系变迁路径:第一阶段的基本特征是基于“身份信任”的“分类控制”,体现在政府对体制内社会团体的精英式吸纳及对民间社会团体的策略性忽视;第二阶段的基本特征是基于“清理整顿”的“监管控制”,体现在国家通过密集出台大量政策文件对前一阶段放任发展产生的大量社会组织展开全面监管,建立健全社会组织的制度性约束;第三阶段的基本特征基于“放管结合”的“赋权控制”,体现在政府对社会组织的重视程度提高,开始淡化以往的官民分类,代之以新的嵌入性监管方式(如表1所示)。

表1 社会组织政策变迁过程

阶段	代表性政策	政策图景	政策场所	政社关系
第一阶段 (1950-1988)	社会团体登记暂行条例	身份信任	党中央、政务院、内务部	分类控制
第二阶段 (1989-2011)	社会组织三大条例	清理整顿	党中央、国务院、民政部	监管控制
第三阶段 (2012-2017)	党的十八大报告	放管结合	全国人民代表大会、党中央、国务院、民政部、地方民政部门、其他部门、社会组织、社会公众	赋权控制

四、我国政社关系变迁的内在机理

政社关系的阶段性异质变迁呈现为社会组织政策

间断均衡变迁特征,这种非线性社会组织政策变迁对于公共政策执行以及社会组织发展带来了模糊性和弱稳健性,社会组织政策间断均衡式变迁究竟是如何发生、发展和演进的?对我国社会组织间断均衡变迁背后的驱动因素进行考察能够在一定程度上回答这一问题。综合考察三个阶段社会组织政策变迁可以发现,政策场域变化是政社关系变迁的前提,而焦点事件爆发、地方政府创新、社会组织倡导是促使政策场域变化的基础变量。

(一)焦点事件爆发

在中国特殊决策体制下,一旦中央层面对某一问题的倾向性发生革新就意味着政策议程的立即形成,某种程度上,打破中央政府“注意力瓶颈”(Bottleneck of Attention)是实现政策间断的必要条件。^[26]焦点事件在政策场域变化过程中处于关键节点,它同时构成了政策间断的约束条件和激励机制。一方面,焦点事件会起到“摩擦”(friction)作用,它会阻止议程进入。在回顾和思考1950年至2017年中央层面社会组织政策变迁过程中,社会组织先后经历了四次清理整顿,中央层面政策考量都是基于防控政治风险。在社会组织作为“政治风险源”这一倾向下,具有政治性和社会舆论影响性的焦点事件容易突破中央政府的注意力瓶颈,导致政策场所封闭,成为政策垄断强化的触发机制。正如有学者所言:“一旦社会生活领域中发生了重大的偶然性事件受到党和政府对当时社会矛盾及重大问题认识的影响,社会组织进入‘冷控期’就成为了一种必然选择”。^[27]另一方面,焦点事件也是推动议程设立和政策变迁的激励因素。在社会组织政策变迁的第三阶段,公益热点事件频繁爆发,在互联网助推下影响力呈指数级增长,在一定程度上塑造了一种特殊的中国公共政策语境,其结果是社会舆论倒逼政策场域的开放,为问题进入政策议程铺路,进而催化政策变迁过程。

(二)地方政府创新

在财事两权不相匹配的现实背景下,地方普遍面临着治理能力不足,在加强和创新社会治理的理念引导下,一些地方政府主动调适自我角色,开始寻求潜在社会合作者以更好地促进经济发展、供给公共服务。

在中央政府的默许下,北京、上海、广州、深圳等城市的地方政府率先探索政府购买社会组织服务的新型制度安排,印发政府购买社会组织服务暂行办法,公布政府购买服务目录,探索并逐步建立较为完备的地方政府购买服务制度体系,以应对地方治理所面临的经济社会复杂性。除此之外,一些地方政府还因地制宜,创新了旧有的登记、监管、培育等管理手段,发展出直接登记制、备案制、社会组织第三方评估、枢纽型社会工作体系等新方式和新策略。地方政府层面的实践创新具有扩散性,中国多采取试点——推广的政策扩散模式,当出现大量政策试点地区时,地方政府和中央政府上下联动的通路就被打开,地方政府也随之成为中央政策议程中的参与者,政策场域发生变化,政策垄断逐渐消弭。

(三)社会组织倡导

社会组织是推动国家与社会关系转型的积极推动者,在既有的国家制度安排之下,社会组织往往采取策略性倡导增强政府对社会组织活动的认知,进而推动政府与社会组织关系的调整。这些倡导行动具体表现为社会组织承接政府项目、与政府官员频繁信息沟通交流,与政府部门构建良好的关系网络,形成战略联盟开展集体行动影响政府政策等等。^[28]由媒体记者发起的“免费午餐”计划就是一个通过自身公益实践发现社会问题从而引起中央层面政策出台的典型案例,该项目最终促成国务院决定实施农村义务教育学生营养改善计划。此外,社会组织同样在《反家庭暴力法》以及《境外非政府组织境内活动法》的出台过程中发挥了政策倡导作用。以《境外非政府组织境内活动法》为例,2015年4月,《中华人民共和国境外非政府组织管理法(草案二次审议稿)》(以下简称《审议稿》)发布用以公开征求意见,中国国际民间组织合作促进会通过召开研讨会的形式搜集了大量意见并参与人大法工委组织的交流会,中国慈善联合会、NGOCN、中国发展简报等通过问卷调查等形式收集民意并通过政策建议反馈到立法进程中。社会组织倡导在客观上为政策增添了民意色彩,并且能够通过策略性行动对中央政府注意力转移形成促进动因,在社会组织政策变迁过程中起到催化剂的作用。黄晓春和嵇欣(2014)认为这

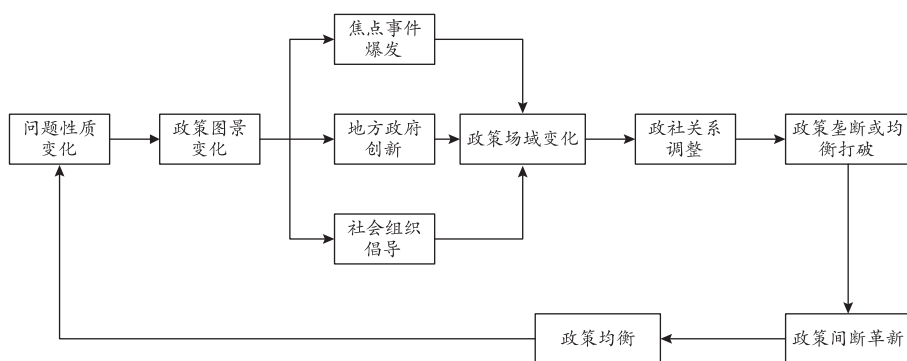


图1 修正后的社会组织政策间断均衡模型

种自主性生产机制对中国社会组织发展产生了深远影响,^[29]其中一个结果就是促成了一个包容性政策场域的形成。

基于上述分析,我们可以在修正后的间断均衡模型基础上总结出社会组织政策变迁的内在逻辑(见图1所示)。由于社会矛盾日益复杂化,社会组织不断发展壮大以及国家创新社会治理的宏观政治需要等问题性质发生变化,政府对传统社会组织政策的负面政策图景也随之形成。在负面政策图景的作用下,焦点事件爆发、地方政府创新、社会组织倡导等因素综合作用导致政策场域发生变化。但这三种力量的作用机制不同,焦点事件爆发同时构成了政策场域变化的正反馈和负反馈机制。地方政府创新和社会组织倡导主要发挥正反馈机制,推动了政策变迁的形成。政策场域变化是政社关系变迁的前提,而政府对社会组织态度变化往往导致政策目标和政策工具设置亦随之改变,最终结果是既有政策垄断被打破,政策间断形成。

五、结论

本文通过梳理近70年来我国社会组织政策沿革及对经典的间断均衡框架进行理论拓展并以此探求我国政社关系的变迁规律。研究初步得出以下结论:

(一)政社关系变化在社会组织政策变迁过程中处于关键主导地位,一旦中央层面对社会组织的态度倾向性发生革新往往意味着政策议程的形成,政策变迁的闸门也随之打开,这意味着我们能够通过社会组织政策的调整感知政社关系的变迁,而基于政策文本的分析相比以往基于案例和事实观察的结论更为准确、全面和直接。从1950年到2017年,中国社会组织政策变迁大体经历了三个阶段:“身份信任”、“清理整顿”和“放管结合”;同时政社关系也依照“分类控制”、“监管控制”、“赋权控制”的脉络进行演变。尤其在社会组织政策变迁的第三阶段,政策目标调整通过社会组织与政府资源互动的不断深入以及政府为社会组织发展创造机遇实现,并借助相关政策手段完成,政策间断亦由此产生。

(二)政策场域变化是政社关系调整的前提,探求政社关系变化的内在机理就必须全面系统探究政策场域变化的缘由。在经典的间断均衡理论模型中,政策场域变化包括反对者进入议程、政策企业家游说以及公民和社会团体行动三个影响因素,但社会组织政策领域具有特殊性,利用间断均衡模型对社会组织政策变迁进行分析时需要进行靶向性修正。研究发现,社会组织政策场域变化受焦点事件爆发、地方政府创新和社会组织倡导共同影响。在以往研究中,学者已经识别出社会组织主动参与以及地方政府政策实践都会影响国家层面社会组织政策变迁,^{[30][31]}我们的研究进一步发现焦点事件也会造成政策场域的变化,但相比其作用的两面性,地方政府创新和社会组织倡导总是起到正反馈作用。未来努力的方向应当通过鼓励

地方政府先行先试和支持社会组织政治参与两方面入手,不断构建更具包容性的政策场域。

(三)政策场域的开发性和包容性是政社关系走向良性发展轨道的重要因素。当政策场所越封闭,政策议定主体越单一,政社关系的路径依赖性就越强,政策垄断就越得到强化,反之,当政策场所越开放,政策议定主体越多元,政社关系就越朝着健康稳定状态发展。十八大以来的社会组织政策变迁已经充分体现出这一趋势,在政策过程中注意吸收不同主体参与政策议程,虽然我们对当前政社关系已经形成共治的判断还持审慎态度,但可以肯定的是,政策间断的出现是政社关系融洽的一个表征。①

参考文献

- [1] White G, Howell J., Shang Xiaoyuan. *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- [2] Unger J. Chan A. China, Corporatism, and the East Asian Model. *The Australian Journal of Chinese Affairs*. 1995, 33 (1).
- [3] Chan, Anita. Revolution or Corporatism? Works and Trade Unions in Post-Mao China. *The Australian Journal of China affairs*, 1993 (29).
- [4] 康晓光, 韩恒. 分类控制: 当前中国大陆国家与社会关系研究[J]. 社会学研究, 2005 (6).
- [5] 康晓光, 韩恒. 行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究[J]. 中国社会科学(英文版), 2007 (2).
- [6] 管兵. 竞争性与反向嵌入性: 政府购买服务与社会组织发展[J]. 公共管理学报, 2015 (3).
- [7] 纪莺莺. 从“双向嵌入”到“双向赋权”: 以N市社区社会组织为例[J]. 浙江学刊, 2017 (1).
- [8] [13] 郁建兴, 沈永东. 调适性合作: 十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革[J]. 政治学研究, 2017 (3).
- [9] 纪莺莺. 治理取向与制度环境: 近期社会组织研究的国家中心转向[J]. 浙江学刊, 2016 (3).
- [10] 李文钊. 间断—均衡理论: 探究政策过程中的稳定与变迁逻辑[J]. 上海行政学院学报, 2018 (2).
- [11] Baumgartner, FR. Jones B.D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago, 1993.
- [12] 杨冠琼. 公共政策学[M]. 北京: 北京师范大学出版社, 2009.
- [14] 李朔严, 张克. 中国计划生育政策变迁研究(1956—2015)——基于间断均衡模型的视角[J]. 公共管理与政策评论, 2016 (4).
- [15] 陈伟, 高力. 间断—均衡模型: 中央“一号文件”

- 农业政策变迁的一种分析框架[J]. 云南行政学院学报, 2015 (2).
- [16] 王雄军. 焦点事件与政策间断——以《人民日报》的公共卫生政策议题变迁为例[J]. 社会科学, 2009 (1).
- [17] 蒋俊杰. 焦点事件冲击下我国公共政策的间断式变迁[J]. 上海行政学院学报, 2015 (2).
- [18] 文宏. 间断均衡理论与中国公共政策的演进逻辑——兰州出租车政策(1982—2012)的变迁考察[J]. 公共管理学报, 2014 (2).
- [19] Hall, Peter A. Policy Paradigms. Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy making in Britain. *Comparative Politics*, 1993, 25 (3).
- [20] Unger J. Bridges. Private Business, the Chinese Government and the Rise of New Associations. *The China Quarterly*, 1996, 147 (3).
- [21] [23] 姚华平. 国家与社会互动: 我国社会组织建设与管理的途径选择[D]. 华中师范大学博士论文, 2010.
- [22] Hasmath R. Hsu J Y. Isomorphic Pressures, Epistemic Communities and State-NGO Collaboration in China. *The China Quarterly*, 2014, 220 (11).
- [24] Teets, J.C. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China. *The China Quarterly*, 2013, 213 (2).
- [25] 倪咸林. 十八大以来的社会组织治理: 政策演化与内在逻辑[J]. 当代世界与社会主义, 2017 (5).
- [26] Howell J. Shall We Dance? Welfarist Incorporation and the Politics of State-Labour NGO Relations. *The China Quarterly*, 2015, 223 (8).
- [27] Herbert A. Simon. Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science. *American Political Review*. 1985, 79 (2).
- [28] 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[J]. 社会政策研究, 2017 (1).
- [29] Hasmath R. Hsu J.Y. Isomorphic Pressures, Epistemic Communities and State-NGO Collaboration in China. *The China Quarterly*, 2014, 220 (4).
- [30] 黄晓春, 嵇欣. 非协同治理与策略性应对——社会组织自主性研究的一个理论框架[J]. 社会学研究, 2014 (6).
- [31] 郁建兴, 关爽. 从社会管控到社会治理——当代中国国家与社会关系的新进展[J]. 探索与争鸣, 2014 (12).
- (责任编辑 张牧谦)

The Change of the Relationship between Government and Social Organization from the Perspective of Punctuated Equilibrium: Based on the Policy of Social Organization in China in 1950—2017

Li Jian Cheng Honggeng Jia Mengyuan

[Abstract] The social organization policy contains the change track of the political and social relations, and the logic and evolution mode of the changes of the relations between the government and the social organizations need to explain the rule of the change of social organization policy. Based on the punctuated equilibrium theory, the evolution process of social organization policy in China from 1950 to 2017 is divided into two policy equilibrium periods and one punctuated period. The study found that social organization policy change presents a characteristic of nonlinear, accidental mutation and higher uncertainty. The change of policy field is the key variable of the discontinuous equilibrium change of social organization policy, and the outbreak of focus events, the innovation of local government, and the action of social organization can affect the political and social relations through the change of policy field and eventually cause the policy mutation. The study not only expands the related content of the research on political and social relations and the research on public policy theory, but also provides some inspirations for understanding the policy changes in other fields.

[Keywords] political and social relations, punctuated equilibrium, policy changes, social organizations

[Authors] Li Jian is Associate Professor at School of Management, Minzu University of China, Beijing 100081; Cheng Honggeng is Graduate at School of Public Administration, Zhongnan University of Economics and Law, Wuhan 430073; Jia Mengyuan is Graduate at School of Management, Minzu University of China, Beijing 100081