

论模糊性治理及其智慧法治转型

——以社会组织治理为中心

丁 轶 史 彦

摘 要：模糊性治理是国家在治理主体、对象、目标等多重因素作用下所选择的一种社会组织治理方式，具有意图模糊、职责模糊、身份模糊等一系列特征。模糊性治理具有回应时代需求、提升国家治理能力等效度，同时也具有固化监护型控制逻辑、强化工具主义发展观等限度。模糊性治理会对形式法治和实质法治建设形成一定冲击，要实现模糊性治理的法治化转型，需要引入智慧法治的思路，一方面在形式法治层面构建“智能+”社会组织登记管理制度，实现社会组织治理的个体化、精准化，并形成社会组织立法方面的中央与地方协同用力；另一方面在实质法治层面需要合理运用智能科技手段，既实现从“单中心治理”到“合作治理”的全面转变，又通过“数字协商民主”的方式，努力提升社会组织参与公共决策的可能性和能力。

关键词：社会组织；模糊性治理；形式法治；实质法治；智慧法治

〔中国分类号〕D922.1；D630 〔文献标识码〕A 〔文章编号〕2096-6180(2024)06-0140-19

引言

诚如有学者所言，“治理改革的成功，是改革开放后中国经济迅速发展和社会稳定的关键因素”，进而，“中国的政治改革不是许多西方学者所理解的那种政治体制改革，这种改革不涉及基本政治框架的变动。这是一种以政府治理或政府管理体制为重点内容的改革”。^{〔1〕}相应地，对于这种治理改革的相关特征、具体模式、内在机理、比较优势等方面的研究，就成了中西学界多年来关注的热点议题。社会组织治理显然构成了其中的重要内容。针对社会组织的治理方式，学界提出了诸如“分类控制”“监护型控制”“类全能主义控制”“嵌入式监管”“策略性收放”“策略性回

〔作者简介〕丁轶，法学博士，辽宁大学法学院教授；史彦，大连市金州区人民法院机关党委副书记。

〔基金项目〕山东省社会科学规划基金项目“地方法治试验成果复制推广的体制机制优化研究”（项目批准号：22CFXJ12）；2025年度辽宁省经济社会发展研究课题“新时代辽宁乡村法律明白人普法工作效能提升研究”。

〔1〕俞可平：《论国家治理现代化》，社会科学文献出版社2014年版，第6页。

应”等多种观点，试图对当下的治理现状给予模式化概括。应当承认，现有的研究成果为我们充分认识该问题提供了丰富多样的视角，但与此同时，国家为什么会在社会组织治理上选择目前的治理方式，仍然构成了一个值得进一步思考的问题。

对此，笔者拟从治理信息的角度出发，提出了“模糊性治理”这一新的理解视角，对社会组织现有治理方式的产生成因加以透视和解析，进而从数字社会和信息化时代可能衍生出来的新型治理方式出发，对社会组织的未来治理进行必要的展望，以期在进入改革深水区和转型关键期的今天，在法治建设层面进一步总结和反思社会组织治理的相关经验和教训，从而在“四个全面”的战略布局下，推进社会治理精细化和法治化，打造出全民共建共治共享的社会治理新格局。

一、基于模糊性的治理方式选择

（一）模糊性治理的产生成因

从基本构成上来看，国家治理主要包含了治理主体、对象、方式和目标四个要素。其中，对于治理方式，国家并非可以任意选择，因为包括治理主体在内的其他三大要素，会对国家治理方式的选择构成巨大制约：首先，在治理主体上，我国存在中央政府和地方政府两大治理主体，但很多治理事项的有效展开极其需要后者的密切配合。这样一来，由于治理主体的不同，治理方式势必也会不同，鉴于在某些治理事项上中央和地方都会牵涉其中，二者间的复杂关联就会对具体治理方式的选择产生进一步影响。其次，在治理对象上，社会构成了国家治理的对象和场域，随着经济全球化和后工业社会、数字社会的到来，社会的复杂性与日俱增，不但“社会行动者的多重利益诉求与差异化的思想观念相互交织，高度的个性化与差异化导致社会行为难以预期”，而且“社会系统各构成要素之间的相互依赖性强，社会互动模式趋于复杂变动，牵一发而动全身”。^{〔2〕}显然，一旦这些因素叠加在一起，就会导致传统的静态化、线性化、单向度的治理方式产生“治理失灵”。最后，在治理目标上，有些治理目标的实现是清晰可见、可度量的（比如经济增长、就业率、社会治安等），有些治理目标却无法度量（比如政治清明、社会发展、公平正义等），在这种情况下，适用于前者的治理方式无法完全适用于后者，相应地，治理目标的相关特征就会对治理方式的选择产生一定的影响。

针对上述问题，在治理方式的选择上，首要选项无疑是“清晰性治理”。清晰性治理意味着存在统一连贯的政策意图、明确无误的规则含义、可操作的运行流程、可预期的制度规划，政策制定和实施的整个过程被成文化、制度化的规则和程序所严格界定和精确涵盖，决策者和执行者的相关权利、义务和责任划分明确、一览无余。然而，一方面，在现实中，无论是政策制定者还是执行者均是“有限理性”，意味着一个人的信息接收、加工和处理能力是有限的，既无法同时考虑所面临的所有可能选择，也无法在决策中实现对于收益和成本的最优计算。尤其在一个给定环境

〔2〕 麻宝斌、陈希聪：《论政策执行的决策前提》，载《新视野》2017年第5期，第68页。

中,一个行动者至少需要掌握多少其他行动者的想法和需求,并能够利用这种知识与他人进行沟通和互动⁽³⁾,这个问题在有限理性看来注定是无解的。显然,有限理性的存在打破了“理性主义决策模型”⁽⁴⁾的神话,不但决策者实际上遵循的是“满意”标准而非“最大化”标准,诸如规则的“开放结构”(open texture)⁽⁵⁾问题也将不再是例外情况。另一方面,在大量决策过程中,往往存在着“不同利益主体之间的政策偏好和政治立场分歧巨大、某一立法亟须出台但又无法同时给出详细蓝图”等情形,如果处理不好可能会产生严重的后果,比如“大量短时间内无法有效化解的矛盾和互不兼容的价值偏好就会直接暴露在决策者面前,本可能通过妥协和默契而实现的互利合作反倒明确的制度规则面前变得不可能”,不但会“导致大量行之有效的非正式制度无望在现有制度体系内得到吸纳与整合,也使得本可以有助于制度体系自我完善的创新性行为的试验成本急剧攀升”⁽⁶⁾,故而上述情形的存在,也呼唤一种不同于清晰性治理的“模糊性治理”方式的出场。

在这个意义上,“模糊性”(ambiguity)在很大程度上与信息不确定问题相关,即信息的匮乏和不对称往往导致稳定预期的丧失。原则上,“通过积累或检索信息可以降低不确定性”⁽⁷⁾,但这只是一种理想状态,在更多情况下,如果治理信息问题因为主客观原因无法得到有效解决,决策者可能更多地还要依赖于“模糊性治理”方式来加以应对,即决策者会利用模糊政策和规则所留下来的可能空间来解决相关治理难题,是一种“当政府面对困境性的(譬如政策方案不成熟)、可争议性的政策议题,或者为应对价值或伦理上的两难情形,在政策态度、治理机制以及政策工具(包括行动策略)层面表现出来的具有‘诠释灵活性’、‘模棱两可’、‘态度暧昧’、‘不连贯性’或‘不一致性’等特性的公共管理模式”。⁽⁸⁾它的突出特征体现在政策体系、政策要素、政策过程、政策结果等方面,会具有模棱两可、含糊性、不确定性、不可预期性、不可控性等特性。⁽⁹⁾

(二)以模糊应对模糊:社会组织的情境治理

如果我们将视野聚焦到当代中国的社会组织治理上,会发现自1978年以来,国家对于社会组织的治理方式呈现出了一定的模糊性治理倾向,这又与前述的治理主体、对象、目标等因素息息相关。

首先,社会组织治理不能依靠中央政府独自完成,而是需要地方政府的高度配合。自然,当社会组织的治理问题被中央政府和不同层级的地方政府等治理主体所共同作用时,清晰性治理的

(3) Norman Schofield, *Anarchy, Altruism and Cooperation: A Review*, 2 Social Choice and Welfare 207, 207–219 (1985).

(4) [加] 迈克尔·豪利特、[加] M·拉米什:《公共政策研究:政策循环与政策子系统》,庞诗等译,生活·读书·新知三联书店2006年版,第243页。

(5) H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 2nd ed., Oxford University Press, 1994, p.127–128.

(6) 丁轶:《等级体制下的契约化治理:重新认识中国宪法中的“两个积极性”》,载《中外法学》2017年第4期,第883–884页。

(7) [美] 詹姆斯 G. 马奇:《决策是如何产生的》,王元歌、章爱民译,机械工业出版社2013年版,第161页。

(8) 孙志建:《模糊性治理:中国城市摊贩监管中的政府行为模式》,复旦大学出版社2016年版,第162页。

(9) 韩志明:《政策过程的模糊性及其策略模式——理解国家治理的复杂性》,载《学海》2017年第6期,第111页。

难度就呈几何级攀升，最终蕴含了模糊性治理的因子。其次，社会组织构成了特定的治理对象，但这种对象的复杂程度却超乎想象。根据民政部的统计数据，截至2024年一季度，全国共有社会团体37.5万个，民办非企业单位49.7万个，基金会9668个。^{〔10〕}这个数据看似庞大，实则只是冰山一角，因为受制于双重管理体制，很多社会组织通过企业身份、内部社团或者干脆不注册的方式进行活动，这类组织的确切数量至今仍是一个谜，保守估计至少是正式注册组织数量的十倍以上。^{〔11〕}同时，社会组织的类型复杂多样，比如根据发起主体来划分，可以分为政府发起型、民间发起型、海外发起型三类；根据法律身份来划分，可以分为事业单位、社会团体、民办非企业单位、基金会、其他法定组织、依附性组织、工商注册组织、未注册组织八类；根据治理结构来划分，可以分为政府主导型、政府影响型、外界影响型、自主治理型四类；根据资源来源来划分，可以分为政府资源为主型、社会资源为主型、会员资源为主型、服务收费为主型四类；根据活动领域来划分，可以分为公共服务领域、地域服务领域、社会问题领域、兴趣服务领域、行业服务领域、价值倡导领域、宗教信仰领域、政治参与领域、政府职能领域九类；根据行动方式来划分，可以分为行政型、赢利型、社会型、冲突型四类。^{〔12〕}显然，当数量和类型庞杂的治理对象呈现在国家面前时，清晰性治理就失去了可充分施展身手的空间。最后，国家对于社会组织的治理目标亦是模糊不清的。考虑到社会组织具有典型的“双重属性”，因此既要社会组织为政府分忧解难，又要保证社会稳定，就成了国家在社会组织治理上需要长久面对的局面，自然很难指望国家会形成一个清晰、稳定、统一的治理目标。

进而，一旦模糊性治理成了社会组织治理的主要方式，“情境”因素就显得格外重要，这又通过时间和空间两条线索体现出来：一方面，社会组织“双重属性”的存在，决定国家主要采取了一种“渐进式改革”方式，采取“先易后难、先外围后中心的策略，循序渐进，通过试点、‘双轨制’和微调进行逐步的变革”。^{〔13〕}尤其从时间线索上来看，国家的治理必然是一种长时段的试错治理，在整个治理过程中很难存在前后连贯、思路清晰和统一的治理意图，而是期望通过对于不同时期治理经验的不断总结、反思和积累，形成一种可行的治理规划和制度安排。在这个意义上，社会组织治理领域显然属于制度创新领域，需要各类治理主体充分发挥主动性和积极性，在不越过社会稳定红线的前提下，实现社会组织的有序发展。另一方面，在空间线索上，社会组织的治理工作既不可能完全由中央来承担，也不可能完全按照科层制模式来运行，而是体现出了一种具有中国特色的政府治理模式——行政发包制。在行政发包制下，上下级政府之间并非纯粹科层制意义上的“委托—代理”关系，还具有一种准市场意义上的“发包—承包”关系，下级政府在很多治理事项上不但拥有具体的执行权，还拥有一定的决策权和较大的自由裁量权，中央则对地方

〔10〕 中华人民共和国民政部网站，<https://www.mca.gov.cn/mzsj/tjsj/2024/202401dyjdtjsj.html>，2024年7月22日访问。

〔11〕 谢海定：《中国民间组织的合法性困境》，载《法学研究》2004年第2期，第20—21页。

〔12〕 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》，世界科技出版公司2010年版，第39—78页。

〔13〕 胡伟：《改革开放后中国现代化的经验——关于“中国模式”的探讨》，载《江西社会科学》2009年第3期，第166页。

实行以结果为中心的政绩考核，“而不管下级是否有能力和有条件完成，或者执行过程是否严格合乎程序和规则”。^{〔14〕}如此一来，各级地方政府作为具体的承包方，需要在自己的属地管辖范围内因地制宜，通过各种类型的政策试验、制度创新等方式，将中央模糊的政策目标加以细化，最终将社会组织治理工作嵌入可考核的地方政绩中。

于是，在长时段的试错治理和行政发包制的试验治理这两大时空线索的共同作用下，一种情境性的模糊性治理模式凸显起来，这便是“模糊发包”。它属于一种特殊类型的行政发包制，“大多涉及社会领域的渐进式变革，在这些领域，政策制定者不可能一蹴而就设定清晰的改革路线图，为防止出现因‘激励扭曲’而导致的社会危机，也不会配置强激励”。同时，发包事项又涉及不确定性较大的制度创新问题，地方政府缺乏像在经济建设领域所拥有的强激励，因此“发包的核心内容是鼓励下级政府结合中央政策因地制宜地探索社会组织发展与管理的制度创新”。^{〔15〕}进而，这种模糊性治理模式的运作逻辑体现为如下三点。

1. 意图模糊

按照新制度主义学派的基本观点，任何组织都处于一个被人们所广泛承认和接受的，由法律规范、社会规范、文化期待、价值共识等方面所组成的制度环境中，这种环境既提供了制约、约束组织发展的结构框架，又提供了组织可利用的资源、机会和空间。^{〔16〕}在这个意义上，“意图模糊”意味着当代中国的社会组织处于一个存在某种不确定性的制度环境中，除了在具体管理规章制度层面存在冲突，以及在现有制度中存在较多的原则性概述以至于制度的针对性和操作性都较为模糊从而导致下级政府执行难以外^{〔17〕}，社会组织三个行政法规^{〔18〕}所确立的一些义务性规范屡屡在实践中被地方政府的下位法、规范性文件所规避、变通和取代^{〔19〕}，也是重要的表现方面。当这样一种制度环境形成之后，就为模糊发包的运行奠定了基础，即“宏观政策信号的模糊性导致不同政府部门在与各类社会组织打交道时缺乏系统的政策指引，它们会根据自身的治理逻辑工具性地处理与社会组织间的关系”，相应地，对于社会组织而言，“这种‘技术主义’的治理方式意味着社会组织在实践中所遇到的制度环境是高度复杂和非系统性的”。^{〔20〕}

〔14〕 周黎安：《行政发包制》，载《社会》2014年第6期，第9页。

〔15〕 黄晓春：《当代中国社会的制度环境与发展》，载《中国社会科学》2015年第9期，第153页。

〔16〕 John W. Meyer & Brian Rowan, *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, 83 *American Journal of Sociology* 340, 340–363 (1977); Paul J. DiMaggio & Walter W. Powell, *The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields*, 48 *American Sociological Review* 147, 147–160 (1983).

〔17〕 黄晓春：《当代中国社会的制度环境与发展》，载《中国社会科学》2015年第9期，第149–150页。

〔18〕 《社会团体登记管理条例》（中华人民共和国国务院令 第666号），《民办非企业单位登记管理暂行条例》（中华人民共和国国务院令 第251号），《基金会管理条例》（中华人民共和国国务院令 第400号）。

〔19〕 喻建中：《软法视角下的社会组织立法转型》，载《时代法学》2016年第5期，第24页。

〔20〕 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》，载《社会学研究》2014年第6期，第99页。

2. 职责模糊

“职责模糊”意味着在地方政府层面，各级政府之间在行政发包制下，“打包激励”成了一种可行选择，即上级政府在设定各级基层政府及职能部门的绩效考核指标体系时，会有意识地将社会组织的发展事项统一纳入某些其他具有较高合法性基础的工作领域（比如社区建设）中去，以便于有效激励基层政府的试验创新行为。^{〔21〕}进而，在此种打包激励下，基层政府的很多行为就具有了高度的“职责模糊性”。

由于建设和发展社会组织本身就没有清晰的路线图和规划书，这使得基层政府的自由裁量权较大，可以通过诸如社区组织备案制、发展社会组织孵化器、建设枢纽型社会组织、政府购买社会组织服务等多种手段和形式来创新现有的社会组织管理模式，不必束缚于僵化的双重管理体制，从而在政府的具体职责方面呈现出了模糊特征。这样，对于不同类型社会组织，政府职责也同样具有一定的模糊性，即只有部分社会组织（比如公益慈善类、城乡社区服务类组织）对于政府职责的履行具有较为清晰的预期，也会在政府的政策创新中受益。

3. 身份模糊

与意图模糊和职责模糊相伴随的是“身份模糊”，即在具体的“承包”和创新过程中，地方政府的很多做法具有培育与监控的双重意味，这又导致了政府模糊不清的“双重身份”。

以政府购买社会组织服务为例，尽管在理论上存在着竞争性购买和非竞争性购买两种方式，但在现实中，以指定、委托（而非招投标）为特征的非竞争性定向购买方式仍是主流。政府非竞争式的定向购买，倾向于将受托方（社会组织）长期锁定在某些特定的人力资源、物质资源等资产上，而“受托方一旦投入该资产，便无法舍弃该资产的适用情境，否则，该资产将无法发挥作用，沦为一种‘负担’”^{〔22〕}，最终形成了专用性资产上的“锁定”效应。受托方亦会对委托方产生强烈的依赖。这样一来，政府创新中的身份也具有了模糊性：一方面，通过购买服务，政府已经从传统的管理者转为合作者，并在转变过程中为社会组织注入了宝贵的经济资源与合法性资源，可谓社会组织的重要培育者和扶持者。另一方面，非竞争性的定向购买方式又使得政府成为监控者，因为不但社会服务内容的具体化和专项化要求导致了社会组织的强功能化和弱联合化，而且购买社会服务的地域分割和政府主体多元化还造成了社会组织的分割和分化，最终导致社会组织类别的结构失衡。^{〔23〕}

二、模糊性治理的效度与限度

在笔者看来，模糊性治理方式在形成了一定的治理“效度”（有效性）的同时，亦暴露出了一

〔21〕 黄晓春：《当代中国社会组织制度环境与发展》，载《中国社会科学》2015年第9期，第156—157页。

〔22〕 褚莹：《政府购买服务中的沉没成本“二难命题”及其对策》，载《华南师范大学学报（社会科学版）》2017年第1期，第120页。

〔23〕 王向民：《分类治理与体制扩容：当前中国的社会组织治理》，载《华东师范大学学报（哲学社会科学版）》2014年第5期，第93页。

定的“限度”(局限性),值得进一步反思。

(一) 模糊性治理的效度

1. 回应时代需求

诚如大量研究所指出,1978年以来国家对于社会组织的有效治理并非一蹴而就,而是经历了多年的磨合和尝试,具体的演进过程可以划分为“复苏发展期”“曲折发展期”“稳定发展期”三个阶段^[24],或者划分为“忽视与默许”“严格管理与控制”“培育扶持与合作互动”三个阶段^[25]。上述划分实则表明了国家在不同时代背景下的渐进学习过程:在全能主义体制刚刚开始转型时,国家缺乏有效管理社会组织的相关经验,在这种情况下,与其严控不如放松管制,相伴随的便是社会组织在20世纪80年代的大多数时间内都处于一种“复苏发展”的态势中;而当外部政治局势发生变化,加之市场化改革进入深水区时,对于社会组织加以严格监管便成为国家在20世纪90年代的必然选择,其背后的深层动机在于保证由国家所主导的城市经济体制改革能够处于一个可控的稳定环境中;在步入21世纪之后,随着中国成功加入世界贸易组织,以及相应的服务型政府建设的全面展开,社会组织的公共服务职能被政府日益重视和强调,“培育扶持与合作互动”便成为这一时期的主题,社会组织亦进入了一个“稳定发展期”,其发展的动力之源来自中央与地方政府间的“内核/外核”互动。

显然,由此观之,国家自1978年以来的社会组织治理在总体上是成功的,尽管国家始终不存在一个连贯统一的治理思路,但更应该被视为国家在改革过程中不断增强其适应能力和学习能力的表现,不同时期的治理模式和思路都是对先前阶段之经验和教训的总结和反思。纵观这种适应和学习能力之形成和提升的整个过程不难发现,社会组织确实在一定程度上得到了发展,尤其是那些具备公共服务提供职能的组织,更是得以渐进性地被国家所承认、吸纳和扶植,党的十八届三中全会以来的一系列政策文件中明确提出要重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类和城乡社区服务类四类组织,并在其成立时直接依法申请登记的宏观政策,就是新时期这类组织得到促进和发展的最有力证据。

2. 提升治理能力

实际上,模糊发包是一种“分权治理”,其“通过下放治理权力和鼓励治理创新,以治理功能的复杂性来应对公共事务的复杂性”。其中,“功能的复杂性”又可以分为“操作的复杂性与规则的复杂性”,在前者中,“权力的下放可以增大基层政府和其他主体的治理空间,从而增强公共治理在操作上的‘自由度’”;而在后者中,“分权治理可以赋予基层政府足够的能力和魄力,激发基层政府对治理规则的创造性探索”。^[26]显然,这种治理方式的优势在于,上级单位通过赋予下级

[24] 谢菊、马庆钰:《中国社会组织发展历程回顾》,载《云南行政学院学报》2015年第1期,第35-39页。

[25] 黄建军、梁宇、余晓芳:《改革开放以来我国政府与社会组织关系建构的历程与思考》,载《中国行政管理》2016年第7期,第35-39页。

[26] 李宜钊、孔德斌:《公共治理的复杂性转向》,载《南京农业大学学报(社会科学版)》2015年第3期,第115页。

单位一定的决策权和自由裁量权,使得后者可以在某些治理事项上自由发挥,以试验创新的方式为前者探索可行的治理思路。就此而论,通过分权治理来治理社会组织,可谓有效提升国家治理能力的重要途径。

在改革开放的前 20 年,国家对于社会组织的治理方式主要是一种粗放式的、以控制为中心的、自上而下的治理,信息传递链长,监督成本巨大,且在政策执行过程中极易发生政策变通、目标置换等现象,治理效率较低,20 世纪 90 年代多次发生的大规模“社团清理整顿”运动就是其中的典型例子。⁽²⁷⁾相比之下,21 世纪以来,以模糊发包为中心的分权治理,其实质在于将传统的科层组织转化成为“混合结构组织”,在其内部,“部分个体较之层级组织具有一定的自我管理的权限,组织对个体的层级控制力度有所减弱,因此在大多数情况下,个体行为与整体行为呈现出不一致性,组织的复杂性有所增加,因此对环境的适应性也有所增加”。⁽²⁸⁾相应地,政府内部的“准多中心治理”结构开始涌现,下级单位或者分支机构可以在一定事项上获得自主决策权和自由裁量权,保证组织决策能够适应具体环境,从而为组织上级乃至最高层提供适宜的治理选项。这样一来,原本僵化的科层组织就随着决策重心的部分下移而发生变化,组织下级开始具备了一定的灵活性和自主性,可以对诸如社会组织治理这类棘手、难办的事项进行试验和创新;同时,考虑到中央政府只是设定了一个宽泛而又笼统的考核指标区域,让各级地方政府尤其是基层政府充分发挥其主动性和积极性,实现经济发展、社会稳定等多个指标间的平衡与和谐发展。因此目前看来,上述做法成为中央有效激励地方发展社会组织的可行手段。

(二) 模糊性治理的限度

1. 监护型控制逻辑的固化

除了政府购买社会组织服务,近些年来,以社会组织孵化器和枢纽型社会组织建设为代表的地方创新成果同样引人注目。社会组织孵化器借鉴了企业孵化器的相关理念和做法,以一些政府所信任的社会机构为中介,试图为初创期和实力弱小的社会组织提供专业培训、资金支持、宣传推广、业务咨询等服务,可谓政社合作的新型平台。同样,枢纽型社会组织建设也试图跳出原先由政府独揽的管理大局,选择某些行业领域中的代表性组织为载体,在双重管理体制框架之外,寻求“社团管社团”的新型管理模式。然而,尽管这两种创新成果看上去新颖,但“它们毕竟是官方或半官方的人为设计平台,其实质乃是行政给定的一种领域性统驭组织,而非自愿形成的联合体。这种管理体制呈现的是一种纵向隶属关系,而非横向平等关系”,进而,由于社会组织孵化器和枢纽型社会组织建设以领导和控制而非以指导和帮助为第一要务,“体现着更强的国家建构性和官方意志性,力图实现社会组织的‘再体制化’或‘体制化’的延伸”,这就导致“社会组织在

(27) 邓正来、丁轶:《监护型控制逻辑下的有效治理——对近三十年国家社团管理政策演变的考察》,载《学术界》2012 年第 3 期,第 12-17 页。

(28) 杜英歌:《我国国家治理体系结构复杂性分析》,载《北京行政学院学报》2016 年第 2 期,第 38 页。

合法性、制度环境、治理角色和法治功能等方面，处于较为尴尬的境地”。⁽²⁹⁾

对此，以社会组织孵化器和枢纽型社会组织方式来培育、管理其他社会组织，可以有效降低政府单方管理的难度，减轻政府负担，又不会失去对于社会组织的全盘掌控，可谓“一举两得”的治理创新。不过，这些做法也会带来一定问题：一方面，由于枢纽型社会组织承担了管理同领域内社会组织的重任，反倒进一步加剧了枢纽型社会组织本身的官僚化色彩和行政化运作，政社不分的现状没有得到改变；同时，在运作效率上，枢纽型社会组织的数量和类型毕竟有限，“如果按照业务职能进行简单归类管理，必然会有很多社会组织不能被归类或被归类到业务职能有一定差距的‘枢纽型’社会组织管理范围内。在这种情况下，‘枢纽型’社会组织发挥的作用还不如行业协会”。⁽³⁰⁾另一方面，历史经验告诉我们，如此情形下，往往会出现“要么是汲取性的强权控制、要么是混乱的无政府这两极之间的恶性循环，二者的良性互动和参与合作则几乎很难形成”，只有“探索能够相互合作和良性互动的‘双强’构架——‘强国家与强社会’——才是良策”。⁽³¹⁾反观现有的某些地方实践，在实质上仍属于以牺牲社会组织自主性和独立性为代价的策略行为，不利于建立起自发自治的社会治理结构。

2. 工具主义发展观的强化

首先，在政府与社会组织之间的关系定位上，后者要服从、服务于前者，不但会成为前者的治理对象和客体，还会成为前者的治理工具和手段。在这方面，慈善组织可谓其中的典型代表。大量研究发现，现实中政府往往利用慈善组织的“有利外形”来吸引社会捐款，帮助政府获得某些难以通过自身外形而获取的慈善资源，从而有效减轻政府的公共服务和财政压力。⁽³²⁾与此同时，上述现实也意味着在私立慈善组织与政府之间存在着一种非对称性的资源依赖关系：一方面，政府虽然需要依赖于慈善组织的有利外形来获得社会合法性，但政府的选择较多，可以在官办慈善组织与私立慈善组织之间自由选择，且往往倾向于选择那些由各级政府民政部门建立或者分化出来的官办慈善组织；另一方面，在双重管理体制下，政府又掌握了对于私立慈善组织至关重要的合法性资源，“如果没有来自政府的法律、政治与行政力量上的支持与认可，仅有的社会合法性根本无法保证慈善组织健康有序地开展活动；……政府对合法性资源具有近乎垄断的分配使用权，这种权力足以决定是否赋予或取缔慈善组织合法性”。⁽³³⁾这两方面相结合，势必会形成一种非对

(29) 马长山：《从国家建构到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察》，载《法学研究》2017年第3期，第27-28页。

(30) 李璐：《分类负责模式：社会组织管理体制的创新探索——以北京市“枢纽型”社会组织管理为例》，载《北京社会科学》2012年第3期，第51页。

(31) 马长山：《社团立法的考察与反思——从〈社会团体登记管理条例〉（修订草案征求意见稿）出发》，载《法制与社会发展》2017年第1期，第22页。

(32) 田凯：《组织外形化：非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》，载《社会学研究》2004年第4期，第64-75页。

(33) 徐顽强：《资源依赖视域下政府与慈善组织关系研究》，载《华中师范大学学报（人文社会科学版）》2012年第3期，第16页。

称性的资源依赖关系,私立慈善组织不但无法获得必需的政府支持,还有可能被官办慈善组织“挤出”慈善领域,失去必要的竞争力。上述事实表明,以政府为主体的“单中心治理观”仍然存在,很多时候政府还是将社会组织视为一种扩展政府职能、延长政府手臂的工具。

其次,即便是作为政府的治理工具和辅助帮手,能够得到政府在资金、政策等方面的优惠扶持,也不是所有类型的社会组织都有资格获得,相反,各地政府几乎不约而同地选择了那些具备公共服务提供职能、能够为地方经济发展起到促进作用的社会组织给予优先发展和扶持,“地方政府并不是将所有社会组织的准入门槛都降低,而主要是针对一些经济功能较强的行业协会、商会以及一些与社会民生有关的慈善类组织,而对于较为敏感、争议较大的维权类等社会组织则仍然采取相对较严的管理措施”⁽³⁴⁾,从而形成了某种“选择性支持”和“差别化扶植”的局面。

这样一来,那些具有政策倡导、权益维护、意愿表达功能的社会组织,无疑会在模糊不清的地方实践中被边缘化,成为社会组织建设中的死角。然而,在进入改革深水区和转型关键期,法治建设也进入“全面推进”的新阶段,对于上述类型的社会组织是否有必要继续按照原有思路来管理,无疑也成为值得深究的问题。就此而论,无论是“选择性支持”还是“差别化扶植”,这些做法并不完全有利于共建共享局面的形成,相反,如果想实现国家与社会间的共建共享、中央与地方间的共建共享和多元社会自身的共建共享,那么“这些共建共享就离不开社会团体等社会组织这一重要的中介代表、对话协商和自主自治机制,离不开它所具有的矛盾缓冲、桥梁纽带和安全阀作用”。⁽³⁵⁾

三、迈向智慧法治:模糊性治理的未来转型

模糊性治理向何处去?对此,习近平总书记指出,“历史是最好的老师。经验和教训使我们党深刻认识到,法治是治国理政不可或缺的重要手段”,“人类社会发展的事实证明,依法治理是最可靠、最稳定的治理”。⁽³⁶⁾有鉴于此,以法治思维为指导,针对模糊性治理的未来转型,我们可以从转型的必要性和转型的方向两个层面出发,加以初步的展望。

(一) 转型的必要性

我们引入了美国法理学家塔玛纳哈的“形式法治—实质法治”的类型学划分⁽³⁷⁾,以此作为探讨模糊性治理转型必要性问题的分析框架,具体可见表1。

(34) 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》,载《中国人民大学学报》2011年第5期,第96页。

(35) 马长山:《社团立法的考察与反思——从〈社会团体登记管理条例〉(修订草案征求意见稿)出发》,载《法制与社会发展》2017年第1期,第23页。

(36) 中共中央文献研究室编:《习近平关于全面依法治国论述摘编》,中央文献出版社2015年版,第8、63页。

(37) [美]布雷恩·Z.塔玛纳哈:《论法治——历史、政治和理论》,李桂林译,武汉大学出版社2010年版,第117页。

表 1 “形式法治—实质法治”的划分类型

	备选的法治构想		
	比较薄弱	→ 到 →	比较浓厚
形式法治	A. 以法而治 ——法律是政府的工具	B. 形式合法性 ——普遍，面向未来，明晰，确定	C. 民主+合法性 ——合意决定法律的内容
实质法治	D. 个人权利 ——财产，隐私，自治	E. 尊严权和/或正义	F. 社会福利 ——实质平等，福利，共同体的存续

如何评价模糊性治理？这是确立模糊性治理转型方向的根本前提。应当承认，无论是清晰性治理还是模糊性治理，都不是毫无缺陷的，关键在于，对于当前法治建设，何种治理方式产生的不利影响相对更小？在笔者看来，清晰性治理无疑具有更强的吸引力。

首先，清晰性治理对于法治建设的不利影响相对较小。“形式法治”是一种看重法律的稳定性、可预期性等价值的法治形态，推崇诸如一般性、公开性、不溯及既往、清晰性、不相互矛盾、不要求不可能之事、不反复无常、一致性等“法律的内在道德”^{〔38〕}，高度强调法治的核心要义在于稳定、清晰规则的存在，“使得一个人有可能十分肯定地预见到当局在某一情况中会怎样使用它的强制权力，和根据对此的了解计划它自己的个人事务”。^{〔39〕}显然，按照这种界定，清晰性治理与形式法治之间存在着更高的契合度，因为它高度符合表 1 B 部分中的形式合法性标准（普遍、面向未来、明晰、确定），能够在最大程度内为社会组织提供稳定的制度化预期。当然，清晰性治理也并非十全十美，不过，基于两方面理由，这种弊端对于当前的法治建设不会产生严重影响：一方面，经过多年的地方试验和反复试错，国家在如何治理社会组织的问题上已经积累了丰富的经验，至少目前看来，向清晰性治理转型并不会产生巨大的制度实施成本，反倒是对于现有治理方式的及时改进，能够将多年政策试验所积累起来的“量变”转化成法治建设层面的“质变”。另一方面，考虑形式法治的强版本（表 1 C 部分）高度重视包括社会组织在内的民主参与价值，而这种多方参与下形成的合意又会对法律内容形成重要的影响，于是，清晰性治理可能具有的治理方案不成熟、增加试验创新成本等缺陷，就会在以民主参与和制度化协商为基础的形式法治强版本中得到有力修复，换言之，通过试错方式解决治理难题的做法逐渐被民主协商方式所取代。

其次，相比于清晰性治理，模糊性治理对于法治建设的不利影响显然更大。一方面，在形式法治层面，模糊性治理在治理意图、治理过程、政策体系、制度文本、具体职责、发展战略、治理结果等方面，均存在明显的模棱两可、不统一、含糊性、歧义性、多义性、争议性乃至至于不可

〔38〕〔美〕富勒：《法律的道德性》，郑戈译，商务印书馆 2007 年版，第 40—111 页。
〔39〕〔英〕哈耶克：《通往奴役之路》，王明毅、冯兴元等译，中国社会科学出版社 1997 年版，第 73 页。

预期性等特征，这种状况显然与形式法治的基本要求是严重背离的，而“模棱两可、模糊不清、晦涩难懂或辞不达意的法律，至少对某些希望受它指引的人来说，具有误导性和干扰性”，相反，“如果人们受法律的指引做长期决定，稳定性是必要的”。^{〔40〕}另一方面，“实质法治”是一种更厚重的法治样态，它不满足于形式法治的形式化标准，而是蕴含了更多的实质性价值（人权、自由、公平、正义、平等、自治、社会福利等），并主张法治建设的质量应该以是否体现上述价值为衡量标准。^{〔41〕}显然，在实质法治背景下，模糊性治理亦具有严重的不足：一是实质法治中的权利维度（表 1 D 部分）有可能遭到忽视。按照一般法理，公民显然拥有自我表达的基本权利，而通过意思自治和契约自由的结社方式联合起来，组织化地表达和实现自我意愿，无疑是最有效的表达手段。相应地，政府既负有消极义务去包容和宽容人们的结社行为，承认公民的自主活动能力，又负有积极义务去制定法律来维护公民的结社自由、制定一定的财税政策来支持结社活动，还有义务开放公共空间，给社会组织提供政治参与和参与社会治理的渠道。^{〔42〕}反观经由模糊性治理所间接衍生出来的监护型控制逻辑和工具主义发展观，显然是对于公民结社权利的重大限制，不符合实质法治的内在要求。二是实质法治中的正义维度（表 1 E 部分）和社会福利维度（表 1 F 部分）也有可能遭到损害。正义问题与社会福利问题紧密相关，尤其在社会正义（social justice）或分配正义（distributive justice）领域，它所关心的核心问题是“物质和社会收益（主要是财产、收入和社会地位）在道义上的合理分配”^{〔43〕}，“要求国家保证财产在全社会分配，以便让每个人都得到一定程度的物质手段”。^{〔44〕}在此方面，社会组织无疑可以起到重要作用：分配正义意味着国家需要对某些特殊群体（残障人士、进入养老年龄的一孩父母、进城务工人员、农村留守儿童等）给予差别对待，对个人可控的选择因素与不可控的运气因素进行合理的区分，并将后者的不利影响减小到最少。对此，社会组织的重要作用体现在，它可以针对不同群体的具体特点，在国家力所不及之处，为群体成员提供差异化、个性化的公共服务。不过，一旦国家仍然将社会组织视为延伸手臂和辅助工具，并对不同类型的社会组织给予差别对待，那么社会组织本应具有的社会正义促进功能也就无从发挥，最终也将不利于实质法治的转型。

（二）转型的方向

如果说模糊性治理很大程度上由信息问题所引起，那么数字社会、信息化社会的到来显然意味着采取模糊性治理的前提条件发生了根本的改变，“当代信息数据技术正大幅度降低法律制度在各环节面临的信息成本，国家作为‘制度企业家’有能力借此机会整合信息资源和奖惩资源，创制更为系统化的混合规范和治理机制”^{〔45〕}，国家可以在以往所不具备的丰富信息基础上实现更为

〔40〕 [英] 约瑟夫·拉兹：《法律的权威——法律与道德论文集》，朱峰译，法律出版社 2005 年版，第 187 页。

〔41〕 何海波：《实质法治：寻求行政判决的合法性》，法律出版社 2009 年版，第 9—15 页。

〔42〕 刘培峰：《非营利组织管理模式的思考》，载《北京师范大学学报（社会科学版）》2012 年第 2 期，第 82—83 页。

〔43〕 [英] 安德鲁·海伍德：《政治学核心概念》，吴勇译，天津人民出版社 2008 年版，第 168 页。

〔44〕 [美] 塞缪尔·弗莱施哈克尔：《分配正义简史》，吴万伟译，译林出版社 2010 年版，第 5 页。

〔45〕 王博阳：《信用联合奖惩的制度演化与法理逻辑》，载《法商研究》2024 年第 3 期，第 150 页。

精准、个性化的治理,尤其是“互联网以‘跨界融合,连接一切’‘虚拟实体打通,时空约束打破’的后发优势,强调多元参与、权责明确、上下互动的理念与社会组织监管的主体单一、组织动力疲软、民众参与不足具有很强的互构耦合性”⁽⁴⁶⁾,故而有望实现社会组织治理方式上的根本转换。

在这个意义上,一种不同于模糊性治理的新治理方式应运而生,这便是“智慧法治”模式。按照通常的理解,“智慧法治属于法治智能化范畴,意在运用互联网、大数据、云计算、人工智能、区块链等技术,感测、汇集、分析、整合、输出法治运行必要的关键信息,对包括立法、执法、司法、普法工作的各种需求作出智能响应,并运用到法治工作的装备、设施、程序、方式,法律供给、服务、救济的输出与接收的过程、环节,极大提高法治的效率、质量、效益,其实质是以现代信息技术和人工智能技术为辅助,实行智能化法治建设和运行”。⁽⁴⁷⁾可见,智慧法治能否实现,在很大程度上依赖于诸如大数据、人工智能等技术来获取对于法治运行至关重要的治理信息,而智慧法治本身又有助于“实现政府治理由官僚支配向算法支配转变的科技基础,可以提高法治的核心支配效率”。⁽⁴⁸⁾就此而论,如果从前述“形式法治—实质法治”的角度出发,社会组织治理的智慧法治转型,可以从如下两方面展开。

1. 形式法治转型

诚如前述,形式法治高度强调法律及其运行过程应当体现出稳定性、连贯性、统一性、可预测等价值和美德,相比之下,受制于治理信息的不足和匮乏,社会组织的模糊性治理方式在很大程度上背离了形式法治的要求,但随着数字社会尤其是智慧社会的到来,国家治理受困于信息的瓶颈和困境将得到极大地缓解乃至克服,意味着“大数据与人工智能技术的突破,使得此前限于人力无法处理的海量数据变成能够被理解和运用的信息,因而能够将社会中纷繁复杂的人类行为通过信息技术转化为信息,对这些行为的性质和意义进行分析,并且对潜在的行为可能性也展开预测,从而形成对确定性的一种认知”⁽⁴⁹⁾,这对于社会组织而言亦是如此,故而社会组织治理上的形式法治转型同样有望实现。具体来说,以社会组织的智慧立法为例,这种形式法治转型就呈现出了值得期待的未来。

目前,由《社会团体登记管理条例》所确立下来的、以“归口登记、分级管理、双重负责”为核心的“双重管理体制”,依然构成了国家对于社会组织进行宏观管理的主要制度载体。“双重管理”实际上是“一种带有‘入口体制’的制度安排,其沿用了计划经济时代所建构的户籍思路”⁽⁵⁰⁾,它意味着“双重许可”,“政府可以很好地对民间社会进行控制”,其潜在的价值观念是“通

(46) 朱志伟、刘振:《重塑与创新:“互联网+”视域下的社会组织监管机制研究》,载《电子政务》2018年第2期,第37页。

(47) 雷磊:《中国特色社会主义智慧法治建设论纲》,载《中共中央党校(国家行政学院)学报》2020年第1期,第99页。

(48) 彭中礼:《智慧法治:国家治理能力现代化的时代宣言》,载《法学论坛》2020年第3期,第33页。

(49) 李晟:《国家能力的信息基础》,载周尚君主编:《法律和政治科学》2022年第1辑,社会科学文献出版社2023年版,第17页。

(50) 胡红霞:《中国社会组织管理体制变革:从双重管控制度重构——一项基于深化改革背景下的政策设计》,载《学术探索》2017年第11期,第53页。

过身份来界定主体的行动”，“从根基上堵漏塞源，只要把好入门关就可以基本上解决问题”。⁽⁵¹⁾为什么会有这种制度设计？从治理信息的角度来看，由于社会组织数量庞大、类型多样，在原有的技术条件下，政府显然无法获得社会组织的有效信息，因此业务主管单位的设置，实际上意味着政府将获取治理信息的任务和责任变相转嫁给了业务主管单位。但问题在于，出于规避风险的考虑以及同样存在的信息匮乏难题，业务主管单位不可能将所有的社会组织挂靠其名下，长此以往无疑会产生诸如高登记门槛、监管中的权责划分不清、社会组织独立性无法保证等一系列问题⁽⁵²⁾，导致相应的治理过程必然“结构规范单一、体制单一、手段单一，缺乏足够的开放性和灵活性，忽视了社会组织内在自律秩序的耦合与支撑”⁽⁵³⁾。相比之下，在智慧社会中，困扰社会组织治理的信息难题有望得到解决，从而使得相应的立法转变亦成为可能。

首先，在获取足够信息之后，立法上完全可以针对各类社会组织的具体特点，选择适用不同类型的设立模式。比如，对于基金会组织可以采取“严格许可主义”模式，因为基金会作为财团法人，更容易成为利益输送的工具，自然需要严格监管；对于具有互益性质的社会组织（比如公益慈善类、城乡社区服务类组织）和民办非企业单位，应当尽可能采取“准则主义”模式，保证它们能够全面参与到公共服务活动中，以利于释放政府压力；至于那些目前仍比较敏感的宗教、政治、法律类组织，可以暂时采取“有限许可主义”模式，以便于引导这些组织在化解社会矛盾、维护群众权益、参与社会治理、反映民情舆论等方面发挥出正面作用。⁽⁵⁴⁾

对此，学界提出的“‘智能+’社会组织登记管理制度”可以作为一个备选思路。具体而言，可以通过信息交换平台（实现政府机构各部门之间的社会组织信息资源传递和共享，以此向社会提供统一的社会组织信息收集、交换与整合）、信息资源服务平台（以社会组织的基本信息、服务信息、项目信息、诚信信息为核心主线，整合信息交换平台汇集的信息，为分散异构的各类信息资源的共享交换提供基础性支撑）和社会组织统一用户管理平台（以相关服务部门为主体，对信息发布的质量严格把控，防止因信息过于泛滥而影响社会组织监管效力）三大信息平台的建设为基础⁽⁵⁵⁾，将“监管主体间的信息共享（设立、变更和注销）和信息公开（章程、评估、表彰、处罚以及其他信息）两个方面的问题”统一解决，从而有效“保障有关于社会组织的各类信息能够在各类监督主体间及时共享，增强政府登记监管主体间信息的协同性，保障社会公众的知情权”。⁽⁵⁶⁾进而，通过上述平台的建设，登记管理机关可以无须再依赖业务主管单位作为主要的信息获取渠道，而是直接通过网络平台获取各类社会组织的详细信息，从而在立法上彻底改

〔51〕 刘培峰：《社团管理的许可与放任》，载《法学研究》2004年第4期，第149-150页。

〔52〕 王世强编：《社会组织法律法规与政策》，首都经济贸易大学出版社2017年版，第43页。

〔53〕 张清、武艳：《包容性法治框架下的社会组织治理》，载《中国社会科学》2018年第6期，第94页。

〔54〕 刘培峰等：《社会组织基本法的立法思路》，载清华大学公共管理学院NGO研究所、明德公益研究中心编：《中国非营利评论》第12卷，社会科学文献出版社2013年版，第38-39页。

〔55〕 朱志伟、刘振：《重塑与创新：“互联网+”视域下的社会组织监管机制研究》，载《电子政务》2018年第2期，第40-41页。

〔56〕 陈岳堂：《“智能+社会组织监管”机制创新研究》，载《湖湘论坛》2019年第4期，第64-65页。

变现有的双重管理体制，能够针对各类社会组织的特点实行更具有个体化、微粒化的登记管理模式。

其次，人工智能、大数据、算法技术的引入，还可以有效解决地方社会组织立法中的信息获取问题，从而使得中央和地方可以在社会组织治理的立法方面协同用力。目前，社会组织治理主要是中央事权，不仅总体的制度框架要由中央政府（主要是国务院的行政法规）统一设定，地方的具体探索、试验和创新也需要由中央来最终认可。但如此一来，经常出现的情况是，“对于像民间组织这些来自基层老百姓的要求，如果文件没有规定，上级没有指示，事情则很难落实”。⁽⁵⁷⁾可见，在现有体制下，社会组织立法方面存在着较为明显的地方缺位问题，地方既无法通过地方立法的方式进行先行先试，又无法在自主性立法的范围内将社会组织治理纳入“地方性事务”中，只能依靠执行性立法的方式亦步亦趋地追随中央立法的脚步。当然，如何在制度上合理划分中央立法权限是一个重要问题，对于地方立法机关而言，如何在全面、及时获取立法信息的基础上实现对于社会组织的有效治理，也是一个需要正视的问题。

对此，进入数字时代和信息社会以后，人机共处、人机交互已经变成了越来越常见的工作场景，以算力、算法和大数据为三驾马车的人工智能将逐渐成为公共决策的重要帮手，“在大数据时代，公共决策最重要的依据将是系统的数据，而不是个人经验和长官意志”⁽⁵⁸⁾，因此对于立法决策这样的公共决策而言，同样需要借助于人工智能、大数据的技术优势来帮助立法者更好地搜集事实信息、提高分析效率，最终实现“智慧立法”。详言之，一方面，“对于立法而言，人工智能能够洞察细微，轻而易举地将与待立法事项有关的所有的社会事实数据化，并将分析出的事项特质呈现出来”，进而，“大数据以及人工智能对此刻社会信息的超常收集与分析、处理能力，完全可能发现、预见社会中诸种事项的规则需求，改变目前缺乏立法预测、立法预测与规划精确度低、立法预测与规划时间跨度短等问题”⁽⁵⁹⁾，从而帮助地方立法机关在立法预测和规划阶段就对于本地社会组织的相关信息（比如主要活动领域、组织规模、资金来源、人员组成、潜在风险等）进行搜集、整理和研判，从而作出是否立法以及采取何种立法形式（地方性法规、经济特区法规还是政府规章）的立法决策。另一方面，在立法起草阶段，无论是立法机关（包括相关行政部门）起草还是委托专家起草，由于部门利益、专业知识、地方性知识等因素的存在和影响，起草者可能无法起草出具有足够科学性、可行性的法案初稿，相比之下，“人工智能的全数据、无差别的分析模式将全面整合规则信息以及社会习惯信息，在扩展立法决策者处理信息能力的同时，也将有效减少立法决策者的主观随意性，使立法方案更契合社会现实”，尤其是“人工智能下展开的立法决策，能够通过在立法前获取和处理结构性信息、地方性信息、社会习惯信息、国内外规则信息、

(57) 崔月琴、张冠：《社会组织管理模式变迁及创新路径》，载《江海学刊》2014年第1期，第102页。

(58) 涂子沛：《数据之巅：大数据革命，历史、现实与未来》，中信出版社2014年版，第252页。

(59) 钱大军：《立法权回收中人工智能的应用及其悖反》，载《上海师范大学学报（哲学社会科学版）》2019年第6期，第98页。

公民的守法意识信息等进行结果预测”^{〔60〕}，从而消除部门立法和专家立法可能带来的负面影响，实现地方社会组织立法方面的质量升级。

2. 实质法治转型

如果说模糊性治理的形式法治转型关注的是治理方式上的清晰性、稳定性、可预期性等形式问题，那么它的实质法治转型更为关注治理思维、理念等方面的转变。对此，将社会组织视为单纯的管理客体还是将其视为一个具有内在价值和尊严的权利主体，是判断模糊性治理方式是否发生实质法治转型的重要标准。

可以说，模糊性治理潜在地蕴含了“义务本位”的社会组织治理观。在这种治理观下，社会组织只是其治理主体（政府）的辅助工具和延伸手臂，这决定了社会组织基本上不具备与政府进行平等对话、协商与合作的权利基础。相比之下，智慧法治下的社会组织治理过程，既可以实现从“单中心治理”到“合作治理”的转变，构建出新型政社关系模式，又可以通过“数字协商民主”的方式，提升社会组织参与公共决策的可能性和能力，从而实现根本的实质法治转型。

首先，模糊性治理下的政社关系属于一种以政府为主导的“单中心治理”模式，仍然秉承了政府万能的部分理念，只有在政府自己深感力不从心时，社会组织才能够进行有限度地“查缺补漏”。显然，这是一幅“旧治理”（old governance）图景，仍然强烈依赖于自上而下的官僚等级体制和权力支配。与之不同，在“合作治理”中，多元化的治理主体间形成了一个包容而又平等的治理网络，包含了政府、企业和社会组织三大治理主体，既有政府与企业间的市场治理，又有企业与社会组织间的私人治理，还有政府与社会组织间的社会治理，几种不同治理主体间存在着复杂而又多向的互动过程^{〔61〕}，这使得层级制、市场和网络等不同类型的治理机制能够共同发挥作用，有助于形成一种兼顾公私利益的新型伙伴关系。^{〔62〕}很明显，在合作治理中，治理主体绝非政府一家独大，而是呈现出了政府、企业和社会组织的“三足鼎立”局面，三者各有比较优势，却又无法单独提供所有公共物品，必然需要相互合作、互补资源，相应地，政社关系便呈现出了由原先的“支配—服从”向“互利—合作”格局的重要转变。于是，在这种新型格局下，权利而非义务自然成为政府与社会组织进行互利合作的重要媒介，政府与社会组织之间也必然存在着沟通、协商、妥协的过程，从而使得权利主体间的平等交换而非单向度的命令服从关系主导了整个合作治理领域。

那么，这种从“单中心治理”到“合作治理”的转变又是如何产生的呢？这涉及智慧法治的

〔60〕 钱大军、苏杭：《人工智能视阈下我国立法决策模式之转变》，载《湖南科技大学学报（社会科学版）》2018年第6期，第78—79页。

〔61〕 M. Howlett & M. Ramesh, *Achilles' Heels of Governance: Critical Capacity Deficits and Their Role in Governance Failures*, 10 *Regulation & Governance* 301, 301—313(2016).

〔62〕 V. Lowndes & C. Skelcher, *The Dynamics of Multi-Organizational Partnerships: An Analysis of Changing Modes of Governance*, 76 *Public Administration* 313, 313—333(1998).

运行原理问题。智慧法治的核心无疑在于智能科技的运用，而“智能科技的不断应用，使得政府治理不得不从传统的管理型向治理型转变，不断实现零散的被动信息供给向主动的信息整合转变，不断实现政府管理体制从科层制向神经网络制转变，不断实现‘官民’关系的官僚制向算法制转变”。⁽⁶³⁾换言之，科技变量的出现导致传统的“单中心治理”模式失去了继续存在下去的必要，“政府与政府之间，政府与市场之间、政府和其他社会组织之间的联系程度日益密切，从而形成了错综复杂、相互依赖的网络关系”⁽⁶⁴⁾，故而可以依赖于信息更为丰富、来源更为广泛、触点更为多元的治理网络来实现治理目标。显然，在新的情况下，“面对多元化、自由化、扁平化、破碎化的风险社会，政府的强制管控权力会逐渐走向弱化”，相应地，作为治理网络中的重要节点，“社会组织的重要地位和作用就凸显出来，呈现出多元代表性和竞争性动员能力，但它们不再是以往上传下达的‘桥梁纽带’角色，也不是政府的‘雇员’，而更多地是良性互动、合作治理伙伴”。⁽⁶⁵⁾在这个意义上，如果把“智慧法治”理解为一种“运用人类智慧解决法治理论和实践问题的一种高级的法治形态”⁽⁶⁶⁾，那么这种“高级”既体现在科技水平的不断提高上，又体现在治理理念的不断升级上，意味着未来可以依靠公私部门间的互利协作与良性互动，以政府的授权、资源调配、协调和引导为一端，以包括社会组织在内的私人部门的主动参与、有效沟通和自我规制为另一端，最终实现国家利益、私人利益与社会利益间的有机协调和有效互补。

其次，早在半个多世纪前，哈耶克就指出过，“如果说政府确有可能知道某些鲜为他人所知的事实，那么同样毋庸置疑的是，政府也将必定不知道大量的为一些其他人所知道的相关事实”。⁽⁶⁷⁾如果说在工业社会阶段尚且如此，那么在进入后工业社会尤其是数字社会之后，上述情形只会不断加剧。相应地，在这种新时代背景下，为了提高治理质量，政府显然需要“更好的信息基础和信息来源，这其中包括需要让官员了解：接受服务的顾客的需求是什么，公民对政府的要求是什么，以及公民对从政府那里得到的服务的感受是怎样的”。⁽⁶⁸⁾在这方面，放弃原有的工具主义发展观，转而与承载了大量公民需求、要求和感受信息的社会组织进行沟通与合作，并让其参与到公共决策过程之中，无疑是政府可选择的一条便利途径。

对此，智慧法治秉持了一种“数字协商民主”的治理理念，重视政党、政府、社会、个体、企业等不同行为者“借由数字技术与平台的平等对话、沟通以达成治理共识的民主形式”，它实际上构成了一种直接民主，“利益相关方在参与过程中，可以不受外在因素干扰地、更加自如地表达自己的利益诉求，可以避免与不同地位、身份参与者面对面协商所带来的紧张感以及真实表达的

(63) 彭中礼：《智慧法治：国家治理能力现代化的时代宣言》，载《法学论坛》2020年第3期，第32页。

(64) 杜英歌：《我国国家治理体系结构复杂性分析》，载《北京行政学院学报》2016年第2期，第35页。

(65) 马长山：《智慧治理时代的社会组织制度创新》，载《学习与探索》2019年第8期，第86页。

(66) 罗洪洋、陈雷：《智慧法治的概念证成及形态定位》，载《政法论丛》2019年第2期，第26页。

(67) [英] 哈耶克：《自由秩序原理》（下），邓正来译，生活·读书·新知三联书店2003年版，第153页。

(68) [美] 约翰·克莱顿·托马斯：《公共决策中的公民参与》，孙柏瑛等译，中国人民大学出版社2005年版，第9页。

犹疑”。^{〔69〕}进而，由于“社会组织是不同阶层和不同群体的利益代表，它们要比个人更有理性、智慧、影响力和动员能力”^{〔70〕}，当政府和公民相互提出各自要求时，其可以充当必要的传声筒和缓冲阀，促进国家与社会间的有效沟通与有益对话，保证人们的利益诉求及时进入国家的政策设置议程中，因此在新技术的助力和加成下，社会组织更能够“打破不同主体间的信息壁垒，并通过畅通的信息沟通与共享来消解冲突、达成共识，从而推进跨主体、跨层级、跨领域的治理协同”。^{〔71〕}相应地，在获得了大体平等的合作主体地位之后，社会组织不仅能够“代表各自所属的不同利益群体，积极参与专题协商、对口协商、界别协商和基层民主协商，促使政府按照法治精神与原则来对不同群体的价值主张和合理诉求予以有效承认并公共政策化”，还能够“通过社会组织的自治管理和民间秩序构建，来促进所属群体成员对全社会的价值共识与法治精神予以认同”。^{〔72〕}这样一来，公共利益无疑可以在多元主体间利益协商、秩序构建、共识形成的过程中得到最大程度的形塑和维护，一种基于新型网络信息技术的“运用互联网思维与互联网精神实现的具有智能化、高效化、透明化、精准化特征的‘智慧型参与’模式”^{〔73〕}也必将形成，亦使得社会组织治理的实质法治状态得以最终实现。

四、结语

总而言之，数字社会的到来是人类社会无法避免的发展命运，在不回避这种现实的前提下如何实现国家治理、社会治理方面的全方位转型，以便于能够有效地回应和应对数字社会背景下的治理危机和治理挑战，就成为当下国家必须面对的重大时代议题。在这方面，改变政府与社会组织间的传统关系格局，尤其是改变原有的模糊性治理方式，转而诉诸智慧法治思维及其相应的治理手段和机制，以便于与数字社会、信息化时代相适应，从而形成国家与社会间的“双强”构架和共建共治共享的社会治理新格局，构成了当前国家亟待破解的治理命题。就此而论，实现社会组织治理方面的全面转型可谓任重道远，它不但需要制度、机制、资源等客观方面的建设和积累，更需要观念、文化、共识等一系列主观要素的形成与打造，而国家和社会无疑在这个过程中扮演了极其重要的角色。

〔69〕 陈家刚：《数字协商民主：可能性、风险及其规制》，载《教学与研究》2022年第7期，第75页。

〔70〕 马长山：《从国家构建到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察》，载《法学研究》2017年第3期，第39页。

〔71〕 张冉、唐书清：《数字赋能社会组织参与社区治理的生成逻辑与实践进路》，载《中州学刊》2024年第3期，第84页。

〔72〕 马长山：《从国家构建到共建共享的法治转向——基于社会组织与法治建设之间关系的考察》，载《法学研究》2017年第3期，第40页。

〔73〕 张欣：《我国立法电子参与有效性的提升——基于公众参与法律草案征求意见（2005—2016年）的实证研究》，载《法商研究》2018年第2期，第80—82页。

On the Ambiguous Governance Model and Its Transformation to Intelligent Rule of Law: Discussions Based on Social Organization Governance

DING Yi SHI Yan

Abstract: Ambiguous governance is a unique social organization governance model chosen by the government which is influenced by some factors such as governance subject, governance object and governance objective. Ambiguous governance model includes ambiguous intention, ambiguous duties and ambiguous role in the process of social organization governance. Although ambiguous governance model can respond to the needs of the Times to a certain extent and enhance the national governance capacity, it also has the limits of solidifying guardianship control logic and strengthening instrumentalism development view towards to the social organization. Especially, ambiguous governance model is liable to impact the construction of formal and substantive rule of law. Accordingly, in order to realize the transformation to the rule of law, it is necessary to introduce the idea of Intelligent Rule of Law. At the level of formal rule of law, the “smart+” social organization registration management system construction is highly needed so as to realize the individualization and precision of social organization governance, and form a centralized and local concerted effort in the legislation of social organizations at the same time. At the level of substantive rule of law, it is necessary to reasonably use intelligent scientific and technological means to realize the transformation from “single-center governance” to “cooperative governance”, and enhance the possibility and ability of social organizations to participate in public decision-making through the way of “digital consultative democracy”.

Keywords: Social Organization; Ambiguous Governance Model; Formal Rule of Law; Substantive Rule of Law; Intelligent Rule of Law

（责任编辑：张 欣 汪友年）