

CSSCI来源集刊

清华大学公共管理学院NGO研究所

明德公益研究中心

主办

# 中国非营利评论

第十五卷 2015 No.1

韩俊魁 中国购买服务进程中的政府-非营利组织关系：类法团主义

和类多元主义的实践及其挑战

王春婷 蓝煜昕 社会共治的要素、类型与层次

刘浩源 陈 敏 中国社会组织研究：对1994-2014年中文文献的定量分析

郑胜分 刘育欣 公益创投：社会企业的另一种契机

颜克高 罗欧琳 关联理事的筹资效应：基于高校教育基金会

与校友会的关系研究



China  
N  
on  
P  
rofit Review Vol.15 2015 No.1

社会科学文献出版社

SCIENCE ACADEMIC PRESS (CHINA)



# 中国非营利评论

第十五卷 2015 No.1

清华大学公共管理学院NGO研究所  
明德公益研究中心

主办



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

## 图书在版编目(CIP)数据

中国非营利评论. 第15卷, 2015. No. 1/王名主编. —北京:  
社会科学文献出版社, 2015. 1  
ISBN 978-7-5097-7091-7

I. ①中… II. ①王… III. ①社会团体—中国—文集  
IV. ①C232-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第027853号

## 中国非营利评论(第十五卷)

---

主 办 / 清华大学公共管理学院 NGO 研究所  
明德公益研究中心

主 编 / 王 名

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军 芮素平

责任编辑 / 梅 玫 关晶焱

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: [www.ssap.com.cn](http://www.ssap.com.cn)

发 行 / 市场营销中心(010)59367081 59367090

读者服务中心(010)59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 19 字 数: 318千字

版 次 / 2015年1月第1版 2015年1月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-7091-7

定 价 / 45.00元

---

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印必究

本刊得到增爱公益基金会的赞助

理事长胡锦涛寄语本刊：增爱无界，为中国公益理论研究作出贡献！

增爱无界  
胡锦涛



增爱公益基金会  
More Love Foundation

## 卷首语

2014 年即将过去，这一年我的最大改变是走起来。

年初，例行体检发现血压、血脂、体重等多项指标偏高，我选择“管住嘴、迈开腿”：继续素食并加大每日锻炼强度。日行量从 1 万步逐步提高到 1.5 万步、2 万步，健康状况逐渐好转。暑假期间，我进一步将日均步数提高至 2.5 万步，并从漫步改为疾步，血压等指标回归正常。入秋以来，我将每日可用的几乎所有时间都花在长走上，无论出差去美国、新加坡，还是在机场候机、课间休息，我把学生谈话、来客访问等各种可能的活动都搬到了操场，甚至戴着口罩也在雾霾天夜行，平均每周步行达 200 公里。如今，长走成了我每日生活的中心内容。我也动员周围的学生和同事们，一起走起来。

走起来，我的健康状况全面好了起来。不仅血压等各项指标恢复正常，肠胃好了，睡眠好了，腿脚好了，连我去年开始出现的老花眼，也不知什么时候恢复了正常。我探访台湾的中医名师张钊汉先生，问其中原委。他告诉我：这是你的身体在感谢你，因为身体是最好的医师。我明白：原来健康是走出来的。

走起来，我的思想更活跃，学习和研究进步更大。我边走边听，用另一种方法研习了孔子、孟子、墨子、王阳明、曾国藩等古圣先贤的思想；我边走边想，创新的观点和系统的思考随着欢快的脚步不断迸发，完成了多篇得意之作；我也边走边交流，在操场健走中指导学生开展研究、修改论文、思考人生，也加深了师生情谊。我明白：原来思想乃至情感，也是走出来的。

这一年中国的非营利组织发展和社会治理，也在全面深化改革中走起来。全国人大内司委主持的《慈善法》起草工作 3 月份启动，我们和北大共同发起了“慈善立法半月谈”，邀请“各路大侠”共商国是，至 12 月中旬共举办 14 期，并联袂向立法机关提交了《慈善法专家建议稿》；我们紧紧围绕“社会共治”在全国范围内开展深入的实证调研，于 8 月底在清华举办专题研讨会，并

开始出版《社会共治系列丛书》。

(以上成文于2014年12月11日。忙碌终日，不慎拖过了新年!)

2015年元旦。NGO所香山登高会来了50多位新老师生，好不热闹!阳光明媚的初日，我们在欢谈中登上香炉峰，感受京城无霾的美景。第二天，我发起的长走峰会挑战日行百公里。报名的不多，但志愿参与的不少。我们凌晨4点出发，先在各自小区和操场中顶着夜色星光健走，然后从不同的地方到颐和园会合。微信群里传达着我们彼此的进程和激励。6点30分，我们进入绕园行走阶段。晨曦中的皇家园林肃穆优雅，远山逶迤，冷月高挂，寒风凛冽，宣示着冬的严峻和萧条。我们每走一圈就留下一张合影。会师的队伍渐渐壮大，场的张力和冬日暖阳终于驱散了寒冷，热情洋溢在行走的空气里。送走了一个又一个志愿者，送走了灿烂的冬阳，在走行中我们迎来了赭色的黑夜和一轮新月。离开颐和园，第三阶段是走行海淀公园和附近的两个小公园。当我们拖着疲惫的双腿回到起点的小区里，在极度疲劳中，终于实现了日行百公里的目标，共耗时23小时!

挑战极限，令我感受到健康之美、健康之力、健康之自信。略做休整之后的身体，有如脱胎换骨一般奇迹般地恢复了活力。过去的一年，我告别了徘徊在亚健康状态、带有许多不良症状的忙碌，找回了放下，找回了健康。我已然能终日长走不歇，为喜欢健康的身体放假并冲击极限。还有什么不能放下?还有什么比健康更重要?!

令人骄傲的是：8岁的那路昨天也走行百里!耗时不到10小时，创造了她的人生新高度，用他的话说，是“史前最高纪录”。果然后生可畏啊!2015年，进入第八个年头的“评论”，在读者诸君和我们大家的共同努力下，一定能够创造她的“人生新高度”!

王 名

2015年1月4日

于北京飞往温州的航班上

# 目 录

## 论文

中国购买服务进程中的政府—非营利组织关系：类法团主义和

类多元主义的实践及其挑战 ..... 韩俊魁 / 1

社会共治的要素、类型与层次 ..... 王春婷 蓝煜昕 / 18

公益创投：社会企业的另一种契机 ..... 郑胜分 刘育欣 / 33

“无我”自治与“和合”共治

——佛教“净治”理念探析 ..... 贾应生 / 58

关联理事的筹资效应：基于高校教育基金会与校友会的

关系研究 ..... 颜克高 罗欧琳 / 73

非公募基金会的发展路径

——江苏浙江两省模式的比较 ..... 陈旭清 田振华 / 90

“历史—国家分析”视野下的制度变迁

——对当代中国社团管理体制的再考察兼答闫东先生 ..... 丁 轶 / 105

当代中国企业雇员志愿服务解析 ..... 张网成 / 130

## 案例

企业参与社会治理研究

——以深圳市桃源居集团为个案 ..... 高 鹏 / 152

社会组织益贫：西藏农牧区贫困治理模式初探

——以那曲地区班戈县S村为个案 ..... 羌 洲 吴春宝 / 168

逻辑偏离：市场内生型行业协会内部运作的组织分析

——以 G 省 J 行业协会为例 ..... 胡辉华 陈世斌 / 182

政府工具对美国非营利组织的影响

——以 MFN, BCC 和 DCCK 为例

..... 张远凤 莱斯特·萨拉蒙 梅根·韩多克 / 200

宗教社会企业的实证考察

——以北京天颐养老院为例 ..... 张文学 / 222

研究参考

中国社会组织研究：对 1994 ~ 2014 年中文文献的

定量分析 ..... 刘源浩 陈 敏 / 237

移动互联网时代公益变革的若干思考

——技术赋权及其他 ..... 王喜雪 / 256

书评

中国慈善与全球慈善新视野

——评《全球募款：世界如何改变公益慈善的规则》..... 何莉君 / 271

随笔

公益中国 + 3.0

——新场域时代中国社会组织、政府与企业的转型与联合 .....

..... 王 超 / 278

社会价值

——我们共同的选择 ..... 王 平 / 284

稿约 ..... / 291

来稿体例 ..... / 293



# CONTENTS

## Articles

- Relationship Between the Chinese Government and NPOs in Service  
Procurement: Quasi-corporatist and Quasi-pluralist  
Practices and Challenges *Han Junkui / 1*
- Elements, Types and Levels of Synergic Governance  
*Wang Chunting, Lan Yuxin / 18*
- Venture Philanthropy: Another Opportunity for Social Enterprises  
*Zheng Shengfen, Liu Yuxin / 33*
- “Anatta” Self-governance and “Harmonious” Co-governance  
—Research into Buddhist Concepts on “Clean Governance” *Jia Yingsheng / 58*
- Financing Effect of Director Relevance: Investigation into the  
Relationship Between College Education Foundation and  
Alumni Association *Yan Kegao, Luo Oulin / 73*
- Development Path of Private Foundations  
—Comparison Between Jiangsu and Zhejiang Modes  
*Chen Xuqing, Tian Zhenhua / 90*
- System Evolution from the Perspective of “History-State”  
—A Reexamination of Chinese Contemporary Social Organization  
Management System and a Reply to Yan Dong *Ding Yi / 105*
- Analysis of Voluntary Service by Chinese Contemporary Enterprise Employees  
*Zhang Wangcheng / 130*

## Cases

- Research into Enterprise Participation in Social Governance  
—A Case Study of Taoyuanju Group in Shenzhen *Gao Peng / 152*

- Social Organizations' Poverty Relief Endeavor: Initial Research on Poverty Governance Mode in Tibetan Farming and Stockbreeding Areas  
—A Case Study of Village S, Baingoin County, Nagqu Prefecture  
*Qiang Zhou, Wu Chunbao / 168*
- Logic Deviation: Organizational Analysis of Internal Operation in Endogenously Market-Driven Trade Associations  
—A Case Study of Trade Association J in Province G  
*Hu Huihua, Chen Shibin / 182*
- Government Instruments' Influence upon American NPOs  
—A Case Study of MFN, BCC and DCCK  
*Zhang Yuanfeng, Lester M. Salamon, Megan Handke / 200*
- Empirical Study of Religious Social Enterprise  
—A Case Study of Beijing Tianyi Nursing Home  
*Zhang Wenxue / 222*

### Researches

- Study of Chinese Social Organizations: Quantitative Analysis of Chinese Literature from 1994 to 2014  
*Liu Yuanhao, Chen Min / 237*
- Thoughts on Charity Reform in the Era of Mobile Internet  
—Technology Empowerment and Others  
*Wang Xixue / 256*

### Book Review

- A New Perspective to Chinese and Global Philanthropy  
—On "Global Fundraising: How the World Is Changing the Rules of Philanthropy"  
*He Lijun / 271*

### Essays

- Public Welfare of China + 3.0  
—Transformation and Combination of Chinese Social Organizations, Governments and Enterprises in the Era of "New Field"  
*Wang Chao / 278*
- Social Value  
—Our Common Choice  
*Wang Ping / 284*

Call for Submissions / 291

Submission Guidelines / 293

# 中国购买服务进程中的政府—非营利组织关系：类法团主义和类多元主义的实践及其挑战

韩俊魁\*

【摘要】政府透过非营利组织提供公共服务成为当前公益研究的热点。由于我们忽视了中国非营利组织的多元结构类型以及非营利组织在多行政层级开展活动的特征，多元主义和法团主义的解释框架均大大简化了中国社会的复杂性。通过竞争、非竞争、组织合法性高以及组织合法性低四个维度进行的矩阵划分，我们可以发现当前东部沿海地区的购买服务热潮以及江西购买案例属于类似多元主义的购买方式，而中央财政专项支持项目、透过枢纽型组织购买服务以及艾滋病领域透过伞状组织购买服务属于类似法团主义的购买方式。之所以多元主义和法团主义很难解释中国当前购买服务的实践，是因为这两种理论均基于西方的自由主义，而中国国家—社会关系很难用自由主义

---

\* 韩俊魁，北京师范大学社会学系副教授。本文是作者参与中国民政部民间组织管理局与德国 Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) 合作的“Sino-German Project on Government Procurement of Public Services from Social Groups”政策对话项目的成果之一。在此，对民政部民间组织管理局执法办主任刘宁宁女士、GIZ 的 Anja Weckwert 女士及她们率领的执行团队表示诚挚谢意！

去解读。但无论未来在何种路径中开展购买服务活动，我们都必须高度警惕目前购买服务中政府与非营利组织之间的特殊主义交易。

【关键词】 购买服务 非营利组织 多元主义 法团主义 特殊主义

## 一 政府购买非营利公共服务的背景

政府购买非营利组织<sup>①</sup>服务是递送公共服务的重要手段，是政府治理的复杂政策工具之一。20 世纪 90 年代，中国出现了零星的、并非严格规范的购买非营利组织服务现象（韩俊魁，2009a）。2007 年以来，尤其是在 2013 年 9 月出台《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》后，全国尤其是东部沿海地区出现了大量的购买服务实践，研究成果不断涌现。但是，大部分成果聚焦于购买服务实践及其程序的案例研究，而很少探讨购买服务中政府—非营利组织的复杂关系。对当前购买服务政策研究来说，仅锚定于建立购买流程远远不够，更根基的问题在于，到底试图在政府—非营利组织之间建构怎样的关系。因为，购买非营利组织服务要以政府职能转移为前提，这必然涉及关系本位的考量。换言之，政府—非营利组织二者关系的塑造应当居于我们思考的中心。作为手段，购买服务必须为目的服务，目标不明就无法正确使用手段。

谈及解释政府与非营利组织关系的理论框架，学界熟知的首先当属政府失灵理论与第三方治理学说。前者将非营利组织定位于政府职能拾遗补阙的角色（Weisbrod，1974）；而为了克服非营利组织慈善供给不足、特殊主义、业余主义、家长作风等弊端，后者将前一种解释框架翻转过来，从而使得政府处于弥补和完善非营利组织服务供给的地位（Salamon，1995）。但严格说来，这两种“理论”仅仅是解释模型，很难包括理论的旨意。

对此，意涵更为丰富、更为深刻的理论是多元主义和法团主义。自 20 世纪 90 年代以来，尤其是东欧剧变后，很多国内外学者运用这两种理论，围绕中国社会变迁展开了大量研究（White，1993；Whyte，1992）。之所以一改以往的极权主义视角，是因为研究者认为，随着政府从经济领域和社会领域中逐步撤离，

---

① 本文对“非营利组织”与个别行文中使用的“公益组织”“社会组织”未作详细区分。

中国社会出现了一定的自主性。这种自主性形成了一股独立的力量，为政府决策带来某种挤压、制约或平衡。但也有人认为，中国在出现某种法团主义趋势，政府正试图将游离于体制之外的社会力量重新整合进其威权影响范围之内。<sup>①</sup>

多元主义和法团主义一直是解释西方发达国家的复杂话语体系。本文无意对中外相关文献进行细致梳理和类分，社会自主性以及购买服务的绩效也不是本文关注的主题，本文试图证明，对于中国这样一个有着悠久历史且百年来变革剧烈的国家来说，若忽略了传统文化/社会结构<sup>②</sup>以及马克思主义的视角，多元主义和法团主义就无法真正从嵌入性上把握中国社会变迁的动因。此外，多元主义和法团主义的经验研究往往忽视了中国非营利组织的多元结构类型以及非营利组织在多行政层级开展活动的特征，将其解读为奠基于单一结构的同质主体，或转型中的工厂，或民间经济组织，或地方草根社团，从而大大简化了中国社会的复杂性。一个显而易见的结果是，这些研究成果之间充满冲突（张静，2005：176~178）。本文试图克服多元主义和法团主义面临的困难，从政府购买非营利组织公共服务的实践出发，对中国政府—非营利组织关系予以分析。

## 二 政府从社会领域撤离以及购买服务中政府—非营利组织的多种结构关系

### （一）政府从社会领域的主动撤离

大规模的西方非营利组织购买服务实践源自新公共管理思潮的影响。伴随着两次石油战争引发的福利国家转型，非营利组织大量涌现，形成全球结社浪潮。公共选择理论为购买服务中的政府—非营利组织关系的形塑提供了强大的理论支撑。不论是最初的实践还是著名的公共理论学派奠基人，均来自信奉多元主义的英美国家（缪勒，2010：4），并给传统的法团主义国家乃至斯堪德纳维亚半岛典型的社会民主主义国家带来不小的冲击（Wijkstrom & Zimmer, 2011）。

从静态的角度审视，在中国政府人力资源呈倒三角结构的部门（扶贫、公

① 可惜的是，从马克思主义视角看待政府与非营利组织关系的研究在中国至今并未深入开展。

② 中国素有慈善传统，明清出现了新的变化（参见周秋光、曾桂林，2006；夫马进，2005；梁其姿，2001；秦晖，2010）。

共卫生等部门)对应的领域当中,非营利组织最为活跃。因为这些部门对于基层的社会问题力所未逮。从动态的视角看,中国非营利组织发展与购买服务<sup>①</sup>均源于市场转型以及政府在社会领域的主动撤离。需要追问的是,政府为何要主动撤离?撤离之后又为何要采取向非营利组织购买的方式递送服务?难道是在重复英美 20 世纪 80 年代的新公共管理改革?

2008 年 2 月 27 日,中国共产党第十七届中央委员会第二次全体会议通过的《关于深化行政管理体制改革的意见》中提出,“深化行政体制改革要以政府职能转变为核心。加快推进政企分开、政资分开、政事分开、政府与市场中介组织分开,把不该由政府管理的事项转移出去,把该由政府管理的事项切实管理好,从制度上更好地发挥市场在资源配置中的基础性作用,更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用,更加有效地提供公共产品”。我们注意到,这里提及的仅仅是行政体制改革。“不该由政府管理的事项”意指政府的越位;“把该由政府管理的事项切实管理好”则意味着政府在某些方面的缺位;最后则强调市场和社会组织在公共服务提供上的积极性和有效性。

2012 年 3 月 19 日,温家宝在第十三次全国民政会议上的讲话中提出:“政府的事务性管理工作,适合通过市场和社会提供的公共服务,可以以适当的方式交给社会组织、中介机构、社区等基层组织承担,降低服务成本,提高服务效率和质量。”同一天,回良玉更是明确地提出了购买服务的设想:“推动政府部门向社会组织转移职能,开放更多的公共资源和领域,扩大税收优惠种类和范围,建立政府资助社会组织参与社会服务的有效机制,推行政府购买社会组织服务。”

这三段话意味着政府承认其在某些公共服务提供上的低效,即政府失灵。因此,只有政府从失灵的领域中退出,将部分提供公共服务的职能交给市场和社会组织,才能解决政府低效问题。这与新公共管理的思路何其相似!其实,中国政府改革开放之初即提出“小政府、大社会”理论。为何近几年又提出政府职能转变?关键在于,改革开放三十多年后的中国行政体制,反而出现了管制加剧与利益寻租、机构膨胀与成本难以控制、中央与地方关系混沌等诸多惊人的问题,其可能直接致使社会活力的丧失(周天勇等,2008: 164~191)。从改革开放以来中国的三次大讨论(韩俊魁,2009b: 15~20),可以看出社会公

---

① 购买服务的界定在中西方存在一定差异,本文未将补贴以及提供优惠办公条件作为购买服务的一部分。

众对公共服务提供的公平、透明的渴求。由此看来，中国与西方购买服务的兴起有着大致相同的目的，即降低政府运作成本，以及提高公共产品的供给效率。但不同的是，中国购买服务在客观上会培育和壮大社会，从而产生一定的分权作用。

## （二）购买服务中政府—非营利组织的多种结构关系

根据购买服务的方式，笔者曾将中国购买服务分为竞争购买模式、体制内吸模式和体制外非正式的按需购买模式三类政府购买 NGO 服务模式。进而笔者提出，前者遵循的是多元主义理念，是在外力推动下进行的试点；后两种则是法团主义的思路，是为了解决一些社会服务领域的问题而采取的内生型策略（韩俊魁，2009a）。基于购买服务中政府—非营利组织结构性关系，本文对当前实践进行了细分（见表 1）。需要注意的是，表 1 中的典型案例在不同行政层级展开，下面分别予以分析。

表 1 购买非营利组织服务的不同实践类型

|     |             | 组织合法性高<br>(民政登记注册)                         | 组织合法性低<br>(工商登记或草根组织)                                             |
|-----|-------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| 竞争  | 类似多元主义的竞争   | I<br>当前的热潮（东部沿海地区）；<br>江西购买案例（全国招标）        |                                                                   |
|     | 类似法团主义的有限竞争 | II<br>中央财政专项支持项目（全国）；<br>透过枢纽型组织购买服务（个别省市） | III<br>企业成立的非营利组织；<br>艾滋病领域（疫情高发省份，<br>主要活动集中在社区层面）透<br>过伞状组织购买服务 |
| 非竞争 |             | IV<br>指定、委托（全国）                            | V<br>指定、委托（全国）                                                    |

### 1. 民政登记注册的组织之间类似多元主义的竞争（I 类型）

这是当前购买服务最常见的类型。当前中国购买非营利组织服务实践主要分布在经济较为发达的东部沿海地区。相关文件的密集出台集中在 2007 年之后。截至 2012 年底，“关于政府向社会组织购买服务的专门政策，省级层面的有广东和辽宁，省会城市层面的有杭州、成都和贵阳，地级市（含直辖市所属区）层面的有浙江的嘉兴和金华市，上海的浦东新区、静安区、闵行区、卢湾区、松江区和长宁区，江苏的无锡市、宜兴市、邳州市和扬州市，广东的珠海

市,安徽的铜陵市,四川的遂宁市等,共19个地方。同时,南京市、徐州市、盐城市、镇江市、芜湖市、宁波市、舟山市、温岭市、杨浦区(上海市)、德阳市等地方也将出台专门的政策。此外,北京、上海、江苏、辽宁、山东等全国大部分地方有政府向社会组织购买公益服务、养老服务、社区服务、社工服务的文件,大部分省(区、市)在党委、政府(办公厅)出台的关于加强社会组织管理发展的综合性文件中都对推动政府向社会组织购买服务提出原则性要求”(刘振国等,2012)。

笔者通过对2013年9月底之前出台的大量政策文件的文本分析发现,购买服务均强调契约管理、公开透明以及绩效管理等原则。此外,除了少数文件将营利性组织作为潜在的招标对象外,<sup>①</sup>绝大多数都将参与招投标的主体限定为民政登记注册的非营利组织。例如,广东不仅将服务的供应方限定为在民政部门登记注册的非营利组织,还对其设置了必要条件和优先条件,<sup>②</sup>其中“有3个以上专职工作人员”以及诸多优先性规定潜在地排除了很多组织的进入。<sup>③</sup>2013年9月,《国务院办公厅关于政府向社会力量购买服务的指导意见》是涉及购买非营利组织服务的首个国家层面的政策文件。但是,对非营利组织的要求依然是民政登记注册或经国务院批准免于登记。此外,该意见仅仅是指导意见,并不对地方构成强制性约束。

---

① 例如,《成都市人民政府关于建立政府购买社会组织服务制度的意见》规定,“服务提供机构既可以是非营利性社会组织,也可以是营利性社会组织”。

② 《关于确定具备承接政府职能转移和购买服务资质的社会组织目录的指导意见》中规定的必要条件包括:1. 依照有关法律法规登记注册,具有独立承担民事责任的能力;2. 具有健全的法人治理结构,完善的内部管理制度,信息公开制度和民主监督制度;3. 具有独立的财务管理、财务核算和资产管理制度,以及依法缴纳税收、社会保险费的良好记录;4. 有符合要求的固定办公场所及合法稳定的收入来源,有3个以上专职工作人员;5. 具备提供公共服务所必需的设备、专业技术人员及相关资质;6. 在参与政府购买服务项目前两年年检合格,因故未能参加等级评估或因成立时间不足而未能连续参加最近两个年度年检的,应自成立以来无违法违规行,社会信誉好;7. 政府购买服务主体提出的其他专业方面的合理资质要求;8. 其他。优先条件包括:1. 评估等级在3A以上;2. 获得捐赠税前扣除资格和非营利组织免税资格;3. 曾多次承接政府职能转移和购买服务;4. 在国内或本地区内具有较大影响力,在行业内具有较高的公信度和声誉,曾获得部、省、市级等荣誉;5. 枢纽(联合)型社会组织。

③ 江西村级扶贫规划试点项目竞争性很强,且向全国非营利组织招标,但依然局限在登记注册的非营利组织。唯一中标的国际非营利组织——国际小母牛,也是和另一家组织联合投标(韩俊魁,2008a)。但该项目只进行了一期试点便告结束。



双重管理体制使很多非营利组织无法获得合法身份。能够得到业务主管单位的同意，对非营利组织来说意味着合法性高，非营利组织因而获得“授权”，正式进入登记环节。也就是说，大量政策文件中的契约关系局限于政府与政治合法性较高的组织之间，因而购买非营利组织服务是低限度或不完全的竞争。另一个有说服力的证据是购买服务中的行政成本与税收。当前不少领域的购买服务未覆盖非营利组织的核心费用（主要包括人力资源费用和办公行政费用），主要因为很多服务承接方具有官方背景，其人员有固定收入，且办公行政费用由政府或事业单位支付。另外，在税收方面，国家税务总局规定政府购买服务资金不得免税，这导致的结果是，要么是有官方背景要么是有企业背景的非营利组织强势介入，从而为购买服务中的特殊主义埋下隐患。

由此，看似多元主义的购买服务方式其实并非真正的多元主义，而是将草根组织的民政登记注册作为提供购买服务的交换前提。一方面，不少有能力的组织无法登记注册，而登记注册的组织又没有足够的能力提供购买服务。这就面临竞争不足的问题。例如，“目前阶段公益服务类社会组织总量还不是很大，出现了有些项目只有一家组织投标的现象，因此有的项目我们只能采取评分是否合格的方式来确定中标与否。同时，评标过程中，我们发现目前参与竞标的社会组织大多还比较弱小，以成立两至三年的组织居多，社会组织的专业化程度不高”。<sup>①</sup>

2013年十二届全国人大第一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中指出：“除政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构外，成立行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，可直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。”<sup>②</sup>但事实上，四类组织的直接登记工作直到目前仍进展缓慢。因此，政府购买服务中的非营利组织充分竞争仍有待时日。

## 2. 民政登记注册的组织之间类似法团主义的有限竞争（Ⅱ类型）

这种有限竞争的实践可分为以下两类。

第一，中央财政专项支持项目。<sup>③</sup> 2012年，中央财政首次安排2亿专项资

① 王莉静（上海市杨浦区民政局局长）在“民政部中德专家组考察活动”上的讲话，2013年4月19日。

② 参见中国社会组织网：[http://www.gov.cn/2013lh/content\\_2350848.htm](http://www.gov.cn/2013lh/content_2350848.htm)。

③ 本部分数据来自国家民间组织管理局副局长刘振国在2013年4月22日“推进政府购买社会组织公共服务中德国际研讨会”上的发言。