

To Cooperative Governance:

*The Government and Nonprofit Organization Cooperation
Conditions, Pattern and Path*

走向合作治理：

政府与非营利组织合作的条件、模式和路径

汪锦军 著



ZHEJIANG UNIVERSITY PRESS
浙江大学出版社

To Cooperative Governance:

*The Government and Nonprofit Organization Cooperation
Conditions, Pattern and Path*

走向合作治理：

政府与非营利组织合作的条件、模式和路径

汪锦军 著

图书在版编目 (CIP)数据

走向合作治理:政府与非营利组织合作的条件、模式和路径 / 汪锦军著. —杭州:浙江大学出版社, 2012.7

ISBN 978-7-308-10092-2

I. ①走… II. ①汪… III. ①国家行政机关—社会服务—研究—中国②社会团体—社会服务—研究—中国
IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 130599 号

走向合作治理:政府与非营利组织合作的条件、模式和路径 汪锦军 著

责任编辑 邹小宁
封面设计 黄晓意
出版发行 浙江大学出版社
(杭州市天目山路 148 号 邮政编码 310007)
(网址: <http://www.zjupress.com>)
排 版 杭州中大图文设计有限公司
印 刷 浙江全能印务有限公司
开 本 710mm×1000mm 1/16
印 张 12
字 数 226 千
版 印 次 2012 年 7 月第 1 版 2012 年 7 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-308-10092-2
定 价 30.00 元

版权所有 翻印必究 印装差错 负责调换

浙江大学出版社发行部邮购电话(0571)88925591

中共浙江省委党校学科建设成果资助出版项目
科学发展观与浙江发展研究中心研究成果

科学发展观与浙江发展研究中心研究成果

目 录

CONTENTS

第一章 导论 / 001

引言:公共服务的挑战 / 001

一、研究背景 / 002

(一)非营利组织的兴起 / 002

(二)社会福利民营化 / 006

(三)多元治理与公共服务的组织合作 / 007

二、相关研究与评价 / 010

(一)相关基本概念的讨论与界定 / 011

(二)基础理论的研究与评价 / 015

(三)政府与非营利组织相互关系的研究与评价 / 022

(四)政府与非营利组织合作的研究与评价 / 023

三、研究问题的提出 / 027

四、研究框架 / 028

五、资料收集与研究方法 / 031

(一)资料收集 / 031

(二)研究方法 / 031

六、主要研究贡献 / 032

第二章 政府与非营利组织合作的条件分析 / 034

一、合作关系的历史变迁 / 034

二、合作关系的地区差异 / 037

三、政府与非营利组织的关系模型与影响合作的变量 / 040

(一)关系模型简介 / 040

(二)关系模型中的变量分析 / 049

四、合作的条件分析 / 049

(一)政府与非营利组织关系模型中的合作条件 / 050

(二)合作条件的其他研究 / 055

(三)合作的三层次条件分析 / 057

五、小结 / 059

第三章 政府与非营利组织合作的效用分析 / 060

一、合作对合作者的效用 / 060

二、合作的产出效用 / 064

三、合作的结果效用 / 070

(一)史内夫里和德赛的分析 / 070

(二)结果效用的多维视角分析 / 075

四、小结 / 079

第四章 政府与非营利组织合作的模式:类型与差异 / 080

一、关于合作模式认识的两种分歧 / 080

(一)概念之争导致的合作模式认识分歧 / 080

(二)不同区分变量导致的合作模式认识分歧 / 082

二、关系模型中的合作性关系 / 085

三、合作模式的分类框架 / 086

(一)分类框架 / 087

(二)各种合作模式的差异 / 090

四、小结 / 092

第五章 中国政府与非营利组织合作的条件分析 / 093

一、中国非营利组织的发展 / 093

二、中国政府与非营利组织合作的条件分析 / 097

(一)信任关系 / 098

(二)非营利组织因素分析 / 100

(三)制度环境条件分析 / 103

三、小结 / 113

第六章 中国政府与非营利组织合作的模式与案例分析 / 115

一、“协同增效”合作模式与案例分析 / 115

二、“服务替代”合作模式与案例分析 / 123

三、“拾遗补缺”合作模式与案例分析 / 130

四、混合模式分析 / 134

五、小结 / 136

第七章 “服务替代”合作模式与公共服务购买:基于北京和浙江的实证研究 / 137

一、政府向非营利组织购买服务的统计描述 / 138

二、从体制资源到关系资源:公共服务购买的资源要素 / 142

三、公共服务体系构建中的非营利组织角色:统计数据与政策环境的交互分析 / 145

四、小结 / 151

第八章 推动中国政府与非营利组织合作的路径选择 / 155

一、目标:构建多元合作的公共服务体系 / 155

二、中国政府与非营利组织合作的发展阶段与路径 / 156

(一)合作关系发展的三个阶段 / 157

(二)中国政府与非营利组织合作的发展路径 / 158

三、事业单位改革与合作的公共服务框架 / 163

(一)非营利组织与事业单位的角色 / 163

(二)部分事业单位转为非营利组织的可能性 / 166

(三)构建政府平等面向非营利组织与事业单位购买服务的制度平台 / 169

主要参考文献 / 172

第一章 导 论

引言:公共服务的挑战

在过去的一个世纪里,全球各个国家的政府都经历了大规模扩张的历程。在19世纪到20世纪初以前,政府的公共服务职能很少,政府奉行“守夜人国家”的理念,认为干预最少的政府是最好的政府。

从20世纪初期开始,西方主要国家的政府不再奉行“管得最少的政府就是最好的政府”的理念,随着市场经济的发展,诸如失业、贫困、环境、卫生等问题日益严重,政府开始编织覆盖全社会的公共服务保障体系,由此政府的规模开始逐步扩大。尤其是第二次世界大战以后,各国政府颁布一系列社会保障的法律,以建立福利国家制度,政府规模持续扩张。比如,根据有关研究,在六个发达国家,1913年政府花费占GDP的比重是11.7%,1999年则达到42%。而与政府规模的扩张密切相关的,是各个国家用于公共服务的支出在大幅上升。在一份对17个发达国家的数据分析中,在1913年,教育支出、医疗卫生支出和养老金支出占GDP的比重分别是1.3%、0.3%和0.4%。而到1996年,这三项支出的比重分别达到6.1%、6.4%和9.6%。^①第二次世界大战后政府公共服务职能的扩张,其一在于凯恩斯主义的影响导致人们对积极的支出政策表现出前所未有的狂热,进而导致政府对社会干预程度的迅速提高;其二为理论界对国家积极职能和履行这种职能的权力的信仰,被逐渐内化于国家决策的法律——制度框架之中。^②

因此,过去一个世纪,政府不只是扮演守夜人的角色,而是承担起了原来由社会和个人承担的很多服务职能,政府重构了自身在社会中的公共性角色。而且,政府规模的增长并没有降低经济绩效,^③伴随着政府规模的扩张,各国的经

① Allen Schick. Modernizing the State: Restructuring China's PSUs Delivering Public Services. Prepared for World Bank, 2004.

② 维托·坦齐:《二十世纪的公共支出》,商务印书馆,2005年,第18页。

③ Lindert P H. Growing Public: Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century. Cambridge University Press, 2004:21.

济总量翻了好几倍。因此,过去一百年的政府经历了政府规模与经济规模同时扩张的进程。在政府的职能体系中,政府的作用边界和范围已经大大扩展了。政府不但提供纯粹的公共物品,而且提供准公共物品和保障基本人权的私有物品。政府规模的扩大也使得政府面临越来越沉重的财政压力,政府不得不为不断增加的社会福利需求埋单。因此,从20世纪80年代开始,西方各国开始了重塑政府的改革运动,新公共管理、协同政府、网络治理、民营化与公私部门的伙伴关系等理论,都给政府开出了药方。而且,越来越多的实践已经证明,这些方向的改革是有效的。因此,公共服务领域,需要在政府之外,寻找新的力量。其途径之一便是发展和吸纳各种非营利组织参与公共服务提供,以应对日趋增多的社会问题。因此,政府与非营利组织之间,正尝试建立各种合作性关系,来应对公共服务的挑战。

那么,政府与非营利组织为什么要合作?已有的理论能解释这一现象吗?合作对谁带来了效用?政府在公共服务中如何选择与非营利组织的合作?已有的模式有哪些?

合作是有用的,但“事实本身不会说话”。这方面需要在理论上建构对合作的认识。为此,本书的研究试图在更深入的层次,探讨政府与非营利组织的合作问题。本书首先从目前学界探讨的背景和理论出发,综述与合作相关的研究与认识,然后在此基础上,提出本书的研究框架和设计。

一、研究背景

关于政府与非营利组织合作的研究背景认识,主要来自三方面:非营利组织的兴起、社会福利民营化和多元的公共服务合作治理。非营利组织的兴起成为推进政府与非营利组织合作的基本组织前提。而西方自20世纪70年代以来的社会福利体制的变革,导致各国政府都希望在政府之外寻找新的公共服务力量,非营利组织成为积极的公共服务提供主体。政府与社会的互动和政府的改革,又导致更为多元的公共服务的组织合作,在政府、市场和社会各组织之间,出现越来越多的组织间合作的公共服务提供方式。这些背景直接引出了本书对政府与非营利组织合作问题的探讨。

(一)非营利组织的兴起

非营利组织一词主要是源自美国《国家税收法》(Internal Revenue Code, IRC),非营利组织意指凡是符合该法条501(C)为公共利益工作而给予免税鼓励的团体。美国联邦国内税法称:“非营利组织本质上是一种组织,限制其将净

余额分配给任何监督与经营该组织的人,诸如,组织的成员、董事与经理等。”该法详细列出了具有免税资格的慈善机构,只有捐赠给这些免税机构才能获得税收优惠。501 条款还区分了 25 种可以享受豁免联邦所得税的非营利组织。非营利组织(non-profit organization, NPO),从字面上可会意,指的是“不以营利为目的的组织”。非营利组织有许多相类似的用语,学术名词如公民社会组织(civil society organizations)、第三部门(the third sector)、非政府组织(non-government organizations)等。美国耶鲁大学的汉斯曼教授(Hansmann)认为“非分配约束”(non-distribution constraint)是非营利组织区别于营利组织的最重要特征,其包括两层含义:其一,不能进行剩余利润的分配。非营利组织的宗旨是“不以营利为目的”(但并不是绝对地不能从事营利活动和获得收入或利润。实际上,非营利组织在多数情况下是盈利的。所有的组织必须有一定的收入来满足其费用支出,平衡预算)。其二,不得将组织的资产以任何形式转变为私人财产。

非营利组织是“依法建立的、非政府的、在国家法律框架下的慈善性的组织,或非营利性的为服务于公共目的的社团”^①。涵盖从邻里社区的没有资产和雇员的组织到数十亿资产的基金会、大学和医院等。萨拉蒙将非营利组织界定为由以下几个特征构成的组织:正规性、私立性、非利润分配性、自我治理性、志愿性、公益性。^② 莱斯特·萨拉蒙和赫尔穆特·安海尔领导的研究小组在国际比较研究基础上,形成了“非营利组织国际分类体系”(the international classification of nonprofit organizations, ICNPO)。按照这个体系,世界上的非营利组织都被划分到 12 个大类 27 个小类之中,其依据的主要标准包括:活动领域、活动范围、活动方式、活动对象或受益者等。第一类是文化和娱乐,包括文化与艺术、休闲、服务性俱乐部;第二类是教育与研究,包括中小学教育、高等教育、其他教育、研究;第三类是卫生,包括医院与康复、护理、精神卫生与危机防范、其他保健服务;第四类是社会服务,包括社会服务提供、紧急情况救助、社会贫困帮助;第五类是环境,包括环境保护、动物保护;第六类是发展与住房,包括经济、社会与社区发展,住房事务,就业与职业培训;第七类是法律与政治,包括民权促进组织、治安与法律服务、政治组织;第八类是慈善中介与志愿行为活动;第九类是国际性活动;第十类是宗教活动和组织;第十一类是企业与专业协会、学会;第十二类是其他非政府组织。表 1.1 为依照 ICNPO 形成的一个国际组织的分类样表。^③

① Wolf T. Managing a Nonprofit Organization in the Twenty-First Century. New York: Simon & Schuster, Inc, 1999: 20.

② 李亚平、于海编选:《第三域的兴起》,复旦大学出版社,1998 年,第 34 页。

③ 程玥、马庆钰:《关于非政府组织分类方法的分析》,载《政治学研究》,2008 年,第 3 期。

表 1.1 非营利组织的分类体系

大类型	小类型	国际性组织举例
文化与娱乐	文化与艺术	世界文化论坛
	娱乐	国际奥林匹克委员会
	服务性俱乐部	国际狮子会
教育与研究	中小学教育	沃尔多夫教育组织
	高等教育	国际大学协会
	其他教育	国际成人教育协会
	研究	国际第三部门研究会
卫生	医院与康复	无国界医生组织
	护理	国际高龄人联合总会
	精神卫生与危病防范	世界心理卫生联盟
	其他健康服务	红十字国际委员会
社会服务	社会服务提供	儿童解放组织
	紧急情况救援	国际灾难志工组织
	社会贫困帮助	国际关怀协会
环境	环境保护	国际绿色和平组织
	动物保护	国际珍妮·吉尔多协会
发展与住房	经济、社会与社区发展	世界储蓄互助会
	住房事务	国际人性栖居组织
	就业与职业培训	基督教青年会
法律与政治	民权促进组织	世界公民社会同盟
	治安与法律服务	透明国际
	政治组织	德国绿党
慈善中介与志愿行为活动	慈善组织	比尔·盖茨夫妇基金会
国际性活动	国际性活动	特赦国际
宗教活动	宗教组织	天主教仁爱修女会
企业与专业协会、学会	企业与专业协会、学会	世界经济论坛
其他类型	其他组织	世界社会论坛

自 20 世纪 80 年代以来,一场有组织的志愿运动和创建各种私人的、非营利的及非政府的组织运动,成为席卷全球的最引人注目的运动。这场全球性的

“社团革命”(associational revolution),甚至被认为对 20 世纪晚期的意义,如同民族国家的兴起对 19 世纪晚期的意义一样重大。^①

非营利组织的发展,被认为是公民社会兴起的标志。它在全球范围内复兴了早在 160 年前托克维尔所描述的美国的结社传统。因此,非营利组织的发展引起了国际学术界广泛深刻的讨论,并积累了丰富的研究成果。

非营利组织具有四方面的功能:提供公共服务、为社会创业精神提供手段、推动公民政治参与、价值观与信仰建设。因此,非营利组织对社会发展具有重要意义。而且,非营利组织服务的领域往往也是政府的职责所在。这恰恰反映了政府与非营利组织之间关系建构与合作的必要。

在中国,非营利组织不是一个法律术语,而是一个包括了基金会、民办非企业单位、社团等各种组织的宽泛称谓。改革开放以来,我国非营利组织在数量上快速增长。据民政部的资料,1988 年,中国非营利组织的数量是 4446 个,而到 2009 年,发展到 431069 个。增长了近 100 倍。^② 中国非营利组织可以划分为具有法人身份的组织和不具有法人身份的组织。民政部门对非营利组织的统计只反映法人组织,而一些地方登记为法人的组织与未登记的组织的数量之差达到 10 倍。^③ 在类似经验的判断下,一些学者估计全国的社会组织是 300 万~500 万家。王绍光 and 何建宇把未登记的组织和免于登记的群众团体都测算在内,估计全国的社会组织是 813 万家。^④

而在理论研究方面,20 世纪 90 年代以来,许多学者对国外非政府组织的研究进行了跟踪,并立足本土,开始对中国的非政府组织发展进行理论和实证研究。目前,随着学界理论研究的推广和非营利组织作用的不断发挥,非营利组织受到社会越来越多的关注,尤其在一些危机事件出现的时候,总有非营利组织的积极介入,并受到社会舆论的支持。比如,在 2008 年 5 月的四川汶川大地震中,民间各种非营利组织尽可能参与到救灾中,并且还成立了救灾联盟,相互协调信息,为救灾工作发挥各自的优势,并且受到社会舆论的广泛关注。根据谷歌趋势的检索统计,NGO 这一词在 2008 年 5 月地震发生以后,受到极大的关注(见图 1.1)。

① Salamon, Lester M. The Rise of the Nonprofit Sector. Foreign Affairs, 1994, 73(4): 109-122.

② 中国社会组织网: <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=48276&dictionid=2201&catid=>

③ 叶建平等人报道,南京市民政局副局长赵军表示,据他了解,存在大量没有登记的社会组织,这些社会组织可能是已经登记的 10 倍以上。——《基层政府对草根组织认识改变:互动合作增强》,载《半月谈》,2010 年,第 23 期。

④ 王绍光、何建宇,《中国式的社团革命:对社团全景图的定量描述》,载高丙中、袁瑞军主编《中国公民社会发展蓝皮书 2008》,北京大学出版社,2008 年。

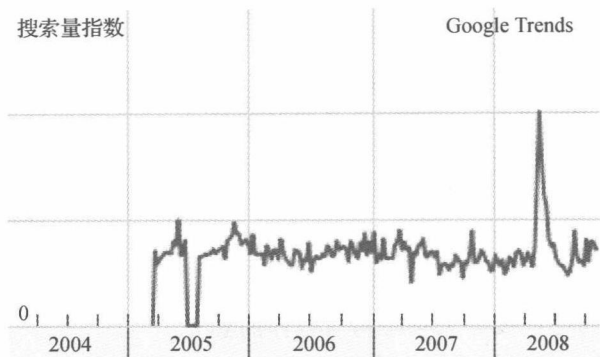


图 1.1 词语 NGO 在 Google 的搜索量指数^①

因此,非营利组织在中国无论是实践发展,还是理论研究,还是社会关注方面,都已经成为一个不可忽视的主体。尤其是改革开放后非营利组织数量的大规模增长,使得无论政府还是非营利组织都面临着如何构建双方的互动与合作性关系的问题。在这方面积极思考和借鉴相关的理论资源,为双方未来的良性互动提供指引,就具有重要的现实意义。

(二) 社会福利民营化

工业革命以后,社会福利领域的一个重大转变便是政府开始承担更多社会福利供给的角色。尤其是在 1930 年代出现的经济大萧条,民间力量无法应付全面性的失业和贫穷问题,必须由政府出面解决。此后,随着政府的不断介入,政府在福利提供中扮演越来越重要的角色,并投入大量的福利预算,政府提供的公共服务范围也由此不断扩大和发展,福利国家便逐步形成了。福利国家产生的主要想象是一个巨大的官僚制国家,充满着结构上的层级,规模庞大,并承担了以前由其他社会机构履行的社会功能。保守主义的福利国家理论甚至认为,在政府与非营利组织之间,存在着固有的冲突,而这个冲突中政府是一直获胜的。奈斯比特指出:“我相信,政治国家的中央权力与教会、家庭、行会和地方社区拥有的一整套功能与权威之间的冲突,是社会结构变化和地位废除的主要来源,它们是我们这个时代社区问题的原因。”^②由此,克里恩和诺伊豪斯认为:“我们当前道路的逻辑结果是,国家最终会成为所有社会服务的唯一提供者。”^③

① 根据谷歌趋势的关键词“NGO”的检索自动绘图所得。

② Nisbet Robert. *Community and Power*, 2d Edition. New York: Oxford University Press, 1962: 68-109.

③ Kerrine Theodore M, Neuhaus Richard John. *Mediating Structures: A Paradigm for Democratic Pluralism*. In the *Annals of the American Academy of Political and Social Sciences*, 1979(446):10-18.

然而,福利国家理论对政府作用的夸大其词随着 20 世纪 70 年代福利支出压力的增加而受到挑战。70 年代以后,由于福利支出急速增加,各方都希望政府可以减少福利开支。到了 80 年代,各国都受庞大福利支出所苦,政府不堪重负。各国都开始寻找官僚体系之外的力量,于是开始了大规模的去官僚化、分权化、市场化等的改革运动,其中一条重要的改革路径便是推动政府与非营利部门的合作,通过项目委托或活动合作等途径,让非营利组织参与到公共服务的提供体系之中,这便是社会福利的民营化。社会福利民营化是政府将社会福利供给者的角色,完全或部分转移到非营利部门的过程。政府通过管理权的转移,引入市场原则来经营及提供社会服务,使社会服务变成商品或半商品,而服务的接受者成为消费者。在西方英美等国,社会福利的民营化策略是增进社会服务效率和地方控制的手段,以降低政府在福利供给者角色的重要性,并由此希望打破公营部门的垄断和僵化的官僚体系,以满足多元的服务需求,取得更高的资源利用效率。

(三)多元治理与公共服务的组织合作

在 1989 年世界银行概括当时非洲的情形时,首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词,此后“治理”便广泛用于治理发展研究中。许多学者如罗西瑙(J. N. Rosenau)、罗茨(R. Rhodes)、库伊曼(J. Kooiman)等人对什么是治理作了界定。全球治理委员会将治理界定为:治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程。所以,治理强调政府与公民的密切合作,它认为公共事务不纯粹是政府的事情,在政府的责任之外,还强调公民的责任。可以说,治理的提出,在理念上对传统的统治或政府管理观念提出了挑战。治理的倡导者看到,在公共事务活动中,政府的积极作为并不一定是最有效的,政府不应当是高高在上的统治者,而应当密切与公民的关系,与公民积极合作,共同承担社会公共责任。对这种合作性关系的追求也是自 70 年代以来全球公共治理的发展趋势。如果将公共治理区分为源于政府的政府治理、源于社会的自主治理和源于政府与社会的合作治理三种模式的话,可以发现合作治理在近几十年的公共领域治理实践中迅速成长。^① 因此,在治理的视野里,政府应当积极与非营利组织开展各种形式的合作,从而为社会提供更有效的公共物品和服务。

^① 敬义嘉:《合作治理:再造公共服务的逻辑》,天津人民出版社,2009 年,第 171 页。

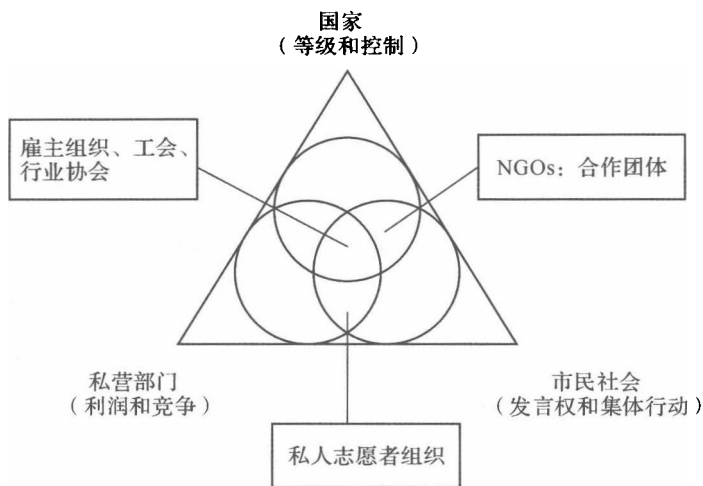


图 1.2 在政府、市场和市民社会之间的组织^①

根据世界发展银行的发展报告分析，政府、市场、与市民社会有不同的功能特征，国家是等级和控制，私营部门是利润和竞争，市民社会是发言权和集体行动，在不同的场景里，需要不同的组织发挥作用，唯有如此，我们社会才能达到和谐共处。因此，现代社会越来越频繁出现多元组织合作治理的情形。新公共管理用“公私部门的战略伙伴关系”来概括政府部门与非营利组织、企业之间的合作关系。每一部门都有各自的优势，戴维·奥斯本和特德·盖布勒在著名的《改革政府》中，对此作了概括：公营部门最适合政策管理和实行公平的领域；私营部门则在追求效率的领域往往有上佳表现；而第三部门则在不太能产生利润的领域往往表现出优势（见表 1.2）。

因此，多元治理要求在公共服务领域各组织之间相互合作，优势互补，从而构成共同治理的互动关系：

（1）以积极管理代替消极管制，政府不再是主导者，而是推动者与支援者。

（2）公营部门的现代化，需要民间的积极参与及共同治理，政府无法独立完成，并且“好的社会不是由国家来主导”的，因此，积极的政府应努力促动、孕育一个有活力的公民社会，若政府与民间能结为伙伴关系，联手出击，就可以互相学习及彼此支援。

^① 世界银行：《变革世界中的政府——1997 年世界发展报告》，中国财政经济出版社，1997 年，第 116 页。

表 1.2 每一部门最适合的任务^①

	公 营	私 营	第三部门
<u>最适合公营部门</u>	E	I	D
政策管理	E	I	D
管理实施	E	I	E
实行公平	E	I	D
防止歧视	E	D	D
防止剥削	E	I	E
提高社会凝聚力	E	I	E
<u>最适合私营部门</u>			
经济的任务	I	E	D
投资任务	I	E	D
产生利润	I	E	I
提高自足的能力	I	E	D
<u>最适合第三部门(非政府组织)</u>			
社会的任务	D	I	E
需要志愿劳动的任务	D	I	E
产生微利的任务	D	I	E
提高个人的责任心	I	D	E
加强社区	D	I	E
提高对他人福利的责任心	D	I	E

注：E=有效果；I=无效果；D=取决于环境。

(3)私人企业、民间团体必须学习与公部门联系的方法，并且学习对公民尽责任的社会公义；公部门则要学习私人企业的效率，这种做法对未来发展有绝对影响。

(4)若以公共服务的使用者为中心，则政府提供的服务更能符合人民的生活。^②

在公共服务的多元合作治理格局中，非营利组织担负着重要的公共服务提供者和合作者的角色。Feiock 与 Andrew 将公共服务提供中的非营利组织角色分为七种类型：(1)独立的服务提供者(Autonomous Service Provider)。非营利组织独立地向社区提供公共服务。(2)合作的服务同盟(Coordinated Service Ally)。非营利组织通过合作与协作，参与公共服务提供的计划与实施，以配合

^① [美]戴维·奥斯本·特德·盖布勒：《改革政府——企业精神如何改革着公营部门》，上海译文出版社，1996年，第20页。

^② 李宗勋：《政府业务委外经营理论、策略与经验》，台北智胜，2007年，第440—441页。

和补充政府的行动。(3)接受补贴的服务提供者(Subsidized Provider)。非营利组织获得政府多种形式的支持,包括直接拨款、补贴、税收减免以及免费的土地与办公设施等。(4)合同商/代理商(Contractor/Agent)。非营利组织通过取得政府的服务合同而获得公共资金。(5)合作伙伴(Partner)。非营利组织与政府建立合作的伙伴关系,在经济发展和社会服务提供上,不仅作为政策实施者和服务提供者,而且可能参与到政策制定和政策评估过程中。(6)战略竞争者(Strategic Competitor)。非营利组织提供与政府提供的服务存在竞争的服务,例如业委会和私立学校这样的导致其成员脱离市民社会整体的“私立政府”。(7)倡导者/说客(Advocate/Lobbyist)。非营利组织的一个重要作用是在民主过程中推进公民参与,实现组织使命和服务其支持者。^①

近些年来,各个国家的政府都积极争取与非营利组织合作来提高公共服务。比如,英国在1998年开始实施了所谓的COMPACT计划,通过建立政府与非营利组织之间的平等合作关系来提高政府提供公共服务的能力。在日本,最近几年非营利组织领域的一个最流行的词汇是“协调”,其含义是地方政府建立与社会自治组织合作的参与机制,让非营利组织也积极参与提供公共服务。

二、相关研究与评价

无论是工业化国家,还是转型和发展中国家,对国家和非国家部门间合作的兴趣都在显著增长。全球范围内存在的广泛共识是,那些政府自身不能单独解决的社会问题,也不能把市场视作国家唯一的选择。越来越多的实践证明,许多公共服务问题需要通过多个部门的合作来解决。政府与非营利组织的合作是近些年来治理进程中的一种有效制度选择。

那么,在公共服务提供中,政府如何与非营利组织合作?目前的研究是否很好地回答了关于合作的问题?这需要考察已有的研究对这些问题做出了怎么样的回答,其各自的局限性在哪里。然后提出本书的研究框架。

下面首先对相关概念进行考察,并提出本书在这些概念上的界定,然后对已有的相关研究成果进行综述和分析。

关于政府与非营利组织合作的研究是一个跨学科的研究领域。已有的研究散布于各种关于公共服务和非营利组织研究的论文和著作中。这里关于研究综述的概括,从三个层次介入并加以分析总结:

^① Feiock R C, Andrew S A. Introduction: Understanding the Relationships Between Nonprofit Organizations and Local Governments[J]. International Journal of Public Administration, 2006, 29: 759-767.