

范召全 著

成都市社会组织治理 实证研究



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS



范召全 著

成都市社会组织治理 实证研究



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

成都市社会组织治理实证研究/范召全著. —上海:
上海社会科学院出版社, 2017
ISBN 978-7-5520-2000-7

I. ①成… II. ①范… III. ①社会组织管理-研究-
成都 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 128831 号

成都市社会组织治理实证研究

著 者: 范召全

责任编辑: 王 勤 曹艾达

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海顺昌路 622 号 邮编 200025

电话总机 021-63315900 销售热线 021-53063735

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

照 排: 南京理工出版信息技术有限公司

印 刷: 凤凰数码印务有限公司

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 13

字 数: 182 千字

版 次: 2017 年 6 月第 1 版 2017 年 6 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-2000-7 / D · 453

定价: 49.80 元

版权所有 翻印必究

本著作受“2017 年成都哲学社会科学规划项目”资助，项目编号 2017M03。

目 录

第一章 绪论	001
一、研究背景及意义	001
二、国内外研究现状	009
三、研究的基本概念界定	017
四、研究的理论基础	019
五、研究方法及技术路线	024
第二章 社会组织的政府合作依赖关系研究	027
一、社会组织与政府合作模式选择	028
二、社会组织与政府合作方式选择	031
三、政府合作依赖下社会组织井喷式发展	034
第三章 成都市社会组织治理现状分析	038
一、成都市社会组织治理的基本现状	039
二、成都市社会组织治理的突出特点	070
第四章 成都市社会组织内部治理研究	078
一、社会组织内部治理研究评述	078
二、成都市社会组织内部治理的突出问题分析	080
三、成都市社会组织内部治理结构的标准化问题分析	086

第五章 成都市社会组织外部治理研究	097
一、成都市社会组织的市场准入问题分析	098
二、成都市社会组织的市场风险问题分析	101
三、成都市社会组织的规模效益问题分析	107
第六章 政社合作：成都市社会组织治理的机制选择	114
一、政府购买：成都市政社合作的政策选择	114
二、成都市政社合作的主要领域	117
三、招标投标：成都市政社合作的实现途径	118
第七章 项目制评估：成都市社会组织治理的手段选择	125
一、政府对购买社会组织服务项目的准入评估	126
二、政府对所购买的社会组织服务项目进行过程评估	127
三、项目制评估：成都市政府对社会组织实现治理的主要手段	132
第八章 成都市社会组织治理问题的审视	135
一、各相关方对社会组织治理关系的差异化诉求	135
二、审视政府合作依赖关系下的社会组织治理问题	139
三、对成都市社会组织治理的认知和价值理性的重构	142

第九章 完善成都市社会组织治理的对策研究	147
一、靶向评估:社会组织治理的策略选择	147
二、“四个多元化”发展:社会组织治理的改革方向	158
三、依法治理:社会组织治理的制度保障	160
结语	164
附件 1 成都市社会组织治理调查问卷	166
附件 2 成都市社会组织治理访谈提纲	170
附件 3 关于成都市政府购买社会组织服务项目评估的访谈 提纲	174
主要参考文献	176
主要参考网络资料	193
后记	195

第一章 绪 论

本研究的“社会组织”，主要指向“民办非企业单位”。按照《民办非企业单位登记管理暂行条例》（1998年10月25日），民办非企业单位，是指企业、事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。为了更准确地反映社会服务机构的定位和属性并与《慈善法》的表述相衔接，2016年5月26日，民政部向社会公开征求意见发布的《社会服务机构登记管理条例（民办非企业单位登记管理暂行条例）（修订草案征求意见稿）》，将“民办非企业单位”名称改为“社会服务机构”，该意见稿称，社会服务机构，是指自然人、法人或者其他组织为了提供社会服务，主要利用非国有资产设立的非营利性法人。因此，本研究的社会组织，主要指向的是将来正式颁布实施的《社会服务机构登记管理条例》中的“社会服务机构”。

一、研究背景及意义

（一）现实背景

1. 基于成都市社会组织的发展态势及其国内领先地位

社会组织，尤其是民办非企业单位（又称为社会服务机构，下文同）这种类型的社会组织，被视为一个地区社会治理成熟的标志

之一。近年来,成都市社会组织迎来了井喷式发展,尤其是民办非企业单位这类社会组织的发展在中国 15 个副省级城市中居于前列。《成都商报》2015 年 9 月 1 日一篇报道称,截至 2015 年 9 月 1 日,成都全市依法登记的社会组织达 8 540 个,已作备案的社区社会组织 2 200 多个;全市每万人拥有社会组织 7.7 个,处于全国领先地位;政府已扶持 239 个社会公共服务项目,受益群众达 195 万人次。^①在 2017 年年初的一次工作会上,据成都市民政局有关人士介绍,截至 2016 年年底成都市已有正式登记注册社会组织 8 930 余家,已成为承担政府购买公共服务项目的重要力量和生力军。当前成都市政府在购买公共服务上,从宏观的角度整体把握,对购买的范围、内容及对象等提出了原则性的规定,同时允许各地区根据当地的实际情况制定更为合理的相关文件,以指导具体的政府购买工作,达到了因地制宜的效果。同时,成都市政府购买公共服务能够立足于民众的需求,政府在计划和购买公共服务时,以社会公众的需求为导向,促进实现购买需求与社会服务机构资源的有效结合,以实现政府和社会各服务机构积极参与其中。截至 2015 年,全市政府购买服务项目数达 4 397 个,政府购买服务金额达 93.24 亿元,较上年增长 80%,政府购买服务规模呈快速上升趋势。^②究其原因,近年来,成都市坚持以引进、孵化及培育为先导,以促进社会组织发展为前提,以深化改革为动力,以发挥作用为目的,以加强党建为保障,紧密围绕成都市中心工作,积极采取措施,着力于研究新型的社会组织管理模式,对发展环境进行不断地优化,增强其参与政府购买的能力和参与社会治理中各类公共事务服务的积极性,使全市社会组织培育发展

① 李秀明:《成都社会组织达 8 540 个,每万人有 7.7 个,全国领先》,《成都商报》2015 年 9 月 1 日。

② 《加快政府职能转变,优化公共资源配置——成都市多举措并举推进政府购买服务改革》,四川政府采购网,2016 年 2 月。

和监督管理工作保持了健康有序的良好发展态势。这其中,既有地域性特殊因素的影响,如“5·12”汶川大地震等自然灾害的发生引来大量境内外 NGO 参与抗震救灾和灾后重建,从而催生本地民间社会组织的发生和发展,也鼓励着当地各级政府加大引进、孵化及培育社会组织参与社会建设的政策力度,更有中国经济体制改革的推动,尤其是国家现代治理体系和治理能力现代化,强化社会治理,国家顶层设计在政策及社会工作服务人才等方面的战略性推动的结果。尽管成都市的社会组织获得飞速发展,但跟全国其他一些地方一样,社会组织在当前各项体制改革尚未完全成熟的情况中,面临着如何才能可持续健康发展,如何为政府职能转型贡献力量,尤其是承接社会服务职能,如何有效应对其自身发展中出现的治理困局、市场风险等现实问题。因此,研究成都市社会组织治理问题,既是一个迫切的社会组织管理理论研究问题,也是一个推进社会组织健康发展、治理有序的实践问题。

2. 基于社会治理对社会组织发展所提出的要求

中共十八届三中全会提出:创新社会治理,提高社会治理水平。其中,提及社会组织时指出,要“激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会、商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动”^①。成都市,作为社会组织发展极其快速的一个副省级城

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过,网址 http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm。

市,也是中国西部经济社会发展高地、国家中心城市,放在全国范围来看,无论是社会组织的规模数量,还是政府财政对社会组织的政策扶持力度,都是对十八届三中全会有关决定贯彻执行的最好注解。但是,对发展过快的社会组织而言,其自身的能力发展、内部治理结构健全程度,社会组织面临的外部治理环境、政府购买政策制度环境,各级政府及其主管部门对社会组织的管理机制体制、与社会组织的合作关系,市民公众对社会组织的认知度、志愿参与社会组织的成熟度,等等,都还不能与社会组织的快速发展要求相适应,这就可能成为成都市社会组织未来发展的最大桎梏。因此,对成都市社会组织发展进行深入研究,了解成都市社会组织的治理现状、服务能力、功能、政策导向、公众志愿参与等多维问题,对成都市社会组织可持续健康发展、激发社会组织活力、实现政府对社会组织的有效管理,具有重要的现实意义。

3. 本研究符合中国深化改革、继续转变政府职能的政策性研究需要

当前中国正处在深化改革的新时期,积极发展社会组织并发挥其作用,已是促进经济社会发展和转变政府职能的重要一环。中共十八大报告明确提出,通过社会体制改革、政府职能转变的方式促进社会组织发展。十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》更加明确地指出,“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。^①这不仅为社会组织的发展带来了契机,而且以通过政府购买公共服务的方式来实现政府职能转变明确了一个重要的改革方向。近年来,在政府文件及重要会议中多次提及政府购买公共服务,比如2013年,国务院出台《关

^① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过,网址 http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm。

于政府向社会力量购买服务的指导意见》就明确提出,“十二五”期间要大力发展政府购买社会组织服务,要在全中国建立较完善的政府购买公共服务体系。十八届三中全会提出“扩大政府对社会服务的吸纳力度,原则上只要是事务性层面上的管理服务,都将引入竞争,利用契约、委托等途径实现购买”^①。可见,各级政府大力推进向社会组织购买社会服务,对中国政府职能转变、推进国家治理能力现代化有着重要意义。必须指出,顺利开展政府购买服务,实现政府职能的转变,当然离不开社会组织的繁荣和发展。

4. 中国世贸保护期结束后政府与本土社会组织面临发展困境

2015 年是中国自 2001 年以来加入 WTO 的保护期截止时间,中国不仅在经济发展上要全面与国际社会上各路对手直接对话,如削减关税、开放农产品市场、限制对美国出口(包括纺织品)急增、开放零售市场、开放专业服务、开放影音产品市场、开放汽车业、开放电讯业、开放银行业、开放证券业等。这些将直接对中国的经济发展产生深远的影响。中国贸易保护期的结束同样也会对社会发展领域产生深远的影响,其中就包括开放国(境)外社会组织进入中国,开展多种多样、不同类型的服务。这就必然涉及在未来如何管理、服务好国(境)外社会组织或者非政府组织的问题。如何扎好自己的篱笆,让本土社会组织有更好更多的生存发展空间,促进中国社会体制改革的顺利进行。这是摆在我们面前的一个迫切的现实问题,既关涉社会组织领域的对外开放,也关涉社会组织的对内搞活。从 2015 年 4 月第十二届全国人大常委会第十四次会议审议《中华人民共和国境外非政府组织管理法(草案二次审议稿)》,在中国人大网公布,向社会公开征求意见,到 2015 年 6 月 4 日第十二届全国人大常委会第十

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过,网址 http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm。

四次会议审议《中华人民共和国境外非政府组织管理法(草案)》,最后到2016年4月28日第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十次会议通过《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》,并于2017年1月1日实施,无不透露全国上下对这一问题的高度重视与关注。从学理角度看,这部国家层面的法律内容包括总则、代表机构、临时活动、行为规范、便利措施、监督管理、特别规定、法律责任等方面,值得从学术角度进行深入研究。研究成果对中国未来制定购买服务政策,出台相关法律、法规,依法应对、治理国(境)外社会组织均具有深远影响和重要意义。成都市,作为国家中心城市,也是“一带一路”战略的重要节点,必将成为境外非政府组织进驻中国的重要目的地。因此,研究成都市社会组织治理问题,也是为应对社会组织的对外开放做好充分准备,本选题希望从成都市这一场域中本土社会组织、境外社会组织、社区社会组织之间的互动与博弈、互助与竞争、发展与收缩进行观察,研究治理中的一些问题,以期为中国社会组织发展贡献自己微薄的力量。

(二) 研究意义

1. 专业理论、研究方法的意义

尝试从多专业维度研究社会组织发展。

第一,管理学专业相关理论和方法对本研究的作用。社会组织尤其是民办非企业单位的发展,从组织的角度看,虽然它不具备企业所应有的营利性、产权清楚等性质,但是作为一个结构完善、边界明晰、分工齐备的法人组织,从管理学的角度来分析它,具有方法论意义上的优势和必要性。一是从社会组织自身内部的管理角度出发,发现组织发展所存在的问题,建立预警和防范机制。二是从社会治理的角度来看,促使国家和地方执政者认识到社会组织的发展既对承接政府职能转移中能起到巨大促进作用,也会在其发展过程中出

现一系列的问题。利用管理学相关理论和方法进行研究,将为成都市社会组织健康可持续发展提供建设性思路。

第二,社会学专业相关理论和方法对本研究的作用。一是利于对研究场域的界定。社会学家滕尼斯对“社区”的定义开辟了社会学界对“社区”这一新型领域的研究,使对社区管理的研究具备了社会学意义上的理论溯源。在中国当前的社区治理实践中,从政策上是将民办非企业单位这类的社会组织置于社区来予以制度安排设计的,研究社区管理这一领域,就不得不涉及社区中参与社区公共服务的民办非企业单位,而研究社会组织尤其民办非企业单位,就需要将其放在社区这一场域中来进行分析,在治理层次上加以研究。二是利于研究中国民办非企业单位与国际非政府组织(NGO)的异质性。国际 NGO 基于自身充足的资金、较强的服务能力和专业化治理,具备纯粹的非营利性、志愿性等非政府组织的突出特征,从马克斯·韦伯的合理性理论来看,其行动具有更多的价值合理性因素。反观中国社会组织的发展历程,我们可以发现,在一定程度上,社会组织是在行政主导的情形下出现的,有学者将其界定为“非制度性依赖”(葛亮、朱力,2013)。不过,在 2008 年汶川地震之后,历经了蓬勃发展阶段,社会组织在更大程度上进入了一个自主发展、较少受行政性因素干预的阶段,但存在着社会组织蓬勃而鱼龙混杂、参差不齐的现象,服务项目的监督评估较为粗疏……民办非企业单位提供的所谓社会服务,能否正常运转、良性运转,给社会带来积极作用,必须用社会学理论进行审视,用社会学的方法进行检测。成都市的社会组织,跟全国许多地方一样,也存在着以上种种不良情形,因此,运用社会学理论与方法来对成都市不同类型社会组织进行分析研究,对政策制定、学术研究都具有指引价值。

2. 交叉学科意义:推动建立新兴交叉学科

社会组织的研究,在中国当下学科话语体系下,是作为多学科研

究中一个交叉性研究课题出现的。从公共管理学、行政管理学角度研究社会组织,是从社会组织所提供的公共服务、公共产品和涉及的公共领域来开展研究的。举例来说,如《中国行政管理》这一权威性公共管理专业期刊,在2014年出版的每一期中,都辟专栏来介绍社会组织研究成果。在社会学研究领域研究社会组织,则是从社会组织所指向的服务对象、社会组织在公民社会发育中所起的作用等角度来进行分析和审视的。法学、经济学界学者也将研究触角延伸到了社会组织这一领域,如:法学从社会组织权属角度、社会组织法律政策角度、合法性危机角度等进行研究;经济学则又从财务风险、税收等角度来展开研究。综上所述,各学科对社会组织的研究都有涉猎,但不一而足,正如经济学与法学的交叉研究中出现经济学领域的法经济学、法学领域出现经济法学一样,我们有理由推断,对社会组织的研究,也必将出现新兴的交叉学科。

比如从社会组织风险研究成为新兴交叉学科的必要性来看,现今社会组织的发展、政府职能转移以及社会体制改革的进展已经进入如火如荼的阶段,而学界对社会组织的研究还停留在碎片化、表面化和微观化的阶段,这对社会组织风险的规避极为不利,从历史唯物主义的角度来看,这是缺乏历史眼光和发展的视角的。

又如从社会组织研究所具备的可行性来看,当前社会组织的发展、社会治理的需求、社会公众的诉求,社会组织数量上的迅猛增长和群众对其的认识,使社会组织风险研究可以收集到巨量素材。可以毫不夸张地讲,这是一座研究“富矿”。

3. 现实应用价值:回应各类主体诉求

第一,回应国家顶层设计中社会治理的要求。中共十八大提出,允许“社会力量参与进社会治理中来”;十八届三中全会公报中关于社会体制改革部分中提出:“创新社会治理,必须着眼于维护最广大人民根本利益,最大限度增加和谐因素,增强社会发展活力,提高社

会治理水平。要改进社会治理方式,激发社会组织活力,创新有效预防和化解社会矛盾体制。”^①顶层设计中关于社会治理的内容,无不注重并要求发挥社会组织的力量。既然是要社会组织进入社区,提供社会公共服务,就毫无疑问地涉及如何发挥社会组织的“正能量”,规避、应对社会组织的风​​险问题。本研究以成都这个社会组织发展速度非常快的具有代表性的城市作为个案,对社会组织进行研究,将具有窥一斑而见全豹的作用。

第二,回应社会组织自身规范化、科学化管理的需求。社会组织自身管理的需求主要包括三个方面内容:一是社会组织的内部治理结构问题。社会组织内部治理结构的合理化和规范化的设置,可使其在服务供给、资源筹集等方面发挥最大的功能和效用。二是社会组织的外部治理问题。由于社会组织是介于企业和政府部门两者之间的一种社会主体类型,也就是学术界提到的“第三部门”,其服务供给、资源筹集等如何避免风险、健康发展,是社会组织作为社会主体实现生存发展的问题。三是社会组织运营的机制体制问题。社会组织在对其组织成员如社会工作人才、志愿者和专家顾问的管理或运用上,在参与政府购买项目的管理运营上,在与政府的合作以及项目的评估上,均需要一定的管理智慧。

二、国内外研究现状

(一) 国内研究现状

对社会组织治理问题的研究,国内还处于方兴未艾阶段,本研究首先将选取国内这一阶段的部分研究成果进行简单述评,其研究述

① 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议通过,网址,http://news.xinhuanet.com/2013-11/15/c_118164235.htm。

评以年度为单位进行分析。

社会组织治理问题的研究成果主要集中于“社会治理、政府购买服务、政社互动关系”等方面。史薇(2015)以太原市居家养老服务发展为研究对象,认为居家养老服务的发展需要政府和社会组织共同参与。徐永祥等(2015)结合当前社会治理的发展阶段,认为当前社会组织已发展到了“新社会组织”的阶段,从而可单独进行政策的设计与考量。高山(2015)对政府购买服务与社会组织发展之间的互动问题进行研究,认为中国政府需要强化购买服务的契约管理,建立服务平台,以便于社会组织参与,积极培育和引导社会组织健康发展,完善社会组织自身治理机制,对购买服务进行多元专业的监督管理,推进购买服务的评估体系建设。李德(2015)认为社区社会组织参与社会治理需要充分发挥社区社会组织在基层社会治理与公共服务过程中的积极作用。程伶俐、刘东梅(2015)认为在民族地区经济发展中,社会组织迫切需要通过提高社会公信力,这样才能为经济繁荣和社会稳定奠定坚实的基础。李伟旭(2015)从老龄化社会的现状出发,认可老年社会组织在服务老年群体中的作用,但其发展的瓶颈也需要注意应对。齐久恒、刘国栋(2015)通过对“自然之友”进行个案分析,对中国特色公民社会组织的自主性发展提供了一种切实有效的实践路向指引。马贵侠、叶士华(2015)则对民间公益组织的发展动态进行了反思,并提出了具有针对性的对策建议。在政府与社会组织两者互动关系的研究上,齐久恒(2015)、张紧跟(2015)、扶松茂(2015)、刘西忠(2014)、欧阳兵(2014)、敬义嘉(2013)等对政府与社会组织之间的公共服务合作机制、边界重构、互动关系下的发展风险等都有深入研究,对本研究具有一定的指导意义。还有不少学者对青年社会组织进行了大量研究,李威利和郑长忠(2015)、石国亮和王玲雪(2015)、冯志明与阮平南(2014)等对其发展与现状、政策环境与政策建议等问题进行了分析探讨,为社会组织参与解决城乡一体化进程