

社会服务项目制的建构 及其影响研究



陈为雷 著

Shehui Fuwu Xiangmuzhi
de Jiangou
Jiqi Yingxiang Yanjiu

中国社会科学出版社

社会服务项目制的建构 及其影响研究



陈为雷 著

Shehui Fwuw Xiangmuzhi
de Jiangou
Jiqi Yingxiang Yanjiu

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会服务项目制的建构及其影响研究 / 陈为雷著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5161 - 5518 - 9

I. ①社… II. ①陈… III. ①社会服务 - 项目 - 研究 - 中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 026903 号

出 版 人 赵剑英

责任编辑 宫京蕾

特约编辑 张 昊

责任校对 张依婧

责任印制 何 艳



出 版 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)

网 址 [http: //www. csspw. cn](http://www.csspw.cn)

中文域名: 中国社科网 010 - 64070619

发 行 部 010 - 84083685

门 市 部 010 - 84029450

经 销 新华书店及其他书店

印刷装订 北京市兴怀印刷厂

版 次 2015 年 1 月第 1 版

印 次 2015 年 1 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16. 5

插 页 2

字 数 238 千字

定 价 50. 00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换

电话: 010 - 84083683

版权所有 侵权必究

鲁东大学人才引进基金（WY2014013）、中国博士后
科学基金面上资助（2014M550117）

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究问题与研究意义	(1)
一 研究问题	(1)
二 研究意义	(5)
第二节 基本概念和分析框架	(6)
一 社会服务项目的含义和类型	(7)
二 非营利组织的定义	(11)
三 社会服务项目制的含义	(12)
四 分析框架	(12)
第三节 研究方法 with 调查对象	(17)
一 研究方法	(17)
二 调查对象	(18)
第四节 研究内容、研究侧重点及存在的不足	(19)
一 研究内容	(19)
二 研究的侧重点	(20)
三 本书的不足之处	(21)
第二章 文献综述	(22)
第一节 社会服务的多元化供给模式研究	(22)
一 按人头拨款	(22)
二 整笔拨款	(23)
三 补助	(25)

四 项目资助	(25)
五 合同承包	(26)
六 服务消费券	(26)
七 社会服务项目制与其他社会服务提供模式的联系和区别	(27)
第二节 国外非营利组织研究	(29)
一 非营利组织生成的理论	(30)
二 关于政府—非营利组织关系的类型学	(31)
三 评价	(32)
第三节 近年来中国的非营利组织研究	(33)
一 中国非营利组织与政府的关系研究	(33)
二 中国非营利组织面临的困境与行动策略研究	(38)
三 评价	(42)
第四节 中国非营利组织的项目运作和项目管理的研究	(47)
一 非营利组织的项目运作和项目管理的研究概况	(47)
二 评价	(49)
第三章 社会服务项目制的动因和条件分析	(51)
第一节 社会服务需求与供给不平衡	(51)
一 现阶段我国民众存在大量的个人需求	(51)
二 社会服务的供给仍然不能满足社会发展的需求	(53)
第二节 政府购买服务与社会服务项目制	(56)
一 我国政府购买服务的实践创新和政策举要	(56)
二 政府购买服务为社会服务项目制奠定了制度基础	(58)
第三节 非营利组织的发展为项目制的建构提供了组织载体	(60)
一 国外非营利组织的兴起和示范作用	(60)
二 我国非营利组织的发展	(61)
第四节 项目制的理论基础——福利多元主义和新公共管理	(63)

一 福利多元主义	(63)
二 新公共管理	(64)
三 福利多元主义和新公共管理对社会服务项目制建构的 借鉴作用	(64)
本章小结	(65)
 第四章 政府社会服务项目外包：角色、机制和逻辑	(66)
第一节 政府在社会服务项目外包中的角色	(66)
一 服务项目外包的规划及政策制定者	(66)
二 资源提供者	(67)
三 组织管理者	(68)
第二节 政府社会服务项目招标发包	(69)
一 社会服务项目招标发包的特点	(69)
二 上海社区公益服务项目招标发包	(70)
三 深圳市社区服务中心项目运作	(76)
四 上海和深圳社会服务项目招标发包比较	(80)
第三节 社会服务项目委托发包和公益创投	(83)
一 社会服务项目委托发包	(83)
二 公益创投——政府的视角	(86)
第四节 政府社会服务项目外包的逻辑	(89)
一 提高资金的使用效率和效益	(90)
二 培育非营利组织，回应社会需求	(91)
三 政府社会服务项目外包中的问题	(92)
本章小结	(94)
 第五章 非营利组织项目运作：机制、策略和逻辑	(96)
第一节 非营利组织的项目运作机制	(96)
一 社会服务项目投标和竞标	(96)
二 委托项目承包	(103)
三 公益创投——非营利组织视角	(107)

四 主动申请项目	(108)
第二节 非营利组织项目运作的策略	(110)
一 根据组织战略进行项目运作	(111)
二 动员员工参与项目开发和设计	(111)
三 项目的分化与整合	(113)
四 项目的经营与滚动	(116)
五 通过项目培育和孵化机构	(116)
六 实施走出去战略,到异地开办机构并承接项目	(119)
第三节 非营利组织项目运作的多重逻辑	(119)
一 项目运作中要“使命”还是“活命”	(120)
二 组织的核心竞争力与项目承接	(122)
三 提高员工的报酬	(123)
四 提升服务的专业化水平	(123)
五 整合资源	(124)
六 短期性项目或长期性项目的选择	(125)
七 非营利组织项目运作中存在的问题	(127)
本章小结	(128)
 第六章 项目运作的制度和规则体系	(129)
第一节 项目制度和规则的性质和功能	(129)
一 制度与规则	(129)
二 项目运作的制度背景、制度安排和非制度安排	(132)
三 项目制度和规则的功能	(133)
第二节 项目运作的制度背景	(135)
一 政府采购制度和招投标制度	(135)
二 非营利组织的制度	(137)
三 合同制度	(137)
四 市场机制	(138)
五 专业社工制度	(139)
第三节 项目运作的制度安排	(141)

一 组织系统	(141)
二 规则系统	(149)
第四节 项目运作的非制度安排	(152)
一 声誉	(153)
二 关系策略	(154)
三 合法性的策略意识	(156)
本章小结	(157)
第七章 社会服务项目制的影响分析	(158)
第一节 社会服务项目制对非营利组织的影响	(158)
一 社会服务项目制与非营利组织资源获取	(158)
二 社会服务项目制与非营利组织的合法性	(160)
三 社会服务项目制与非营利组织的依附性和独立性	(163)
第二节 社会服务项目制的社会影响	(166)
一 提高社会服务供给效率	(166)
二 满足多元化和变动的社会需求	(168)
三 创造和积累社会资本	(170)
四 促进公民社会的发展	(172)
第三节 社会服务项目制的扩散	(174)
一 什么是扩散	(174)
二 社会服务项目制的扩散机制	(175)
三 社会服务项目制扩散的影响因素	(176)
本章小结	(177)
第八章 结论、讨论与政策建议	(178)
第一节 结论	(178)
第二节 讨论	(182)
一 政府和非营利组织既是一个“公益人”又是一个 “经济人”	(182)
二 项目制是理解政府与非营利组织关系的重要的枢纽和 关键点	(183)

三	项目制是整合服务对象的纽带和桥梁	(184)
四	社会服务项目制与社会服务双轨制	(186)
第三节	政策建议	(187)
一	建立政府购买服务的公共财政基础, 扩大政府购买 项目的范围	(187)
二	大力培育和发展公益性非营利组织	(188)
三	培育专业化的项目运作人力资源	(188)
四	项目运作中专业社会工作的介入	(189)
五	完善社会服务项目评估体系	(190)
附录		(191)
参考文献		(236)
后记		(253)

第一章

导 论

第一节 研究问题与研究意义

一 研究问题

在计划经济时期，我国建立了与计划经济体制相配套的集权性和科层化的社会管理体制：国家—单位体制。在这种体制下，政府通过公社、生产大队等农村基层组织，机关、学校、医院、科研所、工矿企业、媒体等城镇单位组织，几乎包揽了所有城乡居民的社会支持、社会福利、社会控制、政治动员以及或多或少的教育和生产职能。^①政社不分，政府和社会高度同构，现代意义上的市场、社会以及企业 and 非营利组织难以发育和成长起来。改革开放以来，随着农村人民公社的解体和城市单位制逐渐被打破，传统的高度单一和封闭的总体性社会结构趋于解体，国家与社会逐渐分离开来。在这个过程中，一方面，政府开始转变职能，突出经济的宏观调控和公共服务职能，直接控制和干预越来越少，这些变化造成了自由空间的出现和不断扩大。另一方面，农村经济体制改革和对国营企业的“分权让利”使社会产生了自由流动资源，多种利益主体和权力主体开始发育^②，以非营利组织为实体的中国公民社会也处于成长和发展壮大中，为有效承接政

① 徐永祥：《社会的再组织化：现阶段社会管理与社会服务的重要课题》，《教学与研究》2008年第1期。

② 孙立平、王汉生、王思斌等：《改革以来中国社会结构的变迁》，《中国社会科学》1994年第2期。

府转移出去的社会管理和服务职能提供了组织基础。

项目现象是我国近十年来社会治理体制机制运行中的一个极为独特的现象：国家财政通过专项转移支付的形式来配置资源；地方政府通过抓项目、跑项目，利用专项资金弥补财政缺口，维持公共事务的正常运行；众多的企业以项目形式申请国家各级政府的专项资金；出版、教学和科研领域中有各种类型、各个层次的课题和科研项目资助。项目制成为一种不同于国家—单位制的体制和机制，更是一种思维模式，决定着国家、社会集团乃至具体的个人如何构建决策和行动的战略和策略。^①

项目现象也得到了学者们的关注。2011年以来，折晓叶、渠敬东、陈家建等学者在《中国社会科学》上发表文章对财政转移支付及其运作方式进行研究。^②在他们那里所谓的“项目”，特指中央对地方或地方对基层的财政转移支付的一种项目化运作和管理方式，实质上是一种财政拨款方式，项目的形式是社会工程，如新农村建设工程等。他们主要基于国家利用市场的竞争机制来看待项目制，把项目制看作一种不同于科层集权模式的新型国家治理体制。在这种治理体制中，中央政府采用项目制的方式对地方政府在某些特定领域和某些公共事项上，进行非科层化的竞争性授权，而不是行政指令性授权。由于项目制为权力的运作附加了竞争性的市场机制，下级政权便有可能对既定的集权框架和科层制逻辑有所修正，从而加入了更多各自的意图和利益，获得更多的自主权力。^③以上关于项目制的研究其实质是中央政府和地方政府通过财政资金转移支付实施对社会的治理，达到既保持对基层的专业权威，又调动地方和基层的积极性的目的。

① 渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

② 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011年第4期；渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期；陈家建：《项目制与基层政府动员——对社会管理项目化运作的社会学思考》，《中国社会科学》2013年第2期。

③ 折晓叶、陈婴婴：《项目制的分级运作机制和治理逻辑——对“项目进村”案例的社会学分析》，《中国社会科学》2011年第4期；渠敬东：《项目制：一种新的国家治理体制》，《中国社会科学》2012年第5期。

本书所关注的项目现象不同于中央政府在条线体制之外进行财政的转移支付及地方各级政府为此而抓项目、跑项目，也不同于企业、教育文化领域中的项目资助，它主要是对社会服务领域中的项目现象的研究。在这里，各级政府、基金会、企业等资源聚集者以项目的形式对非营利组织进行资金供应，非营利组织以项目的形式申请资金并提供服务，资金分配既不依赖条线体制，而且超越了条线体制，涉及当代社会的三大部门：政府、企业与第三部门组织。政府和非营利组织建构社会服务项目制的逻辑也不同于上述的财政专项转移支付中政府的逻辑，在这里，政府尽管有一定的控制成分，但主要是鼓励而非控制。此外，由于社会服务项目类型多样，既有政府委托的项目，也有招投标项目和自主申请的项目，因此，政府、基金会、企业、公益性非营利组织之间存在着各种各样的不同性质的关系。这些关系中既有政府、企业和基金会的授权和委托关系，也有非营利组织为争取项目而开展的市场竞争关系；既有依赖关系，又有独立关系。本书对项目制的研究是在国家—社会或者说政社关系的视角基础上进行的，特别注重政府和非营利组织这两个项目主体在项目制建构中的项目机制、策略和逻辑。本书所关注的项目现象是立足于政社合作基础上的社会服务项目的运作，所要回答的一系列问题：社会服务项目制的动因和条件是什么？项目制中包括哪些类型的项目主体或行动者？它们各自的项目机制、项目逻辑和项目策略是什么？项目制包括哪些类型的规则体系？它们是如何影响项目制的建构的？项目制对项目主体和社会产生什么样的影响？当前所面临的制约因素有哪些？作为技术性的管理和服务手段，项目又将为国家和非营利组织建立新的治理方式和实现服务提供方式多元化提供哪些新的可能，抑或带来怎样的实质性影响？未来的发展优化路径如何？这是本书试图回答的一组相互关联的理论和实践问题。

本书从政府和非营利组织项目运作这一个侧面来论述上述问题，所提供的个案来自笔者对北京、上海、深圳3个城市的10个社工机构的深度访谈和参与式调查。服务型机构依赖外界资助生存和发展，尽管有些服务机构可以依靠服务收费来获得一定的收入，但这些收入

根本不足以支付运行成本。就社工机构的服务而言,不管是常规性服务还是项目意义上的服务都离不开外界的资金,从这个意义上来说,非营利组织其实就是政府、基金会等资助机构的代表,其全部服务或活动都是资助机构开展的一个项目。当然,本书研究的社会服务项目是具体的、特定的,是有时间和资源限制的。本书的资料表明,社会服务项目化是一个普遍现象,只要非营利组织依赖外界的资金,这种现象就会出现并存在下去。而该现象还没有引起国内学术界的重视,学术界没有把这种现象看作政府和非营利组织的关系建构和社会服务体制机制建构问题。目前学界对于基金会开展的项目有大量的研究。如对希望工程的研究,已出版了系列化的研究论著和大量的论文。而对社会服务项目在项目实施之前的项目主体的项目机制、逻辑和策略还很少关注,现有的项目现象的研究主要是在实务层面上对单一项目的实施过程进行总结和梳理,由于每个项目都是独特的,因此这种研究就显得零散,不利于对项目现象整体和运作规律的理解和把握。

本书把社会服务项目制作为核心概念,通过建构“环境—行动者—规则体系—影响”四层分析模型,深入研究我国社会服务项目制的具体机制、策略和逻辑,以及项目制规则类型和功能,并分析项目制对非营利组织及社会的影响,并在此基础上提出完善项目制的建议。通过该项研究能对政府、公益性非营利组织、基金会、企业、服务对象等在项目制建构中的作用和角色及其发挥作用的过程和机制有更深入和全面的把握,对项目运作中可能存在的问题及原因有更清醒的认识,为政府制定相关规范社会服务项目制的法规政策提供学理依据,为非营利组织通过项目模式获得生存和发展并为服务对象提供优质的服务提供有益的参考,最终使得中国本土社会政策实践和理论研究向前推进。

虽然存在地区差异、发展模式差异和个案的局限性等复杂状况,决定本书的个案不能作为推论总体的依据,但个案所提出的问题和它们背后所隐含的机制、策略和逻辑,具有一定的普遍性。它们首先在某一类地区实践,最终会上升到整个国家层面上,并推广到其他地区。2012年和2013年中央财政已连续两年支持社会组织参与社会服务项目就是一个明显的信号。因此,本书的研究和结论不仅可以启发对问题更为深入的思考,而且可以

为更广泛的大规模调查建立预设依据。

二 研究意义

(一) 理论意义

1. 社会服务项目制及影响研究丰富和发展了社会政策和社会工作理论研究。社会政策研究包括社会政策要素研究、社会政策制定过程研究、社会政策实施研究、社会政策评估研究、社会政策的价值分析、经济分析和政治及社会分析、具体的社会政策领域研究等诸多方面^①，其中对社会服务项目制的研究是社会政策主体、要素及运行机制研究领域的重要内容。国内学者虽在各自的学科视野中对政府购买服务和非营利组织进行了大量的研究，但还没有围绕服务和项目对其进行统一的分析；国内学者虽对社会政策的制定过程、价值、经济、社会、政治分析及城乡低保、社会保险、社会福利等具体的社会政策类型进行了大量的研究，但尚未对社会服务项目制进行系统研究，社会服务项目制研究是社会政策研究中的薄弱环节。本书用项目把政府和非营利组织两大项目主体结合起来，它们正是重要的社会政策主体；同时，本书把社会服务项目制作为核心概念，力图研究项目制的动因和条件、项目主体的项目机制、逻辑及策略、项目规则体系及功能、社会服务项目制的多重影响，并对项目运作中的问题进行深入分析，力图把握项目制的发展规律。本书不仅丰富了国内关于社会政策主体及运行机制基本理论及其概念范畴，而且扩展了社会政策的研究领域、丰富和扩展了社会政策理论研究。虽然本项研究是初步的，其中有些问题还有待进一步深入探讨，但对社会服务项目制的建构及影响的关注本身就具有理论意义。

2. 本书提供了政社关系研究的新视角。在计划经济时期，政府和社会通过单位结合在一起，政社关系不分。改革开放以来，随着我国公民社会的成长，政府和社会开始分离。目前学界对政府和社会关系的研究主要是在政治社会学的视野中进行，所采用的理论基础是公民

^① 参见关信平主编《社会政策概论》（第二版），高等教育出版社2009年版。

社会理论和法团主义理论。本书对项目制的研究提供了新的研究政社关系的视角。项目体现了政府的政策意图,它包含资金和服务,为观察政府和社会的关系提供了极好的切入点。在单位制解体、工人下岗失业、社会问题丛生、民众的一些基本福利需求得不到满足的情况下,政府和非营利组织通过项目方式为有需要的人群提供服务,并把他们重新整合到社会当中来,解决了一部分社会问题,促进了社会和谐。通过分别研究政府和非营利组织的项目机制、策略和逻辑能加深对各自在社会管理和服务中的角色和责任的理解,为更深入地研究政社关系奠定基础。

(二) 实践意义

社会服务项目制建构及影响分析对政府部门、基金会、企业等资助机构完善项目招标和项目委托工作,对非营利组织向服务对象提供高水平的服务具有一定的启示和参考价值。随着政府职能转型、基金会的发展及企业社会责任的加强,政府、基金会和企业越来越多地通过项目资助非营利组织,非营利组织则通过项目获得资助并提供服务,非营利组织的项目化运作越来越普遍,以至于“谈非营利组织必谈项目”。因此社会服务项目制的建构及影响分析,不仅是一个意义深远的理论问题,也是一个至关重要的实践问题。本书的研究是对政府社会服务项目外包和非营利组织项目运作实践规律的梳理和总结,可以更好地为政府部门、企业、基金会等资助机构做好资助工作,扮演好自己的角色,提供有益的指导,使它们能更好地选择非营利组织并对非营利组织项目实施进行监督和评估,提高资助资金的使用效率,促进项目可持续发展;对非营利组织更好地运作项目,为服务对象提供高质量的服务有一定帮助;对建立合理的政社关系,促进不同组织间的合作具有一定的现实意义。

第二节 基本概念和分析框架

本书中的基本概念有如下几个:社会服务项目、社会服务项目制、非营利组织,下面对这些概念进行详细的分析。

一 社会服务项目的含义和类型

(一) 什么是社会服务项目

社会服务项目是项目运作和管理的对象,它来源于人类对活动的细分。一般来说,人类有组织的活动通常细分为两类:一类是持续不断、周而复始的活动,称为“运作或作业”(operations);另一类是临时性的、一次性的、独特的活动,称为“项目”(projects)。美国项目管理协会认为,项目是为提供某项独特的产品、服务或成果所做的临时性努力。^①德国学者图根认为,项目指的是任何组织的一项特定业务。^②美国学者狄海德认为,项目是一种特殊的、非日常事务的计划。^③邓国胜认为,项目是在一定时间内为了达到特定目标而调集到一起的资源组合,是为了取得特定的成果而开展的一系列相关活动。因此,也可以说项目是特定目标下的一组任务或活动。^④

本书中的社会服务项目是政府等资助者外包或资助、公益性非营利组织承接的服务性项目和公益性项目,是政府把应由自己负责或举办的社会福利和服务通过一定的方式外包给非营利组织,非营利组织在一定时间内为了实现组织及政府目标而开展的一系列相关活动。社会服务项目和组织的常规任务之间的区别在于,项目通常只做一次,一般预先规定了开始和结束的时间,并且是在一定的资源条件下开展的。

社会服务项目具有以下特征。第一,项目有一个明确界定的目标,即一个期望的结果或产出。第二,项目的资金来源以外部资助为主。社会服务项目通常由非营利组织向外部组织申请并承接,如政府部门、基金会、国际组织、企业等。因此,做好项目选择、开发及申

① [美] 美国项目管理协会:《项目管理知识体系指南》(第3版),卢有杰、王勇译,电子工业出版社2005年版,第5页。

② [美] 杰弗里·K. 宾图:《项目管理》,鲁耀斌、董圆圆、赵玲等译,机械工业出版社2007年版,第3页。

③ [德] 狄海德:《项目管理》,郑建萍等译,同济大学出版社2006年版,第3页。

④ 邓国胜:《非营利组织评估》,社会科学文献出版社2001年版,第165—166页。