



政社合作何以可能

■ 彭少鋒 著

湖南大學出版社

湖南师范大学政治学湖南省重点学科资助

政社合作何以可能

彭少峰 著

湖南大学出版社

内 容 简 介

政府与社会组织关系是国家治理与社会发展中的核心议题。政府购买社会服务的兴起与发展,重塑了政府与社会组织的角色定位、价值取向与行动逻辑,深刻影响着政社关系的变迁进程——政府不断放开合作领域、放松管制力度,并将职能、资源逐步转移给社会组织,政社合作变得日益频繁与紧密。

本研究尝试这样一种努力:一方面,对以往关于政社关系的理论及经验研究展开批判性反思,寻求更有本土适用性的分析框架;另一方面,以政府购买社会服务为切入点,在中微观层面深入观察和探讨政社合作的形成机制。

本研究重点关注了上海市政府购买服务实践中的两个典型案例,构建了“外向—内向”的理想类型和“要素—过程”的分析框架,以此为基础探讨和解释政社合作何以可能的问题。

图书在版编目(CIP)数据

政社合作何以可能/彭少峰著. —长沙:湖南大学出版社, 2016. 11

ISBN 978 - 7 - 5667 - 1230 - 1

I. ①政… II. ①彭… III. ①国家行政机关—社会服务—

研究—中国 IV. ①D630. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 255789 号

政社合作何以可能

ZHENGSHI HEZUO HEYI KENENG

作 者: 彭少峰

责任编辑: 刘非凡 责任校对: 全 健

印 装: 长沙宇航印刷有限责任公司

开 本: 710×1000 16 开 印张: 13.5 字数: 227 千

版 次: 2016 年 11 月第 1 版 印次: 2016 年 11 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5667 - 1230 - 1

定 价: 36.00 元

出 版 人: 雷 鸣

出版发行: 湖南大学出版社

社 址: 湖南·长沙·岳麓山 邮 编: 410082

电 话: 0731 - 88822559(发行部), 88821006(编辑室), 88821006(出版部)

传 真: 0731 - 88649312(发行部), 88822264(总编室)

网 址: <http://www.hnupress.com>

电子邮箱: hnuplff@126.com

版权所有, 盗版必究

湖南大学版图书凡有印装差错, 请与发行部联系

目 次

第一章 政社合作:背景、议题与方法	1
一、研究背景	1
二、研究议题	6
三、研究方法	20
第二章 政社合作研究:文献与视角	34
一、政府购买社会服务	34
二、政府与社会组织关系	45
三、理论预设与分析框架	57
第三章 政社合作的制度环境	66
一、西方的历史脉络与演进逻辑	66
二、中国的变迁轨迹与使命转向	74
三、中西的制度比较与发展启示	90
四、案例聚焦:上海的实践	94
第四章 内向型政社合作实践	105
一、压力型合作共识的达成	105
二、专有型合作关系的建立	110
三、管家型合作秩序的维系	123
第五章 外向型政社合作实践	136
一、自发型合作共识的达成	136
二、包容型合作关系的建立	142
三、庇护型合作秩序的维系	161

第六章 理论总结:政社合作何以可能	171
一、动力与逻辑	171
二、特征及解释	181
第七章 现实反思:政社合作走向何方	192
一、实践困境	192
二、理念选择	197
三、制度优化	199
四、远景展望	202
参考文献	205

第一章 政社合作：背景、议题与方法

本章作为导论部分，将首先简单介绍政府与社会组织合作的宏观背景和时代脉络，然后阐述研究的核心问题，即政府与社会组织合作的机制与实质，接着界定研究涉及的几个核心概念，最后对研究方法加以说明。

一、研究背景

全球福利转型与政社合作的兴起

从人类发展的历史进程来看，无论是在农业社会、工业社会还是后工业社会，社会福利^①是维系社会良性运行和协调发展的一种重要机制。在不同的历史阶段中，社会福利往往是以不同的实践形态而出现，其价值内涵也在不断发生变化和继替：在农业社会中，人的福利需求是被动的，受到压迫，社会福利只限于慈善救济和人道关怀，主要由民间力量自发驱动；在工业社会中，公民的社会福利意识开始觉醒，促使政

① 本研究采用的“社会福利”概念，不是狭义上的社会福利，而是广义上的社会福利。前者指面向贫困或弱势群体提供的资金或服务，是一种补缺式的制度安排，如党的十八大报告中将“健全社会福利制度”放在“统筹推进城乡社会保障体系建设”内容之中，实际上规定了社会福利在社会保障体系中的定位。目前我国民政部门采取的也是这一定义，并将社会福利纳入社会保障体系框架内，作为其六个重要内容（社会保险、社会救助、社会福利、优抚保障、个人储蓄保障和社会互助）之一；后者指面向全体社会成员提供的普惠式的资金或服务，是一种普惠式的制度安排，西方国家普遍采取这一定义，其内容指涉则远远超越社会保障的概念范畴。参见尚晓援：《“社会福利”与“社会保障”再认识》，《中国社会科学》2001年第3期；彭华民：《论需要为本的中国社会福利转型的目标定位》，《南开学报（哲学社会科学版）》2010年第4期。

府开始承担起相应的主体责任。正如马歇尔（Marshall）所指出的：“任何法定的权利都会与福利必然具有的直接或间接的性质存在着关联，因为权利存在于那些可以被期待带来福利或将会带来福利的利益”^①，此时的社会福利观不再停留于传统的人道主义^②，人的福利需求作为一项基本人权得到了国家维护^③；进入后工业社会，人类社会的生产方式、生活方式和治理方式又进一步发生了深刻变革，为了调和日益多样化、复杂化的社会福利需求与僵化、低效的社会福利体制之间的矛盾，政府部门也愈来愈倾向于寻求一种多元主体的“合作治理”^④之道。

这场发生在后工业化进程中的社会福利转型及治道变革，带有以下几个突出特征：第一，社会福利领域中难以调和的“政府失灵”和“市场失灵”现象，促进人们开始反思政府与市场的局限性，以往由政府垄断或市场垄断的格局都失去了历史合理性，政府的包办取向或放任取向开始为服务取向所替代；第二，随着第三部门的迅速崛起及其角色转

① Marshall T. H. “The Rights to Welfare.” in N. Timms & D. Watson (ed.), Talking About Welfare: Readings in Philosophy and Social Policy, London: Routledge & Kegan Paul.

② 以英国为例，《济贫法》（1601—1948年）从颁布到废除的300多年时间，几乎贯穿了英国自传统农业国转变为现代工业国的全过程。在宏观经济环境与社会结构变化的影响下，《济贫法》历经多次修改，国家的福利观也不再只是局限于济贫本身，而是更多地关注到了福利保障方式给社会经济带来的深远影响，从一项出于人道主义责任的善举变为一项与社会经济紧密关联的重要活动。

③ 钱宁：《从人道主义到公民权利——现代社会福利政治道德观念的历史演变》，《社会学研究》2004年第1期。

④ 在政治学家的想象和预设中，“合作治理”被定义为一种处于政府治理与自治之间的复合性治理模式，其基本特征是不同治理主体为解决共同事务而对各方治理性资源进行的交换和共享。“合作治理”通常包含两个相互指涉的维度：一是服务型合作治理，即政府部门采取购买服务的方式，支持社会组织参与公共服务提供，形成一种类似市场交易主体间的委托代理关系；二是政治型合作治理，政府部门采取默许、邀请、授权或其他方式，支持社会组织参与公共事务的咨询、决策、实施、评价和监督，以实现对公共需要和社会矛盾的共同发现、型塑和回应。前者强调公共责任、需求和公益性，后者强调公民权利、民意和代表性。本研究主要聚焦于中国社会福利领域的变革及其影响，故讨论将仅限于前者。参见张康之：《走向合作治理的历史进程》，《湖南社会科学》2006年第4期；敬义嘉：《合作治理：再造公共服务的逻辑》，天津人民出版社2009年版。

换——成为政府在“公共服务中的伙伴”^①，社会力量积极而广泛地介入社会福利领域成为了一种新常态，并显示出强劲势头和良好收效；第三，“多中心治理”、“参与式治理”、“协作式治理”等叙事话语的集体强势，有力地推动了政府、市场、社会之间关系的结构性变化，三者不再是一种纯粹的支配与被支配关系，而是走向了一种基于共同目标和价值，以平等、友好、协商为基础的“合作关系”。

政社合作的新常态：政府购买社会服务

由于历史条件和社会环境不同，西方的政社合作早已体现在政治、经济、文化、社会等方方面面（如支持市场发展、提供社会服务、促进社会创新、影响公共政策、反抗市场暴政、制约政府权力等）。在此背景下，作为“合作治理”最主要表现形式或实现形式之一的政府购买服务，更是在全球化、现代化的推波助澜中，迅速发展成一项备受各国推崇和广泛运用的福利工具，这当然也不可避免地触动了渴望迎头赶上的发展中国家。作为一个后发外生型现代化国家，囿于体制性因素和社会经济条件，当代中国的政社合作在近十几年才开始在社会福利领域中崭露头角、初现雏形。

改革开放打破了毛泽东时代社会福利的生产（分配）策略及组织体系，但是广大人民群众不能没有社会福利，而且面对现代化和社会转型，人民群众的社会福利需求变得更加多元而复杂了。所以，社会福利领域迫切需要在全新的基础上重建生产策略和组织体系。政府购买社会组织服务，就是在此背景下应运而生的一种社会福利再生产策略及组织体系，它的实质就是政府与社会组织围绕着社会福利“再生产”进行的合作。这种合作不是政府单方主导下的完全理性化设计，而是政府与社会组织争夺“再生产”主导权而发生的策略性建构，也是“政府支配的再生产”与“社会自主的再生产”之间的较衡。正如敬义嘉所言：“当前我国的政府购买服务正在通过各种渠道和机制，带来合作治理的后果

^① 根据萨拉蒙对一些发达国家的实证研究，在公共服务领域，第三部门组织作为一种行动工具并非是补充性的，而是和市场机制一样具有优先性和基础性的地位，它可以发挥政府、市场难以替代的重要作用，应当成为公共服务中的重要力量。参见萨拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》，田凯译，商务印书馆2008年版。

和格局”^①，在当前政府购买社会组织服务如火如荼地快速发展时期，中国的政社关系也进入了转型、变革、定型的关键时期。

总体来看，经济改革深化、政府自我革新和社会结构转型，是新时期我国全面推进政府购买服务最深刻的背景条件与动力来源。

从经济角度出发，社会主义市场经济体制的改革深化与快速发展，对推进政府购买公共服务提出了迫切需求。一方面，改革开放以来中国经济总量和公共财政收入的快速增长，为推进政府向社会力量购买服务提供了日益丰厚的资金保障。我国 GDP 总量已从 1978 年的 3600 多亿元增长至 2012 年的 519322 多亿元；人均 GDP 从 1978 年的 381 元增长至 2012 年的 38354 元，已经迈入中等发达国家行列；国家财政收入从 1978 年的 1100 多亿元增长到 2012 年的 117210 多亿元。另一方面，加快推进政府向社会力量购买服务，有利于释放改革红利，有效拉动内需。中国正处于深化经济体制改革和加快转变经济发展方式的重要阶段，推进政府购买服务不仅是促使经济发展更多依靠内需特别是消费需求拉动的主要手段，也是放开公共服务市场准入、增加相关服务业企业市场机会的重要举措，有利于在改善和保障民生服务的同时提升中国服务行业的国际竞争水平，推动我国现代服务业的整体发展^②。

从政治角度出发，形成与经济社会发展相适应、高效合理的基本公共服务体系，在改善民生和创新管理中加强社会建设，既是党和政府对人民的庄严承诺，也为推进政府购买公共服务提出了现实要求。首先，传统政府供给模式具有缺乏竞争与公众选择的垄断特性，导致政府公共服务效率和质量低下，改善动力明显不足。其次，公共财政效率不足，各级政府依次形成“大而全、小而全”的公共服务供给体系，反而增加了政府机构和公务员数量，最终加重了政府财政负担。最后，扩大购买公共服务的改革方向，符合现代服务型政府科学执政的理念。十八大提出“建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”。而推进政府购买公

① 敬义嘉：《从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展》，《中国行政管理》2014 年第 7 期。

② 彭少峰、张昱：《迈向“契约化”的政社合作——中国政府向社会力量购买服务之研究》，《内蒙古社会科学（汉文版）》2014 年第 1 期。

共服务，有利于优化公共财政效率和公共服务绩效，实现政府自我革新、向服务型政府转变，在政事分开、政社分开中促进行政体制改革与社会体制改革的同步推进。

从社会角度出发，在民众物质生活水平普遍改善和持续提高的条件下，相对滞后于经济结构变化的社会结构转型，为推进政府购买公共服务提出了紧迫要求。首先，公共服务需求日益增长与多元化。我国现阶段的主要矛盾，依然是人民日益增长的物质文化需要同落后的社会生产之间的矛盾，当前这一矛盾更多地表现为公共服务供给不足，难以满足由人民生活水平提高带来的增长性和差异化的服务需求。其次，传统公共服务供给体制的功能弱化。随着社会主义市场经济体制的确立和发展，传统单位体制赖以生存和运作的基础日益弱化，单位的社会福利保障和公共服务供给职能日益衰减，整个社会的非组织化问题愈加突出。最后，社会组织发展迅速，为承接政府职能转移、形成改善公共服务合力以及“社会协同、公众参与”的社会管理新格局提供了组织基础。截至2012年，全国已有社会组织49.9万个，广泛涉及教育、卫生、环境、体育、就业和社会服务等不同领域，成为满足社会需求、应对社会风险的第一道防线^①。

面对上述中国经济、政治及社会领域中的一系列深刻变化，由政府包办社会福利与社会服务的传统场域和秩序结构几乎不复存在，同时，社会力量参与社会服务供给及秩序的建构之条件已然成熟。于是，国家通过吸纳社会组织参与、引入与整合社会资源，采取同社会组织“合作”的方式来提供社会服务，就成为改善社会福利资源配置、优化社会服务秩序的一个可能途径。以2013年国务院公布《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》为标志，各地政府开始在各个系统、各个层级以及各个领域内推进政府向社会力量购买服务活动，发展态势十分迅猛。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》提出：“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。”这表明，厘清和理顺政府与社会之间的关系，成为新时期党和政府的重要职责与历史使命。

^① 彭少峰、张昱：《迈向“契约化”的政社合作——中国政府向社会力量购买服务之研究》，《内蒙古社会科学（汉文版）》2014年第1期。

二、研究议题

研究问题

近年来，政府向社会力量购买服务的兴起与发展，不仅回应了健全现代公共服务体系、构建服务型政府^①、在改善民生和创新管理中加强社会建设的现实需求，而且改变和重塑了传统政府行动逻辑，为重构国家（政府）与社会之间关系提供了新的契机^②。总体来看，政府和社会组织在社会服务领域中展开的合作，绝对是一场极富意义的改革实践与政策创新，它至少在两个方面给中国社会带来了显著的结构性的变化：

一方面，传统的社会服务秩序发生了结构性重组。第一，这个变化既体现在生产秩序上，也体现在提供秩序上——社会服务秩序中的生产者和提供者实现了相互分离。政府开始从社会服务的“生产者”转变为“提供者”、“规划者”和“监督者”，社会组织开始分担政府转移出来的生产职能和角色。第二，这个变化既体现在秩序主体上，也体现在秩序理念上——社会服务秩序中的责任主体由一元变为二元或者多元。在以往的社会福利观中，无论是政府还是社会民众都是目光朝上，紧盯福利保障中的国家责任与国家能力，忽视甚至遮蔽了影响社会服务秩序变化的其他重要力量。政府购买服务的兴起和发展，让各方看到了社会组织提供社会服务的能力和可能性。第三，这个变化既体现在秩序规则上，也体现在秩序资源上——社会服务秩序中的规制向度由政府的自我约束转向政府对社会组织的约束，资源分配的方式也由政府垄断分配转为政府与社会组织合作分配。总之，我们需要追问的是：具体而言，我国社会服务秩序是如何发生变化的？何以发生变化？这些变化又会带来何种影响？

另一方面，传统政府与社会组织关系发生了结构性位移。从本质上

① 服务型政府是指在公民本位、社会本位理念指导下，在整个社会民主秩序的框架下，通过法定程序，按照公民意志组建起来的以为公民服务为宗旨并承担着服务责任的政府。参见刘照瑞：《服务型政府——经济全球化背景下中国政府改革的目标选择》，《中国行政管理》2002年第7期。

② 彭少峰、张昱：《迈向“契约化”的政社合作——中国政府向社会力量购买服务之研究》，《内蒙古社会科学（汉文版）》2014年第1期。

看，政府购买服务的兴起与发展，改变和重塑了政府及社会组织传统行动逻辑，深刻影响着国家与社会关系的变迁进程。这实际上是一个互构共变的过程——在政府购买服务中，政府给予社会组织的支持越来越大，社会组织辅助政府、提供社会服务的能力也越来越强；政府购买服务推动了社会组织发展、扩展了社会空间的深度与广度，并不断形塑着政社关系结构，政社关系转型反过来也为政府购买服务创造了体制条件。如果我们认同中国过去是一个“政府吞并社会”和“强政府、弱社会”的格局，那么，随着政府购买服务的兴起以及政府对社会力量的不断扶持与赋权，这种格局将朝着“政府释放社会”和“强政府、强社会”的方向转化。从总体趋势上判断，这个转化的向度是毋庸置疑的，至于转化的强度，则取决于改革创新力度以及实际执行的效度了。其中，意识形态、权力关系和利益才是占据主导却又隐而不露的关键变量。在明确了我国政社关系位移的基本趋向之后，我们需要深入研究和思考的是：在社会服务领域中，致使政府与社会组织关系发生位移的结构性因素和具体发生机制是什么？它们分别发生何种影响以及如何发挥影响？

如前所述，中国政府与社会组织关系结构以及社会服务秩序都发生了深刻变化，政府与社会组织合作供给社会服务的制度基础已经初步成熟，而且事实上，这种政社合作实践早已在全国各地如火如荼地展开。而社会福利转型和政府购买社会服务的兴起，也为我们考察国家（政府）与社会（社会组织）关系变迁提供了一个重要切入点。从本质上来看，政府购买社会服务本身就是一系列合作需求、合作共识、合作行为、合作关系的集合场域，它既是一个静态的秩序结构，也是一个动态的建构过程。它的形成和演化，既有理性设计和价值引导的驱动，也有多元利益主体在互动中碰撞、共同形塑和建构的影响。这是它在中国情境下的特殊性和复杂性。

本研究之所以选择政府购买社会服务作为这个切入点，是因为在我国并不存在如西方一样成熟的公民社会和经济条件，社会组织连基本的生存问题都令人堪忧，更不论所谓的创新活力与专业发展了。而本研究选取的案例，无论是在内向型模式还是外向型模式中，政府与社会组织之间既不是一种严格遵守契约规则的平等合作关系，也不属于传统的以行政指令为规则的单向依附关系，而是介于两者之间，本研究称之为“依附式合作”。对于这样一个悖论性社会事实进行的深入观察和研

究，既有助于我们理解当下中国政府与社会组织关系的内在实质和机理，又为我们厘清政府购买服务制度提供一个不一样的视角，显然具有必要性、重要性和紧迫性。

可以说，政府购买社会组织服务实践，犹如国家与社会关系的一个切片，为我们观察国家与社会在中观、微观层面的深刻互动提供了一个重要的载体。本研究思考的核心问题是：在当代中国政府购买社会服务中，政府与社会组织合作的机制与实质是什么？近年来，面对现代化和社会转型引致的社会公共服务新需求、政社互动结构新变化，国家开始大力推进政府向社会力量购买服务，试图构建一种政府主导的多元社会治理格局。笔者发现，在我国政府向社会力量购买服务实践中，一种初步的、尚不成熟的政府与社会组织关系形态已经形成，它既不完全等同于那种严格遵守契约规则的平等合作关系，也不属于传统的以行政指令为规则的单向依附关系，而是介于两者之间。本研究试图回答的问题是：这种既依附又合作的关系形态是什么？何以形成？其运作逻辑和基础是什么？它可以在何种程度上解释我国当代政府与社会组织的关系？最后，本研究着重关注：这种依附式合作关系是否有利于当前政社关系的良性发展？是否真正有利于促进社会治理的现代化？如果答案是否定的，那么应当构建何种政府与社会组织关系？如何迈向这种关系形态？对于这一系列问题的追问，就构成了本研究的研究起点。

研究意义

本研究的理论意义在于，通过研究政府购买社会服务合作的过程，有助于进一步认识中国政府与社会组织合作的机制与实质，有助于进一步反思中国政府与社会组织关系研究的范式 and 视角。以往对于政社合作的实证研究，在方法论上两个不足或局限：其一，预设了政府与社会组织之间的行动策略及合作秩序，是一个结构化的平面式关系，在这一关系结构中，多元规则、资源的交织方式、互动规律及发挥作用的效力程度都是静态的、固定不变的；其二，倾向于从宏观结构层面推演出中国政府与社会组织关系的“应然定位”，抑或基于微观行动层面政府与社会组织的互动细节，简单地抽象出关于中国政社合作的一套互动规律或理论命题，在微观与宏观、实践与理论之间缺乏一个必要的、有解释力的中层分析环节。这些理论局限，显然制约了我们对中国政府与社会组织关系认识的进一步深化。新时期中国对购买社会服务的大力推

进，深刻改变和重塑了政府和社会组织的传统行动逻辑及互动形态，我们应对政府与社会组织的内在合作机制进行纵深的挖掘、分析和提炼。本研究将政府购买社会服务合作视为一个动态的、复合性的变迁过程，从合作共识达成、合作关系建立、合作秩序维系三个阶段，来分别考察多元规则和资源在各个阶段中的组合方式及作用原理。本研究通过对政府与社会组织之间的“合作机制”进行过程性分解和要素性分解，有助于我们打开政社合作机制这一“黑箱”，为深入探讨中国政府与社会组织之间关系及其内部合作机制提供研究起点。

本研究的现实意义在于：第一，研究政社合作的过程，可以为城市政府购买服务模式建构提供参考和智力支持。政府购买社会服务是一个涉及制度设计、政策配套、组织建设、资金安排、财务审核、服务评估、项目及合同管理等众多环节的高度复杂的系统工程，内含多个层次、多元主体的互动合作。现行的多元制度模式也表明了这一实践正处于初步探索期，本研究对各个模式的深入考察，有助于发现一些隐藏于制度运行中的深层次问题及潜在风险。针对这些问题和风险，本研究尝试提出一些优化理念和解决措施，以期为构建一个更好的政府购买服务模式提供政策参考。第二，通过研究政社合作的过程，可以为构建政府与社会组织在分离中合作、在合作中共赢的新型互动关系提供思路和操作建议。从本质上看，政府购买社会服务背后的核心，是政府与社会组织以何种方式进行互动，是双方权力和责任的一次主体间再分配。就研究者的初步观察，目前政府购买社会服务中出现的一系列公共性流失的矛盾和问题，很大程度上是因为没有理顺政府与社会组织之间的关系。然而，目前学界大多在谈“应该如何”的问题，鲜有人回答“现实如何”与“何以如此”的问题。本研究尝试从现实入手，深入探究政社关系同实际问题之间的影响机制，反思政府与社会组织之间合作的动力、条件和原理，在此基础上，为促进政社分开与合作提出针对性建议。

概念界定

(1) 社会组织

社会组织，又称“非营利组织”（Non-Governmental Organization）、“非政府组织”（Non-Profit Organization）或“民间组织”。一般来说，它类似于英文中的“公民社会组织”（Civil Society Organization）一词，属于独立于国家体系中的党政部门、市场体系中的企业等经营单位之外

的公民社会部门或第三部门。莱斯特·萨拉蒙认为社会组织（第三部门）具有如下特征：（1）组织性，即有一定的制度和结构；（2）民间性，即独立于国家和政府体系之外；（3）非营利性，即不以营利为目的，不分红；（4）自治性，即能够自主决策和自主活动；（5）志愿性，即组织的成员并非受某种外在强制，而是秉持志愿精神自愿组成，活动经费来自于志愿捐赠^①。王名认为社会组织具有非政府性、非营利性、公益性或共益性、志愿性这四个基本属性和特征^②。可以看到，中西学者对于社会组织的特征判断和界定大致无异。

近年来，“社会组织”一词越来越频繁地出现在党和政府的政策文本之中，用以指称区别于政府组织和企业组织、具有非政府性、非营利性和社会性等特征的新的组织形态。但必须指出，在实际发展中，中国的社会组织还是有别于西方的公民社会组织的，无论是在公民的主体性上，还是在外部环境的规范性和内部治理的制度化程度上，中国的社会组织都不可避免地带有鲜明的转型时期的中国特色^③。

在改革开放以前，我国是一个总体性社会，由国家支配和统揽市场和社会的职能，国家既办市场（国营企业），也办社会（人民团体、事业单位）。在改革开放后，随着社会主义市场经济体制的确立和发展，市场逐渐从国家中剥离出来，诞生了一批新的市场主体（私营企业）。随着社会主义和谐社会建设的推进与社会体制的稳步改革，一批新的社会主体开始涌现（新社会组织），此时，由于其形式多样、功能多样、身份多样，官方或学界的定义方式和话语表达尚没有形成明晰的共识。

在转型时期，我国社会组织处于一个动态而复杂的演变体系之中，在国家体系、市场体系和社会体系的交织中生存和发展。其中，国家主体主要指各级党政机构，市场主体指营利性的企业，社会主体则是各类社会组织。因此，若要深刻理解中国特色的社会组织，必须从国家、市场、社会三维视角来进行考察。结合三大部门的互动关系结构，我们可以对中国社会组织的基本格局进行分析，厘定本研究对社会组织的概念所指。

① [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙：《全球公民社会：非营利部门视界》，贾西津等译，社会科学文献出版社 2007 年版。

② 王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社 2013 年版。

③ 王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社 2013 年版。

如图 1.1 所示，正是由于国家、市场和社会在某些领域的重叠性，导致社会组织在身份、功能、形式上的复杂性和多样性。可以看到，属于社会体系中的广义的社会组织由三个不同的部分构成：第一，国家与社会重叠的部分（A）是人民团体和事业单位；第二，市场与社会重叠的部分（B）是社会企业；第三，独立于政府和市场之外的社会部分（C，狭义的社会组织），有社会团体、基金会、民办非企业、商会、社区基层组织、农村专业协会、工商注册非营利组织、境外在华 NGO 这八种类型的社会组织^①。其中，国家对社会组织（民间组织）的定义更为狭义，仅仅包含社会团体、基金会、民办非企业这三种。

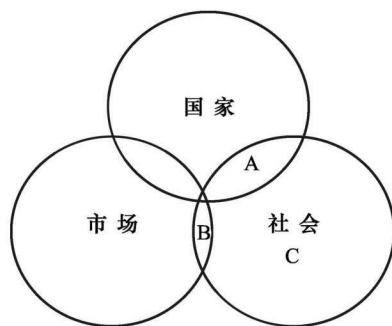


图 1.1 国家、市场、社会三大部门及组织互动结构

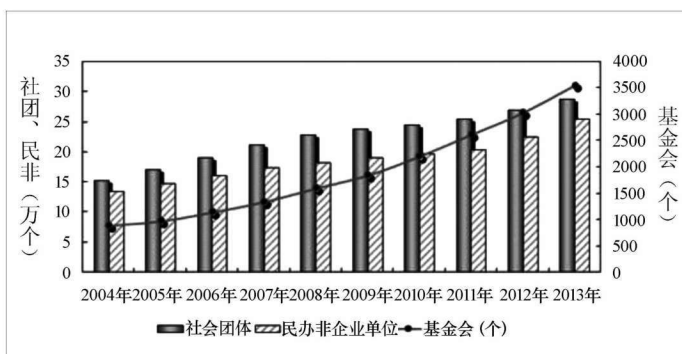
近年来，随着我国社会组织管理体制的逐步放宽，社会组织发展态势迅猛，数量、规模逐年递增（参见表 1.1 和图 1.2）。

表 1.1 中国社会组织发展规模概览（2006—2013 年） 单位：万个

指标	2006 年	2007 年	2008 年	2009 年	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
社会团体	19.2	21.2	23	23.9	24.5	25.5	27.1	28.9
基金会	0.1144	0.134	0.1597	0.1843	0.22	0.2614	0.3029	0.3549
民办非企业	16.1	17.4	18.2	19	19.8	20.4	22.5	25.5

资料来源：2013 年中国社会服务发展统计公报

^① 王名认为，这八类社会组织是在中国社会转型中最能反映社会组织本质属性且具象征性的一个体系，这个体系的形成推动着中国社会按照构建和谐社会的战略框架，稳步地走向公民社会。参见王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社 2013 年版。



资料来源：2013 年中国社会服务发展统计公报

图 1.2 中国社会组织发展规模曲线图 (2004—2013 年)

笔者对本项研究所采用的“社会组织”概念及范畴做出如下规定：

第一，本研究对象是狭义的社会组织，而且主要指政府购买社会服务中的新兴的、不同于政府和企业的、公益服务类^①的社会组织。“社会组织”不同于以往政府采用的“民间组织”，与“民间”对应的身份是“官方”，因而“社会组织”取代“民间组织”意味着政府与社会组织的关系不再是一种“官民关系”。

第二，由于“社会”是与“政治”、“经济”相对应的概念，因而强调所指涉的对象不同于“政治组织”和“经济组织”，其功能集中在社会领域，尤其是社会服务领域。所以，具体来说，本研究所指“社会组织”主要是社会服务类的社会团体和民办非企业^②。

第三，对“社会组织”、“非营利组织”、“非政府组织”、“民间组织”、“社团”的交替使用，属于同义互换，并无语意上的实质性差异。

(2) 社会服务

“社会服务”(Social Services)的概念是由英国学者理查德·蒂特马斯(Richard M. Titmuss)首次提出，是指“通过将创造国民收入的一部分人的收入分配给值得同情和救济的另一部分人，而进行的对普遍

^① 根据王名对社会组织的类别划分：(1) 公益服务类；(2) 政策倡导类；(3) 工商经济类；(4) 政治参与类；(5) 一般社会类社会组织。参见王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社 2013 年版。

^② 截至 2013 年底，全国共有社会服务类社会团体 41777 个，社会服务类民办非企业 36698 个。参见中华人民共和国民政部：《2013 年社会服务发展统计公报》，2014 年。