

公共服务购买中的
政府与社会组织互动关系研究

吕 纳
著

Public Service

制度逻辑 行动策略 中观层次 微观层次
考察政府与社会组织的关系建构过程



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

吕纳，浙江金华人，社会学博士，副教授。2001年7月毕业于哈尔滨工业大学外语系获文学学士学位，2004年7月毕业于上海大学社会学系，获社会学硕士学位，2013年6月毕业于上海大学社会学系，获社会学博士学位。2004年7月至2016年6月任职于上海工会管理职业学院公共管理与服务学院，2016年7月该学院并入上海城建职业学院。主要研究领域为社会组织、社区管理与服务。

巍巍交大 百年书香
www.jiaodapress.com.cn
bookinfo@sjtu.edu.cn



责任编辑 刘旭
封面设计 孙敏

公共服务购买中的
政府与社会组织互动关系研究

Public Service



扫描二维码
关注上海交通大学出版社
官方微博

ISBN 978-7-313-18093-3



9 787313 180933 >

定价: 58.00元

公共服务购买中的政府与 社会组织互动关系研究

吕 纳 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

内容提要

本书认为：以往的政府与社会组织关系研究主要有宏观结构、中观组织和微观行动三种研究范式,但并不足够,本书在分析以往研究优劣势的基础上,采用中观组织研究和微观行动分析相结合的方法,发展出“制度逻辑——行动策略”的分析框架,以 S 市 JD 区向社会组织购买助残服务为例,考察其中政府与社会组织的关系建构过程,即着重在中观层次和微观层次上揭示政府与社会组织微妙的互动关系及其复杂的因果关系。

图书在版编目(CIP)数据

公共服务购买中的政府与社会组织互动关系研究 /
吕纳著. —上海:上海交通大学出版社, 2017
ISBN 978 - 7 - 313 - 18093 - 3

I . ①公… II . ①吕… III . ①公共服务—政府采购制
度—研究—中国 IV . ①D630.1 ②F812.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 219024 号

公共服务购买中的政府与社会组织互动关系研究

著 者: 吕 纳

出版发行: 上海交通大学出版社

邮政编码: 200030

出 版 人: 谈 毅

印 制: 上海景条印刷有限公司

开 本: 710 mm×1000 mm 1/16

字 数: 155 千字

版 次: 2017 年 9 月第 1 版

书 号: ISBN 978 - 7 - 313 - 18093 - 3/F

定 价: 58.00 元

地 址: 上海市番禺路 951 号

电 话: 021 - 64071208

经 销: 全国新华书店

印 张: 12.25

印 次: 2017 年 9 月第 1 次印刷

版权所有 侵权必究

告读者: 如发现本书有印装质量问题请与印刷厂质量科联系

联系电话: 021 - 59815625

本研究受：

教育部人文社会科学研究一般项目

《制度逻辑与行动策略——公共服务购买中

政府与社会组织互动关系研究》资助

项目编号：14YJC840022

前言

进入 21 世纪以来,国内改革的重心出现了从经济领域到政治领域、社会领域的转移。一方面政府提出职能转移,创新社会管理体系的口号;另一方面社会组织大量产生,服务的领域和内容越来越广泛。在此背景下,地方政府开始探索公共服务体制改革,购买服务就是其中最主要的实践之一。作为一种新理念、机制和方法,理论研究迫在眉睫,其中政府与社会组织互动关系的基本特征、建构过程、影响因素,也就成了本书的研究主题。

以往的政府与社会组织关系研究主要有:宏观结构、中观组织和微观行动三种研究范式。本书在分析以往研究优劣势的基础上,采用中观组织研究和微观行动分析相结合的方法,发展出“制度逻辑——行动策略”的分析框架,以 S 市 JD 区向社会组织购买助残服务为例,考察其中

政府与社会组织的关系建构过程。即着重在中观层次和微观层次上揭示政府与社会组织微妙的互动关系及其复杂的因果关系。

本书将政府与社会组织都看成是理性的法人行动者,从委托人和代理人的角度,分别形成各自公共利益和自身利益。由于公共利益和多重自身利益的存在,公共服务和自身发展的双重制度逻辑得以形成,也正是在双重制度逻辑的驱使下,政府会有选择性支持和隐性化控制等行动策略的产生,社会组织也会在实践中演绎出依赖、遵从在先,拓展在后的行动策略。同时我们发现不仅行动者内部的制度逻辑和行动策略相互生成,相互型构,而且行动者之间也是如此。另外,双方对自身权力和能力的追求也是其制度逻辑和行动策略形成的重要相关因素。

本书进而还从政府与社会组织关系建构的基础、特征上分析出两者的关系是一种策略性建构而非制度化建设,因而是较为脆弱且易变的。同时还指出政府购买服务在现阶段并没有形成平等的合作伙伴关系,而是一种非对称性的依赖关系。其中,政府转移的只是公共服务的职能,而不是权力,甚至还有可能会加剧权力的进一步渗透。社会组织提高的也只是公共服务的能力,权力仍然微弱。

目 录

第一章 导论	1
第一节 背景与问题	2
一、研究背景	2
二、研究问题	5
第二节 文献评述	7
一、宏观结构研究	8
二、中观组织研究	18
三、微观行动研究	27
第三节 分析框架	32
一、分析概念	32
二、分析框架	36
第四节 研究方法	38
一、方法论	39
二、研究方式	40
三、资料收集方法	43
第二章 政府购买服务及个案介绍	45
第一节 政府购买服务的历史与现状	45

一、海外兴起与发展	45
二、国内实践与问题	50
第二节 个案介绍	56
一、变革理念,推行购买	58
二、组织形成,承接服务	60
三、资源整合,效果显现	62
第三章 政府的制度逻辑与行动策略	64
第一节 政府的制度变迁	64
一、1949—1978 年集中控制	64
二、1979—1989 年有限放权	66
三、1990—2004 年互动合作	67
四、2004 年以来管理体制创新	68
第二节 政府的制度逻辑	69
一、公共利益——公共发展制度逻辑	70
二、自身利益——自身发展制度逻辑	75
三、利益和权能关系下的制度逻辑变迁	87
第三节 政府的行动策略	89
一、选择性支持	89
二、隐性化控制	97
三、本章结语	102
第四章 社会组织的制度逻辑与行动策略	104
第一节 助残社会的类型	104
一、助残社会的合法性	107
二、助残社会的独立性	111
三、助残社会参与购买的方式	112
第二节 社会组织的制度逻辑	114

一、公共利益——公共发展制度逻辑	115
二、自身利益——自身发展制度逻辑	118
第三节 社会的行动策略	121
一、依赖	121
二、遵从	129
三、拓展	131
四、本章结语	140
第五章 政府与社会组织策略性关系的建构	142
第一节 策略性关系建构的基础	142
一、公共利益一致下的关系建构	143
二、自身利益一致和冲突并存下的关系建构	144
第二节 策略性关系建构的特征	146
一、制度的缺位和机制的不完善	148
二、非正式互动规则的重要作用	150
三、策略的运用	152
第三节 策略性关系建构的影响	153
一、合作前的权能状态对比	153
二、合作产生的权能变迁	154
第六章 结论与讨论	158
一、结论	158
二、讨论	160
参考文献	166
索引	182
后记	184

第一章 导 论

社会组织历来是海内外学者高度关注的话题。西方社会普遍认为社会组织的出现是针对“政府”与“市场”两大体制的缺陷而进行的组织与制度的创新,它的蓬勃发展可以在公共服务供给方面解决政府的不足和市场的不均。中国社会组织的发展较西方晚,有着以西方为主导的全球化背景,更有着中国改革前后社会结构变迁的深刻烙印。在近些年的社会改革实践中,社会管理体制创新不断、公共服务购买如火如荼、社会组织蓬勃发展,其过程所展现的复杂性、多样性和特殊性,赋予学者们丰富观察平台的同时,也引发了激烈的学术争论。社会组织的发展状态、发展趋势、发展问题以及国家在此过程中的作用、国家与社会之间的关系状态、权力格局的变迁等都成了争论的焦点。正是在这些学术争论的激发下,公共服务购买中政府与社会组织关系研究得以产生。本研究试图揭示公共服务购买中政府与社会组织在合作关系建构过程中各自的制度逻辑和行动策略,以及双方权力与能力的转移,并在此基础上进一步讨论国家与社会关系。

第一节 背景与问题

一、研究背景

（一）社会结构的变迁

20 世纪 70 年代末以来,以“放权让利”为主导思想的改革给中国带来了经济、政治和社会领域的一系列转型。这一转型在很大程度上改变了作为体制建构基础的资源配置方式,释放出原来基本不存在的“自由流动资源”和“自由活动空间”,被认为是一种“总体性的结构转型或结构变迁”。^① 改革最先发生在经济领域且效果最显著:国家启用市场经济代替计划经济,改变资源配置方式,由全面介入生产、分配和消费领域到退出实体经营,只起宏观调控作用。从经济领域的退出导致了政治领域的改革,国家开始着手精简机构和转变职能,让政府从繁琐、具体的事务中解脱,将精力用于重大社会事务的宏观管理,提高其管理的质量和效率。随着经济和政治领域改革的全面推进,社会领域的改革也应运而生。社会力量蓬勃兴起和发展,承接了由政府转移出来的多项职能,同时也弥补了市场供给的多项不足。在经济、政治和社会领域全面变革下,社会结构的变迁如一轴长卷,栩栩如生地展现在我们面前。

（二）政府职能的转移

从社会结构的变迁中,我们可以看到改革是政府主导的一次总体性变革,所以政府自身的改革对改革的深化尤其重要。政府改革的动力既来自内在需求又来源于外部压力。随着改革在经济领域的不断

^① 孙立平,国家与社会结构的分化——改革以来中国社会结构的变迁研究之一[J],中国社会科学季刊(香港),1992,创刊号。

深入,各种利益主体及需求开始出现,统一化的政府办社会的模式已不能满足这些利益主体的多种需求,建设服务型政府成为适应成熟市场经济需要的重要方向,对市场、社会的宏观管理成为政府的主要工作任务。在这样的内在需求和外部压力下,机构改革和职能转移就是最必要的改革方式。2004年,中共中央十六届四中全会首次提出“党委领导,政府负责,社会协同,公共参与”的社会管理体系,政府随后提出建设“小政府、大社会”的理想社会格局。由此,政府通过放权让利,实现政企分开、政事分开和政社分开来推行和实践服务型政府。特别在社会领域,将原来由政府统一和全面管理、服务社会的职能,逐步转移给社会组织,这样既能促进政府的良性高效运行,也能提高社会管理和服務的质量,更好地满足社会不断增长的各种需求。

(三) 社会组织的兴起

改革带来巨大成就的同时也带来了相当多的社会问题:下岗失业、贫富差距、道德滑坡、弱势群体保护等。这些问题的出现急需相应的机构和机制予以解决,而此时的政府却不能及时、充分地满足解决各种社会问题的需求。在需求与供给之间存在巨大“缺口”的前提下,在市场改革释放出一定的自由流动资源和自由流动空间的条件下,一种新型的非营利和非政府的社会组织得以产生,来弥补政府和市场供给公共产品和解决社会需求的不足。它们不仅在数量上越来越多,而且在社会中发挥的作用也越来越大。我们可以以上海社会组织数量变化为例,看出这种变化和发展的趋势(见图 1.1,图 1.2,图 1.3)。

在社会组织迅速成长之余,我们也发现诸多问题的存在,如:法律法规不完善、监督管理不到位、自身能力不足、与政府关系模糊、独立性不够等。而这些问题的根源大多跟国内的政治体系有关。可以说政府所主导的改革一方面为社会组织提供了前所未有的生存机会与发展空间,另一方面政府也对其发展构成了相当大的资源和制度

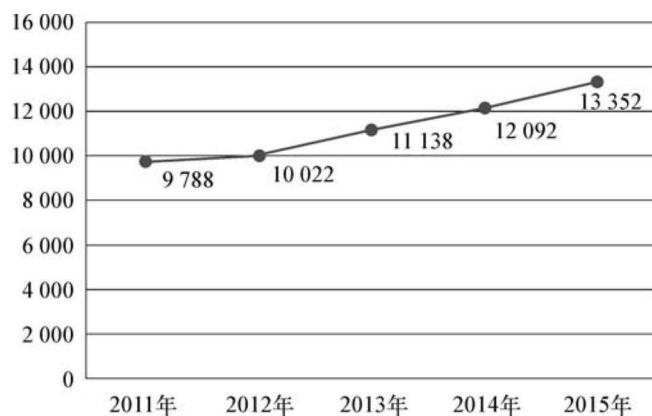


图 1.1 上海市社会组织发展趋势图

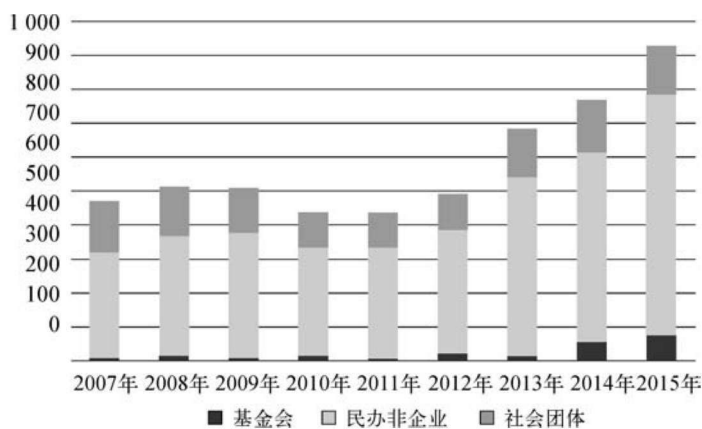


图 1.2 上海社会组织历年增量图

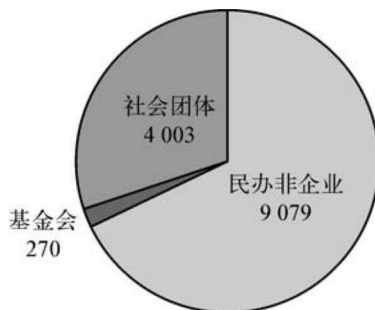


图 1.3 上海市社会组织分类图

约束。

二、研究问题

本书选择了公共服务购买这一政府创新模式作为研究平台。在这一模式中,政府作为购买者,将服务的供给转移给社会组织;社会组织作为服务提供者,在公共服务领域中的作用和地位不断提升。公共服务购买作为政府职能转移,社会组织承接服务的联合体很好地联结了社会结构、政府、社会组织等研究要素,且在实践中被越来越多的地方政府所采用。“上海、北京、广东、江苏、浙江等地探索最多,购买的领域涉及教育、公共卫生、扶贫、养老、残疾人服务等传统服务,还包括社会工作、社区发展、社区矫正、环境保护等诸多新型社会需求”。^①面对这些实践,理论上的探讨必要且重要,尤其是公共服务购买中政府与社会组织的关系,正成为近年来社会学、政治学和公共管理学等学科的热点问题。一些学者认为,公共服务购买建立了政府主导、社会参与的新型治理模式。在购买过程中,政府转移了职能,下放了权力,社会组织获得了资源和地位,得到了大力发展,一种新型的政府与社会组织关系正在形成。还有一些学者认为公共服务的多元参与培育了社会力量,有西方市民社会的发展趋向。甚至还有学者认为公共服务的社会化是政府权力的社会回归。^②但是我们也会在其实践过程中发现一个悖论:政府为了精简机构,提高效率将公共服务的一部分职能转移给社会组织,但很多承接服务的社会组织却都是政府主导下成立的,或与政府有着极为紧密的关系,而这在某种程度上进一步扩大了政府的科层制结构。另外这种通过“自上而下”的途径拓展的社会

① 苏明,贾西津,孙洁,韩俊魁,中国购买公共服务研究[J],财政研究,2010(1)。

② 参见韩东的博士论文的观点:韩东,当代中国公共服务的社会化改革研究[D],华中师范大学博士论文,2009。

空间,决定了以此为基础生成的“社会”并非“国家”的对立物,而是渗透着国家的身影,甚至模糊了国家与社会的界限。要想探究并解释这些现象,需要我们深入国家与社会的交界面分析其中的互动过程,而政府向社会组织购买服务的过程恰恰给我们提供了一个观察的平台。

此外,在中国这个急剧转型的社会中,由于政策具体落实的日益多变性以及权力结构的日益多重性,以往那些影响政府与社会组织关系的因素,在具体发挥影响时都改变了直接的、硬性的方式。也就是说一切都处于一个多元性、多样化的复杂状态中,任何关系的生成也不再像以往那样一经形成就成为相对固定的模式,因此,各种关系的生成并不是一成不变的。我们对关系生成的研究不能只停留在概念层面上去探究结构特征,而是要将各种流动性因素加入进去予以考虑,把关系的生成放到一个具体的互动实践过程中去考察,以便近距离地对关系的生成进行剖析,从而更真切地认识国家与社会组织之间真实的互动关系,而不是仅仅看到以往那几种相对固定的关系模式。

所以,本书的研究主题结合了政府与社会组织的动态微观关系研究和政府购买服务研究,既有理论意义又有实践价值。研究问题聚焦在政府购买服务过程中,政府与社会组织各自作为行动者的动态互动过程,具体包括双方是在何种制度逻辑下采取了哪些行动策略,并将这种动态微观关系的建构和政府与社会组织各自及相互的权能变迁联系起来,从而进一步探讨国家与社会关系。本书认为:在社会结构转型的中国,政府与社会组织的关系不是一成不变,也不是直线发展的。对于这一关系的产生与变迁,起决定作用的无疑是政府与社会组织之间的互动。那么在中国社会发生转型之际,政府与社会组织之间的真实互动关系又是如何进行的呢?其中哪些是影响因素?哪些是主要特征?会带来哪些影响?本书的研究并非要得出某种确定性的结论,而是为政府与社会组织关系的研究提供新的思考工具,认为应