



A Study on the Cooperation between Government and Social Organization
in the Provision of Urban Public Service



我国城市公共服务供给中的 政社合作研究

齐海丽 著



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



A Study on the Cooperation between Government and Social Organization
in the Provision of Urban Public Service

我国城市公共服务供给中的 政社合作研究

齐海丽 著



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

内容提要

本书以治理理论作为研究的理论框架,对我国城市公共服务供给中的政府与社会组织合作进行理论阐释,通过归纳方法、历史分析与现实分析相结合及比较分析方法等,对其进行实证分析,其目的在于揭示两者合作现状。本书力图通过对政社合作的选择逻辑、国际经验、模式选择的探究与评析,通过与其他国家与地区政府政社合作的竞争机制和我国服务购买过程中的行政化操作进行比较与分析,明确政社合作伙伴关系的确立路径。

图书在版编目(CIP)数据

我国城市公共服务供给中的政社合作研究/齐海丽著. —上海:上海交通大学出版社,2015
ISBN 978-7-313-12827-0

I. 我... II. 齐... III. 城市—社会服务—研究—中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 061153 号

我国城市公共服务供给中的政社合作研究

著 者:齐海丽

出版发行:上海交通大学出版社

邮政编码:200030

出 版 人:韩建民

印 制:上海颀辉印刷厂

开 本:787mm×960mm 1/16

字 数:162千字

版 次:2015年4月第1版

书 号:ISBN 978-7-313-12827-0/D

定 价:40.00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:10.25

印 次:2015年4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:021-57602918

前言

随着市场经济的发展和社会多元化需求的增加,公共服务供给与需求之间的矛盾日益突出,单一的政府服务供给模式面临着巨大的挑战。20世纪80年代以来兴起的治理理论为这一治理困局提供了解决路径,治理理论强调公共事务的多元主体共治,主张多个主体之间的互动与合作。非营利组织作为多元治理格局的一员,因其低成本、专业性、创新性等优势,在经济与社会发展中扮演着日益重要的角色。政府与社会组织的合作也成为了公共服务供给模式的创新,两者的合作对提升公共服务供给效率、优化公共服务供给结构具有重要的作用。

本书以治理理论作为理论框架,以上海市和深圳市政府购买公共服务作为实证分析,阐释了城市公共服务供给中政府与社会组织合作的现状及其改进路径。通过对国内外相关文献的梳理,对美国和英国政府与社会组织合作经验的总结,得出了政府与社会组织在公共服务供给领域应该确立起合作伙伴关系的结论。在此基础上,介绍了我国政府与社会组织合作供给服务的基本情况,并重点以上海市政府购买社工岗位为例,通过上海市闵行区H镇的岗位购买实践的分析,发现上海岗位购买的行政化倾向的特点,同时在论述的过程中,将深圳的民间化运作与上海的行政化倾向进行对比,阐释了我国城市公共服务供给中政府与社会组织合作的现状与问题。

政府购买社会组织公共服务是一个新的研究领域,政府购买社工岗位是一个新的实践探索,在借鉴国际成功经验的基础上,结合我国政社合作的实践,探索政府与社会组织合作路径的优化,进而满足民众的服务需求,提升服务供给的质量,是非常具有理论价值和实践意义的。

目 录

001 绪论

第一章 公共服务供给中政社合作的理论基础

020 第一节 基本概念界定

025 第二节 政社合作的理论基础

第二章 我国转型社会背景下的政社关系:公共服务的取向

035 第一节 政社合作的实践背景

041 第二节 公共服务供给与转型中的政社关系

第三章 城市公共服务供给中政社合作的境外经验

049 第一节 美国政社合作中的竞争性伙伴关系

057 第二节 英国政社的合作伙伴关系

064 第三节 印度城市公共服务供给中的政社合作

069 第四节 中国香港特区社工机构供给服务

072 第五节 城市公共服务供给中政社合作的域外经验借鉴

第四章 我国城市公共服务供给中政社合作的现状阐述

077 第一节 我国城市公共服务供给中政社合作的基本情况

088 第二节 政府购买服务的上海模式

101 第三节 政府购买服务的深圳模式

107 第四节 政府购买服务的宁波做法

第五章 城市公共服务供给中政社合作的改进策略

111 第一节 转型背景下政府与社会关系的制度性定位

117 第二节 政府要推动政策设计与整体规划

128 第三节 社会组织加强能力建设

139 结语

143 参考文献

152 索引

156 后记

绪 论

一、公共服务供给中政社合作的现实意义

(一) 公共服务供给的现状

改革开放三十多年来,中国的经济增长取得了举世瞩目的成就,人民群众的生活水平有了大幅度的提升,国民告别了物资奇缺的时代。但是随着公共需求的日益多样化和丰富化,公共服务的供给远远不能有效满足人民群众日益增长的需求,依靠政府单打独斗已经无法完成所有服务供给的重任。城市是人类文明的发源地,也是衡量现代化程度的重要标准。但随着工业化、城市化进程的推进,大量的人群涌入城市,也给城市的管理带来了巨大的压力。在人们沐浴城市文明的同时,住房紧张、交通拥堵、环境污染、犯罪增多这一系列的城市发展问题也愈发的尖锐和突出。现有的城市管理模式在解决这些问题面前表现的极为乏力,因为传统的城市管理模式是以政府为中心的单一主体,将企业组织和非政府组织全部排斥在外,在政府管理城市的方法和手段上,表现为权力控制、行政命令和制度约束。事实表明,这些城市发展过程中的问题已经远非政府所能独立解决的了,迫切要求政府寻求公众和非政府组织发挥更大的效力来支持政府的管理。

社会转型、政府职能的转变和社会生活的多样化,为中国社会组织的迅速成长预设了背景,社会组织的不断发展壮大对中国的经济社会发展产生了日益重大的影响,并日益发展成为社会治理的新主体。改革开放之后,伴随着国家与社会关系的调整,我国的社会组织发展呈现了较好的态势,在社会公共事务治理的

作用日益突出。党的十六届五中全会提出要建设和谐社会,充分发挥社会组织在国家与社会治理中的作用;党的十七大报告提出要重视民生工作,加强社会建设,社会组织的发展面临着新的机遇。2008年汶川地震中,我国的民间组织在抗震救灾工作发挥出职能优势,社会各界对民间组织的发展给予了更大的关注。党的十八大报告中又对社会组织的发展提出了新的要求,加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。2013年的政府机构改革方案又对社会组织的登记管理提出了新的思路。然而从整体来看,我国社会组织还处于发展的初级阶段,数量少,规模小,服务功能不强,还远远不能适应我国经济社会发展的需要。为此,加强社会组织的能力建设,增强政府对社会组织的政策扶持,是提升两者合作能力的有效途径。

(二) 公共服务供给中政社合作的意义

1. 政社合作有利于实现政府角色转型

政府的职能是因其公共权力主体的地位而产生、并由宪法和法律进行规定的国家职责。政府长期占据着公共物品及服务供给的垄断地位,造成行政效率低下以及资源浪费的问题。这种局面伴随着全球化进程中的市场化为导向改革发生了转变。因为人们认识到,政府并非无所不能的,政府也有做不好、做不了的事情。既然政府不能解决所有的问题,不能提供所有的服务,就必须进行职能转变,通过理顺政府与企业、政府与社会组织的关系,实现治理主体的多元化。推进社会组织参与的最终目的在于通过公共服务的社会化、市场化途径,有效处理好公共服务供给与需求的关系,增强公众在公共服务中的知情权和选择权,满足人民群众日益增长的公共服务需求。各级地方政府在政府的规划制定和重要工作推进过程中,将社会组织参与公共服务供给作为政府改进公共服务方式的重要内容 and 手段,予以明确与推进。

关于政府职能的争辩贯穿于行政管理活动的始终。从传统农业社会的统治型政府,到近代工业社会的管制型政府,再发展到现代信息社会的服务型政府,政府职能的变迁诠释出了政府与社会组织的关系。关于政府的职能边界、政府与企业、政府与社会组织的职能划分,也是争论的热点问题。管制型政府窒息了社会的活力,妨碍了社会的发育和成长,为此,建设“公民导向型”的服务型政府的需求呼之欲出。从政府的产生来看,社会契约论者给出的答案是政府是人民群众权利让渡的结果,政府应该始终代表着公共利益,追求民众福祉的增加,这

些需求包括物质需求的满足,也包括精神产品的享受。虽然公共产品与公共服务是民众最大的需要。但是服务的提供与生产是可以分开的,也就是说政府可以是服务的提供者,但并不必然是服务的生产者。政府要实现“掌舵”与“划桨”职能的分离。“无限政府”的时代已经结束,政府要在自身规模、权力范围和行使方式等方面受到有效制约,成为“有限政府”。政府代表广大的公民行使公共权力,但政府并不能垄断所有的公共权力,除了政府之外,其他的社会行为主体,也应该拥有大量不可以被政府剥夺的公共权力。社会组织就是公共服务职能转移的重要载体。全球化进程的推进、城市化速度的加快,公共服务供需关系的矛盾,越来越多的新的公共问题摆在了政府面前,而政府不可能是万能的,也存在着“政府失灵”现象,必须由社会组织来承担无限政府所不应承担的职能,通过政府与民间力量的共同努力来解决社会问题。只有政府通过分权的形式将部分公共服务供给的工作交由社会组织来承担,当政府将一部分执行性的工作分离出来交给第三部门,政府能更好地发挥它“划桨”的专门职能,公民社会的自治能力不断提高,将会使政府更好地回到自己应当的位置上,才能使政府管理的重点从大量繁重的具体事务中解脱出来,摆脱琐碎事务的困扰,集中精力处理好关系国计民生的重大问题,将发展的重点放在经济调节、市场监管、公共服务和社会管理等问题上,从而使政府摆正位置,找准角色,提高政府管理效率。政府这种角色的定位,有利于发挥广大社会成员的积极性和创造性。

在治理与善治的国际环境下,作为解决经济与社会发展问题的崭新的制度选择,社会组织成为了公共事务的治理主体。这种主体地位的确立,使得社会组织完全客体化、被动管制的管理格局得以转变,社会组织的行政化色彩不断消除,越来越多的社会组织被允许进入到那些不需要政府部门直接参与的公共服务领域,政府则主要发挥的是监管作用。社会组织不同于政府,不具备行政职能,政府和社会组织之间是优势互补、良性互动的关系。在这一过程中,政府实现了角色的转变,公民社会产生出来的自治能力与平衡能力,它能发挥政府起不到、政府也不应当起的作用。事实已经证明,我国的社会组织在化解社会矛盾,降低改革成本等方面正发挥着日益重要的作用。随着社会主义市场经济体制的建立和改革的不断深入,城市基础设施的供给、公共服务的生产,都可以通过政府与社会组织合作生产或者外包的形式完成。

作为合同制治理的一种形式,社会组织参与城市治理的关键和前提是作为

合同双方的政府与社会组织之间形成平等的契约关系,它强调在公共服务领域的功能和职责进行重新配置,通过合作和协商,建立伙伴关系,确定共同目标,以实现主体间的良性互动,构成社会治理的多中心结构,并促进公共服务供给主体的多元化。公共服务供给领域中生产与提供是可以分开的。政府与社会组织合同供给,可以促进政府实现这一角色的转变,将传统的公共服务直接提供者的角色转变为公共服务政策的制定者和公共服务的购买者。

2. 政社合作有利于改善公共服务的质量和效率

效率是服务的产出与收益之间的比率。政府效率的低下是众所周知的事实。韦伯设计的科层官僚制层一度成为了理想的组织形态,因为它推崇和信奉的是效率观念,因为它认为通过完整的法律法规的约束、通过内部员工的职责分工和公务员考试与招考制度,这样的组织结构能实现产出的最大化。因此,他将其赞为理想的组织官僚体制。韦伯观念中的官僚体制并不包含今天的官僚主义的含义。传统的服务供给机制追求的是服务规划者和服务生产者的角色重合,这也产生了维持和管理层级系统的成本,应该说恰恰是韦伯所设计的理想组织模式导致了官僚机构不可避免地具有效率低下、“病态”的行为模式。因为他们过分遵照规则、他们把按照要求办事看的比结果还重要,这就带来了“目标错位”。同时,政府大都缺乏变革的动力,安于现状,缺少革新能力,往往对新的社会需求和发展机会反应迟钝,政府的行为受到各种社会势力的牵制;政府体制本身的缺陷,使政府官员缺乏降低成本、增加产出的内在动力。因此,政府的主要角色是公共产品或者服务决策的制定,而在公共产品供给的操作、实施层面,政府最好是“靠边站”,让位于更有效率的社会组织。经济繁荣、政治民主、社会和谐这些目标的实现都不能举政府一己之力,而应该是政府与其他行为主体,比如市场组织和社会组织之间的行为互动。

公共物品具有非竞争性和非排他性的特征,这样的特性决定了政府在公共产品供给中的不容推卸的责任。除了这两个特性之外,公共服务还具有一个特征:异质性。这种异质性是决定服务供给方式的另一个重要的决策点。公共服务的异质性体现在以下几个方面:首先,公共服务的消费群体的差异性。这些群体由于职业、年龄、性别、身份、收入等原因产生了差异化的服务需求;其次,不同地区的人群消费欲望也大相径庭。我国的地区差异明显,东部地区的人均收入与中西部的人均收入相去甚远。同样是基本的衣食住行,沿海发达地区的居民

与落后地区的居民对这个概念的理解是不一样的,同时地区的移风易俗也会对人们的消费习惯施加影响;第三,即便是同一个地区的人们,也存在着需求的差异。城市化进程中一个突出的现象就是两极分化,这种现象在中国不同的阶层之间更是体现的淋漓尽致。富人会因为自己优越的物质资源而拥有享受过度服务、奢侈服务的特权,而穷人却只能因为自己微薄的收入而仅仅“衣可蔽体、食可暖身”。作为一个人口大国,中国政府所提供的公共服务只能是基本层面的,所满足的群体也只能是大多数群体。对于特殊群体的特殊需求、富裕群体的过度需求,政府是无能为力的。社会组织在这方面往往有比政府部门较高的效率。社会组织参与城市公共服务供给有助于公民获取高质量的服务,同时还可以得到多样化、差异化的服务,满足多元群体的服务需求。这主要是由于社会组织自身所具备的特点决定的:社会组织根植于社会,贴近群众,反应迅速、机制灵活,能为群众提供多样化、个性化的公共服务。

同时,社会组织具有良好的自适应性起到粘接政府与企业两类主体的作用,其提供的公共服务种类多,覆盖面大,可以节约公共服务的供给成本,更多体现社会公平和正义^①。同时,政府与社会组织合作供给公共服务利用了社会组织的公共服务能力,整合了社会组织的公共服务资源,从而可以从政治体系外部弥补政府公共服务能力的缺陷与不足,节约政府公共服务的成本,有助于化解“不可治理性”问题,提高公共服务的水平与质量。

3. 政社合作可以有效促进社会组织发展

作为公共服务社会化的一种方式,公私合作治理强调和要求实现治理的多中心化和网络化。在多元主体治理的过程中,政府主动让位给社会,减少对社会的干预程度,因为政府日益增多的公共服务供给的任务需要有更多的社会组织来参与,同时政府购买也将给这些社会组织以更好的发展机会。在中国地方城市公共服务供给的实践中,到处都有以民间组织为代表的非营利组织活跃的身影。这主要体现在以下几个方面:其一,政府的财政支持为社会组织提供了经济来源;其二,政府购买促进社会组织公信力的提升。公信力是社会组织的生命线。通过政府购买的方式,社会组织获得了向公众展示发展和自身能力的契机。“公民导向”政府把越来越多的职责转移给社团组织,企业和公众在生活中必将

^① 郑苏晋. 政府购买公共服务:以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J]. 中国行政管理, 2009(6):66.

越来越多地享受到社团组织所提供的公共产品和服务,从而逐渐接受、认可和支持社团组织的存在和发展。一方面,这些组织因为政府服务购买获得了发展的资源;另一方面,它们有自己独立的组织宗旨和文化,能够在与政府的合作中保持独立性,从而成长为真正的民间组织^①。

二、相关理论研究

(一) 国内研究现状

1. 社会组织研究综述

国内学术界对社会组织的研究大致是社会组织的概念、分类、存在的合法性、发展现状及改进路径、政府与社会组织的关系等方面。综合看来,主要研究成果集中于以下几个方面:

1) 社会组织存在的基础

国内学术界在解释社会组织存在和发展的原因时,大都借鉴了西方学者“市场失灵”、“政府失灵”及“资源依赖”理论。如虞维华(2005)认为政府与社会组织都拥有着对方所需要的资源,政府需要从社会组织那里获取公共服务、公众支持、专业知识;而社会组织需要从政府那里获取财政资金、减免税政策和政治支持等,因此双方在资源上存在着相互依赖的关系。国内有些学者套用以上理论来分析非政府组织的发展,理论有一定的借鉴意义,但是在中国的特殊背景下,非政府组织的发展有其不同于西方国家的独特之处,发端于的西方理论的解释力都有待探讨和验证。因此,很多学者转而结合中国的实际国情对于非政府组织的兴起与发展进行独到的分析。他们关注社会转型下非政府组织兴起发展的国内外政治、经济、历史文化背景。汪锦军(2009)批判了解释政府与社会组织合作的三种理论模式的缺陷,认为失灵论、公共物品理论和资源依赖理论在解读两者的合作关系时,都有失偏颇。在此基础上,他提出了一个尝试性的解释框架:政府与第三部门的合作之所以会发生,与三个变量密切相关:共同目标、环境变量和组织功能。

从研究视角来看,又可以分为经济发展、政府改革、社会变迁等宏观层面。比如,从市场经济的发展和国内经济转型的角度来阐释的。这些学者认为国内

① 王名,乐园.中国民间组织参与公共服务购买的模式分析[J].中国浙江省委党校学报,2008(4):12.

经济转型为社会组织的发展提供了契机。我国市场经济的发展和经济体制改革的深入,不仅导致了对国家权力的限制,导致了全能型国家向有限国家的转变,由于对国家权力的根本性限制,第三部门的发展也就获得了基本的制度空间^①。俞可平(2002)也是从市场经济的角度来分析公民社会组织的生存空间。他认为市场经济的发展使企业的自主性增加,导致某些行业组织有可能脱离政府成为独立的非政府组织;此外,市场经济增加了企业的风险,为了保护自身利益,各种行业性组织正在不断兴起。同时,巨大的经济效益为人们参与各种社会组织以及公民社会组织自身的发展提供了经济基础。李国武(2011)从经济学角度分析了社会组织存在的理论基础,他认为两方面原因促成了社会组织成为公共服务供给的主体:一是因为民众对公共物品的异质性偏好导致对社会组织的需求;另一方面是因为民间的慈善捐赠和志愿服务为社会组织提供了资源供给^②。第二种是政治与政策视角。吴锦良(2002)政府机构改革为社会组织的发展创设了政治和行政环境,具体而言,这种影响又体现在政治与经济改革为社会组织发展让渡了权力空间、政府职能转变释放了社会组织能量、行政审批制度改革提供了宽松的行政环境、依法行政为社会组织改善了法律环境。中国公民社会形成的初始动因来源于中国共产党治国理念的转变。以经济建设为中心以及发扬社会主义民主、健全社会主义法制等政策为公民社会的发展奠定了最初的政策基础^③。利益主体的多元化、人们需求的多样性、社会中间层的形成以及国际交流合作的增加也是非政府组织发展的直接动因^④。

2) 政府与社会组织的关系研究

社会组织与政府的关系是研究公民社会组织的学者都无法回避的话题。而中国的政社关系,与我国社会组织的发展特征有着密切关系。学者郭道久是从第三部门供给的“两重性”方面更为详细地阐释其在公共服务供给中的角色的。他将总体的公共服务供给方式分为体制内的供给者和体制外的供给者两种,这是由当前中国第三部门的特殊性决定的。从非营利组织自身来讲,它的这种作用限度主要体现在:①第三部门处于发展初期,还不具备完备的社会功能。②在

① 吴锦良. 论政府机构改革与第三部门发展的互动关系[J]. 中共福建省委党校学报, 2002(1): 42.

② 李国武. 公共服务领域政府与社会组织关系研究[J]. 科学决策, 2011(7): 34.

③ 张骥. 走向和谐——当代中国的公民社会探析[J]. 北京大学学报(社科版), 2005(4): 23.

④ 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001, 23-33.

大量第三部门性质的组织还是体制内的公共服务的供给者的情况下,第三部门不能成为真正意义上的政府之外的公共服务的供给者。^③第三部门自身存在诸多问题,限制了其提供公共服务的作用。^④社会公众的认识水平也是一种限度^①。基于中国公民社会的特征阐释,研究者对于政府与社会组织的关系模式有着不同的概括,比较有代表性的观点主要有:何增科的五模式说,康晓光等人提出了“行政吸纳社会”一种新的国家与社会关系,认为这种模式较之先前学者们提出的“市民社会”理论、“合作主义”观点等,更能概括我国现阶段的国家与社会关系,同时,这也是一种有效的体制。

刘鹏(2011)在“分类控制”和“行政吸纳社会”模式提出后的几年时间里,中国的国家与社会关系发生了新的变化,政府也正在逐步探索对社会组织管理的新思路和新模式,认为可以运用嵌入型监管理论的一些观点和思维,来统合近年来中国国家——社会关系中出现的一系列新情况,并给这些新变化提出一个具有解释力的诠释框架^②。郁建兴则提出了“国家在社会中”的模式,认为政府不是以行政命令,而是以渗透能力和契约制来推进社会管理,在这一过程中社会组织的活动能力日益增强,并获得了政府的相关资源的支持,使得国家与社会在合作的基础上界限日益模糊^③。

在研究两者关系的学术观点中,趋于一致的看法是:我国社会组织发展的历史和现状都证明,在政府与社会的权力对比格局中,政府始终处于绝对主导地位,非营利组织发展空间极为有限,中国的非营利组织也难以形成与政府对抗的关系。未来一个相当长的时期内,政府与非营利组织的关系都将是政府有限主导下的合作关系。国内最早以邓正来等学者为主。他提出了国家与社会的两级互动说,这种互动是一种双向的、适度制衡关系,国家在承认市民社会独立性的基础上保证其有合法的活动空间。国家对它的干预和调节,主要是运用经济和法律手段,调节的领域是市民社会无力调整的领域^④。

随着对社会组织研究的不断深入,从功能的角度来考察 NGO 与政府关系

① 郭道久. 第三部门公共服务供给的“二重性”及发展方向[J]. 中国人民大学学报, 2009(2): 94-96.

② 刘鹏. 从分类控制走向嵌入型监管——地方政府社会组织管理政策创新[J]. 中国人民大学学报, 2011(5): 92.

③ 郁建兴, 吴宇. 中国民间组织的兴起与国家——社会关系理论的转型[J]. 人文杂志, 2003(4): 32.

④ 邓正来. 国家与社会: 中国市民社会研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.

的研究逐渐增多。由于研究角度的缘故,学者们大都对 NGO 的发展表示乐观,认为从功能上看,NGO 与政府的合作治理关系更具体地体现为合作与依存、冲突与摩擦的关系。韩国学者李源峻(2008)认为中国的改革事业已经进入到社会改革阶段,但是由于中国的历史和现实原因,使得其社会组织的发展具有鲜明的中国特色。虽然由于市场经济的不发达、公民社会意识的薄弱等结构因素,致使我国的社会组织发育不完善,但是中国特色 NGO 的发展要建立在解决上述问题的基础上,建立起中国特色的 NGO。这无疑将与国家形成共生共强的关系,同时必须加强与国际社会的关系^①。当然,也并非所有的学者对两者的互动都抱有乐观的态度。王建军(2007)从行政生态学的角度将政府与民间组织的互动合作关系视为一种愿景。现阶段而言,政府与民间组织的关系则处于过渡发展阶段。这一阶段,政府与民间组织的关系模式体现为政府主导下的有限合作^②。

郭小聪(2004)认为政府与社会组织之间并非单纯的合作关系,还需要形成某种竞争关系。这种竞争的主要内容在于两个方面:首先是公共事务管理的权力。其次是资源,并主要表现为财政资源的竞争^③。敬义嘉(2011)当前的研究常常将政府视为单一主体,而忽视了政府间的关系和互动对公共非营利关系的影响。从这些问题出发,他一方面将合作关系管理的两个阶段有机结合起来,对分析公共非营利合作关系的理论进行发展和整合;另一方面在公共非营利合作关系中引入政府间关系的要素,将政府从单一实体还原为政府间体系,以尝试建立具备普遍性的公共非营利合作关系分析框架^④。还有的学者认为,笼统地讨论中国的非政府组织与政府的关系是什么样子也并无实质意义。因为非政府组织本身并不是同质的,不同领域、不同类型、不同规模的非政府组织,其与政府的关系很可能是不同的。主张同时使用法团主义和市民社会这两种理论视角来考察,这样做的好处是能够在对个案的分析和解释中发现两种理论各自的优势和限制^⑤。

① 李源峻. 中国特色的非政府组织:挑战与应对[J]. 世界经济与政治, 2008(9): 77-79.

② 王建军. 论政府与民间组织关系的重构[J]. 中国行政管理, 2007(6): 57.

③ 郭小聪. 合作中的竞争:非营利组织与政府的新型关系[J]. 公共管理学报, 2004(1): 61.

④ 敬义嘉. 社会服务中的公共非营利合作关系研究——一个基于地方改革实践的分析[J]. 公共行政评论, 2011(5): 6.

⑤ 范明林. 非政府组织与政府的互动关系——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究[J]. 社会学研究, 2010(3): 160

2. 社会组织参与公共服务供给研究

关于社会组织参与公共服务供给的研究,学术界的研究大致是从以下几个方面进行的:社会组织参与城市公共服务供给的动机、社会组织参与城市公共服务供给的模式以及参与的现状与改进对策。

从社会组织参与城市公共服务供给的动机来看,基本上是在以下几种因素的综合作用下产生和发展起来的:

首先,新公共管理运动在全球的兴起及公私合作伙伴模式的推广为政府购买公共服务创设了国际背景。20世纪70年代以来,新公共管理运动影响下的西方政府纷纷采取了公私伙伴关系的改革方式,并在实践中取得了显著成效。为公众做个好交易成为各国治理者的共识。从权利走向合同的运动也成为了一个不争的事实。公共行政不仅要关注国内形势和需求的变化,同时还要将自身的政策选择放到国际大环境中去考察。正如彼得斯所说:背景对于理解公共行政是至关重要的。敬义嘉(2007)分析到,作为全球化过程中的一员,中国也不同程度的受到这些因素的影响;但是作为成长中的转型市场经济国家,中国公共服务外部购买的发展更体现了一个系统的经济基础转轨和公共治理秩序变革的过程,从该过程中公私部门的相对发展态势获得最基本的推动力^①。有学者将国外政府外部购买的经验总结为:以竞争求质量的英国改革、推动“公私竞争”的美国改革、稳健的澳大利亚改革、彻底的新西兰改革^②。

其次,公共服务供给与需求之间的矛盾是政府购买公共服务的现实选择。公共供给与公共需求的关系是公共行政的基本关系。政府的功能和目的就是满足社会公共需要。服务的特征就在于对需求的一种持续不断的回应,它包括对服务客体需求的确认、满足和服务质量的一种反馈。韩俊魁认为这种新的服务供给模式的出现是因为中国的社会基本矛盾发生了变化:即从改革开放之初的人民群众日益增长的物质文化需要和落后的生产力之间的矛盾转变为公共物品多元需求与如何有效、公平配置之间的矛盾^③。王浦劬也是从矛盾的观点来解释中国政府向民间组织购买服务的基本动机的,他认为这些矛盾表现在:第一,

① 敬义嘉. 中国公共服务外部购买的实证分析——一个治理转型的角度[J]. 管理世界, 2007(2): 38.

② 彭浩. 借鉴发达国家经验推进政府购买公共服务[J]. 财政研究, 2010(7): 48.

③ 韩俊魁. 当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较[J]. 经济社会体制比较, 2009(6): 128.

计划经济体制形成的政府管理一体化与市场经济条件下公共服务多元化的矛盾;第二,重要的公共服务责任与相对匮乏的行政资源之间的矛盾;第三,严格的政府绩效考核与有限的地方政府财政能力之间的矛盾^①。

第三,民间组织自身优势其发展状况使政府购买公共服务具备了现实可行性。郑苏晋(2009)认为政府购买公共服务之所以将非营利组织作为重要合作伙伴,是由于非营利组织自身的特征和优势。他分析到,“非分配约束”是非营利组织区别于营利组织最重要的特征,这一本质区别使得某些特定的活动只能由非营利组织而不是营利组织来承担;非营利组织提供的公共服务能够满足公共需求的多样性与异质性;非营利组织不拘泥于僵化的官僚束缚,在运营上比较灵活;可以获得廉价的、有时是志愿的免费劳动力;对公众的需求有更强的回应性等。正是这些优势使非营利组织能够与政府形成竞争和合作机制,提高政府部门效率^②。虞维华(2006)之所以选择非营利组织作为购买服务职能的承接对象,是出于以下四种考虑:法律限制、意识形态、理性决策和实用主义的权宜之计^③。

从其参与模式来看,很多学者都将政府购买服务作为一种模式创新。万军、顾平安、赵立波是这类定义的支持者。顾平安认为政府购买公共服务是一种新型的政府提供公共服务方式,又称作“政府公共服务合同制管理”,它是指“政府将原来由直接举办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项交给有资质的社会组织来完成,并根据社会组织提供服务的数量和质量,按照一定的标准进行评估后支付服务费用”^④。“政府购买服务”(POSC, Purchase of Service Contracting)是指政府将原来由自己直接举办的、为社会发展和人民生活提供服务的事项,通过“购买”服务等方式交由社会组织来承接,是一种“政府承担、定向委托、合同管理、评估兑现”的新型的公共服务提供方式^⑤。乐园将公共服务购买视为公私合作的一种制度安排。公共服务购买是政府(公共部门)与私人部门之间签订购买

① 王浦劬. 政府向社会组织购买服务[M]. 北京:北京大学出版社,2010.

② 郑苏晋. 政府购买公共服务:以公益性非营利组织为重要合作伙伴[J]. 中国行政管理,2009(6):65-66.

③ 虞维华. 政府购买公共服务对非营利组织的冲击分析[J]. 中共南京市委党校南京市行政学院学报,2006(4):47.

④ 顾平安. 推进政府公共服务的合同制管理[J]. 理论前沿,2008(18):25.

⑤ 赵立波. 完善政府购买服务机制,推进民间组织发展[J]. 行政论坛,2009(2):59.