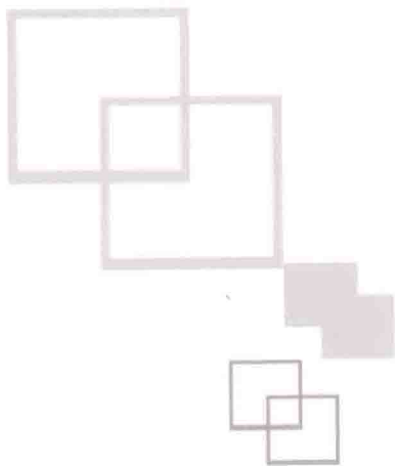


地方政府与

第三部门合作策略框架实证研究

以广东为例

方俊 著

DIFANG ZHENGFU YU
DISANBUMEN HEZUO CELUE KUANGJIA SHIZHENG YANJIU



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

■ 国家社会科学基金青年项目成果 (项目编号08C710012)

地方政府与

第三部门合作策略框架实证研究

以广东为例

方俊 著



华南理工大学出版社
SOUTH CHINA UNIVERSITY OF TECHNOLOGY PRESS

· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

地方政府与第三部门合作策略框架实证研究: 以广东为例/方俊著. —广州: 华南理工大学出版社, 2015. 3

ISBN 978 - 7 - 5623 - 4569 - 5

I. ①地… II. ①方… III. ①地方政府 - 行政管理 - 研究 - 中国 ②社会团体 - 研究 - 中国 IV. ①D625 ②C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 042130 号

地方政府与第三部门合作策略框架实证研究: 以广东为例
方俊 著

出 版 人: 韩中伟

出版发行: 华南理工大学出版社

(广州五山华南理工大学 17 号楼, 邮编 510640)

<http://www.scutpress.com.cn> E-mail: scutcl3@scut.edu.cn

营销部电话: 020 - 87113487 22236386 87111048 (传真)

责任编辑: 江肖莹

印 刷 者: 佛山市浩文彩色印刷有限公司

开 本: 787mm × 1092mm 1/16 印张: 19.75 字数: 420 千

版 次: 2015 年 3 月第 1 版 2015 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 39.50 元

版权所有 盗版必究 印装差错 负责调换



自序

观察和研究第三部门的五个维度

书，要静读、精读。静，是说要心无杂念，人书合一，静下来才能读得精，保证读的品质；精，是说好书要反复揣摩，对于问题，要慎思、深思，不厌其烦地探究甄别，才能保证思考的深度和思想的温度。

作为一名对第三部门研究感兴趣的探索者，看到好的专著，总是爱不释手，宁神静气地读完。对于其中独到的理念、精神和提出的新的问题，总是久久玩味，拂之而不能去。譬如，对第三部门在中国的兴起及其作用的认识的问题，是关于第三部门认识论的一个基础性问题，就需要细细思索。

第三部门（the Third Sector）是一个异域概念，是西方学者的一个创制品。它是相对于政府、企业而言的非政府、非营利的社会团体、基金会和民办非企业单位的统称。正是第三部门的出现和日益重要的角色担当，打破了传统的“政府—市场”的二元格局，形成了新的“政府—市场—社会”三元架构。

今天，第三部门为什么会成为一个重要的研究课题呢？原因是，第三部门正发挥着越来越重要的作用，嗅觉灵敏的研究者对此不能熟视无睹。以西方为观察样本，著名的第三部门研究“第一人”莱斯特·萨拉蒙为我们呈现了德、法、英、美等8个国家异常活跃的第三部门组织在贴近基层服务、促进社会经济发展方面的经验数据。在就业方面，8个主要国家第三部门1990年雇用的人数相当于1190万领薪的全日制工人。这意味着每20个工作中就有1个是在第三部门中，在快速增长的服务部门中这个比例更高，达到了每8个中就有1个。在开支方面，第三部门提供了相当大的业务支出。8个国家1990—1992年第三部门有6140亿美元开支，这相当于这些国家国内生产总值的5%左右，相当于西班牙国民生产总值的20%多一点。在就业增长方面，实际上，与其他经济部门相比较，第三部门为就业增长提供了更大的潜在资源。例如，在德国、法国和美国，就在20世纪80年代这十年间，第三部门从业人员占就业的6%，却占了就业增长的13%。换句话说，这些国家在20世纪80年代期间创造的新工作的1/8是在第三部门中产生的。在服务方面，第三部门的存在也是相当重要的。例如，1990年第三部门



组织在下列国家各服务项目中所占的比例为：在德国，每10个住院病人护理日中的4个以及几乎所有的运动设施；在法国，1/3的儿童日护理以及55%的居民护理；在美国，半数以上的医院床位以及1/2的大学；在日本，75%以上的大学；在英国，20%以上的初中和高中教育；在意大利，40%以上的居民护理设施；在瑞典，40%的新建或翻修的居民房屋。^①数据是能自动说话的，国外有国外的数据，国内有国内的资料。经过多年的发展，我国第三部门的整体实力不断增强，社会管理和服务的作用日益明显。在社会管理方面，全国6万多个行业协会联系会员2000多万家（含个体工商户），4万多个学术社团联系专家学者500多万人，各类农村专业经济协会联系农户1000多万个。这些第三部门组织广泛团结各方面的积极力量，凝聚各方面的智慧和共识，成为沟通政府与社会的桥梁，成为社会公共事务管理的重要力量。在公共服务方面，第三部门在教育科技、卫生健康、社会福利、慈善公益等方面发挥积极作用，成为公共服务的重要补充。如：全国民办幼儿园8.3万所，占全国总数的62%；民办高校640所，在校学生393万，占全国高校在校学生总数的19.4%；卫生类民办非企业单位2.7万个，占全国卫生机构的9.3%；2009年，我国基金会共有130亿元民间资金用于公益慈善救助。^②

问题导向是一个重要的研究方法，也是一个重要的知识产生路径。现实中的学者种类各异，有的像是一只会唱歌的百灵鸟，用文字的歌声为这个世界歌唱；有的像是一只会除害的啄木鸟，用自己的锐眼和尖喙为森林去除虫害。在笔者看来，前者属于歌者型学者，后者属于医者型学者。歌者型学者，我们要，但相比之下，医者型学者，我们更需要。当今中国，成就不凡，问题不少。对成绩不能视而不见，但更重要的是要发现问题，发现社会森林的虫害。除害，就是要善于发现问题、分析问题和解决问题，就是要努力把害除了，用学者的眼睛和智慧造福社会，还社会森林以苍翠绿色，而不是选择抱怨和在困难面前退却。近些年来，关于第三部门的研究异军突起，来自民间的和官方的各种声音可谓众声喧哗。研究选题五花八门，有研究第三部门与政府合作关系的，有研究第三部门监控管理问题的，有分门别类研究社团问题、民办非企业单位问题和基金会问题的，还有研究境外第三部门管理制度问题的，各种研究不一而足。应该说，这是一个可喜的现象，说明关于第三部门的问题已引起越来越多的关注。有关关注才能有发展。但同时，有一个最基础性的问题还没有取得一致性的共识，这就是，如何认识第三部门在中国的崛起的问题。笔者在读研期间就开始关注第三部门的问题，时至今日，已过了十余年时间。期间，承担过国家级、省部级和厅局级各类课题十余项。现在，蓦然回首发现，这一基础性问题就是研究的逻辑起点，研究透了，就找到了一幅解释了第三部门从哪里来、到哪里去的路线图。经过多年的研究积累，笔者认为，可以从以下五个维度观察和研究中

① 莱斯特·萨拉蒙，赫尔穆特·安海尔，公民社会部门[A]//何增科，公民社会和第三部门，北京：中国社会科学出版社，2000：260。

② 孙伟林，2010年中国社会组织理论研究文集[C]，北京：时事出版社，2011：1-2。

国第三部门崛起的问题。

第一，历史的维度。中国经历了两千多年的漫长的封建社会，在政社关系问题上一直是“政强社弱”的格局。中央集权，政府权力一方独大，带有一定政治性的民间组织生存空间逼仄。这类民间组织基本上有两条出路：要么走向政府的对立面，“落草为寇”，与政府势如水火；要么，为政府所收编，成为体制内的一部分。游离于这两条出路之间的处于灰色地带的民间组织基本上属于消闲型组织，如诗社、茶社、棋社等。清末和民国时期出现了学会、商会、农学会、讲学会等一些具有现代意义的民间社团组织，但影响力极为有限。1949年以后，在强大的计划经济体制和频繁的政治运动的挤压下，作为民间社团的第三部门组织几无立足之地。政府对社会公共事务实行大包大揽，城市居民人人成为“单位人”，农村农民成为公社社员，国人都有了自身所依附的组织。利益代表类组织也由政府出面组织，成立种类各样的人民团体，如工会、妇联、共青团等。它们是国家政治层面上承认的不同领域的利益代表组织，是类政府或准政府组织，由政府核定编制、拨付经费、任免负责人等，实行体制内的政府化管理。还有一些团体，如文联、作家协会等，也在政府的特许下成立，从中央级到地方级，依照政府模式设置，负责人享受相应的政府官员级别待遇。时至今日，这些团体的官方色彩与地位依然稳固。需要强调的是，尽管其角色地位被政治化或政府化了，但其本身并非政府，在提供公共服务等方面与一般意义上的社会第三部门组织没有本质区别。改革开放以后，市场经济渐次取代计划经济。市场取向的改革使政府、单位和个人之间的关系从依附传递关系转化为一种彼此相对独立的契约关系。政府治理的法治化、廉价化和有效性的理念深入人心，“小政府、大社会”的共识逐渐形成。在一些技术性、效益性、微观性的公共服务领域，政府正有计划地“撤场”，为第三部门“入场”提供了历史上难得的契机。尽管这期间第三部门组织也遭遇过1989年、1996年、2000年三次清理整顿，但整体上还是保持了一个快速发展的势头。不过，我们也要看到，要真正营造从思想上重视第三部门、在政治上认可第三部门、在政策上扶持第三部门、在体制上吸纳第三部门、在发展上引领第三部门的良性生态，还有很长的路要走。

第二，管理的维度。任何管理首先起源于对被管理者的人性假设。在第三部门与政府关系问题上，尽管构建二者合作关系的呼声已久，但第三部门是政府的管理对象，这是二者在权力结构中所处的地位决定的。政府对第三部门的人性假设有一些是消极的，认为第三部门尽管有一定的积极作用，但总体上是“麻烦制造者”，弊多余利。这种人性假设是，第一，认为第三部门是来要权的，它们打着参与公共事务管理的责任大旗，背后的目的是希望在公权领域逼政府“退位”，从而分得一份权力杯羹；第二，认为第三部门是来要钱的，一旦与第三部门分享了公共事务管理事项，它们就会狮子开口，向政府要公共财政支持，并且通过各种渠道向政府施压，逼政府就范；第三，认为第三部门在能力上是不足的，它们缺乏财力、人力和社会公信力，甚至存在各种隐瞒和欺诈行为，政府不仅不能与之建立起委托—代理关系，还必须时刻加以提防。正是在这种人性认定下，我国政府对第三部门实行较为严苛的双重管理体制，概而言

之，即“归口登记、双重负责、分级管理”。所谓“双重管理”是指第三部门在设立和运作过程中受到两个方面主体的监督管理，一是登记管理机关（各级民政部门），二是业务主管单位（党政机关及得到民政部门委托的单位）。第三部门必须经过民政部门审核登记才能成立，否则为非法。归口登记并不是把审核权限全部集中到登记管理机关，而是要求先经过业务主管部门的审核同意，再归口民政机关登记把关。双重管理实际上是通过设立高门槛和多限制来强化政府对第三部门的监管。在实际的双重管理体制操作过程中，对第三部门的登记资质做了近乎与企业一般的硬性要求，如个人会员与单位会员数量的要求、固定的办公场所的要求、专职工作人员的要求、资产和经费的要求，其中规定，全国性的社会团体有10万元以上活动资金，地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有3万元以上活动资金。这些刚性条件，把很多社会亟需而条件却又不符合的第三部门排斥在合法范围之外。尽管近些来，广东等地方开始试行第三部门的登记备案制度，很多过去没有合法身份的第三部门组织有了“准生证”和身份证明，但是，政府对第三部门整体的人性认知整体上并没有改变，对第三部门的管理是建立在不信任的基础之上的，这种管理必然是限制性的、扭曲的。

第三，文化的维度。中华文明，历史悠久。在中华文明的历史长河中，很多熠熠生辉的文化思想与今日第三部门所倡导的公共服务理念如出一辙。如，孟子讲，人要有“四心”，即，恻隐之心、辞让之心、羞恶之心、是非之心。“人之有四心也，犹其之有四体也”。孟子所讲的恻隐、辞让、羞恶、是非四心，正是第三部门组织成员心中笃定的价值圭臬，在这一文化价值的熏染下，他们多年如一日，任劳任怨地从事慈善公益服务而不求回报。另外，像“老吾老以及人之老，幼吾幼以及人之幼”这样的邻里守望互助的文化价值，与第三部门长期坚持无偿参与老人院、孤儿院、社会福利院各种公益活动背后的甘于奉献、尊老爱幼精神一脉相承。又如今日所讲的“赠人玫瑰，手留余香”的慷慨思想与第三部门从业者默默付出不求物质回报但得内心快乐的价值追求也是“合仄押韵”的。文化是植根于内心的，一旦扎根于内心，又会在实践中演化为人的行为自觉，体现出一种文化特有的导向和激励作用。时代在发展变化，文化也不例外。我们看到，时至今日，文化的内涵和过去相比发生了很大的改变，掺杂了一些消极的价值符号，如拜金主义、权力崇拜、明哲保身的思想大行其道，为了金钱和权力，有人选择不择手段，甚至出卖人格、国格。尽管这种消极的文化观念不是主流，但其影响是不可小觑的，会在一定程度上掳走一部分意志和信仰不是很坚定的从业人员。毕竟，第三部门从业人员所从事的是市场所罔顾的公益事业，他们付出了大量的时间、精力、金钱成本，得到的除了自身内心的精神玫瑰之香外，从物质层面来看，投入与产出是严重不成比例的，甚至以牺牲自身的健康为代价。所以，他们需要一种崇高的文化信念的有力支撑，否则就会成为“志愿逃兵”。每念及此，全社会应从文化层面飘扬起中华文明自古就有的乐于奉献的大旗，让第三部门平凡而伟大的奉献精神得到全社会的尊重与仰视。

第四，实践的维度。第三部门为何崛起？其社会角色到底重要不重要？仅仅进行学理分析

是说明不了问题的，实践会给出最响亮的回答。我们以2008年《财经》杂志上真实记录的中国NGO（非政府组织）参与汶川抗震救灾事件为例，看看第三部门是如何在实践层面发挥作用的。汶川大地震后的第20天，在四川绵竹体育场灾民安置点，受灾的同学们收到了来自民间助学NGO“多背一公斤”的“六一儿童节”礼物——灾区的第一个帐篷图书馆。早在灾情发生伊始，“多背一公斤”就与当地多家NGO携手，在成都火速成立了“NGO四川地震救灾联合办公室”，负责协调前后方多达上百家NGO的物资调运和志愿者组织工作。“绿家园”等致力于环境保护的NGO投入对震区地理水文状况的调研工作中；南都基金会主办了一系列专家讲座，邀请中国台湾“9·21”大地震中的义工团体组织者、亲历者，与广大NGO成员分享救灾及重建经验……^①这之后的北京奥运会、上海世博会、广州亚运会、南京青奥会，到处都活跃着志愿者忙碌的身影。不仅大型赛事和展览活动离不开第三部门志愿者的热情参与，在日常的平凡的琐事中，我们也看到了志愿者日复一日的默默付出和坚守。比如，对孤寡老人的关爱、对留守儿童的资助、对路口红绿灯交通秩序的维护、对市容市貌的点滴清洁和爱护等，无一不体现出第三部门从业者的难能可贵的道义责任。在政府和市场失灵的领域，第三部门起到了不可替代的救济作用。当然，我们不能护短，现实中第三部门组织也存在鱼龙混杂的情况，各种负面新闻经常冲击我们的听觉和视觉神经，如有关基金会的丑闻、相关慈善组织负责人卷款外逃事件等，在一定程度上让人们第三部门组织不能不产生戒备心。但是，如同不能因噎废食一样，不能因为个别的害群之马的出现就否定了第三部门整体。第三部门的公益性、民间性、非营利性特点决定了其存在价值。从实践的维度来观察和研究第三部门，能够更好把握当代中国第三部门崛起的密码。

第五，世界的维度。世界的发展离不开中国，中国的发展离不开世界。在中国，观察和研究第三部门的崛起，同样不能离开世界维度，包括实践视角和理论视角。首先，基于实践视角方面。在西方，第三部门的出现和发展主要是近代以来的产物，是伴随着宗教改革、资产阶级革命和工业革命发展起来的。其发展轨迹沿着两条主线铺开。一条主线是权利斗争。资产阶级和产业工人在反对专制统治过程中自发建立起各种组织，以争取人权、自由和民主。一条主线是慈善公益。在资本主义产生之前，基督教等宗教组织在救济穷人、帮助弱者、关爱老人儿童等公益事业中扮演者重要角色，但个体性的私人慈善是在宗教改革之后慈善机构脱离了教会管控才逐渐发育起来的，其活动半径迅速拓展到教育、医疗、环保等领域。现在在西方，随着新公共管理运动的深度推进，政府直接提供的公共产品和公共服务数量不断减少，第三部门参与公共服务场域在扩大，作用越来越大。各国第三部门创造的产值约占各国GDP的4.6%，就

^① 改编自：吴燕，等. NGO 重建之路 [EB/OL]. <http://www.caijing.com.cn/2008-06-06/100068051.html>, 2008-06-09.



业人数占非农业就业人口的 5%，占服务业就业人口的 10%，相当于公共部门就业人口的 27%。^① 其次，基于理论研究的视角。20 世纪 70 年代之后，西方各国学者对第三部门的研究异军突起，理论创新不断取得新的成果，早期的代表性的理论有公民社会理论、政府失灵与市场失灵理论、契约失灵理论等，最新的前沿性的理论有第三方管理理论、治理理论、新公共管理理论、合作主义理论等。特别值得一提的是，对于西方的实践经验和理论建树，中国政治层面的决策者和学术层面的研究者大都持一种开放的包容性态度，正视而不排斥，借鉴而不抵制。但是，我们也不无遗憾地看到，在政界和学界近些年也出现了一些杂音，甚至认为第三部门产生的基础——公民社会及其一系列理论主张是西方为我们设置的“陷阱”。对于这种“陷阱说”，本书第三章进行了专门的学术探讨，这里就不赘述了。有一点必须声明的是，对于西方的东西，我们既不能盲目崇拜，认为“外国的月亮就是比中国的圆”，那是一种不自信的表现；当然，也不能一棍子打死，陶醉在中华五千年文明的酒缸里，那是一种没有出息的自负的表现。在全球一体化快速发展的今天，用世界的眼光观察和研究中国第三部门的发展，无疑是大有裨益的。

是为序。

^① 张军涛，曹煜玲. 第三部门管理 [M]，大连：东北财经大学出版社，2010：11.

目 录

第一章 绪论	1
1.1 研究背景	1
1.2 研究意义	10
1.2.1 理论意义	10
1.2.2 实践价值	11
1.3 国内外研究现状综述	12
1.3.1 国外研究现状	12
1.3.2 国内研究现状	19
1.4 研究方法与技术路线	25
1.4.1 研究方法	25
1.4.2 研究技术路线与基本框架	26
1.5 核心概念厘清	28
1.5.1 第三部门	28
1.5.2 地方政府	33
1.5.3 合作策略框架	36
第二章 广东地方政府与第三部门关系问题的由来与检视	38
2.1 中国历史上的第三部门	38
2.1.1 20 世纪以前中国第三部门的发展	38
2.1.2 20 世纪以来中国第三部门的变迁	41
2.2 广东第三部门的发展现状	45
2.2.1 广东第三部门发展概况	45
2.2.2 广东第三部门业务分类	51
2.2.3 广东第三部门功能初显	52
2.3 广东地方政府与第三部门关系问题的实证分析	73
2.3.1 调研方法设计与实施	73
2.3.2 问题实证分析与检验	75



第三章 地方政府与第三部门合作关系的力场博弈	80
3.1 支持与促进：合作关系的驱动力分析	81
3.1.1 治理政府失灵：第三部门的矫正力	81
3.1.2 体制改革助动：合作关系的催生力	90
3.1.3 构建服务型政府：合作关系的回应力	93
3.1.4 增进公共利益：合作关系生成的契合力	99
3.2 支离与限制：合作关系的阻滞力分析	106
3.2.1 阻滞力之一：互信关系远未建立起来	106
3.2.2 阻滞力之二：“总体性社会”格局难以破解	111
3.2.3 阻滞力之三：第三部门的公信力危机	119
3.2.4 阻滞力之四：第三部门建构的多重约束	126
3.2.5 阻滞力之五：几大现实难题亟待破解	131
第四章 地方政府与第三部门合作策略框架勾勒	134
4.1 地方政府与第三部门合作的基本原则	134
4.2 地方政府与第三部门合作策略框架建构	143
4.2.1 地方政府与第三部门合作策略模式	143
4.2.2 地方政府与第三部门合作策略路线图谱	182
第五章 地方政府与第三部门合作策略实现的路径勘察	192
5.1 路径开凿：以社会制约公权	192
5.2 合作策略实现的地方政府行为选择	203
5.2.1 转变政府管理思路，变“防范”为“规范”	203
5.2.2 扬弃双重管理体制，创设备案登记制度	206
5.2.3 破解第三部门困局，着力培育公民社会	210
5.2.4 加强第三部门监管，构筑五道防线体系	222
5.3 合作策略实现的第三部门自身努力	227
5.3.1 夯实根基，加强公信力建设	227
5.3.2 筑实架构，健全自组织体系	230
5.3.3 充实内涵，保持自身独立性	233
5.3.4 丰实关系，拓展国际化交往	236
结束语	239

附录一 面向第三部门从业人员的调查问卷	245
附录二 面向政府行政人员的访谈提纲	250
附录三 社会团体登记管理条例	252
附录四 中共广东省委办公厅 广东省人民政府办公厅关于发展和规范我省社会组织的意见	259
附录五 广东省行业协会条例	266
附录六 广州市行业协会规范化治理指引（试行）	273
参考文献	295

第一章 绪论

1.1 研究背景

管理学大师彼得·德鲁克 (Peter Drucker) 曾断言, “20 世纪是市场经济的世纪, 21 世纪是社会部门的世纪”; 英国著名政治学家约翰·克尼 (John Keane) 曾预言, “21 世纪是公民社会的时代”^①。过去的事实和正在经历着的社会变迁轨迹越来越清晰地印证着他们对社会发展图景的研判。20 世纪中叶以来, 公民社会作为现代社会新生事物得以迅速发育、成长起来, 公民意识、参与诉求、志愿精神、自为理念渐入人心并扎根下来。新的理念和实践“暖流”的交汇不断催生和孕育出新的公民社会组织, 其中最重要的一支区别于政府和市场的组织就是以非政府组织面目出现的志愿性、公益性社会自治组织——第三部门。第三部门在全球范围内蓬勃兴起并发挥出日益瞩目的社会作用。尽管我们对有关国际上第三部门发展的数据难以精确把握, 但研究者总是多方求证, 力求搜索数据。早在 1999 年, 美国著名的约翰·霍布金斯大学非营利组织比较研究中心莱斯特·M. 萨拉蒙 (Lester M. Salamon) 教授在其主编的《全球公民社会——非营利部门视界》一书中对西欧、中欧、东欧、北美、拉丁美洲、亚洲、大洋洲 22 个国家的第三部门组织进行了研究。萨拉蒙等人把国际第三部门的范围和作用概括为五个主要方面: ① 第三部门组织除了社会和政治影响之外, 首先是区域的一种重要的经济力量。除了宗教团体之外, 22 个国家的第三部门组织是一个 1.1 万亿美元的产业, 雇用了近 1900 万名的全职工作人员, 超过了最大私营公司的就业人口, 并吸引了相当数量的志愿者。② 国家或地区间在规模上差异巨大。一般而言, 第三部门在多数发达国家的规模较大, 而在拉美和中、东欧的规模则较小。这些国家第三部门组织占非农劳动力的比重平均为 4.8%, 与此相比, 在西欧和其他发达国家第三部门组织占非农劳动力的 7% 左右, 而在拉美仅占 2.2%, 在中、东欧仅占 1.1%。若包含志愿者则差异更大。在西欧占总就业的比重为 10.3%, 在其他发达国家为 9.4%, 在拉美为 3.0%, 在中欧为 1.7%。若包括志愿者, 西欧是第三部门最发达的地区。③ 福利服务占主导, 但各国差异明显。就非营利就业而言, 西欧福利服务的突出地

① 邓国胜. 民间组织评估体系——理论、方法与指标体系 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2007: 3.



位非常明显；中欧的娱乐和文化领域扮演了重要角色；拉美的教育占据了主要地位；美国、日本、澳大利亚和以色列等发达国家主要是卫生保健领域，其次是教育领域。^④多数收入来自会费和公共部门，而不是来自慈善事业。^⑤重要的就业渠道。第三部门的就业增长速度与总的就业增长速度之比为3:1，其就业增长的贡献在西欧特别显著。^①第三部门的规模和影响由此可见一斑。至于第三部门从20世纪中叶发展到现在所经历的基本轨迹，国内有学者将之划分为四个阶段^②：在二十世纪五六十年代，它们着重于贫民的救济和基本福利，以及卫生保健和教育事业；七八十年代，它们主要致力于通过组织和动员发展中国家的当地资源去培育当地的自助活动，它们在发展中国家的活动优先考虑和逐步转向消除贫困事业；80年代以来，这些组织不仅要解决各种社会问题的症状，更重要的是它们还试图解决产生问题的根源；而当今的非政府组织则希望创造一种制度环境，把尽可能多的人动员起来，为争取更好的明天而奋斗。历经四个发展阶段，西方国家的第三部门组织由稚嫩渐趋成熟，呈现出稳健发展态势，组织数量多，活动范围广，社会功能突出。

放眼世界是为了更好地反观自身。自20世纪80年代以来，中国开启了改革开放的序幕，由此拉近了与世界现代文明对话的距离。当时序之巨臂拉开21世纪大幕之际，中国正在经历经济体制转轨和社会生活转型的双重变迁。市场经济的空前活跃为社会转型注入一针“强心剂”，出现了政府主导型的社会结构模式正逐渐向公民本位型转变的迹象。第三部门在不长的时间里获得快速发展就是很好的例证。据统计，截至2008年底，全国共有社会团体23万个，比上年增长8.5%。按照社团活动地域范围划分，全国性及跨省（自治区、直辖市）的1781个，省级及省内跨地（市）域的22810个，地级社团62004个，县级社团143086个。按照社团服务的主要领域划分，工商服务类20945个，科技研究类19369个，教育类13358个，卫生类11438个，社会服务类29540个，文化类18555个，体育类11780个，生态环境类6716个，法律类3236个，宗教类3979个，农业及农村发展类42064个，职业及从业组织类15247个，国际及其他涉外组织类572个，其他32882个。^③而在“文革”前的1965年，我国全国性的社团只有将近100个，地方性社团6000

① 莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利组织部门视界 [M]. 贾西津, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 9-34.

② 马长山. 法治进程中的“民间治理”: 民间组织社会与法治秩序关系的研究 [M]. 北京: 法律出版社, 2005: 55.

③ 刘俊. 从资金来源看中国非营利组织和政府的关系 [J]. 广西大学学报: 哲学社会科学版, 2010 (6): 24-29.

多个。^① 第三部门广泛活跃于社会服务、环境保护、文化艺术、慈善救济、法律咨询、医疗卫生、权益保护、经济中介等领域，在供给公共物品、维护公平正义、促进社会发展等方面发挥出不可替代的作用。

社会转型的过程，也是社会文明体系嬗变的过程。对于这一过程的研究，目前主要有两种观察框架：一是“公民社会论”。他们认为，中国社会转型的方向可以概括为公民社会的发育和成长，这种研究取向关注的主要问题是：中国是否出现了公民社会？其程度和范围如何？其特征是什么？二是“法团主义论”。他们试图回答：法团主义结构是否正在取代传统的权威结构，从而可能使中国的社会转型出现一个前所未有的模式？目前关于中国社会转型问题的研究或多或少都受到这两种主干论题的影响。^② 笔者对这一问题的认识是：中国社会转型是一个从传统的封闭型社会向现代的开放型社会转变、实现全面重塑的整体结构性变动和梯度攀升的过程，内容涉及经济、政治、社会、文化各个层面。经济领域的市场化将导致社会领域的自治化，而经济领域的市场化和社会领域的自治化形成合力裹挟而至将引致政治领域的民主化。^③ 实际上，我们并不能简单地人为地将经济改革、社会改革和政治改革截然分开。“经济”“社会”“政治”是帮助我们分析和理解世界的工具性概念，在现实世界里并不存在将它们各自分开的樊篱，它们不可能成为“独立王国”。经济改革一定含有政治改革和社会改革的“因子”，政治改革也势必需要经济改革和社会改革的“帮衬”。同样道理，要改造社会，着眼点和着力点也要在经济和政治领域里找。循此逻辑思路，不同于政府干预与市场调节而又肇始于政府改革和市场需求的“第三种力量”的催生成为社会结构性变迁的理性呼唤。第三部门作为我国经济、社会、政治生活中出现的新事物也就成为顺理成章的事情。

“一定的现象必然由当时存在的关系所引起。”^④ 对于第三部门产生的原因的考究，中外学者得出的结论是不完全一致的。莱斯特·萨拉蒙认为原因主要有三：第一，历史原因，即国家形成之前人们的自愿集结的传统；第二，市场缺陷，第三部门中的非营利组织使个人群体将他们的资源集中以解决他们共同需求的但又无法使大多数人都支持的公共物品，这样就弥补了政府在解决市场缺陷时的不足；第三，政府缺陷，作为公共物品提供者的政府机制的内在局限性。^⑤ 国内有学者把西方第三部门崛起的社会根源归纳为三个方面：第一，快速发育和成长起来的现代公民社会是第三部门产生和发展的社会基础，成

① 转引自高露，论我国第三部门与地方政府的合作[J]，改革研究，2009（9）：37-39。

② 张静，法团主义[M]，北京：中国社会科学出版社，1998：150。

③ 康晓光，权力转移——转型时期中国权力格局的变迁[M]，杭州：浙江人民出版社，1999：167。

④ 马克思恩格斯全集（第1卷）[M]，北京：人民出版社，1956：216。

⑤ 李亚平，于海，第三域的兴起[M]，上海：复旦大学出版社，1998：35-37。



为西方国家第三部门兴起的土壤和温床；第二，发生在西方国家的现代福利国家危机、20世纪70年代的石油危机、世界性的环境危机和社会主义危机等“四次危机”，对西方国家第三部门的产生和发展起到了巨大的催生和推动作用，成为西方国家第三部门兴起的内在动力；第三，发生在西方国家的通信革命和中产阶级革命等“两次革命”，为西方国家第三部门的产生和发展提供了良好的技术条件和人力资源，成为西方国家第三部门兴起的外部环境。^① 我们认为，第三部门的产生绝不是偶然的，如同政府和市场的出现一样，是基于适应和满足经济社会发展的诉求，它“起源于一系列来自公民个人、政府以外的各种机构以及政府本身的压力”^②。出于本土化关怀，我们将关注的视角更多从西方转移至国内，注意到中国自改革开放以来“不仅具备了接受国外先进组织制度因素的能力和条件，而且也具备了在中国土地上进行组织制度创新的能力和条件”^③。具体而言，中国第三部门的兴起背景可归结为如下四个方面：

第一，社会政治控制方式的松动性变革是第三部门产生和发展的先决条件。对于任何一个社会来说，政治控制是必不可少的。因为，对于社会而言，“秩序是先于其他一切价值的”^④，是不可或缺的，但“社会秩序是建造物，而不是生成物”^⑤。要建立和维持这样的秩序，就需要国家政权这种对社会成员具有普遍约束力的强制性权力即公权力对社会进行调节和控制，形成某种相对稳定的社会政治控制方式。改革开放之前，我国经济社会领域实行的是高度一体化的社会政治控制模式。在城市，社会的政治控制主要是通过单位体制实施的。这种单位体制对于社会成员而言既是有效保障也是有力约束。“一旦社会成员进入某一工作单位，那么他基本需求的满足和实现以及在社会行为上的权利、身份和地位就有了最根本的保障。”^⑥ 这种单位化的政治控制方式是与计划体制相适应的。在农村，社会政治控制方式是通过合作社或生产队的方式实现的，传统的松散的自由度较高的以家庭为单元的小农经济模式被组织化程度和纪律性较高的队社结构所取代。政府是典型的全能型政府，突出地表现为政府包揽一切社会事务，社会动员与民众参与高度政治化，社会自我发育程度羸弱，公民表达意见渠道单一甚至被堵截，成立社团等非体制内组织的限制因素繁多。改革开放以来，随着政府治理模式的逐步变迁，社会政治控制方式由过去的铁板一块到实现了软化和松动。在城市，单位体制逐渐冰释；在农村，队社结构渐次瓦解。

① 黎学森，李茂平．西方国家非政府组织兴起的社会根源探析 [J]．湘潮：下半月，2010（7）：8-10.

② 李亚平，于海．第三域的兴起 [M]．上海：复旦大学出版社，1998：8.

③ 赵黎青．关于中国非政府组织建设的几个问题 [J]．江苏社会科学，1999（2）：75-80.

④ 格伦·蒂德．政治思维：永恒的困惑 [M]．潘世强，译．杭州：浙江人民出版社，1988：112.

⑤ 罗斯．社会控制 [M]．秦志勇，毛永政，等，译．北京：华夏出版社，1989：10.

⑥ 李汉林．中国城市社区的整合机制与单位现象 [J]．管理世界，1994（2）：192-200.

高度一体化的格局向着政府、市场、社会三方互动局面逐步转变。公民与组织之间的关系需要一种新的整合方式来维系。第三部门的兴起在政府与公民之间架起了一座桥梁，它一方面传导政府政策，另一方面又反映民众诉求。第三部门的出现改变过去政府和公民之间的单向度控制格局，实现了双向互动。由此，社会政治控制方式的松动性变革不仅为第三部门的发展提供了广阔的社会空间，而且也唤起了公众参与社会公共事务治理的自觉性和主动性，提高了社会公众自我管理、自我服务、自我发展的自立自为的意识和能力，为第三部门的勃兴创造了先决条件。与此同时，第三部门的兴起和发展为政府建立一种新型的社会化政治控制提供了有效的工具性的选择路径。

第二，传统的“政府—市场”二元体制的博弈困境为第三部门的嵌入（Embedded）创造了机遇条件。在政府与市场关系问题上历来有两种主张：自由放任主义和国家干预主义。“自由论”的鼻祖亚当·斯密指出：“一般说来，单个的个人实际上既没有增进公共利益的打算，也不知道他的行为增进了多少公共利益。在这一过程以及其他许多过程中，都是有一只看不见的手引导着并最终增进了社会的利益，虽然这最终的结果并非出自个人的意愿。”^① 连凯恩斯国家干预主义的追随者萨缪尔森也承认：“市场经济是一架精巧的机构，通过一系列的价格和市场，无意识地协调着人们的经济活动。它也是一具传达信息的机器，把千百万个不同个人的知识与行动汇合在一起。”^② 然而，面对1929—1933年波及整个资本主义世界的大萧条、大危机，凯恩斯给自由放任主义画上了休止符。^③ 他开出的反危机的药方是，全面增加政府干预，通过采取赤字政策、增加公共工程、实现福利转移、政府采购、公开市场业务等方法刺激总需求，从而扩大有效供给，以实现充分就业。显然，在解决危机时，凯恩斯把国家放在了主体位置，国家俨然成了“救世主”。^④ 此后，到了20世纪70年代，面对西方世界严重的经济“滞胀”危机，有关政府和市场的关系谁主沉浮的争论再掀高潮。市场失灵要靠政府干预来解决，政府失败又要靠市场机制的完善来挽救，这构成了现代政治与经济制度的“跷跷板”悖论，公共选择处于两难困境。“市场与政府间的选择是复杂的，而且，通常并不仅仅是这两个方面。因为这不是纯粹在市场与政府间的选择，而经常是在这两者的不同组合间的选择。”“选择越趋向于市场，其体制就会面临更多导致市场缺陷的危险；选择越倾向于非市场，其体制就会面临更多的导致非

① 詹姆斯·L. 多蒂，德威特·R. 李. 市场经济：大师们的思考 [M]. 林季红，译. 南京：江苏人民出版社，2000：2.

② 保罗·A. 萨缪尔森，威廉·P. 德诺豪斯. 经济学 [M]. 12版. 高鸿业，译. 北京：中国发展出版社，1992：70.

③ 郭小聪. 政府经济职能与宏观管理 [M]. 广州：中山大学出版社，1999：18.

④ 曹沛霖. 政府与市场 [M]. 杭州：浙江人民出版社，1997：178.