



厦门大学公共事务学院文库

ZHENG FU YU MIN JIAN  
ZU ZHI DE HE ZU O

Zhengfu Yu Minjian Zuzhi De Hezuo

# 政府与民间组织的合作

—— 基于残障人士社会保障发展模式研究

杨方方 著

中国社会科学出版社



厦门大学公共事务学院文库

ZHENGFU YU MINJIAN  
ZUZHI DE HEZUO

Zhēngfú Yǔ Mínjiān Zuzhī De Hézuo

# 政府与民间组织的合作

—— 基于残障人士社会保障发展模式研究

杨方方 著

中国社会科学出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

政府与民间组织的合作: 基于残障人士社会保障发展模式研究 / 杨方方著.  
—北京: 中国社会科学出版社, 2014. 6

ISBN 978 - 7 - 5161 - 4364 - 3

I. ①政… II. ①杨… III. ①国家行政机关—合作—社会团体—残疾人—  
社会服务—服务模式—发展模式—研究—中国 IV. ①D669. 69

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 122993 号

出版  
责任编辑  
特约编辑  
责任校对  
责任印制



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>  
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 2014 年 6 月第 1 版  
印 次 2014 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16  
印 张 17  
插 页 2  
字 数 268 千字  
定 价 49.00 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 - 64009791  
版权所有 侵权必究

# 厦门大学公共事务学院文库

## 编 委 会

(由学院学术委员会成员组成)

主 编 陈振明

编 委 朱仁显 李明欢 陈炳辉 卓 越

胡 荣 黄新华

# 总 序

公共管理与公共政策是一个重大理论与实践领域，而我国改革开放和市场经济发展急需公共管理与公共政策的创新研究。近年来，党和国家领导人反复强调要实践科学发展观，深化行政体制改革，实施政府管理创新和建设服务型政府，创新社会管理，推进基本公共服务体系建设，提高决策科学化、民主化以及依法行政的水平。随着全球化、信息化和知识经济时代的来临，当代国外的公共管理与公共政策的理论和实践发生了深刻变化；在我国改革开放和现代化建设实践中，产生了大量亟待解决的关于公共管理与公共政策方面的重大问题。因此，加强公共管理与公共政策以及公共服务的创新研究，对于推动公共管理学科领域的向前发展，增强公共管理学科的知识应用，更好地服务于中央和地方的政府治理与政策创新以及经济社会的发展，就具有十分重大的理论与实践意义。

厦门大学政治学与行政学学科具有悠久的历史。早在 20 世纪 20 年代中期，我校就设立了相关的系科，中间几经调整分合及停办。80 年代中后期，作为国内首批恢复政治学与行政学学科的重点综合性大学之一，我校复办政治系，不久更名为“政治学与行政学系”，2003 年成立公共事务学院。厦门大学公共事务学院以及原来的政治学与行政学系始终把公共管理与公共政策作为学院的发展重心。经过二三十年的努力，我校的公共管理学科已经取得了长足的发展。现设有公共管理一级学科博士点、博士后科研流动站和公共管理硕士（MPA）专业学位点（另有政治学一级学科博士点、人口、资源与环境经济学和社会学等二级博士点），行政管理国

## 2 政府与民间组织的合作

家级特色专业，行政管理、社会保障和政治学理论3个省级重点学科，福建省文科重点研究基地——“公共政策与政府创新研究中心”，福建省“公共管理与公共政策研究生教育创新基地”，福建省公共政策教学团队，厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目，厦门大学“公共政策与政府治理研究”创新团队等。

我校的公共管理与公共政策的研究与教学走在全国前列，已经形成一支以中青年教师为主、专业结构比较合理、创新能力较强的人才团队。其中有教育部“长江学者特聘教授”、全国宣传文化系统“四个一批”人才、教育部“青年教师奖”获得者、国务院学位委员会学科评议组成员、国家社会科学基金评委、宝钢教育基金“优秀教师奖”及特等奖提名奖获得者、教育部“新世纪人才支持计划”入选者、“闽江学者特聘教授”、福建省高校名师、福建省“新世纪人才支持计划”和“百千万人才工程”入选者等优秀人才；并形成了包括公共管理理论、公共政策分析、政府改革与治理、公共服务及其管理、公共部门绩效管理、社会管理及社会保障、国家学说、新政治经济学、社会性别与公共事务等在内的多个特色和优势研究领域或方向。

作为厦门大学“211工程”三期“公共政策和政府治理”及“985工程”——公共管理重点学科建设项目的研究成果，“厦门大学公共事务学院文库”围绕公共管理与公共政策这一核心，遴选我院教师“211工程”及“985工程”课题研究成果以及优秀博士论文汇集出版，旨在显示近年来我院公共管理及相关领域的研究进展，加强与国内外学界的交流，推进我国公共管理及相关学科的理论创新与知识应用。

厦门大学公共事务学院院长

陈振明

于2011年4月6日

(厦门大学九十华诞纪念日)

## 内容概要

---

本书旨在分析残障人士社会保障中政府与民间组织开展合作的必要性、现状以及可能的方式。本书从宏观、微观两个层面解读和诠释了政府与民间组织合作模式，并提出宏观层面合作关系的达成路径和微观层面合作模式的8大要素，拓展和丰富了有关政府与民间组织合作模式的理论研究，推动政府与民间组织的合作实践，有助于实现残障人士的“平等、参与、共享”，推进和谐社会进程。正文共包括5部分的内容：

**第一章 研究需要与实践要求。**发展残障事业，要以政府切实承担起自己的责任为前提条件，但由于政府承担能力的有限性和残障群体自身需求的特殊性，残障事业的蓬勃发展需要民间组织的参与。这一点不仅有丰富的理论予以支撑，更是源于残障事业和社会保障体系的实践要求。政府失灵和市场失灵理论论证了民间组织参与社会保障的必要性；福利多元主义和善治理念阐明了民间组织参与社会保障的可行性；志愿失灵理论则说明民间组织发展离不开政府的引导和支持。政府与民间组织开展合作也源于实践要求，既是改善我国残障人士生活状况的现实需要，也是社会建设和社会管理创新的重要内容，更是社会保障协调发展的内在要求。

**第二章 合作现状与问题分析。**在残障人士社会保障日渐完善、助残民间组织愈加壮大的今天，政府与民间组织之间的合作意愿较强。但整体而言，合作还刚刚起步，处于“磨合”阶段，合作的促进以及合作的过程都存在较大的随意性，且多是建立在个人关系上，组织层面的

深层伙伴关系尚未建立。直接后果是残障人士的生活状况难以得到根本改善，残障人士对社会保障政策的认可度不高，且民间组织在制度建设上的倡导作用难以发挥。究其缘由，一是民间组织自身运作艰难，缺少与政府合作的实力；二是由于体制和政策瓶颈，民间组织缺少与政府合作的环境和空间；三是由于身份不同、待遇不等，民间组织之间缺少公平竞争机制。

**第三章 理论思考与经验总结。**在系统归纳有关中外政府与民间组织合作互动的文献的基础上，完整地理解“合作模式”一词，需要从宏观和微观两个层面来看。宏观层面的合作模式代表一种关系定位，相同的目标、相同的价值追求和良性互动是判断合作模式是否存在的重要标准。微观层面的合作模式代表民间组织和政府开展合作的具体方式。两个层面之间的逻辑关联是：合作关系的存在是探讨合作方式的前提和基础；合作方式是合作关系存在和实现的载体和实践归宿。通过梳理中外政府与民间组织的合作实践，总结出以下两点：一是从宏观层面看，合作关系的达成、实现、巩固、加强和走向稳定的过程的实质就是残障事业中慈善事业与制度化社会保障部分有机融合的过程，特别是与社会福利子系统理念统合、制度弥合、资源整合的过程。二是从微观层面看，政府与民间组织的合作方式是多元化的，制度规范、法律保障、从成功的项目设计入手等是合作成功、持续的重要保证。

**第四章 责任定位与模式设计。**政府与民间组织实现功能上的互补和衔接是构建和谐社会的内在要求：政府做不好的，需要民间组织来承接；政府做不完的，需要民间组织来补充；政府不能做的，需要民间组织来领銜。残障人士社会保障由政府主导是这一事业发展的内在要求，也符合国际惯例。当然，在社会保障不同子系统中，政府主导的表现不同，为了全方位地了解政府在社会保障中的作用，可以分类、分项、分层、分级予以界定。尽管理论界关于残障人士社会保障中政府责任的界定已形成共识，但由于种种主客观因素，实践中政府责任却难以充分履行。民间组织是志愿性组织，其在实践中的客观功能就是弥补政府力量的不足，因此，理论上，政府责任的应尽未尽或难以履行之处都可以成为民间组织的参与空间。民间组织具有政府无法取代的优势功能，两者应遵循优势互补的原则



开展合作。分类来看，倡导功能是社会团体的优势功能；服务功能是民办非企业单位的优势功能；资助功能是基金会的优势功能。从宏观层面来看，民间组织与政府的合作关系可体现在三个层次：第一层次，推动残障人士社会保障制度建设；第二层次，提高残障人士社会保障制度的运营效率；第三层次，增加残障人士社会保障服务供给。根据残障人士社会保障体系中各个子系统的制度特点和发展现状，对民间组织与政府的合作关系做出规划：在社会救助中，民间组织与政府的合作关系应该是在制度建设层面的“民间组织倡导—政府完善制度”式合作；在社会保险中，民间组织与政府的合作关系应该是在制度运营层面的“民间组织动员监督—政府规范管理”式合作；在社会福利中，民间组织与政府的合作关系应该是在制度实施层面的“民间组织提供服务—政府提供资金支持”式合作。从微观层面看，合作模式可分成合作主体、合作态度、合作资源、合作广度、合作深度、合作环节、合作时效、合作效果8大要素。按照不同的合作要素划分，可以得到不同的分类结果。如按照合作广度可分为全面式合作和组合式合作；按照合作深度可分为全程式合作和衔接式合作；按照合作时效可分为项目式合作、定期性合作和制度化合作。按照合作程度的高低可把合作模式分为低度、中度和高度合作。

**第五章 战略规划与政策建议。**在中国本土民间组织发展实践中，民间组织与政府的合作充其量是作为组织的发展“策略”存在，但没有战略，且策略往往显得随意和盲目。规划残障人士社会保障中民间组织与政府的合作进程，首先需要考虑残障人士社会保障的未来发展。与国际社会残障人士社会保障发展脉络相一致，我国的残障事业将从“补偿型”走向“预防型”，从“供养型”走向“赋能型”，从封闭走向开放。随着政府与民间组织之间信任关系的逐步建立，两者的合作关系将日趋稳定，合作程度必然从低度合作逐渐向高度合作发展。推动政府与民间组织合作进程的政策建议：一是明确合作的推动者。让以残联为代表的枢纽型民间组织成为推动合作的重要力量；淡化各级残联组织的行政色彩，推动其职能从“管理导向”走向“服务导向”。二是营造良性的合作空间和环境。扩大互动空间，即民间组织应参与到社会保障各系统的发展之中；共同营造无歧视、包容的残障事业发展环境；鼓励社会资源投向残障事业，明确重

点支持方向。三是增强民间组织的合作能力。全面扶持民间组织发展；优先培育和发展服务于残障事业的各类民间组织；确保彩票公益金主要用于资助民间组织发展。四是用制度明确政府与民间组织的合作模式。用制度明确公助民办、委托经办、购买服务等合作模式；积极推广和严格规范“政府购买服务”。五是规范政府与民间组织的合作过程，建立服务标准和退出机制。重视全程管理，加快合作进程；建立规范化的服务标准，强化行业自律，同时建立民间组织的退出机制。

# 目 录

内容概要 .....	(1)
第一章 研究需要与实践要求 .....	(1)
第一节 文献回顾 .....	(1)
一 社会保障中的政府责任研究 .....	(2)
二 残障人士社会保障中的政府责任研究 .....	(6)
三 社会保障中的民间组织参与研究 .....	(14)
四 社会保障中政府与民间组织合作模式的研究 .....	(17)
第二节 实践要求 .....	(19)
一 改善残障人士生活状况的现实需要 .....	(19)
二 弥补政府力量不足的客观必然 .....	(21)
三 促进社会保障协调发展的内在要求 .....	(27)
四 符合社会建设和社会管理创新的发展要义 .....	(31)
第二章 合作现状与问题分析 .....	(34)
第一节 残障人士社会保障与民间组织的政策发展 .....	(34)
一 残障人士社会保障现行政策 .....	(34)
二 民间组织以及与政府合作的相关政策 .....	(53)
第二节 合作现状 .....	(60)
一 助残民间组织发展现状 .....	(60)
二 合作现状评估 .....	(63)
三 存在的问题 .....	(72)

## 2 政府与民间组织的合作

第三节 直接原因 .....	(77)
一 民间组织发展困难,缺少合作实力 .....	(77)
二 发展空间缺乏,合作环境亟待优化 .....	(82)
三 难进难出,合作信息不对称 .....	(87)
四 制度瓶颈,缺少制度支持和引导 .....	(88)
第四节 深层障碍 .....	(91)
一 观念困境:缺少对残障人士权利的认同 .....	(91)
二 制度困境:缺少真正的权利平等 .....	(92)
三 组织困境:缺少有力的权利代言 .....	(93)
四 资源困境:“志愿失灵”和有限的财政支持 .....	(94)
五 历史困境:中国慈善文化的两面性 .....	(97)
第五节 负面后果 .....	(99)
一 残障人士生活状况调研基本资料 .....	(100)
二 残障人士社会保障巨大的供需缺口 .....	(105)
三 残障人士对社会保障政策的认知度和信任度不高 .....	(111)
四 形成了“制度排斥—社会排斥”的恶性循环 .....	(114)
第三章 理论思考与经验总结 .....	(118)
第一节 弱势群体社会保障理论发展 .....	(118)
一 理论依据:社会需求与政府责任 .....	(118)
二 目标演变:政治怀柔→经济效能→社会公平 .....	(121)
第二节 社会保障中政府与民间合作的理论支撑 .....	(124)
一 志愿失灵理论 .....	(124)
二 政府失灵和市场失灵 .....	(124)
三 政府、市场、志愿部门相互依赖理论 .....	(125)
四 福利多元主义 .....	(127)
五 善治理念 .....	(128)
第三节 社会保障中政府与民间合作的系统阐释 .....	(130)
一 合作模式的系统阐释 .....	(130)
二 合作模式的研究归纳 .....	(134)

三 合作推进的内在路径 .....	(137)
四 研究启示 .....	(141)
第四节 经验总结 .....	(142)
一 发达国家中民间组织与政府的合作 .....	(142)
二 国内相关和其他领域中的合作实践 .....	(148)
三 国际民间组织与中国政府的合作实践 .....	(156)
四 经验总结 .....	(162)
第四章 责任定位与模式设计 .....	(168)
第一节 回归本源:社会保障的影响因素与建制理念 .....	(168)
一 价值取向:公平还是效率 .....	(169)
二 基础作用:“雪中送炭”还是“锦上添花” .....	(170)
三 风险化解:解决“燃眉之急”还是“防患于未然” .....	(171)
四 政府责任:有限、无限还是主导 .....	(172)
第二节 逻辑关联:和谐社会背景下民间组织与政府 .....	(174)
一 科学解读:民生视角下的和谐社会 .....	(174)
二 公共空间不断扩大背景下民间组织与政府的衔接 .....	(176)
第三节 残障人士社保模式:供养→医疗→增能、赋权 .....	(179)
一 残疾模式:个体模式→社会模式→权利模式 .....	(179)
二 社保模式演变:供养→医疗→增能、赋权 .....	(182)
第四节 责任划分:残障人士社会保障中的政府与民间组织 .....	(186)
一 分类、分项、分层、分级来看社会保障中的政府责任 .....	(186)
二 民间组织的参与空间、优势功能以及所需的支持 .....	(190)
第五节 合作模式:从宏观与微观两个层面来看 .....	(204)
一 宏观层面:民间组织参与残障人士社会 保障的宏观规划 .....	(204)
二 微观层面:民间组织与政府互动方式面面观 .....	(208)
第五章 战略规划与政策建议 .....	(215)
第一节 未来展望:残障人士社会保障从供养型走向赋能型 .....	(215)

#### 4 政府与民间组织的合作

一 赋能型的残障人士社会保障 .....	(216)
二 预防型的残障人士社会保障 .....	(223)
第二节 战略规划:政府一助残民间组织合作的三阶段规划 .....	(226)
第三节 政策建议 .....	(227)
一 明确合作的推动者 .....	(228)
二 营造良性的合作空间和环境 .....	(229)
三 增强民间组织的合作能力 .....	(233)
四 用制度明确民间组织与政府的合作模式 .....	(238)
五 规范合作过程管理,建立服务标准和退出机制 .....	(241)
参考文献 .....	(242)
后记 .....	(250)

# 图表目录

图 2-1	2002—2010 年我国社会组织增长趋势 .....	(62)
图 2-2	2003—2010 年我国残疾人就业服务机构 增长趋势 .....	(62)
图 2-3	民间组织活动领域分布 .....	(63)
图 2-4	民间组织对外合作单位统计 .....	(66)
图 2-5	民间组织对外合作意愿统计 .....	(67)
图 2-6	政府购买服务模式 .....	(74)
图 2-7	2010 年各地区助残基金会筹资总量分布情况 .....	(76)
图 2-8	志愿失灵与筹资困境 .....	(95)
图 2-9	残障人士社会保障需求 .....	(106)
图 2-10	帮助解决困难的组织或个人 .....	(108)
图 2-11	残障人士享有的保障项目 .....	(109)
图 2-12	残障人士享有的服务项目 .....	(110)
图 2-13	政策了解渠道 .....	(113)
图 2-14	残障人士生活主观感受 .....	(114)
图 3-1	三个部门之间的关联 .....	(126)
图 3-2	福利三角与行动者 .....	(128)
图 3-3	不同领域的政府—民间组织关系的主导类型 .....	(133)
图 4-1	合作要素与合作模式 .....	(209)
图 4-2	社会保障的四大运行环节 .....	(212)
图 4-3	合作模式的连续谱 .....	(213)
图 4-4	合作模式与合作程度 .....	(214)

图 5-1	民间组织核心能力构成 .....	(237)
表 1-1	残障人士参加社会保险的内部差异 .....	(32)
表 2-1	残障人士社会保障体系构成之一般保障 .....	(34)
表 2-2	残障人士社会保障体系构成之特殊保障 .....	(35)
表 2-3	不同级别和地区残障人士社会保障政策统计 .....	(36)
表 2-4	残障人士康复福利政策 .....	(38)
表 2-5	残障人士社保及贫困救助福利政策 .....	(41)
表 2-6	残障人士教育福利政策 .....	(45)
表 2-7	厦门市残障人士助学补助的范围、项目和标准 .....	(47)
表 2-8	残障人士就业福利政策 .....	(49)
表 2-9	残障人士文体福利政策 .....	(52)
表 2-10	中国民间组织发展主要法规政策汇总 .....	(53)
表 2-11	政府购买公共服务相关法规 .....	(59)
表 2-12	调研访谈对象信息 .....	(64)
表 2-13	厦门市民间组织样本构成情况 .....	(68)
表 2-14	厦门市民间组织调研具体访谈名单 .....	(69)
表 2-15	2008 年民间组织向国家或当地政府提出的政策数量 .....	(70)
表 2-16	2008 年民间组织所提建议被政府有关部门采纳情况 .....	(70)
表 2-17	助残基金会与全体基金会的筹资能力比较 .....	(79)
表 2-18	2008—2010 年助残基金会筹资年度增长率 .....	(79)
表 2-19	民间组织志愿者人数统计 .....	(81)
表 2-20	样本的基本构成 .....	(84)
表 2-21	四个发达国家民间组织收入来源结构 .....	(96)
表 2-22	2008 年厦门市民间组织主要收入来源 .....	(96)
表 2-23	中国慈善文化的两面性 .....	(98)
表 2-24	残障人士总调查样本的人口统计学特征 .....	(101)
表 2-25	厦门市残障人士调查样本的人口统计学特征 .....	(101)
表 2-26	广州市残障人士调查样本的人口统计学特征 .....	(102)
表 2-27	漳州市残障人士调查样本的人口统计学特征 .....	(103)
表 2-28	贵阳市残障人士调查样本的人口统计学特征 .....	(104)



表 2-29	福州市残障人士调查样本的人口统计学特征	(104)
表 2-30	残障人士的社会保障需求	(106)
表 2-31	帮助解决困难的组织或个人	(107)
表 2-32	残障人士享有的保障项目	(109)
表 2-33	残障人士享有的服务项目	(110)
表 2-34	残障人士对政策的了解程度	(111)
表 2-35	残障人士了解社保政策的渠道	(112)
表 3-1	信任机制的分类、内涵与产生因素	(138)
表 3-2	2002 年法国民间组织社会服务情况	(144)
表 3-3	民间组织进入灾区的渠道情况	(155)
表 4-1	残障模式归纳比较	(179)
表 4-2	残障人士社会保障模式归纳比较	(183)
表 4-3	社会保障中的政府责任框架	(187)
表 4-4	民间组织的基础功能分类	(194)
表 4-5	民间组织认为最需要改进的项目	(195)
表 4-6	民间组织面临的主要挑战	(195)
表 4-7	民间组织对政府的需求	(196)
表 4-8	2008 年度社会团体经费来源情况	(197)
表 4-9	2008 年度社会团体经费使用情况	(198)
表 4-10	厦门市基金会 2008 年收支排名统计	(202)
表 4-11	民间组织参与社会保障的方式	(208)
表 5-1	按残障类型和等级对残障人士的分类	(217)
表 5-2	就业能力考核标准	(220)
表 5-3	残障人士的就业能力、配置方式与主要的就业模式	(220)
表 5-4	三种渠道安置新增残障人士就业情况	(221)
表 5-5	残障的三个层次	(225)