

政府与社会组织的互动模式

——基于北京市某区的实地调查

刘传铭 乔东平 高克祥

内容提要:在社会管理创新的形势下,来自诸多领域的社会组织与政府的合作已初见端倪。文章通过对北京市某区的实地调查,与政府相关部门及13家社会组织的半结构式访谈,从资金来源、项目实施、注册年检、项目介入四个维度实证研究了政府与社会组织的互动情况,并归纳出了四种合作模式,即强伴生模式、伴生模式、弱伴生模式、无伴生模式。

关键词:政府 社会组织 伴生模式 互动合作

中图分类号:C93 **文献标识码:**A **文章编号:**1003-3947(2012)03-0174-07

近二十年来,“全球结社革命”的社会组织发展浪潮在全世界各地兴起(Salamon, Lester M, 1994)。近年来,我国中央政府大力加强社会建设,社会组织迎来了“发展的春天”。我国“强政府、弱社会”的权力格局正向“小政府、大社会”转型,稳定的、互益的合作模式成为社会组织与政府所关注的重点。作为我国政治中心,北京在社会组织与政府的互动合作深度和广度上是落后于上海、深圳等沿海地区的。为加强和完善社会组织与政府的互动合作,北京市政府近年来采取了强化政策制定、加大资金投入、改善合作环境等举措。2011年,我们对北京市某区政府相关部门、3个枢纽型社会组织、10个不同类型社会组织(社区服务类、社工服务、养老服务类、青少年类、综合类、其他类别)进行了半结构式访谈。结合对访谈资料与文献资料的分析,本文将探讨北京市社会组织与政府的互动合作模式,以期得出有益的启示。

一、对“社会组织”与“枢纽型社会组织”的概念界定

社会组织(social organization)一词在我国经常与非政府组织(NGOs)、非营利组织(NPOs)、第三部门(The Third Sector)、社会中介组织(Mediate Organizations)、志愿者组织或志愿域(Voluntary Sector)等混用,概念内涵重叠交叉(俞可平,2006:109—122;林燕凌,2005)。康晓光等认为应从这些组织所从事的事业来判定,而不应该拘泥于理论上的定

作者简介:刘传铭,中央编译局博士后,副教授。乔东平,北京师范大学社会发展与公共政策学院副教授。高克祥,北京师范大学社会发展与公共政策学院社会政策专业硕士生。

基金项目:北京市科技计划课题(项目编号:Z101106053910009)。

义,即应该注重组织的实质而非形式(康晓光、郑宽,2010)。“社会组织”(social organization)这一概念在美国使用得最普遍,具体指在政府组织和以营利为目的企业之外的一切志愿性团体、社会组织或民间协会(刘金良、姚云云,2011:11—13)。在十六届六中全会上,我国政府首次使用“社会组织”概念,并在十七大报告中进一步确认。在我国政府语境中,社会组织主要包括社会团体、民办非企业和基金会。目前,我国还存在相当数量的未能在民政部门注册或者通过工商注册的“草根”社会组织,因无法获得政府资助,所以,它们不在本研究之列。

“枢纽型社会组织”是2008年9月25日在北京市社会建设大会公布的“1+4”系列文件中出现的一个令人关注的新词,指同类型社会组织的联合体,通过“枢纽型社会组织”来实现对社会组织的培育和管理。2009年9月北京市认定的首批市级“枢纽型”社会组织分别是:市总工会、团市委、市妇联、市科协、市残联、市侨联、市文联、市社科联、市红十字会、市法学会。同时,授权“枢纽型”社会组织作为业务主管单位,对同性质、同类别、同领域的社会组织进行服务、引导和管理,不断促进各类社会组织自我管理、健康发展。

二、政府与社会组织之间“伴生模式”的提出

关于政府与社会组织关系,国外已有很多学者从各国特有的制度环境下做了大量研究(Kramer R.,1993:123;Najam,A.,2000:375—396;Coston J.,1998:358—382;Kuhnle,1922:30;Gidron B,Kramer R,Salamon L.,1992:18)。而在我国,作为处于转型期的发展中国家,国外已有研究成果不能诠释我国政府与社会组织的合作模式,国内学者较多的从政府购买社会组织公共服务方面研究政府与社会组织关系(王名、乐园,2008:5—13;郑卫东,2011:24—29;郭强华、俞雅乖,2010:167—170;韩俊魁,2009:128—134),并没将研究重点聚焦在政府与社会组织的互动合作模式上。

课题组于2010年10月至11月对北京市13家社会组织进行了访谈。其中发现,政府与社会组织的互动合作是一种不平等关系下的“合作”,是有主次之分的合作,在这种合作中,政府为主,社会组织为伴。一个身兼社会组织负责人和政府公务员双重身份的受访者,以生物界“犀牛与犀牛鸟”的相伴相生关系来描述我国政府与社会组织的关系,这个比喻形象说明了目前社会组织的存在是对政府功能的“拾遗补缺”。课题组也借用生物界“伴生模式”来研究验证政府与社会组织的互动合作。

“伴生模式”源于生态学中“互利共生”(mutualism)一词,生态学上将两种生物共同生活,双方互相依靠,彼此受益,称为互利共生。我们用“伴生模式”来描述政府与社会组织的互动合作,也就是指作为社会服务主体的政府和社会组织,基于为社会提供公共服务的目的,依托自身资源交换而形成的一种稳定的、彼此受益的存在方式和合作态势。这是在社会组织发展初期,它与政府合作的一种模式,是目前我国“强政府、弱社会”形势下,为了使社会更加良性、和谐发展而产生的一种合作关系的过渡模式。从现阶段看,公共服务主体社会化和市场化为社会组织发展提供了良好契机(刘金良、姚云云,2011:11—13;柳长兴,2009:24—31),作为“伴”的社会组织目前对作为“主”的政府在资金、组织体系、官方媒体、注册年检、活动许可、政府领导人资源、组织决策的机会与权利等方面存在依赖

(康晓光、郑宽 2010;汪锦军 2008:31—38;虞维华 2005:32—39)。而上述资源正是政府所拥有的,同样政府要做到廉洁、高效,就应当“有所为,有所不为”,将其社会的职能回归社会,使社会组织成为治理社会的主要元素。作为“主”的政府目前希望通过与社会组织合作而达到管理成本最小化,这也正是“伴”存在的价值,因此,在合作必须、必要的基础上,“伴生”模式就自然发展形成了。

三、政府与社会组织“伴生模式”实证分析

国内学者从政府购买社会组织服务角度来分类政府与社会组织的关系(王名、乐园,2008:5—13;韩俊魁 2009:128—134)。这种分类没有将政府与社会组织关系放到具体政治社会境中,具有一定的局限性。我们通过对北京市某区政府部门和13家社会组织的半结构式访谈,从资金来源、项目实施、注册年检、项目介入四个关键维度,以及政府与社会组织亲疏远近关系,将北京市社会组织与政府合作的“伴生模式”分为强伴生模式、伴生模式、弱伴生模式、无伴生模式。文章认为在中国社会文化情境下,无论个人关系还是组织关系都如费孝通先生研究的一样,呈现出“差序格局”。目前,我国社会组织与政府合作模式也呈现出差序,存在“亲疏远近”的格局。

(一)强伴生模式。强伴生模式是指与政府合作的社会组织存在“上下级”关系,政府与社会组织关系密切,合作持久稳定,政府从资金来源、项目实施、注册年检、项目介入都全力支持,与社会组织不存在竞争关系的一种合作模式。此模式是与这类社会组织刚从政府体制改革中剥离出来,尚未形成社会竞争能力有关。这种模式有以下特点:

第一,资金来源单一、稳定,主要依靠政府资金或申请政府项目,社会组织成员工资纳入事业编。如J居家养老服务中心、K联合会,工资均由财政拨款发放;第二,社会组织和政府关系密切,有时是“两块牌子一套人马”的准政府机构,或者和政府机构“一家亲”。机构负责人由政府现任官员或者离任官员担任;第三,注册年检均能顺利通过,信息渠道畅通,业务主管单位由政府部门或者枢纽型社会组织长期稳定担当;第四,项目实施容易,由政府部门介绍进入项目社区,具有较高可信度,项目指标对其硬性要求较少。

这种模式的优势在于,政府与社会组织互信度高,合作衔接顺畅,能快速与政府形成良好合作;场地办公设施齐全,人员稳定,拥有多重角色(政府资源拥有者同时又是项目承接者),项目介入快;脱离行政序列,服务意识强,能提供个性化服务,弥补了政府公共服务不足。不足之处在于,这种模式下的社会组织缺乏独立性,社会化程度不高,对政府依赖严重,组织发展易受政府控制,虽能体现政府与社会组织的合作,但不利于资源的最优配置。

(二)中度伴生模式。中度伴生模式是指政府与社会组织关系较为独立,政府与社会组织在资金来源,项目实施,注册年检,项目介入四个维度中至少有一个方面开展合作的模式。在这种模式中,政府与社会组织关系相比强伴生模式较为疏远,相对弱伴生模式较为密切。第一,资金来源多元化,除政府资助外还来自国外基金会、国内私募基金、企业捐赠、个人捐赠等,而非单一依靠政府;第二,项目及具体指标确定、实施计划、项目监督、项目评估由政府部门或枢纽型社会组织确定或者与项目承接方协商确定,但话语权少,政

府处于强势地位; 第三, 登记、年检均能顺利通过, 业务主管单位由政府部门或者枢纽型社会组织长期稳定承担, 较多的是枢纽型组织承担; 第四, 项目实施的介入由政府部门与社会组织共同努力或完全依靠自有资源介入。

中度伴生模式是目前北京社会组织与政府合作的主要模式, 访谈发现, 主要有以下三种表现形式。

1. 伴“生”方式。这里的“生”指从无到有。调查发现, 北京市某区采取“以会带所”培育模式, 其中, “会”指社会工作者联合会, “所”指社会工作服务所。这种方式是指针对某一领域内社会组织发展不足, 而通过筛选方式选择一定数量可能从事这一领域工作或已经从事但未注册的社会组织, 通过资金项目支持、登记注册支持、项目实施扶持、项目介入支持等多种方式促使该社会组织完成注册, 并形成一定社会影响力。比如采访到的 F 社工事务所、I 社工事务所, 被社会工作者联合会按照非竞争性原则选中, 并确定 F 组织做社区建设社工服务, I 组织主要从事个案类社会工作服务, 最后由社会工作者联合会担任业务主管单位, 为每个社工所提供 10 万元启动资金, 并通过街道解决办公场所。同时, 为了机构准确定位, 社会工作者联合会也与高校联合, 为这类社工组织提供专业指导, 并在项目实施中协调各种资源辅助社工所发展, 定期、不定期召开会议听取社工所发展进度、存在困难, 从而对症下药推动社会工作组织发展。

2. 孵化方式。孵化方式是指北京市某区政府聘请已发展成熟的公益培育组织, 由该类组织培育刚有雏形的社会组织。比如政府聘请 B 非营利发展中心, 对该地区刚起步的社会组织进行孵化, 引导被孵化的社会组织聚焦组织理念、愿景、规划, 帮助寻找业务主管单位, 挖掘社会资源, 募集机构启动经费, 最后使该社会组织能够独立的运行。调查中发现, 就是由 B 机构采用该方式孵化培育了 C 社会发展中心。

3. 资助、扶持方式。政府对社会组织在资金、场地、业务主管、项目介入等方面提供支持, 从而推动社会组织发展。政府采取资金资助、项目招标、实物提供等方式与社会组织合作。如, 政府对刚成立的社会组织提供 10 万元启动经费。当然, 政府是有选择性的。如对从事家庭倡导培训的 D 社会服务中心, 近五年来已经批准 3 个项目, 获得政府购买服务 15 万元。对从事残疾人培训的 G 残疾人培训学校而言, 政府解决了残疾儿童入正常学校难这一最大的难题。

中度伴生模式有三个优势, 首先, 该模式的出现对现阶段社会组织而言, 无疑是“发展的春天”, 推动了社会组织的蓬勃兴起与发展。例如, 西城区从 2002 年起, 将民办非企业单位纳入培育发展、登记管理的范围, 这类组织从无到有, 已经扩展到 2011 年的 391 家。其次, 多元资金来源使社会组织与政府独立成为可能, 降低了社会组织被政府控制的风险, 有利于社会组织独立发展。最后, 对于政府而言, 社会组织资源的多元整合降低了政府资金投入的需求, 有利于降低政府的负担。这种模式的不足在于, 社会组织独立性的发展对政府的管理与控制提出了挑战; 民间组织专业工作方式与政府的工作方式形成对比, 会削弱政府权威性; 这种不平等关系下的合作模式能否稳定存在下去, 目前还是个未知数。

(三) 弱伴生模式。弱伴生模式是指政府与社会组织由于资源不对等而存在的一种

较为自由和不确定的一种合作模式。其特点是:第一,资金相对于伴生模式而言更多的来源于非政府渠道,资金来源不具有持续性和稳定性,较多的属于志愿服务;第二,项目选定、实施、监督、评估有较大的自由度,受政府影响较弱,自主性较大;第三,未正式注册,但在街道社区服务中心备案;第四,活动范围限定在该组织所在街道或社区,不存在介入困难,与居民亲和力较强,实施项目规模较小。这类组织更多被称为“社区备案组织”。这种机构由于人员能力、专业等自身因素,无法注册,但与社区、居委会关系密切,实施项目中由街道或社区提供场所、小额资金支持。当这类组织中有发展成熟的,街道会积极扶持该机构注册,成为“正式”社会组织。

这种模式的优势在于,此类社会组织与居民亲和力较强,能为居民提供便捷的文化娱乐活动,能促进社会稳定、化解不和谐因素,对政府政治诉求少,组织理念与政府维护稳定目标一致,极易与政府开展合作。不足之处在于专业性较差,发展动力不足。

(四)无伴生模式。无伴生模式是指社会组织成立、发展、成熟等各个阶段都独立存在,在资金来源、项目实施、注册年检、项目介入四个维度上都不依赖政府,与政府很少合作甚至从未开展合作。其特点是:第一,资金来源与政府及政府背景基金会无关,自筹或较多依靠国外资金支持;第二,项目自我制定指标、自我实施、自我监督、自我评估或者聘请第三方机构参与;第三,注册情况多样,未注册、工商注册或在民政注册;第四,项目介入完全靠本组织实现。这部分社会组织主要以倡导性为主,政府监管较多,信任度有限,在目前政治体制下,发展较为困难。A心理健康咨询服务中心在与政府合作以前就属于“无伴生模式”。因文章主要探讨政府和社会组织互动合作模式,无伴生模式下的社会组织与政府基本没有合作,因此不做具体分析。

对以上四种模式的界定、划分具有相对性,因此,在四种模式下的社会组织与政府的关系不是永固不变的。在调查中发现,弱伴生模式下的社会组织,在成熟后就能通过枢纽型组织向中度伴生模式发展;无伴生模式向中度伴生模式发展的渠道也是畅通的,这种模式间的过渡与组织负责人如何看待与政府合作的预期以及对政府的信任有关。同时,伴生的强度也是从强伴生模式、中度伴生模式向弱伴生模式、无伴生模式逐渐递减的。

四、北京市政府与社会组织互动合作的相关建议

良性的社会运行与协调发展需要政府与社会组织的合作,“伴生模式”是在社会组织发展初期、特殊社会情境下的一种过渡模式。北京市作为首都政治敏感性较强,在政府与社会组织合作方面比较谨慎,其发展与广州、深圳和上海比较相对保守,伴生模式是符合自身实际的合作模式,在现阶段具有可行性和必然性。这种模式随着社会组织的强大,将会被更合理的合作模式所取代。访谈发现,社会组织普遍希望出现真正建立在平等关系基础上的社会组织与政府合作的新模式——平等合作模式。

(一)从政府角度看,应该平等促进与社会组织的合作,并创造氛围

首先,政府应以信任的态度促进政府与社会组织合作。访谈发现,政府对非官办社会组织信任有限,信任是合作的基础,政府要与社会组织和谐共处、团结合作,增加互信。同时,政府应正视社会组织的存在价值,以积极的心态看待合作,摒弃固有的官本位思想,放

宽准入渠道、以合作促进发展,以理解促进管理。

其次,政府应建立完善的合作制度和政策。目前政府与社会组织合作较多地采取策略行为,而未能形成稳定的合作政策和机制,尤其法律层面的规范更是缺乏,政府应加大法律、法规的制定,使政府与社会组织的合作走上规范化、法制化的道路。

最后,客观认识责任主体与实施主体。政府是社会服务的责任主体,也是资源主体,目前也是实施主体。但全能政府在公共服务中存在“越位”、“缺位”,如能采取“有所为,有所不为”的态度,将更多的职能交予社会组织,势必会进一步促进政府与社会的发展与进步。坚持监管与扶持并重理念,推进社会组织与政府平等合作。

(二) 从社会组织角度看,社会组织应不断提升能力

首先,应该保持组织的独立性。访谈发现,很多组织缺乏独立性,独立性是社会组织存在与发展的基础,丧失独立性将会给社会组织本身以及社会民众带来极大的危害。独立性越强,社会组织存在的必要性越强,越能避免沦为政府工具。

其次,增强社会公信力。处在发展初期的社会组织社会公信力较弱,且社会组织中确实存在鱼目混珠现象,只有通过自身专业性社会服务能力的提升,提高社会认可度,才能增加与政府合作的筹码,才能取得民众的信任,才能获得丰富的社会资源,才能在社会环境里发展壮大。

最后,提高组织专业能力。几乎所有受访的社会组织负责人都认识到,社会组织存在的前提是价值,社会组织要与政府并存、合作,需要从自身加强能力建设,尤其是专业能力建设。在某一领域只有优于其他社会组织的,才能使政府意识到该组织的价值,才能更好的合作,从而促进社会组织自身的发展。

参考文献:

北京社会建设: <http://www.bjshjs.gov.cn/86/2011/06/15/66@6229.htm>。

郭华强、俞雅乖 2010 “民间组织参与公共服务购买模式分析”,《西南民族大学学报(人文社会科学版)》2010 2: 167-170。

韩俊魁 2009 “当前我国非政府组织参与政府购买服务的模式比较”,《经济社会体制比较》2009, 6: 128-134。

康晓光、郑宽等 2010 《NGO 与政府合作策略》,北京: 社科文献出版社 2010。

林燕凌 2005 《我国非政府组织研究——兼论志愿者活动的发展》,复旦大学博士毕业论文。

刘金良、姚云云 2011 “社会组织的发展路径选择: 基于政府购买公共服务的研究”,《辽宁行政学院学报》2011 5: 11-13。

柳长兴 2009 “社团组织的发展路径研究: 基于公共服务参与的考察”,《南京师大学报(社会科学版)》2009, 1: 24-31。

王名、乐园 2008 “中国社会组织参与公共服务购买的模式分析”,《中共浙江省委党校学报》, 2008 4: 5-13。

汪锦军 2008 “浙江政府与民间组织的互动机制: 资源依赖理论的分析”,《浙江社会科学》2008, 9: 31-38。

俞可平 2006 “中国公民社会: 概念、分类与制度环境”,《中国社会科学》2006 1: 109-122。

- 虞维华 2005 “非政府组织与政府的关系——资源相互依赖理论的关系”,《公共管理学报》2005, 2: 32 - 39。
- 郑卫东 2011 “城市社区建设中的政府购买公共服务探讨——以上海市为例”,《广东行政学院学报》2011 2: 24 - 29。
- Coston J. 1998. “A Model and Typology of Government - Relationships.” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. September 1998 27(3) 358 - 82.
- Gidron B ,Kramer R ,Salamon L. ,*Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*. San Francisco: Jossey - Bass.
- Kramer R. 1993. *Privatization in four European Countries: Comparative Studies in Government - third Sector Relationships*. Armonk ,NY: M. F. Sharpe.
- Kuhnl e ,Selle ,1922. *Government and Voluntary Organiza - times: A Relational Perspective*. Aldershot , Hants ,England Brookfield ,Vi: Ashgate.
- Najam A. 2000. “The Four C’s of Third Sector - government Relations: Cooperation ,Confrontation ,Complementarity and Co - optation.” *Nonprofit Management and Leadership*. 10(4) : 375 - 96.
- Salamon ,LesterM. ,1994. “The Rise of the Nonprofit Sector”. *Foreign Affairs*. 74(3) .

An Analysis of the Model of Cooperation between the Government and Social Organizations – Based on an Empirical Study of a Beijing District

Liu Chuanming ,Qiao Dongping & Gao Kexiang

(Central Compilation & Translation Bureau ,Beijing; School of Social Development and Public Policy ,Beijing Normal University ,Beijing)

Abstract: In the era of social management innovation ,cooperation between the government and social organizations has already developed with some success. This article attempts to categorize the cooperation between the two sectors into four theoretical types ,namely the strong associated model ,the associated model ,the weak associated model and the non-associated model based on data collected from semi-structured interviews with a district government and thirteen social organizations. Factors including the source of funds ,situation of project implementation ,registration and the level of project intervention by the government and cooperation between the two sectors have been considered in the forming of these models. The purpose of this research is to contribute to the practice of cooperation between the government and social organizations by analyzing the characteristics of each model.

Key words: Social Organizations; Associated Models; Cooperative Models

(责任编辑: 丁开杰)