

中国社会组织成长条件的再思考*

——一个总体性理论视角

黄晓春

提要:本文构建了一个社会组织功能与成长条件的总体性理论视角。社会组织发挥治理和服务功能需要依赖特定的制度条件,其成长条件镶嵌于治理转型的总体脉络之中。文章以深度案例分析的方式聚焦于政府购买社会组织服务的制度实践,发现当前政府购买服务呈现出以体制内需求为导向、就近圈内购买以及悬浮于社区治理网络等特征,致使社会组织赖以发展的重要制度条件处于缺位状态。文章进而提出要高水平发展社会组织必须超越技术治理的既有逻辑。

关键词:社会组织 功能 条件 制度环境 治理转型

一、引言

近年来,中国社会组织进入了快速发展期。这不仅表现为规模总量的快速增长,也表现为传统的“宏观鼓励,微观约束”(俞可平,2006)的制度环境正朝着更为宽松的方向转变。身处这个具有分水岭意义的历史时刻,有必要深刻思考当代中国社会组织健康发展的条件与政策选择。

国内学术界总体上是在“国家与社会”的理论范式下来思考社会组织发展这一问题的。作为一种具有政治哲学关怀且长于宏大叙事和结构分析的理论框架,该范式倾向于将社会组织发展置于与国家互动的结构性情境中,其基本预设是作为“社会”载体的社会组织具有弥补国家不足的重要作用,且强调用国家塑造的制度条件来解释社会组织发展的境遇和特征。受这一范式影响,相关研究在认识社会组织的成

* 本文受到上海市教育发展基金会和上海市教育委员会“曙光计划”资助(15SG37),同时也是国家社科基金重大项目“我国城市社区建设的方向与重点研究:基于治理的视角”(15ZDA046)子课题的阶段性成果。文章得益于上海大学“公共性学术论坛”上嵇欣、肖瑛、刘玉照、张江华、杨钰、盛智明等人的建议,匿名评审人对文章亦提出了重要修改意见,在此一并致谢!

长条件时形成了广受认同的认知框架。首先,论者以国家为参照物,视之当然地预设了社会组织的功能取向,如公共服务体系的重要构成(王名、孙伟林,2010;葛道顺,2011;景天魁,2012)、多元治理结构的重要主体(刘振国,2010;关信平,2011;冯钢,2012)、“非市场治理机制”的重要载体(张旭昆、秦诗立,2003;冷明权、张智勇,2004)等,在这种情势下,发展社会组织已成为一种较少反思的共识。其次,强调政府的制度设置对于社会组织发展具有重要意义,由于现有制度暗含许多约束性条件,因此社会组织发展呈现出缺乏活力、对体制依赖性强等特征(严振书,2010)。基于前两点研判,论者大多同意:当代中国社会组织健康发展的条件就是形成鼓励发展和加大投入的新型政策思路(梁昆、夏学銮,2009;严振书,2010)。上述环节构成了逻辑严密的认知体系,在当前学界和政策领域具有重要影响。

最近的相关研究从两个维度对上述理论进行了反思。一方面,研究者意识到社会组织发挥各种理想功能是以一系列复杂条件为基础的(李友梅等,2012;纪莺莺,2013;黄晓星、杨杰,2015),且这些条件镶嵌于治理转型的多个领域,难以被笼统地概括为“鼓励发展”等论点。另一方面,一些前沿研究意识到中国社会组织领域政策执行的复杂性(Spires,2011;黄晓春、嵇欣,2014;纪莺莺,2016),地方政府和职能部门会根据自己的治理逻辑有所取舍地执行宏观政策,因此不能单纯从制度文本出发来理解社会组织的发展条件是否具备,而是要考察相应的政策执行框架。这两个维度的反思促使我们把关于中国社会组织发展条件的思考进一步从抽象“应然”的层次向更为具体、精致的分析层次推进,从而形成更具现实洞察力的分析思路。

本文试图结合上述两个维度的研究来构建研判中国社会组织生长条件的新型分析框架。文章首先通过梳理经典研究,从理想类型意义上建立起社会组织功能与条件间的关联图谱。已有的反思性研究更多在较为抽象和一般化的意义上理解社会组织发展的条件,如:“公共性的构建”(李友梅等,2012)、“政社间的组织边界”(黄晓星、杨杰,2015)等。本文将进一步挖掘这些抽象条件背后具体和中观维度的制度要素,从而延长制度分析的解释链条。其次,将以案例分析的方式从制度实践的层次讨论当前中国社会组织发展中前述制度要素的配置现状。最后,基于“理想条件”和“制度要素配置现状”间的张力,进一步提出中国社会组织健康发展的一些理论思考。

二、社会组织的功能与成长条件：一个总体性理论视角

在社会学与政治学的经典研究中,社会组织虽常被提及,但却较少作为焦点得到集中讨论。多数情况下,研究者们是在研究民主体制、社会资本、非市场治理机制等经济、社会变迁宏大现象时对社会组织有所涉及。论者在上述讨论中提及社会组织的作用时多有特殊语境。基于此,当我们面对经典研究并试图从中获得关于社会组织发展的理论洞见时,必须时刻保持理论自觉,从“抽丝剥茧”式的梳理中寻求不同历史时空中社会组织生长的轨迹、支持条件及社会意义。本文立足于社会学、政治学和公共管理学的经典研究,试图从中梳理出社会组织不同功能背后的条件和制度要素。受学识与篇幅限制,本文的分析将集中锁定在社会组织作为治理主体及公共服务供给主体这两大广为接受的功能领域。

(一)治理主体与公共性诸条件

几乎在所有经典研究中,社会组织都是多中心社会治理结构中的重要一环。托克维尔在论及美国人日常生活中的结社时,曾生动地描绘了结社团体在日常治理中的重要作用(托克维尔,2013a)。涂尔干则进一步从理论上阐述了诸如法人团体(职业团体)的次级群体在现代社会整合中所具有的重要作用,他在《社会分工论》中指出“社会不等同于乌合之众,次级群体是构成我们社会结构的基本要素,如果在政府与个人之间没有一系列次级群体的存在,那么国家也就不可能存在下去。如果这些次级群体与个人的联系非常紧密,那么它们就会强劲地把个人吸收进群体活动里,并以此把个人纳入到社会生活的主流之中”(涂尔干,2000)。涂尔干之后的许多著名学者都注意到了社会组织对于公共生活有序建构的意义,比如贝拉在论及如何在个人主义盛行的时代背景下“改造美国文化”时,就提到要恢复社团的早期含义,即“社团的合法化是公共当局对私人组织的特许,是为了令私人组织为公共利益服务”(贝拉等,2011)。

上述经典引述频繁出现于国内学术界与公共政策部门的相关研究中,并成为“发展社会组织,推进治理创新”的理论渊源。相比之下,鲜有研究注意到这些经典研究在论及社会组织的治理功能时还提到了诸

多社会条件。比如,当托克维尔在讨论美国民主制度中的结社之所以能发挥重要作用时,就提到了一个首要的社会条件——“民情”。他认为,这种民情扎根于新英格兰乡镇自治制度。这个早在17世纪就开始形成,后经基督教新教地方教会自治思想培养壮大起来的制度,促进了美国独立运动的发展,提高了人民积极参与公共事务的觉悟(托克维尔,2013a)。在贝拉的研究中,托克维尔的观点得到进一步的申发,这种“独立自由的乡镇社会”与地方自治的传统是个体由自我利益动机向公共责任感转变的关键条件(贝拉等,2011),如果离开了这些条件,负责任的结社也就难以发挥其应有的作用。

在其他著作中,结社运动推进治理绩效这一理论预设背后也隐含着许多复杂的社会条件,比如,社会资本,尤其是连接性社会资本与黏合性社会资本也是结社并形成社会治理网络的重要条件(帕特南,2011);“公民成员资格”由于指明了个人身份与社会身份的那种关键性交互作用,因此其发展与复兴也是结社运动不断发展的重要条件(贝拉等,2011)。需要引起重视的是,在当下中国多数关于社会组织发展的讨论中,此类复杂社会与制度条件的重要性被隐去了。其后果是大量支持社会组织发展的形式制度被不断生产出来,但实际收效甚微。

本文试图从以上多维的论述中识别出社会组织作为治理主体所需的基本条件。我们并不致力于从哲学和文化的意义上来深挖现代结社运动背后的条件,而是尝试识别出那些基本的制度安排。本文认为,无论是托克维尔所说的作为“民情”的乡镇自治传统,还是“公民成员资格”,其背后都映射出社会组织作为治理主体需要具备的两个基本条件。

首先,联结个体与公共生活、个人与他人之间的公共性。简单来说,公共性指涉的是人们从私人领域中走出来,就共同关注的问题开展讨论和行动,由此实现私人向公众的转化。从人类社会现代化转型的历史进程来看,公共性生产的过程就是个体基于理性精神参与公共活动、维护公共利益和价值取向的过程。若无公共性的持续生产,任何社会都不太可能有实质性的社会协同与公众参与,社会活力也将面临“无源之水”之境地(李友梅等,2012)。从这个角度来说,“乡镇自治传统”是这种公共性得以生成的重要支持因素;而“公民成员资格”则是其得以浮现的重要心智条件,它意味着个人主义与公共责任之间形成了某种和谐的交集。正如帕特南所说,公共性的形塑同民主制度的构

成是同一个过程的两个方面,二者互为条件。而依据托克维尔的观点,民主是由平等理念支配的,虽然它的优点明显,但也可能导致个人的孤立和原子化,因此,建立在公共性基础上的志愿性结社网络是克服民主的消极后果、带动社会重归团结的可能路径(托克维尔,2013b)。

其次,结社活动紧密嵌入制度化的治理网络中。帕特南在解释意大利不同地区的治理绩效时,不仅指出了公民参与的重要性,而且更强调指出这种公民参与是嵌入在制度化的多元治理网络之中的。在意大利北方,公共精神、社会资本以及结社活动正是因为嵌入在中世纪以来形成的城市自治制度和多元利益表达网络中,因而发挥了提升治理水平的重要作用(帕特南,2001)。这意味着结社活动同时也受到嵌入于国家政体层面的文化与制度网络的影响(Schofer & Fourcade-Gorinchas,2001)。如果社会组织“游离”于正式的治理网络之外,尤其是在重要公共产品配置、秩序调适中处于无足轻重的位置,也就很难发挥治理主体的功能和作用了。实际上,涂尔干早已洞悉这一点,他在其经典著作《职业伦理与公民道德》中提到:中世纪,由法团联合而成的公社是城镇权力的基础,自由市镇与法团共存亡。正是王权的扩张和城市自治权的丧失导致了法团所嵌入的自治制度网络消解,引发了市民公共精神的弱化(涂尔干,2006)。也正是在这个意义上,涂尔干强调国家确立合适的制度空间以使法团在现代社会上发挥社会整合功能(渠敬东,2014)。可见,倘若人们仅将社会组织看做一种“悬浮”于治理网络外的服务之手,其功能也就难以全面发挥了。

公共性的生产以及制度化的嵌入治理网络这两个条件是紧密联系并相互支持的:前者强调结社活动以公共生活和价值为导向,且保障了结社的内生动力;后者强调国家通过构建开放性的治理网络为社会组织参与公共议事、决策提供条件,从而保障了公共性的进一步生产。进一步来看,在不同社会形态下这两个条件的结合方式固有诸多不同之处,但基本都依赖以下中观层次的制度要素:(1)保障结社活动与公共资源的配置紧密相关的相应制度安排(李友梅,2013)。只有在此条件下社会组织嵌入治理网络才有实质性意义,其公共性实践才能获得源源不断的内生动力。(2)形成社会组织代表社会成员表达利益诉求的机制。惟有如此,社会组织才内嵌于社会,才会成为“意见的协会”,在国家之外促进“社会平等与自由的扩展”并推动公民“有责任心的行动”(哈贝马斯,1999)。(3)支持社会组织监督公共部门活动并推动公

共政策优化的制度保障,表现为各类自下而上的社会监督与社会评价制度。这些制度要素有助于社会组织推动公共部门以社会需求为导向运行,是其发挥治理作用的重要途径。

(二)服务主体与外包诸条件

将社会组织视为公共服务主体的观点有着复杂的理论源头,早期理论(如新公共管理理论、交易成本理论等)强调市场机制的作用,后期这些理论在实践中逐步受到强调社会机制的新公共服务理论、社会选择理论的影响,从不同维度强调社会组织相对于国家和市场部门的独特组织优势。在这些理论视角启发下,“发展社会组织,优化公共服务体系”就成为中国学界思考社会组织发展问题时的基本预设。

然而,为什么社会组织在公共服务领域具有优势?多数中文文献未致力于探索其中的组织学道理,而只是基于一种对抽象社会的想象而推导:惟社会组织来自“社会”,因而比市场部门更关注公共福利;惟其追求“社会”价值,因而更关注价值理性,愿意投身于长期福利领域;惟其标榜“非盈利”,因而在那些微利且需承担社会义务的领域可大显身手。这些观点大多建立在一些观念性预设之上,其理论渊源来自于西方研究中的一些著名观点,如:由于政府和市场在提供公共产品方面存在局限性,导致了对社会组织的功能需求(Weisbrod, 1975);由于存在信息不对称,消费者与营利组织之间常会出现“合约失灵”,而非营利组织由于存在“非分配约束”,因此成为消费者的一种重要选择(Hansmann, 1980);文化多样性的程度越高,社会对公共物品的需求也就越多元,这些多样化需求导致了非营利组织市场的发展(James, 1987)。与前文提及的社会理论领域非系统引用现象相似,国内相关研究在引用这些观点时忽略了其背后隐含的复杂条件。

在此情境下,很难理解为何同样是社会组织,有些组织发挥公共服务效能更优,而有些则问题缠身。一些研究已注意到了社会组织同样存在“失灵”的可能性(Salamon, 1987);另一些研究发现,即使在美国这种倡导服务外包的国家,从1997年以后也开始出现较大规模的“倒合同外包”趋势(即政府将外包出去的服务重新收回),这主要与民营化并不必然节约成本以及合同外包实施有困难有关(胡伟、杨安华, 2009)。这些发现促使我们超越宏观、应然的理论想象,在组织学的中观维度探讨社会组织提供公共服务的比较优势及其制度根源。

回顾新公共管理理论的兴起以及近年来的理论批判和转向可以发现,西方理论界在讨论公共服务外包以及社会组织的作用时,集中讨论了以下三方面重要条件。

首先,适度竞争的公共服务市场。新公共管理理论主张用市场的力量改造政府,在公共部门与私人部门之间、社会机构之间引入竞争机制,从而提高服务供给的质量和效率。因此,立足于其上的社会组织比较优势理论实际上是建立在一些强调市场竞争和激励机制的重要条件上的。比如,20世纪80年代以来,受新公共管理理论影响较大的英国一方面采取强制性竞争投标制度(Compulsory Competitive Tendering, CCT),最大限度地实现公共服务市场化(宁靓,2012);另一方面采用正式的市场契约(合同)来取代非正式的资助和报销,在这一过程中,基本福利服务提供不仅对非营利提供者开放,也对营利的提供者开放,促成了一个竞争更加激烈的福利服务“市场”(世界银行,2009)。诸如此类安排的显著特征在于强调竞标组织事前的市场竞争力,此时的市场机制是由合同规范定义的,竞标过程类似于一场拍卖(Domberger & Jensen,1997)。在早期新公共管理理论看来,引入市场机制可以更好地促进公共服务承接者以专业化方式提供公共产品。考虑到承接者需要长期在专业领域投入资源,为鼓励社会组织形成更强的专业能力,许多发达国家的政府会形成长期购买服务战略,以保证社会组织对这种市场竞争有稳定的预期(世界银行,2009)。

其次,高度协同的“整体治理”结构。当政府自己提供公共服务时,可以通过行政指令进行内部协调以实现公共服务格局的调整和变通;而在服务外包条件下,各部门通过契约与社会组织达成合作协议,此时要实现公共服务体系的协调和有序管理将变得越来越困难(世界银行,2009)。随着权力分散和众多半自治实体参与公共服务项目,即使传统的协调任务也会变得困难起来(Leat et al.,2002),这就要求政府部门在工作中超越传统的公共行政逻辑,多采用新方式和新技能。公共服务外包中出现的新问题导致了整体性治理理论的快速发展(Christensen & Lgreid,2006)。整体性治理理论的主旨是希望解决公共部门和公共服务中日益严重的碎片化问题以及提升公共部门内部的协调性,强调形成弹性、扁平化、无缝衔接的“后官僚制行政模式”(胡佳,2010)。受其影响,西方国家政府开始了新一轮制度创新,如布莱尔政府引入了“协调政府”的理念,强调不同政府部门间、不同行政层

级间以及不同政策领域之间的横向与纵向协调。为此,传统的公共服务碎片化采购模式必须得到修正,对于更注重整体性的预算方法和评估审核方法的需要变得日益迫切(Leat et al., 2002)。概言之,整体性治理理论指导下的公共服务改革更注重公共服务外包背后跨部门、跨领域的协调体系建设。

最后,公众导向的外包设计。新公共管理理论强调把政府看成“掌舵者”而非“划桨者”,但实际操作中政策实践者往往忽略了“是谁拥有这条船”这一根本问题(丹哈特、丹哈特, 2002),从而导致许多外包出的公共服务与公众需求脱节。在此条件下,即使是专业的社会组织和私人机构也不能更好地解决社会问题,更重要的是,过于强调市场效率而忽略公众和社区需求的政策导向可能还会导致公平、公正和公民精神被破坏(Terry, 1998)。因此丹哈特等人提出了新公共服务理论,强调公共机构应具备更强的公民导向回应性,该理论强调不应将公众仅仅看成是公共服务的“顾客”,而更应重视其公民属性及其对权威的分享(丹哈特、丹哈特, 2002)。进而言之,新公共服务理论将公众的积极参与、政府与公众间广泛的对话和协商看作有效公共服务外包的先决条件。在这一理论影响下,美国公共服务改革领域出现了诸如“公民第一”这样的典型社区建设运动,公共部门更重视通过政府与公民组织的密切合作以及强有力的回应来组织公共服务,在这种模式下,志愿组织和社会组织发挥了更为重要的作用(Chapin & Denhardt, 1995)。

上述三个条件的实现共同依赖一些中观层次的制度要素,尤其是适度竞争的公共服务市场和“整体治理结构”都需要政府部门在服务外包时形成超越部门主义的总体性、透明性的购买服务制度框架,使外包信息清晰地所有潜在服务供给者所知晓,以鼓励适度竞争,这就需要中央政府和地方政府建立统一的公共服务购买、评估平台和便捷透明的信息发布机制;亦需要形成一套行之有效的合同监督执行和定价制度,以保障社会组织在履行外包任务时规范运行并可持续发展。公众导向的外包设计则需要一些制度要素来确保服务外包与公众需求之间的有效对接,使公众参与到对外包项目的需求评估、设计和验收中去,具体内容涉及公共服务外包听证制度、公众导向的项目评估等。

综上所述,无论是作为社会治理的主体还是作为公共服务的承接者,社会组织要接受挑战都需要一系列条件和中观制度要素作为支撑

(如表 1 所示)。多数发达国家历经近代理性启蒙和现代化发展进程后,这些条件已经深深嵌入其社会发展的脉络之中,以至于新近的相关研究已将这些条件看做“视之为当然”的基本预设而不过多提及。但在仍处于转型期的中国,这些条件与制度要素是否具备就是一个大问题——离开了对这些具体条件与要素的分析,单纯在理念的层次推演当代中国社会组织的发展取向显然不可取。

表 1 社会组织的功能、支撑条件与制度要素

	支持条件	制度要素
治理主体	公共性的生产 紧密嵌入治理网络	结社活动与公共资源配置紧密相关的保障制度 社会组织代表社会成员表达利益诉求的机制 社会组织监督公共部门活动的相应制度安排
服务主体	适度竞争的公共服务市场 整体治理结构 公众导向的外包设计	总体设计的公共服务外包制度框架(如统一招标平台等) 有效的合同监管与定价制度体系 确保外包与公众参与的紧密对接(如外包听证制度等)

(三)回归一种总体性理论视角

上述梳理把我们对现代社会组织发展条件的理解带到了一种更为多维的宽广视域中。与传统研究不同,本文认为理解当代中国社会组织健康发展的条件不能仅局限于登记、年检等表层管理制度和资源供给结构,而更应涉及到当代中国治理转型多个领域的协同性改革。

公共性的生产和紧密嵌入治理网络这两个维度的支持条件以及相应制度要素,实际上涉及到渐进式的基层民主改革和围绕公共资源配置的“社会协同、公众参与”制度创新。这些领域的改革为个体和群体走出私人空间、关注公共问题提供了重要的支持(姚远、任羽中,2013;赵秀玲,2014),这也是社会组织成为治理主体的深层保障。实际上,中央政府最近的一些制度创新已经注意到了该领域改革与社会组织发展之间的联动效应,比如,民政部近年来一直致力于推动“三社联动”;^①财政部推动参与式预算改革,倡导社会组织和社会力量参与到与民生相关的预算制订过程中。但总体来看,这些改革之间的联动水

^① 即社区、社会组织和社会工作者三者的发展要相互联动,以共同推动社会领域改革创新。

平仍偏低,尤其是在地方治理层面,社会组织发展和公共产品的配置之间常常缺乏一种有机衔接,在此背景下,社会组织就难以成为多元治理结构中重要的主体,难以发挥实质性作用。

适度竞争的公共服务市场、整体治理结构及相应制度要素则意味着发展社会组织对政府体制内部的改革和优化有很高的要求。就此而言,不能简单地认为只要政府把职能转移出来,并为社会组织提供资金支持就必然会推动其健康发展。如果购买服务的制度安排具有典型的部门主义和属地主义特征,就会导致公共服务市场的分割,社会组织间的适度竞争格局就无法形成;如果更具统筹性的长期购买服务战略缺位,社会组织就难以形成长期的发展预期(黄晓春,2015)。因此,这个维度的改革实际上涉及到政府改革领域诸多深层挑战,如更具统筹性的部门预算改革、统一招标中心建设等。

公众导向的外包设计进一步提出了政府公共服务体系改革与基层民主领域改革协同发展的更高诉求,即服务外包以自下而上的公众需求为导向。只有在这个背景下,承接外包任务的社会组织才会紧密围绕社会的实际需求(而非行政性诉求)有效运作,其社会属性才能得到更清晰的彰显。

上述梳理意味着我们对当代中国社会组织发展条件的思考必须置于一种总体性的理论框架中。尤其需要注意到社会组织发展与基层民主改革、公共资源配置机制、政府转型之间的复杂关联,以及它们之间的协同机制。这些多维度改革在同一时空结构中既有可能形成相互促进的关系,也有可能发生抵触——后一种情况恰恰是当前社会组织发展频遇瓶颈的重要根源所在。

这种总体性理论视角要求研究者不仅要关注单一改革进程内的技术问题,更应该关注多进程之间的相互衔接与匹配。比如,要使社会组织发展与基层社会公共性生产同步进行,就必须进一步推动基层民主的体制、机制创新,使自下而上的公共讨论与政府决策密切互动。与此同时,推动社会组织超越“服务之手”的角色,使其融入基层自治和协商民主的制度网络,成为实质性的地方治理多元主体之一。要塑造一种透明的、适度竞争的公共服务外包市场,促使社会组织不断提升组织能力,就必须得到政府职能转变改革的有效呼应。要避免社会组织被行政体系过度“吸纳”,保持较强的自主性和社会性,就必须推动整个治理结构从过于追求“向上负责”向重视“对下负责”转变。

这一理论视角有助于我们形成中国社会组织发展条件的基准参照框架和问题意识。循着这些线索,我们可以更为清晰地识别出近年来中国社会组织发展领域存在着哪些深层次问题,改革思路又如何超越“国家与社会”的宏观想象进入到一个复杂制度系统的设计中去。

三、探析中国社会组织发展条件:以“购买服务”为例

以前述理论视角为参照系,当前中国社会组织发展的诸条件与制度要素处于何种状态?对这一问题的回答首先要从分析中国社会组织现阶段所处的宏观发展环境开始。自中国共产党第十七次全国代表大会提出“社会建设”政策目标以来,中央政府先后提出建设“政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”(十八大),以及“激发社会组织活力”(十八届三中全会)等政策导向,这些宏观政策事实上已部分地修正了蕴含于1998年《社会团体登记管理条例》中的许多门槛性约束条件。^①在此背景下,各级政府和职能部门对于社会组织发展表现出了更为积极的态度,许多地区明显强化了购买社会组织服务的力度,并推出了许多区域性的扶植政策。与传统的“宏观鼓励,微观约束”制度环境相比,我们显然已不能简单地用“管控”等标签式的话语来概括当前社会组织所面临的情境。尤其是随着直接登记条例的出台,多数社会组织在登记门槛上遭遇的阻力已大为降低,此时其所面临的发展条件开始更多地受到各级政府治理实践的影响——这些实践活动体现了当前治理转型中不同政策实践者的认知、策略和行为偏好,难以单纯从宏观政策文本中推演而出。因此,我们需要通过深入解析当前社会组织领域的治理实践来研判其发展条件。

本文认为以当前各地广为实行的“政府购买服务”实践过程为例,可对上述问题管窥一斑,这主要基于三点考虑:首先,在当前形势下,政府购买服务是多数社会组织最重要的资源来源。在这种非对称的资源依赖格局下,购买服务制度中蕴含的各种有意识或非预期制度逻辑作

^① 如十八届三中全会明确提出“行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记”,这意味着这些组织登记时不需要再找寻上级主管单位挂靠。

用于社会组织,对其行为产生重要的影响。因此,观察附着于购买服务制度之上的诸多制度逻辑,对于我们理解社会组织的发展条件具有重要作用。其次,政府购买社会组织服务的行为看似简单,背后却涉及到一个复杂的科层制度环境,折射了现有行政管理体系面对“社会”的基本逻辑,因此有助于研判社会组织面临的制度性支持与约束。最后,政府购买社会组织服务常被视作一种一事一议的“项目制”,这种项目制运行的“剩余控制权”以及协调权分布情况对于公共服务外包市场具有重要影响,而这又会直接影响社会组织的预期。综上所述,以政府购买服务为切入口的细致观察,最终能帮助我们比较深刻地理解当前社会组织发展过程中的诸多现状。

本文以 S 市为例,呈现自 2009 年以来该市购买社会组织服务的制度实践全景。本世纪初以来,S 市开始推动公共服务型政府转型,这成为了政府购买社会组织服务的重要背景。笔者从 2010 年开始长期跟踪这项制度在市、区、街镇不同层次的实施情况,并亲身参与了 2013、2014 两年间某职能部门推动全市性购买社会组织服务活动的全过程。研究小组在分属三个区的 T、Y、L 街道建立了长期观察点,由此形成了大量的田野观察记录。鉴于 S 市是国内最早系统探索政府购买社会组织服务的标杆城市,以此为例的分析具有普遍的价值与意义。

据我们观察,政府购买社会组织服务是一个错综复杂的过程:购买主体既包括了不同层级的政府,也包括不同的职能部门(如民政局、市容局),还包括党群机构(如妇联和团委);购买机制则包括公开招标、定向委托、邀标等形式;评估模式也是多种多样。以往学界关于政府购买服务的许多研究都存在侧重于从制度文本出发的现象,本文则试图呈现这一制度体系运行的全景视图。

(一)购买决策的体制内化与公共性弱化

目前已有不少关注政府购买社会组织服务的研究,但却鲜有涉及资金来源问题的。忽视对这一问题研究的后果是学术界对这一制度体系的前置约束、弹性缺乏认识,导致一些改革研判缺乏实质性支持。实际上,政府购买服务与普通的市场外包最大差异之一就在于前者使用的是财政资金,因此其购买的方式和逻辑本身受到资金属性的限制。

在 S 市,购买服务的资金有三种来源,分别是部门业务经费、专项资金以及社区基金(会)。部门业务经费占绝大比重;专项资金占据一

定比重,主要分布在民政、残疾人保障等领域;作为新生事物的社区基金会(会)仅占较小的比重。

在使用方法上,部门业务经费根据预算管理和政府采购法由行政业务部门决定如何使用。财政部、民政部、工商总局印发的《政府购买服务管理办法(暂行)》第23条明确指出,“对预算已安排资金且明确通过购买方式提供的服务项目,按相关规定执行;对预算已安排资金但尚未明确通过购买方式提供的服务项目,可以根据实际情况转为通过政府购买服务方式实施”。S市根据上级规定制订的《进一步建立健全本市政府购买服务制度的实施意见》基本也承袭了同样的精神,区别在于:S市对于事先未列入预算但需要转变为政府购买服务方式的预算资金提出了更为严格的管理要求,即“购买主体按照预算调整程序报送财政部门审核后按规定实施”。这些制度表明,购买社会组织服务的政府部门只要根据预算管理和相应购买服务条例规定,就可以确定具体的服务项目。而购买主体用部门预算来购买的服务基本上是在体制内决策的,换言之,部门预算的独立性和相对封闭性意味着业务部门可以在缺乏社会参与和公共讨论的情况下设计服务项目。一位长期从事政府购买服务工作的基层干部在访谈中说道:

财政部和市政府下发的文件都规定了购买服务的内容,但文件规定的太宽泛,基本无所不包……这对部门的约束很小,所以实际上往往是具体的行政部门想把哪块服务外包出去就可以外包……所有环节由行政负责人决定,谈不上什么社会参与。所以有时候会出现项目缺乏实际需求的“落地难”问题。(访谈记录20150723)

用部门预算来购买服务的资金使用模式预先就决定了购买决策具有很强的体制内运作特征。部门预算的申报、使用以及细则制定都由行政业务部门自身定义,审批也在行政体系内部完成。这意味着这部分购买服务资金总体上有体制内运行、技术化决策的特征,学界通常提倡的“社会参与”在这个环节几乎没有制度化的时接渠道。附着于部门预算之上的管理规定和财政要求则成为承接财政资金社会组织运行中最重要的前置约束。

专项资金大多由“条”上的职能局掌握,其使用方法与部门预算经

费相近,但往往有更明确的使用范畴。以S市民政局运用福利彩票资金开展公益招投标活动为例,按照福利彩票金专项管理条例的要求,该资金仅能用于安老、扶幼、济贫和助残领域。此外,由于大多数“条”上部门并不清楚基层社会的实际需求,往往会要求隶属区县、街镇的下级职能部门上报要购买服务的项目,经审核后予以资金支持。在此过程中,为保证专项资金使用效率,上级职能部门会要求下级部门在上报项目的同时提供社会需求调研、公众论证等材料。这意味着这种资金的决策方式虽然也具有很强的体制内化特征,但也已具备一定的公众参与基础——尽管实际执行时这种公众参与往往是“走形式”。S市民政局一位长期参与公益招投标的处长谈道:

市局要求区县、街镇民政部门往上面报项目,一般也会要求基层部门做需求调查和论证,这里面就包括要征求公众的实际需求……但据我们了解,基层部门有时候就是走个过场,往往就把自己早就想做的事报上来。(访谈记录 20150917)

社区基金(会)的设置于S市是近两年才兴起的事,其实质是在街、镇层面形成一笔相对独立的资金,用于支持社区内各项公益慈善项目和购买社会组织服务。这笔资金可以完全独立于地方政府财政,并以法人实体的方式运行(即社区基金会);也可以涵括于基层政府财政资金,但具有一定的独立性(即社区基金)。社区基金(会)的构成相对复杂,除了基层政府投入的财政资金外,还会有企业捐赠、社会募资等。具有法人身份的社区基金会购买社会组织服务时要经过代表多元利益理事会讨论,并向出资人负责,向公众公开资金使用信息,因此具有较强的公共决策性质;而使用社区基金购买社会组织服务时还需要经过社区委员会等代表社区多方意见的多元共治平台评议,其决策过程具备一定的公众参与性质。

概括来看,购买社会组织服务的主要资金来源以及附着于其上的治理机制决定了占资金总额最大比重的部门预算购买方式基本上是在体制内技术化操作;专项资金留有一定的社会参与余地,但在实践中难以保障;社区基金(会)更具公共决策属性,但比重有限。这种服务购买的决策模式导致承接项目的社会组织主要围绕行政部门的指挥棒运作,公众需求、利益表达与社会组织之间的有机纽带较弱,这也导致了

社会组织发展所依赖的公共性条件在实践中处于缺位状态。

(二)特殊主义的服务者搜寻机制与缺乏竞争的外包体系

政府购买服务如何搜寻服务承接者?发达国家的做法主要是通过构建一个适度竞争的公共服务市场以筛选服务承接者,但这一制度条件在我国尚属阙如,S市购买服务案例呈现出复杂的机制。

由于所要购买的服务项目设置是由不同行政部门自行决定,且这些部门间缺乏必要的协调和统一的信息发布机制,因此不存在一种将服务供给者与需求方紧密联系的统一组织场域,这使得实质性的竞争机制难以发挥作用。S市政府曾多次试图建立统一的政府购买社会组织服务平台,但都无果而终。核心难点在于很难将分属不同部门的业务经费统筹到一个平台来集中购买,S市民政局的一位负责人谈道:

部门总是想保留自己对资金的控制权,而且有的资金又有专项管理要求。所以在技术上和体制上要真的实现统一购买还很困难,现实中往往各自为政。(访谈记录 20141107)

更为典型的例子是,S市P区明确出台规定,凡是政府购买服务金额超过20万元的项目,必须在区级购买服务平台上招标。但后果是P区各街、镇纷纷将大额购买服务项目拆解为若干个小于20万元的项目,以便自己独立操作。

当统一的公共服务外包市场缺失,行政部门单独寻求服务供给者时,就容易出现就近购买或“圈内”购买机制。就近购买逻辑主要存在于“块”上政府。由于在当前治理创新中,“块”上政府本身承担着一定的“孵化”、“培育”社会组织的职能,且“块”与“块”之间存在排他性的治理竞赛,因此“块”上政府更乐于寻求或支持自己培育的属地内社会组织承接服务。笔者在S市的调查发现,2014年以来随着上级对政府职能转变要求的不断强化,街、镇基层政府都把大量公共服务、管理职能转移给辖区内的社会组织。比如,P区T街道2013、2014、2015年购买社会组织服务的资金都在千万元以上,而资金主要流向即为以街道为业务主管单位的26家社会组织;Y区Y街道购买服务资金的87.6%流向辖区内自我孵化的社会组织。相似的逻辑在S市普遍存在,据一项针对社区治理现状的大型调查(SUNS)数据显示,85.56%的

社会组织仅在“本居委会/街道/乡镇范围内活动”。^① 这一数据与我们的经验观察相符,表明由于“块”上政府存在属地资助/购买偏好,多数社会组织仅在辖区内承接服务、参与治理。“就近”购买的逻辑有一定的现实合理性,因为本地社会组织对当地社区各方面情况更为了解,因此更容易进入社区。但这一逻辑又会导致分割的公共服务外包体系,进而导致适度竞争的公共服务外包市场无法形成。

“圈内”购买机制则表现为行政部门倾向于寻找自己熟悉或有稳定联系的社会组织购买服务。这里说的“圈”比属地条件更严格,指的是一种正式或非正式的依赖关系。我们基于S市的调查发现,多数购买服务的政府部门的合同管理能力较弱,过程监管能力不足,此时为保证购买服务的质量,往往会寻求那些有稳定联系的社会组织。S市社团局的一位干部谈道:

职能部门监管能力实际上都很弱,项目审计也主要是财务审计。因此项目“包”出去以后,到底执行得如何,谁也搞不清。在这种背景下,宁愿找自己熟悉的机构,很多委办局都是这么处理的。(访谈资料:20151017)

田野调查中笔者还发现“圈内”购买存在着另一重隐蔽逻辑。近年来,虽然“有限政府”的理念已被广为接受,但治理实践中行政发包制仍是主要的治理模式(周黎安,2014),在层层发包和“属地守土有责”的治理逻辑下,基层政府的任务、压力日趋增大,导致基层政府有较强的规模扩张冲动,但上级政府又根据编制管理规定严格控制下级政府的规模甚至外聘人员数量。在此背景下,政府部门大多倾向于通过购买“圈内”社会组织服务来解决行政体系灵活性不足的问题。比如,2010年以来,P区开始核定街道各类人员总数,尤其是对政府雇佣人员进行严格核定。以T街道为例,其下属的各专业服务中心计划配置人员119人,但控制编制后只能配置107人。这种编制控制机制使得街道办事处的灵活性进一步缩减,此时购买社会组织服务就成为了一种替代性的弥补机制。从表2数据也可以看出,T街

^① 该调查由上海大学基层治理创新研究中心组织,覆盖S市10%的村居样本。调查由被抽样社区的社会组织负责人填答社会组织专业问卷,共有362个社会组织接受了调查。

道快速孵化社会组织的进程基本上也是从编制控制实施的 2010 年后开始的。

表 2 T 街道孵化社会组织情况

注册年份	2004	2006	2007	2009	2010	2011	2012	2013	2014	合计
数量	1	3	1	1	2	4	7	5	2	26

此时的政府购买服务中暗自嵌入了许多超出购买服务条款的隐性要求，一位与基层政府有着良好合作关系的社会组织负责人谈道：

政府部门尤其是街镇这个层面的服务购买，实际上都会有一些超出合同规定的要求。比如合同规定给 150 个老年人提供送餐服务，合同很明晰。但是实际上还会让你顺便帮着做些调查，帮着写一些与老年人服务相关的工作汇报，甚至帮着搞一些活动……我的感觉是他们基本上把你当成民政二科、组织二科来用。（访谈资料：20151217）

由于“圈内”购买机制兼有解决政府行政体系内灵活性不足的任务，因此购买方会寻找有特殊信任关系的社会组织来承接。据调查，发包的政府部门往往会寻找有过体制内工作经验甚至是由本部门退休人员发起的社会组织来合作。在我们的调查研究基地 T 街道和 Y 街道，近年来承接服务的社会组织中分别有 61.54% 和 76.5% 的机构法人曾有过体制内身份。市级层面的数据也能反映出这一逻辑，我们收集了 2009 - 2015 年间 S 市公益招投标中标组织的法人信息，并通过百度、google 搜索引擎检索了这些法人的任职信息，其中能查到明确信息可以证实曾拥有过体制内身份的占 61.5%，实际的比例可能会更高。^①

就近购买和“圈内”购买都属于一种特殊主义的服务者搜寻机制，这一机制的存在导致了统一、透明、适度竞争的公共服务外包市场缺位。社会组织在此背景下很难形成更为专业的发展态势。部门各自购

① 我们仅计算了能确切查到的曾拥有体制内身份的法人比重。此外，在计算体制内身份时，研究小组将高校教师等虽属事业单位性质但与实际政府行政管理部门尚有距离的岗位也排除在外。约有 18.19% 的法人未能查到明确信息，这部分人中可能也有人实际在体制内任职。

买的现状还导致了“整体治理”的条件难以实现。这些都意味着在当前我国地方政府的购买服务实践中许多重要的制度尚需完善。

(三) 缺乏支持的落地实施与“悬浮型”制度位置

项目落地实施时,社会组织首先会遇到信息缺乏的难题。发包的行政部门虽然主要是体制内决策,但并非无的放矢。其发包的项目大多有现实需求,但由于缺乏公众自下而上的讨论环节,因此社会组织在供给服务时会遇到具体需求信息分布不明确等问题。比如 T 街道有关部门发包的“老年送餐”服务确实需求很大,但具体承接的社会组织并不清楚这些有需求老年人的分布情况和偏好,也就无处着手提供服务。此时信息缺乏会对项目落地产生较大不利影响。许多提供文体活动等社会动员类服务的社会组织会遇到的另一个难题是网络难题。因为在基层社区中要开展此类活动,必须借助一定的社会关系网络,而多数自上而下承接服务的社会组织并不具备此类初始条件。

要解决信息和网络难题,重要的条件是承接服务的社会组织能有效嵌入基层治理的制度网络,并在其中占据重要位置。此时,其可以通过治理网络中的制度化信息搜寻和互助机制来解决问题。但现实中,这一制度条件常常缺失。据调查,在现有的基层治理体系中,除了政府行政部门构成的治理网络外,具有一定开放性的多元治理网络主要表现为街、镇层面的共同治理平台和机制(如各种委员会、联席会议)。由于这些平台在基层治理中主要承担的是资源整合的功能,因此基层政府更热衷于动员一些有资源的驻区单位(如三甲医院、大型企业等)参与其中,而资源紧缺的社会组织通常很少能进入这一平台,往往“悬浮”于现有制度化的治理网络之外。^① 这意味着承接服务的社会组织要另辟蹊径去解决问题。

据观察,承接服务的社会组织通常会实施两种策略解决服务中遇到的问题。首选的方法是与服务落地区域的居委会等基层自治组织建立起合作纽带。这种方法最简单可行,但却无明确的制度保障。由于居委会掌握着基层社会的许多重要信息,也具有一定的社会网络动员

^① 在一些新近的创新案例中,社会组织代表也会仪式性地参与这些公共治理平台的运作。但由于其拥有的资源有限,实际上往往处于被动的从属地位,很难作为治理主体主动推动治理网络的运行。

能力,因此社会组织与其合作有助于解决服务落地中的许多关键难题。然而这种方法潜在的不确定性较高,这是因为居委会本身并没有配合社会组织开展服务的义务,尤其是当这些服务项目来自于属地政府之外时,居委会的合作意愿就不会受到很大的压力。当居委会面临名目繁多的治理任务时,就很难保持与社会组织间长期、稳定合作的积极性。在J区L街道服务“落地”不太成功的一位社会组织负责人对此曾有如下分析:

服务项目要落地首先就要“搞定”居委会。但过程很复杂,没有制度化的保障,更多看人与人之间的磨合……而且社会组织 and 居委会在动员居民上有时候还会有潜在的竞争,所以居委会是不是配合你很难说。我们的经验是一个项目一年时间,至少要花六个月和居委会磨合。(访谈记录:20141125)

为保证居委会能够配合工作的开展,一些社会组织试图运用上级政府的行政压力来促使居委会合作。研究小组深入分析了P区T街道NC居委会的台账资料,由于居委会的台账不仅记录了工作量而且还标示了“谁向谁布置了哪些任务”,因此其相当于一部基层社区中的任务流转指示器。研究发现,在居委会记录的2013年台账资料中,约有32.12%的台账其实是街道内注册的社会组织(含以各种服务中心名义注册的民非组织)通过行政管理渠道向居委会布置的。这表明,当社会组织无法通过制度化的多元共治制度体系来解决服务落地问题时,就会试图利用科层制的等级体系来解决服务递送的困难。这种做法会强化社会组织对行政部门的依赖,同时也进一步强化了其行政“助手”的角色。

第二种方法是社会组织运用社会创新手段和巧妙的动员方法,亲力亲为地在服务实施社区建构自身的服务和支持网络。比如在L街道活动的一个致力于为青年人提供精彩文娱生活、推动社区文化建设的社会组织,就通过微信动员、策划白领交友沙龙等方法逐步发展出自己的服务支持网络。这种方法的实质是社会组织自建了一个体制外循环的支持网络,其与现有基层治理结构之间并没有形成制度化的链接。田野观察发现,这种做法需要社会组织投入极大的资源和精力,且难以大范围推广,因此采用者往往是起步阶段的新生社会组织。

以上两种常见策略的运用,实际上都无法帮助社会组织作为主体嵌入基层治理的多元共治制度体系之中。相反,社会组织在实践这些策略的过程中还会强化自身对行政体系的依附,或是导致其“跳出”现有治理结构以展开活动。这也意味着,在社会组织服务落地的实践过程中,其融入多元治理体系的制度条件并未形成。

(四)进一步的讨论

案例分析表明,当前广为流行、对社会组织发展具有重要影响的政府购买服务制度虽然部分解决了长期以来饱受诟病的社会组织合法性与资源不足问题,但其运作过程却导致了现代社会组织发展所依赖的许多重要条件和制度要素难以实现。比如缺乏公众参与、主要体现行政部门偏好的项目设计导致社会组织围绕行政目标运行,公共性水平偏低;特殊主义的就近购买或“圈内”购买机制导致适度竞争的公共服务外包市场无法成型;缺乏支持的落地实施导致社会组织悬浮于现有的治理网络,难以实现多元共治的格局。

本文建构的理论框架的主旨认为,现代社会组织发挥理想的治理和服务功能需嵌入一种整体性的治理框架,得到诸如基层民主、公共资源配置、政府运行机制优化等多领域改革的配套和支持。而案例研究却发现,当前地方政府和职能部门更多的是在技术治理的范畴来推动政府购买社会组织服务,这取代了整体性的改革逻辑。这种技术治理的购买机制具有三方面鲜明特征:一是把体制和结构层次的问题化约为行政技术的问题,如把关乎社区多元需求和利益表达的体制性问题化约为“事本主义”、“一事一议”的购买服务项目,项目推进过程中也缺乏与社区现有治理结构间的对接与整合。二是绕过“存量改革”推动“增量改革”的基本实践逻辑。如案例部分所展现的,各级政府理论上都知道建立统一招投标平台的重要性,但在实践中却都刻意回避这一可能牵动整体改革和公共投入模式转变的“存量问题”,不约而同地采用就近购买或“圈内”购买等更易操作的方法。三是仅从当前行政工作遇到的问题出发来设置项目,缺乏对长期性问题的持久关注。这就容易引发社会组织因面临不确定的资源供给格局而工具主义发展的现象。总的来看,案例研究呈现出与理论框架中勾勒的理想条件不同的实践情境。

这种技术治理的制度逻辑导致了实践部门脱离当前中国社会治理

转型总体格局而以工具主义的方式发展社会组织的现状。其后果是社会组织发展与治理转型其他领域间难以形成相互促进的有机联系,也意味着研究者对中国社会组织健康发展条件的认识必然会涉及技术治理及其超越问题。

四、结语:超越技术治理

渠敬东等最早指出了当代中国治理转型中技术治理逻辑的日趋浮现(渠敬东等,2009)问题,但该研究并未对技术治理逻辑强化的深层机制进行分析。本文认为当前社会组织发展领域技术治理逻辑背后隐含着三方面的深层动因。

首先,宏观政策中的一些模糊性蕴含是导致技术治理逻辑形成的重要因素。自党的十六届四中全会(2004年)以来,中央政府就一直强调“建立健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,十七大以来直至近期召开的十八届三中全会,中央政府在发展社会组织、创新“社会治理体制”方面表现出了日趋重视的总体政策取向。然而,宏观政策信号在不断强调发展社会组织重要性的同时,国家层次却一直未能在中观层面形成与政策信号配套的清晰、明确的社会组织长期发展战略。在实践中,这种宏观政策特征又被不同层级的地方政府延续下来,以至于各地出台的政策都日趋重视社会组织发展,但却普遍缺乏“顶层设计”。这种政策特征给实践中的具体操作部门带来了模糊不清的预期,并可能引发迥然不同的操作逻辑。在此背景下,不同的政府部门会尝试从自身的治理目标出发,从宏观政策结构中寻求他们认为比较稳定、可靠的政策信号,并采取相应的针对性做法,这导致了制度环境中多种制度逻辑并存、甚至相互矛盾的情形(周雪光、艾云,2010),也导致了技术主义发展社会组织的实践惯习。

其次,社会组织领域深层次改革的激励与风险配置模式导致了实践中普遍盛行的技术主义发展思路。诸如推动社会组织深度参与公共资源配置、构建高度协同的公共服务外包体系等制度要素改革,客观上需要地方政府和职能部门投入较大的改革成本甚至承担一定的治理风险,但这些领域的产出又较为隐蔽。这意味着在面对社会组织发展领域的深层次“存量改革”时,地方政府常常面临激励不足的问题,在此

情境下,其更倾向于绕开“存量”,以技术主义的项目化方式扶持社会组织发展(黄晓春,2015)。这种做法进一步导致了社会组织领域改革与治理转型其他领域改革之间的不衔接和碎片化发展格局。

最后,渐进式治理转型进程中行政部门“对下负责”压力不足导致了行政技术性目标时常主导着社会组织发展的逻辑。如上述案例中所揭示的,当前宏观政策要求行政部门强化“对下负责”的意识,但在诸如部门预算设定、公共资源配置等关键环节,“对下负责”的制度安排并未形成刚性约束,这导致政府部门在发展社会组织时,更多以部门治理目标来取代公众偏好和社会诉求,由此进一步强化了社会组织领域技术治理的运行机制。

以上三个方面的因素相互交织、彼此强化,导致中国社会组织发展的制度环境长期被锁定在较低水平的技术治理层次,现代社会组织发展所依赖的条件和制度要素也就难以成型。所以,未来中国社会组织领域的改革必须要超越技术治理的惯性,尤其要形成针对性的政策思路,如借鉴经济领域统筹发展的组织与制度经验,形成立足长远的总体性社会组织发展战略,为地方政府和职能部门提供清晰的改革预期;加大公共资源配置,提高社会多元参与水平,尤其是大力推动更具公共性的部门预算和公共财政制度改革,使行政部门的服务外包更贴近社会诉求;强化社会组织制度领域的横向协调与整合水平,总体性地推动社会组织有机嵌入多元治理网络并服务于治理转型战略目标。这些政策思路也许会成为未来中国社会组织深化发展的重要改革切入口。

参考文献:

- 贝拉,罗伯特·N.等,2011,《心灵的习性:美国人生活中的个人主义和公共责任》,周穗明、翁寒松、翟宏彪译,北京:中国社会科学出版社。
- Christensen, Tam & Per Lgreid,2006,《后新公共管理改革——作为一种新趋势的整体政府》,张丽娜、袁何俊译,《中国行政管理》第9期。
- 丹哈特,罗伯特·B.、珍妮特·V.丹哈特,2002,《新公共服务:服务而非掌舵》,刘俊生译,《中国行政管理》第10期。
- 冯钢,2012,《论社会组织的社会稳定功能——兼论“社会复合主体”》,《浙江社会科学》第1期。
- 葛道顺,2011,《中国社会组织发展:从社会主体到国家意识——公民社会组织发展及其对意识形态构建的影响》,《江苏社会科学》第3期。
- 关信平,2011,《社会组织在社会管理中的建设路径》,《人民论坛》第11期。
- 哈贝马斯,1999,《公共领域的结构转型》,曹卫东、王晓珏、刘北成、宋伟杰译,上海:学林出

版社。

- 胡佳,2010,《迈向整体性治理:政府改革的整体性策略及在中国的适用性》,《南京社会科学》第5期。
- 胡伟、杨安华,2009,《西方国家公共服务转向的最新进展与趋势——基于美国地方政府民营化发展的纵向考察》,《政治学研究》第3期。
- 黄晓春,2015,《当代中国社会组织制度环境与发展》,《中国社会科学》第9期。
- 黄晓春、嵇欣,2014,《非协同治理与策略性应对:社会组织自主性研究的一个理论框架》,《社会学研究》第6期。
- 黄晓星、杨杰,2015,《社会服务组织的边界生产——基于Z市家庭综合服务中心的研究》,《社会学研究》第6期。
- 纪莺莺,2013,《当代中国的社会组织:理论视角与经验研究》,《社会学研究》第5期。
- ,2016,《转型国家与行业协会多元关系研究——一种组织分析的视角》,《社会学研究》第2期。
- 景天魁,2012,《在社会服务体制、机制的改革与创新中发展非营利组织》,《教学与研究》第8期。
- 康晓光、韩恒,2005,《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》第6期。
- 冷明权、张智勇,2004,《经济社团的理论与案例》,北京:社会科学文献出版社。
- 李友梅,2013,《深刻认识当前中国社会体制改革战略意义》,《探索与争鸣》第3期。
- 李友梅、肖瑛、黄晓春,2012,《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》,《中国社会科学》第4期。
- 梁昆、夏学銮,2009,《中国民间组织的政治合法性问题:一个结构—制度分析》,《湖北社会科学》第3期。
- 刘振国,2010,《中国社会组织的治理创新——基于地方政府实践的分析》,《经济社会体制比较》第3期。
- 宁靓,2012,《英国地方政府公共服务外包发展的评析与启示》,《中国海洋大学学报(社会科学版)》第4期。
- 帕特南,罗伯特,2001,《使民主运转起来》,王列、赖海榕译,南昌:江西人民出版社。
- ,2011,《独自打保龄球:美国社区的衰落与复兴》,刘波、祝乃娟、张孜异、林挺进、郑寰译,北京:北京大学出版社。
- 渠敬东,2014,《职业伦理与公民道德——涂尔干对国家与社会之关系的新构建》,《社会学研究》第4期。
- 渠敬东、周飞舟、应星,2009,《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》,《中国社会科学》第6期。
- 世界银行,2009,《政府向社会组织购买公共服务的国际经验》(<http://documents.shihang.org/curated/zh/2009/06/12221655/outsourcing-social-services-csos-lessons-abroad>)。
- 涂尔干,埃米尔,2000,《社会分工论》,渠东译,北京:三联书店。
- 涂尔干,爱弥尔,2006,《职业伦理与公民道德》,渠东、付德根译,上海:上海人民出版社。
- 托克维尔,2013a,《论美国的民主》上卷,董果良译,北京:商务印书馆。
- ,2013b,《论美国的民主》下卷,董果良译,北京:商务印书馆。

- 王名、孙伟林,2010,《我国社会组织发展的趋势和特点》,《中国非营利评论》第1期。
- 严振书,2010,《现阶段中国社会组织发展面临的机遇、挑战及促进思路》,《北京社会科学》第1期。
- 姚远、任羽中,2013,《“激活”与“吸纳”的互动——走向协商民主的中国社会治理模式》,《北京大学学报(哲学社会科学版)》第2期。
- 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》第1期。
- 张旭昆、秦诗立,2003,《商会的激励机制》,《浙江大学学报(人文社会科学版)》第2期。
- 赵秀玲,2014,《“微自治”与中国基层民主治理》,《政治学研究》第5期。
- 周黎安,2014,《行政发包制》,《社会》第6期。
- 周雪光、艾云,2010,《多重逻辑下的制度变迁:一个分析框架》,《中国社会科学》第4期。
- Chapin, L. W. & R. B. Denhardt 1995, “Putting ‘Citizens First!’ in Orange County, Florida.” *National Civic Review* 84(3).
- Domberger, S. & P. Jensen 1997, “Contracting Out by the Public Sector: Theory, Evidence, Prospects.” *Oxford Review of Economic Policy* 13(4).
- Hansmann, H. B. 1980, “The Role of Nonprofit Enterprise.” *The Yale Law Journal* 89(5).
- James, E. 1987, “The Nonprofit Sector in Comparative Perspective.” In W. W. Powell(ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Leat, D., K. Setzler & G. Stoker 2002, *Towards Holistic Governance: The New Reform Agenda*. New York: Palgrave Macmillan.
- Salamon, L. M. 1987, “Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-nonprofit Relations.” In W. W. Powell (ed.), *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Schofer, E. & M. Fourcade-Gorinchas 2001, “The Structural Contexts of Civic Engagement: Voluntary Association Membership in Comparative Perspective.” *American Sociological Review* 66 (6).
- Spires, A. J. 2011, “Contingent Symbiosis and Civil Society in an Authoritarian State: Understanding the Survival of China’s Grassroots NGOs.” *American Journal of Sociology* 117 (1).
- Terry, L. D. 1998, “Administrative Leadership, Neo-managerialism and the Public Management Movement.” *Public Administration Review* 58(3).
- Weisbrod, B. A. 1975, “Toward a Theory of the Voluntary Non-profit Sector in a Three-sector Economy.” In E. D. Phelps(ed.), *Altruism, Morality, and Economic Theory*. New York: Russell Sage Foundation.

作者单位:上海大学社会学院
责任编辑:张志敏