

政府与社会组织关系折射下的政府职能转变

——基于珠三角的一项问卷调查

陈天祥^{ab}, 何红焯^b

(中山大学 a.中国公共管理研究中心, b.政治与公共事务管理学院, 广州 510275)

摘要:政府与社会组织关系的视角是观察政府职能转变的重要面向,为此可从简政放权和创新公共服务两个维度进行考察,将前者操作化为政府加大放权、放松规制和去垄断化,以及社会组织自主性和自治性的加强,将后者操作化为政府分类别购买公共服务,以及型塑社会组织的专业化和行政化。珠三角地区社会组织的问卷调查数据的分析结果一定程度上验证了上述判断。但政府职能转变只是促进了社会组织在非核心领域的自主性与自治性,同时,政府向社会组织购买服务遵循类别化、甄别性策略导致了社会组织行政化,它反过来侵蚀了组织的自主性和自治性。

关键词:政府;社会组织;政府职能转变;珠三角问卷调查

中图分类号:D630.1 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2016)04-0022-10

一 文献回顾与研究设计

(一)文献回顾

目前,国内有关政府与社会组织之间的关系以及由此折射出来的政府职能转变的研究文献可谓汗牛充栋,但比较有代表性的理论解释主要有公民社会理论、法团主义理论、组织资源理论和多元主义理论,以及根植于中国本土经验的“分类控制”、“行政吸纳社会”、“嵌入型监管”、“利益契合”、“非协同治理”、“行政吸纳服务”等。

公民社会理论强调社会组织相对于政府的独立性、自主性和社会组织制约政府权力的民主性^[1],在此理论视角下,政府职能转变一说是并不存在的。有研究认为中国并不存在公民社会,相反是一种国家权威主导的自上而下的统治模式^[2]。于是,强调社会组织与政府之间制度化的沟通渠道、功能性组织利益代表的垄断地位,和随之而来的政府控制的法团主义理论模式,逐渐受到学术界的青睐。透过法团主义视角去看政府职能转变,容易得出“政府职能通过制度性方式有条件地低限度转移给社会组织”的结论。但法团主义是对政府与社会组织关系的静态描述。在中国,社会组织与政府关系的法团主义模式形大于实,垄断性社会组织并没

收稿日期:2016-04-11

基金项目:打造“理论粤军”重大资助项目“进一步深化大部制改革与政府职能转变——广东争当深化行政管理体制改革排头兵研究”(LLYJ1307)。

作者简介:陈天祥(1963—),男,广东兴宁人,中山大学中国公共管理研究中心、政治与公共事务管理学院、南方学院公共管理学系教授、博士生导师,主要研究方向为政府改革、基层治理等;

何红焯(1991—),女,广东兴宁人,中山大学政治与公共事务管理学院硕士研究生。

有真正代表组织成员的利益,更多代表的是政府的利益^{[3]180-198}。无论是公民社会理论还是法团主义都无法解释动态变化的中国社会现实,因为国家有时候推动、有时候压制社会组织发展。因此,组织理论学派从动态视角出发认为中国政府也是作为一种组织形式存在的,同样需要依赖资源维持其生存发展,而社会组织恰好可以迎合政府获取资源供应、化解合法性危机的需求,因此政府不再一味控制社会组织,而是与社会组织联袂合作,合作还是控制取决于社会组织所能满足政府需求的程度^{[4]21-38}。这种理论视野忽视了很多社会组织并不将与政府合作当作上佳策略的事实,并且忽视了政府并非仅仅依赖资源供应而是主动的组织实体这一前提。由于中国的社会组织高度多样化和异质性,不同类型、处在不同发展阶段的社会组织与政府关系是不同的,政府的不同部门、追寻不同目标的政府部门与社会组织的关系也存在差异,因此有学者用多元主义模式来尝试对中国政府与社会组织关系作出解释^[5]。它在一定程度上揭示了当前中国社会组织与政府关系的复杂性和动态性,但始终未能摆脱西方理论的框架。

西方理论视角在解释中国国家与社会关系上的乏力,使得越来越多学者根植于中国本土经验提出解释模式。“分类控制”理论的提出者康晓光认为,国家对不同类别社会组织的控制程度是不一样的,它取决于被控制对象的挑战能力和社会功能^[6],但它对于同一类别社会组织发展之间的差异和同一类别社会组织在不同时期受国家制度影响的差异缺乏解释力;后来他进一步提出“行政吸纳社会”模式^[7],依然没有解决上述问题。在康晓光之后,刘鹏提出了“嵌入型监管”理论,认为国家利用其特定的机制和策略,营造符合国家政治偏好的组织运营环境,从而达到对非营利组织干预和调控的目的,这种干预和调控作用使得非营利组织乐意借助于其所提供的政治机会而对国家职能进行反作用,从而促使国家—社会之间外化为伙伴关系模式^[8];但他仅强调国家对社会组织单向度的态度行为,忽视了社会组织策略性行动对于二者关系的反作用和影响。基于对分类控制理论、嵌入型监管理论的拓展和修正,江华等人认为转型期中国国家与社会关系既不是完全的政府控制,也不是控制与支持并行,而是在政府控制下的支持,控制还是支持取决于二者利益的契合度^[9];但作者将国家、政府政策目标看成统一的、没有分化也没有冲突了,忽视了政府不同部门、不同层级存在利益的分化和目标的冲突。针对这个问题,黄晓春认为中国政府体系可分为条、块和党群部门三大制度生产主体,它们“非协同”生产出的制度环境所具备的结构特征影响社会组织的自主性,也促使社会组织产生策略性行动^[10]。唐文玉则提出了中国大陆政府与社会组织的一种新诠释——“行政吸纳服务”,认为吸纳的核心机制不再是控制和功能替代,更多的是“支持”和“配合”^[11]。

从上述文献回顾可知,当前中国国家与社会关系及其折射出的政府职能转变并非一个理论能解释的,但它们都对本文的研究设计有一定的启发。

(二)分析框架与研究方法

政府职能转变,是指国家行政机关在一定时期内,根据国家和社会发展的需要,对其应担负的职责和所发挥的功能、作用的范围、内容、方式的转移与变化。在当今中国,政府职能转变最重要的体现是简政放权和创新公共服务^[12]。因此,本文的政府职能转变主要体现为“简政放权”和“创新公共服务”两大维度,并从社会组织发展的角度来透视政府与社会之间关系,以此观察政府职能转变情况,这其中的内在逻辑便是社会组织是政府职能转变的载体。

依照史密特的解释,法团主义是“以社团形式组织起来的民间社会的利益同国家的决策结构联系起来的制度安排”^[13]。法团主义又分为社会法团主义和国家法团主义,授权、规制和垄断性构成了国家法团主义的三个基本维度^[5],形成了本文简政放权维度下面的第一个子维度。授权可被操作化为法规依据、政府文件认可等;规制可被操作化为业务主管单位设置、经费来源、领导人选的产生、机构对行政架构的依附程度等;垄断地位则可被操作化为机构是否由政府出面组建、在同一领域是否有其他服务提供者与之竞争等。

政府对社会组织加大授权、放松规制和去垄断化,带来社会组织自主性和自治性在某些非关键领域的增强,亦体现了政府职能转变中的简政放权,为社会组织发展提供了推力,这样生成了本文简政放权维度下面的第二子维度,即社会组织的自主性和自治性。就公民社会理论而言,志愿性社团一向被视为市民社会的结构性要素,强调其独立于国家的相对自主性和自治性,个人主义、多元主义、开放性、契约化等则构成了市民

社会的基本价值和原则^{[14]178-254[15]51-95[16]}。在美国,社会组织受到政府的控制很小,具有高度的独立性,其与政府之间以契约形式建立了密切的合作伙伴关系^{[17]96}。但在中国,政府与社会组织之间纯粹的契约关系相对较少,因此,自主性可被操作化为组织章程的制定、经费筹措和刊物发行等,自治性可被操作化为机构设置及其作用,以及机构负责人的挑选等^①。

政府向社会组织购买服务是政府创新公共服务和转变职能的重要体现。但随着政府向社会组织转移职能的增加,政府需要甄别出符合条件的、有能力的社会组织来承接政府转移的职能,并将符合条件的社会组织吸纳进政府公共服务体系中,充当政府的好帮手,从而形成政府对社会组织的甄别性策略。这些策略可被操作化为社会组织等级评估制度和社会组织所获等级与其承接政府职能转移数量的相关性。

前述的解释中国国家与社会关系的吸纳理论,包括“行政吸纳社会”和“行政吸纳服务”,前者的核心机制是控制和功能替代,后者的核心机制更多的是“支持”和“配合”,即政府支持社会组织的发展,而作为“支持”的交换,民间组织需要配合政府的工作,响应政府的组织、号召与政策执行^[11]。政府购买服务后,将会对社会组织的专业化和行政化产生影响,由此形成了专业化和行政化两个子维度。社会组织专业化是政府分类别购买服务的后果。公共服务内容广泛繁多,不同的服务需要不同类型的社会组织来提供。因此,政府往往根据公共服务内容的不同来选择相应的社会组织来承接服务,从而加速了社会组织专业化进程。社会组织专业化可被操作化为政府向社会组织购买服务项目和社会组织类型等,也可通过社会组织年度报告和政府政策文件等作出判断。行政化之意为政府通过强制或软约束方式让社会组织运行过程中嵌入行政性行为,比如社会组织通过设立与政府相似的内部结构、模仿政府组织章程、管理模式等,以更好地被政府吸纳。社会组织的行政化倾向是政府运用甄别性策略向社会组织购买服务导致的另一种后果,这种后果在一定程度上吞噬了因政府简政放权而引致的社会组织的自主性和自治性。社会组织的行政化倾向可被操作化为社会组织内部是否设置党团组织等。本研究对社会组织行政化的操作化与自主性、自治性的操作化略有重合,其内在逻辑便是社会组织自主性、自治性与行政化之间的某种紧张关系。社会组织自主性、自治性的增强会褪去其行政化色彩,而其行政化倾向则会削弱组织本身的自主性与自治性。

这样,最终形成了本文的分析框架,如图 1 所示。将分析框架中的核心变量进行操作化后生成《政府与社会组织关系调查问卷》,问卷结构和内容如表 1 所示(见下页)。需要说明的是,问卷内容除了分析框架所涉及的变量外,还增加了评价与态度方面的问题。

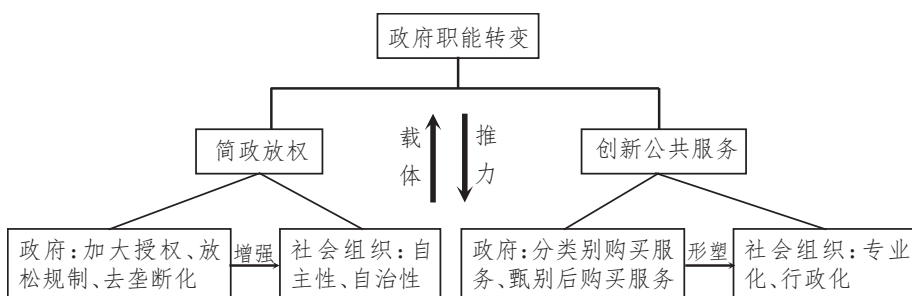


图 1. 本文分析框架

社会组织是社会以某种独立于政府和市场的组织形式参与到公共服务供给、协调社会秩序中的一种载体。2008年9月28日,中共广东省委办公厅、广东省人民政府办公厅颁布了《关于发展和规范我省社会组织的意见》(粤办发[2008]13号),首次对社会组织进行分类,包括行业协会类、学术联谊类、咨询经纪类、鉴证评估类、公证仲裁类、公益服务类。因此,本文将社会组织分为上述六类,此外还增加了其他类别社会组织,主要为民办非企业组织。

表 1. 问卷结构和内容

维度	操作化	问题	依据	
社会组织 基本信息	成立地区	贵组织所在地区	—	
	成立时间	贵组织成立时间		
	类型	贵组织属于下列哪类社会组织？		
	员工数	贵组织中有专职人员数多少？有兼职员工人数多少？		
	固定资产	贵组织的固定资产总值大约是多少？		
	财政收支情况	贵组织近三年来的收支情况		
	活动地域	贵组织主要的活动地域是在哪里？		
简政放权	授权	法规依据、政府文件认可	贵组织成立是否有政府文件或法规认可？贵组织是否通过注册登记而成立？	国家 法团 主义
	规制	业务主管单位设置、经费来源、领导人选的产生、机构对行政架构的依附程度	贵组织的创建主体是什么？近三年年收入构成是怎样的？	
	垄断	是否由政府出面组建、同一领域的竞争者	您认为贵组织在本省范围内同一领域竞争性最大的社会组织数量大概有多少？	
	自主性	经费筹措、刊物发行、组织章程的制定	社会组织年收入中自筹比例。 贵组织是否有自己的刊物发行？ 贵组织发行的刊物是否公开面向所有社会成员？贵组织制定组织章程时是否遵循了政府网站给定的模板？	公民 社会 理论
	自治性	机构负责人挑选、机构设置	贵组织目前的负责人是如何产生的？贵组织是否设置了中共党支部/团支部？	
创新 公共 服务	分类别购买服务	社会组织类型与政府购买服务项目	组织基本信息、组织年度报告(非问卷内容)	吸纳 理论
	甄别后购买服务	社会组织等级评估	贵组织曾获得过以下哪种等级评定？	
	行政化	党团组织设立	贵组织是否设置了中共党支部/团支部？	
	专业化	不同类型社会组织承接公共服务项目	近五年来政府向贵组织共购买多少项服务？政府政策文件和社会组织年度报告(非问卷内容)	
评价与态度	对政府的评价、对组织发展态度	您觉得政府是否重视社会组织的发展？您觉得政府在支持社会组织发展方面总体做得如何？您觉得贵组织发展中遇到的最大的困难是什么？您对社会组织未来的发展持怎样的态度？		

之所以选择珠三角作为样本地,首先是因为广东作为中国改革开放的前沿,社会领域的改革走在全国前列。2010年1月1日起,广东对社会服务类社会组织的注册登记率先开启了绿灯,突破“双重管理体制”的限制,将公益服务类社会组织的业务主管单位改为业务指导单位。其次,珠三角地区人口密集,城市管理 with 公共服务供给面临巨大压力,政府需要借助社会组织参与社会治理,社会组织的发育相对比较健全,政府对社会组织相对地持比较包容和开放的态度,对社会组织展开调查能较好地探究政府职能转变的程度。

问卷的发放先后借助了广东省社工委、广东省社会组织管理局、共青团广州市委等渠道,持续时间为2015年6月至9月,共向珠三角七个城市,即广州、深圳、珠海、佛山、惠州、中山、东莞发放500份问卷,回收有效问卷384份,其中,广州96份,深圳70份,珠海35份,佛山58份,惠州35份,中山34份,东莞56份。从组织类型来看,公益服务类社会组织209家,占样本总数比例达到54.43%;行业协会类社会组织86家,占调查总数的22.4%;学术联谊类社会组织42家,占样本总数的10.94%;咨询经纪类、鉴证评估类、公证仲裁类社会组织以及民办非企业的数量较少,合计47家,占样本总数的12.23%。

二 从问卷调查数据分析看政府职能转变

(一) 政府放松规制、加大授权和去社会组织垄断化

政府授权主要体现在社会组织的成立有无政府文件或法规认可,以及是否经过注册登记;政府规制主要

体现在业务主管单位的设置、经费来源、领导人选的产生上。政府授权是社会组织获得形式合法性的主要渠道也是必需渠道。

受调查的社会组织中,有 93.49% 的组织成立有政府文件或法规认可,只有 3.91% 的组织成立无政府文件或法规认可,96.09% 的社会组织通过注册登记而成立。各类社会组织、各市社会组织在是否通过注册登记而成立以及有无政府文件或法规认可方面差别很小。这样的结果在预料之中,因为授权与规制是社会组织形式合法性的来源。

在注册登记过程顺利与否方面,近六成(58.33%)的社会组织表示注册登记过程顺利,各类社会组织的这一比例也较相近,三成左右的社会组织认为一般,有 5% 左右的社会组织表示注册登记过程并不顺利。但超过四分之一的社会组织认为注册登记程序繁琐,近一半(49.22%)的社会组织认为注册登记程序一般,只有约 20% 的社会组织表示注册登记程序不繁琐,各市情况差异不大,说明虽然国家出台政策鼓励、支持社会组织成立和发展,注册登记程序也较之前简化、便利了一些,但社会组织对此仍然存在较多的不满。

授权范围的狭小和规制力度的强大必然导致某些社会组织垄断局面的产生,而政府近年来对社会组织授权的增大和规制的减弱也体现了政府去社会组织垄断化的决心。调查资料显示,六成社会组织是自行创建的,超过三成的社会组织由业务主管单位创建,还有不到一成的社会组织的创建主体是政府。可见,越来越多社会组织具备了自发和自主创建的条件,而且不因社会组织类型不同、所在地不同而有变化。41.93% 的社会组织表示在本省范围内同一领域竞争性最大的社会组织数量在 5 个以上,29.17% 的社会组织认为这一数量为 3—5 个,而表示无竞争性最大的社会组织或者只有 1—2 个竞争性最大的社会组织的受访社会组织加起来占样本总数的近三成,各市的情况相差无几。可以看出,社会组织垄断现象并不严重。

就不同类别的社会组织而言,受访的公益服务类社会组织反馈回的同领域中竞争性最大,对手的数量远超过其他类型社会组织。对于竞争性对手数量的回应,超过 50% 的公益服务类社会组织表示,其在本省范围内、同一领域竞争性最大的社会组织数量超过 5 个,而行业协会类社会组织的这一比例仅为 26.7%。这与我们的经验认知基本相符。由于政府早期对行业协会的青睐,给予行业协会类社会组织更多的资助和支持,使得行业协会在所有社会组织中出现垄断性社会组织的概率更大。

数据显示,政府对社会组织确实有减弱规制力度、加大授权和去社会组织垄断化趋势,但社会组织仍然力求获得政府承认,通过获取政府政策文件许可、遵循严格的准入登记程序、模仿政府组织制度设计等,来赢得自身生存与发展的空间与合法性。这在不同类型、不同地方的社会组织中具有 consistency。

(二)政府职能转变带来社会组织某些领域自主性与自治性的增强

社会组织自主性在本研究中主要体现为组织章程的制定、经费筹措和刊物发行上。在受访问的 384 家社会组织中,超过九成(93.49%)的社会组织表示有组织章程,在制定章程时有 85.42% 的社会组织遵循了政府网站给定的模板。无论何种类型和何地的社会组织,在这两个问题上的回应高度一致。这一方面体现出社会组织在制度建设上的规范性,也体现出其在组织制度形式上的同质性,实质上是政府硬性规定组织成立的必要条件而致的后果。

有组织刊物和无组织刊物的社会组织占样本总数比例基本持平,分别为 44.01% 和 48.18%。有组织刊物的社会组织中,27.6% 表示公开向社会发行,20.05% 表示只面向特定人群发行,刊物仅供组织内部传阅的占 13.8%。约 60% 的行业协会会有组织刊物,比例远高于其他类型的社会组织,这与行业协会的专业化程度高有关。总的来看,政府对于社会组织的言论、出版持相对宽容态度。

从本研究对社会组织自主性的调查结果来看,政府对社会组织加大授权、放松规制和去垄断化只是增强了社会组织在某些领域的自主性。政府让渡了经费筹措、刊物发行方面的自主空间,同时控制了社会组织在核心领域如组织章程制定方面的自主性。因为章程是社会组织行为和管理的准则,政府对社会组织章程的控制和规范意味着政府把控了社会组织设立的第一关,也是政府引导社会组织发展的关键所在。因此,社会组织自主性呈现出核心领域的非自主和非核心领域的自主这样一种二元局面,体现出政府对社会组织自主与自治空间的选择性让渡。

社会组织的自治性在本研究中被操作化为机构负责人挑选和机构设置。54.43%的受访社会组织目前的负责人是通过组织内部选举产生,34.64%的负责人是组织创办者,其中大部分是成立时间不长的社会组织。7.81%的社会组织目前的负责人是由政府部门选派的。这种情况在不同类型和地区的社会组织中差异很小,说明社会组织的负责人由组织内部选举产生而不再由业务主管单位或政府指派已是大势所趋。机构设置方面主要涉及社会组织的党团设立情况,从调查结果来看,已成立党团支部的社会组织均不超过样本总数的四成。但2015年6月中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》,首次从整体上对社会组织党建工作作出顶层设计,社会组织设立党组织的比例将会大幅度升高。

综合来看,政府为社会组织的发展提供了一定的自主和自治空间,但社会组织的自主性和自治性并非无条件的,其自主性和自治性的增强是以遵循政府制度设计、服从政府政策安排为前提。并且,政府向社会组织让渡自主与自治空间也不是无选择性的,政府加大授权、放松规制和去垄断化增强的是社会组织在非核心领域的自主性和自治性,而在涉及社会组织行为方向和意识形态取向等核心领域,社会组织的自主性与自治性则仍然有待观察。

(三)政府向社会组织购买服务遵循类别化、甄别性策略

为减轻政府财政压力,提高行政效率,政府向社会组织购买医疗卫生、养老服务、教育文化、市政服务、社会治安管理、法律产品和社区矫正等公共服务产品,将原来由政府直接提供公共服务转变为由社会组织提供,且提供与政府相同甚至是更好的公共服务^[18]。政府往往根据购买服务内容的不同选择不同类型的社会组织来承接。比如涉及扶老助老服务、关爱儿童服务等内容,政府一般选择公益服务类社会组织来承接;涉及一些比较专业的项目,如汽车集聚建设标准、工人岗位培训、产品检验检测等,政府往往向特定的行业协会类社会组织购买服务;诸如政策法规宣讲培训、教学评比、学术研究等服务,政府倾向于让学术联谊类社会组织承接。

甄别性策略的表现是政府向社会组织转移职能与社会组织所获评估等级挂钩,即政府职能的转移、服务的购买是有条件的,如规定只有3A以上等级的社会组织才能优先承接政府转移的职能,参与政府购买服务项目。本研究将社会组织等级评估结果与政府是否向社会组织购买服务项目以及购买数量的多少进行相关矩阵分析(如表2),结果显示,社会组织所获等级与政府是否向其购买服务以及购买的多少之间高度正相关,社会组织所获等级越高,获得政府购买服务项目数越多。

表2.社会组织等级评估与政府购买服务相关关系分析

	社会组织等级评估	近五年政府是否向社会组购买服务	近五年政府向社会组织购买服务项目数
社会组织等级评估	1.0000		
近五年政府是否向社会组购买服务	0.6542*	1.0000	
近五年政府向社会组织购买服务项目数	0.8690*	0.6005*	1.0000

注:* $p<0.1$; ** $p<0.05$; *** $p<0.01$ 。

没有参加过社会组织等级评估的社会组织数量要多于参加过评估的社会组织,前者所占比例为57.8%,后者为42.2%。参加过评估的社会组织中,有近六成(58.72%)无等级,获得3A等级的有20.18%,获得4A等级的有7.65%,获得5A等级的7.03%,获得2A和1A等级的合计约6%左右。可见,获得3A以上等级的社会组织仅占样本总数的约35%,即能优先享受政府政策优惠、有资格承接政府职能转移的社会组织约占1/3左右。

就不同类型社会组织而言,在获得社会组织评估等级上,行业协会中获得等级的有41家,占该类样本数的47.67%;学术联谊类的有20家,占该类样本数的47.61%;公益服务类的有69家,占该类样本数的33.01%;其他类型的则有17家,占该类样本数的36.17%。从占比结果来看,行业协会和公益服务类组织更易获得等级,但获得5A等级的以公益服务类组织居多。

就不同地方的情况来看,从有无参与社会组织等级评估来看,深圳、中山是参评率最高的两个城市,参评

率均超过 60%，紧随其后的是东莞和惠州，参评率均超过 50%，珠海、广州、佛山是参评率较低的两个城市，约 30% 左右。在各地参评并获得等级的社会组织中，以获得 3A 等级的社会组织居多，但获得 4A 及以上等级的社会组织多分布在广州、深圳、佛山三地，紧随其后的是东莞、珠海，中山、惠州获得高等级者相对较少。

哪些因素影响了政府向社会组织购买服务？本文尝试提出七个假设。一是可能与社会组织类型有关。如在上个世纪八九十年代，出于加快经济建设的考虑，政府比较重视行业协会的发展，而进入新世纪后政府因加强社会建设的需要而重视公益服务类社会组织的发展，这可能会影响到政府购买服务的行为。二是可能与政府授权有关，即与社会组织的形式合法性相关，包括社会组织的成立是否有法规依据、是否得到政府文件认可、是否经过登记注册程序、是否有组织章程、章程是否遵循政府给定模板。三是可能与社会组织是否具有垄断地位有关。如果一个社会组织在与其相同的领域中的竞争对手越少，那么政府向其购买服务项目的可能性就越高。四是可能与社会组织对政府制度安排响应程度有关，如社会组织的行政化等。五是可能与社会组织自主性有关，如是否有刊物发行、发行是否公开等。六是可能与社会组织自治性相关，即与政府对社会组织的规制程度相关，涉及机构创建主体、机构负责人的产生等方面。七是可能与社会组织参政议政情况有关，如有无人大代表、有无政协委员、有无向政府建言献策、向政府建言献策数量和被采纳数量等。在数据处理过程中，由于社会组织年收入样本数据呈甩尾分布，并非正态分布，因此对收入进行对数化处理，使其呈现正态分布，以便于分析，数据处理结果如表 3 所示。由于政府购买服务与社会组织等级评估结果直接挂钩，可能存在双向因果关系，即政府一开始就有意向某些社会组织购买服务，而这些赢在起跑线上的社会组织在等级评估中也拔得头筹。为了防止双向因果关系，本文控制了社会组织的类型、成立时间和同一领域竞争者数量三个变量。

表 3. 政府职能转移影响因素的多元回归分析

自变量	政府近五年向社会组织购买服务数量	2012 年社会组织获政府资金支持数额	2013 年社会组织获政府资金支持数额	2014 年社会组织获政府资金支持数额
社会组织类型	.151** (.084)	.045(.043)	.066* (.037)	.080** (.037)
是否获得政府、法规认可	-.908(.962)	-.3344(.472)	.571* (.370)	-.348* (.384)
是否通过登记成立	1.998* (1.312)	-.589(.581)	-.084(.559)	.410(.552)
组织章程	.357(1.310)	-.250(.541)	-.280(.526)	.652* (.407)
组织章程模板	.388(1.035)	.684(.489)	.377(.470)	-.164(.453)
是否成立党组织	2.858*** (.507)	.490** (.262)	.312* (.234)	.254* (.214)
是否成立团组织	-.604(.514)	-.047(.242)	-.160(.220)	-.031(.212)
是否有刊物	1.247*** (.476)	.263* (.241)	.0159(.214)	-.368(.195)
是否公开发行刊物	.449(.437)	.339* (.218)	.262(.197)	.222(.177)
创建主体	-.029(.304)	.023** (.142)	.149* (.123)	.034** (.116)
组织负责人	.345(.304)	.348*** (.138)	.148* (.122)	.107** (.121)
同领域内竞争对手数量	.153(.188)	.001* (.096)	.008* (.087)	-.042(.085)
人大代表数	.028(.105)	-.047(.048)	-.045(.046)	-.008(.045)
政协委员数	.003(.070)	-.026(.071)	-.068(.069)	-.076(.066)
向政府建议数	-.025(.046)	-.037(.044)	.024(.019)	.009(.018)
建议被采纳数	.672*** (.132)	.042(.086)	.002(.061)	.011(.057)
_cons	-1.620(1.711)	2.700*** (.800)	3.161*** (.733)	2.305*** (.718)
R2	30.79	16.50	13.00	11.83
观测数	323	323	323	323

注：* $p < 0.1$ ；** $p < 0.05$ ；*** $p < 0.01$ 。

表3的数据显示,政府向社会组织购买服务数量的多少,与社会组织类型、社会组织成立是否经过登记注册程序、社会组织有无成立党组织、社会组织有无公开发表的刊物和近五年来社会组织向政府建言献策被采纳数存在显著的正相关关系。从2012年到2014年社会组织所获政府财政补助所占社会组织年总收入比例变化来看,政府财政补助以每年约1%的速度增加,补助额度并不多。2012年,社会组织有无成立党组织、有无公开发表刊物、社会组织的创建主体、组织负责人的挑选、组织在同一服务领域中的竞争者数量对政府财政补助占比产生显著的正向影响。到了2013年,社会组织类型、成立有无政策法规依据、社会组织有无成立党组织、社会组织的创建主体、组织负责人的挑选、组织在同一服务领域中的竞争者数量对政府财政补助数额产生显著的正向影响。相比2012年,2013年社会组织的创建主体、组织负责人的挑选对社会组织所获政府财政补助占比的影响显著性下降,社会组织类型和成立有无政策法规依据,成为影响社会组织所获政府补助占比的重要因素,这体现出政府在职能转移方面的类型变化,也反映了政府日益重视社会组织的规范性。到了2014年,社会组织类型对所获政府补助占比的影响比2013年更加显著,相关系数也有所提高,说明政府确实如其所强调的那样,存在扶持公益服务类社会组织、优先向其转移职能的趋势。

综上所述,政府对社会组织购买服务是条件式的,遵循甄别性吸纳策略逻辑。一是与社会组织类型有关,由于公益服务类社会组织更易获得高等级评估,因而更易获得政府购买服务项目。二是与社会组织的自治性和自主性有关,如是否成立了党组织和是否公开发表刊物,前者反映了社会组织意识形态的正确性以及对国家制度、政策安排的响应度,后者反映了社会组织的透明度和社会影响力。三是与形式合法性有关,它是政府甄别社会组织优劣和是否向其转移职能的重要条件。

(四)政府职能转移的类别化和甄别性原则促进了社会组织的专业化与行政化

因承接政府职能转移的需要,不同类型的社会组织根据服务内容的不同,集中发展某类型的服务,从而提高社会组织服务的专业化水平。这点可以从政府政策文件和社会组织的年度报告中得知。2012年,广东省机构编制委员会发布的《政府向社会转移职能工作方案》,强调要将行业内企业资质认定及等级评估,行业调查、统计、培训、咨询、考核、宣传,社区事务、公益服务,产品检验检测,专业技术职称和执业资格评定等服务转移给相应的社会组织。社会组织基本信息、年度报告通过省、市社会组织信息网公示于众,其中对于社会组织业务范围、承接的政府购买服务项目都做了细致分类,如学术联谊类社会组织的业务范围一般为学术交流、理论研讨、咨询服务、编辑出版等,体现出社会组织服务的专业化趋势。采取甄别性策略即政府职能转移的条件性在一定程度上导致社会组织行政化倾向,因为社会组织的行政架构设置和公共服务情况是政府甄别性吸纳策略实现载体——社会组织等级评估体系中权重最大的两个方面。社会组织是否拥有党团组织,则是其行政化的衡量指标之一。

在设立党团组织方面,已成立党支部或团支部的社会组织并不多,所占样本总数的比例分别为39.06%和34.11%,其中行业协会是设置党团组织最多的一类社会组织,占其样本的53.57%,这既与行业协会与政府联系最为紧密有关,也与行业协会中党员比例较高有关。

惠州、深圳和中山的社会组织是7市社会组织中成立党团组织最多的3个市,均占本市社会组织样本数的60%以上,广州、佛山、珠海次之,东莞市社会组织中成立党团组织的数量相对较少,这也与各地社会组织从业人员中党员比例高低有关。

近五年来政府购买社会组织服务项数平均值仅为3.63项,最多的为20项。社会组织向政府建言献策数平均值为1.56,被采纳数为0.53。总体而言,政府购买社会组织服务项数较少,体现出政府职能转移力度较小,这可能既与政府职能转变工作力度不足有关,也与社会组织自身服务能力较弱有关。而社会组织向政府建言献策数量的较少和被采纳数的极少,体现出社会组织低度参政议政,这可能既与社会组织参政议政能力较弱有关,也与政府相关建言献策渠道不畅有关。

从不同类型社会组织来看,虽然近五年来承接了政府购买服务的社会组织中以公益服务类社会组织数量居多,但其占该类社会组织样本数的比重并不大。而行业协会中承接了政府购买服务的比重占行业协会样本数的62.79%。近五年来政府向行业协会购买服务项数均值近4项,而学术联谊类、公益服务类、其他

类社会组织的这一数值分别为 2.55、2.94、2.07。在向政府提出提案或倡议及其数目方面,也以行业协会居多。近五年来行业协会向政府提出的提案或倡议数均值约 2 项,其他类型社会组织的这一数值仅为 1 项左右。

分地区来看,广州市近五年来承接了政府购买服务的社会组织数量最多,达到 46 家,占广州市社会组织样本数的一半左右。紧随其后的是深圳、惠州、佛山、中山、珠海,数量均在 26 左右,东莞的这一数值相对较低,仅 23 家。

综上所述,社会组织确实存在一定程度的行政化倾向和服务专业化趋势,这与政府购买社会组织服务的类别化和甄别性策略是分不开的,也是政府对社会组织吸纳逻辑的双重后果。

(五)政府职能转变获得社会组织较高评价,但存在资金支持不足等问题

社会组织对政府的态度和评价也是衡量政府与社会组织关系以及政府职能转变情况的重要指标。社会组织认为政府很重视或比较重视社会组织发展的占样本总数的比例分别为 22.92% 和 54.43%,认为政府对社会组织发展重视程度一般、比较不重视、很不重视所占比例加起来约两成左右。总体来看,社会组织认为政府比较重视社会组织的发展。但当问及政府在支持社会组织发展方面总体做得如何时,受访社会组织回答的肯定度显然不如像评价政府态度上那么高,只有 17.45% 的受访社会组织认为政府做得很好,不到一半(48.18%)的社会组织认为政府做得比较好,有超过三成的社会组织认为政府做得一般或较差或很差。

超过一半(51.56%)的受访社会组织认为最大的困难是资金不足;认为最大困难是“政府管制太严,社会组织缺乏自主性”和“缺乏组织发展所需的专业人才”的受访社会组织均占 13.02%;近一成受访者表示制度性障碍是组织发展面临的最大困难;认为最大困难是“缺乏政府信任与合作”和“缺乏社会认同”的所占比例相同,为 5.47%。

总体而言,资金不足是大部分社会组织反馈的组织发展面临的最大问题,这与当前中国社会组织普遍筹资能力不足、对政府存在较大依赖而能获得政府资助又较少有关,这可从 2012 年至 2014 年三年间社会组织收入构成比重中可知一二。例如 2012 年,社会组织获得政府资助所占总收入比例的均值为 19.50%;自筹占总收入比例的均值为 60.68%,自筹收入包括会费和社会组织通过提供产品和服务而获得的收入,以及通过投资获得的收益等;其他收入如获得基金会资助、社会捐赠等的比例均值约 19.82%。到 2014 年,政府资助比例上升至 26.35%,自筹收入比例为 62.89%,其他收入比例下降至 10.76%。社会组织作为非营利性机构,社会捐赠本应是其最理想的资金来源,但在当前的中国社会中,社会组织的资金来源仍然主要靠自筹和政府资助,这也从侧面反映出整个社会对社会组织的认可程度较低。

三 研究结论与讨论

本文从政府与社会组织的关系角度,从简政放权和创新公共服务两个维度探讨政府职能转变问题,运用问卷调查获得相关分析数据,结果显示,适应职能转变的需要,地方政府存在放松规制、加大授权和去社会组织垄断化的趋势;政府职能转变在一定程度上促进了社会组织在非核心领域的自主性与自治性,在事关社会组织行为准则和意识形态取向等核心领域,政府并没有让渡较多的自主与自治空间,主要表现为对社会组织章程制定、党团组织设立的干预,保证社会组织的政治正确性。另外,我们也应该看到,社会组织拥有一定的自主性和自治性是有条件的,即取决于社会组织是否遵循政府制度、服从政府政策安排。政府向社会组织购买服务遵循类别化、甄别性策略在一定程度上促进了社会组织的专业化,但也导致了社会组织行政化,它反过来侵蚀了组织的自主性和自治性。

此外,由于社会组织赖以发展壮大功能合法性只能通过等级评估这项制度来实现,使它们倾向于迎合政府。这种制度化的甄别性吸纳所折射出的是政府对社会组织强监管、软约束的治理逻辑,并导致了一种“无意”后果——同类社会组织的趋同现象,无论在机构设置还是运行模式以及行动逻辑上都如此。这样的趋同容易使社会组织逐渐丧失活力,陷入千篇一律机械化运作困境,其职能也逐渐从提供社会服务变异为协助政府完成各种行政性任务,进一步导致社会组织的行政化。社会组织行政化容易使社会组织脱离社会和公众,难以真正捕捉到民众的服务需求,最终导致组织僵化,难逃政府官僚化供给公共服务中出现的需求与

供给脱节和高成本的覆辙。

在一个长期处在强政府、弱社会的体制里,人们习惯于有问题找政府、有问题怪政府。随着政府职能转变步伐的加快,政府逐渐“卸载”,越来越多地借助社会组织协助政府供给公共服务,而社会组织自身生存能力不足和公信力不足等问题,不能不让人产生忧虑。此外,社会组织体系不健全,往往将执行与筹资角色合二为一,不仅效率不高,也难以形成有效的监督和制约,呈现服务执行机构多而筹措资源的基金会数量少的格局。如何更好地利用财政资源和其他社会资源,提高公共服务的供给效率和效益,对很多社会组织而言都是一个重大的课题。

注释:

①但政府向社会组织让渡一部分自主和自治空间是有选择性的,即社会组织仅在某些领域拥有较强的自主性和自治性,这在问卷调查结果中有所体现,将在后文展开叙述。

参考文献:

- [1]邓正来.国家与社会——中国市民社会研究的研究[J].中国社会科学季刊(香港),1996,(夏季).
- [2]纪莺莺.当代中国的社会组织[J].社会学研究,2013,(5).
- [3]张静.法团主义[M].北京:东方出版社,2015.
- [4]张瑞玲.新制度主义视角下的民间社团组织运作[D].上海:上海大学博士学位论文,2010.
- [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).
- [6]康晓光,韩恒.分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究[J].社会学研究,2005,(6).
- [7]KANG, Xiaoguang & HAN, He. Administrative Absorption of Society: A Further Probe into the State-Society Relationship in Chinese Mainland[J]. *Social Science in China*, 2007,(8).
- [8]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).
- [9]江华,张建民,周莹.利益契合:转型期中国国家与社会关系的一个分析框架——以行业组织政策参与为案例[J].社会学研究,2011,(3).
- [10]黄晓春.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[J].社会学研究,2014,(6).
- [11]唐文玉.如何审视中国社会组织与政府关系[J].公共行政评论,2012,(4).
- [12]张自谦,毕霞.浅析社会组织对政府职能转变的影响[J].社团管理研究,2011,(3).
- [13]Schmitter P C. Still the Century of Corporatism? [J]. *The Review of Politics*, 1974,36(1):85-129.
- [14]COHEN, J K & ARATO A. *Civil Society and Political Theory* [M].Cambridge: The MIT Press,1992.
- [15]EISENSTADT S N. Civil Society[M]//Seymour Martin Lipset. *The Encyclopedia of Democracy*. Washington, D, C: Congressional Quarterly Press,1995.
- [16]何增科.市民社会:民主化的希望还是偶像——80年代以来国外市民社会研究述评[J].中国社会科学季刊(香港),1998,(春季).
- [17]宋文辉.美国政府与非政府组织跨部门的合作关系[J].党政研究,2014,(4).
- [18]张敏.政府购买公共服务后的行政担保责任[J].行政论坛,2015,(5).

[责任编辑:苏雪梅]