

# 我国政府与社会组织之间的关系研究<sup>\*</sup>

——基于北京、上海、广州、深圳的调查研究

中 央 编 译 局 刘传铭

北京师范大学社会发展与公共政策学院 乔东平 王金顺

**摘 要:** 社会组织逐渐成为重要的社会力量,当前我国正大力推动社会建设,政府与社会组织间的关系问题无疑是个重要的研究课题。文章采用质性研究方法,通过对北京、广州、深圳、上海四个城市 28 家社会组织和政府相关部门的实地访谈,研究探索我国政府与社会组织之间的关系,提出了两者间的内生依附、工具性互惠、竞争、疏离关系和抑制关系等五种模式。

**关键词:** 社会组织; 内生依附; 工具性互惠; 关系

**中图分类号:** C916 **文献标识码:** A **文章编号:** 2095-3151(2012)22-0059-07

对于社会组织的概念,国内外有着众多的定义,但是综合来看基本都在萨拉蒙“六特征”范围之内,即正规性、独立性、非营利性、自我治理性、志愿性、公共利益性。针对种类繁多的称呼,俞可平认为不同的提法实质是从不同角度体现公民社会组织某一方面的特点,体现了不同使用者不同的关注点<sup>①</sup>,因而而不应该在不同场合下混同使用。

在我国学术领域对社会组织定义有一个共识,如果严格以萨拉蒙的“六特征”为标准,我国

可能基本就没有符合条件的社会组织了<sup>②</sup>,而主流观点认为应该从更多元的角度去定义我国的社会组织。康晓光认为只要是依法注册的正式组织,从事非营利性活动,满足志愿性和公益性要求,具有不同程度的独立性和自治性,即可称为中国的民间组织<sup>③</sup>。这一定义一定程度上回应了我国社会组织所存在的“六个特征”不足的问题,但是却忽视了我国仍然有数量庞大的处于

\* 基金项目:北京市科技计划课题(Z101106053910009)。

① 俞可平《中国公民社会:概念、分类与制度环境》,载于《中国社会科学》2006年第1期。

② 齐炳文《社会组织:管理、建设、发展》,山东大学出版社2000年版。

③ 康晓光《非政府组织扶贫行为研究》,中国社会科学出版社2001年版。

“灰色地带”和“隐形地带”的社会组织。而王名则认为在我国的现实生活中,社会组织是指“自改革开放以来,由我国各个社会阶层的公民自发成立的,既非政府亦非企业,同时还具有一定公益性或者互益性的多种组织形式及其网络形态的总和”。具体来说,包括根据现有法律制度和行政管理实践,在各级民政部门登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位,以及社区基层组织和在工商注册的非营利组织。<sup>①</sup>王名的定义中,将人民团体和事业单位排除在我国社会组织范畴之外。虽然这些机构与政府关系密切或者本身就是政府系统内的一部分,但是我们不能否认这些组织确实也承担着作为社会组织的相关职能,因此同样应该将其纳入对我国社会组织的考虑范畴之内。文中的我国社会组织是指:在我国境内开展非营利活动,具有不同程度的独立性和自主性,非政府非企业类的正式或非正式的民间组织。具体来说大体包括:在各级民政部门登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位,社区基层组织和在工商注册的非营利组织,政策规定免于注册登记的人民团体、事业单位,以及尚未注册但常年开展非营利活动的非正式社会组织。

在讨论我国社会组织与政府关系之前,我们有必要了解“关系”概念。《辞海》中对于“关系”的定义是:人和人或者人和事物之间某种性质的联系;事物之间相互联系、相互影响的状态。这表明能称之为关系的双方除了有一定的联系之外,还存在着对于关系中其他主体的影响。所以

在考虑我国社会组织与政府的关系时,不仅要看双方是否存在联系,另外分析政府与社会组织分别处于什么状态。

在社会组织与政府的关系方面,海内外学者已经有了较为成熟的研究,不同的学者分别从不同的关注角度基于不同的维度各自分析和总结了社会组织与政府之间的关系,而这些关系也能在很大程度上解释了各自社会的一些现实情况。但是在分析我国政府与社会组织关系时,我们需要注意的是:一方面,我们要认识到我国社会组织具有不同于西方社会的成立和发展路径,以及相应的不同社会职能,这决定了我们不能完全根据西方情景下的政府—社会组织关系类型来对照我国政府与社会组织之间的关系,另一方面,对于西方学者在分析二者关系时所采用的思路及维度,我们也可以根据我国实际情况选择性地借鉴。在众多的研究中,科斯顿从社会组织与政府的关系密切程度、权力分配状态、互动状态等八个指标出发,将社会组织与政府的关系总结为抑制、对抗、竞争、合约、第三政府、合作、互补及合产等八种关系。<sup>②</sup>上述关系类型为我们提供了一个思考政府与社会组织关系的维度,即社会组织与政府的关系密切程度。我们先后对北京、上海、广州、深圳等地28家社会组织和相关政府部门的访谈以后,发现影响社会组织与政府关系的直接因素就是社会组织与政府的关系密切程度,以及由此带来了不同的资源分配状况。

通过对既有研究的回顾,我们发现国内对社会组织与政府关系的探讨主要是三个思

<sup>①</sup> 王名《社会组织概论》,中国社会出版社2010年版。

<sup>②</sup> Coston: A model and typology of Government - NGO Relationships, Nonprofit and voluntary sector quarterly, September, 1998, 27(3). 张钟汝、范明林《政府与非政府组织合作机制建设——对两个非政府组织的个案研究》,上海大学出版社2010年版。

路:(1)对国外已有关系模式的转述;<sup>①</sup>(2)结合国外已有研究的关系模式思考我国实际问题;<sup>②</sup>(3)基于实证分析,对我国社会组织与政府关系的进行探讨和研究。<sup>③</sup>本文采用第三种研究思路,不同之处在于运用质性研究方法对大量一线社会组织及政府部门人员进行个案访谈,通过与这些人员的交流,在分析实际工作经历的基础上对社会组织与政府的关系进行归纳。我们访谈对象基本情况如下:北京13家,上海8家,广州4家,深圳3家,其中18家为提供专业社区服务的社会工作或者社区服务组织,5家为具有官方背景的社会组织,另外有2家为支持草根民间组织发展的支持性社会组织,1家为农村社区发展社会组织,1家为专业项目评估机构。同时,我们也访谈了一些地方政府部门工作人员。通过以社会组织与政府的关系密切程度为主线,我们发现政府与社会组织的关系可以归结为五种:内生依附、工具性互惠、竞争关系、疏离关系和抑制关系。

### 一、内生依附关系

内生依附关系指政府部门主导成立自己管辖下的社会组织,并通过为其提供正常运转所需的各种资源而建立的依附与被依附的关系。在我们的访谈中,北京的K组织、M组织,广州的A组织,以及上海的J组织其与政府的关系都属于此类。北京的K组织由政府推动成立,其初衷就是希望借助社会组织的形式实现与现有大量社会组织对接,从而使政府的行政力量得以发挥,并凭借资源掌握引导社会组织发展。广州的A组织,上海的J组织也都在各自所在地区承担类

似职能。

在学术研究中,上述K组织、A组织和J组织一般被称为官办社会组织,或被称作政府的“白手套”。通过归纳,我们发现这些社会组织与政府的互动一般具有如下特点:

1. 在组织的产生方式和存在形式方面,此类组织一般由政府部门“自上而下”推动成立,具体形式或为社会组织(北京的K组织、广州的A组织和上海的J组织),或为事业单位(北京的M组织)。

2. 在管理方式方面,政府基本上都是以对下属单位的管理方式对其进行管理的。

3. 具体职能方面,这些组织因不同程度地承担政府部门部分职能而在某种程度上成为了政府职能部门的延伸。同时,这些社会组织也会不同程度地承担相应社会组织职能,比如北京的K组织,它会定期组织会员组织之间的交流、能力建设活动、协助会员组织申请项目等。虽然从形式上来看广州的A组织和上海的J组织在组织管理方面的职能相对较弱,但是它们实质也都同时承担着以上两种职能。

4. 在组织人力资源、项目或者活动资金来源方面,这些组织也都几乎完全依赖于政府的拨款或项目支持,比如北京K组织的工作人员全部为公务员编制或者事业单位人员编制,而政府也会每年通过培训项目等形式给予该组织资金支持,按照该组织负责人的话说“……我们只是相当于把左边兜里的钱拿到右边兜里……”这样的组织一般没有自己特殊的利益诉求。

<sup>①</sup> 虞维华《非政府组织与政府的关系——资源相互依赖理论的视角》,载于《公共管理学报》2005年2月。

<sup>②</sup> 胡益芬《参与式治理——第三部门与政府关系探析》,载于《重庆社会科学》2004年3月;柏必成《NPOs与政府的关系分析》,载于《公共管理学报》2005年4月;龚咏梅《社团与政府的关系》,社会科学文献出版社2007版。

<sup>③</sup> 王颖等《社会中间层——改革与中国社团组织》,中国发展出版社1993年版;于晓虹等《当代中国社团官民二重性的制度分析——以北京市海淀区个私协会为个案》,载于《开放时代》2001年9月。

社会组织与政府内生依附关系的形成有其历史原因。新中国建立以后,在积贫积弱的社会条件下,社会问题丛生亟待解决,面对无社会组织承担相应职能的现实,政府出资推动建立了一批官办的社会组织,而这也是我国事业单位的前身。在20世纪80年代以后,我国社会组织发展出现了高潮,同时伴随政府职能转变,有部分政府部门及其工作人员需要分流,而许多政府部门也借此推动成立了自己管辖的社会组织,虽然形式上是社会组织,却与政府部门有着千丝万缕的联系。同时面对大量民间社会组织的出现,没有完善的管理制度,政府推动建立了一些具有相应职能的社会组织,以期实现对大量社会组织的间接管理。除了以上一些现实的需要以外,政府对于社会组织潜在的不信任和集权传统下的旧有权力观念,也是政府致力于建立自身主导社会组织的原因之一,由这些组织实现对其他社会组织的引导,使之朝着希望的方向发展。

## 二、工具性互惠关系

工具性互惠关系指社会组织基于专业能力或者其他方面的相对优势,政府基于掌握大量社会资源的优势,双方从各自需要出发而建立的一种交换关系。需要说明的是,此种条件下的互惠是基于“工具性”的,即双方仅以某种程度上的资源交换而达成这种互动关系,如果任意一方认为自身不能从与对方的互动中获益,那么这种关系可能就会终结,或者会转换为其他形式而存在。在我们访谈的机构中,深圳的P组织,北京的I组织、H组织,以及上海的C、F组织等,其与政府的关系基本上都属于这一类型。

深圳的P组织成立于2008年,深圳大力发展社会工作的前夕,筹办人本身就是社会工作专业人员。据了解他之所以成立这家组织,

就是因为感觉到政府已经开始认识到社会工作及社会组织对于社会的作用,而且会加大力度地进行支持。P组织主要从事儿童社会工作,目前来看,几乎其所有项目均来自政府购买。而其他类似的组织,如北京的I组织、H组织,以及上海的C组织、F组织等都是属于这种情况。

工具性互惠关系类型的主要特点有:

1. 在组织的产生方式和存在形式方面,此关系类型下的社会组织几乎都成立于有关政府出台相应支持政策之后,均为民间个人创办,在专业方面具有一定的优势。这些组织一般规模较小,在发展的初期都存在因为资源缺乏的生存和发展问题,并在组织成立及注册的问题上不同程度地遇到了挫折。而从它们能获得注册的事实表明,政府对其是基本认可的。这些组织注册形式一般为民间非企业单位。

2. 在管理方式方面,虽然双方权力对比中政府处于绝对强势地位,但是双方一般都能通过契约的方式进行互动,至少体现了形式上的平等。除了行政管理以外,有关政府部门还会通过各种形式,诸如社会工作者联合会、社会工作者协会等,对这些社会组织进行间接管理和引导。

3. 具体职能方面,政府基于对自身及社会组织分工、各自比较优势的认识,将需要由社会组织承担的职能以项目外包的方式放到公开市场上,而社会组织则凭借自身在相关领域内的专业知识和能力提供服务,政府按照其服务完成情况支付费用。

4. 在组织人力资源、项目或者活动资金来源方面,双方是基于契约的市场交换关系。这表明政府承认社会组织具有自身所需要的专业能力,政府和社会应该合理地分工,按照各自的比

较优势各司其职,并愿意为社会组织提供的服务支付费用。

此种关系类型目前存在的潜在问题是,政府依然是社会资源的绝对掌握者,由于政府对于社会组织可能存在偏见或者社会组织自身存在的一些客观问题,使得政府与社会组织的合作实质上不可能处于完全平等。

### 三、竞争关系

这里的“竞争”,狭义上来说它是指不同主体基于对稀缺资源的追求而发生的互相争夺的关系,广义上它是指不同关系主体之间存在张力的情况。具体来说,我国政府与社会组织的竞争主要体现在两个方面,在宏观层面上,社会组织基于自身的认识对有关政策进行批评,并通过舆论传播等形式客观上对政府形成一定程度的压力。在微观层面,虽然可能不会直接和政府发生竞争关系,但是因为部分官办社会组织也承担一些具体的服务,所以民间社会组织就可能与之发生竞争关系。在我们的访谈中,北京的A组织、B组织和C组织等,其与政府关系都属于这一类型。

北京的A组织是一家国内NGO,主要致力于对草根社会组织的扶持,其独特之处在于有自己相对独立且稳定的资金筹集渠道。因为A组织时常会对有关政策进行评论甚至批评,所以经常被认为是与政府“作对”,某种程度上来说,这不仅使得A机构获得的政府购买项目支持大幅减少,同时也使之成为政府重点关注的对象。而北京的B组织也几乎经历着与A组织同样的过程。虽然有着相似的经历,但是北京的C组织后来选择了与政府进行“妥协”的策略,即为了获取资源一定程度上放下了一些自己之前一直坚持的东西,而负责人坚持认为这仅是组织发展的需要。

竞争关系下政府和社会组织有如下特点:

(1) 从社会组织方面来看,此类社会组织成立较早,已在相关领域内工作较长时间,具有较为丰富的与政府交往的经验。

(2) 此类组织具有较为稳定的资源筹集渠道,即使在短期内失去政府购买项目也能够找到资源支持自身的发展。

(3) 从政府方面看,这些组织往往会因为被认为与既有的一些组织(多为政府主导成立的官办社会组织)功能重合而导致其注册困难甚至不能注册。

(4) 此类组织往往会因为公开发表一些对于政府不利的言论而成为政府眼中的“刺头”,所以在日常管理中会被“特别留意”。

出现上述情况的主要原因包括宏观和微观两个层面。在宏观层面,由于既有的权力观念尚未完全转变,社会组织的一些言行被当做是对政府权威的挑战,甚至会因此受到打压。政府与社会在权力分配上的绝对不对等,所以鲜有社会组织会公开对政府的政策及其做法进行评论或者公开指责,这也使得少数进行此类活动的社会组织之行为更显突兀,更易受到关注。在微观层面,很多社会组织提供具体的社会服务,这应该属于市场行为,政府应该从管理市场的角度对其进行监管。但是部分官办社会组织也提供某些具体服务这一事实使得民办社会组织与官办社会组织的竞争成为可能。而实际情况是,官办社会组织往往会因其特殊的身份在竞争中更具优势。

### 四、疏离关系

“疏离”是指不同关系主体因彼此间的低认同度而出现互相分离的情况。政府和社会组织的疏离关系反映了社会组织在满足基本条件(比如不从事违法犯罪活动、照章纳税等)前提下与政府处于不同程度的脱离状态。在我国,处于此类关系中的社会组织一般是指



那些从事非营利事务,但是因未能在民政注册而采取工商注册的社会组织。虽然未能通过正式渠道联系到此类关系下的代表性社会组织,但是通过笔者在公益领域内的工作经历了解到其实有相当数量的社会组织,尤其是那些具有国际背景的社会组织,其与政府的关系就属于这种类型。

如某国际 NGO,主要关注贫困地区儿童发展,资金主要来源于向国内外知名企业的筹集,主要通过基层草根机构合作开展各类发展项目。虽然该组织每年都能筹集数量可观的资金用于贫困地区的儿童发展,但是其一直未能突破注册难题,截至目前其仍为工商注册,需要为所筹集到的资金纳税。

这一关系类型的主要特点是:一方面,社会组织根据自身的发展规划自主开展各种活动,从来不或者很少与政府相关部门联系;另一方面,政府相关部门很少或根本不了解该类组织及其开展活动的情况,从而使得该类组织处于政府既有的监管范围之外。

我国政府掌握着社会重要资源,注定了任何希望通过政府渠道获得资源的社会组织都必须与政府建立密切的联系。从我们了解到的情况来看,包括诸多国外在华民间机构在内的大量社会组织都希望能与政府建立良好的互动关系,但严格的社会组织准入制度(双重管理制度)使得只有相对少量的社会组织能够获得民政注册的资格,而更多的社会组织则在民政注册无果的情况下只能选择工商注册,甚至不注册(因为工商注册需要缴纳较高的税),从而处于政府监管的隐形地带,这也是出现政府与社会组织之间此类关系的主要原因。

社会组织的身份及资格问题,以及由此带来的政府与社会组织之间疏离的关系,不仅影响社

会组织自身的正常活动开展和进一步发展,而且因为我国对社会组织管理尚未形成较为完善系统的管理制度,所以对这些组织的监管就成为一个盲区,也使之成为一些社会问题的隐患所在,这很有可能进一步加深政府部门对于社会组织的不信任态度,不利于政府与社会组织之间建立良好关系。

可喜的是,我们已经看到,从广东开始进行探索,其他地区包括北京、上海等已陆续就社会组织的准入制度、双重管理制度等进行了一系列的改革尝试,目前来看已经走出了一些关键步骤,但是仍然有许多制度方面的障碍急需突破。

## 五、抑制关系

除了上述提到四种关系模式以外,我们通过实际观察和了解发现实际上还存在一些社会组织,其与政府的关系可以概括为“抑制”类型。“抑制”主要指在社会组织与政府的互动中,社会组织因为不同原因而受到政府在各方面的限制、打压的情况。

“抑制”关系类型下的社会组织,其一般特征包括:(1)与政府的关系更具对抗性,已经失去存在的合法性,面临被政府取缔的危险,比如那些有政治背景和政治诉求的组织、在境外注册在国内从事不法活动的“离岸”组织、缺乏资质且没有任何注册的草根组织。对于此类组织政府主要是采取“抑制”的措施。(2)由于已经处于“非法”身份,所以在组织资源获得上,此类组织一般依靠外部资金支持或者组织成员自筹。(3)在组织管理方面,因其“非法”身份,此类组织有些成为政府部门重点关注的工作对象。

## 结语

综上所述,关系远近是影响社会组织与政府关系类型的重要因素之一,而关系的远

近所带来的则是不同的资源转移规模和方向,与政府关系比较亲密的社会组织能够获得更多的资源,而与政府关系较远的社会组织则难以得到资源甚至连自身的合法身份都不能获得。

通过上述关系类型的梳理,我们同样能够发现,我国社会组织与政府的关系类型有一个大致的发展趋势,简单来说:一方面,在我国未来很长一段时间内政府仍然将是社会生活中的主导力量,其仍将是最多社会资源的占有者和支配者,而这也意味着“内生依附性”关系将在未来很久一段时间内继续存在;另一方面,随着我国社会组织在专业能力、独立性等方面的大幅进步和发展,随着社会组织与政府对各自功能定位认识的逐渐清晰,双方正在磨合进入一种更基于比较优势而非不对称权力分布的合作关系,工具性互惠

关系和竞争关系的普遍存在就是一个很好的例证,而且我们也相信这两种关系将逐渐成为我国社会组织与政府关系的典型形式。

作为社会组织,应该从包括自身专业、与政府的关系等方面对自身进行明确的定位,应该在坚持自身原则的前提下争取与政府更多的合作。作为政府部门,在扶植自身信任社会组织的同时,要将更多的精力投身到对其他社会组织,尤其是那些提供专业服务的社会组织的帮扶和支持上,要发挥自身资源优势,适时引导社会组织发展的方向,使之形成对政府功能的有效补充和弥补,使之朝着有利于建设和谐社会的方向发展。朝着有利于推进我国公民社会健康有序发展的方向发展。另外,政府要做好自身定位,做一个好的“舵手”,而非“划桨者”。(作者刘传铭现就职于北京市西城区民政局) ■

(上接第22页)

就我国国情而言,随着改革的深化和开放程度的加深,我国也面临着粮食安全、收入公平分配、农业生态环境等问题。如何应对国外农业补贴政策的变化并作出正确的反映,如何优化农业补贴政策以增加社会总的福利水平等,都是摆在我们面前的急迫的问题。这都需要我们正确吸收国内外有关农业补贴理论的研究成果,总结发达国家的经验,吸取他们的教训,完善我国的农业补贴分配机制,更好地为我国制定科学的农业补贴政策服务。 ■

#### 参考文献

[1] Sumner, Daniel A. “Implications of the USA Farm Bill of 2002 for Agricultural Trade and Trade Negotiations.” *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47, no. 1 (2003): 117-140.

[2] Sumner, Daniel A. “Implications of the USA Farm Bill of 2002 for Agricultural Trade and Trade Negotiations.” *Australian Journal of Agricultural and Resource Economics* 47, no. 1 (2007): 117-140.

[3] Alston, Julian M., and Jennifer S. James. “The Incidence of Agricultural Policy.” Chapter 33 in B. L. Gardner and G. C. Rausser, eds., *Handbook of Agricultural Economics*. Vol. 2. Amsterdam: Elsevier, 2008. pp. 1689-1749.

[4] 徐全红《我国农业财政补贴的经济学分析》,载于《经济研究参考》2006年第93期。

[5] 范宝学《财政惠农补贴政策效应评价及改进对策》,载于《财政研究》2011年第4期。

[6] 文小才《当前我国财政农业补贴中存在的问题及对策》,载于《经济经纬》2007年第3期。

[7] 彭慧蓉、钟涨宝《新中国农业补贴政策的阶段性分解与分析》,载于《农村经济》2011年第1期。