

中国大陆、香港特区与台湾地区的发展

敬义嘉*

社会组织正在逐渐从公共管理的对象转变为公共管理的参与者。在世界范围内，各国都在试图调整对社会组织的态度与政策，将其视为一个解决方案而非问题；这种转变为公共管理补充了新的资源、能力，提升了其合法性，为社会组织本身的成长和繁荣创造了基础，也为两者带来新的发展路径和挑战。政府与社会组织的合作是对强调市场与竞争的新公共管理运动的发展，继经济资本以常态化方式进入公共管理后，以社会组织为主要载体的社会资本对公共管理的介入，成为公共管理的一个重要发展方向。尽管从近期看，将社会资本引入公共事务的核心在于其运作能力为改善社会服务提供的绩效与可持续性；从长期看，社会资本还将更多地参与到公共事务的议程设置和决策过程中，形成多中心的、协作的治理格局。

这样的发展现实和远景展现了政府与社会组织合作的深刻动力、潜能和后果。社会资本进入公共管理正在继续加深现代行政国家的扁平化与空心化发展趋势，公共非营利伙伴关系成为协作国家的主要组织基础之一。包括中国在内的各国各地区都根据其文化传统、制度条件和实际需要，对社会组织采取了有区别有选择的政策，以发展出具备本土适应性的政社合作机制。在这个过程中出现了一系列的对公共与社会组织的传统视角与实践的调整，政府与社会组织合作的方式、关系维护、绩效测量、相互依赖管理和风险与责任分担等都成为公共管理的研究课题。

本专栏从中国大陆、香港特区与台湾地区的相关发展出发，进行独立但可资

* 敬义嘉，复旦大学国际关系与公共事务学院，副教授。

相互借鉴的探讨。海峡两岸和香港的共性与差异有利于促进理论与实践的相互参照。从共性看,大陆和港台存在共同的文化与历史基础,同文同种,在公共管理的发展和社会组织的形成上,在政府与公民的关系形态上,在不同时期和不同方面都有共通或相互影响的方面。海峡两岸和香港都在二战后经历了急速的工业化发展和社会变迁,都已经或正在完成对经济主导发展模式的超越,并进入到全球公共管理的互动体系中;而在大陆开始改革开放以来,海峡两岸和香港之间相互学习和互动的深度和广度更是前所未有。另一方面,在鸦片战争以后,由于殖民者入侵和内战等原因而出现割裂发展的局面,海峡两岸和香港的社会制度模式出现不同的选择,经济社会发展水平迥异,社会组织与政府的关系都出现不同的演化路径。总的来看,近几十年海峡两岸和香港发展中趋同和整合的因素,要大于趋异和分化的因素,这为理解海峡两岸和香港的政府与社会组织的合作提供了一个基本的认知方向。

从实际发展看,社会组织在大陆和港台的公共事务中正在扮演越来越重要的角色,这与公共政策中对社会组织的“松绑”和扶持形成互为因果的关系。在中国内地,20世纪70年代末以来的市场化改革所导致的公共领域中的过度经济取向和市场介入,已经不断引发持续增长的社会自我保护诉求以及国家的主动政治与政策回应^①,以公共性为核心的对政府及其组织的再造正在成为行政改革与制度创新的新路径。即使受到双重管理制度的限制,各级政府仍然尝试系统地建立社会组织以延伸其社会服务功能。2009年在民政部门登记注册的社会组织数量达到43.1万个,比2000年增长了1.81倍;而这仅仅是社会组织的冰山一角。社会组织的行政依附发展路径使得其与政府的关系从一开始就是互补与合作的,这种父爱式的关怀和庇护一方面为这些社会组织的成长提供了便利,使其能力超越了其组织的规模与专业化程度;一方面又易于将社会组织行政化,形成垄断与行政割裂局面,阻碍草根社会组织的成长与进入。即便当前社会组织满足社会需求的针对性和有效性已经有所释放,大规模社会建设所需要的社会组织群体仍然稀缺和

^① 2006年《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》提出要“健全社会组织,增强服务社会功能”;2010年十七届五中全会提出加强和促进“政府社会协同”。社会组织管理的主要法规正在酝酿进一步的调整,各地也纷纷出台了鼓励社会组织成长和社会创新的政策。

不足，尚未成为国家现阶段的社会建设所堪信赖的合作伙伴。对双重管理制度的改革已经在局部取得突破，各地采取的改革策略，例如上海在社会组织资助上引入竞争与合同管理，都在试图探索如何在维持有效社会管理的前提下，促进社会组织的成长和活力的增强。

率先进入发达社会的中国香港也最先面临复杂的城市社会问题。在回归前，港英政府已经较大程度利用社会组织提供公共服务，社会组织发展呈现法团主义的取向。早在1947年成立的香港社会服务联会，作为香港社会福利服务机构的联合组织，形成了与政府的紧密合作关系，其成员组织提供了香港90%以上的社会福利服务。来自政府的长期承诺和财政补贴为致力于社会服务提供的这些组织创造了有利条件，同时也开始在活力、绩效和创新性上表现出不足。受新公共管理改革思想的影响，20世纪90年代末以来出现了一系列改革。首先政府在20世纪90年代引入了服务质量标准（Service Quality Standards）和津贴及服务协议（Funding and Service Agreements）来强化对社会福利组织的监督和绩效问责。随即在2001年引入了整笔拨款制度（Lump-Sum Grant System），以替代原有的标准单位成本模式（Standard Unit Cost Model），接受政府补贴的社会组织的雇员收入不再与政府公务员挂钩。同年竞争性招投标被引入到服务项目的授予，营利机构也被允许参与竞争，中标组织一律与政府签订3年的合同^①。市场化改革对原有法团主义模式的解构效果正在逐步显露出来。

中国台湾社会组织的成长与中国内地和中国香港也在不同方面存在可比较的地方。在1980年以前，台湾社会组织对政府的关系也主要是依附性的，社会组织的成立与中国内地一样以行政区域为基础，同级区域内的同类组织仅限一个。尽管政府与社会组织的合作逐渐发展，例如1983年台湾“内政部门”即制定“加强民间力量推展社会福利实施计划”，但社会组织在政治与法律上取得完全合法性是在1987年以后（丘昌泰、江明修，2008）。近十年来，一系列有利政策出台，在促进政府与社会组织合作同时，也使得政府与社会组织的关系出现多重复杂的形态。比较2007与2000年，台湾社会团体的数量从3964个增加到了7470个，并

^① 参见 *Serving Along: The Social Service Sector in Hong Kong*. Annual Report on the Civil Society in Hong Kong 2009. The University of Hong Kong, Center for Civil Society and Governance. 2010.

集中在学术文化、社会服务与慈善、经济业务等方面（丘昌泰、江明修，2008）。相比中国内地和香港的社会组织，台湾的社会组织在倡议和吁请方面具有更大的活跃性和空间。

汇总看来，海峡两岸和香港的政府与社会组织合作关系的发展，处在一个整体方向一致的变迁过程中，既体现为现代公共服务乃至公共决策体系的系统性变革，以引入社会组织，形成合作治理的格局；又体现为公民社会与社会组织的崛起，形成具备独立品格的第三部门。这是一个充满希望同时又具有错综复杂矛盾的领域。在这样一个交叉的研究领域，海峡两岸和香港的学者都可以大有所为。

本专栏的三篇文章从不同角度对政府与社会组织的合作关系进行了探讨。刘康慧与李咏怡在探讨香港社会组织与政府关系时，将社会组织的成立年份（20世纪90年代前后）作为一个区分点，发现法团主义时代形成的政府与社会组织关系在老式社会组织上得以延伸——20世纪90年代前后的社会组织发展环境为这些时期产生的社会组织创造了路径依赖，相比来看，新型社会组织更易与政府存在补充性，而有待加强互补性的关系。老式社会组织因为保持着跟政府的传统关系，扮演着重要的互补性角色，但同时与政府也存在对抗性关系。王俊元结合了交易合同、关系合同和心理合同三个角度，对政府与社会组织合作取得成功的基本要素进行了总结和提炼；并以台湾的政社合作实践为经验研究对象，对这些因素的重要程度包括分别对于政府官员和社会组织的重要程度进行了量化分析，从而一方面验证了这些理论的实用性和相关因素的重要性，另一方面发现了参与合作的不同群体的不同关注。敬义嘉则主要从管理合作关系的角度，研究了在中国内地某都市地区出现的以竞争性招投标改革政府与社会组织合作关系的案例，集中关注在这个过程中出现的从管家关系向委托代理关系的不完全过渡，凸显出在中国内地的具体社会条件下，政府间关系对政府与社会组织关系的重要影响。以上研究，从不同侧面展现了两岸三地在政社合作领域的蓬勃生机和丰富内涵。

参考文献

丘昌泰、江明修（2008），第三部门、公民社会与政府：台湾第三部门发展经验的省思与前瞻。

载江明修主编，第三部门与政府跨部门治理，台北：智胜文化事业有限公司。