

Openness & Consensus

# 开放与和谐

——美国民间非营利组织  
与政府关系研究

扶松茂 著

# 开放与和谐

——美国民间非营利组织与政府关系研究

扶松茂 著

 上海财经大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

开放与和谐:美国民间非营利组织与政府关系研究/扶松茂著. —上海:上海财经大学出版社, 2010. 8

ISBN 978-7-5642-0818-9/F · 0818

I. ①开… II. ①扶… III. ①社会团体-关系-国家行政机关-研究-美国 IV. ①D771.264

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 140091 号

☐ 责任编辑 黄 磊  
☐ 封面设计 张克瑶

KAIFANG YU HEXIE

## 开 放 与 和 谐

——美国民间非营利组织与政府关系研究

扶松茂 著

---

上海财经大学出版社出版发行  
(上海市武东路 321 号乙 邮编 200434)

网 址: <http://www.sufep.com>

电子邮箱: [webmaster@sufep.com](mailto:webmaster@sufep.com)

全国新华书店经销

上海第二教育学院印刷厂印刷

上海远大印务发展有限公司装订

2010 年 8 月第 1 版 2010 年 8 月第 1 次印刷

---

787mm×1092mm 1/16 12.75 印张 199 千字

定价: 28.00 元

# 前言

20 世纪 80 年代以来,对民间非营利组织的研究方兴未艾,对民间非营利组织与政府之间关系的研究更是成为第三部门研究领域的学术前沿。本书试图阐明民间非营利组织与政府关系的发展、运作是建基于公共领域结构转型和话语政治兴起之上的;并从新型社会结构和民主宪政制度的层面论证了这种关系运作的必要性,进而推演出两者关系运作的基本内涵。通过对一些基本理论概念的梳理和阐释,本书就美国民间非营利组织与政府关系的历史变革、制度规范和发展趋势进行了分析和研究。

本书从多学科的角度对民间非营利组织及其与政府之间的关系进行了探讨,提出了若干自己的思考和见解。针对民间非营利组织的概念混乱,本书导入产权经济学的视角,分析了民间非营利组织的根本特性;以人的社会存在和自由为基础探讨了民间非营利组织产生和存在的现实性;本书强调指出,公共领域的结构转型和话语政治,为民间非营利组织与政府关系的兴起和运作,提供了制度空间和基础。

引言对标题、研究范围以及选题的由来和意义进行了说明。

第一章对民间非营利组织与政府关系的研究现状进行了综述;主要对民间非营利组织的一般理论、组织管理以及民间非营利组织与政府关系的理论模式等方面的研究成果进行了概述;并介绍了本著作的研究方法和逻辑结构。

第二章对民间非营利组织的概念、产生原因进行了辨析;对有关民间非营利组织与政府关系的主要理论进行了分析;阐明了两

者关系发展和运作的理论基础以及现实要求。

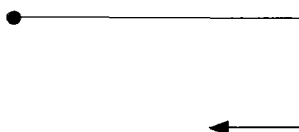
第三章从历史的角度论述了美国民间非营利组织与政府之间关系的变革,即从疏离、合作到伙伴关系的发展进程,并指出这种关系发展是美国国家与社会关系之间张力的反映。

第四章阐述和分析了美国民间非营利组织与政府关系的制度规范,展现了美国政府规制与民间非营利组织自我规范相协调的关系治理模式。

第五章分析了美国民间非营利组织与政府关系发展过程中面临的现实挑战和困境,指出民间非营利组织与政府关系向多部门协作伙伴关系的范式转型的趋势。

结语扼要地指明我国与美国等西方国家在民间非营利组织与政府关系方面存在着不同的发展逻辑和社会现实。

# 目 录



|           |       |
|-----------|-------|
| 前 言 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

|           |       |
|-----------|-------|
| 引 言 ..... | ( 1 ) |
|-----------|-------|

|              |       |
|--------------|-------|
| 第一章 绪论 ..... | ( 8 ) |
|--------------|-------|

|                  |       |
|------------------|-------|
| 第一节 研究现状综述 ..... | ( 8 ) |
|------------------|-------|

|                |        |
|----------------|--------|
| 第二节 研究方法 ..... | ( 55 ) |
|----------------|--------|

|                |        |
|----------------|--------|
| 第三节 逻辑结构 ..... | ( 56 ) |
|----------------|--------|

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 第二章 民间非营利组织与政府关系理论研究 ..... | ( 57 ) |
|----------------------------|--------|

|                     |        |
|---------------------|--------|
| 第一节 认知民间非营利组织 ..... | ( 57 ) |
|---------------------|--------|

|                       |        |
|-----------------------|--------|
| 第二节 理解民间非营利组织起源 ..... | ( 76 ) |
|-----------------------|--------|

|                            |        |
|----------------------------|--------|
| 第三节 民间非营利组织与政府关系理论辨析 ..... | ( 85 ) |
|----------------------------|--------|

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 第三章 美国民间非营利组织与政府关系变革 ..... | ( 100 ) |
|----------------------------|---------|

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 第一节 疏离与抵制:建国至 1890 年 ..... | ( 103 ) |
|----------------------------|---------|

|                                |         |
|--------------------------------|---------|
| 第二节 协作与互助:1890 年至 1980 年 ..... | ( 109 ) |
|--------------------------------|---------|

|                            |         |
|----------------------------|---------|
| 第三节 自主发展与伙伴:1980 年至今 ..... | ( 119 ) |
|----------------------------|---------|

|                              |         |
|------------------------------|---------|
| 第四章 美国民间非营利组织与政府关系制度规范 ..... | ( 127 ) |
|------------------------------|---------|

|                  |         |
|------------------|---------|
| 第一节 政府法律规范 ..... | ( 128 ) |
|------------------|---------|

|                  |         |
|------------------|---------|
| 第二节 政府监管体制 ..... | ( 137 ) |
|------------------|---------|

|      |                          |       |
|------|--------------------------|-------|
| 第三节  | 民间非营利组织自主规范 .....        | (152) |
| 第五章  | 美国民间非营利组织与政府关系发展 .....   | (161) |
| 第一节  | 民间非营利组织与政府关系面临挑战 .....   | (162) |
| 第二节  | 民间非营利组织与政府关系发展困境 .....   | (170) |
| 第三节  | 民间非营利组织与政府关系发展趋势 .....   | (175) |
| 结语   | 我国民间非营利组织与政府关系发展逻辑 ..... | (183) |
| 参考文献 | .....                    | (186) |

# 引言

## 一、标题说明

“开放”一词取意于卡尔·波普尔与乔治·索洛斯的“开放社会”。<sup>①</sup>波普尔指出,“开放社会”“是以理性批判的可能性为前提,从而也是以言论自由和多元主义为前提”。<sup>②</sup>他把一个根据这些原则组织起来的自由主义社会称为“开放社会”。“开放社会”承认理性的个人责任,而且每个人都面临个人决定并对其决定承担起责任。乔治·索洛斯简明扼要地阐述了“开放社会”的概念,他指出,

① “开放社会”这个词是亨利·伯格森在《宗教和道德的两个起源》(1932年)一书中首先提出的。这一概念在卡尔·波普尔那里得到发展。波普尔在《开放社会及其敌人》一书中为我们提供了开放社会的认识论基础,即我们的认识总是存在着天生的不完善之处。([美]乔治·索洛斯. 开放社会[M]. 北京:商务印书馆, 2002:12.)波普尔坚持一种“批判的理性主义”方法论,认为一般性知识(表述为“规律”的知识)总是假说性的,因为它永远也不能通过归纳得到“证实”。在一个严格演绎的过程中,通过批判性检查并进行经验上的证伪的可能性才能确立普通说法的科学“意义”。([英]卡尔·波普尔. 开放社会及其敌人[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1999:3.)波普尔所用的“开放社会”与“封闭社会”这两个词,“可以用来表示一种理性主义的划分;封闭社会的特征是信奉巫术的禁忌,而开放社会则是这样一种社会:其中人们在一定程度上已学会批判地对待禁忌,并(在讨论之后)凭自己的智性权威来做出决定”。([英]卡尔·波普尔. 开放社会及其敌人[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1999:15.)我们承认理性的个人责任。结论是,神秘的或部落的或集体主义的社会可以称为封闭社会,而每个人都面临个人决定的社会则称为开放社会。([英]卡尔·波普尔. 开放社会及其敌人[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1999:325.)乔治·索洛斯发展了开放社会的概念,即在一个法律框架内相互尊重对方权利的自由个体组成的集社。([美]乔治·索洛斯. 开放社会[M]. 北京:商务印书馆, 2002:15.)

② [英]卡尔·波普尔. 开放社会及其敌人[M]. 北京:中国社会科学出版社, 1999:4.



“开放社会是一个十分奇特的理想。它的思想基础是：我们的理解力是不完善的，一个完美的社会是不可能实现的；所以，我们必须满足于一个次优的选择：一个不完美的社会，它随时接受改善，并力求得到改善”<sup>①</sup>，并强调“个人自由是开放社会的基石”。<sup>②</sup>

综合波普尔与索洛斯对“开放社会”的阐释，笔者将本著作主标题的“开放”理解为这样一种自由的社会状态——既承认和保障个人自由权利，又强调理性的个人责任，而且这种社会是在不断改善的。只有在个人具有自由权利和自我负责任的开放社会，个人的自由结社权才能真正实现并得到最大限度的扩展，“由于自由社会比起其他任何社会形态都在更大程度上保障其公民合作及结盟的自由，因此，它赋予个体不受阻挠地参与社会联系的可能性”。<sup>③</sup>开放社会能促进民间结社的繁荣与发展，这也为民间非营利组织与政府关系的不断改善创造了必要的前提。

“和谐”的英文词“Consensus”来源于拉丁文，由“Consentire”加后缀“tus”而成，意为“同一感觉、协调行动”。<sup>④</sup>1959年，美国著名历史学家约翰·海厄姆首次将该词用于指称美国已初见雏形的史学思潮——和谐论。<sup>⑤</sup>在本著作主标题中，“和谐”一词既反映“和谐论”所体现的美国的核心价值观——自由、平等及其所包含的个人主义与进取精神，又反映一种社会发展方式——协调发展、尊重相互间的差异。因为，“在差异中求得一致，这才是个体可能获得真正的自由与保障的必要前提”。<sup>⑥</sup>“和谐”强调追求自由、平等、个人进取的社会发展观，也揭示了推动这种发展的基本方式。但“和谐”并不意味着没有冲突和斗争，其实，协调发展往往是冲突或斗争妥协的结果，尊重相互间的差异也不是社会自然进化

① [美]乔治·索洛斯：《开放社会》[M]，北京：商务印书馆，2002：136。

② [美]乔治·索洛斯：《开放社会》[M]，北京：商务印书馆，2002：15。

③ [德]米歇尔·鲍曼：《道德的市场》[M]，北京：中国社会科学出版社，2003：595—596。

④ “和谐”一词的选用得益于张涛博士对美国史学界“和谐”思想的研究，所谓“和谐”，即指美国文化中的核心价值观——自由、平等原则及其所包含的个人主义与进取精神。（张涛：《美国战后“和谐”思潮研究》[M]，北京：人民出版社，2002：1。）

⑤ “和谐”论，也称“和谐”思潮、“和谐”流派或“一致”论，是一种美国史学和文化思潮。产生于20世纪四五十年代，以宣扬美国文化传统的连续性、美国社会在文化心理上的和谐性以及美国文化价值观的不可输出性为显著特点。主要代表人物为丹尼·J·布尔斯廷、理查德·霍夫斯塔特、路易斯·哈茨和戴维·波特等。该流派自20世纪70年代逐渐衰落，但80年代以后又有复兴迹象。（张涛：《美国战后“和谐”思潮研究》[M]，北京：人民出版社，2002：183。）

⑥ [英]齐格蒙特·鲍曼：《个体化社会》[M]，上海：上海三联书店，2002：5。（译者序）

的产物,而是通过不同形式的社会冲突和斗争而实现的。

确定“开放与和谐”作为大标题,一方面,揭示了民间非营利组织与政府之间关系发展所需要的开放的社会环境;另一方面,又表明了民间非营利组织与政府关系的发展观念及其行为方式。实质上,开放的社会为民间非营利组织与政府关系发展创造了不断改善的条件和可能性,同时,两者之间的互动也促进了社会的开放和公民自由权利的维护与保障。

小标题明确了本著作的研究范畴,即美国民间非营利组织与政府之间关系。这种关系包括美国民间非营利组织与联邦政府、州政府以及地方政府、特别区政府之间的关系。但在本著作中,没有涵括这三组关系的各个方面,而只是在论述美国民间非营利组织与政府之间关系时,从不同的方面和层次进行概括性的论述。美国民间非营利组织与政府关系十分复杂,特别是美国福利国家发展以来,这种关系几乎涉及美国社会生活的各个方面。美国及西方学者近年来已对美国民间非营利组织与政府之间的财税资助、政府规制、政策倡议、社会服务提供等方面及其运作模式进行了翔实的阐述,偏重于两者之间的公共政策关系和角色功能性研究。本著作则仅从美国民间非营利组织与政府关系的历史发展、制度规范和发展困境及趋势三个方面切入并展开论述。除特别指出,书中的“政府”是指广义上的政府,即包括立法机构、行政机构与司法机构。由于在美国界定非营利组织的方式和标准比较复杂,在此处的研究中,涉及的非营利组织既包括历史上志愿成立的民间社团、非营利法人,又包括现代美国联邦所得税法 501(c)、(d)、(e)、(f),以及 521、527 条款规定的免税组织等,但不包括那些政府性的非营利机构。<sup>①</sup> 笔者使用民间非营利组织(Private Non-

<sup>①</sup> 在美国,非营利机构有政府性的和民间性之别,有些学者甚至将政府也看作非营利机构。政府性的非营利机构,主要是以税收作为组织的主要收入,或者受政府的直接控制,但它们不是政府机构,例如,公立图书馆、博物馆、殡葬机构、交通运输局、官方发展机构、公立医院、学院、大学等,这类组织都属于担负部分政府公共利益的机构。([美]厄尔·R. 威尔逊(Earl R. Wilson), 苏珊·C. 卡特鲁斯(Susan C. Kattelus), 里昂·E. 海(Leon E. Hay). 政府与非营利组织会计[M]. 北京:中国人民大学出版社, 2004: 601—602.) 政府性的非营利组织和民间非营利组织与政府之间的关系有很大不同,政府性的非营利机构虽然不是政府机构,但往往受政府的直接控制和管理,实际上是政府管理体系的一个组成部分;而民间非营利组织则是自主管理,独立于政府之外。但是,在美国,特别是地方政府也会创办一些独立运作、不受政府控制的非营利组织,它是通过政府资助发起成立提供某种服务的非营利机构,成立之后就与政府脱离关系,自主运作和管理而成为民间性的非营利机构。

profit Organization)<sup>①</sup>统称这类组织,但是由于引用和论证的需要,也会出现与之对应的其他概念,如非营利组织、志愿组织、社团等。至于民间非营利组织的一般概念和界定则在第二章展开论述。

## 二、选题由来

20世纪70年代以来,民间非营利组织<sup>②</sup>在数量、社会影响及公众形象上都大有进展。根据1999年《国际组织年鉴》(Yearbook of International Organizations)的统计,国际民间非营利组织的数目在过去十年内已经增长了4倍多;东欧地区自柏林围墙倒塌之后,已有超过10万个民间非营利组织诞生;而在亚洲地区的印度,也有超过100万个在运作。<sup>③</sup>截至2003年末,我国登记注册的社团及基金会也达到142 121个。<sup>④</sup>根据《中国发展简报》和清华大学NGO研究所等有关资料的估算,目前国内稍有知名度的民间自发公益类组织已有300家左右。<sup>⑤</sup>在混合经济形态下,民间非营利组

① 莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)在早期研究中就是使用“民间非营利部门”(Private Nonprofit Sector)和“民间非营利组织”(Private Nonprofit Organizations),后来直接用非营利组织(Nonprofit Organizations)或其缩写形式“NPO”来指称这类组织,但每次对这一概念的界定时都强调了其“民间性”(private)。现在国内学者热衷于直接使用“非营利组织”和“NPO”,而有些学者对这类组织的民间性(Private)认识不够,以至于将我国政府控制的事业单位或其他政府举办的非营利机构与民间非营利机构相混同,因此,笔者特别强调使用“民间非营利组织”(Private Nonprofit Organizations)这一概念,以区别于政府创办和控制的非营利机构或组织。

② 迄今为止,不同的国家、不同的学者及实际运作者对“民间非营利组织”(Private Nonprofit Organization)这类组织的定义及内涵仍未达成一致,其中较为常见的名称有:“第三部门组织”(The Third Sector Organization, TSO)、“非营利组织”(Nonprofit Sector, NPO)、“慈善组织”(Charitable Sector)、“志愿者组织”(Voluntary Sector)、“免税组织”(Tax-exempt Sector)、“非政府组织”(Nongovernmental Organization, NGO)、“社会经济”(Economie Sociale)、“第三部门”(The Third Sector)、“公民社会”(Civil Society)、“社团”(Association)、“社区”(Community)等。莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)也指出,在非营利领域研究中存在概念上的模糊性。即使在美国一国之内,政府的不同机构、学术界的不同研究者以及民间非营利组织的不同实际运作者,对民间非营利组织的名称使用也是各不相同,美国学术界频繁使用的概念有:“第三部门”、“非营利组织”、“独立部门”(Independent Sector)等。这几个概念的内涵几乎完全重合,交替使用也不致引起任何误解。在其他国家及地区,有不少与“民间非营利组织”相类似的概念,如英国“志愿组织”,欧洲大陆的“社会经济”,日本的“公共事业”,中国的“社团”、“民间非企业单位”,以“事业单位”,以及中国台湾地区的“非营利事业”等。绝大多数学者都认为,这些概念涵盖的是处于政府与私营企业之间的那块制度空间中的组织和机制,但是,它们各自强调不同的侧面。(王绍光. 多元与统一[M]. 杭州:浙江人民出版社,1999: 6—7.)

③ <http://www.laetusinpraesens.org/themes/alph90.php>.

④ 中国民政部民间组织管理局,《2003年社会团体及基金会统计信息》, <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin>.

⑤ 邓国胜. 1995年以来中国NGO的变化与发展趋势[J]. 收录于王名. 中国非政府公共部门[M]. 北京:清华大学出版社,2004:88.

织通过提供社会福利服务获得了新的合法性,比如通过与政府签订社会服务协议,以及通过融入主流政治话语扩大社会影响,如“公民社会”和“第三条道路”;有些学者走得更远,声称民间非营利组织作为代议民主制的替代形式,是新出现的社团民主的不可或缺的积极参与者。<sup>①</sup> 民间非营利组织在现代社会中所发挥的作用与日俱增,以至于莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)指出:“我们处于‘全球社团革命’之中,这表现为组织化的民间志愿行为,处于国家和市场领域之外有组织的公民行动大规模兴起。我确信这是20世纪晚期具有重大意义的特征,其影响不亚于19世纪晚期民族国家的兴起。”<sup>②</sup>民间非营利组织的兴起,冲击着现代各国政府的角色功能。虽然宣称民间非营利组织已侵蚀了国家角色的说法未免夸张,但重大的改变事实上却已发生,亦即民间非营利组织在世界以及各国政治舞台上的作用与重要性明显增强。<sup>③</sup> 萨拉蒙甚至将其与政府相提并论为“第三方政府”(The Third Party Government)。<sup>④</sup> 英国政府与志愿组织签订协议(Compact<sup>⑤</sup>),加拿大政府与志愿组织订立协定(Accord<sup>⑥</sup>),联合国宣称2001年为国际志愿年(The International Year of Volunteers)<sup>⑦</sup>,这些行动都激发了志愿活动和民间非营利组织在建设强大的社区和稳定的政治体制中的角色意识,体现了民间非营利活动作为重要政治经济活

① John Casey, “Third Sector Participation in the Policy Process: A Framework for Comparative Analysis”, *Policy & Politics*, Vol. 32, No. 2, (2004): 242.

② Lester M. Salamon, “The Rise of the Nonprofit Sector”, *Foreign Affairs*, Vol. 73, No. 3 (July/August, 1994): 111—124.

③ L. Gordenker and T. G. Weiss, “Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions”, in *NGOs, the UN and Global Governance*, ed. T. G. Weiss and L. Gordenker (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1996), 26.

④ Lester M. Salamon, “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action”, in *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Lester M. Salamon (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995), 17—32.

⑤ 英国首先用“Compact”这个词来描述第三部门(或其中的重要部分)和政府之间的协定、条约。Lyons Mark, “Compacts Between Governments and the Voluntary Sector”, Paper to Governance and Partnerships in the Third Sector: Reconciling Agendas for Change Conference Melbourne, 27 April 2001, p. 1.

⑥ Lyons Mark, “Compacts Between Governments and the Voluntary Sector”, Paper to Governance and Partnerships in the Third Sector: Reconciling Agendas for Change Conference, Melbourne, 27 April 2001, p. 1.

⑦ 详细信息请参见: [http://www.volunteer.ca/volunteer/celebrate\\_iyv.htm](http://www.volunteer.ca/volunteer/celebrate_iyv.htm).

动形式的作用；<sup>①</sup>同时，这也引发人们进一步思考在民间非营利组织角色意识和功能作用日益凸显的情况下，政府与民间非营利组织之间关系如何变革、调整。

萨拉蒙等人的国际比较研究，给世人及学界展示了民间非营利组织这一“被丢失的大陆”(The Lost Continent)，揭开了广泛存在的、数量惊人的民间非营利组织的面纱，使人们迎面感受到“全球社团革命”的浪潮。他们的研究表明，民间非营利组织已经涉及人们生活的各个方面，并在公共领域发挥越来越重要的作用。<sup>②</sup>与此同时，在北方发达国家，传统的社会福利政策已经遭到一系列严肃的质疑；在重要的南方发展中国家，人们对国家主导的发展模式越来越失望；在中东欧国家，“国家危机”的扩展及其所带来的疑问，使得人们的注意力和新的期望聚焦于全球社会运作的民间非营利组织。<sup>③</sup>作为一种组织、制度，民间非营利组织与政府之间会产生怎样的关系？这些关系产生的基础及其关系内涵是什么？这些关系的发展状况及趋势是什么？这些都是民间非营利组织与政府关系研究领域的基本问题。虽然国内外学界对民间非营利组织的研究已日渐丰富，但对民间非营利组织与政府之间关系的理论研究还不深入，且过于注重民间非营利组织与政府之间功能性、经验层次的关系研究和解释，而对基本的理论问题探讨明显不足。

民间非营利组织与政府关系的实践发展与理论研究最为丰富、最为充分的当属美国。因此，本著作在对民间非营利组织与政府关系进行一般性研究的基础上，结合美国民间非营利组织与政府之间关系的实践发展和理论探索，对民间非营利组织与政府关系的历史发展、制度规范及其在发展中所面临的问题和困惑等作进一步研究。

① Kathy L. Brock and Keith G. Banting, *The Nonprofit Sector and Government in a New Century: An Introduction*, in *The Nonprofit Sector and Government in Interesting Times*, ed. Kathy L. Brock and Keith G. Banting (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2003), 2-4. [http://www.volunteer.ca/volunteer/celebrate\\_jyv.htm](http://www.volunteer.ca/volunteer/celebrate_jyv.htm).

② Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier and Associates, *The Emerging Sector Revisited: A Summary*. (Baltimore: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1999), 6.

③ [美]莱斯特·M. 萨拉蒙等. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 4.

### 三、选题的意义

首先,对民间非营利组织与政府之间关系的理论探讨,有助于理解和认知公共管理环境的转变和社会治理机制的变革,廓清民间非营利组织与政府之间关系发展的理论基础。通过对民间非营利组织与政府之间关系发展面临的挑战和困境的分析,揭示了民间非营利组织与政府关系发展的基本趋势。

其次,美国、加拿大等西方学者对民间非营利组织与政府之间关系的理论发展、实践模式及其所面临的问题都进行了广泛的探讨,深化了对第三部门及民间非营利组织的研究。我国学术界对该领域的研究不多,将这一研究领域及其研究成果介绍到国内,有助于拓展我国民间非营利组织的研究范畴,为我国民间非营利组织与政府之间关系的研究增添片砖只瓦。

最后,美国的民间非营利组织十分活跃,在不同领域、不同层次与政府形成了各种复杂的关系,其关系发展在西方具有代表性和实践性。本著作从美国民间非营利组织与政府之间关系的发展进程着手,对美国民间非营利组织与政府关系的历史发展、制度规范进行了梳理,进而探讨两者之间关系所面临的问题及其发展趋势。

# 第一章

## 绪论

### 第一节 研究现状综述

20 世纪 70 年代以来,西方发达国家和第三世界国家的民间非营利组织以及跨国性民间非营利组织的蓬勃发展,引起了国际学术界的高度重视。以民间非营利组织为对象的“第三部门”(Third Sector)研究兴起于 20 世纪 80 年代的美国<sup>①</sup>,随后盛行于北美和欧洲。据莱福·科勒莫(Ralph Kramer)等人的统计表明,20 世纪 70 年代以来民间非营利组织研究成果甚至比过去 50 年的总和还要多。<sup>②</sup> 进入 20 世纪 90 年代,转型国家的民间非营利组织的发展,成为国际学术界关注的焦点,尤其集中于对东欧公民社会及民间

① 1978 年以前,美国学术界几乎没有人对第三部门及民间非营利组织展开研究,直到 1980 年,布莱恩·科勒(Brian O'Connell)和约翰·加德纳(John W. Gardner)发起成立了独立部门(Independent Sector),为第三部门研究提供了一个综合论坛。这显然激发了美国学者的研究热情,以填补这一学术领域的空白。萨拉蒙成为这一研究领域的开拓者。自此以后,非营利部门研究在美国乃至全世界都兴盛起来。(Lester M. Salamon, *America's Nonprofit Sector: A Primer*, 2<sup>nd</sup> ed, New York: Foundation Center, 1999, Forward.),

② Kramer, Lorentzen, Melief and Pasquinelli. *Privatization in Four European Countries*, New York: M. E. Sharpe, Inc. 1993, 7—9.

非营利组织在其社会转型发展中角色功能的研究。<sup>①</sup>

在西方,最早对民间非营利组织展开研究当属经济学,而且经济学在此领域的理论建构与研究成果也是最为丰硕的学科之一。<sup>②</sup>到了20世纪90年代,一些经济学者开始反思过去提出的理论并进行修正,而社会学、政治学、法学、心理学、行政学、企业管理等学科亦急起直追,纷纷从各自领域的学术视野来探讨民间非营利组织的现实发展和理论建构。<sup>③</sup>到2000年,美国涉及非营利组织研究的学科领域达到12门类。<sup>④</sup>不少著名的学者从强调其在政治、经济、社会系统中的功能的角度来研究民间非营利组织,推出了许多重要的有关协会、社团活动的研究成果,如罗伯特·帕特南(Robert Putnam)、特德·斯科普尔(Theda Skocpol)、迈克尔·休德森(Michael Schudson)等,他们将民间非营利组织纳入了公民约定(civic engagement)、政治参与的范畴,认为通过民间非营利组织形式实现的公民参与决定了政府机构的效能、社会运动的特征、公民身份的性质、社会福利政策变迁以及福利国家的出现。<sup>⑤</sup>世纪之交(20世纪末、21世纪初以来),民间非营利组织与其他社会部门(如政府、企业、社区、家庭等)的互动关系、类型与模式的研究,以及第

① 20世纪80年代,第三部门的研究和公民社会理论的关系并不密切。这是因为当时的公民社会理论家主要是在政治哲学的层面展开规范研究,而第三部门研究则偏重于从组织理论和行政管理理论的角度开展研究。进入20世纪90年代后,这种情况发生了很大的改观。公民社会理论家开始转向从政治社会学的角度对作为一个社会实体的公民社会组织进行实证研究,而第三部门研究者也开始关注诸如非政府组织或非营利部门的作用及其与国家市场的关系等一般的理论问题,双方开始找到理论的契合点,公民社会理论和第三部门研究的关系也因此越来越密切,近年来这两种研究出现了合流的趋势。(何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京:社会科学出版社,2000:1-2.)

② 官有垣. 第三部门的研究:经济学观点与部门互动理论的检视[J]. 台湾社会福利学刊(电子期刊)2002,3:3. [http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW3\\_1.pdf](http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW3_1.pdf).

③ 官有垣. 第三部门的研究:经济学观点与部门互动理论的检视[J]. 台湾社会福利学刊(电子期刊)2002,3:3. [http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW3\\_1.pdf](http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW3_1.pdf).

④ 彼德·豪(Peter Dobkin Hall)统计了2000年在美国使用“Nonprofit”一词撰写学位论文的学术领域包括:人类学、工商管理、经济学、教育学、卫生学、政治学、心理学、社会学、社会工作(social work)、话语沟通(speech communication)、戏剧(theater)、妇女研究(women's studies)等。(Peter Dobkin Hall. *Globalization: A Chapter in the Sociology of Knowledge*. Prepared for Presentation to the Panel on Discerning Globalization: Language, Identity, and Emergent Transnational Collectivities, Social Science History Association, St. Louis, M. O., October 25, 2002. p. 10.)

⑤ Peter Dobkin Hall. *Globalization: A Chapter in the Sociology of Knowledge*. Prepared for Presentation to the Panel on Discerning Globalization: Language, Identity, and Emergent Transnational Collectivities, Social Science History Association, St. Louis, M. O., October 25, 2002. p. 6-7.



三部门在公民社会建构中的角色功能的讨论,不断出现在研讨会与学术期刊上,这反映了民间非营利组织与政府之间关系的研究越来越成为新的学术前沿。<sup>①</sup>

20世纪90年代初,民间非营利组织在中国还是个较为陌生的概念。但是,从1995年以来,中国民间非营利组织有了实质性的发展,其政治、社会功能逐渐体现。<sup>②</sup>国内学术界对民间非营利组织的研究也从概念和理论的引进转向关怀本土经验的实证研究,从单一的国外经验模式介绍转向综合的比较研究与分析。<sup>③</sup>民间非营利组织研究成果不断涌现、研究活动日益活跃。截至2004年,有关民间非营利组织的研究著作已超过120本。<sup>④</sup>1994年,清华大学NGO研究所开展了关于“中国NGO基本调查”的大型研究项目,这是我国较早、较成功的调查研究之一。<sup>⑤</sup>1999年7月,清华大学NGO研究所主办了国内首届关于NGO问题的国际研讨会——“非营利部门与中国发展国际会议”,这成为推动中国NGO研究的一个里程碑。<sup>⑥</sup>政府和民间机构的资助和支持也推动了我国民间非营利组织研究的深入,其中在学术界和实践上较有影响的包括:1998~1999年中国青年基金会资助的“中国第三部门研究项目”,该项目的研究成果出版了“第三部门研究丛书”;<sup>⑦</sup>喜马拉雅研究发展基金会资助出版了“NGO论丛”;<sup>⑧</sup>1999年财政部资助的

① 官有垣. 第三部门的研究:经济学观点与部门互动理论的检视[J]. 台湾社会福利学刊(电子期刊)2002,3:4. [http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW3\\_1.pdf](http://www.sinica.edu.tw/asct/asw/journal/TJSW3_1.pdf).

② 邓国胜. 1995年以来中国NGO的变化与发展趋势[J]. 收录于:王名. 中国非政府公共部门[M]. 北京:清华大学出版社,2004:85-98.

③ 熊跃根. 转型经济国家中的“第三部门”发展:对中国现实的解释[J]. 社会学研究,2001,1:90.

④ <http://www.chinanpo.gov.cn/web/listTitle.do?dictionaryid=1836>.

⑤ 该项目于1999年4月开始,通过文献研究、举办各种类型的研讨会、开展问卷调查和个案调研,取得了相当丰富的研究成果。该项目课题组陆续发表了学术论文60余篇、撰写研究报告88篇、出版理论著作和译著15本,总计各种研究成果字数超过500万字。(王名. 中国非政府公共部门[M]. 北京:清华大学出版社,2004:2-4.)

⑥ 王名. 中国非政府公共部门[M]. 北京:清华大学出版社,2004:2.

⑦ 该项目确立了10个研究课题,涵盖了与第三部门有关的最主要的研究领域,包括募捐、资助、激励机制、监督机制、法律环境、文化功能、效益评估、转型期发展模式、历史发展、国际比较等方面。这10项课题研究成果已经分别作为专著出版,“这10部专著的出版将把中国第三部门研究推向一个全新的高度,也必将对第三部门的发展产生积极的影响”。(王绍光. 多元与统一[M]. 杭州:浙江人民出版社,1999:4.)

⑧ 该丛书首批出版7本,其中论著5本,译著2本。主要涉及中国NGO理论探索、中国社团改革、非营利组织评估以及国外NGO与公民社会的理论研究等问题。(王名,刘国翰,何建宇. 中国社团改革[M]. 北京:社会科学出版社,2001:2.)