

桂林理工大学公共经济与管理丛书

玉苗 著

# 中国草根公益组织 运行机制研究

ZHONGGUO CAOGEN GONGYI ZUZH I YUNXING JIZHI YANJIU



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

桂林理工大学公共经济与管理丛书

本书为桂林理工大学博士启动基金项目成果

本书出版受桂林理工大学屏风学者及创新团队计划基金、桂林理工大学人文社会科学学院MPA专项建设基金资助

玉苗 著

# 中国草根公益组织 运行机制研究

ZHONGGUO CAOGEN GONGYIZUZHI YUNXING JIZHI YANJIU



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

## 图书在版编目(CIP)数据

中国草根公益组织运行机制研究/玉苗著. —武汉: 武汉大学出版社, 2017. 2

桂林理工大学公共经济与管理丛书

ISBN 978-7-307-19042-9

I. 中… II. 玉… III. 慈善事业—社会团体—研究—中国  
IV. D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 315470 号

责任编辑:郭 静 冯芬芬

责任校对:李孟潇

整体设计:马 佳

---

出版发行: **武汉大学出版社** (430072 武昌 珞珈山)

(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷:虎彩印艺股份有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 18.25 字数: 345 千字 插页: 1

版次: 2017 年 2 月第 1 版 2017 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-19042-9 定价: 55.00 元

---

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

## 内容提要

21世纪以来，草根公益组织迅猛发展，成为公益事业的生力军。作为真正的民间组织，草根公益组织对于中国公益事业的发展、社会领域的建设和发育、政府职能的改革、社会管理体制创新、转型期的社会整合、社会资本的构建、社会精神文明建设等都有着重要的意义。然而，由于外部环境的限制以及草根公益组织本身的不成熟，草根公益组织整体发展情况不容乐观，亟待理论研究。本书选取草根公益组织的典型个案，通过深入草根公益组织内部，对草根公益组织的运作和管理进行长期跟踪调查、收集资料，将草根公益组织的发展放置在社会转型的宏观背景下，并结合相关理论，对草根公益组织生存和发展密切相关的资源动员、内部治理和内部激励等机制的发展历程和特征进行了详细地描述，对其发展动力和发展逻辑进行了分析，在探讨三个机制发展的共性和内在联系的基础上归纳了中国草根公益组织发展的政府、社会、市场和草根公益组织四维变量，提炼了中国草根公益组织“倚靠体制的自主性发展”路径。

# 目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题和背景	1
一、研究背景	1
二、具体研究的问题	3
第二节 本研究涉及的重要概念	4
一、草根公益组织及相关概念	4
二、草根公益组织运行机制	7
第三节 研究综述	8
一、草根公益组织发展困境及原因的研究	8
二、草根公益组织运行机制的研究	14
三、草根公益组织发展路径的探索	22
四、对现有研究的分析	23
第四节 研究设计	24
一、研究思路 and 目的	24
二、质性研究方法	27
三、研究视角和理论	35
四、框架和意义	36
第二章 草根公益组织发展内外制约	39
第一节 草根公益组织发展的外部环境	39
一、宏观环境：快速转型的社会	39
二、制度环境：法团主义管理体制	43
三、非正式制度环境：文化模式转型	47
第二节 草根公益组织的自身障碍	58
一、发展起步晚、发育时间短，处于初创期	58
二、西化倾向明显、本土特色不足	60

第三章 草根公益组织的资源动员机制 .....	63
第一节 资源动员发展的分析框架 .....	63
一、社会转型视角下的动员研究 .....	63
二、动员系统论 .....	65
三、“社会转型+动员系统”分析框架 .....	67
第二节 B组织资源动员发展的历程 .....	67
一、工商注册的“公司”：市场化动员为主 .....	68
二、走向熟人社会：运用个人社会资本的私人化动员 .....	71
三、走向陌生人社会：业内动员和媒体动员的尝试 .....	73
四、“准社会化动员”为主，私人化动员相配合 .....	76
五、社会企业的新探索促成动员方式的多元格局 .....	88
第三节 B组织资源动员发展的特征 .....	91
一、动员系统要素的发展 .....	91
二、动员系统结构的发展 .....	100
三、动员系统功能的发展 .....	105
第四节 B组织资源动员发展的解释 .....	107
一、资源动员系统发展的动力因素 .....	107
二、资源动员系统结构的合理性 .....	114
第四章 草根公益组织的内部治理机制 .....	124
第一节 社会转型与组织治理 .....	125
一、社会转型：从人治到法治 .....	125
二、组织治理的基础——权威 .....	127
第二节 B组织内部治理发展的历程 .....	131
一、权威均衡期，出资人共同治理模式 .....	131
二、创始人个人权威的积累与创始人治理模式的形成 .....	132
三、创始人治理主导下的制度化治理建设 .....	133
四、创始人匆忙退出，权威真空期的制度化治理困境 .....	137
五、创始人回归，创始人（精英）治理与制度化治理相结合 .....	138
第三节 草根公益组织内部治理的发展分析 .....	141
一、草根公益组织内部治理机制发展的影响因素 .....	141
二、草根公益组织内部治理模式的选择：综合治理模式 .....	145
第五章 草根公益组织的激励机制 .....	156
第一节 需要与激励 .....	156

一、马克思主义的需要理论 .....	157
二、社会转型与人的需要 .....	162
三、公益组织中的需要和激励 .....	168
第二节 B 组织内部激励的发展 .....	175
一、激励机制发展的历程 .....	175
二、工作动机与需要：他们为什么而来？ .....	177
三、组织引导与组织认同 .....	185
四、组织激励机制 .....	195
五、需求满足的情况：他们得到了什么？ .....	202
第三节 草根公益组织激励机制的基本特征：完全性的共同体 .....	209
一、共同体理论 .....	210
二、草根公益组织的共同体激励体系 .....	216
第四节 草根公益组织内部激励机制发展的分析 .....	221
一、草根公益组织内部激励机制发展的基本动力 .....	222
二、草根公益组织内部激励机制发展的基本模式 .....	224
<b>第六章 中国草根公益组织发展路径的探析 .....</b>	<b>230</b>
第一节 三大机制发展的共性和内在联系 .....	230
一、资源动员、内部治理和内部激励机制发展的共性 .....	231
二、资源动员、内部治理和内部激励机制之间的联系 .....	233
三、从运行机制发展看影响组织发展的重要因素 .....	235
第二节 中国草根公益组织的发展路径 .....	244
一、草根公益组织发展的四维变量 .....	244
二、草根公益组织单一取向的发展路径 .....	251
第三节 综合取向的路径：“倚靠体制的自主性发展” .....	255
一、“倚靠体制” .....	256
二、自主性发展 .....	260
三、“倚靠体制”与“自主性发展”的关系 .....	264
四、“倚靠体制的自主性发展”路径的意义 .....	270
<b>结语 .....</b>	<b>272</b>
<b>参考文献 .....</b>	<b>274</b>

# 第一章 绪 论

进入 21 世纪,尤其是最近几年来,草根公益组织大量兴起,迅速发展,在数量上占据了绝对优势,成为中国公益事业的生力军,在很大程度上决定了中国公益事业的未来发展走向。然而,由于外部环境的种种限制以及草根公益组织本身的不成熟,被称为“第三世界”的草根公益组织整体发展情况不容乐观,其中的大多数在生存线上苦苦挣扎。它们当中,不乏一些怀抱社会理想,具有坚定信念,强烈的社会使命感和责任感的草根公益组织,在理想、信仰、社会责任感和使命感等精神力量的激励下,选择直面现实、坚持不懈、大胆创新、勇于实践,用实实在在的努力为自己赢得生存和发展的空间。本文关注的是中国社会转型背景下,草根公益组织如何突破内外制约,走上适合自己的本土化发展之路。

## 第一节 问题和背景

### 一、研究背景

我国当代公益慈善事业的发展是对改革开放后社会转型的回应。中国的公益慈善组织有两个来源,即自上而下和自下而上的两种路径<sup>①</sup>。遵循自上而下发展路径的组织,被称为官办慈善组织。它们与政府改革相关联,在相当程度上是政府改革和政府职能社会化的产物,主要是由政府各部门发起成立,在人事任免、内部治理等方面受政府的控制,获得政府资源的支持,工作人员有些是国家公务员,有些具有事业单位编制,也因为具有政府背景在募捐市场上具有相对优势,资源一般比较雄厚,运作上体现明显的行政化、官僚化作风。另一种是自下而上的公益慈善组织,他们与市场经济的发展以及与之相关联的经济、社会民主化进程有关,是公民有组织地参与经济过程、社会过程乃至政治过程的产物,所以他们主要的社会资源,包括人、财、物、信息、管理和相应的组织资源等,主要来

<sup>①</sup> 王名,贾西津.中国 NGO 的发展分析 [J].管理世界,2002 (8).



自市场、社会、海外等开放的竞争世界。这条道路的基本特征是：在党政权力不及、政策失灵或者默许的边缘地带，往往依靠精英人物发起成立一定的组织，他们动员媒体和各种社会力量，利用来自民间的各种资源，瞄准一定的社会问题开展积极的活动，活动领域及方式的多样性，组织管理及运作的自发性，制度设计及约束的随意性。自下而上的发展路径是应社会需求，是公民自愿发起、为公益目的而设立并独立运作的民间组织，又被称为草根组织。这类组织在 21 世纪，特别是 2008 年汶川地震后大量涌现，成为公益领域的主力军。

希望工程的创始人、公益领袖徐永光仿照毛泽东的三个世界理论，将我国公益领域划分为三个世界<sup>①</sup>：第一世界就是目前主导公益行业、力量最强大的官办民间组织、官办慈善机构，第二世界是非公募基金会，第三部门里的第三世界，就是没有政府背景的草根组织。草根组织数量庞大，因为双重管理制度的制约，大多没有在民政部门登记，但据相关估计，其数量是民政登记社会公益组织数量的 10 倍。从数量上看，草根组织应该作为慈善公益行业的主体，但实际上这支数量庞大的草根组织队伍力量却还十分薄弱，基本还处于婴幼儿期，在外部环境和内部制约的双重困扰中，生存普遍艰难，发展更是举步维艰。

据相关研究，草根公益组织生存和发展主要面临合法性困境、资金困境、人才困境、定位困境、能力困境、知识困境、管理困境、信任困境等。有人认为将目前中国公益组织所面临的问题皆归咎于“体制问题”，将目前公益组织所面临困境的矛头都指向“体制问题”，是无解的死胡同，是没有可行的解决方案，应该放弃把“体制”当做万能的挡箭牌，公益组织自己应该“立足于中国现实土壤，并努力寻找突围之路、解决方案”。<sup>②</sup>这种观点也许太绝对。事实上，中国慈善公益事业的发展需要政府主动地自上而下的改革，给公益组织更多的制度空间、更好的政策环境；但同时也需要公益组织自身的努力，自下而上地推动政府的改变。因为在国家与社会的关系当中，国家虽然占据了主导，但市场经济的不断推进也给草根组织释放了更多自由的社会空间。国家名义上对社会组织实行严格的双重管理制度，以期将社会组织都纳入行政控制体系中，但事实上，由于过高的门槛，反而使更多的社会组织游离在体制之外，是政府没有控制到的。而政府出于社会需要，实际上也默认体制外社会组织存在。这恰恰说明了政府在社会组织管理方面有心无力的现实和无奈。体制外的社会组织是体制内组织的 8 至 10 倍，这些草根组织自生自灭，只要没有太多的威胁，政府是不支持、不表态、不接触的默认态度。这实际上是给了草根组织一个生存的机会和空间。另外，市

<sup>①</sup> 徐永光. 论公益界的“三个世界”[EB/OL]. 基金会信息中心网, 2012-01-13.

<sup>②</sup> 刘京. 美国公益启示录：寻找中国公益组织突围的钥匙[J]. 公益时报, 2011-11-22.

场经济的推进、社会的发展也为草根公益机构提供了更多的资源。这时，草根的处境一定程度上要看草根自己的智慧和努力。

然而，当今对体制问题的分析、讨论已经较为成熟，而从草根公益组织角度努力方向的研究还远远不足。在这样的现实情况下，很有必要加强从草根公益组织的视角，深入草根组织内部，通过研究组织的管理和运作的实践，总结出草根组织的生存和发展之道。而不是一味地强调国家制度对草根组织种种不利的限制，强调草根发展中政府的决定性作用，被动等待政府层面的改革。实际上，许多草根组织在面临制度与资源的双重制约时，并不只是被动顺应和等待，而是积极努力在实践中摸索、创新，运用各种策略改善自己的生存环境，赢得生存和发展。所以，我们希望更多地从草根公益组织的视角，来谈谈“夹缝中”的生存、发展之道，即草根公益组织如何改变处境，如何运用现有的条件、资源，采取怎样的策略、措施，通过怎样的努力，实现生存和发展。

## 二、具体研究的问题

本书希望通过深入草根公益组织的内部，动态地考察在中国转型社会的背景下，面对内外双重制约，草根公益组织的生存发展之道，重点选择了与草根公益组织当前所面临的合法性困境、资源困境、人才困境、治理困境等密切相关，并对公益组织的生存和发展至关重要三个环节和机制，即资源动员、内部治理和激励等进行研究，考察这些机制发展的具体历程和基本特征及规律，从这些机制发展的共性和内在联系中探讨草根公益组织的本土化发展路径。具体问题是：

(1) 草根公益组织的资源动员机制经历了怎样的发展过程？其变化和发展的内在动力是什么？在本身缺乏合法性、专业能力不强、公信力不高等缺陷制约下，以及外部环境不力、官办垄断慈善资源、社会支持不足等情况下，如何进行资源动员，采取了怎样的方式和策略，呈现出怎样的特点？

(2) 草根公益组织的内部治理机制如何？在不同的发展阶段，其内部治理机制是否有变化？其发展的动力、方向是什么？在中国特殊国情和草根公益组织内部制约的情况下，如何实现科学、高效的治理？

(3) 草根公益组织的内部激励机制是如何变化发展的？在不同的时期，草根公益组织采取什么方法、措施，设计了怎样的制度安排来激励组织成员为组织使命而奋斗？草根公益组织激励机制变化和发展的动力、特点和方向是什么？

(4) 草根公益组织资源动员机制、内部治理机制、内部激励机制的发展具有怎样的共性和内在联系？从中反映了草根公益组织发展的影响因素有哪些？其遵从的是怎样的模式？什么样的发展道路才适合中国草根公益组织？

## 第二节 本研究涉及的重要概念

### 一、草根公益组织及相关概念

我们看到经常使用的和公益组织相关的表达有：公民社会组织、第三部门、第三部门组织、第三域、非政府组织、非营利组织、民间组织、社会组织、社会团体、志愿部门、志愿域、志愿组织、草根组织、公益组织等。各国在用词习惯及对组织范围的界定上有所差异，这些概念的内涵和外延有时候基本一致，可以相互通用；有时候它们又有不可忽略的差异，或者是相互包含的关系，或者是相互交叉的关系，让人眼花缭乱，莫衷一是。因此，十分有必要进行辨析和界定。

**第三部门：**“第三部门”是来自西方文化的用语，指政府系统以及市场或系统之外的所有民间组织或民间关系的总和。康晓光认为：“在中国，第三部门内的组织包括：人民团体类组织，国家规定的免登记社团，事业单位，地域型组织，在民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位、基金会，在其他政府部门登记注册的第三部门组织，海外力量第三部门在中国的分支机构，挂靠在合法组织下的各种兴趣组织，互联网上的虚拟社团，政府反对组织。此外，大量以企业法人身份登记注册，但按照第三部门组织的理念与方式，从事非营利活动的组织，按照功能来看，也应该归入第三部门的范畴。”<sup>①</sup>可以说这是一个广义的第三部门概念。同时康晓光教授也给出了狭义的第三部门概念，认为，主要包括在民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位、基金会，挂靠在合法组织下的各种公益组织、大量以企业法人身份登记注册，但按照第三部门组织的理念与方式，从事非营利活动的组织。

**非政府组织：**非政府组织强调组织的非官方性，表明组织不属于政府组织系统，明显不同于政府组织。非政府组织有广义与狭义之分。广义的非政府组织，包括除政府和企业之外的所有社会组织。狭义的非政府组织，是不以营利为目的且具有正式组织形式，具有一定的自治性、志愿性、公益性或互益性的非政府系统社会组织。

**非营利组织：**具有组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性五大特征。非营利性指不以营利为目的，不进行利润分配，不得以任何形式将组织的资产转变为私人财产。非营利组织和非政府组织在内涵和外延上一致，经常可以互

<sup>①</sup> 康晓光，冯利主编. 2011 中国第三部门观察报告 [M]. 北京：社会科学文献出版社，2011.

换使用，两者的区别主要是侧重点不同，非政府组织强调的是有别于政府的主体独立性以及和政府的区别，而非营利组织主要侧重于经济方面，主要强调和企业等营利机构的区别。

**民间组织和社会组织：**民间组织和社会组织是我国政府官方用语，主要出现在政府的政策、报告、文件、法律法规中。从社会组织在我国的发展来看，其概念经历了从社会团体到民间组织再到社会组织的演变过程<sup>①</sup>。在政府话语系统中社会组织主要是指：由社会公众自愿组建、成立的非政府、非营利，具有组织章程、合法注册的组织，包括社会团体、民办非企业、基金会三大类。政府最开始使用的是民间组织概念，后来因为在中国历史文化中，民间组织具有与政府对抗的色彩，为了避免这种传播的偏差，2007年党的十七大后政府逐渐采用“社会组织”代替“民间组织”，“社会组织”开始成为政府文件及规章制度中的用语。

**慈善组织：**慈善组织是非营利组织、非政府组织中的一个类别，具有非营利组织、非政府组织的组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性。除了这些共性之外，慈善组织具有自己的个性，集中体现在利他性和慈善性。利他性指的是慈善组织的服务对象主要是弱势群体，具有满足基本需求的特点；慈善性则指慈善组织开展活动的主要资金不能来自受益者，而应主要来源于社会捐赠和受益者之外的其他主体。

**志愿组织：**志愿组织强调了组织的自愿性，但志愿性并非为公民社会组织所特有，一些政党组织也强调其成员参加组织的志愿性。一般来说，慈善组织都是成员志愿参加的，是志愿组织；但并不是所有的志愿组织都是慈善组织，有些志愿组织是为了共同的兴趣、爱好或者利益，如协会、行会等就不是慈善组织。

**草根组织：**在西方语境中，人们往往是从组织的活动范围来界定草根组织，将那些直接提供服务，主要活跃在基层和社区等小范围内的非营利组织称为草根组织。这样的草根组织概念强调的是其“基层性”。在中国的语境下，草根组织强调的是其民间性，指的是由民间力量在自愿基础上，自下而上组建、发展的非营利组织，主要与具有官办背景的组织相区别。如王名认为，在我国，草根组织系民间人士自下而上发起、直接从事公益服务或者组织社区活动的一类组织<sup>②</sup>。乔松、王乐芝认为草根组织主要依靠社会力量进行运作，无论在组织结构上、管

<sup>①</sup> 姚华平. 国家与社会互动：中国社会组织建设与管理的路径选择 [D]. 华中师范大学博士学位论文, 2010.

<sup>②</sup> 王名. 非营利组织管理概论 [M]. 北京：中国人民大学出版社, 2002.

理上,还是财政上都不存在对政府的依附关系,相对自治,强调志愿、参与精神<sup>①</sup>。由于中国社会组织双重管理制度的制约,大多由社会力量自下而上发展起来的组织往往难以获得在民政部门注册的合法身份,游离于体制外,因此人们也产生了根据组织的法律地位进行界定,将未能得到合法身份的公益组织通常界定为草根组织。如史传林认为,草根组织是跨越国家设置的双重管理的制度门槛,未能得到合法的身份和地位而游离于正式制度之外的非政府组织<sup>②</sup>。综上所述,草根组织是指在现行法律框架内,因各种原因不能在民政部门登记注册,从而无法获得法人资格的民间自发组建的组织,但是在相当程度上有非营利组织的核心特征,即非政府非营利性的组织<sup>③</sup>。同时,也有按照西方“草根组织”概念的界定,将那些主要活跃在基层和社区等小范围内的非营利组织称为草根组织。

**草根公益组织:**根据组织的性质,草根组织可以分为公益型草根组织和互益型草根组织。草根组织中仅仅具有互益性的组织不能算作慈善组织,那些从事捐赠、志愿服务等公益活动的才属于慈善组织,可称为草根公益组织。结合学者们的论述和本文研究目的,本文的草根公益组织采用宽泛定义:指的是由民间发起成立,进行公益活动的具有全职工作人员和实体组织的公益组织,而并不只是将是否注册作为草根公益组织的评判依据。包括:(1)已经在民政部门注册,具有合法身份的组织;(2)挂靠合法社团、组织,或在机关、团体、企事业单位内部经本单位批准成立的草根公益组织;(3)工商注册的并取得企业法人资格而从事公益性活动的草根公益组织;(4)未注册也未挂靠,没有合法身份的草根公益组织。由于中国社会组织双重管理体制的制约(虽然近年来有松动的迹象),能够在民政部门注册获得合法身份的组织只占草根公益组织队伍中的小部分,大部分草根公益组织是缺乏合法身份的。有鉴于此,本文的研究对象侧重于那些缺乏合法身份的草根公益组织。

要特别指出的是,本文探讨的草根公益组织不包括那些没有全职工作人员的爱心QQ群、志愿团队。虽然这些团队也是由民间自发组建,但是在公益组织朝着专业化、职业化方向发展的趋势下,完全依靠志愿者而没有专门的全职工作人员进行管理,那么这些公益团队面临的生存压力、团队的活动方式和专业做公益的组织区别很大。

① 乔松,王乐芝.中国草根组织与政府关系模式的探讨[J].吉林建筑工程学院学报,2009(8).

② 史传林.草根NGO的伦理困境与改善策略[J].学术交流,2009(8).

③ 贾西津.第三次改革——中国非营利部门战略研究[M].北京:清华大学出版社,2005.

## 二、草根公益组织运行机制

**组织发展：**发展是指事物由小到大、由简单到复杂、由低级到高级的变化过程。在本书中，草根公益组织的发展指的是草根公益组织不断突破初创期的合法性困境、资金困境、人才困境、知识困境、治理困境等发展困境，朝着专业化、规范化、制度化等方向发展的过程。从这个角度来看，草根公益组织不断实现发展的过程，具体体现在其不断突破各种发展困境上，尤其是合法性困境、资金困境、人才困境、知识困境、治理困境等，而与这些困境密切相关的机制或环节的发展则成了草根公益组织发展的关键。它们分别是：资源动员机制，与合法性困境和资金困境密切相关，资源动员主要是实现合法性资源和资金的动员；内部治理机制，与治理困境密切相关，主要解决组织的决策、领导、监督、执行等问题的制度安排；内部激励机制，与人才困境、知识困境、能力困境等密切相关。因此，对于草根公益组织的发展，我们在本书集中探讨的是资源动员机制（包括组织合法性的发展）、治理机制和激励机制的发展等。

**资源动员机制：**那些能够满足需要，有利于组织发展的物品和非物品都视为资源。资源有物质资源和非物质资源，或者说是有形资源与无形资源之分。有形资源：例如人力、物力、财力、场地空间等；无形资源：例如技术、知识、组织、社会关系等。公益组织资源最重要的包括人、财、物等有形资源，以及合法性资源、信任资本、符号资源、关系网络、情感性资源等无形资源。资源动员就是对各种资源的有效调动。资源动员机制就是组织为了有效动员资源而采取的策略、方式、手段等的总称及其关系。草根公益组织的资源动员机制是有效调动人、财、物、信任、合法性、符号、社会网络、公共关系等有形、无形资源以满足组织生存和发展需求，实现组织宗旨的各种策略、方式、方法、手段等之间的总和及其关系。

**内部治理机制：**治理分为内部治理和外部治理。非营利组织内部治理是对组织的内部人为基础的治理，所要解决的是组织内部的利益协调与整合问题，主要途径是通过组织的机构设置和权利安排来解决与组织有关的效率问题。非营利组织外部治理则是指通过组织的捐助人或出资人、服务对象或受益人、政府主管部门、专业协会、所在社区、社会舆论、国家法律法规等外部力量对组织行为和组织使命的监督<sup>①</sup>。内部治理还有广义和狭义之分，广义上的公益组织内部治理包括人力资源、薪酬福利管理、财务制度、员工的激励约束机制、组织发展战略以

<sup>①</sup> 徐晞，我国非营利组织治理问题研究 [M]，北京：知识产权出版社，2009。

及一切与组织管理控制有关的一系列制度安排；狭义上的治理指决策权、执行权、管理权和监督权在组织不同部门的相互制衡的制度安排。本书主要是在狭义层次上使用“非营利组织治理”概念。

**内部激励机制：**激励是通过某种方式引发行为，并促进行为以积极状态表现出来的一种手段。激励就是刺激需要、引发行为、满足需要、实现目标的一个动力过程，其目的在于激发人的正确行为动机，调动人的积极性和创造性，以充分发挥人的智力效应，做出最大成绩。在管理学中，激励是指管理者在管理过程中将有意识的外部刺激，转化为被管理者的自觉行动，从而最大限度调动被管理者的积极性，实现管理目标的过程。激励有激发和鼓励的意思，是管理过程中不可或缺的环节和活动。有效的激励可以成为组织发展的动力保证，实现组织目标。激励以组织成员的需要为基点，以需求理论为指导；激励有物质激励和精神激励、外在激励和内在激励等不同类型。公益组织的内部激励机制，其实质是探讨和解释关于其内部动力来源的问题，即组织设计了怎样的制度安排，运用怎样的技术、手段、方法、措施等把人吸引到组织来，使人们愿意为组织工作，奉献聪明才智，并愿意留在组织里。

### 第三节 研究综述

目前，学界对非政府组织（NGO、非营利组织、第三部门、社会组织、社团、公民社会组织等类似概念）进行总体性研究的成果比较多，草根公益组织的研究大体上还是在非政府、非营利组织的概念语境下进行，针对性的专门研究较为零散。由于学者学术训练、表述偏好和研究侧重点有异，在具体的实际研究中，草根非政府组织、草根 NGO、草根非营利组织、草根民间组织、草根志愿组织、民间非政府组织、民间公益性社会组织等也往往是以草根公益组织为主体的研究，因此，本文对草根公益组织发展的相关研究并不拘泥于原文是否采用了“草根公益组织”这个概念，而以其研究的对象是否是“由社会力量自下而上组建，以社会公共利益为取向的志愿性非营利组织”为参考的标准。综观涉及草根公益组织的研究，主要集中在草根公益组织的功能、发展（生存）困境、行动策略、发展对策、管理、能力建设等方面。

#### 一、草根公益组织发展困境及原因的研究

在草根公益组织的相关研究中，生存和发展困境是关注的焦点。从内容上，现有文献常常强调草根公益组织在生存和发展上面临的身份困境（或称注册困境、合法性困境）、资金困境、人才困境、知识困境、管理困境、信任困境等方

面；从来源上来看，这些困境有外部和内部两个来源，外部包括宏观的体制、政策环境、历史、文化等的影响；内部因素主要是和草根公益组织本身密切相关。

### （一）草根公益组织生存和发展所面临的困境

草根公益组织是第三部门（非政府组织、非营利组织、社会组织）中的重要组成部分，学术界对第三部门在我国的发展困境做了大量研究，这些困境也是草根公益组织遇到的困境。何增科认为，中国的公民社会组织存在注册困境、定位困境、人才困境、资金困境、知识困境、信任困境、参与困境和监管困境<sup>①</sup>。王名等指出中国 NGO 在资源方面存在社会资源不足，公益产权基础薄弱和专业能力缺乏，多元力量难于整合等问题<sup>②</sup>；管理层面存在双重管理限制、社会监督乏力、市场机制挤压公益等问题；制度环境层面，法律环境为制约中国公民社会发展的重要因素<sup>③</sup>。俞可平则认为现存的制度环境在许多方面已经难以适应它进一步生长的需要，其中有些制度性因素已经成为制约公民社会发展的瓶颈<sup>④</sup>。王名、贾西津认为<sup>⑤</sup>我国的 NGO 先天弱质、后天困难，大多数 NGO 在政府规制和市场挤压下艰难寻求生存和发展之路，存在的主要问题集中在资源不足，能力不足，缺乏自治。姚华平认为，我国社会组织的生存和发展面临体制性障碍、合法性障碍、功能性困境和自律性困境。

草根公益组织作为非营利组织中的一类，既有非营利组织发展的共性，也面临草根组织独特的问题。目前学者对于草根公益组织发展困境的研究，总的来说，可以归纳为以下几点：第一，“合法性”困境；第二，资金困境；第三，人才困境；第四，自身能力发展困境；第五，内部治理/管理困境。

#### 1. 合法性困境（注册困境、身份困境）

合法性由英文单词 legitimacy 翻译而来，实际上其含义与汉语的“正当”比较接近，表明某一事物具有被承认、被认可、被接受的基础，其具体的基础往往比较多元，如某种习惯、某条法律、某种主张、某一权威等。因此合法性的内涵往往包括：符合传统的；根据法律的、符合法律的；与既定的规章、原则、标准相一致的；符合推理规则的、有逻辑的、并因而有效力的；正当的，等等。高丙中在《社会团体的合法性问题》<sup>⑥</sup>中，将社会团体的合法性分为社会合法性、行

① 俞可平. 中国公民社会的制度环境 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2006.

② 王名. 中国非营利评论 (第一卷) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

③ 王名. 中国非营利评论 (第一卷) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.

④ 俞可平. 中国公民社会: 概念、分类与制度环境 [J]. 中国社会科学, 2006 (1).

⑤ 王名, 贾西津. 中国 NGO 的发展分析 [J]. 管理世界, 2002 (8).

⑥ 高丙中. 社会团体的合法性问题 [J]. 中国社会科学, 2000 (2).



政合法性、政治合法性和法律合法性四种。社会合法性表示社团由于符合文化传统、社会习惯、社会共同利益等而具有合法性；法律合法性表示社团由于满足了法律规则而获得的合法性；政治合法性表示社团由于符合国家的思想价值体系而被承认享有的合法性；行政合法性表示社团由于遵守行政部门（国家机关或具有一定行政功能的单位）及其代理人确立的规章、程序而拥有的合法性。在这四种合法性中，社会合法性是一切社团开展活动的基础。然而，中国当前的国家与社会的关系使社会组织的社会合法性降为有限的合法性，它们只能在有限的空间，以有限的方式进行活动；行政合法性是一种形式合法性，是社团法人的前提条件；政治合法性是一种实质合法性，对于社团的存在和发展都是至关重要的，在中国的公共空间的任何事物都要首先解决政治合法性问题，并且组织的活动要不断地接受政治合法性的检验；法律合法性实际上是整合前述三种合法性的核心。在这四种合法性中，行政合法性、政治合法性、法律合法性都是由国家认定，可统称为国家合法性。社会合法性的基础在于社会，而在我国，受长期的“强国家——弱社会”格局的影响，社会合法性也往往以“政府为基础”<sup>①</sup>，具有局限性和依附性。由此可见，在我国现阶段，国家依然是合法性的首要提供者<sup>②</sup>。

我国的社会组织管理体制对社会组织是控制取向，采取预防和抑制的措施，规定了社会组织必须登记注册才能获得合法身份，对登记注册的各项条件进行了严格限制，更重要的是双重管理制度，要求社会组织在登记注册前首先必须获得业务主管单位的同意。国务院在1998年实施的《社会团体登记管理条例》规定了（实质上对社会组织提出了综合的合法性要求）：政治上达标、行政上挂靠、符合法律程序、得到社会支持，哪一个方面都不可缺少。可见在草根公益组织合法性的赋予当中，国家占据了主导和决定的地位。2014年以后，社会组织双重管理体制有了松动的迹象，国家民政部规定一些特殊类型，如公益慈善类、社会服务类无需业务主管部门而直接登记注册。这对草根公益组织合法性困境的解决是一个有利因素。然而，草根公益组织的合法性不仅仅是注册登记的问题，其实是政府对草根公益组织的信任问题。在“强国家——弱社会”的整体格局影响下，作为社会力量代表的草根公益组织的合法性仍然主要由政府所决定，因此，草根公益组织的合法性困境并不会在短期内解决。

## 2. 资金困境

草根公益组织缺乏合法身份，合法性不足，使资源渠道受限于组织的自我投

① 陈津利. 中国慈善组织个案研究 [M]. 北京: 中国社会出版社, 2008.

② 孙立平等. 动员与参与: 第三部门募捐机制个案研究 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.