

# 第 1 章 导 论

## 1.1 选题的背景及意义

现代公共管理理论认为，政府和非营利组织都是社会公共事务管理的主体，两者形成良好的互动关系有助于公共管理效能的提升。然而，在我国公共管理实践中，由于多方面的原因，政府与非营利组织关系在处理过程中存在着种种问题，这些问题的存在，限制着政府职能的转变和发挥，也限制着社会自我管理和自我发展能力的增强。许多社会问题由此而生，也由此而得不到有效解决，进而制约着我国经济社会的持续、健康发展。

我国在改革开放以前，政府是全能型的，它几乎成了社会公共事务管理的惟一主体，非营利组织的发展受到抑制，政府对社会公共事务管理几乎无所不包，以至于最终陷入困境。

改革开放以来，我国经济、政治、社会生活以及文化观念发生了巨大的变化，这种变化也反映到非营利组织的发展上来。就社会团体而言，截至 2002 年底，全国共登记社会团体 13.3 万个。其中，全国及跨省域活动的社团 1712 个；省级及省内跨地（市）域活动的社团 20069 个；地级及县以上活动的社团 52386 个；外国商会及港澳台社团 64 个，其中全国及跨省域活动的 15 个。<sup>①</sup>而在“文革”前的 1965 年，我国全国性的社团只有将近 100 个，地方性社团 6000 多个。<sup>②</sup>两者相比，可谓发生了重大的变化。而民办非企业单位则从无到有，2002 年底发展到 11.1 万个。<sup>③</sup>非营利组织正在成为我国社会经济发展中一支重要的力量，在社会公共事务管理中扮演着无可替代的角色。

尽管如此，也应当看到，我国非营利组织的发展还远远不够。由于非营利组织是公民社会发展的产物，而我国的公民社会尚欠发达，所以，在现有的社会状况下发展起来的非营利组织在成长过程中还面临着很多困惑和悖论。非营利组织的发展需要一个公开、公平、竞争、可持续及宽松的外部环境，但目前非营利组织的外部环境还比较严峻。从政府方面来说，它应当在领域拓展、管理改革和法制建设等方面为非营利组织提供一个良好的外部环境。然而，据有

<sup>①</sup> 民政部：《2002 年民政事业发展统计公报》。

<sup>②</sup> 吴忠泽、陈金罗：《社团管理工作》，中国社会科学出版社 1996 年版，第 5 页。

民政部：《2002 年民政事业发展统计公报》。

关专家估计，目前全国尚未取得合法身份的非营利组织的数量超过 100 万，而造成这种现象的根本原因就在于过于严格的双重管理体制。<sup>①</sup> 由于现行法规政策的限制，往往是那些与政府关系密切的非营利组织才能取得合法的身份。现实中，不少自下而上的非营利性组织为了取得合法的身份，只好到工商局登记以企业的身份存在。<sup>②</sup> 还有为数众多尚未取得合法身份的非营利组织则采取不去登记的办法自行其是。显然，这需要政府采取措施，将众多的非营利组织都纳入法制的轨道上来，加强对非营利组织的管理和监督；同时，更为重要的是，政府要保护非营利组织，为非营利组织创造一个宽松的外部环境和广阔的发展空间。非营利组织也的确需要这种外部环境和发展空间。

当前，我国政府与非营利组织的关系究竟应当如何互动、如何发展，还处于探索之中，远未定型，还存在着诸多矛盾和问题。我们看到，随着改革开放的深入和市场经济的发展，我国正在朝“小政府、大社会”的目标迈进。在这种新的形势下，需要一个强大的非营利部门来承接政府转移的职能，政府应当培育和发展非营利组织，以便使它们有效地提供社会服务。然而，从历史经验来看，由于诸多非营利组织还缺乏社会公信力、缺乏自律和社会监督，一旦政府放松了管制，一个基本的事实是非营利组织违背非营利性原则，甚至违法乱纪的行为就明显增多并呈愈演愈烈之势，这使得非营利组织又难以有效承接政府转移的职能。在这种情况下，政府又不得不加强管制，以控制非营利组织的违规行为。可是，加强管制，却又往往带来诸多负面影响，使得非营利组织缺乏活力和变革的动力，筹资困难，不能吸引高素质人才，开展的项目和活动减少，能力更为不足，这样，它们也就无力有效承接政府转移的职能。因此，政府又不得不开始放松管制，从而形成政府与非营利组织关系发展中不良循环。这在一定程度上既制约着非营利组织的发展，又制约着政府改革的进程。

就非营利组织在社会公共事务管理中应当发挥的作用而言，我国非营利组织的发展还远不能适应现实的需要。特别是和国外的非营利组织发展相比，和改革开放中社会的巨大变迁带来的需求相比，我国的非营利组织表现出明显的“先天弱质、后天困难”<sup>③</sup>。它们在获取和运用资源、协调关系、发挥作用等方面都不存在明显的优势。就拿行业协会来说，不少行业协会的作用还相当有限。有学者指出，现在“在中国，很少有人把行业协会当回事。政府把它当作

王晓涛：《百万 NGO 渴盼取得合法身份》，《中国经济导报》2001 年 11 月 5 日。

清华大学 NGO 研究所于 1999 年首次在全国范围内对非营利组织进行问卷调查，在被调查的 1508 个非营利组织中，有 5.1% 的非营利组织在工商部门登记注册。参见邓国胜：《非营利组织评估》，社会科学文献出版社 2001 年版，第 45 页。

③ 王名、贾西津：《中国 NGO 的发展分析》，《管理世界》2002 年第 8 期

附庸，企业认为它毫无用处。就连行业协会自己也不敢高看自己”<sup>①</sup>。这种说法虽然多少有些夸张和绝对，但在一定程度上也的确道出了行业组织所处的尴尬地位。另一方面，行业协会作为政府和企业之间中介组织的作用不能有效发挥出来，也直接影响到政府的机构改革和职能转变的进程。2002年初，朱镕基在谈到中央国家机关的改革时指出，中央国家机关要抓三个转变：一是转变政府职能，二是转变工作作风，三是转变工作方式。如果这三个转变不进行，政府机构改革成果将付之东流，如果人减了、庙撤了、职能不变，人员随时就会膨胀起来。改革逼迫我们尽快培育和发展行业协会，使行业协会的作用真正得到发挥，并承担政府转移出去的一些职能。这实际上是对政府机构改革后的行业协会的培育和发展提出的一个新的迫切要求。目前行业协会的培育和发展还没有纳入经济和社会发展的规划当中来，各级政府部门还没有把协会建设当作长期的工作任务来抓。现有行业组织培育和发展的好坏都与各地政府领导和重视程度密不可分，这种现象存在的主要原因还是体制，这是体制改革过程中需要解决的问题。<sup>②</sup>这里，实际上涉及政府与行业协会如何建立良性互动关系的问题。应当说，政府与行业协会关系存在的这种问题仅仅是政府和非营利组织关系的一个缩影。也就是说，类似的问题，也不同程度地存在于政府与其他非营利组织的关系之中。这种问题的存在，使政府与非营利组织之间不能形成有效的互动，其直接结果就是难以提高社会公共事务管理的效能。

就政府对非营利组织的管理而言，随着非营利组织的发展，政府如何对非营利组织进行科学管理也已成为一个亟待解决的重要问题。2002年底，有一篇调查报告指出，在我国，随着非营利组织的不断发展壮大，不可避免地带来两个伴生物：一个是非党化趋势，一个是非政府化趋势。如何应对这两个趋势，改进领导方式，提高执政水平，加强对非营利组织的管理，已成为执政党亟待解决的一个重要问题。当然，这里所说的非党化趋势并不是说非营利组织的发展不在党的领导之下，而是说在许多非营利组织中党组织的建设存在着弱化甚至附庸化的趋势。非营利组织的“非政府化”趋势，是指越来越多的非营利组织由过去的政府部门办转为社会自办，它们与政府的关系逐渐变得松散，有的甚至游离于政府的视野和管理之外，政府对非营利组织管理的职能和能力有不断弱化的趋势。<sup>③</sup>这里虽然作者谈的是面对非营利组织的崛起与壮大，执政党如何适应新形势的要求，改进执政方式，巩固党的领导地位的问题，但是，我们也不能不说，这在很大程度上也是政府对非营利组织管理中需要研究

① 康晓光：《行业协会何去何从》，《中国改革》2001年第4期。

② 《朱镕基总理提出必须尽快培育和发展行业协会》，《建筑设计管理》2002年第2期。

张阳升等：《社会中介组织的崛起与壮大：执政党面临的一个重大政治课题——关于社会中介组织问题的宏观研究》，《马克思主义与现实》2002年第5期

解决的重大课题。它同样要求政府改进对非营利组织管理的方式，提高管理能力，使非营利组织沿着符合社会经济发展要求的轨道健康运行。

与我国不同的是，国际上许多国家非营利组织相当发达，尤其是 20 世纪 70 年代开始在世界范围内政府改革浪潮的冲击下，非营利组织发展迅速。许多国家形成了政府与非营利组织互动的体制，既保证了政府对非营利组织的有效管理，又发挥了非营利组织在公共事务管理中的作用。各国在处理政府与非营利组织的关系中也积累了不少经验，形成了一些理论，这些经验和理论对于我国重构政府与非营利组织的互动关系提供了不少有益的启示。

现阶段，我国社会正处于快速转型时期，政府与社会的关系在发生着深刻的变化，社会公共事务层出不穷，复杂多变，向政府行政管理提出了严峻的挑战。显然，单靠政府去应对这些挑战，的确存在着诸多困难，这就迫切要求我们发展非营利组织，使非营利组织有效地参与到社会公共事务管理中来。与之相适应，我国政府与非营利组织的关系作为政府与社会关系的一种重要体现也必须作出适当的调整，以建立起符合社会主义市场经济体制客观要求的政府与非营利组织的新型关系。面向 21 世纪，为适应市场经济和社会发展的需要，我国政府正进行深化社会公共事务管理体制的改革。社会公共事务管理体制改革的主导思想就是创造新型的公共事务管理模式，在保持政府主体地位的前提下，确立起社会的主体地位。这项改革具体表现在政府职能转变、公共政策制定与执行的社会参与、公共服务的市场化与社会化等多个方面，它给人们展示出了公共事务管理的新理念，即从政府单中心的治理模式向多方面共同参与的治理模式方向发展。同时这也给人们提出了一系列问题：如何审视长期以来公共事务管理中政府与作为参与者的非营利组织所形成的关系？在社会公共事务管理中，政府与非营利组织应当形成一种什么样的关系才能适应市场经济发展的需要？形成政府与非营利组织之间有效的互动关系是否只是政府职能转变的需要？它对于政府管理民主化有何重要的价值？在建构两者关系时存在着什么样的困难和障碍？如何通过科学的制度安排以构建两者新型的互动关系，既保证政府对非营利组织的有效管理，又能使非营利组织得以健康发展，其作用得以充分发挥？本书以政府与非营利组织互动关系作为选题，试图从我国的现实情况出发，同时借鉴国外的经验和理论，对上述问题作一些探索，以从中发现规律，找到问题的症结，并提出相关的政策建议。这一研究，对于推动政府进一步改革，促进非营利组织健康发展，建立两者良性互动的关系，提高社会公共事务管理的水平，更好地满足社会公众的需要，具有重要的理论意义和实践价值。

## 1.2 文献综述

从实践上来看，政府与非营利组织的关系是当代政府行政管理需要处理的

一个基本关系。这种关系也是政府与社会关系的一种重要的外在表现形式。然而，从理论研究上看，长期以来，政府与社会的关系并没有引起人们足够的重视。有学者指出，“政府与社会的关系问题，是各国政府在公共管理实践中所面临的重大问题，也是行政学界研究得很不够的一个问题。”<sup>①</sup>至于说政府与非营利组织的关系问题则更是行政学理论研究中的一个薄弱环节。

政府与非营利组织之间的关系之所以成为行政学理论研究中的一个薄弱环节，除了上述政府与社会关系的研究不够之外，还有其他一些原因。在过去相当长时期里，我国实行计划经济，政府具有无所不能的行政权力和绝对支配地位，非营利组织的发展受到抑制，实质上没有独立的法律人格，数量极为有限，影响也不大，因此对其研究不重视也是自然的。另外，由于改革开放之初，变革不适应社会经济发展需要的行政体制是当时的主要任务，我国行政学理论研究主要侧重于行政体制的构成要素、内部结构及其运行机制的研究，非营利组织作为社会公共事务管理的主体地位还没有被人们所充分认识，人们更多的是把它作为行政管理的对象来看待的。这种在行政管理中的被动地位使非营利组织的研究价值不能充分地展示出来。因此，非营利组织在行政学理论研究中处于非常边缘的位置。

不过，近些年来，随着市场经济的快速发展和社会结构的急剧转型，非营利组织在社会公共事务管理中的地位和作用日益凸显，人们逐步认识到探讨非营利组织问题的学术价值，于是，对非营利组织的研究开始成为当今国内学界的一个前沿性研究课题。这不仅显示出研究者们重新认识社会转型时期政府在社会经济生活中所扮演的角色以及市场本身存在的缺陷，而且显示出他们已逐步将注意力放在政府体制之外社会利益空间的扩展上。对非营利组织的理论关注就是学界研究政府与市场以外社会性力量成长的一种重要体现。学界在翻译介绍一些国外研究成果和相关知识的同时，对我国的非营利组织问题从多学科、多层次展开研究，也取得了不少成果。这些成果为从行政学角度分析非营利组织问题提供了诸多有参考价值的资料。从目前所掌握的资料来看，学界关于非营利组织的介绍与研究，主要从五个方面进行：

(1) 主要研究非营利组织的内部管理。这方面比较有代表的文献有：《哈佛商业评论》之一、由里贾纳·E. 赫兹琳杰等所著的《非营利组织管理》(2000)，美国学者保罗·C. 纳特和罗伯特·W. 巴可夫著的《公共和第三部门组织的战略管理：领导手册》(2001)，国内学者陈柏昌编著的《非营利机构管理》(2000)，陈晓春著的《市场经济与非营利组织研究》(2001)，王名编著的《非营利组织管理概论》(2002)，邓国胜著的《非营利组织评估》(2002)。这

陈振明：《公共管理学》，中国人民大学出版社 1999年版，第 293 页。

些著作对于非营利组织的内部要素如领导决策、战略管理、财务管理、人力资源管理、项目管理、营销管理、社会行为管理以及非营利组织的评估等进行了较为详细的分析。

(2) 从法律的角度探讨非营利组织的规制与管理问题。苏力等著的《规制与发展》(1999)一书从法律制度、税收法律及合法性等方面分析了我国第三部门的法律环境问题。美国学者托马斯·西尔克主编《亚洲公益事业及其法规》(2000)一书对于亚太十国(地区)有关非营利组织法律制度做了比较研究,强调提供一个有效的法制和管理环境对于非营利组织发展具有重要的价值。高丙中在《社会团体的合法性问题》(2000)一文中认为,我国的社会团体在20多年的发展中表现出与社会秩序存在着复杂的关系。他分别从社会合法性、行政合法性、政治合法性的层面解释社团何以能够在与法律不一致的情况下“正常”地存在并开展活动,该文还探讨了以法律合法性作为核心整合社会合法性、行政合法性和政治合法性以便要求社团具备充分合法性的问题。另外,吴忠泽等著的《发达国家非政府组织管理制度》(2001)介绍了发达国家对非政府组织的组织管理、登记管理、日常管理、税收管理等相关制度。

(3) 从政治与社会发展的角度研究非营利组织的问题。赵黎青在《非政府组织与可持续发展》(1998)一书中从可持续发展的角度探讨了非政府组织的兴起、组织创新与制度创新、非政府组织的绩效影响和理论、非政府组织与联合国体系的关系以及我国的非政府组织建设等问题。康晓光在《权力的转移》(1999)一书中分析了转型期我国政治权力、经济权力和社会权力格局的变迁,探讨了国家与社会关系演化过程中非营利组织的发展问题。王绍光在《多元与统一》(1999)一书中对第三部门作了国际比较研究。何增科主编的《公民社会与第三部门》(2000)一书编译了莱斯特·萨拉蒙、J.L. 费尔南多、A.W. 赫斯顿、保罗·斯特里滕等人关于第三部门的研究论文,这些论文从不同侧面分析了第三部门的发展状况。美国学者朱莉·费希尔在《NGO与第三世界的政治发展》(2002)一书中,认为NGO可以推动公民社会的发育,进而推动第三世界的政治发展。美国学者莱斯特·萨拉蒙等所著《全球公民社会——非营利部门的视界》(2002)一书把非营利部门的兴起看作是是人类公民社会的重大发展。他们以法国、荷兰、美国、日本、阿根廷、墨西哥等22个国家为个案对全球范围内兴起的非营利组织进行了对比分析,得出了一些重要的结论。如:非营利部门是一种重要的经济力量;不同国家或地区间非营利部门在规模上差异巨大;非营利部门活动的主要领域在福利服务方面;非营利部门的收入主要来自会费和公共部门;非营利部门是重要的就业渠道等。该书还为一些地区的非营利部门面临的挑战提出了应对策略。

(4) 从非营利组织管理体制及其变革的角度分析非营利组织的发展。吴锦

良在《政府改革与第三部门发展》（2001）一书中着重分析了我国政府改革对第三部门发展的影响。王名等在《中国社团改革》（2002）一书中强调我国应建立社团发展的动力机制，社团管理体制应实现从政府选择到社会选择的转变。政府选择是指社团的成立、活动和注销过程完全由政府主管部门决定。社会选择就是由各种社会力量决定是否成立社团组织，成立什么样的社团组织以及维持多大规模的社团组织。作者还从宏观的视角分析指出：政府部门、市场部门和非营利部门作为三个基本的构成部分，共同形成现代社会三大体系。这三大体系将不是彼此分离、相互对立的，而是彼此融合、相互交叉的，非营利组织和政府、企业广泛的深度的合作，将为建设一个多元化的、丰富的、民主的人类社会奠定基础。

(5) 对非营利组织进行个案研究。早在 1993 年，王颖等以社团为研究对象，以浙江省萧山市社团发展为典型，对作为非营利组织重要组成部分的社团的功能、组织模式、与外部的关系及组织体制的变革进行了较为详细的分析。近年来，除了莱斯特·萨拉蒙等所著《全球公民社会——非营利部门的视界》以国家为单位对非营利组织的发展所做的案例分析外，我国学者周志忍、陈庆云所著的《自律与他律》（1999）、孙立平等所著《动员与参与》（1999）分别以希望工程为个案研究了第三部门的监督机制和募捐机制。王名等从 1999 年到 2001 年对我国非营利组织进行了广泛的调查，撰写了非营利组织案例研究专集《中国 NGO 研究：以个案为中心》（2000）、《中国 NGO 研究：以个案为中心》（2001），这两本案例专集分别从组织产生和发展的背景、组织的构成及其机制、组织的功能与活动、组织面临的问题及政策建议等方面对近 30 个比较典型的非营利组织进行了分析。

以上是学术界对非营利组织研究的基本状况。这些研究为探讨政府与非营利组织间的互动关系提供了丰富的素材。事实上，上述一些著作都或多或少地涉及到了政府与非营利组织之间的关系问题。赵黎青在《非政府组织与可持续发展》一书中认为，政府与非政府组织相互需要，在多数国家，政府在对非政府组织进行管理，两者逐步形成合作伙伴关系的同时，彼此也存在着“创造性冲突”的问题。苏力等在《规制与发展》一书中谈到我国政府关于第三部门管理的政策过分离，是第三部门发展困难的一个重要原因。康晓光在《权力的转移》一书中探讨了我国政府主导型改革对非营利组织发展所产生的影响，并剖析了我国政府与非营利组织未来可能的关系模式。巴尼特·F. 巴龙在《亚洲公益事业及其法规》的前言中就明确指出：“非营利事业需要一个有效的法制和管理环境，而这一环境只有政府才能提供并予以保证。此外，为了取得更显著的发展，非营利事业还对国家的经济和社会发展水平提出了一定程度的要求，政府应该重视社会组织多元化、组织内部实行自治和提倡多元化，而且支

持非政府组织有权享有参与甚至主导某些社会决策过程的资格这一观点。”吴忠泽等著的《发达国家非政府组织管理制度》一书中认为：“非政府组织同政府的关系，是政府管理非政府组织的立足点、出发点和重要依据，也是非政府组织重要的外部关系之一。政府的态度直接决定着非政府组织的成长和发展。”“政府与非政府组织都致力于本国的社会经济发展，是双方能够共存、共处与合作的基础。”吴锦良所著《政府改革与第三部门发展》一书从政府机构改革的角度分析了政府机构改革与第三部门发展的关系。王名等所著《中国社团改革》，主张实现政府对社团管理体制的变革，使社团的发展由政府选择走向社会选择。朱莉·费希尔在《NGO与第三世界的政治发展》一书中从实证的角度分析了第三世界国家政府与非政府组织之间的相互影响。莱斯特·萨拉蒙等所著《全球公民社会——非营利部门的视界》通过大量的数据分析指出：在许多国家，就财政上而言，“公共部门的支持是非营利运动成长的关键因素。”另外，一些非营利组织案例研究文献也从实证的角度分析了政府与非营利组织关系的一些内容。

从这些研究中我们可以看出，学界从管理学、法学、政治学、社会学等多个领域对非营利组织问题进行了探讨。相对而言，从行政学的角度对非营利组织的研究还是一个薄弱环节。尤其是在政府与非营利组织的关系的研究方面，更是如此。正如 B. 盖伊·彼得斯所言：虽然人们“强调第三部门，即有别于公共部门的非营利组织，用来解决当代社会的许多问题”，但是，“有趣的是，公共行政研究人员很少从事第三部门及其与政府关系等方面的研究”。<sup>①</sup>虽然一些文献也涉及政府与非营利组织的关系问题，其中也不乏真知灼见，但大多是从某个层面去分析的。总体来说，政府与非营利组织的关系建构与发展中还有许多问题需要进一步探讨。特别是在我国现阶段，随着改革开放的深入和社会经济的快速发展，政府与社会的关系需要重理与重构已经成为普遍的共识，而构建政府与非营利组织的良好互动关系，是调整政府与社会关系的一个很好的切入点。应当说，这既是政府改革的需要，也是非营利组织自身发展的需要，更是有效满足社会公众利益的需要，同时，也是公共行政理论发展的需要。本书选择当代中国政府<sup>②</sup>与非营利组织互动关系作为选题，正是基于上述考虑，并希望这一研究有助于推进政府与社会关系理论与实践的进一步发展。

<sup>①</sup>（美）B. 盖伊·彼得斯：《政府未来的治理模式》，中国人民大学出版社 2001 年版，第 72—73 页。

<sup>②</sup> 需要说明的是，本文所说的“当代中国政府”是指新中国成立以来的中国政府，它既包括中央政府，也包括各级地方政府。文中使用的“政府”概念更多的时候是指国家行政机关，但有的时候则是指国家政权机关。因此，本文使用“政府”概念是广义和狭义混合使用的。

## 1.3 核心概念界定

### 1.3.1 非营利组织

非营利组织是相对于政府组织和营利组织而言的。在现代社会中，人们的社会活动大致可以包括三大领域，即政治活动领域、经济活动领域和社会活动领域，与此相适应，人们的社会组织也可以分作三类，即政府组织、营利组织和非营利组织。如果说政府组织是第一部门，营利组织是第二部门，那么，第三部门就是各种非营利组织的总称或集合。从社会功能上来说，政府组织主要提供垄断性公共物品，营利组织主要提供私人物品，而非营利组织提供的则是非垄断性公共物品。从组织目标上来说，政府的主要目标是公共利益，营利组织的主要目标是个人利益，非营利组织的目标则是集体利益或公共利益。

“非营利组织”是国际学术界广泛使用的一个术语。顾名思义，所谓非营利组织指的是不以营利为目的、介于政府和社会个体之间向社会或集体提供社会服务的组织。

非营利组织是一个组织体系，由于各国国情不同，它所包括的组织类型在各国所指也有所不同。在美国，约翰—霍布金斯大学非营利组织比较研究中心设计了一个分类体系，把非营利组织分成文化与休闲、教育与研究、卫生、社会服务、环境、发展与住房、法律、民权推促与政治、慈善中介与志愿行为鼓动、国际性活动、宗教活动和组织、商会、专业协会和工会等 12 个大类 24 个小类。在日本，非营利组织一般是指为商品生产、流通提供服务、不以获取利润为目的的民间组织。它包括社团、财团、医疗、学校、社会福利、宗教等方面的公益法人，以及农业合作社、工会、事业合作社、森林合作社等中间法人。

非营利组织虽然组织类型多样，但大多数都具有以下几个共同特点：<sup>①</sup>

(1) 正规性。也就是说非营利组织要有一定程度的制度化。一般是指国家法律许可、注册登记的社团法人或财团法人。经过注册登记后，该机构就获取了合法的地位，对外交往以法人身份展开活动。正规性还可以从其他方面体现出来，如制定章程、定期举行董事会、管理制度具有延续性等。应当指出，非正式的临时性集会不能作为非营利组织，即使这些临时性集会在人们的生活中占有十分重要的地位。这里所指的非营利组织主要是经过注册登记的、正式设立的具有法人资格的组织。不过，社会中往往存在着大量不以营利为目的的组织，这些组织并不到政府有关部门去登记注册，也不受政府的监管，但它们事

<sup>①</sup> 参见莱斯特·M. 萨拉蒙等：《全球公民社会——非营利部门视界》，社会科学文献出版社 2002 年版，第 3 页；王名：《中国的非政府公共部门》（上），《中国行政管理》2001 年第 5 期。

实上却存在着并在社会上展开活动，这种组织与这里所说的非营利组织的重要区别在于是否到政府部门登记注册以及由此延伸出来的合法性。也许我们可以把这种组织称为非正式的非营利组织。这里着重分析的是经过政府部门登记注册的正规的非营利组织。

(2) 民间性。非营利组织在体制上是独立于政府的民间组织。非营利组织不是政府部门的一部分，也不由政府人员来控制。但是，这并不意味着它们不能得到或不接受政府的有力支持，这也不意味着政府人员不能参加非营利组织的管理机构。这里的关键在于非营利组织在运行机制上是民营的。非营利组织可以接受政府的资助，但它是一个独立的机构，不受政府的控制，而是按照自己的内部管理程序独立运作。

(3) 非营利性。非营利组织不为其拥有者谋求利润，其活动得到的余额不在组织成员间进行分配，必须投入到组织宗旨所规定的活动中去。这是非营利组织最重要的特征。具体来说，就是在一个财政年度内，如果一个非营利组织有利润，也不能分配给所有者，必须服务于本机构的基本宗旨。从这个意义上说，非营利组织不是为谋利而存在的民间机构。非商业性和不以营利为目的，这正是非营利组织与营利性企业的根本区别。

(4) 自治性。即自主治理，也就是说，非营利组织有能力控制自己的行为。非营利组织有其内部自主管理的程序，不受任何部门和人员的控制。

(5) 志愿性。组织成员都是自愿地参与组织的经营管理活动。但是，这并不意味着一个非营利组织的大部分收入或所有收入都来自志愿性捐款，也不意味着大多数工作人员都是志愿者，而是只要有一定的志愿性即可，如建立一个志愿的管理委员会等。

(6) 公益性或互益性。非营利组织出于某些公益或互益目的为社会公众或某些特定群体提供服务，有着特定的“公共性”目标。<sup>①</sup>

(7) 非政治性。从广义上看，政党和相关的政治组织也属于非营利组织的范畴，因为他们也符合非营利的特性。但是，在研究非营利组织时，不把政党和相关的政治组织作为研究的对象，几乎是学术界的一个基本共识。学术界所指的非营利组织是指在政治上采取中立立场，既不与政党结盟，也不卷入推举公职人员的党派斗争。当然，这不是说非营利组织在所有的政治问题上完全采取超然的立场，也不是说它们在选举过程中会对所有政党候选人一视同仁。在政治问题上，非营利组织当然有其立场，尤其是在很多社会问题政治化的今天，不可能指望环保、民权、反战等方面的组织在这些问题上采取将自己的立

有学者主张广义解释公益，认为非营利性即为公益。这样，互益性非营利组织就会成为公益性非营利组织的一部分。参见胡长清：《中国民法总论》，中国政法大学出版社 1998 年版，第 102—103 页。

场置之度外的态度。在有些国家，政府允许非营利组织为获得免税资格所进行的有关司法改革的游说活动，也不禁止非营利组织支持或反对公众事务办公室候选人的竞选活动。许多国家和地区的法律不会因为提供免税待遇而限制非营利组织参与政治活动，除非这些组织对政治活动的参与威胁到国家和地区的安全。<sup>①</sup>

非营利组织以上几个特征中，第二和第五个特征使它区别于政府组织，第三和第六个特征使它不同于营利组织。

需要指出，上面所分析的是国外非营利组织及其特点。在我国，非营利组织所指的范围及其特点与国外有所不同。通常所说的非营利组织主要是指在民政部门登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位。<sup>②</sup>本书所要分析的也主要是这些组织。<sup>③</sup>有学者认为，我国非营利组织也应包括事业单位和人民团体。从广义上和发展趋势上看，这两类组织也可以看作是非营利组织。但就目前来说，事业单位由各级政府批准设立，由国务院及各级编制委员会办公室审查登记，其机构设置、人员编制和经费来源均主要由政府决定或财政供给；人民团体和事业单位一样，在现实生活中属于依赖于国家拨款的准政府组织。因此，事业单位和人民团体现在还很难被看做是非营利组织，这里暂不讨论。由于社会处于转型时期，我国的非营利组织有着自身的特点。如果按照上述非营利组织的几个特点来衡量，我国基本上还没有合乎标准的非营利组织，也许都不具备“民间性”和“自治性”。因为按照有关法规规定，任何经过注册的非营利组织都要有业务主管单位，而具有“民间性”和“自治性”的非营利组织又很可能不“正规”，因为它们或是未经注册不具法人资格，或是以企业身份存在。不过，从长远来看，随着社会的发展，我国非营利组织的民间性和自治性的特点将越来越突出，这是我国非营利组织发展的必然趋势。

<sup>①</sup> (美)托马斯·西尔克：《亚洲公益事业及其法规》，科学出版社 2000年版，第 27页。

按照我国有关法规，社会团体是指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织。基金会是指对国内外社会团体和其他组织以及个人自愿捐赠资金进行管理的民间非营利性组织，是社会团体法人。这一解释来自于 1988 年国务院颁布的《基金会管理办法》。2004 年 3 月 8 日国务院颁布了《基金会管理条例》，该条例于 2004 年 6 月 1 日实行。按照《基金会管理条例》的解释，基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照基金会管理条例规定成立的非营利性法人。基金会分为面向公众募捐的基金会即公募基金会和不得面向公众募捐的基金会即非公募基金会。显然，《基金会管理条例》一改过去把基金会界定为社会团体法人的做法，把基金会界定为非营利性法人，这种界定更符合基金会的特质。至于说民办非企业单位，它是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。

<sup>③</sup> 由于多方面的原因，我国的非营利组织及其管理体制比较复杂。本文主要分析由民政部门登记管理的非营利组织，但在文中个别地方也会超出这一范围，涉及到其他非营利组织，如在工商行政管理部门登记的非营利组织以及一些尚未登记的非营利组织等。

### 1.3.2 与非营利组织相关的几个概念

由于种种原因，理论界和实务界对于非营利组织与其他一些概念存在着混用的现象。这些概念包括非政府组织（NGOs, Non-government Organizations）、第三部门（The Third Sector）、志愿组织（Vos, Volunteer Organizations）、公益组织（Philanthropic Organizations）、民间组织（Civil Organization）、慈善部门（Charitable Sector）、中介组织（Intermediate Organization）等。它们大体上所指的是都是有别于政府和企业之外的社会组织。

非营利组织侧重于强调这些组织不是企业，它们独立于市场体系之外；非政府组织侧重于强调这些组织不是政府或其附属机构，它们独立于政府体系之外；第三部门强调它们构成与政府、企业相平行的第三体系；志愿组织强调这些组织的运作在很大程度上依靠志愿者在时间、精力和资金上的投入；公益组织强调这些组织的目的不是为了私利，而是为了公共利益；民间组织主要是我国政府对非营利组织的称谓，我国民政部门内设立有民间组织管理机构；慈善组织则强调这些组织的资金来源于私人的慈善性捐款；中介组织强调这些组织处于政府、市场与社会之间，是联结政府、市场与社会的各种中间组织。中介组织有营利和非营利之分，前者可称为经营服务性中介组织，后者可称为社会服务性中介组织，一些中介组织被称为非营利组织指的就是社会服务性中介组织。

总的来说，本书统一使用非营利组织的概念，其含义与以上相关概念不存在本质的差别，书中个别地方使用其他相关概念时，所指的也就是非营利组织。

### 1.3.3 互动关系

从社会学上来讲，互动关系指的是社会互动关系。<sup>①</sup> 社会互动是社会学常用的一个概念。所谓社会互动是指社会上个人与个人、群体与群体之间通过语言或其他手段传播信息而发生的相互依赖性行为的过程。社会互动理论认为，大多数人最直接体验到的社会现实是与其他人的互动。根据社会学家齐美尔的见解，社会不仅仅是人们和其行为的组合，而且社会也不独立于组成它的人们之外而存在。相反，社会指的是人们之间的彼此互动模式。这样一些模式在一个大型社会里可能是极为复杂的，而且对人们来说却成了客观现实。但是没有经常发生的彼此互动的模式，这种社会的现实性就会完全消失。<sup>②</sup>

通常，社会互动需要具备三个条件：第一，社会互动必须发生在两个以上的社会行为主体之间；第二，两个行为主体之间必须发生依赖性行为；第三，

参见郑杭生：《社会学概论新编》，中国人民大学出版社 1987年版，第 150—158 页；宣兆凯：《新编社会学概论》，中国人事出版社 2000 年版，第 101—118 页。

<sup>②</sup>（美）D.P.约翰逊：《社会学理论》，国际文化出版公司 1988 年版，第 314 页。

社会互动必须使互动双方采取相应的行动。

社会互动的形式有多种，可以从几个角度进行分类。以是否需要中介为标准，社会互动分为直接互动和间接互动；根据互动的方向，社会互动分为单向互动和双向互动；根据互动的性质，社会互动分为交换、合作、互助、竞争、冲突、强制等。

从社会学和经济学的角度看，社会生活中的每个人、每个组织都时常处在与他人相互影响、相互作用的状态之中，即处在一种互动关系之中。在公共事务管理中，政府与非营利组织之间的互动关系，就是上述社会互动中一种典型的、常见的互动关系。所谓政府与非营利组织的互动关系就是指公共事务管理中，政府与非营利组织在相互作用、相互影响的条件下所形成的特定关系。政府与非营利组织之间良性的互动关系可以促进社会公共利益的实现，取得好的管理效果；反之，不良的互动关系则是公共事务管理的障碍。在政府与非营利组织互动的过程中，可以选择各种不同的互动方式。但无论采取何种互动方式，其目的都应该是促进两者形成良性的互动，提高社会公共事务的管理效能。

## 1.4 本书的分析框架

### 1.4.1 研究的基本假设

本书应用公共行政学有关政府职能的理论以及政治社会学中国家与社会关系的有关理论提出本项研究的基本假设。

(1) 非营利组织具有在政府职能转变过程中发挥重要作用的潜能。政府与非营利组织的良性互动关系对于非营利组织的健康发展，从而促进政府职能转变进程，满足社会多元化需求至关重要。

(2) 政府与非营利组织的关系处于一种动态的、变化的过程之中。随着制度环境、社会经济发展阶段以及政府与非营利组织自身条件的变化，政府与非营利组织的关系也在不断地演变。

(3) 在政府职能转变的进程中，政府与非营利组织之间开始出现权利的分立，但这种分立不是简单的权利划分关系，而是一种非均衡的相互渗透、相互作用的关系。一方面是政府对非营利组织拥有强大的作用力和渗透力，另一方面是非营利组织的逐步独立与分化。

(4) 在长期发展中，世界各国都不同程度地遇到政府与非营利组织关系的处理问题。由于国情不同，各国政府与非营利组织的关系互有差异，但它们之间也存在着一些共通的地方和规律性的东西。目前，我国政府与非营利组织的关系正处于调整和重建时期，结合我国国情，学习国外有关政府与非营利组织互动关系建构的经验和理论，有助于我国政府与非营利组织良性互动关系的

构建。

#### 1.4.2 本书的研究方法

政府与非营利组织之间的互动关系在本质上属于国家与社会关系的一个层面，因而需要以更广阔的视野来审视这一关系。本书采用的分析方法主要有：

(1) 比较研究法。本书从纵、横两个方面分析了政府与非营利组织互动关系问题。在横的方面，对我国和其他国家尤其是西方发达国家政府与非营利组织互动关系历史演变、现实状况做了对比分析，力图从中汲取值得我们借鉴的经验。在纵的方面，剖析了我国政府与非营利组织在不同历史阶段的具体特征，揭示了在市场经济条件下两者互动关系走向规范与良性的必要性、必然性及其路径选择。

(2) 文献分析方法。文献分析方法是通过对各种相关文献进行分析，以间接的方式获取研究对象信息的方法。这是社会科学研究的传统方法之一，也是本书的主要研究方法之一。文献分析方法对于社会科学研究的重要价值正如国外有学者所指出的那样：“分析人员如果忽视了作为备选方案来源之一的文献资料无疑将会是一个错误。……那些产生问题的实际领域的文献资料也应当在经过检查后将其作为应用于其他地方的方案（无论是成功还是失败），以及还未予以检验的建议性政策的一种来源”。<sup>①</sup> 20世纪90年代以来，有关非营利组织的研究文献日益增多，其中关于政府与非营利组织的关系研究散见于一些文献中。本书通过获取相关互联网信息、电子资源和图书资料对国内外现有关于非营利组织以及政府与非营利组织关系的研究做了大量的梳理工作。这些成果对本书的深入研究提供了宝贵的资料。

(3) 实证研究方法。实证研究方法是从实际状况出发，把握现实中的问题，然后做进一步的分析，得出结论。本书考察了外国政府与非营利组织关系的发展状况，重点对我国政府与非营利组织的互动关系做了较为详细的实证分析。通过实证分析，可以解决政府与非营利组织互动关系建构中理想目标与现实的矛盾。实证研究方法有助于我们对政府与非营利组织关系的现实做如实的分析，弄清楚造成这种状况的因素及各种因素间的相互关系，把握实践发展的方向，在研究怎样达到目的时，与应然研究相联系，提出目标。通过这样的研究，得出政府与非营利组织互动关系中规律性的东西，升华为理论形态，反过来解释两者互动的真实情况，以利于把握规律，按规律行事。

#### 1.4.3 本书的结构

本书共分为六章。

<sup>①</sup> (美)卡尔·帕顿、大卫·沙维奇：《政策分析和规划的初步方法》（第2版），华夏出版社2001年版，第237页。

第一章是导论，主要介绍选题的背景、意义，与本选题相关的研究状况，本书的研究假设、分析方法以及分析框架等内容。

第二章是对我国政府与非营利组织互动关系问题的由来与现状进行研究。本章简要概括了改革开放以前我国非营利组织的曲折发展，着重分析了传统体制下国家与社会高度一体化对非营利组织发展的影响以及政府改革对非营利组织发展空间的拓展。从宏观的层面揭示了政府与非营利组织间的互动关系。改革开放以来，我国政府与非营利组织的互动关系经历了 20 多年发展，与以前相比已经有了较大的改善，但在新的形势下，政府与非营利组织的互动关系总体上还存在着不少问题。这些问题的存在，限制了两者之间的有效互动，制约着政府职能的进一步转变和非营利组织的进一步发展，也影响到社会公共事务管理效能的进一步提升。正视这些问题，改善两者之间的关系，是我国政府与非营利组织共同面临的任务。

第三章是对国外政府与非营利组织互动关系建构的经验与理论进行研究。研究当代中国政府与非营利组织互动关系，有必要对国外的相关经验和理论加以借鉴。本章认为，20 世纪 80 年代以来基于国际国内环境变迁在世界范围内兴起的政府改革浪潮推动了国外非营利组织发展，而各国政府对非营利组织有效的管理机制的建立则对非营利组织发展提供了制度保证。书中着重分析了国外政府与非营利组织互动关系建构的实践经验，探讨了解释政府与非营利组织互动关系的几种相关理论。这些为进一步分析我国政府与非营利组织互动关系问题提供了有益的参考经验和必要的理论准备。

第四章是从政府的角度对我国政府培育与管理非营利组织中两者的互动进行研究。本章认为，在我国，政府对非营利组织的培育与支持是必要的。事实上，政府也已开始通过在某些领域内主动退出、授权委托公共服务、财政支持、维护其相对独立性、提供救济途径等措施给予了非营利组织一定的培育和支持，并形成了一些较为成型的互动关系模式。同时，由于非营利组织自身存在着局限性，政府有必要对其进行管理并做出制度安排。政府对非营利组织管理的制度安排主要体现在登记管理和业务管理两个方面。目前，我国政府在对非营利组织管理中还存在诸多问题，书中分析了这些问题及其成因，并在此基础上提出了完善对非营利组织管理的对策。

第五章是从非营利组织的角度对我国非营利组织参与政府管理形成的互动进行研究。本章从多个方面分析了我国非营利组织参与对政府管理产生的影响。而非营利组织要对政府管理产生影响力，必须强化对政府管理的回应并加强内部管理，提高自身的素质。在现代社会，非营利组织通过参与对政府管理进行监督和制约是一个普遍的趋势。目前，我国非营利组织在通过参与实现对政府管理监督和制约方面影响还相当有限，本章分析了其中的原因，并提出了

完善非营利组织参与政府管理的政策选择。

第六章是对前面几章研究内容的归结，认为我国政府与非营利组织关系的未来发展趋势在于实现两者之间的良性互动。而在市场经济条件下，两者的良性互动实际上是构建政府、市场、社会良性互动关系的有机组成部分，也是促进社会全面进步的必然选择。基于此，政府应充分认识到发展非营利组织对于社会全面发展的战略意义，推动非营利组织的发展。本章同时认为，在我国社会公共事务治理中，多中心治理是一个必然的趋势。在公共事务的多中心治理结构中，政府仍将居于核心的地位并发挥主导的作用。在我国，构建政府与非营利组织良性的互动关系，可以借鉴国外的经验，但也要从我国的实际情况出发。在此基础之上，本书提出了构建两者良性互动关系可供选择的路径。

## 第 2 章我国政府与非营利组织互动关系问题的由来与现状审视

改革开放以来，我国政府改革的一个基本方向就是建立一个与现代社会相适应的现代政府。现代政府与现代社会是相互依存、互为条件的。有一个拥有无限权力、包揽全部社会事务的全能政府，就不可能同时存在一个自主、发达的社会。一个自主、发达的社会总是与对政府权力的限制联系在一起的。因此，政府改革的目标之一，就是要改变政府对社会事务统包统揽的旧格局，将大量的社会管理职能转交给社会。但是，长期以来，中国社会处于政府的严格管理和控制之下，社会自主和组织化水平很低，它还没有足够的能力来承担原来由政府承担的大量社会管理职能。于是政府改革与政府以外的社会组织的发展就成了一个问题的两面：政府改革为社会组织的发展创造政治条件，社会组织的发展为政府改革创造社会条件，两者存在着密切的互动关系。在大量的社会组织中，非营利组织是其中重要的组成部分。我国非营利组织正是在政府改革的情况下发展起来的。非营利组织作为这场变革的产物，越来越引起人们的关注，被认为有可能成为引导整个社会通过新一轮改革走向制度重建、解决社会问题的新生力量。然而，就目前来说，政府与非营利组织之间互动关系还存在着困境。这种困境的存在，制约着社会公共事务管理效能的提高。

### 2.1 建国前政府与非营利组织互动关系追溯

研究当代中国政府与非营利组织的互动关系，有必要对建国前有关政府与非营利组织关系的历史发展做一个简要的考察。

政府与非营利组织的关系应当说从非营利组织出现后就存在了。自古以来，中国存在着极为悠久的民间结社和民间公益活动的历史。先秦的“社邑”、“朋党”，隋唐的“同年会”、“怡老会”、“行会”，北宋的“合会”、“文社”，明末的“善堂”、清末的“会党”、“公所”，近代的“学会”、“商会”等等，这些早期的民间组织虽说不是现代意义上的非营利组织，但可以说是我国非营利组织的雏形。这些民间组织的存在，使得不少朝代的政府都注意到了对它们的管理问题。例如，唐朝初期，就以政府行为建立了行会制度，主旨在于通过诸“行”行首贯彻法令，协办向业户征缴赋税、定价等事务。当时，行会的行首