



社会化公益发育过程中的一系列规律将在此得到展示，这可以看成是大量的社会事实精心凝练的结果。从中可以看到，由社会本身来做公益，将呈现出怎样的一番机制、怎样的一番公益效果，又与政府主导的公益有怎样的不同。



The Rising of



Society-Based Philanthropy in China



从政府公益到 社会化公益

巨灾后看到的公民社会发育逻辑

赵荣 卢玮静 陶传进 赵小平 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

从政府公益到 社会化公益

巨灾后看到的公民社会发育逻辑

赵荣 卢玮静 陶传进 赵小平 著



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

从政府公益到社会化公益：巨灾后看到的公民社会发育逻辑/赵荣等著. —北京：社会科学文献出版社，2011.6
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2273 - 2

I. ①从… II. ①赵… III. ①公用事业 - 研究 - 中国
IV. ①F299.241

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 053856 号

从政府公益到社会化公益

——巨灾后看到的公民社会发育逻辑

著 者 / 赵 荣 卢玮静 陶传进 赵小平

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156 责任编辑 / 赵建波 关晶焱
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 杨怀怀
项目统筹 / 刘骁军 责任印制 / 岳 阳
总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20 印 张 / 10.6

版 次 / 2011 年 6 月第 1 版 字 数 / 200 千字

印 次 / 2011 年 6 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2273 - 2

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误，请与本社读者服务中心联系更换

版权所有 翻印必究

目 录

引 述	1
第一章 从政府公益到社会化公益：深层的依据	7
一 “政府公益”与“社会化公益”之争	7
二 “政府公益”与“社会化公益”的操作性定义	9
三 社会化公益：导致社会选择机制的成活	10
四 社会化公益：掀开了“公益参与”潜力瓶的盖子	14
五 社会化公益：促使社会横向纽带的发育	17
六 社会化公益：社会可以表达自身的价值	18
七 社会化公益下，人们可以找到自身价值实现的一条新渠道	20
八 公益概念的理论界定与政府公益的实质分析	20
九 结论	22
第二章 社会化公益下的社会选择机制	24
一 社会选择机制的原理及其效果：甲→乙	25
二 社会选择机制下受资助 NGO 角色和地位的变化：乙→甲	36

三 社会选择机制下最终受益人需求的表达：服务提供的 内容和方式	38
四 社会选择机制的效率性：与市场机制相比较	43
五 社会选择与政府购买	46
六 我国在社会化公益道路上的现状 ——社会选择机制的发育情况	49
七 社会化公益下的一些基本原则 ——用于拓宽视野与思路	67
八 不完善的社会选择机制下，该如何做？	73
 第三章 社会化公益与公益参与	 75
一 汶川地震后灾区两种典型的现象	75
二 社会公共空间与人们在其中的参与	87
三 公益参与	96
四 抗震救灾中公益参与的实际效果	104
五 进一步的思考：公益参与话题牵涉出的更多成分	109
 第四章 社会化公益与社会横向纽带的发育	 117
一 巨灾使得社会关系升温	118
二 对这些升温的重新解读	122
三 横向纽带及其发育规律	126
四 地震灾区的横向纽带发育	130
五 更多的反思：纵向纽带的情形又如何？	139
 第五章 社会化公益下的第三极价值	 141
一 个体价值的自由表达	141
二 社会的“第三极价值”	143

第六章 社会化公益：普通人的人生意义表达	150
一 人生意义的表达	150
二 “小人物”的人生意义表达：借助于社会化公益的 途径进行	152
三 现代公民社会为人们提供的人生价值渠道	156
四 抗震救灾中看到的：公益已经成为人们价值表达的 重要途径	159
第七章 社会化公益与公民社会的发育	163
一 我们可以拼合出一个怎样的社会	164
二 从社会化公益到公民社会：其间的“逻辑漏洞”是什么	167
三 更深入地认识公民社会：与另外三条道路的对比中 看到的	171
四 重新考虑政府公益：切记不要以损害社会化公益为前提	177
五 社会化公益在效率范围内的思考	179
第八章 玉树地震救灾分析（附录）	181
一 巨灾救助中公益组织该介入到什么程度	181
二 在玉树地震的救灾与重建开始之前，曾想告诉政府的	185
三 玉树地震救灾和重建中的政府与公益组织	195
四 结语	203
后 记	205

社会化公益的效果与体系： 借助于巨灾后 NGO 发育效果的研究

引 述

1. 从一个小问题开始

全书的一开篇，就提出这样一个小问题：在一个社会中，那些小型的草根组织，也就是那些位于社会的最基层做事的、与基层民众密切接近的、没有多大资源背景的、小规模 of NGO，它们越发达越好吗？

该问题的答案初看起来较为简单，就是一个基于情感的肯定。但是，对于这一问题构成冲击的，是这样一种情形：那些大型 NGO 通过巨大的资源量和大兵团作战的方式、通过更加专业化的手段以及与政府体系更加便利的沟通关系，可以迅速地将公共服务提供出来；而小型的 NGO，充其量只能作为配角。

这个时候，我们倒想起这样一个词来比喻这些“小草根”：社会的“毛细血管”。如此一来，它的身份似乎又重要起来。我们知道，人身体中的毛细血管的总长度可以围绕地球两周半，最细的毛细血管可以通过一个红血球，为最精细的生理组织提供营养。它的神奇是大型的动脉、静脉所远远不可比拟的。这样一来，社会中的草根组织岂不又显得数量不足了吗？

这样的比喻不知道会不会引发人的思考。一个有针对性的质疑或许是：公共服务的提供能够用“通过血液的营养供应”来比喻吗？

二者之间的确并不是一回事，这样的比喻是为了增加理解。但这提醒了我们，我们的确需要知道，这样的社会毛细血管供应的到底是什么呢？

还是先回到社会公益的话题上来，看一下，当像本书这样仅仅关注社会公益方面的事情而暂且忽略互益组织的时候，情形会是什么样子的。

于是看到，草根组织实际上在提供公共服务的同时，还在供应这样的社会性成分：人与人之间的友好、人与人的信任、人与人的相互尊重。

如果你觉得这个社会中的友好、信任等成分还有所不足的时候，就开始想，是不是社会毛细血管的发育程度还不够？

还可以再追加内容：让毛细血管供应人们的参与感，让更多的社会毛细血管通过的地方，都会增进这样的参与感，从而有了社会的主人的感觉。如果你觉得社会中的公民还有所不足的时候，你也可以去想，是不是社会毛细血管的发育程度还不足？

可以去想的地方还有更多。

那么，草根组织是不是真的能够去供应所有这一切的社会急需营养品？这正是需要我们去思考的地方。在思考清晰之后，我们才有资格对于草根组织乃至 NGO 体系的具体作用做出判断，继而对于更多的问题做出回答。

2. 考察 NGO 效果的两个视角

沿着上面的思路而来，就是要思考 NGO 的效果都是什么；思考在公共服务之外，公益组织是否具有其他更多的对于人的发展、对于社会的改善方面的效果。

于是，考察 NGO 的效果就进入了两条轨道：其一是在提供公共服务方面，其二是在产生公民个人与社会效果方面。

为什么如此划分呢？

因为当前过多的人都是在依据前一个方面来看待 NGO 的作用，而几乎不看后者。于是，社会中自然而然地就产生了这样一个命题：“政府做大的，NGO 做小的”，或者换一种说法，“NGO 是政府的补充”。

有趣的是，这种看法恰恰起源于 NGO 自身。

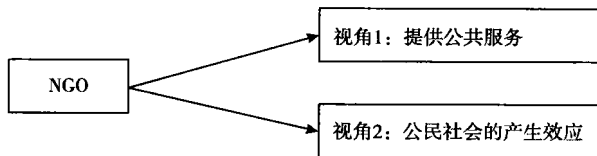
如果你与十几家 NGO 在一块儿开讨论会，你问大家，下述说法是不是准确的：“在救灾与灾后重建中，NGO 的最主要作用就在于对政府职能进行补充；政府做大的，NGO 做小的；政府做那些常规性的，NGO 做那些灵活性的。”

结果是，绝大多数人都同意此观点。当然提问时正值抗震救灾刚结束，大家也许是就着那个趋势而言的。我们现在也针对抗震救灾来谈，并且发现，“在抗震救灾过程中，政府做大的，NGO 做小的；政府做固定的，NGO 做灵活的”这个说法是不能得到支持的。

得不到支持的原因主要就在于，NGO 的作用还体现在公民社会的发育上，它们的出现本身就是目的。

不管是社会友好还是公民能力，都需要人们在有能力参与、有能力自我组织、有机会相互交往的条件下产生出来，也就是在 NGO 足够发达的基础上产生出来的。忽视了考察 NGO 效果的第二个视角，是很可怕的。

也正是在 NGO 的第二类效果上，才最终产生出了公民社会。公民社会永远都不是依靠公共服务的某种提供方式、某种提供效率产生出来的，它只能是从人本身的主动作用与被作用的基础上产生出来。于是，可以看到 NGO 作用的一种简单的模式化表达（见图引述-1）。



图引述-1 NGO 的作用图

我们身边的一些 NGO 没有明确意识到自己到底在起什么作用，不能对自己很好地进行定位，因而并不能以最佳的方式把公民社会发展的方向体现出来。

3. NGO 发育的公民社会效应

在上述两个效应中，公民社会效应是本研究关注的核心之一。

谈到公民社会，我们往往在概念上能谈论出的很多，但难以将它们落实到实处，在现实社会中也找不到其具体的体现。本研究恰恰在于弥补这一不足，因为我们是这样看问题的：NGO 到底在公共服务提供的效率之外具有怎样的社会效果？我们会看到，一些十分明确的、正面的、积极性的社会效果可以被揭示出来。我们再来对应，看一下这些效果是否可以被称为公民社会的组成成分。最终的答案是肯定行的。

NGO 最终被解释出来的社会效果有这样四个方面：

- 它可以促使社会公众之间的友好、信任
- 它可以促使社会公众上升到公共层面，拥有更多的主人感，更愿意为社会负起责任
- 它可以让社会公众能够表达自己的价值
- 它可以让社会公众增加一条实现自我价值的通道，即通过公益行为实现自我的通道

在这些效果的实现过程中，NGO 不分大小都具有相同的效果。正是因为如此，我们才对于那些能够将更多的基层公众纳入进来的小型 NGO 格外重视。

对于这些效果的具体阐述，是本书的核心内容。请见第三、四、五、六章的内容。

4. 为什么我们倡导由政府公益转化为社会化的公益

其实，到上面的论述为止，我们已经看到了这一问题的答案。

既然 NGO 不仅能够提供公共服务，而且还具有使公民社会发育的效果，那么，它就具有政府所不具有的作用。

社会化公益，其实就是社会公众自己去做公益，因而产生出来的社会公众之间的友好行为、信任行为、自我价值表达行为、为社会尽公民责任的行为，这一切，都是政府公益所不具备的。

将上面的结论再拉下来就会看到，当由政府公益转化为社会化的公益的时候，就会产生：

- 社会公众之间的友好、信任
- 社会公众的主人感与责任意识

- 社会公众能够表达自己的价值
- 社会公众增加一条实现自我价值的通道

不赞成政府公益的原因根源正在这里。至于政府公益的更多的问题，稍后就会看到。

如果想更深入地了解这些问题，还需要提供政府公益与社会化公益的各自界定，提供我们国家政府统领公益的传统性做法。界定后面会给出，而政府统领公益行为的背景也是人皆知之的事情。也只是在最近几年，在中国的社会公益领域里才上演了一场中国社会特有的有关社会转型的“好戏”。

传统上公益行为可以用政府主导、政府垄断来表达，而在今天却开始出现明显的社会化公益的转变过程。这样一种转折，将所有问题暴露出来，也将深层的规律或道理暴露出来，将企业社会责任（CSR）、公益募捐组织、一般性的 NGO、公民社会的发育，全都卷入进来。

于是也看到了政府逐渐退出公益领域、为社会让渡空间的重要性。

5. 再回到公共服务提供的意义上看

即便是归结到效率问题上，NGO 的作用就该被删减为政府的补充吗？本研究告诉人们并非如此。在这个问题上甚至可能还有更为触动人们神经与眼球的事实呈现。

其一，只有在 NGO 的促进下，公民社会得到发育，公众才能向着更合格的公民靠拢，也才能在社会的公共平台上，更加负责地行动。汶川地震后政府行为所导致的巨大社会冲突以及逐渐养成的灾民的“等、靠、要”心态，正是政府行为下效率低下的表现。

其二，本书将展示出一套公益领域里社会选择机制的本来面貌，只有位于这套机制之中，公益组织（如果政府也算的话，它也位于其中）才会最有效率地运作与成长。只有公益组织而没有社会选择机制，就如同有企业而没有市场一样。政府公益的模式下就是这样。

6. 最终，本书试图向人们呈现三个方面的道理与事实

第一，为什么需要从政府公益向社会化公益转变。从中可以看到社会化公益的效果以及政府公益存在的问题。

第二，在社会化公益效果的展开中，呈现出公民社会的具体内容。从而明确中国公民社会的具体构成成分。

第三，公益组织一旦脱离政府独立运作，其运作的机制是什么。这套机制将是政府退出之后，公益组织所要遵从的一套规律。

又由于这些理论都是在宏观层面上展开的，它们能够为我们分析政府行为、进行政策论证提供依据，因而，又构成了非营利管理的宏观理论。它并没有进入具体的 NPO 操作层面，但可以对公益圈中的社会进行整体的把握。

本书所使用的资料主要来源于汶川地震、玉树地震之后抗震救灾与灾后重建中的有关发现，其中包含有关公益组织的发现、有关政府的发现、有关灾区公众的发现。

第一章

从政府公益到社会化公益： 深层的依据

该部分将对我们的总体发现做一个概要性的展示。在这一部分，人们有理由发现，为什么政府主导的公益需要让位于社会化的公益，这一切都是从社会化公益的特有效果中看到的。

这些效果将构成支持社会化公益的坚实依据。

但是，与全书总体上以事实为依据的风格不同，这一部分却是以逻辑为主。我们将通过严密的逻辑推理来论证，以社会组织为主体而进行的社会化公益将产生怎样的社会效果。

经历这样的做法以后，我们也将本书有关内容上升到了一定的理论高度，而不再是简单的就事论事或者是简单的事实归纳。

一 “政府公益”与“社会化公益”之争

当今中国社会，公益现象日益成为社会生活中一个重要的组成部分，公益的提供问题浮现出来，并将一个个与公益相关的组织以及公益的提供机制推到学术思考的前台。非营利组织、企业社会责任、政府成为公益提

供中的关键性角色。以下我们由一个事件开始，将这些角色及其运作机制呈现出来。

2008年5月12日四川汶川地震发生后，万科集团总部向灾区捐款200万元，万科员工捐款合计20万元左右。共计220万元的捐款相比于其企业的巨大资产额，让万科及王石成为被质疑的对象，网上响起了一片声讨的浪潮。很多网友认为万科“没有承担起企业责任”、“万科在我们心中一落千丈”。而在资本市场，万科的股票也急剧下跌。

但是，接下来一个鲜明的对比却出现了：万科集团设有一个专门的企业公民办公室，它是在品牌部、市场部之外的一个部门，该部门早在四川汶川地震发生之前就已存在。在国内企业中，拥有这样的部门的情形并不多见。与此相符的是万科在抗震救灾第一现场的表现：集团力量于2008年5月14日在成都出资租用16台重型机械供政府调遣，赴灾区展开救援；15日万科第一次进入重灾区彭州，发放数十万元的急救用品；16日进入遵道镇，并于17日用18小时组织大型设备、帐篷进入该地区开展救灾工作。当时，大量志愿者在灾区使用简单的工具做着很多苦力活，大型设备的到来，引起了不小的感动。从5月17日到9月份，万科前后共派出5批志愿者参与遵道镇的救灾工作。前期的工作是救灾，后期则是灾后重建。

2009年7月，我们参与了在四川凉山彝族自治州开展的一个捐资200万元的教师培训项目的评估，该项目仍然是万科集团资助的，且项目的启动时间是2007年，也是在汶川地震之前就已开展的。

以上这个对比震撼了我们的传统思维，而其实质则在于，企业从事社会公益方面的工作，其实是有两条道路的。道路之一在于将钱捐献出来，给政府部门或由政府主导的部门从事公益行动；道路之二则在于，企业自己进入社会，通过自身的亲自行动，自己资助小型NGO的行动，自己建立基金会的方式，等等，来从事社会化的公益行动。

前一道路是中国社会里的传统模式，是几千年来一以贯之的在乡土社会之上从事公益活动的主导模式。该模式在计划经济时代达到了高峰，体现出典型的国家主导社会的特点，我们可称之为“政府公益”。

政府公益简单地表达出来就是社会出钱，政府做事。后一模式则是由社会自身出钱、社会自身做事、社会自己主导自己的模式，可称之为“社会化公益”。

二 “政府公益”与“社会化公益”的操作性定义

（一）社会化公益的基本界定

我们把社会化公益界定为一个社会主体“甲”自主、自愿地去为另一个社会主体（乙）奉献志愿服务、物质帮助、发展帮助以满足乙的需求的过程。

简化为这样一个表达式：“甲→乙”。

其中“甲”与“乙”可以是社会中的任何个人或组织（法人），可以是企业员工、学生，可以是企业、基金会、国际机构、贫困者、流浪儿童、小型 NGO，等等。

（二）“甲”、“乙”可以互换

一个这一时刻帮助人的“甲”，下一刻有可能成为被帮助的“乙”；反之亦然。

（三）“甲”、“乙”都可以以一对多

从而成为如下模式：



图 1-1 “甲”与“乙”的关系图

（四）“甲”与“乙”都可以位于一个更长的链条之中

比如，一个企业的企业社会责任（CSR）部门，它出钱资助一家基金会，后者又资助一家小型的 NGO，NGO 又帮助一家农户，于是有链条：

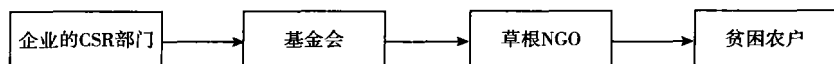


图 1-2 “甲”与“乙”的位置

在这一链条关系中，基金会相对于企业来说是“乙”，而相对于草根 NGO 来说则是“甲”。同理，草根 NGO 也同时具有“甲”与“乙”两种身份。

（五）政府公益的操作性定义

我们只需要将“甲”改为“政府”，就可以实现政府公益的操作性定义，如下：

政府公益的操作表达：“政府→乙”。

（六）在两套表达式之间蕴含着的差异

以下我们将试图比较“甲→乙”与“政府→乙”两种关系式。

两个式子是如此的接近，以至于我们并不愿意去期望能够发现它们之间的重大区别，但实际情况并非如此。

其中由“甲→乙”可以推出社会化公益的特有效率，它是基于社会选择机制而发挥作用的，还可以推出社会化公益下公民社会的发育轨迹；而另一个关系式则没有这种作用。如下便是这种推论。

三 社会化公益：导致社会选择机制的成活

这一部分开始社会化公益的第一重效果的展示，而且实现从社会选择机制入手。正是这套机制，促使公益事业拥有了效率。公益组织相对于社会选择机制，就相当于企业相对于市场。从下面开始看起。

（一）社会化公益中的“甲→乙”

1. 社会化公益下的信任关系

在“甲→乙”的关系中，甲为乙捐钱，甲首先需要的是乙的可信。乙不可信的话，甲就会改变选择，或者不再捐赠，或者改为资助另外一个“乙”。

社会中有许多的“乙”，他们都在争取“甲”的支持，因而都在向“甲”展示自己是多么可信。如此机制导致公信力的增长依次递进，最终达到一个令人满意的高度。

因而，一个成熟的“甲→乙”机制中，信任可以得到基本保证。

2. 社会化公益下的社会取向

信任是由“乙”通过特定的渠道主动传导到“甲”这里来的，“乙”拥有向“甲”展示自己公信力的动力，并且往往会借用一切自己可以借用的手段来做到这一点。我们称“乙”的这种主动追求被“甲”认可的做法为“资助方取向”，或者更涵盖性地称为“社会取向”。

社会取向的做法，与我们现实中通常看到的情形正好不同；不像我们身边普遍出现的甲在“索逼”乙的可信性的情形。

3. 公开透明为最通常采用的手法

为了取得“甲”的信任，“乙”通常采用的最重要的手段则是自身运作的主动的公开透明。

因而，所有的受助方（尤其是其中的接受捐助的公益组织），所采取的策略就是加强自己的公开透明道路的建设。

4. 效果还要超出于信任

当众多的“乙”竞争“甲”的资助之时，展示自己的公信力是第一个选择。

但最终可能会发现，当多数组织在可信性上已经都达到较好状态时，在这条道路上的潜力便不再明显，需要自己拿出其他方面的本事。于是，组织的运作效率、组织的专业性将被展示出来、呈现给甲。

而更有 NGO 潜质的组织则会展示自己的价值理念，并且据此感染资助方。

甲的选择标准因此而提升和扩展，并借助于这种选择，不仅提升了公