

学术前沿研究

关系、限度、制度： 转型中国的政府与慈善组织

谢志平◎著

G

UANXIXIANDUZHIDU
ZHUANXINGZHONGGUODEZHENG FUYUCISHANZUZH



北京师范大学出版集团

BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP

北京师范大学出版社

学术前沿研究
辽宁省教育厅高校科技专著出版基金资助

关系、限度、制度： 转型中国的政府与慈善组织

谢志平◎著



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

关系、限度、制度：转型中国的政府与慈善组织 / 谢志平
著. —北京：北京师范大学出版社，2011.2

ISBN 978-7-303-12000-0

I. ①关… II. ①谢… III. ①慈善事业—研究—中国
IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 260337 号

营销中心电话	010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网	http://gaojiao.bnup.com.cn
电子信箱	beishida168@126.com

出版发行：北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn
北京新街口外大街 19 号
邮政编码：100875

印 刷：北京京师印务有限公司
经 销：全国新华书店
开 本：155 mm × 235 mm
印 张：21.25
字 数：390 千字
版 次：2011 年 2 月第 1 版
印 次：2011 年 2 月第 1 次印刷
定 价：42.00 元

策划编辑：高 玲	责任编辑：高 玲
美术编辑：毛 佳	装帧设计：毛 佳
责任校对：李 茵	责任印制：李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话：010-58800697

北京读者服务部电话：010-58808104

外埠邮购电话：010-58808083

本书如有印装质量问题，请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话：010-58800825

目 录

第 1 章 导 论	(1)
1.1 研究背景和问题指向	(1)
1.1.1 全球社团革命及其原因	(1)
1.1.2 中国民间组织的“管涌”现象	(4)
1.1.3 慈善组织勃兴的问题指向	(7)
1.1.4 研究旨趣与意义	(10)
1.2 文献述评与理论工具	(11)
1.2.1 国内文献综述	(11)
1.2.2 国外文献综述	(21)
1.2.3 文献评论	(24)
1.2.4 研究的理论工具	(26)
1.3 研究路径和研究方法	(40)
1.3.1 研究路径	(40)
1.3.2 本书结构	(42)
1.3.3 主要研究方法	(43)
第 2 章 概念界定与历史源流	(45)
2.1 社会转型与政府转型	(45)
2.1.1 三种利益分配机制	(45)
2.1.2 市场转型、社会转型与政治转型	(50)
2.1.3 中国的社会转型与政府角色	(56)
2.1.4 中国社会转型中的政府转型	(69)
2.2 慈善、慈善意识与慈善文化	(70)

2.2.1	慈善的含义	(70)
2.2.2	慈善意识	(72)
2.2.3	中国慈善文化的传统资源	(85)
2.3	第三部门组织、慈善组织、公益组织	(87)
2.3.1	第三部门组织	(87)
2.3.2	第三部门组织的分类体系	(89)
2.3.3	慈善组织	(91)
2.3.4	公益组织	(96)
2.4	中国慈善组织的历史演变	(97)
2.4.1	中国古代慈善组织	(97)
2.4.2	民国时期的慈善组织	(101)
第3章	关系模式：支配性功能协作	(104)
3.1	参考系：政府与慈善组织关系模式	(104)
3.1.1	加拿大：志愿参与模式	(104)
3.1.2	英国：合作伙伴模式	(107)
3.1.3	美国：民间主导模式	(118)
3.1.4	慈善组织—政府关系的范式转型	(129)
3.2	政府替代：总体性社会中政府与慈善组织关系模式	(134)
3.2.1	“总体性社会”的资源配置制度	(134)
3.2.2	“总体性社会”意识形态的拒斥	(138)
3.2.3	政府替代过程：改造、创设与包办	(144)
3.3	支配性功能协作：转型时期政府与慈善组织关系模式	(149)
3.3.1	支配性功能协作的形成	(149)
3.3.2	支配性功能协作的特点	(158)
3.3.3	支配性功能协作的制度安排	(160)
第4章	限度分析：非对称性的组织权能	(174)
4.1	断裂与碎片：转型时期的社会结构	(174)
4.1.1	利益分化与“断裂社会”	(175)
4.1.2	社会结构碎片化	(177)
4.1.3	组织权能的非对称性	(178)
4.2	非对称性权能分析：政府角度	(184)
4.2.1	权力支配的路径依赖	(184)
4.2.2	权力支配制度变迁的时滞效应	(189)
4.2.3	政府功能的资源约束	(192)
4.2.4	政府对慈善组织信任关系	(195)

4.3 非对称性权能分析：慈善组织角度	(200)
4.3.1 公益产权问题	(200)
4.3.2 慈善组织的性质	(201)
4.3.3 慈善组织失灵	(203)
第5章 制度安排：从政府选择到社会选择	(220)
5.1 政府选择与社会选择	(220)
5.1.1 “自发社会秩序”与制度变迁	(220)
5.1.2 政府选择：强制性制度变迁的集体选择	(223)
5.1.3 社会选择：诱致性制度变迁的集体选择	(225)
5.1.4 在政府选择与社会选择之间：转型时期制度变迁的路径	(226)
5.2 政府对慈善组织的制度安排	(228)
5.2.1 公益产权界定与保护	(228)
5.2.2 慈善公益发展的政策支持	(232)
5.2.3 从控制型监管走向培育服务型监管	(237)
5.2.4 慈善意识形态供给	(243)
5.3 慈善组织的制度安排	(245)
5.3.1 组织自主化	(247)
5.3.2 组织理性化	(270)
5.3.3 组织责任化	(286)
参考文献	(307)
后 记	(332)

第1章 导论

1.1 研究背景和问题指向

1.1.1 全球社团革命及其原因

1994年7月,美国学者莱斯特·赛拉蒙(Lester Salamon)在美国《外交事务》(*Foreign Affairs*)杂志上发表了一篇题为《第三域的兴起》的论文,他认为全球正在掀起一场“社团革命”,“一场有组织的志愿运动和创建各种私人的,非营利的及非政府的组织的运动,正成为席卷全球的最引人注目的运动。从北美、欧亚的发达国家到非洲、拉美和苏联集团的发展中社会,民众正在创建各种团体、基金会和类似组织,去提供人道服务,促进基层社会经济发展,防止环境退化,保障公民权利,以及成百上千先前无人关注的或由国家承担的种种目标。”^①这场社团革命,在他看来,“也许终将证明,它对20世纪晚期的意义,如同民族国家的兴起对19世纪晚期的意义一样重大。其结果是形成了一个遍及全球的第三领域……这些团体的盛行可能长久地改变国家与公民之间的关系,其产生的影响也将超出它们提供的物质性服务本身的范围。”^②

① [美]莱斯特·赛拉蒙.第三域的兴起[A].见李亚平,于海.第三域的兴起——西方志愿工作及志愿组织理论文选[C].上海:复旦大学出版社,1998:7-8.莱斯特·赛拉蒙.第三域的兴起[A].见何增科.公民社会与第三部门[M].北京:社会科学文献出版社,2000:243.

② [美]莱斯特·赛拉蒙.第三域的兴起[A].见李亚平,于海.第三域的兴起——西方志愿工作及志愿组织理论文选[C].上海:复旦大学出版社,1998:8.莱斯特·赛拉蒙.第三域的兴起[A].见何增科.公民社会与第三部门[M].北京:社会科学文献出版社,2000:244.

随后，他在1995年出版的代表性著作《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》中，进一步分析了这场“社团革命”的范围与轮廓、过程、根本原因、挑战与意义。

在他看来，这场社团革命的动力来自于三个方面：其一，社会民众的推动。“近来非营利志愿组织在全世界急剧增长的最基本的动力来自于下面，来自于那些普通人，他们决定依靠自己的双手解决问题，并组织起来改善他们的状况或寻求基本权利。在苏联和中欧，这种因素在组织化的志愿活动的凸现中最为明显。”^①其二，来自教会、私人志愿组织和官方援助机构的推动。“天主教会是促进近年来第三部门兴起的最重要的外部行动者之一，尤其在拉丁美洲……然而，教会在提升第三部门中的作用并不局限于发展中国家。教皇约翰·保罗二世时期的天主教会，在20世纪80年代是促进中欧抗议运动的强有力的工具……并对那些煽动对制度进行变革的人提供了道义上的支持，与此相似，路德教会在东德也发挥了同等作用，为抗议团体提供了庇护所、工作场地、道德权威。”^②第二个重要外部力量是相当大规模的非政府组织或私人志愿组织网络，“到20世纪80年代早期，存在4600余家这样的组织，包括与教会相关的使命和服务机构、世俗的非营利机构、基金会、劳工和教育团体及其他。”“20世纪80年代中期，这些外部私人志愿组织给2万家本土非营利组织提供了47亿美元的援助，它们为帮助提升本土草根组织提供了道义和资金上的支持。”这些私人志愿组织包括基督教世界救济会、路德教会世界救济会、乐施会、发展协调组织、洛克菲勒基金会、福特基金会、卡恩基金会等。官方援助机构主要指国家立法机构对私人机构主动行动的认可和重视、世界银行等国际金融组织对非政府组织的鼓励等。其三，来自政治领袖的支持和官方机构的动员。如美国总统罗纳德·里根、英国首相玛格丽特·撒切尔等，他们将志愿部门作为削减政府社会支出战略的核心部分。撒切尔首相更是认为，不仅要取消政府支出，而且要取消组织化的志愿部门的支出，从而把社会照顾完全留给志愿者来做，她把志愿者称为“我们所有提供社会福利的核心”。许多第三世界国家的政府部门对非营利组织活动提供了帮助，如泰国农业部帮助成立了农民协会和农民合作社，国防和内政部发起了童子军运动，菲律宾建立了自由农民联合会，肯尼亚的哈兰比运动是政府利用政策来促进对社区发展参与的直接结果，埃及政府部门定期为本土非政府组织提供已支薪金的雇员等。与此同时，“同样重要的是中产阶级专业人员和知识分子的作用。非营利组织为这些受过良好教育的精英提供了参与他们国家的社会和政治生活的替代性来源。这在权威主义政体下尤

① [美]莱斯特·赛拉蒙：《公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系》[A]。田凯译。北京：商务印书馆，2008：263。

② 同上书，265-266。

其正确,在其他背景下,它也是草根非营利组织的支持来源。”^①

在推动全球范围的社团革命中,上述三个方面的原因又源于四种危机和两场革命。第一是福利国家的危机。福利国家危机与四个方面的关键因素相关:其一,20世纪70年代早期的“石油危机”极大地减缓了经济发展,并使人们认为正由于社会福利支出大量增加导致对生产领域的投资减少,因此无力抵抗经济波动,由此将经济减缓的原因归于福利支出的不当。其二,越来越多的人相信,政府已经超负荷运转,过度专业化和官僚化导致它不能完成更多的任务。其三,日益严重的赤字问题。其四,福利国家没有通过保护个人免于过度风险而促进经济发展;反之,它抑制了创新,免除了个人责任,鼓励了依赖。在某种程度上,福利国家被证明是自己最大的敌人。^② 第二是发展危机。发展危机表现为人均收入下降、经济增长严重不足、贫困现象广泛蔓延。其后果是,国家在促进发展中的局限性越来越多地得到人们广泛的共识。第三是环境危机。环境危机是当前人类面临的重大挑战,由于贫困和浪费,森林资源以大大超出人们预料的速度消失,土地沙漠化、酸雨、二氧化碳含量增高、全球变暖、空气和水污染、食物短缺等日益严重地冲击着人类的生活与生产秩序。环境危机是非营利组织参与活动最为明显的领域,也是正当性最明确的领域。第四是社会主义危机。在莱斯特·赛拉蒙看来,计划经济的社会主义已经走入“死胡同”,衰退代替了缓慢的经济增长,由此破坏了共产主义体制的合法性,并导致寻求新的途径来满足社会需求和经济需求,一个表现是出现大量的市场取向的合作企业,同时也在努力形成公民社会的其他要素^③。莱斯特·赛拉蒙所指的两场革命,一是指通讯革命;一是指中产阶级革命。通讯革命是20世纪七八十年代发生的一场科技革命,以计算机及互联网的发明与传播、光纤通讯的突破、电视与通讯卫星的广泛应用以及教育与识字能力的普及等表现出来,它不仅开阔了人们的视野,使人们以同等机会和程度接收到海量信息,“更为重要的是,通讯革命让人们更方便地知道其他群体正在做什么,有利于行动主义分子在不同领域创建自己的网络。”^④中产阶级

① Huntington, Samuel. 1991. *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* [M]. Norman, Okla.: Oklahoma University Press; pp. 64-65. Smith, Brian H. 1990. *More Than Altruism: The Politics of Private Foreign Aid* [M]. Princeton: Princeton University Press; 275. 转引自莱斯特·赛拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[A]. 田凯译. 北京:商务印书馆, 2008: 269.

② [美]莱斯特·赛拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[A]. 田凯译. 北京:商务印书馆, 2008: 270.

③ 同上书, 274.

④ 同上书, 275.

革命是 20 世纪七八十年代经济增长的产物，经济增长的重要性，并不仅仅是它带来的物质方面的提高，或由此产生的期望，更重要的是，它在各种国家中产生了一个相当大的中产阶级，中产组织的领导对于私人非营利组织的出现是很重要的。

1.1.2 中国民间组织的“管涌”现象

相对来说，1978 年改革开放后，中国的大门也从此向世界逐步敞开，随着经济体制改革的不断突破和由此带来的外溢到政治、社会领域的效应不断扩展，中国也开始了这场“社团革命”，主要表现为种类繁多、数量急剧增长的民间组织迅速成立（参见表 1-1）^①。根据民政部公

① 新中国成立以来，在计划经济体制下，建立了以单位制度为基础的社会组织结构，其中包括政府机关、企业单位、事业单位、社会团体四种主要类型。改革开放以后，随着市场经济发展、政府职能转变、事业单位改革，以及伴随改革开放的社会生活的多样化，诞生了一大批挂靠在党政机关或企事业单位的社会团体，一部分事业单位与政府机关脱钩走向“自治”，社会上也出现了一些民办的事业单位。为了解决对这些组织管理的混乱，民政部成立了社团管理司，专门负责管理各种社会团体和民办事业单位。1998 年，国务院批准民政部撤销原社团管理司，成立民间组织管理局，并陆续在全国各级民政部门建立了相应的民间组织管理机关，原来归口不同政府主管机关的“民办事业单位”统一作为“民办非企业单位”归口到各级民间组织管理部门。自此，民间组织一词开始在中国正式使用。参见王名、刘培峰等，民间组织通论[A]，北京：时事出版社，2004：4-5。从官方文献来看，民间组织涵盖了社会团体、民办非企业单位和基金会这三种类型的组织。其中，社会团体是由中国公民自愿组成，为实现会员的共同意愿，按照其章程开展活动的非营利民间社会组织，包括协会、学会、联合会、研究会、基金会、联谊会、促进会、商会等社会组织；民办非企业单位是由企业事业单位、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，从事非营利社会服务活动的民间社会组织，主要包括各种民办的学校、医院、福利院、社区服务中心、职业培训介绍中心、研究所、文化馆等组织；而基金会是利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的而设立的非营利性法人，包括公募基金会和非公募基金会。从以上相关法规的概括中可以看到，所有民间组织存在着两个明显的共性：非政府性和非营利性。但是，在我国现行的法律和政策框架体系下，并不是所有的非政府、非营利的合法组织都可以界定在民间组织的概念框架下，庞大的执政党系统和民主党派等政治团体，尽管既不属于政府机构也不属于企业组织，但它们不是民间组织；和政党系统有着密切关系的事业单位尽管也不是营利性的，但也不能算作民间组织。因此，非政治性、非事业性等，也应成为中国民间组织的补充属性。相关问题可参见：民间组织管理局，中国民间组织评估[A]，北京：中国社会科学出版社，2007。

布的权威报告^①，截至2009年年底，全国共有社会组织43.1万个，比上年增长4.1%；这些社会组织业务范围涉及科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、环境保护、法律服务、社会中介服务、工伤服务、农村专业经济等社会生活的各个领域，吸纳社会各类人员就业544.7万人，比上年增长14.5%；形成固定资产1030.0亿元，比上年增长27.9%；各类费用支出1094.7亿元，比上年增长13.5%；社会组织增加值为493.1亿元，比上年增长32.4%，占各类民政管理单位增加值比重58%，占第三产业(服务业)增加值比重为0.345%。接收社会捐赠440.7亿元。

全国共有社会团体23.9万个，比上年增长3.9%。按照社团活动地域范围划分，全国性及跨省(自治区、直辖市)的1800个，省级及省内跨地(市)域的23364个，地级社团63043个，县级社团150540个。按照社团服务的主要领域划分，工商服务业类22847个，科技研究类19786个，教育类12943个，卫生类11521个，社会服务类30818个，文化类19687个，体育类12623个，生态环境类6702个，法律类3213个，宗教类4165个，农业及农村发展类45367个，职业及从业组织类16120个，国际及其他涉外组织类661个，其他32294个。

全国共有民办非企业单位19.0万个，比上年增长4.4%。其中：工商服务业类2080个，科技研究类9760个，教育类92703个，卫生类27237个，社会服务类28060个，文化类7188个，体育类6591个，生态环境类1049个，法律类782个，宗教类271个，农业及农村发展类1466个，职业及从业组织类1628个，国际及其他涉外组织类56个，其他11608个。从地域分布来看，民办非企业单位登记数量超过3万个的省份仅有山东省，为31820个，超过1万个的省份有江苏省、浙江省、湖北省、广东省和四川省。

全国共有基金会1843个，比上年增长15.4%，其中：公募基金会1029个，非公募基金会800个。民政部登记的基金会148个。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠183.6亿元。

根据最新公布的数据，截至2010年6月底，民政部公布的民政事业统计季报显示，全国登记注册的各类社会组织共有43.19万个，其中社会团体23.8万个，民办非企业单位19.1万个，基金会1791个。^②

北京师范大学法学院副教授刘培峰在接受记者采访时估计，加上免于登记的民间组织及其地方的分支、单位内部不需要登记的组织、到工商部门登记的组织以及无法取得登记而以非法人组织形式存在的民间组

① 2009年民政事业发展统计报告[EB/OL]. 中华人民共和国民政部统计报告, 2010-06-10;

② 民政事业统计季报[EB/OL]. 中华人民共和国民政部全国数据, 2010-07-27.

织，我国民间组织的数量大约在 200 万~300 万家。^①

表 1-1 1978 年以来中国民间组织历年统计数据 单位：个

年 份	社会团体	民办非企业	基金会	合 计
1978—1987				
1988	4 446			4 446
1989	4 544			4 544
1990	10 855			10 855
1991	82 814			82 814
1992	154 502			154 502
1993	167 506			167 506
1994	174 060			174 060
1995	180 583			180 583
1996	184 821			184 821
1997	181 318			181 318
1998	165 600			165 600
1999	136 764	5 901		142 665
2000	130 668	22 654		153 322
2001	128 805	82 134		210 939
2002	133 297	111 212		244 509
2003	141 167	124 491	954	266 612
2004	153 359	135 181	892	289 432
2005	171 150	14.8 万	975	32 万
2006	18.6 万	15.9 万	1138	34.6 万
2007	21.2 万	17.4 万	1340	38.7 万
2008	23.0 万	18.2 万	1597	41.3 万
2009	23.9 万	19.0 万	1843	43.1 万
2010★	23.8 万	19.1 万	1791	43.18 万

资料来源：民间组织历年统计数据[EB/OL]. 中华人民共和国国家民间组织管理局中国民间组织网统计资料

注：2002 年以前的基金会含在社会团体内，2005 年以后的数据根据该年民政事业发展统计公报补充

★2010 年数据仅为第二季度数据

中国是个素有慈善传统的国度，慈善文化与慈善现象源远流长，并通过各种形式和载体体现出来。在新近产生的这些民间组织中，有的是直接冠以“慈善”的慈善组织，如中华慈善总会、上海慈善基金会、大连

① 中国经民政部门登记民间组织约 40 万家[EB/OL]. 中国新闻网，2009-07-18.

慈善总会，有的并不带有“慈善”的名称，但从其章程和行为的功能范围来看，也属于慈善组织的范围，如宋庆龄基金会、中国人口福利基金会、中国青少年基金会、上海老年人基金会等。1993年1月我国出现首家地方性的慈善组织——吉林省慈善总会，1994年4月12日，中华慈善总会作为全国性社团法人登记成立，并接受各地方慈善机构为会员单位，成为中国冠以“慈善”名头层次最高、规模最大的慈善组织联合体。在这些民间组织中，有专业的慈善公益组织，也有相当一部分非专业的慈善公益组织，它们经常开展慈善公益活动。总体推算，我国的慈善组织已经超过30万个，而直接以“慈善会”或“慈善基金会”冠名的则超过350家。

从1988年至今，经过短短20年出头我国的民间组织数量由4446个暴增到2009年的43.1万个；即使从1994年算来，短短15年内我国直接以“慈善”冠名的民间组织由新中国成立后至1993年的一片空白发展到2009年的350多家（民间慈善组织估计超过30万家）。此外，这些慈善组织的功能范围主要覆盖扶贫、教育、医疗卫生、环境保护领域，并大量依存于政府民政部门和政府组织架构，附着行政层级结构来复制自身的组织网络，创始人员也多由政府机构内退人士担任。这种态势仿佛积蓄深广的水体，通过某些地下勾连的渠道，突然、集中、高强度地涌现出来，笔者称之为管涌现象。这种民间组织或者慈善组织的“管涌”现象为什么会产生？又为什么会在这一时段里大量丛生？^①它是否仅仅是一种简单的社会发展表征？抑或是蕴涵某种制度变革的含义？

1.1.3 慈善组织勃兴的问题指向

无论如何，这种“管涌”现象意味着一种社会秩序的重新建构，因为这些新生的社会行为主体，其产生的来源无论是体制之内由上而下派生的产物，还是体制之外的草根型组织，必然要在处于转型过程的体制中寻找自己的角色与地位。从当前的基本现实来看，慈善组织以及相当部分的民间组织都带有比较严重的“官方”色彩，但政府对慈善组织的资金投入在慈善组织整体收入中的比重并不高，而且慈善组织又在功能履行上弥合着政府与市场活动的空间，但为什么慈善组织需要采取“组织外

^① 就问题意识而言，笔者在2004年甚至更早之前已认识到慈善组织的“管涌”问题，在正式确定选题后查询有关资料的过程中，发现也有学者关注这一现象，其问题提出的角度也含有这种考量，当然笔者的论文架构与研究旨趣与之并不相同。见田凯，非协调约束与组织运作——中国慈善组织与政府关系的个案研究[M]北京：商务印书馆，2004。

形化”的生存策略^①，或者说为什么政府又要对这种并不在于权力博弈的慈善组织给予过多的关注与控制，从而形成一种“支配性协作关系”^②？这对于政府的治理到底意味着什么？尤其是，它对于转型社会的发展又意味着什么？

另外，改革开放以来，我国由“总体性社会”逐步进入到“后总体性社会”，利益分化成为社会发展的主导线索，在很大程度上原先的政治利益整合机制正在失去弹性和功效，而市场主要表现的仍是分化利益而非整合利益^③，社会利益整合机制则因为社会中间组织的相对羸弱而效力不足。因此，在一定意义上，可以说改革开放以来，整个社会的利益分配是有分化无整合，出现社会断裂。慈善组织所从事的主要是财富的再分配，也即通过有组织的运作过程将社会的闲置或剩余资源按照志愿原则收集与分配到需要救助的社会弱势群体手中，因此在很大程度上它是不同于政府与市场的第三次利益分配过程，也是一种重要的社会利益整合工具。这种利益分配随着市场经济在我国的不断推进，随着利益分化的不断加剧、社会风险的不增多和政治文明水平的不断进步，将越

① “组织外形化”是田凯博士用以说明组织形式与组织实际运行不一致现象时所用的一个术语，也是其博士论文分析的核心词汇（田凯，非协调约束与组织运作——中国慈善组织与政府关系的个案研究[M]，上海：商务印书馆，2004：69-73），本书借用了他的这一表述。但本书除了要推究慈善组织采用这一策略的原因外，还要探讨政府实施了什么样的行为，或者政府在这种制度变迁过程中扮演了何种角色使得慈善组织需要采用这种策略，这是田凯博士论文中所没有关注到的。组织采取的形式与组织的实际运行过程有时并不一致（可参见 Meyer and Rowan, Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony[J], American Journal of Sociology, 1977, 83(2): 340-363.），但是，如果绝大多数类似的组织都表现出相同或相似的不一致形式时，本身就说明在制度变革中有相同的重要因素决定着组织的发展与选择，因此就慈善组织研究而言，不仅需要从组织自身的角度，而且也需要从政府的角度来分析其角色与功能，对这一相同的重要因素进行解读。

② “支配性功能协作关系”是本书提出的一个核心概念，主要指权力的支配关系和功能的协作关系，它不同于单纯的权力支配与功能从属的政府与慈善组织关系，也不同于政府与慈善组织之间权力与功能的合作与伙伴关系，后文将有详述。

③ 利益分化与利益整合是两个相伴相生的范畴，市场在完成资源的志愿性配置的同时，其实也就是在整合着不同利益需求，因此市场交易行为本身是利益分化与利益整合的复合体。但是，从社会效应来看，由于我国处于从计划经济向市场经济转型的过程中，这个过程在当今市场经济体制基本建立的基础上仍然在继续，原先整体性的利益格局（平均分配）主要表现的是差异与分化（效率分配），表现的结果也是多层次的利益格局，这个格局仍处于分化和变革之中，尚没有定型。因此笔者认为，改革开放后由市场主导的利益分配过程主要是利益的分化而不是利益的整合，或者这两者并不是均衡出现的。

来越显得必要和突出。那么,慈善组织在利益分化后的利益整合中应该居于何种地位?由政府主导的强制性利益分配、由市场主导的契约性利益分配和由慈善组织主导的志愿性利益分配之间的关系到底应该如何定位?这种关系的限度在哪里?

再者,如果我们跳出组织关系和制度变迁的层面,回归到本源性的公民权利观点上来看,它表明的就不仅仅是一个组织发展的现象,而是一个利益失衡和权利失衡的问题。众多慈善组织的迅速崛起,一方面当然表明了制度供给者的主观意图;另一方面也昭示着制度需求者的渴求。慈善组织的需求者主要是社会弱势群体中的困难群体,他们生成的原因可能是生理、社会机制或自然灾害等^①。但在短时间里,众多慈善组织的“管涌”,表明了弱势群体的制度需求相当强劲,这说明制度环境存在造就弱势群体的某种利益分配机制,而导致这种利益失衡的更深层原因则是社会权利的失衡。因此,问题在于从和谐社会建设的高度,慈善组织在功能履行中应当如何有绩效地弥补制度环境中利益分配机制的不足?在寻求利益均衡和权利权衡的进程中,它能够扮演什么角色?另外,政府在均衡利益分配与权利分配中又应该做出怎样的制度选择和制度安排?

如此众多的问题正在或者已经呈现在公共管理的视域中,但令人遗憾的是,对于慈善组织相关问题的研究完全淹没在讨论政府与第三部门或非营利组织关系的论题中,慈善组织与一般的社会中介组织或第三部门组织的重要不同点被忽略了,极少有人拨开悬浮着的那层第三部门的迷雾,沉入到名目繁多的非营利组织的汪洋大海中探寻慈善组织的本真内涵和治理意蕴。本书则试图在这方面做一探索与尝试,总体来说,本书关注的主要问题包括:第一,为什么在短时间里,会有慈善组织的“管涌”现象?它经历了怎样的制度博弈过程?第二,为什么政府与慈善组织的关系会定格为一种“支配性功能协作关系”?这种关系互动的逻辑是什么?制度基础又是什么?第三,从利益均衡和权利均衡的角度来看,政府与慈善组织应该做出怎样的制度选择和制度安排来调适两者之

① 当前中国社会弱势群体的规模在不断膨胀。弱势群体主要包括失业人员、下岗职工、有生理缺陷的人员、农民工等。弱势群体并不天然都是慈善组织的工作对象,但慈善组织的工作对象天然就是弱势群体,主要是其中的生活困难群体。另外值得注意的是,社会主要群体的弱势化趋势也表现出来,“这里所说的主要群体弱势化趋向是指:主要群体中的许多成员的生活状态没有能够同社会经济的发展保持一种同步的关系,而呈现出某种程度的边缘化状态;他们的竞争能力表现出某种弱化和退化的状态;他们的基本权利有时得不到应有的保护;他们对于社会的影响力开始减小等”。见吴忠民. 中国社会主要群体弱势化趋向问题研究[J]. 东岳论丛, 2006(2).

间的关系？

1.1.4 研究旨趣与意义

从学术研究上讲，首先，本书从公共管理的视角，尝试从利益分配，主要是财富分配而非权力分配的角度出发来探讨转型时期我国政府与慈善组织关系的互动，这和公共管理领域已有的研究路径不同。从目前的文献来看，公共管理中较少有文献专门关注慈善组织，已有的成果也主要是侧重于公民社会理论中的权力博弈，将它作为第三部门之一种来分析对政府治理界域的影响。本书则主要从财富转移的角度，从三种社会利益分配和整合机制的关系的角度来讨论政府与慈善组织关系的互动，并探讨这种关系的制度基础和制度变迁。在目前来看，这种研究路径尚是一种新的尝试。

其次，本书穿透政府与第三部门关系的宏观层面，专门研究政府与慈善组织的关系及其制度，并对中国慈善组织的发展源流进行梳理与分析，这既不同于一般的政府与非营利组织的个案研究，也不同于慈善事业发展的史学研究。对中国慈善事业发展的史学研究，或者侧重于历史的宏观梳理，或者侧重于人物与行为的详细分析，组织研究也少有专论与政府的关系。基于已有的文献资料，笔者认为，公共管理对政府与非营利组织关系的研究也相对饱和，但对于非营利组织的不同类别，尤其是像慈善组织这种非常特殊与另类的非营利组织的研究又极为匮乏。笔者将此领域的研究焦点下沉，实则是本着既可利用已有的研究结论来分析与验证，又可以发现新的疆界与生长点的心态。这是一种相对保守的做法，但并不是一种消极的重复；这是一种进取的做法，但并不是一种狂妄的创新，笔者倾向于认为这是一种继承性的发展。

再次，本书认为，转型时期政府与慈善组织的关系是一种“支配性功能协作”关系，表现为权力的支配性与功能的协作性，这既不同于“总体性社会”中的政府替代关系模式，也不同于西方发达国家的合作与伙伴关系模式。形成这种“支配性功能协作”关系的原因是“非对称的组织权能”。总体来看，国家从“总体性社会”向“后总体性社会”转变的过程中，社会结构存在断裂与碎片化，表现为利益的分化与整合断裂，有分化无整合，或者政府、市场与慈善组织三种利益分配机制之间的断裂。它导致体制内资源的流散与体制外资源的乱生，由此政府与慈善组织的权力关系与功能关系发生改变，呈现出一种“非对称性”。一方面，政府在权力关系上具有路径依赖性，在资源占有上受到约束，以及制度变迁的时滞，从而导致政府对慈善组织在权力关系上的支配性表现和功能上的协作要求。另一方面，慈善组织的产权不清，慈善组织属于财团法人而非社团法人，因而它容易在权力关系上受到政府的支配，也并无意与政府进行权力博弈。同时，慈善组织由于公信力、自我治理能力以及志

愿精神不足等导致的组织失灵，导致其功能履行能力不足，因而在社会功能上只能协作政府而不具有对等性。利益分配机制的特性决定了这种支配性功能协作关系模式只具有过渡时期的合理性，在新型的社会主义市民社会理论领域，它需要重新进行规范。由此形成了制度变迁的需求。总体性社会是由政府选择的强制性制度变迁安排慈善组织的活动空间与存在价值，社会发展的要求是社会选择来安排慈善组织的存在价值与活动空间，转型时期的中国处于政府选择与社会选择之间的阶段，此条件决定了政府的制度安排与慈善组织的制度安排内容。本书试图通过提炼“支配性功能协作”的关系模式，并分析这种关系模式的原因在于“非对称的组织权能”及整体的分析思路，为公共管理进一步研究慈善组织的相关问题提供点滴的积累与启示。

就现实意义而言，随着我国社会转型的进一步加速，弱势群体和困难群体会不断突现，对资源公平分配的需求也会更加强烈。而政府掌握的资源有限，且随着政治文明的不断进步，政府的角色与功能也会越发被明确和限定，因而不得不寻求社会领域的合理且志愿配置的资源，这样慈善组织的作用与地位会日益重要且突出，对发展慈善事业的呼声与要求也会日益高涨。政府与慈善组织关系互动问题的研究与探讨，作为一种智力成果，对慈善事业相关者的慈善认知和行为将会起到有益的参考作用。其相关理论与观点可能有助于决策者与治理对象对慈善事业发展的水平与路径有一个理性的认识，做出审慎的、合乎现实但又是积极的、建设性的选择；有助于慈善组织工作者认清组织发展的因素与环境，为提升组织自身的绩效做出合理的制度安排，从而推进我国慈善事业发展的整体水平。

1.2 文献述评与理论工具

本书的研究对象为转型中国政府与慈善组织的关系互动，主要将焦点锁定在对中国慈善组织及其与政府的关系上。就此而论，文献覆盖主要是关于慈善事业及慈善组织，以及慈善组织与政府关系。对此，无论是国内还是国外，基本上都是从三个学术领域对这一问题给予关注：第一是历史学，主要是叙事性地记录政府与社会中的慈善行为与慈善现象。第二是社会学，主要从组织发展和社团研究的角度分析慈善组织勃兴的社会意义。第三是公共管理学，主要从社会保障和非营利组织的角度分析慈善组织的功能与作用。

1.2.1 国内文献综述

1. 关于中国慈善事业史的研究

从历史的角度研究我国慈善事业的发展历来就有，《二十四史》、