



上海大学社会学文库

主编 / 张文宏

政府与非政府组织 互动关系的研究

——以上海四个非政府组织为个案

范明林◎著



中国社会科学出版社



上海大学社会学文库

主编 / 张文宏

政府与非政府组织 互动关系的研究

—— 以上海四个非政府组织为个案

范明林◎著



中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

政府与非政府组织互动关系的研究：以上海四个非政府组织为个案 / 范明林著. —北京：中国社会科学出版社，2016.6

ISBN 978-7-5161-8313-7

I. ①政… II. ①范… III. ①国家行政机关—互动—社会团体—研究—中国 IV. ①D630.1②C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 124024 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 冯春风
责任校对 张爱华
责任印制 张雪娇

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 6 月第 1 版
印 次 2016 年 6 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 22
插 页 2
字 数 359 千字
定 价 79.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换

电话:010-84083683

版权所有 侵权必究

教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目“推进以保障和改善民生为重点的社会”（13JZD025）资助

目 录

第一章 导论	(1)
一 研究问题提出的背景	(1)
1. 重要概念界定	(1)
2. 中国非政府组织发展的历史和现状	(4)
3. 上海非政府组织发展的历程和思考	(17)
二 研究问题和研究目的	(27)
1. 研究问题	(28)
2. 研究目的	(29)
三 小结	(30)
第二章 文献省览和理论基础	(32)
一 国内外关于政府与非政府组织关系论述的梳理和分析	(32)
1. 海外关于政府与非政府组织关系的论述以及启迪	(32)
2. 国内关于政府与非政府组织关系的论述以及反思	(47)
二 法团主义 (corporatism) 理论的主要思想及其思考	(52)
1. 法团主义定义界说及其启示	(53)
2. 法团主义类型划分和带来的思考	(58)
3. 法团主义关于国家与社会的核心思想及其意涵	(63)
4. 法团主义理论带来的启发	(66)
三 当代市民社会 (civil society) 理论的主要思想及省思	(68)
1. 当代市民社会理论的主要思想和核心价值	(68)
2. 当代中国对市民社会理论的探索	(73)
3. 国内外市民社会的理论研究带来的思考	(76)
4. 法团主义理论和市民社会理论观点的异同及其启发	(77)

四 国内外基于市民社会和法团主义视角的有关中国的经验研究探讨	(79)
1. 法团主义取向的中国经验研究及其讨论	(79)
2. 市民社会理论指导下的中国现实研究及其评述	(83)
五 小结	(88)
第三章 研究设计和研究方法	(90)
一 研究的视角和理论框架	(90)
1. 研究的视角和理论框架	(90)
2. 研究主要聚焦	(90)
二 探索性和描述性研究与质性研究取向	(92)
1. 质性研究取向	(92)
2. 探索、描述和解释性研究互相配合	(93)
三 个案研究方法和研究设计	(94)
1. 个案研究方法	(94)
2. 研究设计	(97)
四 资料收集、资料整理和分析	(100)
1. 资料收集	(101)
2. 资料整理和分析	(102)
五 研究质量的控制	(105)
1. 质性研究的效度和信度的标准	(105)
2. 本研究采用的检验方法以及策略	(106)
六 个案选择和研究局限	(108)
七 小结	(109)
第四章 政府主导和社团运作	
——Y 机构的诞生和运作分析	(111)
一 授权：政府的指示和机构组建	(111)
1. Y 机构组建的背景	(111)
2. 政府的指示和安排	(116)
二 被保护：从行政架构到服务资源	(120)
1. 从行政架构上获得的被保护	(121)
2. 从服务资源上被保护	(122)

三 机构运作和政府在场以及保护	(126)
1. 国家法规规定和业务主管单位的监管保护	(127)
2. 把政府在场和保护融入行政架构	(128)
3. 区县府：更强势的政府在场和更强势的保护	(130)
四 购买服务、非竞争性地位和被保护三者的关系	(133)
1. 国家法律规定和政府购买合同	(133)
2. 非竞争性地位的真实存在	(136)
3. 保护和主动寻求被保护	(137)
五 小结	(140)
第五章 在自主性和依附性之间挣扎	
——R 机构成长历程的曲折和摆动	(142)
一 R 机构建立的初衷：民间道路和服务大众	(142)
1. R 机构建立的宏观背景	(142)
2. R 机构建立的直接背景	(145)
3. R 机构的诞生及其初衷	(147)
二 R 机构曲折的发展历程	(150)
1. 激情满怀的主任和自主性的努力	(150)
2. 冲突和烦恼缠身的主任以及自主性的坚持	(160)
3. 如鱼得水的主任以及和行政体系的紧密关系	(167)
三 R 机构的摆动和定位	(174)
1. R 机构发展路径的摆动	(174)
2. 政府和 Q 社团对 R 机构的不同定位	(175)
四 小结	(176)
第六章 在培育市民社会的道路上艰难跋涉	
——Q 社团在成长中的进取和抗争	(178)
一 Q 社团的历史传统和社区服务	(178)
1. Q 社团的优良传统	(178)
2. Q 社团投入社区服务的背景	(179)
3. Q 社团对社区建设的积极响应和全力以赴	(182)
二 “清河社区中心”：从“蜜月”到疏离	(188)
1. 共同期盼与扶持下的样板诞生和预伏的冲突	(189)

2. 清河社区中心的成就	(191)
3. 矛盾积聚和分离的显现	(197)
4. 对分离背后原因的初步分析	(205)
三 政府委托和 Q 社团管理“彩虹社区文化活动中心”	(209)
1. 平等协商下的彩虹社区文化活动中心的产生	(210)
2. 社区行政组织的定位与 Q 社团的定位	(213)
3. 彩虹社区行政组织与 Q 社团达成良好互动的原因分析	(216)
四 小结	(229)
第七章 双重身份和双赢努力	
——S 慈善基金会的角色和地位	(232)
一 P 慈善基金会和 S 慈善基金会	(232)
1. 国内慈善基金会诞生的背景	(233)
2. S 慈善基金会的服务项目和服务内容	(235)
二 S 慈善基金会的角色和政府支持	(237)
1. 作为一个实施者和操作者的成长	(237)
2. 政府对 S 慈善基金会的支持和授权	(242)
三 S 慈善基金会与政府的关系分析	(244)
1. S 慈善基金会的人员构成和领导人身份	(244)
2. S 慈善基金会的运作资金	(247)
3. S 慈善基金会项目的安排	(250)
四 小结	(255)
第八章 四个个案的理论分析	(257)
一 对个案的国家法团主义特征的分析	(257)
1. 对社会组织相关监管法律的法团主义特征的分析	(257)
2. Y 机构的法团主义特征及其分析	(265)
3. S 慈善基金会的法团主义特征及其分析	(274)
4. R 机构的法团主义特征及其分析	(279)
5. Q 社团的法团主义特征及其分析	(284)
二 对个案的市民社会特征的分析	(290)
1. 个案的自主性特征及其分析	(290)
2. 个案的自治性特征及其分析	(296)

3. 个案的契约化特征及其分析	(301)
三 小结	(305)
第九章 非政府组织与政府互动的模式建构	(307)
一 个案与政府互动及其关系的类型划分	(307)
1. 基于国家法团主义理论视角的分类	(307)
2. 基于市民社会理论视角的分类	(308)
二 个案与政府互动及其关系的模式建构	(309)
1. 非政府组织与政府的互动关系模式	(309)
2. 对非政府组织与政府互动关系模式的再分析	(311)
三 小结	(315)
第十章 结论与进一步讨论	(317)
一 研究结论	(317)
二 当前国家与社会关系状态的思考	(318)
1. 关于当代中国国家和社会关系的理论论述及其反思	(318)
2. 重新审视中国国家和社会的关系	(320)
三 小结	(324)
参考文献	(325)
致谢	(343)

第一章 导论

在经济现代化建设和社会转型的背景下，中国的非政府组织越来越介入社会生活的各个领域，积极投入和谐社会建设，由此，非政府组织和政府也发生越来越多的互动，在中国，这种互动关系无疑会明显地区别于西方发达国家。

一 研究问题提出的背景

对中国非政府组织与政府互动关系的探讨，势必需要追溯中国非政府组织的发展历程以及由此形成的基本特性，这是研究不可缺少的逻辑起点和基本背景。不过，囿于国情不同，所以在正式展开对中国非政府组织历史和发展过程的叙述之前，首先需要对国内关于非政府组织等概念的含义予以基本的界定。

1. 重要概念界定

以下一些概念在行文当中经常被提及，所以，本书对此有如下界定。

非政府组织

目前国际上广泛认可的关于非政府组织的定义是由美国约翰·霍布金斯大学非营利组织比较研究中心所提出，它着眼于组织的基本结构和运作方式，它认为凡符合以下五个特征的组织即是非政府组织：一是组织性；二是民间性；三是非利润分配性；四是自治性；五是志愿性。但是如果采用这五个标准来衡量中国的实际情况，那么，中国有无真正意义上的非政府组织，就存在着很大的疑问了。因此，根据国情，本书关于非政府组织的概念比较倾向于采用西方学者沃夫（Wolf）的定义，即：非政府组织

是指那些有服务公众的宗旨，不以营利为目的，组织所得不为任何个人牟取私利，组织自身具有合法的免税资格和提供捐赠人减免税的合法地位的组织（邓国胜，2001）。

在国内，与“非政府组织”这个概念相近的概念尚有非营利组织、第三部门、慈善组织、志愿者组织、社会组织、社会团体，等等。这些概念不仅被广泛提及而且经常被交替使用，但也有学者认为这些概念之间还是略有差异的。比较之下，“非营利组织”（non-profit organization）的概念在国外被最广泛地使用，在国内使用的时候比较关注它与营利组织的区别；而“非政府组织”和“社会组织”这两个概念则在国内被普遍使用，尤其后者是国内官方经常使用的概念，被官方翻译成“non-governmental organization”，这反映了政府希望“政社分开”的改革取向，所以，在国内使用“非政府组织”这个概念时，其关注点在于和政府相区别。

社会组织

在中国，社会组织包括了“社会团体”、“民办非企业单位”和“基金会”三类社会组织。其中，根据《中华人民共和国社会团体登记管理条例》，所谓社会团体是指“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”。只要是中国公民都可以按照《社会团体登记管理条例》的程序和条件，申请组建社会团体。国内社会团体包括各类使用学会、协会、研究会、促进会、联谊会、联合会、基金会、商会等称谓的社会组织。成立社会团体应当具备法人条件；而民办非企业单位是指企事业单位、社会团体和其他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；基金会则是指利用自然人、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》的规定成立的非营利性法人。以上一些概念及与政府和企业的关系可以用图 1.1 表示（王名，2001）。

法团主义（corporatism）

关于法团主义影响最大且最为广泛接受的定义是由 P. C. 斯密特（Philippe. C. Schmitter）提出的，他认为，法团主义，作为一个利益代表系统，它是一个特指的观念、模式或制度安排类型，它的作用是将公民社会中的组织化利益结合到国家的决策结构中。这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成，它们被组合进一个有明确责任（义务）的、数量

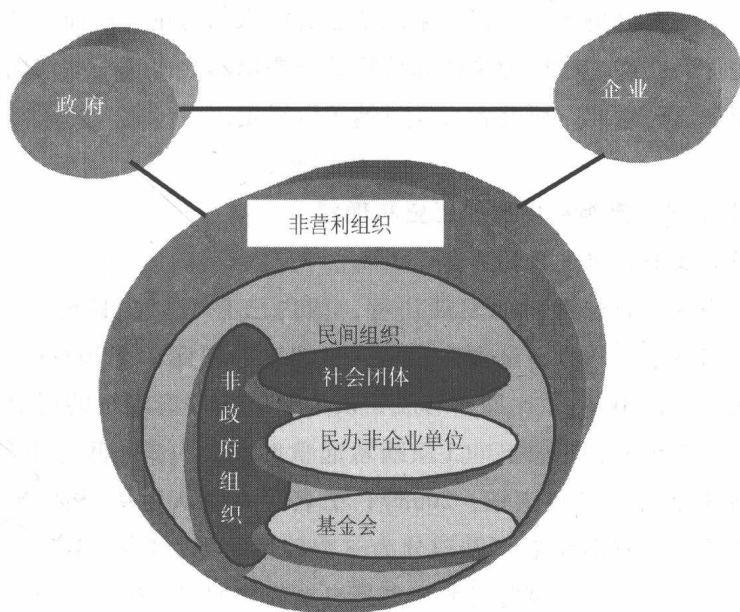


图 1.1 有关非政府组织的若干概念及其相互关系

限定的、非竞争性的、有层级秩序的、功能分化的结构安排之中。它得到国家的认可（如果不是由国家建立的话），并被授权给予本领域内的代表性垄断地位；作为交换，它们在需求表达、领袖选择、组织支持等方面，受到国家的必然控制（斯密特，1974，pp. 85 - 131）。

至于法团主义更详尽的讨论可以参见第二章文献省览部分，在此不再展开。

市民社会（civil society）

关于市民社会的定义种类繁多，众说纷纭，不过，最具有代表性或最为流行的定义乃是分别由西方学者查尔斯·泰勒（Charles Taylor）和琼·柯亨（Jean L. Cohen）、安德鲁·阿拉托（Andrew. Arato）所提出。泰勒给出的定义是，市民社会概念乃“是体现在黑格尔哲学之中的一个比较性的概念。此一意义上的市民社会与国家相对，并部分独立于国家。它包括了那些不能与国家相混淆或者不能为国家所淹没的社会生活领域”（查尔斯·泰勒，1996）。而柯亨和阿拉托界定市民社会是介于经济和国家之间的社会互动领域，由私人领域（特别是家庭）、团体的领域（特别是志愿结社）、社会运动及大众沟通形式组成（柯亨，阿拉托，1992）。

至于市民社会更多的知识在第二章已有深入的讨论，故而在这里不再赘述。另外，在文书中因为论述和分析的需要仍然会出现一些前面没有出现过的新概念，对此，研究者会及时地予以界定。

2. 中国非政府组织发展的历史和现状

中国非政府组织发展的历程

对于中国非政府组织的发展历程，国内已有不少文献论及（王名、刘国翰、何建宇，2001；文军，2004；王绍光、何建宇，2004；马庆钰，2007；朱冠琪，2008），比如，马庆钰认为中国非政府组织的历史轨迹大致可以划分三个阶段，即：（1）跌宕起伏时期；（2）低迷中断时期；（3）引导发展时期（马庆钰，2003）；王名等人则认为从1949年以前至今，中国的非政府组织也可以划分为三个阶段，即：1949年新中国成立之前是第一个阶段，这个阶段的特点是自上而下型组织较多，带有政治色彩的组织较多，而且非常活跃；1949年中华人民共和国成立到1978年十一届三中全会召开是第二个阶段，这个阶段的特点是社团规模开始具有较大的发展，并初步确立了法律地位，但政治运动对社团的发展有严重的影响；十一届三中全会以后至今是第三个阶段，这个阶段的特点是社会组织数量呈现空前增长态势，社会组织生存的空间放大，种类增多，法律体系逐渐完善，但是，社会组织在数量上的波动和在质量上良莠不齐的现象也同样日益凸现（王名等，2001）。

本研究从非政府组织与政府互动关系的角度切入，认为自1949年中华人民共和国成立至今，中国的非政府组织发展可以划分为三个阶段，即：

（1）第一阶段：1949—1978年。这个阶段可以称之为“高度或完全依附”阶段。新中国成立之后，全国性、大型的人民团体相继成立，这些人民团体覆盖的范围广泛，包括工业、农业、青年、妇女等，如1949年3月成立的全国妇女联合会、1949年5月成立的全国青年联合会，等等。这些机构的总部大多都设于北京和上海，并于各省市设立分部，形成一个全国性的网络。1950年9月，当时的国家政务院制定颁布了《社会团体登记暂行办法》，明确规定了社会团体的类别、登记的范围、筹备登记、成立登记的程序、原则、登记事项以及处罚等内容。该法规将社会团体分

为人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体和其他符合人民政府法律组成的团体，并规定全国性的社会团体向内务部申请登记，地方性社会团体向当地政府申请登记，从此确立了社会团体的分级登记原则，并形成了社会团体分级登记管理体制。

由于这个时期政府对经济及社会采取高度控制的中央集权的体制，所以这个时期成立的组织跟政府的关系极为密切，故此它们都有“半官半民”或“亦官亦民”的特征。其实，这个阶段又可以分成两个时期，第一个时期可以称为非政府组织的“高度或完全依附”时期，而1966年以后全中国陷入“文化大革命”的政治狂热之中，大多数社会团体都中止正常的活动，甚至陷入瘫痪之中，所以第二个时期可以被叫作“依附被迫中止”时期。

对于中华人民共和国成立初期的人民群众团体及其性质，王名等人给予了很好的解释（王名、刘国翰、何建宇，2001）。王名等人认为，当时人民群众团体的出现以及它们在社会生活中的广泛作用体现了当时的国家领导机关对中国民主政治体制的设计，这种体制实际上就是法团主义的民主模式（详见图1.2）。在中国，政府的行政权力受到三层制约。第一层制约是中国共产党的领导；第二层制约是法律的制约；第三层制约是群众的制约。^① 人民群众团体的最初设计是同政府部门没有行政上的隶属关系，这样以便于更能发挥人民团体对政府部门的监督作用，更好地反映公民的政治要求，更有利于影响政府的决策和保护公民的合法权利不受政府部门的侵犯。

人民团体在新中国成立初期确实发挥了巨大的作用，但人民团体的运作方式同政府部门大同小异，它具有同政府部门相似的行政级别，其领导人和工作人员享有同政府部门工作人员相同的福利待遇，并且团体的负责人一般由党组织直接任命。人民团体的最高权力机关是会员代表大会，但是会员代表大会在决定自己负责上等重大问题上没有很大的发言权，发展到最后，人民团体越来越官僚化和远离群众，最终成为中国的第二政府，

① 王名等人以为，政府权力受到的第一层制约是党的领导，因为共产党能够在非常大的程度上反映全国人民的总体要求；政府权力受到的第二层制约是法律的制约，政府部门必须依法行政；政府权力受到的第三层制约是群众的制约，但单个的公民很难同强大的政府部门进行有效的讨价还价，因此，公民需要组织成政治性团体。

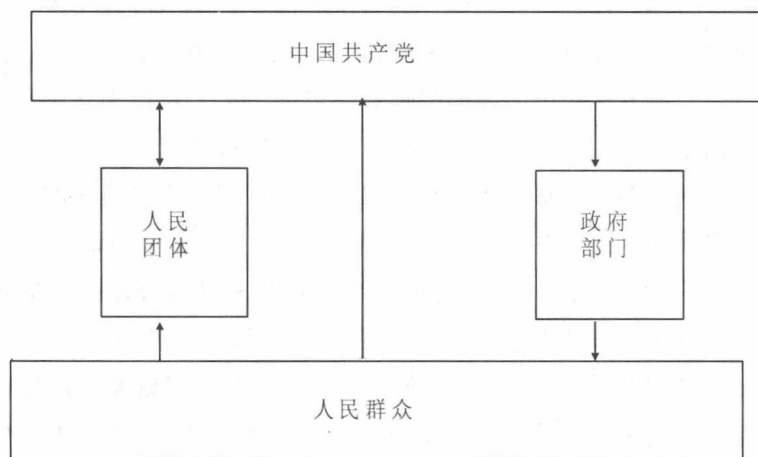


图 1.2 新中国成立初期的法团主义民主模式

资料来源：王名、刘国翰、何建宇，2001，中国社团革命，p. 76。

即这些人民团体越来越演化成为另外一类具有准政府体制的官僚机构。

(2) 第二阶段：1978—1998 年。这个阶段可以称之为“重建依附和摆脱依附的抗衡”阶段。随着“文化大革命”的终结及改革开放，令一度发展停滞不前的社会组织活跃起来，社会组织的发展比新中国成立初期更加蓬勃。但由于政府对管理第三部门缺乏经验和知识准备，也无有效的监管方法，致使社会组织的发展出现许多问题，如没有统一的登记管理部门、缺乏有约束力的法规、社会团体数量急剧增长，等等。为了加强社会组织的监管，部分城市开始制定地方政策，例如，北京市于 1985 年 11 月，制定了《北京市社会团体管理的若干规定》和《北京市社会团体登记办法》，确定了北京市民政局为社会团体的行政审批机关，确立对社会组织作有系统管理的基础。

1988 年国家民政部开始设立“社团管理司”以负责全国社会团体整体政策的制定及研究。1989 年 10 月国务院颁布实施《社会团体登记管理条例》，确立了中国社会团体实行双重管理的基本框架，以进一步加强对社会组织的监管。在法律和监管机构双重力量支配下，经过几次清理整顿，国内的社会团体数量增速减缓，进入稳步发展轨道。

这期间国内出现了社会团体以外的两种形式的社会组织，即民办非企业单位及基金会，为因应需要，相关的条例陆续被制定和颁布，如 1988

年9月国务院颁布了《基金会管理办法》，1989年6月国务院又颁布了《外国商会管理暂行规定》，1998年国务院又再次修订《社会团体登记管理条例》，并同时颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》。各省市民政部门及社会团体管理办公室（有些省市后来发展成社会团体管理局）负责对这几类组织的监管、登记、年度报告的审批工作，执行政府对社会组织的所有工作。

显然，在这个时期，中国的非政府组织开始进入以法律来强化管理的阶段，政府采用不同的法律法规以及管理机构来推动内地各类型社会组织的正规化和合法化，这是对20世纪80年代中期国内非政府组织无序增长的一种回归和控制。此外，这个时期由于政府开始全面推行社会福利社会化政策，希望让更多的非政府在社会福利事务中发挥作用，以分散这方面国家承担的责任，由此带来政府与社会组织关系向重要变化，以及非政府组织的生存和活动空间逐渐开始放大。

（3）第三阶段：1998年以后至今。这个阶段可以称为非政府组织“多样化依附”阶段。进入21世纪以后，在社会福利社会化政策的强力推动下，在“小政府、大社会”的改革目标及政府职能转变的背景下，国内的非政府组织进入强化管理和试图规范发展的阶段，政府通过购买服务、外包、签订协议等多种形式与非政府组织建立关系，非政府组织也在政治、经济、文化等领域，以及在资源、人事、对外交流等许多方面与政府互动或对政府产生依附。

此外，处于这个阶段的非政府组织也在成长之中，其原因可以归纳为以下几个方面：第一，国外的非政府组织开始陆续进入国内，这种态势一方面吸引外国资金的流入，让国内的非政府组织获得急需的经济支持；另一方面也让内地的社会组织有机会接触国外非政府组织的管理知识，从而对自身的发展起到积极的推进作用。第二，政府积极制定法规及政策，营造规范和合法的制度环境，以规范社会组织的运作和致力于提高社会组织的素质。第三，社会及民众对公共服务的需求日益增长，从而促使社会组织关注自身素质和社会服务质量的改善和提高。

中国非政府组织发展波动性及其分析

以上论述说明，中国的非政府组织的发展并非是一帆风顺的，实际上也经历了许多曲折，这种曲折的表现可以通过非政府组织的数量增减变化

得以揭示出来（见表 1.1）。

表 1.1 罗列了自 1989 年至 2014 年中国官方对于社会组织数量以及分类的详细统计资料，对此，特别需要关注的地方，第一，有几个年份如 1990 年、1992 年和 1996 年等，中国社会组织的规模和数量波动都比较大，这种变化或起伏的背后蕴含着什么呢？第二，在 2002 年以前，国内将基金会这一类社会组织或非政府组织统统划归于“社会团体”这一类别之中，但是自 2003 年起，官方统计中开始把基金会单独列为一个统计栏目，这意味着 2002 年以前基金会在国内数量和规模都较小，但是自 2003 年开始，基金会作为非政府组织的一种类型，它在国内社会建设和社会发展的过程中越来越具有重要的作用。

表 1.1 1989—2014 年中国社会组织历年统计数据

年 份	社会组织合计			
		社会团体（个）	民办非企业（个）	基金会（个）
1989	4544	4544	—	—
1990	10855	10855	—	—
1991	82814	82814	—	—
1992	154502	154502	—	—
1993	167506	167506	—	—
1994	174060	174060	—	—
1995	180583	180583	—	—
1996	184821	184821	—	—
1997	181318	181318	—	—
1998	165600	165600	—	—
1999	142665	136764	5901	—
2000	153322	130668	22654	—