



中央民族大学“985”“211”工程项目成果
中央民族大学管理学文库

民族贫困地区社会救助的 政府与NGO合作问题研究

A Study on the cooperation between NGO and government
in social assistant of ethnic area

金红磊 ◆ 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



中央民族大学“985”“211”工程项目成果
中央民族大学管理学文库

民族贫困地区社会救助的 政府与NGO合作问题研究

**A Study on the cooperation between NGO and government
in social assistant of ethnic area**

金红磊 ◆ 著

中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

民族贫困地区社会救助的政府与 NGO 合作问题研究/金红磊著.
—北京:中央民族大学出版社,2016.2
ISBN 978-7-5660-1158-9

I. ①民… II. ①金… III. ①国家行政机关—合作—
社会团体—民族地区—贫困区—社会救济—研究—中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 014484 号

民族贫困地区社会救助的政府与 NGO 合作问题研究

作 者 金红磊

责任编辑 杨爱新

封面设计 范 凡

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编:100081

电话:68472815(发行部) 传真:68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京华正印刷有限公司

开 本 787×1092(毫米) 1/16 印张:10.75

字 数 230 千字

版 次 2016 年 3 月第 1 版 2016 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5660-1158-9

定 价 36.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

中央民族大学管理学院从2002年12月组建至今已逾十载，现在已发展成为横跨管理学和法学两大学科门类，设有九个本科专业、十四个硕士学位（含两个专业学位）点、两个博士学位点的综合性管理学院。伴随着这种进步与成长，学校的管理学科也从无到有，逐渐成长壮大，初步形成了以研究民族地区管理问题为中心的特色，对促进少数民族地区社会发展产生了积极影响。

要使这种正面效应长期稳定地发展下去，需要借助多种途径，搭建多个平台，让研究者有展示成果的渠道，也使社会有了解我们的窗口。基于这种认识，为了激发广大教师研究民族地区管理问题的热情与坚持，深化和拓展大家的科研意识，增强全院教师教书育人、追求真理的历史使命感，在探索和碰撞中产生新的思想、培养科学精神、形成新的理论，进而推动学科的发展，我们决定资助出版“中央民族大学管理学文库”，探索建立适合中国少数民族地区管理研究的模式。

从学科建设的角度看，国内外的经验表明，高校是科学研究和培养人才的重要基地，学科的综合实力体现了学校的水平，是社会评价和认识学校的重要指标。世界一流大学无不有若干学科居于国际前列。建设和完善特色鲜明的管理学科，不仅是管理学院发展所需，也是学校总体学科建设的重要组成部分。建设优秀的师资队伍是学科建设的根本所在，积极开展和促进国际、国内的学术交流，出版学术书刊，为研究者开辟成果展示窗口，有利于形成浓郁的学术氛围，提升学科的科研水平，是支持和培育师资的一个重要方式。

策划和出版我院研究成果是酝酿已久的事情。早在五年以前，我们就在“学生论文大赛”“青年学者论丛”“博士文库”等几个方面做了尝试，并取得了初步成果，积累了一定的经验。以此为基础，为了便于管理、统一格式规范，从整体上提高著作成果的质量，协调研究内容，我们将把得到院内资助的出版成果统称为“中央民族大学管理学文库”。

需要说明的是，目前的出版资助成果是以学院已有的学科为基础形成的，在内容上涵盖了公共管理、工商管理、政治学等几大门类，这些成果或是以研究者的教学为基础提炼形成的教材，或是以研究者的科研课题为基础产生的独立成果，或者是两者兼具。但无论如何，都直接或间接地服务于教学，促进了我院整体教学水平的提升，发挥了科研带动教学水平提高的作用。随着学术研究的深化，会有一些新

兴学科出现,相应地,我们的教学和科研也会有新的调整,资助出版的成果也要顺应这种变化。高等教育不仅要教书育人,也要不断寻找新的学科生长点,努力创新和追踪知识发展,这样才能使教学和学科建设充满生机。

学科建设的载体是科学研究,关键是梯队建设,特别是学科带头人的培养。要想在当前竞争激烈的环境中求得生存、赢得发展,确立自身的地位,就需要形成特色鲜明的学科,选择能在国内外产生重大影响或独辟蹊径的研究方向。中央民族大学所肩负的历史使命,要求我们学院从管理学的角度为国家培养人才,为党和政府建言献策,促进社会的和谐有序发展。民族地区的特殊环境、我们所担负的特殊使命,为我们发展特色学科提供了独特的条件。

管理是一种人与人交往的活动,需要以尊重彼此的文化风俗习惯为基础,在相互作用中形成合力、发挥作用。民族在本质上是一个文化共同体,相互之间的差别主要在于信仰、价值观与生活习惯的独特性。如何将现代管理学理论应用于特定的文化环境,解决具体的问题,是目前管理学研究需要化解的困境。本丛书即以研究普遍性管理学理论的特殊化应用为着力点。

回顾十余载的发展历程,我们清晰地认识到学院学科的发展脉络:必须立足于少数民族地区、必须深入实地了解具体情况、必须着眼并服务于党和国家的工作大局,为国家统一、民族团结进步发挥智库功能。管理学讲求效率,我们要积极为国家在资源配置、公平价值建设等方面发挥应有的作用。

学术的发展需要长时间的积累,是一个前赴后继的承继过程。我们建设“管理学文库”,就是要倡导传承学院已有的文化,弘扬开拓精神,激发广大教师对教育、科研事业的热爱、投入,增强其自身的使命意识。我们编纂的这套“管理学文库”,从不同角度、以不同形式探寻了民族地区管理学的应用特征,分析其演化源流,揭示了理论适用的条件,弥补、充实了已有认识的不足。

这套丛书不论形式、文体如何,要向社会传递的信息是:少数民族地区的管理问题是中国管理学的有机组成部分,与我们的国情紧紧相连,它亟须得到开拓、深化,以适应、引领不断发展变化的建设实践。

我们积累今天,是为了丰富未来。“日出江花红胜火,春来江水绿如蓝”,管理学科在中国的发展正值一个百花齐放、春意盎然的时节。“春山礚礚鸣春禽,此间不可无我吟。”中央民族大学的管理学研究虽然起步较晚,但发展势头强劲,特色优势明显。我们广大教学科研人员对知识、真理孜孜以求,对民族地区管理学的发展前景充满了期待,坚信通过大家的共同努力,会在教书育人、学科发展、社会建设等方面发挥积极效应。

在这套丛书出版之际,谨以此为序,作为对研究者的希冀和对社会的郑重承诺!真诚希望广大读者提出宝贵意见和建议。

李俊清

2013年11月

目 录

第一章 导 论	(1)
第一节 研究背景	(1)
一、研究背景	(1)
二、国内外研究现状	(3)
三、研究意义	(9)
四、研究内容	(10)
第二章 民族贫困地区社会救助体系及其构成	(13)
第一节 民族地区贫困的特点	(13)
一、民族地区贫困及其特点	(13)
二、衡量民族地区贫困的指标	(14)
第二节 民族地区社会救助体系	(15)
一、民族地区社会救助的对象	(16)
二、民族地区社会救助的内容及形式	(17)
三、民族地区城乡最低生活保障制度	(18)
四、民族地区灾害救助	(19)
五、民族地区其他救助	(19)
第三章 民族贫困地区社会救助中政府与 NGO 合作的现实和理论分析	(26)
第一节 政府在民族贫困地区社会救助中的职责及其局限性	(26)
一、政府在社会救助中的角色和责任	(26)
二、政府在民族贫困地区社会救助中的局限性	(28)
第二节 民族贫困地区社会救助的非政府组织参与现状和作用	(32)
一、非政府组织的分类	(32)
二、非政府组织兴起的四维视角分析	(34)
三、非政府组织参与民族贫困地区社会救助的现状	(40)
四、非政府组织参与民族贫困地区社会救助的作用	(43)
第三节 民族贫困地区社会救助的政府与非政府组织互动合作模式分析	(44)
一、政府与非政府组织互动合作关系的界定	(44)

二、民族贫困地区社会救助的政府与非政府组织互动合作模式分析	(45)
三、互动合作模式下民族贫困地区社会救助中政府与非政府组织的 角色定位	(46)
第四节 非政府组织参与民族贫困地区社会救助的四个个案简介	(48)
一、现代体制内组织转向独立社团法人的公募基金会——中国扶贫基金会 “母婴平安 120 行动”项目	(48)
二、民族传统类社会组织——云南省“蒲公英爱心助学团爱心林 工程”	(50)
三、民族特色类社会组织——甘肃省 X 县“博爱”慈善服务中心	(51)
四、国际型社会组织——英国救助儿童会昆明办事处“教师培训” 项目	(52)
第四章 中国扶贫基金会“母婴平安 120 行动”项目中政府与 NGO 合作机制	(54)
第一节 中国扶贫基金会“母婴平安 120 行动”项目概况	(54)
一、项目简介	(54)
二、项目背景	(54)
三、项目发展	(55)
四、资金情况	(57)
五、工作人员	(59)
六、项目区选择	(59)
第二节 中国扶贫基金会“母婴平安 120 行动”项目执行及管理流程	(61)
一、项目机构设置	(61)
二、项目管理流程	(62)
三、项目瞄准度及项目转型	(66)
第三节 “母婴平安 120 行动”项目中政府与 NGO 合作现状	(68)
一、项目机构与妇幼保健系统对接	(68)
二、项目创意与政府母婴项目互补	(68)
三、项目资金与地方财政投入共担	(69)
四、项目区选择与政府信息共享	(69)
第四节 民族地区社会救助政府与 NGO 合作中的问题剖析及对策探讨	(70)
一、民族地区社会救助政府与 NGO 合作中的问题剖析	(70)
二、构建社会救助领域政府与 NGO 良性合作关系的路径选择	(73)
第五章 民族传统类社会组织参与社会救助问题研究	
——以云南省“蒲公英爱心助学团”为例	(76)
第一节 研究背景及研究设计	(76)

一、研究背景	(76)
二、研究设计	(77)
三、研究对象——“云南省蒲公英爱心助学团爱心林工程”	(78)
第二节 云南“蒲公英爱心助学团——爱心林工程”的实施程序及 实施细则	(79)
一、云南“蒲公英爱心助学团——爱心林工程”的实施程序	(79)
二、“云南省蒲公英爱心助学团——爱心林工程”的基本实施情况	(81)
三、“云南省蒲公英爱心助学团——爱心林工程”工程教育救助方式的 优势	(82)
第三节 “云南省蒲公英爱心助学团——爱心林工程”发展过程中存在的 问题	(84)
一、“云南省蒲公英爱心助学团”在自我运行中存在的问题	(84)
二、“蒲公英爱心助学团——爱心林工程”项目运行中存在的问题	(86)
第四节 加强云南“蒲公英爱心助学团——爱心林工程”参与社会救助 管理的对策和建议	(89)
一、建立志愿者、专业人才招聘机制,吸引社会上的公益精英力量, 为助学团注入新鲜血液	(89)
二、完善组织结构,合理分配组织各部分的职能	(90)
三、建立健全项目运作系统,规范运行流程,确保项目各环节稳步 进行	(91)
四、建立起与政府间良性的合作模式,签订相应的法律文件,规定双方的 权责义务	(92)
五、立足长远,不断调整自身的发展方向,促进助学团项目持续发展	(92)
第六章 民族类社会救助组织与政府合作研究 ——以甘肃省X回族自治区“博爱”慈善服务中心为例	(94)
第一节 民族特色类社会救助组织的特殊性	(94)
一、民族地区社会救助组织的特殊性	(94)
二、调研对象、调研思路	(96)
第二节 甘肃省X县“博爱”慈善服务中心的规章制度及运作流程	(97)
一、甘肃省X县“博爱”慈善服务中心人员构成的特殊性	(97)
二、甘肃省X县“博爱”慈善服务中心资源获取途径	(99)
三、甘肃省X县博爱慈善服务中心的制度建设	(102)
四、甘肃省X县“博爱”慈善服务中心的管理体制	(106)
五、社会救助领域甘肃省X县“博爱”慈善中心与政府合作关系 分析	(108)

第三节 政府与民族传统类 NGO 走向弱关联、扁平化、双向度的合作关系构建	(112)
一、人员构成方面：弱化行政官僚倾向，建立资源转移弱关系	(112)
二、信息沟通渠道和网络的构建：建立优势互补机制，弥合功能网络结构洞	(114)
三、管理体制上：创新民间组织管理体制，激发正式规范制约活力	(117)
四、合理划分职权，丰富政府与“博爱”慈善中心合作形式	(122)
第七章 民族地区教育救助事业中国际型 NGO 与政府合作问题研究	
——以救助儿童会昆明办事处为例	(125)
第一节 国际型 NGO 及其社会救助	(125)
一、国际型 NGO 及其社会救助	(125)
二、救助儿童会中国项目基本情况	(126)
第二节 救助儿童会参与云南民族地区教育基本情况	(127)
一、救助儿童会昆明办事处理念及宗旨	(127)
二、教师培训项目介绍	(128)
三、救助儿童会与政府部门在教师培训项目中的合作情况	(128)
第三节 救助儿童会与政府部门成功合作背后的原因及启示	(131)
一、救助儿童会与当地政府部门成功合作背后的原因	(131)
二、救助儿童会与当地政府部门成功合作背后的启示	(133)
第八章 民族地区社会救助的政府与 NGO 合作机制建设研究	
——基于四家社会组织的比较分析	(136)
第一节 四家非政府组织参与社会救助各自的特色	(136)
一、现代体制内组织转向专业社团法人组织的公募基金会特色	
——中国扶贫基金会“母婴平安 120 行动”项目	(137)
二、传统型民族类草根社会组织的特色——云南“蒲公英爱心助学团”	(138)
三、民族特色类社会组织的特点——甘肃省 X 县“博爱”慈善服务中心	(139)
四、国际型社会组织——救助儿童会昆明办事处的特色	(140)
第二节 国外社会救助领域政府与 NGO 合作经验	(141)
一、英国社会救助领域政府与 NGO 合作经验	(141)
二、美国社会救助领域政府与 NGO 合作经验	(142)
三、德国社会救助领域政府与 NGO 合作经验	(143)
四、澳大利亚社会救助领域政府与 NGO 合作经验	(144)
第三节 完善社会救助领域政府与 NGO 合作的路径探讨	(145)

一、针对不同类型和特点的社会组织，拓展多样化合作方式	(145)
二、树立双向合作下政府与 NGO 社会救助合作理念	(148)
三、完善立法，推进政府与 NGO 合作的制度化建设	(148)
四、扩大资金来源，完善 NGO 内部治理结构	(150)
五、构建信息交流平台，促进资源共享	(151)
附件 1：NGO 调查问卷	(152)
后 记	(157)

第一章 导 论

第一节 研究背景

一、研究背景

民族地区由于特殊的自然地理环境，经济基础薄弱，贫困程度严重，社会保障水平不高，社会救助工作推进难度较大。2011年5月国务院颁布实施《中国农村扶贫开发纲要（2011—2020年）》，11月召开中央扶贫开发工作会议。会议做出两个重大决定，一是大幅度提高扶贫标准，将农民人均纯收入2300元（2010年不变价）作为新的国家扶贫标准，这比此前的标准提高了92%，新标准以下的农村贫困人口仍有12238万人，占农村户籍人口的13%，占全国人口的近十分之一^①。二是集中力量推进连片特困地区扶贫攻坚，将包括武陵山片区在内的11个连片特困地区和已明确实施特殊政策的西藏、四省藏区、新疆南疆三地州作为扶贫攻坚的主战场。这些片区覆盖了现在大部分扶贫工作重点县和农村扶贫对象，是全国扶贫对象最多、贫困发生率最高、扶贫工作难度最大的地区。

贫困标准的提升使我国愈加与世界银行2015年10月上调的人均每天1.9美元的国际贫困线难以接轨，在国家调高扶贫标准后，一些民族地区已经脱贫的人口面临返贫的情况，这使得整体贫困发生率增加。民族贫困地区是党和政府扶贫以及社会救助的重点和难点地区。少数民族地区贫困人口的存在和继续增加，不仅制约了经济的健康发展，而且导致社会收入分配差距加大，严重影响社会公平、公正和民族团结。

改革开放以来，我国的社会组织无论是数量、活动领域，还是自身能力建设和

^① 数据来源：《2011年全国民政事业统计数据》[EB/OL]．中华人民共和国民政部，<http://files2.mca.gov.cn/cws/201202/20120209154838112.htm>．

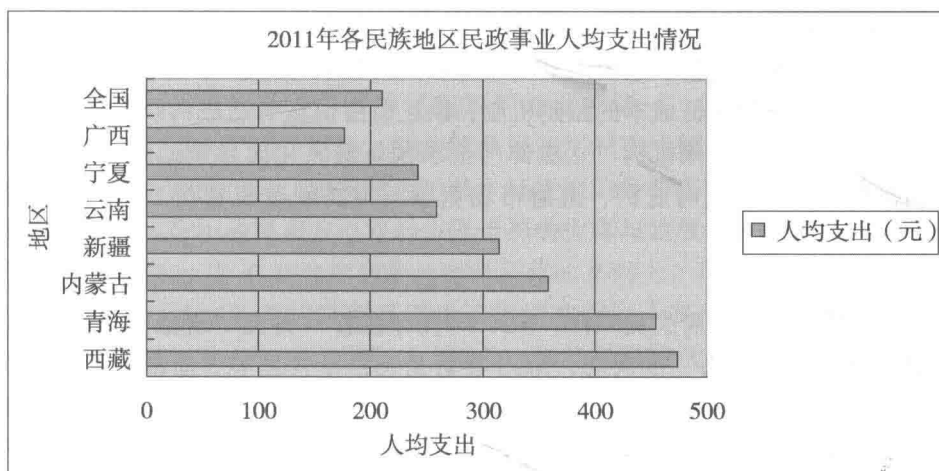
服务水平都得到了前所未有的发展,特别是在 2008 年汶川大地震之后,社会组织独具的志愿性、非营利性、自治性等特质优势使其在社会救助领域崭露头角。据统计,2011 年年末,在我国各级民政工商部门正式登记备案的社会组织总数达 45.76 万个,其中社会团体 25.3 万个,民办非企业单位 20.2 万个,基金会 2510 个。^① 这些社会组织广泛分布于全国各地,业务活跃于儿童、残疾人救助、农村扶贫、医疗、灾害救助、社区服务等众多领域。社会组织作为社会救助的另一重要主体,不仅有效地回应了救助客体多元化的需求,减轻了政府压力,而且也激发了社会公民参与社会管理的热情,提升了公民的社会责任感。据民政部发布的《2011 年全国民政事业统计数据》显示,2011 年各类社会组织筹集慈善资金 65.9 亿元,接受衣被捐赠 7064.9 万件,覆盖受益人数 1059.2 万人。

在民族贫困地区社会救助领域,非政府组织作为我国社会经济发展中的一支重要的力量正在逐步兴起。据民政部统计,截至 2007 年年底,全国共有各类民间组织 38.7 万个。随着全能型政府向有限政府的转变,非政府组织起着越来越重要的作用。由于社会救助是一项系统的工程,非政府组织在医疗、教育、灾害救助等领域以其独特的优势承担政府不能做、不愿做、做不好的大量工作,使社会救助工作收到事半功倍的效果,有效地弥补了政府在公共行政与公共管理中的不足。现代社会救助制度强调政府与社会的分工合作,它是指:“国家和各种社会群体运用掌握的资金、实物、技术手段,通过一定的机构和专业人员,依照科学的工作方法,向无生活来源、丧失工作能力者以及生活在‘贫困线’或最低生活标准以下的个人或家庭,向一时遭受严重自然灾害和不幸事故的遇难者,实施一种社会保障措施,以使被保障者能继续生存下去。”^②

民族地区一般具有民族成分的复杂性、宗教文化的多元性、经济资源的拮据性、历史沉积的反复性以及人口素质的贫困性等特征,因而民族地区的社会救助工作也呈现出救助需求的多层次性、救助客体的广泛性、救助资源的匮乏性等特点。面对民族地区多元迫切的社会救助需求,中央政府逐年加大对民族地区社会救助的财力、人力投入,地方各级政府也积极打开思路,因地制宜,在救助领域、救助手段以及救助效益等方面取得了重大的成就。如图 1-1 所示,2011 年各民族地区民政事业人均支出普遍高于全国平均水平,其中,西藏自治区民政事业费人均支出最高,为 474.67 元。这一方面凸显了民族地区社会救助的需求广泛存在,另一方面也显现出各级政府注意到民族地区社会救助的迫切性和特殊性,民族地区社会救助服务的供给力度正在日趋加大。

① 数据来源:《2011 年全国民政事业统计数据》[EB/OL]. 中华人民共和国民政部, <http://files2.mca.gov.cn/cws/201202/20120209154838112.htm>.

② 李晓林,王绪谨:《社会保障学》[M],北京:中国财政经济出版社,2003 年版第 67 页。

图 1-1 2011 年各民族地区民政事业费人均支出情况^①

二、国内外研究现状

(一) 国外研究综述

20 世纪 80 年代以来,随着全球“结社革命”的兴起,国外学术界对社会组织与政府的关系进行了多角度的探讨,其中不乏对于 NGO 产生规律、存在价值、内部治理以及与其他社会主体互动合作的理论和实践的研究,主要表现在:

1. 政府失灵和志愿失灵——政府与 NGO 合作的价值基础

(1) 政府失灵

由于市场存在着垄断、信息不对称、公共产品供给不足等“失灵”现象,政府对市场的调节干预就成为纠正市场失灵、恢复市场功能的可行手段。然而,政府同样也会出现“失灵”现象。对于政府失灵最早的研究要追溯到公共选择学派将经济学的个人主义研究方法引入政治决策领域之中。詹姆斯·布坎南提出,政府失灵是指政府在弥补市场缺陷的过程中,又不可避免地产生另外一种缺陷,即政府活动的非市场缺陷,或称之为“政府失灵”。^② 萨缪尔森指出:“应当意识到政府失灵同样存在……当政府政策或集体行动所采取的手段不能改善经济效率或道德上可接受的

^① 根据《2011 年中国民政事业统计年报》[EB/OL]. 中华人民共和国民政部, <http://files2.mca.gov.cn/cws/201202/20120209154838112.htm>. 相关数据测算整理而成。其中,民政事业费支出包括救灾支出,城市、农村最低生活保障支出,农村五保集中供养支出,农村五保分散供养支出,农村医疗救助支出以及抚恤事业费支出。

^② [美] 詹姆斯·布坎南:《财产与自由》[M],韩旭译,北京:中国社会科学出版社,2005 年版。

收入分配时,政府失灵便产生了。”^① 公共选择理论进一步揭示了政府失灵主要表现在因决策信息不完全性、选民的短视效应和用脚投票等导致的政策决策失误;缺乏竞争性压力,没有降低成本的激励机制,缺乏监督信息等造成的政府工作机构的低效率;利益集团、官僚机构、立法部门追求预算最大化而导致的政府自我膨胀;特殊利益集团为谋求政府庇护、逃避市场竞争实现高额垄断利润而引起的政府寻租等。^②

(2) 志愿失灵

如同市场失灵、政府失灵一样,NGO 同样存在着“失灵”现象。随着 20 世纪 80 年代全球“结社革命”的兴起,NGO 在数量和活动领域等方面都得到了前所未有的发展。与此同时,NGO 的一些体制性弊端和价值盲点也暴露出来,正是在这样的背景下,萨拉蒙提出了志愿失灵。萨拉蒙认为志愿失灵主要表现在慈善不足、慈善的特殊性、慈善的父权性以及慈善的业余性。^③ 志愿失灵现象普遍存在于 NGO 参与社会管理、提供社会服务的活动当中。奥斯特罗姆指出,志愿失灵不仅会带来 NGO 组织的目标扭曲、自主性丧失、财政危机,而且会使其在参与社会管理的实践中出现种种失范行为。^④

当强化法律规范体系、引入官僚竞争机制、进行市场功能的政治化转移成为解决政府失灵的主流途径时,NGO 凭借其独具的观念和体制优势在分担政府职能、建立适度规模政府以及构建多元化利益集团、规制政府行为方面发挥着举足轻重的作用。因此,NGO 的产生在一定程度上解构了政府失灵的诱因机制,提升了政府失灵的机会成本,这也使 NGO 参与社会管理具有一定的合法性和合理性基础。而在另一方面,由于 NGO 本身的体制性弊端和外部发展环境的不适应性导致的志愿失灵又让 NGO 存在的合理性和现实意义受到了质疑。那么,要解决 NGO 的这一痼疾,政府必须给予 NGO 财政上的支持与倾斜、政策上的规制与指导、职能上的分担与合作以及价值上的认可与共享。同样,对于民族地区的社会救助事业,政府与民间救助组织仍需寻求一条优势互补、合作共赢的互动途径。只有在政府和民间救助组织的良性互动中,才能减少政府失灵和志愿失灵的负外部性作用于社会救助事业所带来的无谓损失。

2. 资源依赖与治理理论——政府与 NGO 合作的模式选择

(1) 资源依赖理论

任何组织都不可能拥有和控制组织达成目标所需的一切资源,这一方面决定于资源的稀缺性,另一方面也受制于组织自身权力、能力的有界性。因此,组织只有

① [美] 萨缪尔森·诺德豪斯:《经济学》[M],高鸿业等译,北京:中国发展出版社,2002 年版。

② [美] 詹姆斯·布坎南:《自由、市场和国家》[M],北京:北京经济学院出版社,1998 年版。

③ [美] 莱斯特·萨拉蒙:《非营利部门的崛起》[J],马克思主义与现实,2002 (3)。

④ [美] 奥斯特罗姆·帕克斯:《公共服务的制度建构》[M],上海:三联出版社,2000 年版。

通过与外在的环境系统交换信息、互相汲取资源,才能使组织行动的结果更具预见性。资源依赖理论从 20 世纪 70 年代起广泛应用于对组织关系的研究中,其核心观点来自于费弗尔和萨兰奇科所著的《组织的外部控制——一个资源依赖的视角》。在此书中,他们提出了四个结论:①组织最为关注的事情便是组织生存;②没有任何组织能够完全自给自足,组织须通过获取环境中的资源来维持生存;③组织必须与其所依赖的环境中的要素发生互动;④组织的生存与发展建立在控制与其他组织关系能力的基础上。^①在费弗尔和萨兰奇科研究的基础上,Hall. R. 指出:“组织的结构及其活动方式与活动结果就必须置于组织被镶嵌于其中的环境因素中加以理解。为了维持其生存,组织必须引进、吸收、转换各种资源,而这些资源往往来自于环境中的其他组织,因此,除了被动地顺从外在环境以及其他组织的需求,并与之交换资源以获得自身所需的资源和服务外,组织也能够并且需要主动地通过不同的策略来控制或改变环境,以达到改善依赖的程度。”^②此外,萨德尔认为:“政府与 NGO 之间的关系并不局限于单方面的顺从和服从关系,而是彼此相互依赖的关系,这是因为他们掌握着某些对对方来说独特而且重要的资源。”^③

(2) 治理理论

治理理论的主要创始人詹姆斯·N. 罗西瑙在其代表作《没有政府的治理》等文章中指出:“治理与政府统治不是同义语,它们之间有重大区别”,他将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,“它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同的目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现”^④。1995 年,全球治理委员会对治理和善治做出了较为权威的定义:治理是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。其进一步提出了治理的四个特征:①治理不是一整套规则,也不是一种活动,而是一个过程;②治理过程的基础不是控制,而是协调;③治理既涉及公共部门,也包括私人部门;④治理不是一种正式制度,而是持续的互动。^⑤

资源依赖理论和治理理论给政府和 NGO 在社会救助方面的合作带来的启示在于:首先,NGO 和政府应该甄别各自在社会救助领域所具备的独特优势,在救助过

① Pfeffer, Salancik. *The External Control Organizations* [M], New York: Harper and Row, 1978.

② Hall. R. *Organizations: Structure, Process and Outcomes* [M], New York: Jersey Prentice Hall, 1991.

③ Saidel. J. *Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Non-profit Organizations* [J], *Public Administration Review*, 1993.

④ James. Lee Ray. *Global Politics* [M], Boston. Houghton Mifflin.

⑤ Commission on Global Governance: *International nongovernmental Organizations - Performance Accountability*. London, Earthscan, 1996.

程中扬长避短,优势互补。其次,政府和 NGO 要确立平等的合作关系,政府在肯定 NGO 合法性的基础上,与其进行平等的协商对话,以使各自的比较优势形成合力。最后,NGO、政府、社会公众之间要建立双双联通的互动网络,他们之间通过信息的甄别、传递与处理,对各自的诉求做出准确的回应。

此外,在西方有关政府和 NGO 关系的众多研究中,由吉德伦、萨拉蒙等人提出的“政府——非营利组织关系四模式”理论也具有一定的代表性。他们将福利事业资金的筹集和授权以及服务的实际配送作为界定政府和 NGO 关系的两个维度,由此分化出政府和 NGO 关系的四种模式,即政府支配模式、非营利组织支配模式、双重模式以及合作模式。^① 政府——非营利组织关系四模式理论也为分析民族地区政府与民间救助组织的合作关系提供了一定的理论借鉴。

(二) 国内研究综述

民族地区社会救助是民族地区社会保障体系的重要组成部分,社会保障属于公共管理研究的重要课题。国内外学者从社会学、管理学、法学、民族学等不同的学科角度出发取得了丰硕的研究成果。面对复杂的公共事务和公众多元化的现实需求,政府与社会组织合作的渴望显得日益强烈。与此同时,国内的一些致力于政府和社会组织研究的学者对于这两种组织形态的特质、运作关系以及合作策略做出了积极的探讨,这也为政府和社会组织在社会管理的实践互动中建立良好的合作关系奠定了一定的理论基础,具体来说:

1. 有关政府和 NGO 合作必要性的研究

国内学者立足于中国的现实国情,从不同的价值视野发掘了政府和 NGO 开展合作互动的必要性。

一是政府和 NGO 资源及能力的有界性决定了他们之间合作的必要性。李凤琴等指出,NGO 与政府的合作是基于资源的相互依赖而运作的,政府和 NGO 都无法做到自给自足,作为一个有机的开放系统,他们必须从外部环境中获取资源以维持组织的生存和发展。^② 苏大林等认为,政府与 NGO 具有共同的价值理念,互补的治理职能,长期的合作历史为政府与 NGO 良性互动奠定了坚实的理论与现实基础,实现两者的良性互动需要政府与 NGO 资源的相互汲取。^③ 康晓光指出,NGO 和政府扶贫领域既凸显着比较优势也存在着比较劣势。这主要体现在两者在资源动员机制、资源动员规模、资源使用效率、敏感性以及创新能力上。^④

① [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙著:《全球公民社会——非营利部门的视角》[M],贾西津,魏玉译,北京:社会科学文献出版社,2002 年版。

② 李凤琴:《“资源依赖”视角下政府与 NGO 的合作》[J],《理论探索》,2011 (5)。

③ 苏大林,周巍,申永丰:《走向良性互动——政府与非政府组织合作关系探讨》[J],《甘肃社会科学》,2006 (4)。

④ 康晓光:《NGO 扶贫行为研究》[M],北京:中国经济出版社,2001 年版。

二是 NGO 具有的体制、理念优势为两者之间的合作奠定了基础。王华等学者指出,首先,NGO 的亲民性可以凝聚社会资本,建立自治网络;其次,NGO 可以以治理和服务为纽带整合相关阶层的利益需求;最后,NGO 可以有效地促进民主,塑造参与型的公民文化。^① 白杨认为,民族地区政府在社会救助中存在着资金、项目分配的市场导向性不足、救助的短线效应明显、精神扶贫缺乏等问题,而社会组织可以通过竞争化的参与途径以及与之俱来的草根性来弥补政府的不足。^②

三是现代公共行政理念的转变为政府和 NGO 的合作提供了契机。陈晓济等人认为,伴随着公共行政主体的多元化、公共行政目标的参与性以及公共行政方式的非强制性,走向政府与 NGO 公共合作行政的新范式已是大势所趋。^③ 顾昕提出,公民社会的完善有赖于建立参与式的公共行政模式,这就要求打破国家和社会零和博弈的理念,树立国家和社会相互增权的新理念。^④

2. 有关政府和 NGO 互动关系的研究

总体来说,国内学者将政府和 NGO 的关系阐述为对抗、互补、合作与竞争四个向度。这四种关系形态的形成与不同语境下资源的筹集与授权、组织的惯性偏好以及阶层利益的整合方式相关。

首先是政府和 NGO 之间的对抗关系。刘银喜等人提出,在社会救助领域,民间组织可以通过中立的价值观以及专业知识对实施效果进行跟踪、分析,发现政府的失范行为,从而借助舆论和社会大众来监督政府的行为。^⑤ 在更为宏观的层面,王名指出,NGO 是公众利益的聚集,在政府行为失范时,NGO 可借助利益集团的力量进行舆论引导,说服抗议,从而让公众的利益诉求渗透到政府的政策议程之中。^⑥

其次是政府与 NGO 之间的互补关系。王浦劬提出,政府与 NGO 之间的合作是基于资源依赖基础上的合作,也是双方之间的资源交换,而资源交换所遵循的基本原则就是优势互补。^⑦ 贾西津指出,政府和 NGO 可以凭借自身独特的比较优势来弥补对方的劣势,即 NGO 可以帮助政府提升回应能力和行动效率,政府又可以为

① 王华:《治理中的伙伴关系:政府与非政府组织间的合作》[J],《云南社会科学》,2003(3)。

② 白杨:《民族地区扶贫政府与社会组织合作关系研究》[D],内蒙古大学博士论文,2011年版。

③ 陈晓济:《从冲突典范到合作典范——非政府组织与政府公共合作行政模式构建》[J],《内蒙古社会科学(汉文版)》,2007(4)。

④ 顾昕:《公民社会发展的法团主义之道——能促型国家和国家与社会的相互增权》[J],《浙江学刊》,2004(6)。

⑤ 刘银喜:《非政府组织——资源配置领域的制度创新》[J],《内蒙古社会科学(汉文版)》,2002(5)。

⑥ 王名:《中国的非政府公共管理部门(上)》[J],《中国行政管理》,2001(5)。

⑦ 王浦劬:《政府向社会组织购买公共服务的研究——中国与全球经验分析》[M],北京:北京大学出版社,2011年版。