

社会图像丛书

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

田 凯 著

 商务印书馆

社会图像丛书

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

田 凯 著

商 务 印 书 馆

2004 年 · 北京

图书在版编目(CIP)数据

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/田凯著. —北京:商务印书馆, 2004

(社会图像丛书)

ISBN 7-100-04100-7

I. 非... II. 田... III. 慈善事业—组织机构—研
究—中国 IV. D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2004)第 005395 号

所有权利保留。

未经许可,不得以任何方式使用。

社会图像丛书

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

田 凯 著

商 务 印 书 馆 出 版

(北京王府井大街36号 邮政编码100710)

商 务 印 书 馆 发 行

北 京 民 族 印 刷 厂 印 刷

ISBN 7-100-04100-7/C·104

2004 年 7 月第 1 版

开本 880×1260 1/32

2004 年 7 月北京第 1 次印刷

印张 10 1/4

定价: 18.00 元

目 录

第一章 导 论.....	1
第一节 问题的提出.....	1
第二节 研究方法和研究程序.....	4
第三节 研究意义.....	8
第四节 国外研究文献综述.....	9
第五节 国内研究文献综述	30
第二章 分析框架:非协调约束下的组织运作.....	44
第一节 基本概念和逻辑	47
第二节 关于慈善组织与政府关系的几个命题	79
第三章 慈善组织概况	85
第一节 关于慈善和慈善组织的理论界定	85
第二节 中国慈善组织的发展概况	93
第三节 C 慈善协会概况	100
第四章 慈善组织的合法化.....	104
第一节 政府行动的限制.....	104

2 非协调约束与组织运作	
第二节 强制性同形效应、学习效应与发现组织形式 ...	116
第三节 理论研究与组织形式合法化	126
第四节 追溯传统与组织形式合法化	133
第五节 嫁接现实与组织形式合法化	140
第六节 政治资源运用与组织形式合法化	150
第五章 慈善组织的外形化	157
第一节 慈善组织外形化的表现	157
第二节 控制与依赖:组织外形化的机制	172
第六章 组织外形化的效应	184
第一节 组织外形化与信任获得	184
第二节 组织外形化与制度变迁	200
第三节 组织外形化与组织绩效	218
第四节 组织外形化与惯习滞后效应	232
第七章 讨论与结论	250
第一节 非营利部门与中国福利制度改革	250
第二节 组织外形化:非协调约束下的组织运作	273
参考文献	285
附录一 社会团体登记管理条例	297
附录二 中华人民共和国公益事业捐赠法	308

附录三 财政部、国家税务总局关于完善城镇社会保障体系试点 中有关所得税政策问题的通知·····	315
附录四 扶贫、慈善性捐赠物资免征进口税收暂行办法 ·····	317
后记·····	321

第一章 导 论

第一节 问题的提出

1990 年代的中后期,直接冠以“慈善”名称的慈善组织^①在中国如雨后春笋般发展起来。1993 年 1 月中国出现了首家地方性慈善组织——吉林省慈善总会。在 1993 到 2001 的 8 年时间,全国一共出现了 172 家慈善组织;而 1949—1993 年的 44 年间,中国是没有一家直接以慈善为名的组织的。从全国没有一家到平均每省 5 家以上,中国的慈善组织出现了 40 余年来空前繁荣的局面。同时,这些慈善组织在产生方式和运作逻辑上具有惊人的相似性:它们绝大部分是直接依托于各级政府的民政部门建立的,和民政部门有着极其紧密的血肉联系。有的慈善组织刚刚从民政部门中

① 有些慈善组织并没有直接冠以“慈善”的名称,但从组织的宗旨和组织的类型上来划分,也属于慈善组织的范畴,比如中国青少年基金会、中国儿童少年基金会、中国人口福利基金会等。本书对于那些直接以“慈善”为名的慈善组织给予了较多关注。之所以这样做是因为,我认为直接以“慈善”为名的组织的大规模的出现在某种程度上是一种社会信号,表明中国慈善事业发展的意识形态禁区正在解除。正是在政府把慈善事业视若洪水猛兽,到直接鼓励提倡的立场转变过程中,蕴含着非常丰富的理论命题。书中所说的慈善组织,多指这类直接以“慈善”为名的慈善组织。

2 非协调约束与组织运作

分化出来,绝大部分慈善组织还是“一个部门,两块牌子”。^① 慈善组织的负责人和工作人员直接来自于政府(主要是民政部门),它们以一种与政府相类似的逻辑在运作。

社会学家默顿(K. Merton)告诉我们,研究者应该对于生活中不期而遇、异乎寻常而又关乎全局的社会事实给予充分关注,因为这些异常现象往往有可能成为新的理论研究的起点。^② 在我看来,在短短8年内中国慈善组织的蜂拥出现,本身就是一个值得关注的非比寻常的现象。

首先,在1949年以来40余年的时间里,慈善一直被作为“帝国主义和国民党反动派欺骗人民的工具”、作为“极具伪善性和欺骗性的事物”看待,是受到国家力量批判的。国家甚至不允许“慈

① “两块牌子”指在民政部门公开挂有“×××(省、市、县)民政局(或“厅”)”和“×××(省、市、县)慈善协会”两块牌子;“一个部门”指慈善组织并没有实体化,仍然是由民政部门在运作。

② 默顿对社会学中经验研究与理论建构之间的关系进行了探讨,他指出,富有成效的经验研究不仅要检验理论上推演的假说,而且还是新假说的发源。他提出了开创理论中的“偶发机遇模式”,即由于观察到一个不期而遇、异乎寻常而又关乎全局的事实,而现有的理论不能很好地解释,因此需要发展新的理论或扩展现有的理论。这一模式有三个基本要素:首先,观察到的事实是不期而遇的。一个研究可能本来是为了检验某一个假说,但在进行的过程中却获得了一个未曾预期的观察现象,这个现象关系到一些并非研究之初所要针对的理论问题;其次,观察到的现象是异乎寻常、令人吃惊的。这不仅是因为这种现象看起来不仅和通行的理论相矛盾,而且因为它和其他已经确定的事实相矛盾。这就会刺激研究者去寻求新的解释,如果这种新的预感能够得到证实,就直接导致了理论的更新或扩展;第三,未曾预期的事实必须是“有关全局的”,它的含义必须和普遍性的理论有关。默顿指出,一种未曾预期的事实是否“有关全局”很大程度上取决于观察者对理论的敏感程度,有些人可能把颇有理论潜力的现象当成无足轻重的偏差而舍弃掉了,而真正要把它们看成是有关全局的资料并据此把潜意识中的理论舒展开来,把带有征兆的苗头发挥开来,就需要有弗洛伊德那样的理论上的敏锐性了。参见罗伯特·K.默顿:《经验研究和社会学的理论》,赖特·米尔斯等著:《社会学与社会组织》,浙江人民出版社1986年版,第43页。

善”两个字在中国官方报纸上以正面的形式出现。^①然而,就在近10年时间里,慈善事业从受到政府坚决批判到政府首肯并大力推动,从被定义为“具有伪善性和欺骗性”的反面事物到“体现社会主义精神文明”的崇高事业,这当中存在一个非常明显的反差。促使这种巨大反差出现的原因何在,是值得我们深入思考的问题。

其次,这些慈善组织尽管在各种公开场合、在名义上都宣称自己是“民间非营利组织”,但在实质上,它们绝大部分是依托于政府的民政部门建立的,慈善组织的负责人和工作人员直接来自于政府,组织以与政府极其相似的逻辑在运作,从而出现了较为明显的组织的形式与实际运作逻辑的背离。这与我们通常所理解的慈善组织的“民间”特性是很不一样的,与国际上通行的对于非营利组织的理解也存在较大的差异。为什么在中国,慈善组织的形式及其运作逻辑会出现这么明显的偏离,这当中的问题值得我们注意。

再者,正如默顿所描述的那样,这个现象是事关全局的。慈善组织的出现不是个别现象,在很大程度上,它表现为一种全国范围内的制度性现象,具有某种“制度化生产”的特点。

然而,学术界对于这种异乎寻常的社会现象,并没有给予充分的重视。在长达40余年的意识形态的制约下,中国对于慈善事业的研究还刚刚处于起步阶段,关于慈善组织的研究成果乏善可陈。

① 《人民日报》从1949到1994年的45年间,没有刊登过一篇正面评价慈善事业的文章。

4 非协调约束与组织运作

本书是弥补这方面缺憾的一种尝试。具体来说,本书所关注的问题包括:

1. 为什么在 1990 年代中后期,会从政府内部分化出如此众多的慈善组织,其背后的动力机制和制度基础是什么?

2. 中国的慈善组织在形式上极力公开宣称其民间慈善团体的性质,实际却是由政府在运作。慈善组织的形式与实际运作逻辑之间存在着较为明显的不一致,这种不一致现象的生成逻辑和制度基础是什么,对于慈善组织的发展又有着怎样的影响?

3. 在国内外制度环境的约束下,慈善组织是如何运作,以取得组织领域参与者的合法性认同并获得生存所必需的资源?

4. 中国正处于国家、家庭、市场和非营利部门之间福利责任和权利重新分配的急剧变动阶段,慈善组织在中国社会福利制度中的地位是怎样的,它对于中国社会福利制度的重构有着什么样的影响?

第二节 研究方法和研究程序

一、研究类型

本书在研究类型上属于个案研究(case study)。之所以采用这种研究方法,主要是基于研究目的和内容的考虑。本书的目的不在于对中国慈善组织的范围、规模和发展现状做出描述,而试图

分析慈善组织出现、生存和发展的内在机制,^①尤其是与政府的精巧而微妙的互动关系。在此基础上,能够构建出一个理论,对中国慈善组织大规模出现以及慈善组织的形式与实际运作的不一致现象做出具有说服力的解释。从这个意义上说,本书的研究目的在于理论建构,而不是经验描述。个案研究的方法,固然限制了研究的普遍性和概括力,却同时赋予了研究的深刻性和洞察力。研究者可以通过深层次的资料的收集,通过韦伯所说的“投入式理解”,^②抽象和提升出理论命题。

这个研究目的对于研究资料的收集有着特殊的要求:

首先,收集的资料要相当深入。作为一个研究对象眼中的“陌生人”,要想通过一两次的接触就取得研究对象的信任,进而获得信度和效度较高的资料,几乎是不可能的。这就注定了问卷调查的方式对本研究是不适用的。只有采用个案研究的方法,通过较长时间参与到一个具有代表性的个案中去,深入解剖、详细了解这个个案,才有可能在与研究对象的长期互动过程中,取得研究对象的信任,从而达到研究目的。

其次,收集资料的时间跨度较大。本研究不是截取研究对象的某一个时点来进行研究。要想深入了解慈善组织的产生和运

① 这是我和赛拉蒙(L. M. Salamon)关于非营利部门研究的重大区别。赛拉蒙的研究是力图证实,在现实生活中存在一个庞大的第三部门,而这个部门是被人们所忽视的。他在进行第三部门的国际比较的时候,往往通过运用宏观层次的社会经济统计来描述一个国家的第三部门的规模和范围。而在我看来,由于中国第三部门发展的特殊性,单纯描述第三部门的范围是没有太大的意义的,更重要的学术命题还在于揭示第三部门的性质及其发展背后蕴藏的更为复杂的动因。

② 马克斯·韦伯著,韩水法、莫茜译:《社会科学方法论》,中央编译出版社1999年版。

6 非协调约束与组织运作

作,就必须对它们从筹划酝酿、正式成立一直到成立之后的活动开展这整个过程有着清楚的把握。这一过程的时间跨度往往较大,只有个案研究的方法才有可能对该过程有较为全面的了解。

再次,收集的资料内容相当宽泛。慈善组织成立及运作的各种正式文本,乃至相关人员的访谈记录,都是本研究必需的经验材料。

正是由于研究目的对于资料收集的特殊要求,我才采用了个案研究的方法。

当然,这当中也涉及研究经费的问题。从1993年到2001年底,全国一共出现了172家慈善组织。如此庞大的研究对象,仅凭笔者个人的力量显然是无法作全面调查的。相对来说,个案研究所需要的人力、物力、财力要少得多。

二、研究的个案选择

为了保持学术研究的客观性,同时出于对被研究对象隐私权的尊重,本书使用符号代替了被研究机构的名称和人物的姓名。同时,与研究个案具体情况相关的“民政部门”只是一个虚化的行政层级的概念,并不是具体指代某一层级的行政单位。当然,希望这些技术性处理不会影响到本书的逻辑论证。

在本书中,我选择C慈善协会作为研究个案。这主要是出于对个案的代表性的考虑。^①C慈善协会是中国成立较早、规模较

^① 尽管个案研究只是收集少量单位各方面的信息,得出的结论也不要求具有抽样调查所要求的普遍性意义。但个案的代表性与典型性仍是该研究对象选择的一个重要因素。参见艾尔·巴比著、李银河译:《社会研究方法》,四川人民出版社1987年版,第208页。

大、影响广泛的慈善组织之一。与全国范围内的其他慈善组织类似,C慈善协会直接脱胎于民政部门。原任和现任会长都曾经较长时间担任民政部门的领导职务。C协会的工作人员也主要来自民政部门。同时,C慈善协会也是在以与政府极其相似的逻辑在运作。在我进行实地调查之前,很多对该组织有所了解的人士就对我说:“这只是一个表面上的慈善组织,实际上是政府的。”在进入C协会进行参与观察之后,不少C协会的工作人员也对我说:“我们这里更像是政府部门。”这从一个侧面说明了C协会的形式与实际运作逻辑的不一致性,而这正是本书所要研究的。

1990年代中后期在全国范围内集中出现的慈善组织具有很高的同质性。这些慈善组织绝大部分是直接依托于各级政府的民政部门成立的,有的甚至就是“一个部门,两块牌子”。我认为,C协会对这类组织具有很好的代表性。

三、资料收集方法

1. 参与观察法

由于本研究对经验资料的效度和信度方面的要求,我采用了参与观察的方法收集第一手资料。我在C慈善协会做了一段时间的志愿者,具体协助该协会的有关部门开展一些日常工作,从而对该协会的运作有了一定程度的了解。

2. 访谈法

经过一段时间的参与之后,我访谈了C慈善协会的主要负责人,包括第一任和第二任会长、几位副会长以及各部门的负责人。每次访谈都有录音记录。

3. 文献法

由于对外宣传的需要,C 慈善协会对它的重大活动和实施的主要项目都进行了较为系统的总结,有的还在报刊上公开发表。从 C 协会成立到 2001 年开始调查,中间间隔了 8 年。这期间 C 协会工作人员变动较大。在这种情况下,报刊、内部记录等文献资料为我把握 C 协会过去的活动提供了依据。同时,C 协会与其他慈善组织有着较为频繁的信息往来,在那里可以了解到其他慈善协会筹建和运作的大致情况。这对我把握国内其他慈善组织的产生和运作起到了非常重要的作用。

第三节 研究意义

一、学术研究意义

首先,本书对中国慈善组织的产生和运作进行了较为深入的研究。尽管在经验现实层面,中国慈善组织在不断产生和发展,但是学术界对该现象还没有给予应有的关注,对于慈善组织的经验研究还相当少。本书采用参与观察的方法,生动而细致地展示了一个慈善组织产生和运作的过程,从而为该领域的进一步研究提供了基础。

其次,本书提出了“组织外形化”的概念,并对组织外形化的生成机制进行了理论上的阐述。中国慈善组织的产生以及组织的形式和运作的不一致现象,涉及非常丰富的基础理论层面的问题。通过对已有文献的梳理发现,目前较为权威的非营利组织理论并

不足以对我所关注的现象做出令人信服的解释。本书运用组织研究中的新制度主义范式,试图在经验现象和基本组织理论之间建立起逻辑联系,把这一现象理论化,从而在一定程度上促进中国非营利组织(包括慈善组织)研究方式的转换,为该研究提供一种新的理论解释和研究思路。

二、经验对策意义

1990年代以来,社会保障制度改革已经成为了政府和学术界共同关注的热点问题。政府明确意识到,单纯依靠原有的制度渠道所获取的资源,已经远远不足以解决面临的社会问题。动员和利用民间慈善资源,正成为其慎重考虑的重要替代性策略之一。但是,慈善事业在中国中断了几十年,慈善组织也是1949年以来中国的社会组织形态中所没有的。慈善资源究竟怎样才能最好地加以利用,慈善组织的特征是什么、应该怎样运作才更有效率,政府与慈善组织的关系应该怎样,慈善组织发展的最有利的制度环境是什么,慈善组织在中国社会福利制度中的地位是怎样的,它对于中国社会福利制度的重构有着什么样的影响等等,这些都是非常重要的现实问题。本研究可以为政府部门的决策提供一定的参考。

第四节 国外研究文献综述

一、非营利组织研究的基本理论

在国际上,对于慈善组织的研究更多是在“非营利组织”(non-

profit organization)、“非营利部门”(nonprofit sector)或“第三部门”(the third sector)的话语体系下展开的。^①虽然“第三部门”概念的出现及大规模研究是1970年代以后的事情,但实际上,对这一组织形态的研究却可以追溯到19世纪。托克维尔(Alexis De Tocqueville)观察到,美国社会中多元化的志愿组织(教会、社区团体、公民组织等)对建立北美民主制度有着特别的贡献,对一国的“文化健康”起着至关重要的作用,尤其是它们使关心公共利益和社会互助成为一种公民习惯,使利他主义成为慈善组织制度化实践的基本要素。^②涂尔干(Emile Durkheim)指出,19世纪末西方社会经历的结构变迁削弱并摧毁了由手工艺人和工人组成的社团协会(corporative associations),大规模的工业生产使社会团结精神面临崩溃的威胁。他提出,为了适应大规模的工业社会结构,应该建立一种职业行会体系,因为这种行会体系可以发展出比家庭更加持久和有效的互助功能。在社会福利方面,他认为有必要限制国家的作用,而让职业的“中介协会”(intermediary associations)取代地方机构,发挥其社会保障、公共卫生等重要的福利职能。^③

1970年代以来,在北美和欧洲,学术界对非营利组织的研究

① 慈善组织是非营利组织中最重要类型之一。对非营利组织的研究,不同的国家有着不同的用法,其中较为常见的概念有“慈善组织”(charity organization)、“志愿组织”(voluntary organization)、“免税组织”(tax-exempt organization)、“非政府组织”(non-governmental organization)等,参见王绍光:《多元与统一——第三部门国际比较研究》,浙江人民出版社1999年版,第5—10页。赛拉蒙也指出,在非营利领域研究中存在着名称上的模糊性,其中包括“慈善领域”、“独立领域”、“志愿领域”、“免税领域”、“非营利领域”等,参见赛拉蒙:《非营利领域及其存在的原因》,载李亚平、于海编:《第三域的兴起》,复旦大学出版社。

② 托克维尔著、董果良译:《论美国的民主》,商务印书馆1988年版。

③ 涂尔干著、渠东译:《社会分工论》,三联书店2000年版。

急剧增加。即使在东欧,对非营利组织也给予了高度关注。非营利组织研究的著名学者克莱默(Ralph Kramer)等人的统计表明,1970年代以来的非营利组织研究成果甚至比过去50年的总和还要多。^① 非营利组织研究正在世界范围内成为一个新兴的跨学科研究领域。

在很大程度上,非营利组织研究热潮是在福利国家出现诸多危机的背景下兴起的。面对1970年代福利国家的种种困境,研究人员开始较为集中地探讨国家力量退出以后,西方社会福利制度重构的问题,在这个过程中,非营利部门作为福利国家中政府行动的替代性工具受到了极大重视。^② 在1970年代以来非营利组织研究的热潮中,形成了几种主要理论。

1. 政府失灵理论(government failure theory)

这是美国经济学家伯顿·韦斯布罗德(Burton A. Weisbrod)提出的。^③

韦斯布罗德认为,当代经济学长期以来建立的私人部门理论,较好地论证了私人市场的存在及其均衡模式,后来又发展了公共

① Kramer, Lorentzen, Melief and Pasquinelli. 1993. *Privatization in Four European Countries*, New York: M. E. Sharpe, Inc.

② Ramesh Mishra. 1984. *The Welfare State in Crisis: Social Thought and Social Change*. Brighton, Sussex: Wheatsheaf Books. Claus Offe. 1984. *Contradictions of The Welfare State*. Cambridge: The MIT Press. James O'Connor. 1973. *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.

③ Burton Weisbrod. 1974. "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy", in E. Phelps. ed. *Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage.