

法团主义视野下第三部门内部互动模式分析

童雅芬 刘云东

(童雅芬 刘云东 中山大学政务学院广东 广州 510275)

摘要: 在过去的二十多年里, 非营利组织的战略环境发生了急剧的变革, 第三部门迅速地成长起来, 对非营利组织的研究也成为学术上的一个热点。本文认为在国家法团主义视野下, 政府资源是第三部门的一种稀缺资源, 对这种资源的争夺形成了第三部门内部的四种互动模式。第三部门对政府资源的依赖造成了政府对第三部门基于资源的一种控制, 由此带来了一系列的问题。本文在分析问题的基础上提出了若干政策建议。

关键词: 法团主义 政府资源 互动模式

引言

近几年来, 对非营利组织 (NGOs 或 NPOs) 的研究逐渐成为学术上的一个热点, 这与非营利组织的迅猛发展是密切相关的。在计划经济体制下, 非营利组织处于社会的边缘领域, 在政治权力上, 其是政府的附属物, 在经济生活中, 其是企业的附属物。但是, 随着中国市场经济体制的逐步完善, 非营利组织逐渐从传统的“总体化社会”中分离出来, 形成了一个具有自我意识的群体, 被称之为“第三部门”¹, 是相对于“国家”而言的“社会”。

我国的非营利组织从纵向的制度变迁来看, 已经历了四个阶段: 中华人民共和国成立之前是中国社团发展的第一个阶段, 这时候政治性社团比较活跃, 大多数社团都谋求与其他社团和其他力量的联合来影响政府或者促进政治的变革, 这个时期称为“结社救国”; 从中华人民共和国成立到改革开放之前是中国社团发展的第二个时期。这时候的社团主要用来领导和动员群众, 称为“结社动员”; 1978-1998 年是社团发展的第三个时期, 这个时期的结社主要是为了获得各种利益, 称为“结社牟利”; 从 1998 年之后, 中国的社团进入了另一个时期, 这个时期成立的社团大多数是为了向社会提供各种服务, 称为“结社服务”²。

但我国非营利组织的制度变迁存在着明显的路径依赖。一方面, 无论是“结社救国”还是“结社动员”, 我国的非营利组织都明显带有浓厚的政治色彩, 即使是慈善机构, 其政治性也往往多于其善行, 因而普遍缺乏独立性和自主性, 甚至缺乏合法性; 另一方面, 我国大多数的非营利组织要么直接隶属于政府部门, 要么脱胎于政府部门而又变相承担着政府行政管理职能, 它们与政府之间有着千丝万缕的关系, 其制度变迁的路径总是围绕着对政治权力的依赖³。

第三部门对政治权力和政府资源的路径依赖是必然的, 这是由政府对非营利组织的管理

观念和管理制度决定的，也是由非营利组织自身力量的孱弱决定的。对政府与第三部门，即政府与社会关系的研究，目前学界的论述主要集中在以下三点：

其一、从宏观的角度分析国家与社会互补或是互斥的相互作用，其理论假设是将“社会”看成一个统一的整体。

其二、关于非营利组织的分类都侧重于静态的角度划分，而忽视了其作为行为主体与其他非营利组织之间动态的相互作用。

其三、认为非营利组织是政府的“加长的手臂”，政府利用非营利组织实现其社会管理，侧重于非营利组织对政府的作用。

本文将从三方面对以上三点进行回应：

其一、社会并不能被简单地看成是一个统一的整体，其内部存在各种各样的 NGOs，各个 NGOs 都拥有自己的利益和偏好，演绎着自己的故事。为了争夺有限的资源，社会内部各 NGOs 间存在着激烈的竞争和有限的妥协，并形成多种 NGOs 间互动模式：直面竞争型、妥协合作型、见缝插针型、自生自发型。

其二、对 NGOs 的分类不应仅仅是侧重于静态的划分，还应就它们之间的互动关系进行模式分类，在微观层次分析这种互动模式，从而在一个流动的过程中折射出政府对非营利组织生存状况的影响。

其三、不仅应站在政府的立场上分析非营利组织对政府有着巨大的作用，还应从非营利组织的角度分析在法团主义视野下政府对非营利组织的意义。政府作为权威的拥有者，社会公信力的享有者以及财政的持有者，可以被看成是非营利组织的一项资源，这种资源是稀缺的，而且是可以争取的，但这种资源的分配是带有随意性的。非营利组织在利用政府资源的同时，又受到政府资源的各种控制。

本文试图从第三部门内部四种互动模式入手，从微观层次透视在法团主义视野下政府与社会之间的关系，并分析由此导致的问题，提出相应政策建议。

一、第三部门内部四种互动模式

（一）法团主义视野

由于政府对第三部门的控制以及第三部门对政府的强烈依赖，使我国第三部门呈现出一种法团主义的特征。法团主义(Corporatism)是公民社会与国家关系的一种形式，与多元主义下社团组织及其与国家关系的情形有别，法团主义具有如下特征：1)在某一社会类别中社

团组织的数量有限,因此形成非竞争性的格局;2)社团一般以等级方式组织起来;3)这些组织要么由国家直接出面组建,要么获得国家的批准而具有某种垄断性;4)国家在需求表达、领袖选择、组织支持等方面对这些组织行使一定的控制⁴。因此,在法团主义占上风的地方:1)都有一个强有力但并不具有全能性的国家;2)社会群体的组织方式具有非竞争性,因而结社自由受到一定的限制和规范;3)代表利益群体的社团并不完全独立于国家,但也不是国家的内在组成部分。法团主义可分很多亚类型,最主要的是“社会法团主义”和“国家法团主义”,前者是社会催生的,而后者是国家催生的。我国基本上属于国家法团主义类型,这可从1998年《社会团体登记管理条例》的有关条款与法团主义的特征的比较中体现(见表1)。

表1:《社会团体登记管理条例》与法团主义特征的比较

法团主义的特征	1998年《社会团体登记管理条例》有关条款
任何社会领域或类别中社团组织数量有限甚至唯一,从而具有非竞争性	国家行使控制权第13条规定:在同一行政区域内已有业务范围相同或者相似的社会团体,新申请不予批准
社团以等级体系方式建立	第19条规定:社会团体不得设立地域性分支机构
国家组建或垄断性认可	第2条规定:社会团体可以公民自愿组成;第9条规定:申请成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意
国家行使控制权	第27条和第28条规定:社会团体受到登记机构和业务主管机构的双重监管

来源:顾昕:《公民社会的法团主义之道》,载《浙江学刊》,2004年第6期。

一、政府——第三部门的稀缺资源

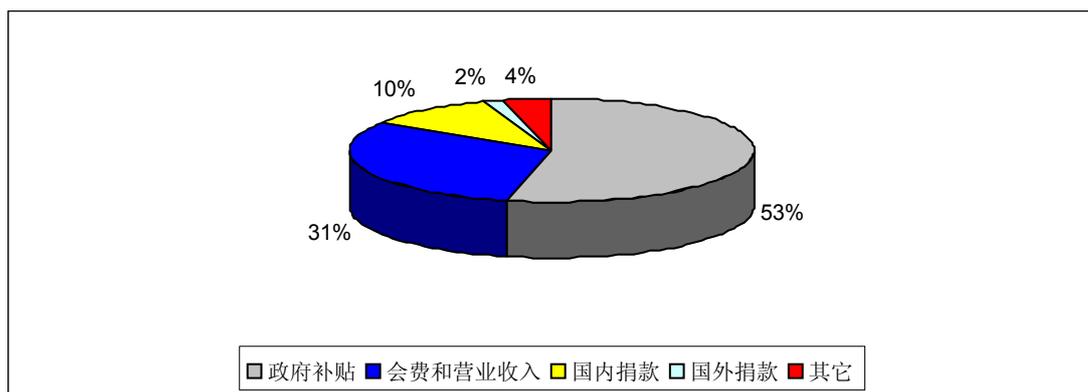
在国家法团主义下,中国NGOs的发展明显具有官民两重性,或者说是带有半官半民的色彩。其“官”性可以从其管理体制、资金来源、干部来源以及办公场所来源上可见一斑。

首先,与国外单轨管理体制不同,我国对NGOs实施的是“双重管理体制”。在民政部于1998年10月25日颁布并实施的《社会团体登记管理条例》第六条中规定:国务院民政部门和县级以上地方各级人民政府民政部门是本级人民政府的社会团体登记管理机关(以下简称登记管理机关)。国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织,是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位(以下简称业务主管单位)。NGOs的成立登记、变更登记、注销登记以及日常运营、

年度审核都要接受登记管理机关以及业务主管机关的双重监督审核。登记管理机关与业务主管机关均是政府部门或经政府授权的受权型组织，NGOs 要想获得自身的生存和发展就必须符合政府的要求，符合政府的期望，因此便不由自主地带上了“官”的色彩。

其次，我国第三部门最主要的收入来源是政府拨款和补贴，居第二位的收入来源是会费和营业收入，居第三位的是国内捐款（见图 1）。

图 1：非营利组织的资金来源

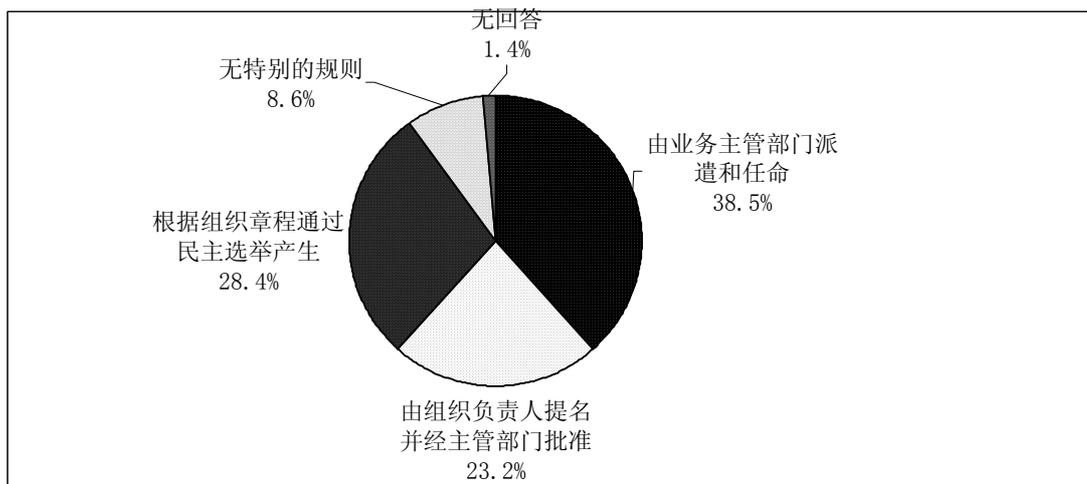


资料来源：邓国胜：“中国 NGOs 问卷调查的初步分析”⁵。

由图 1 可以清晰地看到政府拨款和补贴占了 NGOs 资金来源的一半以上，相对于国际平均水平高出了大约十个百分点⁶。另据统计，我国 NGOs 营业性收入仅占总收入的 6%左右⁷。根据 1998 年颁布的《社会团体登记管理条例》第三十条规定，社会团体必须执行国家规定的财务管理制度，接受财政部门的监督；资产来源属于国家拨款或者社会捐赠、资助的，还应当接受审计机关的监督。相对于国外第三方评估机制来说，我国对非营利组织的评估主要是通过政府机构来行使，而缺乏专业的、中立的第三方参与。这意味着，NGOs 不仅在资金获取上要充分考虑政府的期望和偏好，从而调整自身的功能和职责，而且在资金使用方式的选择上亦要充分预计政府的要求，做政府喜欢的事，采取政府喜欢的资金支出方式。

再次，政府影响非营利组织的人事任免权。据清华大学非营利组织研究所 1999 年的调查结果表明：在被调查的非营利组织中（见图 2），有 28.4%的非营利组织的主要管理干部是根据组织章程通过民主选举产生；有 23.2%的非营利组织的主要管理干部是由组织负责人提名并经主管部门批准；38.5%的非营利组织的主要管理干部是由主管部门派遣和任命。这意味着约有 61.7%的非营利组织的主要管理干部受到主管部门的约束，他们必须服从主管部门的指示和命令才能获得任命或连任。

图 2：非营利组织的干部来源



资料来源：邓国胜：《非营利组织评估》⁸。

第四，据清华大学非营利组织研究所 1999 年的调查结果表明，中国非营利组织中有 46.6% 是由业务主管部门提供办公场所的⁹。这意味着中国非营利组织不仅在资金和人事上仰仗政府，在办公场所等硬件设施上同样依赖政府。

从上述四点可以看出，政府事实上是第三部门的一种稀缺资源，这在中国语境下犹是如此。政府的权威资源，财政支持，社会公信力资源是第三部门存续和发展的支撑。所谓政府的权威资源是指政府拥有强力为后盾的权威；所谓的财政支持是指政府对于其所青睐的 NGOs 给予财政方面的拨款和补贴，这是我国非营利组织的主要收入来源；所谓的社会公信力资源是指政府享有很高的合法性，获得本国民众的心理认同和归属感。正如上文所提到的：政府的权威资源是 NGOs 组织的“绿灯”，财政支持是 NGOs 组织的“生命线”，社会公信力资源是 NGOs 组织的“信誉保证书”。

二、基于争取政府资源之上的第三部门内部四种互动模式

政府的资源是有限的，而且它的投入是有选择的。政府作为一个活动主体，整体上呈现统一的意志，因此可以抽象的看成是一个“行政人”¹⁰。所谓行政人是集经济人与心理人为一体的，他的行政行为既受到经济理性的驱使，同时也受到自身情感、观念、价值观、背景经历的影响，从而既表现出一定程度的自利理性，又表现出一定程度的感性特征。因此政府在对 NGOs 做出资金投向选择时，不仅会考虑效用最大化，而且会受到自身情感认同的驱使，这在一定程度上使政府资金投入具备了复杂多变、阴晴不定的特质。哪个 NGOs 组织可以成功地获得政府的青睐，往往不是与此非营利组织的章程、使命、职责密切联系，而是与其精英式的领袖人物以及此领袖人物与政府的密切关系息息相关¹¹。政府的资源是稀缺的，而且

是可争取的，因而在第三部门内部便形成了对稀缺资源的竞争局面。根据非营利组织争取政府资源时所采取的行为方式，可将其互动关系划分为四种模式：直面竞争型、妥协合作型、见缝插针型、自生自发型。

（一）直面竞争型：在此种模式下，具有相同或相似职能的 NGOs 为争夺政府的资金、权威、社会公信力资源而开展面对面的公开竞争。竞争的途径多种多样，基本可归纳为以下几种：

1、由精英式人物牵头组织成立具有明确目标的社团或吸收精英式人物或与政府关系密切的人物加盟。譬如“商城县农村发展促进会”（原商城县妇女综合服务培训中心），它是商城县经济技术协作办公室（经协办）在中国国际民间组织合作促进会的牵线搭桥下经德国 EZE（德国合作开发新教会）组织资助成立的。它的成立与当时的经协办副主任谢芳银有很大关系。正是他看到了机遇，主动联系中国国际民间组织合作促进会，成立了商城县妇女综合服务培训中心，争取到了外资援助。在商城县农村发展促进会的发展过程中，正是由于与政府良好的公共关系，因而在取得公司订单、技术推广站的技术支持以及地方成人学校的教育培训资源方面获得了便利和优势¹²。

2、在需求中成立，在需求中发展。第三部门的兴起是在“政府失效之时”，这种令人沮丧的现实的结果是出现了一个新发现的兴趣点，即对“受援助的自力更生”（assisted self-reliance）和“参与式发展”（participatory development）的兴趣，这种战略强调基层的能量和热情通过各种非营利组织释放出来，由此形成“促使人人卷入的压力”。但第三部门的兴起并非排斥政府的作用，事实上，政府与非营利部门之间的关系更多的是以合作而非对抗为特征，因为政府已广泛地转向非营利部门以帮助它满足人类需求¹³。在中国，由于政治转型和政府职能转变，政府在传统与现代之间转换所留下的空隙召唤第三部门的介入，因此第三部门唯有暗合政府的需求，在政府的需求中产生才能顺利地获取来自政府的支持。温州市烟具行业协会就是这方面的典型代表。1988 年温州的打火机行业得到了迅速发展，由于火机利润率高，吸引了原本从事其他行业的企业纷纷介入，导致了大量问题，恶性竞争非常严重，出现了偷工减料、粗制滥造、仿冒成风、信誉差等情况，呈现一片无序竞争状态，扰乱了正常的市场秩序，行业到了崩溃的边缘。政府针对这种情况拟成立一个行业协会实行行业自律。在政府的这个引导行为下，企业经过一段时间的酝酿，于 1991 年 12 月成立了鹿城区烟具协会（温州市烟具行业协会的前身）。由于此协会迎合了政府的需要，因此当时得到了政府的大力支持，经委也作了强制入会的规定，以行政权保证该协会的正常运作和有效发挥作用¹⁴。

在直面竞争的博弈模式之下，可以说，哪个 NGOs 可以通过以上三种途径增强自身的实力、扩大自身的关系网、改善自身与政府的公共关系，便可以获得政府的权威资源、财政支持、社会公信力资源。1993 年总部会址设在北京的中国硬笔书法协会成立，它是文化部主管、在民政部登记注册的国家级社团，由闻名遐迩的硬笔书法家庞中华担任协会主席。但其实早在 1988 年杭州便已有一个中国硬笔书法家协会，由姜东舒任协会主席，王正良任副主席。该协会自称是国家级硬笔书法社团，“有几千会员遍布全国各地，做了大量有益的工作，推动了我国硬笔书法活动的繁荣”（民间组织管理局一位负责人语），但其实该协会自始至终都未曾获得民政局的认可，虽然该协会自 1989 年起就多次向民政部、文化部提交申请登记的报告。而以庞中华为协会主席的硬笔书法却后来居上，经过文化部批准，成为由民政部登记注册的全国唯一合法的国家级硬笔书法社团。根据 1989 年 10 月国务院颁布的《社会团体登记管理条例》第十六条中规定：“非全国性社会团体的名称不得冠以‘中国’‘全国’‘中华’等字样，在同一行政区域内不得重复成立相同或相似的社会团体。”1998 年 10 月 25 日国务院出台的《社会团体登记管理条例》第三章第十条第六款进一步重申“全国性的社会团体的名称冠以‘中国’‘全国’‘中华’等字样的，应该按照国家有关规定经过批准，地方性的社会团体的名称不得冠以‘中国’‘全国’‘中华’等字样”。但虽然取消了“同一行政区域内不得重复成立相同或相似的社会团体”的规定，然而，在实际运作中，文化局仍坚持说：“国家级硬笔书法协会只能有一家”，并以此拒绝了杭州硬笔书法协会的申请。这中间存在的疑问是：既然国家级硬笔书法协会只能独此一家，为什么这个“一家”不是成立在先的杭州硬笔书法协会，而是成立在后的北京硬笔书法协会呢？目前两家硬笔书法协会仍在继续正面较量着，然而形势似乎已是非常的明显，因为政府的资源必然会倾向于往更为精英，同时是更为认同的地方配置。

（二）妥协合作型。在此种模式下，两个或两个以上功能相同或相关的 NGOs 组织为更多更好地获取政府权威、资金、社会公信力资源而开展合作。合作的原因主要有以下几种：

其一，经验、人才、资源的缺乏。合作可以充分共享有限的物质、信息资源，推动地域交流与共勉，统筹协作重大的项目，向各组织的内部活动提供支持，以更高的效率、更快的速度发展壮大力量，形成“规模效应”。

其二，地域和空间影响力的局限。合作可以沟通不同地区具有相似或相关职能的 NGOs 组织，以弥补自身在空间上的限制，将活动扩展至尽可能广泛的地域，扩大活动的范围，增强活动的声势，提高组织的空间影响力。

其三，公共关系的缺乏。良好、广泛的公共关系是 NGOs 组织存续和壮大所不可或缺的

条件，组织由于缺乏相关方面的精英人物，由此导致缺乏此方面的公共关系，并进而导致此方面获取资源途径的缺乏。社团的合作可以产生互补优势，扩大整体的生存空间。

其四，合作本身所具有的优点。合作不仅可以节流，而且可以开源，这是由合作的充分共享性决定的。在资金投入有限的条件下，通过合作平台项目，能够使投入的效益最大化。在合作平台基础上，1元钱的投入，可产生10元甚至100元的作用，因为将有多个团体可以很便利地无偿获取同一资源的使用。比如江苏南京的大学生环保社团“绿石”所发起的社团合作平台，通过网络公布书目，使图书在校际流动，实现了绿色书架的书籍共享。

合作的类型有多种划分方式，按照双方力量的对比，可以划分为以下三种：

其一，强强联合。强强联合往往能产生核聚变的效应，各方都拥有比较充足的资金、较为广阔的发展空间、良好的外部形象、丰富的公关资源，同行成为“亲家”对于各方来说都犹如如虎添翼、锦上添花。譬如我国的《中国非营利组织预防与控制艾滋病共同行动准则》就有众多国家级或省一级的NGOs参与，包括中华全国妇女联合会、中国共产主义青年团中央委员会、中华全国总工会、中国红十字总会、中国性病艾滋病防治协会、中华医学会等，这些重量级的NGOs遵守共同的准则，采取一致步骤，开展广泛的合作，这对于艾滋病的防治起到了巨大的作用。

其二，强弱合作。强弱合作往往发生在中国的草根NGOs与国际NGOs在中国的分支机构之间。譬如中国草根民间组织金台平台在自身发展的独立性要求和迫切需要资金投入的两难困境中放弃了原来的“策略二”+“策略三”发展规划(作为国际助残一个为期三年的项目，在国际助残的帮助下进行运作，但不受国际助残的约束)，而将规划调整为“策略三”+“策略二”(今后“金台”作为国际助残的一个项目去运作，如在工作方向上产生冲突时，要尊重国际助残的意见)。方案的变更从表面上看也许只是文字上的一些调整，但它实际上透露的是中国民间草根组织发展中存在的诸多压力。

其三，弱弱合作。弱弱合作大致是指中国草根NGOs之间的合作，这是一种穷兄弟之间的互相慰藉以及有限度的互相协助。但其由于资源的有限、信息的缺乏、沟通的不畅、宣传的不力，目前尚未形成较大网络的合作。以长洽市爱心社区服务中心为例，作为为弱势群体服务、资助失学儿童的服务机构，虽然在开办后，不间断地从事服务工作，但由于其孤军奋战，宣传面窄，宣传时间短，所起的效用很小，得到的社会援助很少。如果有较多的草根NGOs联合起来，扩大宣传、持续宣传，则会形成多数优势，开拓发展空间，争取更多的政府关注以及爱心人士的信赖。

(三) 见缝插针型。在这种模式下，NGOs的创始者避开非政府部门分布集中的领域，

在分布较为稀疏的领域寻找既能发挥作用又能轻松争得资源的生存夹缝。这类组织在具有相同或相似使命的社会领域是独一无二者、独领风骚者，几乎没有任何的竞争对手。一旦政府试图通过社会手段改善这一方面的公共服务，那么这些特殊领域的 NGOs 便是政府的首选，因为政府无可选择。20 世纪 80 年代初中国农村出现了第一批农民自发组织起来的自下而上的技术服务型 NGOs。例如，1980 年四川省郫县成立的养蜂协会、1980 年广东省恩平县牛江镇成立的杂优稻研究会。而后，这种农村专业技术协会的形式得到了政府的肯定，80 年代中后期以后，在政府和中国科协的扶持和推动下，这些农村专业技术协会迅速发展¹⁵。

（四）自生自发型。采取这种模式的一般是民间的草根 NGOs。草根 NGOs 一般是未登记的 NGOs。草根 NGOs 的注册之难由来已久。20 世纪 80 年代末，政府为了整顿 NGOs 管理混乱的局面，颁布了《社会团体登记管理条例》，确立了民政部门和业务主管单位的双重管理制度，对社会团体的管理从此趋于规范和严格。1998 年，这一条例重新修订后出台，对社会团体的定义趋于宽泛，但仍坚持对社会团体必须有业务主管单位的要求，同时，对团体的活动场所、资金来源等硬件要求更加明确。可以说，对于没有业务主管单位、缺乏经济条件的草根 NGOs，想在民政部门登记、享受公益组织的减免税待遇是难上加难。

合法身份与 NGOs 的经费来源是紧密相连的。就资金来源而言，草根 NGOs 与官方背景的 NGOs 差距甚大。前者很难从国内获得资金支持，基本上靠组织者的个人资金或国外基金会的项目经费来勉强维持运转，根本谈不上发展壮大。著名的草根 NGOs “自然之友” 每年筹到的项目资金从四五十万元到七八十万元不等，在内地已经算是高收入了，而香港乐施会每年的筹资额高达近 9000 万港元。

这类 NGOs 的一个共同特点是：他们均是自生自发的，既不是由政府成立也不依赖政府的支持，具有较为明显的独立性与民间性。在这些草根 NGOs 之间不存在对政府资源的竞争，因为他们均不以政府的资金支持、威信以及社会公信力为生存必要。这种模型可以描述为一个个相互独立，不存在明显合作或竞争态势的个体。

二、政府作为资源拥有方对第三部门的控制

当非政府部门试图获取一项资源时，必然会受到资源拥有方的限制。政府作为非营利组织的一种资源，意味着非营利组织必须满足政府的各种要求和各种期望才能成功获取政府的

权威资源、资金支持、社会公信力资源。因此来自政府的约束是必然的，有时这种约束甚至可以说是一种控制。这种控制体现在以下几个方面：

一、法律控制

西方国家对本国社团的管理一般实行注册制、登记制管理，社团只要符合政府规定的关于组织资产、会员数量、发展规模等一系列标准，就可以到相应的政府部门注册，经审查即获得合法地位，此后非营利组织的一系列活动由本组织自行负责，出现问题则视情况提交司法部门解决。这被称为“单一管理体制”。而根据1998年出台的《社会团体登记管理条例》，我国实行的是“双重管理体制”，即NGOs要获得合法身份，除了满足民政局规定的注册标准外，还必须找到一个政府部门作为本组织的“业务主管单位”，才能在民政局登记。非营利组织与“业务主管单位”之间是业务指导、负责的关系，这被一些非营利组织领导者戏称为“找婆家”。在民政部于1998年10月25日颁布并实施的《社会团体登记管理条例》中明确规定了民政部门与业务主管部门对于非营利组织的双重领导：一方面，民政部门负责社团的登记工作；另一方面，业务主管单位，即政府部门负责对社团日常活动的指导、监督。这种管理体制对非营利组织的发展构成了一些实际的困难：第一、资产标准过高，导致大量现存的非营利组织无法通过民政部注册，或者不惜以不法行为谋求通过资格审查；第二、双重管理主体，导致社团注册手续复杂，进展缓慢；第三、找“婆家”难。目前，正值机构改革时期，很多政府机关自顾不暇，不愿再去接管社团，使本部门行政开支增加；第四、双重领导，部门之间分工不够明确，致使社团难以有效地开展活动；第五、部分“业务主管单位”对社团领导过细，使社团几乎丧失自主权。

二、管理控制

根据1998年《社会团体登记管理条例》，政府对非营利组织确立了两大管理原则：其一是“分级管理原则”；其二是“限制竞争原则”。“分级管理原则”是指对非营利组织按期开展活动的范围、级别实行分级登记、分级管理原则，即非营利组织的业务主管部门和登记部门的管辖范围，必须与非营利组织的活动范围一致。“限制竞争原则”是为了避免非营利组织之间开展竞争，禁止在同一行政区域内设立业务范围相同或相似的非营利组织；同时，任何非营利组织只能在登记管理部门管辖范围内活动，不得越界，不得进行区域扩张。这两条管理原则“在某种意义上是计划经济体制在非营利组织管理上的复制”¹⁶，“造成法制上的障碍，不利于NGOs的健康发展”¹⁷。

三、资金控制

我国非营利组织对政府拨款依赖性强，几乎一半以上的资金来源于政府的补贴和拨款，

社会融资能力较差。而政府的拨款是有条件的，事实上，政府更多的是将非营利组织看成是政府职能的延伸，希望通过它们实现政府的某些功能，因此政府只有在其所需要的领域投入资金。这在宏观上对 NGOs 产生了导向作用，使得 NGOs 的分布相对集中，功能相对简单，类型相对单一，这主要表现在两个方面：功能结构不合理，在我国，业务管理类的社团比例过大，公益服务类社团比例太低；服务对象结构不合理，从社团数量看，为优势群体服务的社团占大多数，其次是为中间群体服务的社团，而为弱势群体服务的社团反而最少，这种状况与非营利组织谋求社会公平的宗旨背道而驰¹⁸。

四、人事控制

我国大部分第三部门没有独立的人事任免权，对其人员的任用权主要由政府来掌握。公共事业组织即各高等院校、科研机构中的党委(组)的各级领导人员，如党委书记、党总支书记、支部书记均由政府有关机关任用。而对于有些非政府公共组织的有关领导则按公务员进行管理。据统计我国第三部门的干部中，有 23.2%的第三部门的主要管理干部是由组织负责人提名并经主管部门批准；38.5%的第三部门的主要管理干部是由主管部门派遣和任命；8.6%的第三部门无特别的规则¹⁹。由这些数据可以看出，我国有近三分之二的第三部门的主要管理干部或者直接来源于业务主管部门的派遣和任命，或者由组织负责人提名并得到业务主管部门的审核和批准。

五、业务控制

民政部下发的《关于重新确认社会团体业务主管单位的通知》中规定，社团业务主管单位的管理职责包括：负责社团的筹备申请、成立登记、变更登记、注册登记前的审查；负责社团的思想政治工作、党的建设、财务和人事管理；监督、指导社团遵守宪法、法律、法规和国家政策及依据章程开展活动的情况；负责社团年度审查的初审；负责协助登记管理机关和有关部门查处社团的违法行为；会同有关部门指导社团的清算事宜。这些管理职能赋予了业务主管单位对社团的组织建设和运作太多的决定权，实质上已介入了社团自身微观管理和具体运作范围，不是在“管”而是在“办”社团。如广东省期刊协会，原定于 2001 年举办第三届广东省优秀期刊评比，但因为省委宣传部决定，期刊的优秀作品评比与出版社优秀作品同时进行，最后，其不得不把评选推迟至 2002 年。

政府基于资源的控制使我国的第三部门不仅具有法团主义的特征，而且呈现强烈的国家法团主义的特征，这虽然是我国特定历史背景下的必然产物，较之多元主义更适合我国的国情，但这同时也产生了一些问题。

首先，第三部门的法团主义特征使政府与第三部门形成一种“共生生态”，即政府借助社

团进行管理，而社团借助政府权威和经济力量来发展自身，带有明显的官民两重性。这种共生生态是国家与社会分化过程中不可避免的一种过渡形态，是分化不彻底的表现²⁰。这导致第三部门独立性、志愿性不足，不但不具备第三部门应具备的特征，反而成为了“二政府”、“影子政府”；中国第三部门还具有某种过渡性，他们只有十几年的历史，无论是其结构还是功能都还没有定型，这是与整个中国社会所处的转轨体制有关，按照行政生态学家里格斯的理论，中国是棱柱型的社会形态，虽然具备了各种规则，然而规则的实施还是具有很大的主观性和随意性，呈现明显的过渡性和形式主义。例如，一方面，按照政府最新的规定，所有的民间组织都必须与党政机关脱钩；另一方面，政府通过民间组织的挂靠机关主导着他们的重要活动²¹。

其次，第三部门的法团主义特征内化成了非营利组织的内部治理问题。首先，由于第三部门的人员任用权受政府约束，而不是组织内部自发选择，因此组织负责人缺乏足够的管理控制权，这必然造成我国第三部门积极性、主动性、创造性的缺乏以及效率的低下。其次，组织的决策方式和程序也在一定程度上反映了组织的治理机制。在被调查的第三部门中，有46.6%的组织由理事会或全体会议决定组织的战略决策和活动计划；10.7%的组织无正式决策机构；17.8%的组织由两个以上的负责人协商决定；18.9%的组织由负责人个人决定²²。这些数据表明，我国有近一半的第三部门无正式决策机构，许多第三部门缺少民主决策机制和制度保证。这也是我国一些第三部门非营利性和公益性欠缺的一个重要原因。再次，一些非营利组织的内部管理非常涣散，无人过问，使工作陷于停顿。还有一些非营利组织内部财务管理混乱，不够透明，使不法分子有机可乘，混水摸鱼，从中牟利。这些方面可以看出我国的非营利组织还很不规范。

这两方面的问题导致了第三部门自身有效性的缺乏，从而产生社会合法性问题，也就是社会认同危机。如何提高第三部门的社会合法性，从而正确发挥公民社会的巨大作用，不仅是关系到第三部门兴旺发达的关键，同时也是政府行为方式从“统治”(government)向“治理”(governance)转变，从“善政”向“善治”转变的关键，还是实现整个国家民主、开放、公平、公正的关键。基于本文，作者提出若干改进的政策建议：

首先，由政府选择模式转向社会选择模式

第三部门的产生和发展路径应由国家法团主义向社会法团主义转变，由政府选择模式向社会选择模式转变。社会选择可以使非营利组织摆脱政府的高度控制，改变结构功能单一，分布不合理的弊端，保持其独立性和民间性，真正成为“民间组织”，去“官”性而存“民”性，努力满足社会的多元化需求，关怀、解决社会问题，谋求经济公平和社会正义，提高自

身的社会合法性。这需从两方面努力：首先是法律支持，目前我国的法律确认了对非营利组织的“双重管理体制”，确切地说，双重管理体制中的“业务主管单位”才是问题的症结所在。其不仅使得一些草根 NGOs 由于找不到业务主管单位而被迫成为“非法社团”，而且使得登记在册的社团受到登记单位以及业务主管单位的双重监管，独立性和主动性受到侵蚀。其次是观念支持，目前一些政府机关仍未转变传统全能政府之下的“统治”观念，不愿放权，不愿合作，不愿与第三部门共享权力以共同“治理”公共问题。政府在促进第三部门合法性中有两种路径选择：零和或双赢博弈模式，在经济高速发展的时期，政府应该迅速认识到政府的失败以及市场失灵的双重困境，以宽容的眼睛发掘非营利组织的作用以及无穷潜力，以“能促型政府”姿态出现²³，主动培育第三部门，营造良好的法律和制度氛围，让其充分地发挥自身的优势，从而实现政府与社会的双赢。

其次，开发第三部门与政府以及企业的良性合作方式

非营利组织既要获得政府或是企业的资金支持，又要保持自身的民间性、独立性，唯一的出路就是探求新的良性的合作方式。“希望工程”与农夫山泉集团的合作为 NGOs 提供了一个良好的模式。“每喝一瓶农夫山泉，您就给希望工程捐一分钱”的广告口号几乎家喻户晓。通过联盟，一方面农夫山泉集团借助“希望工程”提高了自己在人们心中的地位，同时也扩大了市场，增加了企业的效益；另一方面，青少年基金会也由此获得了更多对“希望工程”的捐款，同时保持了独立性，实现了自身目标²⁴。这种双赢的合作模式值得非政府机构借鉴。根据表 2，我国非营利组织发展的最大困难是缺乏资金，甚至已经到了难以为继的地步，因此创造丰富多样的双赢合作模式，开发出更多稳定而持续的资金是非营利组织的当务之急。

表 2：非营利组织存在的问题

类型	比例 (%)	排序
缺乏资金	41.4	1
缺乏活动场所与办公设备	11.7	2
缺乏人才	9.9	3
政府支持力度不够	8.5	4
组织内部管理问题	7.5	5
缺乏信息交流与培训机会	5.2	6
开展的活动得不到社会的回报	3.6	7
相关法律、法规不健全	3.4	8

缺乏项目	3.0	9
不存在问题	1.8	10
政府的行政干扰太大	1.1	11
其它	9.3	12

资料来源：邓国胜：《中国非营利组织发展的新环境》²⁵。

再次，形成第三部门内部的良好秩序

应努力使第三部门由直面竞争模式向妥协合作模式发展。第三部门尽管存在着资源的冲突，但其存在着根本的一致性：其服务的对象都是公众，服务的宗旨都是最大限度地增进公众幸福。因此，非政府部门之间更应求同存异，互相合作，资源共享，克服自利倾向，实现“他服务”，而不应使自身成为“自服务”的“利益个体”，从而丧失了其公共性、自愿性特征。法律规范和信任是协商调解公民社会内在紧张关系的两种手段²⁶。法律意味着强制，而信任意味着内心的自律。形成第三部门内部良好的秩序，除了需要法律的规范，还需要在第三部门内部培养信任。

最后，加强各个 NGOs 的内部治理

内部良好的治理机制是外在形象的依托，更是非营利组织得以存续发展的根本保障。80年代初，爱尔兰第三世界援助组织“关怀”（concern）的首席执行官因贪污罪被判入狱，消息见诸报端后，都柏林“乐施会”（Oxfam）获得的捐款急剧增加，绝大多数“关怀”的原捐款人把捐款转向“乐施会”。因此，应建立民主的管理体制，民主决策，透明行政，强化“社内民主”，切实发挥理事会的作用，建立监事会；应重视非营利组织的战略管理，明确使命，建立章程，作为其成员共同遵守的规则；应强化对组织财政收支状况的监管，抑制非营利组织中腐败行为的发生，保证组织资源得以合理、有效地配置；应建立第三方评估机制，实行中立的、专业的评估，实现行业自律²⁷；应建立相应的内部激励制度，以防止贪污浪费等道德风险行为的产生；应对组织的工作人员进行专业化培训，提高人员的素质，从而提高服务质量和组织活动的效率。

结语

“随着国际全球化进程的加快和我国政治经济体制改革开放的不断深化，非营利组织在社会生活中的地位将不断提升，其在配置社会稀缺资源，特别是在准公共产品分配中的效率性将日益凸现出来”²⁸。但第三部门作用的充分发挥以及社会公信力的建立与第三部门自身

的发展密切相关，只有成熟、独立、诚信的第三部门才能赢得公众的信赖，与政府形成双赢的博弈关系，从而在社会生活中发挥应有的作用。第三部门的成熟不能仅仅依靠自身的努力，而是需要政府、市场、公众的密切配合；第三部门的独立也不是一朝一夕的事情，而是要在渐进的过程中逐步地培养；第三部门的诚信不能仅仅寄托于其内部的自律，而是需要外部的监督、专业的评估。总之，第三部门内部的健康发展是一个体制的问题，宏观的问题，只有通过各方面的努力，创造良好的战略环境，才能造就一个成熟的第三部门。

Four kinds of internal interaction modes in the third sector ——in the view of corporatism

(School of Government , Sun Yat-Sen University Guangzhou 510275 China)

Abstracts: In the past two decades, there has been a sharp transform in the strategy environment which has make the non-profit organizations prosper. Currently there is a widespread concern over the third sector, more and more scholars come to realize the importance of the NPOs. This paper argues that in the view of corporatism, government is a kind of scarce resource of the third sector. The competition for government resource forms four kinds of internal interaction modes in the third sector. Meanwhile, the NPOs' dependence on government resource has resulted in government control, and thus brings a series of problems from this. This paper also brings forward some advices to settle these problems.

Key Words: corporatism government resource internal interaction modes

¹ 王名、刘国翰、何建宇：《中国社团改革——从政府选择到社会选择》，第7-8页，社会科学文献出版社，2001年版。

² 王名、刘国翰、何建宇：《中国社团改革——从政府选择到社会选择》，第32页，社会科学文献出版社，2001年版。

³ 陈澍：《非营利组织战略管理问题研究》，第25页，黑龙江人民出版社，2003年版。

⁴ Philippe C. Schmitter, "Still a Century of Corporatism", in Fredrick B. pike and Thomas Stritch(eds), "The New Corporatism", The University of Notre Dame Press 1974, P86, 93-94.

⁵ 可查 http://www.usc.cuhk.edu.hk/webmanager/wkfiles/1676_17_paper.doc

⁶ Lester M. Salamon, Helmut K. Anheier, and Associates, "The Emerging Sector Revisited: A Summary", The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase II, 1999.

⁷ 邓国胜：《非营利组织评估》，第67-68页，社会科学文献出版社，2001年版。

⁸ 邓国胜：《非营利组织评估》，第49页，社会科学文献出版社，2001年版。

⁹ 邓国胜：《非营利组织评估》，第67-68页，社会科学文献出版社，2001年版。

¹⁰ “行政人”概念是美国著名行政学家西蒙在《行政行为——行政组织决策过程分析》一书中提出的。此概念是相对于完全理性下的经济人假设而提出的。西蒙认为经济人理性在行政决策过程中是不现实的，更为符合现实的是行政人假设。

¹¹ 王名：《中国非政府公共部门》，第112页，清华大学出版社，2003年版。

¹² 王名：《中国非政府公共部门》，第110—126页，清华大学出版社，2003年版。

¹³ 萨拉蒙：《非营利部门的兴起》，载何增科主编《公民社会与第三部门》第243-256页，社会科学文献出

版，2000年版。

¹⁴王名：《中国非政府公共部门》，第247—250页，清华大学出版社，2003年版。

¹⁵邓国胜：《中国非营利组织发展的新环境》，载中国民间组织网：<http://www.chinanpo.gov.cn>。

¹⁶陈澍：《非营利组织战略管理问题研究》，第87页，黑龙江人民出版社，2003年版。

¹⁷王名：《非营利组织管理概论》，第51页，中国人民大学出版社，2002年版。

¹⁸陈洪波、唐兴霖：《论中国非营利组织的合法性危机》，载《四川行政学院学报》，2003年第3期。

¹⁹邓国胜：《非营利组织评估》，第48页，社会科学文献出版社，2001年版。

²⁰王玉琼、唐桦：《国家与市民社会关系的社团视角分析》，载中共福建省委党校学报，2001年第9期。

²¹俞可平主编：《治理与善治》，第338-339页，社会科学文献出版社，2000年版。

²²邓国胜：《非营利组织评估》，第49—50页，社会科学文献出版社，2001年版。

²³顾昕：《公民社会的法团主义之道》，载《浙江学刊》，2004年第6期。

²⁴罗慧、仲伟周、柴国荣：《我国生态环境治理中的非营利组织的性质和功能》，载《人文杂志》，2004年第1期。

²⁵载中国民间组织网：<http://www.chinanpo.gov.cn>。

²⁶亚当·B·赛里格曼：《信任与公民社会》，陈家刚编译，载《马克思主义与现实》，2002年05期。

²⁷罗慧、仲伟周、柴国荣：《我国生态环境治理中的非营利组织的性质和功能》，载《人文杂志》，2004年第1期。

²⁸陈澍：《非营利组织战略管理问题研究》，第15-16页，黑龙江人民出版社，2003年版。