

非政府组织与政府的互动关系

——基于法团主义和市民社会视角的比较个案研究

范明林

提要: 基于对社会服务领域中不同类型的非政府组织与政府的互动关系的比较研究, 本文以法团主义和市民社会为理论视角, 对四个不同类型的非政府组织与政府的互动关系进行了比较研究, 并试图从中建构出一个初步的类型学。与笼统地谈论非政府组织与政府的关系的做法不同, 本文希望上述类型学的建构能够更加具体地展现两者互动关系的实态。

关键词: 非政府组织 法团主义 市民社会 类型学

一、问题的提出

关于中国大陆非政府组织与政府互动关系的研究文献已有很多(王颖等, 1993; 王名等, 2001; 于晓虹、李姿姿, 2001; 王绍光、何建宇, 2004; 顾昕、王旭, 2005; 龚咏梅, 2007; 徐宇珊, 2008), 在这些研究中, 法团主义和市民社会是最经常被引用和拿来对话的两个理论。事实上, 对于改革以来国家与社会关系的判断, 法团主义和市民社会恰恰构成了相互竞争的两个研究取向或理论范式: 市民社会视角强调独立于国家之外的社会空间及其对国家权力的制衡和约束, 而法团主义则强调国家对于市民社会的参与、控制以及国家与社会之间制度化的联系渠道(晋军、何江穗, 2008; 刘安, 2009)。这一分歧自然也反映在对改革以来新兴的非政府组织的研究上, 比如有些研究者明确地以市民社会的理论来探讨社会团体和政府的关系(White, 1993), 强调各种非政府组织尤其是草根志愿组织在开拓公共空间、促进公民社会的发育方面所发挥的重要作用(朱健刚, 2004); 而有些研究者则指出中国的新兴社会团体虽然具有了自治团体或法人团体的外观, 但是与西方市民社会中的中间组织相比, 却是“形同质异”

的(沈原、孙五三, 2000), 政府通过注册、资金、人事等方式, 紧密控制着民间组织的活动(Chan, 1993), 国家与非政府组织之间其实形成的是一种法团主义式关系(顾昕、王旭, 2005); 还有些研究者则以一种折衷的态度提出“国家领导的市民社会”(state-led civil society)的概念(Frolic, 1997)。

本文认为, 笼统地讨论中国的非政府组织与政府的关系更符合哪一种理论范式并无实质意义。两种范式各有其一定的解释力, 但作为根源于西方特殊情境下的理论概念, 在变动不居的中国转型社会中, 都面临着经验现实的挑战。更进一步地, 笼统地讨论中国的非政府组织与政府的关系是什么样子也并无实质意义。因为非政府组织本身并不是同质的, 不同领域、不同类型、不同规模的非政府组织, 其与政府的关系很可能是不同的。比如, 本土 NGO 与具有国际背景的 NGO, 民间草根 NGO 与官办非政府组织(GONGO), 以劳工维权为核心议题的 NGO 和以环境保护为核心议题的 NGO, 它们与国家的互动关系很可能就存在非常大的差别。更不用说国家本身也有条块之分、层次之别, 并不是一个铁板一块的统一体。比如, 环保 NGO 可能与环保部门存在一定的合作和共识, 却很可能又不受以经济发展主义为导向的地方政府的欢迎。^①

正是出于以上考虑, 本文在理论框架和研究对象两方面做出如下安排: 在理论框架上, 本文并不局限于哪一种理论范式, 而是同时使用法团主义和市民社会这两种理论视角来考察我们所研究的案例, 这样做的好处是能够在对个案的分析和解释中发现两种理论各自的优势和限制, 也就是说, 本文在理论解释上是开放性的; 相反, 在研究对象的选择上, 本文则将范围仅仅局限于社会服务领域的非政府组织, 并且无意将研究结论推广到中国非政府组织的全体。

本文的研究策略可用下图来表示。具体来说, 在理论框架上, 就法团主义理论而言, 我们主要借鉴了斯密特关于“国家法团主义”和“社会法团主义”的经典分类(Schmitter, 1974: 103-104; Wiarda, 1997: 33-42), 且认为国家法团主义所代表的政治和社会体制背景更切近于中国现实。^②通过对相关理论的梳理, 本文认为授权、控制和垄断性构成了国家法团主义的三个基本维度。在本文中, 授权被操作化为法

^① 晋军等人的研究对此提供了一个生动的例证(晋军、何江穗, 2008)。

^② 对法团主义更详细的理论梳理, 可参见张静, 1998; 张钟汝等, 2009。

规依据、政府文件认可等；控制被操作化为业务主管单位设置、经费来源、领导人选的产生、机构对行政架构的吸附程度等，垄断地位则被操作化为机构是否由政府出面组建、在同一领域上是否其他服务提供者与之竞争等。就市民社会理论而言，志愿性中间社团一向被视为市民社会的结构性要素，强调其独立于国家的相对自主性，个人主义、多元主义、开放性、契约化等则构成了市民社会的基本价值和原则（Cohen J. L. & Arato. A. 1992; Eisenstadt, 1995; 何增科, 1992; 邓正来, 1996）。在本文中，我将主要使用自主性、自治性、契约化这三个维度来考察非政府组织在与政府互动关系中所表现出来的市民社会特征。其中，自主性被操作化为服务领域和服务内容的决定、经费筹措和员工招募权等，自治性被操作化为机构董事会的设立与否及其作用，以及机构负责人的挑选等，契约化则被操作化为形式化契约合同的签订和遵守。

在个案的选择上，根据相关法规，国内民间组织主要包括民办非企业单位、社会团体和基金会这三种类型，因此，本文选择了两家民办非企业单位（Y机构和R机构），Q社团和S慈善基金会作为研究对象。这四个组织均是S市社会服务领域中的非政府组织，但规模、大小、面对的服务对象和提供的服务内容各不相同。^①

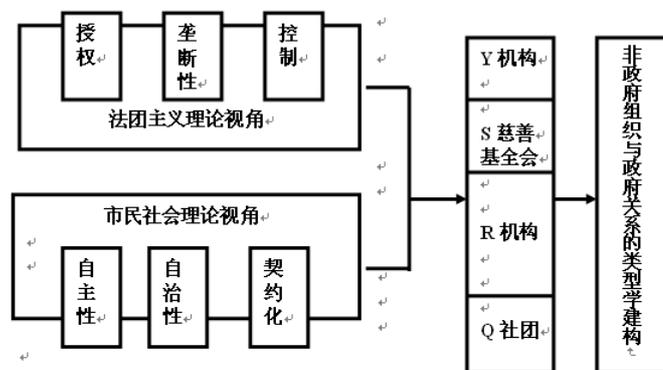


图1 本文的研究策略

^① 需要说明的是，对于Y机构和R机构这两个个案，笔者及合作者曾经在2009年发表的一篇文章中做过研究（张钟汝等，2009），且提出了“庇护关系”和“层级关系”这两个概念，这个研究构成本文的一个前期准备工作。但是这两个个案都属于民办非企业单位，远远不能覆盖非政府组织的类型。

二、对四个个案的描述

（一）政府主导下的 Y 机构

作为一家专门处理青少年事务的社会组织，Y 机构成立的直接动因是社区内违法犯事的青少年人数不断增长，而原有的僵化体制远远不能适应这种变化，为此急需建立一支职业化和专业化的工作队伍。S 市政法委对此提出“政府主导推动、社团自主运行、社会多方参与”总体思路。其中，“政府主导推动”这一条贯彻得最为彻底：Y 机构由 S 市政法委直接筹建并进行员工招聘、岗前培训和规章制度制订；S 市还专门成立副局级的 S 市社区办公室作为 Y 机构的挂靠单位，同时以购买服务的方式为 Y 机构提供经费支持。与之相比，“社团自主运作”的空间实际上则很有限，从以下事例中可以窥见一斑：

董事会的作用。在访谈中 Y 机构的总干事不无遗憾地说，他到任已近一年，至今尚未召开过董事会，而且看上去短时间里没有召开董事会的迹象。细究下来，董事会的组建虽然是按“社会多方参与”的总体思路安排的，成员包括了企业界、学术界等多种人士，但实际上这只不过是为了完成国家法规规定（哪个法规？）的某些程序或形式，因此只能视为制度环境约束下组织服务合法性机制的表现（周雪光，2003），而在实际运作中 S 市社区办公室则完全渗透到 Y 机构的日常运作和管理之中，甚至代替了 Y 机构董事会的作用。

领导人的产生。Y 机构前后到任的两任总干事，或是由党和政府委派，或是由挂靠单位选任，均不是由 Y 机构董事会选举和任命。

经费的获得。Y 机构运作和管理的经费主体部分都是由市、区县和街道镇三级政府以“购买服务”的名义予以支付，实际上这是一种变相的按人头计算的财政拨款。受此影响，Y 机构的日常工作都深受政府的制约，比如，Y 机构及下属的区县社工站和街道社工点每一次重要服务项目的开展，都要报请相应的政府部门批准。因此，对 Y 机构而言，自主性和自治性几乎不存在。对此，主管此项工作的政府官员在访谈中也表达的十分清楚：

因为体系（指预防和减少犯罪的工作体系——笔者注）实施最初的设计就是一种行政的强势推进的方式，政府一次性全覆盖，包干的这样一种方法，所以它没有办法培育市场，没有强烈的市场竞争意识……社团在运作过程中，实际上都有一个强大的

政府在背后支持，有一个比较完善的原有的政府行政网络在运作，如果缺少这两条的话，它实际上起步很难。

从以上资料中可以看出，Y 机构的身份获得以及行为依据首先来自于国家相关法律法规和政府专门为之出台的“红头文件”的规定，以及购买服务合同的授权与委托。这使 Y 机构无论从法律上、行政上都获得了机构生存和运作所必需的合法性，也为其带来了垄断地位：在全市 16 岁至 25 岁社区青少年服务领域中，只有 Y 机构一家服务提供者，而无其他机构涉入。这一方面满足了 Y 机构运作的资源需要，另一方面也建立起了政府倚靠社团从事社会事务及延伸政府职能的的通道甚至运行机制，但同时也带来了两个非常不利的后果。其一是 Y 机构缺乏自主运作和开拓服务的积极性，其二是区县、街、镇各级政府出于“谁家的孩子谁家抱”的本位主义心态，无不把 Y 机构所在区县的下属单位视为自己的行政部门或“准行政部门”。在政府而言，这反映了一种强烈的过度保护的冲动，而对 Y 机构及其下属单位来说，同样也有寻求被保护和依靠的需求。对于两者之间的关系，我们曾经用“庇护性国家法团主义”的概念予以概括（张钟汝等，2009），然而，政府授权或保护的根本目标实际上在于“控制”，而且授权越多、保护越深，对非政府组织控制的力量也就越大，因此，更准确地说，是一种政府对非政府组织的“强控性关系”。

（二）S 慈善基金会的角色和地位

S 慈善基金会从其诞生之日起就与当地政府具有无法割舍的关系，这种关系主要体现在人事编制、资金来源和项目安排这三个方面。

资料表明，事业编制的人员曾经在 S 慈善基金会里占据大部分比例（见表 1），这也意味着 S 慈善基金会成立之初，它的工作人员都是来自于政府相关民政和社保部门的事业编制人员。而对于一个真正意义上的非政府组织而言，其薪金和福利这类事宜政府并不会包揽，全都由机构自行解决。

表 1 S 慈善基金会工作人员编制结构 (%)

	1999	2000	2003	2004	2005	2006	2007
公务员编制	0	0	0	0	0	0	0

事业编制	100	100	50	50	50	33	25
社团编制			50	50	50	67	75

资料来源：S 慈善基金会内部档案。

S 慈善基金会刚成立时的主任是由区政府某职能部门的一位副处长担任，时至今日，基金会主任仍然是由一位区政协副主席担任：

我们 S 慈善基金会的负责人目前也是属于政府官员，是 T 区政协副主席。现在没办法，不少区层面的慈善基金会有很多领导也是政府官员。……S 慈善基金会设有委员会，委员会里面的人员呢有政府官员，也有那个公益机构的代表，有一些是学者专家，也有一些企业的代表，方方面面组成。当然按照国家文件规定，现职的政府官员是不可以在非政府组织中担任职务，但实际上还不完全是这样，市里面基本上是退休了来担任领导，现在 T 区马上改革，也要规定政府官员全都辞职或退休才可以……

非政府组织的资金来源往往能否比较清楚地反映机构和政府的关系。1999 年，企业和个人捐赠在 S 慈善基金会捐赠资金结构中占 67.3%，政府资助占 32.7%；至 2007 年，企业、个人捐赠在 S 慈善基金会捐赠资金结构中占 55%，而政府资助已占 45%。虽然企业和个人捐赠仍然占主要部分，但政府资助却呈现逐步上升趋势。

按照国家《基金会管理条例》的规定，基金会实行双重管理体制。S 慈善基金会的业务主管单位是 S 市慈善基金会，登记机构则是 T 区民政局。S 慈善基金会服务项目安排与拓展因此受到来自两个部门的监督和牵制。S 慈善基金会的许多服务项目都是仿照上级慈善基金会设立的，甚至连组织宗旨都极其相似；而 T 区民政局也对 S 慈善基金会的活动内容有着重要影响。比如现在被 S 慈善基金会视为慈善项目品牌的“慈善同捐”，最初构想就是由 T 区民政局提出的，最后交给 S 慈善基金会去具体操作和实施。

政府在“慈善同捐”这个过程当中，推动我们去做包括实施方法等文件法规也是政府推动我们来起草，并且当时历史状况下政府转发呢也是有一定的作用的，就是以后呢再没转发过，因为现在基本上这个定势大家也认可了，然后呢我们也是按这个来执行了，但这对我们来讲是非常大的一个支持。

从以上描述中可见，S 慈善基金会从领导人安排、资金来源到服务项目设置等许多方面都可以明显地看到政府在场的情形，并且，更加令人感兴趣的是，S 慈善基金会丝毫没有要脱离政府另立山头的冲动和意愿，虽然在人事权以及具体运作层面上它已经拥有并且越来越多地拥有自主性。这种状况非常符合法团主义所描述的情景：政府将权力让渡给利益群体，也承认其合法性，而后者则承认政府的权威性以及指导，甚至承认政府在人事，领导层安排等某些方面的介入。

（三）R 机构的成长和波折

R 机构是一家成立于 2003 年的社区服务中心，以“服务社会，发展专业”为宗旨，提供学校社会工作、医务社会工作、青少年外展社会工作、老年社会工作及社区发展等多种服务，同时为社会工作者等人员提供各种培训。

R 机构最初由私人和半官方机构共同出资成立，自行组织机构董事会并选举总干事 L。L 理想主义色彩浓烈，有试图自主和独立地运作 R 机构的强烈愿望与冲动，不过，她辛勤工作了将近一年后不得不黯然离职。根据对 L 访谈资料的归纳，造成 L 被迫离任的原因有两个，一是缺乏对行政部门圆润和有效沟通的经验；二是现行行政架构中仍然缺乏草根组织自由生存的空间。此后，对于继任人选，董事会的意见分成了二派。T 区民政局支持和授意一部分董事提名 T 区一位退休官员 H 出任主任，但另外一些董事则出于对 R 机构可能由此完全被政府控制的担忧而予以反对，争执之下后一派愤而退出董事会，H 如愿成为机构主任。H 具有与政府部门沟通的丰富经验，也拥有在行政体制网络中广泛的社会关系和社会资本，此外，他同时还兼任 T 区社会工作者协会秘书长。可见，R 机构负责人的选择经历了从机构董事会自己选举到政府通过董事会选择的变化过程。

目前在 R 机构的四大资金来源（政府、国内社会组织、企业及境外组织）中，政府资助占 70% 左右，而这些资金来源项目除了极少数是 R 机构自己联系外，大部分是政府、企业或其他组织或者通过 T 区社工协会介绍给 R 机构，或者先委托给 T 区社工协会然后再由 R 机构承接的，与前一种情况不同，T 区社工协会与 R 机构之间会签订正式的委托书。虽然根据“双重管理体制”，T 区民政局是 R 机构的业务主管单位，但 T 区社工协会作为 R 机构的孵化部门，民政局向它让渡了许多非政府组织管理和控制的职能，在访谈中有受访者抱怨“T 区社

工协会实际上已是一个御用机构”也从一个侧面反映了这一点。因此，T区社工协会在项目和资金上对R机构的影响力，其实也是T区民政局的影响力，只不过它已经由直接干预改变为间接介入。对此，我们曾把这种经过中介环节将非政府组织与政府联接起来的情形，概括为“层级性关系”（张钟汝等，2009），但“层级性”这个概念并不能揭示出政府与非政府组织之间关系的高低落差，也不能阐明中介环节在这种关系中的枢纽和权威作用，因此需要重新提炼概念来界定这种关系。

（四）Q社团的艰难跋涉

Q社团历史悠久，与国内许多年轻的非政府组织不同，它又是一个具有世界性和宗教背景的社会服务团体，因而，在它的发展过程中明显地具有国际视野。

20世纪90年代，Q社团率先在国内接受政府委托管理一家国有资产性质的社区服务中心——清河社区中心（以下简称“清河”），并获得巨大成功，一举成为地方政府行政改革和社会福利制度改革的“窗口”。至2007年，Q社团已经接受委托管理了8个社区中心，成绩辉煌，在社会服务领域中已经享有声誉，只要一提到社区服务的委托，许多政府职能部门首先会考虑它，从社会法团主义的视角看，它已经自下而上地获得了垄断地位。

然而，2008年，Q社团负责人在一篇公开发表的文章中，在肯定政府的支持对于“清河”的成立与运作的重大意义的同时也指出，十年来“清河”在发展过程中遭遇了一些困惑，主要是：与政府举办的社会服务机构相比，缺乏同等的权利和地位；传统观念的桎梏和配套制度的缺失等等。这其实是一个对“清河”十年来工作的评估和反思，但后果却导致了政府尤其是清河所在社区的街道办与“清河”从紧密联系的“蜜月”状态走到了产生严重分歧乃至逐渐分离。究其原因，在文章中Q社团负责人不点名地批评了街道办没有予以足够的支持，甚至有时还人为地设置障碍，这自然让政府职能部门感到十分尴尬乃至不满。

与此同时，Q社团受托管理的另一个社区中心——彩虹社区文化活动中心（以下简称“彩虹”），却呈现良好的发展态势。彩虹所在社区的街道办和Q社团把“彩虹”定位为彩虹所在社区街道办所属、Q社团管理并独立核算的、非营利性质的社区公共服务设施机构。几年

运作下来，“彩虹”的运行模式基本上可以概括为：政府建设公益设施、政府购买服务、政府运作经费保证、政府监督评估；管理的社会化和专业化、委托关系的契约化、日常沟通的制度化。

从深入访谈中发现，Q 社团和虹所在社区街道办都能够在沟通中始终坚持平等协商的原则和相互尊重的理念，这是形成良好互动的基本条件，体现在：

首先，在“委托管理协议书”中，许多条款都反映了双方平等对待的态度以及相互协商的精神，如协议书里规定：“甲方可根据有关政府部门的指示，要求乙方增添项目或活动，乙方有义务为甲方提供这类服务。这类服务所需资金一般由甲方筹措并提供；”“根据需要并经甲方同意乙方要主动以文化中心托管者的身份，为该中心的部分项目与活动进行筹募。甲方有义务为其提供必要的条件。……每年需将筹募款物的收支状况单独列表予以公布，接受社会监督”。显然，协议书并不像许多委托合同只是单方面约定非政府组织的责任和义务，而是既有街道办的权利和义务，又有对 Q 社团的约定；同时，在要求非政府组织履行一定的责任时，又规定了行政部门必须提供的相应条件。

其次，在“彩虹”的管理机制的设置上也表现了平等参与，多方合作的精神。彩虹所在社区街道办在一份内部文件中如此表述：

为了适应现代化社区公益事业管理的需要，我们采取依托社会化、专业化管理运作的机制。包括：设立“彩虹社区文化活动中心”管理委员会，主要负责该中心发展方向及重大事务决策；建立“三方联席会议制度”，定期协调商定该中心在管理、运作中的具体事务。

这种平等意识和协商态度也体现在“彩虹”的服务内容安排以及服务项目开拓等方面。Q 社团负责人对此进行了一些总结：

我们是作为一个服务的提供者，我有成本，那么它就来购买我的服务，是这样的一种互动的形式。彩虹社区行政组织好在哪些特点上面呢？第一，它给了钱是购买我的服务，但他不干预我的工作，这很重要，对上海有一些非政府组织，我听说，政府不仅给你钱，他还要干预。第二个，我跟他的合作比较好的，我

们提出我们做加法，NGO 不能说你给了我钱，我也不听你的话，这也不对，我们叫做加法，他也同意。就是说政府有他的目标，他要做什么做什么，他给我服务菜单，OK，我都做。然后我告诉他，我在这个这个上面还要加上那个那个，那我这个加上那个就是我的目标。这个过程也是协商的过程。……我们把我们的理念融合在服务当中，来提升他的很多内容，这就叫做加法。第三个，就是互信和互动，这也是很重要的。就是说不断在互动当中增加互信，在互信当中增加互动。这是我花费最大精力做的事情，有时候也是我最痛苦的事情。

对于最近十余年的发展，Q 社团负责人不无感慨地告诉研究者：

我们希望建立的是一种非常良性的 partnership 的关系，就是伙伴关系。这个伙伴关系听上去很刺耳的，一些政府职能部门的负责人都不愿意接受。这些政府职能部门的负责人有的是号称所谓是最改革派的政府官员，他都不愿意接受，你怎么跟我称伙伴，我是政府，你是草根。

那么，何谓“伙伴关系”？他认为：

我想这个伙伴关系的建立其实也是两层意思，政府要更宽容一些，这个宽容不是说恩赐，而是应该看到一个社会的发展是需要 NGO 的介入；第二个就是 NGO 本身，自强一点，自立一点，能够真正地承担起为社会发展做些工作，而不是那一种讨饭的，甚至是一些……怎么说呢，献媚说得太过分了，也就是有意去讨好，为了讨好政府而讨好政府，其实不利于社会的发展，因为今天中国社会的发展，我相信发达社会所走过的一条路，我们必定要经过这条路。

三、非政府组织与政府的互动关系

从以上经验研究资料中可以明显地感觉到不同的非政府组织与政府之间存在着不同的互动方式，进而形成了不同的关系类型。

（一）Y 机构与政府的互动关系

从法团主义的三个维度（授权、垄断地位和控制）来看，Y 机构不仅具有法律上的合法性，而且政府专门通过颁布一系列的文件来行使对它的授权；就垄断地位而言，民非登记管理条例以及政府的“红头文件”都保证了 Y 机构的排他地位，更加重要的是，由于政府亲自出面组建机构，从而使其他机构根本无法与 Y 机构竞争。然而，授权的过程一定意义上说也是控制的过程。法律规定政府部门是 Y 机构的业务主管，员工招聘由行政部门决定，经费虽然由政府通过购买服务合同的方式予以支付，但是作为回报，机构的领导人由政府委派。此外，政府实行控制的另一个重要途径是，Y 机构的架构设置被设计成市级中心、区工作站和街道工作点，分别吸附在市、区和街道三级行政体系旁，并由各级行政部门对 Y 机构实施考核与评估。可见，政府对 Y 机构予以无处不在的全面介入，我们可以“强控性的国家法团主义关系”来概括两者之间的关系状态。

确切地说，强控性的国家法团主义关系是指，政府运用自身权力和行政体系，通过各类资源对非政府组织予以全面介入和强力控制；非政府组织也积极主动或自愿地倚赖政府，两者结成利益联盟：政府通过控制让非政府组织代替政府承担一些社会功能，非政府组织则获得各种授权和独特地位，两者形成紧密的保护和被保护或者控制与被控制的相互关系，但是它们并没有行政上上下级关系或者隶属性。事实上，这种关系类型仍然没有脱离计划经济时代的全能主义的窠臼。

如果从市民社会理论的三个维度（自主性、自治性和契约化）来考察的话，运作至今，Y 机构的服务领域由政府文件所规定，员工聘用由政府拍板，经费则由政府按员工人数购买，Y 机构董事会基本上形同虚设，而业务主管单位完全取代了董事会的职责，机构的总干事由政府委派而非董事会选举产生；政府与 Y 机构虽然签订有购买服务合同，但是政府对于契约的遵守并不尽如人意，经常要求机构工作人员从事一些非专业服务之外的其他行政事务工作（比如帮助区政府其他机构做一些打字录入工作，在区里开会时帮助布置会场等等）。可见，政府与非政府组织之间的关系并无明显的市民社会特征。

（二）S 慈善基金会和政府的互动关系

S 慈善基金会目前地位的获得，首先是国家法规赋予的，而政府

出面提议以及大力推动它的成立，并从资金上大力扶持，更使 S 慈善基金会在所在行政区域内并不存在第二家与之竞争的公募基金会。作为回报，S 慈善基金会认可政府的权威和介入甚至控制，具体表现在：由政府选派官员来担任机构的负责人，政府决定机构的重大决策和部分参与机构的日常管理，等等，两者之间联结成社会慈善服务领域中的一个利益共同体，我们将两者的称之为“依附性国家法团主义”关系，即在这种关系类型中，非政府组织更多地是在依赖的状态下与政府展开互动。

从市民社会理论的三个维度来考察，S 慈善基金会虽然在重大决策、经费获得和使用以及机构负责人的任用等方面并无决定权，但是在具体服务内容的安排等环节上却有自主运作的空间，即具备了有限的自主性和自治性。

把 S 慈善基金会和 Y 机构与政府的互动关系做一个比较，可以看出两者存在细微的差别。在后者，政府亲力亲为，全面介入，甚至不等 Y 机构的成立而亲自代替机构去从事最具体的工作，而关系的另一方 Y 机构，则因为新组建而严重缺乏社会资源，因此，只能紧紧地吸附在政府的庇护下存活。对于前者，政府并没有想在慈善事业上标新立异或独树一帜，政府出面推动 S 慈善基金会的组建，最主要的目的是想让一个民间组织来代替自己从事一些政府不方便做或者政府能够做但有损于形象和威信的事务，^①因此，政府对 S 慈善基金会绝不像 Y 机构那样处处干预，而是有选择性地针对 S 慈善基金会的一些重大事项进行介入，即便介入，也是把方针、原则或框架订立下来以后，具体的操作和实施政府则交由 S 慈善基金会去落实和完成。所以，在这个空间里，S 慈善基金会仍然拥有一定的自由性和自主性，并不需要像 Y 机构那样紧紧地吸附在政府身上。

（三）R 机构和政府的互动关系

从 R 机构与政府关系的建立与变化，可以看到在中国社会情境中政府授权、控制、双重管理体制以及社会关系等诸多因素纠合在一起的非常复杂的一幅图像。R 机构成立之初，其挂靠的 T 区民政局还处于 T 区社会发展局下面，地位和作用有限，因此它虽有法律和行政上的授权，但在实际运作中明显感到授权不足，其表现就是项目和经

^① 笔者在访谈中了解到，当地的慈善事业经常会得到国外基金会的捐款，而一般这些国外基金会并不愿意直接将钱捐给政府，在这种情况下，S 慈善基金会的作用就不言而喻了。

费严重缺乏，比如 R 机构一直在开展的民工子弟学校服务，属于教育部门管辖，民政局无法给予直接的资源和支持。H 的出任以其丰富的社会资本有效地弥补这种行政授权的不足，也表明了人的因素对于授权、控制、信任乃至资源获得的重要性。最终，R 机构和政府之间形成这样一种架构：政府居于最上层，掌握丰富的社会资源；T 区社工协会处于中间，承接政府委托或指派的项目以及掌控随项目而来的经费，同时代替政府行使管理、监督和控制非政府组织的功能；R 机构处于底层，具体从事由 T 区社工协会转介而来的政府项目。由于 H 既是 T 区社工协会的秘书长又是 R 机构的主任，因而这种关系架构运行稳定且行之有效。简言之，R 机构与政府之间呈现了这样一种关系，即：它通过 T 区社工协会的中间媒介比较稳定地获取政府提供的项目和资金，作为回报，R 机构认可社工协会的领导以及 H 作为机构负责人的安排，并向服务对象提供具有较高水准的专业服务。

上述互动关系可以概括为一种“梯次性国家法团主义关系”，它是指非政府组织通过中介机构与政府发生联系并结成相对松散的利益和合作联合体，在这个联合体中，各个组成部分层次比较清楚，非政府组织通过半官方的中介机构接受政府的项目和资金，政府也通过中介机构向非政府组织提供经费、项目、延伸行政功能及开展民主服务；中介组织居于上传下达的枢纽地位，且因为中转政府的项目和资金而具有一定的权威性。非政府组织通过接受政府以董事会的名义委派的领导人、认可中介机构对自己的主导权等回报形式，来获取资源及在服务项目具体实施方面的自主和生存空间。说到底，这种状态表明了政府对非政府组织是一种间接介入的关系。

在市民社会理论的视角下则可以看到，R 机构成立之初不仅建基于公民自由结社的意愿，而且至今为止在服务内容的设定和实施、员工招聘以及契约化等方面仍然具有一定的自主和自由性，但同时 R 机构 5 年的发展和三任主任的变迁的历程中，又可以看到它不停地在调整与政府关系，这个调整过程就像钟摆一样在独立性和依附性之间来回摆动，因此这种关系表现出一种被牵制的市民社会特征。

（四）Q 社团和政府的互动关系

Q 社团同样有政府的授权，政府也通过项目及评估、业务主管单位的设置等手段来并不怎么强硬地控制 Q 社团，但是与其他三个个案相比，Q 社团的垄断地位的获得却是通过优质服务和市场竞争得来的，

这其实更符合社会法团主义的特征 (Schmitter, 1974: 103-104)。也正是这种优质服务和由此可能获得的成绩或荣誉,使政府愿意与 Q 社团合作,而 Q 社团也同样愿意借此来壮大实力和实现自己的追求。因此,二者的互动和利益联合体的形成主要是基于一些工具性目的,一旦这种目的或目标达成,双方的互动或合作关系就有可能发生变化直至瓦解,我们将之概括为“策略性国家法团主义关系”。^①同样以市民社会理论的三个维度来考察 Q 社团与政府的互动。Q 社团在人员、财务以及治理结构等重要环节上都拥有很大的自主性和自治性,并且也能够以契约的精神与政府展开互动,同时在具体的机构运作和服务推展中始终坚持其“改造社会,造就青年”的结社宗旨,可以说在四个个案中,只有 Q 社团与政府的互动表现出了显著的市民社会特征。

从对 Q 社团的访谈中发现, Q 社团十分倡导与政府建立“伙伴关系”,而“伙伴关系”的核心要素或思想是和市民社会所倡导的精神与原则基本上一脉相承 (Harding, A. 1990; Waddock, 1994)。具体而言, Q 社团和一些政府部门的关系是本着平等、互利的原则,以契约精神为指导,双方责任分担,且非政府组织享有比较充分的自主性和自治性的基础上,在这种关系引领下, Q 社团更能自觉地依据使命感与政府共同承担公共责任,而与之互动的政府也能够恪尽职责和恪守界限,与 Q 社团合作向社会提供服务而非主导或领导 Q 社团提供服务。这种互利、互补和互倚的伙伴关系是一种政府与非政府组织共同合作致力于更佳的公共服务与产出,以及寻求更佳的效率及效益的表现,是政府与非政府组织共同治理公共事务的一种较为理想的机制,有效地整合国家与社会的资源有助于共同参与、责任分担、信任及沟通协调机制的建立。

四、一个开放的讨论

根据上文对于四个个案的描述与比较,我们实际上可以得出一个非政府组织与政府互动关系的初步的类型学(如表 2 所示)。但是,

^① “策略”蕴含着审时度势、讨价还价、进退有据以及避免因激烈冲突而造成两败俱伤的意思(法团主义理论中的确有这些思想)。但这种法团主义的关系状态或类型在西方却较为罕见,因为法团主义在西方说到底是一种比较固定的制度安排和结构安排,而到国内则演化成一种策略性的手段。

这里需要补充说明的是：

表 2 非政府组织与政府互动关系的类型

	Y 机构	S 慈善基金会	R 机构	Q 社团
法团主义视角	强控性	依附性	梯次性	策略性
市民社会视角	无市民社会特征	有限度的自主性和自治性	被牵制的市民社会特征	显著的市民社会特征

第一，不同的非政府组织在与政府互动中会采取或形成不同的关系类型，但这种关系并非单一的，而可能是复杂的和多样的。本文所提出的“强控性”、“依附性”、“梯次性”和“策略性”只是一种将现象加以抽象之后的理想类型。

其次，非政府组织与政府的互动关系并非静止和固定不变的，而是一个动态的过程中，始终处于演变和发展之中。比如在 R 机构的个案中，前后两任机构负责人带领下的 R 机构与政府的互动方式是有差异的。前者试图在与政府的关系维持某种自主性，而他的继任者的前官方背景以及双重兼职的身份，则使“政府—社工协会—R 机构”的格局主导了机构运作，R 机构与政府之间也因此形成了一种以政府对其间接介入为特征的梯次性关系。

此外，从表 2 中我们可以看到，从最右边的 Q 社团到最左边的 Y 机构，国家法团主义取向其实越来越强烈，而市民社会的特征则越来越不明显，这就意味着国家在与非政府组织与政府之间控制和被控制的关系愈加显著，非政府组织在与政府的互动关系中越来越缺乏自主、独立和自治的地位。但是，这种由强到弱的逻辑关系并不暗示着这已然构成了一个明确的连续谱。并且，限于篇幅和水平，本研究对于个案的分析在很大程度上还是描述性的，并没有从因果机制上明确地解释，在什么样的情境下，非政府组织与政府的互动会呈现出何种类型。从这个意义上讲，本文还只是一个更为深入的研究的准备工作。

但是，目前这个研究也是有意义的，其意义更多地在于，从方法论的角度讲，本文并不是笼统地讨论非政府组织与政府的关系，而是深入到具体的个案中去，通过对法团主义和市民社会理论的较为清晰的操作化，对不同类型的非政府组织与政府的关系进行比较研究。这

里的比较，并不单是个案之间的比较，也是法团主义和市民社会这两种理论视角之间的比较。在面对某一个案时，法团主义视角看到的，和市民社会视角看到的，肯定不尽然相同，但却可以互为补充。在我们看来，单纯从某一视角出发往往并不能关照到个案的全部面貌，反而会使现象简单化、片面化。在比较性的经验研究中，使用不同的理论视角往往能给我们带来新的甚至是更为深入和全面的认识。尤其是对于处于大转变之中的中国社会，无论使用哪一种理论视角都有其局限性，我们所要做得，不是盲从于某一种西方理论，成为一门一派的信徒，而是要保持一个开放性的态度，通过理论和经验之间的往返对话，最终锻造出中国化了的、真正扎根于中国经验现实的社会科学的理论解释。

参考文献：

- 亚历山大，1999，《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径》，邓正来译，北京：中央编译出版社。
- 张静，1998，《法团主义》，北京：中国社会科学出版社。
- R.米什拉，2003，郑秉文译，《资本主义社会的福利国家》，北京：法律出版社。
- 邓正来，1996，《国家与社会——中国市民社会研究的研究》，《中国社会科学季刊（香港）》5月号。
- 邓正来，2002，《市民社会理论的研究》，北京：中国政法大学出版社。
- 安戈、陈佩华，2001，《中国、法团主义和东亚模式》，《战略与管理》第1期。
- 甘阳，1998，《“民间社会”概念批判》，载张静主编《国家与社会》，杭州：浙江人民出版社。
- 龚咏梅，2007，《社团与政府的关系》，北京：社会科学文献出版社。
- 顾昕、王旭，2005，《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系演变》，《社会学研究》第2期。
- 何艳玲，2007，《都市街区中的国家与社会：乐街调查》，北京：社会科学文献出版社。
- 霍华德·威亚尔达，2005，《比较政治学导论：概念与过程》，娄亚译，北京大学出版社。
- 晋军、何江穗，2008，《碎片化中的底层表达：云南水电开发争论中的民间环保组织》，《学海》第3期。
- 何增科，1998，《市民社会：民主化的希望还是偶像》，《中国社会科学季刊（香港）》总第22期。
- 刘安，2009，《市民社会？法团主义？——海外中国学关于改革后中国国家与社会关系研究述评》，《文史哲》第5期。
- 沈原、孙五三，2000，《制度的“形同质异”与社会团体的发育——以中国青基会及其对外交往

- 活动为例》，载中国青少年发展基金会编《处于十字路口的中国社团》，天津：天津人民出版社。
- 田凯，2004，《组织外形化：非协调约束下的组织运作——一个研究中国慈善组织与政府关系的理论框架》，《社会学研究》第4期。
- 王名、刘国翰、何建宇，2001，《中国社团改革：从政府选择到社会选择》，北京：社会科学文献出版社。
- 王绍光、何建宇，2004，《中国的社团革命——中国人的结社版图》，《浙江学刊》第6期。
- 王颖、折晓叶、孙炳耀，1993，《社会中间层——改革与中国社团组织》，北京：中国发展出版社。
- 徐宇珊，2008，《非对称依赖：基金会与政府关系的分析》，《公共管理学报》第1期。
- 于晓虹，李姿姿，2001，《当代中国社团官民二重性的制度分析——以北京市海淀区个私协会为个案》，《开放时代》第9期。
- 张静，1998，《法团主义及其与多元主义的主要分歧》，北京：中国社会科学出版社。
- 张钟汝、范明林、王拓涵，2009，《国家法团主义视域下政府与非政府组织互动关系研究》，《社会》第4期。
- 周雪光，2003，《组织社会学十讲》，北京：社会科学文献出版社。
- 朱健刚，2004，《草根NGO与中国公民社会的成长》，《开放时代》第6期。
- Cawson, A. 1986, *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Cawson, A. 1978, "Pluralism, Corporatism and the Role of the State." *Government and Opposition* 13(2)
- Cohen J. L. & Arato, A. 1992, *Civil Society and Political Theory*, Cambridge: The MIT Press.
- Chan, Anita, 1993, "Revolution or Corporatism? Works and Trade Unions in Post-Mao China," *The Australian Journal of Chinese Affairs* 29.
- Eisenstadt, S. N. 1995, "Civil Society," in Seymour Martin Lipset (ed.), *The Encyclopedia of Democracy*, Washington, D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Frolic, B. M. 1997, "State-Led Civil Society," in Brook, T. & Frolic, B. M., *Civil Society in China*. M. E. Sharpe.
- Harding, A. 1990, "Public-Private Partnerships in Urban Regeneration" in M. Campbell (ed.), *Local Economic Policy*, London: Cassell.
- Lehmbruch, G. 1982, "Neo-Corporatism in Comparative Perspective", in Lehmbruch, G. and Schmitter, P. (eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, Sage Publications.
- Metzger, T. A. 1998, *The Western Concept of The Civil Society in the Context of Chinese History*. Sanford: Hoover Institution on War, Revolution and Peace.
- Oi, Jean. 1985, "Communism and Clientelism: Rural Politics in China," *World Politics*. Vol. 37, No. 1.
- Schmitter, P. C. 1974, "Still the Century of Corporatism?" in Frederick B. Pike and Thomas Stritch

- (eds.) ,*The Neo-Corporatism: Social and Political Structure in the Iberian World*, University of Notre Dame Press.
- Scott.J.C. 1972, Patron-client politics and politic Change in Southeast Asia. *The American Political Science Review* 66.
- Waddock, S. A.1994, A Typology of Social Partnership Organization, *Administration and Society* 44 (6).
- Walder, Andrew. 1986, *Communist Neo-Traditionalism: Work and Authority in Chinese Industry*. Berkeley: University of California Press.
- White, G.1993, "Prospects Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City." *Australian Journal of Chinese Affair* 29.
- Wiarda,H. J.1997, *Corporatism and Comparative Politics: The Other Great "Ism"* . New York & London: M.E.Sharpe.
- Williamson,J.B.,Rampel,F.C.1993, *Old-Age Security in Comparative Perspective*, New York: Oxford University Press.
- Williamson, P.J.1989, *Corporatism in Perspective*,London: Sage.
- Bayat, Asef 2000, "From Dangerous Classes to Quiet Rebels: Politics of the Urban Subaltern in the Global South." *International Sociology* 15(3).
- Brown, Michael 1996. "On Resisting Resistance." *American Anthropologist* 98(4).
- Evans, Grant 1986. *From moral economy to remembered village:The sociology of James C. Scott*. Monash University Press
- Field, Daniel 1994, "Review: Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts by James C.Scott." *The American Historical Review*, 99(1).
- O'Brien, Kevin J. 1996,"Rightful Resistance." *World Politics*. 49(1).
- Scott, James C.1990.*Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*. Yale University Press.
- Spivak, G. C. 1988, "Can the Subaltern Speak ?"in Cary Nelson &Larry Grossberg (eds.) *Marxism and the Interpretation of Culture*, Urbana : University of Illinois Press.

作者单位： 上海大学社会学系
责任编辑： 闻 翔

文章来源：《社会学研究》2010年第3期

中国社会学网 www.sociology.cass.cn