

# 中国慈善组织的行政化倾向

郭大林, 徐云峰

(西南科技大学 政治学院, 四川 绵阳 621010)

**摘要:**为构建慈善事业的社会治理模式,运用现代组织理论对中国慈善组织的行政化倾向进行了分析。分析认为,中国慈善组织的行政化倾向导致了慈善组织中的官僚化现象;其主要原因在于:社会发展过程中中国慈善组织“控权”功能的缺失,文化传承过程中中国民间慈善意识缺乏延续性;解决这一问题的路径是建构慈善事业的社会治理模式,形成一种与政府民政部门之间积极合作、公平竞争的慈善组织。

**关键词:**慈善组织;行政化倾向;控权;社会治理模式

**中图分类号:** C913.7

**文献标志码:** A

**文章编号:** 1671-6248(2010)03-0113-03

狭义的慈善组织是指建立在社会自愿捐献基础上的民间自主经营的非营利组织。按照非营利部门研究专家莱斯特·塞拉蒙的观点,非营利组织具有以下基本特征:正规性、独立性、非利润分配性、志愿性、自我控制性和公共利益性<sup>[1]</sup>。慈善组织作为非营利组织其中的一种,除了具有以上特征之外,还应当具有目的上的慈善性特征。中国现代意义的慈善组织产生于改革开放的社会实践中,并伴随着社会主义市场经济制度的确立而得以发展。1994年中华慈善总会的成立标志着中国慈善事业的发展步入正轨,之后各个地方也陆续建立了当地的慈善组织。2008年,南方冰雪灾害和汶川特大地震使得中国的慈善捐助出现了“井喷”式的增长。同时,中国慈善组织的发展呈现蓬勃之势,截至2008年底,共有各类慈善基金会1531家,比上年同期增加了162家;建立经常性捐助工作站(点)和慈善超市约3万个,初步形成了社会捐助网络<sup>[2]</sup>。回顾和审视中国慈善组织的发展历程,其走的是一条“自上而下、政府主导”的道路,具有浓厚的行政化色彩,在一定程度上导致了慈善组织中官僚化现象的出现。

## 一、中国慈善组织行政化、官僚化现象

### (一)慈善组织准入的行政化

按照中国相关法律规定,包括慈善基金会在内的各级慈善组织必须在县级以上民政部门进行登记,并且由各级政府授权的机构作为其业务主管单位。这样的规定实际上形成了政府对慈善组织的双重、分级管理体制,使慈善组织变成了“准政府”或“二政府”的组织。在这种情况下,慈善组织准入机制的行政化在实践中就产生了3个问题:第一,许多慈善组织由于找不到依附的部门而无法登记或进行工商登记等而变换登记方式,限制了慈善组织数量的增长,也使大量慈善组织活动处于“不合法”和管理混乱的状态;第二,慈善组织的独立性大打折扣,在行政部门干预下,它们无法自主地开展慈善活动;第三,在现行管理体制下,容易形成政府对“自上而下”创立的慈善组织的保护,而那些“自下而上”建立的慈善组织可能会受到歧视性的限制。

收稿日期: 2009-11-13

作者简介: 郭大林(1984-),男,山东高密人,法学硕士研究生。

## (二)慈善组织管理的行政化

中国的许多慈善组织,特别是市场经济体制改革初期形成的一些慈善组织,大多是从行政部门分离转化而来的,其中大多数员工和管理人员来自政府退休干部或由政府任命、委派。中华慈善总会就是一个具有政府背景的慈善组织,各级慈善机构是事业性编制,其中专职人员的编制和工资由国家编委核定,与政府部门一套人马、两块牌子,行政化或官方性成为一种属性<sup>[3]</sup>。现行体制下,尽管政府官员担任慈善组织领导人可以增加政府对该组织的信任程度、利用既有政治资本与政府“讨价还价”,从而为慈善组织的发展争取更大生存空间而有着一定的优势。然而,这也可能造成政府官员在现行监督体制不够健全的情况下,利用其对慈善组织人事的控制而谋求自身利益。另外,较大数额的慈善资金是由政府而非慈善组织运作,政府将其纳入社会救助和救灾的规划中并直接进行分配。这种按照行政管理逻辑进行的资金运作方式容易产生慈善资源分配不公、运作透明度不够、效率低下等弊端,可能影响社会捐助的热情,使本来就不强的慈善组织公信力雪上加霜。

## 二、中国慈善组织行政化倾向的原因

### (一)社会发展过程中慈善组织“控权”功能缺失

西方的慈善组织产生于政府—市民社会二元分立的结构之下。非营利组织决不是单纯为解决效率问题而出现的,作为公民社会的一支重要力量,其天然使命是防止、削弱或者补救政府和市场对公共利益的侵犯<sup>[4]</sup>。在政府—市民社会二元分立的结构下产生的西方慈善组织,本身就有对抗或限制政府权力向其渗透的内生功能。而中国的慈善组织产生于“强国家、弱社会”的结构中,并不是作为“公民社会防止政府侵犯公共利益的重要力量”而存在的,而是为建立公民社会而努力的一个重要实体。因此,政府基于权力控制的需要,可能会认为纯粹的民间慈善组织的发展对其社会控制的权威性构成威胁,从而会自觉不自觉地对民间慈善组织的内部运作实施渗透,这种权力渗透几乎是无法遏制的;相反,慈善组织要想获得发展的“合法性”就很难排斥或不接受这种控制。

## (二)民间的慈善意识缺乏延续性

如果对慈善进行广义理解,就会发现中国历史上存在着源远流长的慈善文化。慈善事业作为政府社会救助的重要内容发端于商周时期,商汤、周文王采取了“饥者食之,寒者衣之,不资者振之”,及关心、爱护鳏、寡、孤、独等4种“天下之穷民而无告者”的慈善政策。以后各个朝代都十分重视慈善事业,并采取了多种慈善措施。慈善事业发展到宋代时进入了一个高潮。宋代的慈善事业,政府重视、制度严密、机构完备、设施齐全,其专门的慈善机构包括:收养鳏寡孤独贫病老人的居养院和安济坊,收养遗弃婴孩的慈幼局、慈幼庄、婴儿局,掩埋代葬的漏泽园等<sup>[5]</sup>。明清时期,中国的慈善事业改变了过去由政府包揽的局面,民间的慈善组织开始兴起并发展起来,与之相适应的民间慈善文化也得以兴盛,如清朝善人、善书与善堂构成完整的“善的体系”,清代善人的活跃、善堂的兴起与善书在民间的流传,是相互关联的社会现象<sup>[6]</sup>。鸦片战争之后,中国开始借鉴国外慈善事业的理念,慈善观念由原来只注重“施恩行善”的传统观念,转变为“教养并重”的现代慈善观。从这个意义上讲,即使政府积极倡导慈善组织“自下而上”的创立模式,民间慈善文化的价值观念一度的断裂与缺失,也使得这种努力缺少文化基础。所以,新中国最初的慈善组织创立不得不采取“自上而下”的模式。

## 三、建构慈善事业的社会治理模式

社会治理模式是指以共同治理为本,谋求政府公共部门、私营部门、公民社会等多种社会管理主体之间的沟通与交流,通过共同参与、协商解决、公共责任机制,在社会公正的基础上提高社会管理的效率和质量的综合治理模式<sup>[7]</sup>。慈善组织通过社会治理模式就是要构建慈善组织与政府的积极合作、公平竞争的关系。其主要途径为:

### (一)实现“慈政”分开,实践“慈政”合作

第一,要在“慈善立法”的基础上实现政府对慈善组织的“松绑”。中国规范慈善组织的法律散见于《中华人民共和国公益事业捐助法》、《社会团体登记管理条例》等多部法律法规之中。这些法律规制的不具体与不完整,不仅使已有的法律规范很难

具有可操作性,而且使许多专业性事项缺乏明确的法律规定。因此,要实现职权上的“慈政”分开有必要进行统一的慈善立法,通过统一的慈善立法以界定慈善组织与政府之间的职能界限。其具体要求为:在准入机制上,应当规定慈善组织的专门登记制度,取消过于严格的双重、等级管理体制,降低慈善组织的准入门槛;在人事任免上,赋予慈善组织独立的人事任免权,改变原有的由政府任命或派遣的方式,让慈善组织按其业务需求自主考核、选拔从业人员;在慈善资源的运作上,慈善组织应当按照自愿原则进行社会募集,并独立决定慈善资源的使用和分配。此外,还应当对慈善组织的评估、监管、公益产权界定与转让、投融资、退出机制等相关问题作出法律规定,从而使慈善事业真正成为有法律保障的自治性社会活动。

第二,在实现“慈政”分开的基础上积极探索“慈政”合作的路径。非营利组织与政府合作的方式主要有2种:一是“合作的买者”模式,即非营利组织仅仅是作为政府的代理人出现,由政府购买慈善组织的服务,慈善组织并不具有独立的法人地位;二是“合作伙伴”模式,在这种模式中,非营利组织拥有大量的自治和决策的权利,在项目管理上也有发言权<sup>[8]</sup>。本文主张的慈善组织与政府的“合作”方式就是指第二种,即政府主要通过建立健全相关法律与政策,积极引导和规范慈善组织的发展,逐步将慈善职能向慈善组织转移;同时完善激励机制以促进更多的社会捐助流向慈善组织,特别是应当提高企业与个人慈善捐助的比例。虽然2009年1月1日正式实施的《中华人民共和国企业所得税法》将企业捐赠免税额度由原来的3%提高至12%,但是这与有关学者建议的,对一般性的企业和个人的慈善捐助应当在年度纳税所得金额中扣除30%~50%的比例<sup>[9]</sup>,还存在较大差距。慈善组织也要加强自身的组织建设,建立慈善组织与政府的信息交流平台,实现信息共享,使慈善资源得以最大程度地优化配置。慈善组织应该在政府“放权”的同时,努力实现自身的“扩权”,逐步成为慈善事业的主要承担者。

## (二)引入竞争机制实现公平竞争

第一,慈善事务管理权方面的竞争。在社会治理模式下,公共事务不再完全是政府统领的范畴,非政府组织甚至包括私人部门在内的一系列公共行为主体正在以多元化的模式承担着对共同事务管理的责任<sup>[10]</sup>。在慈善事务管理权无法完全社会化的现

实条件下,这种竞争意味着慈善组织与政府分享对慈善事务的管理权。慈善组织可以通过提高其组织能力和运作效率,同与其职能部分重叠的政府民政部门展开管理权方面的公平竞争,并设法依靠高效的服务和较强的公信力获得竞争的胜利。这无疑会压缩政府的权力范围,逐步实现慈善事务管理权向慈善组织的转移;迫使民政部门不断提高服务质量和效率,进而提高政府的行政管理水平。

第二,慈善资源方面的竞争。不论是慈善组织还是政府民政部门,其慈善资源除了政府的财政支持之外,还有社会捐助的部分。从发展的可能性看,政府有限的财政供给不足以解决“慈善需求”日益旺盛的巨大矛盾,以私人捐助为主的社会捐助将会成为中国慈善资源的主要来源。然而,同大多数自然资源一样,慈善资源在一定时空范围内仍然具有其特殊的有限性。根据公共选择理论,慈善组织与政府对以私人捐助为主的社会捐助的竞争,会使有限的资源流向慈善工作运行更有效率的一方,即在资源利用的有效性、公平性、公正性等方面更具有优势的一方。因而,竞争机制可以使有限的慈善资源发挥最大的功效,进而提高慈善事业的水平。

## 四、结 语

现代慈善事业发展的理论与实践表明:慈善组织的成功运作要求尽量减少行政权的干预,避免在慈善产品的供给中出现官僚化的问题。与盲目追求慈善事业完全摆脱政府规制的愿景相比,建构一种慈善组织与政府民政部门积极合作、公平竞争的社会治理模式或许是一种更为切实的选择,它倡导政府由权威统治向社会治理的转变以及在此基础上积极的作为。同时需要指出的是,逐渐减少甚至去除慈善组织的行政化色彩,进而实现慈善组织的独立运作是这种模式的最终目标。

参考文献:

- [1] 莱斯特·塞拉蒙.非营利领域及其存在的原因[C]//李亚平,于海.第三域的兴起.上海:复旦大学出版社,1998
- [2] 民政部社会福利和慈善事业促进司.中国慈善捐助信息中心.2008中国慈善捐助报告[EB/OL].(2009-03-10)[2009-03-20].[http://www.donation.gov.cn/sites/2008annual/index\\_1\\_wzy\\_jsj?ColumnID=31&TID=20090310153537312286907](http://www.donation.gov.cn/sites/2008annual/index_1_wzy_jsj?ColumnID=31&TID=20090310153537312286907)

(下转第120页)

## Impact of SNS platform on the interpersonal communication of youngsters groups

MENG Fang-bing

(School of Management, Wuhan University of Technology, Wuhan 430070, Hubei, China)

**Abstract** As an emerging integrated network communication media, the emergence and development of SNS platform are bound to have far-reaching influence on the interpersonal communication of youngsters groups. This paper aims at working out the ways to promote the benign operation and development of SNS platform by exploring the impact factors on the interpersonal communication of youngsters groups. With the methods of questionnaire and gray comparison, the impact factors SNS platform have been studied from the angle of quantitative analysis. After the qualitative analysis, the positive and negative effects SNS platform on the interpersonal communication of youngsters groups have been obtained. The paper at last believes that the standardization of the access system and strict monitoring can promote the healthy development of SNS platform.

**Key words** SNS platform; youngsters; interpersonal communication; gray comparison method

(上接第 115 页)

[ 3 ] 李国林. 略论政府在社会慈善事业中的地位和作用 [ J ]. 求实, 2005, 47( 5): 53-56

[ 4 ] 谢 蕾. 西方非营利组织理论研究的新进展 [ J ]. 国家行政学院学报, 2002, 8( 1): 89-92

[ 5 ] 王卫平, 黄鸿山. 中国传统慈善文化与和谐社会建设 [ J ]. 苏州科技学院学报: 社会科学版, 2006, 23( 8): 98-103

[ 6 ] 游子安. 劝化金箴: 清代善书研究 [ M ]. 天津: 天津人民出版社, 1999

[ 7 ] 孙晓莉. 西方国家政府社会治理的理念及其启示 [ J ]. 社会科学研究, 2005, 27( 2): 7-11

[ 8 ] Benjamin G, Ralph K, Salamon L M. Government and the third sector [ M ]. San Francisco: Jossey-Bass Publishers, 1992

[ 9 ] 桂世勋. 关于完善中国慈善事业政策法规的思考 [ J ]. 江南大学学报: 人文社会科学版, 2007, 6( 1): 5-10

[ 10 ] 曹 明. 转型期我国非政府组织的发展及其有效治理的路径探究 [ D ]. 南京: 南京理工大学, 2006

## Administrative tendency in China's charity development

GUO Da-li, XU Yun-feng

(School of Political Science, Southwest University of Science and Technology, Mianyang 621010, Sichuan, China)

**Abstract** Administrative tendency in China's charity organization often leads to bureaucratization. From the point of formation mechanism of charity organization, the authors find that the problem is caused by lack of power-control for charity organization in the process of social progress, and also by the cultural fault of folk consciousness on charity. To solve the problems, it is necessary to construct social governance mode of charity. Besides, the cooperative and competitive modes between the government and charity organizations should be promoted.

**Key words** charity organization; administrative tendency; power-control; social governance mode