

政法 社会学

# 官办型公益组织的价值突围\*

毕素华

[摘要] 与西方国家公益慈善组织在自治、独立的文化氛围中孕育的“胚胎”不同,中国公益慈善组织大多萌生于政府组织内部。公益慈善组织本应秉持其限制政府权力、保障个人自由、实现公共利益的价值“原教旨”,在社会治理中,成为与政府、市场相互勾联的“多中心”治理体系中“社会”一极的主体。但综观我国公益慈善组织的生存现状,它们基本是作为政府职能的“补充”生存成长下去的。具有官方背景的官办型公益慈善组织应从理论关照和自身发展的现实考量的角度来寻找非营利组织“官办性”和“自主性”的逻辑平衡点,实现价值突围。

[关键词] 官办型公益慈善组织 比较优势 政府性 民间性 价值突围

[中图分类号] C912.21 [文献标识码] A [文章编号] 1000-7326 (2015) 04-0040-07

## 一、体制内的破冰：官办型公益慈善组织渊源探究

非营利组织、非政府组织、志愿组织、公益慈善组织等社会的概念产生于国家与社会的剥离、公域和私域的分开。市民社会的成长为自由主义理念下个体的人的发展和权利诉求提供了场域,同时也为社群主义观念下公民群体利益表达和共同体精神的存续铺设了道路。更为重要的是,市民社会成为与国家相制衡的力量,其显著特征在于“它是相对于政府而言的非官方的社会结构和过程”,而“诸如各种民间组织机构、非政府机构、中介组织、社会运动等均属于市民社会的范围。”<sup>[1]</sup>在公共选择理论视角下,公益慈善组织等非营利组织是作为对政府失灵和市场失灵的弥补和补充而存在的。虽然这种论证在某种意义上削弱了非营利组织作为一个独立的社会构成的地位和力量,但对于“官办型”的公益慈善组织来说,这种解释却是恰如其分的。

从西方福利国家的实践来看,18世纪后期到20世纪前期,传统的慈善事业都是由私人来提供的,包括学校、医院、孤儿院、发放养老年金以及救济穷人等。福利国家出现后,“从摇篮到坟墓”的社会福利将非营利组织逼退到社会生活的边缘,政府包揽了教育、卫生保健、社会福利、最低收入保障等多领域的公共服务和公共物品的提供,非营利组织几乎无用武之地。但到20世纪80年代前后,福利国家的弊端暴露出来,“政府失灵论”广泛流行。这一理论认为,政府不是问题的解决,而是问题本身。加上由高福利政策带来的巨大财政压力,政府被迫“回撒”。<sup>[2]</sup>在政府和市场双重“失灵”的情况下,非营

\* 本文系国家社会科学基金项目“社会主体参与公益慈善组织透明化监管体制研究”(14BSH096)的阶段性成果。  
作者简介 毕素华,江苏省社会科学院研究员(江苏 南京,210013)。

利组织作为日益多元化的社会主体之一，伴随着政府体制改革又赢得了生存和发展的巨大空间。

而在中国“强国家—弱社会”的背景下，非营利组织的发展也经历了曲折的过程。中国传统社会从皇权主义到全能主义，一直是中央集权的权力结构和统治模式，国家“吞噬”了社会。一方面，由于传统农业社会的政治资源呈现罗伯特·达尔所说的“累积—集中”式散布，政府几乎垄断所有的公共资源并提供绝大多数的公共服务，形成政府主导型的、垄断的供应体制；另一方面，处于“马铃薯式”社会结构中的普通民众横向上没有形成交流互动的网络，纵向上又远离政治中心，处于边缘化状态，长久就形成对政府和官员的依附心理，使得“社会”成为“国家”的附庸，社会利益分化不足，民间社会自我组织能力弱小。但传统中国社会也存在两类民间组织：一类是以经济上的互助互利和文化上的互友互乐为主，一般具有非权利性和非对抗性，如合会、诗社、茶社等；另一类是与王权构成制衡或对抗性的组织，包括士大夫内部的结党和民间的秘密会社，这些均属于非公开的、被禁止和铲除的对象。<sup>[3]</sup>清末和民国时期出现了学会、商会、农学会等一些处于萌芽状态的现代意义上的民间社团。但在20世纪上半叶激烈的内外战争和社会革命环境影响下，民间组织没有得到充分发展，其影响力十分有限。<sup>[4]</sup>

新中国成立之后，全能主义政权模式并未消退。为了恢复国民经济和政治生活秩序，推动国家社会主义现代化、工业化的转型，我国确立了严格的计划经济体制，政治上高度集权，对社会实行全能式管理。到改革开放之前，在强大的政府、集中的计划体制和频繁的政治运动下，原有的民间组织遭受了重大摧残，许多被吸纳入党政体制内成为所谓的“事业单位”。同时，政府出面成立的“人民团体”如工会、妇联、共青团等，是国家层面承认的某领域唯一的利益代表组织。它们实行政府化的管理。还有一些职业团体，如文联、作协等是在政府特许下成立。政府包揽了一切公共服务职能，形成“政社不分”的格局。

改革开放以后，随着计划经济向市场经济过渡和体制的转型，经济活动的组织方式从集中转为分散，社会组织运行机制也从单位制走向社会化。这些都释放出了较多的自由流动资源，利益分化日益加深，逐步形成了非政治领域的自主社会空间。同时，伴随着管理空间和规模的扩大、遇到的社会问题日益繁多和复杂化，政府无力独自应对。而传统行政管理体制中政府直接干预或提供公共服务的模式存在着“非市场缺陷”和“消费机制”，即由于缺乏完善健全的“自下而上”的公共需求表达机制，公共服务供给难以反映公众的真实需求，无法实现供给结构和需求结构的匹配协同，导致供给不足或过剩，出现结构性失衡。<sup>[5]</sup>种种“政府失灵”现象使得政府开始将职能从微观管理转向宏观调控，政治控制的范围逐渐缩小，社会出现了如萧功秦所说的“有限的多元化”。<sup>[6]</sup>这不仅为非营利等社会组织的产生和发展提供了空间，也产生了对各种社会组织的大量需求。随着体制改革的深入，贫富差距日益拉大、新的底层群体和利益集团逐渐形成、环境恶化问题突出、社会风险灾难的日益增多等，这一方面需要政府进行制度完善，提高治理能力，另一方面也需要公益慈善组织等非营利组织有效发挥聚集社会资源、治理社会问题、传播爱心公益价值的社会功能，对社会财富的初次分配和政府转移支付的二次分配进行补充和调整。

正如萧功秦所言，我国虽然进入了“后全能体制社会”，政府放权让利，使社会个体的原动力被激活，社会利益和阶层不断分化，治理主体日益多元化，公民社会力量不断成长，但是“中国模式的优点正是来自‘强国家—弱社会’结合的结构”。<sup>[7]</sup>在这种结构下，现行的政治体制保留和继承了全能体制下的大部分政治资源和组织资源，如执政党的一党领导，党组织对社会生活领域的参与与组织渗透，国家政权对传媒、国家机器、社团组织，对作为国家命脉的大中企业的有效控制等，以此作为实现国家现代化的权威杠杆，来完成由计划经济向市场经济秩序的平稳过渡。<sup>[8]</sup>因此，我国的改革实际是一种由国家主导的、自上而下的强制性的制度变迁。在这一过程中，虽然社会产生了对公益慈善组织等非营利组织的内生需求，但这些组织却是由国家从外部外部推动与建立的。

自20世纪90年代中后期，在中国政府模式与体制改革中衍生出了第一批具有强烈“官办”色彩的

公益基金会。它们作为政府的一种职能和社会保障体系的一部分而发展起来，如最早成立的中国儿童少年基金会是在 1981 年由全国妇联、总工会、共青团等 17 个国家正式组织联合发起的；中国青少年基金会是 1989 年由共青团、全国青联、全国学联和全国青年工作委员会创办的；中国妇女发展基金会由全国妇联创办的；中国人口福利基金会脱胎于国家计划生育委员会。真正来自民间的大规模基金会在 2004 年颁布《基金会管理条例》之前，除了爱德基金会之外是非常少的。<sup>[9]</sup>

作为一种体制内产生的外部力量，官办型公益慈善组织是政府在市场经济条件下转变职能、进行增量改革的产物。在改革之初，这些官办型公益基金会弥补了政府在资源配置和满足日益多元化需求方面的不足，承担着在紧急状况下运用政府资源和动员社会资源的职能。但随着市场经济的发展和公民社会的成长，这些公益基金会由于缺乏自主性，“政府化”严重，内部治理的弊端凸显，无法与政府、企业形成均衡稳健的格局，产生了公信力危机和身份危机。与此同时，民间慈善公益组织和其他非营利组织积极参与第三次分配，对官办型公益组织形成了压力，倒逼其进行体制转型。

## 二、合法性危机：官办型公益慈善组织存在的问题

2011 年，中国官办公益慈善组织及其活动遇到空前的公信力危机。“郭美美事件”使得中国红十字会成为被质疑和谴责的焦点。这个成立已久且成果突出、在我国政治社会格局中占有一席之地的官方公益慈善组织就此被拉进了舆论的漩涡。此外，河南宋庆龄基金会“公益医保”项目和“发放贷款投资”项目、红十字会养老地产项目、尚德公司向中华慈善总会公益捐赠事件、部分地方强收公益慈善经费、中国青少年发展基金会投资案等大量公益慈善组织“失范”事件频频发生，导致其合法性和合理性受到严重冲击。

我国自 20 世纪 90 年代以来成立的公益慈善组织都有一个共同点，那就是“官办性”，即绝大部分直接依托于各级政府部门而建立，与政府部门是“一个部门，两块牌子”的关系，“其组织结构趋向行政机构，人员构成趋向官僚编制，资金构成趋向财政拨款，运作管理趋向科层结构”，从而“形成对上负责、脱离民众的官办色彩”。<sup>[10]</sup>

具体而言，在管理和运行模式上，官办型公益慈善组织并没有形成一种网络式、扁平化的组织结构，其管理也没有实现作为一种非营利的社会组织所应该有的灵活和高效。因为其脱胎于政府部门，是政府部门某种职能的延伸或分化，因而无论是管理模式还是制度规范基本都以政府行政规则为准，建立了官僚科层制的组织结构和运行机制，且日益呈现出邓国胜所说的“普遍缺乏责任机制和社会公信力，缺乏竞争机制和效率，缺乏组织能力和持续性”。<sup>[11]</sup>

在人事安排上，本质上作为独立于国家和政府的非营利组织，公益慈善组织应当具有自治性和自主性，在人员的任免、调动、职责分工上都不依赖和模仿政府。但是，在双重管理体制下，公益慈善组织受到登记管理机关和业务主管单位的行政制约，成为事业单位一个新的管理层次，甚至成为政府或事业单位精兵简政的缓冲区，许多官办型公益慈善组织的主要负责人都是政府官员，由原党政部门或人民团体的离退休人员担任，或由现任领导兼任。比较典型的如宋庆龄基金会，它是由中央书记处直接下达命令成立的，属副部级单位，其工作人员的录用和考核按国家公务员标准，薪酬发放也是由政府财政进行支出。<sup>[12]</sup>虽然法律赋予了这些公益慈善组织以独立的法人地位，但实际上是政府掌握着它们的重大人事任免和调动权力，进而控制和影响其决策机制，导致这些组织缺乏自主决策能力，在很大程度上成为政府部门和业务主管单位的附属物。

在公益产权上，公益慈善组织的产权也产生了异化。公益产权是对 NGO 赖以存在和发展的产权基础的一种解释。贾西津认为，公益产权是一种区别于私人产权和国家产权的产权形式，“公益财产是公益产权的存在形式，其主要来源除了包括各种形式的社会捐赠和志愿服务以外，还包括各级政府通过拨款、补贴、委托和政府采购等形式提供的公共资金，包括非营利组织以减免税等形式获得的各种收益等”。作为非营利组织，公益慈善组织尤其是基金会，其主要财产应当来源于社会捐赠和其他公益性的

资源，因而其产权基础应当是基于捐赠等公益资源的公益产权。但是，“当一个非营利组织的资金较长期且大量来源于少数捐赠主体甚至唯一的一个主体时，由于少数集中的委托权易形成捐赠者对产权的刚性约束并有可能提出一定的利益诉求，从而导致形式上的三权分离被实质上的产权控制所取代”。<sup>[13]</sup>我国官办型公益慈善组织是在政府主导的强制性制度变迁和公民社会力量尚且弱小的情况下产生的，其费用特别是启动资金基本来自于行政部门或主管单位的拨款，其运行过程中所需要的人力、物力、财力及智力资源，都依靠行政部门或主管单位给予支持。因而中国的官办型公益慈善组织，主要是基金会，在成立之初使用的资源，无论是有形资产还是无形资产，基本都是国有的，即使改革之后大多数组织的情况仍是如此。这种财政资金和产权的控制使得政府部门牢牢扼住公益慈善组织发展的脉搏，堵塞其独立自主发展的空间，使得公益慈善组织被纳入政府组织的管理体制中，从而具有浓厚的“行政化”色彩。

此外，官办型公益慈善组织的“行政化”趋向导致其与政府的职责界限模糊不清，这种模糊的边界逐渐产生了灰色的“中间地带”。江明修和陈定铭指出：“（非营利组织）内部的运作模式不一定‘文明’，甚至不一定合法；运作的成效也可能不完全符合社会正义，或是为了个别团体的利益而忽略的公众利益。更甚者，由于政治和经济力的涉入已使得许多非营利组织沦为商人避税的工具或是官僚的‘次殖民地’。”<sup>[14]</sup>而由于过度的“行政化”，官办型公益慈善组织自身的角色定位和公益宗旨发生了错位和变质，“一是背离了社会团体非营利性的基本特征，为个人或小集体谋取经济利益，实际上变成了经济组织；二是过多参与政治，或者因政治需要而建立，被当成了政治组织。”<sup>[15]</sup>

而这种过度“行政化”同时又给这些公益慈善组织带来信息公开不完全、透明度过低的问题。<sup>[16]</sup> 中民慈善捐助信息中心发布的《中国慈善透明报告（2011）》显示，慈善组织透明度现状堪忧，信息公开的动力不足。在该报告排行榜上，近年成功开展过幸福工程、幸福微笑、幸福在他乡等幸福系列项目的中国人口福利基金会，位列公募基金会年度透明指数第一名；其他一些慈善组织透明度也在提升。但公众给被调查的1000家慈善组织的透明度打分，平均只有33分（百分制）。重点研究的30家慈善会中，已制定信息公开办法的只约占一半。<sup>[17]</sup> 信息不透明公开使得委托人和受益人的权益都无法得到有效保障，加剧了资金“暗箱操作”的可能性，也使得人们产生“政府是否借公益慈善组织来获取慈善资源”的质疑，使得公益慈善组织的公信力削弱。

### 三、天然的资本：官办型公益慈善组织的比较优势

在日益强烈的“去行政化”、“去垄断化”的呼声中，官办型公益慈善组织急切谋求转型突破之路。但应该理性地发现，虽然“官办”的性质造成这些公益慈善组织自主性不足，但也为其产生和发展配备了民间组织所没有的政治资源和社会资本。

作为政府体制内增量改革的产物，官办型公益慈善组织承担者政府转移和下放的职能，因而在受到政府控制的同时也获得了政府给予的大量支持，包括政策和制度供给、资金资助、人力物力资源提供等。这种起点和过程中的优势为这些公益慈善组织的迅速成长扫除了许多障碍，避免了许多民间非营利组织因资金、资源、人力等不足而夭折或找不到挂靠单位而成为“非法组织”、“黑户”的命运。例如，中国青基会成立之初，作为主管部门的团中央给予了全面支持，不仅在基金会的筹备、注册资金、办公用房、工作网络方面提供支持，还帮助协调中国青基会与政府有关部门、媒体、地方团委的关系，为青基会举办大型公益活动、筹集开展希望工程的资金铺平道路。<sup>[18]</sup> 再比如在信息的收集渠道和效率上，官办型公益慈善组织除了和民间非营利组织一样，通过自身在网络、报纸、电视新闻等了解和收集相关的信息外，其“政府性”使得其更容易与媒体达成合作关系，由特定的媒体组织为其进行信息的搜集和宣传报道。此外，最主要和最快捷的渠道则是行政系统的信息收集。官办型公益慈善组织可以获得相关政府部门自上而下的信息收集系统的支持，庞大而复杂的行政网络可以在最短时间内为其提供相关信息资源，同时还节省慈善组织的信息收集成本。

官办型公益慈善组织不仅从政府获得了各种有形和无形的发展资源，更天然分享了政府作为公权力

行使者的合法性和权威。对于中国这个政府长期处于政治中心的权威社会来讲，公益慈善组织拥有这种合法性会获得民众转嫁而来的信任心理和依赖心理。而其分享而来的行政权威“可以以一种宣告了的意志来影响社会各类主体的行为，并使其本身把意志命令的内容作为他们行为的准则”。<sup>[19]</sup> 这就可以解释从改革开放以来为什么民众和企业在选择捐助机构时更倾向于选择“官方的”、“政府支持的”公益慈善组织。尤其是企业，当其处于起步阶段，为了获得社会认可，从而获得更多的发展机会，它会借助慈善增加自身的社会资本存量；当企业谋求更高的和持续的发展时，为了通过承担社会责任实现长远利益，会计划地搭建公益慈善形象。如果企业不自立基金的话，那么就需要其选择适当的慈善组织进行捐赠。一般而言，企业都会选择有政府背景的官方公益慈善组织进行合作，因为这样除了会获得社会认同外，还有可能获得政治认同和分享一定的政治资源，从而比与民间非营利组织合作更大范围和更高效率地获得社会认可和发展机会。

官办型公益慈善组织在政府的支持下，拥有较多的资源，因而可以开展许多大型的、全国范围的、受益面较广的公益慈善项目和活动。这是民间非营利组织所无法比拟的。例如中国青少年发展基金会的“希望工程”项目、中国儿童少年基金会的“春蕾计划”等优秀公益品牌都是官办型公益慈善组织创立的，并且取得了斐然的成果，对于中国政治社会发展和公平正义的实现起到了积极的作用。以中国青少年发展基金会的“希望工程”项目为例，截至2011年，希望工程累计募集捐款78.5亿元人民币，资助农村家庭经济困难学生（包括小学、中学、大学生）逾420万名，建设希望小学17574所，建设希望工程图书室约14950个，配备希望工程快乐体育园地3760套，配备希望工程快乐音乐教室353个，配备希望工程电脑教室132个，配备希望工程快乐电影放映设备287套，建设希望厨房257个，培训农村小学教师64000余名，<sup>[20]</sup> 形成了从小学到大学的系统资助体系。这对中国的教育、对社会资源的合理分配、对代际公平的实现、对社会的未来持续性发展、对经济社会格局的演变，都有着重要的意义和推动作用。官办型公益慈善组织由此积累的成就使得其在民众中建立了较高的信誉，因而会获得民众更多的信任。

#### 四、价值的张力：“政府性”与“民间性”的平衡

对于官办型公益慈善组织如何根治其存在的病症，走出合法性和公信力危机，许多学者和民众给出的“处方”是完全“去行政化”。但在当下的中国，这是不现实的。官办型公益慈善组织“政府性”的存在有其历史和制度的原因。

经历了从计划经济到市场经济、全能主义到后全能主义的转轨，我国经济社会体制的变革日益深入。改革虽然推动了社会权力的重新分配，使得传统的板块式的“总体性社会”实现了有限的多元化，但由于中国共产党在引导改革开放的方向、维持社会稳定以及对经济改革进行整合等方面具有其历史合理性，因而一党执政的党国体制仍然是我国现有政权的基本形态，党权渗透到立法、行政、司法等各领域。<sup>[21]</sup> 因此，公益慈善等非营利组织必须首先在这种“四权结构”下生存，适应其运行规则，然后才能为争取自主性创设空间。

中国这些公益慈善组织不能一下子剥离其“政府性”的另一个重要原因是，中国是“由一个权力中心决定制度安排的基本框架，并遵循自上而下制度变迁原则的国家。制度变革更大程度受制于权力中心在既定的政治经济秩序下提供新的制度安排的能力和意愿。”<sup>[22]</sup> 强制性的制度变迁使得中国公益慈善组织的发展带有强烈的路径依赖的特点。一方面国家主导着社会领域的变革和自治力量的发展，另一方面既有的意识形态、认知和经验强化着原有的发展路径，而现有制度下的既得利益集团出于自身利益的考虑则会极力维护现行的制度，阻挠公益慈善组织的制度创新。

同时，市场经济的发展也推动了我国现代民主政治的发展和公民社会的成长，但是政治领域的民主化进程和社会领域的自治进程远赶不上经济领域的市场化进程。半成熟的民主政治产生了模糊的民主意识形态和政治文化，民主的价值被定义为工具理性意义上的制度民主，强调对制度的服从。而发育不健

全的公民社会并没有将根植于民众心理的依附性文化清除，民众对政府仍然有着天然的垂直依赖倾向，缺乏横向的交往互惠的网络。在这样的制度和文化环境下，公益慈善组织的自我表达能力、组织认同、自主性的发育都比较缓慢，因而离不开政府的支持。

此外，公益慈善组织本身存在学者萨拉蒙所说的“志愿失灵”问题。萨拉蒙认为，“志愿失灵”包括四个方面，即慈善组织能力的不充分（无法获得足够充分和可依赖的资源以处理公共服务问题，且经常无法涵盖所有的地理范围）、慈善的特殊性（非营利组织及其捐助者经常集中在少数特定的次级人口群体，忽视了其它社会次级群体）、慈善的父权性（非营利组织中掌握最多资源者对于组织的运作与决策具有最大的影响力，服务对象反而因是弱势群体和纯粹受患者的角色而难以对资源运用拥有发言权）、慈善的业余性（非营利组织长期依赖未受过正式专业训练的志愿者来从事服务，且对职工无法提供具竞争力的薪资，难以吸引专业人员的参与）。<sup>[23]</sup>伴随着公益慈善组织数量、规模的扩张、从事活动的多元化，其内部的一些问题如腐败、利己主义、营利化倾向以及能力不足等问题开始暴露，非营利组织也不再是问题的解决，而是问题的本身。因此，萨拉蒙认为，非营利组织与政府的关系应该是合作而非冲突。

在这样的政治制度、文化和社会发展的背景下，官办型公益慈善组织的“政府性”和“民间性”的调和就成为了一种必要，也有了可能。官办型公益慈善组织要想获得自主发展，实现价值理念的重塑和发展模式的转型，必须认识到“官民二重性”既是其最大特点，也是其优势所在。不少官办型公益慈善组织的成功正是得益于其很好地利用了与政府、与社会的关系。仍然以中国青少年发展基金会为例，中国青基会是一个官办型的公益慈善组织。作为一个非营利组织，其社会公益项目应根据具体情况自己开发。但在2004年开展的“希望工程进城助学计划”中，中国青基会把政府对农民工子女就学问题的关心作为项目实施的背景。<sup>[24]</sup>在社会公益项目的开发和实施上采取了与政府及行政官员行为同步的策略，在很大程度上把控制自身行动的权利转让给了政府，在与政府互动过程中，主动承担了被动者的角色。而它所做的让步与妥协反而使得其在发展过程中获得了更多的选择余地。借助政府的各种资源的支持，在与政府的策略性互动中，中国青基会取得了巨大的成就，为其在与政府的互动中拥有更多的选择权而积累了资本。

赫兹琳杰在《公众对非营利组织和政府的信任可以恢复吗？》一文中这样写道：“非营利组织和政府运行良好是个好消息。它们必须运行良好，因为我们托付给它们的是最重要的社会职能——启迪心灵、升华灵魂、保护健康和安全。”<sup>[25]</sup>公益慈善以其“柔性”的力量，发挥着民生安抚、资源再分配、道德关怀传递的功能，旨在培育和传播社会“普遍的善”。其发展至今，不再单纯是政府行为，而是社会行为。但在我国“强国家—弱社会”的结构中，公益慈善等非营利组织并不是作为“公民社会防止政府侵犯公共利益的重要力量”而存在的，它们不像西方非营利组织从自治、独立、自由、分权等文化氛围中孕育而出，天然具备对抗或限制政府权力的功能。因而，在尚未取得与政府平等对话的机会的情况下，中国官办型公益慈善组织的“政府性”与“民间性”就不是一个单纯的彼此抑制和敌对的关系，合作而非冲突是其适应当下的制度环境、在与政府博弈中获得行动权利的重要路径。

但随着市场经济的思维方式和行动逻辑日益渗透到经济和社会生活、影响到人们的生活生产方式，具有中国特色的市民社会日益壮大和发展，社会阶层不断分化、中等阶级文化与社会心态的影响力扩大、法治文化逐步代替人治文化，政治领域的民主化和社会领域的自治进程将对中国国家与社会的进一步分离提出要求，利益的多元化和权利意识的高涨将为公益慈善等非营利组织创建独立发展的空间。社会将真正形成“多中心”网络治理格局，公民社会成为公民权利实现和义务履行的应然场域。公益慈善等非营利组织不再依附政府，逐渐淡化“政府性”，而是成为公共服务的有力的、独立的提供者，推动公共资源更加合理的分配和流动，对公共权力进行有效的制衡和约束。

## [参考文献]

- [1] 俞可平：《社会主义市民社会：一个新的研究课题》，《增量民主与善治》，北京：社会科学文献出版社，2003年，第196页。
- [2][23] 虞维华：《从“志愿失灵”到危机：萨拉蒙非营利组织研究疏议》，《行政论坛》2006年第2期。
- [3] 贾西津：《从非营利组织历史看中国民间社会特征》，中国改革网，<http://www.chinareform.net/2010/0116/8215.html>。
- [4] 国务院发展研究中心社会发展研究部课题组：《社会组织建设：现实、挑战与前景》，北京：中国发展出版社，2011年，第3-4页。
- [5] 程宇：《公共服务供需均衡的制度变迁范式》，《四川行政学院学报》2006年第5期。
- [6] 萧功秦：《后全能体制与21世纪中国的政治发展》，《战略与管理》2000年第6期。
- [7] 萧功秦：《中国模式的形成及其前景》，《社会观察》2010年第12期。
- [8] 萧功秦：《中国后全能型的权威政治》，《战略与管理》2002年第6期。
- [9][12][18][22] 李莉：《中国公益基金会治理研究——基于国家与社会关系视角》，北京：中国社会科学出版社，2010年，第256、258、257、241页。
- [10][13] 贾西津：《第三次改革——中国非营利部门战略研究》，北京：清华大学出版社，2005年，第18、17页。
- [11] 邓国胜：《非营利组织评估》，北京：社会科学文献出版社，2001年，第259-260页。
- [14] 江明修、陈定铭：《我国基金会之问题与健全之道》，江明修主编：《第三部门经营策略与社会参与》，台北：智胜文化，1999年，第215-267页。
- [15] 何云峰、马凯：《当前我国非政府组织发展面临的主要问题》，《上海师范大学学报》2004年第2期。
- [16] 刘美萍：《政府与非政府组织合作的困境与出路》，《学海》2014年第6期。
- [17] 《中国官办慈善组织去行政化转型提速，倒逼体制破冰》，《半月谈内部版》2012年第8期。
- [19] 龙永红：《官办慈善组织的资源动员：体制依赖及其转型》，《学习与实践》2011年第10期。
- [20] 中国基金会网，<http://www.chinafoundation.org.cn/ccms/read?id=22473>，2013年5月31日。
- [21] 任剑涛：《从帝制中国、政党国家到宪制中国：中国现代化国家建构的三次转型》，《学海》2014年第2期。
- [24] 康晓光：《创造希望：中国青少年发展基金会研究》，桂林：广西师范大学出版社，1997年，第257页。
- [25] [美] 里贾纳·E·赫茨琳杰：《非营利组织管理》，北京：中国人民大学出版社，2002年，第3页。

责任编辑：王雨磊

## Main Abstracts

### **Between Marxism and Populism: a New Reflection on Controversy between Engels and Tkachev**

*Zhou Fan* 18

As the mighty torrent of Russian populism had burst and opened the gate of history in 1874, Populist thought current became the radical movements shaping the society and history. It is at this historical moment that Russian populism fully encountered another type of radicalism, i.e. Marxism which had shook Europe and tried to exert a global influence. In this encounter action, fighter in the van were , Engels on Marxist side, and Tkachev on populist side. The controversy between Engels and Tkachev have forced two forms of radicalism in nineteenth century to come to take offence against each other, incorporate each other, fritter away each other, assimilate each other, and shape each other. In some sense, if knowing not this correlative process, one could not comprehend the late Marx's subtle change in his reading, thinking and writing, not understand the inner impulse and the immanent shortcomings of Russian revolutionary populism, not learn the complexity about the theoretical source of Leninism, nor the Marxist effect on oriental society and its form of existence and transformation. This article attempts to restate the context and causality and details of this encounter, in order to provide thinking resources for reflecting the constitutive relation between Marxism and populism, meanwhile reveal a wider and deeper background for examining the contemporary articulation of Marxism and populist logic.

### **A Break Out from a Value Encirclement in Public Welfare Organizations Run by the Government**

*Bi Suhua* 40

Being different from the welfare organizations of the western countries, which are cultivated in an autonomous and independent cultural background, most Chinese public welfare organizations originate from inner organizations of the government. The public welfare organizations should have been a main representative body of the society in the governance system with multiple centers linking the government and the market together, if they had persisted in their original value purpose to restrict the governmental power, to protect the individual rights and to realize the public benefits. However, after reviewing over the real circumstances of the current Chinese public welfare organizations, we find that they basically exist and develop as a complement organ with certain governmental functions. Facing with the powerful voice for social rights, the Chinese public welfare organizations run by the government should search a logical balance point of non-profit organization between governmental based one and autonomous based one though a theoretical reflection and practical investigation, so as to break out from the old value encirclement.

### **Fragmentation in Institutional Change: a Case Study on China's Reform of the Registered Permanent Residence System**

*Wang Qing* 55

Based on the three types of fragmentation theory involving fragmented authoritarianism, fragmented government and fragmented policy, fragmentation exists usually in the process of institutional change. Fiscal and administrative decentralization give an account of fragmented institutional change. The case study is based on the reform of Chinese household registration system. The Public Security Bureau wanted to promote a reform of the registered permanent residence system to clarify the information of floating population, while the Bureau of Education strongly opposed the reform. Therefore, the Public Security Bureau has tried to bring pressure from the government as well as the public to adapt to the reform. At the same time the Bureau of Education implements selectively the reform. And as a coordinator, the Urban and Rural Planning Bureau has tried to extend its power, which leads to a severe fragmentation in the reform.