

政府慈善赋权何以走向有序?*

——探寻渐进之道

张 圣 徐家良

摘要:在慈善事业发展过程中,政府出于对转变职能、提高效率和满足社会需求等多重目标的考量,以赋权形式动员社会组织参与,但在未充分考虑社会组织承接能力前提下进行赋权,易导致慈善事业社会化水平不足,影响其开展效果,即为无序赋权的危害。基于相关理论和实践,提出一种实现有序赋权的渐进之道,可称之为“渐进式赋权”。“渐进式赋权”经历了“政府全能-社会组织依附式参与”“政府主导-社会组织半依附式参与”和“政府监督-社会组织自主运作”三个阶段的演变,遵照了当代慈善事业中多主体间的互动机理,通过落实渐进策略中的十一项准则,实现政府向社会组织有序让渡自主决策权和行动权,更好地发挥社会组织在城市治理中的主体性功能,推动慈善事业可持续发展。

关键词:慈善事业 政社关系 城市治理 渐进式赋权

中图分类号:C916

文献标识码:A

文章编号:1004-0730(2021)03-0077-12

DOI:10.19624/j.cnki.cn42-1005/c.2021.03.009

一、无序陷阱:慈善事业社会化的现实悖论

现如今,我国多数慈善事业仍由政府主导,但政府也逐渐认识到社会组织作为凝结广大社会成员的组织载体,在促进社会参与、提升社会整合等方面具有独特作用^[1],这是政府以及营利导向的企业所难具备的。因而,中国慈善事业涌现出两类关键主体:一是作为慈善事业主导者的政府,二是作为慈善事业参与者的社会组织^[2],并在近年来呈现出政府向社会组织转移职能的趋

势,社会组织也由依附者调整为自主参与者。这符合许多学者对政府改革的期待,逐渐吸纳社会组织参与,并不断向其释放一定运作空间,以期最大限度提高慈善事业发展效率、降低其运作成本,同时大幅增加慈善事业的帮助范围、提升其扶助质量^[3],有效规避决策武断、效率低下和资源浪费等“政府失灵”现象^[4],并形成义务承诺基础上的、致力于共同目标的、多样化的公私合作伙伴关系^[5],以期在强调政府扮演托底服务和规范发展角色基础上,重视社会组织参与效能^[6],开展基于政社互动逻辑的调适性合作^[7],推动我国慈

善事业长足发展。但政府在进行慈善赋权过程中,有时会出现与预期目标相左的状况,该状况可以被视为政府无序赋权后掉入的慈善事业“被社会化”陷阱:部分政府出于对国家政策的贯彻和对政府绩效的考量,在未充分考察社会组织承接能力的前提下,依凭行政力量快速地向社会组织转移部分慈善职能,倒逼其参与,导致慈善事业“被社会化”,有时会难以到达预期目标,影响本地区慈善事业创新发展。

鉴于此,本文将梳理以往政社关系研究成果,揭示中国慈善赋权实践机理,分析慈善事业中政社关系阶段性特征和演变过程,概括出能反映政社互动规律的渐进式赋权。这既为理解中国现阶段政社关系提供一种较新的分析视角,又可以指导政府有序地向社会组织赋权,防止“被社会化”陷阱出现,进而实现慈善事业的大发展和大繁荣。

二、学理观察:政社关系类型的阶段性演变

以政府对社会组织控制程度和社会组织自身依附性为标准,可将现实中政社关系变化过程从学理角度抽象为“政府全能-社会组织依附式参与”“政府主导-社会组织半依附式参与”和“政府监督-社会组织自主运作”三阶段,每一阶段都有专门研究评述,从宏观政社变迁角度诠释其存在可能,对我们反思微观政社互动实践过程有一定的借鉴意义和参考价值。

(一)政府全能-社会组织依附式参与

“政府全能-社会组织依附式参与”阶段研究可以从邹说提出的“全能主义”视角去分析。他认为“‘全能主义’指政治机构的权力可以随时无限制地侵入和控制社会每一个阶层和每一个领域的指导思想”^[8]。全能主义也注重民主化和社会参与,只不过强调政府对社会组织的绝对控

制,尤其体现在意识和行为层面,而非试图将社会组织并入国家机构或将其边缘化^[9]。该阶段的主要特征在于政府控制较强、社会组织自主性较弱,社会组织多半依附于政府进行合作,由此产生的政社关系呈现出明显的政府全能性与社会组织依附性特征。之后诸如李强、萧功秦、李景鹏等不少学者指出在新时期的中国,随着社会参与度大幅提升,政社关系呈现出的特征也发生了相应变化,开始趋向于有悖于“全能主义”色彩的合作共治,为突出延续性,故而被称之为“后全能主义”^{[10][11][12]}。另有部分学者,为了更好地分析政社合作的状况,提出了“类全能主义”^[13]、“权能主义”^[14]等新概念,足见全能主义已无法充分解释政社关系的全貌。但是,在慈善事业发展过程中,政府全能性与社会组织依附性依旧有所体现,某些社会组织的人员、资源和行为目标仍受制于政府。

(二)政府主导-社会组织半依附式参与

随着社会组织发展愈发成熟,从中央到地方,各级政府积极寻求与社会组织的互动^[15],并以吸纳模式向社会组织赋权,逐渐实现由“划桨者”向“掌舵者”^[16]的角色过渡,使得政社关系出现了“政府主导-社会组织半依附式参与”的新阶段。从宏观“国家与社会关系”上看,米格代尔认为国家在控制时不仅需要社会服从,还需要一定的合法性和社会参与^[17]。那么,从微观“政府与社会组织”关系上看,政府又如何呼应“国家与社会”这一宏观关系,既体现出社会组织对政府的服从性,又使得政府行为具备一定的合法性,并融合社会参与呢?不同的学者给出了各自的解读。金耀基提出“行政吸纳政治”模式,即政府应将社会精英以及精英团体吸纳到决策结构中,将政社整合起来^[18]。康晓光和韩恒在金耀基“行政吸纳政治”基础上,进一步提出了“行政吸纳社会”模式,即政府通过“限制”“功能替代”和“优先满足

强者利益”的方式主动吸纳社会组织参与政府的公共物品供给^[19],并在分类控制^[20]中,有效遏制社会组织对政府产生的挑战。徐家良则根据金耀基“行政吸纳政治”的思路,提出“体制吸纳问题”模式,即指在一定的体制范围内,通过多种组织形式,有效解决常态性问题和非常态问题,降低政府管理的风险,满足公民特定时期的生存、经济、环境和便利权益预期,以期保持社会的整体和谐与活力^[21]。此外,“体制吸纳问题”模式又可具体表现为“问题与公民利益密切相关”“新旧问题并存”“问题解决的直接性与补救性”和“权力让渡与权力约束”四方面特征^[22]。唐文治则结合案例,突破之前的模式分析,提出“行政吸纳服务”新模式,即以“支持”和“配合”的方式,打破政社关系的不平等性,营造新的平等性吸纳模式^[23]。此外,还有治理式吸纳、^[24]甄别性吸纳、^[25]嵌入型吸纳等其他模式。在不同吸纳模式内可提炼出两种共性的吸纳手段:其一,政府以培育官办社会组织形式实现对社会的吸纳,有学者将这批特殊社会组织视为政府的派生组织^[26],其自主性较弱,对政府依附性较强;其二,政府以关系嵌入、功能嵌入、结构嵌入和目标嵌入的方式实现对已有社会组织的吸纳^[27],此时社会组织有一定自主性,对政府依附性一般,但相比之下,政府还是处于主导地位。该阶段政社关系较为复杂,既留有前一阶段中全能政府的痕迹,又在一定程度上体现出下一阶段中社会组织自主性逐渐提升的趋势,因而第二阶段的政社关系又呈现出连接第一和第三阶段的过渡特征。

(三)政府监督-社会组织自主运作

随着社会进步和公民意识提升,许多学者发现政府开始通过放松对社会组织控制的方式激发其运作活力^[28],由此呈现出政社关系的第三阶段,即“政府监督-社会组织自主运作”阶段,该阶段在微观治理领域表现突出。具体而言,此时的

社会组织发展已较为完备,拥有清晰的组织目标、独立的人员构成和稳定的资源获取渠道。相比于政府,能够以“自下而上”的视角,深入洞察社会发展趋势和民众需求。相对地,政府为达成较好的社会治理效果,在充分考量社会组织运作能力和绩效的前提下,进一步向社会组织让渡慈善事业空间,并赋予其更多的权力^[29],使得政府嵌入和社会自治达到了一种相对平衡的状态^[30]。同时,政府与社会组织可以实现由依附式合作向独立式合作^[31],乃至平等合作的转变,让社会真正自主运作起来^[32]。此时的社会组织具有较强的自主性,对政府依附性较弱。相比之下,政府管控职能逐渐弱化,除了给予必要的扶持和指导外,仅会采取选择性干预^[33],预防社会组织发展步入误区。

纵向观之,“政府监督-社会组织自主运作”这一阶段的形成主要根源于政社关系的演变趋势:社会组织自主性的逐步提升与政府管控的逐渐弱化。相对地,政府在该过程中也实现了由“家长角色”向“支柱角色”再向“伙伴角色”的三重角色转变^[34],最终二者可建构一种较为理想型的协同共治状态,充分发挥联动效能。

(四)演变光谱:阶段性政社关系的映射

综述以往研究,学者们基本上都在探讨政社关系不同阶段的具体表现,忽视了阶段之间的内在关联性。其实,无论是宏观历史演进纵轴,还是微观城市治理进路,“政府全能-社会组织依附式参与”“政府主导-社会组织半依附式参与”和“政府监督-社会组织自主运作”三阶段并非孤立存在,而是相互关联、彼此共生,表现出政府不断让渡空间和转移职能、社会组织逐渐自主发展和承接职能的演化过程,具体可用光谱形式呈现(参见图1),借以诠释政府慈善赋权在不同政社关系阶段表现出的差异化行动逻辑。

为强化对政府慈善赋权的感知,可结合实

践,立足近年来中国慈善事业发展的一项创新举措,即建设有商业化运营能力和慈善救助功能的慈善超市。同时,以S市P区慈善超市运营现状为例,揭示出政社关系演变的阶段性特征,以及在市级层面考核压力下P区民政局无序赋权造成的慈善事业“被社会化”问题。

三、现实反思:阶段性政社关系的实践表现及其无序赋权现象

政社关系演变光谱映射出政府慈善赋权理应遵循的实践逻辑,即建立在阶段性政社关系基础之上的渐进式赋权。那么,立足现实,在慈善事业发展过程中阶段性政社关系是如何表现,以及地区政府能否遵循政社关系阶段性特征渐进有序赋权,成为理论联系实际的必然探索。为此本文基于S市P区慈善超市(一类以社会公众自愿无偿的捐助为基础,并能够借助超市管理和经营模式为困难群体和居民提供物质帮扶、志愿服务和商品销售服务的社会服务机构)在市级中期和终期两次评估中表现出的运营状况,综合思考实践中暴露的政府慈善赋权问题。

(一)阶段性政社关系的实践表现

2019年初笔者受S市民政局委托对S市P区慈善超市建设开展了中期评估工作。据评估反馈的情况,S市P区共有慈善超市30家,其中多数

运营主体为社会组织,在实际运营中反映出差异性的阶段性政社关系。为做进一步阐释,本文选取了能够反映不同政社关系阶段的慈善超市L、慈善超市Y、慈善超市H和慈善超市J,逐一分析其运营过程中的表现和特征。

1.“政府全能-社会组织依附式参与”:慈善超市L

慈善超市L成立于2006年,是上海市慈善超市建设早期探索的产物,目前主要由街道政府负责,有时会召集志愿者团体协助,但该志愿者团体仅作为政府的帮手,行动上完全依附政府,缺乏自主性。据慈善超市L的店员所讲:

“参与慈善超市运营的志愿者属于社区办的志愿者团队,主要是在开展便民活动、大型慈善活动时参与,那时我们都提前向社区办联系好的,让他们来帮忙。主要按照镇里的要求协助我们。”

慈善超市L体现的政社关系属于“政府全能-社会组织依附式参与”,社会化程度低,政府的权威性凸显。处于该关系阶段下,慈善超市L运营效果直接与街道政府负责程度和专业能力有关,实际上政府精力有限,普遍缺乏运营经验,仅能在困难群体救助上发挥出较强的功能,款物募集、商品销售、慈善文化传播、志愿服务和便民服务的功能发挥较弱,没有达到慈善超市运营的应有之效。

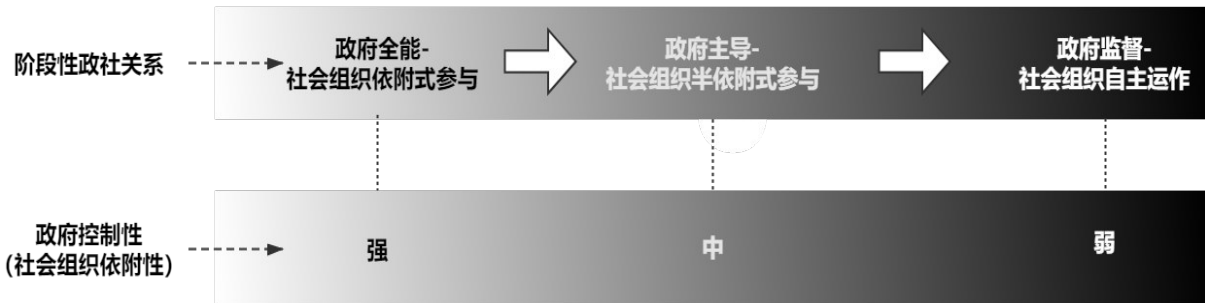


图1 阶段性政社关系演变光谱
资料来源:作者自制。

2.“政府主导-社会组织半依附式参与”:慈善超市Y和慈善超市H

负责慈善超市Y和慈善超市H运营的社会组织形式上已经独立,在政府主导下负责慈善超市的具体事务。不过,它们仍有一些区别,负责慈善超市Y运营的社会组织是由街道政府培育的,可视为街道政府内部派生的社会组织,而负责慈善超市H运营的社会组织主要是由街道政府通过购买方式引入的,可以将该类社会组织理解为一种由政府基于契约关系吸纳的外来专业化社会组织。

慈善超市Y成立于2007年,其运营主体是在街道政府推动下成立的社区慈爱公益服务社,该服务社内部成员既有街道政府的工作人员,也有公开招募的志愿者,并在日常运营过程中有一定的自主权,拥有对慈善超市部分事务自行裁量的权力。在政府的支持下,慈善超市Y除了发挥出慈善救助功能外,还具备较好的商品销售功能,并注重开展融合慈善寓意的一系列志愿活动。据社区慈爱公益服务社的理事长介绍:

“街道里给予了慈善超市很多支持,尤其是外出设摊义卖时,街道还协助招募其他的志愿者,街道党支部也会有成员参与志愿活动……平常里主要是我们自己运营,为了募集些物资,还设计了一些像绿植换旧衣的慈善活动……另外,在一些节日里也开展了一些慰老活动。”

可知慈善超市Y的日常运营主要由街道政府派生的社区慈爱公益服务社负责,普遍接受街道政府的指导和管理,因而处于政社关系演变光谱中的“政府主导-社会组织半依附式参与”阶段。

相比之下,由于慈善超市H是街道政府以购买服务形式,吸纳外来的专业化社会组织Q运营,因而在具体运营过程中,街道政府会在与Q组织协商基础上向其让渡一定的行动空间,并赋

予相应的职权,以期充分发挥Q组织的自主性。相对的,Q组织独立性、专业性较强,加之拥有的行动空间和职权较多,在运营慈善超市H时,比运营慈善超市Y社区慈爱公益服务社展现出更强的实践热情,能够自筹更多物资,并自负盈亏。同时,慈善超市H在困难群体救助、款物募集、商品销售、慈善文化传播、志愿服务和便民服务六项功能发挥上更加有效,这是社会组织专业化所带来的优势。但由于该类社会组织与街道政府存在信息不对称问题,街道政府会以关系嵌入、功能嵌入、结构嵌入和目标嵌入等方式对慈善超市H的运营主体进行监督和控制。运营慈善超市H的Q组织工作人员谈到:

“由我们运营慈善超市H时,街道政府会附加给我们一定的助困任务,对我们进行不定期的督导,关注我们的运营状况。”

由此可见,这类政社关系仍属于“政府主导-社会组织半依附式参与”阶段。

3.“政府监督-社会组织自主运作”:慈善超市J

慈善超市J是由P区的区级慈爱公益服务社自主运营,街道政府仅在慈善超市J运营前期给予支持和指导,比如提供运营场地、推荐店长和志愿者人选、提供部分资金支持和协商规范化运营制度建设等,后期全权委托该慈爱公益服务社全面负责、自主运营和自负盈亏,街道政府仅起到监督作用。运营至今,慈善超市J已彰显出较强的发展活力,能够充分网罗社会资源、创新开拓慈善形式和丰富慈善内涵,同时,除了发挥困难群体救助、款物募集、商品销售、慈善文化传播、志愿服务和便民服务等慈善超市一般功能外,在P区民政局委托下,以巡检和指导方式带动本区其他慈善超市发展。据慈善超市J的店员介绍:

“超市进行巡检和指导,会过去看一下其他

慈善超市有无该挂的牌子、需要张贴的制度,他们对顾客的态度,还有挂的衣物是不是很乱、闲置的位置有没有用起来等,并给予建议。”

如此成熟的社会组织,自然可以让政府为其让渡出更多权力空间,使其自主运营慈善超市。这种政社关系已发展至演变光谱中的“政府监督-社会组织自主运作”阶段。

(二)无序赋权下慈善超市“被社会化”

以市级名义开展的中期评估工作对P区民政局造成了一定的压力,在压力倒逼下P区民政局开展了对本区慈善超市的集中整治,强化政府赋权,进一步提升慈善超市社会化运营能力。据2019年11月11日《P区慈善超市自评报告》反映,P区民政局在接到中期评估结果后,立刻将慈善超市布点建设和社会化运营放在民政工作首位,努力实现P区慈善超市在街道的全覆盖,同时号召各街道务必推进慈善超市向社会化转型,赋予运营权能和行动空间,提升社会自主性,由此造就了一股运动式地方治理之风^[35],使得慈善超市好似营造出了一种普遍步入“政府监督-社会组织自主运作”阶段的现象,但这种突进式的无序赋权真的起到实质性效果吗?

2019年底,笔者再次受S市民政局委托,对S市P区慈善超市建设开展了终期评估工作。果不其然,评估结果与P区自评报告反馈情况有一定差距。虽然自评报告中P区慈善超市达成了全覆盖目标,并且全权委托社会组织承接慈善超市运营的情况,与之前相比也明显增多,但仅20家运营实体是社会组织,其他一些仍是在街道政府推动下注册成立的、以街道名称命名的社区慈爱公益服务社,实际上还是采取慈善超市Y的运营方式,由街道派人负责管理,仍没有达成真正意义上的慈善超市社会化运营,属于典型的“被社会化”。再聚焦那20家已实现社会化运营的慈善超市,其承接方的能力参差不齐,其中大部分是被

盲目推进到“政府监督-社会组织自主运作”阶段,实则依旧难以脱离政府管控,“被社会化”情况依旧明显。

由此可见,这种在未能充分考虑到街道一级政社关系状态,也没能深入考察不同社会组织承接能力差异性的前提下,仅为应对市里考核而做出的集中化、跨阶段、突进式的政府赋权,已经导致P区多数慈善超市社会化运营流于形式,缺乏应然的发展效果。政府赋权过程是个极其慎重的过程,理应遵照政社间阶段关系渐进式赋权,即在恰当政社关系阶段内推进政府赋权,不突进、不跃进、稳步开展。基于此判断,不禁提问:政府应如何实现渐进式赋权呢?本文提出应在顺应“政府全能-社会组织依附式参与”“政府主导-社会组织半依附式参与”和“政府监督-社会组织自主运作”三阶段政社关系演变趋势基础上,采用一套融合多主体互动动力机制在内的系统赋权策略。该策略具体包括两层内容:其一是揭示多主体互动的内在动力机制,其二是彰显政府有序赋权的渐进操作方式。

四、圈层互动:渐进式赋权背后的动力机制

政社关系演变是一个动态过程,受一种融合了政府、社会组织和企业三类主体复杂交织的动力机制驱动,可借助“圈层互动”结构去阐释。“圈层互动”结构根源于揭示组织互动行为发生缘由和过程的资源依赖理论,即组织需要通过不断募集资源实现自身的生存和发展,然而资源往往来源于其所依赖的环境中的各类要素,需要通过竞争、联盟、嵌入等互动方式从这些要素中获取^[36]。这种基于资源依赖理论的“圈层互动”结构,实则是对社会组织和政府、企业间非零和博弈过程的形象呈现^[37],参见图2。

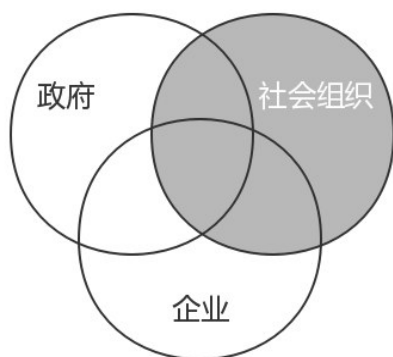


图2 “圈层互动”结构

资料来源：徐家良等：《新时期中国社会组织建设研究》，北京，中国社会科学出版社，2016年。

深入“圈层互动”结构内部，又包含着两类构成要素和三种动态形式。两类要素指的是结构构成中所需的“核”与“圈”；三种动态形式指的是“单圈自转”“双圈联转”和“三圈互转”。

从两类要素来看，“圈层互动”结构中的“核”指的是政府圈、社会组织圈和企业圈各自的组织特征，可以将其视为组织运作的目标或动力。政府圈的“核”就是行使公共权力，强制性地分配国家和社会资源，维护社会秩序，如案例中慈善超市在政府要求下发挥分配救助物资、提供帮困服务和反映民众需求等一系列功能；社会组织圈的“核”则体现为利用政府、企业、社会其他组织提供的资源为社会服务，对应慈善超市的运营过程，可表现为依靠各类主体提供的物资以资助困难群体生活，同时宣扬慈善文化和互助精神；企业圈的“核”有其营利性色彩，通过为社会公众提供消费品的形式获取利润，在慈善超市运作中部分爱心企业会选择为慈善超市提供资助，达成社会影响力投资，进而扩大收益。

相对地，“圈层互动”结构中的“圈”则是指政府、社会组织和企业圈在“核”的影响下所开展的具体事务。根据具体事务的解决方式，出现“单圈自转”“双圈联转”和“三圈互转”三种动态形式：第一，“单圈自转”指的是政府圈、社会组织圈和

企业圈能够在圈内满足需求，可以不与其他圈层发生联系而独立运转，若有其他圈依附，可转化为单圈内的单元，以单圈名义运转，如处在“政府全能-社会组织依附式参与”阶段的慈善超市L，它主要由政府运营，开展的慈善事业较为基础。此时，政府能够在圈内满足自己的需求，不需要与其他圈层发生联系。相对的，参与其中的社会组织则多依附政府，主要以完成政府派发的任务为目标，体现出社会组织圈从属于政府圈的特点。第二，“双圈联转”指的是政府圈、社会组织圈和企业圈无法单独满足自身需求，需要与其他圈建立一定联系，从而形成双圈间的互助联转，如处在“政府主导-社会组织半依附式参与”阶段的慈善超市Y、慈善超市H，在运营中政府出于实现慈善超市自主运营的目的，以内部培育或外部吸纳的方式，让社会组织成为慈善超市运营实体，并向其让渡一定权力空间，以期激发社会组织本身自主性和运营活力，出现了政府圈与社会组织圈的“双圈联转”现象。第三，“三圈互转”指的是政府圈、社会组织圈和企业圈各自需求进一步提高，因而需要三者加深合作实现共赢，由此形成“三圈互转”新形式，如处在“政府监督-社会组织自主运作”阶段的慈善超市J，它是在“双圈联转”基础上出于吸纳资源、扩大发展规模的目的，引入企业圈，让更多注重社会责任投资的爱心企业以提供物资、场地和其他方面资源的方式参与到慈善超市的运营环节，进一步带动慈善超市多样化发展^[38]。

“圈层互动”结构从主体视角出发，揭示了互动产生的潜在动因，即在应对具体事务过程中，政府、社会组织和企业依据资源依赖性所表现出不同层次的合作需求^[39]。由此，如图3所示，可将“圈层互动”结构与政社关系演变光谱有机结合，能够有效揭示慈善事业发展过程中政社关系演变的动态变化，从而透视政府慈善赋权的内在动

力,亦可以直接作用于渐进式赋权的方式选择。

五、渐进策略:政府慈善赋权的路径选择

渐进策略,属于一种政策调试的特殊思路,注重于保持政策的连续性和继承性,是一种可供选择的理性决策方案^[40],属于渐进决策理论的现实映射和系统应用。早期德罗尔曾提出渐进决策理论的三个基本前提:第一,现行政策要令人满意,使边际变化足以实现,并演变为公众可接受的政策改进成果;第二,政策对应的问题,其性质必须具有高度的连续性;第三,处理问题的可用手段必须具有高度的连续性^[41]。林德布洛姆则具体剖析了渐进决策理论应遵循的战略准则:“满足”“下一个机会”“反馈”“可补救性”“连续性”“瓶颈口”与“渐进主义”。同时,解答了渐进决策为何需要多元主体参与的问题,即“‘权力’事实上常掌握在几个人手里,而不是掌握在一个人手里。因此,政策是通过这些人彼此行使权力或影响力的复杂的过程被制定出来的^[42]”。后来,许多学者应用该理论解释政府在政治、经济、文

化和社会等多领域的决策问题。不过,也有部分学者产生质疑,德弗里斯就在批判渐进决策理论基础上,提出了创新决策理论,侧重揭示创新这一非理性因素对决策的影响,以求通过头脑风暴、想象力和行为训练等方式重组问题,以探寻新的解决方案。与注重于逻辑、可预测性、稳定、命令和安全的渐进决策理论价值观不同,创新决策理论强调于直觉、创新、改变、模棱两可,乃至一定的风险性^[43]。基于对创新决策理论的分析,思考渐进决策理论在现实中的应用,需要追加“过程创新性”这一非理性因素的考量。此外,结合S市P区的慈善超市实践,可相继加入“议事协定”“时限性”和“可回溯性”三方面准则,符合实践过程政府赋权的需要,由此构成了政府慈善赋权渐进策略的十一项准则(详见表1)。

同时,“政府将慈善事业发展的相关职权赋与社会组织”这一决策导向,符合渐进决策模式的基本前提:第一,现行的慈善事业赋权政策符合人们的理想预期,令人满意;第二,政府赋权具有连续性;第三,采取的赋权策略和具体手段也具有连续性。因而在赋权中,可以采用渐进决策

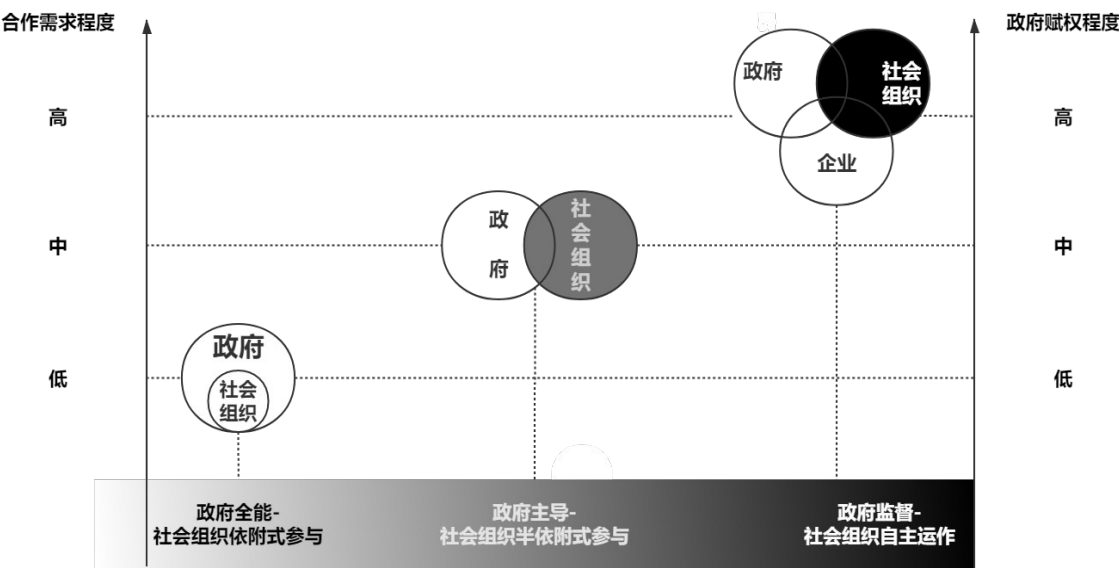


图3 渐进式赋权内在的动力机制图
资料来源:作者自制。

表2 慈善事业政府渐进式赋权的十一项准则

序号	遵循准则	主要方面	具体要求
准则一	满足	设立慈善事业赋权目标	基于政社关系的演进过程,分别确定“第一阶段”、“第二阶段”和“第三阶段”的政府赋权目标。
准则二	议事协定	设立慈善事业赋权会议	建立社会组织与政府间的对话平台,协商决定慈善事业赋权程度。
准则三	时限性	设立慈善事业赋权期限	为保证赋权过程的时效性,应在协商基础上制定赋权期限。
准则四	下一个机会	设立赋权试点机制	为防止“被社会化”风险,可选用试点法逐步推进。
准则五	反馈	设立调查反馈环节	为利益相关者开通渠道,反馈承接政府职权的社会组织在发展慈善事业方面的实际效果。
准则六	可补救性	设立预警机制	根据调查,若社会组织在承接政府职权后,无法有效推动慈善事业发展,但有改进可能,政府可给予及时的支援和帮扶。
准则七	可回溯性	设立收权机制	根据调查,若社会组织在承接政府职权后,无法有效推动慈善事业发展,并无改进可能,政府可及时收回下放的职权。
准则八	连续性	设立观测机制	为保证慈善事业发展效果,政府赋权后,需对社会组织进行长期观测。
准则九	瓶颈口	设立培训机制	政府赋权“瓶颈口”在于社会组织的自身实力,因此可设立培训机制,综合培育社会组织在承接政府职能和发展慈善事业方面所必须具备的技术和能力。
准则十	渐进主义	设立渐进赋权规划	政府赋权过程需把控每一阶段的核心任务,并做好任务落实的详细规划。
准则十一	过程创新性	设立渐进赋权创新模式	政府赋权过程需要因地制宜创新赋权方式,形成政社间多样化的合作状态。

资料来源:(1)(美)查尔斯·林德布洛姆:《决策过程》,竺乾威等译,上海,上海译文出版社,1988年。

(2)S市P区慈善超市调研材料。

模式,并可将政府渐进式赋权分为两个时段:

第一个时段是政社关系由“政府全能-社会组织依附式参与”阶段向“政府主导-社会组织半依附式参与”阶段转变时的政府赋权。政府在该时段要转变传统政府全能的思维,基于政社合作需求的提高,在协商基础上,设立由政府让渡空间和权力的目标,以试点方式推进政府向社会组织赋权,在一定期限内,打造政府和社会组织的“双圈联转”,实现政社关系由“政府全能-社会组织依附式参与”向“政府主导-社会组织半依附式参与”过渡。其中,对于试点过程中的社会组织(包括政府派生的社会组织或公开招募的外来专业化社会组织),政府可根据自身条件,给予其人、财、物三方面核心因素的必要扶持,并赋予一

定的职权。同时,政府可基于慈善事业利益相关者的反馈,评估社会组织能力,并以此为依据,或引导社会组织不断提升自身能力,或对表现较差的社会组织收回权力。这就要求政府还需对社会组织持续性地进行观测,并予以能力上必要的指导。此外,出于渐进目的,一步步解决赋权中的相关问题,同时,在“过程创新性”的要求下,政社间可通过协商创新出多样化的合作形式,丰富慈善事业的发展模式。基于此分析,对应于P区的慈善超市建设,则需要P区民政局动员各街道在该时段中,以向社会组织让渡权力空间为导向,以试点为方式,以协商为手段,在鼓励部分慈善超市先行尝试培育当地社会组织或吸纳其他专业化社会组织参与的过程中,为其提供场地、

财物和信息等多方面的支持。在社会组织运营慈善超市期间,划分阶段性运营目标,以此为依据进行基于民意反馈的评估工作,实际了解社会组织的运营绩效,并有针对性地开展培训,循序渐进地提升社会组织运营能力。同时,根据具体的绩效情况,逐渐扩大其权力范围和行动空间。若试点成功,可予以推广,并在一定期限内从社会组织自身承载力出发赋予其相应权力,在期限结束时以考核方式调整政府赋权程度,以此稳固政社合作,不断提升社会自主性。值得一提的是,推广过程中亦离不开政社间的互动协商,以期不断创新合作形式,提升慈善超市的运营效果,为周边人群带去更多福利。

第二个时段是政社关系由“政府主导-社会组织半依附式参与”阶段向“政府监督-社会组织自主运作”阶段转变时的政府赋权。政府在该时段要进一步推进赋权工作,设立由政府主导向政府监督演进的目标,注重于发挥社会组织的自主性,相应地政府则逐步实现由“台前”向“幕后”的转移。此外,倡导社会组织拓展合作网络,依凭社会组织在社会效益创造上的优越性,吸引社会责任感较强的爱心企业参与,以此促成政府、社会组织和企业的“三圈互转”,实现政社关系由“政府主导-社会组织半依附式参与”向“政府监督-社会组织自主运作”的阶段转变,这也预示着渐进式赋权的最终成功。具体而言,在该时段中政府应对于试点过程中的社会组织(包括政府派生的社会组织或公开招募的外来专业化社会组织),除给予政府能力内的、关乎于社会组织人、财、物三方面核心因素的扶持外,应在一定的期限内,进一步向社会组织赋权,让社会组织逐步摆脱对政府的依附。同时基于慈善事业利益相关者的反馈,观测社会组织运作状况,评估社会组织运作水平,以此为基础,给予社会组织能力上的引导,甚至是有选择性、差异有效的培育,并

配以专业知识和社会网络的支持^[44]。当然,也需确定是否再继续由社会组织独立承接慈善事业的推进工作。此外,政府要引导和鼓励社会组织不断创新慈善事业的推进形式,提升慈善事业的推进效能,达到公众对慈善事业的预期。聚焦于S市P区的慈善超市建设,采取的方式仍是试点。在试点前,应对运营这些慈善超市的社会组织进行更高要求的评估。评估依旧以民意为准,根据评估结果,政府需给予社会组织运营能力上的指导,并在协商基础上,按规定期限赋予社会组织更多的行动空间和对应职权,逐步实现社会组织对慈善超市的独立运营。政府也随之转入“幕后”,对慈善超市的运营状况行使监督权,引导其不断创新慈善超市的运营模式和活动方式,进一步提升慈善超市运营效果,成为带动本地区慈善事业发展的公共平台。

至此,政府慈善赋权渐进策略的十一项准则均可在两个政社关系演进时段中付诸实践,系统建构统一有序、公平公正的赋权环境,较好地推动中国慈善事业朝着社会化方向迈进,以至走出一条多元主体参与下的中国特色慈善事业发展之路,更好地为民造福。

注释:

- [1]陶希东等:《共建共享:论社会治理》,上海,上海人民出版社,2017年。
- [2]孙萍、吕志娟:《慈善事业发展中的政府角色定位》,《中州学刊》,2006年第2期。
- [3]Robert S. Gilmour, Laura S. Jensen. Reinventing Government Accountability: Public Functions Privatization, and the Meaning of “State Action”. *Public Administration Review*, 1998, 58(3):247-258.
- [4]William R. Keech, Michael C. Munger. The anatomy of government failure. *Public Choice*,

2015, 164(1):1 42.

[5](英)达霖·格里姆赛、(澳)莫文·K·刘易斯:《公私合作伙伴关系:基础设施供给和项目融资的全球革命》,济邦咨询公司译,北京,中国人民大学出版社,2008年。

[6]赵文聘:《社会事业中的角色细分与功能组合》,《学习与实践》,2020年第2期。

[7]郁建兴、沈永东:《调适性合作:十八大以来中国政府与社会组织关系的策略性变革》,《政治学研究》,2017年第3期。

[8]邹说:《中国廿世纪政治与西方政治学》,《经济社会体制比较》,1986年第4期。

[9]Christopher Heurlin. Governing Civil Society: The Political Logic of NGO State Relations Under Dictatorship. *Voluntas: International Journal of Voluntary & Nonprofit Organizations*, 2010, 21 (2): 220-239.

[10]李强:《后全能体制下现代国家的构建》,《战略与管理》,2001年第6期。

[11]萧功秦:《中国后全能型的权威政治》,《战略与管理》,2002年第6期。

[12]李景鹏:《后全能主义时代:国家与社会合作共治的公共管理》,《中国行政管理》,2011年第2期。

[13]章高荣:《类全能主义:对中国国家社会关系的一个整体性理解》,《经济社会体制比较》,2018年第6期。

[14]褚松燕:《从全能主义到权能主义——改革开放以来中国政治发展变迁的一种解释框架》,《中央社会主义学院学报》,2018年第4期。

[15]Jennifer Y. J. Hsu, Reza Hasmath. The Local Corporatist State and NGO Relations in China. *Journal of Contemporary China*, 2014, 23(87): 516-534.

[16](美)戴维·奥斯本、特德·盖布勒:《改革政府:

企业家精神如何改革着公共部门》,周敦仁等译,上海,上海译文出版社,2006年。

[17](美)乔尔·S.米格代尔:《社会中的国家:国际与社会如何相互改变与相互构成》,李杨、郭一聪译,南京,江苏人民出版社,2013年。

[18]金耀基:《中国政治与文化》(增订版),香港,牛津大学出版社,2013年。

[19]康晓光、韩恒:《行政吸纳社会——当前中国大陆国家与社会关系再研究》,《中国社会科学》(英文版),2007年第2期。

[20]康晓光、韩恒:《分类控制:当前中国大陆国家与社会关系研究》,《社会学研究》,2005年第6期。

[21]徐家良:《“体制吸纳问题”:社区组织动员的功能》,《中国行政管理》,2007年第9期。

[22]徐家良:《新组织形态与关系模式的创建——体制吸纳问题探讨》,《北京大学学报》(哲学社会科学版),2008年第3期。

[23]唐文治:《行政吸纳服务——中国大陆国家与社会关系的一种新诠释》,《公共管理学报》,2010年第1期。

[24]杨宝:《治理式吸纳:社会管理创新中政社互动研究》,《经济社会体制比较》,2014年第4期。

[25]陈天祥、应优优:《甄别性吸纳:中国国家与社会关系的新常态》,《中山大学学报》(社会科学版),2018年第2期。

[26]史普原、李晨行:《派生型组织:对中国国家与社会关系形态的组织分析》,《社会学研究》,2018年第4期。

[27]王志华:《论政府向社会组织购买公共服务的体制嵌入》,《求索》,2012年第2期。

[28]Qiusha Ma. The Governance of NGOs in China Since 1978: How Much Autonomy?. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2002, 31 (3): 305-328.

[29]Shen Yongdong, Yu Jianxing. Local Govern-

ment and NGOs in China: Performance-Based Collaboration. *An International Journal*, 2017, 15 (2):177-191.

[30]汪锦军:《嵌入与自治:社会治理中的政社关系再平衡》,《中国行政管理》,2016年第2期。

[31]彭少峰:《依附式合作:政府与社会组织关系转型的新特征》,《社会主义研究》,2017年第5期。

[32]郁建兴、陈奕君、彭朱刚等:《让社会运转起来——宁波市海曙区社会建设研究》,北京,中国人民大学出版社,2012年。

[33]Jessica C. Teets. Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China. *The China Quarterly*, 2013, 213 (213): 19-38.

[34]苏曦凌:《激发社会组织活力的政府角色调整——基于国际比较的视域》,《政治学研究》,2016年第4期。

[35]周雪光:《运动型治理机制:中国国家治理的制度逻辑再思考》,《开放时代》,2012年第9期。

[36]Jeffrey Pfeffer, Gerald Salancik. The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective. New York: Haper and Row, 1978.

[37]Carolyn Hsu. Beyond Civil Society: An Organizational Perspective on State NGO Relations in the People's Republic of China. *Journal of Civil Society*, 2010, 6(3):259-277.

[38]徐家良、张圣:《中国疫情防控多主体关系的

动态诠释》,《上海交通大学学报》(哲学社会科学版),2020年第5期。

[39]薛美琴、马超峰:《社会组织的独立性:合法与有效间的策略选择》,《学习与实践》,2014年第12期。

[40]赵成根:《论渐进决策模式的有效性》,《社会科学》,1989年第5期。

[41]Yehezkel Dror. Muddling Through - 'Science' or Inertia?. *Public Administration Review*, 1964, 24 (3):153-157.

[42][美]查尔斯·林德布洛姆:《决策过程》,竺乾威等译,上海,上海译文出版社,1988年。

[43]Camille Cates. Beyond Muddling: Creativity. *Public Administration Review*, 1979, 39(6):527-532.

[44]郁建兴、滕红燕:《政府培育社会组织的模式选择:一个分析框架》,《政治学研究》,2018年第6期。

*基金项目:国家社会科学基金重大项目“慈善组织的治理和监督机制研究”(编号:20&ZD182)。

作者简介:张圣,上海交通大学中国城市治理研究院、国际与公共事务学院博士研究生,上海,200030;徐家良,上海交通大学中国城市治理研究院研究员、国际与公共事务学院教授、中国公益发展研究院院长,博士生导师,上海,200030。

(责任编辑:邓飙)