

治理吸纳慈善

——新时代中国公益慈善事业的总体特征

朱健刚 邓红丽

摘要:新时代下,中国公益慈善事业发生了新的转型,呈现出治理吸纳慈善的总体特征。治理吸纳慈善的核心是国家汲取能力,国家汲取能力是国家治理能力的重要组成部分。在新时代的公益慈善事业中,公益慈善组织正从以往分类控制体系下发挥拾遗补阙作用的角色逐渐成为社会治理的重要主体,为国家治理战略目标服务,国家汲取能力也通过治理吸纳慈善得以体现和深化。汲取资源的范畴突破了传统资源观的局限,逐渐向意识形态、行政管控及战略资源领域延伸。在治理吸纳慈善下,国家与社会达成了深层次的合作与嵌入关系:国家通过意识形态的吸附、行政监管及战略资源的运用有效地汲取了社会资源,而社会组织的合法性与战略位置也被提升到一个前所未有的高度。治理吸纳慈善的总体特征促使那些相对独立的草根组织发生了新的转向:回归社区、回归志愿者的自组织、回归传统慈善以及让商业和企业家担负起自己的公益使命成为民间公益转向的重要形式。

关键词:行政吸纳社会;治理吸纳慈善;国家汲取能力;公益慈善

一、引言

2017年底,党的十九大宣布“中国特色社会主义进入新时代”^①。三年多来,这个历史新阶段的划定无疑给社会发展带来很多新的想象以及意外的后果。变化之一突出体现在自20世纪90年代中期以来悄然复兴的公益慈善领域。一方面,越来越多的普通人开始参与到社会建设与公益慈善的实践中来,社会自组织成为公益慈善领域的重要主体;另一方面,中国的公益慈善事业相对于其他社会领域,又表现出对政府更多的依附,呈现出“依附性自主”状态。^②通过对我国公益慈善事业的分析,可以帮助我们更深入地去审视国家与社会关系的变迁。

中国的现代公益慈善事业传承自古代中国,最早可追溯至明代后的民间善举。^③晚清至民国,随着中国与西方开展了对话和交流,慈善逐渐从宗族福利和社区福利中独立出来,成为推动民族国家现代化的重要动力。^④现代公益慈善事业也由此诞生,并一直绵延到20世纪50年代末期。60

收稿日期:2021-07-04

作者简介:朱健刚,南开大学周恩来政府管理学院(天津 300350)教授,主要从事社区、公益慈善研究;邓红丽,南开大学周恩来政府管理学院博士生,主要从事公益慈善研究。

① 习近平:《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》,北京:人民出版社,2017年,第11页。

② 王诗宗、宋程成:《独立抑或自主:中国社会组织特征问题重思》,《中国社会科学》2013年第5期,第54页。

③ 韩德林:《行善的艺术——晚明中国的慈善事业》,南京:江苏人民出版社,2015年,第9页。

④ 朱友渔:《中国慈善事业的精神——一项关于互助的研究》,北京:商务印书馆,2016年,第113页。

年代后,以计划经济为基础的总体性国家治理逐渐取消了民间慈善组织,以“学雷锋、做好事”为核心理念的共产主义慈善成为主流。到了90年代,政府开始为慈善正名,一系列官办慈善组织(如慈善会)应运而生,民间公益也重返历史舞台。21世纪后,中国公益慈善事业取得飞速发展,并彰显出强劲的社会活力,2008年汶川地震救灾更是将民间公益推向高潮。可以说,2008年至2018年的十年是以公民公益为主流的“黄金时代”。^①这一时期中国社会领域出现了两个典型现象:一方面,在社会组织松绑之后,各种公益型基金及专业社会组织开始出现,社会资源得以整合,公益慈善呈现出组织化、专业化和行业化的趋向,民间组织成为公益慈善领域的主体;另一方面,这种社会活力的爆发仍然是在一个党国一体的“碎片化威权治理”结构中进行^②,国家通过分类控制的体系,始终有效地控制着社会的组织化进程以及社会组织的发展边界^③。中国现代公益正是在这种分类控制与松绑的平衡中取得了飞速发展。

不过,进入新时代以后,这种行业发展和分类控制的平衡却发生了重要的变化。近几年来,在不断推进国家治理体系和治理能力现代化的背景下,慈善事业从之前的野蛮生长阶段逐步被吸纳到国家治理体系中,正式成为国家战略体系的一部分。新时代中国公益慈善事业呈现出“治理吸纳慈善”的总体特征,本文希望对这一变化进行探索性的研讨。

二、从“行政吸纳社会”到“治理吸纳慈善”

政府与公益慈善组织的互动是理解当代中国慈善事业发展的主轴,也是理解其发展趋势和基本特征的核心视角。国家—社会关系的框架虽然因为其二元划分的暗含假设屡屡受到不适合中国国情的批评,但是在公益慈善领域的分析中,如果取消掉它的二元对立的暗喻,看到它们彼此之间的张力和合作关系,那么它仍然对中国的公益慈善事业发展具有解释力。

在有关国家与社会关系的研究中,市民社会和法团主义是最经典的两大分析框架,这两种框架由西方引进中国学术界,用于分析改革过程中随着政治控制的放松和市场经济的兴起所带来的一套新的国家支配体制,生产出了大量优秀的研究成果。然而,在理论本土化的过程中,面对中国复杂的现实情境,一些学者也开始质疑和反思两种理论解释中国的有效性,并尝试突破西方的解释框架,对中国国家与社会之间的关系作中国式的解读,其中康晓光等人提出的“行政吸纳社会”具有重要影响。

康晓光分析国家与社会关系的切入点便是考察政府管理社会组织的方式,他早年间提出“分类控制体系”的概念,用来描述国家对社会组织的实际控制。在分类控制体系中,国家根据政府利益需求及被控制对象的挑战能力来决定实施什么样的控制策略和控制强度,“国家控制社会”是其根本特征,社会组织所发挥的作用仅仅是拾遗补阙。^④在分类控制体系的理论视域下,康晓光进一步提出“行政吸纳社会”,行政指政府或国家,也指政府或国家的行为,社会指市民社会或合作主义所指称的社会,吸纳则指政府通过一系列努力使反抗国家之类的社会结构无法出现。^⑤行政吸纳

① 徐会坛、朱健刚:《2018年中国慈善事业综述——适应、反思和探索出路的一年》,杨团主编:《中国慈善发展报告(2019)》,北京:社会科学文献出版社,2019年,第27页。

② 朱健刚:《疫情催生韧性的社会治理共同体》,《探索与争鸣》2020年第4期,第216—223+291页。

③ 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,第76页。

④ 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,第87页。

⑤ 康晓光、卢宪英:《改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会》,王名主编:《中国民间组织30年——走向公民社会(1978—2008)》,北京:社会科学文献出版社,2008年,第332页。

社会的核心机制是指理性政府通过控制和功能替代这两种方式来管理社会组织。^①通过培育可控制的民间组织体系,既可以利用非政府方式满足社会需求,也有利于维护政权权威和社会稳定。康氏的理论强调了国家对社会的控制,由此也形塑了新型的国家与社会关系。他进一步指出,改革开放后,中国确实出现了国家与社会的分离,但这种分离在时间和范围上都是有限的。国家与社会在经历了短暂的分离之后,行政紧接着就通过吸纳社会重建了国家与社会的融合。^②在此过程中,国家对社会组织的干预和影响无处不在。

行政吸纳社会理论从现实情境下中国的政治体制出发,通过分析政府管理社会组织的方式建构出不同于“市民社会”“法团主义”的解释框架,对于理解中国的国家—社会关系具有重要的参考意义。这一理论也被后来的学者加以发展。例如杨宝提出“治理式吸纳”,他认为中国政社互动体现出治理式吸纳的特征,这种互动模式强调政府主导下的合作与吸纳,是对行政吸纳社会的拓展,也更符合中国现实。^③吴月则认为改革开放后,政府一方面希望社团能自主运营,帮助减轻政府压力,另一方面又希望能控制社团以实现政府部门利益需求。这种矛盾心态使得政府用嵌入式控制的方式管理社团,从而导致了社团行政化现象。^④无论是治理式吸纳还是嵌入式控制,都延续了行政吸纳社会的基本意涵,即强调权力分配格局中国家的主导性和社会的依附性。正因如此,也有学者对行政吸纳社会提出反思和质疑。唐文玉就认为行政吸纳社会过于强调国家的控制,具有片面性和明显的权威主义色彩,遂提出“行政吸纳服务”概念^⑤,希望将行政吸纳社会中对权力的关注转移到服务层面,强调提供公共服务时国家与社会力量的合作。顾昕也提出类似的观点,她认为行政化治理现已被互动式治理所取代,行政机制、市场机制、社群机制成为互动治理的三大主体,国家、市场、社会通过制度化的互动形成了新的互补和合作关系。^⑥

笔者也认为,在国家与社会的权力格局中,中国社会虽仍是行政主导的社会,但政府的行政能力似乎还远远没有达到能够吸纳整个社会的地步。在21世纪的前15年,虽然存在着行政试图吸纳社会的趋向,但是社会却并没有因此就被完全地吸纳到行政体系中来。这一方面是因为社会资源的进入,尤其是基金会的发展,使得社会组织并不会去单纯依赖政府的资源,从而在多元资源的支持下保证自己能够有一定的自主性;另一方面,强调精简政府职能的行政体系也并没有足够的力量来吸纳社会组织的发展。从某种意义上来说,吸纳是需要行政成本的。在“集中力量办大事”的国家战略指引下,行政体制仍然集中于经济和城市发展,其实并没有过多资源来重新吸纳社会。此外,不同层级的政府似乎也没有足够的力量来吸纳不同层级的社会组织,尤其是区县以下的基层政府更是常常面临资源不足的局面。因此,更多的政社关系其实还是呈现出合作的关系。行政吸纳社会理论固然揭示了在权力分配格局中国家的主导性和社会的依附性,但是社会组织在公益慈善领域的主体性在21世纪初期的15年里其实并没有丧失,而是尽可能在政府管理的间隙中以拾遗补阙的方式来获得自主发展。

事实上,自20世纪90年代中期以来,中国的民间公益就是从原有计划体制内的慈善捐赠和志

① 康晓光、卢宪英:《改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会》,王名主编:《中国民间组织30年——走向公民社会(1978—2008)》,第333页。

② 康晓光、卢宪英:《改革时代的国家与社会关系——行政吸纳社会》,王名主编:《中国民间组织30年——走向公民社会(1978—2008)》,第333页。

③ 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,第207—208页。

④ 吴月:《嵌入式控制:对社团行政化现象的一种阐释——基于A机构的个案研究》,《公共行政评论》2013年第6期,第107页。

⑤ 唐文玉:《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,第18页。

⑥ 顾昕:《走向互动式治理:国家治理体系创新中“国家—市场—社会关系”的变革》,《学术月刊》2019年第1期,第86页。

愿服务逐步脱嵌而发展起来的。在市民社会思潮的影响下,尤其是当公益慈善组织开始形成以公民权利和责任为价值基础的所谓现代专业的公益慈善行业运作规则和治理体系后,公益慈善组织就逐渐从所谓合法性不足的“生存”阶段过渡到“自主”阶段,有的甚至发展迅速,这种发展对政府的慈善管理体制也产生了重要的影响。^①在21世纪的前十年,我们更多看到的其实不是吸纳,而是相对松弛的管控。而从2008年到2015年间,除了管控,政府也开始积极支持和鼓励社会组织的发展。这种再嵌入的过程和行政管控的变化实际上是相辅相成的。在这段时期,行政体制固然表现出将生长中的社会力量纳入可控的行政轨道的企图,但也反映出政府这种控制手段的柔性化和隐性化的趋势。^②无疑,这对于之前民政部门对社会组织的不承认、不支持以及直接取缔的态度仍然是一种进步。

不过,进入新时代以后,我们看到原有的公益慈善组织自主发展和行政管控社会的平衡发生了倾斜,这个时候或许才是吸纳的真正开始。但这一次不是行政吸纳社会,而是党将社会组织提升到战略高度,作为社会治理共同体的一部分,希望社会组织与政府、企业等多元主体通过合作、对话、协商、沟通等方式来实现合作治理。在建设社会治理共同体这一政策导向下,公益组织被整合到国家治理体系中,服从于国家战略大局,这就使得公益慈善组织的自主性和依附关系都发生了重要改变。行政吸纳社会的理论已经不足以解释这一新的权力图景。本文将这种新时代中国慈善事业的发展特征概括为“治理吸纳慈善”。

三、“治理吸纳慈善”的意涵

在论述新时代中国慈善事业的发展特征前,有必要对“治理吸纳慈善”的意涵作出进一步的澄清和解释。之所以用“治理”而不是“政府”,是因为当下的治理已经不仅仅是指行政政府的治理,而是一个综合的权威体系的描述。它包含着行政、立法、司法、群团组织、大型国企以及有国家入股的大型民营企业等一整套掌握着国家权力的体系,其中核心是党,可以说当下的治理体制已成长为党全面领导的新型举国体制。慈善类似于《慈善法》中的大慈善的概念,主要是民间公益慈善。吸纳则是指政府通过汲取社会资源的方式将民间慈善力量纳入国家治理体系,为国家战略目标服务。

与行政吸纳社会相比,治理吸纳慈善的主体凸显了党的位置,这是由新时代背景下国家战略中突出党的全面领导的现实情况所决定的;吸纳的意涵由强调控制转为强调汲取,这是因为经过民间公益蓬勃发展的30年,国家不可能也无法对所有的社会组织进行控制和功能替代,国家与社会需要寻找一种新的深层次的嵌入和合作关系。如果说行政吸纳社会的吸纳是为了防止民间组织挑战政府权威的话,其价值目标在于维持政权的稳定性,那治理吸纳慈善则强调了国家与社会的合作,目的是利用社会资源,吸收社会力量参与社会治理。

治理吸纳慈善的核心是国家对社会资源的汲取,也就是国家汲取能力。在学术上,国家汲取能力作为国家能力的重要部分,在20世纪60年代由回归国家学派正式提出,其代表人物有彼得·埃文斯、锡德·斯考切波、乔尔·米格代尔等。回归国家学派受马克斯·韦伯及当代政治理论的影响,把国家当作重要的行为主体来解释国家行为,强调国家本身就具有汲取社会资源的天然属性,

① 朱健刚:《中国公益慈善十年的转型与争议》, <http://www.chinadevelopmentbrief.org.cn/news-21518.html>, 访问日期:2021年5月16日。

② 吴月:《吸纳与控制:政府购买社会服务背后的逻辑》,《上海行政学院学报》2015年第6期,第75页。

这对于理解国家行为和国家政策具有重要意义。斯考切波在其著作《国家与社会革命》中就指出,国家是一套以行政和强制为基础的组织体系,任何国家都要首先并主要是从社会中抽取资源,并利用这些资源来创设和支持强制组织和行政组织,从社会中提取出来的资源会进一步强化国家的自主性。^①米格代尔则更激进,他不仅认为国家是一种依赖于从社会中抽取资源并进行分配的组织,还指出只有当社会控制高度集中时,一个强有力的国家才能出现。^②在现代社会,国家汲取社会资源以满足国家运转的需要也被视为基础性的国家治理能力。正如 Almond 和 Powell 所说,“汲取能力和现代国家在很大程度上是一对密不可分的双胞胎”^③。我国学者中,国家能力研究的代表人物是王绍光,他也认为国家能力是实现国家意志、完成国家任务的基础,并认为国家汲取财政的能力是最重要的国家能力。^④

回归国家学派极具洞见地指出,国家具有向社会汲取资源的属性,并从国家能力的角度去解释国家行为,这对于理解国家与社会关系都很有借鉴意义。不过,这些政治学家更多是从宏观角度去阐释国家能力的,国家汲取资源的对象也集中在物质、能量等方面。因此,随着时代的发展及国家能力的不断加强,国家汲取能力的研究也应突破传统资源观的局限,向社会领域的其他方面延伸。本文提出治理吸纳慈善,正是试图延续回归国家学派对于国家汲取能力的基本判断,但同时突破财政资源的局限,考察一个更大范围内更深层次的国家对社会资源的汲取形式。

四、“治理吸纳慈善”的行为特征

国家汲取能力是国家治理能力的重要组成部分,强有力的汲取能力为国家治理的高效运作提供坚实的资源基础。^⑤新时代下,党将实现国家治理体系和治理能力的现代化视为核心目标,体现出国家向社会汲取资源的重视,慈善事业也很自然地被视为社会资源的集中地。

从近几年来慈善事业的发展来看,国家充分发挥出其自主性,国家治理与慈善事业的关系呈现出治理吸纳慈善的政社特征。具体而言,治理吸纳慈善表现为国家汲取社会资源的三个方面,分别为意识形态的吸附、行政上的依法规制以及战略资源的汲取。通过这三个方面,国家汲取能力进一步提升,国家治理体系和治理能力现代化也由此完善。

(一)意识形态的吸附:社会组织获取正当性的前提

合法性问题一直是社会组织发展的核心问题,而这也是众多草根组织力图获取正当性和体制内资源的关键挑战。高丙中曾从社会学关于合法性的理论中引申出中国社会团体合法性的操作概念,分别为社会合法性、行政合法性、政治合法性、法律合法性四种。他进一步指出,政治合法性对于中国社团的存在和发展尤其重要,其关键在于社团或社团活动是否符合某种政治规范以及被党委系统所接受。对于民间社团来说,只有获得政治合法性,社团才有可能申请成为法人和获得相应的体制内资源。而且在最低限度上,社会组织还可以用政治合法性来回应行政和执法部门的

① 西达·斯考切波:《国家与社会革命——对法国、俄国和中国的比较分析》,何俊志、王学东译,上海人民出版社,2015年,第30页。

② 乔儿·S.米格代尔:《强社会与弱国家:第三世界的国家社会关系及国家能力》,张长东等译,南京:江苏人民出版社,2009年,第273页。

③ Gabriel A. Almond and Bingham G. Powell, *Comparative Politics: A Development Approach*, Boston: Little, Brown and Company, 1966, p.244.

④ 王绍光、胡鞍钢:《中国国家能力报告》,沈阳:辽宁人民出版社,1993年,第6页。

⑤ 汪仕凯:《后发展国家的治理能力:一个初步的理论框架》,《复旦学报》(社会科学版)2014年第3期,第163页。

压力。^①因此,中国大多数社团也不断地通过强化政治合法性来支撑自己的发展。

在国家治理体系进一步完善的新时代背景下,这一政治合法性被提到了更高的位置。在过去,如高丙中指出,“政治合法性是刚性要求,但运用哪一条政治规范以及判断与规范符合的程度如何,却是弹性的”^②。现如今,政治合法性的弹性逐渐消失,有了越来越具体的要求。这一情况的转变与新时代的政治转型是密不可分的,新时代的社会治理体系强调党的全面领导地位,党在国家治理体系中的作用逐渐从隐身直接走向前台。对应到社会组织管理中,党建引领就成为新时代下慈善事业的首要任务。

需要指出的是,党建引领并不是新时代下才出现的新举措。在党的执政实践过程中,对社会组织的管理一直都是从“以党建促管理开始”的。早在20世纪90年代,中组部就下发专门文件,号召在非政府组织中组建党的基层组织,扩大党的组织网络覆盖范围。^③在此政策要求下,许多社会组织或社团都建立了党委、党组、总支、支部、联合支部等党组织。不过,这种要求仍然是倡导性质的,党建工作也主要覆盖在官办社会组织以及规模较大的民间组织中。当时的民间慈善总体来说数量偏少,规模较小,在社会领域内也不活跃,因此对他们的党建工作没有硬性要求。2008年汶川地震救灾以后,大量民间慈善组织如雨后春笋般建立起来,这些公益慈善组织不仅数量增多,而且在社会各个领域异常活跃。但是,在这一段时间,党的领导作用在社会组织管理中并没有凸显出来,民间慈善组织仍然处于野蛮生长阶段。

新时代下,这种状况发生了改变,社会组织的党建工作被提上日程,并有了更为具体和严格的要求。一方面,在民政部的要求下,社会组织需在其组织章程中增加党建部分,同时社会组织内部应成立相应级别的党组织;另一方面,社会组织的党建工作与各项评估工作直接挂钩。民政部明确规定没有按时按规建立党组织的社会组织不得在社会组织等级评估中评为4A级以上,同时还会逐年增加党建工作在社会组织等级评估中的权重。党建工作也成为社会组织年检的重要指标,要求各社会组织在年检时需详细填报《社会组织党建情况表》,如有问题需及时整改。^④在这些强有力的措施下,社会组织的党建工作在过去几年得到了强有力的落实。截至2019年,全国和省级社会组织已基本实现党的组织和党的工作“两个全覆盖”,党也成为社会组织治理与慈善事业治理中的直接领导者。

过去数十年,社会组织从未像现在这样重视和加强党建活动。在如火如荼地开展社会组织党建工作的背景下,社会的政治合法性被提到了突出位置,要求也不再是弹性的、模糊的,而是细致的、具体的。国家通过党建工作直接传达政治旨趣和政治意义,而社会组织也通过服从党的领导来获取正当性和相应的资源。在此过程中,国家形成了对社会组织意识形态的吸附,进一步强化了对社会组织的控制和吸纳,这是治理吸纳慈善的首要特征。

(二)行政上的依法规制:依法治理理念下管控体系的完善

国家通过意识形态的吸附,规范了社会的政治合法性,有利于国家与社会首先达成政治共同体,再走向社会治理共同体。不过,仅仅依靠党建工作来规范社会组织发展,引导社会组织参与社会治理还是不够的,仍然需要法律和行政力量的监督。因此,公益慈善组织也迎来了新一轮

① 高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》2000年第2期,第103页。

② 高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》2000年第2期,第106页。

③ 1998年,中组部曾联合民政部下发《关于在社会团体中建立党组织有关问题的通知》(组通字[1998]6号),确立了社团党建的指导思想、目标任务和指导方针等,号召在非政府组织中组建党的基层组织,以扩大党的组织网络覆盖范围等。

④ 朱健刚、严国威:《治理吸纳慈善:2019年中国慈善事业综述》,杨团主编:《中国慈善发展报告(2020)》,北京:社会科学文献出版社,2020年,第10—12页。

监管严控的时代。政府作为社会组织行政监管的重要主体,在依法治理的理念下,管控体系日益完善。行政上的依法规制成为治理吸纳慈善的另一个重要特征。

首先,政府对社会组织的管理制度向双重管理回归。改革开放后,我国政府对社会组织的管理依据主要是1998年发布的《社会团体登记管理条例》修订版。该条例确定了我国社会组织由登记管理机关和业务主管单位共同管理的双重管理体制,并一直延续至今。在社会组织发展初期,双重管理体制在规范社会组织有效运行、防范政治风险方面发挥了重要作用。但随着社会组织数量不断增加,这种管理体制也带来了诸多问题,饱受公众诟病。例如,许多草根组织就由于找不到业务主管单位难以合法登记注册,注册后的社会组织也因其主管单位的限制,削弱了自主性,增强了对政府的依赖。有鉴于此,国家开始探索社会组织管理的新形式。作为试点,2006年深圳率先试行社会组织直接由民政部门登记,而无需寻找业务主管部门的举措。随后,广东、浙江、上海等地也纷纷试点社会组织直接登记举措。最终这些经验落实在2013年《国务院机构改革与职能转变方案》中,明确了四类社会组织可直接向民政部门依法申请登记,而无需业务主管单位审查同意。此举标志着经过试点经验的探索,以往的社会组织双重管理体制改革有了实质性的突破。不过,虽然2013在国家层面上已经确认了四类社会组织直接登记的情况,后续与之配套的法律改革却较为滞后。作为直接落实社会组织直接登记的《社会团体登记管理条例》在2013年、2014年、2015年都被列入“力争年内完成的项目”,2016年被列入“全面深化改革急需的项目”^①,但至今仍未取得实质性进展。2018年10月,民政部发布《关于进一步加强和改进社会服务机构管理工作的实施意见》,要求在《社会组织登记管理条例》出台以前,从紧把握社会服务机构直接登记申请,落实双重管理,强化综合监督。这个《意见》释放出回归社会组织双重管理的信号。

除了双重管理体制的回归,近几年来,从国家到地方还出台了一系列法规政策以加强政府部门对公益事业的管理。中央层面,国务院与民政部等部门在有关社会组织党建、社会组织登记管理、社会组织重大事项报告与信息公开、社会组织信用信息管理制度、公开募捐规范以及彩票公益金管理等领域都发布了一系列政策性文件,以监管与促进包括慈善组织在内的社会组织以及慈善事业的发展^②;地方层面,从2018年开始,安徽、浙江、江西、陕西、广东、江苏、青海等地也相继制定了配套文件,以促进《慈善法》的实施。从国家到地方正建立起一套不断完善的依法监管体系。

在慈善法治的具体实践上,政府也将社会组织监管落到了实处。近几年来,民政部开展多项打击整治非法社会组织专项行动,执法力度不断加大。据统计,2018年通过该专项行动就查处非法社会组织5845个,曝光涉嫌非法社会组织300多个。^③此举对社会组织合法性与专业性提出了深层次的拷问。随着政府行政监管力度的加大,司法领域内公益慈善组织与之相关的案件也越来越多。据统计,2018年共有34个案件涉及《慈善法》,比2017年增加了一倍还多,甚至出现了慈善组织因不服责令整改状告民政部的行政诉讼案件。^④这也意味着行政部门在执法过程中也面临着较大的挑战,相关部门需进一步提高行政执法的精细化及专业化程度。

行政上的依法规制体现出国家对社会组织的行政合法性有了更高的要求。在依法治理理念下,法变成重要的管控工具,政府通过政策法规的制定及执行来建立起一套完善的管控体系。在

① 章高荣:《高风险弱激励型政策创新扩散机制研究——以省级政府社会组织双重管理体制为例》,《公共管理学报》2017年第4期,第2页。

② 马剑银:《2018年中国慈善法治观察报告》,杨团主编:《中国慈善发展报告(2019)》,第92页。

③ 《我国社会组织登记数量已超过80万家》,http://www.gov.cn/xinwen/2019-01/03/content_5354592.htm,访问日期:2021年5月16日。

④ 马剑银:《2018年中国慈善法治观察报告》,杨团主编:《中国慈善发展报告(2019)》,第94页。

此过程中,国家加深了对社会组织的监管力度,促使社会组织向行政系统靠拢,社会组织因此也得到了行政合法性及正式资源的支持。不过也应看到,对于一些草根组织来说,它们先天就存在着合法性不足的问题。在政府监管严控的时代下,这些组织可能会面临空间被压缩、资源停滞、公共选择失向等一系列挑战。如何既能有效规范社会组织的发展又不会误伤到一些草根组织是行政监管不容忽视的问题。

(三)战略资源的汲取:有选择性地吸纳第三次分配

资源是国家运转的血液,国家权力以合法手段汲取社会资源,满足国家运转需要是基础性的国家治理能力的标线。社会组织因为其非营利性、公益性等特征,具有比政治组织、商业组织更强大的资源筹集能力和人力动员能力。国家通过治理的方式有选择性地吸纳慈善组织在第三次分配中的作用,使本属于社会自由流动的社会资源流入政府的再分配领域,便可以有效汲取社会资源为我所用。在此过程中,官办社会组织及大型基金会构成国家治理体系汲取社会资源的重要载体。

“第三次分配”在党的十九届四中全会中被作为政策概念首次提出,会议明确指出要“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”^①。在学术上,第三次分配并不是一个新词。早在20世纪90年代,经济学家厉以宁就提出中国的“第三次分配”。他指出,第一次分配是市场按照效率进行分配,第二次分配是政府通过税收、扶贫、社会保障等方式进行再分配,第三次分配是在道德力量的作用下,个人通过捐赠、收入转移等方式进行再一次分配。^②也就是说,第三次分配遵循自愿原则,依赖道德力量,主体是社会力量。2021年中央财经委员会第十次会议进一步提出要构建初次分配、再分配、三次分配协调配套的基础性制度安排。

不过,三次分配的划分在学理上其实也只是一种理想类型。在实际情况中,多种分配方式往往是杂糅在一起的,尤其是当市场经济改革带来巨大的财富差距和收入不平等后,再分配之手往往会通过行政摊派等形式介入到第三次分配中。近几年来,国家扶贫攻坚战略要求所有大型基金会都要投放资源到扶贫领域,便是行政力量汲取第三次分配资源的直接体现,基金会正是第三次分配的重要主体。2019年的《慈善蓝皮书》中指出,截止到2019年12月31日,共有7857家基金会披露了关注领域情况,教育和扶贫助困是它们最关注的两个领域。为响应2020年打赢脱贫攻坚战的号召,2019年近七成新成立的基金会中,扶贫助困是其首要的关注领域。^③此外,据民政部统计,2019年全国有4.1万个社会组织开展了6.2万个扶贫项目,投入资金超过600亿元。^④国家通过有效利用第三次领域中的资源和人力,引导了社会资源向扶贫领域流动,助力了2020年全面打赢脱贫攻坚战的战略目标。

除基金会外,属于再分配领域的官办社会组织也是治理体系有效汲取社会资源的重要主体。因为体制优势和政策支持,官办社会组织具有草根NGO和一般民间组织无法比拟的动员能力和筹款能力。以2020年的“99公益日”为例,筹款排名前十位的机构有四家来自慈善会系统,排名第一的重庆市慈善总会募得3.35亿,四家慈善会共拿走了“99公益日”超过三分之一的筹款。有学者分析,之所以慈善会能在众多慈善机构中脱颖而出,主要原因就在于慈善会在政府资源、组织网络

① 《中共中央关于坚持和完善中国特色社会主义制度 推进国家治理体系和治理能力现代化若干重大问题的决定》,北京:人民出版社,2019年,第20页。

② 厉以宁:《股份制与市场经济》,南京:江苏人民出版社,1994年,第77页。

③ 程刚、王璐、霍达:《2019年中国基金会发展报告》,杨团主编:《中国慈善发展报告(2020)》,第112页。

④ 民政部:《2019年全国保障城乡低保对象4333.5万人》,http://society.people.com.cn/gb/n1/2020/0108/c1008-31540060.html,访问日期:2021年5月16日。

和媒体资源等方面有天然的优势,这种优势可以直接转化为极强的动员能力,快速发动大量人员参与捐赠,从而获得腾讯较高的配捐。而且,慈善会系统的会员隶属关系也直接形成了慈善劝募的联合体,这是基金会类型的慈善组织所无法比拟的。^①以慈善会为代表的官办社会组织因此可以快速地筹集大量善款,随即被用于扶贫及其他再分配所关注的领域中。

不过,也应注意到,行政力量介入到第三次分配固然可以很快地汲取社会资源为国家战略服务,在社会保障体系不健全的情境下具有一定的合理性。但是,这种行之有效的汲取方式也会带来一些弊端。以2020年抗击新冠肺炎疫情为例,以地方红十字会为代表的官办社会组织在接收和分配社会捐赠中处于垄断地位,但这些组织却由于缺乏专业经验、行动机制僵硬、执行能力不足等问题,贻误救援时间,浪费社会资源,引起公众的强烈不满。这就是再分配之手过度涉足第三次分配的结果。^②此外,“99公益日”慈善会系统也正在不断拉大与民间机构的筹款差距,使得很多民间机构都不愿参与“99公益日”活动,严重削弱了它们的积极性,而这也不符合“99公益日”项目设立的初衷。由此可见,政府通过控制再分配力量来汲取第三次分配中的社会资源,不仅执行效果可能不尽人意,还面临着合法性不足、挤压民间公益的生存空间等问题。

无论是大型基金会向扶贫领域的倾斜,还是官办社会组织对民间慈善的汲取,都体现出政府以治理的方式有选择性地吸纳慈善组织在第三次分配中的作用。一方面,行政力量干预第三次分配可使社会资源流向与国家战略高度重合,且呈现出较大的效能。社会力量的参与推进了2020年全面建成小康社会的国家战略取得决定性成就。另一方面,我们也应注意到,再分配之手如果过度涉足第三次分配,会引致执行能力及合法性问题的质疑,影响政府权威,同时还可能会挤压部分草根组织本就弱势的发展空间。

五、未被吸纳的草根组织:新的转向

治理吸纳慈善大大强化了国家的治理能力,也显示着一个强化监管的时代正在到来。那么,那些没有被有效吸纳的民间慈善组织又处于什么样的境地呢?根据近年来对这部分民间公益的观察,我们注意到:那些力量薄弱的民间慈善受到政府慈善和商业慈善的双重挤压,处境艰难,但是它们仍然有着社会需求。面对全球化的经济和人口的流动、普通人公民意识的觉醒以及风险社会等一系列因素,国家在治理社会的过程中难以仅仅依靠自己,也需要一线社会组织的合作和公众参与。近年来,我们发现民间慈善的一些新转向,这些转向有可能促使这些民间组织团结各种民间力量,继续近代以来的社会建设脉络,形成一种与政府良性互动的隐形力量。

(一)回归社区

2018年1月,民政部公布了《民政部关于大力培育发展社区社会组织的意见》,鼓励社区居民发起成立社区社会组织。在政策引导下,新近的民间公益也有了回归社区的转向。

一方面,社区是人们的日常生活之地,人们对此有利益归属,有情感纽带,因此社区很容易形成志愿参与的氛围,也很容易形成共同体。另一方面,社区处于治理体系的基层,社会问题和矛盾会通过漏斗效应渗透到社区,而政府和市场很难包揽解决,所以社区往往会欢迎各种社会资源和力量来参与解决。因此,民间公益对社区的回归既是重回公益对个体的关注,也是探索社区治理共建、共治、共享的关键。

① 马天昊:《“99公益日”地方慈善会的崛起与改革》,杨团主编:《中国慈善发展报告(2020)》,第377页。

② 王名等:《第三次分配:理论、实践与政策建议》,《中国行政管理》2020年第3期,第105页。

(二) 基于互联网的自组织和互联网慈善的兴起

近年来,民间公益的另一大转向就是不少公益人士不再热衷于正式的组织,而转向个人行动,尤其是青年志愿者更乐于投身基于互联网的自组织和互联网慈善。2019年武汉抗击新冠肺炎疫情过程中,在官方资源和许多社会组织尚未能进入疫区开展救助工作时,许多青年志愿者就已经依托互联网技术开展救助和帮扶,比如心理疏导志愿小组、家教小组等。这些青年志愿者依托互联网技术开展各种公益活动,形成了一种“无组织的组织化”。由于他们不需要承担正式组织的成本,而又能依托互联网技术提高效率,因此这些青年人的互联网公益行动似乎呈现出比正式公益组织更高的效能。

(三) 传统慈善文化的复兴

“我国传统慈善文化主要是以佛教、道教、儒家和墨家为基础,发展而来的朴素的慈善文化思想”^①,乐善好施、扶贫济困、助人为乐等传统美德集中体现了中华民族独特的传统慈善文化。改革开放以来,随着慈善事业的转型,慈善越来越强调组织化、专业化,却逐渐忽略了传统文化因素的影响。可喜的是,近年来传统慈善文化有复兴的趋势。传统义庄、善堂等组织重新兴起,新涌现出来的家族办公室、国学基金会等也呈现出较大的发展潜能。^②这些地方性的传统文化使得慈善与中国的文化历史脉络紧紧联系在一起,为慈善事业的发展提供源源不断的动力。

(四) 商业慈善的兴起

近年来,在市场层面,商业慈善成为公益领域中的热门议题。越来越多的企业家和商业领袖主动担负起自身的公益使命。据《中国捐赠百杰榜》显示,2011—2020年,中国捐赠百杰榜累计663人上榜,累计捐赠2191.16亿元。^③无论是年捐赠额在亿元(含)以上还是十亿元(含)以上的企业家的数量都在逐步增加,仅2017年捐赠一亿元以上的上榜者就有40人,十亿元以上的上榜者有6人。^④这意味着中国企业家大额捐赠已初具规模。此外,为了提高慈善的效率,慈善组织也开始尝试用商业手段激活慈善,例如提供有竞争力的薪资来吸引专业人才,建立有效的考核机制来管理机构团队,引入商业中的竞争机制来委托项目等,大大激发了慈善组织的活力。目前,国内的南都公益基金会、招商局慈善基金会是慈善组织较好运用商业手段激活慈善的案例。商业助力慈善成为未来慈善发展的重要趋势。

六、结 语

从慈善事业的发展历程来看,中国的公益慈善事业并不是孤立的,它与国家政策和治理制度始终密切相关。实际上,中国现代公益慈善事业就是从原有计划体制内的慈善捐赠和志愿服务逐步脱嵌发展而来的。与西方公益慈善相比,中国公益慈善并不是西方的舶来品,而是呈现出不同于西方的“他者的现代性”,它更强调跟国家的合作,而不是对抗,提倡个人权利,但同时更强调社

① 陈勇:《慈善文化与和谐社会建设的伦理思考》,《伦理学研究》2006年第3期,第34页。

② 以善堂为例,汕头存心善堂起源于1899年,期间历经数次撤销,2009年才重新得以登记注册。重新注册后的存心善堂延续了传统慈善的基本特征,互助文化浓厚,这种互助文化使得善堂会员数量和会费收入快速增长。关于汕头存心善堂的介绍,参见韩俊魁:《本土传统慈善文化的价值与反思——以汕头存心善堂为例》,《文化纵横》2020年第4期,第108—115页。

③ 中国公益研究院:《中国捐赠百杰榜捐赠方及接收方分布省份历年最广,每四笔捐赠就有一笔捐给湖北》, https://mp.weixin.qq.com/s/YY_J8vFPQkfdMD0U22u9g, 访问日期:2021年9月20日。

④ 中国公益研究院:《2017年中国捐赠百杰榜在京发布》, <https://mp.weixin.qq.com/s/dwsdpEMxP4KDTq29X2c6vg>, 访问日期:2021年9月20日。

会责任。随着国家治理现代化战略的提出和新时代的到来,公益慈善组织从以往分类控制体系下发挥“拾遗补阙”作用的角色逐渐发展成为社会治理的一大主体,公益慈善事业被再一次嵌入治理体系之中。本文将这种中国公益与治理体系的新型关系称之为“治理吸纳慈善”。

治理吸纳慈善下,国家与社会达成了深层次的合作与嵌入关系。治理吸纳慈善大大强化了国家的治理能力。国家通过意识形态的吸附、行政监管及战略资源的运用有效地汲取了社会资源,使之为国家战略目标服务,而社会组织的合法性与战略位置也被提升到一个前所未有的高度。不过,需要承认的是,治理体制不断收编公益慈善的过程中,也有着自身的局限。它们可能面临一系列诸如执行能力差、合法性不足等质疑和挑战。同时,民间公益的活动空间被进一步压缩,那些没有被吸纳到治理体制的民间组织不得不再一次被边缘化。

不过,我们也应看到,这些相对独立的民间慈善仍然有发展的空间。回归社区、回归志愿者的自组织、回归传统慈善以及让商业和企业家担负起自己的公益使命将成为它们新的发力点。它们将延续近代以来的社会建设脉络,与政府良性互动,从而走向合作治理。

Governance to Absorb Philanthropy: The General Characteristics of Chinese Philanthropy in the New Era

Zhu Jiangang, Deng Hongli

Abstract: In the new era, Chinese philanthropy has undergone new transformations and displayed the general characteristics of governance to absorb philanthropy. The core of governance to absorb philanthropy is the country's ability to absorb, and the country's ability to absorb is an important part of the country's governance capacity. In the new era of Chinese philanthropy, public philanthropic organizations are gradually evolving into the significant entities of social governance from the supplementary roles which they played in the former control system of classification to better serve the strategic goals of social governance. The country's ability to absorb is also deeply embodied by absorbing philanthropy through governance. The category of drawing resources breaks through the limitations of the traditional view of resources, and extends gradually into areas of ideology, administrative regulation and strategic resources. Under the governance to absorb philanthropy, the state and society have reached an in-depth cooperation and embedded relationship: the state has effectively absorbed social resources through ideological adsorption, administrative supervision as well as the use of strategic resources, and the legitimacy and strategic position of social organizations has also been raised to an unprecedented height. The general characteristics of governance absorbing philanthropy have prompted a new turn for those relatively independent grassroots organizations: returning to the community, returning to the self-organization of volunteers, returning to traditional philanthropy, and facilitating businesses and entrepreneurs to take on their own philanthropic missions, all of which have become important forms of non-governmental philanthropy.

Keywords: Administration to Absorb Society; Governance to Absorb Philanthropy; National Capabilities to Absorb; Public Philanthropy

【责任编辑:张栋豪】