

慈善合作治理中的复杂性政社关系

张煜婕

〔摘要〕 党的十九大以来的社会保障发展，强调推动慈善事业等多层次社会保障体系建设。相应地，慈善事业的发展形成了政社合作治理的格局，并依据政社关系划分演化为对抗性、回避性、退让性和共赢性四种主要类型。基于对 S 市 A 区部分慈善超市利益相关方的深度访谈和参与式观察，以慈善合作治理中政社关系的类型为依据，有针对性地提出包含构建价值认同、渐进式赋权和调适性制衡在内的综合改良策略，以期在优化慈善合作治理政社关系基础上，打造政社合力推动中国慈善事业发展的良性互动格局，进而实现慈善繁荣并达成共同富裕的理想目标。基于合作治理理论，对常见的分析范式进行了证伪，有助于推动研究的本土化进程。

〔关键词〕 慈善超市；政社关系；合作治理

慈善事业是中国多层次社会保障体系的重要组成部分，是发展第三次分配、促进共同富裕的关键要素。习近平总书记在党的十九大报告中指出，要加强社会保障体系建设，打造共建共治共享的社会治理格局。党的十九届四中全会和五中全会都提出发展慈善等社会公益事业，重视发挥第三次分配作用。党的十九届六中全会审议通过的《中共中央关于党的百年奋斗重大成就和历史经验的决议》更是强调，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，推动共同富裕。作为传统再分配环节的社会保障体系进一步丰富化，纳入慈善等第三次分配的内容，政府积极寻找社会主体进行慈善合作治理，拓展慈善业态，实现慈善事业多元化有机发展。^①需要指明的是，这种合作治理方式不同于传统合作治理范式所关注的政府公共事务，^②更多聚焦于社会的、民间的公共事务中公共部门和非政府部门共同参与制定或实施管理的协商治理安排。^③通过借助非政府部门的专业精神，慈善合作治理可以实现更高的公共行政成本效益。非政府部门主体参与合作治理有助于决策信息的多样性，提高公共政策的精准性，通过协商，就大多数利益相关者最关切的问题达成共识，减少行政权力的行使，提升社会主体的自主权与主动性。特别是在 2016

〔作者简介〕 张煜婕，上海交通大学国际与公共事务学院博士研究生。主要研究方向：社会组织、公益慈善。

〔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”（20&ZD182）。

① 徐家良、彭雷：《运营战略，种群关系与生态位：慈善超市生存空间新框架》，《中国行政管理》2019 年第 11 期。

② 王学军：《公共价值视角下的公共服务合作生产：回顾与前瞻》，《南京社会科学》2020 年第 2 期。

③ Chris Ansell, Alison Gash, "Collaborative Governance in Theory and Practice," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(4).

年9月《中华人民共和国慈善法》颁布后,各类慈善事业发展配套制度规范逐步健全,使得政府与社会主体进行慈善合作治理过程有法可循、较为顺利,不过由传统政府公共事务合作治理惯习向社会公共事务主导的慈善合作治理模式转变并非顺畅,会受制于政府合作意愿和社会力量运营能力的双重影响,因而如何顺应该趋势,较为理性阐释慈善合作治理现象背后所反映的政社关系,系统判断关系内在构成机理,成为优化慈善事业发展的重要战略命题,关系到中国慈善事业合作治理的实际效果,也关乎中国慈善事业发展的实际效果以及共同富裕的目标达成。

一、文献综述与慈善合作治理概念提出

慈善合作治理作为付诸合作治理慈善意涵的政社互动现象,既反映着政府向社会的赋权过程,又揭示了政社合力打造的慈善共治格局。同时,在该现象背后也涵盖着对西方合作治理概念的延伸和发展,应以合作治理为辨析伊始,结合对慈善的理解,综合提出慈善合作治理这一新概念。

回溯合作治理探索,应从传统合作治理范式所关注的政府公共事务谈起。奥斯特罗姆等人观察到了城市治理中警察与公民协力的合作治理现象,“……公民活动补充了警察活动的产出,即逮捕。因此,在某些情况下,公民通过其活动的贡献成为警察的合作生产者”^①。在合作治理中,政府原本是公共事务的领导者,但由于精力有限,它需要非政府部门的参与才能共同提供公共服务。其中,合作治理秩序的“自发性”与符合特定条件的“政府建构”直接相关。文森特·奥斯特罗姆以多中心方式设计大城市政府系统时必须考虑的条件为例阐明了这一观点。他认为,在公共事务领域,公共产品的生产基本上是非个人的。因此,政府需要为社会主体提供支持,以促进其参与合作治理。^②传统合作治理范式的预设是,政府是应然的主导者,非政府部门的参与主要是补充政府的功能。这样的分析范式在合作治理的一系列研究中可见一斑。从公私合作伙伴关系谈起,即通过公共部门与私人部门之间的合作,资助、建设和运营公共项目,以此充分适应国家建设需求。^③在公私合作伙伴关系中,合作治理的核心是促使社会主体与政府部门合作生产公共产品与服务,害怕制裁、物质利益、社会规范、权力获取和资源依赖都是社会主体参与合作治理的关键驱动力。^④民营化是合作治理的另一种形式,即政府引入企业、社会组织和个人等力量,采用委托授权、政府撤资与政府淡出等多种途径,改进公共服务供给过程。^⑤在民营化中,社会主体主要扮演了“交通桥梁”的角色,有效地将社会中的人力、物

① Elinor Ostrom, et al., "The Public Service Production Process: A Framework for Analyzing Police Services," *Policy Studies Journal*, 1978, 7(4).

② Vincent Ostrom, et al., "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry," *American Political Science Review*, 1961, 55(4).

③ Chesney Callens, et al., "Combined Effects of Procurement and Collaboration on Innovation in Public-Private-Partnerships: A Qualitative Comparative Analysis of 24 Infrastructure Projects," *Public Management Review*, 2021, 23(1).

④ Eva Hofmann, et al., "Preconditions of Voluntary Tax Compliance: Knowledge and Evaluation of Taxation, Norms, Fairness, and Motivation to Cooperate," *Zeitschrift für Psychologie/Journal of Psychology*, 2008, 216(4); Bram Verschuere, Joris De Corte, "The Impact of Public Resource Dependence on the Autonomy of NPOs in Their Strategic Decision Making," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2014, 43(2); Jordan Papp, et al., "Fear of Retaliation and Citizen Willingness to Cooperate with Police," *Policing and Society*, 2019, 29(6).

⑤ 萨瓦斯著,周志忍译:《民营化与公私部门的伙伴关系》,中国人民大学出版社,2002年,第70-72页。

力和财力资源输送到公共产品和服务的生产中。^①而且在民营化中,现有研究关注到政府如何与社会主体脱钩,以赋予后者效率与灵活性的问题。^②后来,在公共管理现代化发展的新趋势影响下,介于政府治理和自治治理之间的复合性治理模式成为传统合作治理范式关注的主流模式。^③与此类似的分析范式还包括在民主协商基础上,政府与社会主体合作,共享资源与信息,通过集体行动解决公共问题的网络化治理。^④

由于传统合作治理范式关注的主要是政府公共事务,因此均以政府如何放松对社会主体的控制,为其提供发展空间,以帮助政府提供更优质、更具响应性的公共产品与服务视角出发。而纷繁复杂的公共事务远不止政府公共事务这一类型,还包括社会公共事务,社会治理也是国家治理的重要方面,随着多元主体参与社会治理进程加快,合作治理日益成为一种主流的社会治理模式。继传统政府公共事务合作治理创新后,在社会保障领域也相继出现合作治理趋势,即通过构建社会保障共同体,广泛吸引社会参与,提高公共产品与服务供给水平,加强社会保障体系建设。^⑤其中,慈善事业作为政府主导下社会保障体系的重要补充,如何有效实现合作治理业已成为社会各界普遍关注的问题。不过,慈善合作治理与传统的政府公共事务合作治理不同,前者由于主要关注社会的、民间的公共事务,社会主体才是应然的主导者,政府的行为不再是传统的行政管理,而是在灵活考虑效率和公平的同时,与社会主体互惠共利,创造公共价值。慈善合作治理构成了多尺度的政府与社会主体合作系统,政府的涉入更多在于推进社会主体自我解决社会问题,履行社会责任,需要在政府涉入与社会自主之间探寻微妙平衡,相较于传统合作治理,更有必要关注合作中的复杂性政社关系对治理效果的影响。纵览已有研究所揭示的社会公共事务合作治理实践,实则也反映着一种政社之间不断调节权力归属和关系结构的动态过程,是对政府推动社会自主治理本质属性的映射。^⑥慈善事业作为调节社会财富、实现第三次分配的重要力量,在现今发展中自然也有着向合作治理方向演进的趋势,^⑦表现出慈善领域的政府部门与社会主体充分运用协调、参与等机制,对政府、市场、社会、个人的利益诉求予以整合,以道德责任感为纽带而打造出一种结构复杂、类型多样的政社慈善共治格局。

不过,现有研究对于何为慈善合作治理讨论较少,未能在政府与社会共同参与慈善治理的实践中提炼出“慈善合作治理”这一慈善新概念。故此,本文立足慈善实践,结合合作治理现象,赋予“慈善合作治理”以具体意涵,提出“慈善合作治理”是指在发展慈善事业、弘扬慈善文化

① Shen Yongdong, "Turning Social Governance Advantages into Efficiency of Pandemic Prevention and Control: Experience of Government-Society Co-governance Based on NGO Participation in Pandemic Prevention and Control in Zhejiang Province," *China Nonprofit Review*, 2021, 12(2).

② Jennifer M. Brinkerhoff, Derick W. Brinkerhoff, "Government-Nonprofit Relations in Comparative Perspective: Evolution, Themes and New Directions," *Public Administration and Development: The International Journal of Management Research and Practice*, 2002, 22(1); Bram Verschuere, Joris De Corte, "The Impact of Public Resource Dependence on the Autonomy of NPOs in Their Strategic Decision Making," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2014, 43(2).

③ 敬义嘉:《从购买服务到合作治理——政社合作的形态与发展》,《中国行政管理》2014年第7期。

④ 陈剩勇、于兰兰:《网络化治理:一种新的公共治理模式》,《政治学研究》2012年第2期。

⑤ 吴香雪、杨宜勇:《社会保障多元主体责任践行的路径研究》,《中州学刊》2021年第2期。

⑥ Amihai Glazer, "Politics and the Choice of Durability," *American Economic Review*, 1989, 79(5); Lewis A. Coser, "The Spirit of Community: Rights, Responsibilities and the Communitarian Agenda," *Political Science Quarterly*, 1993, 108(3).

⑦ 胡小军、朱健刚:《社区慈善资源的本土化——对中国社区基金会的多案例研究》,《学海》2017年第6期。

和开展慈善活动过程中,以平等价值为基础,多元治理主体如政府、企业、社会组织、个人等在自愿原则下以某一方为侧重对社会公共事务进行治理的方式,确保不同治理主体形成治理共识,提升社会治理有效性,具有中国慈善事业发展特色的慈善现象。将该现象反映于慈善实践中,则表现为在各类慈善机构或活动之中,治理主体不再依靠权力去直接作用于治理对象,而是基于特定的互惠性目标,自主开展合作,从而更好地满足社会发展要求的一种慈善实践模式。该范式相比传统合作治理中以政府治理为核心的范式,^①更能够破解政府涉入与社会自主动态均衡的迷思,高效地将国家慈善事业发展规划落地,达成符合国家要求和百姓期待的慈善目标。

基于慈善合作治理概念,结合现有理论与现实实践,深入剖析该现象,即会发现政府涉入慈善事业与社会主体合作之后,政社之间并非完全呈现出平等、主动、自愿的以某一方为侧重进行社会公共事务的治理,反而会根据政府合作意愿和社会力量运营能力的不同,表现出差异化政社互动状况,揭示了中国慈善合作治理中政社关系的复杂性。那么,立足政社关系复杂性思考,如何全面理解和系统优化慈善合作治理中的政社关系自然成为了本文探讨的核心命题。这关乎于中国慈善共治格局建设的可行性、稳定性和持续性,对其探讨也将利于在政社良性互动基础上更好地推进中国慈善事业的优化和发展。

二、分析框架与研究方法

(一) 慈善合作治理的二维分析框架

在分析慈善合作治理中政社互动关系时,主要采取了“政府-社会”的二维分析视角。其中,“政府”一侧是将政府视为行政权力的拥有者,观察其在慈善合作治理过程中发挥出的支持、监督和引导作用。与之相对,“社会”一侧是将社会力量看作拥有专业能力的行动者,探究其在慈善合作治理过程中展现出的专业化运营能力以及更为关键的慈善行动目标、策略和规划,由此构建复杂性政社关系的二维分析框架。如图1所示,依据政府合作意愿与社会力量运营能力的不同,可将政社关系划分为对抗性、回避性、退让性和共赢性四类,分别对应于第四象限、第三象限、第二象限和第一象限。

进一步聚焦于各个象限本身,每一种政社关系类型又有着差异化的理论意涵。

第一,对抗性政社关系位于“政府合作意愿低-社会力量运营能力高”的第四象限,此时政社关系较差,合作状况不理想。由于慈善合作治理目标是“共识凝聚”,当政府合作意愿还不高的时候,如果社会力量运营能力较强,过度追求自身利益最大化,以致忽视政府诉求,易招致政府不满,最终在政社间形成对抗性关系,难以达成良好的政社合作状况。

第二,回避性政社关系处在“政府合作意愿低-社会力量运营能力低”的第三象限,政社间可达成暂时合作,只不过持续性不强。在回避性政社关系中,政府为应对社会发展需求,在未充分衡量社会力量自身实力与慈善项目匹配性前提下,将其盲目吸纳进来参与慈善合作治理,仅为完成上级下发的行政指标,对合作的社会力量如何运营不再过度干预,多持有放任自流态

^① 王琬、詹开明:《社会力量助推医保治理现代化研究》,《社会保障评论》2018年第1期。

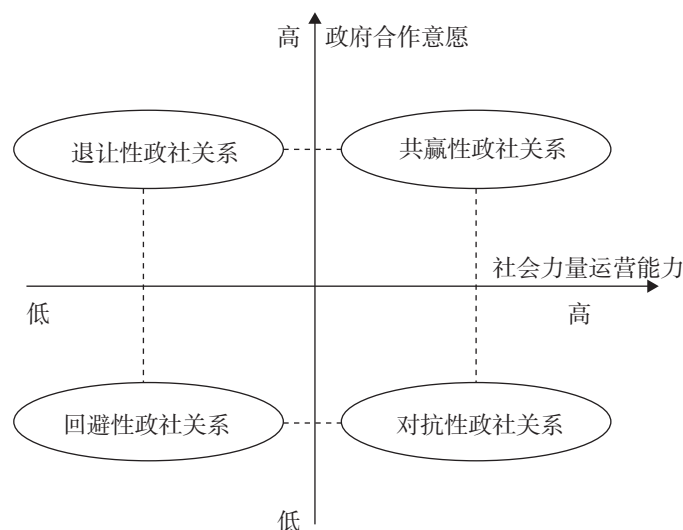


图1 慈善合作治理中政社关系的二维分析框架

资料来源：作者根据内容自绘。

度。这种回避性政社关系产生的合作状态短期收效明显，不过若社会力量无法自我革新，那往后发展将每况愈下，相伴随的矛盾问题也会愈积愈多。当这些矛盾问题积攒到某个临界点时，将会导致政社合作无法持续，直至合作破裂。

第三，退让性政社关系出现在“政府合作意愿高－社会力量运营能力低”的第二象限，在该状况下政社间可以达成合作，只不过社会力量无法脱离政府独立运作，合作效果较差。当以社会力量为主导进行治理时，鉴于社会力量自身运营能力不足，往往无法完全脱离政府支持，因而在公共产品与服务提供上偏向于依从政府意志，通过限缩自主性来迎合政府诉求，使得政府意志履行最大化。此时两者关系会有短暂稳定性，潜在仍存有一些触发矛盾的隐患。

第四，共赢性政社关系属于“政府合作意愿高－社会力量运营能力高”的第一象限，呈现出一种政社持续合作状态且合作效果较好。在双高的第一象限中，高合作意愿的政府除了给予资源支持外，也会提出较高的运营要求。相对地，具备高运营能力的社会力量形成了自身对于慈善事业发展的运营战略，能够妥善调整自身行动方式，在政府支持下高效达成其提出的运营目标，实现慈善领域中的政社共赢发展。

（二）案例研究：S市A区慈善超市的慈善合作治理实践

慈善合作治理中政社关系类型的理论分析需要案例支撑。考虑到慈善超市属于慈善合作治理产物，加之S市A区慈善超市陆续推进合作治理改革，使之政社关系呈现状况较为多样和复杂，同时可在区域制度环境、文化、经济发展情况等因素较为一致条件下对四个案例进行分析比较，排除了环境因素的干扰，使研究能够集中于对政社互动的关系讨论层面，辨识街道层面与社会力量之间关系及其表现的差异性，故此选取S市A区作为本文的研究案例。官方对于中国慈善超市的界定是“承担社区慈善款物接收、慈善义卖、困难群众救助、志愿服务和慈善文化传播等功能，发挥便民、利民的社区综合服务共享平台作用”。^①非官方对于中国慈善超市的界定是“一类以社会公众自愿无偿的捐助为基础，并能够借助超级市场管理和经营模式为困

① 上海人大：《上海市慈善条例》，上观新闻网：<https://www.jfdaily.com/sgh/detail?id=551183>，2021年9月30日。

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”。^①值得注意的是,慈善超市在世界各国的属性具有差异性,可以作为慈善组织存在,也可以作为营利性企业经营,我国的慈善超市与国外慈善超市的差异主要在于政府涉入慈善超市规划、运营、评估全流程的程度较深,使其成为政社合作治理的典型产物。此外,在前期调研中,主要借助对S市A区慈善超市运营的评估契机,于2020年11月初至11月底对A区政府成员、街道人员、社会组织、企业、慈善超市评估与规划编制机构等进行了深入访谈。立足不同主体反馈情况,综合探究了慈善合作治理过程中各个环节操作,以及慈善超市运营方式、组织结构、功能发挥和公众参与等诸多方面内容,同时收集了与S市慈善超市相关的法律法规、政府文件、新闻报道和微信公众号等相关材料。在调研过程中遵循定性研究范式,以中立角色与受访者进行接触,客观了解它们的实际情况,从而获得对研究主题的整体理解。

三、实践探究:不同象限的差异化政社关系

基于慈善合作治理的概念意涵及其二维分析框架,对应选取了S市A区四个不同慈善超市进行对比分析,进而在实践中诠释了不同象限的政社关系差异性。其中,T企业与街道政府形成的是第四象限的对抗性政社关系,F社会组织与街道政府之间则形成了偏向于第三象限的回避性政社关系,D企业与街道政府在互动中更多地反映了第二象限的退让性政社关系,L企业与街道政府关系较接近第一象限的共赢性政社关系。通过对比,四类政社关系在互动过程和目标实现等方面差异明显,同时印证了对抗性政社关系、回避性政社关系、退让性政社关系与共赢性政社关系相比所存在的较大差距,这即为找寻重塑优良政社关系实践路径提供了较为全面的依据和要求。

(一) 第四象限:T企业与街道政府对抗性政社关系

A区某些街道的政府曾考虑过引进T企业作为合作伙伴运作慈善超市,因为单凭街道政府的力量,难以充分创新超市的销售形式、宣传形式,更难以汇集社会资源,推进慈善超市的自主运营。与此同时,T企业在S市其他区负责运营的慈善超市取得了较好经营效果,有引进价值,因而提出了与T企业合作的基本构想。

“各个区,各个街道情况不一样,市里面好做一些。我们人员比较少,地理位置比较偏僻,如果我们也做超市的话,能力是没有的,T企业是有这个能力。我们社会效益比较好,经济效益不行。”(20180509ZHY访谈)

在政社接触洽谈的阶段,预想与T企业合作的A区街道政府发现,T企业虽然在其他区运营慈善超市日营业额表现优异,但自主意识较强,不愿意听从街道政府安排的慈善规划,在款物募集、困难群体救助、慈善文化传播、志愿服务、商品销售和便民服务等多元功能的具体做法上抗拒A区标准化指标任务。因此,这些街道政府在了解到T企业想法后,与T企业合作的意愿也变得非常低,最终街道没有引进T企业作为长期合作伙伴运营慈善超市。

^① 张圣、徐家良:《政府慈善赋权何以走向有序?——探寻渐进之道》,《学习与实践》2021年第3期。

单从政府一方或是社会力量一方来看,街道政府与T企业对慈善超市的建设诉求都充分代表了各自利益导向,符合了行政组织与社会力量的属性与运作逻辑,不过鉴于慈善超市运营理念差异,博弈中又不可予以调和,使得政社合作难以进一步达成。这也说明,政社之间需要在各自协商中构成统一价值认同,否则很难建立合作关系,更难谈及联合发展问题。

(二) 第三象限: F 社会组织与街道政府回避性政社关系

J街道政府于2019年10月成立慈善超市,委托F社会组织运营管理,以达成慈善超市合作治理改革目标。在完成目标任务后,J街道政府表面上较为支持慈善超市运营,实际上对F社会组织场地与人员支持非常小,整体合作非常被动。具体而言,在场地支持方面,街道政府提供的营业场所位于某社会服务机构内部,小区居民到该慈善超市购买商品极为不便,不利于吸引顾客,影响到了超市盈利能力,也限制了超市的慈善公益辐射范围。在人员支持方面,街道政府虽然派出了一名工作人员协助F社会组织开展慈善活动,但这名工作人员并不懂得超市经营之道,无法将慈善活动融合到超市日常运营上来,难以真正帮助第三方实现慈善与商业相结合。同时,F社会组织本身也并不擅长于商业运营,缺乏独立进货能力,所售商品均为企业或居民捐赠所得,多数商品均为滞销品,因此J慈善超市基本没有运营收入。

“我们主要是物资紧缺,也没有非常好的货品。来买东西的人大部分是那种低收入的人群,退休的人比较多,而且现在人家物质条件都上去了,很多人都看不上这些商品。”(20201112JCL访谈)

J街道政府与F社会组织合作的慈善超市形成了较为明显的回避性政社关系。一方面,街道政府方在实现本街道慈善超市建设指标以后,暂且没有了进一步推进其运营的意向,在支持慈善超市发展上较为怠慢;另一方面,F社会组织本身就倾向于慈善功能发挥,缺乏必要的商业运营能力,此外考虑到自身话语权较小,也缺少主动跟政府提出改善运营方案意识和积极性,遵从街道政府意见勉强维持慈善超市运营成为了F社会组织的运营策略选择。由此可见,在回避性政社关系中,无论是街道政府还是F社会组织,都没有在关于慈善超市商业运营效果和慈善治理效能上投入足够精力。尽管这种关系形式可以有效回避慈善运营中不必要的矛盾冲突,建立较为缓和的政社互动。不过,回避性政社关系在对待慈善超市运营一事上较为消极,极大地制约了慈善超市功能发挥,更难达到依凭慈善超市推进慈善事业发展的理想效果。

(三) 第二象限: D 企业与街道政府退让性政社关系

Z街道政府于2016年9月成立了慈善超市,委托D企业负责运营。与J街道政府的慈善超市相比,该慈善超市无论是在选址还是场地大小方面,获得街道政府支持的力度都更大,客观条件都更为优越。

“我们租金是免费的,现在是电费也是免费的,水费也是免的,政府给的支持力度还是蛮大的,所以说政府能支持的都很支持。”(20201113XZ访谈)

Z街道政府一直有拓展慈善超市经营范围的运营安排,认为慈善超市经营活动不仅仅停留在超市里面,还应深入小区,开展综合义卖、便民服务和慈善文化宣传等经常性活动,以期提升慈善超市影响力,扩大居民参与,增强慈善超市在款物募集上的实际效果,进一步提高慈善超市的慈善效益。受到一个积极主动的街道政府影响,D企业一直很重视慈善超市的慈善功能。

例如, D企业密切关注于老年人关爱服务, 开展了消费券发放、结对走访等活动, 活动所需物资全部由慈善超市提供, 发挥了较好的慈善效果。

然而, 在这个过程中, D企业忽视了如何保有较强的超市运营能力。直至2020年2月到9月, 慈善超市囿于经营窘迫, 持续亏损, 引起了街道政府不满, 故将经营者D企业更换。在街道政府与D企业合作过程中, D企业充分实践着政府要求, 成为了政府帮手, 双方看似在进行密切互动, 但其背后存在着D企业因不断向街道政府退让, 以至失去运营规划和自主性并最终失败的演进过程。

实践中的退让性政社关系不同于回避性政社关系, 它们最大的区别在于回避性政社关系中双方倾向于搁置问题, 对于慈善超市运营问题选择不回应, 而退让性政社关系中社会力量倾向于满足政府行政诉求牺牲自己运营自主性方式以维持运作, 街道政府相对地也会给予其发展更大运营支持。在Z街道政府的慈善超市案例中, 街道政府不仅为慈善超市的运作提供了优良的选址与较为充裕的场地, 还帮助其与大量企业、社会组织建立了联系进行筹款活动, 但是由于D企业一直满足于听从Z街道政府的指导, 缺乏商业运营的自主意识, 在战略规划、市场拓展与供应链管理上出现了疏漏, 导致慈善超市没有很好发挥造血功能, 也没有实现慈善超市内部革新, 最终招致了政社合作破裂的局面。

(四) 第一象限: L企业与街道政府共赢性政社关系

诚然, S市A区部分街道政府已经觉察到对抗性、回避性和退让性政社关系的危害性, 尝试改进了原有的慈善民营化策略, 使得政社间形成了一种较为理想的共赢性关系, 具体以Q街道政府的慈善超市为例。Q街道政府的慈善超市成立于2005年8月, 自2019年8月起委托L企业负责运营至今, 运营期间Q街道政府还安排社区事务受理中心密切介入到慈善超市的各项工作中, 协助L企业快速了解地区状况、有效制定运营规划, 以及尽最大可能造血并满足区域内的慈善发展需求。

Q街道政府密切关注慈善超市发展, 为L企业运营慈善超市配备了一定的辅助人员, 同时以定额慈善捐款代替其房租, 还借助街道政府网络平台赋予了慈善超市服务延伸能力。此外, 政府还借助区域化党建成员单位服务协同优势, 助力L企业运营慈善超市, 帮助其拓展慈善超市服务, 不断适应附近居民需求。相对地, L企业也积极配合街道政府。在志愿服务方面, 建立了规模化志愿者队伍, 日常参与人数在20人以上, 通过资金支持和上门走访两种形式积极投身困难群众帮扶。在慈善捐赠方面, 2020年度向“弱有所扶”慈善专项基金捐赠十一万元, 捐赠额位于A区慈善超市之首, 形成对A区“弱有所扶”工作开展的有效补充, 发挥着重要的慈善功能。

L企业受委托运营慈善超市以后, 除了重视慈善功能发挥, 还通过开展形式多样商品销售活动提高自身造血能力。除在店内进行商品销售之外, L企业积极与周边居民小区开展联动合作, 每天上午会在所在地辐射范围内选择一个居民小区搭建社区“微菜场”, 销售新鲜蔬菜、肉类、半成品食物等群众喜爱的商品, 每次“微菜场”的销售额可达到近万元。2020年至今, L企业已在九个小小区开展过“微菜场”活动, 其中七个小小区已经形成较为固定的举办周期。这一形式不仅方便居民区内群众日常生活, 还使慈善超市收入得到显著增加。这一创新运营形式突破了原先慈善超市场地的限制, 扩大了顾客群体, 增加收入的同时扩大了便民服务的覆盖范围, 展

示了 L 企业创新的运营思路和营销手段。

“不能只守在店里，要到一线最需要你的地方去，要走出去。在这个店里随便卖什么都卖不出去，因为我们和其他商店没有区别，只有深入一线，解决了老人的实际问题，我们才有特色。”（20201111HQZ 访谈）

L 企业本身具备运营好一个超市的能力，街道政府也拥有较高进一步推进慈善合作治理的意愿。在这样的背景下，考虑到 L 企业与政府配合度高，慈善功能发挥较好，其创新化商业运作并不会给自身带来背离慈善的风险，反而更利于提供便民服务。因此，街道政府给予了 L 企业一定创新空间，让 L 企业可以自主决定慈善超市运营方向，采取更为优异的运营策略达成慈善和商业双重价值。

四、优化路径：慈善合作治理中政社关系的制度重塑

政社互动由对抗性政社关系、回避性政社关系、退让性政社关系走向共赢性政社关系俨然成为慈善合作治理改良的难题。因而，提出从价值认同、渐进赋权、调适制衡的制度手段予以解决，从不同角度诠释慈善合作治理中政社关系的制度重塑优化路径，以期将政社关系从难以或暂时合作状态转化为持续合作状态，协同推进慈善事业发展。

（一）构建多重制度逻辑基础上的价值认同

慈善合作治理实则是预想将慈善公共性的找回，毕竟公共性缺失是当前中国慈善领域突出问题之一，^① 慈善事业发展的“圈子化”倾向明显，^② 治理问题仅限少数主管机关和慈善组织投入其中，与其他社会部门尤其是公众关系较为疏远，与国家打造共建共享共治社会治理格局期望不符。在慈善合作治理的过程中，我国由政府包揽社会公共事务的总体性社会逐步向政府、市场和社会力量在各自领域共治共建共享转变，一种自发形成的社会自发秩序调节机制不断生成。慈善合作治理契合公共产品和服务的公共性价值追求，进而成为现代慈善治理中找回社会公共性的一种改革手段。在慈善超市的建设过程中，政府的简政放权、社会力量的赋权增能、政府对社会的严格监督三者只有在共同的价值认同中才能实现两方或多方受益的共赢目标。

在 F 社会组织与街道政府合作的案例中可以发现，F 社会组织与街道政府均缺乏对慈善超市公共性的认同，没有意识到慈善超市的发展需要在慈善功能和造血功能上迈出步伐，这就导致他们无法进一步投入精力合力打造慈善超市。因此，应该大力推动慈善文化与慈善教育发展，使政府与社会浸润于“大慈善”理念之中，形成慈善共同体，以此强化对慈善超市以商业化运作手段实现自我造血，发挥慈善治理效能的理念认同，从而促使政社双方对慈善超市发展问题作出有效的回应，不在慈善与商业发展上进行“钟摆式”徘徊，也不搁置问题，推动慈善超

① 李友梅等：《当代中国社会建设的公共性困境及其超越》，《中国社会科学》2012 年第 4 期；康晓光：《古典儒家慈善文化体系概说》，《社会保障评论》2018 年第 4 期；

② 陈凌、陈华丽：《家族涉入、社会情感财富与企业慈善捐赠行为——基于全国私营企业调查的实证研究》，《管理世界》2014 年第 8 期；张奇林、宋心璐：《中国政府社会救助支出对民间慈善捐赠的挤出效应》，《社会保障评论》2018 年第 4 期。

市慈善功能和造血功能的共同增强。

（二）渐进式赋予社会自主行动权责

慈善合作治理中政府通过一系列措施赋权社会力量，促使社会力量成长，使其能够满足社会需求，与政府合作完成慈善治理任务。尽管过往在慈善合作治理改革中，政府提升了与社会力量的合作意愿，但是由于政府在慈善合作治理过程中属于问责对象，承担了较大风险。为了防止出现慈善合作治理失范现象，政府在赋权问题上持观望态度，与社会力量合作十分慎重。对此，为减轻政府合作顾虑，提高政府合作意愿，强化政社互信和实践互动，可采取渐进方式实现有序赋权，逐步打造较为良好的政社共治格局。^①

具体而言，政府寻找社会力量合作应根据社会力量自身实力，赋予其一定自主空间，同时配以较为科学有序的赋权机制，逐步放权，并给与一定的发展支持。当社会力量得到发展，具备有较高素养的人力资源和经营资源的时候，街道政府可从主导慈善超市运营转向主要对慈善超市的运营目标提出要求，让社会力量在具体运行过程上独立决策，以此建立良好的政社合作发展模式。直到社会力量具备较强运营能力时，能够在货源把控、营销规划、客户维护等造血流程上形成自身竞争力，相对地街道政府可最终将慈善超市移交给社会，交由社会力量全权负责运营，政府只需要承担监管职能即可。L企业与街道政府合作的案例显示，在合作之初，政府通过配备辅助运营人员的方式为慈善超市的运营把关，在此过程中，观察到L企业不仅积极支持政府工作，还具有自我创新能力，能够通过“微菜场”的形式开展便民服务，提升慈善超市社会影响力。因此，政府进一步放宽对L企业的把控，赋予其自主创新权力，还借助街道政府网络平台以及区域化党建成员单位服务协同优势，助力L企业运营慈善超市，使其进一步通过自主行动，发挥慈善功能。这也预示着慈善合作治理存在着以政府、社会组织、企业、个人的任何一方为主导的可能，如此一来慈善治理也即从真正意义上形成了多元主体参与、互动沟通的横向权力网络。

（三）调适性制衡政社差异化结果选择

在慈善合作治理改革的过程中，政府合作意愿和社会力量运营能力往往是根据互动进程而变化发展的，因此需要采用调适性的制衡方式平衡政社关系，^②推动其向共赢性政社关系演化。以慈善超市为例，慈善超市的建设需要经历培育期、发展期、成熟期和独立期。^③在慈善超市的培育期，政府不仅要提供人财物方面的支持，还要深度参与到慈善超市的运营，提供一定的运作指导，社会力量则在此阶段快速学习相关技能，熟悉政府需求，增强自身的运作能力。在慈善超市的发展期，政府依然保持主动合作的姿态，但更多关注的是慈善超市发展方向，具体运作由成长了的社会力量负责。在慈善超市的成熟期，政府的主动合作体现为关注慈善超市的规范运作，社会力量把控慈善超市的战略规划。而在慈善超市的独立期，社会力量完全成为了

① 张圣、徐家良：《政府慈善赋权何以走向有序？——探寻渐进之道》，《学习与实践》2021年第3期。

② 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。

③ 每一个新的慈善超市项目都需要阶段性市场培育期，尤其是对于市场尚未成熟的消费区域，市场培育期会更长。通常慈善超市项目会经历培育期、发展期、成熟期与独立期。培育期是指政府提供主要人财物支持，引入社会力量。发展期是指政府提供主要发展方向支持，引导社会力量。成熟期是指政府提供主要政策方针，规范与促进社会力量。独立期是指政府提供主要监督指引，依凭社会力量独立发展。

政府的合作伙伴，共同商讨慈善超市发展目标，政府在人财物方面的支持可以完全退出，社会力量已经能够实现自我造血。

D企业与街道政府的互动过程显示，有一部分社会力量在短时间内运营能力难以实现增长，且考虑到在慈善超市处于新生阶段，在未来拓展过程中，慈善超市社会合作方很可能需要较长时间培育才能成熟。因此，面对弱小的社会力量，政府应当承担起调适角色，制衡政府强、社会弱而导致的慈善超市创新性缺乏问题。调适手段包括和社会力量建立起对话机制，在运营指标上增强对造血能力的强调以及创新行政任务实现的方式等。

五、结语与讨论

通过对慈善合作治理中复杂性政社关系分析，可以看出政社关系在慈善合作治理改革中可依据政府合作意愿与社会力量运营能力高低分为对抗性、回避性、退让性和共赢性四类政社关系。为了重塑政社关系，引导其往共赢性方向发展，需要构建价值认同，并在渐进式赋权和调适性制衡基础上，促使政社关系由零和博弈走向协同合作，真正体现慈善超市“政府搭台、各方参与、民间运作、困难人员得益”运作模式。

聚焦本研究，反映出的理论贡献主要体现在两个方面。其一，慈善合作治理概念的提出，拓展了合作治理理论的解释力，诠释了慈善领域政社合作新现象。传统的合作治理分析范式聚焦于政府公共事务，认为政府是合作治理的主导者，社会力量的自治理始终是围绕着政府治理为中心展开，^①但是这种范式不能很好的解释慈善领域的合作治理。因为慈善本身具有民间性，天然是社会的事务，因此慈善合作治理中存在着政府涉入与社会自主动态均衡的微妙调适，需要一种新的以社会公共事务为分析中心的范式。慈善合作治理概念梳理清楚了政府如何通过调适性涉入，推动社会力量自主性增加、能力建设增强，最终实现自我解决社会问题的应然状态，具备不同于传统合作治理范式的特点。其二，构建了慈善合作治理中复杂政社关系研究视角。传统政社关系研究较为关注单一类型政社互动，然而慈善合作治理中二维分析框架则构建了政社四种互动类型状态，从政府合作意愿和社会力量运营能力双重角度寻找复杂性政社关系呈现的差异性形态，为复杂性政社关系研究开辟了新的研究视角。

不过，尝试解释慈善合作治理改革现象，所得结论对分析单位也有一定情境要求。本研究仅针对一个区的慈善超市案例进行了剖析，还可能存在结论适用性有限的问题。此外，由于慈善合作治理这一概念目前在内地学界尚未发展成熟，其理论边界还需要进一步探索。

最后，值得说明的是，中国的慈善合作治理实践实际上重心在“慈善”，不在于“合作治理”本身。合作治理是形式，慈善才是最终目的，慈善合作治理正是借用了合作治理的理论，说明政府何以实现与社会主体的合作，推动对社会公共事务的治理，改善并提高慈善事业的水平和质量。同时，针对某些社会主体应在慈善事业中承担而又未被政府转移的功能，政府及时赋权

① Sara J.S. Nikolic, et al., "Nonprofit Organizations in Environmental Management: A Comparative Analysis of Government Impacts," *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2008, 18(3).

给社会，以此扩大社会活动范围。值得注意的是，慈善合作治理由于受到慈善事业本身性质的影响，在强调社会力量的专业能力的同时更要强调公共责任与公正性。以慈善超市为例，社会力量的运营能力是为了社会责任与公共利益服务，其运营首要关心的不应是利润的取得，而是公共服务是否满足社会公正性的期待与社会正外部性。与此同时，慈善合作治理要顾及那些次要利益相关者，因为慈善合作治理的起源正是为了解决多元文化社会中大多数人难以有效参与社会政策和公共治理过程中的问题。因此，需要杜绝慈善合作治理中仅重视公共治理执行而忽视协商过程的现象，形成广泛共识，真正让慈善成果惠及全民，最终则会更好地通过发展慈善事业，积极践行第三次分配政策导向，以至实现共同富裕的伟大目标。

The Government–society Relationship in the Cooperative Governance of Charity

Zhang Yujie

(School of International and Public Affairs, Shanghai Jiao Tong University, Shanghai 200030, China)

Abstract: Since the 19th National Congress of the Communist Party of China, the emphasis on strengthening the social security system has promoted the development of a multi-tiered social security system, including charity. Meanwhile, the development of charity has given rise to a pattern of cooperative governance by both the government and society. The government-society relationship in the cooperative governance can be grouped into four main categories: confrontational, avoidant, concessional, and mutually beneficial ones. Based on in-depth interviews with stakeholders and participant observations in some charity supermarkets in District A of S City, and based on the four main categories of co-governance, this paper puts forward a comprehensive strategy including promoting shared values, progressive empowerment and adaptive checks and balances, with a view to improving the relationship between the government and the society in co-governing charity, creating a benign interactive pattern in which the government and the society work together to boost charity, and then finally advancing charity prosperity and achieving the goal of common prosperity. In addition, based on the theory of cooperative governance, this paper falsifies some common analytical paradigms, which helps to promote the relevant localized research.

Key words: charity supermarket; government-society relationship; cooperative governance

(责任编辑: 李 莹)