

# 民国慈善团体与政府的互动形式

## ——民国慈善团体论述(下)

■ 蔡勤禹

慈善团体作为政府与弱势群体之间的一种中介组织,是沟通两者之间的桥梁和纽带,它的存在和发展与社会影响有着直接的关系,也与政府组织有着千变万化的联系。因此,探讨慈善团体与政府之间的互动关系,对于深刻认识民国社会组织在社会中的作用和地位是十分必要的。

### 耦合式与非耦合式互动

根据《监督慈善团体法》及其《施行规则》,慈善团体与政府之间存在着上下级关系,但又不同于政府内部的上下隶属关系。按照两者之间存在的组织交叉程度,可以把两者之间的关系分为耦合式互动与非耦合式互动。

耦合式互动是指互动主体有一定的人员交叉或经费联系,如政府组织的领导人兼任民间组织的领导,民间组织的经费部分由政府补助。这类慈善团体可以说是半官方半民间,是一种准政府组织。如抗战时期成立的战时儿童保育会、中国战时儿童救济协会及二十年代末成立的中华慈幼协会等,皆由国民党政要或其夫人任理事长或理事或名誉理事。由于其准官立性质,所以在慈善活动中经常能够得到政府的大笔资助,其民间性质又能获得民间社会的理解和支持。



1917年京畿水患后,为收养灾区难童,熊希龄创办香山慈幼院,对孤贫儿童进行收养和教育。图为20世纪20年代,熊希龄院长与香山慈幼院学生在一起合影留念(网络图片)

非耦合式互动系指互动两主体之间不存在人员交叉,团体活动经费或完全自筹或以自筹为主,政府只象征性地给一点补助,这类团体为数最多,其主持人多为名流士绅和热心慈善事业的宗教界人士,其活动经费主要依靠会员会费、社会捐助、房屋出租及其他收入。非耦合式互动有利于发挥慈善团体的民间特性,它们开展的活动也丰富多彩。

### 协助式与合作式互动

协助式互动系指以一方为主,他方予以协助,共同完成一个任务。慈善团体的活动具有相对独立性,但当救济任务艰巨时,民间团体的力量显得单薄,此时政府可能成为救济主导力量,慈善团体则给予积极协助,诚如中国华洋义赈救灾总会所言:“办赈团体所宜十分注意者,即凡对于官员,只能与以相当之合作,而自身必时时保持其超然于政治之地位也。官府分内之职,无须为其代庖。盖本会为慈善机关,以救灾防灾为职志,官府之力如有不逮,得本会为之辅助。”有的时候,慈善团体是救济主导,而政府则予以协助,如1920年华北五省大旱灾时,由于北洋政府内争,救济灾民的任务主要由民间自发的救济团体来承担,政府只象征性地给予些资助。

合作式互动即为完成一个共同的任务,互动各方较为平等地共同参与其中,包括互动主体在工作中相互配合,彼此形成一种较为稳定的关系,或因某一具体救济行动而形成暂时性合作关系。如1931年江南大水灾救济中,中国华洋义赈救灾总会与国民政府救济水灾委员会进行了较为成功的合作,华洋义赈会凭其长期救灾的经验和能力,得到政府的信任,担负起部分工赈和农赈任务,就是双方有效合作的典型。另外,抗战期间赈济委员会与各慈善团体合作开展难民救济,也是一种合作式互动。

但是互动主体由于某些原因也会发生冲突。政府为了维护权威,通过政令企图将民间组织纳入到有利于其统治的轨道,而民间组织则有追求独立和自治的向往。这样两者在追求目标上出现矛盾。慈善团体虽非政治团体,但其活动难免有其他因素的加入,政府即借口其超越活动范围来加以干涉。国民政府曾数次进行全国性大规模的团体登记,每一次登记都会有一些团体被取消,其法律依据是“凡慈善团体不得利用其事业为宗教上之宣传或兼营为私人谋利之事业”。近代中国,政治纷争激烈,政党斗争复杂,国民政府为了打击异己,以“越轨”为幌子,将自主性强或有一定政治色彩的慈善团体解散,决非罕事。

由此可见,慈善团体与政府可以合作奏出和谐的旋律,也可能发出嘈杂的声音,两者关系的多样性说明了民国社会的复杂性,国家与社会之间尚未建立起真正良性互动的有效机制。

### 影响互动的因素

影响互动最为重要的因素,当推政令和声誉为甚。

政令即政府法令,是政府为实现一定历史时期的路线和任务



抗战爆发后,数以百万计的难童亟待救济。1938年,战时儿童保育会成立,由宋美龄任理事长。图为宋氏三姐妹与战时儿童保育会工作人员看望难童(网络图片)

而规定的行为准则。政策具有非稳定性,总是在实践中不断调整和发展,政策的变化对慈善团体与政府的互动有着直接的影响,它可以使互动频繁或减弱,也可以使互动形式发生变化。抗战时期难民众多,单靠政府力量难以为继,于是国民政府颁布一系列政策和法令,鼓励慈善团体和民间团体,发挥力量,共纾国难,此时两者在救济难民问题上展开联系合作,双方互动频繁,互动形式趋向于协调互补。当抗战结束,外患不再,内战又起时,国民党为加强独裁,服务于“戡乱总动员”的需要,在政策上对民间团体的控制趋紧,互动形式趋向不协调,一些民间团体被整肃,或调整或改组。可见,政策的变化使互动形式相应变化,在非法制化的社会里,这种互动形式经常变幻不定。

在非法制化的社会,以政代法是常有之事,法律有时也起些点缀作用,但法律的每一次制定和修改都会对慈善团体与政府的互动产生影响。国民政府公布了许多法令,有的法令使互动双方的合作协调得以强化,有的法令在调整慈善团体及其他民间团体的行为规范时,赋予法令以强烈政治色彩,如战前的“监督”法令、战时的“整理”法令、战后

的“审查”法令,使互动双方出现不和谐的音符。

声望是社会成员在社会交往中树立起来的为众人所向往的名声。慈善团体多为声望卓著的社会名流担任主持,正是运用声望这一无形资本,赢得社会的关注、好感和尊重。曾担任过北洋政府总理的熊希龄利用其在政界的影响,离政后致力于慈善事业,先后创立了“世界红卍字会”、“北京慈幼局”、“香山慈幼院”等慈善团体,被称为“民国第一善人”。名流主持慈善团体的事务,使慈善团体在与政府的交往中,增加政府的信任和支持,有利于团体的生存和发展。

当然,影响双方互动的因素不止上述两种,像国内外局势的变化、公民意识的增强及社会近代化的推进等因素都会在一定程度上左右互动的方式和频次。

综上所述,民国慈善团体承继中有较大发展,是在传统基础上的变革。民国慈善团体的兴办理念、组织结构、活动方式、社会影响都超越了传统,其发展趋势是追求政府与企业以外的“第三领域”形成。它们有意识地、自觉地分享原由政府垄断的公共权力,这对于中国近代社会现代化的实现是有着积极作用的。

(据《档案与史学》)

关注社会创新 解读善意中国

总机(Tel): 010-65953695/98/97/98

传真(Fax): 010-65950989

地址:北京市朝阳区白家庄路甲6号 邮编:100020

公益时报  
CHINA  
PHILANTHROPY  
TIMES