

环境约束、慈善组织异化与政府注意力转移： 一个政慈合作项目为何难以可持续？

杨永政

【摘要】 政府与慈善组织建立良好的合作关系，有利于完善社会治理，有利于更好提供公共服务。现有文献围绕着政慈合作进行了较为丰富的研究，但对于政慈合作的可持续性问题分析较少。本研究构建了“宏观环境－社会组织行为－政府注意力分配”三维分析框架，并以 D 慈善组织与 G 省 M 县合作开展的全国首个消除新发尘肺病试点县创建工作的 M 计划为个案，深入剖析了这一不同于政府购买服务方式的政慈合作形式为何难以可持续。研究发现，从环境赋能到环境约束，从慈善组织在场到慈善组织异化，从政府注意力倾斜到政府注意力转移，三个层面的变化共同作用于 M 计划，导致其虽然顺利开启与有序运行，却在之后遭遇挫折并草草结束。本研究为丰富政慈合作关系的研究作出了理论贡献，也对推进政慈合作的可持续实践具有借鉴意义。

【关键词】 政慈合作；可持续；环境约束；慈善组织异化；政府注意力转移

一、问题的提出

中国特色社会主义进入新时代以来，党和政府努力推动国家治理体系和治理能力现代化，完善社会治理体系，打造共建共治共享的社会治理格局，建设人人有责、人人尽责、人人享有的社会治理共同体。在这样的时代背景下，慈善组织的角色和作用得到了党和政府的高度重视，包括政府购买服务在内的一系列政慈合作形式出现、发展并日益完善，对于促进第三次分配、推进共同富裕、完善社会治理起到了重要作用。因此，政慈合作的研究吸引了不少学者的兴趣，学者们对于政府与慈善组织的互动合作关系也做出了卓越的学术贡献。^①

本研究在现有文献基础上，聚焦于一种不同于政府购买服务方式的政慈合作形式，探究政慈合作的可持续性问题。具体而言，本研究构建了“宏观环境－慈善组织行为－政府注意力分配”

【作者简介】 杨永政，中国人民大学公共管理学院讲师。主要研究方向：公益慈善、社会政策。

① 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；沈永东：《社会组织参与社会治理：理论与实践》，浙江大学出版社，2023 年，第 1-29 页；朱健刚、陈安娜：《嵌入中的专业社会工作与街区权力关系——对一个政府购买服务项目的个案分析》，《社会学研究》2013 年第 1 期。

的三维分析框架，并以 D 慈善组织与 G 省 M 县合作开展的全国首个消除新发尘肺病试点县创建工作（以下简称“M 计划”）为个案，深入剖析了政慈合作形式的可持续性问题，包括该计划如何顺利开启与有序运行，如何遭遇挫折与草草收场，以及为何难以可持续运转。

二、文献综述与分析框架

（一）文献综述

对于我国政慈关系的研究，学术界经历了从依托西方理论来理解到自发自觉发展本土理论来诠释的过程。^①在第一阶段，学者们探讨了公民社会、法团主义、“三失灵理论”（即政府失灵、市场失灵和志愿失灵）、政府与慈善组织关系模型等基于西方政治文化背景的理论体系在解释中国政慈关系上的适用性，虽然能够对于中国的政慈关系做出一定的解释，但是解释力度有限，并不能帮助我们完整把握我国政慈关系的现实。^②因此在第二阶段，学者们开始逐步摆脱西方理论的束缚，尝试基于中国本土的实际提出一些更加有说服力的政慈关系理论，产生了较为丰硕的理论成果，如分类控制、行政吸纳社会、嵌入型监管、非对称依赖、非协调约束、调适性合作、共生型国家社会关系等。^③

事实上，政府与慈善组织的关系可以呈现出多种不同的类型。如 Young 认为政慈关系可以分为补充型、互补型、抗衡型三种，^④Najam 提出了合作型、冲突型、互补型、吸纳型四种类型的政慈关系，^⑤Coston 提出了由八种关系组成的连续谱，包括压制、敌对、竞争、合约、第三方政府、协作、互补、合作等。^⑥作为一种具有重要理论和现实意义的关系模式，政慈合作关系受到了我国学术界的广泛关注，学者们围绕政慈合作进行了较为丰富的理论阐释与实证分析。与一般意义上的政慈关系存在多种不同类型一样，即使仅关注政慈合作，其类型模式也是多种多样的。Young 的三种政策关系类型中，补充型和互补型均属于政慈合作关系的范畴，Najam 的四种政慈关系类型中，合作型和互补型都属于政慈合作关系的范畴，Coston 的八种政慈关系类型中，合约、第三方政府、协作、互补、合作等五种本质上都在探讨政慈合作关系。在国内，有的学者将其划

① Zhibin Zhang, Chao Guo, "Nonprofit-government Relations in Authoritarian China: A Review and Synthesis of the Chinese Literature," *Administration & Society*, 2021, 53(1).

② 顾昕、王旭：《从国家主义到法团主义——中国市场转型过程中国家与专业团体关系演变》，《社会学研究》2005 年第 2 期；詹少青、胡介坝：《西方政府-非营利组织关系理论综述》，《外国经济与管理》2005 年第 9 期。

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；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》2007 年第 2 期；刘鹏：《从分类控制走向嵌入型监管：地方政府社会组织管理政策创新》，《中国人民大学学报》2011 年第 5 期；宋道雷：《共生型国家社会关系：社会治理中的政社互动视角研究》，《马克思主义与现实》2018 年第 3 期；田凯：《非协调约束与组织运作》，《中国行政管理》2004 年第 5 期；徐宇珊：《非对称性依赖：中国基金会与政府关系研究》，《公共管理学报》2008 年第 1 期；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。

④ Dennis Young, "Alternative Models of Government-nonprofit Sector Relations: Theoretical and International Perspectives," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2000, 29(1).

⑤ Adil Najam, "The Four-C's of Third Sector-Government Relations: Cooperation, Confrontation, Complementarity, and Co-optation," *Nonprofit Management and Leadership*, 2000, 10(4).

⑥ Jennifer Coston, "A Model and Typology of Government-NGO Relationships," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1998, 27(3).

分为购买服务与合作治理两种类型,有的学者将其划分为政府购买公共服务与慈善组织参与治理两种,还有的学者提出了更多更细的分类。^①

政慈合作关系的各种类型中,政府购买服务是关注度极高的一个方面。从政府购买公共服务在我国试点开始,尤其是2013年中央政府正式在全国推广政府购买公共服务之后,相关领域成为了学术研究的高频话题。^②现有研究主要关注政府购买公共服务的理论依据和典型模式,^③探讨政府购买公共服务的购买方式、购买内容、购买现状、潜在问题与风险,^④研究了政府购买公共服务的绩效结果,以及对政府、慈善组织、社区等层面的影响,^⑤应当说已经围绕这一议题进行了全方位的探究,贡献了丰富的理论和实证成果。在政府购买服务之外,政慈合作还表现出其他的形态,如慈善组织参与社会治理或合作治理。现有研究探讨了慈善组织参与跨区域治理、社区治理、生态环境治理、公共服务治理等多领域的社会治理事业,并在参与社会治理中形成了不同于政府购买服务中的政慈关系。^⑥尽管聚焦于慈善组织参与社会治理或者说合作治理角度的政慈合作文献在逐年增加,然而相较于海量的从政府购买公共服务角度研究政慈合作的文献,总体而言还是比较少的,需要学者们在这个方面继续耕耘。

更为重要的是,尽管学者们探讨了政慈合作本身的理论基础和制度模式,追问了政慈合作的动机与影响因素,解析了政慈合作的积极或消极影响,但这些分析大都是静态的、截面的、短时期的,忽略了具有动态、追踪、长时期性质的可持续性问题的探讨。仅有的几篇关于政慈合作的可持续性研究与政府购买服务有关,主要关注政府是否与同一家慈善组织建立持续性的购买服务关系。例如,周俊基于上海的案例分析发现关系信任、项目成效和政府介入是影响政府购买服务可持续的关键因素,^⑦李少惠、邢磊基于四川的资料分析发现资源获取、项目成效、相关者收益、非正式关系是影响政府购买公共文化服务可持续的重要因素,^⑧林民望、叶惠铃基于深圳的案例识别出了政府购买服务可持续的三种路径,即党建引领型、资金辅助型和能力导向型。^⑨那么,作为政慈合作的另一种重要形式,慈善组织参与社会治理或者说合作治理的可持续性问题如何理解,其影响因素是什么,怎样推进可持续的合作治理?现有文献并没有做出显著的贡献。

总之,一方面相较于政府购买公共服务,现有研究对于慈善组织参与社会治理等非政府购买

-
- ① 姜秀敏、王子豪:《“互依式”合作:“权责分配”视角下基层政社合作路径研究》,《中共天津市委党校学报》2022年第6期;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。
- ② 马全中:《近年来政府向社会组织购买公共服务研究述评》,《社会主义研究》2016年第2期;王春婷:《政府购买公共服务研究综述》,《社会主义研究》2012年第2期。
- ③ 苏明等:《中国政府购买公共服务研究》,《财政研究》2010年第1期;杨宝:《政府购买公共服务模式的比较及解释——一项制度转型研究》,《中国行政管理》2011年第3期。
- ④ 管兵、夏瑛:《政府购买服务的制度选择及治理效果:项目制、单位制、混合制》,《管理世界》2016年第8期;周俊:《政府购买公共服务的风险及其防范》,《中国行政管理》2010年第6期。
- ⑤ 管兵:《竞争性与反向嵌入性:政府购买服务与社会组织发展》,《公共管理学报》2015年第3期;杨宝:《嵌入结构、资源动员与项目执行效果——政府购买社会组织服务的案例比较研究》,《公共管理学报》2018年第3期。
- ⑥ 韩兆柱、肖家杰:《国内合作治理研究:历程、现状与展望》,《学习论坛》2022年第5期。
- ⑦ 周俊:《公共服务购买中政府与社会组织合作的可持续性审视》,《理论探索》2019年第6期。
- ⑧ 李少惠、邢磊:《公共文化服务购买中政府与社会组织合作的可持续性问题》,《图书馆论坛》2022年第5期。
- ⑨ 林民望、叶惠铃:《草根社会组织何以持续获得政府购买服务——基于72个案例的模糊集定性比较分析》,《中共福建省委党校(福建行政学院)学报》2023年第1期。

公共服务的政慈合作关注度有待提升，另一方面相较于共时性的政慈合作分析，现有研究对于历时性的政慈合作可持续性的研究还比较薄弱。因此，本研究聚焦于一种不同于政府购买服务形式的政慈合作项目，分析该项目如何顺利开启与有序运行，为何遭遇挫折与草草收场，并最终回答其为何难以可持续。

（二）分析框架

基于现有文献，本研究构建了如图 1 所示的分析框架，用来解释政慈合作的可持续性问题。我们认为，政慈合作项目是否具有可持续性取决于三个因素，即宏观环境、慈善组织行为、政府注意力分配，三者的综合作用共同影响了慈善组织能否可持续性地参与社会治理，共同影响了合作项目是持续推进还是走向终止。

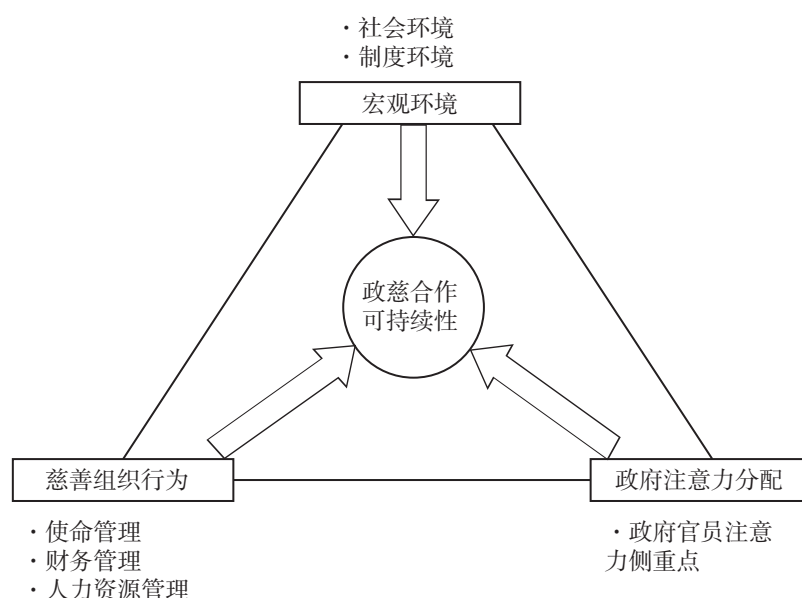


图 1 “宏观环境 – 慈善组织行为 – 政府注意力分配” 三维分析框架

资料来源：作者自制。

第一，政府与慈善组织都不是存在于真空之中，政慈合作不可避免的会受到外部环境的影响，因而宏观环境是考虑政慈合作项目可持续性的首要因素。管理学的权变理论、组织的开放系统观、群落生态理论、社会学新制度主义、社会起源理论等，尽管由不同领域的学者提出、有不同的应用范围，但其共性在于都将宏观环境纳入了分析模型中，重视宏观环境对于分析主体的潜在影响。在本研究中，我们认为制度环境和社会环境是宏观环境的两个方面，对于政慈合作的可持续性会产生较为明显的影响。其中，制度环境指有利或不利的法律法规政策环境，有利的制度环境会产生积极的促进作用，推动政慈合作行稳致远，相反不利的制度环境则带来负面的抑制作用，阻碍政慈合作顺利推进；社会环境即是催生或抑制政慈合作的社会问题，在本研究中指本地区尘肺病和尘肺病人的整体状况，问题较为严重则会催生政慈合作共同推动问题的解决，问题较轻则会降低政慈合作项目持续推进的意义，甚至导致项目中断。

第二，作为政慈合作的主体之一，慈善组织自身的行为必然也会对政慈合作的可持续产生影响。慈善组织管理是一个系统的、繁复的领域，包括使命管理、战略管理、财务管理、人力资源

管理、项目管理、绩效管理等诸多层面,围绕这些不同层面管理所展示出的行为不仅对于慈善组织自身的生存与发展至关重要,而且对于政府购买慈善组织服务、慈善组织参与社会治理等政慈合作的成功与否也起到了不可忽视的作用。本研究重点关注慈善组织在使命管理、财务管理、人力资源管理三个方面的管理行为,探究慈善组织的使命管理、财务管理、人力资源管理行为是如何影响政慈合作的可持续性的。所谓使命管理,即慈善组织对于自己存在和发展的使命、愿景、价值的管理行为,关注某个慈善组织为什么而存在;财务管理即慈善组织对于组织内的资金收入的获得、保管、投资、支出的管理行为,关注的是慈善组织存在和发展的物质基础;人力资源管理即慈善组织对于组织内的专职工作人员和志愿者等主要的人事力量的招募、维持、晋升、解聘等方面的管理行为,关注的是慈善组织存在和发展的基础。

第三,在我国政府权力较大的背景下,政府在政慈合作中的角色和作用也不容忽视,政府注意力分配成为探究政慈合作可持续性必不可少的一环。所谓政府注意力分配是指面对多元复杂信息的背景和有限理性的束缚下,政府官员无法做到对于所有事情并行处理,而需要基于选择性认知作出差别化处理。^①心理学、组织学、政策科学等都对政府注意力分配问题进行了研究,学者将相关研究划分为政策、组织、个体三个层次。^②政府注意力分配已经被用于分析基本公共服务、政府网站建设、老龄事业发展、社会保障、乡村振兴等问题,^③研究发现政府注意力分配会影响到政策执行波动、“接诉即办”满意度、政务微博绩效等。^④基于此,本研究认为政府对政慈合作项目的注意力倾斜或转移会对该项目的可持续性产生重大影响。

宏观环境、慈善组织行为、政府注意力分配构成的三维分析框架,可有助于对政慈合作的可持续性问题进行较为系统、全面的分析。接下来本文将利用所构建的分析框架,结合M计划,分析这一政慈合作项目为何难以可持续。

三、案例简述

D慈善组织创始于2011年6月15日,最初为著名记者W先生联合中华社会救助基金会共同发起的寻救尘肺病农民工兄弟大行动,发展至今由四个主体构成,运作较为成熟。D慈善组织是全国少有的专门进行尘肺病农民工及其家庭救助,并希望推动政策改变进而在全国彻底消灭尘肺病的慈善组织,遵循“扶助尘肺家庭,消除粉尘危害”的使命和“天下无尘,自由呼吸”的愿景,该慈善组织制定了明确的中长期规划,已经发展成为全国知名度较高、影响力较广的慈善组织。

① 孙柏瑛、周保民:《政府注意力分配研究述评:理论溯源、现状及展望》,《公共管理与政策评论》2022年第5期。

② 孙柏瑛、周保民:《政府注意力分配研究述评:理论溯源、现状及展望》,《公共管理与政策评论》2022年第5期。

③ 彭小兵、彭洋:《乡村振兴中地方政府的注意力配置差异与治理逻辑研究——基于410份政策文本的扎根分析》,《中国行政管理》2022年第9期;谭海波等:《技术管理能力、注意力分配与地方政府网站建设——一项基于TOE框架的组态分析》,《管理世界》2019年第9期;文宏:《中国政府推进基本公共服务的注意力测量——基于中央政府工作报告(1954—2013)的文本分析》,《吉林大学社会科学学报》2014年第2期。

④ 樊博、顾恒轩:《政府资源基础、注意力分配与政务微博绩效》,《公共管理与政策评论》2023年第3期;翟文康等:《注意力分配、制度设计与平台型组织驱动的公共价值创造——基于北京市大兴区“接诉即办”的数据分析》,《电子政务》2021年第5期。

为了实现自身的使命愿景，D 慈善组织积极与地方政府合作，开展了各种救助尘肺病人及其家庭、减少乃至消灭尘肺病的活动，本研究关注的 M 计划便是其中较为典型的一个案例。M 计划的目标是用五年时间（2016—2020 年），把 G 省 M 县打造成中国第一个消除新发尘肺病试点县，具体分解为四项任务。一是全面展开预防宣传，让尘肺病在全县实现家喻户晓；二是让全县所有涉尘企业防护全面达标；三是所有涉尘企业实现职工健康防护，全面建立职业健康档案；四是让全县所有尘肺病农民得到妥善救治。其中，任务一和四主要由 D 慈善组织执行，任务二和三主要由 M 县政府执行。表 1 列出了 M 计划进程中的一些重大事件。该计划在各种因素作用下顺利开启，并在前期有序推进，但是在之后便遭遇了挫折，推进中问题重重，以至于最后草草收场。虽然 D 慈善组织的官方报告中总结道，该计划基本上实现了预定目标，但是这种目标实现的过程并不顺利，而且五年时间到期后，该计划并没有继续签约进行，也没有如计划开始时所设想的推广到全国其他县市，可谓是不了了之，没有实现政慈合作的可持续。

表 1 M 计划重大事件

时间	事件
2015 年 11 月 7 日	D 慈善组织与 M 县、Z 市安监局召开会议，决定自 2016 年起开展 M 计划
2015 年 12 月 26 日	M 计划正式启动
2016 年 5 月 4 日	D 慈善组织与 M 县、Z 市安监局会商 M 计划的执行方案
2016 年 6 月 14 日	D 慈善组织成立工作站专门推动 M 计划
2016 年 6 月 20 日	M 县委县政府发布《M 县消除新发尘肺病五年行动计划》
2016 年 8 月 27 日	D 慈善组织开展历时三个月的尘肺病科普乡镇宣传
2017 年 6 月 1 日	“M 计划”尘肺病大型户外公益广告落成
2018 年 1 月 15 日	D 慈善组织工作站向“M 计划”工作领导小组汇报工作
2018 年 6 月	D 慈善组织工作站开展第一次“尘肺病知晓率”调查
2018 年 11 月 1 日	D 慈善组织工作站向县政府报告“M 计划”推进情况
2020 年 10 月	D 慈善组织工作站开展第二次“尘肺病知晓率”调查

资料来源：根据 M 计划相关资料综合整理。

笔者长期关注 D 慈善组织，与该组织成员建立了较为紧密的联系，能够获得关于 M 计划的详细内部资料，这为本研究提供了丰富的资料支撑。本研究将与 M 计划相关的上百份一手资料分为如下几类：从 D 慈善组织的角度，包括与 M 计划有关的工作总结、会议纪要、资金收支、组织架构；从 M 县政府角度，包括与 M 计划有关的工作文件、会议纪要、官员记录等。在对资料进行系统整理和分析的基础上，本研究剖析了 M 计划为何难以实现可持续。

四、个案分析：M 计划如何顺利开启与有序运行

（一）环境赋能

M 计划之所以能够顺利开启和有序运行，一个基本的条件在于有利的宏观环境，包括社

会环境和制度环境都起到了重要的赋能作用。社会环境的赋能作用主要体现在 M 县尘肺病问题的严重性。M 县位于 G 省北部的 Z 市，是一个劳务输出大县，每年大约有 8 万左右的劳动力外出务工，但是许多劳动者缺乏自我保护意识，没有和用工单位签订劳动合同或者用工单位不愿意签署劳动合同，而且在工作场所缺乏有效的职业防护，因此很多人罹患尘肺病，给自己、家人和社会带来沉重的经济负担。正如 Z 市安监局 T 副局长在一篇调研文章中提到的关于 M 县 X 乡的一个例子：“在 2001 年前后，先后有二百余人到 F 省从事石英加工，当时都是简单的家庭作坊式作业，2003 年就发现有民工身体不适，并有人不断因呼吸困难而死亡，此事引起了镇、县、市政府的高度重视，便向省政府报告，因事涉 G 和 F 两省，此事上报至国务院，时任国务院总理温家宝在内参上签署了意见。”虽然此事最终得到了较为稳妥的解决，但是这个例子反映出 M 县的尘肺非常严重，促使地方政府不得不想办法予以应对，寻找合适的慈善组织建立政慈合作关系共同处理，便成为一种可能有效的解决方案，这为 M 计划的诞生提供了现实基础。

制度环境的赋能作用主要体现在法律法规对于安监部门职能的规范。职业卫生监管及尘肺病治理的根源在于企业监管，在相当长的时期内，这一监管职责是交给国家安全生产监督管理总局及地方安监局，安监局历经长期发展形成了安全生产与职业健康一体化监管执法制度，建立了庞大完备的职业卫生监管专职人员队伍，具有安全生产考核、巡查和黑名单等强有力手段。换言之，在尘肺病治理中，安监部门是可以发挥重大作用的，这为政慈合作的 M 计划提供了坚实的制度基础，因为 M 计划四项具体任务中的两项涉及企业监管，需要安监部门发挥作用。事实上，在 M 计划的推动中，Z 市安监局 T 副局长起到了重要作用，另一位关键人物即时任 M 县 L 县长曾担任 Z 市安监局局长，国家法律法规对于安监部门职能的设定和权力的行使使得 M 县与 D 慈善组织合作开展 M 计划成为了可能。

（二）慈善组织在场

M 计划能够顺利开启和有序运行的另一个原因在于 D 慈善组织的重要作用，这里从使命管理、财务管理、人力资源管理三个方面进行阐述。从使命管理的角度来看，D 慈善组织自诞生之日起，就践行着“扶助尘肺家庭，消除粉尘危害”的使命、“天下无尘，自由呼吸”的愿景、“守护生命尊严”的价值观、“对生命的敬畏与热爱，对苦难的不忍与痛心”的信念、“能救一个是一个，能帮一点是一点”的口号，在救助帮扶尘肺病人及其家庭、推动完善尘肺病防治政策等方面默默耕耘奉献，这为 D 慈善组织赢得了较高的声誉和较好的口碑。因而当 M 县地方政府试图在尘肺病防治方面发力时，很自然地就想到了 D 慈善组织，很愿意与其建立良好的合作关系，进而才有了 D 慈善组织与 M 县合作的 M 计划。D 慈善组织的高声誉和好口碑是 M 计划顺利开启和有序推进的重要推动力。

从财务管理的角度来看，尽管无法与大型慈善组织的资产收入相提并论，但是 D 慈善组织还是有多样的途径获得足够的资金收入。正如 M 计划五年实施方案中所披露的，D 慈善组织参与 M 计划的资金来源主要有四种：一是在 M 县募集到的善款大约 200 万元，二是 M 县与 D 慈善组织联手在 Z 市范围募集资金，每年大约 100 万元，三是 M 县政府有关消除新发尘肺病试点项

目中用于购买社会服务的部分预算资金，四是整合外地与外界的资源。M 计划并不是纯粹意义上的政府购买慈善组织服务的项目，更像是一种慈善组织参与的合作治理，在这一政慈合作关系中，M 县政府所能提供的财务资源有限，更多需要依靠 D 慈善组织自己的资源获取能力。显然，D 慈善组织较强的资金收入获取能力是 M 计划能够顺利开启和有序推进的物质基础。

从人力资源管理的角度，D 慈善组织主要通过三个方面实现对专职人员和志愿者的有效管理。第一，D 慈善组织成立了 M 计划的创建工作小组，由 D 慈善组织创始人 W 先生亲自任组长，其他一些在 D 慈善组织担任领导职务的专职工作人员也参与其中，并在 M 县当地配备一个专员。第二，为保障工作的顺利推进，D 慈善组织成立了专门的工作站，并设立相应的职能部门，包括由救命、助学、助困、救心、康复、创业、制氧机七个板块构成的救援部，负责预防宣传工作的宣传部，寻找更多资源配合项目实施的合作发展部，收集处理分析资料的政策研究部，进行志愿者招募培训维护管理的志愿者部，对于各类人员依照职能进行了分工。第三，组建了当地志愿者团队，每个行政村至少有一名 D 慈善组织的志愿者，每个乡镇要选出 3 名志愿者骨干，县政府主要职能部门各出 2 名志愿者加入志愿者团队，发动 M 县内涉尘企业的负责人及负责职业卫生工作的专职人员加入志愿者团队；同时，建立了一整套志愿者团队管理的规章制度，如志愿者培训、工作会议、考核奖励等。D 慈善组织在人力资源管理方面的专业性是 M 计划政慈合作能够开展的人力基础。

（三）政府注意力倾斜

M 计划能够顺利开启和有序推进的一个直接原因在于地方政府官员注意力在尘肺病问题上的倾斜。这首先体现在 Z 市安监局 T 副局长身上，一方面，由于他长期分管公共卫生和职业病防治，希望可以把尘肺病防治工作做好；另一方面，由于其强烈的底层情怀，一直想为底层老百姓做点实事。这两点在其撰写的调研报告《矽肺之殇》中体现得淋漓尽致。在职责所在和情感所系的双重驱动下，T 副局长联系了 D 慈善组织，希望谋求合作共同解决尘肺病防治问题。政府官员的注意力在尘肺病问题上的倾斜，还体现在 M 县 L 县长身上。L 县长曾担任 Z 市安监局局长，以往的安监局工作经历，尤其是目睹过尘肺农民痛苦境遇，都使得 L 县长对于尘肺病问题格外重视。作为一县的行政长官，L 县长要处理本县各个方面的工作，但对于尘肺病防治问题的重视程度并没有衰减。L 县长亲自担任 M 计划启动仪式执行工作领导小组组长，多次参与该计划相关的研讨会、论证会，尤其是在 2016 年 5 月 4 日 M 计划的执行方案协商会上，L 县长明确表态：“未来五年在 M 县消除新发尘肺病，事关广大人民群众的生命安全，对这一计划的实施，M 县责无旁贷，义无反顾。我们将携手 D 慈善组织坚定地走到底！”L 县长在 M 计划中的一系列表态和行动显示了其对于尘肺病问题的特别关注。政府官员注意力向尘肺病问题倾斜还体现在其他很多方面，如 M 县副县长、各乡镇领导、安监部门工作人员都亲自走上街头参与 D 慈善组织的尘肺病防治宣传活动，又如在 Z 市安监局 T 副局长的引荐下，原政策法规科 Z 科长加入 D 慈善组织，担任 D 慈善组织专门工作站的站长。尽管形式各异，但是这些地方官员都以实际行动表达了对尘肺病问题的特别关注，政府注意力在这一问题上的倾斜加速了 M 计划的顺利开启，也为其有序推进扫除了障碍。

五、个案分析：M计划如何遭遇挫折与草草收场

（一）环境约束

M计划顺利开启和有序推进维持了一段时间，但并没有一直顺畅进行下去，不久之后就遭遇了挫折和危机，以至于最后草草收场和不了了之。M计划遭遇挫折和草草收场的首要原因在于宏观环境的变化，包括社会环境和制度环境都起到了约束和限制作用。社会环境方面，经过M计划的推进，M县的尘肺病救治和宣传工作都取得了不错的成绩。比如M计划总结资料显示，在计划开始的两年后，M县登记在册的尘肺病患者有170人，县人民政府联合D慈善组织医疗救治51人，发放制氧机19人，支助尘肺家庭子女44人，全体患者都得到有效救治。又如资料显示对于涉尘企业员工调查发现，员工对尘肺病知晓率为98.5%，对尘肺病的特点了解的占78%，了解尘肺病救治途径占的96.3%，对粉尘危害的知晓率占99%，对尘肺病宣传广告知晓率为99%；对于796位普通居民的调查发现，社会公众对尘肺病知晓率为68.9%，对尘肺病的特点及救治途径了解比例为52.2%，尘肺病宣传广告知晓率为68.1%。无论是尘肺病救助还是尘肺病宣传，M计划两年多的工作卓有成效，这是对M计划前期工作的最好肯定。但是这种积极的改变，在赢得社会广泛赞誉的同时，却带来了一个显著的负面后果，客观上导致地方官员认为M计划继续推行的必要性降低了，该计划遭遇的危机初露端倪。

真正使得M计划遭遇挫折的重大环境约束还在于制度环境的改变。2018年十三届全国人大通过了国家机构改革方案，组建了国家卫生健康委员会，把原国家安全生产监督管理总局的职业安全健康监管职责整合到国家卫生健康委员会，国家卫生健康委员会新增职业健康司，其主要职责是拟订职业卫生、放射卫生相关政策、标准并组织实施；开展重点职业病监测、专项调查、职业健康风险评估和职业人群健康管理工作；协调开展职业病防治工作。同年12月，《职业病防治法》进行修订，删除了安全生产监督管理部门的监管职责。一方面，国家职业卫生监管职责的划转意味着对职业卫生监管体制的全新调整，本质上体现了政府对我国职业卫生监管体系逐步完善、监管责任落实到位的追求；但另一方面，在具体执行过程中，两方职责对接存在障碍，对接责任部门配备人员、编制、资源等未能及时到位，再加上职业卫生健康防控的监督权与执法权分离，导致尘肺病职业防治工作进程的弱化甚至停滞。受全国性调整的影响，Z市安监局对此无法发力，M县许多相关部门处于观望状态，M计划不得不陷入停滞僵局。

（二）慈善组织异化

D慈善组织作为M计划中与政府合作的重要慈善组织，其使命管理、财务管理、人力资源管理等方面均出现了一定的问题，这也是M计划遭遇挫折与草草收场不可忽视的原因。使命管理方面，如前所述，D慈善组织从成立开始就一直关注尘肺病问题，希望可以救助帮扶尘肺病人，推动尘肺病防治政策完善，因此宣传工作成为M计划的重要一环。D慈善组织制定了广告进村传播方案，主要以市区广告牌宣传、城区墙体广告、乡镇墙体广告三种形式进行，在M县及所辖15个乡镇全面铺开，在M县城主路、高速公路及乡镇景区逐步落地，实现了普及尘肺病科普常识、让更多民众了解尘肺病的宣传目标。然而，醒目的广告牌却引发了省市级领导对M计划

宣传目的的误解，认为 M 计划的施行恰与尘肺病防治背道而驰，对 M 县以“改善农村人居环境，建设美丽乡村典范”为主题，整县推进农村人居环境改善、打造生态县城的工作造成了不良影响。换句话说，D 慈善组织关注的议题特殊性和宣传策略的使用与地方政府和领导的执政思路产生了张力和冲突，导致了 M 计划遭遇挫折。

财务管理方面，针对 D 慈善组织涉嫌接收境外资金的流言蜚语广为流传，也对 D 慈善组织推进 M 计划造成了负面的影响。面对着日益严峻的国际形势，我国全方位加强了对于国家安全的重视程度，2016 年出台的《境外非政府组织境内活动管理法》一方面对于许多服务于我国经济社会发展的境外非政府组织在境内的活动提供了保障和促进措施，另一方面也对于不少境外非政府组织在境内可能从事危害国家和社会利益的行为予以高度警惕。D 慈善组织被传接收境外资金，人们自然而然联想到其可能按照境外势力的要求从事一些危害国家利益的行为，这对纯粹独立运作的慈善组织尚不可接受，对于正在与地方政府进行合作的 D 慈善组织来说更是雪上加霜，因为地方政府在压力型体制和维稳思路指导下，对于境外势力包括提供资金支持在内的任何行为都会高度警惕和提防。因而，D 慈善组织涉嫌接收境外资金的流言蜚语广为流传也就成为了阻碍 M 计划推行的制约因素。

人力资源管理方面，整个 M 计划推行的过程中，D 慈善组织专门工作站内部的员工管理问题丛生，以至于 D 慈善组织总部发布了专门的针对工作站人事问题的通知和声明。在这些通知和声明中，D 慈善组织总部提到工作站出现“个别人无视组织规范的问题”，提到一次次出现的人事问题“造成内部不团结，同事之间关系紧张，到了又一次威胁正常开展工作的地步”，并明确指出因工作站的人事问题，M 计划多次出现波折，严重影响了项目的开展，因此建议“所有专职以开展工作为重，首要的是内部的团结”。在计划推进中 D 慈善组织内部人力资源管理问题之严重可见一斑。人力资源管理问题的另一方面体现就是影视女明星 Y 某的加入。作为一个草根公益组织，D 慈善组织希望能够获得更为广泛的关注，影视明星作为志愿者加入组织无疑可以为提高 D 慈善组织的知名度和影响力添砖加瓦，可以提高全社会对于尘肺病问题的关注程度。然而另一方面，影视女明星 Y 某加入 D 慈善组织在产生积极影响力的同时，也由于自身宗教信仰、境外背景、参与活动过程中的不当言行等问题，对 D 慈善组织的声誉产生了一定的负面后果，自然也降低了地方政府与 D 组织合作的积极性。

可以看出，该部分的慈善组织异化本质上包括两个方面：一是人力资源管理方面，D 慈善组织确实存在专职员工和志愿者管理方面的问题；二是在使命管理和财务管理方面，由于自身关注的议题和资金来源被作出了不恰当的解读，从负面视角进行了社会建构，给 D 慈善组织带来了严重的危机，这实际上属于“被异化”。从结果的角度来说，无论是异化还是被异化，客观上都降低了 D 慈善组织在 M 县政府官员心中的形象和口碑，影响到他们对于继续开展 M 计划的意愿。

（三）政府注意力转移

除了环境约束和慈善组织异化，造成 M 计划遭遇挫折和草草收场的另一关键维度是政府注意力的转移。M 计划能够顺利开启和有序推进，离不开当时在任的 M 县 L 县长，曾经在安监局的工作经历和对于尘肺病问题的接触，使得 L 县长对于尘肺病问题有着特别的关注。但是公开资

料显示，L 县长 2021 年 4 月份开始不再担任 M 县县长职务，主政 M 县的变成了另外一位县长，其施政的侧重点并不在于尘肺病问题上，政府官员的注意力发生了较大的转移，直接导致 M 计划草草收场，没有继续在 M 县推行下去。可见，政府注意力分配不仅影响前文提及的政策执行波动、“接诉即办”满意度、政务微博绩效等议题，也会影响到政慈合作项目的持续推进。

基于前文提出的三维分析框架，本研究详细探讨了 M 计划没有能够实现可持续的主要原因，表 2 总结了 M 计划从顺利开启与有序运行到遭遇挫折和草草收场的具体原因。可以看出，在宏观环境、慈善组织行为、政府注意力分配三个维度均发生变化的情况下，M 计划走向危机和停滞是必然的结果。

表 2 M 计划从顺利开启到草草收场

	M 计划顺利开启与有序运行	M 计划遭遇挫折与草草收场
宏观环境	(1) 社会环境：M 县尘肺病问题的严重性； (2) 制度环境：法律法规对于安监部门职能的规范	(1) 社会环境：M 计划前期推行取得了不错的成果； (2) 制度环境：机构调整与职业健康安全监管职能的划转
慈善组织行为	(1) 使命管理：关注尘肺病问题带来的高声誉和好口碑； (2) 财务管理：D 慈善组织较强的资金收入获取能力； (3) 人力资源管理：成立工作小组、专门工作站、志愿者团队	(1) 使命管理：议题特殊性和宣传策略与地方政府产生冲突； (2) 财务管理：D 慈善组织涉嫌接收境外资金的流言广为流传； (3) 人力资源管理：员工管理问题丛生、影视明星 Y 某不当言行
政府注意力分配	Z 市安监局 T 副局长、M 县 L 县长等地方官员的注意力倾斜	M 县长更换与政府领导注意力转移

资料来源：作者自制。

六、结论与讨论

政慈合作研究具有极强的理论意义和实践价值。本研究构建了“宏观环境—慈善组织行为—政府注意力分配”三维分析框架，并以 D 慈善组织与 G 省 M 县合作开展的全国首个消除新发尘肺病试点县创建工作的 M 计划为个案，深入剖析了这一不同于传统的政府购买服务方式的政慈合作的可持续性问题，回答了该计划如何顺利开启与有序运行，如何遭遇挫折与草草收场，以及为何难以可持续运转。研究发现，宏观环境方面的从环境赋能到环境约束，慈善组织行为方面的从慈善组织在场到慈善组织异化，政府注意力分配方面的从政府注意力倾斜到政府注意力转移，这三个层面的变化共同作用于 M 计划，导致这一初衷良好、目标宏伟的政慈合作计划虽然经历了顺利开启与有序运行的前几年，却在之后频频遭遇挫折和危机，并在五年后草草结束，没有在 M 县继续推行下去，更没有实现向全国其他县市推广的雄心壮志。

本研究从两个方面对现有学术研究作出了贡献。第一，关注了一种不同于政府购买服务的政慈合作方式的可持续性问题。政慈合作形式多样，大量文献集中在政府购买慈善组织服务方面，对于其他类型如合作治理型政慈合作关系关注相对较少；且无论哪种类型的政慈合作，大量文献

集中在短时期的、共时性的探讨，对于长时期的、历时性的政慈合作可持续性问题的探讨较少。本研究在现有文献之不足的基础上，通过一个典型案例，深入剖析了不同于政府购买慈善组织服务的政慈合作方式的可持续性问题，具体来说就是探寻M计划没有实现可持续运行的原因和机制，丰富了现有的政慈合作乃至整个政慈关系的研究。第二，基于现有文献构建了“宏观环境—慈善组织行为—政府注意力分配”三维分析框架，并以M计划为个案进行了检验。本研究所构建的三维分析框架与“结构—行为”的逻辑思路一致，宏观环境即为结构因素，慈善组织行为和政府注意力分配即为主体的行为因素，因而有着明确的理论基础；同时，三维分析框架又是全面的、系统的，本身包含了政慈关系的不同侧面，每个维度又由不同的子维度构成，能够有助于我们更好地认识政慈合作、政慈关系问题。该框架在本研究的M计划中得到了验证，未来可以应用于更多的领域进行验证和完善。

更为重要的是，本研究具有重要的实践意义。政慈合作有利于政府职能转变和服务型政府建设，有利于慈善组织发展和公益慈善事业的发展，有利于推进第三次分配、促进共同富裕、提高国家治理体系和治理能力的现代化。因而，政慈合作是一种极具吸引力的发展路径，未来的政慈合作方式会越来越丰富，政慈合作的领域会越来越宽广。在此背景下，研究政慈合作的可持续性问题，学习现有经验，汲取已有教训，推动政慈合作项目计划可持续发展，是重要且必要的。本研究的分析对于未来的政慈合作可持续至少有以下几点启示。第一，积极应对宏观环境的变化，如有可能努力创造有利的宏观环境。政慈合作离不开特定的宏观环境的影响，这种影响可能是有利的，也可能是不利的，对于前者应当抓住机遇积极开展政慈合作，对于后者则要积极应对努力将不利影响降到最低。同时，慈善组织和政府也不是被动地接受环境的影响，可以发挥主观能动性，推动制度环境完善，努力创造有利的宏观环境。第二，慈善组织自身要推广最佳实践、修正不当行为、努力提升优化。慈善组织是政慈合作可持续推进的重要推动者，其自身的使命管理、财务管理、人力资源管理等行为对于政慈合作的前途产生着至关重要的影响，如果慈善组织自身行为都存在较大的偏差和问题，那么政慈合作便没有了存在的必要。因此推进政慈合作可持续对于慈善组织的基本要求就是将积极行为坚持和发扬、将不当行为减少和消除、不断地努力提升优化自身的行为。第三，采取有效措施将政府注意力向政慈合作方向引导。在政慈合作中，政府的角色和作用不容忽视，尤其是在我国这样一个强政府的社会中，政慈合作能否开始和延续很多时候是由政府最终决定的。因此，能够争取政府注意力向某一政慈合作项目的倾斜，对于政慈合作的可持续性发展很关键。慈善组织和社会各界应当努力挖掘影响政府注意力分配的因素，并采取各种措施提高政府官员、政府行为、政府政策对于政慈合作的注意力程度，进而提升政慈合作的可持续性。

Environmental Constraints, Charitable Organization Distortion and Government Attention Shift: Why A Government–Charity Collaboration Program Fails to Sustain

Yang Yongzheng

(School of Public Administration and Policy, Renmin University of China, Beijing 100872, China)

Abstract: Effective collaboration between government and charitable organizations contributes to improving social governance and public service provision. While the existing literature extensively examines government-charity collaborations, there is limited focus on their sustainability. This study establishes a framework encompassing the "macro context," "charitable organizations' behavior," and "government attention allocation." Using Program M as a case study—an initiative aimed at establishing the first pilot county nationwide to eliminate new cases of pneumoconiosis through collaboration between a charitable organization and the county government—this research delves into the reasons behind the failure of such collaborations to endure. The findings reveal that a combination of changes, from environmental facilitation to constraints, from the presence of charitable organizations to their distortions, and shifts in government attention, collectively influence the outcome of Program M. Consequently, while the program initially commenced and operated smoothly, it eventually encountered setbacks and a premature conclusion. This study contributes to the existing body of research on government-charity collaboration and offers insights for improving the sustainability of such collaborations.

Key words: government-charity collaboration; sustainability; environmental constraints; charitable organization distortion; government attention shift

(责任编辑: 高静华)