

草根公益组织的发展困境及对策研究

龙梦姣

浙江工商大学公共管理学院, 浙江 杭州

收稿日期: 2023年7月19日; 录用日期: 2023年9月5日; 发布日期: 2023年9月12日

摘要

近年来, 中国公益慈善事业蓬勃发展, 草根公益组织也在全国范围内迅速崛起。然而, 由于缺乏官方背景、经验和资源, 这些草根公益组织在发展过程中面临着合法性危机、资源匮乏、内部管理混乱、缺乏公信力、运作模式不成熟等诸多困难。该研究旨在分析近年来我国草根公益组织的发展现状和困境, 并据此提出可行的对策建议, 探索草根公益组织未来的发展路径。

关键词

草根组织, 公益组织, 公共服务, 发展困境, 行动策略

Research on the Development Dilemma and Countermeasures of Grassroots Public Welfare Organizations

Mengjiao Long

School of Public Administration, Zhejiang University of Technology and Business, Hangzhou Zhejiang

Received: Jul. 19th, 2023; accepted: Sep. 5th, 2023; published: Sep. 12th, 2023

Abstract

In recent years, China's public welfare philanthropy has flourished, and grassroots public welfare organizations have also risen rapidly across the country. However, due to the lack of official background, experience and resources, these grassroots NGOs face many difficulties in the process of development, such as a crisis of legitimacy, lack of resources, confusion in internal management, lack of credibility, and immature operation models. This study aims to analyze the development status quo and difficulties of grassroots public welfare organizations in China in recent years, propose feasible countermeasures and suggestions, and explore the future development path of

grassroots public welfare organizations.

Keywords

Grass Roots Organizations, Public Welfare Organizations, Public Service, Development Dilemma, Countermeasure Research

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

“草根”一词起源于19世纪的美国，直接由英语单词“grass roots”翻译而来。当时，美国正处于淘金热之中，民间传说，如果山的表面上长满了草根，那么地下很可能会挖出黄金[1]。后来，“草根”一词被引入社会学领域，其含义是“草根群众”。它有两个层面的意思：一方面是与政府或决策者相对的权力，另一方面是与精英文化、主流文化相对应的弱势群体，“草根”一词描述了这类组织和官方的非营利性组织之间的区别，可以得出的结论是草根公益组织是自下而上发起的非营利性组织，直接从事公共服务或有组织的社区行动；它是自主的，参与者是基于自愿的参与。草根公益组织虽然是非营利性的，但在业务逻辑和内部规则制定方面与普通非营利组织有很大不同。由于草根公益组织面临着众多而广泛的社会问题，发展水平并不一致。但人们普遍认为，草根公益组织是自下而上、不需要任何形式的注册、直接参与公共服务或组织社区行动的非政府组织。在当今社会，草根公益组织的发展面临诸多困境，如何顺利破解困局、促进草根公益组织的发展应引发社会公众更多的关注和思考。

2. 草根公益组织的发展现状

草根公益组织作为承担部分公共职能的重要角色之一，呈现出规模和数量持续扩大、社会影响力不断增强、组织协作不断增强[2]、组织成员逐渐多样化的趋势。最初，众多草根公益组织的创始人本着一颗纯良善心在黑暗中走上这条坎坷崎岖的公益之路，而后，互联网的发展、信息技术的运用为草根公益组织的发展提供了现实基础和技术助力，又因不受政府工作层层汇报流程限制，具有活动开展灵活、服务人性化、惠及多数社会成员等特点，使得草根公益组织在全国范围内的社会影响力不断增强。然而现代社会事务的复杂性常常需要多方合力共同完成，因此便推动各组织之间信息互通、资源共享、行动互助，组织之间的协作不断增强，也由此吸引了媒体记者、企业员工、高校教师、退休干部等各行各业爱心人士自愿加入到公益事业队伍中来，为草根公益组织的发展壮大提供巨大的空间，也使草根公益组织得到越来越广泛的关注。

3. 草根公益组织的发展困境

3.1. 合法性危机

合法性指的是法律层面上来自全社会成员自下而上的承认。在获得法律地位之前它们必须首先接受政府业务部门或授权行政当局的管控，这种双重管理使草根公益组织的合法性变得更加难以实现。因为我国的非营利组织需要同时具备社会、行政、政治和法律合法性这四种合法性才能完全取得政府和大众的全面信任。而中国的草根公益组织在初创期往往只具备有限的社会合法性，它们依靠这部分有限的社会合法

性，通过诉诸与政府官员的个人联系借用合法组织的招牌或借助官办、半官办社团甚至政府的行政网络等策略寻求行政合法性，又通过表明组织与国家政策、法律、意识形态、中心任务、价值取向等的一致，获得政治合法性。当草根公益组织在政治、行政和社会领域所具有的相当强的合法性和正当性，就成为他们获得法律合法性的前提，具备实现充分合法性的可能[3]。可以说，我国草根公益组织的发展过程是一个不断向政府和社会公众自证身份的过程，充满了艰辛意味。同时非竞争性监管限制了草根公益组织建立和发展的空间，导致更多的草根公益组织脱离体制[4]。目前还不清楚政府是否会通过法律禁止“不合法的”草根公益组织。因为政府在这些组织中有很大的行政自由裁量权，这对草根公益组织的稳定构成了威胁。草根公益组织存在的其他问题使得公民对其有效履行职能的能力提出了质疑，这加剧了其合法性危机。

3.2. 资源匮乏

资源匮乏包括资金来源单一、缺少政府支持、缺少媒体支持、人力资源不足以及技术支持薄弱。资金是草根公益组织面临的主要挑战之一。中国的公益组织是由政府、国内企业、国内外基金会和个人自愿捐款资助的。然而，一些草根公益组织缺乏公共关系能力，这进一步限制了获得资金的机会。一些公益组织可能会得到政府和基金会的财政支持，但大多数草根公益组织仍然依靠组织者和志愿者自己筹集资金。缺乏稳定的资金来源不仅限制了草根公益组织项目的实施，也影响了项目的可持续性。此外，要求返还个人捐赠的过程很繁琐，这影响了公民捐赠的动机。大多数草根组织依赖外部捐赠，尽管有些有能力通过项目筹集资金。但对外部捐赠的依赖并没有持续多久。虽然政府对草根公益组织有一种预先确定的态度，但它只能吸引政府的注意，并在组织达到一定规模后试图控制它。对于新兴的草根公益组织来说，政府的隐性支持是最大的，有些甚至没有得到政府的支持。在人力资源和技术支持方面，缺乏资金的草根公益组织无法吸引优秀的专业人员，收入囊中的工作者一般不具备高水平的专业知识。另外，媒体支持对于草根公益组织的发展是非常重要的，良好的媒体关系可以帮助组织建立良好的形象，扩大宣传，提高信誉，吸引公众捐款，增加资金来源，为草根公益组织获得更多政府支持和其他资源。然而，我国的草根公益组织数量众多、分布分散、力量薄弱，没有得到足够的媒体曝光量，只有在它们达到一定的规模和影响力时才会被报道，这就会导致大多数草根公益组织在漫长的无人问津的摸爬滚打日子里逐渐丧失斗志而销声匿迹。

3.3. 内部管理混乱

缺乏有效管理是我国非政府组织发展中普遍存在的问题，在草根公益组织中尤为突出。首先，在人力资源管理方面，草根公益组织往往不具备充足的专业运营人员和固定参与活动的志愿者，而是依靠一群没有接受过专业教育的从业人员和没有接受过专业培训的临时志愿者，由这样的草台班子组成的组织队伍缺乏必要的知识水平和相关经验，这大大影响了服务质量和组织的健康运行。这些志愿者凭着一颗赤诚的乐于助人之心自愿加入组织，真诚但莽撞地完成组织负责人分配的志愿任务，做事情往往没有章法和条理，凭着自己的感觉做着自认为对服务对象有益的服务。每次服务结束后往往也得不到充分的夸赞和激励，久而久之，这些临时志愿者无法形成对组织的认同感、归属感，也逐渐丧失对志愿服务工作的热情，无法真正融入组织。因此对于一个草根公益组织来说，工作人员和志愿者的高流动率是普遍现象。另一方面，草根公益组织财务管理能力是有限的，原因同样是因为缺乏专业财务人员，在日常活动中也总是出现台账记录不完整不规范、缺少必要的发票、数据信息填报缺失等问题，这也给草根公益组织的管理带来极大的挑战，而这些都只能通过不断的学习培训、日复一日的操作练习来得到改善和提升。

3.4. 缺乏公信力

公益性和非营利性是草根公益组织的根本性质，也是其存在和发展的价值和目标。只有真正地做出

造福社会和人民的实际行动，让公众了解组织的使命，增强其社会影响力、认可度和信誉，才能与该组织建立起完全的信任关系。然而，由于草根公益组织的自发性，如果没有得到政府部门的大力支持，它们很难获得与其他合法非政府组织相同的社会资源。没有足够的资源，草根公益组织便无法自行开展大规模的社会服务活动，也无法增强社会影响，社会影响力不足，又导致政府部门不愿意投入支持和帮助，这便造成了恶性循环。一家已走进公众视野的组织往往是经历了漫长的摸爬滚打、不被信任、缺乏资源和支持的时光，他们在获得成功之前付出的汗水和泪水是不为人所知的，而许多处于早期和探索阶段的草根公益组织往往因为难以忍受这样恶劣的生存环境而中途夭折。因此，社会对这些组织的关注较少，有时它甚至与商业活动相混淆，这可能会阻止草根公益组织发起积极的行动。

3.5. 运作模式不成熟

为了向社会提供有效和优质的志愿服务，草根公益组织首先必须成为高效和有活力的组织。然而，中国现有的草根公益组织缺乏系统性、完整的绩效考核标准、成熟的运作模式、完备的专业团队、丰富的合作项目等。因此，组织的可持续性较低，应对各种风险的能力不足，意外事件可能导致一些现有的草根公共利益组织濒临崩溃。一些公益组织的招聘和选择过于简单，缺乏管理志愿者和相关激励措施的统一规则。这导致志愿者流动率高，可持续性低。对于草根公益组织来说，人员不稳定和管理不规范势必会增加组织的不稳定性，增加其生存风险。

4. 草根公益组织发展的对策建议

政府、公众、媒体等都依赖于社会行动者的协调参与。草根公益组织应当鼓励社会资本内部和外部组织围绕规则、信任、关系结构和其他社会资本的核心内容，在发展过程中加强社会资本积累和运作能力，降低突发事件发生率。

4.1. 提高组织自身发展能力和水平

我国的草根公益组织必须尽快摆脱这种独特的管理形式。第一，建立责任明确的管理机制。特别是将组织的主要职能被下放给管理部门，如决策运行、财务管理和员工招聘等，以避免权力过度集中于组织负责人身上。制定组织成员接受的规则，突出组织成员认可的目标和价值观念，以便在组织内营造一种为公共利益发展一致的目标和愿望而共同努力的氛围。第二，完善人才引进和培养机制[5]。吸纳更多的专业人员，通过高激励性和认同感留住他们，先稳定组织的人员结构，再扩散关系网。第三，强化内部管理和外部监督，加大支持力度。现行的双重管理体制虽然登记严格，但是日常监管却流于形式，造成“双重难管”的困境[6]。内部管理和外部监督的有机结合，是草根公益组织良性发展的必要保证。所以当下急需形成政府监管和社会、行业共同监督的多方合力监管模式，依照科学评价标准对草根公益组织进行评估，严格执行处置机制，从源头预防突发事件。同时加大政府部门对草根公益组织的支持力度，特别是针对初创期组织，为其提供在初创期最需要的资源和平台，如场地、办公设备、小额补贴、能力建设、注册协助和专业咨询服务等，扶助其完善机构和制度建设，提高项目运作能力，并逐渐成长为秉持公益理念的规范公益组织。

4.2. 营造良好的外部制度环境

草根公益组织具有国家承认的地位和更大的行动自主权，但又不能享受其他“合法正式注册”组织享有的优惠政策，这一定程度上导致了不公平现象的发生。草根公益组织为社会大众提供无私的服务，也理应受到来自社会和政府的关照和支持，而囿于现代社会的复杂性、低信任度，草根公益组织往往得不到来自公众的信任和鼓励，但政府作为社会管理的主体，有责任向草根公益组织提供其应得的福利和

关照，如法律援助、财政援助、适当的监督等，使其不再处于弱势地位。具体可以有以下几点：第一，完善法规政策体系，赋予草根公益组织合法的法律地位，扩大其存在空间。完善的法律法规体系是政府和草根公益组织实现良性互动的前提，健全的法治是草根公益组织生存、发展以及有效发挥其社会价值的基础。要使其能够与其他社会行动者有平等的竞争和发展机会，乃至建立稳定的合作和联系。第二，提供资金支持和项目支持。进一步加大政府购买社会服务的力度，利用政府购买服务规范引导草根公益组织良性发展[6]。政府购买逐步惠及草根公益组织，对整个经济社会的发展都将带来积极影响，不但能为组织提供资金支持，也能提升组织的专业化水平和服务质量。同时扩大草根公益组织的税收减免范围，放宽捐助者的税收政策，为草根公益组织提供丰富的公益创投项目和政府购买社会服务项目机会。

4.3. 提高组织的信息透明度，利用媒体平台提升社会公信力

信息的透明度和公平性与所持有的股本数量和社会价值成正比。首先要让公众明确组织的使命宗旨和价值目标。促进草根公益组织自发的公民性质，传播志愿服务精神和助人自助理念。其次，组织的运营信息必须及时公开。包括发布人员招聘和变动信息、实施开放式操作系统的使用、及时公布本组织资金和物资的使用情况、分发信息、建立资金渠道跟踪管理制度等。在网络信息社会化的今天，信息传播的速度越来越快。特别是以微博、小红书、微信和抖音为代表的子媒体，已经成长并改变了传统媒体传播信息的唯一方式。利用各种形式的媒体报道的草根公益组织可以提高社会知名度，创建社会网络，并获得生存和发展所需的社会资源。媒体对草根公益组织的社会良知也产生了重大影响。许多公民通过自媒体认识和了解草根公益组织。因此，草根公益组织可以依靠这些平台来扩大其社会影响，并将其活动作为一种有效的业务和社会监督形式来进行。

4.4. 承认草根公益组织的合法性地位，加强公众认同

非政府组织的运作和发展需要政府和社会在人力、物力和财力方面的大力支持。然而，在政府财力有限、对草根组织发展支持不足的情况下，更需要通过社会化来筹集资源，这就需要有一个发达的公民社会。因此，有必要在全社会营造慈善的文化氛围，让广大公众了解公益组织与政府组织的区别，要明白慈善不仅仅是富人的特权，也是每个有能力的公民对社会的责任。只有这样，才能增强公众对草根公益组织的认知，发挥公众和舆论对公益组织的社会监督作用，为公益组织的发展奠定广泛的社会基础。根据中国公益捐赠法的规定，只有具有“公益性社会组织”身份的组织才能接受捐赠。但是，与传统慈善机构等主要组织相比，目前有大量的民间公益组织没有注册，也没有由民间当局指导和管理。这与现行法律相矛盾，导致这些组织在很长一段时间内只能以“灰色”形式运作[5]。为了回答这个问题，国家的相关职能应该明确公益组织的合法性，促进其规范、有序、健康的发展，使其成为合法慈善事业的重要组成部分。面对中国民间组织二元管理体制难以改变的现状，政府应该对主管业务单位的职责提出明确的要求。业务主管单位对民间组织迟延办理登记申请不予答复或者不说明不同意办理的理由的，以行政不作为论处，追究责任。对于处于发展阶段的草根公益组织，可由有关民政部门先实施登记管理，待其运营规范化后，逐步纳入统一登记管理。此外，我们不仅允许草根公益组织隶属于准政府的正规慈善组织，还可以与他们签订正式协议，明确权利和责任，实现第三方监督。这样，草根公益团体不仅可以继续以自己的名义开展活动，还可以避免因涉嫌违法而被举报的尴尬处境。

4.5. 加快民间公益组织的政策法规建设，提高草根公益组织自我管理意识

在法治社会中，人们普遍意识到遵守法律的重要性。然而，目前缺乏公益管理制度，不仅阻碍了政府对地方公益机构的有效管理，也阻碍了地方公益机构的发展。为解决这一问题，国家相关职能部门应

明确草根公益组织的法律地位,使其成为慈善合法运作的重要组成部分[2]。因此,国家立法机关应认真开展民间组织政策法规的理论研究,形成民间组织管理法律体系。这样有利于提高公益组织的管理水平,促进其健康发展。为了完善自身的组织建设,提高自身的管理能力,公益组织的发展需要进行系统工程。这意味着加强有利于对外政策、有利的法律和社会环境的宏观机构,以及加强微观机构,即加强各组织的能力和自律。要提高草根公益组织自我管理意识。首先,应该建立严格的自律规范,以公众需求为己任,树立良好的声誉和形象。第二,提高公益组织自身的专业化管理和服务水平。最后,协调与政府和其他公益组织的交流与合作,改善外部环境。通过这些措施,草根公益组织可以提高自己的管理能力,更好地履行自己的使命,为社会做出积极的贡献。

5. 结语

通过提高组织自身发展能力和水平、营造良好的外部制度环境、提高组织的信息透明度、利用媒体平台提升社会公信力、加强公众对草根公益组织的认同、承认草根公益组织的合法性地位、加快民间公益组织的政策法规建设、不断提高草根公益组织自我管理意识等措施,有望应对我国草根公益组织面临的合法性危机、资源匮乏、内部管理混乱、缺乏公信力、运作模式不成熟等问题。

参考文献

- [1] 王文文. 烟台市草根体育组织培育与发展的研究[D]: [硕士学位论文]. 烟台: 鲁东大学, 2018.
- [2] 黎佳瑶, 程哲. 草根社会组织发展问题研究——基于“嵌入性”理论视角[J]. 劳动保障世界, 2017(12): 39+41.
- [3] 玉苗. 中国草根公益组织发展机制的探析[D]: [博士学位论文]. 武汉: 华中师范大学, 2014.
- [4] 张瑾. 草根非政府组织发展困境研究[J]. 商, 2016(1): 93.
- [5] 李月娥, 李坚, 张霖琳. 草根公益组织发展的困境与对策——“沈阳青春志愿者”个案分析[J]. 行政与法, 2010(7): 72-74.
- [6] 任玥. 草根非政府组织发展困境及对策研究[D]: [硕士学位论文]. 贵阳: 贵州财经大学, 2013.