

国际问题研究

辅助原则与德国非营利 部门发展

张网成

【摘要】辅助原则是调节不同层级的社会主体之间责任关系的重要原则,在战后德国推动非营利部门发展、构建德国特色的二元福利体系及改革德国福利体制的过程中起过重要的作用。对于我国政府与民间组织的关系定位和福利制度的路径选择,德国的经验有一定的借鉴意义。

【关键词】辅助原则 非营利部门 德国 二元福利体系

【中图分类号】C912 **【文献标识码】**A **【文章编号】**1000-2952(2012)06-0131-07

在福利国家体制的国际比较中,德国向来被视为合作主义的典范。在合作主义体制下,非营利组织在国家福利供给、公民社会发展和劳动力市场改善等方面都发挥着十分重要的作用。辅助原则则是理解德国特色的合作主义体制的关键。通过解读辅助原则的内涵及其与德国非营利组织发展模式之间的关系,本文希望抛砖引玉,引起国内学界关注和思考我国社会主义和谐社会建设过程中政府与民间组织关系定位问题。

一、辅助原则的基本内涵

德文的辅助(Subsidiarität)一词来源于拉丁文 subsidium,意为“协助”、“后备”、“居次要地位”。作为一种政治、经济及社会领域的行为准则(Maxime),辅助原则(Subsidiaritätsprinzip)意在确立居于下位的社会主体与其上位组织之间在责任与能力方面的分配关系。根据辅助原则,任务之承担、行动之采取及问题之解决,均应

尽可能由个人、最小之社群或最底层的社会组织来决定与负责。仅当上述主体没有能力或面临重大障碍与问题时,方应逐步由更大之社群、公共集体或更高层的政府组织来辅助性地提供支持及接手任务与采取行动,由此导致个人自决和个人责任之退却被视为不得已而为之事。^①

辅助原则的合理性在于它既符合价值理性(Wertrationalität),又符合目的理性(Zweckrationalität)。人是一切社会组织的创造者、承载者和目的本身,人类生活的成功从根本上取决于个体主动创新、辛勤努力和追求业绩的意愿和能力,但作为社会成员,个人的生活与成长又离不开共同体的存在与支持,在

^① Matthias v. Saldern. Das systemische Grundmodell gesellschaftlicher Ordnung und das Subsidiaritätsprinzip: verwandte Sichtweisen? In: Caritasverband der Erzdiözese München (Hrsg.), Subsidiaritätsprinzip. München: don bosco, 1998.

这个意义上, 倡导个人优先、集体协助的辅助原则是符合价值理性的。同时, 因为在最接近民众层面上的单位能够更好地把握受助者的偏好、更好地控制资源投入的效率, 同时管理费用也更低, 所以提倡以助人自助为导向的帮助应该优先由最小的、也即最接近民众的单位(组织)提供的辅助原则又是符合目的理性的。^①

辅助原则成立的前提有二: 一是社会分层结构体系(hierarchische gegliederte System)的存在。主张辅助原则的学者和政治家认为, 现代社会是由不同层级、互相关联的主体构成的“洋葱状”系统。居于核心的是个人, 从内而外依次是家庭、协会、乡镇(Gemeinde^②)、城市、县(Landkreise^③)、州、国家、国际组织。按照辅助原则, 个体首先应该自己决定如何完成任务及承担责任, 首当其冲要承担辅助责任的是住户(Haushalt^④)及其他私人共同体(private Gemeinschaften), 然后才依次是公营集体如乡镇、城市、县、州、国家等。同样, 如果某项任务首先应该是由乡镇一级承担的, 那么首要的辅助责任则是城市, 其次才是县、州、国家等。二是社会主体之间存在共同利益(Gemeinwohl)和需要协议的共同义务。共同利益规定了不同层级的社会主体采取协作行为的必要性, 共同义务则规定了联合行动的具体领域。

以双层社会体系为例, 可以更加清楚地说明辅助原则。假设某人甲(也可以是乙的下位组织)是共同体乙的成员(也可以是甲的上位组织), 那么, 根据辅助原则, 甲有先于乙采取行动的权利, 且以防御原则(Abwehrprinzip)免于乙的干涉; 乙有协助甲的义务, 且以减负原则(Entlastungsprinzip)要求甲先行承担义务。^⑤ 具体而言, 甲和乙之间的权利与义务关系应该符合以下三个规范: ①甲能够完成的任务, 乙则不应越俎代庖; ②甲不能胜任的任务, 乙则应该助甲以自助; ③如果甲自某一刻开始能够完成任务, 乙则应该将任务交还给甲去完成。^⑥

假如将甲和乙的任务分为三种不同的类型,

132

即原则上应该由甲完成的任务(如生育)、原则上应该由乙完成的任务(如国防)以及原则上可以由甲也可以由乙完成的任务(如教育), 那么, 辅助原则所要协调和规定的就只有后两类任务。当完成某任务原则上既可以是甲负有义务的, 也可以是乙负有义务的, 那么, 如果乙承担责任就是自上而下的辅助(subsidiarity from above); 而当完成任务是甲的责任但甲不能单独胜任时, 甲将权限上交乙, 而负有协助义务的乙则帮助甲完成任务, 即为自下而上的辅助(bottom-up-subsidiarity)。^⑦

在多层社会体系中, 辅助原则的适用情况要更为复杂。一方面, 除了直接相邻的上下层社会主体(组织)之间会存在责任与能力的分配问题外, 隔层的社会主体(组织)之间在某些任务上也可能适用辅助原则, 甚至会出现多个层级的社会主体(组织)都对底层社会主体(组织)负有辅助义务的情况。另一方面, 关于任务的认定和责任的分配直接受到意识形态和社会伦理的影响, 而现代社会的伦理与意识形态不仅是多元竞争的, 还是不断发展变化的。

二、辅助原则与德国二元福利体系

由政府利用税收与社保经费提供福利服务和由非营利组织利用社会资金与志愿劳动提供

① Geser, H. Subsidiarität im gesellschaftlichen Wandel. In: A. Riklin & G. Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium. Baden Baden; Nomos, 1994; 163-192.

② Gemeinde 是德国最基层的行政自治单位, 包括县管市。

③ 在德国, 人口 10 万以下的城市通常都隶属于县。

④ 家庭在德文中有两个对应词, 即 Familie 和 Haushalt, 均指人类共同生活的基本单位。但 Haushalt 偏重于强调收入和开支方面的生活共同体, 与英文 household 词义相近。

⑤ Hüglin, T. O. Althusius-Vordenker des Subsidiaritätsprinzips. In A. Riklin, & G. Batliner (Hrsg.), Subsidiarität: ein interdisziplinäres Symposium. Baden Baden; Nomos, 1994; 97-118.

⑥ Schneider, L. Subsidiäre Gesellschaft-erfolgreiche Gesellschaft. Paderborn; Schöningh, 1996.

⑦ Calliess, C. Subsidiarität- und Solidaritätsprinzip in der Europäischen Union. Baden-Baden; Nomos, 1996.

福利服务的所谓二元福利体系，普遍存在于市场经济国家，并非德国特有。德国二元福利体系（System der dualen Wohlfahrtspflege）的特点则在于辅助原则的运用使政府和非营利部门在福利供给中紧密联系在一起，具体体现为：公立福利载体的资助承诺（Förderverpflichtung）和整体负责（Gesamtverantwortung）与法律明确规定的私立福利载体的援助保证和独立性保证。^①

二战以后，德国确立了社会市场经济体制（Sozialmarktwirtschaft）和建设福利国家（Wohlfahrtsstaat）的目标。1950年代和1960年代，随着国家福利制度的全方位展开和推进，德国形成了一场“辅助原则争论”（Subsidiaritätsstreit）。1961年CDU/CSU联合政府颁布的《联邦社会救助法》（Bundessozialhilfegesetz）和《青年福利法》（Jugendwohlfahrtsgesetz）引发了在野党和执政党之间的争论。争议的焦点是：如何明确政府公立机构与私立（非营利）组织在国家福利供给方面的比例关系。两部法律（《联邦社会救助法》的第93条和《青年福利法》的第5条）都规定，公立福利机构不仅有义务支持私立福利机构，而且公立福利机构在新建福利设施时要实行“功能锁定”（Funktionssperre），以让步与私立机构。“功能锁定”的原则规定，只要私立机构还有能力建立新的福利设施，公立福利机构就不得介入。

这种由政府以公共财政支持政府认可的私立机构提供福利的做法，被社会科学界称为新合作主义（Neokorporatismus）。按照辅助原则，国家只行使非营利部门无能力承担的职能；而且，“更高一级的单位（如国家行政机构）只应该承担那些超出更低一级的区县层面上的单位或私立机构（如教区）或家庭之承担能力的任务”。^②非营利组织则应该首先采取行动解决问题，只有在找不到办法时，政府才会介入。从另一个角度看，辅助原则确保了非营利组织（如福利联合会）在提供福利产品和社会服务方面相对于国家干预的优先地位（Priorität）。也就是说，国家认可非营利组织

的自决权利和自治实践，同时担保提供财政支持和法律保障。但对德国非营利部门来说，辅助原则并不平等对待所有非营利组织，只有卫生服务和社会服务领域的非营利组织享有特别的待遇。因为只有在这两个领域，法律才担保其从政府获得财政支持，而对其他领域的非营利组织，辅助原则只是一个建议而非政府之义务。这种区别对待与政府决策的合法性基础有关。

1970年代以来，失业率的上升、人口结构的变迁、社会生活的多元化和功能分化、后物质主义价值观（postmaterielle Werte）的流行、个人自主性的增强、劳动者流动性的增加、全球化的加速推进、经济增长放缓、国家债务的攀升，改变了德国国家福利制度运行的宏观与微观环境。一方面，客观上要求国家提供更多的福利服务，另一方面，政府的公共收入来源日益弱化。这招致了人们对过度扩张的福利国家的尖锐批评：国家福利机构明显追求自身利益且官僚主义盛行，福利服务的接受者成了顾客并放弃了自己努力。^③批评赋予了辅助原则新的内涵：将权能（Kompetenz）还给下级社会单位并坚持以助人自助为目标。上一级组织对下级组织的干预不应该剥夺后者的权能；上一级组织应该资助处于急难之中（im Notfall）的下级组织，帮助后者自己采取符合公共利益（Gemeinwohl）的行动。新的辅助原则强调国家的基本原则是维护正义。^④

① Florian Tennstedt. Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege im dualen Wohlfahrtsstaat: Ein historischer Rückblick auf die Entwicklung in Deutschland. In: Soziale Arbeit. Berlin; Deutsches Zentralinstitut für Soziale Fragen, 41 (1992), Heft 10/11, S. 342-356.

② Lester M. Salamon/Helmut K. Anheier et al., Der Dritte Sektor, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 1999.

③ G. Grözinger, M. Maschke, C. Offe. Die Teilhabegesellschaft. Modell eines neuen Wohlfahrtsstaates, Frankfurt am Main/New York, 2006.

④ 所谓正义的社会秩序，是在辅助原则的指导下，每个人在共同体产品中的（在贡献和所得双重意义上的）份额都得到保障。提供保障的不仅有政府的资源，还有公民的爱心行动（Liebestätigkeit）。共同体的产品当然不仅是物质的，还有精神的。

福利国家危机的不断加深推动德国福利制度从福利国家(Wohlfahrtsstaat)模式向辅助性社会国家(subsidiärer Sozialstaat)模式转型。这种转型始于1970年代中期,其标志性的事件是1975年修改的《联邦社会救助法》。在此之前的三次修订版本(1965,1969,1974)中,接受救助者的权利曾不断得到扩充,但1975年及以后的修订版本(1975,1993,2002)对受助者的权利进行了不断的限制。更大的转折发生在1990年代以后。^①1993年辅助原则第一次正式进入新修订的《联邦德国基本法》(Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland)。随着2005年《第二部社会法典》(SGB II)的实施,社会救助明确成为最后的救济途径:人们只有在不能自救及无法提供其他途径得到救助的情况下才能得到来自政府的社会救助。

福利体制模式的转型,意味着政府将从福利供给中最大限度地“撤退”。这反过来又使整个社会的福利供给更加依赖于个人、家庭、非营利组织的福利供给功能。在这种背景下,提倡辅助原则有以下三个方面的用意:(1)提倡社会群体和共同体组织的根本性价值,因为它们有利于发展个体的首创性和自愿行动;(2)鼓励个体在照料自己和家庭生活方面的承担责任;(3)强调国家共同体仅在下面三种状况下承担辅助责任:一是当个人和组织处于急难境地(Notsituation),二是在只有国家才能承担的任务领域(如福利供给的基础设施),三是当社会力量的自主作用导致了强者对弱者的欺凌。^②

三、辅助原则与德国非营利部门

辅助原则对德国非营利部门发展的影响主要体现在四个方面:(1)在市场和政府之外,非营利部门总体上有充分自治权利和自由发展空间;(2)在社会服务和医疗保健等福利领域,非营利部门因公立机构的“功能锁定”而有很大的发展优势;(3)在国家负有资助义务的领域,非营利组织容易得到政府的财政支

持;(4)随着国家福利制度的转型,非营利部门将获得更大的发展空间。正因为辅助原则的上述影响,德国非营利部门呈现以下的特征和趋势:

(一)总体上规模大且成长迅速

关于德国非营利组织的数量,目前并没有准确的统计数据。现有资料显示,2011年德国注册协会580298家,^③私人基金会18000多家,另外,还有9000多家注册合作社。据此可以推算,目前德国非营利组织的数量应该在60万~70万家。其中,注册协会占非营利组织总数一般均在80%以上。此外,还有数十万家未注册的非营利组织。加在一起,德国非营利组织的总数应该在100万左右。目前,平均每千名德国人中间有约7个非营利组织,大体上与美国相当。

以注册协会的数量为例,1960年德国注册协会的数量为86000家,1990年上升到286000家,2008年则更增加到554000家,可以说数量增长是非常快的。^④基金会的增长速度同样惊人。20世纪80年代,德国每年新成立的私人基金会(Stiftung bürgerlichen Rechts)只有150家,但2004年一年中就成立了1000家,基金会总数从2000年的10000家^⑤迅速增加至2004年

① Sebastian Kühl, Michael Schmidt. Die Wirkung von Qualitätsmanagement-Systemen in sozialwirtschaftlichen Unternehmen unter Berücksichtigung mikropolitischen Aspekte. Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades eines Doktors der Philosophie im Fachbereich 1/ Soziologie der Universität Duisburg-Essen. Nov. . 2004: 24-25.

② Tine Stein. Subsidiarität-eine Idee mit Geschichte. In: Kurt Biedenkopf, Hans Bertram, Elisabeth Niejahr. Starke Familie. Solidarität, Subsidiarität und kleine Lebenskreise. Robert Bosch Stiftung GmbH, 2009: 96-106.

③ Vereinsstatistik 2011, <http://www.npo-manager.de/vereinsstatistik/2011/>.

④ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. Berlin, 2009, S. 69.

⑤ Götz-Dietrich Opitz, Fundraising in Deutschland: Der Dritte Sektor und seine Zukunft.

的 13000 家，^① 2010 年底更达到 18162 家。^②

（二）服务领域广且社会贡献大

德国非营利组织的活动领域非常广泛，包括社会服务、卫生健康服务、教育与科研、住房与就业、文化与娱乐、经济与职业、联合会、公民与消费者维权、环境保护、国际活动、基金会等多种类型。从非营利组织的数量看，文化与娱乐领域的最多，其次是社会服务领域、公民与消费者维权领域、环境与自然保护领域；从成员数量来看，文化与娱乐领域、经济与职业利益代表领域的成员数要远远高于其他领域。

1960 年德国非营利部门的雇员数量仅有 40 万人，1970 年也只有 50 万人，但到 1990 年已经增长到 130 万人。^③ 2007 年，非营利部门提供的职位估计在 300 万左右，占全国就业总数的 8%。^④ 可见，经过几十年的快速成长，非营利组织已经在德国劳动力市场中占有相当重要的地位。同样，非营利组织目前在德国经济中也已占有一席之地。以支出法计算，1995 年非营利部门创造的价值（700 亿欧元）已经占到德国国内生产总值的 3.9%。^⑤ 2004 年，非营利部门的支出估计达到了 1250 亿欧元，相当于当年德国国内生产总值的 5.5%。^⑥ 如果加上非营利组织中志愿者的贡献，德国非营利组织创造的经济价值会更高，如 1995 年，含志愿服务价值的非营利部门所创造的价值达到德国国内生产总值的 5.8%。^⑦

（三）政府财政支持多，社会捐赠总体上偏少

政府财政支持对于德国非营利组织的正常运行至关重要。非营利部门的运行费用中来自政府的占到近 2/3，高出国际平均约 25 个百分点，比欧洲同类国家也高出近 9 个百分点；非营利组织的服务收入占不到 1/3，远低于世界平均水平；所得捐赠则更少，仅占 3.4%，也低于世界平均值。与其他国家相比，德国的捐赠收入是很低的。即便加上德国特有的准捐赠性质的教会税（Kirchensteuer），整个慈善捐赠占非营利组织收入的比例也仅提高 1%。^⑧ 但如果将

志愿服务的价值计入非营利收入，捐赠（资金和劳务）就占到非营利组织全部收入的 1/3 强。这说明，志愿服务对德国非营利组织的重要性。

在卫生与健康领域的非营利组织的运行费用来自政府的比例高达 93.8%，在教育与科研领域的比例也超过了 3/4，在社会服务领域接近 2/3，即便与实行社会民主主义福利体制的北欧国家相比，也是非常高的。与此相比较，文化娱乐及环境保护领域的非营利组织的运行费用中仅有 20% 左右来自政府。政府在福利服务领域承担更多的责任，恰恰说明辅助原则对德国非营利部门发展的选择性影响。

（四）福利供给功能强，且呈增强趋势

以卫生服务及社会服务领域中非营利组织的机构数量与雇员数量及其比例来衡量，可以清楚地看到非营利部门在德国社会福利供给中的重要作用。根据约翰·霍普金斯项目的结论，1995 年，社会服务和卫生健康领域的非营利组织所雇佣的员工人数超过了非营利部门雇员总数的 2/3，其支出占整个非营利部门的比例更超

- ① Non-Profit-Organisationen Auch Ehrenamtliche haften, Artikel aus dem Allianz Magazin 7/2006, <http://www.finanze.de/news-artikel/versicherung/non-profit-organisationen-auch-ehrenamtliche-haften>. ph.
- ② Bundesverband Deutscher Stiftungen, Jahresbericht 2011, Berlin, S. 4.
- ③ Eckhard Priller/Annette Zimmer, *Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel*, S. 17.
- ④ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, *Bericht zur Lage und zu den Perspektiven des bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland*, 2009, Berlin, S. 19.
- ⑤ Eckhard Priller/Annette Zimmer, *Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel*, Gütersloh; Verlag Bertelsmann Stiftung, 2001, S. 16.
- ⑥ Stefan Fünfgeld/Michael Grobosch /Stefan Mössner, *Der unsichtbare Sektor, WirtschaftsMagazin für Betriebs- und Volkswirtschaftslehre*, 2010, Vol. 12, S. 4. <http://www.economag.de/magazin/2010/12/382+Der+unsichtbare+Sektor>, 访问日期: 2012-05-23.
- ⑦ Stefan Winheller, *Non-profit Organisationen in Deutschland und in den USA, Zeitschrift für Stiftungs- und Vereinswesen*, 2010, Vol. 3, S. 81-120.
- ⑧ Eckhard Priller/Annette Zimmer, *Der Dritte Sektor in Deutschland: Wachstum und Wandel*, S. 30.

过了70%。^① 根据德国劳动力市场与职业教育研究所的调查,1996年26%的第三部门企业活跃在卫生与社会服务领域,而2007年这一比例上升到42%。^② 虽然统计口径不同,但可以肯定的是,德国非营利部门在国家福利服务供给方面起着相当重要的作用。

德国非营利组织从事社会服务和卫生健康服务的比例要远高于其他任何国家,而在文化与娱乐、行业与职业利益代理、国际活动、教育与科研等方面提供服务的比例则远低于其他国家。这从另一个侧面印证了辅助原则对德国非营利部门内部结构的影响。

(五) 社会参与程度高,且呈增长趋势

与其他发达国家一样,志愿者是德国非营利组织的重要人力资源。1995年近1700万志愿者服务于德国非营利组织,是全部非营利部门雇员140万的十几倍,即便换算成时间,志愿者在整个非营利部门的人力资源贡献份额也达到了38.75%,志愿者服务总时长达到23亿小时以上。近年来,随着非营利组织筹集资金难度的增加,志愿者对非营利组织人力资源的贡献份额应该又有提高。从变化趋势看,1985年14岁以上的德国人中参与志愿服务的有22%左右,到2009年这一比例上升到36%,志愿者总数达到2300万。^③

埃姆尼德(Emnid)机构的捐赠监测数据显示,近几十年来德国的捐赠率是波动的,但大体维持在40%左右。不过,相比于1990年代,本世纪的捐赠率有了一定程度的提高;人均捐赠水平则呈明显的上升态势,从1995年的人均78欧元/年增加到2008年的102欧元/年。^④ 值得注意的是,1995年以来的人均实际工资水平是下降的。^⑤ 考察两个因素的乘数作用,总的捐赠量也在总体上呈上升趋势。

志愿服务和捐赠两个方面的数据显示,德国福利体制的转型增强了非营利部门的功能。政府依然是非营利部门重要的资助者,但非营利部门的发展显然越来越依赖于社会力量的动员。这也说明1970年代以来辅助原则内涵的调

整是有效的。

四、总结与启示

二战以后的德国在社会福利制度建设过程中较充分地体现了辅助原则。在事关国家发展的关键领域(如教育与科研),政府成为最主要的投资者,非营利组织(包括私营部门)更多地被视为替代者,因此较少有发展的机会;在事关民生福利的重要领域(如健康与社会服务),政府则会强化辅助原则下的合作关系,非营利组织因此有更好的生存和发展环境,私营经济的介入被更多地视为替代者而受到排斥;在其他对于政府而言不太重要的领域(如文化与娱乐、基金会等),政府倾向于视这些领域的非营利组织为补充提供者,但较少运用辅助原则来分配任务和给予资金支持,非营利组织在这些领域的发展在很大程度上取决于社会支持与私营部门的支持,对会费收入和服务收入的依赖程度很高。从结果看,德国非营利组织从事社会服务和卫生健康服务的比例要远高于其他任何国家,而且在经费上严重依赖政府公共财政支持,而在文化与娱乐、行业与职业利益代表、国际活动、教育与科研等领域非营利组织的活跃程度远不如其他国家。^⑥

德国的经验可以为我国政府与民间组织之间的关系定位提供以下几个方面的启示:

①德国辅助原则的一个主要内容是强调公

① Eckhard Priller/Annette Zimmer/Helmut K. Anheier, *Der Dritte Sektor in Deutschland*.

② Christian Hohendanner, *Der Dritte Sektor in Deutschland: Eine Analyse auf Basis des IAB-Betriebspanels*, S. 25.

③ TNS Infratest Sozialforschung, *Hauptbericht des Freiwilligenumfrage 2009*, München, Oktober 2010.

④ TNS Infratest, *Deutscher Spendenmonitor 2008*, Bielefeld, Dezember 2008, S. 3-9.

⑤ Eckhard Priller/Jana Sommerfeld, *Wer spendet in Deutschland: Eine sozialstrukturelle Analyse*, WZB Discussion Paper, Dezember 2005, S. 13.

⑥ Stefan Winheller, *Non-profit Organisationen in Deutschland und in den USA*, *Zeitschrift für Stiftungs- und Vereinswesen*, 2010, Vol. 3, S. 81-91.

民个人和非营利组织的独立性和自治功能。在推动公民个人和非营利组织主动、积极地承担各自责任的意义上，政府的作用是辅助的。政府的辅助作用首先表现在在立法上和实践中尊重和保护公民和非营利组织的首创精神和责任意识。而在我国，政府与非营利组织的关系定位是颠倒的，政府希望作为社会力量之一的非营利组织发挥协同和辅助作用。为此，法律设计了对民间组织的双重管理制度，目的偏重于管制而不是保护。这样的制度设计显然不利于我国非营利组织在其优势领域获得自由和全面的发展，同时也增加了政府的管理成本。应该借鉴德国经验，将政府与非营利组织各自合适的任务分开并予后者更多独立发展的机会。

②德国辅助原则的另一个主要内容是要求政府在必要时尽到“辅助”义务。在公民个人及非营利组织的需求合理但无法通过自身努力获得满足时，政府应当提供帮助，当然仅在政府有义务承担全部及部分责任的情境下。事实上，其他西方国家的非营利组织的发展也都在很大程度上依赖于政府的政策和财政支持。德国（包括欧洲大陆其他国家）在界定与非政府组织关系时所坚持的辅助原则对于非政府组织发展的方向选择、能力建设、合作方式等方面起到了很好的规范和支持作用。我国目前的做

法是政府不仅很少资助非营利组织，而且还垄断民间慈善资源。应当借鉴德国的做法，在有区别地对待非营利组织的前提下，大幅度增加财政支持力度和社会慈善资源开放度，这样不仅可以提升政府资源和社会资源的使用效率，也可以进一步提高政府的合法性。

③借助于辅助原则，德国非营利部门在德国福利体制建设和转型过程中发挥了十分重要的作用。尽管困难重重，德国福利国家的改革也将继续，但总体上超越福利国家的框架设计走向福利社会的新体制，还有待进一步发挥非营利组织的作用。从其他西方福利国家的改革实践看，也是如此。我国目前的福利制度建设还偏重于自上而下的机制建设，对非营利部门的福利供给功能还缺乏认识。作为发展中国家，这样做不仅会使我们面临巨大的财政压力，而且会加大福利供给的不公平现象。应当借鉴德国的经验和教训，在坚持基本公共服务均等化建设目标的同时，大力扶持非营利组织、充分发挥其福利供给功能。

本文作者：哲学博士，北京师范大学社会工作与志愿服务研究中心主任、教授
责任编辑：周勤勤

The Principle of Subsidiarity and the Development of German Non-profit Sectors

Zhang Wangcheng

Abstract: The principle of subsidiarity is used to allocate the responsibilities between social and political actors in the upper and lower administrative and organizational levels. As an important principle, it has made significant contributions to the development of the non-profit sectors, to the construction of the dual welfare system with German specialties as well as to the transformation of German welfare system in post-war time. German experience could be learned by China in handling with the relationship between the government and the civil organizations as well as in developing Chinese welfare system.

Key words: principle of subsidiarity; non-profit sector; Germany; dual welfare system