

中国人民大学非营利组织研究所  
公域合力管理咨询有限责任公司  
康晓光 冯利 主编

2012

OBSERVATION REPORT ON  
THE THIRD SECTOR OF CHINA

# 中国第三部门 观察报告

中国人民大学非营利组织研究所  
公域合力管理咨询有限责任公司  
康晓光 冯利 主编

2012

# 中国第三部门 观察报告



社会科学文献出版社  
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS(CHINA)



中国扶贫基金会资助

# 编写说明

本报告由中国人民大学非营利组织研究所与公域合力管理咨询（北京）有限责任公司共同完成。报告由康晓光与冯利领导与指导的编写小组执笔，编写小组成员有康晓光、冯利、王瑾、蒋金富、杨宝、王世强、许文文、周扬明、张杨、杨培、邹超、王志娟、陈思园、陈南方、陆稀云、章一琪、刘海英、李管其。陈南方同时担任编写小组的助理工作。

本报告的编撰工作历时九个月，从确定选题到最终形成文稿，经历了严格的过程。本报告中的分报告、典型案例均以小课题研究的方式进行，每篇文章采用的工作逻辑与工作流程为：（1）确定研究目的；（2）根据研究目的设定研究内容；（3）针对研究内容进行文献研究、综述；（4）针对研究内容，在文献研究的基础上，建立分析思路、分析框架；（5）针对研究内容与分析框架的要求，设计覆盖所需信息的调查方案；（6）按照调查方案，实施田野调查，获取所需经验资料；（7）分析一手资料与二手资料；（8）进行汇总、撰写。每篇文章从立意到撰写提纲，直至形成文稿，编写小组均进行了反复讨论与论证。各篇文章执笔人如下：

## 第一部分 总报告

中国公益组织的治理状况分析

冯 利

## 第二部分 分报告

强制性行政动员募捐模式

王世强

中国政府与在华国际非政府组织的互动策略

蒋金富

中国现今社会工作模式比较分析

杨 宝 陈思园

发展中的中国慈善商店	陆稀云	章一琪
公益在弥散——以电视综艺娱乐节目为例	许文文	邹超

### 第三部分 典型案例

#### →典型机构

工友之家：新工人文化建设的倡导者和推动者		周扬明
心盟：一个中国草根 NGO 的行业联盟	王志娟	蒋金富
恩派：初创期民间公益组织的能力建设者	陈南方	杨宝

#### →典型项目

可持续能源记者论坛：杠杆性的社会动员模式 “捐一元·献爱心·送营养”：		张杨
公益机构与企业合作进行公众募款动员	周扬明	许文文
支付宝的“一元拍”和“消费券”公益营销策略		章一琪
曹德旺曹晖 2 亿元扶贫善款项目如何实现捐赠人问责		冯利

#### →典型人物

刘老石：春天里的告别		忆石
------------	--	----

#### →典型事件

微博时代的集体行动——解读“随手拍照解救乞讨儿童”行动		杨培
36 家中国环保组织为苹果电脑“清毒”		王瑾

### 第四部分 大事记

大事记		陈南方
-----	--	-----

# 序

2010~2011年世界充满考验，中国也在经受考验。欧债危机诱发的金融动荡和西方经济二次探底的恐慌冲击着美国经济和欧洲的政治经济同盟，触发了人们对以华尔街为特征的西方金融体系的反省和不信任，从而促使学者和政治家们重新思考20世纪30年代大危机以来被奉若神明的凯恩斯主义。西方危机通过政治、外交和经济的管道转化为对人民币升值的压力和原料、材料等生产资料价格上涨对中国经济的压力，这双重压力下中国的经济因过度增发货币进一步助推了物价的上涨、产能的增加和市场的扩容，因而其体现出的繁荣与增长更显中国经济在世界萧条中一枝独秀和暂时领先。但这种状况使国人民族主义心理急剧膨胀，表现为盲目的自信、良好的感觉和对制度变革的藐视，似乎中国已到了一呼一吸一吐一纳无不在真理之中的境界，表现为经济上大规模的国进民退和地方政府雄心勃勃人定胜天的恢弘发展规划和与民争利的逐利行为。而这些将大大延迟经济体制和政治体制变革的进程，增大寻租的空间，加剧社会矛盾、冲突与不安，并给后人留下经济“空洞”和累积的“烦恼”去消化。

正是在这样的大背景下，借助互联网爆发出了以郭美美事件为代表的中国公益机构公众问责风暴。这一问责风暴造成了公益慈善的全行业萧条，也提出了很多深刻而长远的问题供我们思考。

“郭美美”公益问责风暴最深刻的提问是：公益行业是依附于政府还是独立成为一个社会次公共空间的治理部门？其核心价值观是基于公民志愿和自组织的精神，还是基于以政府的强行摊派为特征的行政性募捐和第二税收管理的依附精神？这是中国当下公益行业所面临的最核心的战略方向和理念

之选择。因此，是还公益于民间然后通过法律监管和社会问责来实现公益行业治理和淘汰，还是由官办机构直营并通过政府行政监管和行政问责来实现公益行业治理和淘汰？今天的抉择影响未来十年公益事业能否健康发展，社会能否平稳转型。这就是本观察报告中阐述的外部治理问题。

“郭美美”公益问责风暴深刻的提问是：在公益的大行业中，能否形成行业共同遵守的一些文化、价值观和行为准则，从而成为行业的职业操守和道德底线。这个问题与第一个问题紧密相连，即行业是否在平等竞争的行业规则指引下形成细分市场的行业联盟，从而形成职业操守的评判，并逐步发展为独特的行业文化、价值观和行为准则。由于外部治理的双轨制和不充分竞争，这种情景下的行业自律很难得到充分有效的发育。但仍然有一些先驱者的探索在寒风中摇曳。诸如基金会中心网对基金会行业信息分级披露对行业自律的推动，心盟对自闭症援助细分市场行业的自律推动，非公募基金会自律联盟和公募基金会自律联盟的准则公布及其活动推进，北京大学公民社会研究中心公益十大事件评选，以及公益慈善百人论坛的工作和中国第三部门观察研究的事件等，都是现阶段中国公益发展进程中形成行业文化、价值观和行为准则的幼芽和奇葩，值得我们细心爱护和催生。这便是本观察报告所讨论的行业治理问题。

“郭美美”公益问责风暴另一深刻的提问是：任何 NGO 都存在公信力和透明度的问题，但公信力和透明度并非仅是想不想要公信力和透明度的问题，背后其实是一个组织的内部治理和管理方法问题，说到底中国的公益组织主要是学习公司经营管理的治理方法，还是学习政府行政管理的治理方法的问题。如果选择后者，公信力和透明度是很难实现的。如果选择前者，要解决的是选择哪一类理事像股东那样能够关心和负责任地在组织治理中解决首次代理问题。这就是本观察报告中阐述的内部治理问题。解决这个问题的门正在打开，但还需要讨论、互动培训、多引入有企业管理背景和经验的人进入 NGO 领导层以改变领导群体的知识结构和管理风格，探索理事会背后的发起人最终负责制等。总之，我们还有很长的路要走。

当然，公益慈善行业的很多先驱仍在探索，企业界和捐赠人也在努力，如工友之家，恩派公益孵化器，捐一元献爱心，曹德旺正规邀约媒体和第三方监测合作的规范化问责，随手拍照解救乞讨儿童等，都是 2010 ~ 2011 年度带给我们的惊喜和慰藉，激励我们去推动公益事业的发育、发展和公民社

会的发育、发展。

当然，除了远见、坚守和努力之外，我们仍然需要耐心和行动，因为不成熟的公益组织和不成熟的公民心态就像钱币的两面，相互共生。正是由于公众对强制性募捐的认可和服从，以及企业捐款——拍照——回家的行为模式，滋养了今天令大家反感的公益慈善组织状况。因此需要耐心，更需要行动来加以改变。一个行动，胜过一百个议论和宣泄，这是一个必须由行动来改变现状的时代，公益和公民社会的发展，需要大数量级的时代行动来推进、催生和催化，而我们每一个人都不能置身事外，都有不可推卸的责任和义务。

这份观察报告，建立于深入细致的个案调查的基础之上，通过对典型机构、项目、人物、事件的深入解析，来观察和剖析中国公益慈善界这一年度的外部治理、行业治理和内部治理的现状和问题，并提出了许多有益的建议，是一本更加系统深入的观察报告，值得业内人士阅读和查阅。如果能配上行业的一些关键数据统计和问责风暴的案例解析，将更臻于完美。而这些遗憾，只能通过来年的观察报告加以完善和弥补。十分感谢康晓光教授和冯利博士领导的团队高远的目光、鞭辟入里的分析和深入的案例解剖，这是一种投身公益催育的行动，其持续的力量，对于公益和公民社会的发展来说，具有弥足珍贵的价值。

何道峰

二〇一一年十一月十一日于北京



# 目录

## Contents

### 第一部分 总报告

- 3 中国公益组织的治理状况分析

### 第二部分 分报告

- 67 强制性行政动员募捐模式
- 95 中国政府与在华国际非政府组织的互动策略
- 116 中国现今社会工作模式比较分析
- 133 发展中的中国慈善商店
- 160 公益在弥散  
——以电视综艺娱乐节目为例

### 第三部分 典型案例

#### 典型机构

- 177 工友之家：新工人文化建设的倡导者和推动者
- 197 心盟：一个中国草根 NGO 的行业联盟
- 215 恩派：初创期民间公益组织的能力建设者

### 典型项目

- 237 可持续能源记者论坛：杠杆性的社会动员模式
- 262 “捐一元·献爱心·送营养”：公益机构与企业合作进行公众募款动员
- 288 支付宝的“一元拍”和“消费券”公益营销策略
- 308 曹德旺曹晖 2 亿元扶贫善款项目如何实现捐赠人问责

### 典型人物

- 335 刘老石：春天里的告别

### 典型事件

- 357 微博时代的集体行动  
——解读“随手拍照解救乞讨儿童”行动
- 377 36 家中国环保组织为苹果电脑“清毒”

## 第四部分 大事记

- 395 大事记

- 412 致谢

第一部分

# 总报告

---



# 中国公益组织的治理状况分析

## 引 言

公益组织的社会功能是提供公共物品，为社会、为公共利益服务。公益组织的这种社会功能注定它要主动履行好这样的责任或义务，主动确保其行为及结果真正符合公众利益，而这样的责任或义务意味着必须赋予公益组织相应的权利，除了可以获得大量的社会资源外，还可以获得一定程度的税收优惠等。公益组织的权利和义务是对等的，既然享受了权利，就要承担义务。公益组织享受的这些权利是社会赋予的，是公益组织的各个利益相关者赋予的，那么，公益组织就需要对得起社会，对得起这些利益相关者。如何对得起？那就是主动承担责任和义务。由于公益组织行使的是社会功能，因此，公益组织做的事，不是狭义的自家事，而是社会的事情。因此，需要通过利益相关者合作，需要通过利益相关者的广泛参与来承担责任。这种参与、合作不是被动的，而是主动、积极、相互信任的，互动的，是有着共识的。因此公益组织的责任不仅包括公益组织主动要做好，最大化地为公共利益服务，也包括主动接受来自各个方面的监督、质询、批评和建议以及奖惩，这也是利益相关者的权利，同时也是责任。公益组织如何主动接受来自各个方面的监督和质询呢？如何确保利益相关者有机会、有能力知道公益组织都做些什么呢？这需要公益组织做到透明，做到信息对称，做到信息的可获得性。只有这种基于共识和广泛参与的合作，社会才会心甘情愿地、持续地支持公益组织，公益组织才能心安理得地、持续地向社会“索取”资源，公益组织和社会才能看到社会利益最大化。

中国公益组织数量逐年增加，据民政部网站公布的《民政事业统计季报（2011年3季度）》显示，中国现有社会团体24.7万个，民办非企业单

位 20.1 万个，基金会 2357 个。还有大量工商注册的、未注册的草根组织未被纳入统计。这不仅得益于公益组织获得了良好的生存环境，包括政治、经济、文化环境，还直接得益于进入公益组织的不断增多的资源与创新方法。中国的公益组织在能力上及所扮演的社会角色已在改变，一些公益组织已经突破只关注资金规模的阶段，开始注重如何更好地发挥社会功能。同时，它们也意识到利益相关者的诉求不可忽视，意识到自己的形象、声誉、公信力的重要性。公益组织的利益相关者（包括公益组织内部的理事会、员工、志愿者，同行，以及政府、公众、媒体、资助者和企业等）对公益组织的关注发生了巨大的变化。最突出的是，公众的责任意识觉醒，再加上网络技术和新媒体的普及为公众的监督提供了良好的支撑，公众、媒体以及大额捐赠者对公益组织的要求越来越“苛刻”。而政府态度也发生了变化，在推动社会管理方面有了明确的方向。公益组织的利益相关者越来越重视行使自己的权利，要求公益组织在享受权利的同时主动承担责任，要求公益组织接受质询，要求公益组织最大化地为公共利益服务。2011 年发生的几件大事，证明了公益组织越来越走进了人们的视野。

如前所述，公益组织如若很好地主动履行责任，最大化地为公共利益服务，就要与利益相关者建立共识，进行互动、合作来承担责任。这其中的一种监督和制衡的机制就是治理，就是利益相关者对公益组织的治理，即利益相关者主动地对公益组织的治理，公益组织主动地接受利益相关者的治理。无论是哪类利益相关者作为治理的主体，治理都为公益组织规定正确的目标，并使其按照正确的方式追求正确的目标。公益组织的治理分内部治理、行业自律和外部治理，这些治理是不同的利益相关者对治理主体的治理。这些利益相关者通过与公益组织互动、合作，通过对公益组织监督、质询、提供建议、意见，甚至约束来实现对公益组织的治理。忽视任何一类治理，都可能使公益组织以错误的方式，追求错误的目标。只有这三类治理都做好的时候，才能实现善治或良治，才能全面保证公益组织追求正确的目标。这听起来似乎是一种完美的、合情合理的逻辑，是一种合情合理的状态，但是，事实并不乐观。

我们看到，个别公益组织自身做得很好，且主动接受利益相关者的质询，做到透明，保证效果和结果，但整体情况却不尽如人意。同时，行业自律也早有声音，但大多停留在“倡议”的层面，实际执行和效果并不明显。

个别组织之间开始建立自己的联盟组织，规范加盟会员的行为，加强其对利益相关者的交代，但凤毛麟角。总体来看，中国公益组织的内部治理状况和行业自律状况并不令人满意，导致一些公益组织不能很好地代表社会利益，甚至遭遇质疑。或者，一些组织的真正治理主体并不是理想的治理主体，因此难以发挥治理的作用；或者，一些组织靠行政垄断资源维持运营，公益项目缺乏新意，忽视公益效果；或者，一些组织过度依赖资源提供方，封闭运营；或者，一些组织违规操作，脱离公益轨道；或者，一些组织运作停滞不前，组织面临困境。公益组织的内部治理状况和行业自律状况令人担忧。

公益组织的外部治理状况也非都显“繁荣”，只有来自公众和媒体的质询值得称赞。我们在抗震救灾时期才能看到的轰轰烈烈的问责景象，今天又看到了。我们曾经以为，抗震救灾时期的问责景象未来很长时间可能会消失，但值得高兴的是，这种景象很快又复活了。但是，我们的法律不健全，执法不力；个别独立审计机构缺乏职业道德；政府不作为；一些媒体仍然缺乏监督意识；公众有时无能为力；受益者更是无力监督自己的“施主”。

最近发生的多个事件，使得公益组织遭遇空前的信任危机，对公益领域也造成了巨大的影响。这些事件向公益组织发出了信号，来自公众和媒体的质询将越来越凸显，他们引领了对公益组织的问责，成为治理先锋。

目前，中国公益组织的总体治理状况并不理想，内部治理、行业自律和外部治理均不可忽视。事实证明，公益组织的善治或良治已迫在眉睫。在一个声誉极为敏感的领域，这种状况不改变是极为危险的。中国的公益组织如不主动承担责任，可能不会被别人毁掉，而是毁于自己的不检点。因此，需同时加强这三类治理，才能看到健康的公益组织和公益事业。

## 一 治理产生的理论基础

伴随着中国公益组织数量的“爆炸性增长”，中国公益组织发挥的作用越来越大，但一些公益组织在享受生存权利并履行相应社会责任的同时，也在犯错误，辜负社会的期望，甚至成为犯罪的工具。比如，公益组织的内部管理问题非常突出。一些组织的工作缺乏透明度，会计制度缺乏严密性，行事计划不规范，管理员工资奖金过高，贪污腐败，管理性支出不断上涨而服务性支出不断缩减，资金滥用等问题时有发生。大多数公益组织内

部没有实行民主治理和问责制，对外则更多地向捐款方负责。很多公益组织提供社会服务的效率很差，并且部分公益组织受经济利益驱使，将营利作为首要目标，与营利性企业的界限日益模糊。一些公益组织还成为个人沽名钓誉的场所，作为进入上层社会甚至政府的阶梯。他们在作决策时可能既不征求受惠人（受益者）的意见，也不对社会大众负责。“德行完美的神话”出现危机。

要让公益组织发挥作用，必须赋予它相应的权利。公益组织既然享受了权利，就要承担相应的责任。而这又要求存在一种机制，借助它，利益相关者能够判断公益组织的所作所为是否符合公共利益，并据此对公益组织进行奖励或惩罚。所以，“权利”、“责任”、“负责”和“问责”构成了“治理”的核心概念。最近几年，政府、企业、海外、公众、捐助者、受益者、媒体日趋成熟，它们开始意识到自己的权利，也意识到公益组织必须承担什么样的责任，并开始自觉地行使自己的权力，对各种违背法律和道德的行为发出谴责和抗议。例如，作为公益组织的关键利益相关者之一的捐赠人，当他们向公益组织捐赠资金时，公益组织即享受了捐赠人对处置其财产的信任，此时，捐赠人拥有监督权和知情权，而公益组织有义务履行相应的责任。出于对捐赠人财产的尊重，公益组织需最大限度地使这笔捐款发挥效用，并满足捐赠人的监督权和知情权。于是，“责任”、“负责”、“问责”成为中国公益组织必须面对的议题。

## 1. 委托代理理论

治理问题产生于政治（政府）和经济（企业）领域中普遍存在的委托/代理问题。委托代理关系是随着生产力大发展和规模化大生产的出现而产生的。其原因一方面是由于生产力发展使得分工进一步细化，权利的所有者由于知识、能力和精力的原因不能行使所有的权利；另一方面专业化分工产生了一大批具有专业知识的代理人，他们有精力、有能力代理行使好被委托的权利。但在委托代理关系中，由于委托人与代理人的效用函数不一样，委托人追求自己的财富和利润的最大化，而代理人追求工资津贴收入、奢侈消费和闲暇时间的最大化，这必然导致两者的利益冲突。但是由于时间、精力以及专业知识等方面的不足，委托人没有能力对代理人的行为进行监督，导致委托人和代理人之间出现信息不对称。在这种情况下，如果没有有效的制度安



排，代理人的行为很可能最终损害委托人的利益。

委托代理问题同样存在于社会领域，在社会领域甚至更加严重，因为社会领域中存在的是二次代理问题。首先，公益组织的产权属于公有产权，从理论上讲，整个社会共同拥有对公益组织的治理责任。但事实层面，寄希望整个社会对某个具体的公益组织进行实际的治理是不现实的。因此，公益组织的公有产权实际表现为所有者缺位，表面上所有社会成员都是所有者，但实际谁也不管。因此，第一次委托代理产生：社会选举产生理事会，由理事会代表社会对公益组织进行治理。

但第一次委托代理不具备现实可操作性。为了成立某一个小小的公益组织的理事会而举行全民公投无论如何都是不可能的。现实中，公益组织的理事会大都是直接受聘于组织，是由公益组织自己挑选来的，那么，在大多数情况下，理事会的理事很可能是公益组织原来的“关系户”，他们很可能不能发挥代表社会对公益组织进行有效治理的作用，实际上起到的可能是庇护伞、资源库和撑门面的作用。这就是第一次委托代理问题。

第二次委托代理，是指作为社会“伪代理”的理事会，也不可能对公益组织进行具体管理。因为他们大都是兼职人员，没有时间和精力。因此，理事会再次将公益组织的管理职责委托给职业的代理人，即“秘书处”（或执行层）。因此，公益组织的秘书处是具体负责管理工作的机构。它的权力来自理事会的任命，其工作来自理事会的委托。

第一次委托代理的代理人，同时也是第二次委托代理中的委托人，它既不是在第一次委托代理中真正由社会委托的代理人，也不是在第二次委托代理中真正有代理权的代理人，这就使作为公有产权人的“社会”对公益组织的实际管理存在尤其严重的信息不对称问题，公益组织的实际操作者存在着违背公众意愿和利益而使用社会资源的极大可能性。其中的道德风险，代理人不忠诚，代理人与委托人离心离德的情况格外容易产生。

为了规避因二次委托代理带来的各种问题，公益组织的治理就产生了，即公益组织的治理的必要性就出现了。该治理的必要性既强调公益组织主动负责，也强调公益组织接受问责。

## 2. 契约失灵理论

契约失灵理论是由美国学者汉斯曼（H. B. Hansman）提出的，它指在