

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

治理、问责 与非政府 组织发展

龙宁丽 著

Z

HILI WENZE YU FEIZHENGFU
ZUZHI FAZHAN

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位



中国社会科学出版社

社 / 会 / 学 / 论 / 丛

治理、问责 与非政府 组织发展

国家一级出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

治理、问责与非政府组织发展 / 龙宁丽著. —北京:
中国社会科学出版社, 2015. 6
ISBN 978 - 7 - 5087 - 5065 - 1

I. ①治… II. ①龙… III. ①非政府组织 - 研究
IV. ①C2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 106777 号

书 名: 治理、问责与非政府组织发展
著 者: 龙宁丽

出 版 人: 浦善新
终 审 人: 李 浩
责任编辑: 徐会苗

责任校对: 张爱华

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号
电 话: 编辑部: (010) 58124834
邮购部: (010) 58124848
销售部: (010) 58124845
传 真: (010) 58124856

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 全国各地新华书店



中国社会科学出版社天猫旗舰店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂
开 本: 160mm × 230mm 1/16
印 张: 13
字 数: 200 千字
版 次: 2015 年 6 月第 1 版
印 次: 2015 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 35.00 元



中国社会科学出版社微信公众号

本书研究受到中央编译局资助
本书出版受到浙江敦和慈善基金会资助

前 言

中外学者对邓小平开启的中国经济改革是否产生了一个第三部门存有激烈的争论，例如，中国学者对中国的第三部门多持肯定和乐观态度，西方学者却认为共产主义体制以及传统儒家文化对权威的推崇不可能在中国催生出真正的第三部门，但第三部门的关键要素之一非政府组织，在数量和类型上的显著增长已经成为当代中国的一个显著社会现象。改革开放以来，特别是20世纪80年代以来，大量的半官方和纯民间的非政府组织不断涌现，一改1978年以前完全由官方主导的社会发展格局，同时，一批更有效和更具影响力的非政府组织日益勃兴，在政府向市场和社会分权的过程中获得了广阔的发展空间，甚至其中的某些非政府组织，一度被认为是寻找中国市场经济改革作用下社会变迁萌芽的线索，解读第三部门中民主发育状况的隐喻，理解社团中政治因素影响的旁白，诠释中国从国家主义走向国家法团主义的注脚，在中国“总体性社会”格局解体的转型中极大吸引了公众的目光。

如果用西方的标准来衡量中国乃至世界其他地区的第三部门，毫无疑问会产生大量冲突甚至文化认同上的灾难。萨义德指出，西方文化长期对亚洲和中东地区持有某种意识形态上的偏见，19世纪的西方国家常常浸淫在一种想象的浪漫中构建所谓的东方世界，此种在傲慢的价值评判下被创造出来的东方图景其实缺乏真实的根据，因此，他格外强调东方主义，所著的《东方学》^①就是要努力地使产生于近代西方的东方主义，在确认对

^① 萨义德：《东方学》，生活·读书·新知三联书店，2007年。

方的过程中更清晰地辨认出自己的本来面目。在众多的非西方传统中,日本经济发达但第三部门与其他发达国家相比却显得相对弱小,中国继承了孔夫子模式下对权威高度尊崇的儒家传统,印度有一个力量相对强大的第三部门,中东强调与伊斯兰文化相容的民主机制以及志愿社会,撒哈拉非洲则一直处于社会结构、民主与政治机制严重冲突的失调状态,拉美的情况十分复杂,这些非西方的传统几乎普遍超出了西方理论框架的解释半径。甚至在西方的传统下,各国也发展出了不同的亚传统,美国走上了不受束缚的利益集团以及多元主义之路,盎格鲁-撒克逊国家继承了经典的社会契约主义,德国十分强调法律、行政和官僚机制,俄罗斯则毫不犹豫地将沙皇的绝对权威带入了现代政治秩序,可以看到,这些西方的传统之间也没有形成一个绝对统一的标准。^① 这些差异不断地提醒我们,第三部门在不同的文化中有不同的表现形式;第三部门对不同的人来说也意味着不同的东西,我们尤其应当审慎地寻找想要的第三部门类型^② (Chambers & Kopstein 2001)。

承认不同传统之间的文化环境差异,就等于承认全球的“结社革命”版图并非是按照西方的结社标准统一构建的单一图景,事实上,它由嫁接在独特文化基因之上的表现形式各异的第三部门拼接而成。中国之不同之处在于,非政府组织过去几十年里一直在一个摒弃多元主义核心价值的环境下发展,但这并没有妨碍中国朝向构建一个更积极的、富有活力的有本土特色的第三部门努力。据官方的统计数据,截至2013年底,全国登记注册的非政府组织已经达到54.7万个,比上年增长9.6%;吸纳社会各类人员就业636.6万人,比上年增长3.8%;形成固定资产1496.6亿元;社会组织增加值为571.1亿元,比上年增长8.7%,占第三产业增加值比重为0.22%;接收各类社会捐赠458.8亿元。^③ 客观地看,这些数据与中国作为全球第二大经济体的身份及实力还有些不匹配,但这仅是对在官方登记

① M. J. Vinod, *The Changing Dimensions of Civil Society in the Twenty-First Century: Theory Versus Reality*. *The Indian Journal of Political Science*. Vol. 67, No. 4, 2006, pp. 783-792.

② Simone Chambers and Jeffrey Kopstein. 2001. *Bad Civil Society*. *Political Theory*, Vol. 29, No. 6, Dec. pp. 837-865.

③ 数据来源于民政部官方网站上公布的《民政部2013年社会服务发展统计公报》,网址链接为: <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>。

注册组织的统计,如果考虑到豁免登记、不予登记、备案登记以及未经登记等复杂情况,中国目前的非政府组织数量恐怕已达 800 万个^①,如果进一步比对,20 世纪 60 年代全国层面只有 100 个,并且地方层面也仅有 6000 余个^②,甚至在第三部门相对发达的民国时期全国仅约有 26126 个非政府组织(包括协会、学术团体、宗教团体)^③等历史数据,我们仍能毫不犹豫地作出中国是 20 世纪 90 年代全球“结社革命”重要组成部分的断言。从这个角度看,有关中国不存在第三部门的否定判断,仅是一种以西方价值为中心的论调,事实上真正让多数西方学者感到不安的,是中国非政府组织在 21 世纪的发展证实了第三部门与共产主义体制的相容性,而他们恰恰对后者抱有某种天然的敌意与不宽容。

尽管有了明显进步,中国非政府组织的总体发展程度仍偏低,数量少、资金匮乏、能力弱、类型及结构分布不均衡,除受行业自身发展水平阶段的限制外,一个重要原因就是制度环境的抑制。税收优惠政策匮乏、利益表达机制不畅通、相关立法滞后或有待完善、寻求业务主管单位作为纵向联系机构的双重管理体制等制度设计,导致非政府组织志愿市场的低效甚至出现严峻的合法性生存危机,并让公众对国家是否真正有诚意促进第三部门发展感到疑虑,甚至有人指出,“非政府组织就好比是政府工作这道‘大菜’中的花椒、茴香等大料,做菜的时候必须要放一点提提味儿,但在吃的时候却又要拣出来”^④。上述问题确实不同程度地存在,政府也已经意识到了这些宏观因素并将之纳入了公共政策改革议程。例如,国家“十二五”规划明确提出要改进社会组织管理,建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制,在党的十八届二中全会和十二届全国人大一次会议审议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》中进一步明确 2017 年要基本实现这一目标。在双重登记

① 王绍光、何建宇:《中国的社会革命——中国人的结社版图》,《浙江学刊》,2004 年第 6 期。

② Chan, K. M. The Development of NGOs Under a Post-Totalitarian Regime. In R. P. Weller (Ed.), *Civil Life, Globalization and Political Change in Asia* (pp. 20 - 41). London and New York: Routledge. 2005.

③ White, G., Howell, J., ed al. *In Search of Civil Society: Market Reform and Social Change in Contemporary China*. New York: Oxford University Press. 1996.

④ 资料来源于 2012 年 4 月 16—18 日对 SZ 市大型商协会进行实地调研的访谈资料。

管理制度上，正逐步试行对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实行民政部门直接登记制度，一改过去沿袭已久的“归口登记、双重负责、分级管理”体制。在政府支持非政府组织发展方面，2012年印发了《中央财政支持社会组织参与社会服务项目资金管理办法》；2013年国务院公布了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》等文件，逐步加大对非政府组织的资金扶持以及资金使用监管力度。但正如市场经济体制在中国的建立无不历经思想从辩争到统一，制度从无到有、从不完善到完善，行动从迟缓到迅速的漫长过程，发展中的问题必然要在发展中解决，非政府组织发展制度环境的营造也必然经历类似的曲折过程而逐步走向完善。

随着外部制度环境的不断改善，对非政府组织发展的关注日益聚焦于组织自身的治理。讨论非政府组织治理并非是要赶上一场国际时髦，事实上，治理的无效或低效已经成为制约非政府组织发展的掣肘。一些有全球影响力的非政府组织因资金滥用及腐败、筹资中的欺骗行为、对易受影响人群滥用权力、信息不公开、过度商业化等不当行为而受到严厉抨击，中国的非政府组织在这场“神话的破灭”浪潮中也未能独善其身。事实上，非政府组织的治理危机在中国本土已经比较严重，不断爆发的公益界丑闻正在侵蚀一个高度依赖信任、对声誉极其敏感的脆弱新生领域，人们日渐意识到，非政府组织并不必然比政府更有效率，也不必然免遭第三方利益的侵蚀影响，更并不必然不追求营利，有关“志愿失灵”、“谁来监管监管者”的呼声加剧了非政府组织社会信任下滑的加速度，并进一步强化了怀疑和不信任的论调，“我们曾经对一切都充满信任……但我们现在却似乎什么都不信——不相信地方政府的表态，不相信媒体的报道，不相信身边人”^①。好在如今的中国社会已经觉醒，开始要求非政府组织更有效和更良善的治理，更突出的是，非政府组织自身也意识到了治理的必要性，积极寻求重构社会信任的发展基石。

从可持续发展的角度看，无论如何强调非政府组织治理的重要性都不为过分。就第三部门本身而言，非政府组织总是与代表性、合法性、权利、民主、公正等概念联系在一起，作为一种自我任命、自我选定的志愿

① 赵菲菲、邓亚君、邓媛：《请让我来相信你》，《国际先驱导报》2011年1月17日。

联合形式，它们尤其需要透过一套有效的治理机制和良好的治理绩效证明自己与第三部门价值理念的相容，为争取到公众的信任与资源支持付出持续努力。从更大的公共治理范畴看，非政府组织治理是当代分散化的公共治理的重要组成部分，在政府重新定位其角色以应对新技术革命挑战的背景下，满足社会不断变化的需求，解决社会层出不穷的问题，更有赖于各个社会行为者的行动，非政府组织则是广义的公共治理中集体行动的有效供给者。尽管它们并不具有强制性权力、经济权力甚至是从代表性中衍生的权威，所拥有的只是灵活性、创新、想法以及发言权力，并且这些所谓的“软权力”常常在金钱和刀枪面前一文不值^①，但却与主权国家、政府间组织、跨国公司一样成为权力结构不可或缺的一部分。

组织管理的一般理论认为，所有权与控制权的分离是理解一切组织治理问题的关键。所有权与控制权的分离产生委托-代理关系，要想解决委托-代理过程中产生的问题，必须建立一套确保权力分立与制衡、并在实践中真正运转的制度，防范各类不当行为对各利益相关人合法利益的侵蚀，有效降低代理成本和代理风险，而这正是治理的目标和出发点。事实上，对非政府组织而言，不仅存在所有权和控制权的分离，还存在所有权、控制权与受益权三者的分离——捐助人一旦完成捐助行为即丧失对捐助财产的所有权和经营控制权，受赠人作为财产受托人负有对资产的处分、经营、管理等权利，但这种使用权受到了严格的约束，而作为非特定对象的受益人又是一个虚拟的社会主体，缺乏一种保证受益权实现的有效机制。^②从这点出发，也就不难理解为什么不同类型的非政府组织会存在这样或那样的问题，例如，行业协会受制于出资方的控制，产生了会员主导的精英治理机制或由政府主导的行政化治理机制，民办非企业单位存在借公益之名大肆敛财等违背非营利性刚性约束的行为，基金会的项目执行脱离受益人的真实需求而表现为出资方的傲慢与偏见等。从这点看，在三权分离所带来的所有者缺位、受益者不明确、受托人存在自利倾向的情况下，如何保证将非政府组织肩负的社会责任转化为对整个社

^① Lisa Jordan, Mechanisms for NGO Accountability, GPPI Research Paper, Series No. 3, p. 13.

^② 龙宁丽：《社会组织治理创新：现状、问题及发展趋势》，载于《社会创新蓝皮书》，周红云主编，中国社会科学出版社，2012年。

会而言具有约束机制的具体责任，恰是非政府组织治理义不容辞的职责和义务。

龙宁丽

2015年1月

我曾在《中国慈善报》上看到过一篇关于“中国慈善报”的文章，文章中说：“中国慈善报”是一份由民间发起、民间运营的全国性慈善类报纸。它的宗旨是“传播慈善文化，推动慈善事业”。文章还提到，该报的创办人是“中国慈善报”的创始人，他是一位非常有爱心的人。他创办这份报纸的初衷，是想通过这份报纸，让更多的人了解慈善事业，让更多的人参与到慈善事业中来。文章还提到，该报的运营非常成功，它不仅为慈善事业做出了巨大的贡献，也为中国慈善事业的发展起到了积极的推动作用。文章最后说，希望这份报纸能够继续发扬光大，为中国的慈善事业做出更大的贡献。

这篇文章让我想起了“中国慈善报”的创始人，他是一位非常有爱心的人。他创办这份报纸的初衷，是想通过这份报纸，让更多的人了解慈善事业，让更多的人参与到慈善事业中来。文章还提到，该报的运营非常成功，它不仅为慈善事业做出了巨大的贡献，也为中国慈善事业的发展起到了积极的推动作用。文章最后说，希望这份报纸能够继续发扬光大，为中国的慈善事业做出更大的贡献。

这篇文章让我想起了“中国慈善报”的创始人，他是一位非常有爱心的人。他创办这份报纸的初衷，是想通过这份报纸，让更多的人了解慈善事业，让更多的人参与到慈善事业中来。文章还提到，该报的运营非常成功，它不仅为慈善事业做出了巨大的贡献，也为中国慈善事业的发展起到了积极的推动作用。文章最后说，希望这份报纸能够继续发扬光大，为中国的慈善事业做出更大的贡献。

① 龙宁丽，2015年1月，在《中国慈善报》上看到过一篇关于“中国慈善报”的文章，文章中说：“中国慈善报”是一份由民间发起、民间运营的全国性慈善类报纸。它的宗旨是“传播慈善文化，推动慈善事业”。文章还提到，该报的创办人是“中国慈善报”的创始人，他是一位非常有爱心的人。他创办这份报纸的初衷，是想通过这份报纸，让更多的人了解慈善事业，让更多的人参与到慈善事业中来。文章还提到，该报的运营非常成功，它不仅为慈善事业做出了巨大的贡献，也为中国慈善事业的发展起到了积极的推动作用。文章最后说，希望这份报纸能够继续发扬光大，为中国的慈善事业做出更大的贡献。

目 录

第一部分 行为篇

非政府组织治理中的问责研究	3
一、非政府组织问责的背景	3
二、非政府组织问责框架	6
三、非政府组织问责的实现途径	11
四、思考与讨论	14
社会组织治理创新：现状、问题及发展趋势	15
一、社会组织治理何以成为命题	15
二、比较视野下的社会组织治理	17
三、我国社会组织治理的现状	21
四、社会组织治理中存在的主要问题	24
五、创新视野下的社会组织治理	26

第二部分 组织篇

经济社团治理现代化：现状、问题及变革	
——一项基于全国性行业协会的实证分析	35
一、研究缘起	35
二、全国性行业协会的特征及价值：作为一个客观实在	36
三、全国性行业协会的网络关系结构：基于类型学的划分	46
四、全国性行业协会治理现代化：变革与发展	54

国家和社会的距离：寻求国家社会关系研究的新范式

- 基于对全国性行业协会商会的实证分析 57
- 一、国家与社会的距离：一个替代性的解释框架 57
- 二、数据来源：一项全国性行业协会商会的初步统计调查 59
- 三、数据分析：测量中国国家和社会之间的距离 62
- 四、讨论与思考：构建国家和社会的理性距离 72

国家与社会之间的结构距离及其测量

- 基于对全国性经济社团的实证分析 74
- 一、国家和社会距离的测量：一个新起点抑或前人旧说？ 74
- 二、国家和社会的结构距离：工具选择与指标构建 76
- 三、国家和社会的结构距离测量结果：
 - 来自全国性经济社团的数据 79
- 四、思考与讨论：从结构距离审视社会组织的“两栖性” 85

民办非企业单位：从“无中生有”到“组织变形”

- 一个寻求合法性支持的法律概念 88
- 一、民办非企业单位：“无中生有”下的发展 89
- 二、民办非企业单位的“组织变形”：合法性视角的引入 97
- 三、认知合法性危机：民办非企业单位“无中生有”的烦恼 104
- 四、规制合法性危机：民办非企业单位的“阿喀琉斯之踵”？ ... 108
- 五、民办非企业单位发展：寻求制度合法性的支撑 114

社会组织集聚发展中的政府干预

- 以国际工商经济类社会组织为例 116
- 一、社会组织集聚：必要的政府干预？ 116
- 二、研究对象的选取 118
- 三、国际性工商经济类社会组织在中国的发展：
 - 一个反向评估 121
- 四、国际性工商经济类社会组织发展的需求分析：
 - 一个正向评估 126
- 五、国际性工商经济类社会组织集聚：自上而下的政策干预 128

第三部分 发展篇

准政府身份：工会工资集体协商的“罪与罚”

——基于浙江温岭的个案研究	151
一、工资集体协商：在理想与现实之间起舞	151
二、案例的选择：寻求工资集体协商的“最佳实践”	153
三、分析框架：谁得到什么？	155
四、案例分析：温岭市工资集体协商制度的生成与扩散	157
五、中国工资集体协商：政府“在场”的改革逻辑	166

从政府垄断供给到非竞争性的合同外包：政府向社会组织购买服务

——以上海浦东新区预防和减少犯罪工作体系为例	168
一、问题的提出	168
二、案例选择与方法	172
三、分析框架与应用	175
四、讨论与总结	181

国外社会组织管理体制的做法和经验

一、以法人登记为平台， 构建对社会组织进行监管的重要关口	183
二、以免税登记为杠杆， 利用经济激励规范引导社会组织发展	184
三、强化登记管理、税务、审计、检察、司法等各部门的职责与功能， 构建对社会组织多元监管格局	186
四、通过税收优惠、财政直接拨款、购买公共服务、 建立战略支持框架体系、政府机构改革等手段， 为社会组织提供支持性服务	186

后 记	189
-----------	-----

第一部分 行为篇

非政府组织治理中的问责研究

问责是一个民主社会中自由行使权力和权威所必须承担的成本和义务。在持续增长的非政府组织吸引了越来越多的资金和支持之时，发展一套使非政府组织遵循规制并确保其行为真正符合公众利益的有效问责机制，是一个相当艰难和耗费资源的过程，尽管如此，当意识到非政府组织的影响力已经受到大的非政府组织问责问题的削弱时，非政府组织尤其需要参与扩展问责机制的活动。本文旨在介绍西方学术界研究非政府组织问责问题的背景、框架和途径，以为中国非政府组织问责的实证研究提供理论基础。

一、非政府组织问责的背景

继18世纪末，发源于西欧的资本主义工商业经济蓬勃发展并向全世界开始扩张，19世纪末肇始于西方国家的政府积极干预社会经济引致的行政权扩张以及行政机构膨胀的“行政国”现象之后，20世纪末在全球范围内又掀起了一场被诮之为“自下而上的全球化^①”的“结社革命”。随着第三部门的崛起，越来越多的社会资源和注意力投向了非政府组织，非政府组织问责也日益成为一个全球性议题。活跃在社会各个角落的非政府组织曾被寄予克服市场失灵和政府失灵的厚望，然而，一项全球性的民意调查显示，尽管非政府组织仍然比商业组织和政府机构享有更高的社会信任，

^① A. Giddens, "The Role of the Third Sector in the Third Way", *CAF Focus*, 1999, No. 2, p. 8.

但公众对非政府组织的信任度却在持续下滑^①，非政府组织作为社会的传统守望者而独享“免于问责”的神话受到了严峻挑战。《经济学家》杂志在2000年断言非政府组织因为不对任何人负责而将变得糟糕后，2003年进而刊登了一篇《谁来看守看守者》的文章，提出了审查非政府组织的新奇观点。^② 这些不断显露的迹象表明，对非政府组织问责的关注已经丝毫不亚于对企业和对政府的责任拷问。

对非政府组织进行问责的原因之一是全球政治图景的变化。全球政治在某种程度上是对利益的重新分配，它充满了各行为主体间的讨价还价和交易行为，在20世纪中后期的全球治理中，非政府组织已经成为与主权国家、政府间组织、跨国公司一样不容小觑的积极行动者。非政府组织并不具有强制性权力、经济权力甚至是从代表性中衍生的权威，它们所拥有的只是灵活性、创新、想法以及发言权力，而这些所谓的“软权力”常常在金钱和刀枪面前一文不值^③。但不容否认的是，非政府组织仍然是权力结构中不可或缺的一部分——通过推动或设立国际标准、在国际社会积极倡导和游说、影响国际机构的政策议程、参与国际仲裁和调解监督、向主权国家施加压力等方式，在减少和消除贫困、气候变化与温室效应、环境保护、消除妇女歧视等全球性议题上，非政府组织对国际事务施加了越来越广泛的影响力。尽管非政府组织本身并不是民主的表现形式，但寻求在全球治理中更多份额和席位的努力，使非政府组织成为全球治理和民主化进程的重要组成部分，非政府组织因而也面临着越来越多的有关代表性、合法性、身份认同等政治诘难。

从国家层面来看，对非政府组织问责还受到了一国的政府和社会、商业与公益的关系建构进程的推动。一方面，随着20世纪福利国家危机的爆发，非政府组织从“被遗忘的部门”摇身一变成为社会福利提供的重要载体，政府逐渐在政策理念上将非政府组织视为混合社会经济的重要提供者。与之同时，随着新自由主义的复兴，多数国家开启了将公共服务转移到政府外部完成的新公共管理改革，非政府组织力量有限，但也成为承接

① WEF, *Survey on Trust*. World Economic Forum, Geneva, 2004, <http://www.weforum.org/trustsurvey2004>.

② [美] 丽莎·乔丹、彼得·图埃尔：《非政府组织问责：政治、原则与创新》，中国人民大学出版社2008年版，第24页。

③ Lisa Jordan, *Mechanisms for NGO Accountability*, GPPI Research Paper, Series No. 3, p. 13.