



公共管理研究丛书

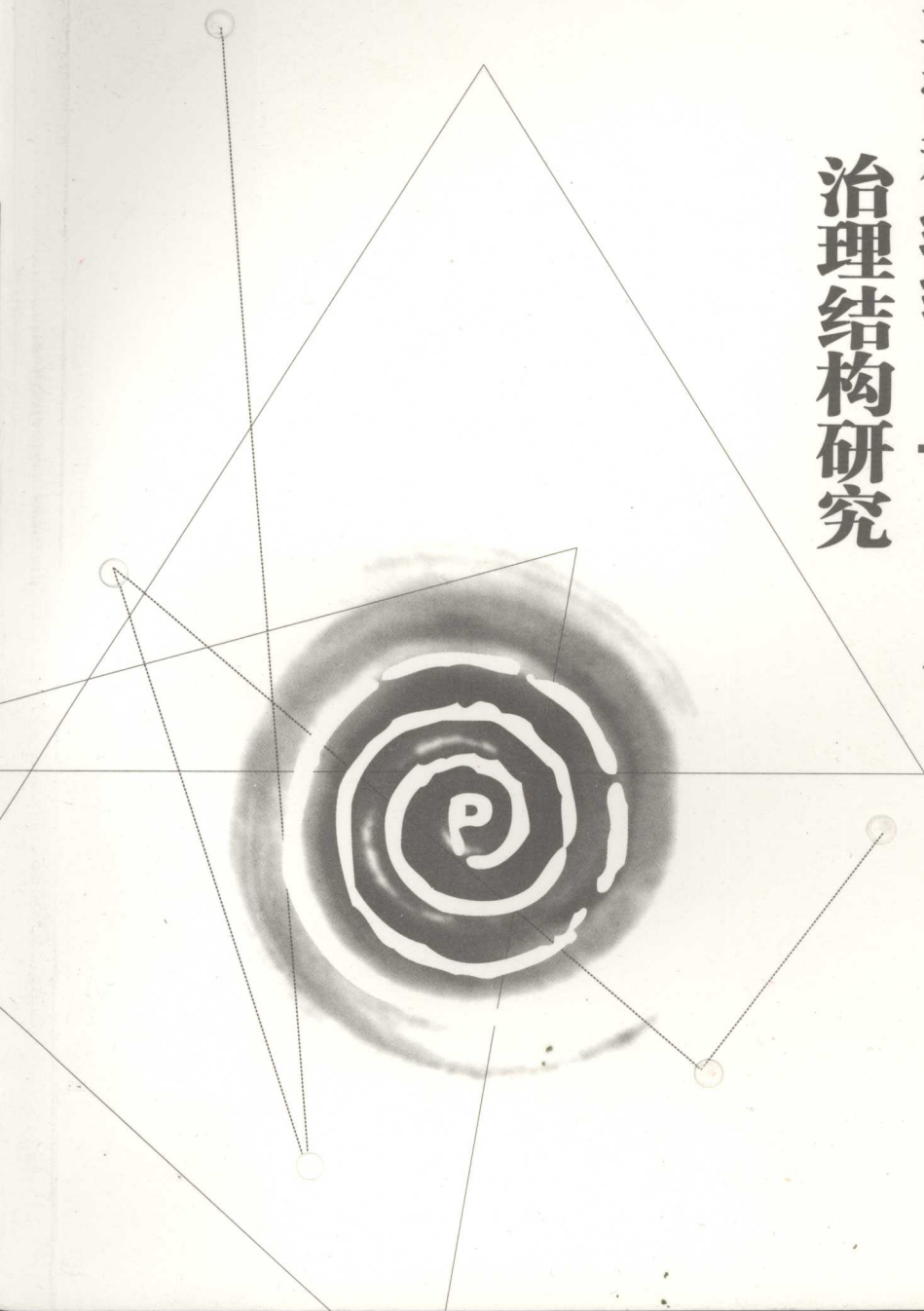
丛书主编/李建华

非营利组织

治理结构研究

◎ 刘春湘 / 著

中南大学出版社





公共管理研究丛书

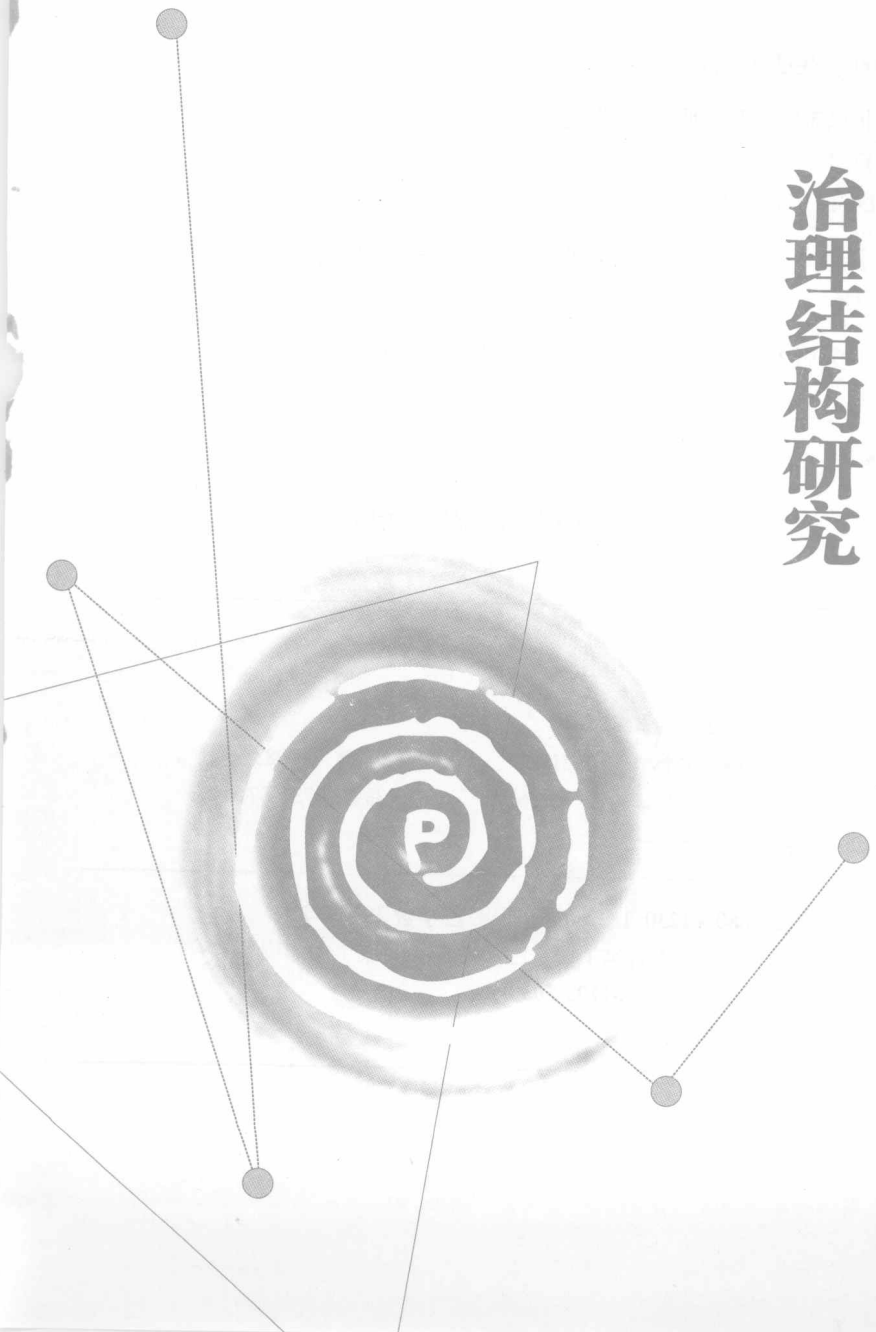
丛书主编/李建华

非营利组织

治理结构研究

◎ 刘春湘 / 著

中南大学出版社



图书在版编目(CIP)数据

非营利组织治理结构研究/刘春湘著. —长沙:中南大学出版社,
2007. 1

ISBN 978-7-81105-503-0

I. 非... II. 刘... III. 社会团体—管理—研究—中国
IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 021188 号

非营利组织治理结构研究

刘春湘 著

☐责任编辑 文跃飞

☐责任印制 文桂武

☐出版发行 中南大学出版社

社址:长沙市麓山南路

邮编:410083

发行科电话:0731-8876770

传真:0731-8710482

☐印 装 湖南印刷一厂

☐开 本 880×1230 1/32 ☐印张 8 ☐字数 197 千字

☐版 次 2007 年 1 月第 1 版 ☐2007 年 1 月第 1 次印刷

☐书 号 ISBN 978-7-81105-503-0

☐定 价 20.00 元

图书出现印装问题,请与经销商调换



非营利组织

治理结构研究

刘春湘

1966年生，湖南湘乡人，现任中南大学政治学与行政管理学院公共管理系副教授。1986年毕业于湖南科技大学，1990~1993年攻读湖南师范大学公共管理学院硕士学位，2003~2004在清华大学NGO研究所做访问学者。2006年获中南大学管理科学与工程博士学位。主要研究领域为非营利组织的治理与管理，曾参与国家自然科学基金、国家社会科学基金、国际项目等研究课题5项，参编教材1部，公开发表学术论文20余篇。

公共管理研究丛书



总 序

建设社会主义和谐社会是时代赋予我们的伟大使命。要完成这一使命,关键不在于有没有“大同”情怀和有没有“和谐”理念,而在于有没有社会治理模式和方法的变更。探究公共治理模式下的政府管理创新,是构建社会主义和谐社会的根本途径。这是我们出版《公共管理研究丛书》的旨意所在。

在复杂的社会共同体中,人们为了维持良好的社会秩序,有效地实现社会目标,都要依赖一定的协调机制。鉴于市场和政府在社会资源配置中的局限,学者们提出用治理模式补救市场与政府的不足,主张用治理替代统治,愈来愈多的人热衷于以治理机制对付市场和国家协调的失败。当代治理主义观念认为市场组织存在着失败,但政府组织同样存在着失败,而且“政府失败”带来的危害比“市场失败”的问题可能更大。所以政府治理成为社会管理的关键。传统的政府统治观念建立在政府的绝对理性的假设基础上,而治理主义的假设依据则是政府组织的有限理性以及政府官员的“经济人”假定,从而导致了治理模式下对政府的有限要求以及对政府官员的种种行为限制。各国政府从“统治”向“治理”的转变,促成了传统人本主义的积极嬗变和政府共同治理模式的构建,其实质是权力回归社会的过程,也是公民参与治理和同构的过程,还是政府彰显“以人为本”理念与重塑和谐社会环境的过程。

在当代社会走向多元共生与同构的趋势中,事物发展的时空

结构开始呈现其新的延伸性与嬗变性。虽然各种不和谐的现象与问题依然存在,但“和谐”正逐渐成为多数国家政府共识性的政治理念、价值取向和社会发展目标。近几十年来,构建政府治理模式的政府改革浪潮席卷全球。我国政府在建立和完善社会主义市场经济体制过程中,初始时期注重的是如何发挥市场本身的最大优势来促使市场经济的尽快完善,但同时又保持社会主义市场经济的本性不变,于是政府主导成为必然。在经济全球化过程中,社会治理模式发生了重大变更,如何选择治理模式,成为我国改革开放事业向纵深发展的关键。国际著名的研究政府治理与改革问题的专家盖伊·彼得斯在其著作《政府未来的治理模式》中梳理归纳出四种未来政府治理模式:市场式政府(强调政府管理市场化)、参与式政府(主张对政府管理有更多的参与)、弹性化政府(认为政府需要更多的灵活性)、解制型政府(提出减少政府内部规则)。在这样的社会情境中,政府选择共同治理模式,是政府通过治理促进和谐社会构建的基本路径与方式。

公共治理是政府基于治理理论建立的与公民分享权利、分解责任和义务,从而实现同构与互动和谐关系的一种模式及过程。这一模式及过程的基本特征在于:一是政府制度设计及治理行为追求“以人为本”的价值目标;二是治理结构及其功能表现为“公共”关系的构建,即“公共”是“和谐”的政治条件与人文环境;三是公共治理方式强调政府与多元主体共享权利、分解责任和义务;四是公共治理的行政文化强调服务的普适性、即时性与有效性;五是公共政策通过双向回应机制提高公信度和获得社会普遍认同。在当代,公共治理涉及社会生活的各个方面,关系到社会不同层次、不同阶层、不同团体的利益;而公共治理的主体构成也从传统的政府扩展到了所有的公共部门以及公民个人,公共治

理成为一种包括政府治理在内的全社会的开放式治理。因此，探讨公共治理与公共管理的理论和实践问题，为构建社会主义和谐社会献计献策，是我们理论工作者义不容辞的责任。

我身边的一群年轻学者，近几年来致力于公共治理与公共管理研究，产生了一批可喜的成果，他们从区域公共管理、公共政策、公共领导、非政府组织等不同领域深入研究公共管理问题，既有国际化的学术视野，也有符合中国国情的政策建议，实属难能可贵。这些成果大都是他们在博士学习期间苦读经典、拜访名师、认真钻研出来的，充分展现了新一代学人的学术风格和求学精神。他们的学术观点及论证尽管有待进一步完善，但绝对是本于学术良知、出于社会责任的，为此，我无限欣慰！

是为序。

中南大学政治学与行政管理学院院长、教授、博士生导师：

李建华

2007年1月7日于“三思书屋”

目 录

第1章 导 论

- 1.1 问题的提出及研究意义/1
- 1.2 文献探讨/4
- 1.3 研究思路和本书的框架/22

第2章 非营利组织治理概述

- 2.1 治理与非营利组织治理/27
- 2.2 非营利组织治理与治理结构/38
- 2.3 非营利组织治理结构基本框架/40
- 2.4 非营利组织治理结构的理论基础/43
- 2.5 本章小结/58

第3章 中国非营利组织历史溯源及表现形式

- 3.1 非营利组织的话语背景/60
- 3.2 中国传统的社会结构及其演变/64
- 3.3 中国非营利组织的历史演变/69
- 3.4 中国非营利组织的表现形式/79
- 3.5 本章小结/92

第4章 非营利组织董事会治理

- 4.1 董事会治理的理论依据/94
- 4.2 董事会的规范职能/99
- 4.3 董事与董事会/107
- 4.4 董事会的规模/114
- 4.5 董事会的运行机制/117
- 4.6 董事的义务——以英美法系为基础/121
- 4.7 本章小结/127

第5章 非营利组织监事会监督

- 5.1 监事会监督的理论依据/128
- 5.2 非营利组织监事会设置的任意性
探讨/132
- 5.3 监事会的规范职能/136
- 5.4 监事会的基本原则/138
- 5.5 监事会概述/139
- 5.6 本章小结/143

第6章 非营利组织政府监管

- 6.1 “许可制”“放任制”或“部分许可
制”——政府监管的逻辑/146
- 6.2 部分许可制——以美国的监管制度
为例/151
- 6.3 比较与借鉴——中国政府对非营利组
织的监管制度/160

	6.4 重构政府对非营利组织监管制度的 设想/170
	6.5 本章小结/179
第7章	非营利组织利益相关者监督
	7.1 非营利组织利益相关者的监督 权限/180
	7.2 利益相关者监督有效性的条件/193
	7.3 我国非营利组织利益相关者监督 展望/198
	7.4 本章小结/204
第8章	C基金会治理——个案分析
	8.1 C基金会的基本概况/206
	8.2 C基金会的治理结构/215
	8.3 本章小结/233

	参考文献/234
--	----------

第1章 导论

1.1 问题的提出及研究意义

十一届三中全会所启动的改革开放,把中国社会带入了一个史无前例的“转型时期”。随着社会转型进程的推进,我国非营利组织呈现出“爆发式增长”的态势。在计划经济时期,我国公共物品都由国家统一分配,非营利组织显示不出其存在的意义,因而发展极其缓慢。在市场机制起资源基础性配置作用的经济社会中,政府不再统管社会经济事务,而是由市场去配置资源、调节经济发展,非营利组织作为区别于政府和营利企业的“第三部门”得以迅速地发展壮大^①,如图1-1。

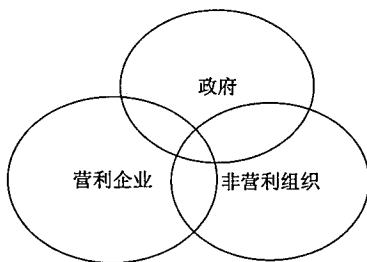


图1-1 现代社会之三部门

“到1989年初,全国性社会团体由‘文化大革命’前的近百个发展到1600多个,增长16倍;地方性社会团体由6000多个,发

^① 有的学者并不认为中国从整体上形成了独立于政府与企业的第三部门,如王名认为中国的NGO尚未进入成长阶段的判断。至少从外部环境来看,中国的NGO还处于艰难的起步阶段,它们还不具备生存和发展的基本条件。资料来源:中国公益信息网 <http://www.ngorc.net.cn/>

展到20多万个,增长33倍。”^①至2005年底,全国各类民间组织已发展到31.5万家,其中社会团体16.8万家,民办非企业单位14.6万家,基金会999个^②。在中国经济和社会发展中,中国非营利组织发挥着越来越重要的作用,社会地位日益突出,成为建设和谐社会的不可或缺的社会力量。

但是在我国非营利事业发展的一路凯歌声中,也夹杂着明显的不和谐音。2001年末,《南方周末》报道了“中国妈妈”胡曼莉以“丽江妈妈联谊会”法定身份,用慈善组织的名义不断为自己谋取私利被告上法庭,这一案例曾经被全国各大媒体争相报道^③。我国非营利组织的佼佼者——青基会及其希望工程,在短短的十余年间累计接受海内外捐款18.4亿元,使229万名儿童重返校园,建起了7800多所希望小学,被誉为“中国非营利性公益组织品牌”,但也被报道涉嫌违反国家规定将“希望工程”捐款逾1亿元,用于投资股票、房产及各类风险企业,并招致巨大亏损,其中不少投资项目以“回报少、效益低”告终^④。2004年10月,原国家自然科学基金会会计卞中,被指控犯有贪污罪和挪用公款罪。他在担任基金会财务局经费管理处会计期间,利用掌管专项资金下拨的权力,采用虚构拨款事实,伪造财务、银行对账单,削减拨款金额等手段涉嫌贪污公款1200多万元,挪用公款达2亿多元^⑤。作为一名普通会计,为何能在8年长的时间里贪污、挪用公款而不被发现?据检察机关调查,基金会财务管理制度管理不规

① 范宝俊.认清形势,解放思想,开拓我国社团管理工作新局面——在全国社团管理工作会议上的讲话.1992年9月16日.民政部社团管理司管理处.社会团体管理工作手册(内部资料),1996年7月

② 中华人民共和国民政部网站“民政统计”,<http://www.mca.gov.cn/statistics/index.html/>

③ 南方周末,2002年2月28日

④ 李步星.加强社团管理,发挥社团作用[N].社会科学报,1998年4月29日

⑤ <http://www.chinacourt.org/public/>

范和基金审批与监管环节中的漏洞给了卞中以可乘之机。办案组在侦查中发现,该基金会会计部门账务极其混乱,卞中担任会计期间,主管部门没有很好地查过财务账。

西方公益事业发达国家在此问题上的前车之鉴同样值得深思。20世纪90年代对于美国慈善组织来讲是一个多事之秋:美国联合道路(The United Way of America)前任主席阿拉墨尼(Wil-liam Aramony)因诈取该组织120万美元,于1995年锒铛入狱,他高达463 000美元的工资以及奢侈的消费也随之曝光,造成了该组织收入急剧下降,100多名员工被解雇。赫赫有名的美国有色人种促进会也因类似原因遭受了沉重的打击^①。

上述非营利组织腐败事件直接指向治理问题,因为现象是本质的反映,它反映了非营利组织缺乏适当的治理,或缺乏对组织高层管理人员的有效激励与约束,或权力配置不当,未能从制度上构建非营利组织的诚信机制。非营利组织尤其是公益民间组织作为公益、慈善的化身,担负着人类最为神圣的事业,它们所暴露出来的种种问题不仅会直接影响整个非营利部门,而且会沉重打击公众的道德与信念。诚如里贾纳·E·赫兹琳杰所说:“非营利组织必须运行良好,因为我们托付给它们的是最重要的社会职责:启迪心智、升华灵魂、保护健康和安全。”“公众缺乏对非营利组织的信任不是由于管理问题,而是由于治理不善造成的。”^②如何改善治理,构建并维持公众对非营利组织的社会信任成为关注的焦点,人们视公信力为所有非营利组织的生命线,非营利组织只有完善治理结构,才能提高其社会公信力,获得组织良好的声誉,从而在治理框架内健康运行和发展。

① 里贾纳·E·赫兹琳杰等. 非营利组织管理[M]. 中国人民大学出版社、哈佛商学院出版社2000年6月版

② Hammack, D. C. Accountability and Nonprofit Organizations: A Historical Perspective, *Nonprofit Management and Leadership* 6(2), 127-139

治理已经成为全球范围内非营利组织必须面对的核心问题,但它却是一个全新的课题。具有悠久公益事业历史和慈善传统的西方国家由于在法律框架内已经形成比较稳定的治理结构,学术界在过于热衷于探讨组织的管理等技术方面的问题时,关于非营利组织治理的研究却一直是一个被遗忘的角落,为数较少的研究也主要着眼于董事会的责任与功能的发挥。国内这方面的研究更是凤毛麟角,本书企望通过构建与分析中国非营利组织基本治理结构,力图将其建立在坚实的理论和现实基础之上,选择一个具有较好声誉的全国性公募基金会(独立法人)为案例,考察我国非营利组织的治理现状,揭示当前我国非营利组织中存在的治理问题。尽管单一的个案并不能体现非营利组织的广泛性和多样性,但毕竟中国非营利组织治理结构在互动的环境中有其同质性的一面。由于仍然属于前瞻性研究,不免存在较大的局限性,希冀唤起整个学界对治理问题的关注并为后续研究提供一个基础平台。应该说中国的政府体制改革与中国非营利组织构成的第三部门的成长是互为依赖互相促进的,二者均需要第三部门的独立发展,需要政府从公益领域逐步退出。中国的非营利组织在逐步获得其独立性和自主性的同时,不能忽视自身自治能力的建设,否则难以承担起新的历史时期赋予的社会责任。如何从制度上保证第三部门作为一个整体的肌体健康则是重中之重,本书期望通过构建中国公益民间组织的治理结构,期望能有助于中国第三部门的公信力建设;有助于中国第三部门的规范化建设与健康发展;有助于中国政府的职能转变。

1.2 文献探讨

国际上关于民间组织的研究多是在“非营利组织”(NPO)、“非政府部门”(NPO)、“非营利部门”(NPO)、“第三部门”(the third sector)的话语体系下展开的。虽然非营利组织历史渊源流长,但将非营利组织作为一个独立于政府和企业的“第三部门”来

研究却是20世纪70年代中期以后的事^①。有学者撰文明确指出关于第三部门的研究是近25年才发生在英国和美国的事,其标志是70年代早期建立的美国私人慈善与公共福利委员会(the Commission on Private Philanthropy and Public Needs in the United States)在1975年发表的*Giving in America*一书中首次使用了第三部门的概念。在20世纪70年代以前非营利组织并没有被视作一个独立的部门,更无从谈起对其进行广泛的关注和研究。更准确地说,国外非营利组织研究开始于20世纪80年代。^②

回顾近30年来国外关于非营利组织的研究,主要在如下几个方面展示了其分析能力及研究兴趣:

(1)从不同的维度对非营利组织产生及所承担的社会角色的解释,主要形成了四种理论:

①市场失灵理论(contract-failure theory, 1980)。汉斯曼(Henry B. Hansmann)认为市场机制存在着信息不对称问题(asymmetrical distribution of information),在某些领域如日托、医疗、教育等,消费者缺少足够的信息来评估服务的质和量,当服务提供者与消费者之间信息不对称时,就会发生市场(合约)失灵现象。为此有必要对其行为施加限制和约束,接受法律和公众监督的非营利组织由此产生^③。

②政府失灵理论(government-failure theory, 1974)。韦斯布罗德(Burton A. Weisbrod)认为虽然政府组织提供公共产品及服务,并向人们征税。但政府趋向于满足中位选民(media voter)的需求,政府所提供的任何产品的数量和质量均由政治决策过程决

① Ralph M. Kramer A. *Third Sector in the Third Millennium* Vol. 11, No. 1, 2000

② [美]戴维·刘易斯. 揭示、扩展和深化:人类学方法对第三部门研究现有的和潜在的贡献评述. 何增科. 公民社会与第三部门. 北京:社会科学文献出版社2000年版

③ Henry B. Hansmann. *The Role of Nonprofit Enterprise*. *Yale Law Journal*, 1980, 835-901

定,面临诸多限制。非营利组织由于可以针对特殊对象提供公共服务,故作为市场和政府之外的制度形式存在有其客观必然性^①。

③第三者政府理论(the third-party-government theory)。萨拉蒙(Salamon)针对政府在提供公共产品和服务上的不足,认为在公共服务的传输上必须仰赖非营利组织,即政府通过代理人来实施政府的功能,于是“第三者政府”模式应运而生。在这种模式中,非营利组织与政府分享在公共基金支出和公共权威运用上的处理权(discretion),政府在福利事业中更多地充任着资金提供者和管理者的角色,而把相当程度的处理权留给了非营利组织。当然,在萨拉蒙(Salamon)看来,非营利组织同样存在着几大缺陷,如慈善不足(philanthropic insufficiency)、慈善组织的家长作风(philanthropic paternalism)、慈善组织的业余性(philanthropic amateurism)、慈善的特殊主义(philanthropic particularism)^②。

④志愿主义理论(voluntarism)。志愿性是非营利组织区别于政府、营利企业的一个重要标志,“非营利组织可以说是组织化的志愿精神”^③。志愿主义理论解答为什么人们愿意奉献时间、精力和金钱来从事非营利活动。对这一问题,学界的解释主要有几种:一种是犬儒主义的解释,认为志愿行为纯粹出于自利的目标。^④ 另一种解释也强调参与非营利活动的自利目的,但参与者

① Burton A. Weisbrod. *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy. Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage, 1974

② Salamon L. M. “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action”, *Public Policy*, 1981, 255 - 275. Salamon. 1995; *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*; The Johns Hopkins University Press

③ 王名. 非营利组织在中国的发展[J]. 第二届公共政策与管理国际研讨会会议论文, 2003 年

④ 王绍光. 多元与统一: 第三部门国际比较研究. 杭州: 浙江人民出版社 1999 年版