

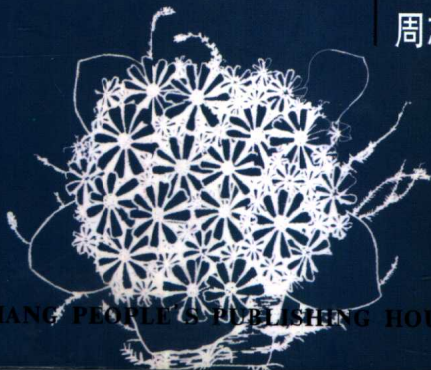
自律与他律

第三部门监督机制个案研究



第三部门研究丛书
THE THIRD SECTOR

周志忍 陈庆云 主编



ZHEJIANG PEOPLE'S PUBLISHING HOUSE 浙江人民出版社



第三部门研究丛书
THE THIRD SECTOR

自律与他律

——
第三部门监督机制个案研究

周志忍 陈庆云 主编

浙江人民出版社
ZHEJIANG PEOPLES PUBLISHING HOUSE

图书在版编目(CIP)数据

自律与他律:第三部门监督机制个案研究/周志忍,陈庆元主编. — 杭州:浙江人民出版社,1999.10
(第三部门研究丛书/徐永光主编)
ISBN 7-213-01950-3

I. 自… II. ①周… ②陈… III. 社会服务-组织机构-监督-研究-中国 IV. D630.9

中国版本图书馆 CIP 数据核字(1999)第 63713 号

第三部门研究丛书
自律与他律
——第三部门监督机制个案研究

周志忍 陈庆元 主编

- 出版发行 浙江人民出版社(杭州体育场路 347 号)
责任编辑 黄建光 丁睿娟 蔡玲平
封面设计 池长尧
责任校对 张谷年
经 销 浙江省新华书店
激光照排 杭州天天电脑信息处理有限公司
印 刷 浙江印刷集团公司(杭州环城北路 41 号)
开 本 850×1168 1/32
印 张 9.5
字 数 21 万 插 页 5
印 数 1-5000
版 次 1999 年 10 月第 1 版
1999 年 10 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 7-213-01950-3/D·284
定 价 17.00 元
如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

总 序

徐永光

—

邓小平发动的伟大改革，把中国带入了有史以来最为深刻也最为广泛的变革时期。在这场变革中，中国社会的一切领域，无一例外，都在经历着空前的巨变！经过 20 年的无畏探索和艰苦卓绝的努力，在经济领域，建立社会主义市场经济体制的改革蓝图已经十分清晰，剩下的主要是如何尽快地使这一蓝图成为现实的问题；在政治领域，发展社会主义民主政治的改革方向也已经确定；只有在社会领域之中，改革的方向和蓝图还相当模糊。然而人类的实践一再表明，没有一个健全的社会领域的支持，市场经济和民主政治都无法有效运行。时至今日，中国的改革已经进入了这样一个时期，如果没有社会领域的深刻变革，那么市场化改革和社会主义民主建设都将无法获得进一步的发展。也就是说，社会领域的变革已经成为推进中国整体改革事业的关键因素。

现代社会科学把社会组织分为政府组织、营利组织、非营利组织三大类，它们分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式。学术界把非营利组织的集合称为“第三部门”。因此社会领域的状态主要取决于第三部门的状态，具体地说就是非

2 自律与他律

营利组织的状态。正因为如此,我们坚信,有效的市场体制和民主政治离不开发达的第三部门的支持,第三部门的健康发展是中国的市场化改革和社会主义民主建设得以进一步发展的前提和基础,而研究第三部门的发展,并通过这种研究推动第三部门的发展,就成为今日中国学术界面对的最紧迫的“时代任务”之一。

二

经过 10 年发展,中国青少年发展基金会(以下简称中国青基会)取得了举世瞩目的成就,但是中国青基会不应该居功自傲,更不应该止步不前,我们应该肩负起时代赋予的使命向着更崇高的目标义无反顾地挺进。10 年来,我们得到了社会的特殊关爱,因此也就要以十分出色的业绩回报社会,这是中国青基会义不容辞的责任。作为一个走在时代前列的非营利组织,中国青基会有责任通过自觉的、超前性的研究、探索、试验、示范,来引导和推动社会的健康发展,增进中国人民和全人类的福祉。为此,中国青基会第三届理事会于 1998 年初成立了以康晓光为主任的“基金会发展研究委员会”,希望通过该委员会组织和实施学术研究,并通过这种研究活动推动中国改革事业的健康发展。

为了实现理事会确定的组织目标,基金会发展研究委员会聘请了一批优秀的经济学家、社会学家、历史学家、文学批评家、作家、公益机构领导人担任委员,他们分别来自中国科学院、中国社会科学院、北京大学、清华大学、中国人民大学、中共中央党校、中国青基会和中华慈善总会。委员会的组成既体现了价值的多元性,又体现了学科的代表性。

三

自本世纪 70 年代以来,发达国家和第三世界国家的非营利组织以及跨国性的非营利组织的蓬勃发展,引起了国际学术界的高度重视。进入 90 年代以后,转型国家的非营利组织的发展,更成为国际学术界关注的焦点。同样,“第三部门研究”也成为 90 年代中国学术界的前沿课题。

我们设立“中国第三部门研究项目”的初衷,是考察中国非营利组织面临的各种问题,探索中国第三部门的发展道路,研究相关的重大政策和法律建设问题,并借此推动第三部门乃至中国现代化事业的健康发展。我们也希望通过健康的学术交流,借鉴国外第三部门研究的理论成果和实际发展经验,同时向国际社会展示中国第三部门研究的理论成果和实际发展经验。我们坚信,通过国际交流可以分享人类的科学成果,进而有效地促进世界各国第三部门的共同发展。

基于上述认识,委员会把“中国第三部门研究”作为 1998—1999 年度工作的重点。经过反复论证、筛选,最终确定了 10 个研究课题。它覆盖了与第三部门有关的最主要的研究领域,包括募捐、资助、激励机制、监督机制、法律环境、文化功能、效益评估、转型期发展模式、发展历史、国际比较等方面。委员会邀请了国内外第一流的学者担任课题主持人,对各个课题主持人提交的研究方案进行了严格论证,并与各个课题主持人签订了课题委托合同。经过委员会与各位课题主持人近两年的通力合作,研究计划得以如期完成。

现在摆在读者面前的这 10 部专著就是这项研究活动的成果。这些专著从不同的侧面和层次切入,对中国第三部门展开了深入、广泛的研究。所有的研究工作都建立在坚实的理论基础之

4 自律与他律

上,都通过田野调查掌握了第一手资料,都综合运用了与课题相关的研究领域的最新的概念、理论和方法,并且进行了必要的国际比较。更为重要的是,这些专著在理论研究方面都有所创新和发展。我相信,这10部专著的出版将把中国第三部门研究推向一个全新的高度,也必将对中国第三部门的发展产生积极的影响。

四

我们组织这项研究的目的,不仅仅在于增加几部有关第三部门研究的出版物,尽管这也是一项很有意义的工作。对于我们来说,更为重要的是,要为这一新兴的研究领域集聚队伍、积累成果、涵养资源,为中国第三部门研究领域的开拓和长期发展贡献自己的微薄之力。

对于中国的学术界来说,作为理论研究的对象,“第三部门”还是一个极为陌生的领域。为开展这项研究,我们吸引了一批国内外一流的学者,其中一些学者在海内外享有较高的声誉,拥有很大的影响力和号召力。在一个第三部门的发展实践远远超前于理论研究的国度里,第三部门理论研究更具重要性、紧迫性和艰巨性,有志于这一理论研究的中国学者任重而道远。

对于中国青基会来说,资助和组织高水平的、超前性的学术研究活动,既是一项重要的组织职能,也是一个长期的组织目标。今后,本着对社会的整体利益和长期利益负责的原则,中国青基会将继续支持对中国的现代化建设具有重大意义的学术研究活动。我们将广泛吸收各个学科、各个流派的高水平的学者参与研究活动,并对课题实行高效率的管理,以确保产出高水平的研究成果。我们将继续奉行“学术自由、兼容并蓄”的原则,摒弃门户之见,吸收各派学者,形成海纳百川之势。

五

和中国青基会以往的一切工作一样,本项研究的成功也是社会各界大力支持的结果。在此,请允许我代表中国青基会向一切关心和支持本项研究的人士和机构致以衷心的感谢。

我要特别感谢基金会发展研究委员会精心组织了这项研究活动。感谢各位课题主持人及作者积极合作,在百忙之中挤出时间,按时提交了高质量的研究成果。感谢浙江人民出版社对丛书的出版给予的大力支持。在杨仁山社长、楼贤俊总编辑的亲自领导下,第二编辑室的全体同仁及各相关科室的同志们尽心尽力,在很短的时间内推出了这套精美的丛书,为本项研究划上了一个圆满的句号。

还有许多人士和机构为本项研究作出了不可或缺的贡献,然而,我却没能在此一一向你们表达谢意。但是我相信,只要这套丛书能够对中国第三部门的发展有所贡献,你们就会原谅我的失礼,因为对于你们来说,与中国人民争取自由和富裕的伟大事业相比,我的一句感谢是微不足道的!

1999年8月20日

前 言

第三部门的重要性不容忽视。综观世界各国,第三部门的发展与社会的发展存在某种必然的联系:发达的第三部门是发达国家显著特征,志愿性社团的大量涌现则是发展中国家发展的一个标志。对目前的中国来说,要实现从计划经济向市场经济、从全能大政府向有限小政府、从整体性社会向多元社会的结构转型,第三部门的发展具有特殊的意义。

然而,在为中国社团的迅猛发展欢呼雀跃的时候,人们不应忘记,只有高度负责的社团的大量出现才可能迎来市民社会的曙光。公共责任是第三部门研究中的一个核心课题,同时公共责任又被认为是第三部门面临的“核心困境”。正如海耶斯所言,虽然营利机构的诈骗行为也不鲜见,但非营利机构的责任缺失更容易招致公众的不满。“两者的区别在于:人们正在学习鉴别和防范日常生活中的邪恶。当这种邪恶伪装为善行而潜入的时候,我们的感觉是受到莫大的侮辱。”遗憾的是,虽然民间社团已经成为我国学术研究的一大热点,但对其公共责任和监督机制的研究依然属于未开垦的处女地。

新研究领域有其特殊的重要性,新领域的研究也会面临特

2 自律与他律

殊的困难。当着手工作的时候,我们发现这一课题是一块烫手的山芋。第一,第三部门机构类型过多,活动性质差别巨大,对公共责任的具体要求和监督机制也就很不相同。第二,由于这一课题的研究在我国基本处于空白,没有现成的理论框架可资参考,只能借鉴国外的理论。第三,国外第三部门监督机制在实践中千差万别,我们受语言和其他条件的约束,难以全面掌握。鉴于此,我们把研究的范围限定在公益机构的公共责任和监督机制上,以希望工程及其组织者中国青少年发展基金会为案例。

全书脉络和各章之间的逻辑关系是在掌握资料的基础上经多次研讨确定的。第一章主要从应然或规范角度讨论公益机构的公共责任和监督机制的基本理论。第二章从实然角度介绍发达国家公益机构公共责任的保障机制,包括法律框架、政府规制、社会监督、环境约束和公益机构的自律机制。第三章讨论我国公益机构运营的法律框架和社会环境,通过比较展示了公益机构公共责任机制在我国存在的制度缺失。鉴于希望工程在公共责任方面的成功是在不良的外部环境下取得的,探讨希望工程成功的原因就成为随后各章的主要任务;第四章到第六章介绍希望工程的内部监督机制,第七章到第九章介绍希望工程的外部监督机制。最后一章从前瞻性角度,对中国青少年发展基金会经验的可推广性和完善我国公益机构公共责任机制的途径作理论上的分析和讨论。

本书是集体劳动的结晶。周志忍构思并在集体讨论的基础上最终确定了全书的内容框架。各章的写作分工是:第一、二、十章由周志忍撰写,第三章由周志忍、田海军撰写,第四、五、六章由陈庆云、张庆东撰写,第七、八、九章由陈庆云、王洛忠撰写。最后由陈庆云、周志忍统稿。

本研究得到了中国青少年发展基金会的资助,在此深表

谢意！

在调查过程中，本课题组得到了中国青少年发展基金会领导和有关部门的大力合作和支持。希望工程监察巡视员李宜俊、王秉愚在百忙之中接待了我们并提供了许多宝贵的材料。中国青少年发展基金会领导徐永光、李宁、顾晓今、涂猛、姚晓迅、路淑卿、陆康勤、崔子研、骆凯等不仅提供了大量资料，而且对课题研究提出了许多有价值的建议。在多次研讨中，其他课题的负责人康晓光、沈原、孙立平、李强、秦晖、王绍光、郭于华、高丙中的研究成果和观点使我们受益匪浅。在此一并致谢。

不论书中得出什么结论，对中国青少年发展基金会和希望工程的研究起到了净化我们心灵的作用，这一宝贵的副产品将使我们受惠终生。

周志忍

1999年8月于北京静淑苑



课题负责人简介

周志忍，1954年出生，山西万荣人。公共行政学博士。现任北京大学政治学与行政管理系教授，中国行政管理学会理事，中国行政管理学教学研讨会常务理事。主编或合作编写（编译）《当代国外行政改革比较研究》、《现代培训评估》、《中国政府形象战略》、《新兴现代化国家行政改革研究》等著作7部，在《北京大学学报》、《政治学研究》等刊物上发表《公共悖论及其理论阐释》、《当代西方行政改革与管理模式转换》等论文30余篇。

第三部门研究丛书编委会

主 编 徐永光

执行主编 康晓光

编 委 (按姓氏笔画排序)

丁宁宁	王力雄	王绍光	孙立平
汪丁丁	汪 晖	李书磊	李 宁
李 强	杨 团	沈 原	陆大道
周志忍	胡鞍钢	秦 晖	袁 方
顾晓今	徐永光	郭于华	涂 猛
崔之元	康晓光		

目 录

第一章 公益机构及其公共责任	(1)
一、第三部门与公益机构	(1)
二、公益机构的公共责任	(15)
第二章 公共责任与监督机制的国际实践	(38)
一、公共责任与监督机制的历史轨迹	(38)
二、法律框架与政府规制	(45)
三、社会环境与自律机制	(59)
第三章 我国公益机构监督的外部环境	(66)
一、规范公益机构的法规框架	(66)
二、公益机构监督的组织安排	(83)
三、我国公益机构外部监督的社会环境	(91)
四、希望工程:不良环境下的成功范例	(97)
第四章 希望工程内部监督——财务和基金管理	(105)
一、加强财务管理的必要性	(105)
二、财务管理制度:发展与构成要素	(108)
三、对财务管理的监督	(116)
四、基金管理	(128)

2 自律与他律

第五章 希望工程内部监督——项目监督	(143)
一、希望小学建设概况	(143)
二、希望小学建设中的问题	(146)
三、希望小学建设中的监督措施	(151)
四、重点希望小学建设项目的专项监督	(163)
五、监督之成效	(166)
第六章 希望工程内部监督——监察和巡视员制度	(168)
一、希望工程的内部监督体系	(168)
二、监察巡视员制度	(175)
第七章 希望工程外部监督——体制资源的动员和 利用	(197)
一、“高压线谁敢碰”——“借题发挥”与政治资源 的利用	(198)
二、共青团资源的利用	(207)
三、相关职能部门对中国青基会的监督	(219)
四、各级人大、政协对中国青基会的监督	(231)
第八章 希望工程外部监督——社会资源的动员和 利用	(238)
一、新闻舆论的监督作用	(238)
二、审计通报制度	(243)
三、社会公众的监督	(245)
第九章 希望工程外部监督——捐助者的直接监督	(254)
一、“一对一”助学模式	(254)
二、“一对一”模式的配套措施	(258)
三、“一对一”模式的监督作用	(264)
第十章 结论和讨论	(270)
一、自律与他律的理论分析	(271)

二、青基会自律的背后:道德驱动	(273)
三、希望工程责任机制的限度	(278)
四、从道德驱动的自律到制度化自律	(281)

第一章 公益机构及其公共责任

本章的主要任务是为公益机构监督机制研究提供知识基础和理论框架。第一节在澄清基本概念的基础上,通过对第三部门的比较和分类,明确公益机构(本研究的对象)的涵义和特点。第二节主要讨论公益机构的公共责任理论。

一、第三部门与公益机构

1. 第三部门:“尼斯湖怪兽”?

第三部门的存在已有很长的历史,而对第三部门的大规模系统研究 70 年代中期才开始。经过 20 多年的努力,人们遗憾地发现:对“第三部门”这一概念,学术界依然没有统一的认识。套用美国学者尤劳的比喻,“第三部门”这一概念的核心特征“也许就是其含义的不明确性”。事实上,它“就像尼斯湖的怪兽:人们