

学术顾问：冯绍雷

“超国家组织”论丛

非营利组织

FEIYINGLIZUZHIYUZHONGGUOSHEHUIFAZHAN

与中国社会发展

文军 王世军 / 著

丛书主编：文军 胡健

2234467

2234467

2234467

2234467

贵州人民出版社

主编 文 军 胡 键

顾问 冯绍雷

非营利组织与中国社会发展

文 军 王世军 著

贵州人民出版社

(本项目获贵州省新闻出版局出版基金资助)

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织与中国社会发展/文军,王世军著. —贵阳:贵州人民出版社,2004

(超国家组织论丛)

ISBN 7-221-06504-7

I. 非... II. ①文...②王... III. ①社会团体, 非营利—概况—世界②社会团体, 非营利—作用—社会发展—研究—中国

IV. ①D56②D668

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 003648 号

非营利组织与中国社会发展

陆芳萍 王世军 文 军 著
魏莉莉 汪居扬 罗 军

出 版	贵州人民出版社(贵阳市中华北路 289 号)
责任编辑	程亦赤
封面设计	熊 锋
经 销	新华书店
印 刷	贵阳宝莲印务有限公司
规 格	850 × 1168mm
开 本	32
印 张	12
字 数	290(千字)
版 别	2004 年 3 月第 1 版
版 次	2004 年 3 月第 1 次印刷
印 数	0001 - 2000 册

书 号 ISBN 7-221-06504-7/1D·326 定 价 22.00 元

丛书总序

人类进入 21 世纪后,全球化的趋势更加明显,特别是在信息技术巨大推动力作用下,全球化无论是广度还是深度都比过去任何时候以更大的规模渗透到人类社会中。正是因为它,世界上不同国家、不同地区的人们共享着人类共同创造的全球文明成果。但是,全球化并不意味着永远是福音,也并不是对所有国家、所有地区都只是利益,全球化从一开始就像硬币有两个方面。正值人们在共享全球化带来的利益之时,全球化所带来的问题也同样威胁着国际社会的生存与发展。与此同时,全球化把人类从传统农业社会带进了工业社会和后工业社会,使人类不仅根本摆脱了对自然的依附,而且还反过来凭借技术的力量征服和主宰了自然。然而,工业社会和后工业社会人类过度崇尚的经济主义,使人类盲目追求眼前的经济利益,而忽视了对自己生存环境的保护,结果,自然反过来对人类进行了无情的报复,从而形成了诸如生态、环境、流行性疾病等非传统安全问题,并对国际社会构成严重威胁,尤其是最近的非典疫情的蔓延,夺走了数百人的宝贵生命。这就是说,全球化也意味着全球问题的兴起。

全球问题的兴起需要全球治理机制。过去,由于国际社会的行为体主要是主权国家,因此,全球治理机制完全是以主权国家为中心的。然而,全球问题具有跨国性和不确定性的特点,单凭主权国家的力量来应对和处理这些跨国性的全球性问题,显

然显得势单力薄。在这种情况下,超国家性的非国家行为主体如国际政府组织、国际非政府组织、跨国公司等应运而生,于是,全球治理从以国家为中心的治理模式逐渐向以非国家行为主体为中心的治理模式转型。

过去相当长时期内,国际关系仅仅局限于国家间关系,关注的焦点也主要集中于传统的军事安全问题。但是,冷战的结束和两极对抗格局的终结,使国际社会遭受全面军事对抗和整体毁灭的可能性大大降低,过去被两极对抗所掩盖的种种矛盾在冷战结束后迅速露出水面,特别是难民潮、人口、资源短缺、环境污染、宗教极端主义、恐怖主义、民族分裂主义、艾滋病和如今流传甚广的非典型肺炎等非传统安全问题已经成为国际社会的新的安全威胁。由于这些新安全威胁引发的灾难比传统的战争破坏更加可怕,因此,这些过去不太引人注目的非传统安全问题在冷战结束后在国际社会备受关注。在应对和治理这些跨国性的非传统安全问题的过程中,国家之间、社团之间以及国家与社团之间必然形成种种新的关系,而围绕非传统安全问题展开的合作与冲突关系,构成了第二次世界大战以来特别是冷战结束后的新型国际关系的主要内容。虽然超国家的非国家行为主体早就出现,但超国家行为主体作为国际社会的重要行为体如雨后春笋般地建立起来则是在第二次世界大战以后出现的新现象,不少非国家行为主体如世界卫生组织、国际红十字会等行为体正是为应对或解决这类问题而建立起来的。所以,正是非传统安全问题的兴起促使了非国家行为主体的进一步发展,使国际社会迎来了一个“全球结社革命”的新时代。大量的事实证明,超国家行为主体在国际关系中的作用是不可替代的。

由于非传统安全问题的兴起和国际关系行为体的多元化,国际社会出现了一个真正互动的、错综复杂的超越国家行为主

体的关系结构,相互依存成为国际关系行为主体共同的认知。在相互依存的世界中,传统的对抗性的政治思维和“一方所得一定是另一方所失”的“零和博弈”法则开始让位于建立在共同利益之上的“猎鹿博弈”法则,尤其是在非传统安全领域内,“猎鹿博弈”法则几乎就是解决问题的惟一法则。全球化趋势客观上要求加强国际合作、妥协和协调,这为各种超国家行为主体提供了大展身手的广阔舞台,并在国际社会发挥着重要的作用。

学术界对超国家行为主体的研究还处于初步发展阶段,而且又主要是将不同的超国家行为主体单独来考量,如对国际组织的研究、对跨国公司的研究等,从而分别形成了国际组织学、跨国公司学等相应的学科门类,而把世界上主要的超国家行为主体集中起来进行研究,目前并不多见。所以说,贵州人民出版社出版的这套丛书开辟了一个研究的新视角,为我们更多地了解超国家行为主体提供了一个新的视野。

冯绍雷

2003年12月于上海

主编的话

社会转型最初主要用来描述国内社会从一种形态向另一种形态的过渡,特别是曾一度用来专指原来的计划经济国家向市场经济体制的过渡。实际上,从更宽泛的意义上来说,同国内社会一样,国际社会也一直处于转型的动态过程之中。国际社会的转型有诸多的具体内涵,例如,国际社会力量的分化与重组以及由此而引起的国际格局的演变和世界格局的重构、全球治理的转变,等等。而其中一个重要表现就是国际社会行为体从以主权国家为主向多元化方向发展,出现了国家行为主体以外的各种超国家组织(supranational organization)。

尽管政府和国家仍然理所当然地是强有力的行为体,但是,我们可以看到各国政府并不完全垄断一切合法权利,除政府以外,国际社会还有一些其他机构和组织负责维持国际秩序、参加对经济和社会的调节。现在,行使这些职能的是多样性的政府和跨国公司、跨国压力集团、跨国职业协会、全球社会运动(GSM)、国际非营利组织(INPO),它们合在一起构成本国的和国际的某些政治、经济和社会治理形式,并共享全球竞技舞台。因此,全球政治舞台可被认为是一种混合主体构成的多头的政治体系,在该体系中,政治权威和政治行动的源泉分布广泛,并不是被单一的国家行为主体长期垄断。

超国家组织最初诞生于 19 世纪,但进入 20 世纪后以空前

的规模发展,特别是第二次世界大战以后,各种超国家组织如雨后春笋般发展起来,其中最为突出的是国际组织的数量发展迅猛。正因这样,国内外学术界把 20 世纪称为“国际组织的世纪”,不过确切地说,应该是“超国家组织的世纪”。

从一定程度上说,超国家组织不仅是全球化的产物,更是全球化最积极的推进者,也是全球化进程的重要调节器和协调机制。人类社会发展的历史进程就是一个不断走向全球社会即全球化的过程,而到了 20 世纪末,全球化以空前的势头渗透到人类的政治、经济、文化等社会各个领域,成为世纪之交人类社会所有事件发生的重要背景和学术研究的中心话语。伴随着政治全球化、经济全球化和文化全球化的发展,也相继出现了超国家的政治、经济和文化。这些超国家现象最初还是“自发”的,甚至是无序的,而人类的智慧是善于把“自发”的变成“自觉”的,把无序的变成有序的,即把全球化纳入各种国际机制之中,各种超国家组织正是国际机制的主要载体。国际机制也是随着国际社会问题的日益严重而诞生的。全球化的确给人类社会带来了收益,但也带来了诸多的负面影响,尤其是由于在技术的巨大推动下,人类从传统农业社会走向工业社会和后工业社会的过程中,产生了许多国际性社会问题,并对自己生活的环境造成了严重破坏,而治理这些问题单凭国家行为主体的力量显得捉襟见肘。在这种情形下,各种各样的国际政府组织和国际非政府组织等超国家组织起到了极大的弥补作用,并同国家行为主体一道共同促进国际社会的可持续发展。

与此同时,资本的巨大力量也冲破了民族国家传统的地理边界,摆脱了国内政治的种种束缚,并最终走向了全球。所以,在严格意义上说,因各种超国家组织的全球渗透,今天已没有区域事件和全球事件、地方实践和跨国实践之分了,而只有全球事

件之说,其载体就是遍布世界各地的超国家组织及其全球化。尽管在参与全球治理的过程中,超国家组织自身也面临着各种各样的问题,但在推动全球经济全球化、政治民主化和社会多元化方面却走在了全球的最前列。可以说,正是这些超国家组织的积极参与,才有可能为我们带来了一个更加公正、繁荣和多彩的世界。

总之,超国家组织在国际社会中所具有的职能是国家行为主体所不能替代的,而且随着全球化进程的加快,其在全球舞台上发挥的作用将会越来越大。然而,令人遗憾的是国内对各个国家行为主体的研究成果可谓汗牛充栋,而对超国家组织的系统研究却显得十分薄弱。或许我们还缺乏一种真正的全球化视角,或许缘于中国的超国家组织才刚刚起步,所有这些未曾启蒙的实践制约了我们对超国家组织的认识。基于这样的事实,我们在贵州人民出版社程亦赤编辑的鼓励和支持下,组织力量编辑出版了这套“超国家组织丛书”,并力图将全球视角与本土情境结合起来。在编写过程中,我们很荣幸地得到了教育部人文社会科学国家重点研究基地——华东师范大学俄罗斯研究中心主任、我国知名的国际关系研究专家冯绍雷教授的悉心指导。此外,丛书的编写还得到了华东师范大学法政学院和上海社会科学院世界政治经济研究院领导的大力挹持。本丛书的撰稿人员均由青年学者组成,他们分别来自于政治学、社会学和经济学领域,且大都具有博士学位、受过良好的学术训练。我们并不企望本丛书能够填补国内的学术空白,只希望能通过这套丛书把我们的一点想法传达给广大读者,以进一步深化国内此领域的研究。

文军、胡键

2003年12月于上海

目 录

丛书总序

主编的话

第一章 非营利组织的界定与分类

- 一 非营利组织的内涵及特征 1
- 二 非营利组织的基本职能 14
- 三 非营利组织的主要作用 21
- 四 非营利组织的基本分类 28

第二章 非营利组织的形成与发展

- 一 非营利组织形成的动力因素 46
- 二 非营利组织产生的理论背景 51
- 三 非营利组织的主要活动领域 61
- 四 全球非营利组织的发展现状 65

第三章 非营利组织的管理与运作

- 一 非营利组织的结构与决策机制 77
- 二 非营利组织资源动员与管理 80
- 三 非营利组织政府管理与外部关系 88
- 四 对非营利组织的绩效与评估 92
- 五 中国非营利组织管理与运作 97

第四章 非营利组织与社团改革

- 一 在角色与非角色之间 105
- 二 社团发展与改革的动力机制 117

三 中国社团改革的目标与内容	124
第五章 非营利组织与政治发展	141
一 非营利组织的政治性	141
二 非营利组织与政府	145
三 非营利组织与现代政治发展	150
四 非营利组织与中国政治改革	157
第六章 非营利组织与经济发展	163
一 非营利组织是经济发展的重要力量	163
二 社会资本:非营利组织的经济效能	167
三 非营利组织对中国经济发展的作用	169
四 市场经济需要行业性非营利组织	174
五 行业性非营利组织的经济功能	181
第七章 非营利组织与社会福利	191
一 非营利组织与社会福利的起源	191
二 非营利组织与福利国家	194
三 非营利组织在社会福利中的作用	205
第八章 非营利组织与公共管理	211
一 公共部门管理的变革	211
二 公共管理中的非营利组织	213
三 非营利组织与公共事业改革	223
四 政府改革与非营利组织的角色	230
第九章 非营利组织与社区建设	238
一 社区建设的背景与缘由	238
二 社区建设的内涵与特征	243
三 社区建设的目标与原则	247
四 社区建设的模式与趋势	253
五 社区非营利组织的作用	257

第十章 非营利组织与全球治理	266
一 从统治到治理:人类政治生活的变革	266
二 从治理到全球治理:全球化的社会影响	273
三 自治与治理:非营利组织的作用与效能	283
四 中国非营利组织的治理状况及其困境	291
第十一章 非营利组织与全球社会运动	299
一 全球化与反全球化:全球社会运动的兴起	299
二 挑战男权社会:全球妇女运动	308
三 倡导绿色世界:全球环保运动	313
四 非营利组织与全球社会运动	319
第十二章 中国非营利组织的困境与出路	327
一 中国非营利组织发展的社会背景	327
二 中国非营利组织的发展现状	334
三 中国非营利组织存在的主要问题	341
四 促进中国非营利组织发展的政策建议	349
五 推动中外非营利组织的交流合作	356
参考文献	360
后记	364

第一章

非营利组织的界定与分类

也许今天的国人对“非营利组织”这个词并不会陌生,然而,谁能想到它的不胫而走却只是最近几年的事。大概就是在上个世纪末的最后几年,仿佛被施了魔法一样,非营利组织这个词连同它的英文缩写 NPO(Non - Profit Organization)成为中国媒体出现频率非常高的一个词汇,并在极短的时间内被为许多国人所接受。当然这个新名词在中国的出现并非偶然,非营利组织及其相关概念如今已构成了一个全球性话语。欧洲、亚洲乃至全球性的非营利组织纷纷成立,可以说,非营利组织的发展本身就成了一种全球化现象。但是究竟什么样的组织可以被称之为非营利组织?它有些什么样的特征?不同国家中人们评判它的标准是否相同?以及如何对形形色色的非营利组织进行分类等诸多问题,都是人们在听到这个名词后会产生进一步的思考,这些问题也正是本书首先要加以厘清的内容。

一 非营利组织的内涵及特征

对于“非营利组织”的概念,学术界依然没有统一的界定。有些以目的来界定,认为它是指那些以推进科学、教育或慈善事业,不是以赚钱为目的的私人机构;有些以组织来界定,认为它是指从事社会公益性或互益互助性生产与服务的既非政府又非企业

的社会组织;也有以部门来界定,认为它是在传统的公共行政部门与传统的市场经济部门之间的第三部门。第三部门又被称为 NPO 部门。美国学者称 NPO 部门是“一个松散的由私人发起”的、“具有多个目标,从事各种活动”,而且“不断起伏变动的各种非营利组织的集合体”,这些非营利组织是“公民社会的个人组织,是民主社会合作网络的关键部分”。^① 其实,关于 NPO 的界定可以说是众说纷纭,纷繁复杂,至今人们还没有取得一致的看法。

非营利组织概念的界定

NPO 是一个自美国发源并向世界流传的新名词,中文将其译为非营利组织,香港译为非牟利组织。它的原义,指的是由私人为了实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织。其中不仅包括基金会、慈善筹款协会等公益类中介组织,也包括社交联谊、互助合作、业主和专业协会等互益类组织,还包括私人创设的学校、医院、社会福利服务机构、艺术团体、博物馆、研究机构等服务类组织,美国甚至把教堂也归入 NPO。1973 年,美国学者 T. 列维特(T. Levitt)首次使用第三部门(Third Sector)这个名词,用以统称这些处于政府和私营企业之间的社会组织。^② 此后这个概念在美国被频繁使用,并且流传到全世界。国际著名的管理学大师彼得·德鲁克曾在 1994 年提出,“知识社会必然是由三大部门组成的社会:一为公共部门,即政府;另一为私人部门,即企业;还有一个为社会部门。”^③ 这

① Boris, E. T. (1999) *The Nonprofit Sector in the 1990s: Philanthropy and the Nonprofit Sector in a Changing America*, Indiana University Press, p. 6.

② levett, T. (1973) *The Third Sector: New Tactics For a Responsive Society*, New York: AMACOM.

③ 彼得·德鲁克:《大变革时代的管理》,上海:上海译文出版社,1999 年版,第 201 页。

个社会部门就是第三部门。

在美国,第三部门也常常被称为非营利部门(Nonprofit Sector)和独立部门(Independent Sector),在其他国家,还有不少同类的词汇,如慈善部门(Charitable Sector)、志愿者部门(Voluntary Sector)、免税部门(Tax-exempt Sector)、非政府部门(NGO 或 non-governmental organization)、社会经济(Social Economy)、公民社会(Civil Society)甚至公民网络、网络组织等等。尽管各国使用的这些概念的具体名词不同,且在外延上都是指政府与企业组织之外的那块正规或非正规的制度空间。但是从内涵来说,这些概念各自强调了某些方面的涵义。而从世界范围来看,在“志愿部门”工作的未必都是志愿者,“非营利组织”又常常从事某些营利性活动,“非政府部门”在很多情况下充当政府的助手,“慈善部门”也不只是与慈善性福利的事务有关,过去有关“慈善”的古老定义也不再恰当。

通过对国内外有关学者对“非营利组织”不同界定的系统梳理,我们发现以下几种对非营利组织的界定比较具有代表性:

1. 从法律上给出的定义

例如:美国税法 501(c)(3)规定,免税组织必须符合三个条件:一是该机构的运作目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业,或者是为达到该税法明文的其他目的;二是该机构的净收入不能用于使私人受惠;三是该机构所从事的主要活动不是为了影响立法,也不干预公开选举。而能够享受免税资格的组织便是非营利组织。

2. 根据组织的资金来源加以定义

联合国的国民收入统计系统采用的就是这种定义。该系统将所有经济活动划为五大类:金融机构、非金融机构、政府、非营利组织、家庭。非营利组织与其他社会组织的区别在于,它们的

收入主要不是来自以市场价格出售商品和服务,而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐献。按照联合国国民收入统计系统的规定,只有一半以上来自捐款的组织才算作非营利组织;如果一半以上的资金来自市场价格销售的收入,就是营利部门;而一个组织的资金主要依靠政府的资助,那么它就属于政府部门。^①

3. 依据组织的“结构与运作”来定义

美国约翰·霍布金斯大学的萨拉蒙(L. Salamon)和安海(Anheier)为了使非营利组织这一范畴便于国际比较,对非营利组织的指标口径、计算方法有一个统一的认识,以便于进行统计,他们在各国研究人员的帮助下对12个国家的非营利组织展开国际比较研究,在研究的基础上,他们提出凡是具有以下6个方面特征的组织都称之为非营利组织。1)正规化(Formal),即某种程度的制度化。非营利组织有自己的现存制度是至关重要的。这意味着要有团体的合法章程;一定程度上的内部组织结构;相对固定、持续的组织目标、结构和活动;有意义的组织界限。2)民间性(Private),它的组织完全由民间来组成及运作,是分立于政府之外,不属于政府的一部分,也不受其管辖,但接受政府的支援,重点是组织的本质是民间性团体而不是官方机构。3)非营利性(NonProfitDistribution),非营利组织也会赚取利润作为机构实现自己目的,不分配给机构的拥有者或工作人员或政府部门,非营利组织不以获取利益为优先,这是不同于其他商业组织之处,但这类组织也有可能赚取利润,但利润必须服务与组织的基本使命,而不能为所有者和管理者占有。4)自治性(Self-governor),非营利组织能控制自己的活动,有不受外部控制的

① 邓国胜:《非营利组织评估》,北京:社会科学文献出版社,2001年版,第2~3页。

内部管理程序,享有一定的自治权。5)自愿性(Voluntary),一个组织一旦被纳入到非营利组织部门之中,就应该体现一定的志愿特性。无论是实际开展活动,还是在管理组织的事务中均有显著程度的志愿参与。特别是形成有志愿者组成的董事会和广泛使用志愿工作人员。^① 6)公益性不是为某些特定对象与人的利益服务,而是为公共利益服务。^②

4. 根据组织的特征来加以定义

沃尔夫(Wolf)对非营利组织所作描述性的定义为:1)必须具备有公益使命,即服务大众的宗旨;2)必须是正式合法的组织,并接受相关法令规章的管理;3)必须是个不以营利为目的的组织;4)经营结构必须排除私人利益或财务之获得;5)其经营享有政府免除税收的优待;6)享有法律上的特殊地位,捐助或赞助者的捐款列入免(减)税的范围。^③

5. 从组织构成的目的来界定

例如,著名管理学大师彼得·德鲁克(Peter. F. Drucker)认为:非营利组织是既非企业又非政府的机关,其目的是人与社会的变革,是向社会提供服务的部门,农业合作社、消费合作社等组织不是非营利组织。彼得·德鲁克将合作社等部门排除在外,不是没有理由的,因为德国的非营利组织中的合作社在向股份化企业转变。由于彼得·德鲁克将进行商品生产、加工流通以及提供劳务的合作社不列为非营利组织,所以其所指的第三部门是

① 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。

② 李亚平、于海编:《第三域的兴起》,上海:复旦大学出版社,1998年版,第33~35页。

③ 邓国胜:《非营利组织评估》,北京:社会科学文献出版社,2001年版,第3页。