

王名
主编

中国非政府公共部门

清华发展研究报告2003



王名
主编

中国非政府公共部门

清华发展研究报告2003

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书为清华大学 21 世纪发展研究院/公共管理学院研究报告,系统反映了 2003 年度清华大学 NGO 研究方面的主要成果。全书分为绪言、综论篇和个案篇,汇集了清华大学 NGO 研究所人员撰写的 17 篇研究报告。绪言部分回顾了近年来中国 NGO 发展和 NGO 研究的主要成果和动态;综论篇包括四篇研究论文,分别是:“公益产权与基金会治理”、“中国市场经济领域里的公民社会”、“促进我国民间非营利组织发展的政策建议”、“1995 年以来中国 NGO 的变化与发展趋势”,从四个不同角度展示了清华 NGO 研究的重点、主要观点和政策倾向;个案篇包括了由清华大学 NGO 研究所组织完成的 13 篇个案研究报告,如:商城县农村发展促进会、中日友好医院、温州市烟具行业协会等。报告从领域、城市、组织三个不同视角展示了中国非政府公共部门发展的状况。全书观点明确、体系完整、资料翔实、针对性强。

版权所有,翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签,无标签者不得销售。

图书在版编目(CIP)数据

清华发展研究报告 2003:中国非政府公共部门/王名主编. 北京:清华大学出版社,2003.12

ISBN 7-302-07813-0

I. 清… II. 王… III. 社会团体—研究报告—中国—2003 IV. C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2003)第 116992 号

出 版 者:清华大学出版社 地 址:北京清华大学学研大厦

<http://www.tup.com.cn> 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 客户服务:010-62776969

组稿编辑:孙文凯

文稿编辑:王巧珍

印 刷 者:北京鑫丰华彩印有限公司

装 订 者:三河市李旗庄少明装订厂

发 行 者:新华书店总店北京发行所

开 本:155×230 印张:26.75 插页:1 字数:425 千字

版 次:2004 年 1 月第 1 版 2004 年 1 月第 1 次印刷

书 号:ISBN 7-302-07813-0/C·11

印 数:1~3000

定 价:30.00 元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题,请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话:(010)62770175-3103 或(010)62795704。

序

本书是清华大学 21 世纪发展研究院 2003 年年度研究报告，集中反映了一年多来清华大学 21 世纪发展研究院在 NGO（非政府公共部门，下同——编者注）研究方面取得的主要进展。

清华大学 21 世纪发展研究院成立于 1996 年 3 月，是一个主要开展政策研究、战略研究、应用研究的“软科学”研究机构。七年来，秉承“自强不息、厚德载物”的清华精神，发挥“小实体、大联合”的优势，在可持续发展研究、台湾海峡隧道构想研究、国情研究、公共科技政策研究、高等教育政策研究、NGO 研究，以及包括长白山地区和香港、太原等城市的区域发展战略研究等方面，都取得了可喜的成绩，发表了一系列有影响的论文和专著，为新时期的政府公共决策和社会转型做出了积极的贡献。

清华大学的 NGO 研究始于 1998 年。这年夏天，刚从日本留学回国任教的王名副教授向我提议能否召开一个关于 NGO 问题的学术座谈会。我对 NGO 的概念并不陌生，从几年前在北京召开的世界妇女大会开始就关注这类组织。我鼓励他牵头成立一个研究中心，对相关问题开展追踪调研。10 月 14 日，在清华大学甲所二层的多功能厅，召开了国内首次关于 NGO 问题的学术

座谈会。当时担任民政部民间组织管理局局长的吴忠泽博士、自然之友的梁从诫会长、中国科学院生态研究中心的康晓光教授等知名专家学者共 50 多人到会，就大家所关注的问题展开了热烈的讨论。我在代表清华大学的致辞中宣布成立 NGO 研究中心，由王名担任主任，开始有组织地开展 NGO 相关问题的研究。1999 年 7 月，NGO 研究中心在北京友谊宾馆主办了国内首届关于 NGO 问题的国际研讨会——“非营利部门与中国发展国际会议”，来自世界上十多个国家和地区的 130 多位专家学者和 NGO 实务界的代表出席了会议。这次会议成为推动中国 NGO 研究的一个里程碑。同年，NGO 研究中心接受福特基金会和日本国际交流基金会的资助，开始在全国范围内开展 NGO 基本调研大型项目，并于 11 月开始举办面向非营利组织管理干部的短期系列培训班。由喜玛拉雅研究发展基金会资助的“中国公益信息网”建设也在年内启动。NGO 研究中心的工作在短短一年里便走上了发展的轨道。

2000 年 10 月，清华大学 21 世纪发展研究院和公共管理系共同组建公共管理学院，NGO 研究中心改名为“NGO 研究所”，成为 21 世纪发展研究院和公共管理学院下辖的五个研究所之一。

经过五年的发展，NGO 研究所的研究力量和研究能力有了明显增强，在有关中国 NGO 的实证研究、政策研究和理论研究等方面取得了可喜的成绩，发表和出版了一批有影响的论文、著作和研究报告，并将 NGO 搬上了大学讲堂，先后开设了一批受学生欢迎的骨干课程。同时，国内许多大学先后成立了相关机构开展有关问题的研究，有越来越多的学者开始介入这个新兴的学术和政策研究的领域。

本书集中反映了 2002—2003 年度 NGO 研究所开展相关研究的主要成果。我有幸在这本书付梓之前阅读了书稿，从主要的成果上对 NGO 研究所师生一年来开展的调研工作做了一个较为系统的巡礼。从中可以看到他们深入调研、辛苦耕耘的足迹，以及他们围绕相关问题开展的富有创意的思考、批判和积极的政策建议。这是一本具有较强的针对性、应用性、现实性和前沿性的实证研究报告。

当然，这本书并不反映清华大学师生中有关 NGO 思考和研究的全部成果，也不见得是这方面最优秀的成果。它主要反映的是 21 世纪发展研究院 NGO 研究所在一年来开展相关研究的主要进展和一些相关的成果。在这个意义上，这本书还只是一个中间报告，它力图展示 NGO

研究所在相关问题上正在进行但尚不成熟的观点和思路，以期引起普遍的关注、参与，唤起更深入的思考和研究。

其实这种“抛砖引玉”的作用，也是我们每年出版这样一个发展研究报告的初衷。我们期待着来自读者的各个方面的批评建议，以及因此而引发的更多人对相关问题思考和研究兴趣。我们相信，正是在这样一种开放的、批判的学术氛围中，中国的公共政策研究才能不断走向成熟。

方惠坚
2003年9月

致 谢

本书是清华大学 NGO 研究所得诸多机构和个人鼎力支持的结果。我们要特别感谢福特基金会、日本国际交流基金会三年来对清华 NGO 调研项目的大力支持，国家民政部民间组织管理局、经贸委中小企业司和亚洲基金会都对我们的研究工作给予密切的配合、支持与协助，谨此致谢。

同时，我们向一年多来对清华大学 NGO 研究所提供各种形式的关心、支持、合作、建议或直接参与我们有关项目的朋友们，向在本报告中所涉及到的和由于种种原因没有提及但却实际给予我们帮助的朋友们，向关心和支持中国 NGO 研究的各位领导和朋友们，致以诚挚的谢意！

清华大学 NGO 研究所

2003 年 9 月

目 录

■ 绪言 清华 NGO 研究	(1)
----------------------	-----

第一部分 综论篇

■ 1 公益产权与基金会治理	
1.1 基金会在不同法律体系中的法律地位	(20)
1.2 基金会的产权基础分析	(22)
1.3 建立在公益产权基础上的基金会的 治理模式	(27)
1.4 基金会的法律政策环境和制度建设	(30)
■ 2 中国市场经济领域里的公民社会	
2.1 概述	(34)
2.2 政府职能转移的三条线索及其各自特征 ...	(37)
2.3 新形成的社会组织的特征	(44)
2.4 市场经济促进经济领域内公民社会成长的 机制探讨	(52)
2.5 分析与讨论	(55)

- **3 促进我国民间非营利组织发展的政策建议**
- 3.1 发展民间非营利组织的必要性 (60)
 - 3.2 促进和规范我国民间非营利组织发展的法规政策框架 (66)
 - 3.3 帮助我国民间非营利组织解决发展的资金瓶颈问题 (72)
- **4 1995 年以来中国 NGO 的变化与发展趋势**
- 4.1 NGO 的自主性有所增强 (85)
 - 4.2 NGO 的能力和社会影响日益扩大 (91)
 - 4.3 中国 NGO 的发展趋势 (95)

第二部分 个案篇

- **5 个案篇导读**
- **6 “自上而下”型农村基层民间组织的民间化——商城县农村发展促进会**
- 6.1 引言 (109)
 - 6.2 商城县农村发展促进会的形成与发展 (110)
 - 6.3 组织结构与治理模式的演变 (115)
 - 6.4 商城县妇女创收项目运作情况 (117)
 - 6.5 商城县妇女创收项目的主要绩效 (122)
 - 6.6 商城县农村发展促进会的公共关系 (123)
 - 6.7 总结与讨论 (126)
- **7 草根组织的合作之道——绿色知音**
- 7.1 引言 (133)
 - 7.2 河北省绿色知音环保协会的建立与发展 (133)

7.3	组织结构及其管理	(135)
7.4	协会的主要活动与绩效	(136)
7.5	协会与政府部门和企业的合作	(138)
7.6	总结与讨论	(145)

8 民办公助的金盟之路

——上海市民办金盟中学

8.1	引言	(149)
8.2	背景	(150)
8.3	上海市民办金盟中学的创建与发展	(152)
8.4	组织结构与运作管理	(157)
8.5	金盟中学办学特色	(161)
8.6	精心打造校园文化	(163)
8.7	学校的公共关系与资源网络	(165)
8.8	总结与建议	(167)
8.9	从个案引发的思考	(168)

9 公司运作、学校教育

——上海交大南洋中学

9.1	引言	(174)
9.2	建立和发展背景	(175)
9.3	上海交大南洋中学的组织结构与 治理模式	(181)
9.4	上海交大南洋中学的管理与制度	(184)
9.5	上海交大南洋中学的教育活动	(188)
9.6	上海交大南洋中学的公共关系	(191)
9.7	总结与讨论	(194)

10 社会转型期非营利医院的困境与出路

——中日友好医院

10.1	引言	(202)
10.2	中国医院所处的宏观环境	(203)

10.3	中日友好医院的组织概况	(205)
10.4	组织内部改革	(207)
10.5	几个相关问题分析	(212)
10.6	组织公共关系分析	(215)
10.7	建议与讨论	(217)
10.8	总结	(218)

11 转型期行业协会在中国的发展

——广东省的行业协会

11.1	引言	(221)
11.2	广东省省级行业协会基本情况调查	(224)
11.3	问题分析	(233)
11.4	政策建议	(237)

12 个体经济背景下行业协会的发展

——温州市的行业协会

12.1	引言:市场经济中的行业协会	(244)
12.2	温州模式与温州的经济社会背景	(245)
12.3	温州市行业协会的历史与发展	(247)
12.4	温州市行业协会的发展现状及其法律 制度环境	(250)
12.5	温州市行业协会的特征和作用	(255)
12.6	经验、问题及相关政策建议	(258)

13 政府引导、自下而上

——温州市烟具行业协会

13.1	引言	(263)
13.2	成立背景	(264)
13.3	温州市烟具行业协会的创建与发展	(266)
13.4	组织结构与组织管理	(268)
13.5	温州市烟具行业协会的主要工作	(270)
13.6	工作绩效	(274)

- 13.7 温州市烟具行业协会的公共关系 (276)
- 13.8 总结与建议 (278)
- 13.9 有关行业协会讨论 (279)

14 流动人口与打工子弟学校

——无锡市的实地调研

- 14.1 引言:打工子弟学校的产生背景 (285)
- 14.2 无锡市流动人口管理工作历程 (286)
- 14.3 无锡市流动人口中儿童就学及打工子弟
学校的现状 (289)
- 14.4 无锡市打工子弟学校的作用、问题
与困境 (295)
- 14.5 相关政策建议及打工子弟学校的
未来趋势 (304)

15 政府采购:NGO 发展的重要机遇

——上海市养老福利服务的改革

- 15.1 引言 (308)
- 15.2 研究背景 (308)
- 15.3 理论探索 (310)
- 15.4 上海市养老福利服务的政府采购 (316)
- 15.5 思考与建议 (324)

16 义务救助、民间慈善

——葫芦岛市交通事故救死扶伤联合会

- 16.1 引言 (331)
- 16.2 交通事故救死扶伤联合会的建立
及发展 (332)
- 16.3 联合会的组织结构及机制 (335)
- 16.4 联合会的管理 (337)
- 16.5 联合会的活动绩效 (340)

16.6	组织的关系	(342)
16.7	总结与讨论	(345)

17 学生公益性社团的发展实践及其定位

——北京大学学生社团“爱心社”

17.1	引言	(352)
17.2	组织建立与发展过程	(352)
17.3	社团的组织结构	(356)
17.4	制度建设及其运行	(359)
17.5	主要活动及其绩效	(368)
17.6	爱心社的公共关系	(373)
17.7	结论	(375)

18 高校学生社团的组织资源和运行机制

——中国政法大学准律师协会

18.1	引言	(379)
18.2	关于中国政法大学	(379)
18.3	准律师协会的社团性质、宗旨及 发展过程	(382)
18.4	准律师协会的组织结构	(386)
18.5	制度规范建设及运行机制	(388)
18.6	准律师协会的工作及绩效	(393)
18.7	准律师协会的资金来源	(396)
18.8	一点思考	(398)

附 录	(401)
------------------	-------

参考书目	(411)
-------------------	-------

绪言

清华 NGO 研究

写下这样一个标题，我想起不久前在清华紫光国际中心召开的 NGO 研究所四周年学术报告会，在那个会上我第一次使用了这个提法。

日月如梭，方惠坚老师在序言中提到的在甲所二层多功能厅召开的那个座谈会的情景仍历历在目，却已经是四年多以前的往事了。四年来，我和我的同事们致力于中国 NGO 的研究，开展了相关的一系列实证调研、理论探讨、政策分析，逐步积累了一定的成果，使得一个能够体现我们自身优势、具有清华特色的“清华 NGO 研究”的平台逐渐浮出水面。在这篇前言中，我想结合我们开展的主要工作，简要概括一下这样一个平台的特点及其对于中国 NGO 研究的意义。



2002—2003 年是清华大学 NGO 研究所成果多产的一年。社会科学出版社出版的《NGO 论丛》系列丛书先后出版了五本。这套书的社会反响很好，常常有读者根据书的作者介绍来访或来信咨询，其中邓国胜著

《非营利组织评估》和贾西津等译《全球公民社会——非营利视界》，被分别作为一些大学的本科或研究生教学用书。中国人民大学出版社出版的我的《非营利组织管理概论》一书作为 MPA（公共管理专业硕士）教材被许多大学选用，成为这一领域的通用教材。另外，我和日本学者李妍焱、冈室美惠子合著的日文版《中国 NPO》（NPO：非营利组织——编者注）一书出版后，在日本受到广泛好评，畅销不衰。这一年，我们先后在《管理世界》、《中国改革》、《中国行政管理》、《清华大学学报》（哲学社会科学版）等学术期刊上发表论文 20 多篇，应邀在国内外各种场合作专题学术报告 30 余次，国内外主要媒体（报纸、杂志、电视台等）进行有关专题报道共十余次。

这一切不是偶然的。

清华大学 NGO 研究所从 1998 年 10 月成立，已经走过了四年多的历程。成立之初由一名教师、两名兼职教师和两名研究生组成。经过四年的发展，现在的研究所已经形成一支由七名教师、两名兼职教师、二十多位研究生组成的国内规模最大的专业化的研究和教学队伍。四年来，我们先后承担了十多个研究项目，研究工作覆盖了 NGO 与社会发展、非营利组织评估、非营利组织战略管理、非营利组织战略营销、政府转型与行业协会发展、事业单位改革、妇女与 NGO、募捐与筹款、社区非营利组织与公共服务、非营利组织信息化管理、非营利学校、非营利医院、环境保护 NGO、草根组织等各个不同的领域及不同类型的 NGO。同时，我们先后在清华大学为学术型研究生和 MPA 开设了包括非营利组织概论、公共组织评估、非营利组织战略营销、非营利组织战略管理、公民理论与社会性别等课程在内的系列化的 NGO 专业课程，研究所每年招收硕士研究生，并开始招收博士研究生。总之，经过较长一段时期的探索和积累，现在可以说，清华大学 NGO 研究所到了一个可以收获的季节了。

二

从 1999 年 4 月开始，我们主持开展了关于“中国 NGO 基本调查”的大型研究项目。这个项目得到国家民政部和其他有关政府部门的大力

支持,同时得到各级民间组织管理部门和业务主管单位的密切合作,以及各级各类民间组织的积极配合。福特基金会和日本国际交流基金会两个国际资助机构在三年的时间里先后资助我们开展了这个项目。

“中国 NGO 基本调查”的项目运作主要包括三种形式:一是文献研究和举办各种类型的研讨会。项目期间查阅和使用的中文、英文、日文文献资料数以万计,召开的各种类型的研讨会、座谈会和学术沙龙近百次。二是开展问卷调查。四年来先后进行大规模的问卷调研四次,其中全国范围的问卷调查两次,省级范围的问卷调查一次,市级范围的问卷调查一次。整个问卷调查覆盖了全国范围内一万五千多家各级各类的民间组织。三是投入很大的精力进行个案调研。个案调研的形式多种多样,主要包括座谈、访谈、追踪调查和田野调查等。在整个项目期间,个案调研遍及全国二十一个主要省份的五十多个县市,直接走访了五百多家各级各类的民间组织。同时,还对五十多个各级民间组织管理部门和三十多个各级各类民间组织业务主管单位进行了个别调研。

“中国 NGO 基本调查”大型调研项目除得到两个国际资助机构的资金支持以外,清华大学还在资金上提供了相应的配套支持,并在人员、设备、设施、政策等方面提供了有力的配合,这是这一项目得以顺利开展的重要保证。

除“中国 NGO 基本调查”大型调研项目以外,在这四年里,我们先后接受国家自然科学基金委员会、日本世川平和财团中国基金会、亚洲基金会、喜马拉雅研究发展基金会、香港乐施会等资助机构的资助,并接受国家经贸委、国家民政部、国家计划生育委员会、全国妇联、中国妇女发展基金会、中国计划生育协会等单位的项目委托或资助,围绕中国民间组织发展的理论、政策、法规、管理和能力建设等一系列问题开展了深入的实证性的调查和研究。

随着这些研究项目的展开,我们陆续发表了一批研究报告、著作、译著和论文,其中包括 2000 年和 2001 年先后由联合国区域发展中心出版的《中国 NGO 研究——以个案为中心》、《中国 NGO 研究 2001——以个案为中心》和《中国 NGO500 家》;包括前述 2002 年出版的七本书,也包括即将由社科文献出版社出版的我和胡文安写的《中国历史上的民间组织》,中国人民大学出版社即将出版的黄浩明的《非营利组织战略管理》和孟延春主译的《非营利组织战略营销》,以及清华大学出

版社即将出版的《清华发展研究报告 2003：中国的非政府公共部门》和《公共管理案例（非营利部分）》等著作。据不完全统计，我们先后公开发表的学术论文达六十余篇，撰写完成并发表调研报告 88 篇，总计各种出版和发表的成果累计字数超过五百万字。



随着研究所科研和教学队伍的成长，随着以项目为中心的调研工作的开展，以及面向研究生和各级各类民间组织管理人员的教学培训工作的开展，我们在探索中逐渐理清了研究方法、技术路线和基本的思想认识，从而逐步形成了体现自身优势、具有清华特色理论观点、思想体系 and 政策建议。这是一个不断积累、逐步清晰的过程，反映了清华 NGO 研究的基本轨迹。

1. 研究对象

在开展上述项目的过程中，我们在很长一段时间内是从现象入手进行观察和研究的。随着研究的逐步深入，我们对研究对象的把握经历了一个从局部到全局、从个别到整体、从特殊到一般的过程。

对于 NGO 最初的理解，是顾名思义地按照它的英文原文理解成“非政府组织”。按照这样的理解，我们首先关注的是像自然之友、地球村这样的草根组织，这些组织不仅活跃，且与国外的 NGO 有着密切的联系，并有着广泛的民众基础。随着研究的进行，我们注意到，基金会这类公益性很强的社会组织，它们数量不多，但是吸收来自社会各个阶层和各方面的善款，积少成多，用于各种慈善救助活动，对社会的影响很大。社会团体也是我们较早关注的一种类型。中国的社会团体在概念上始于“五四运动”时期，建国后通过立法加以规范管理，后来《民法通则》将之定位为基本的法人形式之一，其中包括学术性、专业性、行业性和联合性四种类型，属于会员制组织。除此以外，属于非会员制组织的是民办非企业单位，这个概念是 20 世纪 90 年代后期开始使用的，专指那些使用非国有资产兴办的开展教育培训、医疗保健、研究开发、