

中國「非政府組織」的治理

● 康曉光、馮利

一 問題的提出

2002年，中國發生了兩件轟動一時的大事：官辦「中國青少年發展基金會」和民辦「麗江媽媽聯誼會」，這兩個著名的NGOs（非政府組織）同時受到媒體指責。可以說，這是中國NGOs發展史上影響深遠的標誌性事件。它標誌着，如何完善NGOs治理，已經成為擺在中國面前的一個緊迫而又嚴峻的現實問題。

所謂「NGOs治理」是指一種機制，它為NGOs規定正確的目標，並使其按照正確的方式來達到目標。它也提供了從整體上考察NGOs的處境和發展策略的分析框架^①。要讓NGOs發揮作用，必須賦予它們相應的權利。NGOs既然享受了權利，就要承擔相應的責任。而這又要求存在一種機制，讓利益相關者^②能夠藉之判斷NGOs的所作所為是否符合公共利益，並據此對它們進行獎勵或懲罰。所以，「權利」、「責任」、「負責」和「問責」構成了「治理」的核心概念。

改革開放以來，中國NGOs的數量經歷了「爆炸性增長」^③，而且其種類、活動範圍、自身的能力、所發揮的作用都在與日俱增。但是，與世界上其他國家相比，中國的NGOs還是要用「發育不良」來形容。NGOs也在犯錯誤，辜負社會的期望，甚至成為犯罪工具。與此同時，公眾、捐助者、受益者、媒體也在逐漸成熟，他們開始意識到自己的權利，也意識到NGOs必須承擔甚麼樣的責任，並開始自覺地行使自己的權力，對各種違背法律和道德的行為發出譴責和抗議。於是，「責任」、「負責」、「問責」成為中國NGOs必須面對的議題。

本文的任務就是探討中國NGOs治理問題。文章第二部分討論NGOs的責任或義務。第三部分考察NGOs的內部治理機制以及它能否保證NGOs正確地履行它們的責任。第四部分討論NGOs的外部監管狀況，即考察是否存在一種外部機制，使得利益相關者能夠有效地監督NGOs的行為或追究它們的責任。第五部分考察

改革開放以來，中國NGOs的數量經歷了「爆炸性增長」，但是，NGOs也在犯錯誤，辜負社會的期望，甚至成為犯罪工具。與此同時，公眾、捐助者、受益者、媒體也在逐漸成熟。於是，「責任」、「負責」、「問責」成為中國NGOs必須面對的議題。與世界上其他國家相比，中國的NGOs還是要用「發育不良」來形容。

* 本項研究得到福特基金會資助。

NGOs的生存環境，從經濟、社會和政治的大背景中，尋找NGOs治理狀況的淵源。第六部分簡要討論一下改善中國NGOs治理的關鍵任務和思路。

有必要預先作兩點說明：第一，本文所謂「中國」是指中國大陸，不包括台灣、香港、澳門地區。第二，本文所謂「NGOs」是指那些擁有正式組織結構並從事公益活動的社會組織，而不管它們是否獨立於政府，或是否具有社團法人身份。這是因為，在中國大陸，符合西方標準的NGOs幾乎不存在。中國的NGOs，要麼缺乏獨立性，受到政府的嚴格控制；要麼不具備正規性，或是沒有法人身份，或是沒有社團法人身份；要麼從事營利性活動，而且不依法納稅。

二 責任或義務

NGOs的社會功能(提供公共物品)直接決定了它們的責任或義務。NGOs必須與其他社會組織和個人合作，才能實現自己的社會功能，因此，它們還必須滿足這些利益相關者的期望或要求。正是NGOs的社會功能和利益相關者共同規定了它們的責任或義務。

在中國，儘管NGOs的利益相關者為數眾多，但是最有影響力的還是政府、國際組織、跨國公司、國內的大企業、專家和媒體。它們對NGOs的要求或期望基本上規定了NGOs的責任或義務。所以，我們重點考察政府、國際組織、企業、專家、媒體對NGOs的期望或要求。由於NGOs關於「責任」的自我意識對它們的所作所為也有直接影響，所以我們也要考察NGOs對自身責任的理解。

政府對NGOs的要求體現在一系

列法律、法規、條例、政策之中，如《社會團體登記管理條例》、《基金會管理辦法》、《公益事業捐贈法》和《信託法》。《公益事業捐贈法》規定，NGOs必須將受贈財產用於資助符合宗旨的活動和事業；必須按照捐贈人的意願管理和使用受贈財產；要定期向政府有關部門報告受贈財產的使用、管理情況，接受政府監督；要向社會公開接受捐贈的情況和受贈財產的使用、管理情況，接受社會監督。《捐贈法》還規定，如果擅自改變捐贈財產的性質、用途，或者惡意挪用、侵佔、貪污捐贈款物，NGOs必須承擔相應的法律責任。NGOs開展募捐活動時，必須如實向捐贈人宣傳組織的宗旨、使命和募捐目的，以及組織的業績，不得有任何虛假成分。接受捐贈後，應當向捐贈人出具合法、有效的收據。如果捐贈人要查詢捐贈財產的使用、管理情況，必須如實答覆。剛剛發布的《基金會管理條例》規定：公募基金會每年用於從事章程規定的公益事業支出，不得低於上一年總收入的70%；非公募基金會每年用於從事章程規定的公益事業支出，不得低於上一年基金餘額的8%。基金會工作人員的工資福利和行政支出，不得超過當年總支出的10%。

國際組織認為，NGOs的活動和影響不應該局限於狹義的社會領域，如滿足人們對社會交往的需求，維護弱勢群體的利益，保護生態環境等等。NGOs也可以對整個社會發揮影響，如倡導新觀念，探索新的方向和途徑，影響政府的立法、決策、行政，確立政治合法性，培養公民生活方式，為民主奠定基礎，為市場運行提供基礎和輔助功能。而且政府透過NGOs可提供更多的公共服務與利益，同時也可降低資源成本。所以，

中國幾乎不存在符合西方標準的NGOs。中國的NGOs要麼缺乏獨立性，受政府控制；要麼不具備正規性，或是沒有法人身份，或是沒有社團法人身份；要麼從事營利性活動，而且不依法納稅。在中國，對NGOs最有影響力的利益相關者是政府、國際組織、跨國公司、國內的大企業、專家和媒體。它們對NGOs的期望基本上規定了NGOs的責任或義務。

跨國公司和國內企業都希望通過與著名NGOs合作，改善企業形象，擴大知名度。許多企業把從事慈善事業當作一種收效顯著的「軟廣告」。為了競爭稀缺的資源，中國的NGOs也開始主動謀求建立誠信理念、道德標準、自律機制、行業文化。2003年發表的《中國非營利組織公信力標準》強調NPOs的「非宗教性」、「非政治性」、「非營利性」。

國際組織希望NGOs在人權、民主、環保、扶貧等領域中開展活動，同時也要求它們對社會負責、提高透明度、擴大公眾參與的深度和廣度。在國際組織看來，NGOs「負責」、「透明」和「參與」的對象是所有的利益相關者，而不僅僅是政府的權力機關④。

跨國公司和國內企業都認識到，自己與NGOs各有所長。它們希望通過與那些著名NGOs的合作，改善企業形象，擴大知名度，溝通政府關係，建設企業文化，增加企業的凝聚力。許多企業直截了當地把從事慈善事業當作一種收效顯著的「軟廣告」。2003年11月9日至11日，中國最有影響力的十幾家公益機構和國際聯合勸募會、美中貿易全國委員會，共同在北京舉行了「跨國公司與公益事業高級論壇」。出席論壇的有跨國公司、國際機構、國內民間組織、政府部門和媒體的代表。與會代表共同簽署的《建議書》要求國內民間組織：積極回應建立誠信機制的呼籲；加強民間機構的治理，提高透明度和取得社會對它們的信任和支助；加強自身與企業交流、對話和合作能力建設。在這次會上，世界銀行代表胡長燾指出：「公益性民間組織自身也需要加強機構和能力建設，建立健全財務管理制度，增加透明度和公信力，才能建立與企業之間的信任基礎和發展合作關係。」⑤

為了競爭稀缺的資源，為了滿足利益相關者的期望或要求，中國的NGOs也開始主動謀求建立誠信理念、道德標準、自律機制、行業文化。

2001年10月28日至30日，中國扶貧基金會主辦了「中國NGO扶貧國際會議」。會上，來自實務界、學術界的代表就「中國公益組織的自律與聯

合互律之路」、「中國非營利組織社會公信力建設的制度化途徑：自律與社會交代」、「NGOs的自律、他律、法律」等論題進行了交流。這次會議發表的《中國NGOs反貧困北京宣言》提出了「不濫用社會信任和志願，堅持公開化、提高透明度」、「逐步形成行業文化與行為準則，建立行業自律機制，實施自我治理，維護行業尊嚴」的誠信行動綱領。

2001年12月，NPO資訊諮詢中心組織了以「非營利組織的自律」為主題的NGOs論壇。來自實務界、學術界、政府、國際機構、媒體的代表，從NGOs自律的實踐經驗、法律和社會環境、自律的必要性等方面探討了中國NGOs實現自律的途徑。這次論壇提出了「中國NPO自律的九條守則」和聯合簽署自律守則的動議，得到了與會者的積極回應⑥。

2003年11月，由十幾位NGOs領袖人物聯合簽署了《中國非營利組織誠信和行業自律呼籲書》。他們呼籲⑦：

公益性非營利社會組織擔負着實現社會公正和平等、消除貧困等公益使命，發揮在各類捐贈者和廣大受益者之間傳達資訊、促進交流的重要作用。因而，公益專案運作的誠信及公益性民間組織的誠信建設，成為政府部門、企業和大眾關注的焦點之一。有志於中國非營利組織誠信建設的中國NPO領導人決心推動和發展NPO誠信和行業自律機制。我們強烈呼籲：制定中國NPO誠信標準和行業自律公約。希望國內外非營利機構參加到中國非營利組織誠信建設中來。

與該《呼籲書》同時發表的《中國非營利組織公信力標準》強調NPOs（非營利組織）的「非宗教性」、「非政治性」、「非

營利性」；強調規避利益衝突，「不謀求……利益相關者的私立」；呼籲建立同行之間「資訊溝通、合作互助、相互支援、資源分享和協商機制」；強調「在籌資活動中所提供的相關資訊和資料應真實、可靠、不誤導他人，並與機構使命保持一致」；強調「遵循公開透明、公正合理的專案評審和自主原則」；提出「財務透明」，「尊重捐贈者意願」，「接受獨立專業機構的審計」，「每年公布年度報告，提供真實準確和及時的財務報告，接受社會監督和諮詢」；強調「資訊公開」，呼籲「提供參與渠道，提供公開渠道回應公眾質疑」；提出「道德誠信」，「建立和制定廉潔奉公、全心全意為公共利益服務的道德標準，保持專業人員、志願人員應有的敬業精神和專業水平。」^⑥

三 內部治理結構

由於「官辦NGOs」和「草根NGOs」的內部治理結構差異巨大，所以我們將分別討論它們的內部治理問題。需要說明的是，無論是官辦NGOs還是草根NGOs，其內部都存在巨大差別，少數佼佼者與絕大多數平庸者並存。但是，少數佼佼者卻吸引了絕大多數的關注，容易使人們對整體狀況產生誤解。其實它們沒有代表性。在這裏，我們談的是普遍情況。

在西方，NGOs最重要的內部治理機制是理事會。理事會代表社會利益，並掌握最高決策權力，這就可以保證NGOs的所作所為能夠對社會負責。但是，這一機制在中國不存在。從總體上來說，無論是官辦還是草根的NGOs，都沒有貨真價實的理事會。這種狀況源於中國獨特的NGOs管理體制。

80年代末期發布的《社會團體登記管理條例》（1989年10月25日發布）和《基金會管理辦法》（1988年9月27日生效），確立了NGOs的「雙重管理體制」^⑦。1998年，政府發布了新的《社會團體登記管理條例》（1998年10月25日生效），同時發布了《民辦非企業單位登記管理條例》（1998年10月25日生效）。2004年3月19日新的《基金會管理條例》出台，2004年6月1日生效。但是，這些新的法律並沒有改變原有的管理框架，只是把「社會團體」劃分為「社會團體」和「民辦非企業單位」。

「雙重管理體制」將所有重要權力都賦予了「業務主管單位」，而且規定只有黨政機關及其授權機構才能擔任「業務主管單位」，從而把一切正式社團置於政府的直接控制之下。《社會團體登記管理條例》規定：

業務主管單位履行下列監督管理職責：（一）負責社會團體籌備申請、成立登記、變更登記、註銷登記前的審查；（二）監督、指導社會團體遵守憲法、法律、法規和國家政策，依據其章程開展活動；（三）負責社會團體年度檢查的初審；（四）協助登記管理機關和其他有關部門查處社會團體的違法行為；（五）會同有關機關指導社會團體的清算事宜。

實際上，業務主管單位的職責遠不止這些。《條例》還算講究策略，有些話沒有直截了當地說出來，而民政部門就不客氣了。民政部主管官員主編的《社團管理工作》一書規定^⑧：

〔業務主管單位要〕對已經登記的社團負責日常管理。……其主要內容包括：負責對社團負責人和社團專職工

在西方，NGOs最重要的內部治理機制是理事會，它保證NGOs的所作所為能夠對社會負責。但中國的NGOs都沒有貨真價實的理事會。這種狀況源於中國管理NGOs的「雙重管理體制」，它將所有重要權力都賦予了「業務主管單位」，而且只有黨政機關及其授權機構才能擔任「業務主管單位」，這就把一切正式社團置於政府的直接控制之下。

作人員進行經常性的形勢、任務和思想政治教育，使其熟悉並遵守國家的法律、政策；負責對社團負責人的選舉和換屆任免的審核、社團專職工作人員的黨組織建設、工作調動、工資調整、職稱評定等方面的管理；負責對社團的重大業務活動（包括召開研討會）、財務活動、接受資助和外事活動進行審查及管理；負責對社團內部組織機構的調整、增減等進行審查並提出意見，並督促社團到原登記管理機關辦理變更、註銷登記手續。同時，協助社團清理債權債務並出具債務完結證明等善後工作。

根據《社會團體登記管理條例》，草根NGOs幾乎不可能獲准登記。它們只好註冊為企業法人，或掛靠在其他社團法人名下，或乾脆不註冊。現有法律給NGOs製造麻煩，也暗示了「法律失靈」，即「該管的民政部門不能去管，因為沒在民政部門登記，而不相關的工商部門也無法管，形成了管理上的空位或管理上的錯位」。

由此可見，中國NGOs的業務主管單位掌握了其他國家NGOs的理事會的全部權力。所以，官辦NGOs的理事會徒有虛名。這種治理結構是畸形的，無法保證官辦NGOs對社會利益負責。理論上說，官辦NGOs應該對業務主管單位負責，實際上僅僅對業務主管單位的主管領導和管理者的個人利益負責。這種治理結構決定了官辦NGOs的主要管理者由業務主管單位任命。如此產生的管理團隊一般缺乏使命感、能力平庸、獨斷專行。由於絕大多數管理者來自政府部門，加之缺乏應有的責任感和工作熱情，所以官辦NGOs的組織文化偏向於衙門文化，也不大可能形成獲得共識的、正確的組織使命和目標。但是，為了自身的生存與發展，在市場競爭的壓力下，官辦NGOs能夠對社會需求作出反應，但限制在政府鼓勵、允許、至少是默許的範圍之內。在專案設計和執行過程中，往往摻雜部門和個人私利。官辦NGOs一般是秘書長專政，對內對外均缺乏透明度，更不要說對社會負責。

草根NGOs的處境與官辦NGOs大

不相同。它們得不到政府的恩惠，但也逃避了政府嚴厲的控制。

《社會團體登記管理條例》規定，申請成立社會團體，應當經其業務主管單位審查同意，然後才能向登記管理機關申請籌備。也就是說，只有先找到一個願意當「婆婆」的業務主管單位，才有可能成立社團。該《條例》還規定，在同一地區不得成立一個以上功能相同的社團，而且社團不得設立分支機構。實際上，通過「權與法的合謀」，那些政府不滿意的NGOs根本無法登記為社團法人或基金會。總的說來，只有官辦NGOs才能獲准登記，而草根NGOs幾乎不可能獲准登記。於是，那些走投無路的草根NGOs只好另闢蹊徑，或註冊為企業法人，或掛靠在其他社團法人名下，或乾脆不註冊就直接開展活動。其實，現有法律並未能阻止草根NGOs獲得法人身份，只是給它們製造麻煩，同時也給第三部門的整體發展帶來了隱患。另一方面，這也暗示了「法律失靈」，即「該管的民政部門不能去管，因為沒在民政部門登記，而不相關的工商部門也無法管，形成了管理上的空位或管理上的錯位」^①。

由於無法註冊為社團法人，許多草根NGOs被迫註冊為企業法人。由此帶來一系列麻煩。這是中國草根NGOs面臨的一個獨特困境。謝麗華的故事很好地說明了這種困境^②。1996年，謝麗華創辦了「打工妹之家」，申請社團登記但沒有成功，只好作為《農家女百事通》雜誌社下屬機構存在。2001年創辦了「農家女文化發展中心」，打工妹之家遂納入其中。謝麗華說：

農家女文化發展中心……是一個NGO，但我們沒有走通民政註冊這條

路，只好仿效其他NGO組織，在工商進行了註冊。一個非營利組織在工商註冊，在具體操作中我們面臨不少尷尬和困境。

農家女文化發展中心有兩套章程，一個是按照工商註冊要求，註冊時使用股份合作制企業章程；另一個是根據NGOs組織發展模式制定的，是實際執行的章程。這就形成了註冊章程和實際執行的章程不一致的局面。工商註冊中有關章程、董事會及組織機構等的設置，對農家女文化發展中心來講雖然只是名義上的，但卻具有法律效力。按照NGOs的原則設立的董事會、組織機構等在實際運作中不受法律保護，因而存在潛在的法律問題。工商註冊的NGOs不可能獲得稅收優惠。農家女文化發展中心按企業的稅收規定，需繳納營業稅、所得稅、房產稅、車船稅、教育附加稅、城建稅等等。謝麗華稱：「我們碰到的問題，也是所有在工商部門註冊的NGOs都會遇到的問題。NGOs註冊問題已經到了非解決不可的地步。」其實，還有一個更為嚴重的問題謝麗華沒有談到。NGOs註冊為企業法人，在法律上NGOs的資產就歸股東所有。但是實際上這些資產不應該歸股東所有。這裏存在道德風險。一方面，由於捐方擔心道德風險，從而限制了大額捐贈。另一方面，企業章程賦予了發起人過大的權力，使他們可以憑藉法律而獨斷專行，違背NGOs的理念和原則。

草根NGOs一般是由一名領袖發起、組織、領導。他們或是在海外工作過，或是在國際組織工作過，或是有某種海外關係，或是一位有責任心的、富有行動感的理想主義者。草根NGOs具有明確的使命，而且成為全

體同仁的共識。它們的組織文化沒有官氣和商氣，比較純正，能夠對社會需求作出及時反應，但是受到海外資助者的嚴重影響。由於缺乏法律合法性，草根NGOs基本上不能在本地籌資。由於不受政府歡迎，海外公司也不支持它們。所以，草根NGOs幾乎完全依賴海外NGOs的資助。海外NGOs的資助對草根NGOs的發展具有決定性影響，不僅影響它們的專案選擇，也影響到它們的生存與發展。這就是那些成功的草根NGOs其領導人都具有某種海外背景的原因，否則它們得不到資助。由於資助者是海外NGOs，有意識和能力要求被資助者負責，因此草根NGOs比較負責，透明度也高。它們在海外NGOs那裏具有很強的合法性和公信力。

四 外部監督機制

NGOs的「內部治理結構」與它是否「負責」有關。在這裏，「負責」意味着不欺騙別人，意味着主動承擔應盡的責任或義務。「負責」是NGOs自覺的追求，而NGOs的「外部監督機制」與「問責」有關。「問責」強調利益相關者追究NGOs責任的權利和機制。顯然，「問責」突出被動的色彩。我們可以把「問責」進一步區分為「積極問責」和「消極問責」。前者指「事後的追究和懲處」，後者指「利益相關者的不合作行為」。

在中國，現有的「積極問責」手段包括：民政部門的管理、業務主管單位的控制、政府的審計、社會獨立機構的審計、捐贈方和受益方的監督、媒體監督、公眾監督、行業自律、專業NGOs的監督、定期公布財務報告、公眾意見調查等等。總的來看，

草根NGOs一般是由一名領袖發起、組織、領導。他們或是在海外工作過，或是在國際組織工作過，或是有某種海外關係。由於缺乏法律合法性，草根NGOs不能在本地籌資。所以，草根NGOs幾乎完全依賴海外NGOs的資助。海外NGOs不僅影響草根NGOs的專案選擇，也影響到它們的生存與發展。因此草根NGOs比較負責，透明度也高。

在中國，民政部門和業務主管單位對NGOs的管理不是過於寬鬆，就是過於嚴苛。政府和獨立機構的審計基本上都是「走過場」，NGOs公布的年報缺乏可信性。受益方沒有能力監督NGOs。NGOs與其利益相關者之間的衝突，絕大多數都以「終止合作」了結。NGOs因此要付出喪失社會合法性的慘重代價，失去賴以生存與發展的資源。

民政部門和業務主管單位的管理，不是過於寬鬆，就是過於嚴苛。政府和獨立機構的審計基本上都是「走過場」。由於獨立審計機構缺乏職業操守，因此NGOs公布的年報也缺乏可信性。受益方基本上沒有能力監督NGOs。NGOs社會的行業自律機制尚不存在。從事專業化諮詢、評估、監督的NGOs還沒有出現。近年來，媒體特別是互聯網發揮了愈來愈有力的監督功能。值得注意的是，司法部門開始介入NGOs監督領域。

三個轟動一時的事件很能說明問題。第一個是前青基會工作人員舉報該機構違規投資造成損失，並指控機構的主要領導人腐敗。第二個是美國媽媽聯誼會控告麗江媽媽聯誼會違背捐方意願使用捐款，而且財務管理中賬目不清、弄虛作假、公私混淆。第三個是「受害者」控告山東黃河孤兒院院長董玉閣詐騙錢財。

在這三個事件中，大眾傳媒特別是互聯網發揮了巨大作用。在媒體的攻擊下，青基會的信譽受到了嚴重打擊，胡曼莉身敗名裂，董玉閣的下場更慘。司法也發揮了作用。2002年8月29日，雲南省高級法院作出終審判決：由麗江媽媽聯誼會將未按照美國媽媽聯誼會捐贈意願使用的907,890元人民幣返還給美國媽媽聯誼會^③。2002年4月5日，山東省河澤市牡丹區人民法院一審判決：董玉閣因詐騙罪判處有期徒刑十一年，並處罰金五萬元，其違法所得33.48萬元責令退賠^④。在青基會事件中，司法沒有介入，但是國家審計署和中直機關紀委針對指控事項進行了嚴格審查。青基會隨後全面系統地改革了自己的治理結構和管理體制，其中最重要的改革措施是組建真正的理事會。從這三個案例中可以看到，民政部門的年檢、業務主管單位

的監管、國家審計機構和獨立審計機構的審計，幾乎都沒有任何預防作用。其實，在中國，絕大多數NGOs可以為所欲為，只享受特權，而不對社會承擔責任。關鍵時刻，官辦NGOs的業務主管單位會利用行政權力干預外部監督，而保護NGOs實際上就是保護它們自己。

這三個案例還顯示出，在現有條件下，成功的外部監督的基本模式：內部人舉報—媒體曝光—政府或司法干預—當事人身敗名裂或是被繩之於法。

儘管NGOs與其利益相關者衝突不斷，但是只有極少數衝突被公之於眾，訴諸法院的更是少之又少，絕大多數衝突都以「終止合作」了結。但是，「終止合作」並不意味着NGOs輕鬆地逃避了懲罰。其實，它要付出喪失社會合法性^⑤的慘重代價。在競爭激烈的公益市場上，喪失社會合法性就意味着失去賴以生存與發展的資源。因此，就今日中國而言，捐贈市場的競爭機制是最主要的「消極問責機制」之一。

以企業形式存在的NGOs，儘管沒有法律和行政合法性基礎，但是由於具備社會合法性基礎，而且也不觸犯政治禁區，所以同樣可以生存。它們必須積極進取，改進服務和能力，以贏得捐款。官辦NGOs要獲得政府之外的資源，也同樣需要獲得社會合法性，「希望工程」就是個例子。註冊為工商企業的草根NGOs，之所以要建立兩套章程，就是為了贏得社會合法性。這類NGOs的創立在創立自己的機構之前已經是第三部門的活躍份子，作為個人已經得到了同行的承認，特別是得到了國際機構的承認。正是他們的名氣，賦予了新生的機構最初的社會合法性，而隨後的表現如

果符合利益相關者的期望，則社會合法性得到進一步鞏固和提高，使它們可以獲得愈來愈多的支持，進而得以持續發展。

由於政府不給錢，法律意義上的合法性僅僅是一種保護性資源，要想得到錢，只能向社會伸手，所以中國的草根NGOs包括絕大多數官辦NGOs都必須獲得社會承認，否則將無法生存。也就是說，他們都無法逃避「消極問責」！

五 背景或宏觀環境

NGOs不是在真空中活動的，國家的政治制度、法律框架、管理政策，社會對它們的需求以及所能提供的資源，來自海外的資金、知識、人員交流，這一切對NGOs的治理狀況具有強烈的影響。所以，要理解中國NGOs的治理狀況，就必須理解中國的經濟、社會、政治的特徵，就必須理解「改革」、「開放」的含義。

改革打破了原有的公共物品供給機制，但新的機制沒有及時形成，而對公共物品的需求卻在急劇增長，結果是出現了嚴重的「供不應求」局面。社會亟需NGOs。但是，本土社會所能提供的資源非常有限，表現為對NGOs缺乏認識，願意為NGOs提供財政支援的個人和企業不多，也沒有形成支援NGOs的文化氛圍，專業人員極度匱乏，志願行為也不多見，而社會動員所必需的大眾傳媒始終控制在政府手中。社會資源匱乏還表現在沒有形成管理人才市場、缺乏社會監督等等。

經過二十多年的改革開放，今日中國已經與毛時代相去萬里。市場取代了計劃，權威政體取代了集權體制，政治控制放鬆了，思想也更加多

元化。經濟領域已經獲得了自主權，公民的私人生活不再受政府控制，「私域」基本上實現了自治。但是，國家仍然有意願也有能力對公共領域實行嚴厲控制，所以取代舊的國家支配體制的不是社會自治，而是一套新的國家支配體制。這一新的國家支配體制可以稱之為「分類控制結構」。

不同類型的NGOs挑戰國家政治權力的能力是不同的。根據這種能力差異可以對NGOs進行分類。按照挑戰能力從大到小的順序，由裏向外排列各類NGOs，就得到了一個同心圓系列：政治反對組織；功能性團體，如工會、婦聯、共青團、工商聯；重要的社會服務組織，即提供政府和社會都需要的社會服務的組織，如行業協會、學會、慈善機構、宗教組織；次要的社會服務組織，即提供社會需要的社會服務組織，如環保組織、同鄉會、同學會、校園興趣組織。政府根據各類NGOs與自己的政治權力的關係實施不同的管理策略：堅決「禁止」政治反對組織；把功能性團體直接納入自己的組織體系；對重要的社會服務組織實施間接控制（雙重管理體制），同時允許此類的小型獨立組織存在；對次要的社會服務組織則實施放任式管理。從總體上來看，改革開放以來，中國大陸的社會結構變遷可以被看成是國家建設上述「分類控制結構」的過程，也就是國家重新塑造其社會控制體制的過程。確切地說，這是一套國家利用「非政府方式」，在新的經濟環境中，對社會實行全面控制的體制。可以說，中國的NGOs是「政府領導的非政府組織」。

NGOs有限的活動領域反映了「分類控制結構」的效果。目前，NGOs在教育、公共衛生、環保、法律援助、扶持弱勢群體等領域非常活躍，在研

今日中國，政府實行一套可稱為「分類控制結構」的新國家支配體制。它根據各類NGOs與自己的政治權力的關係實施不同的管理策略：堅決「禁止」政治反對組織；把功能性團體直接納入自己的組織體系；對重要的社會服務組織實施間接控制；對次要的社會服務組織則實施放任式管理。可以說，中國的NGOs是「政府領導的非政府組織」。

NGOs並不像某些研究者所斷言的那樣，是瓦解專制、促進民主的積極力量。在中國，NGOs發揮着雙重功能，一方面維持政府權威，一方面提高公民自治能力。期望通過NGOs的發展在短期內改變中國的政治和社會結構是不切實際的。近期內，在中國，是政治的演變決定NGOs的命運，而不是NGOs影響政治的發展。

究、探索、倡導、觀念革新、制度創新等方面也有一定貢獻，還有力地促進了對外開放。環保組織、女權組織、行業協會等NGOs還積極參與國際活動。但是，某些領域始終是NGOs的禁區。政府對待NGOs的策略是為我所用，一方面，希望NGOs發揮拾遺補闕的作用，一方面，限制NGOs從事它所反感的活動。面對強大的政府，所有NGOs都把握一條鐵律——不能冒犯政府。它們深知如果得罪了政府，自己將一事無成，而且機構可能被取締，負責人還有可能鋃鐺入獄。對此，每個NGOs領導人都心知肚明。因此，在遵守鐵律方面，所有想持續生存下去的NGOs都非常自律。

需要指出的是，事實並不像某些研究者所斷言或期望的那樣，NGOs是瓦解專制、促進民主的積極力量，或市民社會反抗國家。在中國，NGOs發揮着雙重功能，一方面維持政府權威，一方面提高公民自治能力。毫無疑問，NGOs的發展將對中國的社會發展產生積極影響，但是期望通過NGOs的發展在短期內改變中國的政治和社會結構是不切實際的。近期內，在中國，是政治的演變決定NGOs的命運，而不是NGOs影響政治的發展。

對外開放使海外影響得以發揮。海外力量對中國NGOs的發展具有舉足輕重的影響。可以說，如果沒有來自海外的巨大影響，中國NGOs決不會是今天的模樣。海外NGOs一方面直接參與中國的活動，一方面為中國本土NGOs的發展提供了誘因、機會、示範、壓力和資源。在發展的初期，許多官辦NGOs的成立就是為方便與海外交往。政府創立NGOs也是學習國外經驗的結果。中國的公眾、官方、企業以及NGOs自身關於NGOs的知識也來自海外，包括NGOs的價

值、功能、治理結構、管理方式、專案運作方式、籌資方式、負責的意識、組織文化、監督、評估、培訓、諮詢、研究方法、甚至人才都來自海外。時至今日，絕大多數成功的草根NGOs還沒有脫離「哺乳期」，而它們的「奶娘」就是海外NGOs。

二十多年來，海外影響與日俱增，今後將更趨強化。華安德(Andrew J. Watson)指出，加入世界貿易組織給中國的NGOs帶來機會和挑戰。首先，「入世」後政府職能要轉變，NGOs的工作也會隨之發生相應的變化。其次，將有愈來愈多的企業進入中國，它們也將在中國發展自己的慈善事業，而這又為中國的NGOs提供了機會，也對它們的工作能力、管理體制、社會責任感、透明度提出了更高的要求。第三，國際NGOs和NPOs也將進入中國發展，一方面為中國的NGOs提供了合作的機會，一方面也形成了競爭壓力，特別是人才競爭。第四，隨着經濟的發展和競爭的加劇，工人要面對失業風險、農民要被迫調整生產結構、有些人還要進入城市開始全新的生活……這一切都需要政府和NGOs共同面對。第五，中國的NGOs需要一個更加合理、完善的法律框架，而這需要中國的NGOs與其他組織一道去爭取。最後，華安德指出，目前各種NGOs和NPOs在國際社會發揮着愈來愈重要的作用，中國的NGOs也要思考自己在國際舞台上應該扮演甚麼樣的角色^⑥。

六 完善治理機制的 基本策略

如何改進中國NGOs治理狀況？這是一個至關重要的問題！在回答這

一問題時，首先必須從現實出發，而不是空談理想，或濫用西方社會的經驗為解決中國特殊的現實問題「開藥方」。其次，中國NGOs治理可謂「百廢待興」，幾乎在所有方面都存在嚴重問題，所以幾乎在所有方面都亟需改善。但是在這裏我們只能關注那些最重要也是最緊迫的問題。

最嚴重的問題是缺乏合理的法律框架。其後果之一就是公民缺乏充分的結社權利(特別是弱勢群體)，而且一些法律賦予的權利(如稅收優惠)也不能兌現^①，一些該做的事情做不了。其後果之二就是NGOs沒有合理的內部治理機制。官辦NGOs缺乏自主性，嚴重依附政府的業務主管單位；草根NGOs無法獲得恰當的法人身份，只能以企業法人存在，使其法律合法性與社會合法性發生衝突。其後果之三就是政府的不合理干預使有效的外部監督無法實施。所以，「NGOs良治」需要建立對公共利益負責的理事會，需要有效的外部監督機制，而這又需要一個合理的法律環境。但是，這一問題短期內又無法解決，而且不能由NGOs自己來解決。NGOs的命運與政治大環境息息相關，而政治變革的方向和結果又取決於多種因素。

然而，NGOs不應該消極地等待外部環境的改善。一方面要通過與各方面的合作，推進法律環境的改革，另一方面在現有條件下通過自身的努力完善自己的治理機制。

首先，建立共識。NGOs是甚麼？服務於甚麼目的？合法性來自哪裏？對誰負責？對利益相關者負有甚麼樣的責任？NGOs行為的哪些方面必須做出交代？如何交代？如何對批評做出回應？NGOs需要反省這些問題，並就這些問題的答案形成共識。

NGOs的建立應該有理想目標，也就是說，應該顯示出具有同情心、責任感、人道主義、利他主義精神。NGOs的項目或活動應該建立在理想的價值觀的基礎上，而且這些價值觀應該體現在組織願景、使命及戰略目標中。NGOs不應滿足於自己信奉和實踐選定的價值觀和道德原則，還應該把這些價值觀和道德原則推廣到所有的利益相關者。

其次，通過會議、論壇、網絡、雜誌等媒介，建立NGOs社會的協商機制，形成關於「NGOs良治」的共識，並在此基礎上採取切實有效的行動。針對NGOs要麼是官辦，要麼註冊為企業這一困境，要發展一些專門用於NGOs身份鑑定和誠信評估的專門項目和機構，通過它們實施共同的道德規範並監督執行情況。這類項目和機構也是發展行業文化、建立行業自律機制的重要力量。為此，需要全國性的組織推行道德規範的鑑定和發展，也需要廣泛的國際合作。在這方面NPO資訊諮詢中心與麥克利蘭基金會(The Maclellan Foundation)的合作是一個值得學習的典範。

最後，要建立廣泛的參與機制。NGOs不僅應獲得法律承認，至少還要獲得捐贈者的支持，乃至所有利益相關者的支持。NGOs必須關注自己的社會合法性。為此，NGOs必須提高透明度，開放決策過程。NGOs必須擴大外界參與的深度和廣度，使利益相關者真正參與到重要決策程式之中。通過公眾意見調查也可以實現公眾更大程度地參與，而且公眾參與程度也需加以評估。也就是說，委託人、受益者、合作者、媒體、社會公眾、獨立審計機構、政府都要參與對NGOs的管理。這種參與機制也就是來自政府、獨立審計機構、媒體、捐

如何改進中國NGOs治理狀況的最嚴重問題是缺乏合理的法律框架。其後果之一就是公民缺乏充分的結社權利；其次是NGOs沒有合理的內部治理機制；其三就是政府的不合理干預使有效的外部監督無法實施。所以，「NGOs良治」需要建立對公共利益負責的理事會，需要有效的外部監督機制，而這又需要一個合理的法律環境。

贈人、受益人、公眾的監督。經驗表明，只有自律是不夠的，沒有來自外部的有力監督，就不可能保證NGOs健康發展。來自外部的、不懈的、嚴密的監督，能夠有效地促使NGOs做它應該做的事情。這是一個在各個時期、各個國家都得到驗證的基本規律。

註釋

① 為了分析的方便，我們把「NGOs治理機制」分為「內部的」和「外部的」。所謂「內部治理機制」包括組織的使命、文化、理事會，還有一般意義上的內部管理制度。而「外部治理機制」又可以分為「積極的」和「消極的」，前者指民政部門的管理、業務主管單位的控制、政府的審計、社會獨立機構的審計、捐贈方和收益方的監督、媒體監督、公眾監督、行業自律、專業NGOs的監督、公布定期財務報告、公眾意見調查等等，後者指「終止合作」，這意味着「社會合法性」的喪失。

② 所謂NGOs的「利益相關者」指政府、國際組織、捐助者(跨國公司、國內企業、個人)、受益者、研究機構、媒體、公眾等等。

③ 中國政府把「民間組織」分為「社會團體」、「基金會」和「民辦非企業單位」三大類。「民辦非企業單位」相當於「NPOs」，而「社會團體」和「基金會」相當於「NGOs」。民政部《2002年民政事業發展統計報告》顯示，截至2002年年底，全國共登記社會團體13.3萬個，其中全國性及跨省、自治區、直轄市的社團1,712個；省級及省內跨地(市)域活動的社團20,069個；地級及縣以上活動的社團52,386個；外國商會15個；基金會1,268個。全國在民政部門登記的民辦非企業單位共有11.1萬個。除了上述正式登記的社團之外，還存在大量非正式的社團。據覃愛玲報導，民政部主管官員承認，「有一些社會團體沒有在民政部門登記，有人估算在民政部門登記的NGOs大約只佔到實際數目的1/5」。(覃愛

玲：〈修訂三大條例辦法規範我國NGOs的未來——訪民政部民間組織管理局副局長李勇〉，《21世紀經濟報導》，2003年5月21日。)

④ 1989年以前，西方把中國民主化的希望寄託在政府內部的改革派身上，但是「六四」打破了這一希望。一些人從東歐巨變和天安門運動的經驗中發現了「市民社會反抗國家」，這一發現又帶來了新的希望。於是，西方轉而寄希望於「自下而上」的變革，而這種變革的最有力工具就是NGOs。在西方國家政府和發達國家支配的國際組織眼中，NGOs被當作在中國推進民主、人權和市場的工具，或是「自下而上」實行「和平演變」的主要工具。

⑤ 胡長燾：《在跨國公司與公益事業高級論壇上的講話》，2003年11月9日(北京)。胡長燾為世界銀行駐中國代表處副代表。

⑥ 商玉生、崔玉：〈中國NPO誠信發展報告〉，《NPO探索》，試刊號(2003年12月)，頁17-21。

⑦ 閻明復等：〈中國非營利組織誠信和行業自律呼籲書〉，《NPO探索》，試刊號(2003年12月)，頁54。

⑧ 〈中國非營利組織公信力標準〉，《NPO探索》，試刊號(2003年12月)，封底。

⑨ 所謂「雙重管理體制」是指民政部門負責NGOs的登記管理，而業務主管單位負責NGOs的業務管理。

⑩ 吳忠澤、陳金羅主編：《社團管理工作》(北京：中國社會出版社，1996)，頁31。

⑪⑫ 謝麗華：〈工商註冊NGO面臨的困境——從農家女文化發展中心成立談起〉，NPO資訊諮詢中心主辦：《研究報告專刊》，第16期(2002年7月)，頁14-16；14-16。

⑬ 〈獻愛心引發捐贈糾紛案〉，新華網雲南頻道，2003年1月11日(www.yn.xinhuanet.com)。

⑭ 董學清：〈民辦孤兒院關閉解體「慈善媽媽」為何成了詐騙犯〉，新華網，2002年6月10日(www.news.xinhuanet.com)；〈「董玉閣現象」探析〉，新華網山東頻道，2002年5月31日(www.xinhua.sd.cn)。

⑮ 關於NGOs的合法性，高丙中有精彩的論述。他指出：「合法性的基

礎可以是法律程序，也可以是一定的社會價值或共同體所沿襲的各種先例。」合法性既可以體現為「下」對「上」的承認，在一定條件下也適用於「平行的承認」。以「承認」為指標來分析社團的合法性時，可以把表達承認的主體界定為國家、政府部門及其代表人物、各種企事業單位、社會團體以及社會上的個人。「國家、政府部門的承認是與同意、授權社團開展活動聯繫在一起的。〔企事業〕單位和其他社會團體的承認是與合作、提供資源聯繫在一起的。個人的承認則是與個人的參與聯繫在一起的。」這三種主體賦予NGOs的合法性是它開展公共活動的基礎。

為了有效地分析社團與這種複合的合法性的關係，可以把合法性分解為社會合法性、法律合法性、政治合法性和行政合法性，建構一組操作概念。社會合法性表示社團由於符合文化傳統、社會習慣等組成的民間規範而具有合法性。法律合法性表示社團由於滿足了法律規則而獲得的合法性。政治合法性表示社團由於符合國家的思想價值體系而被承認享有的合法性。行政合法性表示社團由於遵守行政部門及其代理人確立的規章、程式而擁有的合法性。考慮到行政機關和官員在中國的法規體系和社會運作中特別重要的作用，行政合法性單列是十分必要的。理論上，社團擁有四個獲得合法性的場域，實際上一個社團可能只在其中的一個場域獲得了合法性，也可能在四個場域都獲得了合法性。也就是說，一些社團只獲得了有限的合法性，一些社團則獲得了比較充分的合法性。在過去近二十年裏，這些場域對社團的合法性要求是變動的，而社團在興起和發展過程中對這些場域的依賴程度也是變動的。

見高丙中：〈社會團體的興起及其合法性問題〉，載中國青少年發展基金會、基金會發展研究委員會編：《處於十字路口的中國社團》，「中國第三部門研究年鑑 2000年」(天津：天津人民出版社，2001)，頁75-91。

⑯ 華安德(Andrew J. Watson)：〈加入WTO之後，中國NPO如何適

應國際規則〉，NPO資訊諮詢中心主辦：《研究報告專刊》，第14期(2002年3月)，頁11-13。華安德為福特基金會(Ford Foundation)駐北京辦事處首席代表。

⑰ 《企業所得稅暫行條例》(1994年1月1日生效)規定：「納稅人用於公益、救濟性的捐贈，在年度應納稅所得額3%以內的部分，准予扣除。」《個人所得稅法實施條例》(1994年1月28日生效)規定：「捐贈額未超過納稅義務人申報的應納稅所得額30%的部分，可以從其應納稅所得額中扣除。」《個人所得稅法》(1999年8月30日生效)規定：「個人將其所得對教育事業和其他公益事業捐贈的部分，按照國務院有關規定從應納稅所得中扣除。」《公益事業捐贈法》(1999年9月1日生效)規定：公司和其他企業捐贈財產用於公益事業，依照法律、行政法規的規定享受企業所得稅方面的優惠。自然人和個體工商戶捐贈財產用於公益事業，依照法律、行政法規的規定享受個人所得稅方面的優惠。境外向公益性社會團體和公益性非營利的事業單位捐贈的用於公益事業的物質，依照法律、行政法規的規定減徵或者免徵進口關稅和進口環節的增值稅。對於捐贈的工程項目，當地人民政府應當給予支援和優惠。但是，法律、條例給予NGOs的上述稅收優惠，往往有其名而無其實。一般情況下，當捐贈者拿着NGOs出具的收據要求依法免稅時，稅務部門基本上不予理睬。除非得到強力部門的特殊關照，稅務部門才會給予減免稅收的優惠。總的來看，目前的規則是「一事一議」。可笑的是，以企業形式存在的NGOs卻有辦法逃避繳稅，它們或是宣稱沒有盈利，或是通過「曉之以理，動之以情」使稅務人員「高抬貴手」。

康曉光 中國科學院國情研究中心教授

馮利 博士，NPO資訊諮詢中心專案主管