

中国非营利组织代表性问题之探讨

郭超 张志斌 蔡东进*

【摘要】自改革开放以来,我国非营利与志愿性部门发展迅速。非营利组织不仅越来越多地承担起各种服务功能,并且日益成为传达民声与社会监督的管道。非营利组织究竟在多大程度上能够有效地提供社会服务?又在多大程度上能够有效地提供民意表达与社会监督?要回答以上这两个问题,就必须讨论非营利组织的代表性问题,即我国非营利组织在多大程度上能够真正代表其会员和服务对象的利益和要求?论文依据“五维概念框架”,通过“家园”和“春芽”两个案例,就五个方面来讨论中国非营利组织代表性的复杂性和多样化:实质性代表、象征性代表、程序性代表、描述性代表和参与性代表。

【关键词】非营利组织 实质性代表 象征性代表 程序性代表 描述性代表 参与性代表

【DOI】10.3969/j.issn.1674-2486.2009.03.007

【中图分类号】C23 **【文献标识码】**A

【文章编号】1674-2486(2009)03-0171-21

15年前,全球非营利组织研究的先驱之一,美国约翰-霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙(Lester Salamon)教授曾撰文指出,非营利组织的蓬勃发展是一场全球性的“革命”。他写道:“在全球范围内,有组织的志愿行为以及民间的非营利或者非政府组织正处于惊人的崛起之中。从北美与欧亚的发达国家到亚洲、拉美及前苏联的发展中国家,人们在纷纷成立协会、基金会以及类似的机构来提供

* 郭超,美国佐治亚大学公共与国际事务学院,助理教授;张志斌,新加坡南洋理工大学人文与社会科学学院,助理教授;蔡东进,上海映绿公益事业发展中心项目发展部,主任。

感谢上海“热爱家园”副秘书长郝利琼、合肥市“春芽残疾人互助协会”秘书长王夺及理事李峰;他们的热情帮助使本访谈得以顺利完成;他们对于中国公益事业的理想和坚持,也是我们写作本文的动力。感谢匿名评审人的意见。

社会服务,增进草根经济发展,防止环境恶化,保护人权,以及追求种种以前被忽略或者由政府所担负的目标。”(Salamon,1994)在我国,这场“革命”也在静悄悄地进行(王绍光、何建宇,2004)。自20世纪70年代末改革开放以来,我国非营利与志愿性部门发展迅速。至2005年,在全国以及各省市民政部门登记注册的非营利组织达到了60万到80万个,而未正式注册的非营利组织甚至为数更多。从教育到扶贫,从环境保护到保障弱势群体权益,从基金会到商会和行业协会,非营利组织不仅越来越多地承担起各种社会服务功能,并且日益成为传递民声与社会监督的管道。

基于此背景,究竟中国非营利组织在多大程度上能够有效地提供社会服务?又在多大程度上能够有效地提供民意表达与社会监督?如果要回答以上这两个问题,就必须讨论非营利组织的代表性问题,即非营利组织在多大程度上能够真正代表其会员和服务对象的利益和要求?对于倡导性的非营利组织而言,其主要职能就是反映民意,监督政府行为,影响公共政策,而具备代表会员及服务对象的利益与需求的能力是有效发挥其倡导功能的前提。代表能力对于服务性的非营利组织亦同样至关重要:只有充分了解和代表会员及服务对象的利益与需求,才能够为他们提供及时、有效的社会服务(Guo,2007)。本文探讨中国非营利组织(尤其是草根组织)的代表性问题。依据郭超、慕苏(Guo & Musso,2007)的五维概念框架,我们通过“家园”和“春芽”两个草根组织的案例,就五个方面来讨论中国非营利组织的代表性:“实质性代表”、“象征性代表”、“程序性代表”、“描述性代表”和“参与性代表”。

本文首先简要地讨论中国非营利组织的现状以及特点。接着,文章以非营利组织的代表性问题为主线,回顾与讨论相关文献,并且介绍郭超、慕苏的五维概念框架。第三部分通过两个案例研究,应用郭超、慕苏的五维概念框架来分析中国非营利组织代表性问题的种种复杂性和变化。最后作以总结。

一、中国非营利组织的现状

根据西方学者的标准,非营利组织具备以下五个特征:组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性(Anheier, 2005: 47 - 49; Salamon & Anheier, 1992)。王名、贾西津(2003)认为,虽然完全符合西方标准的中国非营利组织几乎不存在,然而从一个较为宽泛的角度观察,确实存在一些独立于政府和企业之外的社会组织。王名、贾西津(2003)为中国非营利组织提供了如下定义:不以营利为目的且具有正式的组织形式,属于非政府体系的社会组织,它们具有一定的自治性、志愿性、公益性或互益性,但并非面面俱到,需要客观而动态地加以观察和理解。

王名、贾西津(2003)提出,观察中国非营利部门需要注意三个特殊现象:第一,法律地位与实际属性不完全对等。在我国现阶段,由于双重管理体制下的登记困境和尚未完善的税收法律体系,在各级民政部门登记注册的社会团体以及民办非企业单位,并不是中国非营利组织的全部或者典型。有些已注册的非营利组织实际上是营利性机构,而有些从事非营利公益活动的组织却以企业的形式存在。同时,很多已注册的社会团体缺乏“独立性”和“自治性”。第二,随着市场经济的发展和“单位”文化的解体,很多事业单位将可能转型成为社会中自治性的非政府组织。第三,在中国村民自治过程中产生的村民自治组织(村委会)以及社区建设中出现的社区自治组织(居民委员会),形成了广义的非政府组织下面一个独特的分支。

非营利部门在我国的发展令人瞩目,学者、媒体和公众也越来越关注非营利组织所承担的重要社会功能。王名(2006)将我国非营利组织的社会功能概括为以下四项:动员社会资源;提供公益服务;社会协调与治理;政策倡导与影响。与这四项目社会功能相对应,非营利组织可以分为动员资源型、公益服务型、社会协调型和政策倡导型四种类型。需要指出的是,这四项目社会功能并非互斥,而是

相辅相成的:一个非营利组织可以同时具备多项甚至全部社会功能;有效执行某一项社会功能(例如动员社会资源)可能会对执行另一项社会功能(例如提供社会服务)产生正面的影响。不同的组织或者同一个组织的不同发展阶段,在上述功能的取舍上也可能会有所侧重。非营利组织能否有效地承担这四项社会功能,除了受到政治、经济以及社会文化环境的制约以外,在相当大程度上取决于组织自身的结构、过程及其治理和管理。具体而言,社会协调与治理以及政策倡导与影响这两种社会功能,要求非营利组织自身的结构和过程能够有效地代表和传达其成员和服务对象的利益及要求。而动员社会资源以及提供公益服务这两种社会功能,也要求非营利组织能够赢得社会的信任和支持,以及注重对社会的承诺。

目前,有关我国非营利组织自身的结构、过程及其治理和管理方面的研究还比较有限。而在现有文献当中,学者们对于非营利组织自身的特点以及面临的困难和挑战也还存在争论。例如,马秋莎(Ma,2002)认为,相对于政府和企业组织而言,非营利组织更易于将民主元素引入组织的管理与运作之中;民主选举和民主决策的程序在当今的非营利组织当中越来越普遍。刘永东等(2008)最近的一项研究为上述观点提供了一些佐证:基于6省的116个村关于农民组织的大样本随机抽样调查数据,他们发现我国农民组织(除宗教类组织外)在重大事项的决策上具有较强的民主参与色彩。刘晓佳(2003)则认为,目前我国非营利组织存在诸多问题:非政府性较弱,较多的非营利组织与政府存在难以割断的关系;非营利性模糊,一些非营利组织还存在营利行为;非营利组织缺乏吸纳志愿者的有效渠道;非营利组织的多元性还受到政府的较多限制。张烨(Zhang,2003)也认为,中国非营利组织的缺乏自我约束与监督,影响了公众对于它们的信任度以及募捐者的信心。卡尔拉·西蒙(Karla Simon)指出,中国政府对于非营利组织的问责性(Accountability)和透明度(Transparency)的外部监督“弱得惊人”,而这种孱弱的监督会对非营利组织所扮演的社会和经济角色产生负面影响(Simon,2005)。最近

的一份麦肯锡报告(Chen et al., 2006)也指出,组织和项目技能的不足,以及国内资金支持的匮乏,限制了中国非营利组织服务社区的能力;为数众多的草根性非营利组织有潜力为地方社区提供机动灵活的服务,但这些组织往往缺乏足够的资金和技术支持。

综上所述,我国非营利组织所承担的重要社会功能要求我们对组织自身的结构、过程及其治理和管理作进一步的考察。接下来,本文沿着这个脉络,着重在组织层面上探讨非营利组织究竟在多大程度上能够真正代表其会员和服务对象的利益和要求。

二、非营利组织的代表性: 五维概念框架

关于非营利组织代表性问题的讨论,可以追溯到 19 世纪法国政治思想家托克维尔(Alexis de Tocqueville)对于志愿性组织(现代非营利组织的前身)在西方民主政治中所扮演的重要角色的研究。托克维尔在 19 世纪上半叶访问美国期间,观察到当时美国社会存在着为数众多的志愿性组织,并指出了这些志愿性组织对于美国民主的重要贡献。一方面,参与志愿性组织的活动不仅能够熏陶公民宽容与互助的情操,并且锻炼公民解决问题和联合行动的技能。在这个意义上,志愿性组织是培养公民参与民主政治的“民主学校”。另一方面,志愿性组织代表了各种人群的利益与要求;虽然每个公民作为个体缺乏影响力,他们却可以通过结社的方式凝聚力量、放大呼声,从而与政府和财团的政治和经济威权抗衡(de Tocqueville, 1956)。

自托克维尔以来,对非营利组织的民主贡献问题的研究逐渐形成了两个学术流派。第一个流派以美国多元主义政治理论家(例如 Dahl, 1956; Berger & Nauhaus, 1977)为主体,强调非营利组织的“代表”功能,强调其为公民代言和传声的作用。然而,这一论点在近年来受到了众多学者的挑战与质疑;挑战的焦点之一在于非营利组织是否实际具备了“代表”的能力。由于非营利组织罕有经过民主程序推选产生领导者的传统,又经常缺乏同组织成员及服务对象有效

沟通的渠道,它们在何种程度上能够有效地代表其组织成员及服务对象的利益和呼声?而第二个流派则强调参与非营利组织的活动对于公民自身素质发展的作用。按照这一流派的理论,参与非营利组织的活动能够创造社会资本(Putnam,1993,1995),并且培养公民参与意识以及提高公民参与决策的能力(Almond & Verba,1963; Brady et al.,1995)。同样地,这一流派的理论未能回答非营利组织自身是否具备足够的能力来代表组织成员的利益和要求。

针对以上两个学术流派存在的局限,郭超、慕苏(Guo & Musso, 2007)认为,一个非营利组织代表能力的大小,取决于组织内部是否建立了相应的结构与程序,来帮助组织成员和服务对象(被代表者)将自己的想法与要求有效地传达给组织的领导层(代表者)。学者皮特金(Pitkin,1967)在她的经典著作《代表的概念》一书中,界定了四种不同形式的代表:程序性代表(formal representation)、象征性代表(symbolic representation)、描述性代表(descriptive representation),以及实质性代表(substantive representation)。基于皮特金对于代表性的理解,郭超、慕苏提出一个五维代表性的概念框架。除了包括与修正上述皮特金的四维代表之外,他们增加了第五维:参与性代表(participatory representation)。郭超、慕苏认为,非营利组织代表性问题的核心是组织的“代表合法性”(representational legitimacy);也就是说,一个非营利组织究竟是不是其组织成员与服务对象利益的真正的、合法的代表?“代表合法性”具体地体现在两个基本方面:“实质性代表”与“象征性代表”。前者强调组织应该采取实际行动来满足组织成员与服务对象的需要,后者则强调组织应该致力于赢得组织成员与服务对象的信赖与支持。而“程序性代表”、“描述性代表”以及“参与性代表”等三维则用来衡量非营利组织实现其“代表合法性”的能力(capacity);换言之,“程序性代表”、“描述性代表”和“参与性代表”提供了三种具体的途径来实现“实质性代表”与“象征性代表”。下面,我们将逐一介绍这五维代表。

实质性代表。“实质性代表”可以被宽泛地定义为,一个组织及其领导者(代表者)采取行动来满足组织成员与服务对象(被代表者)的需求。在这个宽泛的定义之下包含了两种不同的理解:一种理解强调,代表者应该依据对被代表者之最佳利益的独立判断来采取行动,而无需理会被代表者如何表达自己的愿望。另一种理解则恰恰相反,认为代表者应该是被代表者的忠实代理人,必须尽可能地遵照被代表者的愿望和需要而采取行动(Pitkin,1967)。当前的非营利组织研究似乎倾向于采纳第二种理解(Guo & Musso,2007)。

象征性代表。“象征性代表”关注于被代表者的心理和信仰系统,而不是经过理性验证的标准。一个非营利组织及其领导者(代表者),无论是否采取了实际的行动来满足其组织成员与服务对象(被代表者)的需要,只要该组织及其领导者(代表者)被其组织成员与服务对象(被代表者)信赖并被承认为合法代表,它就具备了“象征性代表”(Pitkin,1967)。所以,一个组织为了达到“象征性代表”,需要致力于赢得组织成员与服务对象的信任,强化组织成员与服务对象对组织的承诺(Kouzes & Posner,1993)。

程序性代表。“程序性代表”关注于一个非营利组织推选其领导者的程序(Pitkin,1967),亦即组织程序是否允许组织成员与服务对象(被代表者)通过投票来选举组织领袖(代表者)?组织程序是否赋予组织成员与服务对象罢黜不合格的领袖的权力?领袖有没有任期限制?有没有召集定期的会员大会来讨论和决定组织的重要政策与战略目标?

描述性代表。所谓“描述性代表”,指的是一个组织的领导者(代表者)和其组织成员与服务对象(被代表者)仿佛是源于同一个样本,具有共同的特质(Pitkin,1967)。这种共同的特质可以是共同的经济、政治与社会阶层,也可以是共同的工作与生活经历。而无论在西方还是中国,非营利组织中经常存在的一个现象就是:组织的领导团队同其他组织成员与服务对象相比,往往拥有更高的收入,受过更为良好的教育,以及具有更高的社会地位。

参与性代表。“参与性代表”强调组织成员与服务对象(被代表者)的主体性、参与组织决策的过程,以及对组织政策与战略目标的影响力,强调在组织与其领导团队(代表者)和组织成员与服务对象(被代表者)之间存在着持续有效的交流与互动的通道(Guo & Musso, 2007)。

三、两个案例分析

下面,我们利用两个说明性的案例,来探讨郭超、慕苏(Guo & Musso, 2007)的五维概念框架在多大程度上能够被应用于增进对中国非营利组织代表性问题的理解。这些说明性案例是我们通过对两家以社区为基础的非营利机构的访谈,以参与式观察、历史记录分析、开放式访谈及问卷调查的方式来完成。第一家机构,“家园”,是上海市一个由青年社区志愿者组成的倡导性组织;而第二家机构,“春芽”,是安徽省合肥市的一个面向残疾人的社区服务性组织。这两个各有特色的以社区为基础的组织都是自发性草根社团组织,都成立于21世纪初,主要的资金来源都是基金会。

我们首先来分别考察“家园”和“春芽”是怎样一个“多维代表性的组合”:多维代表之中,哪一维比较强,哪一维比较弱,维度之间存在什么样的联系?然后,我们比较两个组织在代表性方面所表现出的异同,并且讨论郭超、慕苏的五维概念框架的适用性。

(一)案例1.“家园”:一个大都市的精英志愿者倡导性组织

“家园”是一个以律师、学者、医生、教师以及公司职员等为主体的、有志愿服务精神的青年职业人士为主的志愿者组织,旨在走入弱势群体,运用专业知识,服务平民社区,与弱势人群一起建设共同的家园和共同居住的城市。

“家园”通过倡导对生活 and 家园持“热爱”态度,并在邻里社区中从事弱势群体援助行动,以推动社区合作互助来提升社区居民自组织

能力,从而改善社区生活质量;而且致力于促使这些社区组织和“家园”及其他民间组织共同组成一个以弘扬公共精神为基本目标的行动网络。作为一个志愿者自发组织的民间团体,自2000年建立以来,在上海市这个快速发展、面向世界的改革开放的大都市,通过服务于卢湾区、闸北区等社区的弱势群体,以及“法律援助”、“青年茶会”、“高原绿洲”、“绿色家园”、“太阳花”等项目的实施,“家园”不但成长起来,有了各种各样完备的规章制度,而且扩大了志愿精神和公民意识在各个社区的影响,成为该地区一个比较知名的、有代表性的青年志愿者组织。

在“实质性代表”方面,“家园”领导团队内部存在困惑与争论。这种困惑与争论同组织的宗旨密切相关。首先,他们是一个会员制的青年志愿者组织;其次,他们的一个宗旨是要服务弱势群体。一位接受访谈的团队成員强调,“家园”不仅是一个社区服务性机构,而更多地是一个倡导性机构:

(我们)早期的项目是自上而下的,志愿者先有热情和理想,然后去找需求……项目首先是满足会员的需求,再去契合服务对象的需求。“家园”的服务对象不只是弱势群体,会员也是,孰轻孰重,首先为谁服务,这是核心的一个问题……如果首先是为会员服务的,(那么)项目是一个平台和途径,通过项目锻炼人,使之具备公共精神、公民意识和优秀的服务能力。这样的个体,将是未来公民社会的主要力量。(2008年11月18日访谈)

“家园”发展早期,作为以某著名大学法律系毕业生和在校学生创立的组织,针对由于城市发展而凸现出的拆迁问题设立了第一个法律援助项目(平民村项目)。在对弱势群体进行法律援助的过程之中,解决了弱势群体的一些问题,至少是提供了一个解决问题的机会,从而赢得了社区的信任(“实质性代表”和“象征性代表”)。但是同时,因为我国的特殊国情,“家园”的工作涉及一些部门的利益而导致

了政治敏感性,使得其后续发展的其他项目在获得社区基层政府支持方面受到了很大的限制。一位接受访谈的团队谈到平民村项目时这样讲:

2000年前后,上海大搞建设,拆迁,引起社会矛盾,志愿者接触了拆迁的案子。拆迁的弱势群体很多,“家园”帮助做了很多法律方面的工作。当时做平民村项目,在卢湾区一个比较底层的社区里,在居委会简陋的小屋子摆摊,进行社区法律咨询。那时没资金,不需要资金,不要租金。关键是志愿者有专业知识,这个项目一直是“家园”最核心的项目、中坚力量……“家园”当时也得到不少基金会的关注,在政府方面还是有敏感性的。之后,城市建设高潮过去了,这样的案例相对就少了,目前主要是房产官司、婚姻官司、劳动合同争议等方面比较多。(2008年11月18日访谈)

“家园”所关心的问题在一开始的时候是切中弱势群体要害的,具有很强的“实质性代表”。但是,其会员制的组织形式,决定了“家园”首先是满足会员的需求,而不完全是满足服务对象的需求。作为精英阶层的会员本身并不是所服务的弱势群体的一部分,所以他们发展的很多新项目(例如“青年茶会”和“民间论坛”等等以公共知识分子交流思想、纵论时事为目标的项目)往往并非是弱势群体所直接需要和关心的。即使是某些满足社区需要的项目,例如“城市社区学习中心”项目,也是从上至下地提出来的,而且项目本身也不是具有典型特点的“家园”项目^①。另外,随着本地政府财政力量和管理能力的

^①典型的“家园”项目一般都是自下而上发展而来的,即,由会员或志愿者提出一个项目创意并组成一个小团队,提请决策层讨论。如果决策层支持这个创意,就会协助会员或志愿者将其发展成为一个新的项目。“城市社区学习中心”项目则是由其他机构提出创意和建议,“家园”秘书长和理事会通过讨论,认为可行,于是进行了具体实施。另外,这个项目主要是由办公室的职员来操作的,而“家园”的其他项目是完全由志愿者来运作。

增强,“家园”在提供社区服务方面也遇到新的挑战:只有提供优质的差异化服务,政府才会欢迎。这种提供差异化服务的压力,也使得“家园”的社区服务空间越来越小。

在“程序性代表”方面,由于“家园”本身有大量的法律人才,使得形式化的规章制度得以完善和坚决执行。“家园”的理事会和章程是通过完全民主的程序选举产生的,甚至于他们的会员也是从许许多多的志愿者中挑选发展来的。会员拥有充分的权利,并且善于行使它们。理事会的代表性也反映了这一青年精英阶层的特点。如一位接受访谈的领导团队成员所说,组织核心人员的推选有“精英化的想法,宁缺勿滥,要有民主的理念和熟练使用民主的程序,门槛较高”。但是从另外一个方面,他们对于弱势群体的服务对象而言表现出“描述性代表”的严重缺失:会员之中无人来自弱势群体,并且仅有一人来自于本社区。在“参与性代表”方面,针对组织的服务对象,早期项目有比较正式的反馈和评估,后期没有正式会议,和社区的沟通也较少。而对于会员和志愿者的联系及“参与性代表”则很强,有通讯,网页时常更新,有“email group”、正式的年会和对于所有会员和志愿者开放的各种会议。

一位领导团队成员在访谈时指出,“家园”的创始团队和会员基本上出生于20世纪70年代。“70后”的中青年人有一种比较理想主义的想法,“家园”的宗旨反映了这一代人的追求,也特别适合这样的人。当前新的情况是:越来越多的出生于20世纪80年代后期的年轻人开始参加“家园”的活动。“80后”的年轻人因为生于商品经济时代,比较务实,对于理想主义的东西不是特别有兴趣。他们不一定认同早期会员的公共知识分子通过民主参与建设公民社会的理想。这就造成一种怪现象:他们可以参加“家园”的活动,但是不愿意成为会员。因为他们认为“家园”的理想不切实际,他们不感兴趣,也有不同的想法。这是“家园”面临的一个很大的问题:难以吸引“80后”的新会员。“家园”需要努力使这个组织不断维新来争取“80后”的一代。

在“象征性代表”方面,一方面政府颁发了很多奖项给“家园”,甚

至吸纳“家园”的代表担任“青年联合会”的委员,显示了政府对于该组织的承认和支持。但是另一方面,“家园”的注册年检存在问题,实际上也表明政府有关方面对于“家园”的合法性仍然存在顾虑。另外,社区居民和弱势群体虽然需要法律咨询等方面的服务,但是民众对于“家园”的信任度也不高。民众习惯于源自政府而非民间的力量,因而对青年志愿者提供服务的动机将信将疑:可能是出于自我保护的考虑,他们对服务有担忧和抗拒心理(害怕是商品推销的圈套)。如一个受访人所讲:

(社区)对于外来的力量都很警惕,他们害怕你带来一些什么东西。是一个威胁。你很难进入到一个社区里面,除非通过官方认可的一个方式。我们的社区认同是很稀薄的,只有零散,没有很大规模的。不是越来越弱,而是力量很小,没有我们想象得那么大。(2008年11月18日访谈)

总体来说,随着“家园”组织的发展,它的“多维代表性的组合”也在发生变化。对于本地社区及弱势群体的“实质性代表”有所减弱,而对于“80后”的新情况,“家园”目前也似乎缺乏有效的手段来增强他们的“参与性代表”和“描述性代表”。值得指出的是,“家园”自成立以来一直保持了很高程度的“程序性代表”,而“象征性代表”则由于各方面的因素而时有起伏。

(二)案例2.“春芽”:一个中等城市的助残服务性组织

“春芽”是安徽省合肥市的一个社区残疾人服务项目,由合肥市残疾青少年及非残疾人士自愿组成,旨在为残疾儿童提供康复和非正规教育,并为残疾儿童的家庭提供支持。按照该组织的章程,“春芽”的业务范围包括:为残疾人提供信息交流的平台;提升残疾人的知识与技能;为残疾人(尤其是自闭症儿童)提供康复服务;为贫困、失学、失业的残疾人提供力所能及的帮助;并定期举办一些户外倡导、宣传等公益活动。

同样是一个志愿者自发成立的民间团体,“春芽”的首发源头不同于“家园”。首先是2003年残联领导去合肥市的福利院访问,会见了现在的“春芽”的创办人(当时在福利院工作),并推荐他去参加英国国际青年残疾人第一次代表大会。在国际会议上进行交流之后,他看到外国残疾人自己的组织办得有声有色,回国之后马上组织了一个论坛,召集有想法的残疾人朋友,并成立了这个组织。自2003年底建立以来,通过特殊儿童家长俱乐部、残障儿童发展中心(为不能进入普通学校上学的自闭症儿童、脑瘫和智障儿童提供全日制的基础认知训练和基础康复训练)和介助人项目(志愿者在街道居委会的引见下介入到残疾人家庭,借助自己的专业知识和专业技能对困难家庭中的残疾人实施帮扶和救助)，“春芽”逐渐培养残障人士的独立生活能力,让他们像普通人一样享受社交、娱乐、培训和就业的快乐;同时引导大众正确地认识残疾问题,为残疾人士争取“平等机会、平等参与”的社会环境;更进一步的是,为社工专业大学生提供专业化的实习基地,以推动社工行业在中国的发展;而且通过建立良好的组织运作的示范效应,与中国其他机构共同分享成功经验,实现推动非营利领域的进步。在这一系列努力之下,“春芽”成为该省著名的青少年残疾人互助社区服务机构。

“春芽”最初的项目是在摸索之中产生的。他们首先在2005年组织家长和残疾儿童去游园。在此之前,残疾儿童不愿意外出,家长也不愿意单独外出。通过到周围的省残疾人康复研究中心与残疾人家庭进行交流并为之提供服务,也由于“春芽”的成员本身都是残疾人,他们赢得了残疾人的信任。而第一次活动成功开展之后,人们口碑相传,参加活动的人数越来越多。后来,他们将以前就存在的一个残疾人家长俱乐部纳入了“春芽”的项目,使得已有的一些资源和信任得以充分利用。

“春芽”对于残疾人的实质性的服务(“实质性代表”)特别体现在第二个项目:针对自闭症儿童康复训练的残障儿童发展中心。这一项目完全是由于自闭症儿童的家庭有迫切需要而展开的。它及时地

解决了困扰这些家庭的、自闭症儿童不能进入普通学校上学的问题,通过提供全日制的基础认知训练和基础康复训练,给予自闭症儿童一个学习和康复的机会。家长对于“春芽”的工作非常支持,在许多活动中主动帮忙,在活动过程中也很开心。家长如果感到较长时间没有消息,还会主动打电话给“春芽”。在残障儿童发展中心,自闭症儿童的家长最初完全参与项目的方方面面,甚至一开始是有经验的家长来帮助指导新入门的教师如何训练自闭症儿童,并且有定期的家长会。服务群体的“参与性代表”得到了最大的体现。一位接受访谈的领导团队成员这样讲述开展残障儿童发展中心的过程和效果:

(自闭症)孩子想上学,或者特殊学校,没有办法接收。尝试,3个孩子,1个老师,学特教的,但是还是不懂。因为学校里面教的是肢体残疾,整个中国都很落后。但是家长在北京“星星雨”学习,记录了非常详细的笔记。然后,家长给老师上学,摸索中。效果不好说,但是家长也没有别的地方去,只好来(这里)。家长和老师互帮互学,慢慢探索。还参加了“星星雨”的自闭症网络,“星盟”自闭症网络……派老师去培训,回来再培训其他的老师。大概地知道孩子遵循什么样的模式,刚开始不知道怎么办,每一个孩子都不一样。大家都感觉到很头痛。大家在进行创造性的工作。一直在运作,现在有7个老师,20个孩子。以前毕业的孩子有的在农村,回去了,还有的毕业去了别的学校。没有系统的评估和资料总结。但是孩子有进步……例如,有的孩子开始什么都不会说,(培训后)有一天,摸着妈妈的鼻子、耳朵,嘴巴里头自言自语,他的妈妈(高兴得)眼泪哗哗地往下流。非常感人。(2008年11月20日访谈)

由于“春芽”所取得的成绩,同时也借助于国际资助方的背景,“春芽”多次代表中国残疾人参加关于残疾人(尤其是青少年)权益的国际会议。本地的残联对于“春芽”在社团注册和项目匹配的行政管

理经费上给予了大力支持,而当地几乎所有的媒体都报道过“春芽”的活动和成绩。这些因素都在不同程度上增强了“春芽”的合法性和公信力(“象征性代表”)。

在2007年4月正式民政注册之后,“春芽”的“程序性代表”得到了加强。在当时的第一次代表大会和第一次理事会上,通过了组织章程,选举理事会成员;民政局公布注册批文;公布了会长、秘书长的选举办法。理事会第一次会议举行,监事会负责监票、唱票,向会员大会公布理事会推选的结果。整个会议过程有记录,每个理事签字。其中的问题在于,理事的候选人是由工作人员推选,差额很小,而不是由全体会员推选。而且对会员的管理和服务没有到位,只是参加了第一次会议而已。同时,有些理事会成员感觉受冷落,虽说是决策层,但实际上是工作团队在决策,理事会在很大程度上成了一个摆设。决策层、执行层、监管层的职能没有分开。

“春芽”的“描述性代表”的程度非常高:不仅理事会的成员全都是残疾人,而且在家长俱乐部的项目中也有单独的管理机制,设有会长、副会长,每一个残疾人类型有一个副会长来代表该群体的声音、想法和见解。在“参与性代表”方面,除了前文谈到的鼓励儿童家长参与有关项目的开展之外,“春芽”还通过搞活动和讲座时发评估表,来了解服务对象的想法;也有网站和通讯,但是有待加强。一位受访人谈到了对于鼓励家长参与决策方面的一些尝试和顾虑:

以前有过(鼓励家长参与的尝试)。自闭症项目,每个月的支出都贴出来,几乎所有的事情都和家长商量。但是家长多了以后,很多时候他们只是站在自己的立场,而不考虑机构的立场。所以后来有的和他们关系比较大的项目才让他们参与,比如涨学费。但是有些比如换老师,就不用和他们商量。开始想要越民主越好,家长多了以后,特别不好管。非常乱,非常杂,我们都非常头痛。残联的领导讲,民主不一定是对的。有的时候太民主了,决策就慢了,乱了。没有效率,大家争争吵吵,没有明晰出哪里

需要民主。(2008年11月20日访谈)

总体来说,“春芽”不但具有很高程度的“实质性代表”(有效地提供了实质性的服务),而且具有官方和服务对象认可的很高程度的“象征性代表”。由于“春芽”工作人员自身来自于残疾人群体,他们对于残疾人的“描述性代表”和“参与性代表”都是很高的。但“程序性代表”是“春芽”的一个弱项,这也是中国非会员制的非营利组织中的普遍现象。同时,由于结构和管理层次、权限不够分明,使得“参与性代表”的程度同早期相比略有降低。

(三) 小结与讨论

通过对以上两个案例进行对比,我们可以发现:不同类型的非营利组织,其多维代表性的组合各有不同。如“家园”这样的会员型非营利组织,具有非常高的“程序性代表”,却同时存在比较低的“描述性代表”;而如“春芽”这样的非会员型组织,其“程序性代表”程度较低,但是却具备相当高的“描述性代表”。作为自发的、草根性的非营利组织,他们似乎都具有比较高的“参与性代表”、“实质性代表”和“象征性代表”,而各自的侧重却又有所不同。例如“家园”作为一个会员型的组织,在代表会员利益方面表现出很高的“参与性代表”和“实质性代表”,而在会员利益与服务对象(弱势群体)利益之间似乎又存在着重要的矛盾和冲突。“春芽”这样的非会员型组织不存在会员利益与服务对象利益之间的冲突,然而领导团队在欢迎服务对象(儿童家长)参与开展某些服务项目的同时,又对他们参与组织的财政和人事等方面的决策有所顾虑。另外,同一个组织在不同的组织发展阶段,其“多维代表性的组合”也会发生变化(表1为两个组织代表性的对照比较表)。

我们进一步发现,这种多维代表性组合的变化和两大因素密切相关:一个是组织的类型和宗旨,另一个就是中国非营利组织所处的具有中国特色的外部环境。这两大因素的互动影响了非营利组织的多维代表性组合及其变化。具体来说,倡导性的非营利组织,

表 1 两个非营利组织代表性对照比较表

代表性 类别	“家园”		“春芽”	
	早期	当前	早期	当前
实质性	高	降低	高	高
象征性	不定	不定	高	高
程序性	很高	很高	无	低
描述性	高	降低	高	高
参与性	高	降低	很高	高/降低

注:如前文所述,在多维代表性当中,实质性和象征性代表是理解非营利组织的“代表合法性”的两个基本方面,而程序性、描述性和参与性代表是属于能力建设的范畴。

其一般宗旨是倡导权益,反映民意,监督政府,影响公共政策,甚至于改变现行体制与利益格局。这些非营利组织在当今中国是敏感的,其发展是受限制的。表现在多维代表性组合的变化上,就是这些组织的实质性代表逐渐降低,相应地,其象征性代表也有降低趋势。这是因为,在不利的的外部环境影响下,倡导性的非营利组织在采取行动来满足服务对象的需求上,变得越来越困难。而服务性的非营利组织,其一般宗旨是为服务对象提供服务、满足需求、提升技能、建立交流平台等等。这些非营利组织实现其宗旨的领域,往往是社会急需而政府又无力的领域。因此,政府是相当欢迎这类组织及其活动的。在这样的外部环境下,服务性非营利组织的实质性代表不断得以提高,其象征性代表也越来越强。根据这一发现以及对两个非营利组织代表性变化的分析,我们认为,中国的不同类型的非营利组织,在中国特色的外部环境的影响下,其多维代表性组合的变化可能具有如图 1 所示的一般趋势。

另外,两个案例的研究发现也表明,多维代表性的概念框架为讨论中国非营利组织的代表性问题提供了适宜的角度和工具。作为理解非营利组织“代表合法性”的两个基本方面,“实质性代表”强调组织应该采取实际行动来满足组织成员与服务对象的需要,而“象征性代表”则强调组织应该致力于赢得组织成员与服务对象的信赖与支持。不可否认,“实质性代表”与“象征性代表”存在着相

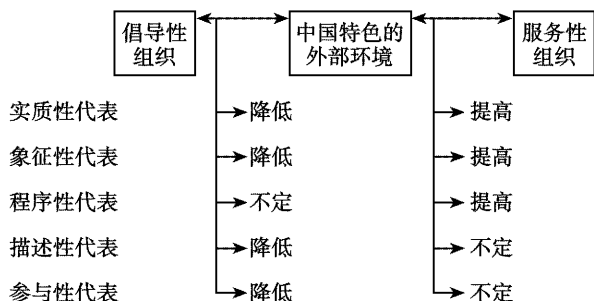


图1 中国不同类型非营利组织三维代表性组合的变化趋势

互依存、互为里表的关系：很难想像一个不能以实际行动来满足其成员与服务对象需要的组织，可以长期赢得成员与服务对象的信赖和支持；也同样难以想像一个能够有效满足成员与服务对象需要的组织，却迟迟得不到广泛的信任。然而，“实质性代表”与“象征性代表”又是相对独立的两个层面，需要通过不同的策略和方法来建立。由于非营利组织往往要同时服务于各种类型的对象，而服务对象的利益和要求又经常存在矛盾和冲突，加上组织的目标与绩效的标准又往往模糊而难以量化，这些问题使得“实质性代表”经常难以实现。在这种情形下，赢得组织成员与服务对象的支持就变得尤其重要。

其他三种代表性，即“程序性代表”、“描述性代表”和“参与性代表”，是实现上述非营利组织代表性两个基本方面的三种具体途径。从逻辑上来讲，两个基本方面和三个具体途径之间也是相辅相成、互相支撑的关系。只有在“实质性代表”和“象征性代表”的指引下，非营利组织才会在内部结构和程序上强化其三种代表性；而只有作为三种具体途径的“程序性代表”、“描述性代表”和“参与性代表”得以提高，非营利组织才真正有能力去实现其“实质性代表”和“象征性代表”。然而，在中国特有的环境中，两个案例的分析却呈现了比较复杂的维度之间的关系。具体来说，非营利组织在基本方面的代表性高，有些并不是由其三个具体途径方面的高代表性来

支撑的;而有的非营利组织,虽然其三个具体途径方面的代表性比较高,却并不意味着其在基本方面的代表性也高。特别是程序性代表,其高低程度与“实质性代表”和“象征性代表”的高低程度不一定密切相关。比如,“家园”的程序性代表一直是比较高的,但是它的“实质性代表”却在降低;而“春芽”的程序性代表起初并不高,但是其“实质性代表”和“象征性代表”却不受影响,一直保持在较高的水平上。

四、结 论

究竟非营利组织在多大程度上能够真正代表其会员和服务对象的利益和要求?本文依据郭超、慕苏的五维概念框架,通过“家园”和“春芽”两个案例,就“实质性代表”、“象征性代表”、“程序性代表”、“描述性代表”和“参与性代表”等五个方面讨论了我国非营利组织的代表性问题。通过这个多维概念框架以及两个案例的分析,我们发现中国非营利组织的代表性呈现出比较复杂或者说多样化的图景。不同的非营利组织在不同的维度上,其代表性的高低各有不同,因此它们在多维代表性上的组合也不同。而且,其组合的变化趋势也不同。我们发现,概括地说,倡导性的非营利组织,其多维代表性一般是呈下降趋势;而服务性的非营利组织,其多维代表性却呈上升的态势。不同类型的非营利组织多维代表性组合的不同变化,最大的解释因素是非营利组织所面临的独具中国特色的外部环境。我们也发现,在维度之间的关系上,作为非营利组织“代表合法性”的两个基本方面,即“实质性代表”和“象征性代表”,与“程序性代表”、“描述性代表”以及“参与性代表”,即非营利组织三个具体途径方面的代表性之间的关系,也同样比较复杂,二者之间不一定密切相关,更确切地说,不一定呈正相关关系。

这些研究发现表明,要对我国非营利组织的多维代表性的高低程度、组合方式、变化趋势以及维度之间的关系有更透彻的理解,更

多的更系统的实证研究是必不可少的。特别地,中国特色的外部环境对不同类型的非营利组织五维代表性究竟有什么样的影响,倡导性非营利组织通过内部能力建设,强化提升其“程序性代表”、“描述性代表”以及“参与性代表”,能否因此就克服不利的外部条件,实现“实质性代表”和“象征性代表”的提升?对于不同类型的非营利组织,什么样的五维组合才能有更高的“实质性代表”和“象征性代表”?这些都是未来进一步研究的方向。

从政策层面来说,我国政府对于非营利组织的监管强调了“程序性代表”,而相对忽略了其他维度的代表性。在《社会团体登记管理条例》中,对于“程序性代表”诸如会员大会或代表大会以及组织章程有详尽的规定和要求。但我们的研究发现,“程序性代表”与其他维度的代表性并不一定有强相关关系。因此,要促进和扶持中国非营利组织的发展,提升它们的五维代表性,就不能仅仅强调“程序性代表”。在这一点上,创造更宽松的环境,减少对非营利组织太多的不必要的管制,使得非营利组织的“实质性代表”不受过多约束,也许更加重要。

参考文献

- 刘晓佳(2003). 中国非营利组织现状探析. 国家行政学院学报,5:43-46.
- 刘永东、刘明兴、徐志刚、陶然(2008). 中国农民组织发展:治理结构与组织功能——基于6省调查的分析. 经济社会体制比较,1:110-117.
- 王名(2006). 非营利组织的社会功能及其分类. 学术月刊,38(9):8-11.
- 王名、贾西津(2003). 中国非营利组织:定义、发展与政策建议. 载范丽珠主编《全球化下的社会变迁与非政府组织》:262-286. 上海:上海人民出版社.
- 王绍光、何建宇(2004). 中国的社团革命——中国人的结社版图. 浙江学刊,149:71-77.
- Almond, G. A. & Verba, S. (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anheier, H. K. (2005). *Nonprofit Organizations: Theory, Management, Policy*. London; New York: Routledge.
- Berger, P. L. & Nauhaus, R. J. (1977). *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Washington, D. C.: American Enterprise Institute.

- Brady, H. E., Schlozman, K. L. & Verba, S. (1995). Beyond SES: A Resource Model of Political Participation. *American Political Science Review*, 89(2): 271 - 294.
- Chen, M. Y., Pan, L. J. & Wu, H. (2006). Developing China's Nonprofit Sector. *The McKinsey Quarterly*. From: http://www.newsector.org/files/Developing_China%27s_Nonprofit_Sector.pdf.
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: Chicago University Press.
- de Tocqueville, A. (1956). *Democracy in America*. New York: New American Library.
- Guo, C. (2007). When Government Becomes the Principal Philanthropist: The Effect of Public Funding on Patterns of Nonprofit Governance. *Public Administration Review*, 67(3): 456 - 471.
- Guo, C. & Musso, J. A. (2007). Representation in Nonprofit and Voluntary Organizations: A Conceptual Framework. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 36(2): 308 - 326.
- Kouzes, J. M. & Posner, B. Z. (1993). *Credibility: How Leaders Gain and Lose It, Why People Demand It*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Ma, Q. (2002). The Governance of NGOs in China since 1978: How much Autonomy? *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 31(3): 305 - 328.
- Pitkin, H. F. Ed. (1967). *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press.
- Putnam, R. D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6(1): 65 - 78.
- Salamon, L. M. (1994). The Rise of the Nonprofit Sector. *Foreign Affairs*, 73(4): 109 - 122.
- Salamon, L. M. & Anheier, H. K. (1992). In Search of the Nonprofit Sector I: The Question of Definitions. *Voluntas*, 3(2): 125 - 151.
- Simon, K. W. (2005). Reform of China's Laws for NPOs — A Discussion of Issues Related to Shiye Danwei Reform. *Zeitschrift für chinesisches Recht (Journal of Chinese Law)*, 12(2): 71 - 89.
- Zhang, Y. (2003). China's Emerging Civil Society. From: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2003/08china_ye/ye2003.pdf.

(责任编辑: 颜昌武)