

合法性冲突与非营利组织管理研究

陈征宇^{*}

(中山大学 政治与公共事务管理学院, 广东 广州 510275)

【摘要】: 合法性作为一个重要的概念为政治学与行政管理及其他学科所关注。本文认为, 对于合法性的研究具有主客体分析法、政治与社会分析法、历史分析法以及话语分析法等四种研究路径。在此基础上, 本文建构了一种合法性冲突的分析框架, 并以此来研究非营利组织的管理问题。

【关键词】: 合法性 冲突 非营利组织 管理

合法性是政治学和行政管理学科的一个重要命题。可以说, 政治体系自从它产生之日起就面临着合法性的审问, 历代统治阶级都不可能回避。但是, 合法性建构并不是一蹴而就的, 而是一个不断演进的历史过程。在经济全球化的当今世界, 由于信息传播的网络性、即时性, 交往的必然性和互需性, 由此产生的政治实体之间或者是权利主体之间在合法性认可方面的碰撞和冲突也是不可避免。本文试图以合法性概念为基础建立一个理论框架, 对中国的非营利组织管理问题进行一些分析。

一、合法性及其研究路径

现代意义上的合法性应该归功于西方近代政治思想的发展。西方的启蒙学者在马基雅维利思想的启发下, 提出了社会契约的原初理论。后来, 英国学者洛克从逻辑上说明了社会的优先性, 从而建构了他的社会契约论。洛克的社会契约理论认为, 政治权利的合法性并非来自神灵或者其他非经验性的东西, 而是来自社会, 来自广大民众对政治权利的让渡。以洛克的观点来看, 政府应该是自由的捍卫者和守护者, 否则, 社会民众让渡自身的权利就不会有任何意义可言。国家的权力则是由社会大众的这种让渡所产生的。^[1]

在政治合法性问题的界定方面, 斯托克认为权力合法性必须具备三个条件: 第一是符合既定的规则; 第二是规则本身经得起以共有信仰为参照而进行的检验; 第三, 下属尤其是其中最重要的成员对特定的权力关系明白表示同意。^{[2] (p38)} 迈克尔·罗斯金则认为, 政治合法性问题是指人们的一种内心信念与态度, 主要包含两个方面, 一方面是一种政治秩序是否

^{*}陈征宇, 男, (1970. 6 ——), 祖籍福建省莆田市人, 中山大学讲师, 现为中山大学政治与公共管理事务学院党委副书记, 行政管理专业在职博士生。

得到成员的认可，另一方面则是指其成为为什么应该认可这种政治秩序。^{[3] (p5)}而对于统治阶级或者权力主体而言就是如何获得这种合法性认可。当然，对于政治合法性的论述远远不止上述两种理论，归纳起来可以有以下四种理论分析的路径：

（一）主客体分析法。如果把现行的政治体系及权力载体看作主体的话，那么，统治阶级的这种权力实施必须得到被统治者的认可，而且被统治者对受管治状况应该认为是理所当然的（take for granted）。这种观点的代表人物是人类学家玛丽·道格拉斯，其理论集中反映在她的著作《制度是怎样思维的》。^{[4] (p79)}事实上，道格拉斯的这个理论是针对奥尔森的《集体行动的逻辑》而发展的。奥尔森认为，集体行动是困难的，因为集体行动的最终结果往往是公共利益，如果有人不付出，而其他人将这种行动付诸实践，就一定会出现“搭便车”的现象，所以小群体更容易取得行动的成功。道格拉斯不同意奥尔森的这种因果解释，她认为，小群体之所以容易取得成功，乃是因为小群体有一个共享的思维观念或者意识形态。由此，道格拉斯提出，制度不能建立在功利性或者实用性的基础上。恰恰相反，制度应该建立在人们都能接受的基本的理念规范之上，成为人们所认为理所当然必须遵循的规范。所以，对于统治者而言，如何与被统治者形成良性互动，由此制定出具有为大多数人所认可的制度，并将这种制度予以施行，这就成为主客体分析的重要议题。

（二）政治与社会分析法。随着社会民主制度的发展，人们对于权力合法性的认识已经突破了单纯从权力主体—客体的角度考察政治权力运行问题的思维，而是将视野投向了更为广阔的社会空间，由此产生了从政治—社会两分法角度来认识权力合法性问题的理论探讨。因为民主政治的发展公民自我决定已经成为广为接受的观念，这种观念也已经成为现代民主政治或者政治统治的基础。权力的合法性更多与社会的公共意志结合在一起，只有为社会大多数人认可或者反映大多数人需要的政治权力才是合法的，才能够具有持久存在和发展的可能性。正如莫里斯·迪韦尔热所认为的：权力的合法性只不过是出于本集体的成员或至少多数成员承认它为权力。^{[5] (p117)}所以，权力合法性的唯一基础就是本集体的价值取向和标准体系为社会大众所接受。由此可见，不被社会大众的多数所承认的权力是没有合法性基础的，也是不会长久的。在这种情况下，社会治理就需要更多地考虑政府治理的民意基础。甚至可以说，法律的制定、政策的执行、政权的更替，更多是以社会民众的自我决策所决定的。

（三）历史分析法。用马克斯·韦伯认为，社会发展是一个不断理性化的过程，政治合法性的种类可以分为三个方面，即传统型权威、个人魅力型、法理型。^[6]传统型权威是传统社会的权力更替模式，人们之所以认为这是合法的，因为自古以来都是这样进行的，权力是世袭的，人们是必须认可的。个人魅力型权威则是建立在统治者个人魅力的基础上，一方

面这种合法性是基于领导者个人所具有的特殊才能或特殊品性，另一方面，也有可能统治者将自身才能或品格特征的神化。但无论如何领导者已经具有了与一般个人所不具备的才智和能力，具有吸引普通大众的个人素质。法理型统治是建立在公共认可的法律规则之上的，具有制度的权威性。社会对统治合法性的认可并不是基于传统的力量，也不是因为领导者的个人因素，而是基于对制度的认可。相比较而言，法理型统治比传统型和个人魅力型权威更具有合理性和持久性。哈贝马斯认为，发展中国家在由传统社会到现代社会转型的过程中，由于传统的政治权力合法性基础在不断丧失，而新的制度规则却在建立之中或者根本没有建立。在这个过程中，统治的合法性有可能不断得以消减甚至最终丧失，这就产生了合法性的危机。^[7]

（四）话语分析法。麦克斯怀特的《公共行政的合法性》一书是关于合法性分析的典范之作。麦克斯怀特认为，“话语”理论有助于我们思考所有的合法性问题，是一个有力的方法论工具。麦克斯怀特通过对公共行政合法性的话语分析认为，根本不存在所谓客观中立的学术话语，所有的理论都是意识形态或者主体意愿的反映，就连公共行政本身也是政治意识形态合法化的策略手段。^[8]话语分析从本质上来说是一种后现代主义的分析模式，遵循的是吉登斯的结构和结构模式。这种理论分析的前提假设是，任何理论或者社会共识都是人们在长期的社会发展过程中有意无意建构起来的，而这种结构式的东西，往往是不完全正确甚至是错误的，因此，必须用“庖丁解牛”的方式进行分析，也就是所谓的“解构”——对结构进行剖析、更新、发展。由此可见，话语分析法是一种具有革命精神的批判理论，当然也是一种反思，一种以人为本的公共精神。那么，这种批判的对象是什么呢？正如《公共行政的合法性》一文所认为的，重建公共行政领域的可能性基础是实用主义，其重建的起点是“祛除、克服、放弃合法性问题的无意义的话语”。批判目的则是建立理性人的治理模式的合法性。^{[9] (p17)}

以上四种分析理论为我们研究合法性问题提供了很好的基础。事实上，以上理论尽管分析视角不一样，但它们存在着一个共同方面，即无论是主客体分析法、政治与社会分析法、历史分析法还是话语分析法，都存在一个矛盾与冲突的问题。主客体之间存在着矛盾和冲突，政治系统与社会系统有矛盾与冲突，历史发展的传统与现代也存在一定程度的不协调，不同话语之间的矛盾与冲突更是不可避免。因此，我们完全可以从冲突论的角度来进行合法性问题的研究，考察不同冲突的实质及其成因，从而有效阐释现实的公共行政管理问题，推动公共行政的改革实践。

二、非营利组织与政治体系的合法性冲突

上文从理论方面说明了合法性冲突的可能性及其成因。合法性冲突的后果有可能是政治实体合法性的消减，但是如果能够将矛盾控制在一定的张力之内，不同权力实体或者权利主体的有序竞争则有利于同时提升两者的合法性，这就是合作双赢，否则就是零和博弈。这种状况在非营利组织与政治体系方面表现得非常突出。

我国的非营利组织是在 20 世纪 80 年代开始快速增长。而在之前的 50 年代一直到改革开放前的 70 年代，中国大陆各类社团和群众组织的数量非常少，50 年代全国性的社团只有 44 个，60 年代也不到 100 个，地方性社团大约 6000 个。1989 年，全国性社团剧增至 1600 个，地方性社团达到 20 多万个。1989 年后，由于政治方面的原因，民间组织的发展在短时期内有所缩减，但不久后重新回升，到 1997 年全国县级以上的社团组织有 1848 个。据初步统计，从事民间服务的民办非企业单位，1998 年已经达到了 70 多万个。^{[10] (p329-330)} 20 世纪末、21 世纪初，中国的非营利或非政府组织有了新的发展，呈现出前所未有的繁荣景象。在非营利组织的发展之初，我国的非营利组织大多具有官方的背景，即非营利组织必须挂靠在政府行政部门或者事业单位里。通过挂靠捆绑的方式加强了对非营利组织的监管。这种管理方法，从监督方面来看当然是非常有效的。但产生的不良后果却是非营利组织对政府的依赖性非常强，有时这些非营利组织还打着政府的旗号进行不那么正当的赢利活动，激起了民众的反感情绪，反而给政府部门的合法性认可带来负面影响。随着改革开放的进一步深入，以及人们对非营利组织认识的不断深化，无论是政府官员还是学者等有识之士都充分认识到非营利组织与政府组织是不同的两个体系，应该将两者的功能区分开来。政府应该加强自身的公共服务和社会管理的职能，而不应该将非营利组织包办起来。当然，在如何发展中国的非营利组织方面，目前还是没有达成共识，这是当前非营利组织立法方面存在困难的根源所在。这也在一定程度上造成了在非营利组织的管理方面制度供应不足。

对于非营利组织的界定，著名的非营利组织研究专家美国约翰·霍普金斯大学的萨拉蒙教授认为，非营利组织数量和规模上的迅速增长意味着真正的“全球结社革命”的出现，他用“全球公民社会”来概括非营利组织的发展浪潮。^[11]同时，萨拉蒙概括了非营利组织的五个特性：（1）组织性，这些组织都有一定的制度和结构。也就是说，非营利组织首先是一种正式的组织，具有其他组织共有的普遍性特征；（2）民间性，这些机构都在制度上与国家相分离；由国家政府创立的组织不能称之为“非营利组织”。像我国的挂靠在政府行政部门的公益组织，如果严格来说，不应该是真正意义上的非营利组织，只能说是“准官方组织”或者是官办公益组织；（3）非营利性，这些机构都不向他们的经营者或“所有者”提供利润；但是，这并不是说非营利组织不能产生利润，因为从目前的情况来看，如果没有政府公共资

源的支持或者社会的捐赠不足，加上非营利组织本身不具有筹资能力，非营利组织最终是要倒闭的。所以，非营利组织不是不能产生利润，而是不能将组织运营产生的利润用于组织成员或者用于个人的分配，这就是非分配约束原则；（4）自治性，非营利机构应该是独立处理各自的事务的，是一个独立的实体，对自己的行为负完全责任；（5）自愿性，这些机构的成员不是法律要求而组成的，这些机构接受一定程度的时间和资金的自愿捐赠，自愿形成，也自主自愿地开展各种社会服务项目。在此基础上，沃夫进一步归纳了非营利组织的五项特质，包括具有服务大众的宗旨、不以营利为目的的组织结构、有一个不致令任何个人私己营利的管理制度、本身具有合法的免税地位、具有可提供捐助者减（免）税的合法地位。^[12]从以上两人对非营利组织的论述来看，非营利组织是以服务公众为自身目标的，而不是寻求个人私利，是一种自觉自愿的活动，不具有任何的强制成分，因其公益性，国家往往通过免税的方式支持非营利组织开展的活动；因其自治性和自愿性，国家应予以适当监管，进行正确引导。

从中国非营利组织的实际运作来看，运行得比较好的非营利组织主要有两大类。一类是具有政府公共资源支持的非营利组织，因为具有政府行政资源及公共资金的支持，这类非营利组织不仅得到了政府的认可，其作为权利主体的合法性容易得到社会的认可；另一类是具有国外资金支持的非营利组织，这类非营利组织常常具有国际性背景，甚至是国际性的非营利组织在中国的一个分支机构，所以，运作正规，开展的活动有声有色，以其绩效获得了社会大众的认可。还有一类非营利组织是由一部分社会成员自愿组成的，仅靠一些捐赠和志愿活动开展工作，没有任何政府的注册许可，也没有接受政府的管理和资金支持。从近几年我们的实证研究来看，这类非营利组织是我国目前存在的数量最多，但其确切的数字尚没有任何统计或估算。以上三种类型的非营利组织，第一种由政府支持而运行良好的非营利组织一般不会对政府的政治合法性产生不良影响，如果这些非营利组织绩效良好，具有很好的社会效益的话，反而有可能增加政府合法性的资源。但是，需要防止这类非营利组织“泛政府化”的趋势。也就是说，政府可以采用购买服务的形式来利用这些组织承担本应由政府履行的功能，但不应该直接出面运营这些非营利组织。这一点无论是官方还是民间都基本达成了共识。

由国外资金支持而运行的非营利组织也有人称之为“洋基会”，往往引起政府部门的不安。这倒不是这些非营利组织在中国干了什么坏事，恰恰相反，这些非营利组织在中国做了很多好事，比如在“洋基会”在中国贫困山区开展的扶贫活动，以及他们对外来工子女教育的帮扶项目，艾滋病预防行动等等，都体现了人文关怀和普世精神。政府担心的主要是大量外来的非营利组织的涌入所带来的意识形态方面的问题。一般来讲，不同的组织具有不同的组织文化，“洋基会”也一样。尽管外来的非营利组织从主观上来讲，并不一定是到中国来

改变中国民众的意识形态、思想观念的，但客观的效果却是必然性地带来了西方的生活方式和价值观念，由此影响自己的服务对象。这就是本文所说的合法性冲突问题。中国作为一个发展中大国，存在着种种深层次问题，这些问题是要通过改革逐步解决的，但贫富分化的进一步拉大势必引起社会上部分人的不满。在这种情况下，“洋基会”所开展的各种非营利活动是具有广阔的市场的。而接受服务和资助的民众必然会进行对比，他们会认为，政府解决不了的问题，是“洋基会”帮他们解决的，政府没有关心的问题，“洋基会”在关心。这种对比产生的后果可想而知，是政府自身行政合法性的消减，而“洋基会”的社会认可则得到了提高。但政府也不可能通过取缔“洋基会”的方式达到提升自己行政合法性的目标，因为政府必须考虑到自己的国际形象，也要考虑到取得这些非营利组织所引起的民众的愤怒。一般的百姓并不一定会从大局出发来考虑问题的，而是从自己的实际利益出发考虑问题，这是很自然的事情。所以，不管是政府组织也好，非政府组织也好，只要真正照顾到民众自身的尊严，并能够为其提供生存和发展所必须的资源条件，组织的合法性就有可能得到社会大众的认可。所以，“洋基会”的介入，在一定程度上对政府的合法性产生了影响。当然，在现时代的中国，“洋基会”的中国准入还非常严格，中国境内的国际性非营利组织数量也还不算太多，尚不至于从根本上影响政府公共管理的合法性基础。但是，随着全球化趋势的日趋增强，以及顺应我国加入 WTO 的实际情况，更多国外的经济组织和非营利组织都将进入我国。如果我国政府不注意这方面问题的立法及其监管，合法性冲突的情况将进一步加剧，政府调控社会的难度也将进一步增大。

此外，我国民间愈来愈多的自发性组织，这类非营利组织的发展使得公民自治成为可能。但是，由此产生的利益群体则是不可避免的。可以说，目前最需要组织的群体往往没有自己的组织，比如进城务工人员，就基本处于无组织状态。如果在类似的人群形成了自己的所谓的“非营利组织”，而又缺乏必要的引导和管理的话，显然很容易产生问题。即使不一定必然会产生与政府的对抗，也有可能增加政府公共行政的难度。所以，合法性冲突的症结是没有民众和政府所共同认可的非营利组织产生和运行规格。即使是政府所一厢情愿所制定的社会团体管理条例，由于其形式化的条文及其申办程序的繁琐复杂，而使得大多数人望而却步，索性就成立了“地下非营利组织”，根本就不去登记。因为即使登记政府也没有什么扶持，得到的反而是经常性地被召集去“训话”。久而久之，政府对非营利组织的监督和管理也不为非营利组织所认可。

三、合法性冲突的调适与非营利组织的管理

政治体系与非营利组织在合法性问题上的冲突并非是中国特产，在欧美国家两者的冲

突有时表现得更为突出。但是，作为从传统到现代转型的中国社会，作为社会主义意识形态主导的社会主义中国，两者的冲突更具有特殊性。从本质而言，一个真正意义上的非营利组织，其价值取向是社会的公共利益，而政府的基本职能则是公共管理和社会服务。所以，两者矛盾与冲突面前，还是具有共同协商的基础。也就是说，两者具有可调适性。基于中国目前非营利组织发展还处于初级阶段，许多相关的制度体系还不完善，还没有建立政府与非营利机构的良性互动，社会舆情、行业自律、社会监督都还不完善，因而，应该在这几个方面加强建设，由此才能达致两者的双赢。

（一）解决制度供应不足问题，建构普遍认可的非营利组织管理体系。无论是从主客体分析法、政治与社会分析法、历史分析法，还是话语分析法，规则体系都是一个非常重要的内容。主客体的互动需要规则，政治与社会的契合也需要规则，历史分析中韦伯认为法理型权威是现代社会的根本特性，话语分析则提倡建立实用主义、理性化的治理，这意味规则是建立在人与人之间的理性的基础上的。正式成文的规则即制度，是建立在公共意志基础上的。而目前的关键问题是，无论是建立制度还是维护制度的运行都需要成本，这种成本非营利组织本身不可能承担，所以，建构非营利组织和政府都认可的制度应该由公共部门即政府部门来承担。只有建立了普遍认可的非营利组织成立及其运作管理制度，合法性冲突的调适才具有制度基础。

（二）重视发挥非营利组织自身的作用，形成政府与非营利组织的良性互动。任何一个国家，其政府行政架构都不可能解决社会的所有问题。所以，任何一个民主和开放的国家，都注意发挥社会力量，注意引导公民的自我决策、自我管理。只有建立在宪法和法律基础上的政府与民间社会的良性互动，才是国家长治久安的保证。作为一个资源紧缺的发展中大国，我们最需要的稳定发展。有效的制度和社会治理是稳定的基础，发挥社会成员的积极性和主动性则是发展的前提。发挥社会成员的主体性，即能动性、创造性、自主性，其中的一个重要方面是让由人组成的组织也发挥作用，发挥这些组织的凝聚作用和信息传递作用，这样社会就不至于一盘散沙。当然，为了防范非营利组织与政府不必要的矛盾与冲突之关键，是引导非营利组织的行业自律，国家的适度监控和管理是重要而必要的。

（三）引导社会舆论，促成社会民众对非营利组织的监督。现代社会是一个信息社会，开放环境、媒介环境和信息环境已经形成，互联网络的普遍使用，更使得社会舆论成为一种重要的社会力量。在这种环境下，国家的教育如何提升公民的民主意识和法律意识，如何培养公民的鉴别意识和参与精神，则应引起政府部门的深入思考。事实上，教育不能只传输知识，教育的其中一个重要功能是培育现代公民，使得社会成员具有民主法治意识、公平正义

观念。国家政府不可能监控社会的每一个方面，即使能做到，也是以巨大的成本为代价。在这种情况下，社会民众对非营利组织的监督就显得必要而重要。社会监督的一个重要方面是舆论监督，所以政府应该引导媒体对非营利组织运行的监督，以免由于政府监管的疏漏，而导致的非营利组织产生的新的异化。

总之，合法性冲突对于非营利组织与政府而言是正常的。但正如著名的社会学家科塞所认为的那样，冲突并不是只有负功能，冲突也具有正功能。只要政府与非营利组织之间意识到问题的存在，积极主动地采取措施进行调适，在解决冲突的过程中就可以同时提升两者的适应和协调能力，使得两者同时达到更高层次的合法性。反之，则是一种零和博弈，对国家和社会而言都不具有正功能。

参考文献：

- [1] 江德兴等. 马克思社会化理论与政治权力德演变. 社会科学文献出版社：2005.
- [2] 格里·斯托克. 作为理论的治理：五个论点. 俞可平主编. 治理与善治. 中国社会科学出版社：2000.
- [3] 迈克尔·罗斯金. 政治科学. 华夏出版社：2001.
- [4] 周雪光. 组织社会学十讲. 社会科学文献出版社：2003.
- [5] 莫里斯·迪韦尔热. 政治社会学：政治学要素. 华夏出版社：1987.
- [6] 马克斯·韦伯. 经济与社会. 商务印书馆：1997.
- [7] 尤尔根·哈贝马斯. 合法性危机. 上海人民出版社：2000.
- [8][9]O.C. 麦克斯怀特. 公共行政的合法性. 中国人民大学出版社：2002.
- [10] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理的变迁. 治理与善治. 社会科学文献出版社：2000.
- [11] 莱斯特·M. 萨拉蒙等著. 贾西津等译. 全球公民社会. 科学文献出版社：2002.
- [12] 邵金荣. 非营利组织与免税. 科学文献出版社：2003.

Legitimacy conflict and NPO manage research

Chen Zheng Yu

(School of Government, Sun Yat-sen University)

Abstract: Legitimacy as an important concept, which draws big attention from the politics and the administration as well as other disciplines. This article argues that, there are four kinds of research ways including Hosts and visitors dichotomy method, politics and the social analysis method, the historical analysis method as well as the discourse analysis. This article has constructed a conceptual framework of legitimacy conflict in which we have studied the topic of NPO management.

Key word: Legitimacy, NPO, Management