

北京市民间组织个案研究

孙志祥

Abstract: This report is based on a case study for three Non-government organizations committing themselves in environmental protection in different types. The author describes these organizations' dimensions and dissimilar organizing modes and points out that the NGOs has a kind of organizing framework like a concentric circle, and this kind of framework is very different with the government and the enterprise. The paper also analyses why the NGOs has a very high-level performance. Finally, the author makes a evaluation and comparison for these NGOs' financial condition.

本研究中所称的民间组织在形式上与国外的“非政府组织 (Non-Governmental Organizations)”大体相当,一般指非政府的、非营利的、自主管理的、非党派的,并且具有一定志愿性质的、致力于解决各种社会问题的社会组织。从世界范围来看,非政府组织早在 19 世纪就已经存在,但直到 20 世纪 80 年代才开始受到社会各界的普遍重视,在 90 年代得到飞速发展(赵黎青,1998)。近代以来,人类创造并发展了两大社会经济发展体制:现代国家体制和现代市场体制,这两种体制取得了巨大的成就,但也存在严重的缺陷,特别是二战以后,全球性发展进程中出现了越来越多的由于“市场失灵”和“政府失灵”所造成的严重危机和社会问题,例如资源短缺、生态环境恶化、贫富悬殊等等,而非政府组织的兴起正是人类为弥补这些缺陷和解决这些危机所进行的一项重要的组织创新和制度创新。

笔者作为中国社会科学院公共政策研究中心“社会中介组织研究”课题组成员之一,从 1999 年 10 月开始,对北京市的三个环境保护类的民间组织——自然之友、绿家园和地球村进行了个案调查。调查中,笔者依据事先设计好的提纲向调查对象进行了结构性访谈,参加了这些组织的一些活动。调查于 2000 年 3 月结束。本文拟据此从组织学的角度,描述和分析中国民间组织与企业—市场体制和政府—国家体制明显不同的特征、活动方式和职能优势。

一、组织的规模与组织方式

中国的民间组织主要有两大类:社会团体和民办非企业单位。据统计,截止 1999 年底,全国共有社会团体 136841 个,其中全国性及跨省域活动的社团 1849 个,民办非企业单位约 70 万个;同期北京市的社会团体总数为 1602 个。但由于种种原因,还有很多民间组织尚未在各级民政部门的民间组织管理机关登记,而我们关注的对象应该是所有的“实际进行活动的民间组织”。笔者所调查的这三个组织具有纯粹的民间性,都是由民间发起的、不依赖于国家的经费和人员编制而存在、与政府部门或其他单位没有直接隶属关系的。他们不但代表了民间组

织除“经过民政部门登记注册并具有法人资格”之外的另三种类型: 经过民政部门登记注册但无法人资格的准合法的民间组织(自然之友)、在工商部门注册为企业法人的民间组织(地球村)、没进行任何注册登记的无合法身份的民间组织(绿家园), 而且, 他们在规模、组织结构、日常运作方式等方面也代表了几种不同的模式。

1. 自然之友

自然之友属于会员制的民间组织。该组织章程的第九条规定: 凡身体力行地保护环境, 赞同“自然之友”的宗旨和章程, 愿为“自然之友”的事业贡献力量的个人, 经申请并获理事会批准, 可成为“自然之友”会员; 凡从事或热心于环境保护事业的企、事业单位和团体, 赞同“自然之友”章程, 能在其日常生活中遵循“自然之友”宗旨, 支持并能经常参加“自然之友”活动的, 经理事一人介绍, 本人提出申请, 获理事会批准, 可成为“自然之友”团体会员。截止1999年初, “自然之友”的个人会员已经超过600人, 另有以高校绿色社团为主的团体会员20个。在外地不设分会, 但接纳外地的个人和团体为入会。

从形式上看, “自然之友”是个很正规的组织, 申请入会须填报申请表, 该会办公室存有会员的登记档案; 会员享有一定的权利, 也要承担相应的义务, 如按规定交纳每年50元人民币的会费; 退会自由, 但要备案; 理事会有权对行为有损于该会宗旨的会员予以除名。但在实际运作中, 这些规定并不能得到十分严格的执行, 特别是由于高校学生进出, 流动性很大, 绿色社团每年的成员都不一样, 有些学生毕业后无法联系, 有些社团过了几年就自行解散了。据该会会长梁从诚估计, 算上团体会员和有联系会员, “自然之友”的会员总数应在1500—2000人之间。注册会员的成分很复杂, 年龄、学历和职业分布非常分散, 既有不到20岁的学生, 也有年过六旬的退休职工, 既有知名的专家学者和司局级官员, 也有普通的个体商贩和下岗工人。会员与组织关系的密切程度视其热心程度而各有不同, 参加组织活动的随意性也很大。

“自然之友”的组织结构相对比较完善, 章程规定: “自然之友”按协会方式组织, 由会员推举产生理事和正、副会长, 任期二年, 可以连任。但实际上理事会所起的作用并不大, 因为几乎所有理事都是业余的, 居住也很分散, 真正能够召开理事会全体会议的机会很少。1999年11月召开了第二次理事会, 参加者都是活动最积极的骨干, 但不全是理事, 共20多人。会上确定了31人的第二届理事会候选人名单, 候选人包括编辑、记者、教师、社会科学研究人员等, 还包括一名大公司的总经理、一名个体商业从业者。该会日常工作主要由正、副会长等几个核心骨干负责。理事会下设办公室及资料室, 办公室主要由三四名志愿者轮流值班, 几乎平均每半年就要换人, 实际“专职工作人员”只有两人: 会长和一名办公室主任。办公室负责日常性事务和活动的组织联络, 比如编印、邮寄通讯, 接待来电来访, 通知活动安排等。办公室还负责管理一个资料室, 收集、存放许多供研究和宣传的书籍、画册、展板等资料, 会员可以借阅和使用。

活动一般以“活动小组”的形式开展, 会员可以根据自己的兴趣、爱好和特长自由参加某一个或几个小组, 每组人数不等, 也没有严格的界限, 每个小组由一二名组织和活动能力较强的积极分子担任组长, 根据会长、理事会的安排或按照组员的要求组织、联络组员开展活动, 并向会长及办公室汇报。该会经常开展活动的有观鸟小组、讲演小组、报纸小组等。平时各小组可以各自举办一些活动, 比如到野外观鸟、到中小学校进行环保演讲、组织中小学校环境课教师的交流研讨活动、编印环保宣传材料等。“自然之友”有时也组织一些由多数会员同时参加的大型活动, 例如组织会员到内蒙古和陕北植树。

“自然之友”是那种规模较大、组织化程度较高的民间组织的代表。在组织学理论中, 一般

用这两个维度衡量组织的组织化程度：一是组织程序标准化到了何种程度（称之为标准化）；二是组织的规章、程序、指导和信息交流书面化到了何种程度（称之为文牒化）（M. S. Ross, 1978: 813—828）。“自然之友”有入会的程序、比较稳定的机构设置、成文的章程、简单的会员档案和3个月一期的“自然之友通讯”，在同类组织中可以说是“组织化程度较高”的，但与那些实行科层制管理的机关和大型企事业单位等正式组织比起来，即使这种组织化程度较高的民间组织也还是非常松散的。

2. 地球村

“地球村环境文化中心”属于民办非企业单位。民办非企业单位与社会团体的区别在于社会团体是按照会员的共同意愿集合而成的群众组织，根据章程开展活动；而民办非企业单位没有会员，但是有固定人员、固定专业，向社会提供服务的实体，“地球村”有六七个比较固定的全职工作人员，都是女性。廖晓义是“地球村”的主要负责人，主持全面工作。她们最主要的工作是制作中央电视台第七套节目的一个电视专栏“环保时刻”，日常的分工和运作有些像一个摄制组。在开展其他活动时，一般也是由廖晓义和办公室主任宋庆华组织，大家分工协作共同操办。由于成员很少，其组织层次和结构相当简单，也没有正式登记的会员，但与许多本地和外地的志愿者和团体保持比较密切的联系，廖晓义将其称之为“地球村网络”，网络中只有结点，没有等级。

3. 绿家园

“绿家园”的组织形式与“自然之友”类似，但更加简单松散和非正式。由于这个组织并没有正式注册，所以也没有所谓的机构设置，但存在必要的分工协作和信息交流。该组织的主要负责人汪永晨强调“绿家园”是一个环保志愿者的群体，她只不过是发起人、召集人和联络人。成为“绿家园”的成员不须任何手续，只要关心环保、身体力行、参加“绿家园”活动的人都可以宣称自己是“绿家园”的成员，自愿登记，“合则来，不合则去”。所以，该组织的规模也无法统计，活动的参加者最多的时候有近2000人，包括各种职业、学历、不同年龄的环保志愿者。其中有近30人的“环保发烧友”是“绿家园”的核心成员，大部分是记者，也有学者、教师、公务员和普通市民。“绿家园”没有固定的办公地点和工作人员，遇有大型活动，一般由汪永晨负责外联、协调，另外一个核心成员金嘉满负责财务，一名退休的志愿者负责通知其他主要成员，这些成员再通知有兴趣的人共同参加。“绿家园”有一个固定的活动，每周二晚借用一所中学的生物实验室举办环保讲座，参加者全是“绿家园”的积极分子，这个讲座部分地具有“理事会”的职能，大家在一起交流信息，讨论问题，安排活动。

二、“同心圆”式的组织结构

从以上的描述我们可以看出，这种民间组织在组织结构上是比较松散、开放、灵活的，不存在完整严密的职位体系和层次分明的等级链条。而且，笔者在研究中发现，这种组织结构模式与这些组织的特点相互适应，对这些组织功能的发挥起到了十分重要的作用。

日裔管理学家威廉·大内认为，组织工作可以通过三种基本的社会机制进行管理和控制：市场制、等级制和家族制。每一种机制的控制方式不同，发挥作用的环境也不同。市场制最基本的控制机制是价格。如果价格设置得当，而且个人只是简单地追求个人财富最大化，结果就会产生人们的协作行动，并同时能满足个人和组织的需要。但事实上，几乎所有的组织在部门

的职责与贡献、某种产品或服务的价值等问题上都存在模糊性,不能做出精确的评估,这样,价格机制就无法发挥作用,所以,大多数组织把等级制作为对价格机制的补充,利用规章制度明确规定成员的行为,并进行监控。等级制运作的关键是法定权限,以权限大小在组织中设立若干级别,下级服从上级的命令,并自觉地接受上级的监督。家族是一种具有共同文化的组织,家族制能将组织成员的目标与组织目标融合起来,并产生出为组织努力工作的激励因素。在高度家族化的组织中,组织的决策几乎可以成为本能的行为。等级制只是三种社会控制机制中的一种,不过,市场机制的运作非常复杂并需要准确的价格信息,家族制则要求成员具有极强的同质性和稳定性,而等级制却可以在极模糊的条件下发挥作用,也不要求成员对组织具有完全的责任感,而且可以容纳基本上没有经过同化的组织成员。近代以来在全球范围内出现的工业化导致了相当大的流动性,从而对家族制起着一定的破坏作用;工业化引起的技术变革和人们相互间的依赖关系又会妨碍市场机制发挥作用。结果,等级制成了惟一能适应工业化环境的社会控制机制(吴刚,1999:119)。时至今日,等级制依然占据着主导地位,这种以正式规则为主体、设科分层的理性管理制度不但在政府机关中得到了最彻底的施行,而且被几乎所有本应以市场和价格为主要控制机制的大型企业和公司所接受。同样,军队和某些宗教组织的成员具有几乎完全相同的价值观念,从这一点上来看,可以说家族制起着决定性的作用,但这些组织也具有森严的等级体系和完备的规章制度。可见,这三种控制机制可以同时在一个组织中发挥作用,只不过发挥作用的程度由于组织环境、目标和性质不同而有所不同。

在笔者所调查的这三个民间组织中发挥作用的正是家族制的控制机制,这些组织的成员都是为了能够实现人类与自然和谐共存、保护生态环境、社会可持续发展等关乎全人类未来的目标而加入到环保组织之中的,这些目标是超功利的,不会给他们带来物质上和经济上的收益,有些人还放弃了赚钱的机会来参加活动,所以讲究投入与产出、成本与效益的市场机制在这里完全失灵。加入这些组织唯一的条件就是要对组织的目标感兴趣(“自然之友”的会费标准本来就很低,学生、有特殊困难者还可以减免,所以并未形成入会的“门槛”)。成员随时可以入会参加活动,一旦对组织有所不满或失去了兴趣就可以不经任何手续地退出组织,是一种自然、合理并且非常有效的筛选机制。这些组织都宣称成员之间一律平等,在活动中也是各尽其力,没有约束和惩罚的措施。只有一个组织的章程,不存在什么规章制度。由于组织成员对组织的价值观念和具有强烈的认同感,所以,无需别人布置也能自觉地为实现目标而努力。成员间重视分工与协作,强制与服从的色彩淡薄得可以忽略不记。“自然之友”的秘书长梁晓雁女士将这种现象归因于组织成员“心中有佛”,他们都把组织视为精神家园,对组织具有很高的归属感和忠诚度。所以,等级制在这里也没有用武之地。

这类组织除了在控制机制上与大多数组织泾渭分明之外,在组织结构和模式上也区别于占主导地位的科层制组织。很多管理学家用两分法将组织分为“规制型组织”与“情感型组织”或“机械组织”与“有机组织”,这些概念虽然强调的侧重点不同,但可以将其所描述的对象理解为具有以下特点的两种组织:一种组织层级分明、等级森严、责权明确、秩序井然、标准化程度高、刚性强、按规则办事、不考虑个人感情;另一种组织则以低复杂性、低正规化、低集权化、非标准化、具有高度适应性为特点。笔者所调查的这些组织无疑属于“情感型组织”或“有机组织”,但比同类的其他组织更纯粹、更接近极端。与这些性质相适应,这类组织在结构上也呈现出“同心圆”式的形态,也就是在组织内部不存在按照职位高低、职权大小构成的由上到下的严格的等级层次,只能依据成员的影响力、参与程度和所发挥作用大小的不同而区分为核心

和边缘。规制型组织则与此相反,建立的是一种“金字塔”式的结构。

笔者之所以用“同心圆”而不用“家族”来描述这类组织的结构特点,是因为在许多中国人的眼里,家族依然存在着尊卑贵贱、长幼亲疏的等级体制,而不完全是一个依靠亲情维系着的情感共同体。所以,用“家族制”来形容这类民间组织可能会给人独裁、专制、刻板、僵化之类的误解。而用“同心圆”来进行描述,不但可以避免这些误解,而且可以更直观、更鲜明地看出其与“金字塔”式组织的区别。以“自然之友”为例,其内部没有决策层、管理层、执行层之类的等级和层次,也没有权力和身份的高下之分,理事会构成了组织的“核心圈”,他们为组织活动花费的时间、精力最多,策划、决策、动员资源等方面的能力最强,威信最高,在社会上的影响力最大,工作积极性、对组织价值观念的认同感和对事业的热爱程度最高。核心层周围是由办公室工作人员和小组长等积极分子构成的“中间圈”,其他组织成员则成为组织的“边缘圈”。这些中间层的积极分子又是一个个小同心圆的核心,周围团结着一些边缘层成员。核心层产生出巨大的向心力和凝聚力,以吸引和辐射的方式影响其他成员,使其能更积极地参与到组织的活动中来,成员之间也是靠共同的理想、深厚的友情这类情感因素团结在一起,而不是依靠规章制度和行政命令实现这种整合。其决策、管理和执行的职能在很大程度上是合一的,重大决策由“核心圈”制定,但所有成员都可以提出项目建议,经过理事会讨论,只要是符合组织宗旨的活动,理事会就可以动员组织的力量来落实开展这项活动的各种条件。这时,建议者或其他任何适合完成这个项目的人成为了决策者,理事会成为服务者,可行性计划出台后,大家都成了执行者。

三、高水平的绩效

笔者在研究时发现,与现代社会占主流的科层制组织相比,采用“同心圆”式组织结构的民间组织具有很高的办事效率。例如据地球村提供的资料,中央电视台节目的制作费标准约为每10分钟5000美元,按此标准计算,地球村在中央电视台每周一次的“环保时刻”节目3年的制作费应为78万美元,而地球村每年得到的资助为31万美元,仅为该费用的40%。大部分电视节目的制作是依靠地球村成员的志愿性工作完成的。我们至少可以从3个角度解释这一现象。

1. 在经典的管理学理论中,从梅奥的“社会人”假设到麦格雷戈的“X-Y理论”、沙因的“复杂人”假设,再到马斯洛的需求层次理论,都论证了情感对组织绩效的重要意义。依据这些理论,增加组织的情感含量有助于提高组织的绩效水平。而那些真正具备非营利性特点的民间组织都是典型的情感型组织,即使没有完善的选拔、监督机制,组织也有理由相信每一个组织成员都会以高效的形式为实现组织的目标而努力工作,从而极大地节省了管理成本。

2. 这类组织的成员和整个组织的行为都可以被看作是价值合理的行为,因为这种行为是“以某种绝对价值为趋向的合理行动;这种行动包含了一种对某种伦理的、美学的、宗教的或其他的行为方式的自觉的信念,考虑仅为行为本身而不顾及外在的成效”(韦伯,转引自于海,1993:322)。这种“只问耕耘,不问收获”的精神成为组织成员中成本最低、效果最好的润滑剂和催化剂,与那些以各人各自的目的为取向的目的合理性行为和以这种行为为特点的组织相比,这种组织无疑减少了大量的内耗,增加了成员的投入,从而提高了效率。韦伯在其著作中强调了科层制中形式合理性对实质合理性的替代,科层制组织的成员只能“既无愤怒,也无兴

奋”地履行其职责,成为科层制这部机器的一个零件,因此他对资本主义社会科层制的发展抱极为悲观的态度。而充分尊重人的情感、具有实质合理性的民间组织的管理方式也许正是科层制的解毒剂,它成功地避免了官僚科层制的许多弊端:形式主义、组织僵化、文牍主义、缺乏主动性和创造性等。

3. 这类组织的结构简单而实用,避免了许多制度化组织为获得“合法性”而造成的浪费。70年代末期兴起的组织学“新制度主义”学派认为,按照传统的组织理论,组织应按不同的环境构建组织结构,但事实上虽然各大学农、理、工等分科不同,但其组织结构是相似的。这是因为组织生存于其中的环境,并非只包含技术、市场或其他众所周知的经济—技术因素,更为重要的是环境中还包含了一种社会所承认的“什么样的组织是好组织”的观念(或者说是意识形态)。在现代社会中,“理性化”已经变为一种“神话(myth)”,其伴随的相应“仪式(ceremony)”渗透于环境之中,构成从外部强加给所有正式组织的制度性压力,这些压力迫使所有的正式组织无论其日常行动如何,都必须不断地变更自身结构,内化各种合法性要求,以与周围的制度环境“同形”,这样才能获得合法性和认同感,而这种构建与组织的运做没有关系。这使得全社会范围内出现了正式组织的制度“同化”趋势。其结果就是造成了组织的结构与其日常活动的背离:一方面,组织为了取得并证实自身的合法性,不得不建立那些被“理性化神话”认定为必不可少的部门,并设法应付无穷无尽的礼仪活动,而这些部门和活动多半与组织的绩效无关。另一方面,组织在实践上又必须处理各种日常事务并追求绩效,而这些事务和绩效却又与这种“神话”无关(Meyer, John & Brian Rowan, 1997)。而笔者所调查的这些尚处于发展初期的民间组织显然还没有屈从于这种“制度化神话”,他们并不追求获得形式上的承认,而是把所有的资源和精力都用来开展实实在在的环保活动。这些组织中没有“仪式性”部门,也从不用费心思去达到某种标准,较好地体现了“精简、高效、实用”的原则。当然,在某些情况下对制度化环境的适应也会提高组织的绩效,这些组织的核心人士也认为其组织将来有可能走上制度化的轨道,但就目前来讲,这种松散、灵活的结构和管理方式的确促进了组织绩效的提高。

四、经济状况

本研究所调查的这三个民间组织在经济来源上完全依靠的是体制外的资源,特别是国际上大型基金会、公益组织的捐款和资助,真正是“没花国家一分钱”。

截止到1999年9月30日,“自然之友”所得到的资金共计252.6万人民币,平均每年约63万元。其中会费7.9万元,其余全部是社会各界的捐款,而国外各种基金会的资助有132万元,约占总数的52%。支出共192.2万元,主要用于各种环保项目的开支,例如给保护藏羚羊的“野牦牛队”捐款和购买交通工具、救助金丝猴、开展公众环境教育等。必要的行政开支共计53万元,占总支出的28%。开展活动时,一般要求会员自己支付所需的费用。他们建立了比较详细的财务收支账目,由办公室负责向理事会报告资金的收支情况,并向会员和社会公开。

到1999年,“地球村”共收到福特基金会、世界自然基金会等公益组织和大企业的捐款共390474美元,折合人民币约320万元,平均每年约80万元。地球村所有的项目都是不赢利的,其财务报告也对外公开,捐款机构和其他人都可以核查。

“绿家园”至今尚未得到过数额较大的资助和捐款,并且基本上没有行政性的开支,开展活动时,一般事先打听情况,做出每人要花多少钱的预算,向参加活动的志愿者收取费用,有时也

会得到一些机构的资助, 费用的使用情况向大家公布。大多数情况收支相抵。她们也收到过一些捐款, 大多是“一手进, 一手出”, 用于相应的环保项目或移交给其他主管机构。

由以上这些数字我们可以看出, 目前中国的民间组织获得以及动员资源的能力还相当有限。据统计, 1997 年美国有 160 万个非营利机构, 财产总额达到 2 万亿美元, 年收入为 1 万亿美元(杨团, 1999), 平均每个非营利机构年收入为 62.5 万美元, 是“地球村”的 62 倍, 是号称“中国最大环保组织”的“自然之友”的 81 倍。从国内来看, 他们自然不能同中国青少年发展基金会这类大型民间组织相提并论, 青基会 10 年来募集了 17.8 亿元人民币资金, 平均每年的收入高达 2100 万美元, 在国际上也颇可以傲视群雄, 但这并不能代表中国大多数民间组织的一般状况。但与大多数经过民政部门登记注册的合法社团相比, 他们的资源动员和获取能力则要高许多, 据北京市社会团体管理办公室统计, 1998 年全市合法社团的平均收入为 26.4 万元, 远远低于“自然之友”和“地球村”。

可见, 无论是与“第三部门”高度发达的现代化国家还是与实力雄厚但官方色彩较浓的各类基金会等“民间组织”相比, “先天不足”而又完全依靠体制外资源获取养份、自力更生的民间组织还非常弱小。但即使在这样“营养不良”的情况下, 这些公益性的民间组织依然能高效率地利用有限的资源, 创造了不可低估的社会效益。

参考文献:

韦伯,《社会和经济组织理论》, 转引自于海, 1993《西方社会思想史》, 复旦大学出版社。

吴刚, 1999,《行政组织管理》, 清华大学出版社。

杨团, 1999,《美国非营利组织管理》,《中国民政》第 10 期。

赵黎青, 1998,《非政府组织与可持续发展》, 经济科学出版社。

Meyer, J. & Rowan B. 1997, “Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony.” *AJS*, Volume 83 Number 2.

Ross M. S. 1978 “Bringing the Boss Back in: Employer Size, Employer Schooling, and Socioeconomic Achievement.” *American Sociological Review* 43.

作者系北京市民政局政策法规处干部, 硕士
责任编辑: 张志敏