



中国民间公益组织自律与互律之路

朱传一

一、自律问题的提出：NPO并非一片净土

在市场经济与社会转型变革期间，各类社会问题严重威胁着人们的生活稳定与进一步改善。在这一形势下，各类非营利组织（NPO）应运而生，其发展态势迅猛，在经济与社会领域发挥了积极的作用，得到公众和政府的称许。被称之为社会第三部门的NPO组织已成为社会发展中不可缺少的部分。由于它具有动员公众积极参与、公正透明、低成本、高效率等品格，人们用许多赞美和期望的言词描绘NPO的特性和社会功能，如志愿者组织、慈善组织、公益组织、公民自治组织以及非营利组织等。而实际上，NPO存在于现实社会生活中，并非一片净土。可以说，在NPO产生、发展的同时，即包含NPO内在固有的“失灵”和“缺憾”。

在近年获得一定发展的中国NPO，虽有久远的历史和文化传统，但其真正发育还是在改革开放的大潮中。它几乎是在还没有做好“育婴准备”的情况下，呱呱诞生落地，步入了一个社会激剧变化的洪流之中，面临着严峻的考验。人们需要重新认识与适应，政府法规政策还远未到位，虽然“怀胎不止十月”，仍然天生发育不良。

当前，中国NPO健康发展将会遇到来自以下四个方面的威胁：组织运作及行为的非规范性；组织及个人的腐败和争名夺利行为；由于狭隘的小农意识而引发的恶性竞争以及违背NPO的非政治化原则等问题。

当然，那些作为安置政府和事业单位下岗分流人员的“养老院”，或为本单位“小金库”创收而设立的NPO，其状况可想而知。由于法制不健全，或者管理失当所造成的某种混乱或不规范行为亦比比皆是。

综上所述，必须正视NPO发展中的NPO“失灵”。

二、来自政府及法律方面的监督：一种强制性“自律”

各国政府对NPO都是采取扶持和严管的双向强化方针。政府对NPO采取扶持的方针是因为政府越来越认识到，其在履行社会职责能力方面是有限的。西方福利国家对社会事物全包下来的政策已走入绝境，扶持NPO发展成为政府的重大决策。这是由于政府“失灵”而造成的NPO的发展环境和空间。在这种“卸载”、“减肥”、“退却”和公共服务市场化的政策下，NPO可发挥更大的作用。

同时，政府也不断加强了对NPO的管理。这是因为：

- 1、公共部门和市场的相互渗透，造成旧的互惠组织逐渐演变为纯商业组织；
- 2、政府对NPO财政支持力度加强，NPO使用公共资金时的社会责任，亦引起更多的关注；
- 3、政府把NPO作为一种政策工具，由于公共部门和NPO之间的界限日趋模糊，政府对日益发展的NPO的不适应感和相互关系的不完善便更加显露出来。

因而，一方面，政府对涉及NPO的政策法令应不断适应经济与社会的变化；而另一方面，任何NPO组织必须合法运作。它首先必须遵守适用于NPO的法律、法令，承担其他法人相同的责任、制裁与刑罚。如果说，NPO组织要树立守法意识也是“自律”的一项内容的话，那么这种“自律”应是强制的、必须的；如果NPO缺少自律的制约，就可能导致自身的腐化。

三、自律：NPO的社会责任

社会公益组织的资金及其他物质资源，除部分来自政府直接或间接投入外，将会有越来越多的部分来自社会，即国内外非营利组织、民间团体、企业以及个人的捐赠，因此，接受社会监督、向

社会交待、向捐赠人负责是NPO必须承担的责任。

从法律意义上讲，只有政府才可以制定NPO的法规，才有权通过法律规范NPO的行为。但许多国家的实践证明，自律条款对NPO是有效的，在某些情况下，甚至比来自政府和传媒等他律更有效。

自律对于某一个NPO组织或对于某一行业、领域甚至整个NPO组织，都是很重要的一种自我约束的行为规范，是NPO组织能力建设的重要内容。

NPO自律规范大致有以下三个层次：

首先，任何一个NPO组织都有用以约束自己成员（董事、员工）的行为标准和道德标准，设有禁止图利于个人，禁止有关非常规交易等议题。此外，还有NPO组织的伦理守则，比如“回避制度”、拒绝收受所有同其职务有关的贵重礼品；要求董事、干部和员工使用便宜合理的交通工具和选择价格中等的住所等。

这些行为规范准则的目的，在于确保参与NPO的个人皆可以注意到潜在的不当行为与权利滥用。

第二层次的自律，是指某些领域的NPO联合制定并共同遵守的行为和道德标准。国外常常是由联合组织及协会共同制定行业自律条款，自律虽然是自觉自愿的，但有些机构有时还是把对行业自律条款的遵守承诺作为加入联合组织的条件之一。这种约束对联合体整体来说是自律，但对联合体各个成员来说则是互律，即自愿的他律。对我国NPO来说，目前还缺少这种机制和它产生的动力。

第三层次是指由民间专业NPO组织所专门从事的NPO自律行为。如美国有一种称之为“看门狗”的NPO组织，其主要工作任务就是监督NPO的活动，对一些NPO加以评判、品头评足、“找碴”。从NPO整体来说，也是自律机制，但对某一NPO来说，可以说是说互律或他律。

四、国际经验之借鉴和中国非营利公益组织自律守则

总结国际NPO的发展经验，特别是自律的过程，有助于建立中国NPO的自律机制。以下几点值得关注：

1、非营利组织本身具有非政治性与非宗教性，这符合中国国情及非营利组织发展的现状，应成为守则之一；

2、志愿精神与志愿组织的建设应同步进行，坚决抵制社会中各种形态的腐蚀与异化；

3、民间公益组织的组织建设与政府有关的法制建设完全有可能相互促进，而且民间公益组织的自律也离不开国家的法制环境；

4、社会结构中三大部门间在自律、互律与他律方面的密切合作极为重要，各类支持性组织的建设与发展迫切需要得到更大鼓励。

从国际上NPO自律分析中可知，越是法制健全、发育健康的国家和地区，其自律越有效。因而，我们不能仅从NPO本身谈自律，NPO是在整个社会大环境中生存、发展的，自律问题也要在发展中、在社会运动中逐步发展和完善。NPO自律需要同下面五方面的客观环境相约、相辅、相成。

其一，NPO自律必须与和NPO发展相应的较为宽松的法律和社会环境相适应；

其二，NPO自律必须在有正常、可靠的经费来源和渠道的情况下才有实现的可能性；

其三，需要有和谐、有效的NPO间横向协作的互动机制，才能产生相互监督、合理竞争和共同发展的气氛；

其四，需要中国NPO组织的自律能与本国传统文化、道德、伦理观念密切结合；

其五，NPO自律需要政府、企业及全社会的共同参与，NPO的自律是随着社会的持续发展、社会文明的不断进步而逐步完善的过程。

是否可以认为，当前中国社会并非缺乏公众的公益与互助精神，而是缺乏鼓励和维系NPO健康发展的行为规范和社会机制。

我们建议，NPO组织应就自律、互律和他律问题进行进一步的讨论，讨论应有政府、相关社会组织、学者及有关方面参加；还应组织进行案例研究，汲取国内外的经验和教训，拟定符合中国国情的自律和互律条款。

下面，我们提出一些有关中国NPO自律守则条款的建议，供大家讨论：

1. 坚持机构的公益目的，促进社会的进步和公正；
2. 坚持非营利组织本身的非政治性与非宗教性性质；
3. 坚持活动的非营利性原则，不谋求任何个人或家庭成员的私利；
4. 坚持财务公开，工作透明，每年公布年度报告，接受社会监督；
5. 坚持机构之间信息互通、资源共享、合作互助与互律的原则，反对任何形式的恶性或不平等竞争，反对任何侵犯和损害同行利益的行为；
6. 尊重并维护同行的知识产权，商标权等；
7. 坚持自主、自立原则，建立健全理（董）事会及机构的管理体制，反对机构的某些官僚化和行政化倾向；
8. 遵循公正、合理的资助和评审原则，不以任何理由或方式违背机构制定的政策、原则及工作程序；
9. 坚持廉洁奉公、全心全意为公共利益服务的道德风范。

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)