

# 独立与互动：当代中国 NGO 发展路径探析

## ——基于对香港国际十字路会的考察

朱琬宁

(南京大学 公共管理学院, 江苏南京, 210093)

**摘要：**国际十字路会以通过服务及支持原有的福利机构的方式，帮助它们达成目标。在财政和运作模式上，因避免在资金上的发展限制和对赞助方的依赖性，它有着很强的独立性和很高的自我运转机能；因避免涉及现金和金钱的交易和流转使十字路会拥有廉洁的本质，凸显了慈善的特质，而获得政府和社会各界对它的支持，得以持续发展。法律体制的不完善，政府与社会环境缺乏支持以及 NGO 自身管理运营上的问题，是中国 NGO 发展道路上的主要障碍。

**关键词：**非政府组织；运营模式；财务管理；公民精神

**中图分类号：**C93-05

**文献标识码：**A

**文章编号：**1672-3104(2009)04-0492-05

随着中国社会的发展与前进，象征第三部门与公民社会崛起的非政府组织也在中华大地上蓬勃发展起来。然而，法律体制的不完善，政府与社会环境缺乏支持以及 NGO 自身管理运营上的种种问题，造成了中国 NGO 发展道路上的障碍。相对于内地来说，香港在 NGO 的发展方面有着较为成熟的治理模式，主要体现在 NGO 的自身运营，提供服务，政府支持以及社会地位等方面。本文通过对香港国际十字路会这家 NGO 的组织运作情况的描述和分析，阐述 NGO 发展中需要注意的问题以及如何克服困难逐步发展，着重分析该组织独特的运营模式和财务管理手段，从而总结出针对中国当代的 NGO 发展的重要启示和可以学习的经验。

### 一、香港国际十字路会的运营方式与特点

国际十字路会是一间在香港注册成立的非营利机构，始创于 1995 年，其主要宗旨是收集香港的各种高素质剩余物资，再将之转送给各地有需要的人，包括孤儿、长者、伤残人士及天灾受害者等，同时承诺绝不会将获赠的东西出售。因此，国际十字路会是名副其实的一个需求与物源的交汇点。

世界各地许多福利机构都致力于满足当地的需要，而国际十字路会则致力于服务及支持这些原有的福利机构。许多基层的福利组织因为缺乏所需的资金和配套设施令工作难以开展，而十字路会的目标就是帮助它们达成目标。据组织的负责人说，很多人都会有这样的疑问——“我所捐出的金钱，有多少会真正到达有需要的人手中？”经历了最近发生的四川大地震的中国公民对这个问题一定会有更深的共鸣，广大群众包括很多没有收入来源的学生也都积极参与捐款，而事实上这些钱是否真的能如数交予那些受灾的人手里，即使是政府也不能给与肯定的保证，这也是大多数慈善机构都面临的一个严峻的财务问题。而对于国际十字路会来说，需求与物源的衔接方式可以用另一种形式来解答——不是将捐款的某个百分比直接送给有需要的人，取而代之，捐赠方通过十字路会将实质的物资转送给世界各地有需要的人。

国际十字路会有他们一套独特的运营方式。首先，是他们能充分保证物品送达需要的人手中。国际十字路会只会将物品送往各地的福利组织，由这些组织监察物品的分发并保证将物品转送到有需要的人手中。同时，他们需要通过有关的相片，剪报，物品分配清单等，向十字路会报告物资分发的情况，这样国际十字路会就避免了贪污克扣物资的嫌疑也似乎没有任何的经营牟利的可能性<sup>①</sup>。

收稿日期：2009-01-18

作者简介：朱琬宁(1985-)，女，安徽歙县人，南京大学公共管理学院行政管理系 2007 级硕士研究生，主要研究方向：公共政策。

第二，是他们能尽可能减少必要的成本开支。作为一家慈善组织，十字路会尽量减少不必要的营运开支，同时，也尽量接受实物捐赠多于现金捐赠。在赈灾物资方面，它所运送的物资都是由捐赠得来而不会用钱购买，因此不会有物资上的成本支出；在航运方面，国际十字路会从不需要负担任何运输费用，所有运输服务都是免费或赞助提供的；在志愿者方面，这里的工作人员也全部为义工，不收取任何薪金。最后地租方面，香港政府以一元钱的租金把屯门的 Perowne Barracks 兵营租给了国际十字路会作为办公地点，另外，政府也把香港启德机场的部分跑道以一元钱的租金租给十字路会作为货柜存放的地方<sup>①</sup>。

第三，是他们能有效地组织物资来源。这样一个像童话般单纯和具有独立性的 NGO 是如何发展壮大起来的呢[1]？十字路会的创办开始只是一个普通的香港三口之家，一对年轻的夫妇希望通过自己的一点点努力将身边可以获得的多余物资转送给世界上那些饱受灾难和贫穷折磨的人们。1995年，他们送出了19箱救济物资，如今，它们的仓库已有多达可装满100个40尺货柜的物品；95年他们只占用170平方尺的地方，而现在组织的使用面积达到600,000平方尺；95年时他们只运送救济物资到一个地方，而现在他们运送物资的目的地已超越90个，遍及世界各地。由此可见，十字路会的发展实在令人惊叹。如组织的负责人所说，自第一项服务工作展开以来，物资就仿佛从天堂倾斜入仓库里似的。那么，这些物资从何而来？十字路会的负责人做出了解释——酒店装修捐出废弃物资，医院更新设施捐出旧仪器，私人搬迁捐出废弃物资，制造商清理库存积压，样品或者是次等货品，公司搬迁或装修，教育团体跟新设施社会团体赈灾以及其他慈善或者福利季后捐出剩余物品，这些物资构成了组织的“财富”。拿到这些救济物资后，十字路会的工作就是将它们发放到那些从事福利工作的注册机构，这些慈善机构主要针对的群体有：孤儿、老人、残障人士、贫困人士、难民营、灾区民众的医疗需要和教育需要等<sup>②</sup>。

可以看出，在财政和运作模式上，十字路会完全避免了在资金上的发展限制和对赞助方的依赖性，因此它有着很强的独立性，和很高的自我运转机能。很明显，尽量避免涉及现金和金钱的交易和流转使十字路会拥有了廉洁的本质，没有了盈利的动机和来源更凸显了慈善的本质，这也使得政府和社会各界对它的发展注入了义无反顾的支持。另外，捐赠者可以不用

担心所捐物资被出售和克扣，物资也可以百分百的被运送到有需要的人手里，真正达到了慈善扶助的目的。这些都使组织在社会上树立了良好的口碑与公信力，得到更多的信任与支持。

NGO之所以称为NGO就是突出它非政府运作的本性，而国际十字路会的运作模式则完全体现了这一特点，不依靠政府的经济支持，自身管理和发展的良性循环都得益于这样一个独特的理念与运作方法。但是我们也必须注意到，政府的支持其实扮演着非常重要的角色。比如，香港政府以一元钱的地租分别租用兵营和机场跑道供组织运作，其实这也是变向的经济支持，只是没有用现金交付的形式而已，如果没有这些支持与资源提供，组织将很难有如今的发展和如此庞大的规模。因此，政府永远是非政府组织发展的最强有力的后盾，这一点包括了法律上的规范以及经济和发展条件上供给支援。但我们也要看到，如果国际十字路会这样一个慈善组织如果一开始或者在发展的过程中带有一点牟利的商业色彩或者利己的动作，政府包括社会各界都不会像现在这样无私地提供各种帮助和便利政策。

## 二、内地NGO发展存在的问题

从外部环境角度看，政府和社会大众都未能够对NGO的发展给与足够的重视。首先，在政府部门中，还有部分人没有转变计划经济体制时期的思维方式，他们把NGO的发展壮大看成是对自己权力的威胁，因而在制度上没有给予充分的支持和帮助。这些现象的存在使得NGO所面临的社会环境十分严峻，如何打破目前的窘境，获得更多的认可和制度支持是各类NGO组织目前所面临的主要任务。

其次，目前非政府组织所面对的是双重的管理体制，即对非政府组织的登记管理及日常管理实行登记管理部门和业务主管单位双重负责的体制<sup>③</sup>。这就要求NGO在向民政部门申请注册登记前必须找到一个业务主管单位并得到业务主管单位的批准。这种制度设计虽然加强了对NGO的监督管理防止了私自设立的现象，但实际上，这种制度设计就大大提高了NGO合法成立的门槛。一方面，一些业务机关为避免承担“出事”的责任，不愿意让NGO挂靠。另一方面，许多NGO由于难以找到一个愿意被挂靠的主管单位而无法取得合法身份。这种制度上的设计使许多具有“合理性”的非政府组织始终无法取得“合法性”。“自然之友”

的会长杨东平先生就曾在2008年暑期“李韶计划”的座谈会上表示,当今中国甚至有很多NGO已经存在、运转了很多年,但在法律上仍没有一个合法的地位<sup>⑥</sup>。

另外,NGO在社会范围内的认知度不高。公民在遇到问题时还是倾向于寻求政府的帮助,而没有去考虑非政府组织。对于已存在的NGO是否会提供帮助或者会提供怎样的帮助都没有清晰的认识。这也直接影响到NGO获得社会捐助的机会,进一步导致NGO陷入运转的困境。

从NGO自身角度看,也存在不少的问题。

第一,组织缺乏管理能力。许多非政府组织虽然名义上有治理结构,但实际上是形同虚设,组织的重大决策基本上还是由少数领导人来决定的,内部管理较混乱。

第二,混乱的财务管理。绝大多数的非政府组织都面临着资金问题,这要求他们应该积极合理的推销自己,以获得更多的关注和社会认可,从而获得更多的社会捐助。但是目前国内的很多NGO还很难成功地进行市场推销,一部分则完全依赖政府给与资金支持。

第三,组织缺乏服务能力。为社会提供高质量的服务是非政府组织存在和可持续发展的前提。但是目前的非政府组织在为社会公民提供服务方面显得能力不足,大多数公民在寻求帮助时首先想到的仍然是政府。

第四,组织缺乏独立性。国外学者戏称内地的很多NGO为“GONGO”,意为“政府管制下的非政府组织”。由于我国的特殊国情和双重管理体制的确立,大量的非政府组织是从政府部门中脱离出来的,他们与政府部门有着千丝万缕的联系,呈现出明显的“官民二重性”,这样浓厚的官办色彩就使得很多国内的NGO缺乏了应的有非政府性和独立性。同时,内地很多NGO的机构、人员、设施等大都来源于政府,而一些主要领导职务也是由政府部门的领导或政府机关改革分流出来的官员担任的。这就造成了国内很多NGO对政府的有着较强的依赖性,自治程度较低。

### 三、香港国际十字路会对内地NGO发展的启示

我国内地NGO发展的环境在1978年之后发生了巨大的变化。从宏观环境看,内地相继进行的经济体制和政治体制改革,以及由此引发的社会变革打破了计划经济时期由国家垄断资源和严格控制私人活动空

间的格局,国家与市场、国家与社会的关系得以重构,从而为各类非政府组织的生存与发展提供了广阔的空间。而中国加入WTO和全球化的趋势对中国非政府组织的发展又将起到推波助澜的作用;从微观环境看,一方面,社会转型时期各种新的社会问题和社会需求不断显现。另一方面,随着中国经济的发展,逐渐形成了一个新的社会中间层,而公民闲暇时间、自由支配时间的增多也使公众参与和志愿者行为成为可能。总之,改革开放以来,中国非政府组织的发展面临前所未有的机遇。当然,在面临机遇的同时,也面临诸多问题与挑战。

通过以上分析,从香港的非政府组织发展情况中至少可以有三个方面能给目前内地的NGO的发展以有益启示,这就是法律规范、政府协作和自己的管理运营。

香港的NGO得以蓬勃兴旺地发展,很大程度上得益于有相关法律支撑和严明的条例规范。拥有一部关于非牟利团体的法律给香港的NGO的注册成立和规范发展奠定了制度上的基础保证。众所周知,内地的非政府组织现在面临的最大的三个危机,即成立危机,身份危机以及资金问题。如果连成立都无法合法地成立,那么NGO想要怎么样发展壮大,乃至成为第三部门都是十分遥远不切实际的事情。目前,我国非政府组织的法律法规,只有国务院颁布的《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》《基金会管理条例》,民政部颁布的《取缔非法民间组织暂行办法》《民办非企业单位登记暂行办法》等,还没有专门的非政府组织法。尽管我国政府正在积极建立有关非政府组织登记管理中较为完整的法律制度框架,但现行法规中的许多规定在很大程度上不利于非政府组织的发展<sup>[3]</sup>。我国著名的非政府组织“自然之友”的会长杨东平先生,在2008李韶社会经济考察计划的讲座中,做了关于“自然之友”的报告,详尽地回答了各种问题。报告中他指出现在中国NGO所面临的最大挑战就在于起步阶段,很多很有群体力量和发展前景的组织和群体都在注册阶段遇到阻碍。由于政府的限制管理,许多团体无法获得合法的组织身份,很多已经在社会上颇有影响力的非政府组织至今仍是在“非法”运行着的。而这种尴尬的处境与地位不但限制了组织进一步发展的空间,也使得这些组织很难得到大多数公民的认可和信任<sup>⑦</sup>。在当代中国,老百姓还是更愿意信任政府,出了问题第一个想到都会是——找政府解决。这样一种普遍的心态影响了非政府

组织的发展，缺乏来自公民社会的支持与力量供给，非政府组织就彻底失去了发展的原动力和力量源泉。另一方面，NGO的财政管理需要有相关的法律约束和统一，比如在审计核算的范围和规范，公开年度财务报表制度等方面都应该有明确的法律条文进行规范管理，从而有利于政府与社会的监督。因此，从严明公正的注册程序到涉及资金的来源和管理等，在法律上缺少的明确规范，是我们发展NGO事业中亟待解决的问题。

不管非政府组织是否依靠政府的资金支持，都不能否认NGO的发展是离不开与政府的协作与互动的。就像国际十字路会这个案例中分析的一样，表面上政府并没有向十字路会捐赠任何的金钱财物，但是仅仅就是以一元钱的地租分别将部分香港兵营和机场跑道租赁给组织运营就已经是一项十分慷慨的资助。但是我们也要看到，国际十字路会的行为并不是利己的，而是帮助了政府解决贫困与受灾民众的问题，两者是相互支持相互补充的关系。这就是国际十字路会得到政府以及社会各界无私援助的主要原因。慈善是人类共同的美德，在组织运作避免了私欲追求的情况下，政府部门或者公民社会都会毫不吝惜地伸出援助之手。国际十字路会的发展与成就，是政府部门、社会公民与非政府组织之间具有良性循环关系的结果。内地的NGO组织经常面临的问题就是缺乏来自政府和大众的信赖，捐赠者和单位很容易担心自己捐出的财物是否真的能到达需要帮助的人手中，因为确有很多的负面案例让人们忧心忡忡。

想要将NGO的规模做大，获得更多的信任与资源补给，增强NGO组织在社会上的影响力，除了要促进法律的规范，积极获得政府的支持与合作，配合相关管理条例的实施外，还需要组织完善自身的管理系统。核心问题就是财务管理。在国际十字路会的案例中，在它的官方网址上每个财政年度的财务报表都可以很方便地查阅到，所有经济信息都是及时、公开、透明的，利于接受政府和社会各界的监督审查，这也是获得政府和社会公民信任的基础保证。相对比，内地的NGO在财务管理上存在着收支管辖不清，无法及时公布披露经过审核的报表的问题，这也是政府与公众很难对NGO组织产生信任的很大原因。打开国内NGO的官方网站，大多很难查阅到及时详细的财务报表，至于成本支出的明细账就更加模糊不清。国内著名的环保非政府组织“自然之友”在组织章程中明确写道，

“第五章 会费和经费——第二十条：‘自然之友’的全部收入都将用于开展其环保活动，财务公开，定期向会员及捐助者公布账目”<sup>[4]</sup>。而当我们打开组织网页时，却很难找到有关账目公开的页面。从内地NGO的资金来源结构中，来自国内捐款的资金仅占总收入的8%左右，而根据美国独立部门的统计，美国非政府组织收入来源中，仅私人捐赠就占到19%<sup>[5](58-59)</sup>。从这一组数据的对比中可以看出，内地NGO的募捐收入是比较少的。但是，这并不意味着中国民众和企业不愿为NGO捐款，更不意味着中国没有乐善好施的捐赠精神与文化传统，而是由于中国大部分NGO缺乏社会公信力。捐赠人和非政府组织之间存在严重的信息不对称，财务信息不公开，捐赠人难以监督其捐款的使用情况。一些NGO由于混乱的财务管理和暗箱操作所引发的贪污、徇私和低效率等丑闻，更是引发了严重的社会不信任，这极大的削弱了内地NGO通过募捐而获得收入的能力<sup>[6]</sup>。因此，想要获得政府和民众的信任，与政府真正建立起合作互信的关系，就必须加强组织的管理运营，尤其是敏感的财务管理方面，使组织的发展和运作形成良性循环，积极寻找可以拉拢的支持力量。另外保持经济上的独立性，要保证组织的工作目标的单纯性，避免可能的贪污和盈利的机会，在政府与公民社会间形成强有力的第三部门。与政府互相弥补不足，相辅相成，起到政府与公民社会之间的纽带作用。

#### 注释：

- ① 这个案例来自笔者的调研和访谈。笔者于2008年7月参与了2008李韶社会经济考察计划，其中有一站为“国际十字路会营”。所收集资料来自于笔者在十字路会的访谈以及国际十字路会的网站。
- ② 根据1998年10月25日颁布的《社会团体登记管理条例》第六条规定：“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上地方各级人民政府授权的组织，是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位（以下简称业务主管单位）。”
- ③ 来自杨东平2008年李韶社会经济考察计划十周年晚会的讲座。

#### 参考文献：

- [1] Malcolm, Sally Begbie. Crossroads—The story[DB/OL]. <http://www.crossroads.org.hk/our-work/crossroads-the-story>,

- 2009-07-16.
- [2] Malcolm, Sally Begbie. Frequently Asked Questions: Global Distribution[DB/OL].  
<http://www.crossroads.org.hk/our-work/what-we-do>,  
2009-07-16.
- [3] 朱冠琪. 我国NGO发展现状及路径选择[J]. 国家行政学院学报, 2008, (1): 89-91.
- [4] “自然之友”网站. 自然之友的宗旨章程[DB/OL].  
<http://www.fon.org.cn/channal.php?cid=3>, 2009-07-16.
- [5] 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [6] 刘贵山, 曹海军. 中国NGO的筹资困境及其现实选择[J]. 行政与法, 2007, (3): 45-48.

## Independence and interaction: the developing path of contemporary Chinese NGO —based on the study of Crossroads (HK)

ZHU Wanning

(School of public administration, Nanjing University, Nanjing 210093, China)

**Abstract:** Crossroads helps charitable organizations to achieve their goals by providing unique services to support them. In the fields of finance and operation, since it avoids both the limit of fund development and the dependent relations to the sponsors, Crossroads is independent and has a very high self-operation function. For uninvolved in the cash transaction, Crossroads could be able to maintain its uncorrupted essence, which highlights its charitable character so that it wins support from both the government and other parts of the society, hence, to realize sustainable development. The imperfectness of legal system, the lack of support from the government and social environment as well as the problems in the NGO's own operation management have created the barriers on the path of Chinese NGO's development.

**Key word:** non-government organization; operating model; financial management; civic spirit

[编辑: 颜关明]