

# 悖论与困境 志愿者组织合法性问题分析 \*

王修晓 张萍

**摘要** 组织社会学的新制度主义学派认为,“合法性”机制是理解和解释众多组织现象的重要分析视角。我们在对志愿者组织进行调查和案例分析后发现,“合法性”困境是阻碍和制约志愿者组织发展的主要因素之一。破解志愿者组织面对的“合法性”困局的关键,在于统一“形式合理性”和“实质合理性”,调整制度环境和规范标准之间的内在张力,这样才能在制度层面为志愿者组织的发展提供长效激励机制。

**关键词** :合法性困境 志愿者组织 新制度主义 激励机制

**中图分类号** :C912.2 **文献标识码** :A **文章编号** :1004-0730(2012)11-0097-05

在过去 30 余年里,随着改革开放的不断深入,我国的志愿活动和志愿者组织取得了长足的发展,同时也暴露出不少问题,导致一些志愿者组织的日常运作陷入艰难境地。笔者认为,其主要原因,就是志愿者组织的“合法性”问题长期得不到合理、妥善的解决。本文以组织社会学的新制度主义学派为分析视角,结合对志愿者组织的深访调查资料,揭示当前我国志愿者组织在合法性问题上面临的悖论和困境及其导致的可能后果,并给出初步的分析和解释。

## 一、合法性 新制度主义的核心机制

从学术分析的线索来看,合法性机制是针对经济学的“技术——效率”机制提出来的,旨在理解和解释在现实生活中存在的大量偏离甚至违背技术目标的组织现象。“技术——效率”机制告诉

我们,组织行为是追逐私利的结果,而实现私利的最佳手段就是提高效率,即以最小的投入和成本,获得最大的产出和收益。但在社会生活的实际运作中,除了单纯私利驱动的组织行为,我们还能看到很多与组织的效率目标不甚相关的组织现象,例如很多国有企业在连年亏损的情况下,还纷纷响应政府号召,积极参与慈善和公益活动。这些“不务正业”的组织活动,远非“技术——效率”机制所能解释,那么是否另外存在某种如果不是截然相反,至少也是并行补充的组织逻辑呢?

在组织社会学的新制度主义学派看来,“合法性”(legitimacy)就是这样一个替代性的分析框架,且是具有核心地位的解释机制。所谓合法性,指的是“那些诱使或迫使组织采纳具有合法性的组织结构 and 行为的观念力量”<sup>[1]</sup>。这里说的观念力量,可以称之为广义的制度(institutions),既可指正式的规章制度,例如法律条文、行政规章,也可以是非

正式的观念性力量,如文化习俗、道德规范和社会期待等等。它的基本逻辑是:作为某种想当然、且被人们广为接受(taken-for-granted)的社会力量,上述制度模式具有涂尔干“社会事实”意义上的外在约束性,引导并规范着个体、组织的行为选择。

从上面这段话里不难理解,合法性逻辑内含两个作用机制:一是任何组织都处在一定的制度环境里,规范的力量迫使组织调整自身行为,采纳、吸收环境的要求和规范。这里,制度被理解为一种强力(coercion),组织的行为特征是被动选择的结果;二是制度本身具有一种吸引力,诱使组织“自愿”按照环境规范的标准行动。如是,则制度是一种具有能动性的惯习(habitus)结构,组织行为是组织自觉内化环境变量的外显反应。迪玛久和鲍威尔在一篇讨论组织趋同性的文章里给出了合法性逻辑的三个作用机制——强迫、模仿和规范<sup>[2]</sup>,蕴含的也是这两种道理。我们在针对各类志愿者组织的调查时发现,正如权变理论说的那样,“组织的最佳结构取决于一个组织所处具体的环境条件、技术、目标和规模等等”<sup>[3]</sup>,而“合法性”要求,则是制约志愿者组织发展的一个关键变量,也是影响其能否建立长效激励机制的重要因素。

## 二、悖论与困境:志愿者组织的合法性问题

我国的志愿者组织经历了十年大发展,目前已经形成由中国青年志愿者协会、35个省级志愿者协会、2/3以上的地市和区县志愿者协会、2000多个高校志愿者协会以及19万个志愿者服务站组成的覆盖全国的志愿服务组织网<sup>[4]</sup>。与此同时,志愿者组织的规模也在不断扩大。根据我们掌握的数据,仅北京市注册登记的志愿者组织,就有将近400个。

对于志愿者组织,学界普遍关注的是其区别于经济组织的一些特性,比如非盈利性、志愿性和公益性<sup>[5]</sup>,以及由于过分强调这些特性导致的种种后果,如资金匮乏<sup>[6]</sup>、服务水平低、与政府的关系模

糊暧昧<sup>[7]</sup>以及人员流动频繁、缺乏长效激励机制等等。在这里,如何建立志愿者组织的长效激励机制,成为吸引学术研究注意力的一个焦点问题<sup>[8]</sup>。在已有研究中,研究者多从志愿者个体层面入手,分析其心理动机(如奉献、自我实现、求知、社交和归属需要等<sup>[9]</sup>)、影响忠诚度的因素<sup>[10]</sup>以及组织契约<sup>[11]</sup>和角色认同<sup>[12]</sup>等;也有学者聚焦在组织的中观层面,研究志愿者组织的内部激励机制<sup>[13]</sup>和人力资源管理<sup>[14]</sup>。相对欠缺的是宏观层面的“组织与环境关系”的视角,尤其缺乏的是合法性机制角度的讨论。笔者认为,从组织所处的制度背景入手,关注志愿者组织的合法性问题,可以帮助我们理解环境变量对于志愿者组织发展的制约作用。

我们的调查始于2011年3月,历时两个月。在对北京市志愿者联合会(以下简称北京志联)登记在册的志愿者组织进行问卷调查的基础上,还观察、深访了几家成立不久、尚未注册的志愿者组织。这里选取三个典型案例,以阐释志愿者组织的合法性问题。

### 1.“北京市有机农夫市集”

“北京市有机农夫市集”(以下简称市集)是一个纯民间性质的公益组织,由关注食品安全、生态农业和三农问题的消费者于2010年5月志愿发起,旨在“搭建一个平台,让从事有机农业的农户能够和消费者直接沟通、交流,既帮助消费者找到安全、放心的产品,也帮助农户拓宽市场渠道,鼓励更多农户从事有机农业,从而减少化肥和农药带来的环境污染,维护食品安全,实践公平贸易”<sup>[15]</sup>。这是一个很松散的联盟,就连活动发起人对这个组织的定位也很模糊,我们从它的“官方”微博上找到这样几个关键词,可以大致帮助我们了解这个组织的宗旨和愿景:公平贸易、有机农业、城乡互助、消费者合作、环境保护、社会公正以及可持续<sup>[16]</sup>。自2010年9月以来,市集已经举办了20多届,场场火爆,市民趋之若鹜,据说“要买到东西,得十点之前来啊,市集还没开始的时候,大家就过来抢购了”<sup>[17]</sup>。市集没有固定的日期,也没有固定的地点,

“赶集”的日期和信息都通过微博和博客发布。目前,参加的农户和商户近 30 家,赶集人数从最初的 100 多人发展到 4000 多人,吸引了众多关注环境保护和生活品质的中外人士参加,微博粉丝数量突破 31000 名。

我们从市集筹备伊始就开始关注,目睹其从草创、首次“开市”、陷入混乱和困境、遭遇危机,到逐渐通过制度化渠道寻求合法身份的整个过程。2011 年 7 月 16 日,市集在北京马甸桥玫瑰公园举行。“不确定!不确定!前一天还是不确定!当天早上还有一点点不确定!当得知场地出现意外情况的两周时间里,北京有机农夫市集的组织者、志愿者就被各种不确定因素所包围。朋友、朋友的朋友、朋友的朋友的朋友等等,都加入到为市集顺利开市的努力中来。”<sup>[19]</sup>让商户和赶集市民如此焦虑的原因,是市集来了新“粉丝”:几个城管执法人员出现在市集,四处询问、打探,向活动的发起人索要“有关部门”的批文,说“这需要市公园管理处的批准”,并问“你们有没有在民政部门登记注册”。虽然经过反复解释和协调,事情终于得以平息,但这次“意外”让组织者、商户和众多忠实粉丝开始思考:怎样能让市集获得一个“合法的身份”?于是,就有了《北京有机农夫市集筹备委员会产生办法》<sup>[19]</sup>,开始酝酿成立管理委员会,并准备到民政部门申请登记注册。他们还举办讲座,对商户和消费者进行“市集教育”<sup>[20]</sup>。此外,每次市集活动都会招募志愿者,帮助布置、打扫场地,维持现场秩序,保证“不出乱子”。

从中,我们可以明显看到一个松散的组织在外部环境的规范压力下是如何一步步通过内部的制度化和组织结构调整,来适应外界对于其“合法化”要求的。市集活动牵涉众多“有关部门”:工商、税务、城管、民政、农业、园林……这些都构成市集组织的外部制度环境,具有一种上文提到的“强力”作用。要继续生存下去,市集“不得不”按照制度规范要求去做。但是,并不是登记注册就可以彻底解决市集的“合法性”问题。获得“上面”的认可

之后,随之而来的是“下面”的质疑。在一次讨论制度和组织结构建设的工作坊上,有消费者就提出这样的疑问:“我们来参加市集,就是要减少和避开‘中间环节’,直接和农户联系。现在你们要成立一个管理机构,日常运转是不是需要经费?这些钱从哪里来?是不是向农户收取一定的管理费?如果要收费,和那些大超市有什么两样?”可见,“民间”合法性和“官方”合法性有时不能达成一致。

## 2.“泰山义工联合会”

“泰山义工联合会”于 2009 年 2 月成立,至今未能注册。根据国家社会团体管理的相关规定,对民间组织实行“高门槛准入”管理,任何一种民间组织的成立既要在民政注册,又要具备上级“业务主管部门”的挂靠管理,且地级市范围内相似职能的民间组织只能成立一个<sup>[21]</sup>。但义工组织要建立这种“挂靠”关系十分困难,因为“人家业务主管单位要多承担一份责任,不出事还好,一旦发生意外,这个单位不可避免要承担一定管理协调责任”。(“泰山义工联合会”负责人语)。正因为如此,“泰山义工联合会”至今没能取得合法身份。没有注册,义工组织就只能自发组织各种活动,不能以义工或者志愿者的身份公开进行募集资金的活动,而靠自集资金或找企业拉赞助开展活动使志愿者们非常无奈,“我们还是别人眼中的所谓‘黑人’”,一名义工这样发牢骚,“给个名份呗,这样心里也踏实”。

志愿者组织的这种尴尬处境并不鲜见。占有相当比例的义工组织没有申请注册。以志愿组织中的主要类型——各类环保组织为例,据《中国环保民间组织发展状况蓝皮书》披露的数据,我国环保民间组织在各级民政部门正式注册登记率很低,仅为 23.3%,还有 63.9%的在单位内部登记(学生环保社团在学校登记)或工商注册为民办非企业;有部分环保民间组织未办理任何注册登记手续<sup>[22]</sup>。苦于没有合法身份,在组织义工开展公益活动时,不仅没有资金来源,而且得不到任何保障,只能是“缩手缩脚”。

### 3.“环保之友”

“环保之友”是一个纯民间性质的松散的志愿者组织,致力于环境保护、禁毒防艾和应急救援等公益活动,目前未登记注册,也没有成型的内部制度和管理机构,完全靠志愿者兴趣自发组织活动。

该组织目前面临的困难也是身份问题。因为“未能注册,不方便申请一些基金会、企业的赞助,社团注册才有账户,目前使用私人账户,信度易遭质疑。如果注册下来,资金来源会比较稳定,有一些募集资金的渠道,比如向基金会申请,很多企业也会给你一些费用,赞助你一些活动,像我现在如果用环保之友的名字来做的话,因为你没注册,连账号都没有的话,它很难把这样一笔钱划给你,因为如果划给你私人账号上,很多人对此会持一种怀疑态度”。但是如果要去民政部门完成注册,“要求有一个主管单位和挂靠单位,我们找不到。听闻注册近期有放宽,不需主管或挂靠单位?待核实”。

和“环保之友”一样,“双丝带”组织主要也在做一些与禁毒防艾有关的公益活动。“双丝带”的组织结构相对完善,成立了外联部、项目部、策划部、志愿活动部,有专职工作人员。“原来 8 个人,现在这段时间因为钱都不到位,又解雇了两个,现在 6 个人”,另有志愿者 200 多名。注册也是“双丝带”面临的一个主要问题:“2008 年,当时草根嘛,觉得……需要有合法的身份,需要有这种账户,当时没法注册民非,所以注册了工商。现在挂靠在其他的一个民非组织注册的,那是一个事务所,首师大的一家社工事务所,这是民非的,我们算是他的分支机构。”由于被迫注册成工商组织,遇到很多“意想不到”的困难,比如“国外资金弄过来以后没地方托管,有地方托管以后,像现在有钱又拿不出来,财务支取非常慢”。

此外,有一些草根志愿者组织主要靠国外资金资助开展公益慈善活动,它们面临的处境更是两难:不注册,就没有“合法身份”,去注册,得找一家挂靠单位,这又会遭致资金提供方的质疑——

“老外一根筋啊,他会觉得你有上级管理单位,就不是草根组织了,因此不符合他们的资助条件。这样一来,我们的生存就会很困难,项目做了一半也不得不中止。”这里,我们再次看到志愿者组织面临的“合法性”困境。

“合法性”问题不解决,志愿者组织的发展就会遇到各种各样的限制。首当其冲的,是活动经费紧张,其次是人员招募困难。在调查过程中,绝大部分志愿者组织都反复强调上述问题,苦恼于“身份的尴尬,名不正则言不顺,你自己都不知道自己是什么,怎么伸手跟人要钱?怎么向志愿者介绍自己?”由此,我们看到,从组织发展的根本来讲,只有首先解决好志愿者组织的“合法性”问题,才有可能提供长久有效的成长激励,这是当下必须破解的最大难题。

### 三、简短的结论

目前解决我国民间志愿者组织的“合法性”问题面临着难题。学者高丙中曾区分了社会团体必须面对的四合法性:社会合法性、法律合法性、政治合法性和行政合法性,并认为,“理论上社团拥有四个获得合法性的场域,实际上一个社团可能只在其中的一个场域获得了合法性,也可能在四个场域都获得了合法性。也就是说,一些社团只获得了有限的合法性,一些社团则获得了比较充分的合法性”,而“社团组织者的生存智慧”,是“利用局部的合法性得以兴起,谋求充分的合法性以利发展”。<sup>[23]</sup>现实的情况往往是,很少有志愿者组织能够同时具备上述四种合法性,获取其中一种已然不易。更何况志愿者组织面对的制度环境也具有多样性:官方的正式制度、民间的规范压力、资金提供方的资助要求及其本身的组织目标和愿景,这些都是志愿者组织在寻求“合法身份”时必须考虑的情境变量。

根据上文的分析和讨论,我们认为,破解志愿者组织面对的“合法性”困局的关键,在于把“形式

合理性”和“实质合理性”统一起来,这就需要调整制度环境和规范标准之间的内在张力,避免“形式合理性而实质非理性”或“实质合理性而形式非理性”现象。只有这样,才有可能在制度层面给志愿者组织提供长期有效的发展激励。

注释:

[1][3]周雪光:《组织社会学十讲》,北京,社会科学文献出版社,2003年,第75页,第71页。

[2]DiMaggio, Paul & Walter Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality. *American Sociological Review*. 1983. Vol. 42, Pp. 726-43.

[4] 参见《人民日报》,《全国注册志愿者总人数达2511万》,2007年12月5日。转自人民网:<http://news.people.com.cn/GB/8159/6618794.html>。

[5] 彭晓伟:《近年来我国志愿者组织研究综述》,《西南交通大学学报》(社会科学版),2009年第5期。

[6]王绍光、何建宇:《中国的社团革命——中国人的结社版图》,《浙江学刊》,2004年第6期。

[7]孙志祥:《“双重管理”体制下的民间组织——以三个民间环保组织为例》,《中国软科学》,2001年第7期。

[8]龙永红、吴晓东:《大学生志愿服务:问题、动力及其激励》,《青年探索》,2011年第5期;高紫薇:《朋辈激励在大学生志愿服务中的探索和运用——以上海师范大学世博园区志愿者为例》,《青年探索》,2011年第2期;李敏、奚琳:《我国NPO中志愿人员的激励初探》,《南方论刊》,2007年第1期等。

[9]赵爱燕:《我国青年志愿者激励研究》,大连理工大学博士论文,2007年。

[10] 杨团:《志愿精神能够用行政方式推动吗?》,《志愿服务论坛》,2004年第1期。

[11] 叶莎莎:《从心理契约角度对我国非营利组织志愿者管理研究》,西北大学博士论文,2010年。

[12] 樊瑾:《非营利组织志愿者角色认同研究》,上海社会科学院博士论文,2006年。

[13] 汪峦:《我国非营利组织志愿者忠诚度研究》,四川大学博士论文,2007年。

[14] 肖洪海:《论新形势下青年志愿组织的人力资源开发与管理》,厦门大学博士论文,2006年;孙昊:《论公共部门和非营利组织志愿人员的人力资源管理》,《甘肃行政学院学报》,2005年第3期等。

[15] 见《有机市集的少数派报告》,《全球商业经典》,2011年8月,[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_725ab7d401010n6b.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_725ab7d401010n6b.html)。

[16]摘自北京有机农夫市集官方博客和微博:<http://blog.sina.com.cn/farmersmarketbj>,<http://weibo.com/farmersmarketbj>。

[17] 央视网,<http://jingji.cntv.cn/20110928/115483.shtml>,<http://jingji.cntv.cn/20110921/118521.shtml>。

[18]摘自一个市集商户的博客:[http://www.obeipo.com/2011\\_07/1991](http://www.obeipo.com/2011_07/1991)。

[19] 来自北京有机农夫市集官方博客:[http://blog.sina.com.cn/s/blog\\_725ab7d40100zawd.html](http://blog.sina.com.cn/s/blog_725ab7d40100zawd.html)。

[20]参见《市集的教育》,《经济观察报》,2011年4月16日,<http://finance.sina.com.cn/roll/20110416/06339701605.shtml>。

[21] 参见我国《社会团体登记管理条例》,<http://baike.baidu.com/view/438452.htm>。

[22]见《中国环境报》,2006年04月28日。

[23]高丙中:《社会团体的合法性问题》,《中国社会科学》,2000年第2期。

\* 本文为全国教育科学“十一五”规划课题、2010年教育部重点课题“大学生的志愿行为及其长效激励机制研究”(项目批号:DEA100224)的总结性成果。

作者简介:王修晓,中央财经大学社会发展学院社会建设与社会管理研究中心副研究员、博士,北京,100081;张萍,中央财经大学社会发展学院社会学系副教授、博士,北京,100081。

(责任编辑:羽林)