

国外政府与非营利组织合作的新形式

——基于英国、加拿大、澳大利亚三国实践创新的分析与展望

石 国 亮

(首都师范大学 政法学院,北京 100089)

摘要:1998 年,英国中央政府和全英慈善与社区中心签署了“政府与志愿及社区组织关系协定”,迅速在英联邦的其他国家产生了示范效应。2001 年,加拿大中央政府与非营利部门签署“加拿大政府与志愿部门协议”,2010 年,澳大利亚中央政府与非营利部门签署“全国性协议——携手合作”。三国的协议是政府与非营利组织合作的新形式,均属于国家性政策,对各该国范围内政府与非营利组织合作具有指导意义。但是,三国合作协议均不属于立法范畴,不具备法律效力,而是政府与非营利组织之间合作的备忘录,协议的效力来自政府对非营利组织的资助以及两者之间的协商。三国政府与非营利组织合作的新形式,给我国带来了如下深刻启示,即适应政府与非营利组织合作加强的趋势、拓展政府与非营利组织的合作平台、推进政府与非营利组织合作的制度化建设、建设政府与非营利组织之间合作的信任文化。

关键词:政府;非营利组织;合作;英国;加拿大;澳大利亚

中图分类号:D523 **文献标志码:**A **文章编号:**1000-5315(2012)03-0019-11

当政府与非营利组织合作帷幕拉开的时候,它实际上给人类提出了一个崭新的课题。随着经济全球化和政治民主化的进一步发展,政府与非营利组织的合作范围不断扩大,合作形式不断拓展,取得了许多创新成果。其中,最具代表性的是英国、加拿大和澳大利亚三国的政府部门与非营利组织部门签署的合作协议。考虑到现代意义上的非营利组织只有几十年的发展历史,属于一种正在成长中的社会事物,所以非营利组织与政府的关系在一个相当长的时期内都不可能定型,人类还将有着很长的创新与探索路程要走,因此,探索英、加、澳三国政府与非营利组织已经并将持续开展的合作实践,具有重要的现实意义。

一 英国:“政府与志愿及社区组织关系协定”

1998 年 11 月,英国中央政府和全英慈善与社区中

心共同签署了一项具有划时代意义的协议——“政府与志愿及社区组织关系协定”(The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector,简称 Compact)。随后,由地方政府和全英慈善组织与社区中心签署的地方版 Compact 也相继诞生。Compact 的签订使英国成为世界上第一个与非营利组织签订合作协议的国家,也是政府与非营利组织合作的最新成果。

(一) Compact 的产生

Compact 的诞生经历了一个长期的酝酿准备过程。第二次世界大战以后,欧洲国家建立了号称“从摇篮到坟墓”的福利制度。然而,进入 20 世纪 70 年代,由于经济增长速度减缓,欧洲福利制度出现了严重的财政危机。1979 年,由撒切尔夫人领导的保守党政府对英国福

收稿日期:2012-03-06

基金项目:本文系 2011 年国家社科基金重大项目“中国特色社会主义社会管理体系研究”(编号:11&ZD070)和联合国开发计划署“公平发展公共治理”项目(编号:CPR/08/512)的阶段性研究成果。

作者简介:石国亮(1972—),男,安徽芜湖人,法学博士,哲学博士后,首都师范大学政法学院副教授,南京大学服务型政府研究所特聘研究员,主要从事公共管理和青年研究。

利制度进行了大刀阔斧的改革,将非营利组织引入公共服务供给领域,这为日后非营利部门成为公共服务供给的主角奠定了基础。然而,撒切尔政府并未将非营利组织视作地位平等的合作伙伴,而仅仅将其当作政府公共服务供给中的“下级承包单位”,非营利部门和政府之间的关系一度变得很紧张。20世纪80年代中后期,英国的非营利组织开始积极倡导改善与政府之间的关系,并在个别地方政府中取得了一定的进展。1995年,英国全国志愿组织联合会发起了一项对英国非营利组织在21世纪的前景作出展望的研究计划,并委托迪肯教授组建迪肯委员会负责具体的研究;经过一年的大量调查,迪肯委员会提交了名为《志愿部门的未来》的报告,建议在政府和志愿及社区组织之间建立合作伙伴关系,并呼吁就未来关系的基本原则出台正式协议。该建议中的政府与民间组织合作的一些核心原则,构成了后来 Compact 的雏形。

此时,在野长达16年的工党正在积极寻求新的国家治理思路,其中开拓与非营利组织的合作关系、推进社区发展,也在工党的发展战略之内。工党很快意识到迪肯委员会报告的价值。非营利组织同样也在寻求同政府的合作,进而改善同政府的关系。双方一拍即合。当年,工党就与非营利组织共同发布了一项名为《共建未来》的政策文件。文件指出,政府和非营利组织之间有许多功能上的互补性和价值观上的一致性,发展一种合作伙伴关系将是可取的。文件所确定的一些原则与方法,成为 Compact 的基本内容。1997年5月1日,工党在大选中获胜,布莱尔被授权组阁,工党终于有能力将自己的发展战略付诸实践。上任伊始,布莱尔政府就推出了有别于保守党和传统劳动党的“第三条道路”,即通过政府和社会组织的合作、地方主导的社区重建以及推进非营利部门的发展,来实现多元化、包容性的社会建设目标。为了更好的开展与政府的合作,1997年7月,在英国全国志愿组织联合会的基础上,英国非营利组织组建了 Compact 工作小组(Compact Voice),代表非营利组织同政府开展合作。1997年12月至次年2月,Compact 工作小组就 Compact 向全英非营利组织征求意见,超过25000家非营利组织对 Compact 做出积极回应。至此,签署 Compact 的时机已经成熟。1998年11月,英国政府与非营利组织正式签署 Compact。这是世界上第一个政府与非营利组织合作协议,它的签署引发了25个国家的高度关注。

有三点需要说明。第一,尽管 Compact 是国家政策,但它不是立法,不具备法律约束力,它只是政府和非营利组织之间合作的备忘录,它的效力来自于政府与非

营利组织之间的磋商与合作。第二,首相签署的 Compact,适用于包括中央政府的在地域办公室、政策执行机构、非部门公共体在内的国家政府部门,惠及包括志愿和社区部门的一系列组织,但它不直接适用于地方,只不过中央政府可以向地方推荐,大多数地方政府于2000年前后签署了地方 Compact。到2003年3月止,地方政府共签署超过100份地方性协议,Compact 可以说是英国全国范围的一项政策。第三,第一份 Compact 是布莱尔政府同非营利组织签署的,此后的布朗政府、卡梅伦政府分别于2009年和2010年同非营利组织签署了 Compact,后面两份文件在内容上更加全面、实际操作性更强。

(二) Compact 的主要内容

作为第一份政府与非营利组织合作协定,存在缺陷在所难免,自签署以来,英国政府就一直在对其进行补充和修改,2000年又先后颁布了“资金与政府采购准则”等五部补充性行动准则。由于1998年版 Compact 原则有五册,比较细节化,实用性与操作性不强,在负责其实施的内部部的推动下,2005年出台了 Compact 的修订版“Compact-Plus”,将五项准则概括为每项一页的核心原则。相对于前者,后者更为简洁,操作更加明快,加强了规则的约束力。从内容上看,如今的 Compact 涉及面非常广泛,涵盖了政府与非营利组织合作的方方面面,包括合作的原则、双方的责任以及行动准则^[1]。

1998年版 Compact 首次提出了政府与非营利组织合作的原则,并被表述为八条:(1)志愿活动是民主社会至关重要的组成部分;(2)独立而又健全的志愿及社区部门是社会福利的基础;(3)在公共政策的制定与公共服务的供给中,政府与非营利组织扮演着截然不同而又相互补充的角色;(4)在为公共利益和目标服务时,政府与非营利组织应当在合作的基础上充分协商,进而实现公共政策的完善以及公共服务质量的提升;(5)尽管政府与非营利组织有着不同的职责,代表不同的利益群体,但对双方来说要做到正直、客观、尽责、开放、诚实和富有领导力;(6)为实现自身宗旨,在法律允许的框架内,志愿及社区部门有权为自己争取权益;(7)在合作中政府的角色至关重要;(8)政府与非营利组织都意识到促进公民机会平等,消除种族、年龄、性别和地区歧视的重要性。2009年版 Compact 将以上原则精炼为七个单词:尊重、诚实、独立、多样、平等、权力下放、志愿。

1998年版 Compact 对政府和非营利组织各自需要承担的责任进行了规定。政府的责任分为四个方面:(1)独立,应当尊重并保持非营利组织的独立性,维护非营利组织的法定权利和权益;(2)资助,应给予非营利组

织必要的资金援助,以保持其持续的服务和治理能力;

(3)政策发展与共同协商,在政策制定过程中,同非营利组织进行充分协商,尊重非营利组织的意见,尊重它们在相关领域取得的成就,实现公共政策的不断完善;

(4)建设更好的政府,加强同非营利组织的合作,恪守开放原则,与非营利组织一同对 Compact 的执行情况作定期的回顾,推动 Compact 在其他公共部门的顺利实施。非营利组织的责任包括三个方面:(1)资金和尽职,应当尽最大努力满足资助者或服务使用者的需求,遵守相关法律法规;(2)政策发展与共同协商,在参与政府政策制定时,应充分征求服务使用者、志愿者、组织成员以及资助人的意见,同政府展开协商,积极提出建设性意见,做好相关的保密工作;(3)一些好的做法,比如协助政府以及其他主管部门工作,帮助它们提高效率,尽量将服务使用者纳入非营利组织的活动当中,推动相应政策的实施,与政府一同对 Compact 的执行情况作定期的回顾。

2009 年版 Compact 则以承诺的形式分别从以下三个方面规定了政府和非营利组织的责任:(1)参与公共政策;(2)合理配置资源;(3)推动公平。2000 年先后颁布的“资金与政府采购准则”、“咨询与政策评价准则”、“志愿准则”、“黑人和少数民族志愿及社区部门组织准则”、“社区团体准则”五部准则,明确规定了政府应该做什么、非营利组织应该做什么。比如“资金与政府采购准则”就规定政府的关键职能:第一,尽可能地给予非营利组织参与项目设计的机会;第二,对于有关资助获得或合同中标的判定信息,要在申请表格中充分体现;第三,讨论可能的风险,并使之最利于公共部门或非营利组织的操作;第四,尊重非营利组织的独立性;第五,意识到自己对于非营利组织的合法性,在估价某一项特定服务时将相关因素纳入成本;第六,在公共采购时避免追究管理费用和一般性支出的信息;第七,及早支付费用,以便资金获得最有效的使用价值;第八,实施长期资助计划,以获得资金的优选价值;第九,适度监督,结果控制;第十,考虑联合的和规范化的监管要求;第十一,对于资助和合同结果予以充分告知。它同时规定非营利组织的责任:第一,遵循保密性,在被咨询到项目设计时,明确自己所代表的对象以及如何代表其意见;第二,申请资助时确认自己的资格;第三,有明确的责任,尤其是在联合投标时;第四,一开始就认同规范,并清醒意识到自己需要承担的风险;第五,准备好资金管理和项目资助的管理系统,并说明之;第六,诚实透明地进行报告;第七,做好设计,以在资助结束时尽量减少对受益者和组织的可能的负面影响。由此足见行动准则内容的丰富、规定的细致、范围的广泛。2010 年版 Compact 则从合

作治理的目标出发规定了政府和非营利组织的责任:(1)双方在市民社会建设方面的责任;(2)双方在公共政策制定以及公共服务供给中的责任;(3)双方在建立机敏高效公共服务供给机制中的责任以及在改进公共服务过程中的责任。

地区性合作协议的内容包括:寻找、利用资源和外部建议,加强政策间的联系,基金和支持,保持募捐和宣传推广的连贯性,咨询,合作,加强联系等等。

(三) Compact 的实施

一项政策的有效实施需要一个完善、稳定的运行机制。为此,英国政府与非营利组织通力合作,建立起一套有效的运行机制^[2]。从总体上看,Compact 的运作机制可以分为国家和地方两个层面:在国家层面上,Compact 由首相代表中央政府部门以及其他政府机构与非营利组织签署,内政部负责在政府内部促进 Compact 的实行,以志愿部门联合组织的“英国全国志愿组织联合会”为基础组建的更广泛的 Compact 工作小组则负责在志愿组织内部促进 Compact 的实行;在地方层面上,Compact 由各种地方公共机构和非营利组织联合签署,包括地方当局、地方战略伙伴、教育部门的学习和技能委员会、医疗保险方面的初级保险信托、应急服务部门以及地方志愿组织和社区组织。

具体说来,Compact 的运行有一系列组织体系,其中最主要的机构有五个。第一,公民社会办公室。2006 年 5 月,英国首相宣布附属于内政部的行动社区理事会及附属于工商部的社会企业单位合并,成立内阁办公室之下的第三部门办公室,负责政府与社会团体、社会企业、慈善团体、合作社以及互助组织等协调管理工作,同时提出旨在鼓励参与或投资的非营利组织行动方案,以促使非营利组织良好发展;2010 年 5 月,第三部门办公室被公民社会办公室取代^[3],并接管内阁办公室对慈善组织、社会企业以及志愿部门的管理权。第二,Compact 工作小组。该小组代表全英志愿组织、社区部门、非营利组织、慈善组织以及互助团体与政府各部门进行联系和协调,向政府反映非营利组织利益诉求,与政府签署协议和商榷有关事宜,可谓是非营利组织的“喉舌”。第三,Compact 年度会议。它是政府与志愿部门之间的协作平台,由政府部门部长、地方政府、Compact 工作小组等方面的代表参加,目的是对国家和地方 Compact 的发展和实施进行评议,就行动计划达成一致意见,以促进来年 Compact 的发展。第四,Compact 委员会。它是第三部门办公室于 2007 年 4 月建立的机构,主要职责是监督 Compact 的实施,并在实施过程中推动政府、社会以及第三部门之间的有效合作,增进双方的理解和互

信,及时总结和分享经验教训。第五,地方政府协会(Local Government Association,简称为“LGA”)。在地方层面,有由地方自治政府、该地的志愿委员会、警察、全民医疗体系、其他志愿组织等共同组成的地方网络平台,作为地方 Compact 的实施机构。其中,志愿委员会是在 Compact 推行过程中发展起来的志愿组织的代言机构,类似在全国层次的 Compact 工作小组。这些机构建立途径不一,有些是自下而上联合起来的,有些是政府组建并逐渐发展成独立的组织的。

在 Compact 的运作机制中,有两个方面十分重要。一是 Compact 的实施动力。作为非法律性政策,Compact 能够在全国开展开来,在各个部门和大多数地方政府中获得积极响应,一方面是其原则对政府的工作具有良性意义以及有较多元的协作平台促进,另一方面也与资金激励密切相关。二是 Compact 的纠纷处理机制。在纠纷处理上,主要的机制包括:(1) Compact 倡导组织,在志愿及社区组织感到政府部门或机构违背 Compact 协议或准则时提供帮助;(2) Compact 委员会,在监督、协调的同时,也负责处理纠纷,为感到协议遭到侵犯的某一方提供一个解决争端的机会;(3) 地方政府调查员,可以调查地方政府的舞弊情况;(4) 公共法律工程,负责提供相关的法律救济,协调 Compact 与法律的冲突和重叠。

(四) Compact 的评估

2009年,一份针对 Compact 的调查报告显示:接受调查的非营利组织中,有 91% 表示对 Compact 十分熟悉,有 46% 的正在按照协议的指导同政府展开合作;随着政府与非营利组织合作的深入,这个数字有望继续提高^[4]。但是,对于如何评价 Compact,专家们的看法并不一致。有的对 Compact 的效力产生了质疑,其中最主要的批评是认为其在实施过程中从一套全面的合作伙伴的框架蜕化为简单的购买“合同”,Compact 变得过于以金钱为中心,其他的原则实际上受到了很大程度的忽视。

在英国伯明翰大学社会政策与管理系教授尼古拉斯·迪金看来,这种说法过于片面。他认为,在 Compact 签署后的十多年时间里,志愿部门和国家的伙伴关系得到了迅速发展,除了资金,政府还积极采取其他措施,努力推动合作关系的发展^[5]。比如,英国出台了一些旨在提供资源让各组织能够对发展规划进行投资来招募新成员、进行培训、改善管理,并制定远景规划以期提高非营利组织的效率及其参与协作伙伴关系的能力的政府计划,这些计划被称为“建设者”计划,包括未来建设者、能力建设者和社区建设者,2004年以来,英国向

这些计划已经投入超过 1 亿英镑;2005 年《慈善法》的改革,扩大了获得慈善组织地位、享有优惠的考察范围,将符合要求的活动从四项提高到了十三项,改革之后慈善团体可以自行修改目标陈述,受托人的作用得到了加强,并产生了“慈善公司组织”。可见,政府在推进合作关系的发展上还是做了很多努力。

那么,Compact 的签署多大程度上可以称得上是成功的呢?答案可能取决于评估人的视角。从政府的角度看,这项合作关系政策毫无疑问是成功的,通过引入志愿团体参与服务输送,政府部门和官方机构如国民保健署额外获得了重要的资源,至少在愿望上有了比传统的政府引导项目更为有效的服务输送方法;此外,合作关系还意味着可以减少提供服务的财政开支,因为志愿部门的就业状况和工资水平有望大幅节约支出。从大型志愿团体的角度看,伙伴关系策略的主要优势是可以使获取的财政资源得到迅速增长;但是在实践中,接受公共资金会不会破坏志愿组织的独立性成了一个大问题,在协议下遵守市场行情的服务供给也许会迫使志愿组织在狭义上变得过于正式、过于职业。

二 加拿大:“政府与志愿部门协议”

英国 Compact 的签署,迅速在英联邦的其他国家产生了示范效应。2001 年 12 月,加拿大总理让·克雷蒂安签署了“加拿大政府与志愿部门协议”(An Accord Between the Government of Canada and the Voluntary Sector,简称 Accord),2003 年 12 月又签订了《良好实践准则》。

(一) Accord 的产生

在很多加拿大人眼中,Accord 的签署是理所应当的事情,因为非营利组织对加拿大来说实在是太重要了。非营利组织,连同公共管理部门和私人部门,是加拿大社会的三大支柱。加拿大联邦成立于 1867 年,加拿大第一个非营利组织的行业协会“安大略制造业协会”成立于 1871 年,可以说非营利组织是与加拿大一同成长的;而且,每天都有成千上万的志愿者工作在数千个非营利组织,为社会提供服务。据统计,加拿大现有各类非营利组织 10 万个,这些非营利组织的形式主要有行业协会、社区中心、卫生和社会服务团体、环保组织、体育俱乐部、国际发展机构、艺术团体、宗教组织、人权组织和公民自由团体等。可见,非营利组织已经成为加拿大社会生活中必不可少的一部分。

1995 年,代表加拿大全国各行业、各领域非营利组织的 12 个大型组织召开了“志愿部门圆桌会议”,目的在于加强非营利组织的声音,增进非营利组织与加拿大政府的关系,提升非营利组织的能力;会议还完善了非

营利组织的规范框架。从此,“志愿部门圆桌会议”成了加拿大非营利组织的例会。1998年,英国 Compact 的签署,促使加拿大非营利组织积极寻求与政府建立合作关系的契机。1999年,加拿大“志愿部门圆桌会议”发表了布劳德本特小组委员会的一份名为《增强实力:不断提升加拿大志愿部门的管理与职责》的报告,该小组委员会自1997年开始一直在对加拿大非营利组织的管理与职责进行研究,此次发表的报告向政府和非营利组织提出了41个建议,以提升非营利部门有效发挥作用的能力。

与此同时,加拿大政府也在试图同非营利组织建立合作关系,非营利组织在推动社会进步、营造和谐的社区氛围、构建可持续发展的环保观念、促进国家和经济发展等方面所发挥的积极作用早已为加拿大政府所重视。以布劳德本特小组委员会报告的发布为契机,非营利组织的代表与政府部门代表召开了一个联合会议,共同商讨提升非营利组织的能力,改善政府与非营利组织关系的对策。会后,与会人员于1999年8月提交了一份名为《共同奋斗》(Working Together)的报告,其中包含26条相关建议和对策。

2000年,英国女王在讲话中建议加拿大政府效仿英国同非营利组织建立长期、稳定的合作关系,女王的讲话在社会上引起了强烈的反响,对双方合作关系的确立起到了极大的促进作用。6月,加拿大政府第一次派出代表参加“志愿部门圆桌会议”,向会议提供资助并委托圆桌会议制定一份合作协议,在政府代表的参与下,会议制定了一份协议草案。在接下来的2001年夏秋两季,“志愿部门圆桌会议”向全加的非营利组织和政府部门提供协议草案并征求意见,“会议”将意见收集后,提炼为原则写入协议当中,从而构成了“政府与志愿部门协议”。完成后的协议草案,得到了包括政府在内的全社会的一致好评,要求签署协议的呼声一浪高过一浪。2001年12月,加拿大政府与非营利组织代表共同签署了 Accord。这标志着政府与非营利组织之间的合作关系进入了一个新的阶段。

(二) Accord 的内涵

从内容上看,加拿大的 Accord 参考了英国 Compact 的内容。例如,Accord 中规定了合作双方的价值理念:(1)民主,赋予非营利组织自主运作、表达言论的自由和咨询信息的自由;(2)活跃的公民意识,双方都热烈欢迎公民个人或群体积极投入到政府或志愿活动中,共同建设加拿大社会;(3)平等,以《加拿大权利与自由宣言》和《加拿大入权法案》的名义尊重加拿大公民的公民权,以《人权宣言》的名义尊重个人最基本的权利;(4)多样性,

尊重文化、语言、民族、兴趣爱好、观点等方面的多样性差异;(5)包容性,双方都希望听到不同利益群体的不同声音;(6)社会公平,保证公民平等地享有参与社会政治、经济事务的权利。

Accord 还提出了双方在合作中的指导性原则:(1)独立性,政府应当尊重和保持非营利组织的独立性,非营利组织也应当充分利用自身的独立性积极参与社会治理;(2)相互依赖,政府应将非营利组织视为平等的合作伙伴,双方应当建立一种相互依赖的关系;(3)对话,政府与非营利组织应当在各方面积极对话,对话应当开放、平等、正式、稳定,双方要畅所欲言;(4)合作与协作,政府与非营利组织应当在各方面开展合作;(5)对加拿大负责,政府与非营利组织的一切行为都应当本着对加拿大负责的态度。

Accord 同样对政府与非营利组织应负的责任作了如下规定。政府方面应当:(1)充分认识到自己立法、管理、政策、项目对非营利组织产生的重要影响,包括对非营利组织的资助、发展长期合作关系和提升非营利组织能力;(2)与非营利组织建立固定的、稳定的、开放的对话,使非营利组织在公共管理和社会服务中发挥更大的作用;(3)由部长级会议牵头发展与非营利组织的合作。非营利组织方面应当:(1)提供服务,满足社会和政府的需要;(2)代表所有的非营利组织向政府反映问题,保证每个组织都能表达自己的诉求;(3)为深入发展与政府的关系而努力。

(三) Accord 的实施

Accord 的运行机制与英国 Compact 大致相同。(1)领导机构。Accord 的领导机构由政府与非营利组织代表共同构成:在政府方面,部长联席会议负责领导工作,其中包括副总理、财政委员会主席、基础建设部长、工业部长、遗产部长、卫生部长、国家预算委员会和国家办公厅主任、人力资源部长、国际事务部长等政府多位高官,级别之高世所罕见;在非营利组织方面,由非营利部门选出代表负责领导以及协调与政府的工作。(2)监控机制。加拿大建立了联合指导委员会以及其他监控机制,负责包括定期向公众发布最新进展和相关数据、解决纠纷、就下一步的行动征求意见并达成共识、对当前的行动进行评估、商讨未来的发展战略等在内的的工作。(3)行动准则和经验总结。在政府与非营利组织合作实践中,个别地方在对话、资助等方面的一些好的做法和经验会被提炼为行动准则,用以指导其他地区政府与非营利组织的合作。(4)例会。政府部长与非营利部门代表定期召开会议,通报情况和商讨相关事宜,采取必要的行动,以增进政府同非营利组织之间的了解,增

强双方的互信。

(四) Accord 的评估

联合指导委员会每年都会就 Accord 的执行情况进行评估,并发布评估报告。2004 年的报告指出,自协议签署实施以来,政府与非营利组织的合作取得了如下成就:(1)协议的签署为政府与非营利组织开展广泛合作提供了政策性指导与支持,对于继续巩固和发展政府与非营利组织之间的合作关系具有十分重要的意义;(2)在协议的推动下,政府与非营利组织建立了一整套行之有效的机构,包括部长协商会议、志愿部门论坛、副部长指导委员会、联合指导委员会等,这些机构的设立,成为政府与非营利组织合作的坚实基础;(3)通过协议,政府与非营利组织以及非营利组织之间加深了了解,增进了互信;(4)协议实施以来,在政府的资助下,非营利组织获得了大量的资金、物资和场地,用以培训相关人员,奠定人才基础,这些人才不仅在未来会作为培训者为政府与非营利组织培训大量的人才,而且必将为发展政府与非营利组织的合作关系添砖加瓦^[6]。

三 澳大利亚:“全国性协议——携手合作”

2010 年 3 月 17 日,澳大利亚总理陆克文代表联邦政府在家、住房、社区服务及原住民事务部部长麦克林、议会社会与志愿部门秘书长斯蒂芬斯等政府要员和非营利组织负责人的陪同下,在议会正式签署“全国性协议——携手合作”(National Compact——Working Together,简称 National Compact)。此后,政府与非营利组织在该合作协议框架内建立了多方面、多领域、多角度的全面合作关系。National Compact 的签订,使澳大利亚成为继英国、加拿大之后,第三个同非营利组织签署合作协议的国家。

(一) National Compact 的产生

National Compact 的产生有着深刻的背景。澳大利亚非营利组织由来已久。早在殖民地时代,非营利组织就已经在澳大利亚人的生活中扮演着重要的角色。第一次世界大战以来,澳大利亚的社会福利服务一直主要依靠非营利组织来提供。20 世纪 70 年代,澳大利亚政府开始对非营利组织进行资助。到 20 世纪 80 年代,随着非营利组织数量的不断增加,政府在对非营利组织的管理中越来越重视业绩指标和预算分配技巧。1996 年,保守党在大选中获胜,约翰·霍华德成为澳大利亚总理,他当选不久便在一次公开演讲中称非营利组织为“既得利益团体”。1999 年,霍华德政府开始重新订立资助合同,在其中加入“保密条款”,要求接受资助的组织在举行任何媒体活动之前需要提前告知,这一规定进一步削弱了非营利组织的社会透明度,大大限制了非营利

组织在公共领域的影响力;除此之外,霍华德政府还取消了很多对非营利组织的资助,因为他认为这些组织“不够和谐”,并且以行政命令强制要求一些组织进行合并,尽管这些组织并不具备开展合理合作的条件。这种做法带来的后果就是:从前能够发出独立声音的组织现在变得沉默了,非营利组织更像是政府的分支而不再是曾经的合作伙伴^[7]。

陆克文对待非营利组织的态度则截然相反。2008 年,工党领袖陆克文上台执政后,首先废除了霍华德政府制定的“保密条款”,恢复了非营利组织的言论自由,并承诺其领导的政府“不会,而且永远不会重蹈覆辙”;陆克文政府还加强了对非营利组织的资助:向儿童组织提供 1500 万澳元贷款建立 678 个启蒙教育中心,提供 1100 万澳元补助金给社区服务站以保证其在经济危机中能够继续为公民提供必要的社区服务,为志愿者基金提供 2100 万澳元补助金支持志愿者工作^[8]。在陆克文任职期间,政府与非营利组织间的关系得到显著改善,合作关系进一步加强,这些为以后“全国性协议”的签订铺平了道路。

在 National Compact 签署之前,澳大利亚各州和地区已经开始进行政府与非营利组织合作的试点工作。新南威尔士州政府和南澳大利亚州政府最早提出要与非营利组织开展多方面合作。以新南威尔士州为例,早在 1997 年,由于受到英国的影响,新南威尔士州社会服务理事会向州政府建议,在政府与本土非营利公共服务组织之间建立一种“有着共同目标和原则,相互依存又相互补充”的合作关系,这一倡议迅速得到了州政府的积极响应。1999 年 3 月,新南威尔士州政府决定通过与社会和志愿者组织协商达成合作协议,以此作为其“家庭和社区发展促进战略”的一部分。此后,政府又颁布了一系列旨在与非营利组织携手共建一个更加平等、稳定、包容的社会的导向性文件。以这些决议和文件为框架,2006 年,新南威尔士州政府与非营利组织正式签署了《共同建设新南威尔士州协议》。各州、地区与非营利组织开展的合作实践,为“全国性协议”的制定和实施积累了宝贵的经验。

在上述因素的共同作用下,2010 年 3 月,澳大利亚政府与非营利组织正式签署“全国性协议”。作为政府与非营利组织磋商的产物,National Compact 不是立法,不具有任何法律约束力,但它适用于澳大利亚联邦境内一切国家政府部门,并惠及澳大利亚联邦境内一切非营利性组织。不过,National Compact 并不直接适用于地方,因为在此之前各州已经签署了各自的合作协议(南澳大利亚州 2003 年、首都特区 2004 年、维多利亚州

2005年、新南威尔士州2006年、昆士兰2008年、塔斯马尼亚州2008年)^[9]，但中央政府可以将其在全国范围内推荐。

(二) National Compact 的内涵

陆克文在 National Compact 签字仪式上的讲话中指出：“National Compact 是澳大利亚政府与非营利部门之间达成的协定，目的是使双方形成一种全新的、更进一步的合作关系，从而向澳大利亚人民提供更好的服务。”^[8]为此，以下内容应作为指导双方开展工作的基本理念：(1)充分认识到非营利组织工作的价值以及其社会生活中发挥的重要作用；(2)长期关注弱势群体和被边缘化人群的生活状况，特别是澳大利亚土著居民和特雷斯海峡岛民，必要时随时提供帮助；(3)双方共同努力，打造一个创新的、资源丰富的、独立的、稳定的“第三部门”。政府急需在以下八个方面开展工作：(1)记录并宣扬非营利组织的价值与贡献；(2)无论非营利部门与政府之间是否存在现实的或潜在的经济关系，政府都要保护非营利组织的自由倡导权；(3)保护非营利部门在咨询协商过程中的多样性以及在发起新倡议时的主动性；(4)提高信息分享程度，包括政府资助的研究和数据项目；(5)杜绝官僚作风，简化行政管理程序；(6)在各州、地区以及联邦政府管辖范围内，简化和改善财务的一致性；(7)改善有偿与无偿工作的问题；(8)优化拨款资助与服务购买的程序。

National Compact 的基本理念和工作思路体现出政府与非营利组织之间相互认知、相互独立、相互辅助的关系。“相互认知”包含两方面的内容：一是政府对非营利组织在公共管理和社会服务中起到的重要作用给予充分的肯定；二是非营利组织对自身角色的认知，即是在政府资助下协助政府处理公共政策、公共服务和社区治理等方面事务的部门。“相互独立”侧重于非营利组织相对于政府的独立性，这种独立性是非营利组织与政府合作的基础，双方的合作是两个独立体之间的合作，而不是一种雇佣或者隶属的关系。“相互辅助”同样包含两方面内容：一方面政府通过资助、咨询、公开等途径对非营利组织提供资金和信息上的帮助，促进非营利组织在社会中发挥更重要的作用；另一方面，非营利组织通过发挥自身优势，帮助政府完善制度、优化结构，提高办事效率和管理能力。

National Compact 的内容主要由共同的使命、共同的目标、共同的原则和共同的志向等四个方面构成，这些内容确定了政府和非营利组织的合作原则，规定了双方各自的责任。

使命宣言是双方对未来的憧憬，其中提到政府与非

营利组织应携手合作，以提高澳大利亚公民的生活水平。为此，双方确立了以下内容作为共同的使命：社会的，共同生活及分享经历的方式；文化的，基于价值观及信仰的生活方式；公民的，作为澳洲公民的生活方式；经济的，管理财务和经济的方式；环境的，关爱周边世界的方式。为实现上述使命，澳大利亚政府和非营利组织达成一致目标：将携手共同努力，全面推进社会、文化、公民、经济和环境的发展。双方的合作将会有助于建设一个更加包容、稳定的社会，大大提升澳大利亚公民的幸福感和生活质量。

实现使命宣言，就必须制定共同目标，即行动计划，其中包括：改善政府与非营利组织的合作方式；帮助非营利组织完成自己的工作；制定更加完善的政策。“共同的目标”为澳大利亚政府与非营利组织精诚合作、实现共同的使命提供了依据，为双方进一步巩固和提升双方的合作关系、增强非营利组织的服务能力、制定更加切实可行的政策和提供更为优质的社会服务奠定了基础。多数非营利组织已经认可这些目标，并承诺愿意与政府合作，为实现这些目标而共同努力。

就如何取得进步，政府与非营利组织达成了一些基本共识和原则，即给每个人一个公平的机会；互相信任，互相尊敬；听取彼此的意见；倡导多样化；伸出援手；尊重文化；策划与决策；有效工作；顾及未来；衡量成功。

澳大利亚政府与非营利组织有着共同的目的，包括四个方面：第一，共同合作，为了能够有效增进政府与非营利组织间的合作关系，双方应当互相尊敬、努力理解对方、互相沟通、互相听取意见、分享各自的想法、提高技能；第二，实现良好的沟通，双方要做到共同决定沟通的方式，帮助每个人包括来自所有文化背景及社区的人提出各自的看法，让所有第三部门的团体发表意见；第三，更好的工作方式，希望通过减少书面工作、互享信息和想法、简化资金申请与资金到位过程、共同策划、确保双方的想法可行等方式改善双方的工作关系；第四，顾及未来，在确保改善现状的同时能够顾及到未来的发展，比如帮助人们学习新事物、寻找新的合作方式、帮助和支持第三部门的工作人员等。

(三) National Compact 的实施

National Compact 的实施有着一整套运行机制，其中至少包括四个层面的内容：第一，国家层面，National Compact 由总理代表政府部门与非营利组织代表共同签署，澳大利亚联邦家庭、住房、社区服务及原住民事务部负责 National Compact 的执行工作，这种负责并不是强制执行而是类似于信息咨询服

部门与非营利组织间起到纽带的作用;第二,辅助部门层面,跨政府工作组和专家顾问组负责做好 National Compact 的辅助工作,跨政府工作组由澳大利亚政府各部门的高级代表构成,专家顾问组由在某些领域的专家构成,他们的职责是向政府和其他执行机构提供咨询和建议,为协议的顺利实施提供智力支持;第三,多方会谈,即政府、辅助机构和非营利组织定期召开会议,参加者为政府部门部长、地方政府代表、跨政府工作组和专家顾问组的成员以及主要非营利组织法人,会议主题是回顾 National Compact 的执行情况、反馈问题、提出建议并制定未来的发展战略;第四,地方层面, National Compact 主要提供合作的原则和框架,在此基础上,各州、地区自己制定地方性协议作为具体实施细则。

在运行程序上, National Compact 仍然沿用非营利组织提供社会公共服务的程序。如今公共服务的民营化已经成为一种普遍模式,它标志着公共服务已经从过去的政府直接提供转为由政府买单、民营机构提供的模式。政府与非营利组织的合作关系主要体现在这一方面。非营利组织提供社会公共服务的程序分为参与政策或项目的制定、参与招标、服务交付、接收报酬和成果检验五个步骤。同时,政府通过对运行程序的管理,将不利的影响降低到最低水平,这既是对非营利组织稳定发展的支撑,也是顺利实现政府与非营利组织间合作的保证。

(四) National Compact 的评估

National Compact 的运行效果尚不明朗,这是因为澳大利亚 National Compact 签署仅一年多时间,其社会效应尚很难进行评估。况且,由于 National Compact 不属于立法范畴,因此不具有法律效力和强制力,其能否取得较好的效果,取决于政府对非营利组织的适当管理与充分资助以及非营利组织的积极配合。令人欣慰的是,非营利组织对 National Compact 反响强烈,短短几个月时间,就有 279 个非营利组织对 National Compact 表示支持和赞同^[10]。在 National Compact 的推动下,2010 年 6 月 22—23 日,澳大利亚无政府组织管理论坛顺利召开,论坛探讨了无政府组织的发展趋势及政府与无政府组织合作相关事宜^[11]。截至 2012 年 3 月,在“全国性协议”上签字的非营利组织已经达到 639 个^[12]。这些事实表明, National Compact 有着极大的影响力和广阔的前景,预示着将在未来取得更好的效果。

四 对合作最新成果的分析与展望及其对我们的启示

先就合作协议产生的背景、合作协议的内容、实施机制、效果以及前景等五个方面,对英国、加拿大和澳大利

利亚三国政府与非营利组织合作的最新成果进行比较,并在此基础上进行一些前瞻性的分析。

(一) 对合作最新成果的比较分析

在合作协议的产生背景上,英国、加拿大和澳大利亚三国有很多共同点。三国的非营利组织都比较发达,三国的政府与非营利组织都有合作的意向,三国协议从诞生到签署都经历了一个长期而艰巨的过程。英国 Compact 的签署,前后经历了近 10 年;加拿大 Accord 从 1995 年萌芽到 2001 年正式签署走过了 6 年时光;从“地方性协议”到 National Compact,澳大利亚人奋斗了 4 年。

不同的是,英国与加拿大两国政府与非营利组织合作协议是在非营利组织的提议和倡导下启动并最终签订实施的;澳大利亚则不同,受英国和加拿大的影响,新南威尔士州社会服务理事会向州政府建议,在政府与本州非营利公共服务组织之间建立合作伙伴关系,由此开启了政府与非营利组织合作进程。此外,英国和加拿大先诞生了国家层面的合作协议,之后才有了地方协议,而澳大利亚 National Compact 是在诸多地方性协议的推动下产生的。

在合作协议的内容上,英国 Compact 的内容具有很强的前瞻性和指导性,以至于后来的加拿大与澳大利亚几乎完全采用 Compact 的结构和模式来制定本国政府与非营利组织合作协议。三国协议的主要框架和内容基本相同,均包括前言、共同价值理念、共同的目标、共同的原则、各自的职责等内容,具有很强的指导作用。英国和加拿大两国协议签署较早,积累了一些好的做法和经验,这些经验被制订成行动准则,以便在本国范围内推广,而这些行动准则对于合作协议来说是一种很好的补充和完善。澳大利亚的 National Compact 由于签署时间仅一年多,尚未总结出好的做法和经验,因此 National Compact 并未附加行动准则,这使 National Compact 在篇幅上略显单薄。

从实施机制上看,三国合作协议的实施机制总体上差别不大,都是由政府代表与非营利部门代表共同组成一个委员会或小组负责协调工作,政府与非营利组织方面均设立一套领导机构,都设立了监督机构,负责协议的顺利实施和纠纷处理。英国与加拿大签署协议的时间早,积累了很多经验和教训,因此两国协议的实施机制比较健全。尽管澳大利亚的协议实施时间短,由于借鉴了英国和加拿大两国的做法和经验,因此也建立起了一套相对完善的实施机制;澳大利亚还设立了专家组负责对协议实施进行指导,使协议的实施机制优于英国和加拿大两国。

（二）对合作最新成果的评析与展望

在签署合作协议之后,英国、加拿大和澳大利亚三国政府改善了同非营利组织的关系,并在社会生活的各个领域同非营利组织展开全面的合作,取得了很好的效果。从性质上看,英国的 Compact、加拿大的 Accord 和澳大利亚的 National Compact 均属于国家性政策,对全国范围内政府与非营利组织合作具有指导性作用。但是,三国合作协议均不属于立法范畴,不具备法律效力,而是政府与非营利组织之间合作的备忘录,协议的效力来自政府对非营利组织的资助以及两者之间的协商,这一点或多或少地限制了合作协议作用的发挥。在合作协议实施的过程中,英国和加拿大的专家们发现一个问题:由于政府的资金激励是推行合作协议的重要动力之一,因此,政府资助很可能会被扩大而合作协议的其他原则会被忽视;专家指出,英国的 Compact 在实施过程中,非营利组织在接受资助方面出现了严重的不平衡,例如 2001 年整个非营利部门有 1/3 的资金来自政府拨款,但只有 10% 的非营利组织享受了政府拨款^{[13][15]}。这种情况一方面可能会影响到大多数非营利组织参与合作的积极性,同时可能会动摇非营利组织的独立性,使其对政府产生依赖。

更为值得注意的是,三国的合作协议“给我们描绘的只是一个极其初步的基本框架和非常模糊的原则性宣示,即便如此,要落实到制度建设上来,也会关涉整个社会治理模式的变革问题。比如,政府在一个社会中的位置将会怎样?谁来管理非营利组织?立法权应掌握在谁的手中?立法模式将是什么样子?非政府组织是否有权与政府共享国家财政……许许多多的问题都是在非营利组织的管理制度建设中不断地加以解决的”,显然这是一项探索性的课题,英国、加拿大和澳大利亚现在没有解决,“也许我们这一代人也不能够解决,但是我们有积极探索的使命,我们在这方面作出的探索越多,政府与非营利组织间的合作治理就会取得更大的进步”^{[14]序言,6}。

（三）国外政府与非营利组织合作带给我们的启示

中国与英国、加拿大、澳大利亚的非营利组织有诸多不同之处,但是作为独立于政府之外的非营利性组织,他们有共性的一面。英国、加拿大、澳大利亚的政府与非营利组织之间的合作,给我们带来了有益启示。

1. 适应政府与非营利组织合作加强的趋势

从国际上的发展趋势看,政府与非营利组织之间的合作趋势加强,并呈现出多样的合作方式,非营利组织能不能有效参与社会管理和公共服务,关键取决于政府对非营利组织的信任和尊重。在我国,政府与非营利组织的

合作关系也在成长,但是我国尚无相关法律处理非营利组织与政府关系,目前仅有若干登记管理条例,甚至是行政部门内部的工作指导性文件,因而对非营利组织的权利、义务、地位和作用等规定都不明确。在实践中,政府对非营利组织的认识还存在着偏差,“现实中各级党委政府、各个部门对非营利组织的认识是复杂的、矛盾的、敏感的甚至是歧视的。有的轻视非营利组织,认为可有可无;有的否定非营利组织,存在担忧、防范和限制心理,有用个别负面典型否定整个体系的倾向;有的担心非营利组织,认为非营利组织的发展会分化社会利益、激化社会矛盾、破坏社会稳定;有的敌视非营利组织,认为应坚决予以遏制。也有一些美化非营利组织,对非营利组织尤其是非法组织的负面影响认识不足”^[15]。这种不全面的认识,势必阻碍政府与非营利组织之间的合作。应尽快更新思想观念,在思想认识上重视、信任、接受非营利组织,在政策上支持非营利组织,在体制上吸纳非营利组织,引导非营利组织在政府希望、人民群众需要的领域充分发挥积极作用,限制、抑制其消极作用,不断推进政府与非营利组织的合作。

2. 拓展政府与非营利组织的合作平台

非营利组织承接政府购买服务,是国外非营利组织与政府合作的重要平台。在我国,公共服务的供给主要还是由政府承担。“有些机关和干部把什么权力都抓在手里,什么事情都揽在怀里,自己做不过来,又不肯放权、放手让社会力量做,结果是什么都做不了、做不好。还有些机关和干部,只会坐等上面分配资源,只热衷于行使权力、使用既有资源,不肯去协调有关部门,不会动员社会力量,局面打不开,事情做不大”^[16]。在有些公共服务领域,比如医疗、教育、社会福利等事业,仍主要依靠国有事业单位提供,非营利组织开展活动、发挥作用的空間很小。政府应主动退出非营利组织能够进行自我管理和服务的领域,为非营利组织参与社会管理和公共服务让渡空间。

不少部门和地方都在探索购买服务与非营利组织合作,已经形成合同制、直接资助制度、项目申报制等多种扶持方式。我国政府购买非营利组织服务,1998 年发端于上海,之后全国一些城市陆续进行了探索,政府购买非营利组织服务的范围逐步扩大到医疗卫生服务、教育服务、社会服务、培训服务、就业服务、社会工作服务、计划生育服务等诸多公共服务领域。尽管不少部门和地方都在探索购买服务,但是目前参与政府购买服务的主体主要是企业,非营利组织作为参与服务的主体地位往往被忽视。因此,我们应该不断拓宽非营利组织参与购买服务的途径,明确把非营利组织纳入公共服务购买

的对象,同时为非营利组织参与公共服务供给竞争提供更加公平的政策环境。

参与政策发展,是非营利组织参与公共服务合作供给之后,与政府合作的新的形式。发达国家的经验表明,非营利组织参与政策发展,不仅是一种新的合作形式,而且还可以促进公共服务合作供给的质量和效果。从我们对一些国家的实地考察情况看,非营利组织对于政策发展的热情和投入要远远高于公共服务。目前,我国政府与非营利组织的合作主要局限在公共服务领域,对于政策发展的提供还没有引起足够的重视。这迫切要求我们借鉴国外的有效经验,从制度设计上提供非营利组织参与政策发展的常规途径,促使非营利组织扮演好政策建议的角色。

3. 推进政府与非营利组织合作的制度化建设

在推进政府与非营利组织合作的制度建设方面,我国一些地方已经进行了一些探索。以政府向非营利组织购买服务为例。目前,一些地方政府购买非营利组织的服务已经成为常态,并逐步规范化、制度化。比如,上海浦东新区出台了《关于政府购买公共服务的实施意见(试行)》,广东省出台了《关于开展政府购买非营利组织服务试点工作的意见》。但是,政府向非营利组织购买服务尚未纳入《中华人民共和国政府采购法》,也没有其他的全国性的政府向非营利组织购买服务的法律法规。在非营利组织参与政策发展方面,目前只是停留在一些非正式渠道层面。在政府与非营利组织合作协调机构建设方面,尚未提上议事日程。英国、加拿大和澳大利亚三国政府与非营利组织的合作协议,英国、澳大利亚、日本、法国等一些国家设立的促进合作的协调管理机构,这些经验都值得我们学习和借鉴。

4. 建设政府与非营利组织之间合作的信任文化

信任是政府与非营利组织合作中所体现出来的一

种准则及合作组织的一种结构和文化特征。这种信任文化,是推进政府与非营利组织合作的根基。以澳大利亚为例,不论是政府向非营利组织购买服务,还是实施“全国性的协议”,都是与信任文化紧密联系在一起。在实行“全国性的协议”之前,政府主要是通过购买服务与非营利组织合作。政府之所以通过项目化运作的方式向非营利组织购买服务,是因为政府信任非营利组织;非营利组织之所以愿意购买政府的服务,是因为他们信任政府和社会;社会之所以选择非营利组织提供的服务,之所以愿意捐助非营利组织和做志愿者,是因为他们信任非营利组织。这种合作关系,贯穿于政府向非营利组织购买服务的全过程之中。公共服务是政府与非营利组织合作的重要领域。这种合作在发达国家得到大范围适用并不是偶然的,既是政府公共行政行为对社会经济发展的回应,也与发达国家文化中根植的“合作”、“伙伴”等观念相关。

我国在儒家文化的背景下,十分注重“等级”、“秩序”的观念,在计划经济体制下又形成了以“单位”为基础、以上下等级关系实现的非营利组织形态,这种组织形态在今天仍然影响不小,因此整个社会在总体上仍比较习惯于等级观念和自上而下的决策体制,而其中政府又明显地占有优势地位。在这样一种政治生态中,政府对培养政府与私人部门、非营利组织之间长期合作的基础,大力建设信任文化就具有特别重要的责任。近年来,我国政府与私人部门、非营利组织、社区之间的合作越来越多,但总体上还是管理与被管理的关系,政府可能会防范这些组织,这些组织也可能防范政府,相互之间的信任关系还没有完全建立起来。因此,加强政府与私人部门、非营利组织、社区的合作,推进我国公共服务的合作供给,必须大力加强信任文化建设。

参考文献:

- [1]The History of the Compact 1998 to 2008——The first 10 years[EB/OL]. <http://www.theCompact.org.uk>.
- [2]The Compact on Relations between Government and the Third Sector in England[EB/OL]. http://www.theCompact.org.uk/information/100018/about_us.
- [3]Office for Civil Society to Replace Office of the Third Sector[EB/OL]. http://www.civilsociety.co.uk/governance/news/content/6618/office_for_civil_society_to_replace_office_for_the_third_sector.
- [4]A Study of the Levels of Awareness, Knowledge, Understanding and Use of the Compact among Government and Non-Departmental Public Bodies[EB/OL]. <http://www.thecomcompact.org.uk/files/141593/FileName/CompactBaselineSurvey-Summary.pdf>.
- [5](英)尼古拉斯·迪金.政府、民间团体和企业在英国社会福利中的协作伙伴关系[J].行政管理改革,2010,(7).
- [6]The Joint Steering Committee. Journey Continues 2004——The Second Report to Canadians on Implementing an Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector[EB/OL]. http://www.vsi-isbc.org/eng/relationship/pdf/journey_continues.pdf.

- [7](澳大利亚)Natasha de Silva. 中澳培育发展非营利组织研讨会主题发言一:澳大利亚政府和非营利组织概述[EB/OL]. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=30442&dictionid=1500&catid=150015>.
- [8]Kevin Rudd. Australia's National Compact with the Third Sector[EB/OL]. <http://www.egovmonitor.com/node/34778>.
- [9]澳大利亚各州、地区政府与非营利组织合作协议[EB/OL]. http://www.nationalcompact.gov.au/resources/other_compacts/.
- [10]廖鸿,石国亮,廖明. 赴澳社会组织考察评估报告[J]. 学会,2011,(7).
- [11]National Non-Government Organization (NGO) Governance Forum[EB/OL]. [2010-06-22,23]. <http://www.nationalcompact.gov.au/1310/national-non-government-organisation-ngo-governance-forum-2010-june-22-23>.
- [12]There are 639 Partners[EB/OL]. <http://www.nationalcompact.gov.au/>.
- [13]王名,等. 英国非营利组织[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [14]廖鸿,石国亮,等. 澳大利亚非营利组织[M]. 北京:中国社会出版社,2011.
- [15]孙伟林. 新概括 新论述 新要求——十七届五中全会关于非营利组织论述学习心得[J]. 社团管理研究,2010,(12).
- [16]李立国. 改善思维方式和工作方法[J]. 社会工作(实务版),2011,(1).

A New Form of Cooperation Between Governments and Non-profit Organizations Abroad

SHI Guo-liang

(College of Political Sciences and Law, Capital Normal University, Beijing 100089, China)

Abstract: In 1998, the Compact on the Relationship between Government and Organization of Volunteers and Communities was signed between central government and charitable organizations in Great Britain, which played an exemplary role in all other nations of the Commonwealth. In 2001, Canadian government and NPOs signed the Accord between the Government and NPOs, and later the Nation-wide Compact—Working Together was signed by Australian government and NPOs in 2010. The three agreements, as new forms of cooperation between governments and NPOs, belong to national policies and provide an international guidance for the cooperation between government and NPOs. However, the agreements are not within legislation and have no legal force. Their force comes from the governmental financial support and consultation between both sides. The new form of cooperation between governments and NPOs abroad has profoundly enlightenment for China. Following the tendency, broadening the platform, promoting the institutionalization and cultivate the trust seem to be the probable forms for cooperation between the government and NPOs in China.

Key words: government; NPO; cooperation; Great Britain; Canada; Australia

[责任编辑:凌兴珍]