

上海社会科学院政府绩效评估中心 编著

非营利组织 绩效评估



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

上海社会科学院政府绩效评估中心 编著

非营利组织 绩效评估



上海社会科学院出版社
SHANGHAI ACADEMY OF SOCIAL SCIENCES PRESS

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织绩效评估/上海社会科学院政府绩效评估
中心编著. —上海: 上海社会科学院出版社, 2014

ISBN 978-7-5520-0777-0

I. ①非… II. ①上… III. ①社会团体—经济绩效—
评估—中国 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 016140 号

非营利组织绩效评估

编 著: 上海社会科学院政府绩效评估中心

责任编辑: 林凡凡

封面设计: 周清华

出版发行: 上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.org.cn> E-mail: sassp@sass.org.cn

排 版: 南京展望文化发展有限公司

印 刷: 上海信老印刷厂

开 本: 710×1010 毫米 1/16 开

印 张: 13

字 数: 205 千字

版 次: 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5520-0777-0/C·095

定价: 38.00 元

版权所有 翻印必究

目 录

第一章 非营利组织概述.....	1
一、引言	1
二、全球视野下非营利组织的产生和发展	4
三、非营利组织的基本特征	15
四、非营利组织的分类	18
五、非营利组织在我国地位和作用	23
第二章 非营利组织绩效评估的内涵与意义	25
一、非营利组织绩效评估的意义	25
二、非营利组织绩效评估的理论构建	28
三、非营利组织绩效评估的主要内容	31
四、非营利组织绩效评估的框架体系	33
五、中国非营利组织绩效评估研究现状	42
第三章 非营利组织绩效评估的理论发展和工具选择	45
一、非营利组织绩效评估的缘起	45
二、非营利组织绩效评估的基本工具	46
三、理论工具的适用性	54
四、非营利组织绩效评估的特殊性	56
第四章 国外非营利组织绩效评估发展及程序	59
一、国外非营利组织绩效评估发展的过程	59

二、国外非营利组织绩效评估程序特点	65
三、国际案例与经验	67
四、启示与借鉴	74
第五章 中国非营利组织的历史诠释和绩效发展现状	77
一、中国非营利组织的历史诠释	77
二、中国各类非营利组织的发展特征	81
三、中国非营利组织的责任与监督	95
第六章 中国非营利组织绩效评估体系	104
一、中国非营利组织绩效评估体系发展	105
二、非营利组织绩效评估指标设计	110
三、中国非营利组织绩效评估的主体	111
四、中国非营利组织绩效评估的主要内容	115
五、中国非营利组织绩效评估主要指标体系	119
第七章 进一步推动中国非营利组织绩效评估研讨	124
一、中国非营利组织绩效评估当前问题	124
二、中国非营利组织绩效评估问题分析	126
三、国外非营利组织绩效评估的经验与借鉴	130
四、完善中国非营利组织绩效评估基本对策	131
五、对中国非营利组织绩效评估发展的展望	135
结束语：非政府组织治理与中国公民社会之路	139
附录	
案例一 事业单位绩效评估研究报告	147
案例二 《真理日报》加强文艺评论专项绩效评估报告	163
案例三 交通文明路口志愿服务项目绩效评估报告	176

第一章

非营利组织概述

一、引言

任何新的组织形式的产生必然会对社会诸方面发展带来深远影响。20 世纪 80 年代末和 90 年代初以来,随着全球公民社会和治理兴起,国际与各国非营利组织(NPO)作为一种组织创新形式,积极推动并主导着全球和各国政府内部的公共事务治理制度变迁。与全球化趋势相对应,中国改革开放政策以及由此引导的一系列制度变革,对社会结构的重塑产生了明显效应。国家或者政府的“大手”逐步从经济运作之中撤出,商品交换和劳动关系从政府指令下解放了出来,经济系统已经在相当程度上实现自由化。政府的功能性撤离不止限于经济领域,在社会的其他领域,政府也已不复提供或者有能力提供统一而又直接的管理或服务;个人或者企业不仅在其间自行进行交互行为,而且还更趋频繁地直接同社会组织形成互动。在此背景之下,介于市场和政府之间的众多社会组织纷纷通过不同的途径和方式建立和发展起来,其地位和作用日渐得到社会各界的认可和重视。

据国家民政部民政事业发展统计公报,截至 2013 年底,全国共有社会组织 54.7 万个,吸纳社会各类人员就业 636.6 万人,形成固定资产 1 496.6 亿元,占第三产业增加值比重为 0.22%。

全国共有社会团体 28.9 万个,包括工商服务业类 31 031 个,科技研究类 17 399 个,教育类 11 753 个,卫生类 9 953 个,社会服务类 41 777 个,文化类 27 115 个,体育类 17 869 个,生态环境类 6 636 个,法律类 3 264 个,宗教类 4 801 个,农业及农村发展类 58 825 个,职业及从业组织类 19 743 个,国际及其他涉外组织类

481 个,其他38 379 个。(见图 1-1)

全国共有基金会 3 549 个,包括公募基金会 1 378 个,非公募基金会 2 137 个,涉外基金会 8 个,境外基金会代表机构 26 个。民政部登记的基金会 216 个。公募基金会和非公募基金会共接收社会各界捐赠 302.9 亿元。(见图 1-1)

全国共有民办非企业单位 25.5 万个,包括科技服务类 13 729 个,生态环境类 377 个,教育类 145 210 个,卫生类 21 234 个,社会服务类 36 698 个,文化类 11 694 个,体育类 10 353 个,商务服务类 5 625 个,宗教类 94 个,国际及其他涉外组织类 4 个,其他 9 652 个。^① (见图 1-1)

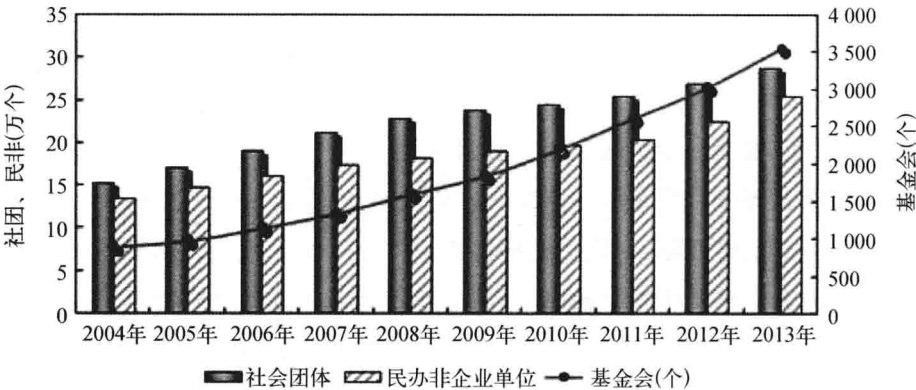


图 1-1 中国社会组织发展数量(2004—2013 年)

资料来源:《民政部发布 2013 年社会服务发展统计公报》,中国民政部网部。

在中国目前的社会环境下,在政府同个人、家庭、企业之间的宽阔地带存在的这些社会组织,形态迥异,性质和功能复杂多样,已经成为人们日常生活的重要组成部分。对于政府在社会领域步步为营而又身不由己的退缩,^②以及社团组织数量、种类、规模、实力和自治性的渐长,学界自然也是广泛关注的。然而,

① 数据来源于《2013 年民政事业发展统计公报》,见中国民政部网站。
② 有学者从政府成员亦是理性经济人这一假设出发认为,只有当改革方案是所有可行方案之中使政府损失最小的那种方案时,政府才会实施改革。但是,每一次改革势必引起社会更强烈的变革要求,也势必导致政府决策环境的变化,变化了的环境又迫使政府实施进一步的改革,因为如果政府拒绝实施进一步改革,那么它就要付出比实施改革更大的代价。由此,改革呈现出阶段性的制度变迁。参见康晓光:《转型时期的中国社团》,载中国青少年发展基金会、基金会发展研究委员会编:《处于十字路口的中国社团》,天津人民出版社,2001 年,第 13—14 页。

当问题落实到“正在蓬勃发展的非营利组织正在多大程度上影响着中国的治理制度”“其影响途径有哪些”“这些影响对非营利组织自身的发展以及新治理制度形成最终会产生什么结果”这些关于治理过程的实际问题时,学界却遇到了理论和现实上的双重困难。一方面,本土学者们以一种较为乐观的预期,设想通过接近西方语义的公民社会、非营利组织在本土的形成,建立起一个开放的、各领域既相对自治又良性互动的社会结构。在这个社会结构之中,强大的、活跃的、参与式的公民社会或者非营利组织,既可以促进民主、责任政府,又可以弥补国家能力之不足而完成政府与社会组织合作的良性治理。^①然而,实际情况是,迄今为止中国的国家—社会关系还处于一个边界不明的状态,“公民社会”“非营利组织”这些舶来的概念,都无法随意地用于分析现实中各类社会组织。由于不涉及政治问题,且有益于社会稳定,政府对其也就睁一只眼、闭一只眼,没有强制登记。这些社会组织的独立性较强,符合“公民社会”的某些结构性要素:私人领域,自愿结合,以及作为公众聚合的场所。但是,它们并未在私人领域和公共权威之间形成哈贝马斯所谓的公共领域,即并未形成公众对公共权威及其政策进行自由、理性和批判性讨论的领域,而这种公共领域一般被认为是公民社会的另一结构性要素。^②由此,即便对于这些社会组织,也很难简单地将其与“公民社会”“非营利组织”勾连起来。

不能客观正确理解现状,也就无法指导未来。理论和实践中的困惑使得社会领域的学者们在设计中国的公民社会和非营利组织发展方向时,也遇到了正反悖论。正题认为,应改变中国的社会国家化传统,建立一个区别于和外在于国家的、自主而多元化(个人生活方式多样化、社团组织多样性、思想多元化)的公民社会,推动社会团体充分自治。反题认为,公民社会理论的基石是个人主义假设,对于缺乏西方式民主训练的中国国民来说,对于缺乏西方式法治环境的中国国情来说,对于以集体主义原则为基石的中国社会组织结构来说,何日搞以上那一套,何日天下便会乱!这一两难的理念推理使我们产生了更大的困惑。^③

总之,在非营利组织深刻地影响着中国社会领域的现实前,这一社会运动对

① 何增科主编:《公民社会与非营利组织》,社会科学文献出版社,2000年,第15页。

② 何增科主编:《公民社会与非营利组织》,第4页。

③ 汤蕴懿:《行业组织与制度》,上海交通大学出版社,2010年,第5页。

于未来政治变革和制度变迁的决定性作用和影响力在理论上的研究却还极其匮乏和不成熟。“中国非营利组织是在中国特定的社会历史背景和政治经济发展的基础上逐步兴起和发展起来的,面临着公民社会发育的不成熟、市场经济体制发展的不完善、社会公信度的欠缺、自身发展能力的不足等诸多难题,其应有的功能远未得到有效发挥。^①”如何在中国语境下理解中国的非营利组织,通过科学有效的评估正确发挥其在社会公共事务管理中的作用,具有非常重大的理论和实践意义。

二、全球视野下非营利组织的产生和发展

1. 国际发展视野

非营利组织是英文 Non-Profit Organization(NPO)的英译。由于对非营利组织概念界定的角度不同,非营利组织与其他称谓也有交叉,如第三部门(Third Sector)、非政府组织(Von-Governmental Organization, NGO)、公民社会组织(Civil Society Organization, CSO)、慈善组织、志愿组织、免税组织、独立部门等。总体来说,这些社会组织大多具备了非营利性、民间性、组织性、自治性、志愿性的致力于社会公益事业特征。^②在不同的使用情境下,可能各概念有所区别,将其严格区分并非易事。但是,与这些称谓相比,非营利组织更强调非营利性,即“不以营利为目的的组织”。

非营利组织最早出现在 17 世纪各主要资本主义国家。当时用来指一些带有政府色彩的社会团体以及主要开展慈善救济等社会公益活动的社会组织。到了 19 世纪末期,随着自由资本主义发展到垄断资本主义阶段,非营利组织数量更多,活动范围更广。比如致力于社会变革、社会改造的工人团体不断涌现,致力于科教文卫等公共事业的社会团体的出现,等等。第二次世界大战以后,非营利组织开始登上国际政治的舞台,成为国际政治舞台上的重要力量。

① 张济琳:《浅析非政府组织在构建和谐社会的功效、困境及对策》,《软科学》2006 年第 20 卷第 1 期(总第 85 期),第 93—95 页。

② 何增科:《公民社会和非营利组织研究导论》,社会科学文献出版社,2000 年,第 15—30 页。

现代意义上的非营利组织兴起于 20 世纪六七十年代。美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心的萨拉蒙(Lester W. Salamon)教授认为,“非营利组织是指那些数量众多的‘自我管理的私人组织’,它们不是致力于分配利润给股东或董事,而是在正式的国家机关之外追求公共目标。”萨拉蒙还说,“一个健康、完整的社会应被看成是由三大类组织构成的‘三足鼎立’:所有的政府组织为‘第一部门’或称‘政治部门’,所有的营利性组织属于‘第二部门’或称‘经济部门’,而所有的非营利性组织则构成‘非营利组织’或称‘社会部门’。”^①

20 世纪 80 年代以来,无论是在发达国家还是在发展中国家,非营利组织都致力于各种社会问题的解决,积极参加包括社区建设、地方自治、公共政策制定和执行在内的公共管理过程,在现代社会占据十分重要的地位。如萨拉蒙教授所说那样,“我们是置身于一场全球性的‘社团革命’之中,历史将证明这场革命对 20 世纪后期世界的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于 19 世纪后期的世界的重要性”。在国家危机、发展危机、环境危机、社会主义危机下,民众对政府部门在公共服务的提供上感到越来越失望。在这种失望之余,人们还是寄希望于产生一种替代政府提供公共产品的组织。在这场革命下,政府部门对自己曾经的政策制度和非营利部门所处的地位进行了反思。各国政府也纷纷加强了与非营利组织之间的互动与合作。而在全球比较视野下的约翰·霍普金斯比较项目,通过对来自不同大洲、不同社会形态、不同经济发展速度和不同政治背景的 22 个国家非营利组织的比较和分析,向我们展示了全球非营利组织的总体面貌。

非营利组织随着经济发展逐步发育和成熟并成为一种重要的社会力量,这的确是有目共睹的事实。根据美国霍普金斯大学全球非营利部门比较项目的调查数据表明,无论是发达国家,还是发展中国家,近 30 年来,非营利组织的数量都呈现急剧增长的趋势。特别是发展中国家,增长的速度更快。美国学者的研究显示非营利部门的平均规模大约是:占各国 GDP 的 46%,占非农就业人口的 5%,占服务业就业人口的 10%,相当于公共部门就业人口的 27%。非营利组织不光为社会提供了新的资源配置体制,满足了社会多元化的需求,而且已成为发

^① 莱斯特·萨拉蒙:《非营利部门的兴起》,何增科译:《公民社会与非营利组织》,社会科学文献出版社,2000 年,第 243 页。

展的重要力量。与此同时,全球非营利部门的总支出占 GDP 的比重不断上升。1995 年 22 国的平均值为 4.6%,到 2000 年 36 国的调查数据已经上升到 5.4%。另外,从法国、德国、荷兰和英国的调研数据看,这四个国家新增加的就业岗位有 40%是由非营利部门提供的。

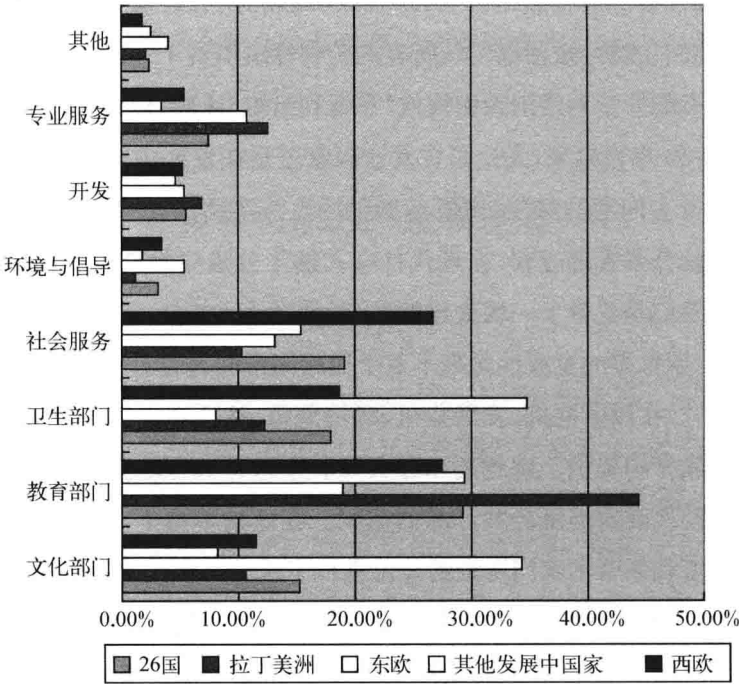


图 1-2 1995 年 26 国公益部门就业领域统计

资料来源：丁竹元：《公共服务与非营利组织的作用》，http://www.cird.org.cn/cgi-bin/kxwk/Cird_zhg_Read.asp?text_id=314。

2. 全球非营利组织发展中的作用

(1) 非营利组织动员社会资源

相对于企业和政府而言,非营利组织有一个重要的社会功能就是动员社会资源。它集中表现在两个方面:一方面,通过各种慈善性、公益性的募款活动筹集善款和吸纳各种社会捐赠,从而动员社会的慈善捐赠资源;另一方面,发动来自社会各个方面的志愿者参与到各种慈善公益活动或互助共益活动中,从而动员社会的志愿服务资源。通常情况下,慈善捐赠和志愿服务并不是企业和政府

所能动员的社会资源。企业的营利性活动能够创造财富并以雇佣劳动的形式大规模吸纳就业,政府的科层体制能够强制纳税并形成庞大的公务员体系,而非营利组织则依靠其公益、志愿、博爱、慈善的宗旨和理念感动社会,通过其独特的社会功能影响社会、改善人类,因而能够动员巨大的慈善捐赠和志愿服务。^①

(2) 非营利组织促进就业

美国非营利组织已经成为名副其实的劳动力的“蓄水池”,对美国就业所起到的作用相当强大。2010年美国非营利组织就业占全国总就业人口的10.7%,总人数达1 070万,成为继零售贸易和制造业产业后的第三大就业部门。在2007年至2009年的经济衰退期间,非营利领域平均每年就业增长率为1.9%,而私人部门则以3.7%的年增长率增加失业人数。非营利组织在2000年至2010年期间就业平均年增长率为2.1%,而营利性部门就业以每年0.6%的速度减少。^②

(3) 非营利组织完善社会功能

非营利组织通过提供公益服务,完善社会功能。首先,非营利组织将其动员的社会资源,按照组织的公益宗旨和理念并遵循对社会所作出的承诺,用于开展

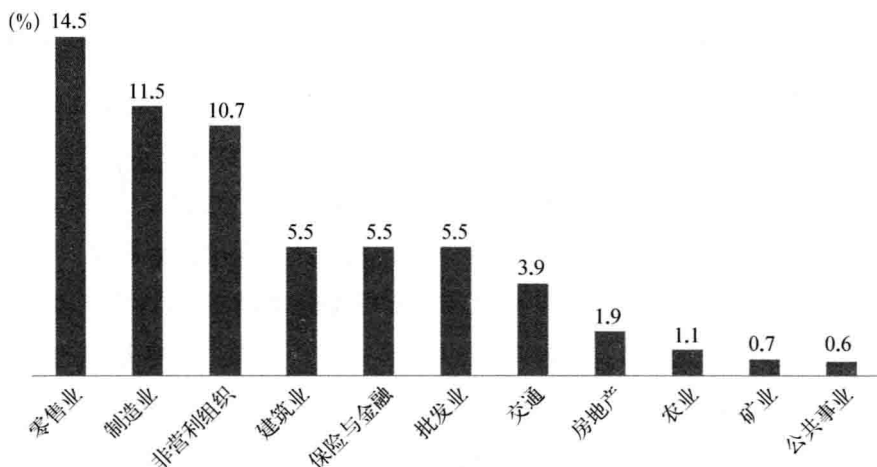


图 1-3 2010 年美国非营利组织就业人数与其他行业就业人数对比

资料来源:美国劳工局。

① 王名:《非营利组织的社会功能及其分类》,《学术月刊》2006年第9期,第8—11页。

② Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Stephanie L. Geller Holding, the fort: Nonprofit Employment during a Decade of Turmoil.

各种形式的公益性的社会服务。由于非营利组织在一定意义上可理解为社会对于公共事务的一种资源配置,即人们应对社会某种服务的需求,所以,以捐赠或志愿服务的方式进行“购买”或供给安排,通过非营利组织这样一种制度形式来满足社会对公益服务的需求。如果将非营利组织动员资源的过程理解为“投入”的话,则其开展各种活动的过程就是一种“产出”,是其履行在动员社会资源的过程中对社会所作出的承诺、向社会提供各种公益性社会服务的过程。

其次,非营利组织应对各种社会问题,通过提供服务拓展公共空间,维护并增进社会公共利益。当社会问题发生时,公共利益自然首当其冲受到损害。非营利组织因其自发性、志愿性、草根性等特点,能够较好应对各种社会问题,弥补政府失灵和市场失灵的不足,在社会问题发生的各个领域拓展空间,构建基于社会公益的服务体系并不断增强其专业能力,从而维护并增进社会的公共利益。

再次,非营利组织通过接受政府委托或参与政府采购,加入政府公共服务体系,拓展公共服务的空间并提高效率,同时形成与政府公共服务之间助力互补、合作互动、共同发展的关系。通过接受政府委托、参与政府采购,非营利组织在吸纳一定的公共资金用于公益服务的同时,也接受政府的相应评估和监管。^①

提供公益服务的功能体现了非营利组织公共性的本质,是其立足于社会、置身于公共空间并取得社会公信力的基石。就其所提供的公益服务或公共服务而言,它与政府具有一定的同质性,但由于其在服务的提供方式上往往具有很强的志愿性、竞争性、参与性,这些特征通常又是政府公共服务难以具备的。^②

2010年,美国非营利部门有大约57%就职于健康服务业,15%就职于教育业,13%服务于社会援助,7%就职于公民协会,3%就职于艺术和文化行业,以及2%就职于专业服务业。^③在美国,非营利机构提供了政府出资的所有社会服务的56%,就业和训练服务的48%,保健服务的44%。^④非营利组织涉及了各个行业,进一步完善了社会功能。

① 王名:《非营利组织的社会功能及其分类》,《学术月刊》2006年第9期,第8—11页。

② 王名:《非营利组织的社会功能及其分类》,《学术月刊》2006年第9期,第8—11页。

③ Lester M. Salamon, S. Wojciech Sokolowski, Stephanie L. Geller Holding, the fort: Nonprofit Employment during a Decade of Turmoil.

④ 李阳春:《美国非营利组织发展的启示》,《南方日报》,2011年8月4日。

(4) 非营利组织参与社会协调治理

非营利组织在积极推动社会协调并参与社会治理方面有三个突出的特点。一是作为公民自发的组织形式,非营利组织是表达民意、传达民情、实现民权、维护民生的最为直接的一种制度安排。在现代社会,公民通过自主地行使结社权,将彼此间的共同利益诉求和权利意识表达成集体意志,并通过集体行动的方式参与到社会公共事务中来,通过表达和参与形成在社会公共空间中的话语权,进而影响社会过程。二是非营利组织以志愿参与、利他互助、慈善公益等理念实现人际沟通,在人与人、人与社会、人与自然之间搭建理解、对话、互动的桥梁,有助于化解人与人之间、不同群体及利益集团之间、人与社会之间以及人与自然之间的各种矛盾和冲突。三是非营利组织通过有组织的社会动员和社会参与,能帮助其成员实现人生的社会价值或更广泛的公益价值。非政府组织所关注的公益事业往往带有社会或人类普世的价值观意义。

社会协调和社会治理功能,体现了非营利组织所具有的社会性或公民主体性,这是它区别于政府和企业的本质特征之一。它既不是凌驾于社会之上、统治公民的权力体,也不是异化于市场之中、追求利润最大化的经济体,它源于社会,源于公民,源于结社权这样一种公民基本权利的行使,是公民以自组织的方式表达意愿和诉求、参与各种社会事务的最基本的途径之一,并因此而形成公民自主的公共空间。

3. 全球非营利组织产生的理论基础

(1) “公民社会”理论

从历史上看,公民社会的概念在西方政治理论中拥有一个漫长的、杰出的但含义又极为模糊的历史,以近代资产阶级革命为界,之前包括古希腊罗马公民和中世纪市民,之后指延续到目前为止的公民概念。“公民社会”理论的复兴可以追溯到 20 世纪 70 年代末期和 80 年代早期东欧反对共产主义国家的社会运动中对国家面临危机的解释作用,它为抨击国家权力提供了思想依据,并指明了领导这些斗争的政治力量。这些社会运动组织中最著名的有波兰的团结工会和匈牙利、捷克斯洛伐克和南斯拉夫的一系列反对派团体。当代使用这个术语的大多数人所公认的公民社会的主要思想来自对传统的“国家—市场”两分法下的突破,其范畴“是国家和家庭之间的一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相

分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权,并由社会成员自愿结合而形成,以保护或增进他们的利益或价值”^①。

公民社会是民主政治和市场经济健康发展的土壤。对于民主政权而言,其权威和功效在很大程度上依赖于公民社会的性质——它的多样性和它的协调能力——以及它同政治社会和国家关系的性质。作为在国家、政治社会和公民社会之间建立联系的一种方式,这种合作主义目的是建立起为更长远的、有关发展的、决策所需要的共识、稳定性和能力。这种社会和政治选择方案自然是难以建立起来的,它们的可行性依赖于在任何既定的社会中运作的三股主要势力:国际体系、国家和公民社会的特定力量布局。对于市场经济而言,一个地区公民社会发展水平的高低将直接影响到该地区的政治经济发展水平;同样,企业或经济机构作为经济社会或经济系统的组成部分,构成了公民社会的基础。

帕特南(Robert D. Putnam)是首位把公民社会理论和社会资本联系起来的学者,他借用“社会资本”概念具体说明了意大利南北文化差异。社会资本指社会组织特征,如信任、规范等,能够通过促进合作行为来提高社会的效率。一个社会的成员之间是互相信赖的,就会促进自发的合作,在信任基础上实现普遍互惠。社会资本包括制度性因素,如法制,但大多数社会资本形式,如信任,是“道德资源”。帕特南甚至认为,“公民共同体合作的社会契约基础,不是法律的,而是道德的”。帕特南认为,衡量公民社会的发展程度,主要应从社团生活的活跃程度,诚实、信任和守法程度,报纸等大众媒体的发展状况,参选的积极性(投票率的高低反映了社会政治生活中政治参与程度的高低)和依附投票程度进行考察。^②

根据这些标准,一个社会的“公民化”主要包括诚实、信任和守法,并具有以下特定的社会和政治含义:① 在公民化程度较低的地区,政治和社会活动是垂直组织;在公民化程度较高的地区,社会较为平等。② 在公民化程度低的地区,政治腐败,政治争斗残酷;而在公民化程度较高的地区,政治对手之间愿意作出妥协。③ 在公民化程度低的地区,没有权力和不幸福的人们为数众多,他们是被剥削者,社会的边缘人、穷人、弱者,他们的生活是依附性的,充满着沮丧和挫折;

① 戈登·怀特:《公民社会、民主化和发展:廓清分析的范围》,《民主化》(英)1994年秋季。

② 罗伯特·D.帕特南著:《使民主运转起来》,江西人民出版社,2000年。

而在公民化程度较高的地区,人们较为幸福,对自己的生活较为满意。

研究表明,凡是在政府较为清廉和较为有效率,民主政治发展水平较高的地区,当地公民参与社会生活、政治平等、社会团结、社会成员之间的相互信任,以及志愿性的公民社会组织等方面的发展水平也都较高,即该社会的公民化的程度也较高。也可以说,凡是公民化程度较高的地区,其政府的运作效率和民主政治发展水平也较高。

(2) “多重失灵”理论

市场失灵/政府失灵理论是运用经济学方法来阐释非营利组织问题的。该理论的核心内容是用需求——供给这个传统经济学的分析范式——分析当时西方国家所面临的政府危机,进而解释了非营利部门存在的必要性。非营利组织可以弥补市场和政府的失灵,提供公共服务。市场失灵理论认为,所谓公共物品,就是每个人消费这种产品不会导致他人对该产品消费的减少的物品;它具有效用的不可分割性、消费的非排他性、取得方式的非竞争性、非营利性等特征。公共物品的这几个特性导致经济学上的“搭便车”现象;但是如果大多数人都想“搭便车”的话,最终的结果可能是无人再提供公共物品。显然,公共物品的特性与市场机制是相矛盾的,公共物品无法通过市场体系,即由个别消费者和生产者之间的交易来提供,这就是通常所说的市场失灵。

同样,由于政府所提供的公共产品缺少差异性和经济性,政府与市场一样也存在着失灵,这主要体现在:一方面,由于公共物品范畴巨大,政府的财力难以满足每一个人对公共物品的需求;另一方面,政府在提供公共物品方面也存在着浪费和低效率问题。

市场失灵、政府失灵理论开创了经济学解释非营利部门的先河,为非营利组织的现实运作提供了相当有说服力的理论解释。由于公共物品又是整个社会发展所必不可少的,因此,为维护社会经济发展,必须寻求新的公共物品供给主体。单一的市场体制和政府机制既不能有效提供公共产品,也难以有效地满足消费者的需求,更无法解决众多的社会问题。在市场和政府双重失灵的情况下,非营利组织应运而生。非营利组织不仅可以向需求较高的人群提供额外的公共物品,向需求特殊的人群提供特别的公共物品,而且其凭借志愿性、服务性、公益性、创新性等优势,较有效地把公平和效率结合起来,从而克服市场和政府有可

能导致的不公正或低效问题。

非营利组织还可以克服契约失灵,营造良好的市场环境。所谓契约失灵,是指由于信息不对称,仅仅依靠生产者和消费者之间的契约难以防止生产者坑害消费者的机会主义行为出现的现象。在有些领域,要么由于产品和服务的购买者并不是最终消费者,中间隔了一层;要么由于产品和服务本身的性质太复杂、太专业,导致消费者对它的质量难以作出评估。这就是通常所说的消费者与生产者之间的信息不对称。契约失灵理论强调,由于信息不对称关系的存在,消费者缺少足够的信息或者由于服务购买者不是最终的消费者,因此消费者无法在现行的契约制度下有效地监督商品生产者或服务供应商的行为。在这种情况下,由营利性组织构成的市场竞争只能是无效率的,生产者完全有能力通过提供劣质商品来获取额外的收益,甚至出现所谓逆向选择问题,即劣质商品把优质商品逐出市场的现象。这就是契约失灵,契约失灵的结果是消费者的福利蒙受了损失。而非营利组织“非营利性”的特征使得它们能够成为降低监督成本的一种替代性制度安排,因此,人们愿意把这类难以监督的服务委托给不以营利为目的的非营利组织来承担,而拒绝市场化的选择或国营机构的安排。

(3) “动机供给”理论

政府失灵和契约失灵理论的重点是从功能需求的角度探讨非营利部门存在的必要性,但光有需求并不一定能够产生服务和公益行为。要想解释非营利组织在世界多数国家成为最有活力和发展迅速的部门的原因,需要从一个全新的供给视角,特别是非营利组织自身的供给动机出发,探讨这些组织从事公益事业、提供公共物品的原始动机。

组织非营利活动的团体和个人确实有各式各样的动机,归纳起来主要有三大类。一为牟利动机,把非营利活动作为牟取个人和团体私利(金钱、地位、荣誉、权力等)的手段。这里面又包括两种情况:一种是这些非营利部门名义上不以营利为目的,实际上它们的负责人能够通过各种合法或非法的途径获取物质利益;另一种则强调参与非营利活动的人可以从中牟取社会地位、荣誉和权力等无形的私利,而不是金钱。二为精神回报动机,这类动机带有利他主义色彩,但也期望获得某种回报,包括精神上的快慰。三为纯粹利他主义动机。目前关于利他主义的讨论往往会用到进化论的解释,主要是互惠利他主义和亲缘选择这