

公共服务中的 伙伴

——现代福利国家中政府与
非营利组织的关系

〔美〕莱斯特·M.萨拉蒙·著



商務印書館

公共服务中的伙伴

——现代福利国家中政府与
非营利组织的关系

〔美〕莱斯特·M. 萨拉蒙 著

田凯 译

商务印书馆

2008年·北京

图书在版编目(CIP)数据

公共服务中的伙伴/[美]萨拉蒙著;田凯译. —北京:
商务印书馆,2008

ISBN 978-7-100-05679-3

I. 公… II. ①萨…②田… III. 公共管理—研究
IV. D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007) 第 177811 号

所有权利保留。
未经许可,不得以任何方式使用。

GONGGONG FÚWÚZHONG DE HUOBAN

公共服务中的伙伴

——现代福利国家中政府与
非营利组织的关系

[美] 莱斯特·M. 萨拉蒙 著

田凯 译

商务印书馆出版

(北京王府井大街36号 邮政编码 100710)

商务印书馆发行

北京瑞古冠中印刷厂印刷

ISBN 978-7-100-05679-3

2008年9月第1版

开本 880×1230 1/32

2008年9月北京第1次印刷

印张 11 1/4

定价: 22.00 元

译者序

莱斯特·M. 萨拉蒙是美国约翰·霍普金斯大学公民社会研究中心主任,是全球有关非营利部门研究的最著名学者之一。萨拉蒙教授用经验研究的方法对全球范围内非营利部门的规模、结构、筹资和作用进行了测量和研究,并以此为基础出版了一系列研究国际非营利部门的著作,在世界产生了重要影响。由于其在非营利部门研究方面的杰出贡献,他于2003年获得了非营利组织和志愿行动研究协会(ARNOVA)的终身成就奖。

本书是萨拉蒙最为重要的代表性著作,获得了1996年度非营利组织和志愿行动研究协会杰出图书奖,同时也是欧美大学研究生非营利组织课程的重要参考文献。萨拉蒙在书中非常详细地展示了通过经验研究的方法建构理论的过程。与其他研究者不同,经验研究是其强有力的武器。他主持的全球比较非营利部门项目,以实证研究为基础。他在本书中提出的著名的志愿失灵理论和第三方治理理论也仅停留在假说的层次上,而是得到了问卷调查和文献资料的有力佐证,这尤其难能可贵。

在作者看来,由于传统福利国家理论和志愿部门理论的局限性,长期以来,在美国广泛存在的政府与非营利部门之间的伙伴关系被政府、学术界乃至公众普遍误解甚至忽略了。他正是通过大量的实证数据,证明这种伙伴关系在美国社会中是普遍存在的。而且,他要建构一种新的理论,来解释这种伙伴关系存在的内在逻辑。

2 译者序

作者认为,目前流行的福利国家理论是人们对美国的政府与非营利部门关系产生误解的核心,它没有把政府作为资金提供者和监管者的角色与作为服务提供者的角色区分开来。由此让人们误以为,随着几十年来美国政府在社会福利方面支出的不断增加,出现了一个巨大的官僚制国家,替代了以前由其他社会机构履行的功能。事实上,在美国的公共服务体系中,联邦政府更多是以资金提供者和监管者的角色,而不是以服务提供者的角色来出现的。在具体提供服务时,联邦政府大量求助于第三方机构——州、市、县、大学、医院以及行业协会等。政府与非营利部门之间的广泛合作,使得美国没有像欧洲福利国家那样,出现庞大的政府机构,而是在保持较小政府规模的情况下,有效地完成了政府的福利责任。

在市场/政府失灵理论和合约失灵理论看来,非营利部门的存在是为了弥补政府和市场以及合约的失灵,是满足人类服务需求的替代性反应机制。由此导致的推论是,只有在政府/市场失灵和合约失灵的地方,非营利组织才会介入。作者则通过经验观察否定了这些理论,他注意到,非营利组织不仅出现在政府、市场或合约失灵的地方,在很多政府和市场运行得很好的领域,非营利组织同样很活跃。由此,作者把这些理论颠倒了过来。他认为,非营利部门并不是政府和市场的替代性满足机制,与此相反,政府是弥补志愿失灵的有效机制。正因为非营利部门和政府在各自功能上的优势和不足,二者才需要相互依赖和合作,精巧的第三方治理机制才得以在美国形成。

作者的理论洞见让人钦佩。在今天,政府与非营利部门的伙伴关系已经成为大众普遍接受的现实,并成为各国政府部门孜孜以求的政策目标。正是作者的学术努力,让曾经振聋发聩的学术话语成

为我们的日常知识和政策实践的一部分。

作者也对中国的非营利部门有着浓厚的兴趣。他不仅在书中提到了中国非营利部门悠久的历史 and 目前正在发生的变化,而且几次来中国从事经验研究。今天,我国的非营利部门发展已经引起了世界范围内的广泛关注,但相对来说,我国在该领域的学术研究还处于起步阶段,不仅对国外这方面的经典著作缺乏了解,而且本土研究也缺乏深度。这部著作作为我们提供了一个很好的范本,它生动地展示了从经验现象中提出问题、建立理论假设、进行经验调查、理论检验和建构的全过程。虽然本书的英文版出版已有十余年,书中使用的数据也是 20 世纪 80 年代的,但本书的学术价值却并没有因时间的流逝而有所降低,一直以来它都在国际非营利组织研究领域被频繁引用,这也充分说明了本书的学术地位。

我第一次见到这本著作是 2000 年春季。当时,我选择了中国非营利组织与政府的关系作为博士论文的主题,那时这是一个尚待开发的领域,其虽然在各种学术讨论中经常被提及,却缺乏深入系统的研究。根本的问题在于,如何寻找新的思想来源以弥补这方面的不足。那时恰好有朋友从香港带回了这本书。虽然我最终在研究中采用了与他不同的研究视角——例如他更多从政治经济的宏观层面,而我则从组织理论的微观层面来研究这一问题,但他的著作无疑向我展示了一个系统研究政府与非营利组织关系的方式,以及如何从不同角度来对一个研究主题进行深入的多方位剖析。他的理论建构方式也让我受益匪浅。这些都让我萌发了把该书译为中文的想法。谁知一晃几年过去。这几年当中,我经历了工作和生活的诸多变化,从而让本书的翻译一搁再搁。一个到牛津大学的合作研究机会让我得以偿清这笔债务。但本书的翻译之难超出了我的预料。仅从大的学科来看,就跨越公共管理、经济学、社会学、法学这四大学科,而仅

4 译者序

在经济学中,就涉及税收、金融、医疗等诸多子领域。我不得不请教相关领域的学者,并阅读有关美国税法、金融等相关主题的中文文献。虽经努力,但囿于知识局限,必定还存在诸多不足,请读者随时指正,以便有机会时予以校正。

最后需要说明一下本书两个重要的专业术语的译法。一个是 human service。在英文中, human service 的概念本身模糊不清,而且不同国家的理解也不尽相同。但大体说来,该词是指针对人的服务,如对儿童、老人的看护和照顾等。相对而言, public service (公共服务)的概念要宽泛得多,不仅包括直接针对人的服务,而且还涉及基础设施等不直接针对人的公共物品提供。 Human service 和 social service 的关系就更为复杂了,按照作者的说法,这两个词本身都是不清楚的。本书中,作者同时使用了这两个概念,有时是替换使用,但更多是使用 human service。然而,在中文中很难找到一个与英文 human service 对应的译法,“针对人的服务”并不构成一个专业术语。我曾多次请教国内同行也没有得到满意的答复。因为我国的政府部门和学术界已在使用“人类服务”这一译法,虽然这一概念过于泛化,其含义也并不清晰和精准,但由于想不出更合适的词,这里姑且用之,特予以说明,以免读者在阅读中对该词的含义有所误解。当然,如果有读者提出更好的建议,实在是再好不过的事情。另外一个术语是 third-party government。曾有学者直译为“第三方政府”,但这种译法在中文里并不清楚具体指的是什么。由于“government”除了“政府”的意思之外,还可以理解为“管理”、“控制”、“统治”,我曾在一篇评述西方非营利组织理论的论文中将其译为“第三方管理”。这次思考再三,觉得译为“第三方治理”更为贴切,本书就采用了这种译法。

感谢 Wendy Quay、顾昕提供的帮助,他们与我讨论了翻译中

碰到的语言和专业问题,让我获益颇多。如果本书的翻译能对中国的非营利组织研究有所裨益,我就觉得自己的工作有价值了。

田 凯

于北京大学政府管理学院

致 谢

这本书汇集了我 12 年来关于美国非营利部门的范围和结构以及政府与非营利组织关系所做的工作。这些工作是在一场激烈的全国性争论中开展的,该争论主要探讨在处理国家问题中公共和私人机构的相对作用。同时,这些工作产生于这样一种社会背景:在美国福利国家中,人们普遍忽视了政府与非营利组织分别或者同心协力所起的作用。

我要感谢约翰·霍普金斯大学出版社的杰克·韦穆勒(Jackie Wehmueller)和亨利·汤姆(Henry Tom),感谢他们提出以这种形式出版我的著作。我也感谢支持这项工作的组织和具有令人难以置信的熟练技巧和献身精神的同事,没有他们的帮助,这项工作是不可能完成的。在支持这项工作的组织中,最重要的有洛克菲勒兄弟基金(Rockefeller Brothers Fund)、纽约卡内基基金会(Carnegie Corporation of New York)、洛克菲勒基金会(Rockefeller Foundation)、福特基金会(Ford Foundation)、公平人寿保险协会(Equitable Life Assurance Society)、壳牌公司基金会(Shell Companies Foundation)、美国石油公司基金会(Amoco Foundation)、大西洋里奇菲尔德基金会(Atlantic Richfield Foundation)、美国铝公司基金会(Alcoa Foundation)、通用电气基金会(General Electric Foundation)、美国电报电话公司基金会(AT&T Foundation)、普天寿基金会(Pruential Foundation)、芝加哥社区信托基金(Chicago Community

Trust)、旧金山基金会(San Francisco Foundation)、匹兹堡基金会(Pittsburgh Foundation),以及约瑟夫·B. 怀特黑德基金会(Joseph B. Whitehead Foundation)。支持我的同事有艾伦·J. 亚伯拉姆森(Alan J. Abramson)、迈克尔·古托夫斯基(Michale Gutowski)、詹姆斯·穆斯怀特(James Musselwhite)、卡罗尔·德维塔(Carol J. DeVita)、戴维·阿舒勒(David Altschuler)和城市研究所非营利部门项目的同事。我也要深深感谢杰奎林·佩里(Jacquelyn Perry),他的协助工作和行政方面的大力支持在该手稿的准备和我绝大部分其他工作中起到了至关重要的作用。

本书的第1章最初是在《公共政策》(*Public Policy*)1981年夏季卷(29: no. 3: 255—257)中,以“重思公共管理:第三方治理和变动中的政府行动方式”为标题发表的。第2章是《志愿行动研究杂志》(*Journal of Voluntary Action Research* (16, nos. 1—2: 29—49))1987年1月至6月发表文章的轻微删节版。第3章和第5章分别来自与艾伦·J. 亚伯拉姆森合作的《联邦预算与非营利部门》(*The Federal Budget and the Nonprofit Sector* (Washington: Urban Institute Press, 1982))一书的第2章和第4章。第4章和第6章很大程度上来自于我在詹姆斯·穆斯怀特和卡罗尔·德维塔协助下写作的论文“公共服务中的伙伴:美国福利国家中的政府与非营利部门”(Partners in Public Service: Government and the Nonprofit Sector in the American Welfare State)。我在1986年的独立部门研究论坛上演讲过这篇论文,但它没有正式发表过。第7章取材于最初发表在W. 鲍威尔(W. Powell)编辑的《非营利部门研究手册》(*The Nonprofit Sector: A research Handbook* (New Haven: Yale University Press 1987, pp. 99—117))中的“政府与非营利组织关系的范围和理论”(The Scope and Theory of Government-Nonprofit Rela-

tions)一文。第8章把最初发表于《非营利部门研究手册》中的文章与发表于1987年1月至6月的《志愿行动研究杂志》中的文章结合了起来。第9章是查尔斯·克洛特费尔特(Charles Clotfelter)编辑的《谁从非营利部门中获益?》(*Who Benefits from the Nonprofit Sector?*)(Chicago:Chicago University Press,1992,pp.134—173)中名为“社会服务”(Social Services)的文章的轻度缩减版。第10章最初以“非营利组织:失去的机会”(Nonprofit Organizations: the Lost Opportunity)为题,发表于约翰·L.帕默(John L. Palmer)和伊莎贝尔·索希尔(Isabel Sawhill)编辑的《里根的记录》(*The Reagan Record*)(Cambridge: Ballinger Publishing CO., 1984, pp. 261—285)一书中。第11章是与查尔斯·克洛特费尔特合作,是《国家税收杂志》(*National Tax Journal* (35:171—187))1982年6月发表的文章的缩减版。第12章最初以“紧缩时代的政府与非营利部门:美国的经验”(Government and the Voluntary Sector in an Era of Retrenchment: The American Experience)为题,发表于《公共政策研究》(*Journal of Public Policy* (6, no. 1:1—20))。第13章是《非营利与志愿部门季刊》(*Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly* (18,no. 1: 11—24))1989年春季卷同名文章的再版。第14章发表于1993年3月的《社会服务评论》(*Social Service Review* (67,no. 1:16—39)),使用了我最初在《美国的非营利部门》(*America's Nonprofit Sector: A Primer*)(New York: Foundation Center,1992)一书中的素材。最后,第15章的删节版发表于《外交事务》(*Foreign Affairs* (73,no. 3:111—124))1994年的7月/8月卷。我要感谢所有这些出版者允许我在本书中使用这些材料。

我还想表达对如下人员的谢意:独立部门的布赖恩·奥康奈尔(Brian O'Connell)和罗伯特·斯马克(Robert Smucker),财政部的

加百利·鲁德里(Gabriel Rudney),美国筹募委员会的杰克·施瓦兹(Jack Schwartz),洛克菲勒兄弟基金的本·舒特(Ben Shute),他们使我对非营利部门发生了兴趣,并激发了我对这个被遗忘领域的最初开创性尝试。最后,我要深深感谢我的家人,尤其是我的妻子琳达,她的支持和平和的心境使我得以致力于本书能够部分反映出来的工作。

无论这部著作能够获得多高的赞誉,这里提到的组织和个人都应该分享它。当然,本书的任何不足都由我个人承担。

目 录

图和表格列表	3
致谢	7
简介	1
第一部分 理论观点	15
第 1 章 重思公共管理:第三方治理与政府行动 方式的转变	17
第 2 章 市场失灵、志愿失灵与第三方治理:现代 福利国家中政府—非营利部门关系理论	34
第二部分 流行的现实:非营利部门与政府	53
第 3 章 什么是非营利部门	55
第 4 章 地方层次的非营利部门	62
第 5 章 联邦预算与非营利部门收入	71
第 6 章 地方福利体制中政府与非营利部门的 伙伴关系	79

2 目 录

第 7 章 政府—非营利部门关系的范围	88
第三部分 政府资助的后果	107
第 8 章 实践中的政府与非营利部门伙伴关系	109
第 9 章 慈善部门的慈善行为:社会服务的例子	121
第四部分 紧缩的影响	155
第 10 章 里根革命与非营利组织:失去的机会	158
第 11 章 1981 年税法对个人慈善捐赠的影响	178
第 12 章 紧缩时代的政府和志愿部门:美国的经验	196
第五部分 未来的趋势	213
第 13 章 志愿部门与福利国家的未来	215
第 14 章 福利的市场化:美国福利制度中非营利 组织与营利性组织作用的变化	232
第 15 章 全球结社革命:世界图景中第三部门的兴起	256
注释	285
参考文献	299
索引	315

图和表格列表

图

3.1	1980年非营利公益服务部门总支出为116.4亿美元	58
5.1	非营利组织公共资金的来源	75
5.2	1980财政年度非营利部门来自联邦政府的收入	76
14.1	1977年根据领域统计的社会福利提供者中非营利组织、 营利组织及政府所占的份额	236
14.2	1965~1977年及1977~1989年政府社会福利支出的 总体变化及在不同领域中的变化	238
14.3	1989年医院行业中非营利组织所占的比例	243
14.4	1975~1988年门诊和家庭医疗的最新趋势	247

表

3.1	私人慈善捐赠在非营利组织收入中的比例	59
3.2	私人捐赠在非营利组织收入中的比例	60
4.1	调查地点	62
4.2	非营利人类服务组织的分布	64
4.3	专门从事特定领域服务或集中关注某一服务对象群体的 机构比例	65
4.4	非营利人类服务机构的收入来源	66

4 目 录

4.5	根据服务领域和资金来源统计的非营利部门的收入·····	68
4.6	根据来源和地点统计的非营利组织的收入·····	69
5.1	联邦政府通过对慈善捐赠的扣除进行的补贴·····	71
5.2	非营利组织来自联邦政府的收入及与私人捐赠和非营利 组织总收入相比较·····	77
6.1	6个主要社会福利领域中政府的总支出·····	81
6.2	政府的社会福利总支出中联邦政府所占的份额·····	83
6.3	州和地方政府的社会福利项目·····	84
6.4	政府出资的社会福利服务提供者·····	85
7.1	联邦政府对非营利组织资助的估计值·····	93
7.2	由非营利组织、营利性组织和政府机构提供的政府出资的 人类服务比例·····	94
7.3	各种类型的非营利组织中联邦政府资助的分配·····	95
7.4	来自联邦政府的收入在非营利组织总收入中的比例·····	96
7.5	非营利人类服务机构的资助来源·····	98
7.6	美国联合劝募协会中来自政府的收入在总收入中的 比例·····	100
7.7	联邦政府对非营利组织的资助·····	101
7.8	16个调查地点中政府依赖非营利组织的程度·····	103
7.9	社会服务机构中来自政府的收入·····	104
7.10	非营利部门范围的地区差异·····	104
9.1	非营利人类服务机构与其他非营利慈善组织的比较·····	124
9.2	非营利人类服务组织的运营开支与其他慈善性非营利 组织的比较·····	126
9.3	非营利人类服务机构对贫困的关注·····	128
9.4	机构的服务领域和关注的服务对象·····	129

9.5	非营利人类服务机构支出中用于穷人的估计比例	130
9.6	城市和农村非营利人类服务机构关注的服务对象	137
9.7	非营利人类服务机构的收入来源和对贫困的关注	138
9.8	非营利人类服务机构中各种收入来源对针对穷人服务的 支持	139
9.9	与宗教的联系和非营利人类服务机构关注的服务对象	140
9.10	机构成立的时间与关注的服务对象.....	142
9.11	机构就业水平与关注的服务对象.....	146
9.12	雇员—志愿者比例与关注的服务对象.....	147
9.13	机构规模与关注的服务对象.....	148
9.14	机构特点与关注贫困程度之间的预期关系.....	150
9.15	机构特点与机构服务对象中的穷人比例之间的关系.....	151
10.1	非营利组织活跃领域中联邦支出的变化.....	169
10.2	非营利组织中来自联邦政府收入的变化.....	171
10.3	非营利组织收入的实际变化以及来自政府资助的 实际变化.....	172
10.4	非营利机构平均收入的变化.....	174
10.5	对一些经过选择的非营利组织类型的实际资助的 变化.....	175
11.1	预期的个人捐赠.....	183
11.2	个人捐赠占个人收入的百分比.....	184
11.3	不同收入群体中个人捐赠的预期分布.....	185
11.4	1981年税法下各收入等级中个人捐赠的预期比例	185
11.5	个人对不同类型的慈善组织的预期捐赠.....	186
11.6	1984年对非分项扣除者慈善减免的影响	187