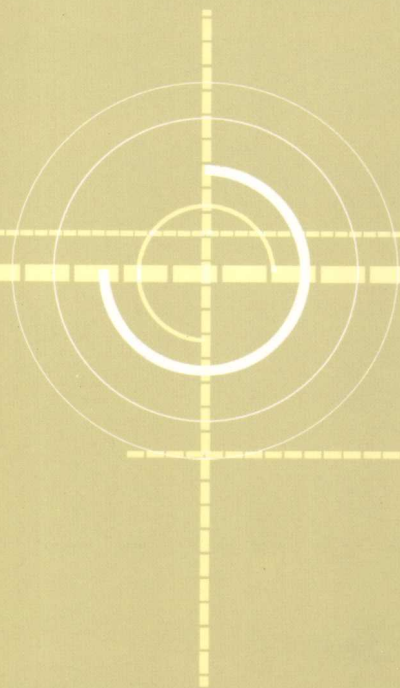


宁波市社科基金资助项目

第三部门经营机制研究

詹国彬 王雁红 著



陕西人民出版社

本书系宁波市社会科学基金项目规划课题（G2004A13）的研究成果

第三部门经营机制研究

詹国彬 王雁红 著

陕西人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

第三部门经营机制研究/詹国彬, 王雁红著. —西安: 陕西人民出版社, 2007

ISBN 978 - 7 - 224 - 07853 - 4

I. 第... II. ①詹... ②王... III. 第三部门—研究
IV. C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 156888 号

第三部门经营机制研究

作 者 詹国彬 王雁红

出版发行 陕西人民出版社 (西安北大街 147 号 邮编: 710003)

印 刷 陕西中实艺术印务有限公司

开 本 850mm × 1168mm 32 开 7.75 印张

字 数 183 千字

版 次 2007 年 1 月第 1 版 2007 年 1 月第 1 次印刷

印 数 1 - 1000

书 号 ISBN 978 - 7 - 224 - 07853 - 4

定 价 15.00 元

注重第三部门的社会管理功能

(代序)

传统上，人们常常将社会作两大组织亦即政府和企业的分野，也就是所谓的第一部门和第二部门。然而，社会实践已经告诉人们，市场失灵和政府失灵都有可能出现，并使一些经济和社会问题失控。避免市场失灵和政府失灵是各国政府面临的共同课题。对此，传统的思路还是完善市场机制的功能和提高政府组织的管理效能。但是，市场这只“看不见的手”与政府这只“看得见的手”并不能涵盖整个社会管理领域。在国家领域（公域）和市场领域（私域）之外还存在着除了政府和企业以外的所谓非营利的“第三域”，也就是日益得到人们认可的“第三部门”的范畴。

所谓“第三部门”，是依法建立的具有非营利性、志愿性、自主管理的致力于社会问题解决的社会组织，主要包括各类社会中介组织和各种民众组织。人类社会面对着来自各方面的挑战，需要有相应的社会组织制度的创新，需要有管理主体的多元化。各类包括非政府组织和非营利组织在内的第三部门以及借以运作的社会机制，就体现了这方面的重要创新。

从目前各国第三部门的发展来看，其潜力是巨大的。第三部门为解决政府失灵和市场失灵提供了新的可能，第三部门及其管理机制将是社会管理与发展的又一基本组织体系。

现代社会的多样化的需求需要有多样化的社会组织来予以

满足。人类可持续发展对人类社会用以调节和控制社会可持续发展的社会工具也提出了多样化的要求。在今天，科学、经济、社会的发展加速了社会的复杂化，特别是高新技术革命改变着人类的经济结构、社会结构、生活方式。当代政府面临着复杂、动态、多元的环境，政府已没有能力作为唯一的治理者。从市场经济与现代社会的发展趋势来看，大量社会事务需要由一些公民的社会组织自行管理。政府对社会各项事务的管理，并不是管得越多越具体就越好，而是要充分考虑管理的正当性、有效性。不断将一些可由社会自我管理的事项极力返还给社会，发挥其他管理主体的作用。

第三部门主要是致力于企业——市场体制和政府——国家体制所顾及不及的一些社会问题的解决。在处理一些社会问题的过程中，它们也是政府或企业不可或缺的合作伙伴。因为在现实的运营过程中，政府组织、市场组织和第三部门是相对独立却又彼此协作和支持的，目前，第三部门已成为社会管理中相当活跃的角色。随着社会的发展和公民自主意识的提高，人们在市场和国家之外，对公民社会组织给以越来越多的关注。第三部门是社会生活中具有强大活力和社会性效益的组织形式，对帮助政府实现“小政府、大社会”的治理格局，起到不可替代的作用。1997年联合国秘书长安南在向联合国大会提交的年度工作报告中，将第三部门在全球生活中发挥越来越重的作用，看作是影响未来全球发展的第五大因素。

包括了非营利组织和非政府组织在内的第三部门动员了众多的物力资源和人力资源投入社会，对推进社会发展发挥了重要的作用：填补了政府用于社会发展方面资金不足；开拓大量就业机会；增加了资源运用的透明度和合理性；推动社会广泛关注与帮助遭遇困难的脆弱群体，如失业与半失业工人、老年人、残疾人、缺少劳动力的家庭、儿童、妇女、少数民族等；

帮助发展滞后的地区与弱势企业的转变；扩大社会公平，缩小经济发展中产生的贫富悬殊，促进社会改革的进程。

第三部门可促使公民发挥其潜力，促进社会发展的多样性。第三部门为社会成员在政府机构与企业体制之外开展活动提供了组织形式。公民可以根据个人的兴趣、意愿和利益自主地组织起来，创造性地从事各项社会发展活动。

第三部门可以增进社会容忍，促进社会和谐，维护社会稳定。非营利组织为各种社会成分提供了较宽松的活动空间，社会成员可以通过各种方式满足其多样性和多层次的愿望和实现其利益，能够起排解社会怨气、释放社会压力的作用，也使各种不同的社会群体能够依法共存相容，增进社会容忍度。

由于第三部门的这种社会组织形式不同于政府和企业组织，其自身的管理也有着不同于二者的特殊性。如何做好第三部门的管理，就是一项具有探索和创新意义，十分值得研究的重要工作。本书作者詹国彬先生和王雁红女士在这方面作了大量有益的探讨和实证的研究，呈现在读者面前的本书就是在这方面所取得丰硕成果的体现。本书较为系统和详细地阐述了搞活第三部门管理的不同侧面。可以相信，读者们，尤其是从事第三部门工作的管理者和实践者，或者从事第三部门研究的理论工作者，都可以通过阅读本书而获得相关领域的颇有价值的收获。

顾建光于上海交通大学

2006年10月

目 录

第一章 概论	(1)
第一节 社会及其构成要素	(1)
第二节 第三部门的理论机理	(10)
第三节 第三部门的发展轨迹	(19)
第四节 第三部门经营管理机制特征	(31)
第二章 第三部门在可持续发展中的作用	(35)
第一节 可持续发展的概念内涵	(35)
第二节 第三部门对可持续发展的服务功效	(42)
第三节 第三部门帮助政府监督和评估可持续发展的执行情况	(59)
第四节 第三部门在国际合作和民间组织交流方面的独特功能与优势	(65)
第三章 第三部门经营机制现状的考察与分析	(70)
第一节 组织管理机制	(70)
第二节 经营机制	(79)
第三节 筹款机制	(96)
第四节 志愿者管理机制	(100)
第五节 监督机制	(108)
第六节 评估机制	(113)

第四章 第三部门经营机制的弊端分析	(124)
第一节 社会归属不规范	(124)
第二节 管理体制不规范	(130)
第三节 经营机制不规范	(139)
第四节 生存环境问题	(153)
第五章 第三部门重塑经营机制的长远战略	(159)
第一节 事业单位如何向非政府组织过渡	(159)
第二节 全面界定第三部门的产权	(175)
第三节 以公共需求为半径确立第三部门的生命 周期	(182)
第四节 重塑第三部门经营机制的五项战略	(187)
第六章 转换第三部门经营机制的操作方法	(192)
第一节 第三部门的内部管理机制	(192)
第二节 第三部门的人力资源开发与管理机制	(202)
第三节 第三部门的筹资机制	(210)
第四节 第三部门的市场营销机制	(219)
后 记	(235)

第一章 概论

第一节 社会及其构成要素

人类社会是复杂而又永恒的话题，再伟大的社会学家似乎也很难确切地回答其究竟何时诞生，怎样产生。马克思主义经典作家在分析这个问题时普遍认为：劳动产生了人，劳动也促使了人类社会的产生。所以，人和作为人的群体构成的人类社会几乎是同时产生，并且有着密切的关联。日本学者青井和夫认为：“个人组成了社会，社会产生了个人”，“没有个人就不会有社会，没有社会也就不会有个人。”^① 自从人类社会产生的那一天起，“求生存”“求发展”的需求和愿望也就一刻也没有停止过。正是基于生存与发展的需求，人类社会的发展催生了政府（国家）和市场的出现，政府的出现是为了保护生命和财产安全，而市场的诞生则是为了实现不同劳动产品之间的交换，以实现互通有无，增进彼此的福利，满足彼此的需求。可见，政府与市场的产生本身源于人类社会的生存与发展需要，然而，也正是政府与市场的产生为人类的发展与进步提供了源源不断的动力。因此，在传统社会中，政府与市场是组

① [日] 青井和夫：《社会学原理》，华夏出版社2002年版，第44页。

成人类社会的两大基本要素，也是推动人类社会向前发展的两驾马车。

然而，当历史的车轮驶入 20 世纪以来，社会发展的步伐愈来愈快，社会构成也日渐趋于复杂，整个世界犹如一台蓄满能量的机器一样处在飞速发展的状态中，变革已成为这样一个时代主题词。而社会公众的公共需求也因此日益呈现出个性化和多样化的发展趋势，作为传统公共产品的唯一承担者——政府对此逐渐显得有些力不从心。因此，客观上需要呼唤另一种力量的出现，以期更好地满足和回应这样一种需求，第三部门（Third Sector）因此应运而生，直观地体现为大量的非政府、非营利组织的涌现与发展，发挥着越来越为重要的功能。对此，有学者评价道：“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。”^① 由此足见第三部门的兴起对于世界各国、对于整个人类社会的重要意义。第三部门与政府、市场一起构成了现代社会的三大组成要素。

一、政府（Government）

无论是在传统的农业社会，还是在信息时代的今天，政府在一国经济发展和社会进步中都发挥着不可替代的作用。政府的成败在很大程度上决定着该国经济的发展与社会的进步。对此，经济学家诺思认为：“国家的存在是经济增长的关键，然

^① 何增科：《公民社会与第三部门》，社会科学文献出版社 2000 年版，第 243 页。

而，国家又是人为的经济衰退的根源。”^① 在当代，政府愈来愈成为人们所关注的焦点，正如世界银行 1997 年世界发展报告《变革世界中的政府》所指出的：“在世界各地，政府正在成为人们注目的中心。全球经济具有深远意义的发展使我们再次思考政府的一些基本问题：它的作用应该是什么，它能做什么和不能做什么，以及如何最好地做这些事情。”^② 因此，今天的人们似乎已无法想像离开了现实政府，我们的社会、生活、经济将会陷入何种困境。那么，现实中的政府究竟应承担什么职能呢？概括说来，主要有以下职能：

1. 公共物品的提供者。公共物品的供给历来被视为是政府的最基本，也是最重要的一种职能。所谓公共物品，是指那种能够同时供多人享用的物品，并且每个人的消费不会减少任一他人对这种物品的消费。^③ 一般认为，公共物品具有这样两个特性：（1）非排他性，即公共物品一旦被提供出来，生产者就无法排斥那些不为此物品付费的个人消费该物品，或者排他的成本高到使排他成为几无可能的事。（2）非竞争性，即对任一给定的公共物品的产出水平，增加一个消费，不会影响原来的消费者对该物品的消费，新增消费者使用该物品的边际成本为零。同时具备消费非排他性和非竞争性的物品便是公共物品，像诸如国防、公共交通、基础设施、公共教育等都属于公共产品。由于公共产品的非排他性、投入成本高、效益低等特性决定了公共产品很难通过市场机制得到供给，因此提供公

① [美] 道格拉斯·诺思：《经济史中的结构与变迁》，上海三联书店、上海人民出版社 1994 年版，第 17 页。

② 世界银行：《1997 年世界发展报告：变革世界中的政府》第 1 页。

③ 转引自丹尼斯·C·穆勒：《公共选择理论》，中国社会科学出版社 1999 年版，第 15 页。

共产品的责任自然落到了政府的肩上。现代各国政府普遍通过国家预算开支,担负起了诸如供水、供电、交通、邮电、公共照明、公共教育等大量公共物品的供给与生产。

2. 宏观经济的调控者。人类社会发展的历史表明,市场并不像早期古典经济理论学者所设想的那样是万能的,社会资源能够通过市场这只无形的手自动地达到或实现资源的优化配置。资本主义国家发展的历程已充分证明:市场不是万能,市场本身存在着缺陷,市场会出现失灵现象。实践中主要表现为:首先,市场机制不能解决宏观经济总量或总供给与总需求之间的平衡问题,市场失败会导致宏观经济总量的失衡,并进而造成经济的周期波动和通货膨胀现象的出现,因此,为规避这种现象的出现,就必须借助于市场之外的力量以干预和调控市场经济的运行,从而保证市场有序和正常的运行,这就是政府对经济的干预行为。政府通过输出和调整相应的财政政策和货币政策以达到减缓经济周期波动和抑制通货膨胀的目的。20世纪20年代末,资本主义世界发生的大规模的经济危机,究其根源在于市场机制的失灵所导致的宏观经济总量的极度失衡,而资本主义国家之所以能够成功地摆脱危机并重新走向繁荣的根本举措是抛弃了传统放任自由的管理模式,积极引入和借助政府的干预,通过有效调节总需求和总供给间的关系以维持宏观经济总量的平衡。其次,市场机制难以调整和优化产业结构。市场经济的核心与实质在于竞争,离开有效的竞争市场机制将会一筹莫展,其内在的功能也将无法有效地发挥出来。但是市场竞争的结果将不可避免地出现垄断的现象,然而垄断现象的出现不仅会排斥竞争,也将给整个市场和消费者带来难以估量的负面影响。市场本身难以有效地解决这一问题。因此,现代市场经济国家政府干预经济的一个重要内容是通过制定和实施产业政策来实现产业结构的调整。日本战后经济的腾

飞在很大程度上与其政府的干预与调控是直接相关的。

3. 外在效应的消除者。外在效应又称外部性或外部经济。美国经济学家 J·E·米德认为,外部性是“这样一种事件,即它给某单位或某些人带来好处(或造成损害),而这单位或这些人却又不是作出直接或间接导致此事件之决策的完全赞同的一方。”^①通常人们认为,当个体的经济决策经过非市场的价格手段直接地、不可避免地影响了其他个体的生产函数或成本函数,并成为后者自己所不能控制的变量时,那么对前者来说就有外部性存在。实践中,外在效应可分为正外在效应和负外在效应(前者如城市的教育、公安、照明和绿化等所产生的外部性,后者如工业污染)。外部性是伴随着生产或消费而产生的某种作用,其在企业生产和人们生活中广泛存在。以利润最大化为根本动力的市场机制,对这一问题的解决几乎无能为力,如果任其发展就可能造成资源配置的效率损失。在市场无能为力的情境下,政府则应承担起这一职责。当负外部性(环境污染等)阻碍了经济增长,用社会准则来约束或用市场来矫正都有相当的局限时,就不得不借助市场以外的力量予以纠正,这种力量即是政府的力量。政府通过积极干预和补救负外部性,加强正外部性的公共物品建设,使外部性不断得到“内部化”,从而为经济发展创造良好的外部条件。^②现代市场经济国家中,政府为解决外部性问题通常采取的措施有:政府通过罚款与补贴等经济干预手段,促使外部性得到内部化;政

① 转引自〔美〕安东尼·B·阿特金森、约瑟夫·E·斯蒂格里兹:《公共经济学》,上海三联书店、上海人民出版社1996年版,第168页。

② 孙钰:《外部性的经济分析及对策》,载《南开经济研究》1999(3),第31—34页。

府可以采用规制手段，进行行政干预；政府通过建立法制秩序，实现外部性的内部化。

4. 贫富差距的控制者。尽管市场和政府都不是万能的，但是谁都无法否认市场与政府二者在功能上具有很强的互补性。市场由于利润的驱使导致其对效率追求的永恒性，但是，市场在带来高效率的同时却无法解决好社会的公平问题。因为市场经济不可能自动达到社会收入分配方面的公平和协调，商品交换和市场竞争也许能够实现既定分配格局下的帕累托最优，但却无法改变现有收入分配的格局。而市场经济条件下的机会不均（财产、个人能力和受教育程度等）可能带来收入分配不公的现象，并进一步导致贫富差距的分化，甚至会带来“马太效应”的出现。西方国家市场经济发展的实践已足以证明了这一点。随着我国社会主义市场经济进程的不断推行，市场竞争所造就的贫富分化现象已逐步显现出来，并有日益扩大化之趋势。正如我国学者所指出的那样：尽管对改革开放以前的中国社会是否存在贫富差距问题，存在一定的认识分歧，不过，在改革后的中国，贫富差距的明朗化、阶层化，乡村内部和城镇内部的贫富差距扩大化，则是确定无疑的。^①由此可见，贫富分化是市场机制带来的一种副产品，然而，贫富分化的发展不仅会给市场的有序运行带来隐患，同时也将直接影响到社会的稳定。因此，如何控制贫富分化是世界各国政府都必须共同面对的难题。而政府因为其公共性的角色决定了其在维护社会、市场的稳定，解决社会公平方面负有不可推卸的责任。现代市场经济国家的政府都力图通过各种再分配政策以及社会保障制度来调节收入和财产的再分配，以解决社会的

^① 朱光磊：《中国的贫富差距与政府控制》，上海三联书店 2001 年版，第 4 页。

公平、控制贫富差距，从而促进社会的协调稳定的发展。

5. 市场秩序的维护者。市场经济的本质是法治经济，是契约经济。离开健全的法制保障，市场经济的发展势必陷入无序的状态中，市场的功能也将无法得以正常发挥。放任式的市场经济必然会导致垄断现象的出现，而垄断则会严重影响和制约市场功能的发挥，甚至会导致“市场失败”，对此，市场本身显然无力加以解决，只有借助于政府的力量才能保证市场机制正常、有效、有序的运行。现代政府在维护市场秩序方面的主要功能体现为：首先，政府通过制定一系列市场经济运行的法律、法规，以规范市场主体在市场交易中的行为，明确和界定产权，从而降低市场交易的成本，确保市场交易和市场竞争的公平与效率。其次，政府的突出功能表现在限制垄断，保护自由竞争方面。因为垄断不仅排斥竞争，而且垄断必将导致资源安排与配置的低效，同时，阻碍价格机制在资源配置中发挥作用。因此，世界各国政府都制定并实施了各种反垄断法和反不正当竞争法，并设立相应的机构以维护竞争的市场结构。此外，对于广大发展中国家而言，尤其是市场经济发展还不够完善的国家，政府还承担着培育和完善市场体系的重要职责，以造就一个统一的、完善的市场体系。

二、市场 (Market)

如同政府一样，市场本身也是社会进步与发展的产物。生产力的发展不仅带来了剩余劳动产品的出现，同时又为市场的产生创造了条件。当人们为满足各自不同的需求而产生交换劳动产品的意愿和诉求时，市场也即随之而产生；而完成劳动产品交换的过程就是一般意义上的市场交易。当然，今天的市场交易早已不再局限于早期的物物交换了，但就市场的本质而言，传统社会的市场和今天的市场并没有区别。市场的产生本

身源于社会的发展与进步，同时又极大地推动了社会的进步与发展，并成为社会中不可或缺的一个组成部分，这在市场经济大行其道的今天更是彰显无疑。为此，我们可以通过考察市场经济的功能作用来增进我们对市场的理解与认识。概括说来，市场经济的功能作用表现在如下方面：

1. 市场经济能够促进信息传递的效率与准确性，市场经济的有效运行必须建立在对市场主体正当逐利行为的合法性上，离开这一点，市场经济的根本功能就无法得以充分显现。按照“经济人”假设，市场经济中的主体都是理性的经济人，其行为必然受到其利益动机的驱使。因此，市场经济浪潮中的经济人为了获得更多的利好，必然想方设法地收集、捕捉各种可能为其带来更多利好的信息，可见，市场经济能够带来信息发现机制，其结果不仅促进了信息传递的效率，而且也增加了信息传递的准确性，这在知识经济和信息时代的今天更是一览无遗。

2. 市场经济能够优化社会资源的配置。无论是在传统的农业时代，还是在知识经济、信息社会的今天，生产力的发展始终无法摆脱对资源的依赖，由此足见资源对于社会发展的重要性。然而，资源的有限性决定了其稀缺性。因此，这就产生并带来一个问题，即如何有效地利用资源以发挥其最大效用。在这个问题上，显然市场经济的手段更为有效一些。我国从传统的计划经济体制向市场经济体制的转轨清楚地证明了这一点。单一的依靠政府行政命令、行政权威的手段最终使我国经济、社会的发展陷入了不可自拔的泥塘，是市场经济的建立与发展不仅促进了社会资源的优化配置，同时为我国经济、社会的发展注入了新活力。

3. 市场经济能够为生产者提供有效的激励模式。我国传统计划经济体制的失败宣告了在现阶段历史背景下，无视生产

者工作性质与工作强度等因素，一味地强调平均主义是行不通的。任何一种制度设计不能为生产者提供有效的激励都将是低效或是无效的。市场经济的成功在很大程度上归功于其为生产者提供的有效激励模式，使得生产者的价值得以充分的体现。因此，实践中，市场经济显现出了强大的生命力，不仅为资本主义国家所普遍运用，同时也为越来越多的社会主义国家所接受。

4. 市场经济是实现利益协调和社会控制的重要手段。任何一个社会的稳定与发展都离不开有效的协调与控制，而实现这种协调和控制的手段往往是可以选择的，可以是计划经济，也可以是市场经济。在当今世界各国的政府管理实践中，没有一个国家是纯粹的计划经济，也没有一个国家是纯粹的市场经济，其区别往往在于是计划多一点还是市场多一点。从 20 世纪下半叶以来席卷全球的公共管理变革可以看出：不论是在资本主义国家还是在社会主义国家，市场化愈来愈成为一种主导的趋势与手段，即强调在政府管理、社会利益协调与控制的过程中更多地依靠市场的力量而更少地依靠政府的力量，充分体现了全球公共行政改革的主旨：“政府都退却和市场价值的回归”。总之，市场经济在实现利益协调和社会控制方面扮演着越来越重要的角色。

三、第三部门 (Third Sector)

作为介于政府与市场之间的部门，第三部门的价值与功能在于弥补政府失灵和市场失灵，通过向社会公众提供公共产品以达到满足公共需求，维护公共利益的目的。由于后面的章节将对此展开详细的论述，在此就不加赘述了。