



中南大學
CENTRAL SOUTH UNIVERSITY

学术文库

地方治理与公共政策丛书

The Study on
Nonprofit Operation and Management

社会组织运营与管理

刘春湘◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

本书为国家社会科学基金：优化制度环境与激发社会组织活动研究（项目编号：14BSH099）的成果之一。



中南大学
CENTRAL SOUTH UNIVERSITY

学术文库

地方治理与公共政策丛书

The Study on
Nonprofit Operation and Management

社会组织运营与管理

刘春湘◎著



经济管理出版社
ECONOMY & MANAGEMENT PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织运营与管理/刘春湘著. —北京: 经济管理出版社, 2016.5
ISBN 978-7-5096-4170-5

I. ①社… II. ①刘… III. ①社会组织管理—研究—中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2016) 第 007548 号

组稿编辑: 宋 娜
责任编辑: 宋 娜
责任印制: 黄章平
责任校对: 赵天宇

出版发行: 经济管理出版社

(北京市海淀区北蜂窝 8 号中雅大厦 A 座 11 层 100038)

网 址: www.E-mp.com.cn

电 话: (010) 51915602

印 刷: 三河市延风印装有限公司

经 销: 新华书店

开 本: 720mm×1000mm/16

印 张: 19.75

字 数: 355 千字

版 次: 2016 年 5 月第 1 版 2016 年 5 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978-7-5096-4170-5

定 价: 88.00 元

·版权所有 翻印必究·

凡购本社图书, 如有印装错误, 由本社读者服务部负责调换。

联系地址: 北京阜外月坛北小街 2 号

电话: (010) 68022974 邮编: 100836

目 录

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出	1
第二节 社会组织与管理：已有的研究	3
第三节 本书的基本框架	22
第二章 社会组织问责	27
第一节 社会组织问责的概念与特性	27
第二节 社会组织问责的目标与功能	32
第三节 社会组织问责机制	34
第四节 强化社会组织问责，提升社会组织公信力	47
第三章 社会组织的内部治理结构	53
第一节 社会组织治理的概念	53
第二节 社会组织董事会治理	58
第三节 社会组织监事会监督	75
第四章 社会组织战略规划	85
第一节 社会组织战略规划特征	85
第二节 社会组织战略分析	91
第三节 社会组织战略制定与实施	98
第五章 社会组织项目管理	113
第一节 项目管理的意涵与原则	113
第二节 项目的设计与执行	116
第三节 项目评估	124



第六章 社会组织人力资源管理	139
第一节 人性假设与社会组织人力资源发展	139
第二节 社会组织专职人员与志愿者的二元结构	144
第三节 社会组织人力资源管理过程	146
第四节 志愿者招募与管理	154
第七章 社会组织的财务运行	169
第一节 社会组织财务运作概述	169
第二节 社会组织资金运行中存在的主要问题	175
第三节 社会组织资金管理体系	181
第八章 社会组织营销与筹资	191
第一节 社会组织营销的概念界定	192
第二节 社会组织营销的客户定位	195
第三节 社会组织营销中的4P	205
第四节 社会组织筹资	217
第九章 社会组织效能评估	233
第一节 社会组织效能的理论模型	233
第二节 社会组织效能评估的多元标准	237
第三节 社会组织效能评估的设计	239
第十章 社会组织的发展趋势	249
第一节 中国社会组织的基本形式	249
第二节 中国社会组织的自主治理	260
第三节 社会组织与政府的新关系	275
第四节 社会组织与营利组织的相互渗透——战略联盟	285
第五节 社会组织的国际化	291
参考文献	299

第一章 绪论

第一节 问题的提出

十一届三中全会所启动的改革开放，把中国社会带入了一个史无前例的“转型时期”。随着社会转型进程的推进，我国社会组织呈现出“爆发式增长”的态势。在计划经济时期，我国的公共物品由国家统一分配，社会组织显示不出其存在的意义，因而发展极其缓慢。在市场机制起资源基础性配置作用的经济社会中，政府不再统管社会经济事务，而是由市场配置资源、调节经济发展，因此，社会组织作为区别于政府和营利企业的“第三部门”得以迅速地发展壮大，^①如图 1-1 所示。目前，在国际上对“社会组织”的称谓还有：志愿组织（Voluntary Organization）、社会组织（Nonprofit Organization）、非政府组织（Non-governmental Organization）、免税部门（Tax-exempt Sector）、慈善组织（Philanthropy Organization）、第三部门（Third Sector Organization）、社会中介组织（Social Intermediary Organization）等。1998 年，中国政府将设于民政部的原“社会团体管理局”改为“民间组织管理局”，“民间组织”一词从此作为“社会组织”的中国官方用语开始被正式使用。由于“民间组织”一词多少带有边缘性组织的含义而逐渐被官方放弃使用。“社会组织”一词于 2006 年在我国的官方文件《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中首次出现。不过，“社会组织”的上述称谓在一定意义上是相通的，可互换使用。

^① 有的学者并不认为中国从整体上形成了独立于政府与企业的第三部门，如王名认为，中国的 NGO 尚未进入成长阶段的判断。至少从外部环境来看，中国的 NGO 还处于艰难的起步阶段，它们还不具备生存和发展的基本条件。资料来源：中国公益信息网，<http://www.ngorc.net.cn/>。

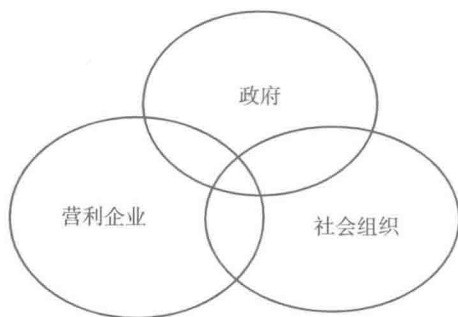


图 1-1 现代社会之三部门

社会组织以服务社会为使命，超越了政府与市场所能覆盖的范畴，不同程度地发挥着激发社会活力、动员和组织社会资源的作用，为改善民生、推动经济发展、创新社会管理、促进社会和谐作出了重要贡献（陈光金，2013^①）。然而，众所周知，当前社会组织活力不足，难以满足日益增长的社会需求。正是顺应时代呼唤，党的十八届三中全会强调激发社会组织活力。因此，研究如何改善社会组织管理，激发活力，使社会组织在国家治理中发挥应有的主体作用，是创新社会管理体制、进一步理顺国家与社会关系中一个亟待解决的重大现实课题。诚然，社会组织所取得的成功在很大程度上应归功于良好的管理。在人们对社会组织是否需要管理这个问题还存有疑虑之时，德鲁克的著作就像迷雾中的灯塔，为社会组织的管理者指明了方向。他率先指出了社会组织也需要管理。长期以来，管理一直被人们看作是营利企业的专利。直到 20 世纪 70 年代末，社会组织尚未充分认识到管理的重要性。大部分社会组织以为凭借良好的动机和崇高的使命就可以办好事情，它们没有意识到必须对运作过程及其结果负责。伴随着社会组织作为组织个体和整个部门的迅速发展，许多业界先知先觉者和研究者开始洞察到做好事也必须精益求精。德鲁克指出：“管理不是利润的附庸，而是所有组织的首要功能，不论这个组织的目标是什么。”^② 管理是提高经营业绩的最有效手段，利润是检验业绩的一个标准，但绝非唯一的标准。

① <http://finance.people.com.cn/n/2013/1124/c1004-23636756.html>.

② Drucker, Peter F. *Managing the Nonprofit Organization: Practices and Principles*, Oxford Butter Worth-Heinemann Ltd, 1990.



第二节 社会组织与管理：已有的研究

一、国外的研究

在国外，社会组织的研究在“社会组织”、“非政府部门”、“非营利部门”、“第三部门”的话语体系下展开。虽然社会组织的历史源远流长，但将社会组织作为一个独立于政府和企业的“第三部门”来研究却是在20世纪70年代中期以后的事。^①有学者撰文明确指出关于第三部门的研究是近25年才发生在英国和美国的事，其标志是70年代早期建立的美国私人慈善与公共福利委员会（The Commission On Private Philanthropy and Public Needs in the United States）在1975年发表的 *Giving in America* 一书中首次使用了第三部门（The Third Sector）的概念。在20世纪70年代以前社会组织并没有被视作一个独立的部门，更无从谈起对其进行广泛的关注和研究。更准确地说，国外社会组织研究开始于20世纪80年代。^②

回顾国外近半个世纪关于社会组织的研究，成果主要集中在以下三个方面。

（一）社会组织及其角色

对社会组织产生及所承担的社会角色的解释，主要形成了以下四种理论。

1. 市场失灵/政府失灵理论（Market Failure/Government Failure）

这个理论是美国经济学家伯顿·韦斯布罗德（Burton A. Weisbrod）^③最早于1974年提出的，以后他又试图不断地完善这一理论。市场失灵/政府失灵理论意在解释社会组织何以成为提供公共物品（Public Goods）的私营机构。由此产生出三个问题：什么是公共物品？为什么市场无法提供公共物品？为什么政府也无法满足人们对公共物品的需求？

公共物品的不可分割性和非排他性，使得它无法通过市场体系，即个别消费者和生产者之间的交易来提供，出现市场失灵。因此，提供公共物品的任务就落在了政府肩上。但是，人们对公共物品在品种、数量方面的偏好并不

① Ralph M., Kramer A. Third Sector in the Third Millennium? [J]. *Voluntas*, 2000, 11 (1).

② [美] 戴维·刘易斯. 揭示、扩展和深化？人类学方法对第三部门研究现有的和潜在的贡献评述 [M] // 何增科. 公民社会与第三部门. 北京：社会科学文献出版社，2000.

③ Burton A., Weisbrod. Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-sector [M]. *Economy*, In E. Phelps. ed. *Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage, 1974.

一致，政府提供的公共物品只能倾向于大多数的选民。这样的结果必然导致一部分人对公共物品的过度需求（Excess Demand）得不到满足，另一部分人对公共物品的特殊需求（Differentiated Tastes）也得不到满足，出现政府失灵。这时候，社会组织应运而生，它们拾遗补阙，为需求过度的人提供额外的公共物品，为特殊需求的人提供专门的公共物品，以此来满足他们的需求。

韦斯布罗德采用了剩余分析的策略。在他看来，任何消费者都有对于物品（包括公共物品和私人物品）的需求，个人会因收入、宗教、宗族背景、教育等差异产生需求的异质性（The Heterogeneity of Quantities Demanded）。政府、企业（市场）和社会组织都是满足个人需求的手段，这三者在满足个人需求方面存在相互替代性。正是政府和企业（市场）在提供公共物品方面的局限性，才导致了社会组织存在。韦斯布罗德认为政府提供的任何产品的数量和质量都是由政治决策过程决定的，公共物品也不例外。在不存在投票交易的简单多数模型中，投票结果往往反映了中位选民（Median Voter）的偏好，这样的结果必然导致一部分人对公共物品的过度需求和特殊需求得不到满足而留下大量不满意的选民群体。尽管在公共选择中也可能采用其他的投票方法，但韦斯布罗德认为，投票方式的变化只会较小地改变不满意人群的数量，只要反映中位选民需求的政治决策过程还存在，就仍然不能满足异质性较强的消费者需求，从而出现政府失灵。当消费者不满意政府提供的公共物品时，他可以选择以下几种替代形式。

（1）移民。人们的迁移是有成本的，人们选择居住地点的时候往往更多地考虑其他因素，而不是当地政府的政策。

（2）组成较低层次的政府。人们可以组成较低层次的政府来提供公共物品，如公园和图书馆就可以同时由联邦和州、县政府提供。

（3）求助于私人市场。人们不可能约束私人市场生产公共物品，私人 and 政府提供的公共物品，在适应消费者需要和价格方面是有区别的。

（4）求助于社会组织。公共物品有一个弊端，每个消费者对物品的形式、质量、使用和处置都很少控制。因此，消费者通常会选购那些容易控制的私人物品来替代，很少再买公共物品。这意味着，消费者并非处于政府和私人市场的最优位置，他们对政府提供的公共物品不满意，同时又在私人市场上作出了无奈的选择。

韦斯布罗德的理论说到底是个制度选择理论，他为一个重要的现象提供了有说服力的解释。的确，相当多的社会组织所提供的服务具有公共物品性质，至少对某个特定的人群具有公共性。例如，美国心脏协会（American Heart Association）、美国癌症协会（American Cancer Society）是靠私人捐款资助进行医



学研究的，这类研究具有公共物品的性质，任何治疗心脏病或癌症的新进展对所有患者和潜在的患者都是个福音；政府由于种种原因不愿意或不能提供充足的研究经费，使得这两个协会得以发挥作用，以弥补政府提供公共物品的不足。

韦斯布罗德的理论解释了企业（市场）、政府和社会组织三种机制存在的必要性，指出它们之间是互补关系。社会组织的规模取决于消费者对政府提供公共物品的满意程度：消费者对政府提供公共物品越不满意，社会组织的规模就越大。但是，韦斯布罗德的理论也有很大的局限性，有些社会组织提供的并不是公共物品，例如美国很多非营利的医院、托儿所、私立学校、养老院、交响乐团，它们提供的服务显然不是公共物品，而是私人物品。为什么有些私人物品不是由营利性企业提供，而是由社会组织提供呢？耶鲁大学法学院教授 Henry Hansmann 的合约失灵理论给出了回答。

2. 合约失灵理论 (Contract Failure)

合约失灵理论由汉斯曼 (Henry B. Hansmann) 提出，他从营利性组织的局限性入手，来分析非营利部门的功能需求。^① 合约失灵类似私人部门的“市场失灵”现象，而使得私有市场机制的运作受到限制。信息畅通无阻是确保市场有效运作的必需条件，一旦生产者与消费者之间发生了“信息不对称” (Asymmetrical Distribution of Information)，消费者在议价过程中无法处于公平合理的地位，生产者就有可能收取过高费用或提供劣质的商品，使消费者蒙受相当大的损失，从而造成“合约失灵”问题。

合约失灵难以由市场机制解决，因为现实市场的信息总是不完全的，生产者和消费者的信息非对称也是客观存在的。因此，对于诸如再分配的慈善福利事业、提供复杂的个人服务、服务的购买者和消费者分离、存在价格歧视和不完全市场等情况下的产品和服务的供给必须寻求新的非市场供给主体，这个主体就是社会组织。汉斯曼 (Henry B. Hansmann) 于 1980 年在《耶鲁法学杂志》发表了一篇论文，题为《非营利企业的作用》。^② 他提出，在有些领域，消费者往往缺少足够的信息来评估服务的质和量。这是由于服务购买者并不是最终消费者，中间隔了一层；或是由于服务本身的性质太复杂，消费者对它难以评估。例如，家长很难判断托儿所的服务质量，因为他们年幼无知的孩子才是直接服务对象；子女很难判断养老院的服务质量，因为他们年迈体弱的父母才是直接服务对象；患者很难判断医院的服务水准，因为他们不具

① Hansmann H. The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Review*, 1980, 89 (4): 835-899.

② Hansmann H. The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 1980, 89 (3): 835-901.



备专业医学知识。在这些情况下，营利性组织就具有局限性。虽然多数营利性企业会以优良的质量、数量和价格提供服务，但也有少量企业存在欺诈行为，很可能利用自己的优势以次充好，以少充多，欺骗消费者，谋求最大化的利润。其结果是消费者不能与企业达成最优的合约，即使达成，也很难履行，致使消费者的利益蒙受损失，出现所谓的“合约失灵”（Contract Failure）现象。如果这些服务由社会组织来提供，结果就不同了。因为社会组织受到“不得分配盈利约束”，所以它们在提供产品和服务时借信息不对称之机占消费者便宜的可能性就要小得多。

所谓“非分配约束”，是指社会组织不能把获得的净收入分配给对该组织实施控制的个人，包括组织成员、管理人员、董事等。净收入必须得以保留，完全用于为组织的进一步发展提供资金。在 Hansmann 看来，“非分配约束”是社会组织区别于营利性组织的最重要的特征。这个特征使得社会组织在提供存在信息不对称的商品和服务时，尽管有能力去提高价格或降低产品质量，而且不用担心消费者的报复，但它们仍然不会去损害消费者的利益，因为它们所获得的利润不能参与分配。这在很大程度上抑制了生产者实施机会主义行为的动机，从而维护了消费者的利益。社会组织的“非分配约束”特征，实际上是在市场上可能出现“契约失灵”情况时，对生产者机会主义行为的一种有力的制度约束。社会组织是消费者无法通过通常的契约方式来监督生产者时的一种制度反应，它的出现弥补了在某些方面市场机制提供物品和服务的不足。

就其本质而言，合约失灵理论是个制度选择理论。政府组织、企业（市场）组织和社会组织这三种制度之间的关系可用图 1-1 表示。

合约失灵理论与前述的市场失灵、政府失灵理论并不矛盾，而且是互为补充的。合约失灵理论解释的是为什么有些私人物品要由社会组织提供，而市场失灵、政府失灵理论解释的是为什么有些公共物品要由社会组织提供。

除了政府失灵理论涉及的公共物品和市场失灵理论涉及的带信息不对称特征的私人物品外，还有三类物品的提供靠市场不一定是最佳选择。一是外部性（Externalities）很强的物品。在经济学里，外部性是指参加交易人的行为影响到第三者。如教育和公共卫生不仅有利于接受教育和卫生保健的那些人自身，还有利于其他人。受教育的人有助于提高整个社会的生产效率，降低整个社会的出生率，改善整个社会的生活环境。接受卫生保健的人有助于防止传染病扩散。这种外部性可以称为正面的外部性。外部性也有负面的，如环境污染。产生污染的厂家迫使其他人支付了本不该他们支付的社会成本。市场机制难以确定提供多少带外部性特征的物品最为合适。二是可能产生自然



垄断的物品，如电力供应和铁路运输。由于这类产业的初始固定投资太大，规模效应显著，如果让私营企业自由竞争，其结果要么是重复建设，造成资源浪费，要么是一家独大，形成垄断。非市场力量的干预才有可能克服这两种局面的出现。三是从收入分配角度观察不应由市场决定的物品，如公共住房。这三类物品，加上带信息不对称特征的私人物品，不是纯粹的公共物品。私人公司可以提供，政府或社会组织也能提供。现在还没有一套理论能说明在这些领域三个部门（市场、政府和社会组织）如何分工最为理想。

3. 第三方管理理论 (The Third-party Government Theory)

Salamon 认为针对政府在提供公共产品和服务上的不足，在公共服务的传输上必须仰赖社会组织，即政府通过代理人来实施政府的功能，于是“第三者政府”模式应运而生。在这种模式中，社会组织与政府分享在公共基金支出和公共权威运用上的处理权 (Discretion)，政府在福利事业中更多地充任着资金提供者和管理者的角色，而把相当程度的处理权留给了社会组织。当然，在 Salamon 看来，社会组织同样存在几大缺陷，如慈善不足 (Philanthropic Insufficiency)、慈善组织的家长作风 (Philanthropic Paternalism)、慈善组织的业余性 (Philanthropic Amateurism)、慈善的特殊主义 (Philanthropic Particularism)。^①

这是美国公共政策学者、社会组织研究专家萨拉蒙 (Salamon) 在 1981 年提出的。萨拉蒙批评市场失灵、政府失灵理论无法解释社会组织存在的原因，因此提出了“第三方管理理论”。这一理论是针对近代政府行为的转变性与多样性，在公共服务的输送上，必须依赖许多社会组织来运作。社会组织的产生是缘于人民对公共服务的渴望，但又惧怕政府权力的扩大，只好通过第三方社会组织来提供福利服务。

萨拉蒙认为，福利国家理论对美国来说是不适用的，因为这种理论没有揭示作为“资金和指导的提供者” (A Provider of Fund and Direction) 政府和“服务输送者” (A Deliver of Services) 政府的区别。美国联邦政府主要是作为“资金和指导的提供者”的角色出现的。在提供具体的社会服务时，联邦政府更多地依靠大量的第三方机构——州、市、县、大学、医院、行业协会以及众多的社会组织，于是出现了“第三方管理” (Third-party Government) 模式。在这种模式中，联邦政府与第三方分享公共资金的支出权和公共权威的运用权。

^① L.M.Salamon. Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action [J]. *Public Policy*, 1981: 255-275. Salamon.1995; Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare Baltimore: The Johns Hopkins University Press.



一方面政府在公共福利中的作用得到了加强，可以为公共福利提供更多的资金；另一方面又避免出现一个不符合美国政治传统的、庞大的政府官僚机构。

在萨拉蒙看来，利用政府提供公共服务的交易成本会比利用社会组织高得多。因此，社会组织应该作为最初提供公共服务的机构，只有在社会组织提供服务不足的情况下，政府才能进一步发挥作用。政府的介入不应是替代，而应是补充。

萨拉蒙指出，在美国这样一个有着浓厚自由主义传统的社会，人们对政府总是抱有怀疑态度的。相比之下，社会组织比较有弹性，可以根据个人不同的需求提供相应的服务，并能够在较小范围内开展工作，同时还可以在服务提供者之间进行竞争。正是由于政府和社会组织的互补性，出于对成本的考虑，政府与社会组织建立起合作关系，既可以保持较小规模的政府，又能圆满地完成公共福利的任务。

4. 供给理论^① (Supply-side Theory)

前面两种理论都是从需求的角度来探讨的，但是需求只是必要条件，而不是充分条件。很明显，如果仅有第三部门的需求，而没有人出面建立社会组织的话，第三部门是不可能出现的。因此，有必要从供给的角度为第三部门的出现作出解释。具体地讲，就是要解释为什么有人愿意花费时间、精力和金钱进行非营利的活动，对于营利性企业，我们不会提同样的问题，因为营利企业的目的就是追求利润的最大化，那么社会组织的发起者追求的是什么呢？

一种犬儒主义的解释是这些组织名义上不以盈利为目的，实际上它们的负责人能够通过各种合法和非法的途径获取利益。合法的途径包括付给自己高于市场价格的工资，为自己供免费住房、免费轿车，为自己开设供随意支付的账户等。非法的途径就举不胜举了，如私立学校负责人在接受新生过程中收取礼品和其他形式的贿赂。的确，在日本、哥伦比亚等国，人们相信很多社会组织实际上是挂羊头卖狗肉的。但是这种犬儒主义的看法至多只能解释极少一部分社会组织出现的理由，要解释大多数社会组织的存在，我们还须寻找其他理由。

另一种解释也强调参与非营利活动的人可以从中牟取私利，但这种私利是无形的，不是金钱，而是社会地位、荣誉和权力。在美国，20世纪末，当社会组织刚刚问世时，它们就与上流社会挂在一起。今天，社会组织仍然控制在都市精英手中，参与社会组织活动往往被看作是社会地位的象征，因为将自己的名字与知名社会组织联系在一起是件很荣耀的事。社会组织的捐款聚

^① 王绍光. 多元与统一 [M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.



会往往名流云集，能在这种场合抛头露面无疑是件很出风头的事。用家族的名义命名一所学校或医院更可光宗耀祖。在平等思想占主流的瑞典，私人慈善事业之所以遭到冷落，正是因为那里的人们对它隐含的社会地位不平等感到厌恶。

在很多国家，如印度、肯尼亚、日本，参与非营利活动还可能带来另一种无形收益，即政治影响力。学校和医院的创办者往往会赢得当地居民的感恩戴德，从而加强他们的政治影响力和竞争力。在这些国家，人们通常用政治野心来解释社会组织创始人的动机。

宗教信仰是解释非营利活动的另一个重要因素。宗教团体在世界各国都是非营利活动的有力支持者。例如：美国和英国的许多私立学校和医院是由教会创办的；在荷兰，95%的私立学校与宗教团体有关；法国和拉丁美洲国家有不少天主教学校；发展中国家的社区服务往往是由传教士推动并承担。宗教团体为什么热衷于非营利活动呢？一种可能性是宗教中含有利他主义（Altruism）的因素。但更重要的，也许是宗教团体开展这些非营利活动是为有利于与其他教派或世俗势力展开竞争，它们开展非营利活动的着眼点往往在于吸引更多的人皈依自身的教派；同时，也有宗教团体以非营利活动作为防范其他教派挖墙脚的预防性手段。与其他教派或世俗影响竞争的这个因素不容低估，例如，20世纪初期，当公立大学在南美国家出现时，天主教会随即作出反应，建立了一批教会大学。而在瑞典，由于95%的人都属于瑞典教会（The Church of Sweden），没什么潜在的竞争对手，私立学校便少得可怜。在一定意义上，我们可以说，宗教团体进行非营利活动的目的不是利润最大化，而是宗教信仰最大化，或是教徒数量最大化。这也解释了在很多国家社会组织往往集中在教育和医疗卫生领域的原因。选择教育领域是因为，学校是培养品位和灌输信仰最有效的机构；选择医疗卫生领域是因为，人们遭遇困难时最容易对伸出援助之手的宗教团体感恩戴德，产生好感和向往之情。

但不可否认的是，宗教情怀的确包含着利他主义的色彩。当然利他主义并不是宗教的专利。耶鲁大学政治系的 Susan Rose-Ackerman 归纳了人们愿意为社会组织贡献时间、精力和金钱的原因。他指出有些人认为收入分配应该更平等一些，基本社会服务应向生活在社会底层的群体倾斜。另一些人相信某些特殊领域的服务（如医疗和教育）水平应该大大提高。还有些人希望向其他人宣传自己信仰的学说。对这些人而言，其他人生活境况（物质生活和精神生活）的改善就是他们的快乐。他们中一些人特别关心某个特定人群（如贫困儿童）的福利，只要这个特定人群享受到他们认为必要的服务，自己便会感到十分愉快。另一些人则对任何需要社会援助的人群改善生活境遇都会



感到高兴，还有的人特别关心某个特定目标的实现，如清除环境污染，提高艺术创作水平等。这些方面的进展会给他们带来巨大的乐趣。

按照一般经济学的说法，光有助人为乐的精神是不够的，因为存在免费搭车问题。例如，希望收入更平等的人不一定会捐出自己的钱来扶助穷人，他们可能指望其他人来承担这个责任。但在实际生活中确有不少人热心为公益事业和非营利事业贡献力量，更重要的是，他们不会因为个人的贡献在整个事业中微不足道而放弃努力。他们的行为显然与经济学对人性的一般假设相矛盾。为了解释这些人的行为，经济学家想到各种可能性。一种可能是，有些慈善组织很小，其中有的捐款人非常富有，结果少数几个人的捐赠就能对该组织的活动产生明显的影响。据说在这种小组织中，免费搭车的问题比较容易避免。另一种可能性是，对某组织给予捐款的人本身也可以从该组织的活动中受益。一个例子是，在美国，不少心脏病患者都是美国心脏协会的小额捐助者。如果心血管病研究方面有进展，他们是主要受益者。这种人可以说不过是些“策略性捐款人”（Strategic Donors）而已。还有一种可能性是，捐款人能从捐赠行为本身或从受助者的感激中得到快慰，使他们不愿变成免费搭车者。说到底，这几种人虽然没有免费搭车，但他们并不是真正的利他主义者。他们的共同点都是希望从捐赠行为得到某种回报，包括精神上的满足。在这个意义上，他们的行为还是可以用经济学对人性的假设来解释的。

真正的利他主义者是那些认为自己有义务为慈善事业和公益事业作贡献的人。这些人之所以不搭免费车，不是因为他们对他人的同情，而是因为他们感到对帮助他人有一份不可推卸的责任。这种责任感放在经济学的框架里似乎难以解释，跳出经济学的框架其实并不难理解。毕竟，人们普遍相信免费搭车在道义上是错误的。尽管多数人仍会搭免费车，但总有人在其意识形态或宗教观驱使下愿意为慈善和公益事业作出贡献。不少实证研究都发现，很大一部分社会组织的发起人带有强烈的意识形态色彩或宗教色彩。他们往往把自己的事业当成一种使命。当一些人带头开展捐助时，其他人会感受到某种程度的道德压力。尤其是看到与自己境况类似的人慷慨解囊时，再袖手旁观便说不过去了。于是，真正的利他主义者可以用自己的行为带动更多的人变成慈善和公益事业的支持者。

以上讨论表明，一个解释非营利活动的统一供给理论并不存在。现实世界的复杂性也意味着，这样的理论也许永远不会出现。组织非营利活动的团体和个人有各式各样的动机，归纳起来大概有三类。第一类是以非营利活动牟取个人和团体私利（金钱、地位、荣誉、权力等）。经济学的行为假设完全可以解释这类行为。第二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。要解释此类行为，经济学理论必须对“合乎人的理性”这个问题给予较宽泛的理解。不仅对物质利益的追求是理性的，对其他目标的追求也应被看作是理性的。第三类动机是纯粹利他主义的。世界上纯粹的利他主义者也许不多，但我们不能借口纯粹的利他主义者稀少便对他们视而不见，因为他们的行为可能对其他人的行为产生或大或小的影响。

5. 志愿失灵理论 (Voluntary Failure)

以上理论都以一个基本假设为前提，即以社会组织为主体构成的第三部门完全独立于市场与政府之外。这也是称其为第三部门的原因。这个假设满足了人们多样性的需求。政府之短正是第三部门之长，它可以弥补市场与政府失灵，为社会提供市场和政府不能提供的服务。这种“冲突范式”最大的问题是与现实不符。人们在谈论市场和政府失灵时往往忘了，正如市场和政府都可能失灵一样，第三部门也有其内在的局限性，使之无法单靠自己的力量推进慈善和公益事业。这种局限性可以称作“志愿失灵”(Voluntary Failure)。志愿失灵最突出的表现是非营利活动所需的开支与社会组织能募集到的资源之间存在一个巨大的缺口，Salamon称之为慈善不足(Philanthropic Insufficiency)。在世界各国，志愿捐款通常只占第三部门组织开支的很小一部分。谈到志愿捐款，恐怕没有一个国家比美国人的热情更高。那么我们就以美国为例吧。据1992年的统计，美国第三部门的资源总量为5085亿美元(义工的价值没有折算在内)。其中31.3%来源于政府资助，50.2%来源于会费、服务收费及投资回报。私人志愿捐款仅占总资源的18.4%，即不到1/5。即使将义工的价值折算在内，私人捐助也只占总资源的33%，或1/3。^①在别的国家，第三部门对政府资助的依赖性更大。如在荷兰，第三部门近90%的开支是靠政府拨款；在瑞典，第三部门近2/3的经费来自政府。在这两个国家，第三部门其余的收入也主要来自服务性收费，而不是私人捐款。只有宗教团体收到的私人捐款比重大一些。应该指出的是，就历史趋势而言，政府补贴在各国第三部门预算中所占的比重一直呈上升趋势。

为什么第三部门对政府的依赖会如此之大且越来越大呢？答案是，第三部门之短正是政府之所长。捐款只能靠志愿，纳税则是强制性的义务。作为使用暴力的唯一合法组织，政府可以凭借其对暴力的垄断来贯彻自己的意志。民主与非民主国家的区别在于国家意志是如何形成的，而并不在于是否以暴力作为国家行为的后盾。政府与非政府组织的这个区别，使前者在动员资源

^① Susan Rose-Ackerman, Altruism, Ideological Entrepreneurs and the Nonprofit Firm [J]. *Voluntas*, 1997, 8 (2): 131.

方面占有极大优势。再以西方国家为例，政府总收入占国内生产总值的比重在美国为 30% 左右，在加拿大和英国为 40% 左右，在法国和德国为 45% 左右，在北欧各国则一般高于 50%。与政府相比较，第三部门的资源动员能力显然是不值一提的。

私人捐款不足只是志愿失灵的一个方面。Salamon 认为，除此之外，志愿失灵还表现在其他三个方面。一是慈善活动的狭隘性 (Philanthropic Particularism)。志愿组织活动的受益对象往往只是某些特定的社会群体，如特定的种族、特定的宗教教派、特定地域的居民、特定的年龄层、特定的性别、特定的疾病患者等。由于不同的社会群体建立属于自己组织的能力有强有弱，有些群体尽管对社会服务的需求很大，却可能建立不起代表自己利益的组织。即使所有社会群体都有属于自己的组织，它们募集资金的能力也会有很大区别。其后果是有些群体可以享受到广泛的服务，而另一些群体的利益遭到忽视。例如，直到 20 世纪 60 年代初，纽约市的儿童福利服务主要由天主教和犹太教组织提供。但是多数“二战”后涌入纽约的黑人是新教徒，他们的孩子很难享受到儿童福利服务。其他一些社会群体，如残疾人、同性恋者、妇女和拉丁美洲移民也曾面临同样的困难。慈善活动的狭隘性还容易导致资源的浪费。如果各社会群体都要建立自己专门的慈善机构，很多机构提供的服务恐怕难以达到规模效应，这样因而社会总体的服务成本会加大，效率就会降低。一方面很多社会群体没有组织为自己服务，另一方面有限的资源被白白地浪费，这不能不说是第三部门的一个重大缺陷。

二是慈善组织的家长作风 (Philanthropic Paternalism)。说起来志愿组织的活动要靠志愿人员的支持，但实际上那些掌握志愿组织经济命脉的人对如何使用资源有很大发言权。他们所做的决定既不必征求受益人的意见，也不必对社会大众负责。因此，富人偏好的服务（如高雅艺术）往往得到优先考虑，而穷人渴望的基本服务却难以排上议事日程。在慈善捐款免税的国家里（如美国），这种资源分配方式意味着，那些接受政府隐性补贴（因为免税的代价是减少公共财政收入）的组织却不必将其内部决策过程民主化，也不必接受社会监督。这显然是不合理的。由于决策过程带有家长制的色彩，这些志愿组织很难摆脱“慷慨的贵妇人” (Lady-Bountiful) 的形象。

三是慈善组织的业余性 (Philanthropic Amateuism)。在很长时期里，贫困被认为是由于穷人的道德堕落引起的。因此，对穷人、精神病患者、未婚母亲的照顾主要是由好心的业余工作者来承担的。他们中的多数人从未经过任何正式的工作培训。随着社会学、医学和心理学等方面的进展，这种传统的做法逐渐被扬弃。人们现在认识到这些社会问题也需要具备专业的专业