

财会文库

非营利组织 治理机制研究

程昔武 著

 中国人民大学出版社

财会文库

非营利组织 治理机制研究

程普武
著

 中国人民大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织治理机制研究/程昔武著.

北京:中国人民大学出版社,2008

(财会文库)

ISBN 978-7-300-09303-1

I. 非…

II. 程…

III. ①社会团体-管理-研究②公用事业-管理-研究

IV. C912.2 F294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 063198 号

财会文库

非营利组织治理机制研究

程昔武 著

出版发行 中国人民大学出版社

社 址 北京中关村大街 31 号

邮政编码 100080

电 话 010-62511242(总编室)

010-62511398(质管部)

010-82501766(邮购部)

010-62514148(门市部)

010-62515195(发行公司)

010-62515275(盗版举报)

网 址 <http://www.crup.com.cn>

<http://www.ttrnet.com>(人大教研网)

经 销 新华书店

印 刷 北京东君印刷有限公司

规 格 148 mm×210 mm 32 开本

版 次 2008 年 5 月第 1 版

印 张 9.125 插页 1

印 次 2008 年 5 月第 1 次印刷

字 数 248 000

定 价 22.00 元

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

总序

在当今社会中，会计工作作为一种重要的管理工作，已经和世人的经济生活完全融合在一起，达到了须臾不可分离的境界。在现实生活中，如果离开会计工作，人类社会就难以运转，更不用说持续发展了。在我国，会计工作的重要性已为越来越多的人所认识，一股不大不小的“会计热”传遍了神州大地。但是时至今日，仍

有人对会计或会计工作的认识很不到位，在理论上否认会计工作的管理属性，在实践中将会计工作排除在核心管理层之外，其结果既贻误当前的工作，也将严重阻碍会计的未来发展。

今年是我们进入 21 世纪的第二年，世界经济面临着动荡不定、变化多端、难以预计的复杂情况，正是在这样的背景下，这两年发生在中外资本市场上的许多重大事件不断地向世人展示了经济发展和会计工作之间密不可分的特殊关系。2001 年 8 月，中国《财经》杂志发表了一篇封面文章——《银广夏陷阱》，该文披露了银广夏的造假内幕（即利用虚假会计信息，诱使广大股民狂购其上市股票），从而打破了中国资本市场上的“银广夏神话”。银广夏股票价格的狂升及其创造的所谓巨额利润均来自虚假会计信息的支撑，与此事件有关的会计、审计机构和会计、审计人员是难辞其咎的。无独有偶，2001 年 12 月 2 日，曾被美国《财富》杂志列为世界 500 强第七位的安然公司，由于通过复杂的财务结构和会计处理虚构收入及利润以维持高增长的幻象的破灭，最终不得不向纽约法院申请破产保护。这一事件不仅涉及安然公司及其财务会计工作，而且也涉及了大名鼎鼎的世界五大会计公司之一安达信。从上述两个案例中我们可以看出，在当今这样一个高度信息化的社会，会计管理活动及其所生成的信息在资本市场和经济决策中起着举足轻重的作用，差之毫厘，谬之千里。反过来看，要防范资本市场中的金融风险，提高企业的经济效益，快速发展经济，就必须在宏观和微观两个层面上不断地强化会计工作。只有建立一套开放性的、满足现实需要，并与 IT 技术紧密结合的会计管理体系，企业才有可能稳步地发展，社会经济才有可能健康、有序地运行。

在人类会计管理实践的发展过程中，会计学术界的理论研究一直起着很重要的导向作用。而教材和专著则是理论研究成果的两种主要表现形式，其中，能够形成教材的大多是相对成熟的、自成体系的研究成果，而那些不尽成熟，但却极具开拓性和创造性的研究成果则需要借助于专著这种表现形式了。历史地看，理论的发展总是表现为一个不断积累和延续的过程，而一所大学的一个重点学科，既需要以优秀的教材来表现其积累之深厚，又需要以开拓性的

专著来展现其延续的繁荣。中国人民大学会计系自 1993 年推出了会计系列教材之后，社会反响很大，成为我国改革开放后销售总量最大的系列教材。但是，中国人民大学会计系的中青年学者们并没有满足于现状，他们在做好教学工作的同时，始终没有停止过对诸多会计前沿课题的思考和研究，并在各自的研究领域取得了丰硕的研究成果。这套《财会文库》就是对这些研究成果的一个系统的展现。

《财会文库》顺应了新形势下会计工作由核算型向核算管理型转变这样一个客观的现实，不仅关注一些新兴经济业务的会计核算，更注重建立在会计核算基础之上的会计管理。从即将出版的几本专著来看，其内容涵盖了衍生金融工具会计核算与管理、证券市场会计监管、会计决策和会计控制、网络时代的会计管理等多个专题。在这些专著中，作者们以积极务实的态度表现了他们对资本市场中诸多会计问题的关注，表现了他们对网络时代会计核算、会计控制、会计决策、会计分析和会计考评等问题的极大兴趣和认真思考。虽然有些观点还不尽成熟，但是其中所闪耀的思想火花必将引发人们更进一步的探索和研究。

《财会文库》的出版得到了中国人民大学出版社的大力支持。出版社的同志计划把文库办成一个开放的、活跃的理论阵地，他们既立足于中国人民大学，又放眼于全国；既着力于创新，又主张有争鸣。我衷心希望会计界的有识之士都能把自己最新的研究成果纳入到这套文库中来，同时也希望《财会文库》能不断地推出好作品、新作品，为繁荣我国的会计学术研究做出应有的贡献。

阎达五

2002 年 4 月

前言

20 世纪 70 年代以来，非营利组织在世界范围内悄然兴起，并在社会各个领域扮演着日益重要的角色。然而，伴随非营利组织规模的不断壮大和作用愈发凸显的同时，“志愿失灵”问题频频发生，开始引起社会的关注。究其根源，有组织外部的经济、社会、制度与文化等环境的影响，也有组织内部的管理机制和运行模式的

局限。就中国而言,虽然社会的历史传统和转型时期的制度、经济、文化对非营利组织发展的影响不容忽视,但是,大部分非营利组织目标的盲目性、机构简单、不重视制度建设、缺乏战略规划的能力、人治色彩浓厚、决策不民主、信息不对称以及监督不力等问题,才是“志愿失灵”根本原因之所在。为此,如何促进非营利组织健康持续发展,更好地发挥其在社会和谐与经济发展中的作用,规治“志愿失灵”,已成为当前一个重要而紧迫的任务。于是,关于非营利组织治理问题应运而生!然而,什么是非营利组织治理?非营利组织治理与公司治理究竟存在什么区别?在非营利组织治理实践中可以多大程度地借鉴现有的公司治理经验和成果?应该如何构建合适的并有利于非营利组织健康发展的治理结构?一套科学、有效的非营利组织治理机制的构成要素有哪些,它们之间的相互关系如何,又如何各自发挥作用?这一系列问题亟待厘清。本书正是为了探究这些问题而进行的一次尝试性研究。

虽然中国非营利组织的存在由来已久,但研究非营利组织的治理问题却是刚刚起步。相对于浩如烟海的公司治理研究成果,非营利组织治理还只停留在对概念、分类等最基本理论研究的层面。在实践中,我国当前社会的民主与法制建设尚不健全,确立非营利组织有效治理机制的社会环境和法制环境仍不成熟。因此,本书的研究具有极大的挑战性和前瞻性。

为了达到预期的研究目标,本书在内容和结构上作了严谨的安排。本书共分7章:第1章为导论,阐述本研究的背景与意义、研究目标及本书的基本框架;第2章着重介绍了非营利组织的发展状况,并对国内外关于非营利组织治理的研究进行了一次全面的梳理;第3章主要探讨非营利组织的治理结构问题,是为后续非营利组织治理机制研究做的一个坚实的铺垫;第4章、第5章、第6章及第7章分别对非营利组织治理机制的构成要素展开论述和构建,这些要素分别为理事会制度与决策机制、激励与约束机制、信息披露机制和监督机制,这四章构成了本书的主体部分。

按照上述的内容安排,本书展开了缜密研究,最后得出关于“非营利组织治理机制”之议题的六个方面的整体判断:

(1) 尽管国外在非营利组织治理研究方面取得了丰硕成果,但我国在这方面的研究还处在起步阶段。

(2) 非营利组织治理机制是一个有机的系统,它是由非营利组织的性质及其治理结构的独特性决定的。

(3) 理事会制度与决策机制在非营利组织治理中属于制度层面的设计,它的任务是确立非营利组织的治理主体并解决战略制定问题,是治理机制的核心。

(4) 非营利组织治理必须解决激励与约束问题,它旨在提供组织发展的动力并保障组织发展的正确方向。

(5) 非营利组织治理应当以信息披露机制为基础,坚持公开、透明原则,这也是提升组织社会公信力和持续发展能力的前提。

(6) 非营利组织的发展离不开监督。非营利组织监督机制的一般框架主要由自律、他律与互律构成。自律是基础,他律是保障,互律是补充,而利益相关者则是一般框架的拓展。

本书的研究体现出五个方面的特色,亦可以说是本书的创新之处:

(1) 从研究内容来说,本书拓展了前人的研究领域,分别从理事会制度与决策、激励与约束、信息披露以及监督等四个方面对非营利组织治理进行全面、系统的研究。

(2) 构建了非营利组织治理结构的基本框架。通过对国内外现有文献的研究和对现状的考察,在借鉴国外治理结构模式的基础上,构建了适合中国非营利组织治理结构的基本框架。

(3) 构建了中国非营利组织治理机制系统的框架。在中国非营利组织治理结构整体框架的基础上,结合实证分析,提出了非营利组织治理机制是一个系统,并对系统框架进行了构建。

(4) 本书将公司治理理论、产权理论、委托—代理理论和信息经济学引入非营利组织治理之中,探索了影响非营利组织治理机制的相关因素,并进行了深入和前瞻性的研究。例如,提出了构建非营利组织的监察机构,以及信息披露应坚持先自愿、再强制、后补充的优序原则等全新见解。

(5) 在研究方法上,本书借鉴了政治学、社会学、法学、经济

学和管理学等学科中的研究方法，较系统地对中国经济、社会转型时期非营利组织的性质、制度环境、宗旨和运作机理做出了分析，从而顺利地实现了对非营利组织治理机制研究之目标。

诚然，关于非营利组织治理机制问题亟待深入研究之处实在太多，但是受笔者能力、精力、客观条件等限制，书中可能出现许多不太成熟的地方，甚至存在缺点和错误，恳请读者批评指正。

程昔武

目 录

第 1 章 导论	(1)
1.1 研究背景及问题的提出	(1)
1.2 研究意义	(7)
1.3 研究目标与基本框架	(11)
第 2 章 非营利组织及其治理	
研究概述	(16)
2.1 非营利组织的界定	(17)

2.2	我国非营利组织的发展·····	(23)
2.3	非营利组织的分类·····	(33)
2.4	非营利组织治理研究概况·····	(40)
2.5	小结·····	(59)
第3章	非营利组织治理结构 ·····	(61)
3.1	治理与治理结构·····	(62)
3.2	非营利组织治理结构的理论基础·····	(72)
3.3	非营利组织治理结构的基本框架·····	(86)
3.4	小结·····	(96)
第4章	理事会制度与决策机制 ·····	(98)
4.1	理事会制度理论·····	(99)
4.2	理事会决策·····	(107)
4.3	我国理事会制度与决策机制的实证分析·····	(112)
4.4	理事会制度与决策机制构建·····	(116)
4.5	小结·····	(127)
第5章	激励与约束机制 ·····	(129)
5.1	激励与约束理论·····	(130)
5.2	非营利组织激励与约束的理论框架·····	(141)
5.3	我国非营利组织激励与约束机制的实证分析·····	(152)
5.4	非营利组织激励与约束机制的构建·····	(156)
5.5	小结·····	(167)
第6章	信息披露机制 ·····	(169)
6.1	非营利组织与信息披露·····	(170)
6.2	非营利组织信息披露机制一般分析框架·····	(181)
6.3	我国非营利组织信息披露的实证分析·····	(195)
6.4	非营利组织信息披露机制的构建·····	(204)
6.5	小结·····	(210)
第7章	监督机制 ·····	(212)
7.1	非营利组织监督：理论依据与现实考量·····	(213)
7.2	非营利组织监督机制：国际视野与一般框架·····	(221)
7.3	我国非营利组织监督机制的实证分析·····	(233)

第1章

导论

如果你不知道自己想到哪里去，
每一条路都会带你到那里。

——无名氏

1.1 研究背景及问题的提出

1.1.1 研究背景

1. 非营利组织在世界范围的兴起

由政府组织和国家机制构成的政府部门，以及由企业组织和市场机制构成的市场部门，是构成现代社会的两大重要组成部分。然而我们发现，在它们之外，还存在着为数众多、形式多样的社会组织，它们有着许多共同的特征，如非营利性、公益性以及志愿性等。虽然这些组织的作用及其存在的意义曾长期没有得到充分的认识和承认，但是，20 世纪 70 年代以来，它们在世界范围内蓬勃兴起，活动在世界各国乃至国际社会的各个领域，以至不论是在理论上还是在实践中，这些组织以及它们的活动机制从整体上都被当作一个相对独立的新的社会部门。^①

关于这个新部门，美国约翰·霍普金斯大学（Johns Hopkins University）的莱斯特·萨拉蒙教授（Lester M. Salamon, 1995）的研究已经证实了它在世界范围的普遍存在，而且具有巨大的发展潜力和广阔的发展前景，即：（1）在世界几乎所有的国家，都存在一个庞大的非营利部门。这个部门的平均规模大约是：非营利支出占各国 GDP 的 4.6%，非营利就业占非农就业人口的 5%，占服务业就业人口的 10%，相当于公共部门就业人口的 27%。（2）在解决可持续发展所涉及的各种问题上，如消除贫困、农村发展、教育、卫生保健、妇女儿童保护、扶持中小企业发展、赈济救灾、生态环境的保护、人口控制、提供各种社会服务以及人道主义救援等方面，各国的非营利组织^②已用事实证明它们是一个不可缺少的新角色。针对非营利组织在世界范围普遍兴起的现象，萨拉蒙教授（1994）极尽赞誉之词：“一场真正的社团革命现在似乎正在全球范围展开，在 20 世纪末出现的这场革命所具有的社会和政治的意义有可能会同 19 世纪民族国家的崛起相媲美。”他将这场革命称为“全球结社革命”（global associational revolution）。

2. 非营利组织在我国社会转型中正发挥着不可替代的作用

① 关于这个新部门的称谓有很多，如非政府部门、非营利部门、志愿部门、独立部门、民间部门，以及第三部门等，在第 2 章中将进行解释。

② 构成这个部门的各类组织，该部分统称为非营利组织。但作为本书研究对象的非营利组织的内涵，下文在其基础上进一步进行了界定。

非营利组织^①是一个西方语境中的词汇，它是在西方社会背景下孕育和发展起来的，按照西方社会对其范围的界定，我国习惯上将这类组织称作民间组织。^② 在国际非营利事业蓬勃发展以及我国经济、政治体制改革的背景下，我国的非营利部门也正在悄然兴起，并且在社会转型中越来越发挥着不可替代的作用。

我国非营利组织进入快速发展时期始于 1978 年的经济体制改革。20 多年来，非营利组织在我国的发展可谓突飞猛进。民政部的统计数据显示，至 2006 年底，我国共有民间组织 35.4 万多个，比 2005 年增长 10.6%。其中，各级社会团体 19.2 万个、民办非企业单位 16.1 万家、基金会 1 144 个。与 2005 年同期相比，分别增加了 12.3%，8.8% 和 17.3%。^③ 此外，截至 2007 年 10 月，全国社会团体、民办非企业单位、基金会登记数量已达到 38 万多个。据统计，各类社会组织在 2006 年的经济活动收入达到 636 亿元，为社会提供就业岗位 425 万个。其中，各类基金会年筹集资金近 200 亿元。

我国非营利组织数量增加之快足以说明其在社会发展中的重要地位，可以说，非营利组织已初步形成发展有序、门类齐全的社会组织体系，正日益成为我国社会生活中不可或缺的第三部门，发挥

① “非营利组织”一词来源于美国国内税法（Internal Revenue Code, IRC）第 501 条第 C 项第 3 款的规定，对于该税制之下符合免税条件的慈善组织（charitable），包括教育、宗教和科学等范围，且必须致力于公共事务利益，而不是为了增加私人利益的团体给予免税待遇，符合此规定的组织多称为“非营利组织”；亦即表明非营利组织乃为社会公众提供公共服务，以弥补政府财政上的不足。因此，非营利组织的设立目的不在于获取金钱财务上的利润，且其盈余不得分配给组织内成员或其他私人，它是具有独立性、公共性、民间性质的组织或团体。这一概念在后来被学者们普遍接受而成为最常用的名称。但是，非营利组织包括的范围非常广泛，要对其下一个明确的定义或固定其类型相当困难。美国《示范非营利法人法》（修订版）一直以来就不去对它进行定义，理由是实在找不到令人满意的定义。

② 民间组织是中国官方正式用语。1998 年，国务院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”便正式代替“非营利组织”而正式使用，主要包括社会团体、民办非企业单位和基金会。

③ 这是通过民政部门统一登记注册的数量，没有进行统一登记注册的非营利组织数量远远超过这些，据贾西津（2005）估计，这些组织的总体规模大约有 200 万~270 万家。

着政府、市场不可替代的作用。目前,我国非营利组织活动的领域已覆盖教育、卫生、文化、科技、体育、农业、劳动和社会保障、环境保护、扶贫开发、社会福利、慈善、法律服务、农村专业经济等社会生活的各个领域,在推进我国现代化建设、构建和谐社会的过程中发挥着重要作用。

3. 非营利组织的“失灵”屡屡发生并引起社会关注

诚然,“非营利组织在提高人们的知识文化水平、提供医疗保健、资助艺术事业以及为穷人提供生活保障等方面成绩卓著,令企业和政府都望尘莫及。”^① 公众也从未像现在这样日益倾向于依靠非营利组织去寻求解决困扰社会的各种问题,这些问题,企业和政府都未能解决。但是,正如里贾纳·E·赫兹琳杰在《哈佛商业评论》社会事业部成立典礼上宣读的论文中所指出的那样,近几年来已有迹象表明,非营利组织并非完美无缺^②:高额工资和奖金不再为企业老总们所独享,非营利组织的主管也加入了他们的行列;非营利性连锁医院提供的慈善性医疗服务太少(特别是对穷人),远远抵偿不了它们所享有的收入免税政策带来的好处。可见,非营利组织的资金滥用和服务效率低下已引起人们的关注。这种现象,甚至已经完全亵渎了非营利组织的崇高声誉。如素有美国最大非营利组织之称的“联合道路”(United Way of America, UW),曾任职22年之久的前任主席威廉姆·阿拉莫尼(William Aramony),诈取了该组织的120万美元,于1995年被查处,以贪污巨额善款罪而锒铛入狱,他高达46万美元的年薪和奢侈的消费随之曝光;拥有86年历史的赫赫有名的全国有色人种促进会(National Association for the Advancement of Colored People, NAACP)也因资金挪用而遭到猛烈抨击:1994年,NAACP的一名前雇员声称曾受到该组织常务理事的性骚扰,那位常务理事竟挪用促进会基金33

① 参见里贾纳·E·赫兹琳杰等著:《非营利组织管理》,29页,北京,中国人民大学出版社,2000。

② 参见里贾纳·E·赫兹琳杰等著:《非营利组织管理》,28页,北京,中国人民大学出版社,2000。

万美元支付给该雇员以了结此事^①；1995年，美国另一家非营利组织 ACBL（American Contract Bridge League）的总裁，利用享有签署任何金额支票的权力，将 100 多万美元装进了自己的腰包，被判犯贪污罪。

无独有偶，迅速发展起来的中国非营利组织更是频频出现类似事件。2001 年末，《南方周末》有两篇报道引起了公众的关注：一篇是曾经被全国各大媒体争相报道的“中国母亲”胡曼莉利用“丽江妈妈联谊会”法定代表人的身份，盗用慈善组织的名义不断地为自己牟取私利，被告上法庭。另一篇是关于希望工程捐款被人私吞，致使捐款人不远千里寻访名义上的“被资助者”，揭开希望工程管理中的漏洞。同年，国家科学基金委员会首次公布的学术腐败案件中，滥用科学基金经费就有 7 件（陈晓春等，2003）。2002 年 6 月，有关媒体又报道了山东菏泽市一民办孤儿院院长董玉阁因涉嫌诈骗罪被判有期徒刑 11 年，从一个被树为“慈善妈妈”的典型沦为罪人。2005 年，哈尔滨医科大学附属第二医院发生的“550 万元天价药费”事件^②，等等。

这些问题是个别的还是普遍的？它们代表的是少数不良现象，还是整个非营利组织的普遍状况？实际上，非营利组织对经济、社会、生态的积极作用，是在公益精神的基础上产生的，绝大多数的组织成员在公益、公正、博爱、诚信、团结等价值观的指引下，努力学习、兢兢业业地工作，追求使命。但是，由于社会大环境的影响，经济利益、民族文化、传统、习俗等因素会使非营利组织在实现组织目标、完成公益使命的过程中发生“失灵”现象。正如 P. B. 弗斯顿伯格（2001）所指出：“在非营利机构中工作的人，其行为常常可以用脚踏实地和无私奉献来解释，但是，强烈的而且常常是自私的情绪也会起重要作用。你在非营利界可以发现，野心勃勃、独裁专断、自私自利、玩弄权术等也是屡见不鲜的。”可见，

① 参见里贾纳·E·赫兹琳杰等著：《非营利组织管理》，4 页，北京，中国人民大学出版社，2000。

② 目前，我国医院仍属于事业单位，不是本书所讨论的范围。但是，随着新一轮事业单位的改革，部分医院可能会被纳入非营利组织范畴。