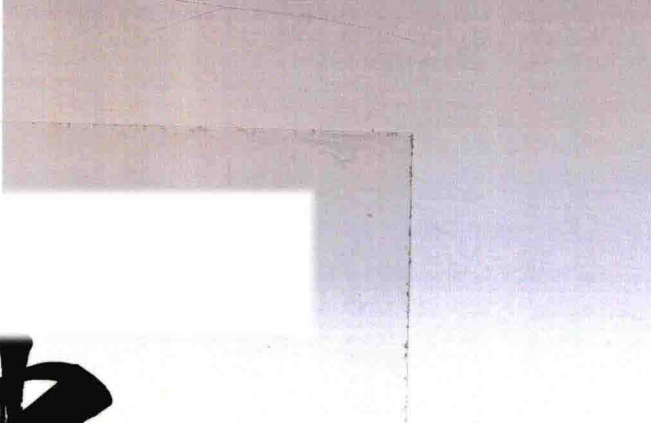




中国非营利组织 发展问题研究

Zhongguo Feiyingli Zuzhi Fazhan Wenti Yanjiu

周 澜◎著

中国矿业大学出版社

China University of Mining and Technology Press

中国非营利组织发展问题研究

周澜 著

中国矿业大学出版社

内 容 提 要

20 世纪 80 年代以来,随着改革不断深入和政府职能的进一步转变,中国非营利组织得到蓬勃发展,在社会建设中也发挥着日益突出的作用。本书在对中国非营利组织发展现状深入分析的基础上,探寻中国非营利组织当前发展所面临的主要问题,并从政府部门、非营利组织自身、社会公众等多个维度探索中国非营利组织未来蓬勃发展的应有路径,从而推进非营利组织健康发展。

本书立足于我国非营利组织在经济社会发展中的积极作用,把研究的重点放在非营利组织未来发展上,力图研究新举措,探索新路径,形成新机制。

图书在版编目(CIP)数据

中国非营利组织发展问题研究 / 周澜著. —徐州 :
中国矿业大学出版社, 2016. 7
ISBN 978 - 7 - 5646 - 3207 - 6

I. ①中… II. ①周… III. ①非营利组织—发展—研
究—中国 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 184780 号

书 名 中国非营利组织发展问题研究
著 者 周 澜
责任编辑 夏 然 潘俊成
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)
营销热线 (0516)83885307 83884995
出版服务 (0516)83885767 83884920
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com
印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司
开 本 787×1092 1/16 印张 15 字数 426 千字
版次印次 2016 年 7 月第 1 版 2016 年 7 月第 1 次印刷
定 价 36.00 元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

前 言

20 世纪最后 20 年,西方各国政府在全球化、信息化、民主化等浪潮的冲击下,在“更小的政府,更好的服务,更高的服务,更低的税收”的压力下,相继掀起了一场政府改革的浪潮。这场声势浩大的改革运动,被称为“新公共管理运动”。“新公共管理运动”席卷了西方乃至整个世界,它倡导一种新型的治理模式,即以“服务”为核心理念,强调政府不应再把公众当作统治和管理的对象,而要求政府在运行和发展中遵循“顾客至上”的理念,以回应“公民”需求和实现“公民”的公共利益。同时强调以多中心治理模式为典范,多中心治理模式代表了一种全球性质的未来发展趋势,从根本上颠覆了传统的公共管理模式,打破了政府是公共权力的合法垄断者的传统。它认为公共管理的主体绝非政府一家,其他非营利组织、社区、公民个人甚至企业等在一定的制度安排下,也可以成为公共管理的主体。伴随着社会的这种变化,全球出现了成千上万的非营利组织,遍布于环保、医疗、宗教、慈善、教育等各个领域。

20 世纪 80 年代以来,随着改革不断深入和政府职能的进一步转变,中国非营利组织得到蓬勃发展,在社会建设中也发挥着日益突出的作用。在整个 80 年代,中国非营利组织力量呈现出空前增长的势头。进入 90 年代以后,中国政府认同了市场经济,而且确立了“小政府,大社会”的改革目标,经济体制的转轨和政府职能的转变为非营利组织的发展提供了较为宽广的空间,中国非营利组织的兴起更是成为一种必然之趋势。但是当前中国非营利组织的发展与西方发达国家相比还存在着一定的差距,还不能完全适应未来社会发展的需要,因而对中国非营利组织未来的发展战略进行研究具有重要的理论意义和现实意义。

本书在对中国非营利组织发展现状深入分析的基础上,探寻中国非营利组织当前发展所面临的主要问题,并从政府部门、非营利组织自身、社会公众等多个维度探索中国非营利组织未来蓬勃发展的应有路径,从而推进非营利组织的健康发展。本书立足于我国非营利组织在经济社会发展中的积极作用,把研究的重点放在非营利组织未来发展上,力图研究新举措,探索新路径,形成新机制。

目 录

第一章 绪论	1
第一节 研究问题的缘起及立论视角的提出	1
第二节 非营利组织概念的界定	6
第三节 非营利组织的角色、功能界定	10
第二章 非营利组织的基本理论分析	19
第一节 市场失灵/政府失灵理论	19
第二节 契约失灵/志愿失灵理论	24
第三节 供给理论	26
第四节 治理与善治理论	29
第五节 新公共服务理论	33
第三章 我国非营利组织的兴起的必要性分析	40
第一节 非营利组织的兴起是社会协调、稳健发展的客观要求	40
第二节 非营利组织的兴起是积累“社会资本”的客观要求	43
第三节 非营利组织的兴起是适应政府善治的基本要求	47
第四节 非营利组织的兴起是我国政府职能转变的要求	49
第四章 中国非营利组织兴起的应然性分析	52
第一节 中国非营利组织兴起的表现	52
第二节 非营利组织兴起的基础和条件	54
第三节 中国非营利组织兴起的意义	66
第五章 中国非营利组织发展现状及问题分析	68
第一节 中国非营利组织运演的历史	68
第二节 非营利组织发展的现状	79
第三节 当代中国非营利组织发展面临的问题分析	81
第六章 中国当前发展非营利组织的基本对策研究	107
第一节 从政府部门视角看中国非营利组织的发展	107
第二节 从非营利组织自身视角看中国非营利组织的发展	124
第三节 从社会公众视角看中国非营利组织发展	185

第七章 非营利组织发展的比较研究.....	211
第一节 美国非营利组织的发展.....	211
第二节 德国非营利组织的发展.....	216
第三节 韩国非营利组织的发展.....	220
第四节 印度非营利组织的发展.....	224
参考文献.....	231

第一章 绪 论

第一节 研究问题的缘起及立论视角的提出

一、本书研究问题的缘起与理论意义

(一) 本书研究问题的缘起及立论视角的提出

1. 本书研究问题的缘起

20 世纪最后 20 年,西方各国政府在全球化、信息化、民主化等浪潮的冲击下,在“更小的政府,更好的服务,更高的服务,更低的税收”的压力下,相继掀起了一场政府改革的浪潮,这场声势浩大的改革运动,被称为“新公共管理运动”(New Public Management)。“新公共管理运动”席卷了西方乃至整个世界,它倡导一种新型的治理模式,即以“服务”为核心理念,强调政府不应再把公众当作统治和管理的对象,而要求政府在运行和发展中遵循“顾客至上”的理念,以回应“公民”需求和实现“公民”的公共利益。同时强调以多中心治理模式为典范,多中心治理模式代表了一种全球性质的未来发展趋势,从根本上颠覆了传统的公共管理模式,打破了政府是公共权力的合法垄断者的传统。它认为公共管理的主体绝非政府一家,其他非营利组织、社区、公民个人甚至企业等在一定的制度安排下,也可以成为公共管理的主体。而且,越来越多的事实证明,很多公共管理活动交给非营利组织去做比由政府亲自做效率更高、质量更好。伴随着社会的这种变化,全球出现了成千上万的非营利组织,遍布于环保、医疗、宗教、慈善、教育等各个领域。这一组织的出现和不断壮大越来越成为公共管理的主体之一,使得当今的公共管理迅速走向开放性的社会化和多元化,极大地改善了公共事务管理的绩效和公共产品或服务供给的质量。^①这个新部门的称谓很多,如“非营利部门”、“志愿部门”、“非政府组织”、“民间组织”等,^②这些不同的称谓,指称的是非营利组织的一些基本性质,如非营利组织的非营利性、公益性、志愿性、自主性、民间性等,这些不同的称谓是在指称非营利组织的不同性质的意义时使用的。伴随着这场“社团革命”,对非营利组织的研究成为各国学者关注的焦点。

非营利组织在全球的兴起,有其深刻的全球背景:首先是“政府失败”和“市场失灵”造成的危机。传统的公共行政和公共管理强调的是政府和市场“非此即彼”的作用,比较忽视社会参与的重要性。但是,无论是“政府管制”还是“市场机制”,都存在着“失灵现象”,一方面政府决策只能实现部分选民的愿望,而不能满足每个人对公共物品的需求,政府在提供公共物品方面也存在着浪费和低效率问题;另一方面,由于公共物品存在着效用的不可分割性、消费的非排他性以及取得方式的非竞争性,导致所谓的“搭便车”现象,并进而形成与市场机

① 辛本禄:《第三部门的兴起及价值理性的回归》,载《学术交流》,2003 年第 5 期,第 15 页。

② 在当代西方社会,政府与市场之间存在大量的,以志愿参与、民主管理机制和非营利为运行基础的机构,它们被学者们(萨拉蒙等)统称为“第三部门”。这一术语经常和非营利机构、慈善组织、非政府机构等交替使用。

制的矛盾,因此,不论是实行政府主导模式的国家还是实行市场主导模式的国家,在 20 世纪后半期的实践中都遭到了巨大的困难和挑战。由于“政府失败”和“市场失灵”,人们开始将目光转向独立于政府和私人企业组织之外的非营利组织。广泛的历史性变化为那些能够为人类社会需求做出更为有效供给的替代性机构的诞生开辟了道路。非营利组织以其规模小、灵活性强、能够有效调动基层活力等优势,较为理想地填补了由于国家和市场的不足所带来的制度空白。

其次,近几十年来一系列“全球问题”的出现也是非营利组织出现的重要原因。全球问题是指随着人类社会物质财富的日益丰富,人类在征服自然、改造社会的同时,也破坏了自然,随之带来各种社会问题,环境、能源、人口等世界性问题日益严峻,逼迫人们进行反思,并开始将这些问题列入各国政府的议事日程。但是由于政府及市场的局限性,人们越来越感到建立非营利组织的重要,各国公民纷纷自己组织起来,呼吁问题的解决,实现自己的倡议,这也是非营利组织发展的内在因素。

而非营利组织在中国的兴起也有其深厚的背景。首先我国的行政改革,离不开国际环境的影响。因为政府之间的竞争将是国际竞争力的决定性因素之一。尤其是我国,在加入 WTO 之后市场经济体制进一步完善,迫切要求转变政府职能,实现“行为规范、运转协调、廉洁高效、公正透明”的政府体制的构建。因此,政府的执政理念开始从控制转向服务,公共服务型政府成为政府改革的目标选择。这不仅是政府职能转变的深化,而且是构建与经济—社会协调发展相适应的新型国家—社会关系的调整的必然,这意味着政府应大规模地从那些不该管也管不好的领域中退出来。然而,当政府大规模地从它不该涉足的经济、社会领域退出后,谁来接替政府而不至于留下管理真空?市场(企业),这是长久以来人们给出的答案。所以,理论工作者和实际部门的工作者便一直热衷于谈论政府与市场、政府与企业的关系问题,直到今天这方面的文献仍受到追捧。但是,这种政府—市场(企业)二分法是不完整的,是有缺陷的。以这种思维方式来思考、设计公共行政改革必然会遭遇到挫折,实际情况也的确如此。因为市场不是万能的,它有其内在的缺陷,同样,政府也不是万能的,它也有自己内在的缺陷。那么如何走出“政府失败”与“市场失灵”的两难困境?“公域”与“私域”之外的非营利组织提供了新的思路。

在我国历来有慈善、助人和互助的传统,民间结社和民间公益活动的历史源远流长。改革开放以来,中国开始了涉及政治、经济和社会一切领域的广泛而深刻的变革,使中国的政治、经济、社会生活以及文化观念发生了巨大变化,这种变化很快反映到中国非营利组织的发展上来。在整个 20 世纪 80 年代,中国非营利组织的力量增长呈现出空前的势头。进入 90 年代以后,中国政府认同了市场经济,而且确立了“小政府,大社会”的改革目标。经济体制的转轨和政府职能的转变为非营利组织的发展提供了较为宽广的空间。但是当前中国的非营利组织的发展与西方发达国家相比还存在着一定的差距,还不能完全适应社会发展的需要,因而对中国非营利组织未来的发展战略进行研究具有重要的理论意义和现实意义。

2. 本书立论视角的提出

20 世纪 80 年代以来,随着改革不断深入和政府职能的进一步转变,中国非营利组织得到蓬勃发展,在社会建设中也发挥着日益突出的作用。本书力图在对非营利组织发展现状深入分析的基础上,找寻出中国非营利组织当前发展所面临的主要问题,并从政府部门、非营利组织自身、社会公众等多个维度探索中国非营利组织未来蓬勃发展的应有路径,

推进非营利组织健康发展。本书立足于我国非营利组织在经济社会发展中的积极作用,把研究的重点放在非营利组织未来发展上,研究新举措,探索新路径,形成新机制。

在写作的过程中本书运用了历史分析、中西比较研究、实证研究等多种研究方法,以及“市场失灵”理论、“政府失灵”理论、“志愿失灵”理论、“社会资本”理论、“善治”理论、“全球化”理论、“第三方管理”理论等多种理论工具,试图从多个维度去探究非营利组织在中国的本土化发展问题,探寻非营利组织在中国未来蓬勃发展的应有路径。

(二) 研究非营利组织的理论价值和现实意义的探讨

1. 研究非营利组织的理论价值

20世纪70年代,全球兴起的“结社革命”使非营利组织的发展吸引了众人的眼球。公民社会理论成为当代西方学术界研究的一个热门话题,并从最初的政治哲学层面的研究转向政治社会学角度的研究。于是,很多学者们把对公民社会的研究的切入点放到了公民社会的实体——非营利组织上。但非营利组织在我国还是新兴课题,一方面我国的非营利组织本身不发达,很难从实证角度进行理论研究;另一方面很多基本的理论问题尚未解决,比如非营利组织的内部组织结构设置、法律地位、治理结构、外部环境建设等问题,都是在实践中所迫切需要解决的。因此,对这些问题进行研究和探讨显得尤为重要,可以深化对现代社会经济运行规律的认识,丰富管理学、社会学、经济学和政治学理论,为非营利组织的健康发展,为政府对非营利组织的政策设计提供理论依据。

2. 研究非营利组织的现实意义

服务型政府建设是一项系统工程,它不只是简单的对政府自身的内部的改革,它需要从治理理念到治理模式的一系列转变,以实现政府“善治”的目标。政府是整个社会系统中的一部分,在这个系统中各个部分之间是相互影响、相互制衡的,这就必须发挥非营利组织在系统之中的应有功能。目前,非营利组织以其迅猛发展之势,正逐渐成为与政府并驾齐驱的社会管理者。但就非营利组织能够和应当发挥的作用而言,中国非营利组织的发展还远远不够。特别是和国外非营利组织的发展相比,和正在兴起并日趋完善的市场经济的发展相比,和改革开放中巨大的社会变迁带来的需求相比,我国非营利组织的发展还相对滞后。因此把它作为一个研究课题就成为一种需要,具有重大的现实意义。

首先,非营利组织的发展推动政府体制改革进程。政府体制改革一个重要的方面是政府职能转变。现实中,我们国家在精兵简政、政府职能转变上进行了一系列改革,但取得的成效不大,一个很重要的原因就是,如果政府放权,在原来插手的领域退出,由谁来填补政府退出后的真空。现阶段,由于非营利组织发展缓慢、规模不大、公信力不强等原因难以担负政府退出后出现的种种社会问题。目前,我国已经在温州、上海、深圳等地进行了相关试点,特别是2000年底取消纺织、机械、轻工、冶金、建材、内贸、化工等管理部门后,开始将这些部门的部分职责交由行业协会、商会,积极发挥其协调、自律、监督、指导作用。由此可见,非营利组织的发展成熟将成为促进政府职能转变的生力军。^①

其次,非营利组织的发展促进经济社会发展。政府由于其自身的特性,不可能满足社会成员的多元化需求,在提供公共物品时不可能面面俱到,而市场由于其内在的营利性质,对那些无利可图的物品市场也不可能顾及。非营利组织由于其自身的志愿性、非营利性优势,

^① 吴俊杰等:《中国构建和谐问题报告:问题、现状、挑战》,北京:中国发展出版社,2005:257~258。

可以平等、自治、自主开展活动,有利于收集加工信息,能够敏感地觉察到人们的需要,利用其动员性强的特点随时随地开展工作,对社会基层出现的各种需求作出迅速有效的反应,满足特定人群的需要,促进社会公益事业发展。

再次,非营利组织的发展是构建和谐社会的需要。社会和谐取决于发展的协调性,其中,最为重要的就是经济发展与社会发展的协调性。当前,我国的社会发展落后于经济发展,亟须采取措施推动社会领域的发展,完善社会管理。因此,非营利组织的发展,能够有效配置社会资源,满足社会的多元化需求,加强社会协调,化解社会矛盾,维护社会稳定。党的十六届六中全会通过的《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》要求“必须创新社会管理体制,整合社会管理资源,提高社会管理水平,健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,在服务中实施管理,在管理中体现服务”,并专门提出要健全社会组织。这正是对我国正处于国家发展的重要战略机遇期的回应。2007年10月,胡锦涛同志在党的十七大报告中指出:要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能……重视社会组织建设与管理”。2009年3月5日第十一届全国人民代表大会第二次会议上,温家宝总理在《政府工作报告》中也提到了“积极稳妥地推进政治体制改革,发展社会主义民主政治……促进社会组织健康发展”,这意味着我国的民间组织发展迎来了蓬勃发展的机遇。^①

因此,研究新形势下我国非营利组织的功能及非营利组织与政府之间的互动关系,并针对我国非营利组织发展的现状及存在问题,借鉴发达国家的经验及有益成果,进而培育和发展非营利组织,使其承担起社会管理和公共服务主体职能,不仅具有理论意义,更具有很强的现实意义。

二、国内外相关研究综述

(一) 国外学者的研究现状及趋势

非营利组织的研究是与公民社会理论相联系的,随着公民社会的日渐兴起,作为公民社会发展实体的非营利组织也蓬勃发展起来,对其理论的研究也逐渐明晰。其中最具代表性的人物就是美国的约翰·霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙教授。国外关于非营利组织的研究起步较早,也较为成熟。其研究成果主要集中在以下几个方面:

(1) 解释非营利组织的出现和持续发展,以及对社会生活所造成的影响。相关文献有:载于1994年7~8月纽约《外交事务》上的莱斯特·萨拉蒙的《非营利部门的兴起》,主要介绍了非营利组织的兴起及其兴起的原因,以及如何正确对待和估量非营利组织的发展;载于1997年11月美国政治和社会学会年刊《千棵橡树》上的J. L. 费尔南多、A. W. 赫斯顿合著的《国家、市场和公民社会之间的非政府组织》一文,主要介绍了什么是非政府组织以及非政府组织在国际论坛中的作用,它们同本国政府和政治运动的互动、同市场经济的相互关系,它们在教育和其他社会变革以及慈善事业方面的作用;邓正来和杰弗里·亚历山大主编的《国家与市民社会:一种社会理论的研究路径》等。

(2) 从政治与社会发展的角度研究非营利组织。相关文献有:美国非营利组织研究的权威学者莱斯特·萨拉蒙撰写了《全球公民社会——非营利部门视界》一书,书中主要分析了22个国家的非营利部门的范围、结构、筹资和作用;美国学者朱莉·费希尔所著的《NGO

^① 褚松燕:《中外非政府组织管理体制比较》,北京:国家行政学院出版社,2007:5。

与第三世界的政治发展》论述了 NGO 在全球范围内对政治体制的影响,及其存在对可持续发展的希望。

(3) 从非营利组织的管理与运作模式进行研究。相关文献有:哈佛商业评论丛中贾纳·E.赫兹琳等人所著的《非营利组织管理》,介绍了美国的非营利组织的运作模式,指出非营利世界的经营管理需要引入营利精神和商业行为,可以与商业运作和谐地结合为一体。英国学者迈克尔·爱德华兹、戴维·休姆、蒂纳·华莱士所著的《面向全球未来的非政府组织:提供地方服务与发挥世界影响相结合》,指出全球化趋势正在给公民行动创造出前所未有的机遇,但同时又给发展中的非营利组织带来前所未有的挑战,这就要求非营利组织的角色、关系、能力和责任进行重大变革;还有美国学者杰勒德·克拉克所著的《发展中国家的非政府组织与政治》,提出了丰富的但迄今仍被忽略的研究议程,同时也指出非营利组织对发展中国家的政治生活和政治变革做出了重要贡献。

(二) 国内学者的研究状况和趋势

从国内的情况看,随着我国非营利组织的兴起,我国学者对于非营利组织的研究也逐步深入。学界在翻译介绍一些国外研究成果和相关知识的同时,对我国的非营利组织的问题,也从多学科、多层次展开了研究,并取得了不少成果。这些成果主要集中在以下几个方面:

(1) 国际比较研究。主要研究在不同国家和地区非营利组织的特点,以及我国非营利组织相对于其他国家非营利组织的发展程度和特点。相关成果有:王绍光著的《多元与统一——第三部门国际比较研究》(1999);秦晖著的《政府与企业以外的现代化——中西公益史比较研究》(1999);赵黎青主编的《非营利部门与中国发展》(2001);王名等编著的《日本非营利组织》(2007);褚松燕著的《中外非政府组织管理体制比较》(2007);中国行政管理学会课题组著的《中国社会中介组织发展研究》(2006)等。

(2) 从非营利组织内部管理与评价的角度进行研究。代表文献有:王名编著的《非营利组织管理概论》(2002);王思斌主编的《社团的管理与能力建设》(2003);贾西津著的《第三次改革——中国非营利部门战略研究》(2005);邓国胜著的《非营利组织评估》(2001)等。以上这些著作对于非营利组织的内部要素如领导决策、战略管理、财务管理、人力资源管理、项目管理、营销管理、社会行为管理以及非营利组织的评估等进行了较为详细的分析。

另外,苏力等著《规制与发展——第三部门的法律环境》(1999),从法律的角度探讨了非营利组织的规制与管理问题。

(3) 中国非营利组织的个案研究以及微观管理研究。代表文献有:孙立平等著的《动员与参与——第三部门募捐机制个案研究》(1999);周志忍、陈庆云主编《自律与他律——第三部门监督机制个案研究》(1999);郭于华、杨宜音、应星著的《事业共同体——第三部门激励机制个案探索》(1999)等。

另外,王名等从 1999 年到 2001 年对我国非营利组织进行了广泛的调查,撰写了非营利组织案例研究专集《中国 NGO 研究:以个案为中心》(2000)和《中国 NGO 研究:以个案为中心》(2001),这两本案例专集分别从组织产生和发展的背景、组织的构成及其机制、组织的功能与活动、组织面临的问题及政策建议等方面对近 30 个比较典型的非营利组织进行了分析。^①

^① 李珍刚:《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》,北京:中国社会科学出版社,2004。

当前,关于非营利组织的研究方兴未艾,不少还处于起步阶段,有很多内容仍需进一步深入探讨。就国际而言,至今对非营利组织仍然没有一个统一的定义和分类,同时,更多的研究集中于对美国的研究,对其他国家的研究相对较少;就国内来说,已取得的成果不少局限于国外经验的介绍以及关于我国非营利组织发展的初步研究,就非营利组织发展中的政府角色定位、非营利组织自身能力的建构以及适合中国非营利组织发展的路径探索等方面的研究仍显不足,有待做进一步的深入研究。随着我国市场经济体制的逐步确立,人们将愈发认识到,要促进非营利组织的发展,光靠非营利组织自身的努力是不够的,还需要政府的大力培育和社会各界的积极参与。只有这样,才能促使我国非营利组织获得更快的发展速度和更广的发展空间。

第二节 非营利组织概念的界定

一、非营利组织概念的界定

20世纪七八十年代,西方国家非营利组织的发展正如火如荼地进行着,伴随着国际间的开放与交流,非营利组织迅速走入了中国。当时非营利组织的到来,对我国整个社会都产生着深远的影响。詹姆斯·P. 盖拉特按照组织的功能将社会组织划分为企业、非营利组织和政府三大部门。

Non-profit Organization 是非营利组织的英文,通常简称为 NPO。与非营利组织类似的词汇还有非政府组织(Non-governmental Organization, NGO)、第三部门(Third Sector)、志愿组织(Voluntary Organization)、慈善组织(Philanthropic Organization)等。在我国,NGO 常常是“民间组织”或“非政府组织”,作为“非营利组织”的代名词,1998年国务院正式成立民间组织管理局,因此“民间组织”一词就作为“非营利组织”的中国官方用语开始被广泛使用。很多人经常会混用这些称谓,严格地说,这些称谓之间是存在着微小的差异。例如非政府组织强调的是其与政府组织的区别;第三部门突出的是这个部门独立于政府部门、市场部门之外,是社会发展的第三种力量;志愿组织强调组织成员是以志愿者为主;慈善组织强调的是为救济弱者或者弱势群体提供慈善服务;非营利组织强调的是组织自身的非营利性。此外,非政府组织和非营利组织被使用的频率最高,它们在很多场合被当作同一含义来使用。但仔细推敲不难发现,非营利组织与非政府组织在内涵和外延上也不完全一致,主要区别有:① 在服务提供方面,非政府组织侧重关注的是非政府组织的发展与救援等“援助产业”工作的角色与成长,同时关注非政府组织与政府、捐助者的关系。而有关非营利组织的文献大多比较关注经营管理与组织结构的问题,以及关注福利组织的运作、服务的提供以及政府契约外包的问题。② 在名称的使用上,非政府组织较多在“南方国家”、贫穷国家、受援助国家使用;而非营利组织主要用于“北方国家”、发达国家、“福利国家”。③ 作为一个研究领域,对非政府组织的研究常常与国家、地方政府、捐赠者以及私人企业的研究联系在一起。然而非营利组织的研究则较关心组织本身。

在本书的撰写过程中,为了表述的方便,除了使用非营利组织这个概念,还会交替使用第三部门、非政府组织这两个概念,在写作的过程中不再做严格的区分。

目前,在中国学术界对非营利组织这一概念的界定并没有达成共识,关于其定义较为流行的是美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙教授提出的所谓“五特征法”,即将具有组

织性、非营利性、非政府性、志愿性和自治性等特征的组织界定为非营利组织。日本的重富真一认为应结合亚洲国家的国情将上述定义修正为具备非营利性、非政府性、利他性、自发性、慈善性和持续性六大特征。他认为亚洲的多数国家为发展中国家,无偿救助弱势群体是社会的责任之一,正因为这样一个特殊的背景,他将利他性作为一个衡量组织是否为非营利的重要指标,以区别那些以相互扶助为目的的社区非营利组织;进一步来看,具有利他目的的非营利组织,其开展活动的主要资金不能来自受益者,而应主要来源于受益者和社会捐赠之外的其他主体。重富真一的标准比莱斯特的非营利组织定义严格,突出了发展中国家非营利组织扶助救济的重要属性。

在英国和印度,人们注意的是“志愿者组织”,东亚国家常用的概念是“社团”,法国谈论较多的是“社会经济组织”,发展中国家更关注“非政府组织”,转型国家多指“公民社会组织”。非营利组织的概念最初是来自美国,除了美国以外的其他许多国家一般不认为各类非营利组织构成一个统一的部门。他们注重的是某一类或某几类非营利组织。因此,每个国家根据自己国家的不同需要和国情从不同侧面对非营利组织进行了界定,并没有一个一般意义上的明确界定。中国学者大多更倾向于从中国实际以及促进和推动中国非营利组织发展的角度出发,不将非营利组织的范围限定得过于严格。如丁美东等人认为,非营利组织是不以营利为目的,建立在自愿基础之上为社会提供公益服务的非权力依附型组织;王名等人认为,非营利组织是指在政府部门和以营利为目的的企业(市场部门)之外的一切志愿团体、社会组织或民间协会。^① 秦辉先生将非营利组织定义为志愿寻求公益的组织,这样它既与以强制寻求公益的政府部门和志愿寻求私益的市场营利企业部门区别开来,又揭示了三者的联系。^② 康晓光先生认为,只要是依法注册的正式组织,从事非营利性活动,满足志愿性和公益性要求,具有不同程度的独立性和自治性,即可称为“中国的非营利组织”。^③

结合我国的国情,笔者认为:非营利组织是以从事非商业性或者适当开展一些商业性活动,以为社会大多数人、全体公众、弱势群体牟取利益为主要宗旨的政府部门以外的组织,并且该组织的利润不能在理事、管理人员或组织成员中分配。

笔者对非营利组织之所以作如此界定是结合中国特殊的国情和政策环境得出的。在中国,能够满足西方国家那种独立于政府的组织很少,只有民办非企业单位、社会团体和基金会会在法律地位上相对独立。值得注意的是,中国在从计划经济向市场经济转型的过程中,为了适应社会进步和发展的需要,国家需要将原来所承担的部分社会职能逐步交给社会。中国拥有大量事业单位这一特有组织类型,在社会转型时期,事业单位改革中也逐步提出了非营利组织的概念。一部分事业单位成为企业,一部分事业单位直接转化为政府部门,大部分事业单位的改革方向是非营利组织。例如,众所周知的医院市场化经营问题。医院并不等于企业,只是因为市场经济发展起来以后,医院的一部分可以通过市场化的手段来经营。但是并不意味着所有的医院或者医院所有的活动都能够由市场来操作,因为医院本来就不是企业,医院提供的很多社会服务中不能简单作为商品进行交换,它们具有社会公益性。在中国卫生部门的医院分类改革过程中,就明确将医院分为非营利性医院和营利性医院。同样,

① 王名等:《中国社团改革:从政府选择到社会选择》,北京:社会科学文献出版社,2001:12、17、166。

② 秦辉:《政府与企业以外的现代化——中西公益史比较研究》,杭州:浙江人民出版社,1999:6。

③ 康晓光:《NGO 扶贫行为研究》,北京:中国经济出版社,2001:2。

科技部在推动科技体制改革中也提出按非营利机构运行机制进行管理改革的思路。事业单位能否成为非营利组织,取决于事业单位的公益性宗旨。在事业单位改革不断推进的过程中,虽然存在有些事业单位逐步脱离政府,但是,这并不意味着所有的事业单位在改革中都可以转变为非营利组织。只有那些从事公益性活动,并且能够获得公益性社会资源的事业单位才能够转变为非营利组织。还有占总量比重很大的一部分事业单位都将按照市场化的改革方向,采取企业的运作模式。这类事业单位没有必要转变成非营利组织。它们所提供的社会服务实际上可以市场化,通过市场机制实现资源的配置。还有一部分事业单位可能维持现有的这样一种身份或性质,仍然以国有资产为基础,因为仍有一部分社会服务需要由国家提供。

(二) 非营利组织特征分析

1. 非营利组织是不以营利为目的而建立的,其致力于社会公益性事业

个人和单位提供资金创建扩大其运营规模,并不期望取得投资报酬,甚至不期望收回投资。这说明非营利组织总体上不是以微观的经济效益而是以宏观的社会效益为目的。当然,这并不是说它们客观上不从其运营中营利,它们是可以营利的,并允许保留这部分利润,有一些实际上至少部分依赖于这些运营利润来维持生存。但私人企业则不同,它创业的主观目的就是为营利。自然,非营利组织中有一些也有其他目的,但不像企业那样没有营利就不能长期生存。

非营利组织的非营利价值观使它们成为一种道义性社会组织力量,能够克服市场或政府的一些缺陷,避免市场或政府因“经济人”特性而不愿或不能涉足区域的空白。1999年,美国哈佛大学医学院发表的一个调查报告显示:营利性的医疗保险管理公司对投保者的健康不感兴趣,它们感兴趣的是如何最大限度地创造利润,通过对全国一半以上的医疗保险管理机构进行调查发现,营利机构提供的服务比非营利性机构提供的服务要差得多,而且其服务的项目达不到应有的医疗水平,但在管理费用上却比非营利机构高出48%。^①这个调查说明,具有非营利价值观的第三部门在有些领域解决一些问题要比通过市场或政府来解决更有效率。

2. 非营利组织具有非政府性

非营利组织都是相对独立的自治组织,它们既不属于政府也不属于企业,是一个个独立的社会组织,每一个非营利组织都有独立自主的判断、决策和行为的机制与能力。许多国家,第三部门表现为法人组织,如日本的“NPO法人”、“社团法人”等。政府作为国家政权的组织形式,其基本的组建原则和权力行使方式是自上而下的,形成大大小小的金字塔结构。而第三部门无法按照国家政权的形式自上而下地构建起来,也难以自上而下地行使权力,它依靠的是广大的市民,依靠自己的力量自下而上建立,第三部门各个组织之间并没有像政府那样的隶属关系,即使是第三部门内部也是一个较松散的关系。

3. 非营利组织工作人员一般有着共同的信念、目标和兴趣,具有志愿性

非营利组织的组织也是相当松散的,它的一个突出特性是其组成的志愿性。第三部门首要的组织原则,是凡参加者都愿意效力于解决该组织所针对的特定的社会性问题,如消除贫困抑或环境保护。第三部门的领导人员许多来自大学教师或前政府官员,这些人的教育

^① 王绍光:《多元与统一:第三部门国际比较研究》,杭州:浙江人民出版社,1999:48。

背景、经历、道德准则同其所服务的对象有很大的不同,而一般的工作人员则来自于社会基层,如热心社区事务者、刚走出大学校门的学生以及第三部门所服务的对象等。由于第三部门通常是由具有共同公益性目标的人们志愿地以相当松散的方式结合在一起的,所以,一般来说,第三部门的工作人员较为团结,较为谦虚,较为具有奉献精神。也正是由于第三部门主体的志愿性,非营利组织的运行成本较低,他们在处理一些问题的过程中也比市场或政府更具有优势。

4. 非营利组织是通过具有共同价值观的协商获取资源的

非营利组织没有强制手段,没有仲裁权,不具有垄断力量;非营利组织也没有立法权和征税权,非营利组织不能像国家那样通过征税的方式强制地获取资源,也不能像企业那样通过市场机制的运作以利润的形式得到资源。非营利组织必须靠协商、说服和提供良好服务的方式去赢得自己生存的权利。非营利组织如要争取资助,必须同其可能的资助者在非营利组织活动的基本目标上达成一致,并在所从事的发展活动中积极争取会员的利益,确立一种负责的、可监督的和有评估的机制。其资金来源主要靠捐赠。然而,捐赠并非是其资金的唯一来源,非营利组织也可以收取一些服务费用,包括各种技术咨询、服务收费等。尽管这些收入不足以抵消其全部成本,但也是其收入的重要来源。当然,政府补贴和免税优惠都是第三部门资金来源的主体部分,但这里需要指出的是,政府或捐赠人并不期望按其所提供的资金的一定比例来获得经济利益。如果一个第三部门解散了,它不能出售、转让所有者权益,其财产应移交给另一个第三部门或其运行的当地政府,而绝不能交给私人,即使是该组织的资产提供者与捐赠人也同样不能分享剩余资产的所有者权益。

二、非营利组织的分类

由于非营利组织在不同地区或国家存在的形式不同,并且各地发展的水平不均衡,因此,人们对其内涵与外延的界定自然是不相同的,对它的理解和认识也存在比较大的差异,从而在非营利组织的分类上必然会存在一些不同的观点。

目前世界上比较全面的分类有联合国国际标准产业分类体系、美国慈善统计中心设计的免税团体分类体系、欧共体经济活动产业分类体系和由霍普金斯大学非营利组织比较研究中心协调 13 个国家的专家学者做成的非营利组织国际分类体系(International Classification of Non-profit Organization,简称 ICNPO)。

ICNPO 体系由于一直致力于把握现实世界,使分类与各国非营利组织的实际情况相符合而较有借鉴意义。ICNPO 体系的分类基准是经济活动的领域,它将非营利组织划入 12 大类、26 小类,包括教育与研究(中小学教育、高等教育、其他教育和研究)、文化与休闲(文化与艺术、休闲、服务型俱乐部等)、卫生(诊所、医院与康复中心、精神卫生与危机防范以及其他保健服务)、法律、环境(动物保护、环境保护等)、社会服务(社会服务、紧急情况救助、社会救济)、发展与住房(社会、经济、就业与职业培训、住房、社区发展)、推促与政治(治安与法律服务、民权与推促组织、政治组织)、国际性活动组织、慈善中介与志愿行为鼓动组织、商会(包括专业协会、工会)、宗教活动组织及其他组织。

法律地位对一个社会组织的存在和发展也起着至关重要的作用。由于各国的法律体系和非营利组织的发展状况不同,从法律地位来看,主要是根据各国非营利组织是否在其主管部门注册情况以获得相应的法律地位。根据中国现行法律规定,可以将非营利组织划分为民办非企业单位、社会团体和基金会三大类。

民办非企业单位,是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人,利用非国有资产举办的从事非营利性社会服务活动的社会组织。如各类民办学校、科研院所、医院、文艺团体、体育场馆、职业培训中心、人才交流中心、福利院等。

社会团体作为中国政治生活的重要组成部分,在中国目前的社会环境下都或多或少地带有准官方性质。《社会团体登记管理条例》规定,成立社会团体必须提交业务主管部门的批准文件。业务主管部门是指县级以上各级人民政府有关部门及其授权的组织。社会团体实际上附属在业务主管部门之下。其中有一部分社会团体是使用事业编制或行政编制,由国家财政拨款的社会团体。其中具有代表性的团体是:中国共产主义青年团、中华全国总工会、中华全国妇女联合会。

基金会则是指利用法人、自然人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的而成立的非营利性法人。它是对为兴办、维持或发展某项事业而储备的资金进行管理的机构,它的资金使用具有明确的目的性。基金会的宗旨是通过无偿资助,来促进社会科学、文化教育事业和社会福利救助等公益性事业的发展。

简而言之,民办非企业单位是从事经济活动、提供服务的经济实体,社会团体是人的集合体,而基金会则是财产的集合体,它们的治理结构和治理机制都是有所区别的。

第三节 非营利组织的角色、功能界定

一、非营利组织的角色分析

(一) 政府与非营利组织之间的关系

非营利组织是政府职能转移的承担者或目标对象。政府下放一些权力和职能,将其交给非营利组织,是调整政府、社会和市场三者关系的一个重要条件,也是转变政府职能及建立“适度政府”的客观需要。当然权力的分散也是有条件的,应该通过对全局的精心把握以及制度的合理安排,以保证国家经济、社会及政治的稳定,使非营利组织最终成为协助政府进行行业管理、实施间接调控的重要纽带。

美国学者朱迪恩·坦德勒指出,非营利组织经常将自己与政府相对照,从而界定自己。政府被说成是大而僵化的、没有灵活性的、官僚主义的、等级森严的以及无法接触到穷人的。不管怎样说,非营利组织和政府之间的关系经常是错综复杂的。坦德勒道出了一个事实:政府组织与非营利组织并非是天然的姻亲,从诸多层面来看,两者毋宁说更似一对相互竞争的对手。现代政府组织在科层制原则的控制下展开统治与治理活动,其对公共事务的治理呈现出程式化、指令化的特征。与此相对照,非营利组织却在一定程度上避免了科层制固有的弊端,更加灵活、有效地投入到公共事务的治理过程之中。非营利组织的建构原则、活动方式、组织理念均与政府组织存在着较大的差异,而且,由于政府组织在公共事务治理过程中掌控着具有强制约束力的公共权力,而非营利组织则没有强制性权力作后盾,二者一旦在治理领域发生冲突,非营利组织往往只能求助于法律救济。由此可见,非营利组织要想在公共事务治理领域谋求与政府组织的平等合作,必须借助法律体系和制度设计明晰双方在公共事务治理领域的权利、责任与义务,也即是明确各自的治理边限。政府与非营利组织的平等合作不能寄希望于政府组织在治理过程中的自律。强者和弱者的“平等”合作无异于痴人说梦。非营利组织不能一味坐待政府

在治理领域内的施舍与扶助,而应积极通过法律、制度的途径争得自己平等的发言权。同样,非营利组织与政府组织也并不是一对狭路相逢的冤家对头,两者之间尽管存在竞争,但也并非不存在合作。事实上,离开了政府的必要支持,非营利组织也很难将其对公共事务的治理进行到底。美国学者保罗·斯特里滕指出,政府与非营利组织间的合作奠定于以下几点联系:第一,非营利组织的计划与政府的宏观经济政策之间有联系。比如,如果没有路把农产品运入市场,那么教会农民种植更多更好的庄稼又有什么用呢?一般来说,路是由公共权力机构来修建的。第二,一个非营利组织的计划经常是由政府来提供的,反之亦然。肯尼亚的人口计划为非政府组织能够在政府计划中提供一定的服务树立了一个范例。第三,非营利组织财政收入的大部分而且越来越多地直接或间接地来自政府、多国银行的捐赠和发达国家。第四,非营利组织有时也会被政府接管或将其扩展。第五,非营利组织可以对政府的政策制定施加各种各样的影响。^① 以上五点联系可谓是政府组织与非营利组织在公共事务治理领域中展开合作的基础。

在此基础上,非营利组织可以在教育、环保、医疗、健康等诸多公共事务领域展开与政府组织的全面合作。一方面,非营利组织应该加强自身的制度建设,提高自身的技术水平,提升其治理公共事务的能力,在得到政府足够财政支持的同时,不丧失自身相当程度上的独立性和自主性。另一方面,政府也需要变化自己的角色。首先,政府将不再是公共事务的唯一治理者,公共事务的治理将更多依赖于社会与市场力量的参与合作;其次,政府对其他社会行为主体的管制和控制色彩应减少,而规划、引导、协调、交换、服务以及必要的扶持功能应增强;最后,政府在敞开公共事务治理边界之后应注意培育一种良性的合作氛围,以此激发更多非营利组织介入公共事务治理的热情。当然,在这一过程中,政府还应继续担负起仲裁职责,从宏观层面规约公共事务领域中的多元治理格局,使政府、私人企业和非营利组织能够在法律与制度框架内本着互利合作、诚实守信的态度展开竞争与合作。应该说,政府在公共事务治理领域中的角色转换是政府组织与非营利组织实现平等合作的现实保障。

随着非营利组织在自身努力和全球共识中的不断发展,将会有更多的对公共事务治理的职能从政府权威部门转移到社会公共部门甚至私营部门,不同部门将相互依赖,彼此形成“伙伴关系”,在一种持续、互动的过程中达成公共秩序,增进公共利益。政府作为公共物品与服务的唯一生产者与提供者的神话已被打破,私人企业、非营利性公共机构、半独立性公共公司、公民自治组织等其他类型的组织也可以提供,甚至可以更好地提供公共物品与服务。然而,在这一过程中,必须要防止政府所掌控的公共权力的强制性和单方意志性。因为,虽然公共事务的治理边界已向非政府组织敞开,但非营利组织在提供公共物品与服务时,难免会同政府发生意料内外的冲突。因此,塑造“全面合作”的公共事务治理模式的关键所在即是:从制度层面合理规约政府组织与非政府组织的治理边界,从而使政府组织与非营利组织的合作伙伴关系建立在坚实的基础之上。

托克维尔早在一百多年前就曾写道,“在那些统治人类社会的法律中,有一项法律似乎比其他法律更加精确和清晰。如果人类准备保持文明化或准备变得文明化,那么联合的艺

^① 保罗·斯特里滕:《非政府组织与发展》,载《公民社会与第三部门》(何增科主编),北京:社会科学文献出版社,2000。