

网络经济中 政府与非营利组织 关系研究

S tudy on the Relationship
between Government and NPOs in
Network Economy

徐雪梅◎著

中国社会科学出版社

S | tudy on the Relationship
between Government and NPOs in
Network Economy

网络经济中 政府与非营利组织 关系研究

徐雪梅◎著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

网络经济中政府与非营利组织关系研究/徐雪梅著.
—北京: 中国社会科学出版社, 2009.5
ISBN 978-7-5004-7812-6

I. 网… II. 徐… III. ①网络经济—研究②国家
行政机关—关系—社会团体—研究 IV. F062.5
D035.1 C23

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 080866 号

责任编辑 王 曦
责任校对 王雪梅
封面设计 李尘工作室
技术编辑 戴 宽

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 邮 编 100720

电 话 010—84029450(邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京君升印刷有限公司 装 订 广增装订厂

版 次 2009 年 5 月第 1 版 印 次 2009 年 5 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 16.5 插 页 2

字 数 240 千字

定 价 25.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社发行部联系调换
版权所有 侵权必究

本书由辽宁省教育厅资助出版

目 录

第一章 导论	(1)
第一节 研究问题的提出	(1)
第二节 非营利组织的界定	(2)
第三节 文献综述	(9)
第四节 研究目的与意义	(47)
第五节 研究方法与研究内容	(47)
第二章 政府与非营利组织关系理论研究	(50)
第一节 政府失灵理论	(50)
第二节 合约失灵理论	(56)
第三节 第三方管理理论	(58)
第四节 政府与非营利组织关系模式理论	(61)
第五节 政府、市场、志愿部门相互依赖理论	(63)
第六节 利益相关者理论	(65)
第七节 企业家精神理论	(67)
第八节 社会起源理论	(71)
第三章 政府与非营利组织关系实证研究	(75)
第一节 美国政府与非营利组织关系研究	(75)
第二节 澳大利亚政府与非营利组织关系研究	(89)
第三节 英国政府与非营利组织关系研究	(103)

2 网络经济中政府与非营利组织关系研究

第四节	德国政府与非营利组织关系研究	(113)
第五节	日本政府与非营利组织关系研究	(126)
第六节	中国政府与非营利组织关系研究	(135)
第四章	网络经济及其影响	(154)
第一节	网络经济及其特征	(154)
第二节	网络经济的影响	(159)
第五章	网络经济与政府	(170)
第一节	网络经济中的政府组织结构	(170)
第二节	网络经济中的政府职能	(173)
第三节	网络经济中的政府行为	(187)
第四节	网络经济中的政府模式	(197)
第六章	网络经济与非营利组织	(202)
第一节	网络经济中非营利组织的新特征	(202)
第二节	网络经济中非营利组织的供给	(205)
第三节	网络经济中非营利组织的行为方式	(211)
第四节	网络经济中非营利组织面临的挑战	(213)
第七章	网络经济中政府与非营利组织关系模式	(217)
第一节	政府与非营利组织关系模式研究	(217)
第二节	网络经济中政府与非营利组织关系 模式构建	(224)
第三节	网络经济中政府与非营利组织关系 路径选择	(232)
参考文献		(240)
后记		(255)

第一章

导 论

第一节 研究问题的提出

随着 20 世纪 70 年代福利国家危机的到来,研究者开始较为集中地探讨国家力量退出后,西方国家福利制度的重构问题。非营利组织则成为福利国家中政府行动的替代性工具并受到了极大的重视(Mishra, 1984; Offe, 1984; Oconnor, 1973)。学者们对非营利组织的研究也逐渐增多,并形成了以伯顿·韦斯布罗德(Burton A. Weisbrod)为代表的“政府失灵理论”(government failure theory);以亨利·汉斯曼(Henry B. Hansmann)为代表的“合约失灵理论”(contract failure theory);以莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)为代表的“第三方管理理论”(the third-party government);以吉德伦(Benjamin Gidron)、克莱默(Ralph Kramer)和莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salmon)等人为代表的“政府—非营利组织关系”理论;以罗伯特·伍思努(Robert Wuthnow)为代表的“政府、市场、志愿部门相互依赖理论”等。这些理论从不同角度、不同学科对非营利组织的生成机制、非营利组织的发展阶段与发展模式、非营利组织的治理与善治、非营利组织与政府的关系等问题进行了研究,体现了学界对非营利组织多元化的研究和理解。然而,上述这些理论均未论及网络经济对非营利组织的影响,特别是对政府与非营利组织关系的影响。这一理论上的空白是形成本书的主要原因之一。以互联网为代表的网

络经济大都产生于 20 世纪八九十年代, 网络经济对商界、政界产生了巨大的冲击与影响, 并且对非营利组织中的许多基本概念、基本原理、非营利组织的管理原则与管理方法等提出了新的挑战。互联网的商业化用途改变了政府与非营利组织的行为模式。政府与非营利组织如何应对这一挑战, 如何通过二者之间的关系重构, 更好地“实现政府与市场中介组织的有效合作”, 有效完成党的十七大报告中提出的“加快中国行政管理体制改革, 建设服务型政府”的建设目标。本书在对政府与非营利组织关系理论研究与实证研究的基础上, 分析网络经济的特征及其网络经济对政府行为的影响、网络经济对非营利组织作用的影响。并依此构建网络经济条件下政府与非营利组织关系的新模式。旨在研究网络经济对政府与非营利组织关系模式的影响及其二者关系的重构问题, 以填补网络经济中政府与非营利组织关系研究的空白。

第二节 非营利组织的界定

非营利组织的原意, 是指由私人为实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织。它不仅包括基金会、慈善筹款协会等公益类中介组织, 还包括社交联谊、互助合作、业主和专业协会等互益类组织, 以及私人创设的学校、医院、社会福利服务机构、艺术团体、博物馆、研究机构等服务类组织。

非营利组织的英文为 Nonprofit Organization, 在美国, 非营利组织也被称为第三部门 (The Third Sector)、独立部门 (Independent Sector)。在其他国家, 非营利组织被称为慈善部门 (Charitable Sector)、志愿者部门 (Voluntary Sector)、免税部门 (Tax-exempt Sector)、非政府部门 (Non-governmental Organization)、公民社会 (Civil Society) 等。

目前, 对非营利组织的界定在世界各地不尽相同, 但是国际上比较有代表性的非营利组织界定方法有以下几种。

一 剩余界定法

它是由美国学者帕德伦（Padron，1987）依据“社会三元结构”理论提出的。“社会三元结构”理论认为，社会是由三大部门组成。其中，第一部门为政府，第二部门为企业（营利组织），第三部门为非政府、非营利组织。依据“社会三元结构”理论，帕德伦将社会组织中存在于政府组织和企业组织之外的剩余组织界定为非营利组织。他认为所有非政府、非企业的社会组织都是非营利组织。非营利组织是指那些在政府组织体制之外、既不是根据政府之间的协议建立的也不是企业的社会组织，如学术研究机构、专业协会、工会、体育组织、慈善机构、宗教组织、商会、青年组织、老年组织、旅游组织、民间基金会、各种致力于发展的民间组织、卫生组织、文化组织，甚至政党也包含在其中。

剩余界定法是一种早期界定非营利组织的方法，它的优点是简单易行，特别是针对具体组织具有可操作性。但是，这种分类方法的缺点是过于简单，对非营利组织没有详细的分类。因此，容易造成非营利组织杂乱无章的状态，无法对非营利组织进行分类管理。

二 经济核算法

这种界定方法认为，判断一个组织是不是非营利组织不能仅仅依据组织的形态、名称，或者法律地位，而应当根据组织的经济实质。经济核算法可以分为两种方法：一种是收入法，即从组织的收入构成来判断组织是否属于非营利组织；另一种方法是支出法，即从组织的支出构成来判断组织是否属于非营利组织。例如，联合国国民经济核算体系将经济活动划分为五大类：金融机构、非金融企业、政府、非营利组织、家庭。在该体系中对非营利组织的界定是：非营利组织的大部分收入不是来自于以市场价格出售的商品和服务，而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠。如果一个组织一半以上的收入来自于以市场价格销售的收入，那么它就是营利部门；而一个组织的资金主要依靠政府的资助则

是政府部门；而只有其主要收入是来自于组织成员缴纳的会费或支持者的捐赠，这样的组织才能被称为非营利组织。

经济核算法有利于税务部门和其他社会机构对非营利组织进行监督，使非营利组织能够按照非营利的原则运作。但是这种界定方法仅仅考察组织的经济特征，不能说明非营利组织为什么区别于其他组织。

三 免税资格分类法

它是依据组织是否享受免税资格而对组织进行分类与界定的一种方法。美国就是依据这种方法对非营利组织进行界定的。如美国税法中规定，凡是能够享受免税资格的组织便是非营利组织。而享受免税资格的组织必须符合三个条件：一是该机构的运作目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业，或者是为了达到该税法明文规定的其他目的；二是该机构的净收入不能用于私人受惠；三是该机构所从事的主要活动不是为了影响立法，也不干预公开选举。

四 内在性质法

这种方法首先提出非营利组织的一系列性质，然后根据这些性质来判断一个组织是否属于非营利组织。如果一个组织满足这一系列性质，那么它就属于非营利组织，如果它不能满足其中的一条或者几条，那么它就不属于非营利组织。这种方法的优点是很容易把握非营利部门的本质特征，但是在非营利组织应该满足哪些性质这个问题上，目前仍然存有很多争议。

内在性质法中最典型的代表是萨拉蒙的六条性质法。美国学者莱斯特·萨拉蒙在考察全球 13 个国家非营利组织的基础上提出了鉴别非营利组织的六条标准。这六条标准分别是：（1）组织性。即非营利组织必须有依据国家法律注册的合法身份，有法人地位，有契约权，有组织管理者。组织的管理者能对组织的承诺担负个人的经

济责任。组织内部有规章制度，组织有经常性的活动。(2) 民间性。非营利组织不是政府的一部分，也不是由政府官员参与的理事会，但它可以接受政府的资金支持。(3) 非利润分配性。非营利组织可以盈利，但其利润所得不能进行分配，必须继续用于组织的使命。(4) 自治性。非营利组织能控制自己的活动，有不受外部控制的内部管理程序。(5) 志愿性。无论是在实践活动中还是在管理活动中，均有显著的志愿参与性。在组织结构上能够形成志愿者理事会并广泛使用志愿者。(6) 公共利益性。服务于某些公共目的和为公众奉献^①。

此外，美国学者沃尔夫（Wolf）也依据内在性质法对非营利组织进行了界定。沃尔夫认为，具有以下五个特征的组织为非营利组织。一是有服务大众的宗旨；二是有不以营利为目的的组织结构；三是有一个使任何个人都不能产生利己行为的管理制度；四是本身具有合法的免税地位；五是具有可提供捐赠人减免税的合法地位。凡符合这五个特征的组织一般被称为非营利组织。

虽然萨拉蒙教授对非营利组织的界定被学术界奉为经典，但是这六条标准亦非十全十美。其中第六条标准“公共利益性”经常遭到指责，因为现实社会中存在大量的为局部社会成员争取权利的非营利组织，如各种行业协会、联合会、互助社等。

五 部门列举法

这种方法是根据非营利组织存在的具体法律形式来列举哪些类别的组织属于非营利组织。例如日本的非营利组织可以划分为公益法人、社会福利法人、学校法人、宗教法人、医疗法人、特殊法人、公益信托基金、共同组织和市民社团等。这种界定方法比较灵活，它不会因为理论的缺陷而使对某些组织的划分存在争议，而且

^① [美] 莱斯特·萨拉蒙：《第三城的兴起》，李亚平、于海译，复旦大学出版社1998年版，第25—27页。

这种界定方法同政府的管理政策密切相关,有利于政府部门制定相应的社会政策。它的缺点是过于琐碎,不便于把非营利组织作为整体进行理论研究。

目前,中国的非营利组织是一个非常庞大的群体。按照部门列举法,它们包括六种类型的非营利组织:(1)社会团体。社会团体是指中国公民志愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织^①。这类组织包括学术性、行业性、专业性和联合性四种类型。它们由民政部门统一归口管理,民政部门向它们颁发非营利组织的法人证明。(2)基金会。基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照中华人民共和国基金会管理条例的规定成立的非营利性法人。它包括面向公众募捐的基金会(公募基金会)和不得面向公众募捐的基金会(非公募基金会)。(3)民办非企业单位。民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他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^②。这类组织包括各种民办的非营利性的学校、医院、福利院、研究所、文化中心等。它们由民政部门统一归口管理,民政部门向它们颁发非营利组织的法人证明。(4)事业单位。事业单位是由国家创办的非营利组织,如国家创办的学校、医院、研究所、文化艺术团体、新闻机构等。这类组织的工作人员必须由国家编制部门核准。事业单位由国家编制部门统一管理。(5)特殊社团法人。这类组织包括参加中国人民政治协商会议的人民团体,由国务院机构编制管理机关核定,并经国务院批准免于登记的团体,国家根据特定目的或特定法律设立的社会团体。这类组织数量很少,但是他们在法律形态上自成一体,因为它们在业务上由党中央和国务院直接领导。共青团、工会、妇联、工商联、科协等组织在中国社会和政治生活中发挥着重

① 《社会团体登记管理条例》第一章第二条。

② 《民办非企业单位登记管理暂行条例》第一章第二条。

要作用，它们在法律形态上也不同于一般的社会团体。这类社会团体由于它们在法律形态和管理体制上的特殊性，被列为特殊团体法人。（6）以企业法人形式存在的非营利组织。中国的社团实行的是双重管理体制，即社团既要接受登记机关的管理，又要接受业务主管部门的管理。有些新生的社团由于各种原因难以纳入到这种双重管理体制之内，因此他们采取工商注册的方式获得法人资格，但从事的仍然是非营利性活动。例如，北京市地球村环境文化中心、北京市红枫妇女心理咨询中心都是企业注册的组织，但是他们从事的非营利活动产生了很大的社会影响。

六 本书中非营利组织的界定

参考国际上对非营利组织的种种界定及中国非营利组织的现实状况，笔者对本研究中非营利组织的概念及组织特征作如下界定：

非营利组织是指不以营利为目的，从事公益性、互益性、服务性活动的非政府、非企业的社会组织。它具有非营利性、非政府性、志愿性、公益性等组织特征。

1. 非营利性。非营利性是非营利组织的主要特征，也是非营利组织区别于营利组织（企业）的重要标志。非营利性主要体现在：第一，不以营利为目的。企业追求的是利润，非营利组织追求的是利益；企业生产经营的根本宗旨是营利，非营利组织服务的根本宗旨是实现整个社会的公共利益；企业以自身利益的最大化作为自己的奋斗目标，非营利组织以整个社会公共利益的最大化作为己任。总之，非营利组织服务的宗旨不是谋求利润的最大化，而是整个社会公共利益的最大化。第二，利润不分配。非营利组织在服务的过程中，所获得的收入大于支出，出现剩余时，其剩余部分不可以在组织成员之间进行分配，而是必须要返回到组织使命所规定的工作中去，用于非营利组织服务的宗旨，用于非营利组织自身的发展壮大。第三，资产不能变为私人财产。非营利组织的资产既不属于非营利组织，也不属于捐赠者，它属于社会，是社会资产，也有人将

它称为“社会资本”。如果一旦出现非营利组织解散或破产的情况时,其剩余资产不能像私人企业那样可以在组织成员之间进行分配,而只能以社会资产的方式转交给其他非营利组织或政府。非营利组织的社会资产不能变为私人财产。

2. 非政府性。是指非营利组织既不是政府机构,也不是政府机构的附属物。它是非政府的社会组织。它是完全独立并具有自主性的自治组织。它既不隶属于政府也不隶属于企业,它具有完全的独立性。每一个非营利组织都有其独立自主的决策权,有其独立的运行机制与完全独立的行为能力。

3. 志愿性。企业组织运行的内在动力是利润;政府组织运行的内在动力是权力;而非营利组织运行的内在动力则是志愿精神。企业主要以资本的形式获取社会资源;政府主要通过税收的形式集中社会资源;而非营利组织则主要通过社会捐赠的形式获得社会资源。捐赠者们为了实现自身的价值观,志愿将部分财产捐赠给非营利组织,并通过非营利组织来实现自己为社会、为他人无私奉献的精神。具有志愿精神的志愿者们为了实现自身的价值,志愿地、无偿地为非营利组织服务,使得非营利组织得以运行。

任何一个组织的生存和发展都有其自身的发展目标。不以谋求利润最大化为目的的非营利组织,将公益性作为组织的使命及组织发展的首要目标。贯穿于非营利组织始终的指导思想是利他主义和人道主义。它们不为本组织的成员谋取利益,而更多的是关心社会弱势群体,如妇女、儿童、残疾人、老年人、失业者、少数民族、难民等。它们所关注的是政府及企业未解决、解决不了或解决不好的一些社会问题。如妇女儿童的权益保护问题、环境保护问题、扶贫问题、社区服务问题、慈善救济问题、教育问题,特别是农村基础教育问题等。它们追求的是经济的平等、社会的正义。维护的是整个社会的共同利益。公共利益的最大化是非营利组织的奋斗目标。公益性是非营利组织生存的基础。

第三节 文献综述

一 国外研究文献综述

20 世纪 70 年代以来,在北美和欧洲,学术界对于非营利组织的研究急剧增加。即使在前东欧社会主义国家解体之后,对非营利组织也给予了高度关注。70 年代以来的非营利组织研究成果甚至比过去 50 年的总和还要多。非营利组织正在世界范围内成为一个新兴的跨学科研究领域。

虽然“非营利组织”概念的出现及大规模研究是 20 世纪 70 年代以后的事情,但对这一组织形态的研究却可以追溯到 19 世纪。托克维尔 (Alexis De Tocqueville) 观察到,美国社会中多元化的志愿组织 (教会、社区团体、公民组织等) 对建立北美民主制度有特别的贡献。志愿协会对一国的“文化健康”起着至关重要的作用,它们使关怀公共利益和互助成为一种公民的习惯,使利他主义成为慈善组织制度化实践的基本要素。涂尔干 (Emile Durkheim) 指出,19 世纪末西方社会经历的结构变迁削弱并摧毁了由手艺人 and 工人组成的社团协会 (Corporative Associations),大规模的工业生产使社会团结精神面临崩溃的威胁。为适应大规模的工业社会结构,他提出应该建立一种职业行会体系,因为这种行会体系可以发展出比家庭更加持久和更有效的互助功能。

在很大程度上,西方非营利组织研究的热潮是在西方福利国家危机的背景下兴起的。随着 20 世纪 70 年代西方福利国家危机的到来,研究者开始较为集中地探讨国家力量退出以后,西方福利制度的重构问题,非营利组织往往作为福利国家中政府行动的替代性工具受到了极大的重视。概括起来,国外非营利组织问题的研究主要体现在以下几个方面:

(一) 非营利组织的经济学研究

西方学者对非营利组织生成机制给予了充分的关注,并从经济

理论上对非营利组织的生成机制进行了大量的研究,其中代表性的理论有:

1. 政府失灵理论 (Government Failure Theory)^①

这是美国经济学家伯顿·韦斯布罗德 (Burton A. Weisbrod) 提出的。

政府提供公共物品时存在种类限制 (Categorical Constraint)。政府提供的公共物品总是普遍统一的,有特别偏好的公众要求无法得到满足。同时,由于政府能力的有限性,政府只能在一定范围内进行新项目的试验,因此,政府在提供公共物品时会存在种类的限制问题。

由于政府在提供公共物品时,存在多数限制 (Majoritarian Constraint)。对于公共物品和政府的施政存在着多种多样的看法,政府对公共物品的提供一般倾向于反映中位选民 (Median Voter) 的偏好。而一部分人对公共物品的过度需求 (Excessive Demand) 或特殊需求 (Differentiated Tastes) 在政府这里得不到满足,政府会遵循多数原则进行公共决策。

政府在提供公共物品时会受到时间的限制 (Time Horizon)。在短暂任期的限制下,政府官员仅倾向于关注短期问题和结果,而长期的社会问题一般不会关注。

政府在提供公共物品时会受到知识的限制 (Knowledge Constraint)。政府在进行公共物品的提供以及进行公共决策时,由于政府官员的知识和能力的限制,往往会导致政府失灵。

政府在提供公共物品时会受到规模的限制 (Size Constraint)。政府的资源是有限的,因此,政府在提供公共物品时,其满足程度及提供的规模是有限的。

在韦斯布罗德看来,由于政府在提供公共物品和公共服务时,

^① Burton A. Weisbrod, *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy*. E. Phelps. *Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russell Sage, 1974, pp. 98—125.

存在上述限制，即政府在提供公共物品和公共服务时存在政府失灵，因此，非营利组织便成为政府失灵的替代工具。

2. 合约失灵理论 (Contract Failure)^①

这是美国经济学家亨利·汉斯曼 (Henry B. Hansmann) 提出的。

汉斯曼从营利性组织的局限性入手，开始对非营利组织的功能需求进行分析。汉斯曼指出：现有的经济学理论认为，当某些特定的条件满足以后，营利性厂商 (Profit-seeking Firm) 会以体现社会效率最大化的数量和价格来提供商品和服务。这些条件中最重要的是消费者能够做到：(1) 在购买之前，对不同厂商的产品和价格作出精确的比较；(2) 能够与选定的厂商在商品与服务的价格上达成一致；(3) 判断厂商是否遵守了达成的协议，如果没有，可以获得赔偿。在许多情况下，这些条件能够得到适当的满足。但有时候，要么由于购买产品的具体情况，要么由于产品本身的性质，消费者与生产者在关于产品和服务的质量上存在明显的信息不对称，消费者无法准确判断厂商承诺提供的商品或服务，这就使得他们在最初往往不能达成最优的契约。即使契约达成，也很难实施契约。在这种情况下，由营利性的厂商构成的市场竞争只能是无效率的。生产者完全有能力通过提供劣质商品来获取额外的收益，结果消费者的福利蒙受了大量的损失。由于信息不对称的存在，仅仅依靠生产者和消费者之间的合约 (Contract) 难以防止生产者坑害消费者的机会主义行为，这就出现了“合约失灵” (Contract Failure) 现象。

汉斯曼认为，在再分配的慈善 (Redistributive Philanthropies)、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贷款市场、提供公共物品等制度条件下，都会出现合约失灵现象。如果这类商品或服务由非营利组织来提供，生产者的欺诈

^① Henry B. Hansmann, The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, 1980, 89 (5), pp. 835—901.