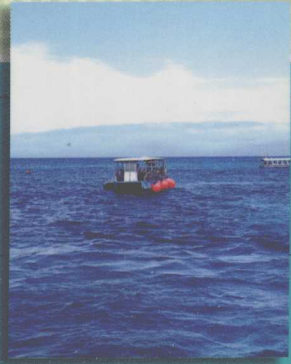


东华人文学学术文库

JIEDU
FEIYINGLI ZUZHI
JIXIAO PINGJIA



解读

非营利组织绩效评价

——基于民主政治视野的研究

王锐兰 / 著

上海人民出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

解读非营利组织绩效评价:基于民主政治视野的研究/
王锐兰著. —上海:上海人民出版社,2009
(东华人文学术文库)
ISBN 978-7-208-08917-4

I. 解... II. 王... III. 社会团体—组织管理学—研究—
中国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 187037 号

责任编辑 张晓玲
装帧设计 甘晓培
封面摄影 殷淑荣

· 东华人文学术文库 ·

解读非营利组织绩效评价

——基于民主政治视野的研究

王锐兰 著

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.cc)

世纪出版集团发行中心发行

上海商务联西印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 12 插页 2 字数 203,000

2009 年 11 月第 1 版 2009 年 11 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-08917-4/D·1622

定价 21.00 元

编 委 会

主 编 张 怡 贺善侃

编 委 (按姓氏笔画排列)

王 平 王梅芳 杨小明 张 怡 邵 腾

贺善侃 黄德良 章礼强 廖大伟

总 序

东华大学人文学院的老师们早就筹划着把大家的学术成果汇编成一个系列,分期分批出版一套《东华人文学学术文库》(以下简称《文库》),以及时反映大家的学术成果。2008年,《文库》第一辑《论现代科技的社会功能》、《明清科技史料丛考》、《辛亥革命与民初政治转型研究》、《近代中国金融业的转型与成长》等4本专著已由中国社会科学出版社出版。2009年至2010年,《文库》第二辑将陆续推出。比起第一辑,第二辑数量更多(第二辑计划由上海人民出版社出版9本);内容更广泛,涉及哲学、行政管理学、中国近现代史、科学技术史;作者面更宽,除教授外,还有年轻的博士、副教授。《东华人文学学术文库》的连续推出,标志着东华大学人文社会科学研究成果的可持续发展。这套丛书将同步记录着东华大学人文社会科学的发展轨迹,并随着东华人文社会科学的发展壮大而不断拓展下去。

2007年召开的中国共产党第十七次全国代表大会报告把“繁荣发展哲学社会科学,推进学科体系、学术观点、科研方法创新,鼓励哲学社会科学界为党和人民事业发挥思想库作用,推动我国哲学社会科学优秀成果和优秀人才走向世界”作为“推动社会主义文化大发展大繁荣”的一项重要任务。这也是《文库》出版的宗旨所在。《文库》将以繁荣发展哲学社会科学为目标,以推进人文社会科学学科发展和学术观点、理论体系的创新为任务,努力为中国特色社会主义事业,为东华大学学科建设,为高校文科教育发挥思想库作用。

东华大学是以工科见长的全国重点大学。根据高等教育事业的发展和人才需求的多样化,为适应现代科学技术的发展趋势,自上世纪90年代以来,东华大学直面挑战,解放思想,与时俱进,勇于创新,在保持特色学科发展优势、重点突破的同时,努力创建了一条以工为主,工、理、管、文等多学科协调发展的道路。

在此大背景下,近20多年,东华大学人文学院的教师们以发展为第一要务,聚焦学科建设,加强内涵发展,赶超学科前沿,努力提高东华人文学科水平,使东华的人文社会科学取得长足进展。

现在,经过多年的学科建设,东华大学的人文社会科学学科水平已有相当雄厚的基础。近年内,本学科教师在《哲学研究》、《自然辩证法通讯》、《自然辩证法

研究》、《中国行政管理》、《理论前沿》、《学术月刊》、《现代法学》、《史林》等权威刊物上发表论文数百篇,出版学术专著数十本。在马克思主义基本原理、马克思主义哲学、科学技术哲学、科学技术史、中国近现代史、行政管理等学科领域形成一批有较高质量的学术成果。承担过多项国家和省部级社科基金等科研项目,获得过多项省部级科研奖、上海市优秀教学成果、优秀教材等教学奖。目前已形成虚拟哲学与科学认识论、科学技术与社会发展、科学发展观研究、中国特色社会主义政治研究、近代中国社会转型研究、科技文化与技术思想史研究等研究方向。

人文社会科学的生命力在于把握时代脉搏,对重大现实问题及时做出深切思考,以反映时代精神的现实问题作为学科前沿所要回答的问题。近年来,东华大学人文学院的教师在辛勤从事人文社会科学前沿问题研究的同时,努力抓住我国改革开放进程中的热点问题,以马列主义、毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,对重要理论问题进行研究,涌现出一批批研究成果。《文库》推出的学术专著正是这些研究成果的一部分。这些专著凝聚着东华大学人文学院老师多年科学研究的心血,反映着他们最新研究心得,是东华人文社会科学最新研究成果的一个缩影。

《文库》出版的意义,不仅在于记录东华人文学人的学术成果,更为重要的是展现这些有形文字背后的无形的学术精神,诸如:勇于创新的开拓精神;勤于耕耘的踏实精神;求真务实的科学精神;永不知足的进取精神等。这些精神,将伴随着《文库》的不断延续而延伸、发扬光大。

人文社会科学学科领域宽广,内容博大精深,研究课题永无止境,因而《文库》为我们开辟了一个宏大的研究平台。《文库》的推出,并不祈求在短时间内去穷尽这浩瀚的研究领域,而只是期望创造一个持续不断、坚持不懈的研究过程。在这一过程中,我们希望能提供更多、更高水平的研究成果。

《文库》的出版受到东华大学学科建设办公室等有关部门的鼎力相助,在此谨向一切为《文库》出版付出辛勤努力的领导和同仁表示衷心感谢。

《东华人文学术文库》编辑委员会

2009年10月于东华大学

目 录

前言	1
第一章 民主政治视野中的非营利组织概念与特点	10
1.1 有关非营利组织的几个概念	10
1.1.1 非营利组织、非政府组织、第三部门、市民社会	10
1.1.2 民主政治视野中的非营利组织	17
1.2 民主政治视野中的非营利组织特点	18
第二章 共生共荣:民主政治与非营利组织的和谐互动	22
2.1 民主政治对非营利组织的需求	22
2.1.1 非营利组织参与民主政治的外在动力	22
2.1.2 非营利组织参与民主政治的内在需求	26
2.2 非营利组织对民主政治的作用	27
2.2.1 衡量民主政治的实现程度	28
2.2.2 推动民主政治的纵深发展	29
2.2.3 改善或创造良好的民主政治环境	31
2.3 共生共荣:国家的政治赋权与非营利组织的民主化建设	33
第三章 形式内容:民主政治中非营利组织的参与路径	36
3.1 非营利组织:参与民主政治的载体	36
3.1.1 农村村民自治组织	36
3.1.2 城市社区自治组织	38
3.1.3 民办非企业单位	39
3.1.4 社会团体	40
3.1.5 国际非政府组织	41
3.2 非政府组织参与民主政治的路径	43
3.2.1 非政府组织的社会参与和社会动员	43

3.2.2	非政府组织的社会治理与民主自治·····	46
3.2.3	非政府组织的社会监督和制约权力·····	47
3.2.4	非政府组织的第三方评价·····	48
第四章	绩效评价:民主政治过程中非营利组织健康发展的逻辑必然·····	50
4.1	非营利组织绩效评价对象的特殊性·····	50
4.1.1	组织使命特殊·····	50
4.1.2	组织目标特殊·····	51
4.1.3	发展路径特殊·····	52
4.1.4	组织产权特殊·····	52
4.1.5	服务期望特殊·····	53
4.1.6	决策过程特殊·····	53
4.1.7	激励手段特殊·····	54
4.1.8	评价手段特殊·····	54
4.2	非营利组织绩效及绩效评价·····	55
4.2.1	绩效与非营利组织绩效·····	55
4.2.2	绩效管理与非营利组织绩效管理·····	56
4.2.3	绩效测量与非营利组织绩效测量·····	58
4.2.4	绩效评价与非营利组织绩效评价·····	59
4.3	非营利组织绩效评价的生成机制·····	59
4.4	绩效评价:民主政治过程中非营利组织健康发展的逻辑必然·····	60
第五章	历史追溯:非营利组织绩效评价的理论基础·····	62
5.1	新制度主义政治学理论与非营利组织绩效评价·····	62
5.2	委托—代理理论与非营利组织绩效评价·····	63
5.3	资源依赖理论与非营利组织绩效评价·····	65
5.4	超产权理论与非营利组织绩效评价·····	66
5.5	容忍区理论与非营利组织绩效评价·····	68
第六章	现实拷问:国内外非营利组织绩效评价现状·····	69
6.1	国外非营利组织绩效评价研究综述·····	69
6.1.1	国外非营利组织绩效评价研究内容相对成熟·····	69
6.1.2	国外非营利组织绩效评价研究方法相对多样·····	71

6.2 我国非营利组织绩效评价研究综述	75
6.2.1 我国非营利组织绩效评价大致达成共识	76
6.2.2 我国非营利组织绩效评价标准渐趋成熟	77
6.2.3 非营利组织绩效评价方法多属定性描述	79
6.2.4 非营利组织绩效评价观念相对较为陈旧	79
6.2.5 非营利组织绩效评价手段相对较为落后	81
6.2.6 非营利组织政治绩效的评价机制相对较为欠缺	81
第七章 内容设计:非营利组织绩效评价的主体框架	83
7.1 非营利组织绩效评价的要素模型	83
7.1.1 非营利组织绩效评价的关键要素模型的设计	83
7.1.2 非营利组织绩效评价的利益相关者模型	84
7.2 非营利组织的财务绩效评价	86
7.2.1 非营利组织财务脆弱性的界定	88
7.2.2 非营利组织财务脆弱性的评价指标	89
7.2.3 我国非营利组织财务脆弱性实证分析	91
7.3 非营利组织的过程绩效评价	95
7.3.1 过程绩效评价概念及其研究意义	95
7.3.2 非营利组织过程绩效评价的模块设计	96
7.4 非营利组织的政治绩效评价	98
7.4.1 非营利组织政治绩效概念及其研究出发点	99
7.4.2 影响非营利组织政治绩效的内外部政治因素	103
7.4.3 非营利组织政治绩效的获得过程及其途径	105
7.5 非营利组织的服务绩效评价	108
7.5.1 非营利组织的服务绩效、容忍区理论	108
7.5.2 非营利组织的服务绩效的内容构成及其评价过程	109
7.5.3 非营利组织的服务绩效评价的测量	111
7.5.4 非营利组织的服务绩效评价的实例分析	111
第八章 指标设计:非营利组织绩效评价的核心环节	114
8.1 非营利组织绩效评价标准	114
8.1.1 从非营利组织本身看	114
8.1.2 从评价者角度看	115

8.1.3 从绩效评价本身看	116
8.2 非营利组织绩效评价的指标要素	117
8.2.1 组织的外部环境指标与内部成熟度指标	118
8.2.2 组织的核心绩效和边缘绩效	118
8.2.3 组织的财务指标与非财务指标	119
8.2.4 组织的效率指标与效益指标	119
8.2.5 组织的投入指标与产出指标	119
8.2.6 组织的长期指标与短期指标	120
8.2.7 组织的定量指标与定性指标	120
8.2.8 主观绩效指标与客观绩效指标	120
8.3 非营利组织绩效评价指标体系的设计原则	121
8.4 基于利益相关者的非营利组织绩效评价指标体系的构建	122
8.5 绩效评价的评价、权重与评价方法选择	125
8.5.1 可量化指标的评分方法	125
8.5.2 指标本身的问题	125
8.5.3 关于非营利组织绩效评价的评价问题	126
第九章 运作工具:非营利组织绩效评价的方法透视	127
9.1 基于模糊数学的非营利组织绩效评价方法	127
9.2 基于灰色系统的非营利组织绩效评价方法	129
9.3 基于利益相关者的非营利组织绩效的模糊灰色综合评价法	132
9.3.1 建立评价指标集	132
9.3.2 确定各因素权重	134
9.3.3 评价矩阵 R 的确定	134
9.3.4 进行模糊综合评判	136
第十章 实证分析:非营利组织绩效评价的实践回归	138
10.1 民办高校——一种特殊的非营利组织	138
10.2 某职业技术学院绩效的模糊灰色评价及其体系构建	140
10.2.1 原始数据的获得	140
10.2.2 确定绩效指标权重的 AHP 法	142
10.2.3 某职业技术学院绩效的模糊灰色评价结论	149

第十一章 战略回应:民主政治视野中加强非营利组织绩效评价的

若干对策·····	150
11.1 民主政治视野中非营利组织绩效的改进策略·····	150
11.1.1 制度创新组织内外部环境·····	150
11.1.2 提高我国非营利组织的政治自觉·····	151
11.1.3 建立适合国情的非营利组织柔性融资模式·····	153
11.1.4 允许非营利组织企业化运作·····	154
11.2 民主政治视野中我国非营利组织绩效评价的改进策略·····	157
11.2.1 非营利组织自身重视过程导向的绩效评价·····	157
11.2.2 加强非营利组织自身的评估能力建设·····	157
11.2.3 构建民主政治绩效评价的第三方评估机制和公示制度·····	158
11.2.4 系统集成多种评价方法·····	160
11.2.5 强化绩效评价过程本身的民主性与科学性·····	160
结束语·····	162
附录·····	164
参考文献·····	167

前言

非营利组织(NPO,是英文“non-profit organization”的缩写)的出现是民主政治发展的产物。尽管非营利组织早在17世纪工业革命发生时就已存在,但直到最近20年才得以迅速的发展壮大,成为独立于政府和市场之外的第三部门。今天,在世界各国,非营利组织都已经成为一种非常重要的自组织形式和社会力量,从行业协会、基金会,到民办的非营利性教育医疗卫生组织、社会服务、科研机构等,非营利组织的身影无处不在。它们通过独立自治与志愿参与的运作机制,向社会提供多元化的准公共物品,共同致力于改善人类生活。因此,非营利组织是社会进步、民主发展的重要表征。各种类型的非营利机构的正规化和规模化将大大有助于形成新型的国家与社会之间的关系,这种更具协商性而非命令性的新型权力关系将促使我们的社会更早更快迈入更高级的形态。

从系统的角度看,社会系统是由营利组织、非营利组织和政府三部分构成,呈三足鼎立之势。但非营利组织管理不同于企业管理或政府部门管理。对于生产私有产品的企业而言,普遍具有利润底线的支撑,其盈亏平衡指标虽不足以衡量企业的整体表现,但却是相当有效的。对于纯粹提供公共物品的政府部门而言,绩效考评更侧重于公平性考量。遗憾的是,缺乏利润底线、生产“准公共物品”的非营利组织,却没有明确科学的指标评价其运作绩效。尤其在我国,非营利组织的合法性、法律地位的取得,历史还极为短暂。我们对非营利组织的界定,还是一个见仁见智的问题。很多时候,我们把非营利组织混同于事业单位。而非营利组织类型的多样性、复杂性,又给绩效评价蒙上了一层面纱。近年来,学界对非营利组织给予了相当的关注,但研究深度和系统性还有较大的拓展余地。非营利组织的绩效评估,包括募捐绩效的评估、机构的自我评估、第三方评估、政府对管理对象的评估等多个方面。Herman and Renz^①指出,非营利组织的有效性是多维的,永远不能简化为单一的测量。企业虽然有明确的目标,但还

^① Herman, R. D., and Renz, D. O., Theses on Nonprofit Organizational Effectiveness, Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 1999, 28(2), 107—125, p. 110.

是花了 100 多年时间才形成了一套比较完善的绩效衡量标准及衡量方法。何况远不能与之相提并论的非营利组织呢? 杨小凯和黄有光(1994)^①在论及企业一般均衡契约模式时指出,度量从事难以捉摸的管理活动所付出的努力及其产出水平,要花费极高的成本。企业绩效管理尚且如此,像“非营利组织绩效评价”这样的“边缘化”话题更不例外。

20 世纪 60 年代以来,英、美等一些后现代国家发生了一场范围广泛的所谓“结社革命”,各类非营利组织蜂拥而起,包括基金会、慈善组织、学会、协会、研究会、促进会等等,涉及社会福利、教育、医疗卫生保健、生态环境保护、社区服务、科技、文艺、国际合作、宗教等各领域,它们在社会经济政治文化生活中扮演着越来越重要的角色。政府职能的弱化,政府权力部分转移到“非营利组织”,形成权力互动的格局。美国、英国、澳大利亚和新西兰等国政府^②把许多服务转移给私营企业、公共组织和非营利组织。通过公平竞争,服务质量明显提高。服务的供给更为廉价和更有效率,政府只保留监控权力。但也出现了一些问题,如志愿组织的非志愿性、独立组织的非独立性、政府职能的虚假转移等^③。

治理理论和新公共管理运动思潮澎湃。20 世纪 90 年代末“新公共管理运动”兴起。1989 年世界银行首次使用“治理危机”一词,自此,“治理”便被广泛应用于社会科学界,而且不再仅仅局限于政治领域,而是被拓展到经济、社会、文化等诸多领域。古典自由主义强调“看不见的手”的作用,信奉“政府无用论”,而以凯恩斯为首的国家干预主义则强调“看得见的手”的作用,其理论预设就是政府优于市场。治理理论则认为,在许多社会领域,存在市场与政府同时失败的情况,应该将“第三只手”——非营利组织发动起来,实现“三只手”的良性互动与良好合作。“新公共管理运动”^④以两个假定为其特征,一是市场效率和竞争价值是推进组织绩效的一种战略,二是私有部门更愿意把管理概念作为一个一般性实践。这种新的管理主义要求企业领导人强调效率、经济、效力(efficiency, economy, effectiveness)的价值。

21 世纪“全球化的结社革命”到来。非营利组织自 20 世纪 80 年代以来在全球范围得到了广泛发展。美国学者莱斯特·萨拉蒙在其《全球化结社革命》一

① 张维迎,企业的企业家——契约理论,上海:上海三联书店、上海人民出版社,2001 年版,p. 14。

② 杜钢建,公民参与在重塑政府中的作用,新东方,1999(1)。

③ 谢岳,后现代国家“第三部门”运动评析,复旦学报(社科版),2000(4)。

④ Jennifer Alexander. Adaptive Strategies of Nonprofit Human Service Organizations in an Era of Devolution and New Public Management. Nonprofit Management & Leadership, vol. 10, no. 3, Spring 2000; 287—303.

文中认为,如果说 20 世纪的特点是民族国家的兴起的话,则 21 世纪的特点就是“结社的全球化”^①。20 世纪 80 年代以来西方各国政治、政治结构、世界事务管理机制及西方民主价值的全球化,西方各国政府在国际和国内政治中支持和纳入非营利组织,并给以合法性和政治空间,促使非营利组织从西方国家传播到世界其他国家。非营利组织不仅具有社会、政治意义,而且是一支重要的经济力量。萨拉蒙(Lester M. Salamon)^②项目小组的主要调查结论是:(1)在世界上几乎所有的国家里,都存在一个由非营利组织组成的庞大的非营利部门。这个部门的平均规模大约是:占各国 GDP 的 4.6%,占非农就业人口的 5%,占服务业就业人口的 10%,相当于政府公共部门就业人口的 27%。(2)非营利部门在不同国家间的发展是不平衡的。从有酬员工的规模来看,比重高的如荷兰、爱尔兰、比利时等均占到非农就业人口的 10%以上,低的如墨西哥、罗马尼亚、斯洛文尼亚等均不到 1%,美国、英国、日本分别为 7.8%、6.2%和 3.5%。(3)在非营利部门的就业人口中,包含大量的志愿者,其规模大约占到该部门总就业人口的 1/3,其中西欧和拉美要略高于其他地区。(4)在非营利部门中,各个不同领域的发展是不平衡的。从就业比重来看,在美国、日本、澳大利亚和爱尔兰,最发达的三个领域依次是:保健(35%)、教育(29%)和社会服务(15%);在西欧,这三个领域的次序为教育(28%)、社会服务(27%)和保健(22%);在拉美则为教育(44%)、专业服务(12%)和保健(12%);而在中欧国家,这个次序为文化休闲(35%)、教育(18%)和社会服务(12%)。(5)从非营利部门的收入来源看,占比重最大的是服务收费(49%),其次为来自政府的各种资助(40%),最低的是各种慈善所得(11%)。服务收费占比重较大的领域是专业服务(88%)、文化休闲(65%)和发展领域(52%)。政府资助占比重较大的领域是保健(55%)、教育(47%)和社会服务(45%)。总之,萨拉蒙教授认为:非营利部门在世界各国的发展表明,一个由非营利组织所发动的全球性的“社会团体革命”(Global Associational Revolution)正方兴未艾,它对 21 世纪所具有的意义,也许如同民族国家的兴起对 20 世纪所具有的意义一样重大。现在,非营利组织管理已经成为管理实践与管理理论研究的新领域。《哈佛商业评论》甚至为此开辟了专栏。

伴随着我国的改革开放进程,传统的计划经济模式逐渐被市场经济模式所取代;民主政治进程或者说政治民主化浪潮离我们渐行渐近。非营利组织作为

① 信春鹰、张烨,全球化结社革命与社团立法,法学研究,1998(3)。

② [美]莱斯特·M. 萨拉蒙等,贾西津译,全球公民社会——非营利部门视界,北京:社会科学文献出版社,2002 年版。

民主政治的产物之一,实际上是国家在客观上允许的结果。各类私营经济蓬勃发展,市场机制在资源配置中发挥着越来越重要的基础性作用。在工业生产中,国有经济的份额已由1978年的77.6%下降到2003年的12.99%,再到2006年的9.7%^①。在市场部门不断膨胀的同时,政府部门开始从很多领域退出。这清楚地反映到政府财政收入和支出占国内生产总值的比重从1978年以来双双下滑,已大大低于世界平均水平。政府财政收入占国内生产总值的比例从1978年的31.2%下降到2003年的18.5%,再到2006年的18.38%;政府财政支出占国内生产总值的比例从1978年的30.96%下降到2003年的21.02%,再到2006年的19.17%^②。与此同时,公民权的积极扩张、地方基层政府选举改革、地方政府能力建设、公众参政议政范围迅速扩大等政治民主化事实,使得社会与政府之间公开的互动作用越来越明显而强烈,非营利组织的中介、传播、调节功能日益彰显。民主被认为是国家进步的象征,是文明社会的重要标志,任何压制民主、反民主的行为都会招致国际社会的孤立,被挤压到文明社会的边缘。可以说,民主政治本身离不开非营利组织,需要非营利组织传播其思想精髓和理论要义。

日益膨胀的市场部门和萎缩的政府部门是否能够满足各种社会需求,尤其是那些随非国有化和市场化而伴生的社会需求、急剧的社会变迁引发的一系列触动社会结构的问题,特别是社会分配不公、城市工人失业、农民工问题、住房改革、医疗改革、教育改革和家庭养老等许多社会问题纷至沓来,夹杂着“政府失灵”和简政放权被推向社会。其他国家的经验表明,在市场经济制度下,政府并不能对人、自然和社会提供充分而全面的保障,非营利部门是对市场和政府部门的必要补充。在这种政府主导的话语背景下,社会和国家开始形成新的利益结构关系,社会稳定成为政治生活的重要行动目标,社会动员和参与民主生活被提上议事日程。政府对非营利组织发展寄予期望,客观上促使非营利组织迅猛发展,一些非营利医院、学校、科研院所、基金会、社团等迅速成长,其管理问题也日益引起重视。我国大量存在的事业单位是计划经济的产物,与市场经济难以相容,亟需进行改制,成为非营利组织或转为企业^③。目前我国还处在经济转型过程中,政府职能的转变,“小政府、大社会”的服务型政府的推广,“廉洁而有效的政府”作为政府治理的理念开始出现,国家在社会福利方面责任的减轻,强调民主

① 中华人民共和国国家统计局,《中国统计年鉴(1996—2007)》,北京:中国统计出版社。具体比值由作者计算获得。

② 中华人民共和国国家统计局,《中国统计年鉴(2004、2007)》电子版,北京:中国统计出版社。具体比值由作者计算获得。

③ 成思危,《中国管理科学的学科结构与发展重点选择》,《管理科学学报》,2000(1)。

和公众自由参与社会生活成为社会和谐发展的一个重要前提。市场化的改革使国家、单位和个人之间的关系从依附转化为一种工作伦理上的契约关系,社会对政府服务需求加大。政府职能改革及其在解决社会问题的效用有限性、作用局限性日益凸显;政府权力的制衡和分散性以及利益集团的多元性;社会贫富差距的日渐加大,伴随着经济增长出现的“无就业增长”等,“非营利组织负有关怀弱势群体、促进社会公正的使命,它们开展的公益活动,可以起到均衡社会分配、缓解社会矛盾的作用。而提供社会服务是非营利组织的重要职能。随着政府职能的转变,必然会出现一些政府退出后的管理和服务的‘真空’。这些‘真空’需要非营利组织来填补。非营利组织的活动都是志愿性的,这就极大地提高了社会服务的效率”^①。作为私有化企业,出于利润最大化的目标追求和效益原则,又不会涉足这些领域,因而出现“市场失灵”现象。这在客观上催生着承担部分政府职能的非营利组织,为非营利组织的发展提供了广阔的空间。

经历连续数十年的经济持续高速增长,我国进入了人均 GDP 达到 1 000—3 000 美元的多事之秋,环境污染日趋严重,经济增长方式亟待转型,社会就业违背“奥肯定律”,社会改革进入攻坚阶段。在这种时代背景下,可持续发展的科学发展观理论和构建社会主义和谐社会的伟大理想被提到议事日程上来。社会主义和谐社会是一个全方位和谐的系统概念、系统工程,浓缩着可持续发展的思想精华,对社会主义和谐社会的广义解读,还须深入到社会组织层面来理解,和谐社会必须具有和谐的组织支撑、管理支撑。笔者认为,建立在认可与发挥非营利组织功能和地位基础上的和谐,方是系统的和谐、整体的和谐、有机的和谐,方能实现社会福利、社会公平和社会正义的最大化。从这个意义上说,发展非营利组织在很大程度上成为构建和衡量社会主义和谐社会的重要评价指标。从非营利组织视角剖析社会主义和谐社会,为我们增加了新的观察社会的视角,有助于我们更好地把握社会主义和谐社会的真谛。

从现实来看,“我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,现在达到的小康还是低水平的、不全面的、发展很不平衡的小康”,“城乡二元经济结构还没有改变,地区差距扩大的趋势尚未扭转,贫困人口还为数不少”,“生态环境、自然资源和经济社会发展的矛盾日益突出”^②。党的十七大提出了实现全面建设小康社会奋斗目标的新要求:扩大社会主义民主,更好保障人民权益和社会公平正义。公民政治参与有序扩大。依法治国基本方略深入落实,全社会法制观念进

^① 徐永光、范宝俊,非营利组织在经济社会可持续发展中的地位不可忽视,中国青年会通讯,2004(4)。

^② 党的十六大报告。

进一步增强,法治政府建设取得新成效。基层民主制度更加完善。政府提供基本公共服务能力显著增强^①。因此,全面建设小康社会,不仅需要依赖政府和市场,而且需要有一个有力、活跃和相对独立的非营利组织,一个高绩效的非营利组织。

可以发现,从实践发展、理论研究和社会改革取向等多个角度来看,非营利组织都是社会不可或缺的一个有机组成部分,是实现社会主义民主政治的一种特殊形态的公共监督载体。它一方面促使政府转变职能,加强专业管理和宏观管理职能,建立精简高效政府;另一方面让原本处于被动参政议政地位的社会公民获得一定程度的自主决策权,强化了公民参与政治、表达利益的观念与热情,拓展了主动参与民主政治的多元渠道。但是,就非营利组织自身看,非营利组织经费拮据是一个普遍事实^②。一方面经费锐减(如政府机构拨款),另一方面非营利组织之间竞争日趋激烈。在内忧外困双重挤压下,非营利组织面临的生存压力越来越大。非营利组织与政府和企业的互动关系也日益复杂化。但非营利组织因为组织性质与使命的特殊性,与生俱来具有底线不明晰的缺陷。即便是在非营利组织理论研究和实践极为发达的美国,也缺乏全面的统计资料。尽管美国农村学院非营利和慈善中心有专门的数据库 NCCS(The National Center for Charitable Statistics),但是要获得有关非营利组织的全面的数据资料也十分困难^③。

我国早期的非营利机构主要是各种各样的协会或者民间团体,其主要作用是促进会员间的交流。改革开放以来,我国的非营利组织得到了空前的发展。20世纪90年代以后,政府确定了“小政府、大社会”的改革目标。社会团体在20世纪90年代中期出现了高潮。据民政部门统计^④,到2008年底,全国各类民间组织已发展到近40万个,其中社会团体22万个,民办非企业单位17.8万个,基金会1390个,分别分布在教育、文化、体育、科技、民政、卫生、劳动和社会保障等行业,为社会多种利益群体提供社会服务,稳定社会环境,分担社会责任。不管现代非营利组织是否剥夺了政治功能,但其一切活动、经费资源、获得合法性

① 胡锦涛,高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告,2007年10月15日。

② Local Nonprofits Feeling The Pinch, Dallas Morning News, The(TX), Feb 24, 2005.

③ Ruth J. Milne, Duncan Neuhauser How Many Nonprofit Organizations Are in East Cleveland? Why Is this Simple Question Hard to Answer? Nonprofit Management & Leadership, vol. 13, no. 3, Spring 2003.

④ 中华人民共和国民政部2008年民政事业统计季报。

地位等都与政府职能休戚相关,并始终致力于消除市场效率优先带来的社会问题,服务公众以保证社会公平、福利共享。但由于政府的职能依然过于强大,极大地制约了非营利组织的发展,非营利组织在整体上仍处于发育不良状态,还没有能力自主选择和开辟自己的生存和发展空间,可以说基本上还处于“拾遗补缺”的地位。

我国非营利组织主要是指社会团体、民办非企业单位和国办事业单位,其数量多少至今为止尚无确切的统计。民政部的社会团体和民办非企业单位统计数据相对而言历史最为悠久,而卫生部的非营利医疗机构统计数据 2002 年才有简单统计描述,教育部的民办教育统计数据一直到 2003 年才有短短的一段,直接的定量资料难以找到。这就增加了笔者对非营利组织管理研究工作的难度。

和国外非营利组织的发展相比,我国的非营利组织不仅先天不足,而且动力不足、活力不足,难以表现出勃勃生机和令人鼓舞的前景。我国非营利组织都在开展一定形式的经营活动,大多数组织和政府间保持着密切的联系,很少有组织能够真正动员志愿者资源等等,而难以展现国外非营利组织身上的那种勃勃生机。简要地说,我国的非营利组织还很不发达,它们和世界上大多数国家的非营利组织相比还有相当的差距,尚处在一个相对弱质和艰难的创业时期。我国非营利组织的“弱质”主要表现在政社不分、经费不足。它们无论在组织规模、活动能力,特别是前面提到的作为非营利组织的若干基本属性的主要方面,都存在先天不足,同时非营利组织发展所必要的法律制度、社会支持、文化背景和经济基础等,相对来说还不健全。

1999 年,我国自然科学基金委员会在北京香山召开关于管理科学前沿问题及我国管理学研究方向的讨论会,把非营利组织及其管理列为我国未来管理学研究的一个新的重要领域。转眼几年过去,非营利性组织学术研究成果渐趋丰富。国内学者已逐渐从理论概念的简单移植向本土化的实证研究转向^①,以及从单一的国外经验模式介绍向综合的比较研究分析转向^②。作为民主社会的一种非政治性实践,学术界对非营利组织的持续兴趣,出于它与民主制度建立之间内在关系的思考。但随着非营利组织的发展,面临着许多问题,其合法性、独立性及其与政府和企业间究竟为何种关系受到拷问,其专业能力受到怀疑,其融资脆弱性受到关注,等等。总体来看,我国学术界对非营利组织的研究仍较为欠缺,目前的研究主要是从政治学、社会学、经济学、管理学等角度加以探讨,但对

① 孙立平等,动员与参与——第三部门募捐机制个案研究,杭州:浙江人民出版社,1999 年版。

② 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 年版。