

1.

公众对非营利组织和政府的信任可以恢复吗？^①

里贾纳·E·赫茨琳杰

作者简介

里贾纳·E·赫茨琳杰（Regina. E. Herzlinger）是哈佛商学院教授兼南希·R·麦克帕森商业行会会长。她是非营利财政管理和控制以及医疗保健业的专家。她的近著有《给你的财政做体检：非营利组织经理和理事会成员实用指南》，以及畅销的获奖著作《以市场为动力的医疗》（该书获 1998 年美国健康医疗经理学院举办的年度最佳图书奖）。她还是《非营利组织财务会计和管理控制》的作者。

①原文发表于《哈佛商业评论》1996 年 3/4 月号。重印号 96207。

内容提要

我们将最重要的社会功能——益智、净化灵魂，以及保护健康和安全等托付给非营利组织及政府组织；然而我们却发现，不法行为和不善经营已经严重地削弱了公众对此类机构的信任。有什么办法可以恢复公众的信任吗？

通过有力的论证，里贾纳·E·赫茨琳杰指出，此问题的答案在于责任制（accountability）。她认为，非营利组织和政府缺少商业领域中的那种强制性责任机制。因此，需要有一定的规则对其加以监督，以帮助它们高效益、高效率和责任地完成自己的社会使命。在借鉴证券交易委员会（Securities and Exchange Commission, SEC）管理证券交易的成功经验的基础上，赫茨琳杰针对上述问题勾勒出了一个她称之为“披露—分析—发布—惩罚”的解决方案。她的方案要求非营利组织和政府部门注重向大众披露、分析和发布有关自身工作表现的信息，同时惩罚不遵守上述要求的机构。作者还特别强调要增加披露量化的非财务性信息，以有助于衡量学校、医院等组织的效率。她运用上述观点，对加利福尼亚州奥兰治县破产案进行了反思，指出了避免该事件发生的途径。

最后，她呼吁非营利组织及政府部门的管理人员、监督人员、社会成员以及民选官员共同努力，以恢复公众的信任。

非营利组织和政府运行良好是个好消息。它们必须运行良好，因为我们托付给它们的是最重要的社会职能——启迪心智、升华灵魂、保护健康和安全。公众对此类机构的价值的认知，清楚地体现于社会大量财力和物力的投入，仅仅非营利组织的总收入一项，就从 1978 年的不足 2 000 亿美元增长到 1993 年的 11 000 亿美元。

但是，当非营利组织和政府运行不佳时，情况就非常糟糕了。美国联合道路（The United Way of America）

（该组织可能是美国最大的非营利组织）前任主席因窃取该组织 120 万美元，于 1995 年锒铛入狱，他高达 463 000 美元的工资以及奢侈的消费也随之曝光，造成了该组织收入急剧下降，100 多名员工被解雇。已有 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）也因类似事件遭受了沉重的打击。1994 年，一名前雇员声称受到该会常务理事的性骚扰，常务理事竟挪用促进会基金 33.2 万美元支付给该雇员以了结此事。消息传出后，常务理事被解职。政府组织也不干净，重大问题频出。1995 年，加利福尼亚奥兰治县前财政官承认犯有六项重罪。人们普遍认为，他对美国有史以来最大的地方政府破产案负有责任：该县因此被迫解雇了 1 000 多名职员。

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和政府部门？事实上我们无法回答这两个问题。与公开上市的企业不同，非营

利组织和政府的运行状况被蒙上了一层神秘的面纱，不暴露出重大问题时人们无法知晓其内幕。同时，回答这两个问题也变得非常迫切，因为公众对联邦政府有限的作用日益觉醒。在这种情绪下，人们要求非营利组织和地方政府在解决重大的社会问题时发挥更多的作用。除非这些组织向公众提供可信、全面的信息，否则，报纸上的丑闻将不断出现，公众对这些极为重要的组织的信任将日趋减退。

非营利组织和政府的运行状况都被蒙上了一层神秘的面纱，不暴露出重大问题时人们无法知晓其内幕

因缺乏责任制而出现的问题

非营利组织和政府中出现的问题可以分为四类：

第一类问题是低成效的组织，也就是不能圆满完成其使命的组织。有两个例子：一是芝加哥邮政局，它的职员抛弃了大量的邮件；二是一些非营利的医院，未痊愈的病人如果付不起护理费就无人为其治疗。

第二类问题是低效率的组织，这类组织与它们所花费的金钱相比，成果距理想效果相差甚远。公立学校被公认为是其中的典型。据《商业周刊》（Business Week）1995 年报道，尽管过去 10 年间政府对学生的平均支出在扣除通货膨胀因素后有 25% 的高增长，但学生的成

绩指数却几乎未变。花在庞大的学校系统中的每 1 美元中，只有 52 美分进入了教室。此外，一些全国性的慈善机构也效率平平。例如，在募捐和管理上花费太多，而只将收入中不足 50% 的部分用于为公众服务。

第三类问题是中饱私囊，即掌管免税组织的个人为自己谋取过多的利益。这比无效率的资金使用更为可恶。不管是管理者、职员，还是理事会成员，只要将公共财产用于谋取自己的利益而不是慈善目的，就可以明确地将其界定为滥用职权和中饱私囊。举一个令人难以容忍的实例：帝国蓝盾和蓝十字协会（Empire Blue Cross and Blue Shield）是一个为数百万人提供健康保险的大型组织，它投入 1 700 万美元作为启动资金，以开发一套急需的信息系统，而款项负责人却是该会一名出身于牙医的理事，对这项业务一窍不通。

非营利组织领域的工资水平也是一个问题。不可否认，非营利组织的许多管理者的报酬是合理的（甚至可能偏低），但公众对他们持有不同的标准。当大众读到 1995 年某期《美国新闻与世界报道》（U.S. News & World Report）中有关 6 名非营利组织的管理者每人领取 100 万美元薪酬的报道之后，人们就会义愤填膺了。

政府中也有图谋私利的问题，不过大多是以钱权交易等形式进行的。例如，管理地方政府价值 1.2 万亿美元的公债，是投资银行心目中的一块肥肉。拉扎德 - 弗里尔公司（Lazard Freres）发现，政府官员在挑选投资银行经营这一大笔基金时，很容易受到“捐赠”的诱惑。最终，由于走官员的“后门”，拉扎德 - 弗里尔公司

和梅里尔－林奇银行(Merrill Lynch)被证券交易委员会和地方政府起诉,总共花费 2 400 万美元才解除诉讼。

帝国蓝十字协会也将它的投保人置于极危险的境地 第四类问题是风险过高。奥兰治县前任财政官借了 160 亿美元炒卖证券,并且用不稳定的

的证券投资收入弥补财政预算利息收入和工资支出,最终导致财政的崩溃。帝国蓝十字协会也将它的投保人置于极危险的境地,该协会的储备金只占总收入的 0.6%,严重违反了纽约州政府关于保险储备金不得低于 8.0%的规定。

上述问题可能变得极为严重,其原因是非营利组织和政府缺少企业所具有的三种责任机制。(1) 缺乏个人利益的存在。一般企业均为私有,所以,企业的利益也就是所有人自己的利益。这就保证了经理不会提取过高的报酬,企业也能高效益地达到它的目标,还能确保对可能出现的风险进行充分的评估。(2) 缺乏提高效率的竞争机制。大多数非营利组织和政府几乎都是垄断经营的,如公立学校和为低收入人群服务的慈善组织。(3) 缺乏显示企业最终业绩的晴雨表——利润。虽然非营利组织和政府的主要目的是促进社会进步,利润与之关系不大,但相应的业绩评价指标却几乎没有。

政府官员的选举和非营利组织中对理事会的监督机制,在一定程度上弥补了缺乏上述责任制的缺陷。就政府而言,选举结果往往难以解释。比如,为什么在民主党控制众议院 40 年之后,共和党才于 1994 年重新夺回

控制权？这个问题不是讨论几年就能说清楚的。与此相对照，美国汽车制造商在竞争中损失数十亿美元的原因却明白无误。

奥兰治县监督委员会没能注意到有关该县财政危机的警示

尤其是所有者缺位、顾客没有选择机会以及缺乏利润评价机制，这些都不是非营利组织理事会成员或政府

领导所能取代和解决的。比如，美国联合道路的理事会中有好几位名列《财富》杂志（Fortune）500 强的企业家排行榜，他们非常清楚该机构主席的报酬和奖金过高，却始终默不作声。奥兰治县财政即将崩溃的不祥之兆很明显，该县的监督委员会竟然也没有注意到。

位于宾夕法尼亚州拉德纳（Radnor）的“新时代慈善基金会”（Foundation for New Era Philanthropy），四处招摇撞骗，其实质不过是一场庞氏骗局（Ponzi scheme）。为吸引捐款者，“新时代”的执行主席宣称，他的基金会从乐善好施的组织或慈善家得到多少捐款，就会有匿名捐献者再捐出相等的款项。他曾接受美国商界和新闻界巨子的捐献，其中包括劳伦斯·洛克菲勒（Laurence Rockefeller）和 ABC 新闻节目主持人彼得·詹宁斯（Peter Jennings）。他们是经社会关系网中的朋友介绍捐款给该基金会的。无人对“新时代”的财政状况进行真正的调查。其原因正如曾任检察官的费城市长（该市的慈善组织也是调查对象）后来承认的那样：“新时代”的执行主席“看上去是个好人”。

不少在“新时代”及其他组织的理事会任职的人，都很有才干，工作兢兢业业，但他们为数太少，抵不上顾客有价值的、多样性的意见。而且，不管他们多么敬业，他们的监督力度远比不上私营老板那样有效。

解决方案：披露—分析—发布—惩罚 (DADS) 法

美国国会、证券交易委员会 (SEC) 以及财政部最近采取了措施，以增加政府和非营利组织的透明度。此举受到广泛赞誉，但还不足以揭去那层神秘的面纱。在此，笔者提出一个可能很有效的方案，即披露—分析—发布—惩罚，即 DADS 法：加强非营利组织和政府组织业绩信息的透明度 (disclosure)，分析 (analysis)、发布 (dissemination) 非营利组织和政府组织的工作业绩，对不遵守以上规定的组织进行惩罚 (sanction)。

要想提高信息的质量，靠这么一项简单的措施行得通吗？有大量的证据支持它的效能。一名雄心勃勃的记者挖出的资料，使“美国联合道路”前任主席的罪行彻底暴露。从不轻易善罢甘休的会计们所作的分析，揭穿了“新时代”的骗局，指出了奥兰治县采取的策略中的极大风险。一篇公开发表的文章指控 NAACP 的主席违法使用基金会的 140 万美元，该主席随及被解职。当时即将上任的美国最高法院大法官路易斯·布兰代斯

(Louis Brandeis) 于 1913 年指出：“透明度是社会经济问题的最佳药品。正像人们常说的那样，阳光是最佳的防腐剂。”

DADS 法是专为缺乏责任机制的非营利组织和政府设计的，它以 SEC 为其所辖企业制定的规则作为样板。同其他行为规范一样，SEC 的这些规定一度受到藐视和规避，例如 20 世纪 80 年代和 90 年代发生在投资银行界的丑闻。但该委员会向世人证实了自己的能力，它成功地控制了局面，阻止了各种各样的不法行为，而这些行为正在非营利组织和政府中盛行。SEC 的成功，来源于它的措施是个相辅相成的统一体：没有分析，信息的透明度就失去意义；没有对大众的信息发布，二者就无效用可谈；只有这三者而没有制裁措施，整个体系就会失效。深入地理解 DADS 四项措施的重要性，我们就会清楚地认识到它们缺一不可。

信息的披露

有关非营利组织和政府组织经营业绩的资料目前仍不完备，关于工作效果（如服务对象满意度）的数据更少，财务资料也非常缺乏。尽管税务局（Internal Revenue Services, IRS）要求免税组织在名为“990 表”（Form 990）的年度报表中提交财务报告，并提供一些报酬及成果方面的资料，但所有资料的质量都非常低劣。康涅狄格州首席检察官发现，在 2/3 的报表中至少都有一个计算错误。而美国会计总局（General Accounting Office）所核查的报表中，竟有一半缺少至少

一个必需的附件。

与上市公司的年度报告不同，非营利组织和政府的财政报告不一定要遵照通用会计准则（Generally Accepted Accounting Principles, GAAP），也不一定按照通用审计标准的要求，交给第三方进行审计，甚至连最基本的资料也不完备。比如，破产的哥伦比亚特区政府的记录就很糟糕，对其 1995 年年终现金余额的估算，多者盈余达 5 000 万美元，少者亏损为 3.5 亿美元。由于记录欠缺，甚至无法确定该特区公办学校中在校学生人数。

信息的分析

关于非营利组织和政府的信息本来就很少，而对如此之少的信息又极少进行分析。企业业绩评估很容易操作，因为有财务指标等可供广泛使用的衡量标准；而对非营利组织和政府的信息却很难分析，因为相应的指标几乎不存在。国家慈善机构信息中心（National Charities Information Bureau）和商务发展局慈善咨询服务机构（Council of Better Business Bureau's Philanthropic Advisory Service）虽然制定了优秀组织的评定标准，但适用的慈善机构有限。除了国家会计总局等机构作了一些特别的研究之外，关于非营利组织和政府的效益及效率等重大问题，往往无人问津。

此外还有许多使分析复杂化的因素。综合性事务支出的账目归属问题非常复杂，而且对同一项费用的估算，不同组织之间分歧极大。比如，有些非营利组织可

能将其筹资活动费用归入客户服务账目。账目归属的方法五花八门，使人们难以对不同的组织进行比较。结果，这些组织的钱究竟流向何处就无从知晓了。

最后，政府提供的
政府提供的财务数据极其烦琐，有时甚至无法进行分析 财务数据极其烦琐，有时甚至无法进行分析。

比如，奥兰治县《1993年年度财政报告》厚达数英寸，内容浩繁。毫无疑问，许多潜在读者的热情会因一团乱麻而大打折扣。

信息的发布

发布的信息也少得可怜。非营利组织显然不是一次两次违反税收法的有关重要信息披露的条款了。该法规定，其他人有权获取各组织“990 报表”及 IRS 其他档案中的资料。1993 年，得克萨斯州首席检察官证实，在他的经历中，“索取一份‘990 报表’，IRS 通常要几个月才能作出答复，而且有时 IRS 竟找不到所要求的报表。”普通人的运气更糟，他们不能从任何一家类似发布上市公司财务信息的股票交易所那样的机构得到非营利组织的财务信息。IRS 对于为何吊销某个组织的免税权等不利于非营利组织的行动也从不作解释。

政府在发布必要的信息方面，效率之低也是臭名远扬的。连奥兰治县财政官的竞选对手想要一份该县数十亿美元证券投资状况的详细资料都很费事，直到选举前不久才拿到手，这还是因为搬出了《加利福尼亚信息自由法案》（California's Freedom of Information Act）才如

愿以偿。

惩罚

上市公司如果不能对必要的信息加以透明化、分析和发布，它们面临的将是 SEC 的制裁。惩罚包括罚款和勒令停止违法行为。SEC 的制裁权很大程度上确保了企业向公众源源不断地发布高质量的信息，可是，面对非营利组织和政府组织，却没有相应的制裁措施。

虽然 SEC 有权惩罚市政债券的交易商，但不能强迫发行债券的政府自己提供附加信息和分析。在非营利组织方面，IRS 是主要制裁机构，有权吊销非营利性机构的免税权。但这样做几乎就等于进行罚款了，所以该项制裁措施极少动用。IRS 的强制性措施，集中于与该机构税收管理目标有关的领域，如检查是否超经营范围、管理层有无过量提取报酬，以及复审非营利组织的税收减免资格。至于效益的好坏、效率的高低以及风险的大小，IRS 是不会过问的。

在州政府这一级，首席检察官有足够大的权限代表公众利益监督慈善基金。欺骗性募捐的出现，引起人们的广泛关注，导致大多数州政府要求慈善组织进行登记。从总体上看，州政府和国会都认为，非营利组织的责任机制来源于对捐款的依赖性。但是，没有更好的信息，公众怎能做出恰当的选择呢？

实践中的 DADS

对非营利组织和政府，DADS 怎样操作呢？

首先，这些组织必须披露完备的财务报表。为了确保组织间可比度比目前有较大的提高，各组织必须按照会计标准委员会（Financial and Governmental Accounting Standards Boards, GASB）的规定，采用 GAAP 标准，向捐款人和纳税人提供各种报告。

然而，这种方案只能部分地解决问题。原因之一是 GAAP 有空子可钻。而且，会计指标主要限于那些可以用钱来衡量的活动，而提供非财务性的量化的效益指标，

对非营利组织和政府具有独特的重要性。

*没有信息，公众就不能了解
某个组织是否完成了其职责*

除此之外，读者还能依据什么来判断某个组织是否完成了使命呢？

例如，虽然支出是企业资金使用的重要指标，但非营利组织中它既不反映那些热心投入的志愿者的劳动价值，也不能衡量他们提供的服务的成效。收入指标则忽略了非营利组织和政府对贫困者提供的价格补贴。收入处于低水平，对企业来说是个灾难，对事业单位来说却可能是个成功。

评价指标体系，应当包括组织提供服务的数量和质量。例如，非营利性的医院可以在报告中提供做过的心脏手术的数量、术后死亡率和复发率，此项与同类医院

相比，即可看出手术的质量，还可以将未保险病人与买了保险的病人的数量做对比分析。同样，学校可以提供在校生中 11 年级学生的人数，他们在统一学业考试中的成绩及其与同类学校学生成绩的比较分析，以及有特殊教育要求的学生人数。公众对服务的满意度也是很重要的，对垄断性和准垄断性组织来说尤其如此。（虽然很难获取这样的指标，但保健组织制作的“报告卡片”的初步效果，以及 GASB 支持的评价措施都是令人鼓舞的。）

此外，还应当向公众全面公布可比较的组织中高级职员报酬。如果关于服务成效和职员报酬的资料具有透明度，人们就能评价一个组织是否正在完成它的目标，并能对同类组织的成就和费用作出比较。

一年至少应该发布一次“管理讨论和分析”（Management Discussion and Analysis, MD&A）报告。SEC 将公司 MD&A 报告中的各个项目的内容具体化，以确保其实质性和可比性。《有效的监督：非营利组织领导者指南》（《哈佛商业评论》1994 年 7/8 月号）中提出的四个问题，可以作为非营利组织和政府 MD&A 报告内容的起点。如果有人考虑过那些问题，奥兰治县的问题早就暴露出来了。

上市公司必须向股东发布年度报告或类似的说明，许多公司还发布季度报告。公司总裁在年度公开股东大会上作报告已成惯例，SEC 保管的公司档案在网上也便于查询。非营利组织和政府也应该以公司为榜样，向它们的股东，即为它们的活动提供资金的捐款人和纳税

人报告。它们的资料应该公开发布，而且便于查询。

最后，某种形式的制裁也是必要的。与公司的情况相同，联邦政府将对有效地执行上述报告的要求予以支持。联邦政府的监督，将有助于消除各州政府对非营利组织的规定方面的差异。既然 SEC 有权制裁公债交易商，它当然可以对县市政府执行 DADS 方案，无需新的授权，它就能要求公债发行者及时向市场提供年度报告。然而，要制定和完善会计及其他信息披露措施，SEC 尚需获得新的权限。

由于非营利组织不发行债券，SEC 的监督对它们来说并不是一种自然的选择。由于 IRS 主要管理税收事务，它虽非最佳选择，也尚能起一定的监管作用。从管理非营利组织的历史看，它仍是现有机构中最合适的选择。

授予某个机构制裁权力，必会引起重大的宪法问题。宪法第十条修正案严格限制了联邦政府对州和地方

政府的权力。第一次宪

*奥兰治县破产事件发生后，
只要政府不大幅度削减预
算，选民就不同意增加税收*

法修正案后，政府官员
因试图对筹资活动制定
规范而被非营利组织告
上法庭，结果后者胜

诉。而且，如果制裁措施被接受，执行机构的选择也将在社会上引起广泛的争论。一旦选定，这些机构就会向独立的、自筹资金的会计标准制定组织（如 FASB）转变，着手制定具体的信息透明化标准。经验表明，这些私立组织能确保对它们的成员有效地负责。

制定适当的制裁措施也应深思熟虑，进行深入的讨论。制裁措施应该包括自行废止条款（*sunset provisions*），即对组织的免税权进行定期复审；还应该对不遵守报告和信息透明制度的管理者进行民事或刑事处罚。理事和监督者也应更积极地负起责任，对提交的合格 MD&A 等报告坚决拒签。但是，对于非营利组织中大批不计报酬的理事和许多低级政府机构中薪水微薄的官员来说，在要求他们承担更大的法律责任时，应该考虑到公平性和可行性，这是很重要的。其实，向公众披露某些组织的不正当行为，已经是相当重的制裁了。例如，仅揭发 NAACP 的问题一项，就足以将它的头头赶下台。

提高组织效益，改善公众信任

对上述信息公众是否真正感兴趣并有能力对其采取行动？事实肯定如此。毕竟，美国每个家庭平均缴纳的税款比在家里吃饭的钱还多，而且美国人民向慈善机构捐了数十亿美元，提供了无数小时的服务，他们也会对这些组织的信息有所反应。美国联合道路主席的丑闻被披露后，各地分部接受的捐款总额至今未能达到此前的水平，这不是偶然的。奥兰治县破产事件发生后，只要政府不大幅度削减预算，选民就不同意增加税收。

几乎每一个反对将信息透明化的组织都认为，信息

的发布不是一个好的解决方案，因为发表了信息公众也看不懂。这是于理不通的。如果公众看不懂，非营利组织和政府就需要改进信息，使其清楚明了。人民为这些组织提供了资金，当然有权通过组织的资料清楚地看到自己的钱是怎样花掉的。

我相信，DADS 的实施将会促进人们对非营利组织的奉献，正如当初证券法规的实施促进了一个大型的、高效率的资本市场的形成一样。DADS 将会提高捐款人的信任，让他们相信，自己所捐献的东西都被用到了有价值的事业上，而不是装进了个人腰包，或是拿去搞了见不得人的勾当。它还可以减少花在运转不良的机构中的钱，转而投入到更有效益的用途中去。这样，DADS 对非营利组织以及政府的某些机构的总体经济影响，就可能是收入增加，同时效率也得以提高。

不过，DADS 的实施不可能不增加支出。目前尚未采用 GAAP 体系，未对其活动成果的信息进行整理的组织将面临大笔的新费用开支。因此，对许多规模小但很重要的非营利组织应给予特别照顾。另一方面，发布信息的费用也可能很少，因为许多非营利组织和政府此前已通过大量发送邮件的方式做了类似的工作。

实施 DADS 的主要费用，可能在各组织回答本文中“早期预警信号”提出的四个问题的过程中产生。尽管这些行动不会要求额外出资，但肯定要花去高层管理人员不少时间。过去，许多组织根本就不去回答那些问题，因为这都是些有关它们的根本目的和方式且让人尴尬的难题。例如：我们是谁？我们该做些什么？我们做