

# 寻找非营利组织存在的理论根据

□ 陈南华

**摘 要:**现代社会除了市场(企业)与政府之外,还存在着一个庞大的非营利组织。通过分析非营利组织或者说非营利组织存在的理论根据、漏洞及完善,从而为继续寻找非营利组织存在的理论根据做了探索性的研究。

**关键词:**非营利组织;政府失灵;契约失灵;志愿失灵

**中图分类号:**D630.1

**文献标识码:**A

**文章编号:**1671-8402(2005)10-0122-04

## 一、非营利组织及其发展现状

非营利组织(Non-profit organizations,简称NPO)是指不以营利为目的,主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织(王名,2002)。美国约翰·霍普金斯大学研究非营利组织权威萨拉蒙教授(Salamon,1994)从五个方面概括了它们的基本属性,这就是非营利性、非政府性、组织性、志愿性和自治性。我国学者清华大学NGO研究所王名教授(2002)在中外学者研究的基础上,认为NPO的基本属性有三层含义:一是非营利性。这是它区别于市场经济中所有企业以利润为目的的一个根本属性,即作为NPO它不以利润为经营的宗旨,它是以实现一定范围内公共利益为目的,尽管经营过程有了剩余,其剩余也不得在组织成员之间进行分配,只能用于NPO自身的发展。同时,不得将NPO的资产以任何形式转变为私人资产。二是非政府性。这是它区别于公共领域中政府的一个根本属性,这就是说它是一个独立自主的自治性组织,它不是政府的下属机构,它不可能行使政府的权力,它是基于某种共同需要而组成的民间的社会组织。三是志愿公益性或互益性。学者们认为这是NPO最具特征的一个属性,这是因为市场中的企业是以追求利润为动力,而政府则是通过行政权力而运作。NPO既没有行政权力,也不能以营利为目的,它只能依靠社会志愿者与捐赠者的利他精神与互助精神。

20世纪70年代以来,市场和政府之外的NPO得到了空前的发展。根据美国学者萨拉蒙主持的对全球范围内NPO的大规模的调查研究,在世界上几乎所有的国家里,都存在一个由NPO组成的庞大的非营利部门,这个部门平均规模大约是:占各国GDP的4.6%,占非农就业人口的5%,占服务就业人口的10%,相当于政府公共部门就业人口的27%。1995年美国的非营利部门占GDP的6.9%,其支薪职员占非农就业是7.8%,占服务业就业为16.5%,占政府公共部门就业总数高达46.7%。在发达国家,NPO在社会治理中发挥越来越重要的作用,政府也正在把更多公益性领域转向NPO。在那些转型的国家里,随着市场化、民主化、民营化改革的深入,政府正在从市场、社会领域中退出,各种形式的NPO得到了长足的发展。不仅如此,NPO还在国际事务中开始扮演着重要角色,1972年瑞典联合国人类环境大会是历史上第一次非政府组织的国际会议,标志着NPO开始积极参与国际重大事务的决策。

## 二、韦斯布罗德的市场失灵/政府失灵论(Market/Government Failure Theory)

1975年,韦斯布罗德根据主流经济学原理对NPO存在做出了开创性的说明(Burton Weisbrod,1975)。主流经济学认为由于公共产品效用的不可分割性与消费的“非排他性、非竞争性”的特征,导致了消费该产品的搭便车行为,既然无法排除不付款也可以获得同

作者简介:陈南华(1971—),女,厦门大学财政系博士研究生。

等效用,那么这种公共产品是不可能由追求利润的市场来生产,这就是所谓市场失灵。市场失灵为政府提供公共产品找到了根据,但韦氏认为政府提供的公共产品也难以充分满足社会的需求,即存在着政府失灵的问题。这是因为:(1)由于个人在收入、财富、教育水平、宗教与种族背景等方面不同,使他们对公共产品的需求出现了差异性。(2)在现在民主制度下,政府公共决策反映的是中位选民的要求,这样政府的提供服务通常是统一的,它不能满足部分群体的特殊需求。这就是韦氏的政府失灵,这样政府失灵就为NPO的存在提供了空间。(3)同时,NPO相对政府有其优势,科层制的政府往往导致机构庞杂、官僚主义、缺乏灵活性、高成本、低效率。而NPO贴近现实,可以更好地灵活地满足不同群体尤其是弱势群体的需求,而且成本也低。(4)因此,在其他条件相同的情况下,对政府提供的公共产品的满意度越低,NPO就越发达。另一方面如果消费者需求的同质性越高,公共决策更多地反映了这种公共产品的需求,从而使消费者对政府提供的公共产品满意度越高,NPO规模就越小。

一些学者指出韦氏在说明NPO存在时采取的是排除法或叫剩余法,也就是说由于市场不能提供公共产品,政府又只能提供反映中位选民意愿的公共产品,这样在排除了市场与政府以后,剩余的那些反映部分群体的公共产品就只有由NPO来供给了。这就是说,韦氏并没有直接说明什么样的公共产品由于其自身的特殊性,必然要由NPO来提供,就像私人产品要由市场生产、法律秩序一类的公共产品必须由政府生产那样。因此,从严格意义上说,市场失灵/政府失灵论并没有给出NPO存在的理论根据。

从现实社会中的NPO所提供的公共产品来看,似乎也不能支持韦氏的理论。因为根据上述的说明,NPO提供的应该是部分集体的产品,即反映一些特定人群需求的公共产品,但实际上NPO所从事的某些活动往往也是全体公民都需要的公共产品,例如世界各国NPO的一个重要活动领域环境保护,就不只是反映部分公民的需要。又如像心脏协会、癌症协会等也并不能说是只满足部分人群的需求,只是对现有患者有益,因为谁也不可能认为自己与心脏病、癌症是绝缘的,显然这些研究对所有人都是有益的。

另外,按照韦氏的理论逻辑,现实中市场(企业)、政府、NPO的边界是清晰的,私人产品由企业提供,垄断性的整体性的公共产品由政府提供,而竞争性的集体性的公共产品由NPO供给,非此即彼,他们之间是相互排斥的。但实际上并非如此,一是即使是NPO提供的那些公共产品,通常也是由NPO与政府合作中进行的,有资料说,在美国,政府所提供的资金占NPO收入的30%,英国的政府拨款占40%,而德国则更高,大约是70%。二是某些同类产品与服务,既有市场也有政府提

供,同时NPO也占有一定份额。

### 三、汉斯曼的契约失灵论(Contract Failure Theory)

韦氏的排除法主要是排除公共产品中政府失灵问题,从而试图为NPO存在做出说明,因为市场中企业不可能提供公共产品这早已得到说明,因而无须论证,因此,韦氏更多的是说明政府与NPO之间的关系,正因为政府的某方面失灵导致NPO的存在。而汉斯曼(Hansmann,1980)却重点分析市场与NPO的关系,NPO的存在是因为市场契约失灵而出现的。正因为市场的契约失灵使某些产品只能由NPO而不是由营利性组织即市场来提供。

汉斯曼仍然根据主流经济学原理进行他的论证:(1)市场竞争之所以有效率需要满足如下条件:a,在购买之前,能够对不同厂商的产品与价格做出精确的比较;b,能够与选定的厂商在价格上达成一致意见;c,能够判断厂商是否遵守了达成的契约,如果违约,可以获得赔偿。在多数情况下,这些条件是可以满足的,因而私人企业是有效率的。(2)但在消费者与生产者存在着严重的信息不对称(information asymmetries)时,就会出现上述的契约失灵:a,由于提供的服务本身性质太专业太复杂,消费者难以做出服务质量优劣的判断,如患者对医疗服务质量、学生对教育质量的判断。b,购买者并不是最终的消费者,如托儿所,最终消费者是幼儿,服务的购买者是其父母,父母没有亲身经历可以判断托儿所的服务质量。c,购买者不是受惠者,通常他们之间也没有联系,如慈善组织,因而也不可能知道其服务的质量。捐赠者并不知道慈善组织如何使用其捐款,是否帮助最需要的人群?其效率如何?(3)因此,存在着市场的契约失灵情况下,由追求营利的企业提供产品与服务可能是低效率的,因为信息不对称可能导致生产者以自身信息优势欺骗处于弱势的消费者,即通过提供劣质产品或服务获得额外的收益。而NPO则不同,由于NPO自身特有的“非分配约束”属性,即NPO的剩余不可能在组织成员中分配,必须保留而用于组织发展的属性,使NPO通常不可能以提高价格或降低质量来损害消费者,因为这样做即使有剩余也不可能归NPO成员所有。这就是说“非分配约束”可以使NPO的机会主义行为得到有效约束。因而这些产品与服务的供给,NPO比营利性企业有绝对优势。

汉斯曼是用市场中因信息不对称导致的契约失灵与NPO“非分配约束”特性来说明NPO存在的原因,这可以看作是对韦氏理论的补充。因为韦氏只讨论了政府失灵而使部分公共产品需要由NPO来提供才能满足社会多元化的需求,而汉斯曼则进一步指出即使是市场领域,由于存在着契约失灵,也为NPO存在提供了可能。这样NPO存在的空间更加广阔了,而不是局限在韦氏所说的政府失灵的而导致的部分群体性公共产品的

范围。

但汉斯曼的契约失灵论仍然没有为NPO存在提供一个本质性或一般性的说明,具有什么样属性的产品与服务需要由NPO来提供?为什么现实中除了市场与政府以外还需要NPO?是什么原因使得某些活动既不是由政府也不是由营利性组织而必须由NPO来提供?无论是韦氏,还是汉斯曼,都没有给出一般性或基础性的定义,因为他们充其量只能说明部分NPO存在的理由,而不可能概括所有NPO存在的原因。

即使是这部分NPO存在的原因,汉斯曼的论述也很难为现实生活所验证,按照汉斯曼信息不对称而导致契约失灵的理论逻辑,在某些领域,NPO比起营利性企业就会有明显的优势,那么作为选择的结果,在这些领域,如教育、医疗等服务领域,就不会有营利性企业的存在,因为人们自然会担心营利性企业降低服务质量或抬高服务收费的机会主义动机,从而选择那些“非分配约束”的NPO。因为“非分配约束”不仅约束NPO的机会主义动机,而且还可以吸引政府的拨款与社会的捐赠,这是因为政府与捐赠者都不用担心他们的赠予会变为NPO成员的额外收益。但现实中,这些部门都存在着大量的营利性企业,比如美国高等教育体系有3500多所大学和学院,其中公立的约1600所,非营利型的大学也有1600所,而营利性的私立大学有300所。这是为什么呢?

#### 四、萨拉蒙的志愿失灵论(Voluntary Failure Theory)或第三方政府理论(Third-party Government Theory)

美国NPO研究权威萨拉蒙(Salamon,1994)提出了第三方政府理论或称志愿失灵论。在萨拉蒙看来,现实社会治理体系中,不仅存在着市场失灵、政府失灵,也存在着NPO失灵。NPO失灵也就是志愿失灵,这是上述理论所没有涉及的。

萨拉蒙指出NPO失灵包括:(1)慈善的供给不足。即社会需求大大超过了慈善的捐款,这是因为更多的人倾向于不花成本地享受他人给自己提供的福利,因此,出现了慈善的供给不足;(2)慈善的特殊主义或狭隘性。因为其对象是某些特定的群体,可能忽视了最需要帮助的另一群体;(3)慈善组织的家长式作风。那些控制着慈善资源的人往往根据自己的偏好决定提供什么样的群体以及什么样的服务,这往往造成决策的非民主化与非透明化;(4)慈善的业余性。NPO提供的许多服务是需要受过训练的专业人员的,但NPO无法提供足够的报酬吸引专业人员加盟,使这些工作只好由有爱心的业余人员来做,从而降低了服务质量。

萨拉蒙认为NPO的这些弱点是可以由政府组织来弥补。政府可以通过税收以克服慈善的供给不足,政府可以通过民主的政治程序决定福利支出,从而纠正慈善的狭隘性与家长式作风等。但政府也存在弱势,例如

以权力为基础的科层制度缺乏灵活性,难以根据不同群体的需求提供相应的服务,同时,成本也高。而小型化的NPO富有弹性,可以满足不同层次的需求,在NPO之间还可以展开竞争,提供更好的服务。因此,NPO与政府之间是互补的,而不是相互排斥的。对于美国来说,政府往往是作为“资金和指导的提供者”,而NPO则是“服务递送者”,它们相互配合,从而更好地满足社会多元化的需求。在这种治理体系中,联邦政府更多的是提供资金与管理者的功能,而把相当程度的处理权留给了NPO即第三方。萨拉蒙指出,这种相互合作的模式反映了美国公民对公共服务的社会需求与对政府机构敌意之间的矛盾,而第三方管理模式可以调和这种矛盾,一方面,政府在公共福利提供中的作用得到了增强,另一方面,又避免了一个不符合美国治理传统的庞大政府官僚机构的出现,从而保持着较小规模的政府。

比起韦氏与汉斯曼,萨拉蒙的解释更贴近现实社会。因为在韦氏理论里,政府提供垄断性公共产品,NPO提供竞争性公共产品,它们之间界限明确。在汉斯曼理论中,市场提供信息透明的私人产品,而NPO提供的是信息不对称条件下的私人产品,市场与NPO也是有清楚分工。而在萨拉蒙的分析中,政府与NPO是在相互合作中来满足一些产品与服务。事实也是如此,在现实美国社会治理中,政府不仅充当管理者的职能,同时政府还直接提供1/3以上的资金,即使政府没有直接拨付资金的NPO,但因为政府法律规定NPO可以获得政府税收减免,不仅是NPO本身,而且还包括向NPO捐赠的个人税收减免,这实际上也是政府税金的一种间接资助。

与韦氏与汉斯曼的理论比较,萨拉蒙的说明还有很大的区别:一是在韦氏理论里,先有市场失灵与政府失灵,然后才有NPO,后者是作为前者失灵的补充。在汉斯曼的模式里,NPO也只是作为市场契约失灵的补充。但在萨拉蒙理论里,政府却是作NPO的补充,先有NPO,当出现志愿失灵时,则需要政府的介入;二是韦氏与汉斯曼都力图从说明产品或服务的某种性质而论证NPO存在的原因,在韦氏看来,那种特定人群需求的产品或服务是NPO存在的基础,汉斯曼则认为市场契约失灵的那一类产品或服务是NPO出现的前提。尽管他们都还没有对NPO所提供的产品与服务是什么样的性质做出令人满意的说明。但萨拉蒙兴趣的是政府与NPO之间是一种什么关系,为什么是这样一种关系?而回避了关于NPO自身存在的理论探索。从这一点上说,萨拉蒙并没有提出NPO存在的理论根据。

#### 五、有待探索的NPO存在的理论根据

综上所述,至今学者们还没有为NPO存在提供一个坚实的标准的理论根据,尽管每种理论分析都有其合理性,但它们又都有许多漏洞。一个能够包容所有

NPO存在的基础理论还有待于学者们的继续探索。我们认为主要有下面两个方面的困难。

一是在现实社会治理中,政府、企业与NPO的边界并不是很清晰。一些学者认为从总体上分析,确实存在着一个相对独立的NPO活动领域,政府、企业与NPO也有其基本的独立的活动范围。根据他们的研究,政府最适合活动的部门是(1)政策管理;(2)管理实施;(3)实行公平;(4)防止歧视;(5)防止剥削;(6)提高社会凝聚力。市场中企业最适合的部门是(1)经济任务;(2)投资任务;(3)产生利润;(4)提高自足的能力。而NPO的最适合部门是(1)社会的任务;(2)需要志愿劳动的任务;(3)产生微利的任务;(4)提高个人的责任心;(5)加强社区;(6)提高对他人福利的责任心。但在现实生活中,他们之间往往交织在一起,例如被认为市场契约失灵的服务,如医疗、学校等领域,不仅有政府直接举办的,也有NPO提供的,更有追求利润的私人企业参与其中。一些学者还提出NPO存在着一个行政化与商业化的趋向,所谓行政化是指NPO非志愿化,由于慈善不足,这就需要更多地依靠政府财政资助,从而使NPO难以有独立的决策,依附于政府机构,缺少其民间性特征。至于我国的大多数的社团组织,名义上是NPO,但实际上只是政府的附属机构,不仅资金上由政府拨款,而且也多由党政机关领导兼职,基本上不具备民间性独立性。即使像美国这样NPO发达的国家,私人志愿捐款也只是占总资源的18.4%,如果算上志愿者义工的价值折合,也只有1/3。其它国家则更低,在瑞典,政府支持的经费占2/3,在荷兰,NPO的支出90%依赖政府拨款。这就是说由于NPO更多依赖政府的资助以及政府更多地介入NPO,使NPO与政府的界线模糊了。所谓商业化是指NPO更多地追求商业利润,这使它们与营利性企业没有什么区别了,例如美国非营利性医院纷纷面向社会举办健康俱乐部,用最新式的健身器材吸引会员,它们打着NPO旗号进行营利活动,模糊了NPO与市场企业的界限。正因为NPO活动领域边界不清,缺少一个独立的特定的存在领域,这样就难以在理论上为NPO存在概括出一个标准的理论根据。

二是学者们对NPO社会功能还缺少一个明晰的一致认识,这也给建立一个NPO存在的理论模式带来困难。有些学者认为,NPO的一个重要功能是监督与约束政府的权力。这是因为任何权力都必须得到有效的监督和制约,一方面是政府内部的约束,现行的“立法、司法、行政”三权分立制度被认为是一项重要的措施,但是学者认为这种约束还不够,如果没有来自独立于政府的外部力量即社会力量的监督,那么这种内部约束会变得有名无实。因此,约束政府权力的另一方面力量应该是社会力量即NPO的约束。这是因为只有组织起来并且受到民主训练的公民组织才有能力约束政府的行为,而分散的孤立个人是没有力量的。

还有一些学者认为NPO发展是实现社会和谐并走向民主政治与公民社会的有效途径。由于NPO能够提供特定群体多样化需求从而纠正了市场失灵与政府失灵,同时可以有效地监督政府滥用权力,因此现代社会应该是市场、政府与NPO相互合作的和谐社会。所谓民主政治是指公民拥有法律规定的基本权利并能参与重大政治活动的一种政治制度,这种政治制度的实现有赖于NPO的发展,因为公民只有通过NPO,才有可能真正参与到政治生活中去。否则民主政治只可能是一种理想制度。一些学者把公民社会理解为独立于国家权力以外的民间社会,也就是说公民社会是一个独立的领域,它是不受政治权力控制的自治领域,从这个意义上说NPO就是公民社会的本身。一些学者把“小政府大社会”或“公民社会”看作是未来社会发展的方向。这样NPO发展就成了我们社会走向公民社会的有效途径。

根据上面的分析,NPO的社会功能就不仅仅是为了满足社会特定人群对某种产品的需要,而且还是监督政府权力实现民主政治与公民社会的有效途径。在这许许多多功能中,究竟哪种功能是基本的,也还不甚明确。通常认为NPO的存在主要是因为市场失灵与政府失灵,因为在这些方面NPO可以更有效率。但萨拉蒙教授却认为,NPO并不一定更有效率,但它推进了一个重要的社会价值,这就是自由与多元化价值。这就是说提供某种产品或服务可能只是NPO的低层次作用,后者才是NPO本质性或方向性功能。由于赋予NPO如此多的社会功能,因此至今我们还没有寻找到令人满意的有关NPO存在的理论根据。

#### 参考文献:

- [1]王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社,2002年版。
- [2]吴东民、董西明:《非营利组织管理》,中国人民大学出版社,2003年版。
- [3]田凯:《西方非营利组织理论述评》,《中国行政管理》2003年第6期。
- [4]王建芹:《第三种力量》,中国政法大学出版社,2003年版。
- [5]Burton Weisbrod,1975,“Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy.”INE. S. Phelps (ed.),*Morality and Economic Theory*(New York: Russell Sage Foundation).
- [6]Hansmann,H.,1980,“The Role of Nonprofit Enterprise”,*The Yale Law Journal*:p835-901.
- [7]Salamon,L.M.,1994,“The Rise of the Nonprofit Sector”,*Foreign Affairs*, Vol.73, No.4,p109-122.

(作者单位:厦门大学财政系,福建 厦门 361005)

(责任编辑:陈燕)