

# 机会与约束：中国福利制度转型中 非营利部门发展的条件分析

田 凯

**Abstract:** This paper analyses the incentive mechanism and restrictive conditions of the development of nonprofit sector in china during the transition period of welfare system, as well as the possibility to construct the partnership between government and nonprofit sector. The author insists that although government has incentive to expand the function of nonprofit sector for the institutional crisis in state-centered welfare model, there are some key problems existing in the development of nonprofit sector, such as the insufficiency of institution provision, poor performance, because of the lasting conflict of the demand of acquiring resources and social control. It is too early to construct the partnership between government and nonprofit sector. Based on the reality in China, the proper welfare model is state-dominated welfare pluralism.

20世纪70年代中期的北美和欧洲,非营利部门(非营利领域、第三部门)在社会福利和公共政策中的角色,尤其是作为公共服务的替代性提供者,已经迅速引起了公众和学术界的广泛关注。甚至在东欧,对作为公共服务和市民参与工具的非营利部门也有着极大的兴趣(Gidron, Kramer & Salamon, 1992)。90年代以来,随着中国福利制度的转型,非营利部门的地位和作用同样受到学者们的关注(杨团, 2000; 熊跃根, 2001)。

本文的主旨在于探讨政府与非营利部门建立伙伴关系的可能性,分析中国福利模式在国家中心主义向多元主义的转变过程中,非营利部门发展的动力机制和约束条件。

## 一、非营利部门与福利转型: 简要的文献回顾

西方国家对于非营利部门的集中关注是在福利国家面临危机的背景之下发生的。二战以后,西方国家(尤其是欧洲)以政府力量开始大规模建立国民的社会福利计划。在西方世界,“福利国家”不仅仅是我们通常理解的社会福利概念,而是更多地具有政治、经济和社会的内涵,代表着二战后以政府力量大力推进国民社会福利为契机而带来的政治制度、生产方式、社会组织方式等一系列的深刻变化。在经济领域,由于政府干预的加强产生了“混合经济”(mixed economy)的生产方式;在福利领域,政府对传统的慈善组织、社会互助组织,社区、邻里、家庭发生了较大程度的替代;在政治领域,国家对公民社会的侵蚀直接导致了私域(private sphere)的国家化。

70年代的石油危机使得福利国家的诸多矛盾得以集中体现,福利改革成为西方世界最为关注的议题之一。<sup>①</sup>在70年代后期福利国家的改革浪潮中,有两条明显的改革路径:一是以哈耶克(Friedrich A. Hayek)和弗里德曼(Milton Friedman)为代表的新自由主义理论取向。这种理论主张通过私有化

<sup>①</sup> 其中最有影响的是英国撒切尔政府实行的“撒切尔之路”(The Thatcher Road)和美国里根政府实行的“新联邦主义”(New Federalism)的福利改革。

(privitization)的方式,加大市场力量在国民福利分配中的作用。<sup>①</sup> 强调私人部门替代政府福利的重要性(Kameeman, 1983)。<sup>②</sup> 二是福利多元主义(welfare pluralism),强调以志愿部门来替代或弥补政府福利(Rose, 1986; Johnson, 1987)。<sup>③</sup> 在这两种思潮当中,非营利部门的作用都受到了相当程度的重视。福利私营化在强调用者自付、服务购买的同时也指出,私营化的途径包括:直接由非营利机构、营利机构或家庭等非政府部门给受益人提供服务;由政府对中介机构授权(empowerment)以提供服务(Kameeman & Kahn, 1989; 林万亿, 1994)。在福利多元主义理论中,提供福利的最重要主体就是非营利部门。

赛拉蒙的第三方管理理论(the third-party government theory)较为系统地论述了非营利部门的特性<sup>④</sup>以及政府与非营利部门在福利提供中建立伙伴关系(partnership)的内在机制。在赛拉蒙看来,福利国家理论对于美国是不适用的,因为这种理论没有区分作为“资金和指导的提供者”(a provider of fund and direction)的政府和“服务递送者”(a deliver of services)的政府这两种角色。联邦政府主要是作为资金和指导提供者的角色出现的。在提供具体的社会服务时,联邦政府更多依靠大量的第三方机构——州、市、县、大学、医院、行业协会以及大量的非营利组织。联邦政府通过这些第三方机构来实施政府功能,于是出现了精巧的“第三方管理”模式(Salamon, 1981)。赛拉蒙认为,第三方管理模式源于政府和非营利组织在各自组织特征上的互补性(Salamon, 1994)。非营利部门作为人类服务的提供者是有着固有的缺陷的,会产生“志愿失灵”。其体现是:

1. 对于慈善的供给不足。这一方面是由于公共物品供给中普遍存在的搭便车问题。更多的人倾向于不花成本地享受别人提供给自己的福利,而缺少激励去利他性地为别人提供福利。因此,能够提供的服务肯定少于社会最优。另一方面,慈善的资金来源也容易受到经济波动的影响。一旦发生经济危机,有爱心的人自己也难以维持生计,更谈不上帮助别人。只有建立在强制基础上的税收才能提供稳定的、足够的资源。

2. 慈善的特殊主义。志愿组织的服务对象往往是社会中的特殊人群,比如残疾人、未婚母亲、儿童、外来移民等。不同组织获取资源的能力不同,现有的志愿组织可能不能够覆盖所有处于需要状态的亚群体。同时,由于大多数群体拥有自己的代理人呼吁为自己捐款,机构数量的扩张可能超出经济的承受能力,从而降低了整体制度的效率。

3. 慈善组织的家长式作风。由于私人慈善是志愿部门获得资源的惟一途径,那些控制着慈善资源的人往往根据自己的偏好来决定提供什么样的服务,而忽略了社区需求,由此往往导致提供较多富人喜爱的服务,而穷人真正需要的服务却供给不足。

4. 慈善的业余主义。志愿组织往往由于资金的限制,无法提供足够的报酬来吸引专业人员的加入。这些工作只好由有爱心的业余人员来做,从而影响服务的质量。

① 早在20世纪40年代,哈耶克就对政府过多介入社会福利领域提出了批评(哈耶克,1997)。他主张尽可能利用市场的力量来满足个人的需求,社会福利只应限定在维持生存所必要的最低保障。任何贫困者都必须经过严格的资格调查后才能接受政府的帮助。弗里德曼提出,凡是超过最低保障的福利给付,应该由“公共部门”转向“民间的市场部门”(private market sector)。至于贫困者的救助问题,基本上应该由民间慈善团体来承担(弗里德曼,1986,1998)。

② “撒切尔之路”和“新联邦主义”都集中体现了福利私营化的策略。撒切尔政府强调政府减少对全面社会福利的承诺,社会政策实行从普遍性向选择性转变,有工作的人应当自己购买保险,自付更高的社会服务费用。里根政府在紧缩联邦政府社会福利费用支出的同时,在州政府层次上,通过代用券、购买服务契约、引进私人部门提供服务、删减政府支出等措施,大量社会福利方案被市场化了(Abramovitz, 1986)。

③ 该理论指出,社会福利不一定要由国家包揽,民间社会也应该广泛参与。福利产品的提供可以来自4个方面:国家、家庭、商业部门、志愿机构。民间社会,尤其是家庭和社区,他们的角色是不能被政府部门所代替的。在福利多元主义下有两个重要的概念,一个是分散化(decentralization),一个是参与(participation)。分散化不仅是指对于福利的提供要从中央分散到地方,而且也指地方政府需要分散化到邻里或小型的社会服务团队。参与是指消费者参与以及受雇者参与到决策的过程。

④ 在赛拉蒙看来,非营利部门具有6个最关键特征:1 正规性。指有一定的组织机构,纯粹的非正规的、临时聚集在一起的人不能被认为是非营利领域的一部分。非营利组织必须具有根据国家法律注册的合法身份。这样的组织地位使组织成为一个法人,从而具有契约权,并使组织的管理者能对组织的承诺负个人的经济责任。2 私立性。从组织结构上分离于政府。非营利组织既不是政府机构的一部分,也不是由政府官员主导的董事会领导。3 非利润分配性。非营利组织不是为其拥有者积累利润。它们也许在一定的期限内积累一定的利润,但是这些利润必须返回团体使命所规定的工作中去,而不是在组织所有者之间分配。4 自我控制性。非营利组织能控制自己的活动,具有不受外部控制的内部管理程序。5 志愿性。无论是在实际开展活动中,还是在管理组织事务中均有显著程度的志愿参与。特别是形成由志愿者组成的董事会和广泛使用志愿工作人员。6 公共利益性。非营利组织要服务于某些公共目的和为公众奉献(赛拉蒙,1998)。

非营利组织的这些弱点正好是政府组织的优势。政府能够通过立法获得足够的资源开展福利事业;能够用民主的政治程序来决定资金的使用和提供服务的种类;能够通过赋予民众权利来防止服务提供中的特权和家长作风等等。但是政府往往由于过度科层化而缺乏对社会需求的即时回应。而且在美国这样一个有着浓厚自由主义传统的社会,人们对政府力量总是抱着怀疑的态度。相比之下,志愿组织比较有弹性,能够根据个人需求的不同提供相应的服务;能够在较小范围内开展服务;能够在服务的提供者之间展开竞争,等等。正是由于政府和非营利组织在各自组织特征上的互补性,政府出于对服务提供的成本考虑,与非营利组织建立起合作关系,从而既可以保持较小的政府规模,又能够较好地完成福利提供责任。

## 二、中国非营利部门发展的条件分析

20世纪90年代以来,中国的福利制度改革同样成为了公众关注的重要议题。<sup>①</sup>中国福利改革的最重要特征是从国家中心主义向福利多元主义模式的转换。在政府的财政能力已经远远不能实现对国民的福利承诺时,政府开始寻找改革的替代性策略。基于这种制度背景,非营利部门的作用得以凸现。在我看来,任何理论都是有其前提和适用条件的。新自由主义和福利多元主义提醒人们注意到了非营利部门的地位和功能,赛拉蒙分析了美国社会中政府与非营利部门确立伙伴关系的内在机制。但中国非营利部门的发展面临着与西方截然不同的制度环境,中国是由一个权力中心决定制度安排的基本框架,并且遵循自上而下制度变迁原则的国家,制度变革更大程度上受制于权力中心在既定的政治经济秩序下提供新的制度安排的能力和意愿。在政府与非营利部门的互动过程中,二者处于明显的权力不对等地位。政府往往可以通过垄断性地制定规则单方面决定非营利部门的生存空间和行动权利。因此,在对非营利部门的预期越来越高的现实面前,细致分析中国非营利部门发展的动力机制和约束条件,尤其是政府对制度变革的意愿,是非常重要的。

### 1. 历史、利益集团和制度变迁中的路径依赖

制度理论家诺斯(Douglass North)关注到历史对于现有制度结构和制度变迁的重要影响。他认为,一个社会的制度遗产在很大程度上形塑了现有的制度结构。这些制度遗产不仅是经济的,还有政治和思想上的,包括霍布斯和洛克的思想传统、市镇会议和自治政府等(诺斯,1994b:184)。诺斯注意到了制度渐进变迁中的路径依赖性(path dependence),<sup>②</sup>也就是说,初始的制度选择会限制现有制度选择的集合,使得制度变迁沿着原有的路径和既定方向前进。这里非常值得注意的是,诺斯认为,初始制度集合的报酬递增特征也为生产活动提供了负激励,它在现有制约下创造了一些与现有制度利益攸关的组织 and 强有力的利益集团。这些利益集团往往在现存制度结构中处于影响制度变迁方向的权力地位,他们以自己的利益来影响政治实体,强化现有制度,由此可能导致无效制度的持续存在。

赛拉蒙在分析美国社会政府与非营利部门“伙伴关系”的形成原因时,特别强调了历史因素在这种“伙伴关系”建构中的重要作用。“一个半世纪前,法国人托克维尔(Alexis De Toqueville)发现,非政府和非营利领域是美国社会生活中最显著和最重要的特征之一”(Salamon,1992:26)。赛拉蒙认为,非营利领域产生和存在的首要原因是历史性的。在美国和其他许多国家,社会存在于国家之前。也可以说,社区

① 中国更多的使用“社会保障制度”的概念来指代西方语境中的福利制度,关于“社会保障”与“社会福利”的区别见田凯(2001)。

② 制度变迁的路径依赖性的存在是有条件的。阿瑟(W. Brian Arthur)在论述技术变迁中的路径依赖时提到了4种自我强化的机制:1. 大规模的组织或固定成本,由此产生了随着产出增加而单位成本下降的优势。2. 学习效应,随着他们不断处于支配性地位,会使产品改进或生产它们的成本降低。3. 协作效应,将优势转为其他具有类似行动的经济组织的合作。4. 适应性预期,它们在市场上不断处于支配性,从而增强了进一步处于支配性的信念。在阿瑟看来,这些自我强化机制的结果会导致4个特性:1. 乘数均衡,即许多方式是可能的,其结果是不确定的。2. 可能的无效率——一种技术比另一种失效的技术更好,这是由于在获取关联性时运气不好。3. 锁闭(lock-in)——一旦达成,一种解决方案就很难退出。4. 路径依赖性——小的事件和偶然情形的结果可能使解决方法一旦处于优势,它们就会导致一个特定的路线(阿瑟,1988:10,转引自诺斯,1994b:126)。诺斯认为,制度变迁和技术变迁是不一样的,在制度变迁中有两种力量会影响制度变迁的路线:一种是报酬递增,另一种是由显著的交易费用所确定的不完全市场(诺斯,1994b)。

形成于政府之前。当需要处理共同面临的各种问题时,民众发现建立志愿组织来谋求共同利益是一个行之有效的办法。这样的结果是产生了消防部门、学校、领养协会等许多志愿团体。即使在政府产生之后,美国人也对政府采取了一种警惕和不信任的态度,认为志愿组织的广泛存在是实现民主的重要制度保证,国家力量的过度介入会重新形成专制制度或官僚化,进而损害个人自由。他们以宪法的形式,赋予了非营利组织较大的行动权利,限制了国家力量向市民社会渗透,从而形成了一个不受国家力量控制的广阔的社会领域,这是非营利组织繁荣的社会基础。

在中国,非营利领域同样是在国家出现之前就已经存在的。从逻辑上讲,非营利领域应该是时代越古老,社会越“传统”它就越兴盛(秦晖,2000)。与西方不同的是,中国几千年实行的是中央集权的国家体制。在中国社会的历史传统中,非营利部门的发育就很不充分。张曙光曾经根据政府和社会力量的强弱关系提出二者关系的4种模式:弱政府和弱社会相结合的模式;强政府和强社会相结合的模式;强政府和弱社会相结合的模式;弱政府和强社会相结合的模式。他认为,改革前的中国属于强政府和弱社会相结合的模式,“政府的活动和控制几乎深入到社会生活的各个方面”,“社会的力量比较弱小,社会组织或者不够发达,或者处于依附于政府的地位”(张曙光,1999:242)。其他学者也持有类似的观点(孙立平、王思斌等,1994;邓正来,1997)。

对志愿组织授权是福利国家改革的重要替代性策略之一。这种方法既可以使曾经失去的社区归属感复苏,又可以防止国家过度介入市民的私人生活(Kramer,1981)。事实上,政府与非营利部门之间权力格局有着深刻的利益蕴含其中。中国是由一个权力中心决定制度安排的基本框架并遵循自上而下制度变迁原则的国家。中国的改革更大程度上受制于权力中心在既定的政治经济秩序下提供新的制度安排的能力和意愿,因此,在分析中国的福利制度变革时,应当更加关注制度供给。

到目前为止,政府对于非营利部门的发展持一种矛盾心态:一方面,政府意识到,应该发展非营利部门来共同承担对国民的福利责任;另一方面,政府又担心在发展过程中失去对非营利部门的控制。在政府发展非营利部门的资源需求和社会控制需求之间存在着持久的冲突。<sup>①</sup>因此,政府对非营利部门的授权还有一个相当长的过程,在现阶段来说只能是逐步的、渐进的。

## 2. 进入限制和非营利部门的规模

根据赛拉蒙的研究,1992年,美国的非营利部门约有113万个组织,其中公益服务性组织约74万个。在公益服务性组织中,资金中介组织3.5万个,教堂35万个,服务提供组织22万个,社会福利组织13.5万个(Salamon,1992)。1990年,美国人为非营利事业捐资1230亿美元,相当于国民生产总值的2.2%(Nathan Weber,1991:8)。根据最新估计,美国非营利组织每年的收入相当于国民生产总值的10%,它们的财产也相当于全国总量的10%(Arrow,1998:ix)。赛拉蒙对于美国的社会福利制度中非营利部门作用的研究表明,根据1989年的统计资料,在美国的政府和非营利部门共同参与的社会福利服务中,政府每支出5美元,非营利部门支出近4美元。而且非营利部门在这些方面的开支大大超过联邦政府、州政府、地方政府分别承担的费用。重要的是,即使仅从金钱的角度来衡量,非营利部门的服务规模也几乎相当于整个政府部门的服务规模,相当于州和地方政府规模的两倍,比联邦政府的服务规模要大20%。如果把非营利部门提供的志愿者服务——相当于520亿美元的价值也计算在内的话,这种差距会更大(赛拉蒙,1998:196)。

在中国,非营利部门尚处于萌芽阶段。根据民政部门的统计,截止到1996年6月,全国性社会团体共有1800多个,其中学术性团体680多个,占总数的38%;行业性团体410多个,占总数的23%;专业性团体520多个,占29%;联合性团体180多个,占10%。在这些对于团体的分类中,甚至没有福利性社会

<sup>①</sup> 诺斯曾经在他的新国家理论中描述过国家角色的矛盾性(诺斯,1994a)。他指出,国家的存在有两个目的:一是界定形成产权结构的竞争与合作的基本规则,这能使统治者的租金最大化。二是在第一个目的框架中降低交易费用以使社会产出最大,从而使国家税收增加。在诺斯看来,国家的这两个目的并不完全一致,第二个目的包含一套能使社会产出最大化而完全有效率的产权,而第一个目的是企图确立一套基本规则以保证统治者自己收入的最大化。这两个目的之间存在持久的冲突,正是由于二者的冲突导致了国家的衰退。

团体的位置(吴忠泽、陈金罗, 1996)。截至 2002 年, 全国的非营利部门也只有近 170 家。

在现有的正式制度框架内, 政府出于意识形态和社会控制方面的考虑, 对非营利组织的成立实行了非常严格的进入限制政策。社会团体的登记要经过相当严格而复杂的审批程序。因此, 现阶段全国性福利团体大多数是从原有的政府部门中分化出来的。例如中华慈善总会主要是依托于民政部建立的, 中国青少年基金会是从团中央分化出来的, 中国人口福利基金会脱胎于国家计划生育委员会等等。真正来自民间的大规模福利团体极少。依靠如此小规模的非营利部门, 试图在社会福利领域建立起与政府部门的合作关系还为时尚早。

### 3. 非营利部门发展的经济制约

韦尔斯布罗德认为, 既然志愿组织是提供公共物品的, 就理所当然地会遇到财政问题, 因为它们不像政府那样具有强制性的权力(Weisbrod, 1974)。赛拉蒙也注意到, 由于非营利是建立在社会捐助的基础上的, 非营利的资金来源容易受到经济波动的影响。一旦发生经济危机, 即使有爱心的人也会发现自己难以维持生计, 根本就谈不上帮助别人。主要依靠自发的志愿活动的发展几乎肯定是要失败的。只有建立在强制基础上的税收才能提供足够的资源(Salamon, 1995)。

美国非营利部门的资金来自于两个渠道: 一是政府资助, 二是社会捐赠, 其中政府资助占据了主要位置。人们常常误以为, 真正的非营利组织主要甚至完全依赖于私人的志愿行动和非营利援助。但在实际上, 政府是美国非营利组织的主要财政资助者, 它差不多是私人非营利捐助的两倍。在其他发达国家, 政府的援助比例甚至更高。当政府转向大力资助非营利组织以满足人们的各种需要时, 非营利组织已经成为政府实现其大部分国内政策的更大行动策略的一部分(Salamon, 1994; 赛拉蒙, 1998)。

政府对于非营利组织的资助分为直接资助和间接资助两种形式。到 1980 年, 美国联邦政府对非营利部门的直接资助高达 410 亿美元, 相当于非营利部门总收入的 35%。此外, 州及州以下政府还资助了非营利部门 80—100 亿美元。而同年, 非营利部门从私人、企业募集到的捐款只有 268 亿美元(Salamon, 1995: 70)。除了直接资助外, 联邦政府对非营利组织所得税的豁免, 对私人和企业非营利捐款的减税, 以及州和州以下政府对非营利组织所得税、财产税和销售税的豁免, 也是一笔相当大的数目。据美国国家税务局估计, 目前联邦政府每年因为对非营利组织的“暗补”所造成的税收转移高达 445 亿美元(Hawks, 1997: 38)。

在我国, 非营利组织发展所需要的资金普遍不足。非营利部门在很大程度上是政府分化出来以获取民间资源的一个途径, 而不是接受政府资助、受政府的委托去实施项目的工具。政府对于非营利组织几乎没有给予直接资助, 间接资助也才开始进入起步阶段。

目前我国关于公益事业捐赠行为的法规有 3 个, 一是 1999 年出台的《中华人民共和国公益事业捐赠法》; 二是 2001 年 3 月 13 日财政部和国家税务总局发出的《关于完善城镇社会保障体系试点中有关所得税政策问题的通知》; 三是 2001 年 1 月 15 日中华人民共和国财政部、国家税务总局、中华人民共和国海关总署联合发布的《扶贫、非营利性捐赠物资免进口税收暂行办法》。《中华人民共和国公益事业捐赠法》只是规定, 公司和其他企业依照捐赠法的规定捐赠财产用于公益事业, 依照法律、行政法规的规定享受企业所得税方面的优惠; 自然人和个体工商户依照本法的规定捐赠财产用于公益事业, 依照法律、行政法规的规定享受个人所得税方面的优惠。但对于如何具体实施企业所得税和个人所得税的优惠、优惠到什么程度、国家财政部门 and 税务部门对于这种优惠是否认可, 捐赠法都没有给予具体规定。而且, 捐赠法所说的“依照法律、行政法规的规定”享受企业和个人所得税方面的优惠, 事实上这些法律、行政法规还没有对于所得税方面的优惠给予非常明确的规定。因此, 捐赠法更多的是表明了国家对于组织和个人向公益事业的捐赠行为的一种肯定和鼓励, 由于没有规定具体的实施细则, 真正按照捐赠法执行的情况相当少。

财政部和国家税务总局发出的《关于完善城镇社会保障体系试点中有关所得税政策问题的通知》只是规定, 在实行社会保障体系改革试点的省、自治区、直辖市, 对企业、事业单位、社会团体和个人向非营

利机构、基金会等非营利机构的公益、救济性捐赠,准予在缴纳企业所得税和个人所得税前全额扣除。这项通知还只是一个小范围的试行方案,没有在全国实行。而且从试点省份来看,真正按照《通知》规定执行的很少。公司和个人的捐赠行为并没有显著增加。这不仅是因为社会对于这项规定还不是很了解,更重要的是,试点地区的财政和税务部门并不一定按照《通知》规定的执行。

《扶贫、非营利性捐赠物资免进口税收暂行办法》提出,对境外捐赠人无偿向受赠人捐赠的直接用于扶贫、非营利事业的物资免征进口关税和进口环节增值税。这对于非营利组织发展所需要的资金来说也只是杯水车薪。

总体来看,我国的非营利部门普遍面临着资金上的困难。而资金是非营利组织实施项目的前提条件。这种资金上的困难是与政府对非营利部门的让利意愿和让利程度密切相关的。

#### 4. 非营利部门的国家化、过度科层化和组织绩效问题

赛拉蒙认为,非营利部门在组织机构上是分离于政府的,它既不是政府机构的一部分,也不是由政府官员主导的董事会领导(赛拉蒙,1998)。前面谈到,我国的非营利组织,尤其是全国性的非营利组织,大多数是从政府机构中分化出来的。<sup>①</sup>它们和政府部门仍保持着紧密的联系。“双重分层管理”体制赋予了业务主管单位巨大的权力,包括在方针、政策方面对社团给予指导;负责对申请成立的社团进行资格审查;对已经登记的社团负责日常管理;负责协调统一业务领域内社团之间的关系等等。由于条例规定只有政府机构及其授权的组织才有资格成为业务主管单位,社团就被置于政府的直接控制之下了。

在社会福利领域,我国一直把发展社区服务作为社会福利社会化的一个重要途径。国家民政部门对社区服务性质的规定是:我国城市的社区服务,就是在市、区政府领导下,在各级民政部门的具体指导和协调下,以街道为主体,以居民委员会为依托,发动和组织社区内成员,为社区成员提供物质生活和精神文化生活所必需的各种福利和保障(王振耀、白益华,1996)。因为街道是政府的派出机构,在社区这一层次上,原本属于社会的领域也被国家化了。

与非营利领域的国家化和过度科层化紧密相关的是非营利组织的绩效问题。赛拉蒙指出,对非营利部门的一个常见误解是“德行完美的神话”(Salamon,1994)。他指出,非营利组织仍然具有组织的一切特征,随着规模和复杂性的增加,它们同样易受那些反应迟钝、行动缓慢、墨守陈规的官僚机构的一切局限性的影响。对我国来说,尽管政府部门为非营利组织的发展提供了重要的资源,但同时,由于政府部门在管理上,尤其是在人事管理上对非营利部门的过度介入,也使得它们效率低下,组织成员缺乏工作的动力。由于这些非营利组织缺乏明确的奖惩制度以及衡量成员工作绩效的标准,它们甚至比政府部门更为低效,管理上也更为混乱。这已经成为当前中国非营利组织发展的相当严重的制度性问题。

非营利组织绩效低下会直接影响到组织获取资源的能力。中国的非营利组织并不像福利国家那样,接受政府的经济资助去具体实施福利项目,在很大程度上,它需要通过自身的能力建构去获取社会资源。一个成员素质低下、缺乏工作热情,反应迟钝、行动迟缓的组织往往会在竞争中处于弱势地位,从而难以获取维持生存所必需的社会资源。<sup>②</sup>

### 三、中国非营利部门的发展前景

前面的分析表明,现阶段乃至将来相当长时期,在中国确立政府与非营利部门的伙伴关系的提法还不太成熟。在很大程度上,政府与非营利部门的伙伴关系还是一种伦理上的判断,而不是现实。在福利领域确立类似于西方后福利国家中政府与非营利部门的伙伴关系模式,还有很长一段路要走。

<sup>①</sup> 严格说来,我国的很多非营利组织都不符合国际上通行的对非营利组织的定义。沈原等把这种非营利组织脱胎于政府部门的现象称为“形同质异”(沈原等,2000);田凯将这种非营利组织的形式和运作的背离现象称为“组织外形化”(田凯,2002)。

<sup>②</sup> 根据我的实地调查,很多政府部门人员离退到非营利组织工作后,对非营利组织通过自身努力去获得资源的方式不适应。主要的不同是:在政府部门时是“别人求自己”,而在社会团体中是“自己求别人”。

我认为,基于中国社会的现实,对于福利模式比较准确的定位是“国家支配型的福利多元主义”模式(state-dominated welfare pluralism)。这个概念来源于艾沃斯和斯沃特立克(Evers & Svetlik, 1991: 17—18)。他们曾形象地把社会福利领域视为一个福利三角形,探讨了国家、市场、志愿部门和非正式部门在这个三角形中所处的位置。

如果国家在福利制度中充当中心的协调者角色,就被称之为“国家协调型的福利多元主义”(state-coordinated welfare pluralism),比如荷兰。如果国家的角色不仅是中心性的,而且处于绝对的支配性地位,就被称为“国家支配型的福利多元主义”,比如挪威。我国在相当长的时期内,国家力量都会在福利制度中发挥最为重要的作用,在此基础上不断利用市场和社会力量来进行补充协调,因此,国家支配型的福利多元主义模式将是我国在今后一段时期内的福利模式。

中国的非营利部门高度依赖于政府部门,在实际运作中被纳入到政府行政体系的现状,并不是二者关系建构的终极形态,而是处于变动中的。在中国未来的福利制度中,非营利部门将起到越来越重要的作用。这个判断来自于以下几方面的理由:

1. 政府具有主动对非营利部门进行权利让渡,提升非营利组织的行动权利的动力机制。诺斯在他的新国家理论中指出,国家在使统治者的租金最大化的同时,也具有降低交易费用以使社会产出最大,从而使国家税收增加的动力。统治者总是存在对手:与之竞争的国家或者是本国内部的潜在统治者。后者相当于市场上一个垄断者的潜在竞争对手。替代者越是势均力敌,统治者所拥有的自由度也就越低,选民所保留的收入增长的份额也就越大(诺斯,1994a: 27)。也就是说,当非营利组织过度政府化,严重阻碍了非营利组织获取资源的能力时,由于国家依赖于非营利组织获取的民间资源,从而也就直接影响了国家通过非营利组织获取的资源总量,同时也影响到了非营利组织帮助政府对弱势群体进行社会救助,帮助政府解决社会问题、缓解社会矛盾、化解生存危机的能力。这时,非营利组织的利益和政府的利益达成了一致。当政府意识到自己对非营利组织的过度介入实际上损害了自己的利益的时候,就会有足够的动力去主动约束自己的权力,赋予非营利组织更大的自主性,让非营利组织通过一定程度的自我管理,提高组织绩效,更加富有灵活性和创造性,从而更好地为政府分担责任。

2. 从组织领域中参与者的偏好来考虑。在非营利部门成立的初期阶段,捐赠人可能还没有广泛意识到非营利部门在很大程度上是受到政府约束的,当认识到非营利部门应该是民间事业,而不应该有政府过多参与的时候,参与者(包括海外和国内的捐助者)会用两种方式对政府的过度介入表示不满:一是“用脚投票”<sup>①</sup>,认为非营利部门只是表面上具有民间社会团体的外形,实际上是政府在运作,所以不对非营利事业捐款。这种行为减少了政府通过非营利事业所能获得的资源数量,也降低了非营利部门帮助政府分担责任的能力。二是如果谴责成本不是太高,参与者会直接从舆论上谴责政府对于非营利部门的过度介入行为,使政府介入在合法性上站不住脚,从而提高政府保持与非营利组织控制关系的维持成本。

3. 政府对于非营利部门的监督是有成本的,当监督成本大大高于监督收益时,监督行为本身就变成了不划算的事情。也就是说,监督行为受其有效性的约束。这当中涉及到信息不对称问题。非营利组织作为事件的亲历者,拥有对事件最完备的信息。政府作为监督者,由于监督成本和监督能力的问题,不可能获得关于事件的所有信息,因此,非营利组织有可能通过隐藏信息的方式,获得行动的主动性。

4. 由退休高级官员担任非营利组织的领导人,在增加了政府对于非营利组织的信任程度的同时,也大大提高了非营利组织与政府部门讨价还价的能力。退休官员不一定会惟命是从,他们有着自己的成就动机和人格上的独立意识,当他们不愿意完全依赖于政府的时候,也可能利用自己已有的政治资本和现任官员讨价还价,从而为非营利组织的发展获得更好的生存环境,争取到更大的行动权利。

<sup>①</sup> 这是经济学中的常用语。最初来源于对股份公司治理的研究,指股东不是通过股东大会正式的投票表决,而是直接以出卖股票的行为表达自己的意愿。后来泛指当事人不是通过正式程序,而是以退出的实际行动表示自己的选择。

#### 四、结语: 制度变迁时滞与福利制度转型

戴维斯和诺斯(1994)指出,即使出现了制度创新的预期收益大于制度创新的预期成本这种情形,也会因为制度变迁中的利益摩擦和阻滞因素,在原有制度与创新制度确立之间存在较长的时间间隔,这种时间间隔被称为制度变迁的时滞。<sup>①</sup>在戴维斯和诺斯看来,现存法律和制度安排的状态是影响制度创新的时间间隔长度的最重要因素。

在我国福利制度转型中,制度发明的时滞相对来说较短。因为西方福利国家的改革策略已经为我们提供了很多参考。福利国家关于在政府与非营利部门建构伙伴关系的理念和实践,关于非营利组织登记、注册和管理的相关法律规定,关于企业和个人对于非营利事业捐款实行企业所得税和个人所得税的全额免除等制度形式已经存在了。我们要做的在很大程度上是如何学习、引入和实施。

但是认知和组织的时滞相对来说较长。尽管目前政府已经认识到了非营利部门的重要性,却还没有明确意识到政府的过度介入给非营利部门的发展带来的负面影响。在国家的资源获取需求和社会控制需求这两个存在某种程度的矛盾性的需求中,国家更多地关注社会控制需求,关注如何更好地实现对于非营利组织的控制,而对非营利部门的绩效和能力建构重视不够。只有当政府的过度介入与非营利部门的发展之间的矛盾达到一定程度之后,政府才会考虑约束自己的介入行为,给予非营利组织一定程度的自主权。这个认知过程还相当长。

基于政府管理体制改革的目标和政府在原国家中心主义福利制度中所承受的财政与合法性的双重压力,政府将逐步在社会功能和法定权利方面向非营利部门实行让渡,扩大非营利部门的行动空间,进而形成政府与非营利部门在福利领域的合作关系。但在近期,由于中国社会的强国家弱社会特质,非营利组织的培育还有相当长的时期。现有的法律制度关于非营利组织的创立程序和管理方式的规定,对于非营利部门的发展也有较多限制。我国的非营利部门无论在整体数量还是自身能力建构方面,都还不足以承担起政府所释放出来的福利责任。在福利制度改革中,我们要防止在政府过早退出某些福利领域而非营利部门又没有能力介入制度的缝隙中,国民的福利水平受到影响。

在变革的初期阶段,政府可以从提供福利方式的转变入手,加强非营利部门在福利配送中的作用。在此基础上,逐步加大市场力量在福利资源分配原则中的比重,实现某种程度的福利私营化或市场化。在这个过程中,探讨国家、非营利部门、市场以及家庭之间在福利责任承担和服务提供中的权利与义务的重新分配问题是非常重要的。一定要给予不同的利益群体进行利益表达的制度性渠道。与此同时,政府应积极改变现有制度规则,为非营利部门的发展提供更为宽松的法律环境,给予更大的行动权利。非营利组织也应该加强自身的能力建构,实现内部管理的规范化。其中最为重要的是健全正式制度,包括奖励和晋升制度、对违规行为的惩罚制度、对组织成员工作绩效的考核与评估制度、财务制度、人员招聘和解雇制度以及对志愿人员的利用和管理制度、对组织领导人的监督与约束制度等等。

#### 参考文献:

- 戴维斯和诺斯,1994,《制度创新的理论:描述、类推与说明》,科斯等,《财产权利与制度变迁》,上海人民出版社。  
邓正来,1997,《国家与社会——中国市民社会研究》,四川人民出版社。  
弗里德曼,1986《资本主义与自由》,张瑞玉译,商务印书馆。  
——,1998《自由选择》,胡骑等译,商务印书馆。  
哈耶克,1997,《通往奴役之路》,王明毅等译,中国社会科学出版社。

<sup>①</sup> 戴维斯和诺斯把制度创新的总时滞分成4个部分:1.“认知与组织”的时滞,也就是从辨识外部利润到组织初级行动团体所需要的时间。2.制度发明的时滞,也就是发现新的制度安排所需要的时间。3.菜单选择时滞,也就是搜寻已知的可替换的菜单和从中选定一个能满足初次行动团体利润最大化的制度安排的时间。4.启动时滞,即从可选择的最佳制度安排和开始旨在获取外部利润的实际活动之间存在的时滞(戴维斯和诺斯,1994:316-320)。

- 莱斯特·赛拉蒙, 1998《非营利领域及其存在的原因》, 李亚平、于海编:《第三领域的兴起》, 复旦大学出版社。
- 林万亿, 1994《福利国家——历史比较的分析》, 台北: 巨流出版社。
- 诺斯, 1994a,《经济史中的结构与变迁》, 陈郁等译, 上海三联书店。
- , 1994b,《制度、制度变迁与经济绩效》, 刘守英译, 上海三联书店。
- 秦晖, 2000《从传统民间公益组织到现代“第三部门”》, 中国青少年发展基金会编:《处于十字路口的中国社团》, 天津人民出版社。
- 沈原、孙五三, 2000,《“制度的形同质异”与社会团体发育》, 中国青少年发展基金会编:《处于十字路口的中国社团》, 天津人民出版社。
- 孙立平、王思斌等, 1994《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》第2期。
- 田凯, 2001,《关于社会福利的定义及其与社会保障关系的再探讨》,《学术季刊》第1期。
- , 2002《组织外形化: 非协调约束下的组织运作——关于慈善组织与政府关系的个案研究》, 北京大学社会学系博士论文。
- 王振耀、白益华, 1996《街道工作与居民委员会建设》, 中国社会科学出版社。
- 吴忠泽、陈金罗, 1996《社团管理工作》, 中国社会科学出版社。
- 熊跃根, 2001,《转型经济国家中“第三部门”的发展: 对中国现实的解释》,《社会学研究》第1期。
- 杨团, 2000《中国的社区化社会保障与非营利组织》,《管理世界》第1期。
- 张曙光, 1999《张曙光经济学书评集》, 四川人民出版社。
- Abramovitz, Mimi 1986 “The Privatization of the Welfare State; A Review.” *Social Work*, July-august.
- Arrow, Kenneth 1998, Forward. In A. Weisbrod (eds.), *To Profit or Not to Profit: The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*, New York: Cambridge University Press.
- Evers Adalbert & Ivan Svetlik 1991, *New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Vienna: European Center for Social Welfare Policy and Research.
- Gidron, Benjamin, Kramer, Ralph & Salamon, L. M. 1992, *Government and The Third Sector*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Hawks, John 1997, *For A Good Cause: How Charitable Institutions Become Powerful Economic Bullies*, Secaucus NJ: A Birch Lane Press.
- Johnson, Norman 1987, *The Welfare State in Transition: The Theory and Practice of Welfare Pluralism*, Brighton: Wheatsheaf.
- Kamerman, Sheila B. 1983, “The Mixed Economy of Welfare: public and private.” *Social Work*, 28.
- Kamerman, Sheila B. & Alfred, J. Kahn 1989, *Privatization and the Welfare State*, Princeton: Princeton University Press.
- Kramer, Ralph 1981, *Voluntary Agency in the Welfare State*, Berkeley: University of California.
- Nathan Weber 1991, *Accounting for Governmental and Nonprofit Entities*, Homewood, IL.: Irwin.
- Rose, R. 1986, “Common Goals but Different Roles: the State’s Contribution to the Welfare Mix.” In R. Rose & R. Shiratori. (Eds.), *The Welfare State East and West*, New York: Oxford University Press.
- Salamon, L. M. 1981, “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action.” *Public Policy*, 29(3).
- 1992, *America’s Nonprofit Sector*, New York: the Foundation Center.
- 1994 “The Rise of the Nonprofit Sector.” *Foreign Affairs* 73(4).
- 1995, *Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Weisbrod Burton 1974 “Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in Three-Sector Economy.” In E. Phelps (eds.), *Altruism Morality and Economic Theory*, New York: Russel Sage.

作者系中国人民大学公共管理学院社会保障研究所讲师, 博士  
责任编辑: 张志敏