

# 非营利组织产生的理论背景及其活动空间

CNNIC 办公室 张建川

在不长的一段时间内，非营利组织呈燎原之势在中国迅速成长起来。而即便是在西方，虽然非营利组织的活动很早就开始了，但非营利组织作为一种现象和整体存在被人们认识到，并进而激发起人们的研究热情的时间却并不长。但是我们知道，它们在现代社会中所发挥的作用确是与日俱增，以至于有学者指出：推动社会进步的力量如果说 19 世纪是市场，20 世纪是政府，21 世纪则是非营利组织。黑格尔曾指出：存在的既是合理的。那么，这其中的道理就值得我们研究——为什么它会有如此迅猛的发展，背后的机制是什么？它发挥作用的空间又在哪里？

研究表明，非政府组织的出现，是政府与市场关系以及国家和社会关系演变的一种结果。因此，本文主要从“政府失灵与市场失灵”理论以及“国家与社会关系”的理论出发，进行一般性地阐释。

## 一、 市场失灵与政府失灵理论

市场经济的“教父”——亚当·斯密关于市场“看不见的手”的论述，提供了市场选择的理论基础。在亚当·斯密的体系中，藉由“理性人”的假设，每个人都追求自我利益的最大化，最终却能够导致社会整体福利的增进。也既是说，作为个人，他不必去考虑什么公共利益，也不必知道自己对公共利益有什么贡献，他只关心自己的安康和福利，在“看不见的手”的引领下，却比他自觉追求社会利益时更为有效。这是一套很精制的理论，在亚当·斯密后的近两个世纪里，经济学家们一直都在鼓吹应当顺应这一“合乎人性”的需求，建立起自由放任的体制。

但是事实证明，市场看来并不像它的设想者那样完美，市场也不是万能的，而是存在着一些不可自救的缺陷。它并不能有效率地提供具有非竞争性和非排他性的物品，也不能自我满足使自己有效运作的各项条件，还不能提供我们极为珍视的许多东西，如社会保障和心灵的宁静。因此，波斯纳指出“垄断、污染、诈欺、错误、管理不当、和市场中的其他的不幸副产品，在传统上都被看作市场自我管制机制的失灵，从而人们认为有必要对此进行公共管制（public regulation）”。具体地说，市场的失灵主要表现在：

- 1、 市场的垄断。虽然市场推崇的是自由竞争，但竞争本身不具有自我维持的

特性，技术的发展和市场的扩张及兼并活动的开展都易导致行业的垄断，一旦垄断形成，市场本身是无法克服的；

2、 由于“外部性”和“搭便车”行为的存在，市场几乎没有办法有效率地提供具有非竞争性和非排他性的物品；

3、 市场本身的顺畅运行需要一定的外部环境条件，如产权制度、司法制度等，这些是市场本身无法满足的外在的制度条件；

4、 收入分配的不公正。由于人们占有资源要素的不同和禀赋的不同，市场自由竞争的结果必然导致贫富的悬殊差别，而市场本身无力也不欲对之进行纠正；

5、 市场本身尚不具备预示、预测性，因而单靠市场本身难以把握及策划未来发展。

市场的失灵为政府的干预提供了经济学的基础。长久以来，人们对政府都寄予了厚望，认为全心全意为了公共利益服务的政府是纠正市场的利己自私一面的良药。因此，政府的规模越来越大，深入社会生活的触角越来越深，干预的力度也越来越大。以美国为例，诸如劳资关系、公共住房、社会保险和福利及其他诸如此类的领域，在 30 年代的大萧条之前几乎不存在，而现在却已经占据了主导地位。因此，伯尔曼会揶揄说“在所有西方国家，包括房屋在内的社团的、商业的和工业的财产，正日益受行政法调整，而个人所有者如未经政府的许可，则几乎不能种植一棵树或扩建他的厨房”。

引起政府管制急剧增长的理由很多，大致说来包括了以下几项：当垄断威胁到经济竞争时维护竞争；控制自然垄断、创造竞争和维护市场的制度基础；使公共产品、政治和文化避免市场的恶意侵扰；在微观和宏观层次上平抑市场波动；保障工人的物质条件和劳动合同；对天灾（包括市场引发的灾难性后果）及时反应并解决等。

但是，很不幸，市场的缺陷对于政府的干预来说，还仅仅是必要条件和而非充分条件，“并非在任何时候自由放任的不足都是能够由政府的干预弥补的，因为在任何特别的情况中，后者的不可避免的弊端都可能比私人企业的缺点显得更糟糕。”论断虽然激进一点，但它却表明了一个事实：与存在市场失灵一样，政府也存在失灵。“政府失灵”可能表现在以下方面：成本危机；效率损失；寻租行为及官僚作风等等。

尽管政府也存在失灵，但是我们必须承认，人们对政府的需求越来越大，这一方面是因为人类社会越来越多地面对经济萧条和社会问题，另一方面则是战后对政府的信心培育了对政府的需求。在这种需求和各种能力受到主客观条件限制的矛盾之间，如何寻找出路呢？

1997 年，世界银行发布报告“变革世界中的政府”，指出了两条战略方案：

其一，是将政府的精力更多地集中在反映政府核心使命的基础性工作（fundamentals）上，以大幅提高政府的有效性；

其二，是在基础性工作之外，广泛动员各种社会力量，利用授权、“合同外包”与“伙伴关系”等将社会其他组织甚至是私人组织吸引到提供公共服务的队伍中来，政府不必是唯一的提供者。

第二种思路已经从“治理与善治”理论中得到了很好的体现。世界银行1992年发布年度报告《治理与发展》（Governance and Development）；1996年，经济合作与发展组织（OECD）发布了《促进参与式发展和善治的项目评估》（Evaluation of Programmes Promoting Participatory Development and Good Governance），又首次正式提出了“善治”（good governance）的概念，由此，“治理”与“善治”成为九十年代以来西方学术界的主流话语之一。因为学者们相信，随着全球化时代的来临，人类的政治生活已经或者正在发生重大的变革，其中最引人注目的变化之一就是政治生活的重心正在从统治（government）走向治理（governance），从善政（good government）走向善治（good governance）。简要地说，治理想要表达的观点是：

治理意味着一系列来自政府，但又限于政府的社会公共机构和行为者。它意味着政府并不是国家唯一的权力中心，各种公共的和私人的机构只要行使的权力得到了公众的认可，就都可能成为在各个不同层面上的权力中心；

治理也意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这一自主网络在某个特定的领域中拥有相当的权威，它与政府在特定的领域中进行合作，分担政府的行政管理职能；

治理同时意味着，办好事情的能力并不仅局限于政府的权力，不限于政府的发号施令或运用权威。在公共事务的管理中，还存在着其他的管理方法和技术。政府有责任使用这些新的技术更好地对公共事务进行控制和引导。

因此，在市场这只“看不见的手”和政府“看得见的手”之间，还应该引入“第三只手”，即中间调节机制，这就是我们常说的非营利组织。它存在并发展的动力与源泉在于作为一种实现平衡的调节机制，这种平衡是随着社会经济的新发展，要求我们不断调整政府与市场的关系，在政府与市场之间需要保持的保持平衡和不断建立的新的平衡。塞拉蒙指出，社会中介组织的存在“是一种历史的偶然，但是也有其坚实的基础——市场机制局限中对公共需求的回应，政府机制局限中作为另一种独立的对市场缺陷的回应机制”。当然，作为一种中间调节机制，非营利组织也并非包医百病，它也会在其发展过程中出现这样、那样的问题，这是“一个进程的两个方面。”因此，市场、政府和非营利组织这三者间存在一个理想的互动过

程，这个过程无从加以固定的描述，它肯定受到各种客观条件的限制，是随着实践需要不断变化的。但，我们似乎可以明确“一个健全的市场、自主的社会和强大的国家”应该是我们追求的目标。我们似乎也可以有一条指导性的原则——即市场经济领域能自行解决的事务由市场解决；市场解决不了的可以由社会组织进行调整；社会组织也解决不了了再由国家干预。

## 二、 国家与社会理论

国家与社会关系的不同模式体现在政府与市场间的关系上，或者说，政府与市场的关系再上升一个层次就反映了国家与社会关系的模式。需要强调指出的是，这里的国家与社会都有其特定含义。“国家”主要指国家机构，带有政治的含义；“社会”则是指与国家相对的概念，指独立于国家机构的、不受国家直接控制的非官方领域。

黑格尔第一次清楚地表达了国家与社会的区别，他把“市民社会”与国家明确分开了，认为市民社会是居于国家和家庭之间的一种存在。在以后的发展中，如何处理国家与社会的关系大致有两种理论分野，即“国家至上论”和“社会至上论”。“国家至上论”者强调国家的强势地位，认为国家是至高无上的，在政治、社会和经济等所有领域都具有最高决定权。它要求国家对社会生活的全面干预，并否认国家体制内社会各种组织和利益团体间存在不同的利益要求和冲突，个人利益和集体利益必须纳入国家利益作为其一部分才有实现的可能性。后者则认为，社会实际上是以个人为中心的，个人由于其利益的诉求方有结社的需要，从而组成各种社会组织。国家当然也是这种社会组织的一种，因此其地位是从属性的，其作用则是及其有限的。对此，我们从大卫·休谟、亚当·斯密以来的各种文献里对国家作用的消极描述中可见一斑。

我们可以把前者眼中的模式归纳为“强国家—弱社会”模式，而把后者归纳为“强社会、弱国家”模式。虽然社会在其中的地位不同，但这两种诉求都有一个共同点，即“国家—社会”的两分法和二元对立模式。“强国家—弱社会”的态势我们都已亲身经历过，而“强社会、弱国家”模式虽然在保护公民权益、防止国家专权方面发挥了重要的作用（因为它要求的就是通过严格限制国家的活动领域来在国家与社会之间划出一条泾渭分明的界限），但是过于强调个人与市场的作用，会在一定程度上破坏社会团结、削弱了国家的管理能力。因此，越来越多的人士开始呼吁应该建立新型的国家—社会关系，避免社会的过度原子化的状态，避免国家、社会的两元对立，建立起政府与社会之间的合作关系，培养公民精神。博格和纽豪斯就此指出：“现代社会的两个主要的意识形态——个人主义和国家主义——都不能

在个人和国家之间创造富有意义的联系。其中任何一个都可能导致失范与异化，一个是因为社会丧失了位置，另一个则因为社会变得专横并全面侵入人们的生活。因此，两种意识形态都可能导致个人的无力感和缺少社会投入。”因此学者们现在越来越开始强调中间机构的重要性，强调“国家—社会—中介组织—个人”的三元互动模式，打破以前国家与社会“此消彼长”的“零和”博弈关系，也不再强调国家与社会间的制衡与对抗，而是引进“互惠”概念，达到国富民强的目的。

### 三、 非营利组织的活动空间

从以上分析可以看出，非营利组织发挥作用的空间很大，社会越发展，就越离不开这些活跃分子的参与。事实上，在发达国家，非营利组织的提供的公共服务以及对这些服务提供的资金支持，已经覆盖了从教育、科研、社会工作、慈善，到公共交通、为弱势群体提供融资、公益展览等广阔的领域。本文不拟对非营利组织的在具体领域内开展的工作展开讨论，如果从稍微抽象一点的意义上讨论，则非营利组织应该在以下空间内大显身手：

- 一、有效降低政府管理的成本；
- 二、弥补国家管理的漏洞；
- 三、有利于提高社会道德品质；
- 四、提供更具专业型、技术性的公共服务；
- 五、更具灵活性。

如何理解这五个方面？本文将在以后部分详细阐述。