

非政府组织的基本理论探讨

李 红 艳

[摘 要] 20 世纪 70 年代以来,非政府组织在全球范围内的迅猛发展,除了经济、社会、文化和历史的因素以外,还有重要的理论背景,如市场失灵理论、政府失灵理论、契约失灵理论、志愿失灵理论、公民社会理论、现代治理理论等,都是非政府组织生存与发展的重要理论依据。

[关键词] 非政府组织;基本理论;市场失灵;政府失灵;公民社会

[中图分类号] D01 [文献标识码] A [文章编号] 1672-7320(2009)03-0360-05

20 世纪 70 年代以来,非政府组织在全球范围内得到了迅猛发展。美国约翰·霍普金斯大学的萨拉蒙教授基于对 22 个国家的分析指出:“世界上几乎所有的国家里,都存在着一个由非营利组织组成的庞大的非营利部门。”^[1](第 10 页)同时,无论是在发达国家还是在发展中国家,非政府组织都致力于解决各种社会问题,积极参与各级各类公共事务,在各国经济、社会、文化、环保、社会保障等广泛的领域乃至国际舞台上发挥着越来越重要的作用。非政府组织发展呈现出良好的态势。究其原因,除了经济、社会、文化和历史的因素以外,非政府组织发展还有其重要的理论背景。

(一)市场失灵理论

经济学基本原理告诉我们,在一定条件下(即完全竞争、完全信息等条件),市场可以有效地配置社会资源。然而在现实生活中,这些条件很难得到一一满足,因此,市场经济的自发运行会带来一系列的问题。首先,市场不能向社会有效地提供公共物品。由于公共物品在消费上具有非竞争性、非排他性和不可分割性的特征,它的提供者很难将不花钱的人排除在外,并且难以通过收费等方式弥补其供给成本,如导航灯塔、国防等公共物品。这就导致在公共物品的消费方面“人人都希望别人出钱,自己‘免费搭车’”的现象普遍存在,因而对这类公共物品就难以进行私人经营,因为它无法获得市场定价,这就意味着公共物品无法通过市场体系获得有效的供给。其次,市场无法解决生产或消费的外部性问题。一方面,一个社会主体的生产或消费行为增加了其他社会组织或个人的福利,而行为者却无法通过市场得到相应补偿;另一方面,某一社会主体的生产或消费行为造成其他主体或个人的福利损失,行为者却没有为此付出成本或进行补偿。此外,在市场经济中,由于市场供需的不完全一致或不平衡性,还存在着由供需矛盾导致的“市场失灵”现象。这种“市场失灵”表现为购买力较弱的群体的需求往往被市场所忽视,从而形成了市场在保证社会公正性方面的失灵。

纠正和克服“市场失灵”,一方面需要政府的宏观调控和干预,尽管政府也存在着失灵,但市场经济国家的经验证明政府干预是纠正“市场失灵”的有力方式;另一方面也是目前各国普遍采用的方式,就是允许各类非政府组织的介入和参与。由于非政府组织自身的特点以及它们提供公共物品和公共服务志愿性地满足集体或公共利益的目标,使得它们能够在上述方面弥补市场的不足甚至比市场更有效率或者更能体现社会的公正性。如教育领域的非政府组织可以针对购买力有限的群体开办一些学校,以减轻他们的负担,满足他们的求学愿望;即便是教育费用高于公立学校的某些教育机构也具有较强的公益

性,因为它们可以帮助政府解决部分学生的入学问题,节约政府所掌握的资源,使政府有更多的力量解决贫困家庭子女的入学问题^[2](第29页)。因此,“市场失灵”就成为不以营利为目的的非政府组织产生和发展的重要前提和基础。

(二)政府失灵理论

为了纠正市场失灵,各国政府采取了一系列干预行为来调节市场机制。早在20世纪初期,西方各国政府就采取了干预措施,逐步强化国家管理公共事务的职能,并以此作为市场机制的补充。20世纪30年代,英国实行的凯恩斯主义经济政策,美国实施的“罗斯福新政”,就是政府干预经济的有力例证。在当时的历史条件下,政府干预经济有力地保证了各国经济的迅速恢复和稳定发展,在某种程度上弥补了市场缺陷,纠正了市场失灵。然而,政府本身的行为也有其内在局限性,政府同样会失败;市场解决不好的问题,政府也不一定能解决得好,而且政府失败将给社会带来更大的灾难,造成更大的资源浪费。随着社会的进一步发展,政府干预也逐渐陷入困境,产生了许多新问题。如从20世纪70年代开始,西方国家出现的“滞胀”现象以及其他社会经济问题,正是政府过度干预、政府失灵的集中表现。因此,从20世纪70年代末80年代初开始,西方各主要市场经济国家的政府都致力于寻找克服“滞胀”现象以及政府过度干预所产生的其他问题的途径,于是他们纷纷采取了放松管制、减少干预的措施。英国撒切尔政府1979—1983年的政策、美国里根政府1980—1984年的政策以及联邦德国科尔政府1983—1987年实施的政策等,都是政府开始从直接干预的市场中退却的重要表现。与此同时,欧洲等一些高福利国家,在实行了几十年的“从摇篮到坟墓”的社会福利政策后,在20世纪下半叶遭到冲击。国家财政的拮据足以证明国家完全承揽的福利政策是行不通的,仅靠政府的力量是不能解决所有社会问题、满足全社会对公共物品的需求,因而在市场经济国家普遍出现了“政府失灵”现象。这就在客观上促使人们在分析政府与市场关系问题时,从原来对市场缺陷和市场失灵的关心转向对政府行为局限性及政府失灵的关心。这就为其他组织(非政府组织)机制的介入提供了前提条件^[3](第52页)。越来越多的公共机构将服务以契约的形式交给非政府组织来完成^[4](第20-52页)。非政府组织开始快速地在世界各国的社会经济生活中,承担起了政府和市场难以承担或不宜承担的某些社会经济或文化功能;同时,也正是非政府组织的参与,使得提供服务的成本不断降低,服务质量不断提高,并在很大程度上增加了服务资源的配置效率,使得服务与顾客的需求更好地匹配^[2](第31页)。因此,“政府失灵”同样解释了由非政府组织提供某些公共物品的必要性,成为各国非政府组织求得生存和发展的重要理论依据。

(三)契约失灵理论

在市场经济条件下,市场不仅在提供公共物品时存在着“失灵”,而且在提供私人物品时也存在着功能缺陷。由于市场的信息总是不完全的,客观上存在着生产者和消费者的信息不对称,因此,在生产者和消费者之间仅仅依靠契约难以避免出现生产者坑害消费者的机会主义行为现象,造成“契约失灵”。

经济学理论认为,在市场经济条件下的某些领域,由于产品和服务的购买者并不是最终消费者,而只是中间环节;或者由于产品和服务本身的性质太复杂、太专业,导致消费者对它的质量难以做出评估。例如,捐款者很难判断慈善机构的表现,因为捐款者“购买”的服务是让第三者受惠,等等;而在医疗保健市场上从业人员为患者提供的产品和服务因其较强的专业性与复杂性,患者不能直接对从业者的质量作出评判,不知道从业者的行为是否正确,因而很担心从业者的营利动机会产生不良的结果。这就是通常所说的消费者与生产者之间的信息不对称及其带来的后果。信息不对称使消费者往往缺少足够的信息来评估产品和服务的质量,这就使得他们往往在最初不能达成最优的契约,即使契约达成,也很难让它得到真正实施。在这种情况下,由营利性组织构成的市场竞争只能是无效率的,生产者完全有可能通过提供劣质商品来获取额外的收益,甚至出现逆向选择问题,即劣质商品把优质品逐出市场的现象,这就是契约失灵。契约失灵现象的存在,同样为非营利组织提供了广阔的空间。

非政府组织因其服务大众的宗旨,不以营利为目的,主要开展各种公益性或互益性社会服务活动,其运作动机与营利组织不同,尤其是它们不需要在质量上做手脚^[2](第27页),因而它们在提供产品和

服务时就不存在借信息不对称之机侵占消费者福利的可能。非政府组织是消费者无法通过通常的契约方式来监督生产者(即“契约失灵”)时的一种制度反应,因为消费者更喜欢不以营利为目标的组织,更容易也更愿意购买由这类组织提供的能够保证质量的产品和服务。因此,对于诸如再分配的慈善福利事业、提供复杂的个人服务、服务的购买者和消费者分离、存在价格歧视等情况下的产品和服务的供给可以交由非政府组织来履行。可见,契约失灵理论更多地关注非政府组织本身的特性,解释了由非政府组织提供某些私人物品的必要性及其优势,并成为市场失灵理论和政府失灵理论的有力补充。

(四) 志愿失灵理论

志愿失灵理论又被称作第三方管理理论,它是由美国著名的非营利组织研究专家萨拉蒙针对美国的社会现实以及市场失灵、政府失灵和契约失灵理论的局限性而提出的又一重要理论。

该理论的主要内容是:在“第三方管理”模式中,联邦政府在提供具体的社会服务的时候,更多地依靠州、市、县和大量的第三方机构——大学、医院、行业协会及其他非政府组织代其实施政府功能,而政府则主要为第三方机构提供资金和制度保障,这既使政府在公共福利提供中的作用得到了增强,又避免了政府官僚机构的无限扩张^[5](第 33 页)。它强调的是政府与非政府组织的合作与互补,而不是替代。

在萨拉蒙看来,非政府部门与市场和政府一样也有其局限性,也会产生失灵,即“志愿失灵”,这也是作为服务提供者的非政府组织自身所固有的缺陷。他认为,非政府部门的固有局限性主要表现在四个方面^[6](第 255-275 页):慈善事业的供给不足,即慈善捐款的数目与非营利部门实际支出之间有着相当大的缺口;慈善事业的特殊主义,即它们所服务的对象一般是某些特定的社会群体,结果一部分群体可以享受到完善的各种服务,而另一些往往是最需要帮助的群体的利益却被忽视,并由此导致资源的浪费;慈善组织的家长式作风,即那些控制着慈善资源、掌握非营利组织经济命脉的人拥有资源的使用、项目的安排等权力;慈善事业的业余性,即非政府组织的工作通常由那些富有爱心的业余人员来做,这就不可避免地会影响到服务的质量。

上述非政府组织的弱点恰好是政府组织的优势。政府因其掌握着全社会的资源,能够通过立法、运用民主政治程序等方式较好地克服非政府组织或部门的缺陷;而非政府部门则具有较强的灵活性,能够提供多样化、个性化或者较小范围内的服务等优势。所以,政府和非政府组织在各自组织特征方面形成了良好的互补性,政府和非政府组织之间应建立起合作关系。首先由非政府部门作为最初的公共服务的提供者,在其提供的服务不足或者当社会自发的机制无法使非政府部门获得足够的资源时,政府再进一步发挥作用并给予资源上的支持。因此,志愿失灵理论同样证明了发展非政府组织的必要性。

(五) 公民社会理论

公民社会理论形成的前提是国家与社会的二元划分,即承认存在着国家与社会、政治与经济的分离,以及在此基础上形成的公共领域和私人领域,这也是西欧和美国资产阶级反对专制主义国家和重商主义国家、用以捍卫个人自由和权利的重要武器^[7](第 59 页)。

公民社会就是公民在官方政治领域和市场经济领域之外自愿结社、自由讨论公共问题和自主从事社会政治活动而自发形成的不受干预的活动领域,它包含一组特定的权利和保障权利实现的社会制度。首先,公民社会是一种非官方的公共领域,它介于私人领域和公共权威之间,它是各种公众聚会场所和民间舆论交流平台的总称,公众在这一领域可以对公共权威、公共政策和其他共同关心的问题自由的、理性的、批判性的讨论并作出自己的评判。其次,公民社会是国家和市场之外的所有民间组织(非政府组织)或民间关系的总和,这些组织都是建立在成员基于共同利益或信仰而自愿合作的基础之上的社会团体,具有明显的志愿性与合作性特征。此外,公民社会理论强调国家公共管理活动应对全体社会成员公开,并要时刻接受社会公众的监督 and 约束,即公民社会的公开性与开放性,这也是保障公民在公共领域的参与权顺利实现的前提条件^[8](第 34 页)。

公民社会的上述特征涵盖了国家和市场之外的所有民间组织或民间关系。因而,公民及其所结成的各种公民社会组织或民间组织就成为公民社会的主体^①。非政府组织或非营利组织因其自身的民间

性(非政府性)、非营利性、志愿性、自治性和自主性等特征而成为最主要的公民社会组织或公民社会部门;另外,由于公民社会与非政府组织或非营利组织的作用及其与国家和社会的关系等理论问题有很多共同点,因此,公民社会理论与非政府组织研究的关系越来越密切,形成了合流的趋势^[7](第61页)。

(六)现代治理理论

治理理论是在对政府与市场、政府与社会、政府与公民这三对基本关系的反思中产生的,并且在全球范围内引起了广泛的重视,成为各国公共管理的重要价值理念和取向。

治理就是各种公共的或私人的机构管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,它既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式的制度安排。它有四个特征:治理是一个过程;治理过程的基础是协调;治理既涉及公共部门,也包括私人部门;治理体现的是持续的互动^②。当代条件下,治理已经实际上是政府寻求与社会合作、实现双赢的一条新的途径。首先,治理主体的多元化。治理理论认为,政府并不是国家唯一的权力中心,私营部门、第三部门(如非政府组织、志愿性组织等)同样是合法权力的来源。其次,治理主体之间责任界限的模糊性和相互依赖性。治理理论认为,政府与社会、政府与市场、公共部门与私营部门和第三部门之间存在着相互依赖与合作伙伴关系。因此,治理理论特别强调各治理主体之间的合作与共赢,提倡通过协商对话、谈判等方式加强相互之间的互利合作,模糊它们之间的界限。最后,自主自治的网络体系的建立。治理理论所强调的治理主体的多元化以及多元化主体之间的相互依赖与合作关系,必然会形成一种自主自治的网络,各个治理主体在这一网络中通过各自的优势和拥有的资源分担各种公共事务和责任,发挥其作用,以最终在全社会范围内建立一种公共事务的管理联合体,提高公共产品和服务的整体效率^[9](第47-50页)。

治理理论作为一种新的公共管理理论,着重强调的是政府与社会、政府与市场、公共部门与私营部门和第三部门之间的合作和互动,追求的是一种通过各种力量和资源的整合达到“善治”的社会体制。因此,治理理论对我们重新认识和理解政府、市场与公民社会间的相互关系以及公民社会组织特别是非政府组织的产生和发展具有重要的理论意义。治理理论研究的问题都是建立在公民社会的基础之上的,其“提出实际上是为第三部门亦即非政府组织在理论上谋得了一个合法的地位”^[7](第66页)。

(七)合法性基础

有学者认为,“合法性”包含有“合法律性”之意,即一个行为或者一个事物的存在符合法律的规定^[10](第17-34页)。在论及非政府组织的合法性时,笔者也持同样的观点。因为在国际法、地区盟约、中国以及其他国家的有关法律或规定中都无一例外地体现了这一含义。

第一,国际法的规定。1948年12月10日,联合国大会全体会议通过的《世界人权宣言》,是战后联合国通过的第一个关于人权的专门性国际文件,是有组织的国际社会第一次就人权和基本自由作出的郑重宣言。该《宣言》的第20条明确规定“人人有权享有和平集会和结社的自由”^③,保护个人和平集会与结社的权利。该《宣言》虽然不是一个强制性条约,但它对国际法的发展有重大的影响,对推动世界人权事业的进步和发展具有重大而积极的意义。该《宣言》使得结社自由成为国际法中重要的人权内容,并使得保护结社自由成为国际人权法中最为重要的原则之一。

1976年3月23日生效的《公民权利和政治权利国际公约》是一个更具有普遍约束力、缔约国已超过140个国家的国际多边条约。该条约第21和22条分别规定保证和平集会和自由结社的权利^④。该公约得到了国际社会以及世界各国的普遍认同,它与《世界人权宣言》和《经济、社会及文化权利国际公约》一起,被通称为“国际人权宪章”。保护个人的结社自由既是国际人权宪章的共识和立场,也为“各国通过正式法律法规的途径赋予非政府组织正式的法律身份,并使其具有有效运作的自由和权利,以确保参与该组织的公民有充分的法律空间来行使自己的自由结社权”^⑤提供了必要的支持。

第二,区域性盟约的规定。一些区域性盟约的人权文件也都有公民享有结社自由权利的规定,如1950年《欧洲人权公约》第11条第1款列入的“结社自由”;1961年《欧洲国际宪章》第5条和第6条对

结社自由和社会组织权利的明确规定;同年《美洲人权公约》第 16 条第 1 款的保证公民“和他人结社的权利,以促进、行使与保护个人在政治、经济、宗教、社会、文化、职业、劳工或其它性质的协会中的合法利益”^⑥的规定;等等。所有这些都已成为上述地区各国非政府组织发展的重要法律依据。

此外,中国以及其他各个国家的宪法和法律都有明确的关于集会结社自由的规定,各国宪法或法律对公民的集会结社行为给予支持和保护。这就使中国以及这些国家的非政府组织发展获得了法律支撑,并促使各国的非政府组织获得了快速的发展,成为各国经济、社会、文化等领域的一支重要的新生力量,发挥着越来越重要的作用。限于篇幅,这一问题将在其他研究中详细论述。

注 释:

- ① 参见何增科:《公民社会是否就是“公民的社会”》,载 <http://www.CHINA.com.cn>, 2005-07-26。
- ② 参见俞可平:《中国公民社会的兴起及其对治理的意义》,载 <http://www.comment-cn.net>, 2006-08-16。
- ③ 参见联合国:《世界人权宣言》,载 <http://www.humanrights-china.org>, 2005-07-26。
- ④ 参见联合国:《公民权利和政治权利国际公约》,载 <http://www.humanrights-china.org>, 2004-07-15。
- ⑤ 参见马庆钰:《非政府组织何以能够生存与发展》,载 <http://www.people.com.cn>, 2006-07-09。
- ⑥ 参见《美洲人权公约》,载 <http://www.humanrights-china.org>, 2004-07-17。

[参 考 文 献]

- [1] [美]莱斯特·M. 萨拉蒙等:《全球公民社会——非营利部门视野》,贾西津等译,北京:社会科学文献出版社 2002 年版。
- [2] 王 名、刘培峰等:《民间组织通论》,北京:时事出版社 2004 年版。
- [3] 文 军、王世军:《非营利组织与中国社会发展》,贵阳:贵州人民出版社 2004 年版。
- [4] Salamon, Lester M. 1995. *Partners in Public Service: Government—Nonprofit Relations in the Modern Welfare State*. Baltimore, M. D.: Johns Hopkins University Press.
- [5] 陆道生等:《非营利组织企业化运作的理论与实践》,上海:上海人民出版社 2004 年版。
- [6] Salamon, Lester M. 1981. “Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action,” *Public Policy* 29(3).
- [7] 王建芹:《非政府组织的理论阐释》,北京:方正出版社 2005 年版。
- [8] 吴东民等:《非营利组织管理》,北京:中国人民大学出版社 2003 年版。
- [9] 周义程:《治理理论与我国第三部门的培育》,载《南京行政学院学报》2003 年第 3 期。
- [10] 谢海定:《中国民间组织的合法性困境》,载《法学研究》2004 年第 2 期。

(责任编辑 叶娟丽)

A Fundamental Analysis on the Theory of Non-Government Organization

Li Hongyan

(School of Politics & Law, Shanghai Business College, Shanghai 200235, China)

Abstract: Since 1970s, Non-Government Organization (NGO) has grown rapidly worldwide. Besides reasons of economy, society, culture and history, such theories as market failure, government failure, contract failure, voluntary failure, citizen society, modern governance and legitimacy all make up of their theoretical backgrounds.

Key words: Non-Government Organization (NGO); fundamental theory; market failure; government failure; citizen society