

[文章编号] 1009-3729(2013)03-0065-05

脱耦与耦合:草根非营利组织生存逻辑反思

王崇

(郑州大学 公共管理学院, 河南 郑州 450001)

[摘要]草根非营利组织在提供社会服务、示范引导非营利组织发展方面具有不可替代的功能。与其他类型组织相比,草根非营利组织面临由组织成员、组织资金的社会捐助者或内部筹集者、组织管理层、服务的使用者——社会公众或特定社会群体、组织的业务主管部门及监管部门、媒体或舆论批评者等——所组成的相对特殊的组织场域。基于社会结构分析法,运用组织社会学、新制度主义、布迪厄场域理论对其进行分析可知,草根非营利组织在生存中面临着制度逻辑与效率逻辑双重逻辑叠加和冲突,表现为脱耦与耦合两种具体生存逻辑。在脱耦状态下草根非营利组织出现公益异化,产生信任危机,并面临官僚制与公益效率低下双重问题。因此,需要从完善治理结构、夯实信任基石、注重过程服务、提高公益效能等方面进行反思与提升,从而实现其制度逻辑与效率逻辑的平衡统一。

[关键词]非营利组织;生存逻辑;脱耦;耦合

[中图分类号] D632.9 **[文献标志码]** A **[DOI]** 10.3969/j.issn.1009-3729.2013.03.013

国家“十二五”规划明确指出,坚持培育发展和管理监督并重,推动社会组织健康有序发展,发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用;重点培育、优先发展经济类、公益慈善类、民办非企业单位和城乡社区社会组织;完善扶持政策,推动政府部门向社会组织转移职能,向社会组织开放更多的公共资源和领域,扩大税收优惠种类和范围。^[1]从当前我国非营利组织的发展状况看,各类草根非营利组织呈现出发展规模与水平不断提高的趋势,但仍面临生存场域主体多元、治理结构不完善、公益效率较低、公信力有待提升等问题。鉴于草根非营利组织不仅可以在区域内、行业内具体地发挥作用,而且在整个国家非营利组织发展进程中具有重要的示范、带动意义,因此,重视我国草根非营利组织的生存与发展研究具有重要现实意义。

当前,学术界和实务界对于草根非营利组织的研究多集中在如下几点:一是对于草根非营利组织登记注册及法人化的研究,如韩恒^[2]认为,基层草根组织是否注册在一定意义上并不影响其活动的开展,尤其对于互益型草根非营利组织,夸大其登记注

册问题实际上是一个“假问题”;二是对于草根非营利组织的绩效评价探索,如王智慧等^[3]从绩效评价管理角度研究草根非营利组织问题而建立的一套八维度绩效评估指标体系,邓国胜^[4]的非营利组织的APC评估理论等。而从草根非营利组织生存的组织场域进行考察,沿着其生存的内在逻辑进行反思性研究相对较少。因此,本文拟在对草根非营利组织生存场域进行考察的基础上,分析其组织运行中的制度逻辑与效率逻辑,探讨其生存逻辑,从反思中得到启示。

一、概念与分析:草根非营利组织及生存场域

1. 草根非营利组织及分类

(1)从“三个部门”视角看非营利组织。研究草根非营利组织需要从广泛的视角进行切入,首先要明晰非营利组织的兴起背景与内涵。对于非营利组织内涵的界定,学术界和实务界从不同角度进行了界定。如王名^[5]认为,非营利组织(nonprofit organization, NPO)是一种不以营利为目的,主要开展各种

[收稿日期] 2013-05-18

[作者简介] 王崇(1988—),男,河南省漯河市人,郑州大学硕士研究生,主要研究方向:行政管理。

志愿性的公益或互助活动的非政府的社会组织。他强调非营利组织的非营利性、志愿型、互助性特点,具有借鉴意义。

事实上,对于非营利组织的理解可以从更为广泛的意义上结合我国实际进行考虑。非营利组织产生和运行的根本目的在于为社会提供公共产品与服务,弥补政府、市场失灵与不足。非营利组织的兴起与发展同近当代公民社会的不断兴起紧密相关。按照政府、市场、社会构成的“三个部门”分析框架,在社会功能视野下,我国非营利组织的内涵应根据实际情况适度加以拓展。从某种程度上可以认为,具有社会功能、不以营利为目的、非政府性、志愿型的合法性组织都可以被视为非营利组织。

(2)草根非营利组织的分类。美国霍普金斯大学莱斯特·M·萨拉蒙教授^[6]认为,非营利组织具有如下属性:组织性、私有性、非营利性、自治性、自愿性。笔者认为其对非营利组织的功能和性质进行了系统的界定,具有重要意义。不过,正如韩恒^[2]认为的那样:按照此种分类,在我国完全符合上述标准的非营利组织几乎是不存在的。因此,我们也不要求非营利组织完全合乎以上属性。以时间界限作为维度,可以对我国的非营利组织作一个大致的区分:一是从改革开放前延续至今的组织,如事业单位、八大人民团体、25家免于登记的社团、城市社区组织、农村村委会等;二是改革开放后新注册的社团、民办非企业单位、单位或社区内部无需登记的社会组织以及相关兴趣组织等。可见,随着经济社会不断发展与公民社会的逐步兴起,草根非营利组织作为改革开放以来尤其是近些年来新兴的非营利组织类型逐渐在社会领域发挥作用。

之所以称之为草根非营利组织,某种意义上是为了凸显此类组织的非官办色彩,可主要分为公益性和互益性两种组织类型(见表1)。除具备非营利组织一般属性之外,其主要有如下4个特点:一是官办色彩很淡或纯粹民间举办;二是经费来源于捐助或内部筹集;三是活动范围的区域性或群体的特定职业、兴趣色彩;四是对于整个社会组织发展具有较强的示范、带动意义。

表1 草根非营利组织分类

分类	成员特点或组织价值	活动范围	经费主要来源
公益性组织	基于社会救济或公平	区域或全国性	社会捐助
互益性组织	基于共同兴趣或利益	组织成员内部	内部筹集

2. 草根非营利组织生存的组织场域分析

(1)组织场域。法国著名社会学家皮埃尔·布迪厄提出了一个具有广泛影响力的场域(field)理论,其曾如此描述这一概念:“我将一个场域定义为位置间客观关系的一网络或一个形构,这些位置是经过客观限定的。”^[7]作为一种社会组织,探究草根非营利组织的生存逻辑,可以运用组织场域分析作为前提和基础。

另外,组织分析的新制度学派代表人物之一约翰·W·迈耶在研究美国教育问题中联邦政府和州政府教育行为特点时发现:教育是每个州的责任,联邦政府没有管理教育的行政权力,但是在美国各州的现行教育体制中,其结构和制度却是非常的相似。^[8]于是作者提出这样一个观点:联邦政府在提供给各州教育财政支持的同时提出了各种制度化的要求,我们可以从组织与其所处的环境之间的关系中发现和解释问题。可以看出,从生存场域或组织环境这一视角研究草根非营利组织的生存逻辑具有理论必要性与现实可行性。

(2)草根非营利组织场域的特殊性。就草根非营利组织而言,其面临着相对而言较为复杂的组织场域,按照布迪厄场域理论的理论要义,在公益型或互益型草根非营利组织的生存场域中存在如下几个具备联系、含有力量的关键主体:草根非营利组织的一般成员、资金捐助者或内部筹集者、管理层、服务的使用者——社会公众或特定社会群体、业务主管单位及监管部门、媒体或舆论批评者。

从某种程度上看,在现实的草根非营利组织运行过程中,管理层、成员、捐资者、服务使用者对于草根非营利组织的发展更多的持积极主动态度,因为只有草根非营利组织取得良好的运行自己才会从中获取价值或成就感。主管单位、监管部门对于草根非营利组织的生存与发展既有积极态度,更有审视、监督的一面。由于草根非营利组织拥有社会捐赠者或内部资金筹集者,具有一定的资金积累能力,如公益型慈善组织,其组织运行透明度等问题往往容易引起社会和媒体的关注,这样一来,其运行中暴露出的公益腐败等问题往往会被公众和媒体置于更为严格的道德考量之中,甚至产生“放大效应”。因此,从某种意义上来看,舆论媒体及社会公众扮演了监督、批判者的角色。根据以上分析,笔者将草根非营利组织的组织场域状态进行了梳理,大致情况如图1所示。

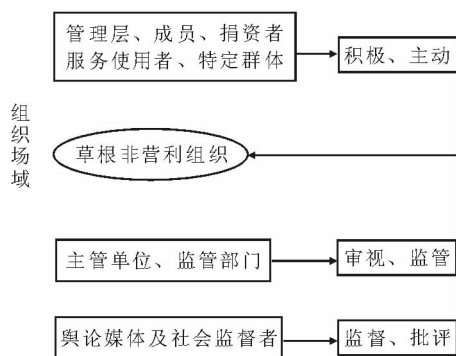


图1 组织场域状态图

二、叠加与冲突:草根非营利组织运行中的制度逻辑与效率逻辑

1. 制度同形与技术理性

如上所述,迈耶在研究美国教育问题时发现这样一个问题:联邦政府通过财政拨款吸引各州学区接受其规章和约束,各地方学校为了满足要求制定了很多规章制度,这些规章基本相同,呈现出了制度同形趋势,而现实中学校的实际运行往往与制度是分离的。^[8]这引起了我们对于草根非营利组织运行现状的反思。

譬如在草根非营利组织登记注册过程中,很多公益型组织面临注册、运行过程中的制度同形问题,根据我国《民办非企业单位登记管理暂行条例》相关规定,民办非企业单位在“双重管理体制”之下既需要国务院或地方政府民政部门的登记管理,又需要找到相关联的业务主管单位。因此,注册和发展公益型非营利组织需要相关条件的满足,重源头审批、轻过程监管带来了现实中部分公益型草根非营利组织的制度同形问题。与此同时,根据组织理论,草根非营利组织的持续运行离不开资金、人力资源等的支持,其生存与发展同样出现了大多数组织发展过程中所伴随的技术理性导向,在制度同形情境下呈现出技术理性趋势。具体而言,多数草根非营利组织在运行中尝试运用现代工商管理理念,考虑组织的成本收益,最大化地降低组织运行成本,尽可能地获取税收优惠支持,以此提高资金积累和利用水平,促使组织更好地发展。

2. “二元悖论”:组织运行中的制度逻辑与效率逻辑

如上分析,制度同形与技术理性在新制度主义视角下呈现出草根非营利组织运行中制度逻辑与效率逻辑的叠加和冲突,从某种意义上产生了“二元悖论”。

按照组织分析新制度学派的观点,草根非营利组织的生存既面临着制度环境,同时又面临着技术环境。其中制度环境基于组织的合法性维度,如政府政策、制度、社会风俗、文化期待、公众观念等因素对草根非营利组织的外在影响,从某种程度上构成了“铁笼效应”;技术环境基于组织的效率维度,也即组织的成本收益考虑,如对社会捐赠者的资金实现保值增值、充分利用,对组织成员的内部筹集资金实现有效监督管理,更好地为全体成员服务。

就草根非营利组织而言,一方面要力图满足“双重管理”、“分级负责”体制下的条件约束,表现为组织对监管单位、捐资者、社会公众或特定群体负责,以满足组织生存所必须的合法性认可,达到制度逻辑层面的要求;另一方面又要在项目的开展中尽可能地考虑成本和收益,虽然组织的项目与活动不以营利为目的,但可以有正常合法的盈利活动,为组织的后续发展积累资本,因此需统筹考虑组织发展的内在效率和长远建设。

三、脱耦与耦合:草根非营利组织的生存逻辑

从草根非营利组织的生存场域分析到草根非营利组织生存过程中所面临的两重逻辑叠加,环环相扣,因果相连。笔者认为,从某种程度上看,正是在这样的情境下草根非营利组织的生存呈现出了脱耦与耦合两种具体的逻辑表现形式。

1. 理论:两种生存逻辑

按照组织分析的新制度主义观点,脱耦意味着组织的非耦合状态,即组织的正式规则、“墙上的规章制度”与组织的一些具体实践并不完全一致。在现实的草根非营利组织运行过程中,组织的正式规则与员工的实际做法往往呈现一定程度的分离,由制度与实践之间的强关系转变为弱关系。而耦合则表明,组织的正式规则与实际的运行呈现出了较为明显的一致性。

从制度逻辑和效率逻辑两种逻辑思路的区分来看,草根非营利组织在运行过程中不可避免地需要面对这两种逻辑的冲突与协调,需要尽可能实现二者的平衡和统一,亦即既要实现政府层面对于组织运行的认可、社会规范的遵循、公众期待的满足,又要实现组织发展的效率,尽可能多地获得税收优惠支持,降低资金使用成本,以获得更好的发展。结合草根非营利组织生存的组织场域特点,笔者列举出法人治理结构、财务透明度、内部成员满意度、公众满意度、媒体

评价等几个重要参考维度进行表述,其脱耦与耦合的表现情况可以大致归纳为表2。

表2 脱耦与耦合

分类	法人治理结构	财务透明度	内部满意度	公众满意度	媒体评价
脱耦	无或虚假	较低	较为不满	较为不满	批评质疑
耦合	有	较高	实现共赢	较为满意	普遍赞誉

2. 现实:生存逻辑的具体考察

具体而言,在现实状态下草根非营利组织表现为两种生存逻辑,由于通过脱耦状态下组织运行状态的呈现可以反观耦合状态下的组织运行情形,因此下文着重就脱耦状态下草根非营利组织的具体表现进行论述。

(1)公益异化与信任危机。公益异化与信任危机是草根非营利组织治理过程中所面对的一个难题,也往往是在效率逻辑主导下其组织运行所产生的问题之一,突出表现形式为项目走样、内部利益、黑箱操作等。之所以产生公益异化与信任危机,很大程度上是因为组织运行中未能处理好委托—代理关系。由于草根非营利组织的资金支持者、资金管理者、服务使用者分别表现为三个不同的主体,尤其是部分新兴的规模和范围较小的草根非营利组织的法人治理结构还不健全,尚未形成董事会与独立董事共同参与下的自主治理与协同治理模式,缺乏信息披露与发布的常态化渠道。在此背景下,组织的财务运行等往往面临黑箱操作问题。比如,在2002年丽江妈妈联谊会与美国妈妈联合会的诉讼案中,查出胡曼莉借收养孤儿之名谋取私利,挪用善款90余万元。又如,近期“郭美美事件”的舆论争议引起了整个国家慈善行业内的公众信任危机。另外,部分草根非营利组织在发展中出现了自主利益导向趋势。

(2)官僚制与公益效率低下。一般认为,公益性是非营利组织的核心能力。公益是目的,效率是手段。草根非营利组织生存发展的好坏直接与其所能提供的公益服务能力相关联、与其公益效率相统一。现实中,在制度逻辑与效率逻辑叠加影响下,草根非营利组织往往面临官僚制与公益效率低下的双重问题,尤其是一些渐成规模的草根非营利组织。

按照新制度主义的观点,组织的生存离不开周围的制度环境,即合法性认可。约翰·W·迈耶等在《制度化的组织:作为神话和仪式的正式结构》一文中指出,制度化的产品、服务、技术、政策以及规

则,如强有力的神话一样发挥着作用,很多组织仪式性地采纳了它们,后工业社会大多数组织明显体现了其制度化环境的神话。^[9]笔者认为,从某种程度上看,渐成规模的草根非营利组织为了获得一定的税收优惠、制度合法性资源,一定程度上出现了层级化、规则化、部门化的官僚组织结构和趋势,当然,这种趋势和特点与其他类别组织相比并不十分严重,但增大了组织运行成本,降低了运行效率。另外,非营利组织生命力在于其公益服务提供能力,由于部分非营利组织的法人治理结构不健全、内部管理制度不完善、产品和服务相对滞后于公众和特定群体对组织的期待和需求,造成组织的公益效率低下,这是当前相当一部分草根非营利组织亟待解决的问题。可见,官僚制与公益效率低下常常共同表现在现实的草根非营利组织运行活动之中。

四、反思和提升:实现制度逻辑与效率逻辑的平衡统一

综合分析,与其他类型组织相比,草根非营利组织面对制度逻辑与效率逻辑双重叠加和冲突的程度更为深刻。为此,实现组织运行中制度逻辑与效率逻辑的平衡统一应当是下一阶段我们努力的方向。在制度逻辑层面,完善治理结构,夯实信任基石;在效率逻辑层面,强调政府服务价值与组织自身使命的结合,注重过程服务,提高公益效能。

1. 完善治理结构,夯实信任基石

面对草根非营利组织运行的脱耦问题,从组织运行的制度逻辑角度看,建立和完善其法人治理结构,尤其是凸显组织运行中的财务透明度、项目可行性具有重要意义,可以更好地满足监管者、公众、媒体等其他场域主体的期待与要求。就具体操作来看,公园、社区、街头等基层互益型草根非营利组织,可以根据实际情况,适当凸显自我服务、自我管理、简化结构的管理理念,注重人性化管理;而具有一定地域性、规模较大、影响力较强、资金收入较多的草根非营利组织,则应当着眼于完善组织治理结构——治理结构的建立健全在组织运行中具有基础性和全局性意义——同时优化组织运行机制,提高项目运行效率,增强资金使用透明度,建立组织与公众等其他场域主体间的良好关系,不断夯实信任基石。

2. 注重过程服务,提高公益效能

注重过程服务是基于对草根非营利组织运行中制度逻辑的再思考,立足于政府角度,凸显各级政府草根非营利组织管理过程中的服务取向。可以想象,草根非营利组织的运行不能脱离政策、规范、文化期待、社会风俗等对其的影响与要求,但凸显制度层面的人性化、强调政府行为过程中的服务价值则可以使更多的草根非营利组织获得相对宽松的生存环境,更好地为社会提供相关服务,弥补政府及市场失灵所带来的不足。

目前我国关于非营利组织成立和监管的有关法律制度主要有:1998年10月颁布的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业登记管理条例》、1999年全国人大通过的《中华人民共和国公益事业捐赠法》、2004年国务院常务会议通过《基金会管理条例》、2011年颁布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》之第三十九章论述。整体来看,我国非营利组织的发展日渐步入科学有效的发展轨道,但诸如重审批、轻过程,重管制、轻服务等现象仍一定程度存在。为此,政府可尝试实行“宽进严管”、加强事中事后监管,重视过程服务,为组织发展创造良好环境。正如李克强总理在国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话中所指:“这次转变职能,放和管是两个轮子,只有两个轮子都做圆了,车才能跑起来。政府管理要由事前审批更多地转为事中事后监管”。^[10]又如2013年4月,北京市、区两级民政部门规定将开始接受行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡小区服务类等四大类社会组织的直接登记申请,强化后期服务。可以看出,注重过程服务对于非营利组织发展而言具有重要的促进意义。

当然值得一提的是,从效率逻辑来看,草根非营利组织自身也应在合法性前提下加强自身建设,更好地为公众提供服务。具体而言需要做好如下几点:一是树立经济、节约、集约意识,提高组织资金的运行效率,通过合法途径实现资金的保值、增值;二是在与公众建立良好信任的基础上争取获得社会更多的帮助与支持;三是做到科学决策、执行、评估,优化项目运行效果,从而更广泛、更直接地体现组织效率。

五、结语

草根非营利组织的生存和发展状态对于整个国

家非营利组织的发展而言具有重要示范和带动效应。当前,草根非营利组织面临组织成员、组织资金的社会捐助者或内部筹集者、组织管理层、服务的使用者——社会公众或特定社会群体、组织的业务主管单位及监管部门、媒体或舆论批评者等所组成的特殊组织场域;在特殊组织场域影响下,草根非营利组织表现为制度逻辑与效率逻辑两重逻辑叠加与冲突下的组织诉求;在双重逻辑视野下,草根非营利组织呈现出了两种生存状态:脱耦与耦合。在脱耦状态下草根非营利组织具体表现为公益异化与信任危机、官僚制与公益效率低下。因此,实现制度逻辑与效率逻辑的耦合,需要草根非营利组织在制度逻辑层面完善治理结构,夯实信任基石;在效率逻辑层面注重过程服务,提高公益效能。

【参 考 文 献】

- [1] 人民出版社编辑组. 中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要[M]. 北京:人民出版社,2011.
- [2] 韩恒. 关于非营利组织注册登记的思考[J]. 社团管理研究,2008(6):39.
- [3] 王智慧,陈刚. 我国草根非营利组织绩效评价指标体系研究——以云南省草根NPO为例[J]. 云南行政学院学报,2011(6):85.
- [4] 邓国胜. 非营利组织“APC”评估理论[J]. 中国行政管理,2004(10):33.
- [5] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002.
- [6] [美]莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 贾西津,魏玉,译. 北京:社会科学文献出版社,2002:3-4.
- [7] 李全生. 布迪厄场域理论简析[J]. 烟台大学学报:哲学社会科学版,2002:3.
- [8] 周雪光. 组织社会学十讲[M]. 北京:社会科学文献出版社,2003.
- [9] Meyer John W, Brian Rowen. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony[J]. American Journal of Sociology, 1977:340.
- [10] 李克强. 在国务院机构职能转变动员电视电话会议上的讲话[EB/OL]. (2013-05-18)[2013-05-15]. http://news.xinhuanet.com/2013-05/15/c_115767422.htm.