

第三部门准公共物品供给过程中的政府作用

中国人民大学财政金融学院 迟强

摘要：本文讨论了第三部门供给准公共物品供给过程中，在产品生产、组织形态和决策机制等环节形成风险的可能和表现，结合美国对于非政府/非营利组织的管理实践，对我国政府今后一段时间内面对第三部门的发展提出了建立专门机构、推进项目管理、构建法人治理结构、培育执业人员等政策建议。

公共物品既包括“纯公共产品”，“也可以包括‘公共性’从 0 到 100% 其他的一些商品和服务”（詹姆斯·布坎南，1993：20），即准公共物品。一般认为，公共性接近 100%（非竞争性和非排他性显著）的准公共物品适合由政府供给，公共性接近 0 的适合由市场供给，其余的则比较适合第三部门来供给。对于准公共物品的供给，大量的研究集中在了市场供给模式，也探讨了政府和市场之间的关系（E. S. 萨瓦斯，2002）。而对于第三部门供给模式，则过多强调了单方面的合理性和有效性，显有政府与第三部门良性互动、共同治理方面的研究。事实上，准公共物品的特征决定了其特殊的供给方式，其特殊的供给方式又必然会给第三部门带来自身难以化解的风险，这就需要政府为第三部门提供保护性和推动性的设置。

一、第三部门供给准公共物品的特征及其风险

（一）第三部门供给的准公共物品

第三部门供给的准公共物品包括了文化与娱乐、教育与研究、健康、社会服务、环境、发展与住宅、法律维护、慈善家与志愿工作的宣传、国际活动、宗教、企业与专业学会等方面（江明修、郑胜份，2003：353—355）。而按照组织类型吸纳志愿者的数量排序，2002 年至 2005 年美国有 34.8% 的人参与宗教性服务，26.2% 参与教育和青年服务，13.4% 参与了社会和社区服务，7.7% 参与医疗和其他健康服务（Corporation for National and Community Service，2006：9）。

（二）第三部门供给准公共物品的特征

排他性和竞争性仅仅能够作为一种判断准公共物品供给主体的理论依据。部分准公共物品适合由第三部门供给（而不是由政府和企业供给），可以通过观察准公共物品的特征来进行归纳。

1. 从产品生产来看，第三部门供给的准公共物品主要是劳动密集型产品¹和服务，大量的工作可以由志愿者完成。各级政府不需要申请专门预算和雇佣专门人员来实现服务供给，志愿者则是利用自己的闲暇来从事这项工作以获得精神愉悦，属帕累托改进。2005 年，美

¹ 第三部门供给的劳动密集型准公共物品主要是指这些产品在第三部门环节上投入的是劳动力。例如，笔者考察过美国华盛顿地区为流浪者提供食物的非营利组织“特区中央厨房（DC Central Kitchen）”，它所用的原材料主要由周边的餐馆和超市提供，它所完成的工作主要是加工和分发。

国就有 654 万人参与了平均每人 50 小时的志愿服务 (Corporation for National and Community Service, 2006: 8—9)。

2. 从组织形态来看, 第三部门在供给准公共物品时采取的是多中心、扁平化模式。多中心有两层含义: 第一, 准公共物品的供给是选择性的, 不需要按照行政区划和隶属关系来提供, 选择标准应当包括 (1) 对于该种公共物品是有需求的; (2) 在管理半径之内; (3) 追求成本最低, 因此供给点是分散的。第二, 很少有“全能型”的非政府/非营利组织, 准公共物品集中在一个产品或同类的几个产品, 专业化程度较高。扁平化则是说明第三部门更加贴近需求者, 对于公众有着更加良好的回应。

3. 从决策机制来看, 第三部门在供给准公共物品时的选择具有更大的灵活性, 供给更为及时。非政府/非营利组织的决策链条短, 各级议会、政府、法院对于其日常活动没有硬性约束, 第三部门提供的准公共物品可以根据需求作出及时的调整。而对于政府来讲, 最重要的是通过科层制度保障来保证稳定性和持续性, 所以对新产生的公共需求, 特别是局部的、短期的, 往往会有“时滞”存在。(三) 第三部门供给准公共物品过程中存在的风险

通过对产品生产、组织形态和决策机制三个问题的分析, 可以看出第三部门在供给准公共物品方面与政府的差异, 正是这种差异性使第三部门有了存在的理由和发展的空间, 但同时也带来自身的风险。

1. 维持方面的风险 还是从产品生产来看, 维持第三部门供给准公共物品的关键在于“财物捐赠”和“志愿服务供给”。(1) 财物捐赠: 从企业来看, 领导层决策、经营业绩的、企业文化的变化都会影响到它的捐赠决定; 从个人和家庭来看, 其捐赠行为更是存在着很大的不确定性。(2) 志愿服务供给: 志愿者的数量是否充足、在时间和空间上的分布是否合理都是志愿服务供给方面的风险, 尤其是那些长期项目 (Melanie L. Herman, 2004: 158—162)。这两方面的风险决定了第三部门的供给准公共物品的数量和质量。

2. 发展方面的风险 还是从组织形态来看, 多中心、专业化形成了第三部门在一定地域内的服务垄断。没有竞争对手, 没有监督评估, 第三部门逐渐降低或者丧失对于服务对象的关心, 最终偏离服务目标或者脱离了公众需求。还可以从决策机制来看, 过于灵活的决策会使服务变化过多、过快, 公众难以适应, 品牌难以形成, 过多的开辟新项目也会增加管理成本, 并“冲淡”了主营业务。另外, 第三部门雇佣职员流动, 也不利于项目经验的总结和对项目的开发, 志愿者们呼吁认为最需要改变的就是“训练和指导”(35%)(Corporation for National and Community Service, 2006: 9)。

3. 创新方面的风险 第三部门组织的多中心、分散化模式, 使他们不可能有自己的研究机构, 他们看到的问题缺少全局性和长期性。尽管他们可以快速作出反应, 但是仍然是在问题产生并趋向明显之后, 而不能做到“防患于未然”。

二、美国对于第三部门的管理实践

20 世纪 50 年代, 美国建立了首个管理第三部门的机构“志愿服务管理局协会

(Association of Volunteer Bureaus, 1951)”(Points of Light Foundation, 2006: 3)。到 90 年代初期, 美国政府先后成立“闪光点基金会 (Points of Light Foundation, 1990)”(同上: 6) 和“国家与社区服务机构 (Corporation for National and Community Service, 1993)”(同上: 8)。CNCS 已经成为了美国联邦政府的组成部门, 并逐步完备了“州”层级的组织机构², 负责管理全国的第三部门组织和活动, 形成了一种良好的治理结构。该机构的作用在于, 可以从高层和宏观层面来推动第三部门, 更好的整合分散的第三部门行动, 形成了合力, 以取得更好的社会效益和供给效果。

(一) 制定发展规划, 开展社会动员

1. 制定战略计划 (http://www.nationalservice.gov/about/focus_areas/index.asp) 根据 2006 年 2 月 CNCS 制定的 2006—2010 年战略发展计划, 未来 5 年内美国政府推动第三部门行动的重点领域主要 (1) 招募更多的志愿者; (2) 使美国青年对于光明未来有充足的信心; (3) 在现有 32.7 万学生志愿者的基础上, 再招募 50 万学生参与到社区服务中; (4) 在现有 258 万“婴儿潮”志愿者的基础上, 再动员 30 万人参与。在细分潜在志愿服务供给后, 工作目标被提炼为一句话“到 2010 年时增加 100 万志愿者 (10 by 10)”。

2. 领导人倡导 “领导人倡导”是最受关注的动员方式。近 50 年来, 从机构 (项目) 建设来看, 肯尼迪创立了“Peace Corps”, 约翰逊创立了“老年志愿者计划”, 老布什创立了“闪光点基金会”, 克林顿创立了“国家和社区服务机构”, 小布什创立了“Freedom Corps”, 并倡导一生志愿服务 4000 小时。从资源投入来看, 尼克松动用了联邦政府在中央和地方的资源支持志愿服务活动, 里根则大力推动私人部门, 特别是企业来支持志愿服务。从实际参与来看, 克林顿夫妇在志愿服务机构“特区中央厨房”为无家可归者准备食品, 小布什作为志愿者参与到了 2005 飓风灾害后的重建工作。从荣誉激励来看, 设有总统志愿服务奖, 根据服务时间分别授予金、银、铜质奖章, 并由总统亲自颁发。

(二) 整合项目资源, 维持项目发展

1. 项目锁定 美国政府以“学习服务 (Serve-learning)”、“美国伙伴 (AmeriCorps)”、“老年人团队 (Senior Corps)”三大基本项目为框架, 分别针对青少年, 中年人和老年人, 将具体的准公共物品供给活动分别归入三个框架之内, 方便了同类型同项目的交流和同类型不同项目的合作。由于项目锁定, 形成规模, 可以更好的向政府申请经费支持和向企业、个人寻求捐助。更确切的说, 企业不必为了扩大参与公益事业的影响而逐一了解和谈判, 而第三部门之间也不会出现严重的贫富不均。

2. 经费支持 各级政府均会为第三部门提供一定的经费支持, 例如 2005 年第三部门组织 New York Cares 获得了 34 万美元的政府资助, 占其全年经费的 7.7%, DC Central Kitchen 经费中有 4% 来自于政府支持。尽管政府提供的经费支持不是很大, 但是在维持一段时间的项目运行, 特别是起到导向性上却又着重要的作用。

² 例如, 闪光点基金会在全国就建有 365 个地方志愿者中心。

3. 信息共享 建立网络进行经验分享是社会创新得以实现的基本途径之一(刘承礼, 2006: 7)。美国政府要求所有的非政府/非营利组织在全国和州一级注册, 通过 CNCS 的官方网站, 可以获得其支持的组织和项目的全部资料, 各个项目之间就可以比较好的借鉴经验, 并生成新的想法; 而新建立的组织也可以他们为蓝本来设计自己的目标、项目和运行机制, 避免了很多重复投入。静态的网络信息共享为第三部门发展提供经验的稳衡。除此之外, 还举办全国性、区域性、行业性的表彰会、研讨会和培训, 在正式交流的同时也促成了非正式的交流, 提供了有经验的从业者在管理岗位上流动的机会, 动态的信息共享为保持管理队伍总体稳定、相互激发创新思想创造了条件。

(三) 提供法律保障, 加强监督评估

1. 法律保障 美国政府给予第三部门一定的税收优惠, 但是企业捐赠行为的目的已经远远超过了税收优惠本身。更具有意义的是基金会制度和法人制度。基金会制度对于基金会设立、基金募集、基金使用等方面都有详细规定, 各州都有具体的规定, 基金会进一步保障了第三部门的基本运行资金, 大约有 20% 的经费是来自于此。现代法人治理结构也被应用于第三部门的构建, 每一个非政府/非营利组织都有自己的董事会、执行机构以及相应的运行机制。在此基础上, 还对于第三部门的经营行为作出了规定, 允许他们通过销售商品、纪念品、经营资产等方式来补偿运营费用。

2. 监督评估 所有的第三部门组织都被要求提交年报, 年报除回顾主要工作外, 必须有详细的财务报表, 必须列明直接应用于服务、管理成本的额度和比例, 例如 2005 年 New York Cares 的经费有 81% 用于服务, 6% 为管理成本, 13% 用于了基金的积累, DC Central Kitchen 有 88% 直接运用于了服务。这样的年报, 便于捐助人和公众的监督, 也为第三部门设置了一种改善服务水平的竞争环境。政府本身也对第三部门进行评估, 以确定来年的资助范围和进行全国或地区的表彰。

(四) 进行研究辅导, 引导供给趋势

1. 研究辅导 美国政府的有关部门或者政府委托的研究机构对于第三部门进行了长期的跟踪研究, 研究报告被应用于政策制定或反馈给有关部门和第三部门组织。同时, 全国机构 CNCS 及其地方分支机构的项目专家也会对于各个项目的设计、开展提出建设性意见, 对于组织负责人、项目负责人进行辅导。

2. 趋势引导 政府不能阻止下雨, 但却可以制造雨伞, 做到“未雨绸缪”。政府的引导行为, 可以使第三部门共同关注、尽早参与有关准公共物品的供给行动。例如, 美国政府目前大力推动就是“如何减少恐怖袭击带来的危害”和“婴儿潮一代退休以后的生活安排”, 很明显这两个领域是分别基于“恐怖袭击增多”和“大量婴儿潮时期出生的人步入老龄”这两个事实展开的。

三、美国经验的理论分析和我国政府的作用方式

分析美国对于第三部门的管理实践, “降低风险”是政府干预第三部门的理由和切入点。

“降低风险”具体表现在宏观上维持了第三部门发展的稳定环境，有效配置公共资源；在中观上促进了管理经验的分享，人员、物资等的自由流动，以及各个组织在降低成本、加强创新等方面的竞争；在微观上致力于提升第三部门从业者的人力资本。

我国正在由计划经济体制下的“大政府、小社会”模式向市场经济体制下的“强政府、大社会”模式发展（李军鹏，2006：264—265）。“大社会”在一定层面上可以理解为准公共物品（乃至公共物品）的供给越来越多的由第三部门来承担，“强政府”在这一领域可以理解为有效地引导、控制、支持第三部门的发展和运行。考虑到我国尚处在社会治理转型阶段，结合存在的实际问题和国外的管理经验，对于我国政府在第三部门供给准公共物品中的作用有如下建议：

1. 组建专门机构，管理第三部门事务，塑造共同价值

首先，从全球范围来看，第三部门的发展是一种趋势。九十年代，发达国家中的瑞典已经“创建了每十万人就有 2300 个社团的稠密的社会网络”，而发展中国家中泰国，其首都曼谷“就有 2200 个非营利组织”（莱斯特·萨拉蒙，赫尔穆特·安海爾，2000：261）。应当说我国第三部门的发展只是一个时间问题或者统计口径问题。我国政府应当有充分的准备来应对第三部门的蓬勃发展。其次，计划经济体制形成的“单位制”管理模式，使我国第三部门的存在以“挂靠”为主，形成了“单位壁垒”，增加了交易成本。一方面，由于单位工作思路和规模的限制，第三部门在经费和人员缺少保障。另一方面，由于信息不对称，第三部门在供给准公共物品过程中出现了“重复供给”、“不均匀供给”等现象，不能覆盖更多服务对象和服务需求。另外，在供给过程中，经常出现主管部门间的多次协商、甚至于“扯皮”现象。最后，第三部门活动在“挂靠”单位业务中居于边缘地位，往往没有细致的规划，从业人员也没有足够的晋升机会，缺少外在约束和内在激励。总之，虽然我国目前有大量第三部门组织和具有第三部门性质的事业单位，但是它们的作用由于这种“分而治之”，被稀释掉了。所以成立专门机构，将管理第三部门作为它的“核心业务”，对于改善我国第三部门治理结构、实现资源流动和优化、塑造共同价值有着重要作用。

2. 推行项目管理，建立新型的监督评价机制和经验分享机制

研究表明（敬艾嘉，2007），2001—2004 年间中国公共服务的生产和递送中有 20%—30% 的部分由间接受政府雇佣的人员完成，虽然较之美国 45% 的水平还有一定的差距，但是年均增长约达到了 1 个百分点。然而，从量上看，事业单位改革是该项支出形成和增长的重要原因；从质上看，由于缺少具体的项目支撑和有效的监督评价机制，准公共物品供给的效果尚需进一步提高。推进项目管理有助于改变这种状况。首先，政府通过为准公共物品供给付费（或者部分付费），将行政命令关系变为了委托代理关系，委托代理关系下要求有比较清晰的服务合同和绩效条款，便于监督和评价。其次，为争取政府的资金支持和由此带来的社会认可，各个项目之间形成了竞争关系，激发了第三部门在设计和实施各个项目的实效性和持续创新，相同或相似项目之间在前期设计和后期效果之间可以进行比较。最后，细分后的服务领域，可以使相同或相似项目之间能够借鉴具有可操作性的工作经验。同时，政府也

可以选择和公共物品供给方面相关的项目予以经费支持,而不需要支持整个机构的运行,进而提高整个公共支出的效率(OECD, 2006: 25)。

3. 构建法人治理结构, 实现分权式管理

除了以项目管理直接干预之外,政府还可以通过构建法人治理结构间接的影响第三部门的生产活动。法人治理结构是一种问责机制,责权利必然落实在一定的主体上,形成了一种“硬”的约束。法人治理结构下的董事会制度也为实现“多点对多点”管理模式提供了可能,政府不必过于频繁和过于具体干预每一组织,董事会在准竞争环境下会自发的促进组织的发展。在董事会监督下,执行委员会的最佳选择就是根据具体情况作出有针对性的决策,增进对于服务对象的回应力。“将一个尚未被理解的复杂关系体和过程割裂开来,试图得到单一工具价值的做法是危险的”(詹姆斯·C·斯科特, 2004: 20)。应当说这种分权模式降低了政府的管理成本,而最近的研究表明管理成本比税收对于捐赠的负面影响更大(Kangoh Lee, 2006: 209-210)。

4. 培育执业人员, 为改善准公共物品供给质量提供保障

第三部门供给的准公共物品大多数属于劳动密集型产品,其质量的改善依赖于从业人员素质的提高。从学历教育来看,目前我国高等教育中目前只开设了为数不多的“社会工作”专业,对于第三部门的战略选择、项目设计、财务管理、法律事务、人力资源等方面都缺少专门人才,需要借鉴国外经验和结合我国国情设置相关专业或者增加有关课程,课程需要理论联系实际,提高可操作度。从日常培训来看,应着力提高实际问题的应对能力,制定职业道德守则规范从业人员的行为。同时,要引导高素质人才(大学本科、研究生毕业生)向第三部门流动,并实现人才在第三部门之间的流动。

参考文献:

- 敬艾嘉, 2007: “中国公共服务外部购买的实证分析”, 《管理世界》, 2007, 2: 41
- 江明修、郑胜份, 2003: “第十一章 志工管理之未来”, 见《志工管理》, 江明修主编, 台北: 智胜文化, 2003
- 李军鹏, 2006: “第十一章 市场经济条件下的社会管理”, 见《中国人民大学中国社会发展研究报告 2006—走向更讲治理的社会: 社会建设与社会管理》, 郑杭生主编, 北京: 中国人民大学出版社
- 刘承礼, 2006: “社会创新的涵义与实践”, 《经济社会体制比较》, 2006, 6: 7
- [美]莱斯特·萨拉蒙, 赫尔穆特·安海尔, 2000: “公民社会部门”, 见《公民社会与第三部门》, 何增科主编, 北京: 社会科学文献出版社
- [美]E. S. 萨瓦斯, 2002: 《民营化与公共部门的伙伴关系》, 北京: 中国人民大学出版社
- [美]詹姆斯·布坎南, 1993: 《民主财政论—财政体制与个人选择》, 北京: 商务印数馆
- [美]詹姆斯·C·斯科特, 2004: 《国家的视角—那些试图改善人类状况的项目是如何失败的》, 北京: 社会科学文献出版社

OECD, 2006: 《中国公共支出面临的挑战》, 北京: 清华大学出版社

Corporation for National and Community Service, 2006: Volunteering in America: State Trends and Rankings (2002-2005) (非正式出版物)

Kangoh Lee, 2006: Voluntary Provision of Public Goods and Administrative Costs, Public Finance Review, 2006, March

Melanie L. Herman, 2004: Managing Risk in Nonprofit Organizations, Hoboken, New Jersey: John Wiley & Sons

Points of Light Foundation, 2006: An Outlined History of Volunteering in the United States of America (内部资料)