

● 社会学与社会工作

# 双重制度逻辑与非营利组织的运行<sup>\*</sup>

## —— 一个新制度主义视角的解释

邓 锁

(北京大学 社会学系 北京, 100871)

**[摘要]** 本文借鉴新制度主义的理论视角, 讨论了中国非营利组织的制度环境特性及其对组织运行的影响。论文认为中国的非营利组织的制度环境常常是两种具有矛盾性的制度逻辑并存, 即市场管理逻辑和社会服务逻辑同时发挥作用, 它们同时构成了非营利组织运行的合法性约束, 并进而导致非营利组织的结构运行和服务提供上的偏离。论文最后指出应该进一步理顺福利体制改革的方向, 加强非营利组织的能力建设。

**[关键词]** 非营利组织; 制度逻辑; 合法性

**[中图分类号]** C912.7; C931

**[文献标识码]** A

**[文章编号]** 1008-7672(2005)04-0028-05

### 一、引言

非营利组织在中国的发展目前引起许多研究者的关注。西方福利国家从 70 年代以后开始的福利多元化转向在中国的社会发展中得到了回应, 政府逐渐从以往的资源总供给和分配的角色中退出, 更广泛的社会民间组织在福利服务发送中的作用日益突显出来。然而, 伴随政府角色的逐渐退出以及市场化的改革过程, 非营利组织的盈利化倾向、能力不足等问题日益引起人们的关注<sup>[1,2]</sup>。许多组织如一些公立医院、福利院等拥有非营利的形式, 实际的运行方式及目标却与营利部门趋同。非营利组织普遍存在定位不清、福利服务发送与大众需求衔接不当等问题, 组织的实际运行和社会期待之间产生了较大的距离。

在社会转型期, 讨论非营利组织的成长和运行不可以脱离组织的制度环境特性。由于社会体制的历史依赖和转型的并存, 对于特定的组织来说, 可能会形成多元的、矛盾性的制度环境约束, 非营利组织在自身能力建构和组织运作上的偏离与矛盾性的制度约束有密切联系。不过, 笔者发现, 既有的研究虽然有意识地强调了制度因素的作用, 但多数讨论只是把制度当作组织行动的模糊背景, 而对制度本身的特性、内部逻辑构成以及与特定组织之间的关系机制等仍言之不详。组织研究的新制度主义指出, 制度本身可能

就是独立的因素, 组织在运行过程中会受到外部环境广泛接受的 (take-for-granted) 文化、价值信仰和观念的影响, 合法性机制对组织的生存起到关键的作用。通过讨论制度环境中的逻辑、合法性等问题, 新制度主义提供给我们考察非营利组织运行的一个有意义的解释框架。本文即尝试结合新制度主义的相关理论和概念, 考察双重制度约束对中国非营利组织的结构运行以及服务提供所产生的影响。

### 二、新制度主义及新近发展: 制度逻辑的多元性与组织运行

制度一直以来是社会科学研究的核心概念和重要主题。从 20 世纪 70 年代末开始, 组织研究领域兴起所谓的“新制度主义”学派。组织研究领域的“新制度主义”与帕森斯时代的制度观念 (或称“旧制度主义”) 相区分, 迪马鸠和鲍威尔认为, 组织社会学研究从旧制度主义到新制度主义的演变是由社会科学的认知取向转变所导致的<sup>[3]</sup>。20 世纪 60 年代以来, 社会科学对人类行为和动机的理解开始了一次认识论的转向。心理学和语言学的认知革命对社会科学的理论和方法产生了较为直接的影响, 社会学对行动和制度的理解从帕森斯的系统整合思想转变为基于常人方法学和认知心理学的实践行动理论。

**[收稿日期]** 2005-10-20

**[作者简介]** 邓 锁 (1977-), 男, 湖北老河口人, 北京大学社会学系博士候选人, 华中科技大学社会学系讲师, 主要从事组织社会学、社会工作、医学社会学等研究。

伯杰和卢克曼的社会建构思想对新制度主义的产生有较大的影响。他们认为,制度化没有一个先验的功能或逻辑整合,而存在于行动者的认知、反思之上,制度化是一个通过互动进而在认知过程中建构得以客观化的过程<sup>[4]</sup>(P79)。由此,社会学的新制度主义也区别于制度经济学的观念,它抛弃了后者的理性行动者模式,不将其看作是个体属性与动机的积累或直接结果,而将制度视为独立的变量,并转向对制度的认知和文化解释。梅耶和罗万在1977年的论文中把认知的制度因素带入到组织分析中,他们指出,通过认知和共享实在而形成的制度具有“外在性和客观性”,它会通过合法性机制对组织结构进行约束(Meyer and Rowan, 1977)。这篇文章为随后的大量讨论奠定了一个基点,就是说我们必须从组织和环境的关系上来认识组织,必须从合法性机制上来看待组织和环境的趋同或“同构”现象。迪马鸠和鲍威尔则从组织与环境关系的三种具体机制入手来讨论组织趋同性问题,包括强制性机制、模仿性机制和社会规范机制<sup>[5]</sup>。托伯特等通过对公务员制度的采纳阶段的研究,着眼于制度化型塑组织形式的过程,他们认为,在早期的制度扩散中,技术性效率机制起到主导性作用,而在后期则主要是合法性机制的动力<sup>[6]</sup>。新制度主义的这种观点还被应用到学校、医院、艺术博物馆等诸多的非营利组织的经验研究中。新制度主义对制度性的强调区别于传统组织经济学或管理学解释,体现了社会学的杰出贡献。

关于旧制度主义和新制度主义的区分,迪马鸠和鲍威尔指出,它们既有共同之处也有各自的关注差异。首先,两者都怀疑制度的理性行动者模式;都强调组织与环境之间的关系;试图揭示与组织规章不一致的现实以及都强调文化在型塑组织事实中的作用。其次,两者也有诸多差异:新制度主义着重于分析组织与外在环境之间的合法性、稳定性以及权力关系,而非组织内群体的冲突政治;它强调文化的作用,而非功能性问题;它强调合法性认知的过程而非内化或者社会化的过程<sup>[5]</sup>。

不过,笔者认为,新制度主义学者的这种区分在一定程度上也限制了它的解释空间和范围。事实上,一些学者对制度主义的新旧区分抱持怀疑态度。早期的新制度主义者偏向于从制度对组织和行动者的约束来解释组织形式,对行动者的能动性强调得不够。同时,早期的新制度主义者将制度环境看作是同一的,通过共享的实在和广为接受性(taken-for-grantedness)起作用,但却忽略了制度的多样性和差异性,也没有考虑到制度的具体内容和实际运作。事实上,梅耶和罗万早就已经指出过,组织嵌入在不一致行动要求所构成的多元制度环境中,这些多元的制度构成皆符合理性化的神话,因此组织倾向于吸收这些不相容的结构要素、实践和程序来获得合法性和稳定性<sup>[7]</sup>。弗里德兰(Friedland)和阿弗德(Alford)则指出,正是制度秩序的具体内容塑造了组织趋同或者从既定的模式中偏离的机制。他们提出了制度的多元逻辑特点,认为“在当代西方社

会,每一个重要的制度都有一个中心的逻辑,包括一系列的物质实践、社会关系和符号构成”<sup>[8]</sup>(P249)。这种多元的制度逻辑可能是互补也可能是矛盾的。个体会利用不同的制度逻辑来满足自己的目的,有时符号和规则被内化并提供趋同性,而有时它们又成为个体、群体和组织利用作为变迁的资源。古和道格拉斯也认为,行动者的能动性不能和对制度的分化和冲突理解分开。制度变迁常常并非一种制度逻辑替代另一种制度逻辑,而呈现出制度逻辑的矛盾或冲突性特点<sup>[9]</sup>。在这一点上,制度逻辑的矛盾或者不一致是常态,它与多元性的社会构成有关。

对制度逻辑和行动选择的强调使新制度主义获得更广泛的解释空间。在真实的组织世界中,制度环境和组织行动者常常是相互作用的,制度引导着组织的注意力,同时组织也运用各种策略来应对环境的要求。它既与组织自身的特征有关系,也与环境的特征有关系。非营利组织在中国社会转型期的发展提供给我们考察制度逻辑与组织行动关系的很好案例,转型带来了多元制度逻辑的并存,呈现出复杂的、乃至相互矛盾与冲突性的组织环境,它们构成了组织行动选择的前提。

### 三、体制改革与双重制度逻辑的形成

中国从20世纪70年代末开始的改革引致社会经济领域的极大变迁,总体性社会中以行政性指令为主的社会资源配置方式被改变,自上而下的制度学习和变迁引入了新的规则和观念,包括市场经济的运行机制等。但是,由于诺斯所指出的制度的路径依赖或历史依赖特点,旧的制度机制在改革的过程中还会继续存在,而新的具有主导性的制度逻辑还没有形成广泛的社会约束力,因此,多元性或者冲突性的制度环境成为社会转型期中国社会的突出特点。根据新制度主义的理解,制度环境可以被操作化为组织领域中一系列的规则和意义构成,或者说是制度逻辑,它构成一个领域组织原则的物质实践和符号构成,组织和个体则在持续性的行动中使其具体化。在社会福利领域,随着政府角色的逐渐退出以及相应的体制变迁,有两种制度逻辑日益明显地浮现出来并构成非营利组织行为的矛盾性约束,本文称之为社会服务逻辑和市场管理逻辑。

社会服务逻辑是指非营利性组织在面临政府以及日益扩展的国际性专业环境所体现出来的相应的服务要求和专业规范。它包括两个方面,一是非营利组织的公益性要求;二是符合专业服务期待的技术与伦理规范。在合法性特征上,社会服务逻辑体现为程序或规范的合法性(procedural legitimacy),指社会所认可的技术、程序或规范的有效性<sup>[10]</sup>。对于非营利组织的公益性,在中国社会转型条件下还体现在政府的公共服务角色。中国的非营利组织活动还较强地体现了政府的行政目标,多数非营利组织是自上而下地通过政府部门或其附属机构建立起来的,或称公办非营利组织。政府希望通过这些组织动员社会资源,实现其提供公共物品的社会

目标,比如残疾人事业、妇女儿童事业以及医疗事业等等。公共服务的角色要求非营利组织服务提供的可及性和公平性,要求通过非营利组织所提供的福利服务应该为大多数成员平等享有。社会服务的逻辑还体现在作为非营利组织社会服务提供的技术和伦理规范上。随着政府办企业、办市场、办社会状况的改变,包括市场和专业机制都获得了一定的自治性,专业环境对非营利组织的约束力逐渐增强。学者们在讨论非营利组织或者第三部门在中国的兴起时,强调的比较多的是经济的或政治的力量,前者体现为资源动员能力;后者体现为对国家能力建构的补充或者公民社会的权力平衡。而笔者认为,非营利组织的兴起还从社会福利服务的发送层面代表了一种专业化的力量,非营利的服务性组织往往以志愿主义和专业主义作为基础<sup>[11][12]</sup>。迪马鸠等指出,专业人员的价值观与非营利组织有很多相似之处,包括服务精神、独立于市场价值、代表公共利益的实践活动等<sup>[13]</sup>。而专业或专业主义的主要特点是裁量(或决断)的自由化<sup>[14]</sup>。专业规范具有自身的独立性的自主性,专业主义则同时是一种价值观的投入,它体现在专业服务提供的方式和伦理原则上。伴随全球化的进程,非营利组织的专业服务还逐渐受到国际性专业环境的影响。

市场-管理逻辑是指在组织互动领域中形成的趋向于以成本效益和权责管理为行为特征的组织规则。在合法性特征上,市场-管理逻辑体现为结果的合法性(consequential legitimacy),指工具意义上的实现结果与效果<sup>[10]</sup>。与西方发达国家的制度自然演进过程不同,中国的改革方向、速度、形式、广度、深度和时间路径在很大程度上决定于政府的偏好及其效用最大化,市场体制的引入及发挥作用是行政推动的结果,有学者将其概括为“行政推动的市场化”<sup>[14]</sup>。在社会福利服务领域,中国的福利体制变迁经历了国家主导到福利多元化的变迁过程。在高度的计划体制框架下,国家行政主导的福利资源配置在社会福利领域中居于核心地位,而伴随着市场改革的推进,国家从经济领域中逐步推出,国家的福利支出逐渐减少。但同时,非营利组织尤其是来自民间的自主性服务组织在福利服务的提供上由于受到政府意识形态的限制而没有能够发挥福利替代的作用,政府不得不依赖于市场机制来动员社会资源。市场-管理的逻辑是组织域中一种默认的、自然化的符号和观念。尤其从20世纪90年代以后,市场化改革逐渐从经济领域开始推行到社会行政事业单位中,卫生领域、教育领域都开始学习企业改革的经验向市场化方向迈进,市场化被认为是祛除计划体制下组织弊病的良方。在这种意义上,市场化不仅是一种改革机制,更是一种制度理念或者梅耶和罗万所说的制度“神话”,它被认为是理性的和理所当然的改革之路。强调经济理性和市场化的制度观念影响了非营利组织领域中的组织结构和运行方式,组织以市场效益为方向改革管理、用人、分配以及服务等模式。

来自非营利组织环境领域内的两种制度逻辑同时构成了组织运行过程中的合法性约束,但两者之间的关系却

往往是矛盾性或冲突性的。市场-管理的逻辑促使非营利组织以公司化的方式来运作,这种运行方式对于典型的市场主体如企业来说无可厚非,但对于非营利的公共事业组织(human service organization)而言,成本-收益的强调和专业主义(professionalism)的规范之间有可能相互冲突。如前者对管理主义的要求,对业务运行的创收和利润的强调,后者更强调专业规范的标准性、普遍化、注重非营利组织的公益性、专业服务中以人为本的价值观等。这种冲突同时在组织运行上发挥影响,构成组织的双重约束,并常常导致非营利组织在实际运行中的结构和提供服务提供的偏离。

#### 四、矛盾性制度逻辑与非营利组织的行为偏离

当非营利组织面临不一致或冲突性的制度环境时,其合法性面临威胁,组织会通过各种相应的选择策略以平衡矛盾性的制度逻辑约束、规避环境的风险并增加自己的生存机会与能力。但这种行动选择进而又导致了组织在结构和提供服务上的偏离现象。

首先,组织会通过缓冲性管理来应对环境中的制度逻辑不一致。缓冲用以降低环境的复杂性,它包括分化组织的目标、将正式的结构与实际组织行为分离等策略。比如非营利组织可能在形式上维持自身的非营利身份,满足社会服务的逻辑要求,但在实际的运作中却体现为追求利润、商业化的倾向,以适应市场管理逻辑的要求。一些研究者也探讨过这种非营利组织的营利性伪装或外形化的现象<sup>[15][16]</sup>。而在结构设置上,为了满足矛盾性的制度逻辑要求、规避风险,非营利组织往往增加自身的结构设置,导致组织结构的“冗余”。作为一个非营利性的服务提供组织,其实质性的目标应该是追求社会福利服务的效果最大化,缓冲行为的普遍化使非营利组织不得不花费大量的精力来应对外部的环境要求,缓冲性的结构或功能的设置占用了非营利组织本来用以提供社会服务的资源,组织的结构相对其服务目标的价值理性产生偏离。

其次,非营利组织的社会服务提供与专业化进程受到矛盾性制度逻辑的约束而出现偏离。在组织化社会里,专业服务的自治性受到组织结构和权力安排的制约。因此,专业服务的提供与组织结构以及组织-环境关系有着紧密联系。市场-管理的逻辑对组织的行为具有相应的要求,它在很多方面与非营利社会服务及专业规范的要求是相矛盾的。前者强调通过学习企业的改革经验,将成本-效益和管理科学的原则应用到非营利机构的运行和改革过程中;而后者强调的更多是专业服务的提供效果以及专业人员的自主性。由于市场化改革的方向,市场管理逻辑具有更强的合法性,非营利组织无论在专业服务的提供方式还是运行过程都日益呈现偏离的现象,专业化只是停留在身份的合法性,损害了专业性实践活动的实质理性。

萨拉蒙指出,只有符合组织性、民间性、非利润分配

性、自治性、志愿性五个特征才是完全意义上的非营利组织<sup>[17]</sup>。其中民间性要求非营利组织在组织机制上必须分离于政府的行政控制,自治性则要求非营利组织能控制自己的活动,有不受外部控制的内部管理程序。但在双重的制度逻辑约束下,非营利组织的内部构成和专业服务运行都不得不偏离其实质的目标和价值理性,在政府逐渐退出的改革过程中,市场管理与社会服务要求之间的矛盾成为非营利组织面对的最大问题。

## 五、结语

组织嵌入在宏观的社会制度文化环境中,受到制度合法性的建构和约束,福利体制变迁所导致的制度逻辑矛盾性构成中国非营利组织成长和发展的现实考虑。新制度主义关于制度逻辑与合法性的讨论提供给我们一个有意义的框架,借以从制度约束与组织行动的关系层面来透视非营利组织的运作失衡的问题。在进一步讨论中,理顺社会福利体制的改革方向,加强专业环境中组织的自身能力建设应该说是两个值得注意的方面。

在中国,由于政府是“超组织者”,所以政府改革的路径选择导致了制度环境中的复杂和矛盾性,理顺福利体制改革的方向对于非营利组织的运行来说是非常重要的。非营利组织在国家从社会领域中逐渐退出时得到成长和发展,但福利的市场化改革途径使得非营利组织的目标实现和功能发挥都面临着困境乃至偏离。杨团认为,社会福利市场化主要在于政府无视社会公共事务成本的存在,试图用市场化机制去化掉这个成本<sup>[18]</sup>。而实际上,社会福利服务的功能实现并不能通过市场机制自动的实现,政府在福利体制的改革过程中不能够试图回避公共服务责任。此外,专业化和全球化的发展也提供了组织创新的动力。目前,非营利组织全球化的兴起使社会服务的专业环境越来越具有世界性,许多国际性的非营利组织在中国设立分支机构,非营利事业研究的国际合作也日益增多,社会服务的助人理念以及专业方法不断得到推广和认可。伴随非营利组织的国际交往,社会服务领域的专业规范不仅给组织行为带来约束力,也提供行动者通过组织进行学习的制度框架,包括非营利组织的管理架构、专业服务方法、财政运营水平、人力资本培训、项目运作等各个方面都可能促进组织能力的建设和创新。从某种程度上说,非营利组织的成长既与整体的社会制度变迁有关,也是特定制度环境下其自身能力发展和创新的结果。

\* 本文在写作过程中得到北京大学王思斌老师的宝贵意见及启发,在此表示感谢。

## 〔参考文献〕

[1] 王名,陶传进. 中国民间组织的现状与相关政策建议[J]. 中国行政管理, 2004(1).

[2] 王思斌. 社团的管理与能力建设[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2003.

[3] Powell, Walter W. Paul J. DiMaggio. The New Institutionalism in Organizational Analysis [C]. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

[4] 伯杰, 卢克曼. 邹理民译. 知识社会学: 社会实体的建构(M). 台北: 巨流出版社, 1991.

[5] DiMaggio Paul, Walter Powell. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality [J]. American Sociological Review, 1983(4): 726-43.

[6] Tolbert Pamela, Lynn Zucker. Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform [J]. Administrative Science Quarterly, 1983(28): 22-39.

[7] Meyer, John W., Brian Rowen. Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony [J]. American Journal of Sociology, 1977(83): 340-63.

[8] Friedland, Roger, R. Alford Robert. Bring Society Back In: Symbols, Practices and Institutional Contradictions [A]. In The New Institutionalism in Organizational Analysis [C]. Edited by Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1991.

[9] Myong-Gu, Seo, Douglas Creed, W. E. Institutional contradictions, Praxis, and Institutional change: A Dialectical Perspective [J]. Academy of Management Review, 2002(27): 222-247.

[10] Suchman, Mark. Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches [J]. Academy of Management Review, 1995(20): 571-610.

[11] DiMaggio, Paul J., Anheier, Helmut K. The Sociology of Nonprofit Organizations and Sectors [J]. Annual Review of Sociology, 1990(16): 137-159. [12] 熊跃根. 转型经济国家中“第三部门”的发展: 对中国现实的解释[J]. 社会学研究, 2001(1).

[13] Freidson, Eliot. Professionalism: The Third Logic [M]. Policy Press, 2000.

[14] 黄少安. 关于制度变迁的三个假说及其验证[J]. 中国社会科学, 2000(4).

[15] Weisbrod, Burton Allen. The Nonprofit Economy [M]. Cambridge, Mass: Harvard University Press, 1988.

[16] 田凯. 组织外形化: 非协调约束下的组织运作[J]. 社会学研究, 2004(4).

[17] 莱斯特·M. 萨拉蒙等. 贾西津, 魏玉译. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002.

[18] 杨团. 社会政策研究范式的演化及其启示[J]. 中国社会科学, 2002(4).

(责任编辑: 徐 枫)

(下转第 47 页)

2005-05-31.

[10] 李小刚. 宏观调控继续加压 市场调节将继续影响上海楼市[N]. 国际金融报. 2005-01-07.

[11] 王芳艳. 号脉上海楼市周期[R]. 上海地产 2005 投资报告:13-14.

[12] Boshen Yin. How to untie the state of deduce deal rate in Real Estate market [J].China Real

Estate Marketing, 2005(5):46-48.

[13] 2004 年房地产政策回顾[DB/OL]. 中原地产,http://www.jrj.com/2005-5-19.

(责任编辑:余 风)

## A Research on the House Property Regulation and Control Policy in Shanghai

YANG Ji-bo

**Abstract:** This paper has analyzed the governmental regulation and control of house property from 2003 to 2005. The governmental policy is timely and effective in Shanghai. The house price is steady through the macro-adjustment. But there are some negative sides in adjustment policies.. In this paper, a series of suggestions about house property regulation are brought forward.

**Key words:** house property policy; macro-adjustment; suggestion and measure

---

(上接第 31 页)

## Dual Institutional Logic and Development of Non-profit Organization: An Explanation from New institutionalism

DENG Suo

**Abstract:**This article discusses the character of institutional environment and its influences on non-profit organization. Concepts of institutional logic and legitimacy from new institutionalism are integrated to provide framework to explain the organizational phenomenon in the process of social transformation in China. The author identifies two conflicting institutional logics--market-management logic and social service logic which constitutes legitimacy constraint for focal organization. Non-profit organizational structure and service provision tend to departure from their substantial goal when influenced by conflicting institutional requirement. The article proposes that social welfare system of China should be directed properly for capacity building of non-profit organization.

**Key words:** Non-profit; organization; institutional logic; legitimacy