

非营利组织效能评估体系研究

刘春湘, 刘格良, 刘媛

(中南大学公共管理学院, 湖南长沙, 410083)

摘要: 非营利组织效能(NOE)研究源于20世纪60年代, 尽管经历了半个多世纪的积累, 但就效能的诠释和评价标准远未形成共识。研究中运用文献法和归纳分析法, 概括了NOE的四大理论模型, 即目标导向模型、开放系统模型、利害相关者满意模型和社会建构模型, 梳理了我国NOE评估的主要模式, 在参考现有研究成果基础上, 提出了我国NOE的基本模型及其内容和考量。

关键词: 非营利组织(NPO); 效能; 非营利组织效能(NOE); 社会建构

中图分类号: F294

文献标识码: A

文章编号: 1672-3104(2014)01-0070-06

非营利组织(NPO)在学界和业界, 尚有社会组织(SO)、非政府组织(NGO)、公民社会(CS)等称谓, 他们虽在概念表达上各有千秋, 就实体组织而言, 本文认为是可以互换和通用的。截至2012年底, 全国依法登记的NPO就有49.2万个, 加上尚未登记的草根NPO和在华活动的境外NPO估计约300万个^[1]。自党的十八大以来, 新一轮社会组织管理体制全面改革全面启动, 政社分开、政府购买服务、鼓励竞争, 中国NPO面临着重大的发展机遇, 但与此同时, 也面临着能否向社会表明有能力担当历史使命, 能否向社会展示服务效能的巨大考验^[2]。如何评估NPO效能, 推动中国NPO健康发展便成为亟待研究的课题。目前, 学界对企业和政府效能的研究较多, 但探讨NPO效能的研究却不多见, 且多半散见于能力、非营利性及绩效评估中。为此, 本文意欲对中国NPO的效能评估体系做一初步的探讨, 以期抛砖引玉。

一、非营利组织效能(NOE)评估的现状

(一) 评估的理论模型

效能(effectiveness), 从字义上可理解为“绩效(performance)和功能”, 即事物所蕴藏的内在能力及其外在体现。综合国内外学者关于效能论述, 依稀可见

其基本涵义: 首先, 效能是主体自身内在的能力和功能力, 就NPO而言, 就是NPO在动荡与瞬息万变的组织环境中所具有的确保组织可持续发展实现组织使命的各种能力的合力。其次, 效能有别于常用的“效率”“效益”, 效能应该反映组织的“数量与质量、价值与作用”^[3]。其三, NPO效能是组织实现组织使命过程中所作所为及其结果和影响的综合体现, 因而对于组织自身而言是可说明和交代的, 对于利害相关者而言是可感知和可测评的。

NOE研究源于20世纪60年代组织和企业效能研究。至上世纪90年代, 由于公众对NPO的信任减弱, 国家财政支持逐渐紧缩, NPO感受到了前所未有的解决社会问题的责任以及证明组织成功的压力。如果说社团革命是20世纪最伟大创新的话, 那么21世纪迎来了效能革命的时代。学术界也因此掀起了效能研究的新一轮高潮。

尽管效能研究已有半个多世纪的积累, 但就效能的诠释和评价标准远未形成共识, 概括起来主要形成了以下四种评估的理论模型并由此形成不同的评价标准。

(1) 目标导向模型: 该模型认为组织效能最普遍的意义在于组织使命的实现程度或目标的完成情况。因而衡量组织效能需要比照组织是否完成其预定的进度, 达到起初所设定的目标^[4]。目标导向模型将组织视作追求特定目标的理性系统, NPO追求的特定目标

收稿日期: 2013-11-27; 修回日期: 2014-01-03

基金项目: 国家社会科学基金重点项目(13AZZ009); 湖南省社会科学基金一般项目(2010YBB342); 湖南省软科学一般项目(2010ZK3056); 湖南省“十二五”重点学科资助项目

作者简介: 刘春湘(1966-), 女, 湖南湘乡人, 中南大学教授, 公共管理学院NPO研究所所长, 主要研究方向: 非营利组织治理与管理; 刘格良(1989-), 男, 中南大学硕士研究生, 主要研究方向: 非营利组织治理与管理; 刘媛(1970-), 女, 湖南株洲人, 中南大学公共管理学院讲师, 主要研究方向: 城市管理与社会治理。

便是组织的特定使命,这一使命可以操作化为组织的项目和服务、服务对象的数量、服务的类型和品质,以及服务的效率、效果和影响等。

目标导向模型是研究效能的经典模型,但因其固有的缺陷不断遭到学界的批评^[5]。该模型的缺陷在于以下几方面:首先,科学、合理的目标需要人和组织完全的理性和充分的信息,但这在现实生活中根本不存在或者很难达到。其次,该模型的优点在于其评估标准的客观性和公平性,但组织中不同成员的目标差异性和多元性使得组织效能的评估难免存在偏颇并使其客观性大打折扣。组织目标可能反映的是组织中部分成员(如组织中的优势人群,通常是组织中的高层领导者和管理者)的偏好和价值。最后,由于 NPO 使命的抽象和模糊性,组织的产出大多数是无形的服务,而不是有形的可量化的物质产品,其质和量缺乏确定性和可度量性,这更加剧了评估的困难,也难以将重要的非正式目标纳入组织目标体系和评估体系。

(2) 开放系统模型:该模型在目标导向模型的基础上发展而成。该模型认为,组织无论规模大小,是一个非常复杂且动态的系统^[6]。组织为了生存发展,必须关注到组织内部活动是否协调一致、是否合理有效地分配其资源、组织结构是否合理,组织运行是否流畅^[7]。开放系统理论强调组织必须与环境保持良好的互动以求得生存和发展。在这种规范下,组织的成功取决于能否从其所处的工作环境和一般环境中获取到充足的资源。所以,衡量组织从环境中获取稀缺资源的能力,被认为是衡量组织效能的重要标准。通常情况下,这一模型使用财务变量作为表征组织动员资源能力高低的晴雨表。

开放系统模型并不忽视对组织目标的界定,但把评价的重心置于组织的输入-转换-输出系统的平衡与可持续性。它内含了四大前提假设:一是系统边界可以识别;二是组织输入和产出存在着清晰的联系;三是稀缺资源的可获得性和可利用性;四是组织管理能够对环境实施控制。然而,现实状况是现代社会组织边界因组织间的相互渗透变得越来越模糊,而且,NPO 自身独有的特性使组织的投入与产出间难以形成必然的绝对清晰的联系。单纯的财务指标不足以说明组织的效能高低。

(3) 利害相关者满意模型:利害相关者满意模型作为目标导向和开放系统模型的修正和发展,把评价重点转向利害相关者的满意度。这一模型认为组织运行于一个由目标相异且可能相互冲突的多元利害相关者构成的复杂动态的环境中^[8]。组织各利害相关者在组织多重目标体系中对核心目标的选择上观点不尽相

同,而且就同一目标的评估上也观点各异。但都是组织存在合法性源泉,均对组织的生存和发展产生影响。因而,各利害相关者的满意程度可以作为衡量组织效能的重要标准^[9],NOE 高低取决于组织是否成功实施利害相关者管理,及时识别乃至准确预测各利害相关者的需求并作出快捷响应。

(4) 社会建构论模型。社会建构论坚信,“现实世界是我们共同体创造的,而不是我们发现的”^[10]。从社会建构论视角来看,NOE 不过是人们的知识、信念和行动的产物。换句话说,不过是组织的各利害相关者基于一定的考虑建构起来的,是个人和团体偏好和价值判断的结果。社会建构模型作为利害相关者满意模型的变形,与后者将各利害相关者关于效能的定义及评价标准视作相对稳定并可以预期不同,它将组织效能置于不断变化的动态环境中,在这一过程中,各利害相关者对组织效能评估的权威性存在差异,或者说一些利害相关者对组织具有更多的影响。由于各利害相关者互动和协商的过程是不断变化的动态过程,组织效能也不可能静止固化,而是一个不断被建构的过程。可以预期,持续的互动能够使各利害相关者达成关于 NOE 的共识^[11]。该模型因更切合时代需求和 NPO 现实,而得到较为广泛的认同。

(二) 评估的方法

国内对 NOE 评估的研究和实践起步较晚,主要源于政府或企业绩效或效能评估的理论和实践。对现有主要的评估工具的梳理有助于寻求贴切中国实际的 NOE 评估体系,推动中国 NPO 的效能建设,激发中国 NPO 的活力。

(1) 流程评价。此方法从投入-过程-产出评估组织效能,力图寻求非营利组织的投入(员工、志愿者和资金来源等)和产出(项目活动、服务对象等)之间的关系。它强调健全而有效率的内部安排与管理的重要性。它以有效地利用资源以及和谐流畅的内部运作作为衡量组织效能的方法。在有效能的组织中,系统整合,各部门间通力合作、员工满意度较高、各生产流程环环相扣以确保高生产力等。张玉周(2009)的三维综合评价模型可归入此类^[12]。该模型以行为(过程)绩效和结果绩效为基本评价维度,以环境改变为修正维度,构造了一个非营利组织绩效三维评价体系。此方法的缺点在于许多内部过程无法量化,往往带有很强的主观性。

(2) APC 评估。邓国胜基于对“3E”[即指经济(Economy)、效率(Efficiency)与效果(Effectiveness)]和“3D”理论[诊断(Diagnosis)、设计(Design)与发展(Development)]及顾客满意度等评估的局限性分析,提

出了 APC 理论,即对非营利组织问责(Accountability)、绩效(Performance)和组织能力(Capacity)进行三位一体评估。构建了一个较为系统的四模块的评估框架:非营利性评估、使命与战略规划评估、项目评估和组织能力评估。^[13]

(3) BSC 评估。胡杨成等学者推崇 Kaplan 和 Norton 平衡计分卡并试图运用于 NPO 的评估^[14]。他们界定组织的使命、愿景和战略,进而转换成具体的目标和量度,以平衡的观点,从财务、客户、内部流程、学习与成长四个方面进行组织绩效评价,虽然财务绩效列为首位,但诉求的是组织短期和长期目标之间的平衡、财务和非财务之间的平衡、客观和主观之间的平衡、外界和内部绩效层面的平衡等状态,形成一套全方位的评估系统。然而,平衡计分卡最初的焦点和应用是为了改善营利组织的管理,追求的是盈利最大化和股东利益回报的最大化,采用平衡计分卡作为构建 NOE 指标体系的理论框架需要考虑 NPO 的特点及其复杂的环境。

(4) 利害相关者满意度评估。如前所述,从利害相关者满意度来评估 NOE 已成为国外学界和业界一种不可逆转的趋势。从利害相关者角度来看,首先是顾客满意度,如了解顾客的需求,并能迅速准确地回应服务对象的需要;充分具备提供服务所需的知识与技能;热心接受顾客的要求;服务态度谦虚、有礼;能够倾听顾客的不同意见;NPO 及其工作人员(包括志愿者)值得信赖;尊重顾客的隐私;被服务对象有畅通的投诉渠道等等。值得一提的是利害相关者满意不限于服务对象的满意,还有出资者、捐赠者、资格认证方、政府、合作伙伴、公众(媒体)等的满意。国内学界流行一时的观点认为顾客满意度并不是一个很敏感的指标,理由是服务对象对 NPO 服务期望值低,哪怕得到一点点的资助,其满意程度都偏高。其他利害相关者满意度的评估亦很少进入研究者的视野,仅少量研究在其运用的 BSC 模型中融入利害相关者满意的维度。本文认为只要不受外力干扰,利害相关者满意度应该是一有用的指标。

(5) 竞争价值评估。美国组织行为专家奎因对现有的组织效能评估进行分类,建构了竞争价值评估工具^[15]。它将组织效能指标按照内部外部导向和控制授权两个维度进行分类,最后形成四个基本的价值模式。从内在-外在、控制-灵活两个维度,将组织效能分为目标、规则、支持、创新四种导向,从而形成理性目标、内部流程、人际关系、开放系统的效能评价。这一模型也表征了组织内在地蕴涵着艰难价值的抉择。

二、改进非营利组织效能评估的设想

(一) 评估模型的改进

综合学界研究成果,结合 NPO 自身的特征和发展规律,本文认为组织效能的评估标准是多元的,是 NPO 利害相关者基于组织使命对组织运行、服务传输、功能实现及整体形象的社会建构。

从评估的关注点考量,如前所述,主要存在结果导向的评估和过程导向的评估两种。结果导向的评估简单易行,容易操作。但由于 NPO 的产出大多数是无形的服务,而不是有形的可量化的物质产品,其质和量缺乏确定性,很难用具体的指标加以度量和计算。而且,某些评估指标的运用可能产生负面影响,与评估的初衷相背离^[16]。重视过程导向的评估虽然避免了结果导向评估的缺陷,但评估难度大、成本高,评估信息难以获取,而且,由于组织过程和服务流程的复杂性,过程导向的指标与组织表现之间难以形成直接明确的因果关系。强调服务过程而忽视服务的结果容易造成资源的浪费,不可能从真正意义上准确定义、评估 NOE。因而,结果方面和过程方面兼顾的 NOE 是合理的。

在指标的选择上,NPO 效能评估多采用定性指标和定量指标的结合。如邓国胜的 APC 评估同时考虑了定性指标和定量指标的平衡。大量的实证研究无不同时使用定性指标和定量指标。Baruch and Ramalho 的研究发现,约 40%的营利企业在评估组织效能时,单纯使用财务指标(定量),几乎 100%的 NPO 在评估组织效能时使用非财务指标(定性),如员工满意度、服务品质和公众形象等,他们使用最普遍的定量指标是效率,即投入与产出之比^[17]。NPO 提供的服务大多属于信任、同情、关怀、抚慰等精神层面,部分属于赋权、环保和社会改良等行为层面。他们追求公共利益和大众福祉,故其使命陈述大都具有一定程度的抽象性。其利害相关者对组织也存在多重的期望,有些期望清晰,可以量化,但有些期望却相对模糊难以量化,组织也因此转而以不同的方式表达公共利益,追求多重目标。所以在评估组织效能时,定量指标和定性指标的结合是合理的选择。具体评估见图 1。

从评估维度来看,综观前述国内学者提出的效能评估模式,主要包括 APC 评估模式、三维综合评价模式、四维评价模式(BSC)、六维棱柱评估模式、以及针对草根 NPO 的八维绩效评价模式(如图 1 所示)^[18]。显而易见,这些模式的设计大多是基于西方的平衡计

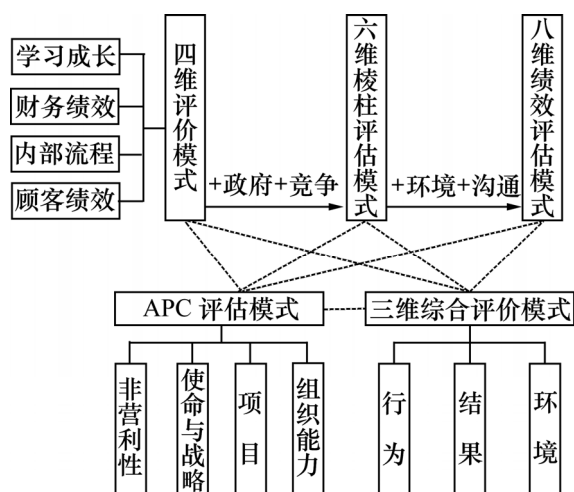


图1 NPO 效能评估模式

分卡和利害相关者理论, 由于平衡计分卡仅仅提供了一个概略性框架, 很多学者意识到要将使命置于整个绩效评估的核心^[19], 或将顾客置于平衡计分卡各维度的首位, 这一做法与邓国胜对问责的强调十分相似。然而平衡计分卡四维模式虽经改造, 但仍然不能适应NPO的特殊性质而只能成为学者们的独角戏或想当然, 无法得到广泛的认同。如前所述, 组织效能不过是各利害相关者基于一定的偏好和价值的一种复杂的社会建构, 这种建构应充分运用已有的研究成果。基于此, 我们认为NOE可从资源、结构、业务流程以及项目和服务加以考量, 这四个维度都应体现社会建构论的视角(如图2所示)。

(二) 评估的内容与指标的选取

(1) 资源。吉登斯把资源定义为“使事情发生的能力”。在科尔曼(James Coleman)看来, 资源是能够满足人们需要的物品和非物品。以上两个定义均强调了资源对于行动者目标达成和利益实现中的作用。NPO

资金主要来自政府资助、企业或个人捐赠、境外资助等, 而人力资源需要与企业在同一人才市场上竞争, 其所获资源的数量并不直接依赖于它所提供的产品和服务, 产品和服务的受益人也不为其所得到的服务而付费。因而, 相对于企业, NPO更易受环境影响^[20]。组织从环境中获取稀缺资源的能力是衡量组织效能的重要标准, 这与开放系统论的观点十分吻合。从社会建构论而言, 组织动员和获取稀缺资源的能力恰恰反映了组织满足利害相关者期望的程度。可以设想, 由于组织利害相关者的满意使组织获得持续支持, 并使支持网络不断拓展和优化, 反之, 如果组织不能满足其利害相关者的期望, 他们会中断对组织的支持, 而且, 这种失望和不满情绪容易相互传染, 组织丧失动员资源的能力将使组织发展的希望象肥皂泡一样破灭。组织资源包括人力资源、物力资源、财力资源, 以及无形的影响力。本文认为, 组织收入是组织资源的核心体现, 收入的量(多少)和质(渠道)体现组织获利害相关者支持的程度, 映射组织使命是否符合社会需要, 决定组织是否有能力延聘和留住高素质人才, 维系组织可持续发展的强有力保障。所以本文将组织收入的增长以及收入的质和量作为评估组织效能的指标。

(2) 结构。根据系统论的观点, 系统的整体功能取决于系统各部分的功能和由各子系统构成的整体结构。在组织中, 同样数量的人, 采用不同的组织结构, 形成不同的责权和协作关系, 就可能产生完全不同的效能。就像人类由骨骼确定体形一样, 组织由结构来确定其特性。本文认为, 组织结构体系包含战略决策子系统, 管理支持子系统和业务运作子系统, 三大子系统相互作用, 相互贯通, 连为一体。面临由多元利害相关者组成的复杂组织环境, 组织的成功取决于组织能否洞察利害相关者需求, 明确组织使命, 实施恰

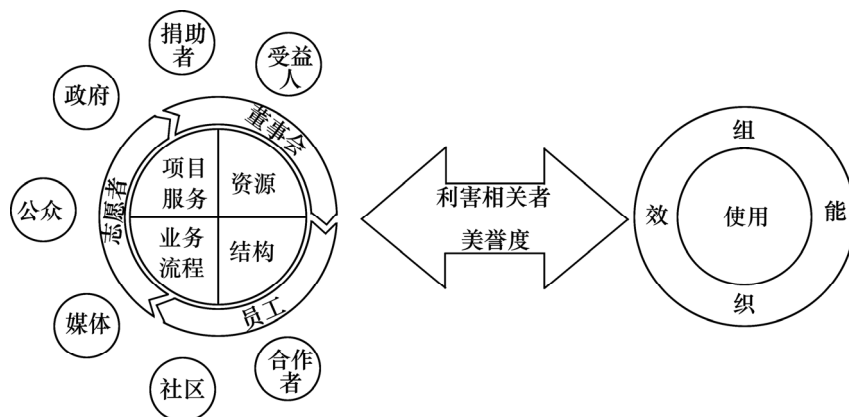


图2 非营利组织效能评估模型

当组织战略,实现组织内外环境的匹配。因此,在NPO结构体系中,战略决策子系统处于核心位置,它是实现三大子系统良性联动运行的关键。战略决策子系统有效运行取决于董(理)事会作为整体的功能发挥以及董(理)事会与执行长(秘书长)的互动关系,故可以从这两方面考察结构层面的组织效能。事实上,无数研究支持了这一观点^[20]。对于NPO结构层面的考察,可以设置如下几个问题:董事会成员规模是否恰当,是否具有异质性;每一位董事是否都倾注贡献,都能充分表达自己的意见;董事会是否制定和批准组织章程和规章制度;董事会和执行长是否共同关注组织战略规划;董事会是否就执行长的绩效和自身的绩效做定期的评估并寻求改进的措施;董事会和执行长的互动关系是否良好。

(3) 业务流程。如前所述,在高效能的组织中,系统整合、各生产流程顺畅、环环相扣,而这完全取决于支持流程的有效性。换言之,取决于强有力的管理所产生的支持力。基于上述分析,关于组织业务流程方面的效能评估可以操作化为组织管理能力和管理绩效的评估。这里,管理能力可从两个方面考察:组织使命陈述是否清晰、组织是否具有合适的战略方案、组织是否具有健全的管理制度;员工如何看待组织的使命陈述、战略规划和管理制度,是视为摆设还是视作组织文化的重要组成部分。管理绩效可从三个方面考察:财务表现。诚然,有许多方式能够评估组织的财务健康。其中可行的方法是考量对以下问题的回答:可供使用的资金与实际使用的资金是否匹配;收入和支出是否匹配;是否具有稳定的收入增长;组织是否拥有应对紧急事件时的预备金;支出的结构是否合理,是否与组织的使命一致;员工满意度。员工的满意度常被视作管理效能的首选指标。而测量员工满意度的最常使用的客观指标是员工离职率。离职率较低则组织效能较高。透明性。衡量组织的透明性可设置以下几个问题:公众是否能够以便捷的方式获得组织的基本信息、财务信息、审计信息以及项目和服务信息等;信息的披露是否充分、准确、及时;是否存在畅通的投诉渠道。

(4) 项目与服务。如前所述,项目和服务是组织使命的操作化和物化,如果说使命是指明前进方向的灯塔,那么组织的项目和服务是通向使命的桥梁,也是组织合法性的首要来源。许多研究将NOE评估转化为对组织项目和服务的评估。本文不认为对组织项

目和服务的评价能代替NOE评价,但绝不否认其在NPO整体效能中的窗口地位。NPO项目和服务效能涉及三个方面:一是项目和服务是否有效地提高了服务对象和社区的生活品质的改善,是否达到了项目的理想效果。组织的服务对服务对象的生活是否产生了积极影响,是否带来了他们行为、认知、技能、社会地位的积极改变。二是服务的数量和品质,服务的数量显而易见,服务的品质难以测量。因此,我们建议比照组织服务标准或业内标杆,服务流程的顺畅性、服务的可达性、及时性、一致性以及人性化程度等也是可供参考的指标。三是服务对象与参与者的满意度、参与度以及项目服务的社会反响。

参考文献:

- [1] <http://www.chinanpo.gov.cn/3501/71773/index.html>.
- [2] 齐海丽. 我国地方政府购买服务模式研究——以上海市政府购买岗位为例[J]. 西北农林科技大学学报(社会科学版), 2013, 9(5): 124-125.
- [3] 王重鸣, 洪自强. 差错管理气氛和组织效能关系研究[J]. 浙江大学学报(人文社会科学版), 2000(5): 115-118.
- [4] Campbell J P. On the Nature of Organizational Effectiveness. In P. S. Goodman, J. M. Pennings, & Associates (Eds.), *New perspectives on organizationaleffectiveness* [M]. San Francisco: Jossey-Bass, 1977: 13-55.
- [5] Herman R D, Renz D O. Doing Things Right and Effectiveness in Local Nonprofit Organization: A Panel Study [J]. *Public Administration Review*, 2004, 64(6): 694-704.
- [6] Bertalanffy L von. *General System Theory: Foundations, Development, Applications* [M]. New York: 1976: 22-66.
- [7] Martz W A. *Evaluating Organizational Effectiveness* [D]. Dissertation for the Degree of Doctor of Philosophy, Western Michigan University, 2008: 89-97.
- [8] Connolly T, Conlon E J, Deutsch S J. Organizational effectiveness: A multiple-constituency approach [J]. *Academy of Management Review*, 1980, 5(2): 211-217.
- [9] Zammuto R F. *Assessing Organizational Effectiveness: Systems Change, Adaptation, and Strategy* [M]. Albany: State University of New York Press, 1982: 109-139.
- [10] Scott W R. *Institutions and Organizations* [M]. Thousand Oaks, Calif.: Sage, 1995: 50-52.
- [11] Balser D, McClusky J. Managing Stakeholder Relationships and Nonprofit Organization Effectiveness [J]. *Nonprofit Management & Leadership*, 2005, 15 (3): 295-316.
- [12] 张玉周. 非营利组织绩效三维评价体系研究[M]. 北京: 中国

- 人民大学, 2008: 42-83.
- [13] 邓国胜. 非营利组织评估体系研究[J]. 中国行政管理, 2001(10): 41-43.
- [14] Quinn, Rohrbaugh. A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis [J]. Management Science, 1983, 29(3): 363-377.
- [15] 胡杨成. 基于 BSC 的非营利组织绩效模糊综合评价[J]. 华东理工大学学报. 2005(4): 54-55.
- [16] 夏伟, 叶金福. 非营利组织绩效评估理论综述[J]. 软科学, 2010(4): 120-125.
- [17] 罗文标, 吴冲. 我国非营利组织绩效评估新思路[J]. 商场现代化, 2006(12): 61-63.
- [18] 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): 85-88.
- [19] 姚宝燕. 平衡计分卡在非营利组织绩效评价中的应用[J]. 财会通讯(综合版), 2007(1): 78-79.
- [20] 刘春湘. 非营利组织治理结构研究[M]. 长沙: 中南大学出版社, 2006: 27-128.

Assessing Nonprofit Organizational Effectiveness

LIU Chunxiang, LIU Gelang, LIU Yuan

(School of Public Administration, Central South University, Changsha 410083, China)

Abstract: The issue of nonprofit organizational effectiveness (NOE) has been one of the most sought out yet elusive of research subjects since the research about for-profit organizational effectiveness. While attention to the concept of nonprofit organizational effectiveness has gained increasing importance from both scholars and nonprofit leaders, there is little consensus about what it means and how to measure it. The literature indicates that scholars have emphasized four major approaches. In this article we synthesize the results of recent research and build a model for addressing nonprofit organizational effectiveness.

Key Words: Nonprofit organization; Effectiveness; Nonprofit organizational effectiveness

[编辑: 汪晓]