

从代理理论的角度谈非营利组织治理

山东财政学院 马迎贤

【摘要】 本文以代理理论为分析框架,考察了非营利组织的治理特征和代理问题,分析了非营利组织理事会的监管职能,讨论了代理理论对非营利组织治理的启示。

【关键词】 非营利组织 代理理论 监管职能

改革开放以来,我国的非营利组织获得了快速发展,非营利组织已经成为学术界研究的热门课题。其中,非营利组织的治理结构是一个日益受到学者们关注的研究方向。综观世界各国,理事会制度是非营利组织治理结构的重要内容,在确切意义上,理事会是指治理非营利组织的群体。在保证组织充分完成其使命过程中,理事会是发挥决定性作用的;理事会的另一个责任是确保组织的财产不遭受破坏和损失,确保组织能够在法律的框架内运作。本文以代理理论为分析框架,考察了非营利组织的治理特征和代理问题,揭示了非营利组织理事会的监管职能,并讨论了代理理论对非营利组织治理的启示。

一、代理理论的分析框架

1.代理理论与公司治理机制。代理理论源于Berle和Means在1932年对企业所有权与经营权分离后产生的委托人与代理人之间的利益冲突所做出的经济分析。他们认为,管理者权力的增大有损害资本所有者利益的危险,这可能会造成管理者对公司的掠夺。这一结论产生了深刻而持久的影响,并由此发展出若干个有关现代公司治理的理论,其中以

安然、世通公司财务丑闻等“代理问题”仍然存在。这些情况表明这些理论没有认识到决定企业绩效的根本所在,即忽视了影响企业绩效各个方面的目标与要求之间以及本质与现象之间的关系。

风险结构与控制权结构匹配是控制权有效性的前提。早在1916年,被尊称为“现代经营管理之父”的法国管理学家法约尔就提出了“责、权、利一致”的管理原则。企业控制权是一种权力,如果没有相应的责和利的约束与激励,必然造成权力滥用或权力不能完全行使,形成控制权失效。这里的责和利,实质就是拥有控制权的风险,“责、权、利一致”原则实质就是要求剩余控制权与风险的匹配。在实践中,经营者拥有较高的剩余控制权和剩余索取权,经营者行使剩余控制权,如果获得了正的收益,经营者将行使其拥有的剩余索取权;而一旦控制权行使的结果是负的损失时,真正承担损失风险的往往是投资者和员工,而经营者承担的风险较小甚至完全没有,结果造成了经营者过度行使剩余控制权,从而增加了其利益,降低了企业绩效水平。因此,企业绩效的提高还要求

德姆塞茨、阿尔钦为代表的代理理论最具权威。这种理论将公司治理看做是一种委托代理关系,由于委托人(股东)与代理人(经营者)利益不同,因此需要运用制衡机制来防止代理人的权力滥用,其中最主要的措施是监督、约束与激励机制。

代理理论的假设之一是代理人具有有限理性,即经理人员将使自己满意而不是企业利润最大化。而公司治理机制能协调这些代理冲突和保护投资者利益。董事会任免经理人员以及制定经理人员报酬计划的权力是控制利益冲突的关键要素。协调委托人和代理人之间利益的机制可以分为外部和内部两类,内部机制包括与绩效相关的经理报酬计划,增加经理人员的持股权和增加董事会获得的关于经理层行为的信息;外部机制包括产品市场和劳动力市场的竞争力影响和接管威胁。因此,代理理论强调,董事会作为经理行为的监督者的目的是使代理成本最小化,进而使股东利益最大化。基于代理理论,使股东财富最大化和削减代理成本是董事会的关键作用这一观点是十分明确的。所以,评估首席执行官的业绩和公司的整体业绩自然成为董事会的关键职能,制定经理人员的任免与薪酬计划更是首当其冲。在代理理论中,董

正风险和负风险的对称。

综上所述,达到剩余索取权的应然配置状态及促进企业绩效水平的提高依赖于以下几个条件:①企业控制权的结构安排应该符合竞争需要,以提高企业绩效;②风险结构安排应该与控制权结构安排匹配,保证控制权的有效性;③剩余索取权配置应该与风险配置匹配,保证剩余索取权的合法性。其中,第一个条件是企业绩效提高的根本要求,第二个条件是企业绩效提高的保证。这两个条件是剩余索取权配置的基础,是剩余索取权配置合理性的保证。第三个条件是剩余索取权配置合法性的前提条件和要求。

主要参考文献

- ①胡鞍钢,胡光宇.公司治理中外比较.北京:新华出版社,2004
- ②李维安,张俊喜.公司治理理论与实务前沿.北京:中国财政经济出版社,2003
- ③张维迎.企业理论与中国企业改革.北京:北京大学出版社,2002

事会的战略角色也是很重要的。

2.代理理论在非营利部门的适用性。目前,代理理论在经济学、金融学和组织行为学等一系列商业学科中得到研究。大多数研究集中于上市公司股东及为其工作的经理之间的关系。Jensen和Meckling在关于企业理论的开创性研究中指出,代理人行为好像在最大化委托人福利的问题是相当普遍的。这个问题存在于所有的组织和所有的合作努力中——存在于企业和大学的每一个管理层次。这说明代理理论能够 and 应该被扩展来观察非营利组织中的委托代理关系。Clark进一步指出经理不是各自企业的股东的代理人,而是公司本身的代理人。这种以法律为基础的视角避开了股东中心,从而使得在非营利部门应用代理理论更加方便。

二、非营利组织的治理特征和代理问题

1.非营利组织的治理特征。发达国家非营利组织治理研究以具有独立法人地位的理事会为对象,从非分配约束、缺少客观绩效指标等特征出发,研究理事会的法律地位、权力结构安排以及理事、经理与捐资者激励相容等基本内容。

在一个非营利组织中,不存在要付出的剩余索取权,也不存在期望获得利润的所有者,因此在非营利组织中,所有者与经营者之间的代理关系是模糊的。此外,没有剩余索取权或股份,管理层也就不必担心组织在市场上被收购或出售。这些条件也许暗示非营利组织中的管理者有日益增多的机会来追求自我利益。在所有者是组织的捐赠人的情况下,他们捐助组织,期待着有助于公益事业,比如生命被挽救、环境清新、公民受到教育等。尽管捐赠人并不期望他们的投资有所回报,但如果他们的期待没有得到满足,他们将投资别处。最大的捐赠人通常也是组织的理事会成员。

2.非营利组织中的代理问题。非营利组织理事会之所以享有决策主导权,正是源自于代理理论,非营利组织也必然存在和公司一样的代理问题。由于非营利组织的特殊结构和组织的正规性、民间性、非营利性、自治性、志愿性、公益性的特点,其代理问题显得更加突出,主要表现为:

(1)产出的质量与数量难以测度。美国经济学家沃尔夫指出:同市场产出的效益——成本描述相比,非市场产出总的来说没有一个评价成绩的标准。这一结论对非营利组织完全适用。首先,许多非营利组织的服务性产出往往不像产品一样看得见摸得着,产出的数量和质量难以测度;其次,非营利组织的产出和产出的最终社会效果之间有时间上的滞后性;最后,非营利组织的产品缺乏价格信号和消费者的自由选择,因而也就缺乏检验和传递质量信息的机制和渠道。

(2)服务的间接性。服务的间接性即服务购买者不是最终消费者,还有中间环节的存在,其结果是:家长很难判断托儿所的服务质量,因为他们年幼无知的孩子才是服务的直接对象;子女很难判断养老院的服务质量,因为他们年迈体弱的父母才是服务的直接对象;捐助者很难判断慈善组织的表现,因为捐助者“购买”的服务无一例外是让第三者受益。简而言之,服务的间接性导致信息获取的困难,进而导致监督的困难。

(3)“所有者缺位”或监督主体缺位。非营利组织面对多样化的监督主体,其中捐助者和服务对象无疑是最重要的群

体。捐助者监督面临的主要问题是动力不足和监督主体“自然缺位”,捐助者无法发挥有效的监督作用。作为弱势群体的服务对象不仅在信息获取和处理、利益诉求及资源动员等方面存在能力缺陷,而且由于受益者所处的不平等地位,他们也难以发挥监督作用。

(4)“市场缺位”,即外部监督机制薄弱。非营利组织不仅缺乏公共部门的监督机制,而且缺乏营利部门诸如“用手投票”和“用脚投票”的监督机制。因而,外部人缺乏有效监督的手段,从而增加了监督成本,以致监督成为不可能。

因此,非营利组织在所有权、控制权和受益权分离的条件下存在着委托代理关系,缔约各方的目标不可能自动统一,必须加以协调。但是,信息的不对称与合约失灵又使得这种协调无法低成本进行。在这种情况下,如何通过有效的治理结构来构造对代理人的激励和约束机制,以使代理人维护委托人的利益就显得十分重要。

三、理事会:非营利组织的治理机制

代理理论提供了理事会行为的分析框架。在代理理论视角下强调所有权和控制权分离的重要性。理事会承担着批准和监督由组织的管理层发起和执行的决策的责任。这样,风险承担职责从决策结构中分离出来,利益相关者确信组织资源被用于适当之处。理事会成员有责任来挑选和评价一个适当的行政主管并监督其行动,确保管理者的利益不与组织和社会的利益相冲突。

代理理论的潜在假设为绝大多数公司董事会的研究奠定了基础。Fama和Jensen认为,一个独立的董事会的确立是一种确保委托人利益与代理人利益完全一致的方式。董事会永远有权聘用、解聘和补偿高层决策管理者,有权批准和监督重要的决策。由一个群体(董事会)来行使这些高层决策控制权有助于确保决策管理权和决策控制权的分离。因此,可以将董事会看做是公司控制的最终形式,董事会承担着监督和奖赏行政主管的职责,同时要确保公司经营活动能反映利益相关者的期望。

在有关营利组织董事会的文献中,代理理论家关注董事会的控制角色和企业财务绩效之间的联系。值得讨论的是董事会和首席执行官(CEO)之间的相对权力分配问题。董事会或首席执行官可能承认他们偏好的程度取决于两者之间的相对权力分配。考察董事行动独立与管理者影响程度的经验研究通常集中于两个主要议题:内部董事与外部董事的比例,或者首席执行官和董事长角色的分离。这些利害关系的核心是:董事会是一种有效的控制机制,还是仅仅是管理者的一个橡皮图章。

在有关非营利组织治理文献中,内部人——外部人比例和CEO二元性议题没有被明确地加以检视,Alexander、Weiner和Succi的研究作为一个例外值得我们关注。他们在关于医院董事会在确保社区问责发挥作用的研究中认为,具有较高外部董事(既没有管理职位又不拥有实际特权的董事成员)比例的董事会比内部成员主导的董事会与社区有更密切的联系。这里隐含的假设是外部董事成员将向董事会提供其回应社区期望所需要的信息。现有的文献指出,对信息的需要可能随着两个重要的组织变量(职业化和稳定性)的变化而变化。

四、理事会的监管职能

尽管非营利组织理事会的功能类似于营利组织董事会的功能,但由于非营利组织缺少剩余索取权,两者之间仍然存在一些差别。例如,在营利组织中,由于存在外部接管的威胁,可以允许内部人在董事会发挥重要的作用。但非营利组织则不存在这一威胁,所以非营利组织理事会应该由外部人支配。而且,非营利组织理事会成员通常是真实的捐赠人,他们做理事是没有薪水的。这说明他们对组织的福利感兴趣,所以可以假设他们将认真地承担决策控制任务。因此,非营利组织理事会的决策控制作用与营利组织董事会的决策控制作用是相同的。一般来说,非营利组织理事会也有产生和管理财政资源的特殊责任。他们经常应邀亲自为组织捐献,负责开展捐赠活动以鼓励其他人的捐赠,并且管理组织拥有的财政资源。决策控制和财政管理是非营利组织理事会最重要的责任。

与营利组织相比,非营利组织承担着更多的义务,因为它们少了许多营利组织难以摆脱的增加利润的需要,所以它们也不像营利组织那样在服务质量方面打折扣。非营利组织也与政府机构不同,它们直接对理事会及其赖以生存的捐款人负责。但是,要在一个需要高效率的机构和一个需要承担更大责任的社会中站稳脚跟,非营利组织必须要有一个坚强有力并积极进取的理事会。

根据代理理论和经验研究,非营利组织理事会主要在这样几个方面发挥监督和控制职能,即确定组织的使命和目的、批准和监督组织的项目和服务、批准和监督战略规划、财务控制和选拔、监督和评估CEO。

1.确定组织的使命和目的。使命是非营利组织的命脉所在。它回答的是一个非营利组织为什么做自己所做的事、非营利组织存在的原因与目的是什么等问题。使命并不是一成不变的,随着外部环境和组织结构的变化,非营利组织也需要对自己的使命进行重新审视和评估,否则,就会在新的环境中迷失组织发展的方向和发展的动力。而理事会的重要职责就是明确组织的使命,并根据环境的变化对组织使命进行重新界定。

2.批准和监督组织的项目实施过程和服务。理事会要监督组织实施的项目和开展的服务必须与组织目标保持一致。

3.批准和监督战略规划。规划未来。如果理事会过于关注行政和运作层面上的问题而忽视组织的发展战略,那将对组织的成长和成功产生深刻的负面影响。为了制定未来的发展决策,理事会必须拿出时间考虑组织应当向哪个方向走和如何达到目标。理事会重要的责任是关注组织的长期发展战略,而不是局限于眼前的问题,好的规划过程应当考虑目标的可行性、外部环境的变化对组织的影响,以及组织面对新的机会和挑战所应当采取的措施。

理事会承担着战略监管职责,它应该审慎地审查组织目标任务与自身资源,批准并监督符合自身资源能力的战略规划。对于组织金融资产与物质资产安全、预算制定与评估、高级管理继任者及其报酬确定等重大战略决策,理事会无疑拥有法定的正式控制权和最高权威。应该强调的是,非营利组织免费或者以低于市场的价格提供产品以及不能发行股票筹资,导致筹资被认为是理事会的关键职责,这是一种严重

误解。理事会重要的职责在于通过有效的监管提高组织生命力和稳定性。正如赫茨琳杰指出的:筹集资金是一项很重要的职责,但比起监管的职责来还是第二位的。

4.财务控制。非营利组织保证自己能够得到公众信任的方式之一是保证财务的严格管理、避免财产流失,保证充足的财务资源用于支持组织发展。为了达到这些目标,理事会的监督是必不可少的。重大财务问题必须由全体理事会成员决定,理事会监督财务的方式之一是制定和批准每年的预算报告,财务报告应当帮助理事会监督预算执行情况和实现收支平衡。理事会还应当通过雇用独立的会计师来执行财务管制和年度审核以监督财务。

对非营利组织而言,财务控制的目的是保证其财务活动符合法律、法规及政策的规定,提高财政资金的使用效益。财务控制的基本功能是限制委托人和代理人之间的财务信息的不对称性、财务契约的不完全性和财务责任的不对等性。非营利组织建立规范的财务管理机制,不仅有助于这个组织内部效率的提高和运行成本的降低,而且有助于其外部形象的树立和组织公信度的提高。这一切都将有助于组织的使命和目标的实现。

5.选拔、监督管理者。选择和支持首席执行官。组织能够吸引和保持首席执行官的领导质量将决定组织是否能够圆满完成其使命。当然,其他人也可以参与首席执行官的选定,但是在决定首席执行官人选的问题上,理事会将发挥决定性作用。

检查首席执行官的工作。一旦理事会决定了首席执行官的人选,就有义务检查首席执行官的工作并找出其优势和劣势,然后给予反馈。理事会的重要职责之一是评估组织的进展和健康,这种评价包括对首席执行官和理事会自身的鉴定。在新任首席执行官上任时开展评估是最为重要的,因为评估的目的是促进首席执行官的管理工作,而不是在问题出现时才开展评估。

非营利组织规模越大、层次越多,管理层职业化程度就越高。理事会承担着选任、监督与考核管理者的责任,换言之,就是设计并实施对管理者的激励约束。

根据代理理论,理事会作为委托人,需要确定管理者必备的专业知识、能力等标准以及选聘管理者,并采取适当的激励约束机制来引导管理者的生产性行为。近年来,许多非营利组织开始改变管理者薪酬的支付方式,从以前单一的固定薪酬制到现在提倡将激励薪酬作为管理者总现金薪酬计划的组成部分。

总之,若没有有效的监管,非营利组织很容易误入歧途、滥用基金或关注与己无关的小事。只有依靠精通业务、积极进取的理事会的有效监管,才能保证非营利组织圆满完成其使命,为子孙后代造福。

主要参考文献

①郑海航,熊小彤.基于不同理论框架下的公司治理——兼论我国国有企业治理.中国工业经济,2005;6

②陈林.NGO治理:寻找崇高人性与谋利冲动间的平衡点.21世纪经济报道,2003-05-21