



促进社会服务中的非营利就业是一项长远的社会政策

杨团 2009-07-08 11:36:54

在中国，社会服务业是一个极为微弱的行业。据国家统计局2007年底的统计，即便算上私营和个体经营为主体的居民服务及其他服务业，包括社会保障、社会福利和社组中就业的社会服务业人口也只有790.5万人，仅占全国非农就业人口的3.19%。

若去掉其中在国有单位的就业人口，这个比例缩小到3.07%，若再去掉私营和个体经营的居民服务及其他服务业人口706.5万人，可以粗略算作非营利就业的人口不超过53.8万人，占社会服务业就业人口的比例仅0.2%。

若按照民政部民间组织管理局的社会组织统计，2007年底，我国社会团体、基金会、民办非企业单位三类法人组织的总体就业人口为456.83万人，占城镇就业人口的3.8%，由于没有分行业的就业人口数据，只能按照在社会服务类组织占非营利组织总量的比例大致概算社会服务中非营利就业的人口，约为56.19万人。据经验判断，这个数据有所高估，不过，即便如此，社会组织在社会服务业中的就业人口占全国非农就业人口的比例仍未超出0.2%。

而无论发达国家还是发展中国家，社会服务业的就业人口不是高居榜首就是位列前三位中，约占非农就业人口的20-30%。若按20%计，也就是将社会服务业就业人口从目前的3.19%提升到20%，那么，至少可以再容纳4165万人就业。

中国社会服务业发展空间巨大，而在其间，非营利组织或机构也有很大的发展空间。

从全球看，社会服务是非营利组织最活跃的领域之一。据美国霍普金斯大学对于非营利部门的比较研究，1995年，世界22个国家社会服务业中，非营利组织和机构的就业人员占该行业就业人口的18.3%，而在西欧九国（英、法、德、芬兰、爱尔兰、奥地利、比利时荷兰、西班牙），非营利就业在社会服务中的比例高达27%，仅次于教育的28.1%。而德国、法国、奥地利的非营利就业在社会服务中的比例分别高达为38.6%、39.7%和64%。

按照2007年底我国社会服务业就业人口790.5万人、非营利就业人口53.8万人计，我国社会服务中非营利就业比例为7%左右。这个数据比国际的平均水平低1.6倍，比西欧九国低2.6倍，比德、法、奥分别低了4.5倍、4.7倍和8.1倍。

若将我国社会服务就业人口提升到就业总人口的20%，并按照非营利就业占社会服务业人口18%计，我国在社会服务领域的非营利就业人口至少应该为892万人。而目前这

个领域的就业人口不过50余万人，也就是说，可以增长15倍以上。

如何促进我国的非营利就业尤其社会服务领域的非营利就业呢？

最重要的鼓励政策是将社会服务领域的非营利组织纳入免税组织。

社会服务领域的非营利组织为什么可以是免税组织。这要从服务本身的特性说起。

服务与实物本质的不同点在于它是一种动态过程中的活动，不仅是经济活动，同时还是社会活动和文化活动。每一瞬间的服务量无法被积累起来。真正能积累的，是服务者和被服务者之间的情感、相互的体贴与关爱。可见服务是人自身的活动，是人与人之间一种特有的交换，可以不必完全依赖外在的物质载体进行。尤其社会服务的消费特性是非排他性和供给空间的不可分割性。一定时空下的同一个社会服务能为多个消费者同时消费而不会影响到消费者的满足程度，服务的接受者必须集体接受服务，而不能在自己接受服务的同时，排斥他人。这些特征在经济上符合公共物品的特点，在文化上符合兼得和共享的人文精神。人类并不是命中注定是物化的，人性是由环境塑造的，人的物化在倡导人性服务的文化环境中会减弱甚至消失，而将主要兴趣转向对于精神生活的追求。社会服务所独具的特性，显然更适合非营利组织经营，相比以营利为目的的公司，非营利机构在服务中更加贴近自然、贴近人性，以生命影响生命，建构人性化服务环境，提供服务的同时也是人与人、人与自然的关系走向和谐的过程。非营利组织之所以能在社会服务业中占据较大份额，并被英美等国家的法律列为慈善公益组织，与非营利文化与服务文化天然契合有关。

其次，从社会政策的社会视角看，非营利组织比企业多了以慈善公益文化、志愿者精神调配社会资源的手段，在调整社会关系上也有多样化方法，因此组织化和信息化的广度和深度开发上都有空间，可以走出单一的经济收支的局限，通过有效的组织与调配达到社会和谐。

第三，从社会政策的经济视角看，将社会服务类的非营利组织定性为慈善公益组织，从而得到免税的政策待遇，这对于愿意以组织方式从事慈善公益活动的人们是一个重要的鼓励，能够有力地推动那些微利甚至有所亏损的社会服务业在政府的支持下运行。

在美国，社会服务中的非营利组织被视为慈善组织，可以享受捐赠者免税和组织收费收入免税的双重免税。而审查这类免税组织的资格必须通过公众支持检验。即总收入至少三分之一来自不同的来源，且来自投资的收入不超过总收入的三分之一。即一个社会服务业的非营利机构，自身的服务收费不超过三分之二，其他的三分之一或利用投资收入、或慈善捐助收入，或政府购买服务、财政补贴收入，以及以上这些不同方式的各类整合。

美国这种以税法调节、界分和治理社会组织政策方案值得我国深思和进一步研究。

养老服务和残疾人服务都是我国社会服务业中的主要产业。据2007年全国0.9%人口

抽样调查统计的数据推算，我国城乡60岁以上人口为1.8亿人，占总人口的比例为13.64%。60岁以上的失能人口约有3318多万人。这些失能老人都需要较完善的照顾和护理。截至2008年底，全国各类收养性社会福利单位4.0万个，床位仅有279.4万张，就算全部收住不能自理的老人，也还缺少3039万张床位，是目前床位数的10.9倍。按照4位老人需要一名护理员计算，仅养老服务业，全国就需要再增加760万名护理员。这个数据与前推算的中国社会服务非营利就业至少可容纳890万人口的数据不谋而合。也说明中国的社会服务业必须以养老服务为首位。目前我国养老机构中，90%以上是民办机构，且大都已经注册为民办非企业单位。从老龄化、高龄化趋势和供需缺口判断，推动非营利民办养老机构大发展必将成为我国今后30年一个重大的社会经济发展战略。

如何推动我国养老服务行业中的非营利就业，已经提上重要日程。早在十多年前，国家对所有养老机构已经一律实施免税待遇。但是，由于历史的原因，老年人生活只能依赖微薄的养老金，这将养老机构的服务收费一直限制在较低水平，养老机构的确不能仅仅依靠服务收费生存，必须给予社会政策支持。

从社会政策角度，一，需要进一步明确老年服务机构的性质并予以立法。老年服务机构与基金会、志愿者机构区别很大，称其为社会企业似比慈善公益组织更为适当。为此需要在这类机构的政策定位上做出重大选择。二，需要制定养老机构中非营利就业国家战略。短期内可考虑出台按照机构收住不同程度失能老人的数量分类分级给予养老院补贴，并且明确规定使用在护理员的培训与津贴上。中长期可制定规划，寻求护理保障的出路。

国际金融危机导致世界急剧演变，全球都在摸着石头过河，任何现存的制度、任何以往被证明为正确的学说都在经受新的考验。制度拜物教、个人精神崇拜都是没有希望的。在今天，没有哪个人的智慧超过其他人的总和，没有哪项制度能永远不变。人人参与创造、在实践中革新才是当今时代的常态。因此，这是一个不忽视任何一种新的创意、创新的时代，是一个在变动不拘中找寻新的解决方案的时代，是一个整合以往知识和经验，并不断关注知识前沿发生了什么，在应用什么的时代，是一个追求公平正义的精神文明超过物质文明的时代，这就是全球正在进入的新的社会政策时代。

作者简介：杨团，中国社科院社会政策研究中心。

文档附件：

编辑： 文章来源： 社会政策网

版权所有： 中国社会科学院社会学研究所
E-mail: ios@cass.org.cn

欢迎转载，敬请注明：转载自《中国社会学网》[<http://www.sociology.cass.cn>]