

和谐社会背景下非营利组织的作用分析

欧阳晓东, 曾小龙

(华南农业大学 公共管理学院, 广东 广州 510642)

摘要: 非营利组织作为一项在市场体制和国家体制之外的重大的组织创新和制度创新, 以其独特的性质和特有的优势, 在公共管理过程中, 在促进行政改革、提供公共物品、推动社会公益和实现社会和谐等方面发挥着重要的作用。

关键词: 非营利组织; 公共治理; 社会公共事务

中图分类号: D638

文献标识码: A

文章编号: 1001-7348(2006)05-0093-02

1 促进行政改革顺利展开

首先, 我国实行的行政改革主要是政府职能转变和政府机构改革。其目标是建立一个有效与有限的政府, 即办事高效、运转协调、行为规范的“小政府”, 其实质也是寻求更好的治理。现代公共管理首先强调管理的公共性。在公共管理活动中, 政府部门已经无法成为唯一的管理主体, 它必须与非营利部门和民众共同管理社会公共事务。在改革中, 正是由于非营利组织的非营利性、民间性、公益性等特征使得政府管理由统治向治理逐步转变, 由单一的管理主体转向多元的管理主体, 治理的主体并不只是政府机关, 还可以是私人机构或公共机构和私人机构的合作。政府在治理理念下, 通过合作、协商和伙伴关系等方式来实施管理。

其次, 非营利组织既是现代社会发展的必然要求, 又可以接收作为政府改革而削减

的臃肿部分的机构。即政府可以将逐渐丧失功能的机构和应该交给企业和社会管理的机构直接转化为非营利组织。这样, 不仅可以导出不必要的职能, 而且还可以推动非营利组织的发展。政府在公共管理中, 不仅要讲究效率, 引入竞争机制, 以市场为导向, 而且要下放权力, 把本应由社会承担的那部分公共管理职能交给社会来行使, 真正做到让政府以外的其它社会组织(主要是非营利组织)来承担。

最后, 通过非营利组织的发展可以减轻政府成本。我们可以把部分基本丧失了政府功能的政府机构转化为非营利组织, 特别是财政供给人口比重很大的事业单位, 可改革为非营利组织, 再通过社会筹集资金的办法解决开支问题。这样政府就可以节省大量的公共成本, 同时还可以起到服务社会、管理社会的作用。

2 向社会提供公共物品

政府组织应向社会提供公共物品, 这一观点是得到普遍认可的。从政治学和行政学的角度来说, 提供公共物品, 满足社会公共需求是政府存在的最基本的理由。但与此同时也出现了政府在公共物品生产中的低效率、无效率、短缺和消费拥挤等问题。对这些问题的认识和理解, 我们可以通过政府的特点和公众物品的不同属性来分析。首先, 由于政府是“理性经济人”的缘故, 必然出现公共物品领域的双边垄断、信息不对称和预算最大化等问题, 从而导致在公共选择过程中政府的失灵。具体来说, 由于政府提供公共物品存在垄断权, 即没有竞争对象提供同样的服务, 而公共物品是一种数量和质量都难以界定的物品, 因此公民很难对政府进行有效监督。而政府又可以利用自己的垄断地位获取额外利益, 从而导致政府部门总有一种

训, 进一步规范管理高校科技产业, 探索建立现代企业制度, 处理好培养人才、科学研究与创办科技产业三者之间的关系, 以推动我国高校科技产业化工作跃上一个新台阶, 走出一条产学研紧密结合发展高新技术产业的成功道路。今后一个时期内, 高校产业在科技成果转化和产业化领域, 转化科技成

果和孵化小型科技企业, 重点要实现走出校门、积极与社会结合, 走社会化、市场化的发展道路。

参考文献:

[1] 龚国平. 我国技术创新能力的现状和提高措施 [J]. 科技创业, 2005, (10).

[2] 中华人民共和国科技发展中心等. 中国高等学校校办产业统计报告[M]. 成都: 西南交通大学出版社, 2005.

[3] 教育部“全国科技产业工作会议”组编印. 全国高校科技产业工作会议交流材料汇编. 2005.

(责任编辑: 赵贤瑶)

收稿日期: 2006-03-22

作者简介: 欧阳晓东(1974-), 男, 华南农业大学公共管理学院讲师, 研究方向为国际政治与公共管理; 曾小龙(1971-), 男, 华南农业大学公共管理学院讲师, 研究方向为公共管理。

预算扩张的趋势,预算规模扩大带来的直接后果就是政府行政部门的膨胀。虽然公共物品供给的低效率不是行政部门膨胀的必然结果,但政府行政部门的膨胀和低效却是公共物品短缺和低效甚至无效的直接原因。其次,社会公共需求的复杂性和不断增长与政府自身财力和能力的限制,决定了政府垄断公共物品必然出现严重短缺现象^[2]。随着社会的发展及人们物质文化生活水平的不断提高,社会需求日益多样化,这对公共物品无论从数量品种上,还是从质量满意度来说,都提出了更高的要求。但是,由于政府财政能力的限制以及其它原因,并不是所有的社会公共需求都会自动地转化为政府公共物品范畴,而只有那些进入了政府供给系统和程序的社会公共需要才会转化为政府公共物品序列。从基本属性来看,这些社会公共需求大都具有公共物品性质,或称准公共物品,社会应该予以满足。由此可见,政府不可能也不应该供应所有的公共物品,政府提供的公共物品应该是公共性程度高,不宜或不应由非营利组织供应或非营利组织虽有能力提供但非竞争性程度较高的公共物品,即纯公共物品和部分准公共物品。

3 推动社会公益事业发展

推动社会公益事业发展,这是非营利组织作用的重要内容之一。非营利组织推动、开展社会公益活动的主要特点在于供给形式,即无论是实物的捐赠,还是劳动的提供,都是以义务的形式供给的,都是无偿的。现阶段非营利组织推动、开展的公益活动主要体现在社会教育、人口控制、文体活动、社会扶助、再就业、扶贫等领域。作为企业,天然地有营利的冲动,在处理上述问题时有很大的局限性。而作为政府,它虽然是全体人民的代表,但是解决上述问题也显得能力不足。首先,解决这些问题财力不足,因为在公共管理、公共服务范围日益扩大的情况下,政府不可能无限制地扩大机构人员,增加财政开支来满足这种需求;其次,政府不一定高效率地解决这些问题。例如,扶贫、捐款资金被侵吞、挪用的现象时有发生,没有完全到达贫民手中。因此,我们认为,有必要采取非营利组织与政府合作的方式来推动社会公益事业。

下面,我们以非营利组织的扶贫开发活动为例,阐明非营利组织对推动社会公益事业的重要作用。一个和平、稳定、文明的社

会,是不可能建立在贫困的基础上的。二战以来,消除全球范围的贫困状况,特别是消除广大发展中国家的贫困现象,成为发达国家、发展中国家以及国际社会共同努力的事业。但是,扶贫项目究竟如何实施却是一个问题。在孟加拉国,自20世纪60年代末以来,外国资助者帮助和实施一系列农村发展计划和项目,这些活动的初衷在于扶助小的贫困农户。而据世行的调查评估表明,大的富有的农户才是主要受益者。在印度,从20世纪50年代初开始推行的旨在促进农业生产和农村基本建设、消除贫困的社区发展计划,经过多年的发展实践表明,农民之间的贫富两极分化格局非但没有扭转,反而有所加剧。在我国,贫困问题更像一个幽灵,多少年来一直徘徊在经济发展的背后。因此,在这一问题上更要发挥非营利组织的作用。

按照我国确定的贫困标准,农村贫困人口由1978年的2.5亿人减少到2000年底的3000万人,贫困发生率由30.7%减少到3%^[3]。在我国,这一重大扶贫成果的取得,与非营利组织的贡献是密不可分的。概括起来,我国非营利组织所开展的有关扶贫开发活动主要涉及以下几个方面:

(1) 生存扶贫。这方面的代表是中国扶贫基金会在我国西北、西南部分地区开展的“贫困农户自立工程”综合项目,以及中国民促会在沂蒙山区、大别山区、川北地区、陕老区、珠穆朗玛峰自然保护区和其它一些少数民族地区开展的与生存有关的扶贫项目。

(2) 技术扶贫。要改变贫困面貌,不仅要解决生存问题,还要解决发展问题。为了使贫困地区的劳动者具有一定的生产技能,中国扶贫基金会结合贫困地区的自然条件,开展了志在提高劳动者技能的实用技术培训,帮助贫困人口从本质上脱贫,防止返贫。

(3) 教育扶贫。在教育扶贫方面,我国非营利组织开展了一系列卓有成效的活动。最突出的是中国青少年发展基金会开展的以救助贫困地区失学儿童为宗旨的“希望工程”。“希望工程”自1989年10月30日实施以来,截至1998年底,全国各级“希望工程”实施机构累计接受海内外捐款(按人民币计算,下同)16.11亿余元,资助支出累计14.08亿余元,全国“希望工程”捐款暂存(待拨)2.02亿余元^[4]。中国青基会实施的“希望工

程”在10年里从海内外募集了17.8亿元人民币资金,救助了220.9万居住在贫困地区的贫困家庭的孩子,修建了7549所希望小学^[5]。

(4) “幸福工程”(救助贫困母亲行动)。“幸福工程”是由中国人口福利基金会在全国范围内开展的旨在通过募集海内外资金,救助贫困母亲的一项综合性的扶贫活动。其采取的主要扶贫模式是“小额资助、直接到人、流动运作、劳动脱贫”。该活动自1995年开始启动,截至1999年12月底,范围已达全国27个省、市、自治区,共设“幸福工程”救助项目337个。全国各项目点已累计救助贫困母亲6.5万人(户),直接受惠人数达30万人左右^[6]。

(5) 人口扶贫。中国计划生育协会在这方面开展了大量活动,发挥了积极有效的作用。各级协会参与政府人口发展战略、人口规划与人口计划的制定,参与对计划生育政策的研究和制定,对计划生育的立法、执法工作进行监督,对人口规划、人口计划和人口统计的科学性、全面性、真实性进行监督,对计划生育技术服务质量进行监督。该协会以服务为宗旨,以人的全面发展为中心,以帮助群众少生快富为立足点,基层协会更是以直接为周围群众服务和解决困难为自身的使命。

此外,还有文化扶贫、实物扶贫等等。

4 有利于实现社会和谐

非营利组织作为当代人类社会的一项重要重要的组织创新,在促进社会民主、倡导社会文明、实现社会和谐方面发挥着重要作用。

第一,互益性非营利组织能满足成员发展需要,维护成员权益。马克思曾经指出:“人们奋斗所争取的一切,都同他们的利益有关。”^[7]人们建立非营利组织,也是反映其利益的一种追求。在社会中,正是由于人们性别不同、年龄不同、社会分工不同、健康状况不同、兴趣爱好不同,他们各自的需要和追求,因而会组成一些组织,并在组织生活中满足各自的需要,维护各自的权益。人们在非营利组织,特别是互益性非营利组织中就会满足自己知识技能增长、社会交往、社会承认、个人发展等需要。同时,在我国社会主义初级阶段,不仅仍然存在着社会和劳动分工,而且还存在着多种所有制成分和多种经营、分配方式,必然存在不同的利益群体。这些利益群体之间以及各群体利益与人

民的根本利益之间,虽然在总体上是一致的,但也存在着利益分割,存在着某些矛盾。这些矛盾存在于社会的各个领域,对于这些复杂的利益关系和利益矛盾,政府有时很难作出合理的调节,因此需要借助非营利组织的优势共同协调解决,尽可能地满足不同利益群体的正当利益要求,最大限度地调动各方面的积极因素。

第二,非营利组织的发展有利于倡导社会文明。在我国的改革开放进程中,在人们的物质生活水平提高的同时也滋生着许多消极的、腐败的因素。如损人利己、唯利是图、以牺牲社会利益为代价去满足个人的私欲、以私德取代公德、以欺诈取代信任以及由市场规则带来的“金钱至上”之风和由科层体制造成的人际疏离等等。非营利组织所倡导的关心人类发展、互助互爱的旨趣与其坚守的人道主义精神,如同春风扑面,给社会带来了一股清新空气。一些非营利组织中的志愿团体,通过各种非营利的、公益性的活动,帮助人们学习和实践公共道德,学习文明的生活规则和为人处世之道,鼓励公民关心共同利益,积极参与社会生活,倡导社会成员相互帮助、相互尊重、相互信赖的人际关系和无私奉献的道德风尚。这一切都具有提高公民素质、倡导社会文明的积极作用。

第三,非营利组织有利于促进政府与民众的合作,缓解政府与公民的矛盾,不断促进善治的实现。不能否认,目前在不少地方,政府与民众的关系颇为紧张,甚至有时发生冲突。为此,非营利组织可以成为沟通政府与民众的桥梁,经常及时地同政府相关方面进行沟通与对话,化解社会矛盾和社会风险,把“大乱”化解于无形之中。另外,善治的实质在于政府与公民的良好合作,但这种合作并不总是直接的,常常需要中介组织的协调。非营利组织就是这样一个中介组织。一方面,非营利组织及时把成员对政府

的要求、愿望、建议和批评集中起来,转达给政府;另一方面,它又把政府的政策意图和对相关问题的处理意见转达给其成员。非营利组织在这一利益表达和协调过程中,推动了政府与民众的合作,促进了善治。同时,非营利组织积极投身于社会公益事业,有助于改善政府的形象,增强公民的民族认同感。众所周知,发展公益事业是政府的主要责任之一,但是某些公益事业由政府直接出面组织实施可能达不到最好的效果。这时,非营利组织有着不可替代的作用。例如,赈灾救灾、扶贫济困、帮助妇女儿童和老弱贫残等社会弱势群体等。最后,非营利组织是吸纳就业的一个重要渠道。发达国家的非营利组织不仅是一支公认的重要的经济力量,而且在解决就业方面也发挥着不同寻常的作用。举例来说,美国非营利组织的就业数要比最大的私人公司就业数多得多,大概是它的21倍。和美国非营利组织的职员数860万个相比,美国最大的私营公司——通用公司1995年的职员数是77.1万个^[6]。这种现象对于那些为就业岗位的增加和就业渠道的拓展而不懈努力、苦苦探索的国家来说,真不啻为解决失业威胁困惑的一个妙计良方。目前,我国正面临前所未有的就业压力。据国家统计局测算,现阶段我国城镇实际失业人口超过1800万,失业率为8.1%^[9],并且下岗失业人员不断增加。下岗失业后经济、地位的反差,特别是我国社会保障体系不健全,使不少下岗人员的基本生活得不到保障,容易使他们产生焦虑、不满甚至抵触情绪。这些情绪在下岗人员中容易蔓延,如果不妥善处理就会造成较大的负面影响。非营利组织的良性运行可以缓解这些问题:其一,非营利组织开展专业性服务,如心理咨询等,可有针对性地解决问题;其二,非营利组织提供各种社区服务,因为这种服务的无偿或低酬,可以缓解下岗人员的经济负担;其三,非营

利组织活动的开展,需要人员的参与,能够吸纳部分人员就业。另外,非营利组织开展教育培训项目,可以帮助下岗人员更新知识,掌握技术,转换观念,重返工作岗位。

5 结语

本文阐述了非营利组织在促进行政改革、提供公共物品、推动社会公益和实现社会和谐等方面的作用。由于历史和现实的原因,我国非营利组织还处在发展的起步阶段,自身也存在一些问题。例如,机构设置不科学、制度建设不健全、职能发挥不到位等。但我们相信,随着社会主义市场经济体制在我国的逐步确立和政治体制改革的不断深入以及非营利组织自身的努力,非营利组织在我国社会主义现代化建设的各个方面一定会发挥更大的作用。

参考文献:

- [1] 贺新宇.非营利组织发展与政府管理体制改革的开发研究[J].开发研究,2002,(6).
- [2] 滕世华.公共物品非营利组织提供的可行性研究[J].北京行政学院学报,2003,(1).
- [3] 曲天军.非政府组织对中国扶贫成果的贡献分析及其发展建设[J].农业经济问题,2002,(9).
- [4] 徐永光.捐款是怎样花的——希望工程效益评估报告[M].杭州:浙江人民出版社,1999.
- [5] 董文琪.第三部门发展与扩大就业[J].东南学术,2005,(6).
- [6] 王名.NGO及其在扶贫开发中的作用[J].清华大学学报(社会科学版),2001,(1).
- [7] 郭国庆.现代非营利组织研究[M].北京:首都师范大学出版社,2001.
- [8] [美] 莱斯特.M.萨拉蒙.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.
- [9] 李跃卿等.非营利组织对美国就业的贡献及对我国的启示[J].经济体制改革,2005,(3).

(责任编辑:高建平)

Study on the Functions of Non-profitable Organization from the Perspective of Public Management

Abstract: As an important creation of the organization and system out of the market and nation system, the non-profitable organization takes a great role in promoting administration reform, providing public goods, pushing social welfare and realizing social harmonious during the public management process.

Key words: non-profitable organization; governance; function