

非营利性组织发展与中国治理变革初探

刘 鹏,黄蓓蓓

(南通大学法政学院,江苏南通 226019)

摘 要:改革开放以来中国非营利性组织迅速发展起来,非营利性组织的迅速发展为中国社会治理方式变革提供了契机,对中国经济社会的稳定和健康发展也有着重大意义。现阶段应加强非营利性组织与政府的合作,使中国社会治理方式从治理走向善治。

关键词: 非营利性组织;合作;治理;善治

中图分类号: C912.2 **文献标识码:** A **文章编号:** 1671-2404(2010)39-0048-05

1 改革开放以来中国非营利性组织的发展状况

1.1 非营利性组织在中国迅速发展

非营利性组织(Non-Profitable Organization)简称NPO,也叫第三部门(The Third Sector),指的是那些具有组织性、民间性、非营利性、志愿性、自治性的致力于公益事业的社会中介组织,是介于政府与企业之间的非政府组织形态。^[1]它兴起于20世纪70年代的西方国家,80-90年代在全球范围得到了迅速发展。改革开放以来,中国非营利性组织发展迅速。据统计,20世纪50年代全国性的非营利性组织只有44个,60年代也不到100个,地方性非政府组织大约在6000个左右。到了1989年,全国性非营利性组织剧增至1600个,地方性非营利性组织达到20多万个。而到1997年,全国县级以上的非营利性组织达到18万多个,其中省级非营利性组织21404个,全国性非营利性组织1848个。^[2]县以下的各类民间组织按保守估计也在300万以上,其中村民委员会73.95万个,基层工会组织51万个,此外被称为民办非企业单位的民间服务性事业单位,据统计达到了70多万个。^[3]中国非营利性组织的数量在短短几年中呈几何级数增长。

中国最早出现非营利性组织的地方是农村,主要是那些农民自发组织起来的农村专业技术协会。

如,1980年四川省的养蜂协会、1980年广东省恩平县牛江镇成立的杂优水稻研究会。这些非政府、非营利性组织于80年代中后期,在政府和中国科协的扶持和推动下,在农村经济体制改革的机遇下,得到了迅速的发展。^[4]但是,这些农村技术协会远离信息传播中心,缺乏交流手段,不是当时媒体关注的重点,因此,它们远不如90年代城市的非营利性组织那样引人注目。城市非营利性组织的发展借机于中国经济体制改革的重心由农村向城市的转变。1984年以后,城市非营利性组织发展迅速,超乎人们想象。

在活动领域方面,非营利性组织遍及各行各业,各种行业性、专业性、联合性、学术性组织纷纷出现;在作用和影响方面,非营利性组织在提高公共产品的供给率、完善社会保障制度、降低失业率以及从事公共服务等方面起到了非常重要的作用,并承担了一部分原来由政府承担的职能,有效缓解了政府的工作压力,有助于提高政府的工作效率。非营利性组织已成为社会生活中一支不可忽视的重要力量。^[4]

1.2 中国非营利性组织迅速发展的原因及存在的问题

20世纪80年代以来,中国非营利性组织之所以能得到迅速发展主要有以下原因:

在经济环境方面,由于计划经济向市场经济的转变,政府的行为发生了根本性的变化,政府从微观管理、行政命令转为宏观调控、政策引导,逐步退出市场。但是,这个转变又产生了一个新问题,那就是,在政府和企业之间出现了一个“中间地带”。怎样才能填补“中间地带”这个空缺,辅助政府和企业

收稿日期:2010-03-16

作者简介:刘鹏,副教授,南京航空航天大学在读博士,主要从事发展政治学等方面的研究;黄蓓蓓,在读本科生。

E-mail:lp@ntu.edu.cn

优化资源配置?于是,非营利性组织便应运而生了。它们有政府或企业的经济支持,为两者服务,但同时又不以营利为目的,在政府和企业之间,起到了一个很好的沟通作用,为市场的有序、公平提供良好的基础。^[5]

在法制环境方面,改革开放后,中国非营利性组织的发展逐渐有了良好的法律保障。例如,1988年颁布实施了《基金会管理办法》,1989年颁布了《社会团体登记管理条例》、《外国商会管理暂行规定》。到90年代后期,随着社会经济的发展和形势的变化,对1989年颁布的《社会团体登记管理条例》进行了修正,并于1998年9月颁布了新修订的《社会团体登记管理条例》。与此同时,还于1998年颁布了《民办非企业单位登记管理条例暂行条例》,1999年又颁布了《公益事业捐赠法》。另外,民政部还有社会团体管理规章50余个,而地方民间组织管理法规的数量就更多了。这些法律、法规为推动和保护中国非营利性组织的发展起到了很大作用。

非营利性组织自身的生命力和活力给它的发展提供了良好的内部动力。在现实生活中,中国许多非营利性组织积极开展各种公益性活动,在社会上有一定的影响力和号召力,得到社会各界的认同和支持。例如希望工程,它在中国家喻户晓,并且在海内外都拥有非常高的知名度,得到许多人的支持,因此,每年得到的捐助都在大幅度上升。像这样能不断适应环境变化,善于捕捉各种机会,并能适当地调整自己的非营利性组织在社会需求的巨大拉动下自然会得到不断发展。

非营利性组织的全球化浪潮在一定程度上也推动了中国非营利性组织的发展。中国非营利性组织起步比西方发达国家晚,因而,可以借鉴它们的经验教训,取其精华,去其糟粕。而且,一些西方国家的非营利性组织也愿意和中国合作交流。许多跨国性的非政府组织,如福特基金会等也相继在中国设立分部或办事处。它们的管理经验给出很多启示,使中国非营利性组织能够在较高的起点上起步。

虽然中国非营利性组织的发展速度很快,但也面临着许多问题。概括起来主要包括以下几方面:

第一,资金不足。资金充足与否是决定组织能否继续存在下去的重要因素。在国外,许多非营利性组织的大部分资金都来源于会费、各种志愿募捐以及服务收费。当然也有一部分资金需要依靠政府

的支持。但在中国,资金来源大多依靠政府,这就使得非营利性组织在很大程度上与政府部门牵扯不清,非营利性组织的独立性不够。资金的匮乏让这些非营利性组织举步维艰,不能有效开展活动,做到或者说做好它该做的工作。

第二,公共基础薄弱。由于资金不足,非营利性组织对自身的宣传不够,普通大众难以得知它的存在。因此,在这些非营利性组织筹措资金的时候,难以取得民众的信任,无法筹集到活动需要的资金。如此循环反复,必将影响非营利性组织的发展。

第三,缺少法律保护。虽然,中国已经出台了一些相关法律,但是,仅仅有这些法律还远远不够,而且,其法律、法规体系并不完善,一些地方政府部门往往无法可依,以致在某些领域一度出现了某种程度的失控。所以,现在应该加快中国非营利性组织的立法进程,加强对这些组织的法律保护,促进中国非营利性组织健康发展。

第四,非营利性组织自身能力不足。非营利性组织只有提高自身能力,解决一些长期性的社会问题,满足政府、企业未能或不能满足的需求,才能获得政府和公众的认同,才能真正获得生存与发展的空间。因此,非营利性组织解决实际问题的能力决定着它的发展前途。

除此以外,中国非营利性组织还存在着管理落后、缺乏经营意识、与国际交流不够、独立性较弱、鱼龙混杂等问题,还难以承接政府转移的职能,无法满足社会的需要。所以,对这些问题还需要对症下药,好好解决。只有解决好这些问题,非营利性组织才能在它的位置上做好它应该而且可以做好的事情。

2 非营利性组织的发展为中国社会治理方式变革提供了契机

当前,中国正处于社会转型时期,市场经济体制要求政企分开、政府和企业各司其职。同时,从社会功能结构来看,社政分开也是现代人类文明发展的必然产物。

2.1 非营利性组织的发展有助于公民社会的建立和民主政治的发展

大多数学者都认为,非营利性组织是重大的组织创新和制度创新。美国学者帕特南主张现代文明应该是公民社会、市场经济和民主政治三者共同发展的结果^[6],而现代人类社会实际上就是由这

三大社会层面组成的。与市场经济相对应的是各种营利性企业组织,与民主政治相对应的是科层制的各种政府机构,而与公民社会相对应的就是在这里说的各种非政府、非营利性组织。以往的社会管理者比较注重市场经济和民主政治建设,现在,人们在研究非营利性组织的时候发现,非营利性组织的出现正好可以弥补这一缺陷。

公民社会、市场经济和民主政治应该是相互作用、相互促进、相辅相成的。民主政治可以使市场经济和公民社会得到更充分的发展。而民主政治的推进,在很大程度上要归功于非营利性组织的发展。与此同时,公民社会的发展也有利于民主政治的进一步发展和完善。非营利性组织的发展标志着公民社会的觉醒,从而使更多的公民愿意并有意识地直接参与社会行政事务管理,同时也可以以这样那样的方式对政府进行监督,这样,就会反过来推进民主政治建设。更为重要的是,非营利性组织的发展,使得许多原来属于包办式政府管理的内容被剥离出来,由非营利性组织去承担。这样,政府就可以更加专注于那些真正重大的公共事务,民主政治将得到进一步的完善。在这一点上,中国一直在进步。

公民社会对市场经济具有推动作用。根据发达国家的经验,非营利性组织本身也是生产要素在市场体制中进行分配的一个重要流向。它可以为过剩劳动力提供一定的解决途径。比如说,一些非营利性组织在政府的支持下往往会根据市场需求情况,对失业人口的数量进行调查,并对这些失业人口进行一些自愿性的培训。这会给市场经济的发展提供良好的人才储备,从而推动市场经济的发展。与此同时,市场经济也推动着公民社会的发展。在市场经济条件下,非营利性组织与政府的性质有着根本性的不同,这些组织的存在和发展在很大程度上要依赖于其自身的经费筹措和社会捐款来维持,当然,有些有专业技术的非营利性组织也可以通过为政府或企业提供一些有偿服务来获取资金。但是,几乎非营利性组织获取经费的所有活动在一定程度上都要通过参与市场经济的某些行为来产生。因此,如果市场经济比较发达,非营利性组织获得经费的可能性就比较大。尤其是,社会经济的繁荣通常直接影响着社会捐款的数量和质量。在这个意义上,公民社会的发展要依赖于市场经济的优先发展。

从中国的实际情况来看,如果在建立市场经济

和民主政治的同时,注重公民社会的发展,那将会对中国的社会结构产生深刻影响。从某种意义上说,体现公民社会的非营利性组织本身也是涉及市场经济和政治文明能否顺利发展的重要因素。正如有学者强调:“在非营利性组织活跃的社会中,国家和市场都会更有效地运作。非营利性组织致力于加强社会成员的个人自我管理的能力,它们在人权、教育、政府参与、信息交流等方面所开展的活动都可以促进公民社会的发展,使社会资本增值。”^[7]

2.2 非营利性组织的发展将使服务理念成为政府公共管理的核心理念

公共权力回归于社会,部分社会治理职能转移给第三部门,政府由权力中心转化为服务中心,由实现统治管理职能为主转化为服务功能为主,实现了角色的回归。从政治上来说,政府合法的行政权是公民通过选举赋予的,理应对公民负责,为其服务。^[8]国际公共行政发展的基本趋势是,过去以政府管理为主,政权集中在政府手中,而服务理念并不为人重视。现在,渐渐注重公共服务,以满足人民的需求为中心。就中国的情况而言,随着非营利性组织的兴起并发挥作用,可以促使政府与社会分离,使大量社团组织脱离出来,形成一种多元化的社会。

2.3 非营利性组织的发展有助于中国“小政府、大社会”社会结构的建立

“小政府、大社会”这种社会结构模式有助于从根本上解决中国国家与社会二分模式的历史缺位问题,为非营利性组织与政府良好关系的维持奠定社会基础。^[9]所谓“小政府、大社会”就是政府的职能将主要是宏观指导,大量的社会性事务由中介组织来承担,中介组织在承担社会职能方面将担负更多的任务,发挥更加重要的作用。改革开放以来,中国进行的几次以精简政府机构为目标的政治体制改革无疑具有这方面的意图。^[10]精简政府机构,将使大量的社会性事务交给中介组织来承担。而非营利性组织就是一种很好的中介组织,它完全具有有承担社会事务的能力。但是,就中国目前情况来看,要到达这一目标还有很长的路要走。有学者认为,中国政府面临的问题虽然使政府允许并希望非营利性组织参与社会事务的管理,但合作中也出现困难。实现非营利性组织与政府之间的合作,不仅符合世界发展的潮流,也符合中国的发展趋势。

3 加强政府与非营利性组织合作,从治理走向善治

自从世界银行1989年首次提出“治理危机”以来,“治理”这个概念在学界很快流行开来。治理(governance)最早源于古典拉丁文和古希腊语中的“掌舵”一词,指的是控制、引导和操纵的行为和方式。中国学者俞可平教授认为,治理的基本含义是指官方或民间的公共管理组织在一个既定的范围内运用公共权威维持秩序,满足公众的需要。治理的目的是在各种不同的主体关系中运用权力去引导、控制和规范公民的各种活动,以最大限度地增进公共利益。^[11]此外,全球治理委员会在《我们的全球之家》中也对治理作了类似的解释:“治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事物的诸多方式的总和,它是使相互冲突或不同利益得以调和并且采取联合行动的持续的过程,这既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则,也包括各种人们同意或以为符合其利益的非正式制度安排。”^[12]从上述关于治理的定义中可以总结出治理的四个基本特征:治理不是一套规则,也不是一种活动,而是一个过程;治理过程的基础不是控制,而是协调;治理既涉及公共部门,或包括私人部门;治理不是一种正式的制度,而是持续的活动。“治理理论”的出现源于政府失灵和市场失灵,因此用治理代替统治。但治理也不是万能的,它也有着许多局限,因而治理有好坏之分。良好的治理(good governance)就是善治,善治是政府和民间组织、公共部门和私人部门之间的合作管理和伙伴关系,以促进社会公益的最大化。其基本要素包括:合法性,透明性,责任性,法治,回应和有效等方面。^[13]合法性是指社会秩序和权威被自觉认可和服从;透明性是衡量善治的重要标准,它要求公民参与,政务公开,各种信息渠道畅通;责任性要求加强官员的责任感,政府要对公民、对社会负责;而法治主要是针对政府的,它要求严格约束政府的行为;回应,善治的要求就是积极回应,政府要及时对公民的要求做出回应,这样政府才能更好地体现人民的要求;有效指的是管理有效,主要包括管理机构设置合理、管理程序科学、管理活动灵活、管理成本下降等。

3.1 加强政府对非营利性组织的扶持力度

首先,要加大政府对非营利性组织的资金投入。

中国非营利性组织资金少、活动小,难有大气候,解决好经费问题对非营利性组织的发展具有非常重要的意义。资金的筹措有多种途径,就国外的经验看,会费收入与服务性收费是最主要的资金来源,但中国非营利性组织的资金主要来源于政府。从这个角度看,为了使非营利性组织更好地发挥作用,从而提高解决实际问题的能力,政府应该加大对非营利性组织的经济支持。

其次,适当放宽对非营利性组织的税收政策。许多西方发达国家对非营利性组织实行免税政策,在中国,对非营利性组织的财政收入、捐赠收入等非营利收入是免税的,但对其营利性收入是征税的。这种做法合乎法理和国际惯例,但还不能突出非营利性组织的独特地位。在原有的基础上,进一步放宽对非营利性组织的税收政策,突出非营利性组织的独特地位和权利,有利于增加非营利性组织的收入,使之得到进一步发展。

再次,制定相关法律、法规,保护非营利性组织的发展。中国的非营利性组织发展迅速,但良莠不齐,甚至有一些非法组织借着非营利性组织的名号,为个人大量敛集资金。虽然现在有相关方面的一些法律、法规,但这远远不够。通过法律制度的完善,规定非营利性组织的活动框架,保护合法的,打击非法的,对非营利性组织的健康发展有重要意义。

最后,逐步放松对非营利性组织的规制。非营利性组织本身带有很浓厚的民间色彩,政府对它过强的规制会使非营利性组织沦为政府的附属单位。中国的问题是,非营利性组织的发展很不成熟,也不完善,需要政府的引导。以非营利性组织的稳定、有序发展为前提,逐步放松对非营利性组织的规制是政府的明智之举。

3.2 非营利性组织应该进一步提高自身的生存能力

首先,非营利性组织应该努力提高自身的能力。内因是关键,外因是条件,非营利性组织自身的能力是决定它能否继续存在并发展下去最主要的内因。非营利性组织应该培养相关方面的专业人才,提高自身的能力,解决一些政府和企业无法顾及但确实存在的问题或一些长期性的社会问题,取得公众的信任,更好地发展下去。

其次,建立多元募捐渠道。中国非营利性组织的绝大部分资金来源于政府,这不仅不利于非营利

性组织有效开展活动,也会增加政府的财政负担。非营利性组织应该积极主动地开辟多元的募捐渠道,政府、企业、个人、甚至是其他的非营利性组织都可以是募捐对象。除此以外,非营利性组织还可以利用自身的优势,为政府或企业提供一些有偿服务,以增加资金来源。

再次,严格在法律范围内活动。非营利性组织开展的活动,大部分是公益性的,这是众所周知的。但如果为了这个目的,采取了非法的行为同样会受到法律的谴责。为了增加组织的收入或开展活动而钻法律的空子,显然不利于非营利性组织的长期发展。非营利性组织的每一步活动都严格限制在法律规定的范围内,有利于增加政府和民众对它的信任,从而获得更大的发展空间。

在政府与非营利性组织的合作中,应该由政府采取主导地位,组织的大部分经费由政府提供,并且,政府也为非营利组织的发展提供一些服务,帮助非营利性组织走向独立,^[14]加强这方面的法律、法规建设,保护非营利性组织的合法地位,提高非营利性组织解决实际问题的能力等等。为了经济的高速稳定发展,非营利性组织当然应该担负起自己的责任,但这并不是代替政府的责任。而非营利性组织自身发展的不成熟,需要政府的扶持和帮助,这也是政府主导的一个重要原因。

参考文献

- [1] 吴锦良. 政府改革与第三部门发展[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2001, 115.
- [2] 王绍光. 多元与统一——第三部门国际比较研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999, 8-10.
- [3] 王名等. 中国社团改革——从政府选择到社会选择[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001, 10.
- [4] 兰玲, 李华, 李旭东. 非政府组织在中国的现状及其走向[J]. 重庆大学学报, 2005, (3): 46-48.
- [5] 汪玉凯. 中国行政 20 年[M]. 郑州: 中州古籍出版社, 1998. 309.
- [6] 赛拉蒙. 第三域的兴起: 西方志愿工作及志愿组织理论文选[C]. 上海: 复旦大学出版社, 1998. 31.
- [7] 赵黎青, 帕特南. 公民社会与非政府组织[J]. 国外社会科学, 1999, (1): 53-57.
- [8] B. 盖伊·彼得斯. 政府未来治理模式[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2001. 51.
- [9] 郭小聪, 文明超. 合作中的竞争: 非营利组织与政府新型关系[J]. 公共管理学报, 2004, (1): 57-62.
- [10] 汝信. “小政府与大社会”的理论与实践[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 1989. 284.
- [11] [13] 俞可平. 治理与善治[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000. 5, 8.
- [12] 全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 伦敦: 牛津大学出版社, 1995. 23.
- [14] 虞维华. 非政府组织与政府的关系——资源相互依赖理论的视角[J]. 公共管理学报, 2005, (2): 32-39.

Development of Nonprofit Organizations and Reform of Governance in China

Liu Peng, Huang Beibei

(School of Law and Political Sciences, Nantong University, Nantong, Jiangsu Province 226019, China)

Abstract: With the rapid development since Reform and Opening up, the nonprofit organizations (NPOs) have provided the reform of governance in China's society with golden opportunities. Also the development of NPOs has great significance for the stabilization and health of China's economic society. The cooperation of NPOs and governments at all levels should be strengthened to transform the governance mode of China's society from bureaucratic governance to sound management.

Key words: nonprofit organization (NPO); cooperation; governance; sound management