

凝聚非营利组织力量的多视角思考

黄彰国

[北京大学 北京 100871]

[摘要] 中国的改革开放迄今仍处于社会转型时期,正学习如何走向发达国家。凝聚当代非营利组织(Non-Profit Organizations, NPOs) 第三部门力量,对全面建成小康社会有着不可忽视的作用。加强全球社会中以非营利组织不同的方式或角色担负的促进经济及扶助弱势的角色,从宏观及微观视角分析可见:在各种现象发生时,该组织能快速而有效地协助政府工作,进而凝聚中国力量,走中国道路,全面实现中国梦。

[关键词] 非营利组织; 中国梦; 第三部门

[中图分类号] G912.2

[文献标识码] A

[DOI] 10.14071/j.1008-8105(2015)05-0019-05

一、当代非营利组织在中国的背景及研究思路

新中国的建立,毛主席让中国人民站了起来;经济建设,邓小平让中国人民富了起来,中国综合国力不断提高。现阶段的中国道路中国梦,正处于政治、经济、社会多重转型的关键时期,在中国梦的目标下,当代非营利组织参与中国特色社会主义建设的发展模式,必须依靠人民来全面实现。

经济运行中所产生的各层次矛盾与制度等官民问题亟待解决。当全球化(globalization)的风潮席卷世界各国,其伴随着网路与电讯科技的创新、交通运输的便利、国际贸易的流通、国际政治的互动与现实也全面开展。温家宝总理在与网友在线交流时表示:“现在影响我们整个社会进步的,我以为最大的是两个方面。一是社会的诚信,一是政府的公信力。这两个方面解决好了,我们社会就会大大向前迈进一步。”当代非营利组织与中国特色社会主义的相融,从公共政策研究中可关注到,当代非营利组织已经开始成为一股重要的社会力量,并在政治、经济、社会等各领域发挥着积极作用。

古希腊哲学家柏拉图说:“在任何政府里,一个统治者,当他是统治者的时候,他不能只顾自己的利益而不顾属下老百姓的利益,他的一言一行都必须为了老百姓的利益。”^[1]政府统治是领导者与被领导者两者之间的关系,随着大众民主意识的提高,

人民对政府的要求也在提升。综而言之,当今中国非营利组织的发展,若从全球的视角观察,势必将以更多元、广阔的布局发展,才能使非营利组织的作用在全球公民社会中发挥最大效能。

根据北京清华大学公共管理学院NGO研究所王名教授在《中国社团改革——从政府到社会选择》一书提道:“我国非营利部门1998年的支出只占国内生产总值(GDP)的0.46%,这与荷兰(15.3%)、以色列(12.6%)、美国(6.9%)相差甚远。”^[2]这意味着非营利组织由于社会经济能力的限制,在社会公共事务上的影响力仍然不足,而中国非营利组织对政府公共政策的影响较小的情况也相应证明了这点。

政府不再是治理国家的唯一统治角色,相对地非营利组织的扩张,除了可以填补政府日趋减少的治理能力与范围,亦开始活跃于国际社会舞台,从而刺激中国社会中既存观念与价值,同时也迫使政府必须重新思考国家的职能,朝向更完善的体制、制度发展。中华民族的文化传统中有助人为乐、为善最乐的传统美德,民间结社源远流长^[3]。其本身能兼具市场的弹性空间和高效率,以及政府部门的公平性和可预测性等多重优点,同时它又可避免追求最大利润与科层官僚组织僵化的行政缺点。非营利组织发展是社会文明化演变的具体展现,也代表着社会的多元与开放,非营利组织已成为先进发达国家社会价值的一部份。

[收稿日期] 2015-03-17

[作者简介] 黄彰国(1983-)男,北京大学政府管理学院2011级博士研究生。

现今中国作为世界的重要成员国受全球化影响日深,全球化使得非营利组织蓬勃发展,并且有机会跃上国际舞台发挥强项,成为现今全球治理下不可或缺的行动组织,其治理的范围更是跃升至不可轻视的全球治理层级上。

在全球治理的大趋势下,非营利组织所面对的议题会更加多元,其行动范围相信亦会更加扩大,并且面临更多元的挑战。因此在全球治理趋势下非营利组织的发展与前瞻是当前相当重要的课题,唯有对全球治理趋势下所共同面临的议题与集体前瞻行动有所了解,方能在三大部门协力合作下,勾勒出改革与发展的未来蓝图,促使全球迈入世界大同这个具有中国特色思想的治理模式。

二、从全球视角探索如何凝聚非营利组织力量

非营利组织虽然有别于政府公部门(public sector)、企业私部门(private sector),以第三部门(the third sector)自居,但其仍未能得到重视,缺乏相对的研究和关切,许多非营利组织的研究仍停留在探索的阶段中,尝试去分析现象或是解决问题,例如从公共行政的角度中,探讨非营利组织与当代政府的互动关系;从社会工作的角度,探讨非营利组织与社会福利双方的关系;从企业管理的角度,探讨非营利组织的经营管理及永续高效的运作;从政治学的角度探讨非营利组织在社会上扮演的角色,采取其任何角度切入,藉以了解全球社会发展对人类社会所产生的影响。

以人为本的理念中每个人及个体单位都是理性、会思考选择优化的,正常人知道公平与正义的价值观并去遵守和实践,在道德上达到自我实现和社会认同,善良的人物、善意的事情,从善的一面出发,会促进社会和谐。但治理危机(crisis in governance)一词也存在于世,相应出现的治理(governance)广为各界使用与研究。宏观全球治理的概念与意涵的说法相当多元,可简单定义为全球治理是一个社会学或国际关系的术语,是指为了解决超出一国或一地区的某一问题,而由各国进行政治协商以共同解决的方式^[4]。

在现今文明社会里,没有制序即很难并容于现今环境之中,从个人放大到社会,构成政府的道理是一致的。社会科学的研究第一步是对研究物进行明确定义,如恩格斯指出的:“必须先研究事物,而后才能研究过程,必须先知道一个事物是什么,而后才能觉察这个事物中所发生的变化。”^[5]本质是事

物的根本属性,其组成了每个事物基本元素的联系。

在第三部门政策的十字路口——《国际非营利组织分析研究》(Third Sector Policy at the Crossroads—An international nonprofit analysis)一书认为对各国政策分析的研究途径,试图了解各国政策制定与施行的引发效应,对非营利组织的发展产生了哪些影响。全球视角的发展趋势中,代表着世界各国在政治、经济、科技、文化、环保等各种领域中,已不再被地理疆界所局限,转变为各行动在时空上不会受到时间与空间的影响,形成相当密切的关系。也表示全球所形成的新的秩序模式,正在改变政府在治理上的角色,许多全球议题与国际问题大量发生,导致民族国家对于主权的观念改变,现今市场、企业或政府的失灵可由当代非营利组织持援来改善^[6]。

非营利组织面对这些重大的议题时,必须要对组织未来的发展具有明确的目标,并且拥有永续发展的能力,以处理这些多元复杂的全球议题。因此,非营利组织亦须培养对于未来全球发展趋势的前瞻能力,明确设定组织的使命、愿景与目标,增加非营利组织的效能,以协助解决全球的重大议题,使世界变得更加美好。

非营利组织在全球扮演着先行者、价值维护者、社会公益倡导者、民众教育者与服务提供商等不同的角色功能,我们可观察到非营利组织在全球宏观视角中有两项目标任务:第一,强化巩固公民社会;第二,对于国家政策改革进行协助,并提出公众需求和要求政府与政治领导者负起公共责任。非营利组织可以扮演创造发展的角色,提出创新的构想与方案给政府,担任发挥守护弱势或维护公平正义的价值精神、公益倡导的功能,监督政府制定合乎社会公平正义与公共利益的政策。

三、从中国视角研究非营利组织促进中国梦实现的积极意义

微观中国非营利组织的发展过程中,资金缺乏是最主要的问题,资源缺乏、人才缺乏都是发展过程中所面临的长期困难^[7]。非营利组织的背景十分特殊。有从政府职能部门分离出来的仍与政府联系紧密的,因为他们仍执行了政府部分职能,故政府给与的支持也相应比较多,如其开展活动时的资金来源大都是各级党政部门;有从民间自发形成的,他们与政府联系很少,筹资可能更多来自个体或海外;有的是与其他组织采用合营形式存在的,他们对企业的依赖大于政府,如果没有注册成非营利组

织,他们就得不到法律的保护和优待,如对税收方面的减免。对于后两种非营利组织,他们的筹资问题则更为严峻,资金缺乏、活动场所缺乏与办公设备、专业人才不足是主要困难。

(一) 整体制度因素

政府公信力必然以公权力为底子,领导干部更是各种建设的表率^[8],相较于欧美发达国家,中国并没有一个规范的规则,没有形成指导性的、一般意义的统一筹资机制,也就是政策有改进空间。提高政府能力、建设诚信政府,是中国政府长期的政策方向。中国的改革是不可阻挡的趋势,在许多领域内仍处于摸着石头过河的试验过程^[9],现有的非营利体制下,财产归抽象的组织所有,出资者不能成为所有者,经营者不是出资者。在这种情况下,财产的所有者,即抽象的公众,要来监督经营者,可采取的方式有:

第一是通过法律规范调节经营者行为,政府及执法人员的法律错误或意识淡薄是制度层面上重大缺失,一个大型组织、国家要正常运行,需有一套完整的规则,规则明确后,使每个参与者能照着运行规则、制度执行,依循法治精神有序地进行社会活动,这才是文明社会的体现。现代社会是法治的社会,依法治国的新时代,现代政府也应是法治的政府,让政府的行政行为按照法治的制度运行,有助于增加政府的合法性、规范性和持久性,从而增进大众对政府的观感和信任,大众在心中对政府才会产生安全感和依赖感,从而更加信任政府施政,支持政府政策,达到双赢局面。由于相关法律缺失,目前未有全面规范的作用。

第二是监督,目前政府权力制约体系还未发挥有效的积极作用,不受制约的权力必然导致权力的滥用。政府自身缺乏监督的动力,在整个的权力体系中,政府的行政权过大,对政权制约和监督虽有制度性的规定但明显看出不足,其对政府的权力制约和监督还主要停留在举手投票、阅读档、听取报告等流于形式官样作风上,使监督无有力有效的力量,造成行政问责机制不完善^[10]。

要建设责任政府提高公信力,必须建立起一个有效的问责制约机制。目前行政问责的成效常常取决于媒体与社会的大众关注程度,经由新闻或网络途径事件曝光后引起强烈的舆论反响,高阶领导注意到后,相关部门才会快速处理,找出主谋平息舆论影响。那么如果缺乏社会关注或没有来自高层的压力,整个问责程序便将很难开展起来。

由抽象公众中选出代表对管理者进行监督,即形成所谓的监事会,但是由于地理局限、人员流动

的限制,非营利组织无法确定公众的范围,更无法选出代表,通过董事会和内部机制进行管理,解决缺乏先天的责任感问题,但又缺乏评估机制和监督机制,无法衡量他们的绩效并进行监督。综上所述,即所有者结构不完善导致责任机制先天不足,造成了没有人肯为非营利组织注入资金,因此非营利组织的资金来源极不稳定。

(二) 经济水平与捐赠心态

各国的国民经济发展水平,会直接影响人们的捐赠能力和公益事业热情。中国改革开放以来,也经历了当代人类社会经济发展中所面临的效率与公平两者难以兼得的共同难题^[11]。正常来说国民经济发展水平越高,人们对公益事业的热情也就越高。收入水平越高,个人的捐赠能力越强。高度发达国家如欧美地区的慈善捐助明显高于其他发展中国家,而不排除有宗教等方面的原因,但也表明受人均国民生产总值因素的影响。

目前中国人均国内生产总值仍然不高,这也是中国的慈善捐款不活跃原因之一。另外捐赠心态也不同于西方思想。外国人喜欢将非营利组织作为自己帮助其他人的中介,并不关注自己的捐款捐给谁。这样做可以使被捐助者心理不至于蒙上期望回报的阴影,而华人文化则更喜欢看到自己捐助的成果。

对非营利组织抱着不信任是怀疑的态度。我们相信中国的社会并不缺少善心,缺少的是人们对公益组织的信心。一般都被刻板地认为,非营利组织应该是属社会中默默付出且最为无声的一群,在组织的经营型态上,不应与营利组织相提并论,也因此许多非营利组织在经营管理上的问题,一直也都乏人问津,甚少被业界与学术界所讨论。

然而随着各地成功经验的引入,社会的多元和全球公民社会概念的崛起,非营利组织的发展也面临了前所未有的冲击;这个冲击一则带来了非营利组织数量上面急速增加的喜悦,一方面却也因此让人担心其在对品质管控上的问题;特别是在这样一个新兴中国特色社会主义的巨大市场中。

对于非营利组织而言,由于外部环境变化或内部管理不善,以及大环境的变化,也可能会陷入经营的危机中,是组织生存和发展中的一种普遍而无法规避的现象,在经营组织的历程中,必须谨慎地处理好每一次的危机,才能让组织在危机四伏的经营环境中稳定并顺利成长,特别是在中国整体经济水平与个人捐赠心态上不可不慎之。

四、非营利组织实现中国梦的发展方向

新公共管理着眼于未来的非营利组织,是一种

开放性的思维,不自限地勾勒出非营利组织长期发展策略。非营利组织的发展必须要了解世界趋势,并且具有前瞻能力规划策略,增加组织的能力达成新的境界。政府是非营利组织的监管机构,非营利组织的困难也部分归因于政府。

(一) 配合中央实现中国梦政策

政府扮演的角色应该完善各种法律法规,例如出台一个具有指导意义的非营利组织政策,对于非营利组织的登记注册应该适当地放松管制,加强对非营利组织的监管力度,增加他们的财政透明度等等。但是制度的建立并非一朝一夕,在当前的制度下,非营利组织还是需要最大化地谋求自身的发展。政府、非营利组织与个人大中小三者之间,同时也需要形成一个上下互动的公共事务管理模式,使政府切实承担起公共事务管理、公共物品和公共服务提供的功能,从而增强政府管控力度。

制度化的协商与合作不仅能够激发公民参与社会工作的积极性和主动性,而且还能够通过串联来有效地整合社会各种资源、力量,在危机的处理和公共事务的管理中增强政府、非营利组织与个人大中小三者之间的互信,增加人民对政府政策的认识,从而对非营利组织产生好感与增进和谐社会运行^[12]。

(二) 全面深化建设公关形象

政府应是高度透明的政府,人民的利益需求创造了政府组织,政府的最大价值就在于满足社会成员的需求,政府满足社会大众需要的措施、过程、方式等都应当为成员们所了解,治理是持续的互动,而不仅仅是一种正式的制度^[13]。由社会大众行使全民监督,成为一个更加完备的为人民服务的政府。

目前在中国这个复杂关系型社会里,对于非营利组织来说,处理好公共关系尤为重要。首先是与政府的关系。因为政府能够为非营利组织提供官方支持,资金捐助,现金补偿,土地使用权,特许经营权及其他配套设施优惠政策。其次要建立好跟营利组织之间的关系,可以借由政府政策或产品的知名度,来提高捐助企业的知名度和目标,最后处理好非营利组织和个人之间的关系,可以正确地利用利益驱动机制进行筹资。通过与捐助者进行信息的交流,从而提高透明度,显现正能量,又增强了公信度,面向公众的筹资就更加容易了。

非营利组织通过各种服务活动的举行,增强与各种受服者或参与者的互动,不仅完成了原有任务,更重要的是由此方式,建立了各种互动的网络关系,也因此通过彼此的接触,增进了相互间的了解,使非营利组织可以得到更多参与者的信任,再加上新闻媒体的报导,更能累积其社会信用度,产生更多

的社会资本,自然形成一种良性循环。

(三) 统筹资源调动能力

中国的非营利组织平均资源,多消耗在各种名目费用上,没有达到经济统筹利用及最大效益化。如果资金使用效率不符合科学发展及合理分配原则,那么大众就不会相信非营利组织的执行能力和运作效率,就不再对不信任的非营利组织进行资助,最终非营利组织的发展也就停滞不前了。

根本的办法在于提高组织资源、资金在整个组织的利用率,让社会各界看到一个高效的、合理的非营利组织,才能争取到更多方面的资助。非营利组织通过特定议题的祈求,可以结合许多相同想法的人士,共同为社会的理想来争取更多民众或政府的支持。这种努力要得到社会的同意,必须要有足够的正当性和说服力及本身组织的社会信任度,非营利组织诉求的结果会累积一定的人际网络和社会资源,对社会民众也将进行一种教育,结合物质资本和人力资本,这将使社会资本(Social Capital)的建立更具绩效。

企业在近年来为加强其社会责任,创造良好的社会形象,已积极地进行各种社会公益活动。非营利组织应以良好的社会绩效表现,来争取与企业结合成伙伴关系,使双方互蒙其利获得双赢的局面,如果非营利组织能够好好结合企业,那就可以累积更多的社会资本。

非营利组织发展能够协助政府部门加强管理的职能,这些社会中介组织的发展,为政府改革创造了良好的社会环境,为政府职能转变提供了可能性^[14]。要想得到政府的资源除了组织必须有优异的表现,获取政府和社会的信赖外,还必须与相关单位建立互动关系,这种社会网络的建立可以增加争取资源的空间。

近年来政府资源有限,需要通过委托外包的程序让非营利组织参与竞标,符合其法律规则。如果平时与政府机关有良好的配合度,这种网络关系对得到额外的资源会有相当帮助,因此非营利组织必须用心构建与政府的互动能力。总之非营利组织的合法存在,可从多方面有效帮助实践中国梦,也为全面建成小康社会,呈现出快速发展势头。实现中华民族伟大复兴的中国梦已启动,如何正确把握这个力量,厘清其内涵特征、意义价值等,还需更多时间共同深入实践。

参考文献

- [1] 柏拉图. 理想国[M]. 郭斌和, 张竹明, 译. 北京: 商

务印书馆, 1986.

[2] 王名. 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.

[3] 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2003.

[4] 王振轩, 赵忠杰. 非政府组织对在全球治理架构中对公卫议题的角色与功能[J]. 非政府组织学刊, 2008(4).

[5] 马克思, 恩格斯. 马克思恩格斯全集[M]. 中共中央马克思恩格斯列宁斯大林著作编译局, 译. 北京: 人民出版社, 1965.

[6] 李维安. 非营利组织管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005.

[7] 邓国胜. 营利组织评估[M]. 北京: 中国社会科学文献出版社, 2001.

[8] 傅治平. 思想的跨越——新时期领导干部要树立和更新的28个观念[M]. 北京: 人民出版社, 2006.

[9] 厉以宁. 走向繁荣的战略选择[M]. 北京: 经济日报出版社, 1991.

[10] 王名. 中国非政府公共部门[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004.

[11] 刘伟. 改革与发展的经济学分析[M]. 北京: 北京大学出版社, 2005.

[12] 黄波, 吴乐珍, 古小华. 非营利组织管理[M]. 北京: 中国经济出版社, 2008.

[13] 联合国全球治理委员会. 我们的全球伙伴关系[M]. 香港: 牛津大学出版社, 1995.

[14] 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.

Multi-perspective thinking on concentrating nonprofit organization power

HUANG Zhang-guo

(Peking University Beijing 100871 China)

Abstract China's reform and opening is now in the time of social transition. In this period, we should learn from developed countries to gather non-profit organizations in order to build a moderately prosperous society, and strengthen the role of non-profit organizations in different ways to promote the economy in the global community. From the perspective of macro and micro analysis, nonprofit organizations can quickly and efficiently assist the government to achieve the dream of the people, gather Chinese forces, and fully realize the Chinese dream.

Key words Nonprofit organizations; NPOs; Chinese Dream; third sector

编辑 刘 波