华南农业大学学报(社会科学版)
2006年第3期 JOURNAL OF SOUTH CHINA AGRICULTURAL UNIVERSITY No. 3 2006
(第5卷) (SOCIAL SCIENCE EDITION) (Vol. 5)

非营利组织和公共服务:功能发展与策略探析

李德国[1], 蔡晶晶[2]

(1. 上海交通大学 国际与公共事务学院,上海 200240; 2. 厦门大学 公共事务学院,福建 厦门 361005)

摘 要: 为数众多的非营利组织已经活跃于社会的各个角落,日渐彰显其多样性、草根性和及时性的公共服务供给优势。传统上,非营利组织提供的公共服务,主要局限于扶贫助弱、环境保护等较为被动的领域,实际上,倡导公共议题、发展公共政策、促进公民精神正日益发展成为非营利组织的"精华功能"。因此,必须从一个更为平等的协商、合作和伙伴的策略途径,来构建政府与非营利组织之间协同提供公共服务的关系类型,通过共同参与、沟通协调和信任互赖等机制来释放非营利组织提供公共服务的潜力,使各种社会资源得到最妥善有效的运用。

关键词: 公共服务;政府部门;非营利组织;功能;策略关系

中图分类号: C931.2 **文献标识码:** A **文章编号:**1672-0202(2006)03-0048-07

传统上,在描绘社会治理和公共服务的主要制度部门时,人们往往只简单地区分为"国家"(state)与"市场"(market),但是这种区分忽略了社会上许多其它组织的范畴,譬如志愿性社团、家庭、血缘关系以及邻居等重要的核心组织。实际上,20世纪80年代以来,无论是在发达国家还是发展中国家,由这些组织构成的"第三部门"所提供的公共服务已经呈现出加速增长的态势,在现代社会中占据着十分重要的地位,甚至有学者把第三部门输送公共服务的现象称之为"影子国"现象,认为市场及政府部门其实已经形成高度互相依赖的格局[1]。可以说,政府与第三部门之间正孕育着一种新的伙伴关系,为公共服务输送增添了新的选择和路径。

一、第三部门的兴起:公共服务提供的志愿途径

在现代社会,无论是发达国家还是发展中国家,政府所需要提供的公共服务日益呈现出规模庞大、利益关系和性质错综复杂和专业化的趋势,单纯依靠官僚体系(bureaucratic system)已经无力应对。因此,20世纪70年代以来,为了回应福利国家的危机,西方国家纷纷以新自由主义和新公共管理(管理主义)为主导理论,掀起了大规模的行政革新运动(Administrative Reform)。政府开始重新修订福利政策,调整公共服务提供的单一结构,探索公共服务民间化的方式来减轻政府负担,强化社会回应性。而这股风起云涌的政府再造运动的一个重要线路,就是通过市场化方式重新分配政府部门与商业部门的公共服务功能,即强调政府运用市场诱因,通过民营化(如出售国营事业)或非政府型态(如民间企业)等方式提供公共服务,把政府的角色从"自行生产服务者"调整定位为"服务的购买者"[2],从而为大规模的公共服务市场化和民营化开辟了道路。

不过,正如法国学者皮埃尔·波比(Pierre Bauby)所说,这种"自由化逻辑往往包含着对公共服务目标的现实危险"。这是因为,"自由化过度看重市场可给出珍贵指标的短期效益,而忽略市场无法预见的长期效果,这就促进了最廉价资本的投资,而不利于未来长远政策,并且最终也不利于

收稿日期:2006-03-13

作者简介:李德国(1982-),男,广西博白人,上海交通大学国际与公共事务学院硕士研究生,主要研究方向为比较政治理论、当代中国政治发展.

为使用者寻求最低成本。自由化注重拥有某种‘市场权力’的大宗消费者,而轻视零散小消费者。它对待遇平等、价格平衡调整的可能性提出了质疑。自由化既不考虑区域的偏极分化,也不顾及对环境的后果;它对员工只会带来严重后果,因为追求短期收益通常会损害就业,并可能导致形形色色的‘社会福利倾销(dumping social)’”[3]。因此,近年来人们也不断反思在公共服务领域中的狭窄二元思维——政府与市场,寻求新的协同治理机制来消减市场化带来的负面后果。其中,非营利组织的蓬勃成长自然成了备受关注的对象。人们发现,非营利组织并不仅是政府与市场二元范畴中的一个补充性的配角,实际上,它能够积极参加包括社区建设、地方自治、慈善服务等在内的公共服务提供过程,扮演着开创和整合社会资源的重要角色。

著名学者莱斯特·赛拉蒙曾以肯定的口吻指出:一场有组织的志愿运动和创建各种私人的及非政府的组织的运动,正成为席卷全球的最引人注目的运动。民众正在创建各种团体、基金会和类似组织,去提供人道服务,促进基层社会经济发展,防止环境退化,保障公民权利,以及成千上万先前无人关注的或由国家承担的种种目标。他称这些因素为介于公域(部门)与私域(部门)之间的“第三域(部门)”(The Third Sector),认为是四场危机(福利国家危机、发展危机、全球环境危机、传统社会主义危机)和两次革命性变革(通讯革命、市民革命)一道导致了国家地位的衰落,并为有组织的志愿行动的发展开辟了道路[4]。对此,托尼·马歇尔(Tonyu Marshall)进一步解释道,如果说私域(部门)建立了一个商讨物品价格的市场,那么志愿域(部门)(The Voluntary Sector)则提供了一个市场来商讨社会价值和人际关系;相应地,公域(部门)可以被视为一个商讨合法权利的市场[5]。

从现实发展的情况看,政府与非营利部门在提供公共服务上的合作关系起源于上个世纪 70 年代的美国。由于当时适逢石油危机所带来的通货膨胀和经济萧条,美国政府在严重的财政短缺情况下,无法有效应对所有公共问题。在这种情况下,美国政府开始重新思考自身的角色定位,大力倡导政府与非营利组织的合作,并允许政府与非营利之间的竞争[6]。Kramery 也指出,从 20 世纪 60 年代后,在美国以人群服务为主的非营利组织不断扩张的范畴里,出现了三种趋势:第一,非营利组织不论是在数量上或是类型上都呈现大幅的成长,这类组织广泛依赖政府经费,以落实它们在公共政策执行的角色。第二,从 80 年代初期开始,非营利组织与政府开始在卫生照护、教育与社会服务等领域开展了合作关系,同时也开始面临商业化(commercialization)的侵袭,与营利部门之间的竞争朝白热化的方向发展。第三,这些非营利组织在数量扩张的过程中,引发出一种新的社会趋势——“混合社会经济”(mixed socialeconomy),导致部门间的界域产生聚合与模糊的现象[7]。可以说,第三部门在提供公共服务上逐渐与政府、市场形成鼎足而立的格局,成为支持社会稳定发展,弥补政府和市场失灵领域的重要社会部门。

实际上,不仅在美国,在西方其他国家里,政府部门与非营利组织合作提供公共服务已经成为一种崭新而活跃的途径[8]:(1)在英国,政府与非营利组织的伙伴关系不再局限于布莱尔政府所提倡的“股份社会”(stockholder socity),而是发展为执行重要社会政策——都市发展和提高青年失业率——的一项根本工具;(2)在匈牙利,政府与非营利组织的伙伴关系是后共产主义时期,政府提供社会需求的公共服务和发展市民社会的一种办法;(3)在欧盟,政府与非营利组织的伙伴关系是对抗社会疏离(social exclusion),增进地方社区福利的整合性机制。

可以看出,20 世纪 90 年代以后非营利组织在世界范围内迅猛发展,充分显示了其无与伦比的资源和效率优势,而公共部门、私人部门与第三部门之间的资源整合与合作分工,无疑代表了未来公共服务输送的新潮流趋势。

二、非营利组织公共服务功能的发展

随着全球经济一体化程度的提高,私有资本、技术和信息逐渐成为经济发展的重要因素,政府的作用在许多场合越来越模糊,而非营利织则协助政府更多地扮演了国际经济事务合作者的角色。可以说,作为公共服务的供给主体之一,非营利组织在公共领域(教育、科研、医疗卫生、社会服务、慈善活动)以及文化娱乐等社会领域的服务提供上发挥着重要作用,日益成为公众参与社会发展、决策等事务的主要渠道之一。发达市场经济体制国家的经验表明,非营利组织和政府在提供公共服务的目标上是一致的,非营利组织与政府相互补充与配合,公共服务可以得到更为有效的实现。乔治·里查森(George Richardson)从理论经济学的角度指出,资源互补的必要性是组织间合作的关键动力[9]。公共部门与非营利部门合作伙伴关系可被视为积聚公共部门和非营利部门两者的资源和力量解决复杂问题的有效方式,同时也提高了解决问题的效率和创新性。

现代经济学既揭示了在公共物品领域市场失灵的存在,也指出了"政府失败"的不可避免。解决公共物品领域的双重失败,既不是抛弃市场机制,也不是放弃政府作用,而是如何将二者的有效性有机地结合起来。非营利组织恰恰能够以多样化的方式把二者很好地结合起来,从而可以展现出其多样性服务和供给的优势,与政府形成互补关系。这样,政府与非营利组织在公共服务提供领域的合作,既增加了政府提供公共物品和服务的不同方式和多种渠道,又促进了政府公共物品和服务提供数量和质量的改善。

从提供公共服务的业务领域角度看,非营利组织主要专注于工业化过程产生的各种社会问题,如失业、老龄化、贫困群体、社会不平等、妇女问题、儿童问题等。例如,我国"希望工程"、志愿者组织、社区服务机构及慈善团体等非营利组织,通过实施扶贫、助残、康复、再就业等活动,调节社会成员的收入差距,减少贫富不均,救助社会弱势群体,创造平等机会,缓和社会矛盾,营造稳定和谐的社会发展环境;再如,一些企业为追求最大的利润,不惜以损害公共环境为代价,随意排放废气、废水、废渣,造成外部不经济,而自然(绿色)环保组织、社区自助团体、动物保护组织等非营利组织 就能够协同政府职能部门及新闻媒体等机构,对这类企业实施监测、限制整改、舆论压力、受害索赔等行动,促进社会经济与生态环境的可持续发展[10]。不过,非营利组织的传统公共服务业务,主要以消极地收容、救济、医疗、兴学、文化、社会服务等为主。然而,面对日益复杂的社会问题,在公共服务的过程中,许多非营利组织的志工觉察到,问题的根源出在政治经济制度失衡、社会结构扭曲、资源分配不均等基本面上,要解决这些不公平、不合理的竞争,非营利组织以慈善为主的传统功能,似已不足以应对。因此,非营利组织除了应维持原有的功能外,更要积极参与公共事务和改造社会环境,而首要作法便是进行公共议题的倡导(advocacy)[11]。

例如,不少非营利组织积极扮演社会弱势团体代言人的角色。政府部门往往对于受服务对象的需求缺少深入了解,因而,非营利组织的政策倡导,可以让社会大众及政府知晓受服务对象的权利,以及他们应得的公平待遇。此外,非营利组织的倡导功能还可以制衡利益团体的过度垄断,使政府决策过程更能顾及公共利益。透过对公共利益法案的游说及倡导,可影响公共政策的立法和执行过程及成效。事实上,非营利组织的倡导本身,即具有反映及汇集民意的功能,这种功能也可说是非营利组织的"精华功能"(the quintessential function)[12]。总的来说,现代非营利组织的公共服务业务领域,除了传统的慈善、文教、医疗、救助等传统服务工作外 ,还有一些更为积极的新兴公共服务功能[13]:

(1)发展公共政策:非营利组织运用其广泛影响力,塑造政府的决策,对长期性的政策持续地

进行研究与分析,创造新观点与新视野;

(2)监督政府:虽然政府组织内部有防弊的设计,但仍难保完全公正无私。非营利组织则可以不断地提醒政府与公民,使政府与公民都尽到其责任,更关心和投入公共事务的参与及廉政工作;

(3)监督市场:在政府无法充分发挥功能的领域中,非营利组织可扮演市场的超然监督者,甚至还可以提供市场之外的选择方案,提供更高品质的服务给社会;

(4)促进积极的公民资格与利他主义:非营利组织最重要的功能,不在做了多少慈善事业或活动,而是提供了更多的参与机会。换言之,非营利组织可以提供公共精神的创造与活动空间,持续地鼓励利他主义,积极地促进公共目标的实现。

三、政府与非营利组织协同提供公共服务的策略关系

传统的非营利组织理论认为,非营利组织存在的理由是市场失灵和政府失灵,因此它提供的公共服务是次要的,主要在于弥补其他部门的缺失。但是,实际上,非营利组织业已发展成为在特定领域提供公共产品和服务的优先机制。正如著名学者萨拉蒙(L. M. Salamon)在其提出的“第三者政府理论”(third party government)所指出的那样,非营利组织的出现有其历史渊源,并非因弥补市场失灵与政府失灵而发展[14]。尽管,无论是规模、人力、物力还是公共权威性,非营利组织都不足以与政府部门相比拟,但是,非营利组织所具有的独特优势使得政府不得不与他们连手提供公共服务,这是因为非营利组织的“代理人”角色可以减少政府部门的财政压力,增强合法性,甚至转移舆论压力等。两者之间存在以下合作的策略关系基础:

(1)资源交换。一方面,由于非营利组织在输送服务上具有启动时间短、弹性的方案选择、针对性的服务对象等政府所没有的服务输送能力,政府不得不依赖它们来应对日益复杂的公共服务业务。Saidel 的研究指出,(美国)政府与志愿组织在健康与社会服务中的合作是很必要的,因为没有任何一个部门可以单独完成所有工作。另一方面,相对而言,政府拥有稳定与充足的经费,非营利组织则依赖于政府的经费投入,以补充其经费上的不足,同时扩大自己的服务范围和建立品牌信誉。此外,人员、专家与技术的协助、与服务有关的信息交换,亦常发生在两部门日常的资源交换活动中[15]。

(2)政治互赖。就非营利组织而言,它需要政府的支持,以取得其合法性及取信外界的标签。此外,为了使自己所倡导的议题能够被政府采纳,非营利组织也需在政治上与政府保持密切的互动,使自己的声音可以表达出来,甚至影响政府政策的制定。同时,政府也需要非营利组织的政治支持与合法性输入,以取得大众的信任,减少政策执行成本。

实际上,在当代公共服务的输送上,非营利组织多元、创新与弹性的作法,已经获得了越来越多民众的信赖。在此过程中,政府扮演着资源提供者与服务监督者的角色,相关的执行(生产)事项则委托非营利组织执行,两者之间业已形成紧密的“伙伴关系”(partnership)。可见,非营利组织的存在与发展,实际上有着更为积极的功能与使命,而非局限于扮演市场失灵或政府失灵下的补偿者角色。

因此,我们应该从一个更为平等的协商、合作和伙伴策略关系途径,来构建政府与非营利组织之间协同提供公共服务的关系类型,通过共同参与、沟通协调和信任互赖等机制来释放非营利组织提供公共服务的潜力,使各种社会资源得到最妥善有效的运用。一方面,政府通过资助、政策监管等方式,为非营利组织提供良好的发展环境;另一方面,非营利组织通过各种志愿服务,在政府力所不及的领域提供公共服务,甚至发挥着创造议题,促进政策发展等重要作用。两者的总体策略合作关系如下图所示:

当然,政府与非营利部门合作提供公共服务的策略关系模式实际上是非常灵活的。一般而言,政府与非营利部门的交易(Transactions)领域可分为四大类:财政上的(Fiscal)、管制的(Regulatory)、服务输送(Service Delivery)与政治性的(Political)。财政上的互动包括政府对非营利组织在金钱与实物上的协助;管制上的互动包括服务标准、资格设定;服务输送包括信息交换、转介、咨询、协调与规划、合营等;政治性的互动则是指倡导(Advocacy)与游说活动(Campaigning)[16]。不过,尽管交易领域众多,我们还是可以根据"服务的财务与授权"和"实际的服务输送者"这两个层面来勾画出四种政府与第三部门在提供公共服务上的具体策略关系模式:

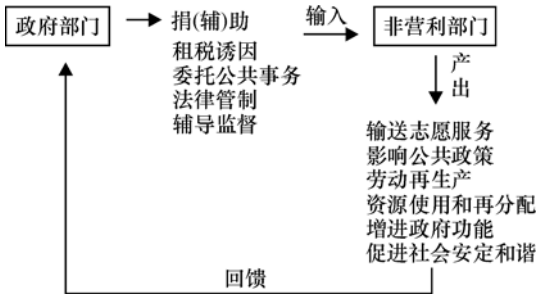


图1 政府与非营利部门的策略合作关系图

资料来源:江明修.第三部门:经营策略与社会参与[M].台北:智胜文化出版社,2000:175.

表1 政府与第三部门在提供公共服务上的策略互动关系模式

功能	政府主导模式	双元模式	合作模式	非营利组织主导模式
经费提供者	政府	政府与非营利组织	政府	非营利组织
服务提供者	政府	政府与非营利组织	非营利组织	非营利组织

资料来源:GIDRON B,KRAMMER R M,SALMON L M. Government and the Third Sector—Emerging Relationship in Welfare States, New York: Jossey-Base Public Administration Series,1992:18.

第一种是政府主导模式(Government-Dominant Model):政府扮演掌握经费提供和服务提供的双重角色,具有强烈的福利国家色彩。但是,这并不是传统意义上福利国家提供公共服务的模式,而是对于那些非营利组织不愿或无法提供的公共服务项目,必须由政府担任最终的角色,即政府部门通过财税制度和政府基金来输送公共服务。

第二种是双元模式(Dual Model or Parallel-Track Model):政府与非营利组织各自提供公共服务,两者并无经费上的交叉,而是处于平行竞争的范围,两者均有明确的提供边界。这种模式可以分为两种不同的形式:(1)非营利组织可以弥补政府的不足,输送同样的服务,而这些服务的顾客是政府所未覆盖的;(2)非营利组织自行设计公共服务方案,与政府保持相对独立性。

第三种是协力模式(Collaborative Model):典型的由政府提供资源,非营利组织负责实际的公共服务输送。这种模式同样可以细分成两种方式:(1)共销模式(Collaborative-Vendor Model),即非营利组织承办政府部门委托的公共服务,政府部门扮演上游的决策和经费供给角色,非营利组织担负下游的执行者角色;(2)伙伴模式(Collaborative-Partnership Model),即非营利组织与政府部门可以在公共服务的内容、资源配置范围、服务输送等方面进行共同协商,非营利组织不止于扮演被动的执行者角色,还可以发挥其影响力来参与政府提供公共服务的决策。

第四种是非营利组织主导模式(Third-Sector Dominant Model):在这种情况下,非营利组织同时扮演资金提供和服务输送的角色,与政府保持较远的距离。这种模式的特点是非营利组织享有足够的自主性,可以弹性地创新服务模式,并且可以针对特殊性服务对象的需求,做出快速的反应。

当然,无论哪种策略关系模式的构建,都必须以公共服务本身的特性作为出发点,根据服务对象和方式的不同做出灵活安排。同时,非营利组织与政府之间的合作伙伴关系,不能仅局限于短

期利益的考量,而必须致力于培养一种长期的、休戚与共的"生命共同体"关系,通过持续的默契培养和信任投资来最终达成[17]。

四、结语

在当代发达国家中,为数众多的非营利组织已经活跃于社会的各个角落,通过其多样性、草根性的服务和供给的优势,与政府部门形成了良好的合作关系。在这个意义上,如何构建公共服务提供过程中政府部门与非营利组织长期性的合约关系,明确公共事务的责任分担机制,就成为发展中国家急需回答的问题。值得指出的是,在非营利组织与政府部门的合作关系中,政府必须处于主动地位,正如 O'Connell 所说:"志愿性服务只是帮助人们表达他们的需要,但是并不能取代政府原来服务的角色。"[18]如果非营利组织只是承担政府应做而未做的任务,就失去了其本身的特质。同时,非营利组织在提供公共服务上也存在一些不足之处,这决定了它不可能担当公共服务的主要提供者角色。这是因为,首先,从组织性质的角度看,非营利组织是民间性质,没有公权力,无法运用特定的权威促成公共目标;其次从服务范围的角度看,非营利组织的服务条件无法与政府并驾齐驱,而且其提供的公共服务一般针对特定的标的群体,范围比较有限;最后,从组织资源的角度看,非营利部门容易受这种主客观因素的影响,经费的自给自足不易,服务的可持续性也往往会打折扣。

总的来说,公共服务需要在政府与非营利组织之间平衡责任的分担,形成互利和互补的网络信任关系,但毫无疑问,政府部门必须处于建立资源共享机制,制定明确契约的主动地位。这样,一个公私混合、功能互补的公共服务提供系统才能最终形成。

参考文献:

[1] KRAMER R M. A Third Sector in the Third Millennium? [J]. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2000, 11(1): 1 - 23.

[2] KETTL D F. The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance[M]. Washington, D. C.: Brookings institution Press. 2000:1 - 3.

[3] [法]皮埃尔·波比. 欧洲公共服务思想的演变[EB/OL]. (2005 - 06 - 05). www. cc. org. cn/newcc/xietong/wenji_lunwen_a. php(世纪中国).

[4] [美]莱斯特·赛拉蒙. 第三域的兴起[C]//李亚平,于海编选. 第三域的兴起——西方志愿工作及志愿组织理论文选. 上海:复旦大学出版社,1998:7 - 19.

[5] [英]托尼·马歇尔. 我们能界定志愿域吗[C]//李亚平,于海编选. 第三域的兴起——西方志愿工作及志愿组织理论文选. 上海:复旦大学出版社,1998:93.

[6] MCQUAID R W. The Theory of Partnership: Why have Partnership? [M]. Public-Private Partnership-Theory and Practice in the international Perspective, London: Routledge, 2000:10.

[7] KRAMER R M. A Third Sector in the Third Millennium? [J]. International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations, 2000, 11(1): 1 - 23.

[8] OSBORNE S P. Public-Private Partnership-Theory and Practice in the international Perspective[M]. London: outledge, 2000:1.

[9] NAIM KAPUCU. Coordinating without Hierarchy: Public- Nonprofit Partnerships[C]. presented at National Association of Schools and Institutes of Administration (IASIA) Annual Conference, Public Administration: challenges of inequality and exclusion, 2003.

[10] 王敏,王乐夫. 公共事务的责任分担与利益共享[J]. 学术研究,2001,(11).

[11] 江明修. 非营利组织与公共服务[J/OL]. (2001 - 06 - 19). http://npo. nccu. edu. tw/content/section02/item02

_doc/199801 - 123. pdf.

[12] KNAPP M, ROBERSTON E, THOMASON C. Public Money, Voluntary Action: Whose Welfare? [C]//HEMULT K ANHEIER, WOLFGANG SEIBEL. The Third Sector: Comparative Studies of Nonprofit Organizations. Berlin: Walter de Gruyter, 1990:207.

[13] FILER J M. The Filer Commission Report[C]//GIES D L. The Nonprofit Organization: Essential Readings. Belmont, CA: Wadsworth, 1990:84 - 88.

[14] SALAMON L M. Partners in Public Service: Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State[M]. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1995.

[15] SAIDEL, JUDITH R. Dimensions of Interdependence: The State and Voluntary-Sector Relationship[J]. Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 1989, 18(4): 335 - 347; SAIDEL, JUDITH R. Resource Interdependence: The Relationship between State Agencies and Nonprofit Organizations[J]. Public Administration Review, 1991, 51(6): 543 - 553.

[16] KRAMER, RALPJ M, HAKON LORENTZEN, *et al*. Privatization in Four European Countries: Comparative Studies in Government-Third Sector Relationships[M]. Armonk, New York: M. E. Sharpe, 1993.

[17] CHERRETT K. Gaining Competitive Advantage Through Partnership[J]. Australian Journal of Public Administration, 1994, 53(1):8.

[18] O'CONNELL B. What Voluntary Activity Can and Cannot Do for America[J]. Public Administration Review, 1988, 48(2):486 - 491.

Non-profit Organizations and Public Service: Function Development and Tactics Analysis

LI De-guo[1], CAI Jing-jing[2]

(1. *College of Internatinal and Public Business, Shanghai JiaoTong University, Shanghai* 200240;
2. *College of Public Business, Xiamen University, Xiamen* 361005, *China*)

Abstract: Many non-profit organizations (NPOs) have played an important part in every corner of society, showing its superiority in diversity, grass-rootness and promptness in public service supply. The function of NPOs traditionally limits in helping the poor and protecting the environment. But actually advocating public issues, developing public policy and improving public spirits have become the quintessential function of the NPOs. So we must build some new relation types in which government and NPOs supply public service together by some tactic ways of equal consultation, cooperation and companion.

Key Words: public service; government section; NPOs; function; tactics relation