

公共服务社会化:非营利组织的角色、作用与政策因应

米本家

(西南政法大学 经济法学院,重庆 401120)

摘要:公共服务社会化在国际上已有多年的发展和实践,非营利组织在其中发挥了非常重要的作用,并取得了成功。中国在逐渐推行公共服务社会化的进程中取得了一些进步,但还存在很多不足。政府应当大力发展非营利组织,提供资金支持、购买服务、完善法制、加强监管,以保障公共服务社会化健康发展。

关键词:公共服务;社会化;非营利组织

中图分类号:DF391.1

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2012)06-0134-07

公共服务社会化主要表现为政府与非营利组织、社区或者公民合作向公众提供公共服务三种形式,其中最主要的是第一种。文章重点研究非营利组织在公共服务社会化中的作用。

一、非营利组织与公共服务社会化

公共服务社会化与非营利组织关系非常密切,非营利组织在公共服务社会化中扮演主要角色,发挥重要作用。

(一)公共服务社会化综述

第二次世界大战后相当长一个时期,西方国家一直推动公用事业国有化,由政府直接提供公共服务。比如,英国将铁路、航空、石油、天然气、钢铁、电力、银行等进行了国有化^①。公共服务完全由政府生产具有很大的局限性,主要是公共服务供给不足,服务质量低,财政不堪重负。随着时间的推移,民间和官方开始呼吁改革公共服务,新公共管理理论助推了这场改革。它的核心思想是:将企业管理引入公共部门,以提高公共部门的效率;塑造有企业精神的政府,视服务对象为顾客,奉行顾客至上原则;推行社区和公民治理;发展非营利组织,让其参与公共服务的生产。同时,还提出了10项管理原则,主要包括促进服务生产者之间展开竞争;分散权力;采用参与式管理;以市场机制代替管理机制;注重提供公共服务,并且推动公共部门、私营部门和志愿服务部门共同解决社区问题等^②。

收稿日期:2012-03-30

作者简介:米本家(1967-),男,四川通江人,法学博士,西南政法大学经济法学院研究生导师,重庆市发展和改革委员会综合处处长,主要从事经济法学研究。

①1979年12月31日,英国国有企业共46家,分布在几乎所有重要行业和领域。见约翰·维克斯、乔治·亚罗:《私有化的经济分析》,廉晓红、矫静译,重庆出版社,2006年5月版,第160-161页。

②David Osborne and Christopher Pollitt, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, MA: Addison Wesley, 1992: 20.

大规模公共服务改革始于20世纪70年代末80年代初的英国,它首先将国有企业民营化并推向市场,于是,学术界和实务界普遍将公共服务领域的改革称为公共服务的民营化或者市场化。美国学者E. S. 萨瓦斯将政府与企业或者其他非政府组织的合作都称为民营化,包括政府出售、政府间协议、合同承包、特许经营、补助、自由市场、志愿服务和自我服务^[1]。中国大多数学者也未区分公共服务市场化或者民营化与社会化。句华认为,公共服务改革就是市场化过程,市场化意味着在确定政府承担提供公共服务责任的前提下,把私人部门的管理手段和市场激励结构引入公共服务中,以追求公共服务提供的有效性,包括竞争、多样化、用脚投票等机制在公共部门中的使用^[2]。

国内外一些学者还将公共服务改革分为民营化或者市场化与社会化。谢尼亚·舍尔-阿德龙在论述社会保障制度改革时区分了民营化和市场化。他说,社会保障民营化绝非是在国家与市场二分法对立当中的市场化,不能简单地理解为国家管理向市场管理的转移。总的说来,国家可以把它对社会保障的责任交给以下非国家行动者:个人(通过个人鼓励自己照顾自己)、家庭;非营利组织、自愿部门(包括慈善机构、教堂/宗教组织、自助团体、互助社团等);雇主;营利机构(一般指市场,例如私人保险公司)^[3]。中国学者孙晓莉比较严格地区分了公共服务的市场化与社会化,并对公共服务社会化进行定义:“公共服务社会化是指非营利组织和公众参与公共服务的提供,从而使公共服务的提供由政府单独供给变成政府提供、政府与企业合作提供、非营利组织与公众提供的格局。”^[4]

事实上,公共服务市场化与社会化有很大的不同。公共服务社会化主要有三个涵义:一是在政府与社会关系的认识上,传统行政管理体制的合理性基础被打破,政府不再是唯一的公共服务的提供者,而更多地转向为社会主体活力的持续释放提供制度保障这一角色上来。二是在政府与公民关系的认识上,公民作为行政行为的相对方享有参与权和发言权。三是在责任意识上,公共服务社会化实现了从片面强调政府在公共服务提供中的单方责任向同时强调政府、社会、公民共同责任的转变^[4]。公共服务市场化是将市场机制引入公共部门,公共部门利用企业提供和产生公共服务。政府与企业合作提供公共服务,政府利用的是企业的市场运作能力,以此减少政府支出,提高效率,改善财务状况,减轻预算压力;企业参与公共服务的生产不是无偿的,而是试图

在与政府的合作中通过发挥自己的优势以赚取适当利润。公共服务社会化是公共部门与非营利组织、社区或者公民共同提供和生产公共服务的活动,其目的不是为了赚取利润,而是政府借助其拥有组织优势和技术优势,并给予一定资助或补助,让其共同为公众提供高效优质的公共服务。

区分公共服务市场化与社会化最重要的价值在于,公共服务市场化是政府与企业合作提供和生产公共服务,主要是公益性基础设施的生产及与之相关的服务的提供。企业参与公共服务提供与生产,目的在于追逐利润,如果监管不力就会导致企业垄断公共服务的提供与生产,减少投入,降低服务质量,提高收费。公共服务社会化主要是政府与非营利组织、社区或公民合作提供或生产公共服务,他们参与公共服务的提供和生产的目的是为了追逐利润,而是参与公共治理。除技术原因外,公共服务改革,政府应当首先考虑选择社会化。当前中国公共服务领域市场化造成的负面后果逐渐显现,在个别领域矛盾十分突出,这除与公共服务改革法制建设滞后外,主要是混淆了公共服务市场化和社会化,本来应该社会化的却进行市场化。

(二) 非营利组织的界定

与非营利组织相近的还有非政府组织、志愿部门组织、慈善组织、第三部门组织、公民社会组织、民间组织、中介组织等。在大多数情况下,这些名词没有本质区别,但是在不同国家和地区有所不同,美国更多地使用非营利组织,英国主要使用慈善机构,中国更多地使用非政府组织或者民间组织。

美国约翰-霍布金斯大学非营利组织比较研究中心认为非营利组织必须具备以下条件:(1)正式组织。它必须具有某种程度的制度化,而非临时或非正式的民众集合体,同时也要得到政府制定的法律的合法承认。(2)民间性质。它必须与政府机构有所区别,既不属于政府部门,也不应由政府的官员组成董事会的多数成员,但这并不意味着非营利组织就不能接受政府的财源或是政府官员绝对不能担任董事。(3)利润不能分配。组织本身可以产生利润,但必须将组织的利润运用于机构宗旨限定的任务,组织内部的工作人员不能分配利润。(4)能够自我治理。它必须能够自我管理自己的活动,组织本身要有内部治理程序,不受外在团体的控制。(5)志愿人员的参与。它应有某种数量的自愿人员参与机构活动,特别是有由志愿人员所组成具有领导与治理性质的董事会。(6)公共利益的属性。它所提供的服务应具有公共利益的性质,并以服务公众为目的。

萨拉蒙认为,只有那些为公众提供服务而非分配资金的世俗组织才属于非营利组织。萨拉蒙把非营利组织划分为四类:第一类是筹款机构(Funding agencies),或资金筹募中介机构(fund-raising intermediaries),这类组织不是为了提供公共服务,而是给提供公共服务的组织提供资源,比如基金会、宗教资金筹募联合会。第二类是为会员服务的,而不是为整个社会或者社区提供商品或服务,比如行业组织(如律师协会)、工会、合作社、工业公会、互助保险公司等。第三类是公益组织,它们主要是为别人服务,为那些需要帮助的人提供商品或服务,或者为公众服务。包括教育机构、文化机构、社会福利机构、日托中心、疗养院、医院等。第四类包括宗教组织或者其他执行神圣的、宗教功能的组织。公共服务社会化语境中的非营利组织主要是指第三类组织,它们提供“大量的社会服务、医疗、教育、文化、社区改良和公共倡导。在这个过程中,它们提供了一个重要机制,通过该机制公民可以为支持大量的社区目标而结合起来,同时它们还提供了一种渠道,让慈善能够被用于有价值的目标”^{[5]56}。

英国的非营利组织通常和“慈善”、“志愿”两个词相连,所以英国的非营利组织通常叫慈善组织或者志愿组织。英国的“慈善组织”和“志愿组织”一般不包括规模较小、非正式且不适于注册的组织,后者一般被称为“社区组织”(Community Sector)或者“草根组织”(Grassroots Association),也不包括互助组织和各种会员制的互益组织(如行业协会等)。英国非营利组织强调三个属性:(1)非政府性,即民间自主的特征;(2)非营利性或公益性,即为实现特定公益目标而开展的各种具有慈善性质的社会公益活动;(3)志愿性,即参与群体基于自愿、自发和自下而上的自由意志。

在中国,非营利组织经常与非政府组织、民间组织通用,主要包括各种慈善组织、行业协会、各种学会。因此,在中国,凡在政府机关登记的不以营利为目的的非政府组织即是非营利组织,这其中不包括宗教组织。非营利组织可分为公益性非营利组织和互助性非营利性组织两种,在公共服务提供和生产方面,主要是前者与政府合作。

二、国外公共服务社会化中非营利组织的作用

非营利组织的角色是不断变化发展的,公共服务改革使非营利组织角色发生重大转变,成为公共服务社会化的重要角色。

(一)角色的历史演变

非营利组织源于公民互助。12、13世纪,英格兰

地区就有500多家志工医院。到18世纪,联合慈善也到得快速发展,1792年英格兰地区的慈善学校超过1400个。18世纪晚期,其他慈善组织也有很大发展,包括施粥所、热病医院、诊疗所、残疾人慈善训练、世界范围的工业和星期日学校运动等。19世纪,英国的慈善组织类型和数量继续增加,到1862年,仅伦敦地区就有640个慈善机构。19世纪晚期到20世纪初,英国社会问题越来越严重,其中贫困、失业和老年问题尤为严重,政府和人们开始认识到仅仅依靠民间的非营利组织无法解决这些问题,政府应该承担更多责任。从这一时期开始,非营利组织在公共服务中所起的作用逐渐减弱,而政府的作用逐渐增强。第二次世界大战后,英国建立起了政府主导的福利国家,改变了非营利组织运转空间的大小和形状,传统形式上的慈善事业,如扶贫、促进就业等被边缘化。20世纪70年代末,英国开始对公共服务进行改革,重新重视非营利组织的作用,非营利组织再度蓬勃发展,“到2007年底,仅在英国慈善委员会登记注册的大的慈善团体数量就达到了16.9万家。加上没有注册或者免于注册的组织数量,目前英国慈善组织总数已超过24万家”^{[6]39}。

(二)国外非营利组织在公共服务社会化中的作用

20世纪70年代末以来,西方国家的政府加强了与非营利组织的合作,政府提供公共服务的主要资金,由非营利组织具体实施公共服务项目,发挥非营利组织在公共服务中非行政的、非隶属的公共服务方式,提高政府的公共服务效率。

1998年,英国政府同志愿及社区组织代表签署了《政府与志愿及社区组织关系协定》(简称COMPACT)。其基本理念是:作为民主社会的必要组成部分的社区组织与政府发展合作伙伴关系将有利于制定更好的政策、提供更好的服务以及取得更好的社区治理效果^{[6]157}。之后,当中央政府与非营利组织签订《政府与志愿及社区组织关系协定》后,地方政府逐步采用了COMPACT的原则,并同非营利组织签订了地方版的COMPACT。这样,中央政府同非营利组织的合作项目在地方得到了很好实施。2002年英国财政部开展了“能力建设者”(Capacity builders)项目以提高非营利组织的能力。项目对一线非营利组织提供6个方面的支持:财务、治理、信息技术、绩效管理、志愿者活动、人力资源。2004-2006年间,政府对项目提供了8000万英镑的支持,建立了6个国家级服务中心,支持了100多个地方联盟在当地负责该项目的实施。2006-2008年,英国政府在该项

目又投入了 7 000 万英镑;为该项目 2008 - 2011 年的运作提供了 8 850 万英镑的预算^{[6]166}。

1982 年,美国非营利组织收入中的 38% 来自政府资助,60% 的非营利组织从政府获得了资助;会费收入仅占总收入的 29.6%,私人捐赠占总收入的 21.3%^{[5]66-67}。从服务领域看,政府资助分别在精神健康、社会服务、法律服务与倡导、住房与社区发展、就业与培训和收入支持、公共机构照料与居家照顾、多种服务、卫生、教育与研究、文化与艺术和娱乐领域分别占到 62%、54%、53%、52%、51%、50%、44%、30%、26%、14%。政府不仅直接资助非营利组织,而且通过慈善捐赠的扣除进行补贴。1985 年度,这种扣除补助达到 134 亿美元,其中教育 14 亿美元,卫生 16 亿美元,其他 104 亿美元^{[5]68-69,71-72}。美国联邦政府提供的绝大部分政府人类服务(Human Service)项目资金,实际上由非营利组织提供绝大部分服务。州和地方政府得到联邦政府的补助资金后,可以决定是自己提供服务,还是与非营利组织合作由它们提供服务。联邦政府通过直接给非营利组织、州或地方政府、个人等三种途径对非营利组织进行援助。通过个人对非营利组织进行援助最为典型的是医疗保险。政府给个人补助医疗费用,个人选择非营利组织、公共医疗组织、营利组织提供服务,选定非营利组织的比较多,因此,政府的医疗补助就通过个人转移到了非营利组织。

三、中国非营利组织在公共服务社会化中的实践

改革开放前,中国公共服务供给严重短缺;改革开放以后,逐渐允许非营利组织存在与发展,地方和国家都在探索非营利组织提供和生产公共服务的机制与方法,并取得一定成绩。

(一) 地方实践

1995 年,上海浦东新区兴建了罗山市民休闲中心,社会发展局将该中心委托给上海基督教青年会管理。1998 年,浦东新区又将养老服务委托给该中心。之后,全国开始探索公共服务社会化的实践,范围也扩大到医疗卫生、教育服务、社区服务、培训服务、就业服务、计划生育等领域。2000 年,上海卢湾区等 6 个区的 12 个街道开展依托养老机构进行居家养老的试点。2003 年,南京市鼓楼区开始推出政府购买服务、社会组织运作的“居家养老服务网”工程,由社会组织为独居老人提供居家养老服务。2005 年,江苏省无锡市开始购买全市市政设施养护、

污水处理、路灯设施维护、环卫清扫保洁、水资源监测、养老机构、城区绿化养护、文化、旅游、结核病防治等公共服务。2007 年,深圳市在社区建设、社会福利与救助、青少年教育、医疗卫生、社会矫正、监所管理、禁毒、残障康复、人口计生、外来务工人员服务、婚姻家庭服务等公共服务领域推进购买社工服务的试点^{[5]4-5}。2008 年,深圳市出台《关于进一步发展和规范深圳社会组织的意见》,2009 年出台 3 个配套文件,即《深圳市推进社会组织购买服务工作的实施方案》、《深圳市财政扶持社会组织发展的实施方案》、《深圳市重点领域社会组织培育规范实施方案》,提出推进政府向社会组织购买服务的方案及其实施等问题^[7]。

(二) 国家政策

1999 年 12 月 30 日,民政部发布《社会福利机构管理办法》(民政部令第 19 号),规定社会福利机构是指国家、社会组织和个人举办的,可以为老年人、残疾人、孤儿和弃婴提供养护、康复、托管等服务的机构。2005 年 11 月,民政部出台《关于支持社会力量兴办社会福利机构的意见》,指出:“社会力量兴办的社会福利机构(以下简称社会办福利机构)发展迅速,已成为中国社会福利事业的一个重要组成部分……社会福利社会化是在社会主义市场经济条件下发展中国社会福利事业的必经之路,推进社会福利社会化必须广泛动员社会力量多渠道、多层次参与福利事业、兴办福利机构,开展形式多样的系列化服务。”

2006 年,中国政府扶贫开始与非政府组织合作。“非政府组织与政府合作实施村级扶贫规划试点项目”是国务院扶贫办、财政部牵头,由江西省扶贫办委托中国扶贫基金会管理 800 万元人民币政府扶贫资金,通过公开招标,选择中国本土优秀的 NGO,在江西省 3 个国家级贫困县中选择 18 个贫困村,组织当地村民制定和实施村级扶贫规划的试点项目。项目实施 3 年,如期完成。该试点项目是政府扶贫资源首次向 NGO 开放,是中国扶贫模式从政府“包办”向“政府—非政府组织”合作转变的第一步,也是政府、非政府组织和企业 3 类部门共同携手扶贫的一次尝试^③。

2008 年 1 月 29 日,全国老龄委办公室、发展改革委等 10 个部门出台《关于全面推进居家养老服务工作的意见》,要求“各级政府应转变职能,随着经济和社会进步,逐步加大投入,研究制定‘民办公

^③Lester M, Salamon and Helmut K. Anheier, In Search of Nonprofit I The Question of Derinitions, Volunt - as, Vol. 3, No. 2, 1992.

助’的政策措施,鼓励和支持社会力量参与、兴办居家养老服务业。各级政府要统筹考虑居家养老服务设施建设、队伍建设和运营管理等问题,合理配置资源。有条件的地区可针对性地设立专项资金,开设资助项目,探索适应当地特点的居家养老服务模式……积极培育和发展居家养老服务组织。按照政府职能转变以及与企业、事业、社团分离的原则,对居家养老服务中能够与政府剥离的服务职能都要尽可能交给社会组织和非营利机构去办,交给市场和企业去办”。

总体上讲,西方国家非政府组织通过上百年的发展,其自身运作机制非常完善,与政府合作的基础比较好。虽然公共服务社会化使公共服务更加充足、高效,也减轻了政府财政负担,但是它也有其局限性,主要表现在3个方面:一是政府自减责任,将本不应该由非营利组织承担的责任转嫁给这些组织;二是非营利组织自身的能力影响公共服务的提供;三是缺乏有效的监管,致使个别社会化项目市场化。在公共服务中政府承担最主要的责任,社会承担补充责任,尤其是在提供机制方面,中国的非政府组织尚处在发展的初期,与政府的合作也处在探索阶段,尚存在如下主要问题:一是非营利组织数量太少;二是政府资金支持不足;三是政府购买服务不多;四是非营利组织自我管理较差;五是有关法制不完善。

四、推动中国非营利组织参与公共服务的建议

非营利组织参与公共服务的广度和深度,取决于自身的能力、自律和政府的支持,两者缺一不可。

(一)放宽注册登记条件,扩大非营利组织数量

与西方发达国家和新兴发展中国家相比,中国的非营利组织发展还非常落后。一方面,中国的非营利组织数量少。截至2009年底,全国共有非营利组织43.1万个、社会团体23.9万个、民办非企业单位19.0万个,还有基金会1843个,其中公募基金会1029个,非公募基金会800个;另一方面,中国非营利组织还比较弱小。2009年底,中国非营利组织吸纳社会各类人员就业544.7万人,非营利组织增加值为493.1亿元人民币。1995年,在不考虑宗教因素情况下,美国非营利部门的花费近5020亿美元,大约是国内生产总值的6.9%;吸纳了860万个全职支薪职员,是联邦、州和地方政府就业人数的一半,是美国最大私人公司通用公司雇员的21倍^{[8]321-322}。在西方国家中,荷兰的非营利部门最为发达。除去

宗教因素,1995年荷兰非营利部门的支出达到604亿美元,占国内生产总值的15%;吸纳了65.3万个全职支薪职员,是联邦、州、市各级政府就业人数的9/10^{[8]125-126}。推行公共服务社会化,政府必须依靠数量众多、机制完善、运行良好的非营利组织。目前,中国对民间组织的注册登记条件要求比较严格,门槛比较高,限制了非营利组织的数量,不利于推进公共服务社会化。

(二)提供资金支持,增加政府购买服务

考察国内外实践,政府支持非营利组织的形式分为直接支持和间接支持两种。直接支持又包括资金支持和非资金支持,资金支持主要有拨款、资助、补助和奖励;非资金支持包括办公场地、办公设施和活动场所、减免税费(水、电、气等)、贷款贴息等。间接支持主要有法律法规、税收政策等制度环境支持和购买服务。在建立起比较完善的法律制度之后,政府对非营利组织的支持主要是资金支持,这种支持既可以通过拨款的无偿资助,也可以通过购买服务予以支持。从全球范围看,非营利组织34%的收入来自公共部门的支持。1995年,比利时非营利组织的资金收入超过250亿美元,其中公共部门提供了大约76.5%,私人经营性收入和会费占18.7%,私人捐赠仅占4.8%^{[8]42-43}。1995年,法国非营利组织总收入的58%来自公共部门,其中卫生保健领域非营利组织收入的80%来自公共部门,教育领域非营利组织总收入的72.3%来自公共部门,社会服务领域非营利组织总收入的58.3%来自公共部门^{[8]72-74}。1995年,与其他发达国家相比,日本非营利组织会员缴纳的会费占总收入比例比较大,达到52.1%,但是来自公共部门的支持比例也很大,占45.2%^{[8]215-217}。加快中国公共服务社会化,政府必须向非营利组织提供大量资金支持,大规模扩大政府购买非营利组织服务。目前,中国非营利组织普遍弱小,收入少,资金困难,政府的支持尤其重要。

(三)借助专业能力,委托公共服务职能

委托更多的公共服务职能是增加非营利组织收入,保障其有效运作的最主要的支持。中国非营利组织比较广泛,业务范围涉及教育、科技、文化、卫生、体育、环境保护、法律服务等^④。这些非营利组织有能力承担更多公共服务,但是,目前中国非营利组织承担的公共服务职能非常少。从上海、北京、深圳等地的实践看,政府与非营利组织的合作主要集中在社工工作、社区服务、养老服务、就业再就业、残

^④民政部:《2009年民政事业发展统计报告》,民政部官方网站。

障、问题青少年等几个方面,而且数量非常有限。2007年,上海黄浦区有民间组织373个,政府向25个民间组织购买的服务项目主要集中在国家职业技能鉴定培训项目和社区养老项目上,接受购买的民间组织仅占民间组织总数的6.67%,涉及资金仅2218万元人民币^[9]。近年来,政府向非营利组织购买服务最大的一次行动是2010年7月,北京市出资1.12亿元人民币向民间组织购买民生类社会公益服务。购买项目主要集中在扶贫救助、父老助残、医疗卫生等10个领域,服务对象主要是孤寡老人、贫困学生、下岗职工、外来务工人员。购买方式是民间组织向政府申请项目,每个项目支持2~30万元人民币资金^⑤。从参与公共服务的数量和接受公共服务职能及事项的数量两个方面看,中国政府对非营利组织的支持非常微薄,这不仅不利于政府资金的有效使用,也影响公共服务的均等化。因此,政府应该将更多公共服务职能和事项委托给非营利组织,发挥非营利组织在提供公共服务方面的专业能力和组织优势,促进公共服务均等化。

(四) 加强政府监督管理,完善内部治理结构

非营利组织尤其是公益性非营利组织的兴起充分体现了公民参与公共治理的意识,非营利组织参与公共服务的提供和生产,主要在于它优于公共部门的内部治理结构和非营利性的本性。但是,如果缺乏有效的监管,非营利组织可能逐渐变成一个追逐自身利益的组织,并且官僚化。因此,禁止或者限制非营利组织的商业行为是保持其非营利性的最有效的方法。世界各国在此方面均有相关规定可供中国参考借鉴。英国法律并不禁止非营利组织从事商业活动,但是必须以慈善为目的,否则不享受政府税收减免待遇。美国法律也规定,对与非营利组织不相关的活动予以征税,除非法律另有规定。日本法律规定,非营利组织可以从事商业活动,但不得与营利企业竞争,同时,商业支出要少于50%,公益性支出至少为总收入的50%^[10]。中国《社会团体登记管理条例》规定社会团体不得从事营利性活动。借鉴国外立法经验,可以允许非营利组织以公益为目的从事营利活动,但营利不得分配,并且只能用于社会公益活动。这样,一方面可以增加非营利组织的收入,另一方面可以使非营利组织承担更多的公共服务职能。

规范内部治理结构是非营利组织参与公共服务

提供和生产的基础条件之一。中国非营利组织实行双重管理,即业务主管机关的管理和登记部门(民政部门)的管理。大量非营利组织与业务主管机关关系非常密切,甚至人、财、物都依附于业务主管部门,内部治理混乱,比政府部门还官僚、低效。因此,完善非营利组织内部治理结构非常重要。要建立会员大会或者会员代表大会制度,重大事项必须由大会或者代表大会决定;建立理事会或者常务理事会制度,贯彻执行大会或者代表大会的决定。修改和完善民政部制定的《社会团体章程示范文本》,并将其上升为法律文件,强制执行。借鉴国外经验,弱化或者取消业务主管机关对非营利组织的管理,建立专门的管理机关(英国由慈善委员会负责监督管理慈善组织)。除加强自律外,建立同业组织监督管理制度,由同业组织对非营利组织进行评估,以提高透明度和公众的认知度,保障整个非营利组织健康发展。

(五) 建立健全法律制度,保障健康规范发展

英国慈善事业非常发达,“几百年来,法律体系保证了志愿服务的连续性,也保护了大量用作慈善事业的古老基金能够继续运作”^{[6]31}。1601年,英国国会颁布了慈善用途法,旨在取缔欺诈性行为以鼓励慈善行为;同年,英颁布了济贫法。慈善法400多年来多次修改,最新慈善法于2006年修订,2008年生效。2006年慈善法规定慈善组织必须拥有慈善目的和公益,并属于包含了非营利组织能够提供的公共服务的12项基本领域。1990年,英国颁布《国民健康服务和社区照顾法案》,法案鼓励私营部门和非营利组织参与健康服务的提供,要求政府必须将85%的新拨资金用于购买非营利组织或私营部门的服务,不能用于由政府直接提供的服务。2000年,英国财政部出版《公私伙伴关系——政府的举措》,规定,“在国有行业中引入私人部门所有制;鼓励私人投资行动,根据这一计划,公共部门通过合同长期购买商品或服务,利用私人部门的管理技术优势,同时受益于私人的财力以巩固项目;扩大政府出售的范围,从而利用私人部门的专业技术和财力开发政府资产的商业潜能”。

公共服务社会化需要法制推动和保障,但凡公共服务社会化发达的国家,其法律制度也比较发达和完善,可以说,公共服务社会化的发展程度与法律制度建设密切相关。借鉴国际经验,中国应当尽快建立和完善政府与非营利组织合作开展公共服务的

^⑤《北京出手亿元购买 NGO 服务》(《公益时报》,2010年7月20日);《北京将出资上亿元给买300个社会公益项目》(《新京报》,2010年7月13日)。

法律制度。尽管民政部和部分地方政府出台了一些政府购买非营利组织公共服务的规章制度,但是,这些文件比较简单,法律效力也非常低。目前应当重点研究出台《慈善法》,修改《政府采购法》、《招标投标法》,制定类似韩国的《非营利性私人组织支持法》。这些法律不仅要明确非营利组织的公益性和独立性,同时特别突出政府对这些组织的各种支持,包括资金资助、税收减免,发挥非营利组织在促进公共服务方面的重要作用。

参考文献:

- [1] E·S·萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系[M]. 北京:中国人民大学出版社,2002:88.
- [2] 句华. 公共服务中的市场机制:理论、方式和技术[M]. 北京:北京大学出版社,2006:55-56.
- [3] 谢尼亚·舍尔-阿德龙. 建立社会保障:私有化的挑战[M]. 王发运,译. 北京:中国劳动社会保障出版社,2004:6.
- [4] 孙晓莉. 中外公共服务体制比较[M]. 北京:国家行政学院出版社,2007:50.
- [5] 莱斯特·M·萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 北京:商务印书馆,2008:56.
- [6] 王名,李勇,黄浩明. 英国非营利组织[M]. 北京:社会科学文献出版社,2009.
- [7] 王浦劬,莱斯特·M·萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析[M]. 北京:北京大学出版社,2010:149.
- [8] 莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 贾西津,魏玉,译. 北京:社会科学文献出版社,2007.
- [9] 黄晓勇,潘晨光,蔡礼强. 中国民间组织报告2010-2011[R]. 北京:社会科学文献出版社,2011:75.
- [10] 褚松燕. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京:国家行政学院出版社,2008:123,128,132.

Nonprofit Organization in the Socialization of Public Service: Its Role, Effects and Policy Response

MI Benjia

(School of Economic Law, Southwest University of Political Science and Law, Chongqing 401120, P. R. China)

Abstract: As a successful experience abroad, socialization of public service entails theoretical analysis in academic research. Nonprofit organization plays a very important role in the socialization of public service abroad. Some progress has been made, but there are still many shortcomings in China. The government should vigorously develop the non-profit organizations, provide financial support, purchase service, perfect legal system and strengthen supervision in order to ensure the healthy development of public service socialization.

Key words: public service; socialization; non-profit organization

(责任编辑 胡志平)