

文章编号:2095-0365(2015)03-0072-05

政府责任视角下社会组织志愿失灵问题研究

叶丽芬

(福建师范大学 公共管理学院,福建 福州 350007)

摘要:在我国社会组织方兴未艾之际,受制于政府支持、社会认知等因素,社会组织在具体实践中出现了志愿失灵现象。文章简要回顾志愿失灵相关内涵,阐述了我国社会组织志愿失灵的主要表现,着重站在政府责任视角来剖析我国社会组织产生志愿失灵的原因,探讨在社会组织志愿失灵矫正中政府所应承担的责任及履行路径。

关键词:政府责任;社会组织;志愿失灵

中图分类号: D632 **文献标识码:** A **DOI:** 10.13319/j.cnki.sjztdxxbskb.2015.03.14

社会组织,又被称为非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)、第三部门、志愿组织,指非政府的、开展各种志愿活动、不以营利为目的、以促进社会发展为己任的组织。在我国,社会组织是最新的官方用语,而之前用的是“社会团体”、“民间组织”等。社会组织具有组织性、非营利性、自治性、民间性和志愿性等特点,其在参与公共事务管理、公共服务供给、社会治理等方面往往能弥补政府、市场的不足,正逐渐成为中国社会治理重要主体之一。根据民政部门统计,截至2013年底,全国共有社会组织54.7万个,比上年增长了9.6%;吸纳社会各类人员就业636.6万人,比上年增加3.8%;形成固定资产1496.6亿元;社会组织增加值为571.1亿元,比上年增长8.7%,占第三产业增加值比重为0.22%^[1]。然而,在实践中社会组织也存在其固有的局限性,仅仅依靠其自身力量几乎无法进行志愿、公益活动,即出现了志愿失灵现象。

一、社会组织志愿失灵的内涵及主要表现

美国学者萨拉蒙最早提出了著名的“志愿失灵”理论,具体包括:一是慈善不足,所能筹集的

慈善资源远不能满足志愿活动所需开支;二是慈善对象的局限性,经常集中在某些特定的社会群体,如特定的区域、种族、宗教、性别和年龄,而忽视其他需要帮助的社会群体;三是慈善的家长作风,实际掌握最多资源的人对于组织的决策、运作具有较大的发言权;四是慈善的业余性,经常依赖于有爱心却没有受过专业训练的人士来从事志愿工作^[2]。相对而言,我国对志愿失灵的研究起步较晚,任金秋,刘伟(2007)认为志愿失灵的主要表现是“公众捐赠不足、志愿行为不足、活动的特殊性”,孙婷(2010)从志愿服务角度提出志愿失灵主要表现有“两级分化、官方色彩、运作不够规范、志愿服务资源不足”。可见,所谓志愿失灵是指社会组织无法有效配置慈善资源,在志愿服务供给和满足社会多元化需求等方面产生功能和效率上的困境,在我国,社会组织的“志愿失灵”主要表现在以下几个方面:

(一) 慈善资源不足

萨拉蒙认为,慈善组织作为公共物品的提供者,它的一个主要缺陷是无法产生足够的、可依赖的资源来解决发达工业社会中的人类服务问题。慈善资源主要包括资金资源、人力资源等,我国社

收稿日期:2015-03-25

作者简介:叶丽芬(1990-),女,硕士研究生,研究方向:公共管理理论与实践。

本文信息:叶丽芬.政府责任视角下社会组织志愿失灵问题研究[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2015,9(3):72-75.

会组织在志愿实践中普遍面临着资金来源不足和组织人才匮乏的问题。研究表明,多数社会组织依赖政府资助,社会捐赠所占比例很低,2008年中国社会组织平均收入10万元,全国人均捐赠不足8元。《基金会蓝皮书:中国基金会发展报告(2012)》披露,2011年中国基金会人员的福利、办公开支的比例都明显偏低,造成很多活动无法正常开展。资金不足也是导致社会组织人才匮乏一个重大原因——薪资待遇较低无法吸引专业管理人才。此外,我国社会组织成员大部分由志愿者组成,或是吸纳了政府分流人员、离退休干部等,导致专职工作人员比例不大,使得社会组织难以向专业化管理转变,极大限制其发展前景。

(二)组织的非独立性

与西方国家相比,缺乏独立性是我国社会组织最大的志愿失灵现象。我国社会组织有很大一部分仍是体制内的,其设立和运行等多方面深受政府影响,呈现出较大的非独立性。这类社会组织往往依靠政府自上而下的推动,承接政府的部分职能或本应由政府来解决的社会问题,在实践中多以政府工作为中心开展活动,这明显违背了社会组织的某些特性——民间性、自治性、志愿性。社会组织缺乏独立性具体表现包括:受政府业务主管部门的控制、偏离社会组织的宗旨、未能实际满足社会需求,例如“救助失学”被政府理所当然的视为下级单位指挥。因此,社会组织得益于强有力的官方支持而获得丰富资源,从而保证其有效推进各项志愿活动的开展,但也导致社会组织习惯性依赖政府,削弱了组织独立性,最终消减了社会组织所应具有自治性优势。

(三)慈善的特殊主义

政府的公共物品(服务)供给对象几乎是所有公民,但社会组织作为“政府失灵”的一种补充,其服务对象不具有广覆盖性,而是具有一定的针对性。一方面,我国社会组织服务对象是某些特定性别、年龄、种族等受社会关注的特殊群体,如妇女、老人、失学儿童、少数民族等;另一方面,我国社会组织的服务对象还倾向于那些有能力表达自己需求的群体,甚至是有能力组建自己的组织的群体。因此,还有许多处于弱势的群体、获取资源能力较差的群体,即使急需帮助却得不到及时、优质的服务,如失业者、低收入者、农民工、边

远地区贫困人口等。早年就有报道指出,某些地区大建豪华示范性公办养老机构,购买者多是经济条件好的老人,而更需要福利支持的贫困老人却享受不到服务。

(四)公信力问题凸显

实践证明,社会组织在公共事务管理、公共物品供给等方面发挥越来越不容小觑的作用:筹集社会资源,提供公共物品;制约政府行为,迫使政府改变不利于公共利益的政策;监督政府行为,揭露腐败和不法行为;改善政府和公民关系,增强公民的政治认同感;拓宽政治参与渠道,便于表达公益诉求,社会组织发展的重要性越来越成为社会各界的共识,但是社会组织的公信力问题也越来越凸显^[3]。例如,“郭美美事件”引发的红十字会危机、“河南宋庆龄基金会地产事件”引发的宋庆龄基金会信任危机、“尚德诈捐门事件”引发的中华慈善总会信任危机等。当前,有些社会组织以利益为导向,而忽略慈善的服务质量;或者与公益原则背道而驰,进行违反相关法规的运作;无论是利益导向还是违背公益,都是欺骗公众的不良行为。公信力问题正日益受到社会关注并直接影响我国社会组织的健康发展,解决诚信问题显得尤为重要。

二、社会组织志愿失灵的原因——政府责任视角

(一)社会组织的相关法律法规不健全

20世纪80年代以来,我国社会组织得以蓬勃发展,但是相关法律法规并没有及时跟上脚步。首先,我国目前尚无专门规范社会组织的全国层面的法律法规,现有的一些条例仅针对社会组织中的某类组织,如《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》是专门针对基金会、社会团体和民办非企业单位的管理,并不能涵盖所有的社会组织。其次,仅限于地方对社会组织有专门规范的立法,各地的地方性法规具有较大的差异性:在社会组织工作人员上,是否必须是登记或注册范围内的规定不一,并且年龄、身份也有不同要求;在志愿工作的指导机构上,北京市是志愿者协会、深圳是义工联合会、黑龙江是县级共青团组织;在工作人员权利义务上,各地对是否需要签订书面协议也

要求不一;在法律责任界定方面,各地对志愿者违反有关法规后的职责程度和追究部门不一^[4]。因此,各地的相关立法缺乏统一性,对社会实践难以起到真正规范性作用,成为制约社会组织规范化运作的障碍。

(二) 政府对社会组织的扶持力度不足

萨拉蒙说,志愿失灵诸多表现源于自身缺陷难以克服,这就需要政府在政策、资源给予扶持,但是,我国政府对社会组织的扶持作用并不充分。其一,在政策法规上明显体现出政府的管制理念——为社会组织设定严苛的准入制度,致使社会组织面临身份“合法性”问题。根据相关登记注册法规,民政部门是登记机关,“成立社会团体,应当经其业务主管单位审查同意”,而许多草根组织通常较难寻到可挂靠的单位;同时,准入制度中明确规定资产、场地、规模必须达到一定要求,这无疑让囿于经费限制的草根组织难以获得合法身份。其二,财政支持倾向于流向官方背景组织,极大地压缩体制外社会组织的生存空间,草根组织或者是以企业名义注册的社会组织不仅难以享受来自政府的优惠政策,而且存在筹集社会资源困难、社会公信力偏低等问题。例如,2010年北京西城区推出政府向社会组织购买服务项目,而红彤彤文化教育交流中心由于其工商企业注册身份,在第一轮审查申请单位资格时就被系统自动淘汰。

(三) 政府对体制内社会组织干预过多

由政府自上而下推动而建立的社会组织,通常受到政府在控制、干预方面的“越位”。对政府而言,为了牢固自身主导性地位,政府的扶持政策倾斜于易控制的具官方背景的社会组织,实现组织、资金、人事等方面的控制,充分利用这些社会组织的优势完成政治任务。对体制内社会组织而言,对政府提供各种资源和便利的依赖使得其甘愿成为政府的“下属机构”,在组织活动方向、内容及重点上多是围绕政府为中心展开,配合政府实现政治目标。这种看似“一个愿打一个愿挨”的“双赢”模式,对社会组织的健康长远发展具有一定的制约作用。政府对社会组织的官方背景偏好使得社会组织具有“官方色彩”,削弱了社会组织的“民间性”优势;政府对社会组织的过多干预,使社会组织呈现非独立性,弱化其参与社会治

理的功能,不利于满足社会多元化治理的要求。

(四) 政府对社会组织的监管不到位

理论上,社会组织的设立、运行是否符合公益性应该由政府一路把关、监管,但实践中政府在对社会组织的监管上并不是很到位。一方面,根据现有法规,获得合法身份的社会组织接受登记管理机关(民政部门)和业务主管单位的双重管理,而实践中其对社会组织更侧重指导、协调,对监管职能的履行不充分。登记部门对社会组织一年一次的年检普遍流于形式,业务主管单位对社会组织日常活动的监管却由于业务主管单位的分散使得监管呈现随意性。另一方面,由于登记机关和业务主管单位的“双重审批”及严苛的准入制度,大大降低了社会组织获得合法身份的可能性,社会组织要么变通登记注册方式为工商注册,要么不履行等级注册。这些社会组织在合法体制内外徘徊,使得政府难以准确掌握它们的动态和信息,极大增加了政府对社会组织的监管难度。

三、志愿失灵矫正中政府责任的履行路径

(一) 视社会组织为“伙伴”

政府管制观念在潜移默化中引导着政府的政策倾斜和行为倾向,出现了一系列的政府越位、缺位现象,即“该管的没有管,不该管的管太多”。因此,政府在履行矫正社会组织志愿失灵的责任时,前提是重新定位政府与社会组织的关系——政府与社会组织互为“伙伴关系”。首先,政府应高度认识社会组织对政府失灵的弥补作用,较政府而言社会组织在组织、体制、运行、人员等方面更加灵活,能对政府不良行为和各类社会问题做出及时、迅速的反应,有利于揭露官僚作风和预防腐败现象,并能有效回应社会多元化治理的需求。其次,政府要改变视体制内社会组织为“下属机构”而管制其运作的做法,“深入推进政社分开、政企分开、政资分开、政事分开”,避免对社会组织的过多干预以还社会组织独立性和民间性,真正将社会组织视为合作伙伴。最后,积极构建“伙伴”关系,例如,推进政府购买社会组织服务不但可以促进政府对社会组织财政支持,而且可以有效构建二者良好的合作关系。

(二) 健全相关法律法规

为社会组织的健康发展创造良好的法律环境是政府在志愿失灵矫正中的一大重要责任。随着社会组织的类别日益丰富和复杂,有必要建立一个涵盖所有社会组织类别的统一的法律,目前,可由国务院法制办协同民政部等有关部门,在修订原有条例基础上尽快出台社会组织管理条例,为将来制定《社会组织法》奠定基础^[5]。因此,政府要完善立法内容,使之覆盖社会组织注册、运行、监管等各方面。在“准入制度”上,降低对社会组织行政审批要求,取消“必须挂靠业务主管单位”的要求,给予更多社会组织合法地位;在激励制度上,通过制定捐赠免税等制度来引导、鼓励企业和公众参与志愿活动,培育志愿精神、提升公民参与度;在监管制度上,设立多种监管渠道,明确各监管机构的职责,完善监管体系的顶层设计^[4]。政府为社会组织健全相关法律法规,有利于解决当前社会组织“无法可依”和各地法规不一的难题,促进“改进社会组织管理,建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制”,并充分体现政府对社会组织的重视度和责任感。

(三) 完善政府对社会组织的扶持

政府扶持社会组织包括政策引导、财政支持和人力建设等方面,政府应采取相应措施:制定保护、扶持社会组织的相关政策法规,如上述健全相关法律法规,在立法、准入、激励和监管上加强对社会组织的扶持;给予财政、人力等相关资源的大力支持,以鼓励各类社会组织健康发展,矫正社会组织资源不足、业余性等志愿失灵。近年来,政府

对社会组织在资金方面的支持逐步多样化,如资金补贴、资助性基金和政府购买服务等,“政府购买服务”作为一种新型、有效的扶持方式,政府应当在“制定购买服务法规、建立购买资金制度、建设购买服务公共管理平台、健全购买流程和评估”等方面施以完善^[6]。然而,人力建设进程仍较为缓慢,2011年中组部、民政部等18个部门联合发布的《关于加强社会工作专业人才队伍建设的意见》成为社会组织完善人才队伍建设的纲领性文件,政府应进一步颁布规范文件并且有效执行,社会组织也应借此契机健全人才队伍建设。

(四) 强化政府对社会组织的监管

为了挽救社会组织的公信力,政府应重点在监管社会组织方面下功夫,一改以往对社会组织监管不到位的局面。首先,政府要完善监管体系的顶层设计,构建一个主体多元化的监督管理体系,包括法律监管、内部监管和外部监管。法律是政府进行监管的主要手段,通过立法将社会组织纳入合法体系内,使其在法律框架内规范运作,并且,政府通过法规对社会组织的治理结构、管理制度做规定性要求,以解决社会组织内部监管不规范问题。其次,政府在监管内容上要特别强调对社会组织财务、税务方面的监管,严格监督其经济收入、社会捐赠的使用情况,严格审查其减免税资格、工作人员收入情况,保证资源的使用合法、合理及符合公益^[7]。最后,政府责任还在于设立政府监督职能部门,培养第三方评估机构、媒体公众等,形成有力的外部监督力量,充分培养全体公民的公益产权主体意识,建立鼓励公众投诉的受理机制,加强以媒体为中心的舆论监督体制。

参考文献:

- [1]民政部发布2013年社会服务发展统计公报[DB/OL]. 民政部门户网站(2014-06-17). <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488.shtml>.
- [2][美]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].田凯,译.北京:商务印书馆,2008:47.
- [3]谭日辉.社会组织发展的深层困境及其对策研究[J].湖南师范大学学报:社会科学版,2014(1):32-37.
- [4]孙婷.志愿失灵及其矫正中的政府责任[D].北京:中

央民族大学,2011.

- [5]李新慧,李冰.推进中国特色社会组织发展的政治路径[J].石家庄铁道大学学报:社会科学版,2013,7(3):71-74.
- [6]徐家良,赵挺.政府购买公共服务的现实困境与路径创新:上海的实践[J].中国行政管理,2013(8):26-30.
- [7]王振海,黄文冰,严惜怡.寻求有效社会治理—国内外社会组织发展范式分析[M].北京:社会科学文献出版社,2010:41.

(下转第97页)

- [3] 李汉林,魏钦恭,张彦. 社会变迁过程中的结构紧张[J]. 中国社会科学, 2010(2): 124.
- [4] 郭亮. 高校网络舆情监管与网络舆情危机管理[J]. 西南农业大学学报: 社会科学版, 2011(1): 161.
- [5] 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进, 为全面建成小康社会而奋斗[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 29.
- [6] 秦培涛,高明旺,赵闪. 新时期高校群体性事件综合治理机制研究[J]. 陕西理工学院学报: 社会科学版, 2014(4): 92-94.
- [7] 秦培涛,赵闪,吴猛. 高校群体性事件防控的突出问题及对策研究[J]. 石家庄铁道大学学报: 社会科学版, 2014, 8(3): 61-65.
- [8] 徐建军. 大学生网络思想政治教育理论与方法[M]. 北京: 人民出版社, 2003: 36.
- [9] 张发林. 高校网络舆情价值功用及应对能力建构[J]. 中国高等教育, 2013(17): 36.
- [10] 李森. 构建高校网络舆情危机管理机制论析[J]. 辽宁行政学院学报, 2010(10): 61.
- [11] 薛澜,张强,钟开斌. 危机管理: 转型期中国面临的挑战[J]. 中国软科学, 2003(4): 12.

The Main Features, Origin and Coping Strategies of the Network Public Opinion Crisis in Universities in the We-Media Era

Qin Pei-tao¹, Zhao Shan²

(School of Marxism Studies, Anhui University, Hefei 230601, China)

Abstract: Network public opinions in universities in the We-Media era show new characteristics and trends of development. Therefore, how to cope with the crisis scientifically and effectively in the new era becomes a major problem demanding prompts solution. Network public opinion crisis in universities in the We-Media era is virtual, subjective, empathic, agglomerative, divergent and variable. And its origin mainly comes from damage of the rights and interests of undergraduates, tension in the social structure and the profound impact of inadequate management of network public opinion crisis. Mechanism construction should be strengthened in 3 main aspects: protection of the legitimate rights and interest of undergraduates, network public opinion guidance and crisis management of networkpublic opinion.

Key words: We-Media era; the network public opinion crisis; the crisis management and control; the protection of the rights and interests

(上接第75页)

A Study of Voluntary Failure from the Perspective of Government Responsibility

YE Li-fen

(School of Public Administration, Fujian Normal University, Fuzhou 350007, China)

Abstract: With fast development in China, the social organizations meet some voluntary failures in actual practice owing to the limitations of some factors, such as government support and social awareness. After briefly reviewing the relevant connotation of voluntary failures, the article expounds the main manifestations of voluntary failure in China and emphasizes the causes from the perspective of government responsibility. At last, the article discusses about the responsibility and the fulfillment the government should carry out to correct the failure.

Key words: government responsibility; social organization; voluntary failure