



## 非营利组织：社区建设的重要平台和依托

作者：北京市社会科学院政治学研究所 张洪武

**摘要：**随着市场经济的建立，非营利组织作为社会的第三板块日益凸现出来，它对于推动政府职能转变、服务社区居民、帮助弱势群体等都将起到难以替代的作用；要充分发挥它在社区建设中的作用，就必须改变政府的一贯态度，为非营利组织的发展提供广阔的自主活动空间，恢复它的主体地位，同时必须加强法律控制和自我约束，防止其超越政治底线和腐败现象的发生。

**关键词：**非营利组织；社区建设；依托

随着市场经济的建立和政府机构的改革，作为社会三大板块之一的非营利组织（NGO）日益受到学者们和官方的重视，缺少这一板块，或者说这一板块发育不全，将直接影响到政府职能转变和市场经济的发展，影响到社会弱势群体的生活福利，也直接影响到社区建设的健康发展。社区非营利组织的发展程度直接关系到社区建设的进程，非营利组织是社区建设的重要载体和依托。

### 一、非营利组织的定位及其特点

现代社会分化为政府域、市场域和非营利域已经成为学术界一致的意见，每个“场域”都有自己的组织载体，政府域的组织载体就是各级各类政府组织，市场域的组织载体就是繁茂芜杂的公司、企业，非营利域的组织载体就是各式非营利组织，有的学者又叫它非政府非营利组织。叫它非营利组织并不意味着这些组织本身不盈利，而只是不以营利为目的，即使有盈利，也不会进行利润在私人之间的分配。“非营利域”是政府和企业之间的一个空间，在这个空间中个人的能力可以发掘出来为公共利益服务。

非营利组织的出现、发展源于政府和市场的缺陷。政府领域，它坚持的是多数原则，它制订的政策不可能得到每一个社会成员的认同，也不可能照顾到每一个社会成员的利益。政府是多数选民的授权组成的，只要照顾到多数社会成员的利益、得到多数社会成员的认可就达到了目的。就是政府在福利方面的政策非常完备，像北欧福利国家那样对社会成员“从摇篮到坟墓”的关怀备至，也迟早会暴露出自己的弊端，不可持续发展。市场也有自己的缺陷，而单纯的等价交换原则、自由竞争原则并不能解决由此带来的社会问题：失业、贫困化、贫富差距、社会底层阶级的生活、社会的动荡不安，这些问题不解决，交换社会就难以持续发展和健康发展，但这些有市场经济造成的问题却无法在市场经济内部得到解决，在这里，每个人都以自己的利益为目的，其他一切都是虚无。单靠政府的力量也不可能解决所有的弱势群体的社会问题。为此，世界范围内的非营利组织运动就发展起来了。

非营利组织可以分为各种不同的类型，如互助合作组织、资金中介组织、社交联谊组织、服务提供组织等等。我国官方文件中通常把非营利组织叫“民间组织”，分为两大类：社团和民办非企业单位。如果按照资金来源划分，可以分为政府提供资金的非营利组织和自筹资金包括依靠个人和企业捐赠运行的非营利组织三大类，第一类主要依靠于政府签订契约获得资金和提供服务，它负责完成政府提供的项目，有的是专门为取得政府的资金而成立的；第二类资金来源多样化，独立性相对较强些，没有官僚作风，像志愿者的联合体一样。第三类则介乎两者之间，既接受政府的资金支持，参与政府提供项目的竞标，又接受个人和企业的捐款，同时也广泛使用志愿者。每种类型的组织都发挥着不同的作用。萨拉蒙教授将NGO（非营利组织）概括为5个特性，即组织性（formal

organization)、非政府性(nongovernmental)、非营利性(nonprofit-distributing)、自治性(self-governing)和志愿性(voluntary)(Salamon, 1994)。不管分类如何,非营利组织都有如下特点:

**非利润分配性。**非政府性是指不以“盈利”为目的,是不追求盈利的意思,并不是说这些组织在经营活动中就真的不盈利,事实上,非营利组织往往是盈利的,不过,一致的意见是,它们具有“非利润分配性”,他们把自己的盈利不是当作企业的“利润”,因而也不是当作利润去分配,而是把它们用于与组织的使命相同的目的,用于为社区居民的服务。这是它与作为市场主体以追求利润为目的的企业组织区别开来。

**资金来源的多元性。**它不同于政府机关,它的经费来源不像政府机关那样是财政拨款。它不同于作为市场主体的企业,它的经费来源主要的不是市场交换和营业收入。它的资金来源主要的也是来自这样几个方面,一是政府的拨款,这包括中央政府的拨款和地方政府的拨款,在这里关键是要使中央政府和地方政府认识到非营利组织在社区发展中的不可替代的重要作用,在美国,卡特执政时期,每年大约有 26 亿美元用于社区发展, 1985 年为 16 亿美元,里根执政时期为 11 亿美元。地方政府也对于社区发展以大力支持,比如美国马萨诸塞州 1977 年就对“社区发展基金公司”提供了 1000 万美元的资金。1978 年创建了社区企业经济开发公司,每年为大约一半的社区发展与合作组织提供资金,到 1987 年,该组织为社区发展提供基金 130 万美元。他们认为,对社区发展的投资对于城市未来的发展来说是一项明智的选择。在这里就需要打破“非营利组织就是独立组织,独立组织就是不需要国家援助”的神话,实际上,政府和非营利组织有区别,非营利组织的活动是独立的,但也不否认政府对非营利组织的资助,两者不是对抗的,而是合作的伙伴关系,政府的资助有利于非营利组织的发展和避免出现“志愿失灵”的现象。二是基金会。基金会也是非营利组织的重要资金来源。在美国,最著名的基金会要算福特基金会,它从 20 世纪 70 年代到 90 年代的 20 多年中就向社区发展合作组织提供了大约 1 亿 7 千万美元的资金援助。福特基金会还设立了“项目投资”,主要是筹集资金以低息贷款的方式资助非盈利企业,80 年代,“项目投资”每年已达 1400 万美金,其中大部分资金直接或间接来支持社区发展。除了福特基金会,比特基金会、克里夫兰基金会、乔治基金会、企业基金会、地方基建资助公司以及其他一些社区基金会等也对社区发展注入了大量资金。基金会的权力不仅是给社区发展组织发放资金,而且还拥有对资金申请者的审核工作的权利。四是私人公司和银行业,它们也是社区发展组织的合作伙伴。各个保险公司也对社区发展表现出极大的热情,它们投资建设中低档住房、提供就业机会和增进社会服务。国际通用机器公司和以及美国有线电视公司也设立自己的分公司,或建立了工厂,以解决当地的就业问题。尽管不是每一家银行都愿意投资支持社区发展事业,但还是有些银行加强了对社区的投资。最著名的投资者是芝加哥南岸银行,它为南岸社区兴建了 8000 多所住宅,占整个社区房屋总数的四分之一。此外,教会也是社区发展基金的募捐者和提供者。各地的教会为社区发展筹集资金,提供社区志愿者集会场所和设备,也动员他们的交民为社区发展募集资金。

**非政治性。**非营利组织不是政府组织,也不是政党组织,它不是政府的一部分,它摆脱党派之争和政府的摆布,它不是去履行政府的行政命令,而是极力实现组织的使命,它是民间组织,没有行政级别,实行自我管理。它是“一种不一定非得如此的但是公认的志愿道德准则;它不受社会态度或立法的控制也不为他们所要求”(赫金博瑟姆(Heginbotham), 1990)。但是这并不否认非营利组织接受政府的拨款,事实上,无论在哪个国家,政府的拨款都是非营利组织资金来源的一个重要方面,但是政府的资助不应成为干涉非营利组织自主活动的理由,所起的作用只能是指导和监督的作用。

**公益性。**它不是为某个团体的私利服务的,而是为大众,首先是为那些弱势群体服务的,为改善他们的生活质量,消除他们的生活困境服务的。他们关心的是与公共福利相关的问题,比如环保、性别平等、消除贫困等等。非营利组织的工作人员主要是志愿性的,也有少量的雇员。它们的工作主要是有志愿人员从事的,所以说它有志愿性。就非营利组织服务的对象或者说功能来说可以

分为各种不同的组织，有的是社区组织，有的是教育组织，有的是文化体育组织，有的是专注于某一项事业的组织，各种各样的基金会、希望工程、社区发展组织都属于非营利组织的范畴。

## 二、非营利组织是社区建设的重要载体和依托

非营利组织在社区建设中发挥无可替代的积极作用。

1. 促进政府和企业的职能转变。随着市场经济的实行，政府职能转变和企事业单位职能的转变是必然趋势。政府剥离出来的公共服务职能、社会福利职能，企事业单位剥离出来的对单位职工的福利职能，必须有一个承接的载体。否则，这种职能转变是不可能完成的。这种载体一是经济组织，而是非营利组织。在北京市西城区，政府积极培育社区非营利组织的发展，逐步形成了以民政局为业务主管部门，以街居层面的社区建设协会——各专业委员会（老年协会、志愿者协会、文体协会等）——社区分会为纵网，以区层面各专业委员会和行业协会（医学会、老教师协会、文化产业协会等）为横网的纵横交错，管理规范，职责清晰，活动丰富的社团组织工作格局。在依托协会发挥专业优势、整合社区资源、加快市场化运做、承接政府职能等方面有了突破性进展。1998年月坛街道在全市率先成立社区建设协会。在几年的运行中，协会在承接政府剥离的职能和整合社区资源、发挥市场优势方面的作用正在得到充分的显现。以引入市场化运作机制为突破口，推进了社区服务社会化发展。市场组织作为营利组织它关心的是成本效益、产值利润，不可能提供低偿或无偿的社区福利服务。非营利组织在社区服务中有无可替代的作用。社区服务本身包含便民利民服务、福利性服务以及社区与单位之间的双向服务等，它既有无偿的、也有低偿的和有偿的服务形式。从实践经验看，没有社区中的非营利组织，要提供低偿和无偿的社区服务几乎是不可能的。

2. 促进社区居民自治。社区本身是地缘社区和功能社区的复合体，社区民主自治是地缘社区和功能社区的重要功能。传统观点认为，社区居委会是居民自治、发扬基层民主的主要平台。社区体制改革一般局限于街、居体制范围内转圈子，实际上，党和政府领导的社区自治空间本身应是超街居体制的，而应把扶持和培育社区非营利组织的发展当成扩大居民自治空间的重要载体。比如业主委员会、社区文化艺术团体、老年协会、秧歌协会、棋牌协会等。非营利组织越发达，政府的干预越没必要。政府管得越多、越宽，人们的自我管理能力就越弱，非营利组织就越不发达。

非营利组织对于生气勃勃的民主社会是必要的。非营利组织是在国家和私人之间、政府组织与营组织之间的领域，它既可以对抗政府部门不法行政干预，又可以避免营利组织没有人情的现金交易原则的影响，自愿、自治、民主、合作是它存在的重要原则。彼德·伯格和理查德·纽豪斯所说：“社团创制法律，选举官员，开展辩论，倡议行动进程，这就履行了民主学校的功能。虽然我们可能认为某些社团的目标是琐碎的、误导的或者怪诞的，但是它们的确履行了这一富有活力的功能。”〔

相当密度的、个人自愿结合的、精巧的社团体制对于民主、对于保障个人权利都是绝对必须的。个人的力量总是弱小的，组织起来就是力量。非营利组织就是这样的力量。社区发展的一个重要特征就是它的非行政性，也就是居民自治性。社区非营利组织在促进社区居民自治方面发挥巨大作用。在美国，社区发展与合作组织就起源于社区居民自己治理自己社区的理念，它的迅速发展也得益于它在推动社区发展中的作用，得益于他在制定社区发展计划和社区规划、争取捐款、游说议员方面的作用。在我国，社区居民自发组织的各种文化体育团体，在满足居民的自娱自乐、体育健身需求方面是其他组织所无法代替的。居民在参与各种社区非营利组织的过程中得到自由，身心受到锻炼，个性得到了社会化，融合为社会性，促进了相互合作和集体主义，强调居民之间的团结合作，“只有通过人与人相互之间的互惠影响，情感和舆论才能得到补给，人心才能得以宽广，人智才能得到开发。”

非营利组织促进了民主自由，扩大了熟人的范围，避免了社会原子化，尤其能够避免我国长期存在的“私化的道德”，居民的自我教育、自我管理和自我服务在非营利组织的建构中实现着、发展着，他在参与社区非营利组织的活动中培养自己的公共意识，实现人格的社区化、社会化，在帮助他人的同时获得他人和组织对自己的帮助。每一个社区非营利组织都构成社区互助支持网络，每个

成员在互惠、互助中满足这个人的物质文化需求，在增进组织利益的同时也实现着自己的利益。托克维尔说：“民主国家，所有公民是独立的并且是弱小的；他们自己很难做什么事情，也不能迫使其同伴帮助他们。所以，如果他们不学会自愿地相互帮助，他们都势单力薄。”〔3〕

在全国社区建设中走在前列的北京西城区月坛街道汽南居委会，重视培育社区非营利组织，成立了“盛和九九文化有限公司”，利用社区资源开展面向居民的自娱自乐文化服务。33中和居委会联合创办的“汽南社区培训学校”，积极为下岗失业职工进行技能培训，为社区居民开展终身教育。西城区丰盛街道则成立了社区建设协会及老年协会。他们在承接政府职能、加强城市管理和居民自治方面发挥了重要作用，已经成为社区自治水平和城市管理水平的重要界标。

案例分析：北京市西城区丰盛街道老年协会丰盛街道针对社区内老年群体人数多、需求光、对社会依赖程度高的特点，在社区层面建立了老年人协会，同时在市区民政部门的指导下，在总结社区老年人协会经验的基础上，成立了街道老年人协会。协会成立后，成了党和政府联系老年人的桥梁和纽带，成为老年人自我教育、自我管理、自我服务、自我监督的群众性公益性组织，成了社区居民会和街道办事处参谋和助手。（1）促进了社区自治。老年人协会严格制定了协会工作制度，设置了办公室、财会部、文艺部、保健部等工作部门，并详细制定了工作计划，制度的建立吸引了更多的老年人加入协会，积极参与社区自治和建设工作。他们主动承担了治安巡逻、环保监督、垃圾分类等社区事务活动，开展维权咨询、保健咨询、社区治安、社区交通等活动。（2）促进了自我服务。老年人协会成立后积极开展适合老年人特点的各项活动，开展了重阳节义务服务、帮困服务等自我服务活动；组建了合唱队、门球队、太极队、书画社等多个队伍和小组，丰富多彩的活动使老年人的特质得到改善，情操得到了陶冶，生活品质得到了提高。

#### 丰盛街框社区建设协会

2003年8月，为了促进社区建设，丰盛街道办事处向社区单位发出“成立丰盛街道社区建设协会”的倡议，先后得到40多家单位的积极响应，在西城区民政局社团管理办公室申请登记为独立的社团法人。目前协会有注册会员单位42家，推选出协会理事29名。社区建设协会的成立广泛调动了社区内单位参与社区建设的积极性和主动性，壮大了社区建设的队伍，增强了社区凝聚力和向心力，对于进一步整合社区资源、促进社区建设将起积极推动作用。

3. 社区服务的有效形式。公共服务的缺位往往导致居民生活质量的下降。非营利组织的出现突破了社区公共服务提供方面在政府和市场之间非此即彼的模式选择，为公共服务的提供了可选择的广阔空间。非营利组织在提供社区公共服务和一般服务方面具有与政府和市场营利组织相比的比较优势。政府部门尽管都在号召建立服务型政府，但它那科层制的上下等级森严的办事制度和严格的办事作风以及几乎固化在公务员头脑中的上层建筑对经济基础的优越感难以短时间改变，营利组织以赚钱为目的和存在条件，不给钱不办事，给多少钱办多少事是营利组织不变的信条，这两者都是今天日益提倡的人性化关怀服务大打折扣，而非营利组织具有不以营利为目的和志愿者参与的特点，它的服务是出于利他的动机，所以在提供社区服务方面独具优势。政府在转变观念当中应首先改变对非营利组织的观念，在社区需求、社区问题出现是应首先考虑到非营利组织的作用。具体运作模式是：政府花钱购买服务，非营利组织通过竞标取得社区服务的提供资格，社区居民则是社区服务的使用者，负有对社区服务提供者的监督权。事实证明，服务客体愿意接受志愿者自觉自愿提供的服务，而不是那种现金交易下缺乏人情味的服务。随着政府体制改革和职能转换，政府部门需要把原来承担的事业职能剥离出来交给非营利组织承担，这种转移职能的方式往往是通过契约、委托代理的方式实现的。在北京的一些街道就把环卫、绿化、社会保障等职能剥离出来交给了营利组织和社区非营利组织，收到了很好的效果，不仅节省了成本，而且提高了效率。上海的罗山会馆则是由浦东新区委托基督教青年会上海分会经营管理的，它常常被研究者用来作为政府委托非营利组织经营、提供社区服务的成功案例。

在社区志愿服务方面，非营利组织利用自己联系群众广泛的组织优势，积极组织动员所联系的那部分群众从事社区志愿服务活动，促进了社区精神文明建设。

典型案例：西城区月坛街道党工委重视社区群众组织建设，突出强调“党建带团建、党建带工建”，在社区成立了32个社区团支部，共有1500多名团员积极参加社区志愿者服务和公益活动。为加强党对非公企业的领导，街道党工委成立了“月坛街道非公有制企业工会联合会”，在219家新建企业建立了基层工会组织，调动广大职工参与地区精神文明创建活动。同时在32个社区建立了妇代会，组织了1200人参加巾帼志愿者队伍，针对妇女群众的思想特点，有针对性地开展“四有”、“四自”教育，提高妇女自身素质，不断提升“巾帼建功”和“五好文明家庭”建设水平，推进月坛地区“十五”时期妇女、儿童发展规划的贯彻实施。

在文化娱乐方面，乐坛地区充分发挥地区内中央国家机关多的优势，成立了由驻区100多个单位参加的“月坛地区文体委员会”，通过资源共享、设施共建、活动共办，大力开展有地区特色的文体活动。文体委员会下面成立了14支社区业余文化团体，在满足居民文化需求方面发挥了巨大作用。两节期间、五月艺术节、夏日文化广场和双休日开展的文化活动参加者达数万人，优化了社区文化环境，倡导了健康文明的生活方式，提高了居民的文化品位。

4. 社区环境的绿化使者。实际上，非营利组织参与社区建设的方方面面，在社区环境建设中，非营利组织也发挥十分重要的作用。比如在美国，非营利组织出于对城市环境荒废的担心，在各地开展绿化美化社区的活动。有个叫“绿色游击队”的非营利组织尤其帮助那些衰败的社区，从政府手里廉价租用土地，利用社区中的闲置地等，动员志愿者清理瓦砾、栽种树木花草，建成社区花园，成为社区居民休闲娱乐的好去处。它的资金来源主要是个人和企业的捐款，工作人员主要是志愿者，有园艺、社会福利及教育方面的专家。通过这种活动唤起居民对社区的热爱和主人翁责任感。截至到2000年5月，该组织已经建起了700多个社区花园，拥有志愿服务者800多人。目前，我国的一些街道社区也成立了致力于环保的非营利组织，但由于经济发展水平、环境意识及其他方面的限制，我国的非营利组织总体发展不令人满意。随着经济社会的发展，相信会有更多的非营利组织投入社区绿化美化中去。

5. 为社区志愿者提供组织载体。社区志愿者的服务既是一个社会文明程度的重要标志，也是社区服务的重要力量。志愿服务体现了一种自觉自愿、不计报酬为他人服务的利他精神。不管其最初的动机是什么，最终的行为结果却都是利他的。单个的志愿者形不成什么气候，具有共同目标的志愿者组成的志愿者服务组织则把单个志愿者的志愿精神规定为组织的精神，规定为非营利的志愿主义。非营利组织与志愿服务体现了宗旨的一致性。非营利组织为社区志愿服务提供了活动场地和培训基地，由于志愿组织中的制度、规范的约束，可以使志愿服务精神持续发展，也可以使具有这种精神的不同地域的志愿者加入到志愿服务队伍中去，使志愿组织变成“脱域”的共同体。没有以弘扬志愿主义为宗旨的非营利的志愿组织的发展，志愿主义的持久性、脱域性是不可想象的。同时，志愿服务又是非营利组织的重要支撑，没有大量不计报酬的支付服务，非营利组织要生存和发展是很艰难的。

6. 社会化功能。居民参与社会网络越密切，越可能为了公共利益而合作。“人只有在相互作用之下，才能使自己的情感和思想焕然一新，才能开阔自己的胸怀，才能发挥自己的才智……因此，民主国家要人为地创造这种作用，而能够创造这种作用的，正是结社。”

非营利组织作为居民自愿组合的团体，它是集体选择和个人选择相结合的结果，本身发挥着居民整合、道德伦理、风俗习惯、语言社会化的功能。自愿团体结成和运行是居民共同利益诉求、语言、需求、生活方式、习俗等等从观念上的一致达至实践、行动上一致的过程，使之关心个人利益的居民向在维护自身利益的同时、关心公共利益的社区人、社会人转变的过程。在这个意义上，非营利组织本身是私人利益和公共利益矛盾的解决。社区非营利组织可以看成是由原子性的居民向集体精神的公民、由只把社区看作居住地的居民到具有社区归属感、向心力和凝聚力的社区人转变的组织安排和制度设计。非营利组织本身是具有共同语言、需求、爱好的居民的集合，在它活动的拓展和队伍的扩展当中，又对新加入组织的成员起着整合和社会化的作用。在非营利组织内部，成员之间的联系是密切的，矛盾纠纷也容易得到调处，非营利组织的治理效率在其内部通常要高于政府

管理，它的发展与社会资本的积蓄和社区的融合、人际关系的和谐成正相关。政府强调解决人民内部矛盾、保持社会稳定和团结，培育和扶持社区党和政府领导下的非营利组织则是保持社区稳定、社会和谐的有效途径。这一点在国外的社区中也有实例。在移居美国的中国和日本等移民中，也产生了自己控制本民族移民行为的移民组织，这些组织的民主行为、自控能力胜过当地的法庭，也许正是面对大民族的少数民族的生存，使得他们自组织的能力很强，内部的犯罪率很低。“其原因是日本人——中国人也同样——建立了我们所谓的‘控制组织’，可以随时处理他们内部的争执，并对付外部更大的社区”。“日本社团（日本协会）象中国六公司（中国 Sox 公司）一样，是不经法庭而控制国民的组织。但是日本社团远胜于裁决纷争的法庭。它的功能不光是解除争执，而且也通过种种实际的方法，主要是教育，去保持日本地方社区中的风气，并促使日本人在自己的社区中为成功而奋斗”。[ 5 ]

### 三、政府态度、主体地位，自律与他律

没有非营利组织的发展，难以完成政府的职能转变和企业的改制，社区民主政治建设和社区服务的发展也会受到限制。但要促进社区非营利组织的发展，国家还要为它的发展提供足够的自由活动空间和生态环境。

政府的态度。政府首先要改变凡是大包大揽的计划经济观念，政府包揽得越多，公民的依赖性越强，非营利组织就越不发展。政府从运动员到裁判员的身份转换和经济、社会职能的逐步剥离和放权将对非营利组织发展起决定作用。早在19世纪就看到美国非营利组织发展对于美国社会重要性的法国学者托克维尔就看到了这一点，“美国人日常依靠社团进行的那些数量庞大而规模却很小的事业，要由那个政府去代替办理呢？不难预见，人们越来越不能单由自己去生产生活上最常用和最需要的东西的时代，正在来临。因此，政府当局的任务将不断增加，而政府当局的活动又将日益扩大这项任务。政府当局越是取代社团的地位，私人就越是不能联合，而越是依靠政府当局的援助。这个原因和结果将不断循环下去。这样下去，凡是一个公民不能独自经营的事业，最后不是全要由公共的行政当局来管理吗？再者，如果土地过度分散下去，分割得无法再分，以致只能由耕作者组织社团来经营时，那么政府的首脑岂不要挂冠而去扶犁吗？”[

“如果一个民主的国家的政府到处都代替社团，那么，这个国家在道德和知识方面出现的危险将不会低于它在工商业方面发生的危险。”[ 7 ] 政府不要惧怕居民结社，结社、自组织是民主社会的必然要求和存在条件，法律范围内的有秩序结社对于表达居民的利益诉求，促进民主政治意义重大，社区无归属群体的增多对于社会稳定的作用远小于有组织群体及其自主治理。结社也分为政治性的和社会性的，更多的结社是社会性的，如居民的自娱自乐、体育健身、志愿服务等，它们在构建基层社区秩序、促进民主和谐、满足居民物质文化需求方面无可替代。政府要适应市场经济的需要决定简政放权，就要转移自己的经济社会职能，培育社区非营利组织，在这方面，政府起主导和决定性作用。

主体地位的恢复。马克思说：“任何一个存在物只有当它用自己的双脚站立的时候，才认为自己是独立的，而且只有当它依靠自己而存在的时候，他才是用自己的双脚站立的。靠别人的恩典为生的人，把自己看成一个从属的存在物。”[ 8 ] 自主性是发挥能动性的前提，只有恢复主体地位，它才有开展活动的激情和热情，才会充满生机活力。现在的非营利组织行政化色彩太浓，大都没有隔断与政府的脐带，难以用自己的双脚站立，所以很难说是独立的。许多非营利组织的产生不是社会选择，而是政府选择的结果，政府在转变职能的过程中也同时转移了部分结构及成员，新成立的非营利组织不过是旧的政府组织的变种，在人员组成、资金来源、运行机制等等方面与政府组织没有什么区别。一般注册登记的非营利组织还必须找一个挂靠单位，而这些单位不是政府部门就是有政府背景的组织，割不断的行政联系。这一方面降低了非营利组织的风险，当面临经营亏损时，政府予以补贴，但对于自身的发展也缺乏相应的市场动力和自主性。非营利组织的发展需要主体地位的恢复，需要多一些自主色彩，少一些政府色彩，少一些政府选择，多一些社会选择，靠一定程度的自养、自治承担起社区服务者、慈善家的角色，振兴社区、促进社区建设。非营利组织的运转资

金完全依靠自己，对于大多数非营利组织来说是不现实的，资金来源的多样性是主体地位恢复的保证。在澳大利亚，56%的资金来自于政府资助，12%来自个人及企业捐赠、遗产捐赠、基金会转移支付等，21%来自非营利组织的服务收费，政府还通过税收减免政策每年间接自主4亿多澳元。美国是非营利组织历史悠久且较发达的国家，大部分的资金来自于私人付费，占51%，政府资助占30%，民间捐赠站19%。而且，在不同的历史时期，政府资助费用所占的比重是不同的。我国的社区非营利组织，以上海浦东新区的罗山会馆为例，作为政府福利部门的新区社会发展局是主要的投资者，投资260万元，占资金总投入的50%，并提供一座闲置幼儿园，实际投资远远超过50%，作为民间基金组织的浦东新区社会发展基金会，出资90万元，占资金总数的20%，罗山街道办事处则提供了紧邻幼儿园的街道办事处托儿所，作为运营者的上海基督教青年会投资100万元，用于补贴开办费用。

实际上，我国大部分的社区非营利组织，政府投资占绝大多数，捐赠政策、减免税政策、财务政策也不完备，致使非营利组织资助理财的能力不足。这是主体地位不明确的重要原因。

市场机制的引入。在政府资助方面也可以借鉴国外的一些做法，引入市场竞争机制，政府和居民增加对服务机构的可选择性，改变官办垄断性，由原来对非营利组织划拨经费的做法改为由竞标所得的项目经费支持，非营利组织由民间自发产生、社会选择，政府每年对非营利组织实行项目资金支持，政府列出支持的项目和资助的金额，由非营利组织竞标，政府组织专家评审项目，实行优胜劣汰。同时政府由原来的办服务机构变为管服务机构，对非营利组织的公益性服务宗旨、服务计划和服务项目、服务收费进行监督，保证非营利组织公益性的服务方向，这样基本可以保证为居民，尤其是社区弱势群体提供优质的公共服务。

行业自律。通过建立非营利组织的行业协会实行行业协会管理，减轻政府负担，加强自律。所谓行业管理是指通过行业组织对本行业所进行的咨询、指导、协调和监督，是指通过制定行业规范、公约，规范本行业的生产、经营行为，维护整个行业的整体利益和社会形象。他不是政府行为，也不是行业内的条条管理，而是具有民间性质的自我管理。非营利组织和一般的市场营利组织一样，也是由个别的组织构成的非营利组织的群体，进而构成非营利组织的行业和一般。国家制定的法律法规、政策和社会对非营利组织的看法都是都非营利组织一般的，而不是针对个别的，它的一般特性是志愿性、非利润分配性、自治性等等。但是作为个别的非营利组织，它可能背离这些特性，分配所得利润，并假借非营利组织之名逃避国家税收、接受社会捐赠，把接受的捐赠用于与自己的宗旨不相符合的方面，这种种现象就破坏了非营利组织的普遍利益和整体形象。行业协会从维护行业整体利益出发，通过制定公约规范个别非营利组织的行为，或者对违反者采取开除本行业或其他惩罚的措施，对于其他大多数的非营利组织就是警示；也可以制定行业标准，评定非营利组织的级别，奖优罚劣，提高服务质量。另外，行业协会作为非营利组织的总体代表，具有掌握本行业全面信息的优势，可又在组织与政府之间起桥梁和纽带作用，做到上情下达，下情上达，为政府制定可操作的政策法规服务。

他律。良好的社会生态环境离不开政策法规支持，宪法规定公民的结社自由，但还需要具体部门法规的支持。法规要对政府的活动界限和非营利组织的活动界限做出明确的界定，明确群己权界，规定各自的活动范围和权限。随着市场经济的发展和民主法制社会的建立，适应“小政府、大社会”的发展趋势，法规的制定应着眼于逐步扩大非营利组织的活动空间，鼓励和培育居民自我服务的组织，即非营利组织的发展，像日本的公民馆之类的组织，可以在社区内建立老年人协会、残疾人之家、志愿者协会、心理障碍者协会、同病相怜者协会等各种居民需要的自组织，遇到困难时发挥协会的互助作用，以维护居民的自身权益，满足居民的不同需求。平时则可以通过收取会费的方式维持协会的正常运作。这类民间组织应该得到政府部门尤其是民政部门的大力扶持和培育，在初建时可以提供一定的启动经费。同时，要坚持注册登记和平时的监管相统一，不要重登记轻监管。政府部门的过度任性和无所不在的干预会阻碍社会经济的发展，民间组织的任性和个性太强势必也会影响社会安定，不利于整个社会经济的发展，它的任性实际上也就是在破坏自己的发展。两者的和谐才能促进发展进步。所以，一方面政府要扶持、培育社会民间组织的发展，另一方面，政

府也要制定相应的管理办法，加强对民间组织的管理。在我国，实行注册登记制度就是对其进行普遍性的认证，它也就取得了在国家的政策法律范围内活动的资格，一旦它过于任性，违反国家的政策法律，那国家就必须对其予以取缔，取消其取得的普遍性的资格。这在世界上任何国家都是一样的，尽管注册登记制度不是每个国家都实行的。

注释：

[ 1 ] Peter L. Berger and Richard John Neuhaus: To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy, Washington: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.

[ 2 ] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京:商务印书馆, 1988.

[ 3 ] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988.

[ 4 ] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988. 638.

[ 5 ] (美) R. E. 帕克等. 城市社会学[M]. 北京: 华夏出版社, 1987. 116-117.

[ 6 ] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988. 637.

[ 7 ] 托克维尔. 论美国的民主[M]. 北京: 商务印书馆, 1988. 638.

[ 8 ] 马克思. 1844年经济学哲学手稿[M]. 北京:人民出版社, 1985. 86.

[ 9 ] 谢泽宪. 第一家进入社区建设的社团[M]. 北京社会科学, 1999年增刊.

[◀ 上一篇](#)      [下一篇 ▶](#)