



返回首页

各期目录

各期文章

文章搜索

文章标题

搜索

试论非营利组织在社会保障中的作用——陈旭清

双击自动滚屏

发布者：编辑部 发布时间：2006-10-19 阅读：1195次

[摘要] 非营利组织参与社会保障建设，既有逻辑的可能性又有现实的必要性。非营利组织将在社会保障中扮演越来越重要的角色。应该积极鼓励非营利组织参与我国的社会保障事业。

[关键词] 非营利组织； 社会保障； 作用

[中图分类号] C916； D632.1 [文献标识码] A [文章编号] 1007-5801 (2006) 04-0078-06

[收稿日期] 2006-04-10

[基金项目] 2005年国家社会科学基金重大项目(编号05-ZD046)：非政府组织在和谐社会构建中的作用研究。

[作者简介] 陈旭清(1969-)，男，山西保德人，山西省社会科学院副研究员，清华大学公共管理学院博士后。

非营利组织作为改革开放以来出现的一种社会现象，在推动中国社会转型中发挥了积极的作用。随着国家整体政策的推动，它在社会中的影响日益广泛，所产生的作用也不断加强。但是，如何具体分析它在社会中的作用，目前学术界对此关注的还不是很多。本文拟就非营利组织在社会保障中的作用作具体的分析说明，以期引申对非营利组织的社会参与功能研究，同时，希望能对二者之间的关系作一些初步的探索。

一 非营利组织与社会保障的内在联系性

这里所指的非营利组织(No-Government Organization)简称NGO，亦称为民间组织、非政府组织、社会中介组织或“第三部门”等，它是与政府、营利组织相对应的社会组织，是社会成员之间基于共同志趣或爱好的社会组织；是联系组织各自的成员以及广大的社会成员，参与和支持社会公益事业的社会团体。主要致力于社会公益服务，其基本宗旨是满足社会民众的需要，致力于各种社会性问题的解决，比如开展互助、互益性生产、救济等公益性活动。

非营利组织通常具有五个特征：一是非政府性，强调非营利组织在产生旨趣、组织体制、提供和承担公共职能等方面，没有像政府一样严格的科层体制，也不过分强调组织的政治性。二是非营利性，就是不以营利为目的，组织的存在不是为了积累财富或创造利润，而以服务于社会、实现社会公益为宗旨，尤其注重对弱势群体的服务。三是自治性，指它作为独立的自治组织，依据法律法规和本组织的章程独立自主地开展工作，在人事、财务、决策等方面不依赖于任何其他社会组织，具有独立的决策权，能够有效进行自我管理，在内部管理和对外工作中自治自主。四是志愿性，这是非营利组织非常重要的精神资源，是组织开展活动的动力源泉，主要表现为由志愿者参与而开展社会工作。五是公益性，以服务和奉献于公众的需求和利益为基本宗旨，从形式上可以分为公益性和互益性两种，但总特点是有利他性质。六是排除特性，这是针对某些特殊社会组织的规定，如一些宗教或宗族组织。

改革开放以来，我国的非营利组织也有了迅速的发展，截至2004年底，我国正式注册登记的非营利组织已超过30万个，加上大量没有正式注册的组织，我国非营利组织总数大约在300万个以上。^①它们正以其各自的特色逐渐发展壮大，并在自身相应的各领域开展了大量形式多样、内容丰富的活动，取得了明显的社会影响和效益。如中国青少年发展基金会 对失学儿童的救济，开展了希望工程项目；中华慈善总会 对孤寡残疾等弱势群体的救助；中国扶贫基金会 对贫困地区群众的帮助，援助贫困大学生上学的“新长城助学计划”；陕西妇女研究会在关注妇女问题，维护妇女权益方面利用国际基金会的援助相继筹建了婚姻家庭问题研究、反家庭暴力和妇女法律服务中心以及农村发展扶贫等项目；北京的“红枫热线”、“妇女法律服务中心”、“打工妹之家”。还有一些虽然规模不是很大，但也很活跃的群众团体，如青年志愿者协会、老年协会、卫生协会、文化协会等，它们都在社会

公益、便民服务 and 丰富居民文化生活方面作出了积极的贡献。

所谓社会保障，指的是国家和社会依法建立的、具有经济福利性的、社会化的国民生活保障系统。[1]一般地，社会保障的对象是社会全体成员，主要是指对他们实行从生育、疾病、工伤事故、失业、养老直至死亡这一生命过程的各种保障措施，使“老有所终、壮有所用、幼有所长，鳏寡孤独皆有所养”。社会保障制度的建立、实施，体现了人道主义，是人类社会进步的重要标志之一。现代社会保障制度是工业化大生产的产物，也是发展市场经济的必然要求和重要支柱。它产生于19世纪下半叶，经过一个多世纪的发展，目前世界上大多数国家已逐步建立了较为完备的社会保障体系，它在发展经济、稳定社会、保障人权和实现社会公平等方面发挥着重要作用。当今世界上大多数国家都把实施和完善社会保障制度作为自己的一项基本国策。

从世界各国的实践来看，社会保障主要包括三大内容：社会救助、社会保险和社会福利。社会救助制度就是一种帮助最困难群众的制度，目的在于克服贫困、维护他们的基本生活不受影响。社会保险制度是指一种旨在帮助全体劳动者及其家属化解风险的社会制度，目的在于确保人们在遇到年老、疾病、失业、工伤等重大风险时，能得到及时救助，减少风险对他们的影响。社会福利是指一种旨在提高社会成员生活质量，保证社会成员能够及时共享社会发展的物质成果的社会制度。从层次上划分，社会保障分为经济保障、服务保障、精神保障三个层次。经济保障是从经济上保障国民的生活，解决国民生活困难方面的问题，它通过现金、实物给付或援助的方式来实现；服务保障是应对家庭结构变迁与自我保护功能的衰减，通过提供服务来满足民众对个人生活方面的需求，如安老服务、康复服务等；精神保障是指对个体在精神心理、文化服务上的保障，它体现了现代社会的人性化特点。

社会保障的总体目标在于帮助国民摆脱生存危机，改善和增进他们的福利，实现整个社会的和谐发展，一般具有强制性、社会性、福利性、互济性、保障性等特点。强制性是指社会保障制度是由国家依法建立并强制实施。社会性是指保障对象是社会大众，而不是少数人；在社会保障的资金来源上，也不局限于国家，而是来自社会各个方面；其目标是为了社会稳定。福利性指的是社会保障的各个环节不以营利为目的，不仅对被保障对象提供资金帮助，而且还提供医疗护理、伤残康复、教育培训、职业介绍等。互济性是指所有社会成员间相互以丰补歉、同舟共济，对少数遭受风险的成员给与帮助。保障性就是要使社会每个成员的生活能够得以正常维持。

社会保障的功能在于缓解贫困，促进社会公平，为社会经济生活提供一个安全、稳定的环境，使社会经济各项活动得以稳定、协调、有序进行。具体包括以下几个方面：化解个人（指人的生老病死等）与社会（自然灾害）风险，维护社会稳定；缓解贫困，创造更大的平等；实现社会公平（起点公平、过程公平、结果公平），促进社会发展；调节社会供求，促进经济增长（为经济增长提供稀缺的人力资本、资金，并且可以调节供需）；调节个人行为，保障其生存与发展；社会成员之间的互助功能，彰显人道主义，是社会发展与进步的重要推动力量。

可见，社会保障建设既不是一种单纯的政府行为，也不是一种单纯的商业保险活动，而是各类社会主体、各种社会力量共同参与的过程。在整个社会保障过程中，政府、市场(企业)、非营利组织三位一体，有机结合，缺一不可。政府在社会保障建设中实施宏观领导，把握总体方向、制定规划。非营利组织是社会保障建设的一个具体操作者、组织者，是沟通政府与社会的桥梁，是政府管理社会、实现政事分开的重要载体，是社会保障建设的基础和重要动力。目前在我国的社会保障建设中还存在许多不足，如资源匮乏、人力不足、缺少经验等，这使社会保障部门在社会保障建设中经常陷入力不从心或计划和意愿难以实施的困境。因此，非营利组织作为沟通政府与市民的中介组织和第三部门，与政府、市场（企业）一起构成社会机制的三大板块，在社会保障建设中发挥着重要作用。

二 公共事务参与主体多元化是非营利组织在社会保障建设中发挥作用的必然趋势

社会保障作为一项社会公益事业，主要涵盖社会保障立法、养老保险、医疗保险、失业保险、工伤保险、社会救助、社会福利、军人保障、补充保障等领域。在传统的计划经济体制下，政府与社会处于高度一元化结构状态，它几乎包揽了一切社会事务，扮演着“全能政府”的角色，它不仅直接干预公益性领域，而且也插手市场领域。这使得社会功能分化程度极低，社会权利相对萎缩，自治力很弱。改革开放的深入，打破了原有的一元化格局，政府逐渐从一些经济、社会领域退出，让位于经济组织和社会组织。社会领域也走上了自治化进程：一是赋予原有主体越来越大的自主权，二是允许新主体存在和发展。政府不再是所有社会公共事务的承担者，开始把部分职能让渡给市场和非营利组织，在充分考虑管理的正当性、有效性的基础上，不断将一些应该由社会自我管理的事项和权力返还社会，发挥其在社会服务和管理中的主体作用。实践证明，除了一些特定事务外，需要一些社会组织来参与解决社会事务。于是，随着政府职能的转变，客观上要求存在多元主体来承接政府和市场转移出来的职能。

从社会发展的历史来看，政府、企业 and 非营利组织，分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织载体，在相应的领域各司其职、相互配合。企业主要致力于经济发展；政府

则是站在更高层次上制定法律、政策来规范社会运行。但是，市场这只“看不见的手”与政府这只“看得见的手”并不能涵盖整个社会领域，在国家领域（公域）和市场领域（私域）之外存在着非营利或非政府的“第三域”，这便是非营利组织的活动领域。

非营利组织的兴起和发展是一种雄厚的社会资本，也是一种新的生产力，其发展壮大有助于社会运行中一些难题的解决。从西方的非营利组织发展来看，它在解决政府失灵和市场失灵问题上发挥了积极作用。实践证明，市场不是万能的，外部性、垄断、宏观经济失衡、分配不公等问题靠市场自身无法解决；政府也同样存在缺陷，许多社会和经济问题是政府解决不了或解决不好的，政府失灵会给社会带来更大的灾难，造成资源的更大浪费。非营利组织主要致力于解决“企业—市场体制”和“政府—国家体制”所顾及不了的一些社会问题，它是政府或市场不可缺的合作伙伴，已成为社会治理中相当活跃的角色。随着社会的发展和民众自主意识的提高，人们越来越多地关注在市场和国家之外的公民社会组织。这使在社会活动中充满活力的非营利组织，对政府在摆脱具体公共事务的纠缠、实现“小政府、大社会”的格局过程中，起到了独特的积极作用。非营利组织通过动员社会各方力量参与社会发展，解决那些政府容易忽视的或不便解决的边缘问题，推动社会广泛关注与帮助社会弱势群体，有利于维护社会公平，增加社会整体福利，促进社会整合，推动社会改革。

我国原有的社会保障一直由国家承办，但财力有限，使得被保障的对象较少；垄断经营的特性造成主要对上级负责和缺乏竞争，服务质量较低，服务对象的可选择余地很小。另外，城乡二元社会结构使得农村尤其是一些偏远地区的社会保障无法纳入政府提供的保障范围，除少数鳏寡孤独者或民政保障对象外，其他服务对象的需求都是由家庭或亲属来承担的。无疑，靠政府是不能解决这些“政府失效”问题的，需要新的协同性力量的出现。随着市场经济体制的建立，市场承担了政府的部分职能，在配置资源、增加财富、服务社会等方面发挥了积极作用。然而，市场为了达到获取最大利益的目标，在服务社会、提供社会保障行为方面存在着自身难以克服的缺陷，总是有意无意地要放弃那些有需要但却无法自我满足的弱势群体和弱势产业。这些政府无力、市场又无效的社会保障领域，为非营利组织的发展留下了巨大的空间，它的出现部分地补充了由于市场缺陷和政府缺陷所造成的社会保障缺损。

非营利组织与国家兴办的其他社会保障组织相比具有自身的优势。首先，非营利组织的政治性不强，官僚化程度低，容易深入社会基层，可以更多地与服务对象交流和接近那些易受损害的弱势群体；了解民众愿望和意愿，迅速反映基层民众的现实需要，并根据社会需求确定服务对象，为他们提供具有社会保障性质的服务。其次，与其他社会保障机构相比，非营利组织的机制灵活、高效，便于根据不同地区、不同领域的条件变化及时作出调整，不仅能对一些突发事件和服务对象的突发要求作出迅速反应，而且还能精确计算活动成本，大大提高服务质量与办事效率。再次，民间福利组织成员在很大程度上是依靠共同的价值观和认同感结合在一起的，具有情感型组织的特征，而增加组织的情感含量有助于提高组织的绩效水平。

可以说，社会经济的发展促使政府的社会保障模式发生改变，而改革开放又推动了社会管理的民主化进程。传统体制下的单一主体社会保障运作模式已经开始向多元主体的社会治理模式转变，其目的在于使社会各种主体的功能都得以发挥；而非营利组织作为一种社会力量的代表，由于自身与社会保障的天然联系，必将在社会保障中扮演越来越重要的角色，越来越显示出强大的生命力。

三 非营利组织在社会保障中作用的具体体现

第一，非营利组织有利于扩大就业渠道，维护社会稳定。非营利组织不仅能为解决就业牵线搭桥，而且非营利组织自身工作的开展也需要人员参与，可以创造出众多就业机会，从而缓解各国的就业压力。美国萨拉蒙教授的调查表明：22个国家的非营利组织雇用了相当于缓解1 900万个的全职工作人员，比这些国家的公用事业、纺织制造业、造纸和印刷业或化学制造业的就业还要高。非营利组织的平均规模大约是：占非农就业人口的5%，占服务业就业的10%，相当于政府公共部门就业人口的27%。[2]美、法、德三国在1990年非营利组织就业人数占总就业人数的6%，美国非营利组织一年的受薪雇员达一千多万，是解决其就业不可或缺的重要领域。积极参与这一部门的志愿者有9 000多万人，形成促进社会发展的庞大资源，构成了稳定社会的重要因素。此外，一方面，通过组织支持的各类社会活动和经济事业，为社会创造新的就业机会；另一方面，组织还可以开展教育培训项目，帮助下岗人员更新知识、掌握技术、转换观念，重返工作岗位，消解可能引发的问题。据估计，我国目前约有3 000万人活动在非营利组织领域，志愿者参与的服务时间可达八亿个工作日，也就是说非营利组织每年可以为社会创造3 300多万个工作岗位。①无疑，非营利组织正在形成对中国国企改革和产业结构、社会结构调整的一个有力支撑。

第二，非营利组织可扩充社会保障资金来源，对社会保障金的使用发挥了监督作用。一般情况下社会保障资金主要来源于以下三个方面：一是来源于政府的财政资助与拨款；二是来源于一些财团的捐助和民间的慈善捐款；三是非营利组织提供有偿福利服务所获得的收入。当今世界上大部分国家的社会保障资金是以国家为主；在一些西方国家，非营利

组织为社会保障提供的资金约与政府提供的财政资助相当；我国2005年用于社会保障的财政拨款是3 600亿元[3]，而同期的非营利组织以各种物质和货币形式服务于社会保障的资金总量大约为140亿元②，加上将同期志愿者劳动以货币形式折算，总额在700亿元左右。③可以看出，非营利组织的社会保障资金来源已经构成我国社会保障的一个重要组成部分。非营利组织社会保障资金来源的多元化，突破了过去单纯依照国家财政拨款的单一体制，对缓解我国社会保障资金短缺状况无疑是非常必要的。

非营利组织作为有别于政府、企业的社会组织，能够对各级政府的社会保障资金给予体制外的监管，发挥社会监督的作用。这个监督过程是双向的：即非政府组织监督地方政府对社保资金的运用，同时非政府组织也受到相关政府部门的监督，以避免不良问题的出现。这种双向监督机制，有利于保证非政府组织和地方各级政府对这部分资金运用的公平公开性，能最大限度地发挥社保资金的作用。

第三，非营利组织能够相协解决人口老龄化危机中的很多问题，开拓了养老保障的崭新视野，是社会保障的重要支撑力量。非营利组织参与养老保障，缓解了当前我国低水平的养老保障对经济发展的压力，支持了我国社会保障体系的可持续发展。人口老龄化是一个世界性的难题，中国的老龄化问题尤其严重，2005年老年人口达1.43亿，[3]以后将逐年增加。可以说，整个21世纪的中国将是一个不可逆转的老龄社会。老龄化是一个复杂的问题，涉及养老保险、老年人福利等多种问题，其核心是养老保险。非营利组织在缓解老龄化问题的过程中，首先是为那些经济困难者提供养老保险。许多国际性慈善组织注意到了中国农村脆弱的社保体系，愿意提供一定的资金，使那些老者能够老有所养，难的是找不到一个可以合理落实这笔资金的组织，而非政府组织恰恰能承担这个角色，在其中充当中介，这在农村贫困地区表现得较为突出。其次，非营利组织开展了形式多样的敬老服务：在精神上项目进行规划，为广大老人提供广阔的活动空间，为赋闲在家的老人提供参与社会交往的机会，让他们充分享受生活的愉悦；在生活上，非营利组织可以由受过专业训练的人员提供切合老人需要的、价格低廉的服务，保证了服务的质量；对于年迈或有病的老人，组织还可以提供护理服务。一些非营利组织为适应老年人群的需求，为他们提供一些服务项目，让老年人通过参与社会活动重新融入社会生活；有些地方还对老年人提供培训，创造一些适合于他们的就业岗位，充分发挥他们的余热，所有这些都进一步健全了为老年人服务的网络。根据我国的文化传统，通过居家养老方式解决老年人的生活照料、精神慰藉、日常看护等，把老人留在家中，接受来自家庭和居住地社区的非营利组织的多种照顾，是适合老年人的身心需要和减少庞大社会开支需要的方式。同时，由非营利组织来承担老年人的日常护理，既可以使老人得到照顾，又可以使年轻劳动力得以解放出来从事正常的工作。

第四，非营利组织是整合社会力量的主要载体，为民众参与社会保障搭建了重要平台。在一定意义上，非营利组织既是实践社会保障的重要力量，也为其他社会力量参与社会保障提供了活动的平台，是政府实现社会保障的重要依托。许多外国政府把大量的社会保障服务交给非营利组织，避免了靠政府部门提供社会保障服务所产生的成本加大、效率不高、服务形式难以适应等问题。一般情况下，非营利组织为了实现自己的使命与宗旨，不受政府或市场的干扰，而是组织大量的志愿者主动承担责任，积极投身到社会保障服务中去。然而，目前社会保障部门在协助政府做好社会保障的各项工作中，由于任务繁杂、人手不足，已经显现出精力和时间上的匮乏，如果再来承载这个庞大的社会服务体系，负担将会很重。非营利组织在近几年中已经突破了原有的社会保障服务范畴，将其扩展为涵盖社会福利、社会救助、教育、医疗保健、卫生体育、环境保护、家政服务、小区管理等等全方位的社会保障工作。非营利组织已经成为实施中国式社会保障的重要机构，发挥了聚集社会力量的平台作用。在这一意义上，可以说非营利组织是社会力量的粘合剂，它改变了原来重纵向行政指挥（靠计划调节）、轻横向相互协调的僵化组织体系，它的出现为参与社会保障的各种社会力量提供了纵向、横向沟通的新渠道，有力地整合了社会力量，使大家能为了共同的信念去完成有价值的事业。

第五，非营利组织关注弱势群体，是社会反贫困的中坚力量。非营利组织最大的特点是贴近群众，这不仅是地理意义上的贴近，更是社会心理意义上的贴近。它要求自己的工作一定要深入民间，了解实际情况；而且有相当一部分成员就是来自社会基层组织。由于受社会公共物品的供应不足、信息不对称、分配机制失衡、自身先天不足等因素的影响，社会上产生了大量的弱势群体，他们维持基本生活都存在困难。非营利组织植根于社会，能够从社会底层和社会弱势层面开展社会救助、福利服务等工作，改善了弱势群体的生存环境，保障了其最低的生活要求，遏制由于市场化带来的对弱势群体的冲击。非营利组织的灵活性能够提供不同的保障服务，满足不同人群的需要，为在保障体系调整中处于劣势的群体提供弥补性的服务，消除改革可能遇到的阻力。非营利组织在我国的扶贫事业中，发挥了积极的作用。能够推动社会广泛关注与帮助在经济、社会发展中资金与能力薄弱的一些部门，以及一些遇到困难的社会弱势群体，如失业与半失业人员、老年人、残疾人、缺少劳动能力的儿童与妇女，以及城市下岗工人等等。非营利组织可以组织民众来帮助这些弱势群体，以自身行为带动和教育民众参与类似的活动，鼓励社会成员关注社会弱势人

群，增强他们的社会责任感。

第六，非营利组织能够满足多元化的保障服务要求。伴随着社会经济的发展，以及人的意识形态的理性和世俗化，社会分化为不同的阶级、阶层和利益集团，社会保障服务的需求呈现出多样化的趋势。但是，政府行为的“普遍性”与“局限性”难以对多元化的保障服务需求做出及时的回应与满足，企业为了追求效益最大化也不愿意从事回报较低的社会保障服务，而这些恰恰是非营利组织的优势所在，这就为非营利组织的发展提供了广阔的空间。非营利组织有大量志愿者参与社会保障服务的管理、运行和日常活动，他们扎根于民间、了解基层实际需要，同时还拥有各种职业、知识、经历、观念和不同技能的人兼职于非营利组织，使它成为高水平、高效率的运作组织，能够比较好地满足一般民众的需求。由于非营利组织的多样性，而且数量众多，或大或小，遍布社会生活的方方面面，因而比政府更有能力较好地满足社会特殊群体的需求。

第七，非营利组织提高社会保障服务的供给效率与服务质量，降低成本。社会保障服务单纯由政府来承担，难以避免官僚主义弊端所带来的侵害：机构的臃肿使服务效率与质量低下，使社会保障服务的成本上升、甚至造成浪费；对社会需求反应迟钝，行为趋于保守；在提供社会保障服务的过程中存在“寻租”行为；缺乏保障服务意识等等。非营利组织具有非政府性、民间性与公益性，它独立于政府官僚体系之外，不同于政府机构权力等级制的运行原则，不同于政府组织的形式主义和官僚作风，具有较强的使命感和灵活、精干、专业、高效的优势，能重新激活公共事务领域中被政府组织所遗漏的“治理盲区”，能灵活地调整自己以适应千变万化的世界，应对各种挑战。这些特点，使非营利组织在提供社会保障服务时具有比政府更低成本、更高效率的优势，能够提高服务质量，完善服务项目，规范服务行为。非营利组织参与社会保障，能够避免仅靠政府机构专职行使社区服务所必然带来的成本增大、效率不高、服务机制难以适应的弊端，推动社会保障体制的改革。由于非营利组织的灵活性，使它充满了创新可能，能不断在已有服务领域的基础上开发出新的服务领域。

四 结论

综上所述，非营利组织在社会保障中发挥着并可以更多发挥积极作用，它在社会保障服务的领域不断拓宽，中国政府也在鼓励非营利组织参与这方面的工作。由于非营利组织提供社会保障服务的性质和质量有着越来越大的影响，因而进一步提高了它在社会发展中的地位。实践说明，发展社会保障服务，既要高度依赖政府又要强化非营利组织的作用。

当前，中国正处于从传统社会向现代社会转变的历史时期，出现了许多新的、较为复杂的问题，老龄化趋势加快，社会矛盾增多，特别是随着人们收入的增加和生活水平的提高，社会生活需求也变得日益丰富，从原来的满足基本生活需求向改善居住环境、甚至更高的精神文化要求转化。显然，为了满足这些不同层次的需求，仅仅依靠各级政府是远远不够的。建立适应社会转型的社会保障管理体系和社会保障服系统成为当务之急。

[参考文献]

[1] 郑功成.社会保障学概论[M].上海:复旦大学出版社, 2005, 5.

[2] [美] 莱斯特·M·萨拉蒙,等.非营利部门视界[M].贾西津,等译.北京:社会科学文献出版社, 2002.15-40.

[3] 2010年我国60岁以上老年人将达1.74亿[N].人民日报, 2005-09-15(10).

① 引自2006年1月4日，在清华大学公共管理学院承担的2005年国家社科基金重大项目“非政府组织参与和谐构建的作用研究”启动仪式上，民政部民间组织管理局副局长李勇讲话。

① ② 此数据为清华大学公共管理学院NGO研究所对2000年以来中国NGO调查所得。

③ 据恩玖信息中心资料统计，我国志愿服务全年达13亿人次，80亿小时。按照每个工作日40元报酬计，折合人民币500多亿元。

(责任编辑 刘爽)