

【社会学研究】

改善民生的效率视角下的社会组织

沙占华

(河北大学 马列教研部, 河北 保定 071002)

摘要:提升改善民生的效率是加快推进改善民生进程的重要前提。社会组织作为准公共组织,非营利性、非政府性、独立性、志愿性、公益性等特征使其在改善民生方面具有高效率;社会组织也能有效提升政府改善民生的效率,包括提升规模效率、分配效率和运用效率。重视社会组织的价值,推动社会组织健康有序发展,有利于加速民生问题的解决进程。

关键词:民生;社会组织;规模效率;分配效率;运用效率

中图分类号:C912.2

文献标志码:A

文章编号:1674-2494(2012)06-0042-05

效率问题是改善民生中应该关注但容易被忽视的问题,也就是说改善民生不能只看结果,更要看产出与投入的对比,在资源稀缺而民众的公共需求不断增长的情况下,关注改善民生的效率显得尤为重要。改善民生的效率是指民生产产出与民生投入之比,改善民生的效率体现为规模效率、分配效率和运用效率的有机统一。规模效率是民生投入规模与民众需求满足程度之间的合比例性;分配效率是民生投入规模既定的前提下,在城乡、地区、不同群体、不同领域分配的合比例性;运用效率是民生投入在实际运用过程中有效产出与实际投入的对比关系。民生投入的主体主要是政府,我国民生投入在不断增长,但由于人口众多,人均民生财政支出较低,导致规模效率不高;民生投入分配不公,导致分配效率不高;由于政府工作效率等方面的原因,导致运用效率不高。而社会组织作为一个有益的补充,不仅自身在改善民生方面具有高效率,而且可以促进政府改善民生的效率的提升。

一、社会组织自身改善民生的高效率

社会组织是与政府、企业相对应而言的,由于各国在文化传统和语言习惯方面的差异,在不同的国家和地区称谓也有所不同,如非政府组织、非营利组织、公民社会、第三部门、志愿者组织、慈善组织等等。这些称谓在内涵上基本相同。社会组织的基本特征包括非营利性、非政府性、独立性、志愿性、公益性等方面。社会组织关注的主要是社会的公共利益或某些群体的利益,如弱势群体的利益、行业的利益等。随着现代社会风险的增加,社会组织对于整个社会的发展而言越来越重要,可以弥补政府失灵和市场失灵,在解决公益性事业方面比政府组织表现得更有效率。

第一,自治性和组织性带来改善民生的高效率。社会组织的自治原则,使其可以独立处理各自的事务,避免出现存在于政府部门之间的扯皮问题。并且,相对于较为庞大的政府组织而言,社会组织实行的是多样的、灵活的、平等参与式的组织结构,这种结构保证了其运作方式灵活高效,决策程序简单,排除了行动中的权力行使僵硬化等弊端。相对于政府组织而言,其具有较高的自治效率和组织效率,减少了民生服务的环节,降低了民生服务成本。

第二,非政府性带来的改善民生的高效率。社会组织的非政府性,可以使其能够独立于政府之外自主提供改善民生的服务,可以克服存在于政府部门因垄断经营和管理体制造成的民生服务成本高的问题,从而以更少

收稿日期:2012-06-28

基金项目:河北省社会科学基金“政府改善民生的效率问题研究”(HB12LJ008)

作者简介:沙占华(1970-),男,河北河间人,副教授,法学博士,主要研究方向为社会主义市场经济理论。

的民生投入在更大程度上改善民生。

第三,非营利性带来改善民生的高效率。社会组织关注的是社会利益,其活动不以营利为目的,不以自身利润最大化为目标,而是为了增进社会利益,这就保证了其可以高质量提供公共产品和服务。社会组织在提供公共产品和服务时,可以采取企业化的经营方式,能节约成本、减少浪费,确保改善民生的高效率。

第四,专业性带来的改善民生的高效率。社会组织的公益目标一般定位于社会公益的某个方面,如有的专注教育,有的专注于扶贫济困等,目标的单一性促使其吸纳组织成员的专业性,组织成员的专业性使其在行动时反应快速、准确,减少了服务中的物质成本和时间成本。

第五,自愿性带来改善民生的高效率。社会组织的自愿性原则,使组织成员具有积极性和主动性,行动更灵活快捷,服务更周到,能够节约物质成本和时间成本。“社会组织依靠的是其成员的热情和责任心。比起政府组织来说,它们也确实是管理费用更低、所付薪水也更少。因此它们能在较低的成本下经营”^[4]。

当然,其改善民生的高效率是相对而言的,会受一定条件的限制。美国约翰·霍布金斯大学公共政策研究所所长莱斯特·萨拉蒙曾指出:“就它们自夸的灵活性而言,非营利组织仍然具有组织的一切特征,随着其规模和复杂性的增加,它们同样易受那些反应迟钝、行动缓慢、墨守成规的官僚机构的一切局限性的影响。”^[5]此外,社会组织还存在其他方面的缺陷,自称的优势有可能与事实存在相悖之处,其自愿性动机的持久性有待时间的检验,等等。总之,社会组织在改善民生方面表现出了较高的效率,但要清醒地认识其功能发挥的程度和范围,既不能抹杀其自身的高效率,也不能不顾条件地夸大其效率。

二、社会组织提升政府改善民生的效率的功能

社会组织不仅自身具有较高的改善民生的效率,而且能刺激和推动政府提升工作效率,提升政府改善民生的规模效率、分配效率和运用效率。

1. 促进政府改善民生的规模效率的提升

随着公共需求的不断增长,财政所面临的压力越来越大,扩大民生投入规模,确保改善民生的规模效率,是政府改善民生首先要解决的问题。从我国当前的情况来看,由于经济发展水平以及政府的财政汲取能力等因素的制约,民生投入总量难以满足民众的合理需求,难以形成规模效率。社会组织的介入,一定程度上可以缓解财政压力,满足民众某些方面的民生需求,弥补政府民生投入的不足,提升政府改善民生的规模效率。社会组织可以直接解决一些人的就业问题,缓解政府解决就业的压力。美国萨拉蒙教授调查研究结果显示,“22个国家的非营利部门是一个1.1万亿美元的行业,它雇用了相当于近1900万个的全职工作人员。这些国家的非营利支出因而平均达到国内生产总值的4.6%,非营利就业占有所有非农就业的近5%,占有所有服务行业就业的10%,占有所有公共部门就业的27%”^[6]。社会组织可以充当社会资源转移的媒介,发挥“第三种分配机制”的作用,通过积极进行社会资源的筹集,使社会闲置的资源转向了民生,使民生的投入规模扩大,缓解了政府民生投入规模的不足,使政府有限的民生投入能够发挥更大的作用。中国青少年基金会秘书长涂猛在希望工程实施20周年接受记者采访时表示,20年来,希望工程累计募集捐款逾56.7亿元人民币,资助了超过346万名农村家庭经济困难学生(包括小学生、中学生、大学生),建设了15940所希望小学,建立了1.4万多个希望工程图书室,培训了5.6万余名乡村教师。希望工程被誉为中国规模最大、成效最为显著的社会公益事业。

2. 促进政府改善民生的分配效率的提升

改善民生的效率是包含公平的效率,意味着广大民众能共享发展成果。近年来,我国财政支出不断向民生倾斜,民生投入向有紧迫需求的地区和弱势群体倾斜。但受我国财政总量、财政支出体制及人口数量等因素的影响,弱势群体的民生问题依然突出,民生的分配效率或整体效率不高。而通过社会组织的介入可以缓解这一问题,使分配效率得以提升。社会组织多以弱势群体为服务对象,以扶助弱势群体为己任。一是帮助弱势群体实现利益表达。弱势群体由于其经济、社会地位方面的原因,其利益诉求能力低,难以影响政府的决策,而社会组织可以利用其优势,运用公开、合法的途径帮助弱势群体,使其声音能够传递到政府那里,从而使公共政策的制定能充分考虑到弱势群体的需求,使民生投入向弱势群体倾斜,保证弱势群体公平地享有民生。二是直接提供资金方面的支持,改善弱势群体的民生。这一点在扶贫方面体现得特别突出,我国以政府为主导的扶贫模式存

在着整体投入瞄准率低、公平性差、资金利用效率低的问题,扶贫资金不仅没落到该落到的人手里,而且中央下拨的扶贫款被层层截留。据统计,目前扶贫资金只有 35.3%覆盖到贫困户,44.5%则覆盖了富裕户,而剩下的 20.2%花在了中等户身上。而社会组织在扶贫上和政府有很大的不同,政府扶贫机构的职能是行政管理而不是服务,而社会组织的扶贫是服务,是志愿性的服务,多是自带资金、知识和人力,不仅资源的利用率高,而且瞄准率高,能够实现社会的公平。

3. 促进政府改善民生的运用效率的提升

政府工作效率是影响民生系统运行的重要因素,对政府改善民生的效率有重要影响。在经济发展水平和民生支出既定的前提下,政府工作效率会直接关系到民生投入总量在多大程度上发挥了实质性作用。随着社会组织的不断完善和力量的不断增长,其在维护公共权力和促进政府工作效率提升方面的作用越来越大,从而提升政府改善民生的运用效率。

第一,更好更有效地监督政府权力。要想使公共权力得到有效监督,不仅政府通过制度建设从内部进行的监督必不可少,而且政府之外的社会监督也非常重要。“来自社会的制约能够直接反映公众的心声,它是公众出于自身目的而对政府进行监督和制约的,其追求的结果是保护和实现其自身的利益,相对于国家权力的内部监督和制约而言,社会的监督与制约更具真实性、积极性、灵活性和及时性,因而也更有效”^[4]。如果没有独立于政府的强大社会力量的制约,政府内部对权力的制约极有可能变成有名无实的权力游戏。在社会组织兴起之前,社会监督的主体往往是分散的个人,由于个人力量的薄弱,使监督成本高、影响力小。社会组织通过有组织的活动,不仅唤起人们的公共意识,使民众对政府的施政行为给予更多的关注,而且将分散的力量聚合起来,一定程度上会改变国家和社会力量的对比,使民众有机会和能力实现对政府权力的有效监督,监督政府是否为实现公共利益最大化进行活动,从而有利于减少政府官员在民生系统运行中的“寻租”行为。美国著名政治学家达尔指出,社会组织的“功能在于使政府的强制最小化、保障政治自由、改善人的生活”^[5]。

第二,加强政府与民众的沟通,促进政府决策的科学化。其一,社会组织有助于规范公民的政治参与行为。已往当利益受损时,有些民众会通过越级上访、媒体曝光等途径来表达自己的诉求;有些甚至通过自焚等偏激的方式来表达。这种非制度化、非理性化的方式往往是成本过高且难以达到目的,而社会组织作为介于政府和个人之间的桥梁,可以为公民提供一种制度化、组织化的政治参与途径,引导和规范公民的政治参与行为。其二,社会组织是政府改善民生与民众需求的桥梁。社会组织与民众具有“天然的联系”,可以解决政府民生供给与需求之间脱节的问题。社会组织通过调查将民众特别是弱势群体的需求信息,汇集起来提供给政府,使政府及时了解民众的合理需求,有针对性地解决突出的民生问题。其三,社会组织可以为政府提供合理的建议和意见。社会组织往往通过研究报告或政策建议等方式影响政府的决策,促进了政府决策的科学化。清华大学NGO研究所 1998 年关于《中国 NGO 问卷调查的初步分析》显示,1998 年共有 885 家 NGO 向国家或地方政府部门提出过相关政策建议,占总数的 58.7%。这表明了 NGO 在反映公众的利益需求,为政府有关部门的公共政策提供决策参考与咨询方面发挥了重要的作用。

第三,代替政府进行政策或制度试验。制度的实施是有风险的,比较敏感的政策或制度更是如此,规范风险可以采用试点的方式,而社会组织的试验就是一种比较好的方式。民生问题实质上是一个政治问题,涉及到利益分配,如果处理不好可能会引起社会动荡。通过社会组织对某些比较敏感的民生方面的政策或制度进行试验,检验政策或制度的可行性,预先发现其中存在的问题,经过探索和修正,可以形成比较成熟和完善的政策或制度,降低政府实施政策或制度的风险。

综上,通过社会组织的有效监督、政治参与及政策或制度试验,可以有效降低政府的行政成本,减少民生投入的漏出,促进政府由经济型政府向民生型政府转型,从而提升政府工作效率,进而提升政府改善民生的效率。

三、充分发挥社会组织改善民生的效率功能的基本路径

我国社会组织的形成并非完全高度社会化的产物,一定程度上是政府根据社会需要选择的结果,在完善程度及实际发挥的作用上还有待提升。要使社会组织保持自身改善民生的高效率 and 充分发挥其在提升政府改善民生的效率中的作用,有必要采取适当措施鼓励和促进其健康发展。

1. 健全有关社会组织的法律法规

健全的法律法规是社会组织健康发展的法律保障,也是社会组织充分发挥其提升改善民生的效率功能的前提。经过多年的建设与发展,我国有关社会组织的法律法规不断完善,但依然存在一些问题,如立法层次不高、数量少、不配套、可操作性差等。因此,要充分发挥社会组织的功能,必须进一步完善相关法律法规。比如,根据社会组织迅速发展的实际,对社会组织进行细化分类,制定不同类型社会组织的组织法、权利保障法、行为实施法、行为实施程序法及社会组织监督法等相关法律,同时健全和完善现行法律法规,从而使社会组织的发展走上制度化、规范化和法律化的轨道。

2. 加强对社会组织的扶持和监督,确保其民间性和公益性

要保证社会组织自身在改善民生中的高效率 and 促进政府改善民生的效率的提升功能,都离不开社会组织的民间性和公益性的特征。为了确保其公益性和民间性特征能充分体现,政府应为社会组织的发展让渡必要的空间,减少对社会组织的干预,即政府应还权于社会。根据“经费自筹,人员自聘,活动自主”的原则,使社会组织成为自我管理、自我约束的独立主体,少了政府的行政干预,其服务民生的功能才会尽可能地发挥出来。当然,减少政府的干预,并不等于政府撒手不管,而是要明确政府与社会组织在民生服务中的职能分工,形成新型的合作伙伴关系,形成政府与社会组织的功能互补,在良性互动中规范社会组织的行为,加强政府的监督和管理,使社会组织的权力与责任保持平衡,可以避免个别社会组织打着公益的旗号,追逐经济利益,做违背公益原则的事情。

3. 解决社会组织的资金匮乏

社会组织所面临的一个大的问题就是资金短缺,没有足够的资金就难以确保改善民生的高效率。虽然有些社会组织拥有大量的资金,但是相对于被援助民众的需求而言,依然是杯水车薪。从西方国家来看,社会组织的资金来源并不是主要来自于私人的捐赠,这只占很小的比例,“私人捐赠不仅不是非营利性收入的主要来源,甚至都不是第二个重要的来源”^[9],而主要是来自于服务收费、销售收入以及政府的拨款。从我国的情况来看,政府虽然给予了社会组织相当比例的拨款,但由于税法、捐助文化以及社会组织公信力等方面的原因,社会组织资源动员能力仍不足,社会捐助的份额依然较小,导致其资金匮乏。为了促进社会组织提升改善民生的效率的功能充分发挥,除了社会组织要加强自身的资源动员能力和经营外,政府应该从政策和财政上进一步加强对社会组织资金的支持。政策方面:一是完善税收政策。通过完善税收政策,有效地激励社会公众捐赠。二是加强公民道德建设。培养公众的道德意识和公益意识,形成团结互助、友爱奉献的人际关系和以参与、奉献、公益为价值导向的捐助文化。三是制定相关政策,增强社会组织的公信力。由于少数社会组织挪用社会捐款,造成民众对其失去信任,挫伤了民众的捐赠积极性。因此,政府应制定相关政策规范社会组织的行为,同时支持并确保社会组织在民生服务中功能的充分发挥,从而提高全社会对社会组织的了解和认可,提高社会组织的公信力,最终赢得民众的信任和捐赠。财政方面:加大政府的资助力度。政府资助是社会组织资金来源的重要组成部分,在规范社会组织与政府关系、增强其相对独立性的同时,通过多种形式加大政府在资金总量上的财政支持力度,如通过政府津贴、补助、政府购买、合同承包等,这样可以缓解社会组织的资金匮乏,提高改善民生的效率。

4. 加强社会组织的自身能力建设

社会组织的自身能力建设是其发挥提升改善民生的效率功能的重要因素。应从以下几个方面着手:一是提升人力资源水平。吸收具有专业知识的人员加入社会组织,通过他们自身的专业技能特别是对其他人员的专业培训,增强社会组织工作人员的专业知识和管理技能,使人力资源整体的职业水平得到提升,从而提高社会组织的服务专业性和服务效率。二是完善自身的管理体制。一方面完善社会组织的内部管理体制,提升自我管理水平,另一方面建立外部监督和社会公开机制,在公开的监督中,规范自身行为,促进自身的自律诚信、提高组织绩效,提升公信力。三是加强与境外社会组织的交流。西方国家社会组织的历史较长,也积累了丰富的经验,通过交流、学习并结合国情可以有效加强社会组织建设。四是加强党组织在社会组织中的作用。党组织在社会组织中的作用突出体现在:一方面能确保社会组织行为方向的正确性,使社会组织保持自身的高效率;另一方面能更好地实现社会组织与政府的良性互动,促进政府改善民生的效率的提升。

(下转第 49 页)