

Discussion on Non-Profit Organization and Transformation of Government Functions

—A Case of Zhongyi Ageing Development Center (ZYAC)

Tianwei Yang

Zhou Enlai School of Government, Nankai University, Tianjin
Email: yangtianwei1995@163.com

Received: May 25th, 2017; accepted: Jun. 11th, 2017; published: Jun. 14th, 2017

Abstract

Today, the Chinese government, in particular the grassroots government facing the issue of specific livelihood issues is undertaking a lot of pressures because of its direct government micro-management in the process of public service function. Non-profit organization is a kind of “the third sector”, whose development of theory and practice has opened up new roads to further the transformation of government functions at the grassroots level, enabling the government to return to the role of “macro-control” regulators. Using the third-party government theory as a view of explaining the relationship of government and non-profit organization in the process of social governance to analyze Zhongyi Ageing Development Center (ZYAC) through the analysis of its structure and operation mode is helpful to discuss the role of non-profit organization in transformation of government functions.

Keywords

The Third-Party Government Theory, Non-Profit Organization, Transformation of Government Functions

浅析非营利性公益组织与基层政府职能转变

—以中益老龄事业发展中心为例

杨天威

南开大学周恩来政府管理学院, 天津
Email: yangtianwei1995@163.com

收稿日期: 2017年5月25日; 录用日期: 2017年6月11日; 发布日期: 2017年6月14日

摘要

当今中国政府在发挥公共服务功能的过程中，因其直接微观的履行职能，在解决具体问题上仍承担着较大的压力，尤其是直面具体民生问题的基层政府。非营利公益组织这种“第三部门”的理论与实践发展，为进一步推动基层政府职能转变开辟了新路，使政府回归“宏观调控”的管理者角色。将第三方管理理论作为解释政府与非营利部门在社会治理中的关系的一个视角，以中益老龄事业发展中心为例，通过对其组织结构、运行模式的分析，有利于对非营利性公益组织在基层政府职能转变中的作用进行浅要的阐述。

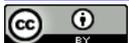
关键词

第三方管理理论，非营利性公益组织，政府职能转变

Copyright © 2017 by author and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

深化政府职能转变，是当前中国行政体制改革绕不过去的路径。责任型、高效型、服务型政府的建设需要在政府、市场、社会的分工上进一步明晰，这也体现了涉及行政处理社会问题高效率的行政合理性要求。基层政府由于主要解决的是公众日常生活的具体问题，贴近人民群众的生活，因此在“形式上”较为明显而直接地反映了政府职能的履行效果。“上面千条线、下面一根针”，基层政府承接了数量庞大，种类繁杂的具体事务，“超负荷”在所难免。从公共治理与政府职能转变的角度看，基层政府与其他主体建立合作关系对公共生活合作管理，有利于降低公共服务的成本，提升公共服务的质量，推动“责任政府”与“社会自律”[1]的进程。非营利公益组织就能够成为主体之一。

非营利性公益组织作为具有公益性、非营利性等特征的非政府组织(NGO)，“为公众提供切实的、具有普遍性或个性化的服务”[2]，与基层政府的公共服务职能有着微妙的联系。利用第三方管理理论的视角，以中益老龄事业发展中心的简介为例，对分析非营利性公益组织对基层政府深化行政管理体制改革、转变职能的作用具有重要的意义。

2. 非营利公益组织与基层政府职能转变的理论基础

2.1. 第三方管理理论(The Third-Party Government)

第三方管理理论由美国公共政策学者、非营利组织研究专家萨拉蒙提出[3]，他认为在解释美国社会现实的过程中，“市场失灵、政府失灵¹、和合约失灵[4]理论”都存在着某种程度的局限性。福利国家理论由于没有区分“资金和指导的提供者”(a provider of fund and direction)和“服务的递送者”(a deliver of services)的政府这两种角色，因此不适用于解释美国的现象。“与传统理论中描述的庞大的官僚体系不同，美国联邦政府主要是作为资金和指导提供者的角色而出现的”[5]。联邦政府在提供具体的社会服务的时候，更多依靠非营利组织等第三部门实现政府公共服务职能的落实。这种模式被归纳为“第三方管

¹政府失灵理论(government failure theory): 作为公共利益的承担者，政府代表全体，然而，公共权力的运行并不总会维护和增进社会的公共利益。

理”(third-partygovernment)模式。

这种理论揭示了与以往志愿部门充当替代政府提供公共物品的辅助性角色的情境不同，在第三方管理理论描述的治理体系中，政府与第三方在提供服务中承担了不同的环节，政府充任管理者，而非政府部门则成为了有相当处理权的“办事员”，这缓和了对公共服务的需求与对政府机构的不信任甚至是敌意的矛盾。

2.2. 基层政府转变职能的含义

2.2.1. 基层政府职能转变涉及的问题

笔者认为当前涉及中国基层政府在职能转变上主要有两方面的问题：一方面是权力重心下移的问题，另一方面是权力“归还”的问题。具体来说，权力重心的下移是由于基层政府有别于上级政府，具有贴近公众日常生活、“直面”民生问题的特点，那么理应获得更多的对具体事务处理的权力，这种把权力适当下放到地方以及基层政府的举措有利于提高行政效率，建设服务型政府。相对于地方政府，所谓“基层”更多地体现了一种上下级关系，相对于公众，“基层”在某种程度上指代着连接公民与政府的“边界”。这说明基层政府这个概念本身比较模糊，既可以指地方政府以下的政府，也可以指在城乡行政管理体制处于“金字塔”底端的政府及其派出机构(街道)。

而权力的归还问题是指将政府在不同领域里“不该管、管不了、管不好”的、本应属于市场和社会的权力“还”给市场和社会。但是，这种“归还”并不代表着“抛弃”基层政府管理具体事务的地位，正相反，“归还”恰恰是转变职能的重要方式，它不是增减职责范围，而是进一步明确政府的职责，以合理途径有效利用资源、利用以第三方部门为代表的多元主体的力量把事情做好。

2.2.2. 基层政府的基本职能

上文谈到转变职能所涉及的方面，那么基层政府的基本职能也就摆在了不得不提的位置了。就现有的资料来看，还并未有学者对基层政府的具体职能做一个比较具体化、系统化的论述。究其原因，第一，由于我国幅员辽阔，不同地区存在差异，导致现实的情况不同，具体职能发挥的侧重也就不同。第二，基层政府本身更多的是在压力型体制下²，为达到某种“指标”而参与政治锦标赛³，从而谋求政治或者经济上的利益，因此更多地是为了完成任务；而上级部门为了在同一层级“表现突出”，常常需要“标新立异”，故其创新的“工作重点”不同，具体落实到基层政府就有可能呈现出职能的差异。但这并不等于我们就完全无法归纳基层政府的职能，笔者认为，我们可以通过对我国基层政府的工作进行整理与综合，尝试寻找“共性”。

总的来说，我国基层政府的职能主要涉及到以下几个方面：第一，促进地区经济发展：发展产业(扶持企业、优化产业结构)、土地管理(征地、拆迁等)、招商引资、引导就业(公益性岗位、就业培训)；第二，维护政治稳定：政治组织工作(思想宣传、廉政建设、政务公开等)、社会综合治理(社会治安、处理信访、处理应急事件)；第三，提供公共服务：完善基础设施，发展社会事业(科学、教育、文化、卫生、体育)，提供公共物品、落实并发展社会保障(社会保险；扶老助残、扶弱济贫等社会救济；社会福利、优抚发放)；第四，社会管理：引导并与社会组织合作，发展完善社区自治、处理民族问题等；第五，其他职能：保护环境、诸如完成上级安排的任务(如征兵)等。

虽然上述的归类可能仍存在着诸如不能“穷尽”且分类标准仍有待商榷等问题，但将基层政府的职

² 压力型体制是指，下级政府主要迫于压力而完成上级政府布置的任务和各项指标，上下级政府间处于压力状态之下。具体来说，就是为了完成任务与指标，地方各级政治组织(以党委政府为核心)把任务和指标层层量化分解，落实到下级组织以及个人，令其在规定时间内完成，然后根据完成情况给予政治和经济方面的奖惩。

³ 政治锦标赛是中国政府官员的一种压力性激励范式与不容选择的政治生态，其通过政府上下级间的行政发包落实情况量化考核而选择提拔。但有一点值得说明的是，这里的“落实情况”往往更侧重效果而非实效。

能进行一个简单的梳理以便为之后的分析提供基础是很有意义的。我们不难发现，基层政府很大程度上属于“直接做事”，其职能繁多而庞杂，若“事无巨细”则容易影响其职能履行的“效率”及质量。因此，要对这些职能进行区分：至少要明确政府应以何种方式、何种身份、何种程度履行职能。目前，给政府“减负”的焦点主要在于公共服务与社会管理方面，具体办法上有诸如依靠企业、第三方供给等方式，本文主要谈的是以非营利公益组织为代表的第三方供给或参与供给的方面。

2.3. 非营利公益组织的作用

第三方供给或参与供给公共服务与社会管理的方面比较广，虽然公共物品具有非排他性与非竞争性的特点，在“第三部门(the third sector)”没有出现之前，理论上只能由政府直接提供。然而，政府存在着失灵现象。韦斯布罗德(B·Weisbrod)提出了发挥第三部门的功能以弥补政府失灵的理论构想^[6]。在他看来，个人由于各种原因导致需求不同，而政府提供的任何商品的数量和质量都是由政治决策过程决定的。由于“中间投票人模型”，其结果往往反映了“中位选民”(median voter)的意志。如此一来，政府在提供公共物品问题上就存在着限制，而第三部门的补充也就十分必要了。第三方管理理论揭示了“政府失灵”仍存在一些没有解释清楚的问题，但是同样肯定了第三部门在公共物品、公共事业以及社会管理方面的参与具有重要意义。

非营利公益组织结合了非营利组织(Non-Profit Organization, NPO)与公益组织的双重特点，涉及艺术、慈善、教育、政治、宗教、学术、环保等多个领域，具有非政府性、非营利性的特点，是以社会公益事业为主要追求目标的社会组织。那么非营利公益组织能为基层政府职能转变带来什么呢？

2.3.1. 非营利公益组织能承接基层政府的部分职能

非营利组织能起到进一步完善社会保障尤其是社会救济(Social Relief)⁴方面。其关注点在于扶老助残、扶弱济贫，具体包括了无劳动能力、无生活来源的或者“失能⁵”的人，主要包括孤儿、残疾人以及没有参加社会保险且无子女的老人。也包括了有收入来源，但生活水平低于法定最低标准的人和有劳动能力、有收入来源，但由于意外的自然灾害或社会灾害，而使生活一时无法维持的人。

由于社会救济接受对象本身的特点，因此受助前提不以接受者预先支付一定费用，那么资金也就只能全部由财政拨款或由社会捐助。这就为政府成为第三方管理理论中提到的“资金和指导的提供者”、非营利性公益组织成为“服务的递送者”并具体落实政府职能甚至与政府合作共同发挥救济功能提供了前提条件与现实可能。

受益人的选择性，即只有经过一定形式的经济情况调查被证明符合救济条件的个人或家庭才能得到救济。这进一步突出了政府在发挥救济功能中的地位，也为非营利公益组织“精准”提供救济提供必要的依据与保障。

2.3.2. 非营利公益组织能与社区结合进行社会管理

非营利公益组织在实际工作中可以与社区居委会承接作为基层政府派出行政组织的街道的具体职能。例如在社区中关爱老幼与失能人、开展公益活动等方面与社区居委会合作，满足社区居民多元化服务的需求。这不仅有利于基层社区建设，而且推动了社区居民的自我管理、社区服务的完善与提升，非营利性公益组织开办的老年公寓、托儿所等组织已经在社区广泛存在，直接解决公众的现实问题，化解社会

⁴社会救济也称社会救助，是指国家和社会对因各种原因无法维持最低生活水平的公民给予无偿救助的一项社会保障制度。社会救济是基础的、最低层次的社会保障，其目的是保障公民享有最低生活水平，给付标准低于社会保险。经费来源主要是政府财政支出和社会捐赠。

⁵由于意外伤害或疾病导致身体或精神上的损伤，造成某人部份或全部的工作能力因此受限，无法执行与其所受教育、训练、经验相当的本行行业或任何其他行业的工作，也可泛指失去生活能力的人。

问题与社会矛盾，有利于发挥多元主体参与社会管理的作用。

3. 案例——中益老龄事业发展中心[7]

3.1. 中益老龄事业发展中心简介

中益老龄事业发展中心(ZhongYi Ageing Development Center 缩写: ZYAC)成立于2011年,其中心简介中提到自身性质是非营利性社会公益组织。国家民政部是其登记管理机关以及业务主管单位,登记住所位于北京。以“构建和谐社会为目标,以发展老龄事业为重点,开展多种形式的‘敬老养老助老’社会公益活动,促进我国老龄公益事业的健康发展”为宗旨。

3.2. 中益老龄事业发展中心的组织机构

该中心借鉴企业式管理,由理事会负责具体运作,设监事会负责监督,理事会下设主任,统筹管理各个分部门(办公室、事业部、宣传教育部、财务部)工作,并对理事会负责。旗下有6个理事单位⁶(见图1)。一个有趣的现象是其14名中心顾问成员大多有“军政背景”,除一位国家行政学院副院长以外,有5名少将,4名中将以及4名上将。

3.3. 中益老龄事业发展中心的运行模式

3.3.1. 中益老龄事业发展中心的工作内容

中益老龄事业发展中心的工作重点在于老龄公益事业,其开展的相关活动也是围绕着这一基本点与社区结合展开的:一是加强宣传。如建立老龄公益事业信息传播平台在若干城市社区开展“敬老养老助老”公益宣传活动,宣传为老服务理念;二是增强相关理论水平如开展与老龄问题相关的理论研究和学术交流活动、开展与老龄相关的国际合作与业务交流等;三是开发老龄事业的项目与产品。包括1)承接政府部门职能转移或委托办理的为老服务项目;2)在若干城市社区建立“怡老之家”等老年服务场所;3)依据国内地理分布情况,建设一批集休闲、农业、生态、观光旅游为一体的新型老年公寓;4)利用现代

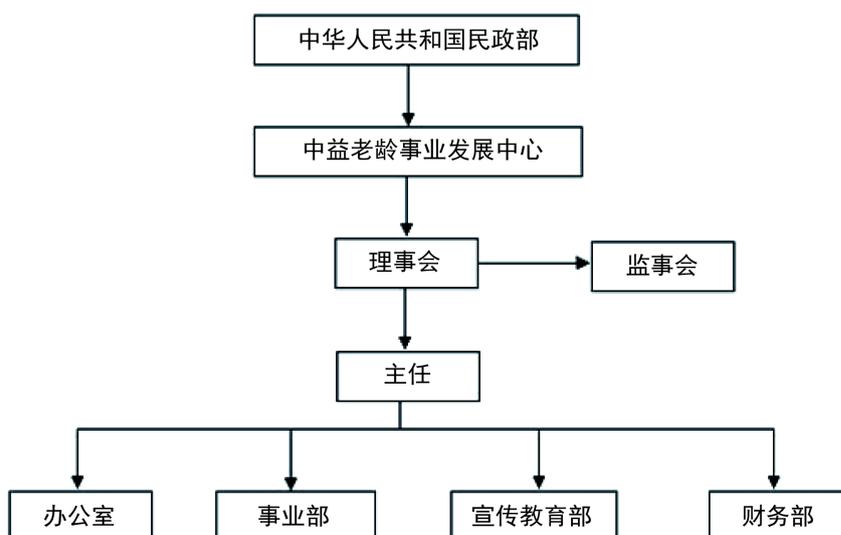


Figure 1. The organizational structure of Zhongyi Ageing Development Center (ZYAC)

图 1. 中益老龄事业发展中心的组织架构

⁶理事单位:融众资本投资集团有限公司、海南海顺实业开发有限公司、海南陵水荣晟农业开发有限公司、北京笑春风投资有限公司、黑龙江增汇集团股份有限公司、五大连池五连发矿泉水饮品开发有限公司。

科技成果，开发、推广为老服务产品；5)支持社会组织和志愿者开展为老服务工作、面向社会开展各种为老公益活动等等。

3.3.2. 中益老龄事业发展中心的运行机制与工作成果

就中益老龄事业发展中心的运行机制而言，推动老龄事业发展是目的，而在推动这一目的领域中形成了一种“依靠政府、依赖企业资金、自主与合作开发项目”的模式或轨道。即在推动老龄事业的过程中，政府提供的是“平台”，企业提供的是项目运行的根本动力(通过吸纳企业捐款，与企业合办项目，项目公开招标等形式落实物质条件)，而中益老龄事业发展中心提供的是操作层上具体的管理“智慧”。

从其工作成果上看，理论与宣传层：截至2016年6月8日，其网站上转发了96条政策法规，刊载了202篇相关理论文章，发布了1175篇公益资讯；接受或争取政府委托，开展老龄问题的理论研究和学术交流，为政府提供决策咨询服务。实践层：其配合政府及相关部门，在若干城市社区建立“敬老爱老助老”公益宣传栏、在若干城市社区建立“怡老之家”等老年服务场所；开发“康保”健康随身管家项目(针对患有心血管疾病老人推出的具有健康检测功能的3G智能手机)；根据国内地理分布情况，建设一批候鸟式国际养老公寓；建设与社会公益组织合作的为老公益事业等。

3.3.3. 中益老龄事业发展中心的财务情况

根据中益老龄事业发展中心发布的2014年财务情况的报告中可得，截止2014年12月31日中心签订捐赠协议3份，到账率为100%。总收入231.1万元。捐赠收入总额230万元占主体，以利息收入为代表的其他收入为1.1万元，占总收入的0.4%；费用支出总额163.8万元。业务活动支出62.07万元，占支出总额的37.89%。其中：“中益云端数据科技管理平台项目”支出15.19万元，“中益怡老之家项目”支出14.71万元，“新型老龄公寓项目”21.58万元，对“千阳县老人健康体检与健康项目”的资助支出10.59万元。管理费用(以工资及福利支出为主)支出101.73万元，占总费用支出的62.11%。年底期末净资产1332.08万元，其中限定性资产1020万元，非限定性资产312.08万元。比去年增加67.31万元，增长率为5.32%。可以说，企业的捐赠仍是其主要资金来源，但是还是能看出其吸纳资金的数额仍然十分有限。

4. 案例分析——非营利性公益组织在基层政府职能转变中的作用

4.1. 易获得活动的合法性前提

由于中益老龄事业发展中心具有“官方”身份，社会资本雄厚，更主要的是其在理论与学术活动中为政府“出谋划策”，在实践中配合政府尤其是基层政府职能的落实，具体表现则是根据相关“精神”承接或开发项目。而项目的本身最终是要“落户”或者植根“社区”的，贴近民生，贴近社区居民尤其是老年人的生活实际，更易获得公众的信赖与支持，从而一方面把政府要办的事儿办了，另一方面也搭建了在基层政府与公众之间“沟通对话”的桥梁。加之我国现行的制度下，非营利组织的建立多少离不开点“经济实力”——企业支持与“官方背景”——登记与业务主管单位。易获得民众认可、官方信赖，发挥政府与公民个人间的纽带作用，成为了以中益老龄事业为代表的非营利公益组织的天然优势。

4.2. 克服政府失灵的各种限制

政府提供的服务和公共物品总是普遍统一的，老年事业中，对于老年群体与其他群体或者老年群体中的需要是不尽相同的。而政府出于“公平性”的考量往往遵循多数原则，造成了“众口难调”的局面。而虽然在市场中经营的企业，对科技与创新的反应最为敏感和迅速，但其以营利为目的的特性导致了难以直接从事“公益性”活动。而此时，非营利公益组织能够解决这个问题。中益老龄事业发展中心在政

府的指导下,与中国联通合作开发了“康保”健康随身管家项目,我国多地也进行了“落户”,是采用科技手段(“云+端”技术)来满足老年人多样化的需求,同时也回应了老年群体中的少数人;此外,克服了在短暂任期的限制下,政府官员仅倾向于关注短期问题和结果的局限性,中益老龄事业发展中心的项目不随政府官员的任期改变,有利于解决长期的社会问题;同时,正由于其在理论上的不断探索,其相关成果以及观点有利于为政府提供政策决策需要的信息。总之,克服了政府在种类上、数量上、时限上、知识上等诸多限制。

4.3. 提供必要的公共服务、参与社会管理, 解决实际问题

中益老龄事业发展中心直接提供公共服务,减少了基层政府提供公共服务的交易成本,基层政府更多的处于一个宏观管理的地位,有利于其有更多的时间以及精力进一步判断并把控局势、做出选择、发挥作用。而中益老龄事业发展中心这样的非营利性公益组织以其具有弹性的特点,在小范围内开展服务,满足人们的需求,一方面具体落实了政府职能,另一方面以其独有的形式参与社会管理:实际运行中,社区居委会进一步承担了街道的职能,而以中益老龄事业发展中心为代表的非营利公益组织在具体发挥其作用的时候,往往落户于社区,与居委会或与当地的社会组织结合开展项目:在若干城市社区建立“怡老之家”等老年服务场所、建设一批候鸟式国际养老公寓、建设与社会公益组织合作的为老公益事业等等,离不开社区居委会、与其他社会组织的公共参与,这不仅有利于结合当地情况的条件下参与社会管理,而且在解决实际问题的同时推动政府、市场、社会的互动。

5. 结语

中益老龄事业发展中心在老龄事业上为公众提供服务,减轻政府压力的同时帮助政府更好地履行具体职能,推动了社会管理的发展。我们可以看到类似于中益老龄事业发展中心这样的非营利性公益组织在全国还有很多,在不同的领域处理着各种各样的具体问题。对于政府尤其是基层政府而言,给予非营利性公益组织必要的处理权或者与其发展一种健康的互动关系既是“还权”于社会领域的举措,又进一步推动了政府职能的转变:有利于从以往的“我认为公众需要什么服务,就提供什么服务”转变为“公众需要什么服务,就引导提供什么服务”,进而有利于建设服务型政府。但是,我们也应该认识到,非营利性公益组织自身也有其局限性,因此政府在一定时期内也不可以完全“放手”不管。非营利性公益组织的发展离不开政府,需要政府支持才能发展,其资金来源较为单一,在公众认可方面同样需要政府提供支持。并且由于其在中国的发展还不是很成熟,缺乏一整套完善健全的制度,因此容易出现一系列诸如过度营利、慈善供给不足,业余性等“志愿失灵”(voluntary failure)问题。而这些“弱点”正好是政府组织的优势之所在。由于这两种组织存在着一定程度上的“互补性”(compensatory complementarity),基层政府与非营利公益组织之间应保持何种互动深度与程度,如何在降低成本、保证提供福利的同时,真正惠及民生,解决实际问题仍是值得进一步探讨的问题。

参考文献 (References)

- [1] 金东日. 论行政体制及其改革方向:以建设政府公信力为中心[J]. 山东社会科学, 2013(9): 47-51.
- [2] 郭道久. 社会组织与深化基层政府职能转变——以杭州“和事佬”协会为例[J]. 中国机构改革与管理, 2015(10): 6-10.
- [3] Salamon, L.M. (1981) Rethinking Public Management: Third-Party Government and the Changing Forms of Government Action. *Public Policy*, **29**, 255-275.
- [4] Hansmann, H. (1980) The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, **89**, 835-901.
- [5] 詹国彬. 第三部门的理论机理及其经营机制的特征[J]. 宁波大学学报(人文版), 2006(1): 50-54.

- [6] Weisbrod, B. (1974) Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in Three-Sector Economy. In: Phelpseds, E., Ed., *Altruism Morality and Economic Theory*, Russel Sage, New York.
- [7] 中益老龄事业发展中心官方网站. 中心介绍: 中心简介[EB/OL]. <http://zyac.mca.gov.cn/article/zxjs/zxjj>, 2016-06-08.

期刊投稿者将享受如下服务:

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击: <http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱: ass@hanspub.org