

The Study of Grassroots Non-Profit Organizations Development in China

—In the Perspective of the Relationship between the Non-Profit Organizations
and Government

Bingshui LI, Lichun CAO

Humanities and Social Sciences Faculty of North China Electric Power University, Baoding, China, 071003

Email: 1323225332@qq.com, 995610589@qq.com

Abstract: Grassroots non-profit organizations derive from civil society spontaneous behaviors and sense of responsibility, and the bottom-up grassroots civic organization rooted in the urban and rural communities, with no registration in the relevant civil affairs department, not-for-profit purposes and to provide the community with relevant areas of public services and coordination of related interest groups. They are different from the non-profit organizations which have registered in government, and they have difficulties to conquer. The reason is that, the non-profit organizations didn't deal with the relationship between the governments correctly. Correctly dealing with the relationship with the government, from the government perspective, it must conduct a census of the local non-profit organizations, reducing the threshold for registration approval and registration conditions, give grassroots non-profit organizations the right guidance, and carry cooperation project with grassroots non-profit organizations; from the grass-roots non-profit organizations perspective, they must foster the standardized development concept, clear tissue localization, insisted on the management system of legal norms and activities within the allowable range, and enhance their ability to improve the activities of social effects.

Keywords: Grassroots Non-Profit Organizations; Government; New Relationship; Cooperation Mode

我国草根非营利组织发展研究

——非营利组织与政府间关系的视角

李冰水, 曹立春

华北电力大学人文与社会科学学院, 保定, 中国, 071003

Email: 1323225332@qq.com, 995610589@qq.com

摘 要: 草根非营利组织是指源自民间自发行为和公民社会责任意识的, 由基层公民自下而上组织而成的, 扎根在城乡社区的, 没有在相关民政部门登记注册成立的, 不以营利为目的并旨在为社会提供相关领域的公共服务和协调相关群体利益的非营利组织。这类非营利组织不同于在民政管理部门登记注册成立的非营利组织, 从成立到发展都面临着诸多方面的困难。究其原因, 一个重要方面就是没有正确处理与政府间的关系。正确处理与政府间的关系, 从政府方面来说, 必须对于当地的草根非营利组织进行情况普查, 降低登记注册的审批门槛和登记条件, 对草根非营利组织进行正确的引导, 与草根非营利组织合作进行项目活动; 从草根非营利组织来说, 必须树立规范化发展的理念, 明确组织定位, 坚持在法律规范和管理体制允许范围内开展活动, 增强自身能力, 提高活动的社会效应。

关键词: 草根非营利组织; 政府; 新型关系; 合作模式

1 非营利组织与政府关系研究现状

1.1 西方非营利组织与政府关系研究现状

西方发达国家关于非营利组织与政府关系的理论研究开始于二十世纪七十年代。关于非营利组织与政府关系的理论主要存在两个研究方向, 即国家——社

会二元关系结构条件下的二者关系以及政府——非营利组织间关系模型的讨论。前者主要将政府与非营利组织视为两个独立主体,认为二者间存在相互制衡、相互对抗、共同生存发展、非营利组织参与政府事务以及二者合作发展等五种关系模式,在国家——社会二元结构下讨论非营利组织与政府的关系问题,在起点上便将二者分置于不同的领域,并以单纯的模式讨论来研究二者关系。

赛拉蒙在第三方政府理论中认为,政府在社会福利领域中应有“资金和指导的提供者”和“服务的提供者”这两种角色^[1]。在他所提出的“第三方政府理论”中,政府与第三方分享在公共基金支出和公共权威运用上的处理权。他认为非营利组织的供给不足、特殊主义、家长式作风以及业余主义的存在在非营利组织产生了“志愿失灵”的现象,这时,政府的介入则是对非营利部门的补充而非代替。

在此基础上,纪德伦、克莱默和赛拉蒙等人提出政府——非营利组织关系理论,他们认为,在所有的福利服务中,有两个关键要素:一是服务的资金筹集和授权(financing and authorizing of services),二是服务的实际提供(actual delivery),并基于此维度提出了政府与非营利部门关系的四种基本模式:1) 政府支配模式(Government-Dominant Model)。在这个模式中,政府在服务的资金筹措和服务提供中占据着支配性地位。政府既是主要的资金提供者,又是福利服务的主要提供者。政府通过税收制度来筹集资金,由政府雇员来提供需要的服务;2) 第三部门支配模式(Third-Sector-Dominant Model)。在这个模式中,志愿组织在资金筹措和服务提供中起着支配性的作用。第三部门支配模式和政府支配模式分别处于政府与非营利部门关系模式的两极;3) 双重模式(Dual Model)。它处于政府支配模式和第三部门支配模式之间。在这种混合模式中,政府和第三部门都大量参与到服务的资金筹措和服务提供过程当中,但都局限在各自界定的属于自己的领域。其最显著的特征都是存在两个相当大的、但相对自治的服务的资金筹措和提供体系;4) 合作模式(Collaborative Model)。在这种模式中,政府和第三部门共同开展公共服务,但它们不是分离地工作。非常典型的情形是由政府提供资金,由第三部门组织提供服务。合作模式包括两种方式:一是“合作的卖者”,非营利组织仅仅是作为政府项目管理的代理人出现,拥有较少的处理权或讨价还价的权力;另外一种是“合作的伙伴关系”模式,在这个模式中,非营利组织拥

有大量的自治和决策的权利,在项目管理上也更有发言权^[1]。

1.2 我国非营利组织与政府关系研究进展

在我国,关于非营利组织的理论研究尚未形成西方发达国家的成熟体系,并且我国的非营利组织研究起点都是基于西方国家的理论基础,而对于我国非营利组织与政府关系理论的研究更是少之又少。我国非营利组织发展环境不同于西方国家,在我国民政民间组织管理工作中在政府管理体制之内的非营利组织受政府影响程度较深,独立性相对较差。而我国非营利组织理论目前的研究重点都放在了非营利组织的产生发展根源、非营利组织的类型划分、非营利组织发展困境研究以及在某些具体领域,如社会慈善、环境保护、公益发展、扶贫开发等方面具体的非营利组织案例探究,对于我国本土非营利组织与政府关系的研究与实质性关系模型建议很少有涉及。田凯在其《政府与非营利组织的信任关系研究——一个社会学理性选择理论视角的分析》一文中所提出的政府与非营利组织的信任关系,也是基于对官办非营利组织,即政府民政工作管理体制内的四大种类的非营利组织间的信任关系。政府通过建立某种社会结构、创立严格的进入制度、惩罚和奖励机制,来监督和约束非营利组织的运行^[2],这种行为在某种程度上推动了我国主流非营利组织的发展。而关于草根非营利组织与政府间关系的理论研究仍很少有学者涉足。

2 我国草根非营利组织的发展及其与政府间关系存在的问题

2.1 草根非营利组织及其特点

草根非营利组织是指,源自民间自发行为和公民社会责任意识的,由基层公民自下而上组织而成的,扎根在城乡社区的,没有和相关民政部门登记注册成立的,不以营利为目的并旨在为社会提供相关领域的公共服务和协调相关群体利益的非营利组织。

1) 源自民间基层

草根非营利组织,顾名思义,它源自民间、成立于民间、服务于民间。这类非营利组织大多数组织宗旨或组织使命单一,组织活动也集中在固定的社会领域。多数组织的成立是由若干基层民众为同一公益目的建立而成。组织领导者和组织成员均利用业余时间开展组织活动,并没有将组织作为个人发展的主业,这同时形成了草根非营利组织成员的业余性。

2) 组织使命明确单一

草根非营利组织源自基层民众的社会责任意识的觉醒,许多组织的成立往往源自偶然的一次或数次的扶贫活动,或是组织领导者个人的公益或慈善意识。而组织的成员也是因为同样单纯的志愿意识而聚在一起开展活动。因此这类非营利组织组织宗旨或组织使命比较单一明确,各种活动的开展、组织成员的招纳、活动资源的筹集都是为了某一单一的公益目的。

3) 灵活性针对性强

不同于大型的非营利组织,草根非营利组织以小型规模的组织开展一对一的组织活动,针对固定的活动帮扶对象进行长期的活动资助,或针对某一固定领域内的固定对象展开长期的活动,直至对象的境况有所改善,再进行针对下一对象的活动。这样的小型组织结构活动灵活,但针对固定的对象活动的效用却能达到最大。

2.2 草根非营利组织发展困境

1) 合法地位困境

对于我国民间组织登记注册成立的条件在民政管理工作中都有明确的规定,双重管理体制之下的草根非营利组织很少能够达到国家法律规定的既定人数规模和资金规模,也很难找到登记注册所必要的业务主管机关。关于业务主管机关缺失的困境虽然并非草根非营利组织单方的原因,但这一必要条件的缺少,加之组织客观情况的影响,草根非营利组织至今没有能够取得合法地位,这一困境成为制约草根非营利组织发展的最根本因素。

2) 社会公信力困境

由于无法获得合法地位,草根非营利组织的社会公信力自然就受到了负面影响。而由于草根非营利组织的自身特点经常性活动在一定地域范围内,但一旦涉及资金的筹集、成员的招募或者合作的联系等方面,往往由于没有合法地位而难以取得信任,从而使组织的发展受到一定的限制。而社会公信力对于非营利组织来说是其在各自主导领域发展的关键性因素,公信力的缺失也就成为了制约草根非营利组织发展壮大的一大负面因素。

3) 资金困境

草根非营利组织本身就没有取得合法资格,更无法取得政府的财政支持。虽然是非营利组织,但组织项目的运作、管理、营销等等诸多方面都离不开资金的支持。草根非营利组织的资金来源只能是依靠组织

成员的自愿贡献,公益活动的募捐等部分资金来开展下一步的活动,并且多数的小型草根非营利组织的成员都是利用个人的业余时间参加组织活动,不需要正式非营利组织中派发给组织员工的薪资,在一定程度上减少了草根非营利组织的财务支出。但这仍不能解决草根非营利组织现在面临的资金来源匮乏的局面。

4) 人力资源困境

草根非营利组织的人力资源困境主要体现在专业领导和志愿者的缺乏。草根非盈利组织的主要领导人都是社会责任意识较强的公民,组织内部人员的招募也通常基于主要发起人的社会人际网络,不仅缺乏非营利组织专业素养,也缺少专业的训练和组织领导应当具备的资质。这一方面的缺陷也同样制约着草根非营利组织人力资源的优化发展,专业化专职化程度低,发起人缺乏必要的领导能力,对于组织的长期发展是较大的隐患。

2.3 我国草根非营利组织与政府间关系存在的问题

现今我国民间组织管理工作的工作重点主要放在已经登记成立的社会团体、民办非企业单位、基金会以及境外基金会代表机构等四大类型的非营利组织上,对于草根非营利组织,多数的地方民政部门还将其作为没有取得合法地位的非营利组织来看待,对于个别违规违法的草根非营利组织予以警告取缔。由于工作重心和工作范围及能力的限制,对于民间基层目前所存在的草根非营利组织的数量、规模、活动领域等都没有进行基本的了解,也没有掌握各地方草根非营利组织的发展概况。在这样的情况下,草根非营利组织在要克服自身发展困境的同时,与地方民政部门也没用应有的联系与互动,并且多数草根非营利组织由于困境的限制,在了解到民间组织登记成立的条件和程序之后,也没有到当地主管部门与政府部门进行沟通协调,为自身发展寻求帮助。

在这种情况下,政府与草根非营利组织双方对彼此没有基本的了解,更没有合作互动行为的产生。对于草根非营利组织这一新生力量的发展来说只会带来负面的影响。而地方政府民政部门表示,民政工作中对于民间组织管理工作的工作量以及工作任务比较大,地方上可以到政府部门的登记注册、成立的非营利组织就有很多,并且每个非营利组织还要有相关的业务主管部门,能够保证这类非营利组织的日常管理和监管是工作重点。而对于地方上草根非营利组织

发挥的积极作用和发展,民政管理部门也有一定程度的了解,但由于管理体制和工作任务重点以及工作人员数量等因素限制了政府在民间组织管理中对于草根非营利组织的重视,这同样影响到这类新兴非营利组织与政府的关系发展。

3 正确处理草根非营利组织与政府间关系的对策

3.1 政府方面

对于新近兴起的草根非营利组织,地方民政管理部门应当正确区分管理体制内的非营利组织与草根非营利组织的不同,建立不同的管理标准和运行规则,来规范草根非营利组织的发展。

首先,地方民政管理部门应当对于当地的草根非营利组织进行情况普查。尽管人员和工作量限制而不能如同人口普查一样逐个调查当地的草根非营利组织,并且草根非营利组织存在的数量庞大和人员分散,但为了了解其发展情况,这样的普查是必须的。地方民政管理部门可以通过地方民政网站或地方民生论坛等开设草根非营利组织信息登记发布板块,号召能够在社会范围内发挥积极作用的草根非营利组织登陆组织信息,发布招募信息和活动信息,通过政府部门人员的审核和管理网站板块来对地方草根非营利组织情况的初步了解。同时也可以通过草根非营利组织的信息发布,掌握地方民政工作的盲点,例如通过扶贫开发领域内的草根非盈利组织的信息发布,从而获得当地偏远地区的扶贫状况,也为日常的民政工作开辟新的工作领域。

其二,降低登记注册的审批门槛和登记条件。政府管理部门要树立规范引导者的角色意识,对于小型的草根非营利组织的管理只规定找到相关的业务指导机关,来规范组织活动,将草根非营利组织的活动行为控制在法律范围内。而不再按照双重管理制度,将相关业务部门定位为“业务主管机关”。相应地,草根非营利组织的年检和评估规范规则的标准也要依据草根非营利组织的特点而相应做出调整,在组织成立初期 2~3 年内,允许草根非营利组织的绩效评估、人员管理、财务资金等方面可以不达到主流非营利组织的评估年检标准,在草根非营利组织成立 3 年以上之后逐步提升监督评估标准,引导其渐入正轨。

其三,对能够在领域内发挥积极作用的草根非营利组织进行正确的引导和规范。按照草根非营利组织

的活动领域初步划分业务指导机关,通过专业部门的活动指导进一步将草根非营利组织的活动规范在法律允许的范围之内,更好的发挥草根非营利组织的灵活性和针对性,使其在各自领域内有的放矢,逐步通过合法合理、合乎规范的活动以及经验积累逐步将草根非营利组织引入正规化非营利组织发展行列,在此情况下保持草根非营利组织的组织优势和特点,来进一步增强其规范性、合法性。

其四,充分利用草根非营利组织带来的信息资源,与草根非营利组织合作进行项目活动的开展。可以与成立时间长、组织能力相对成熟的草根非营利组织共同建立地方草根非营利组织信息库,成立地方民政工作在草根非营利组织促进发展方面的网站和民生论坛,通过地方电台、电视台、报纸等媒介介绍规范化发展的草根非营利组织,为草根非营利组织在其活动领域内逐步建立社会公信力。而政府与草根非营利组织共办活动或者通过对优秀草根非营利组织的奖励和宣传,使草根非营利组织为地方民众所接受,以便更好的开展今后的民政和民间组织管理工作。

3.2 草根非营利组织方面

首先,草根非营利组织要树立规范化发展的理念。虽然多数组织在成立之初完全出于发起者的个人社会责任意识,组织规模小,缺少专业人员和固定资金来源。而在不断的发展过程中,组织领导者和组织成员要意识到,组织的规范发展不仅仅是为达到政府部门的登记注册条件,更是为了组织自身可以获得更丰富的发展资源来实现组织宗旨,达成组织使命。因此,规范化发展对于草根非营利组织来说应当是百利而无害。

其次,草根非营利组织要明确组织定位,坚持在法律规范和管理体制允许范围内开展活动。虽然组织使命和宗旨是草根非营利组织生存发展的根本目的,但也要将组织的活动和项目控制在一定范围内,优化其积极方面,减少组织负面影响。只有在法律范围和管理体制的允许范围内活动才能真正发挥组织的积极作用。作为第三部门的新兴力量,草根非营利组织在充实组织能力规范发展的基础上,要以恰当的方式与政府进行信息资源的沟通 and 交流,促进非营利组织的合理发展。

其三,草根非营利组织要增强自身能力,提高活动的社会效应,不仅为组织自身公信力的积累和合法性的积累作基础,也要时刻将组织宗旨放在活动开展

的首位。更强的综合能力能够使组织开展的活动更多更好地为社会提供公共服务或公共产品，与此同时，也为组织规范化发展奠定一定的基础。

4 小结

草根非营利组织作为我国第三部门的新生力量，在弥补政府与市场不足的方面正在日益发挥着重要的作用。但正如其类型所指，草根非营利组织源自公民的社会责任意识觉醒而自发建立，从其产生到发展壮大就存在多重困难和阻碍。如果草根非营利组织能够明确组织自身情况，准确定位组织角色，正确处理与政府市场的关系，尤其是与民政管理部门的关系问题。在达成组织宗旨与使命的目标引导下，不断通过各种服务业务范围内的活动项目的成功运作而累积其社会公信力，将高度的公信力逐步转化为其能够达到政府民政管理工作中民间组织成立标准的合法性条件。虽然这一转化对于新兴的草根非营利组织来说仍需较长的周期，但作为能够获得更为充分的社会资源和充足的项目资金的条件和组织发展壮大的必备条件，在我国整个非营利组织以及非营利组织管理的不断发展改革的背景下，通过项目的“合理性”来累积成为正式组织的“合法性”这一重要途径，草根非营利组织将作为一种中国公民社会的新形式而逐步在我国第三部门的发展中不断发挥其重要作用^[3-10]。

References (参考文献)

- [1] Tian Kai. Non-conforming constraints and Organizations operation—Charitable organizations and Chinese government relations case studies [M]. Beijing: Commercial Press, 2004: 18, 21-23(Ch).
田凯. 非协调约束与组织运作——中国慈善组织与政府关系个案研究[M]. 北京: 商务印书馆出版社, 2004: 18, 21-23.
- [2] Tian Kai. The study of trustful relationship between the non-profit organizations and government—A sociological analysis of rational choice theory perspective [J]. Academic Study, 2005, 48(1): 90(Ch).
田凯. 政府与非营利组织的信任关系研究——一个社会学理性选择理论视角的分析[J]. 学术研究, 2005, 48(1): 90.
- [3] Cai Ning, & Tian Xueying. Research improvement of foreign non-profit organizations theories [J]. Journal of Chongqing University, 2007, 13(2): 38-42(Ch).
蔡宁, 田雪莹. 国外非营利组织理论的研究进展[J]. 重庆大学学报, 2007, 13(2): 38-42.
- [4] Wang Ming. Introduction to non-profit organizations management [M]. Beijing: China Renmin University Press, 2010: 10-11(Ch).
王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 10-11.
- [5] Guo Guoqing. Modern non-profit organization research [M]. Beijing: Capital Normal University Press, 2001(Ch).
郭国庆. 现代非营利组织研究[M]. 北京: 首都师范大学出版社, 2001.
- [6] Ren Huiying. The study of China's non-profit organizations and government studies of the relationship—Based on the China Youth Development Foundation for the case [J]. Shandong Social Science, 2005, 10: 129-131(Ch).
任慧颖. 对中国非营利组织与政府关系的研究探讨——以中国青年发展基金会为个案[J]. 山东社会科学, 2005, 10: 129-131.
- [7] Liu Jun. Non-profit organizations and government relations development trends in China [J]. Political Civilization Research, 2007, 11: 33-35(Ch).
刘俊. 我国非营利组织与政府关系的发展趋势[J]. 政治文明研究, 2007, 11: 33-35.
- [8] Deng Guosheng. Assessment of non-profit organization [M]. Beijing: Social Sciences Academic Press, 2001(Ch).
邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.
- [9] Guo Xiacong, & Wen Mingchao. Cooperation in competition: A new relationship between non-profit organizations and government [J]. Journal of Public Administration, 2004, 1(1): 57-63(Ch).
郭小聪, 文明超. 合作中的竞争: 非营利组织与政府的新型关系[J]. 公共管理学报, 2004, 1(1): 57-63.
- [10] Wen Xuwu. Nonprofit governance comparative institutional analysis [J]. Commercial Times, 2008, 27(4): 55-56(Ch).
文绪武. 非营利组织治理的比较制度分析[J]. 商业时代, 2008, 27(4): 55-56.