

非营利组织介入福利治理的理论思考及路径重塑

吴限红

(山东大学 哲学与社会发展学院 山东 济南 250100)

[摘要] 福利国家之后的福利改革突破了传统的二元供给范式,向福利主体多元化的格局转变,非营利组织作为重要的供给主体被推崇,福利多元主义为非营利组织参与福利治理提供了理论依据,但是在应用过程中需要厘清分权的难题、范式的迷雾以及社会领域的假定几个问题。我国非营利组织参与福利治理需要坚持政府主导原则、互动原则、组织建设与能力建设原则等,构建与我国情境相适应的福利多元化参与。

[关键词] 福利多元主义; 非营利组织; 福利供给

[中图分类号] C913.7 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1003-4145(2015)01-0090-05

DOI:10.14112/j.cnki.37-1053/c.2015.01.013

福利多元主义为福利国家改革提供了新思路,非营利组织参与福利治理成为一种新的趋势,福利多元主义在理论上为政府范式向社会范式的转变提供了理论基础,也为我国非营利组织嵌入福利结构提供了可借鉴选择。但是理解福利多元主义需要厘清几个核心问题,以免陷入理论的误区,非营利组织参与我国福利治理需要考量我国的具体社会背景、考量非营利组织的特质、考量地方社区情境而采取适当的措施。

一、福利治理的二元难题

福利国家改革的本质属性在于解决资源的有效配置问题,提供服务的主体是谁,各方主体在服务中的界域以及服务的关系如何,基于这些问题,形成了二元争论,市场范式、国家范式的交替变迁映射了服务提供主体的发展路径轨迹,同时,突破二元困境的混合模式在理论上为第三部门嵌入福利治理提供了合理性基础。

(一) 谁是服务提供主体——制度型的普遍主义与补缺型的选择主义

在福利国家中,围绕“市场和谁应该在福利服务中扮演主力军的角色”,基于普遍主义和选择主义的视角,形成了两种截然相反的福利制度类型:制度型和补缺型。普遍主义主张国家在福利供给中具有不可推卸的责任,国家有责任为全体公民提供普遍化的福利,将普遍的福利看做是公民权进化的顶峰,将国家的普遍福利视为社会结构和合法功能的不可或缺部分,引进市场不仅是无效的而且和道德原则也是不符的;选择主义将市场和家庭视为福利提供的最主要主体,认为国家在福利中的地位是次要的,只有当家庭和市场失灵的时候,才由国家出面干预介入社会福利,起到补缺的作用。

在福利国家出现危机之后,由谁来提供公共物品成为改革的重要方面。非营利组织在制度型福利中起到的作用是微不足道的,但在补缺型福利中的作用却不可小觑,显然,福利国家政策中福利供给二选一的模式过于简单化,无法走出福利危机的牢笼。埃丽诺·奥斯特罗姆认为,市场理论和国家理论都是从外部代理人的角度来解决公共物品的问题,但是,从博弈论的角度审视,在政府和市场之外还存在另外一种制度选择的可能性,即通过增加人们自主组织的可能性,增强公民的自主组织的能力,在没有外部强制的情况下通过自主组织解决公共物品的能力。^①尽管非营利组织提供公共物品必须充分考虑情境、条件等因素,效率不必然是高效的,但是却为第三部门参与福利治理提供了可能性,为解决二元困境提供了新的视角。

(二) 法定服务与志愿服务——替代还是补充

围绕着“一个国家中法定服务与志愿服务之间的关系如何”这样一个问题,产生了两种对立的理论,即

收稿日期:2014-09-05

作者简介:吴限红(1984—),女,山东大学哲学与社会发展学院博士研究生,主要研究方向为社会保障。

基金项目:本文系教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“宗教与社会服务研究”(项目编号:12JJD730002)的阶段性成果。

^①埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海译文出版社2000年版,第51页。

替代理论和补充理论。这两种理论的本质要义在于志愿服务的增加是否会挤出法定服务。

替代理论认为国家公共部门提供的法定服务的增加限制了其它部门(如私人公司和志愿组织)的发展,潜在的假设是福利国家的服务挤出了志愿部门和私人部门的服务,由此非正式社会网络被弱化;国家力量侵入了公民社会,破坏了社会团结的基础。支持者在基于瑞典福利领域和民主领域的研究基础上,发现瑞典的第三部门很不发达,或者瑞典被质疑是否存在第三部门,原因是国家广覆盖的社会福利侵蚀了第三部门的成长空间。替代理论暗含了国家服务和志愿服务的反比关系,国家对公共物品支出的增加会导致志愿部门贡献的减小,反之如果在某个福利领域或者福利项目中,第三部门作为主要提供主体来提供服务,国家则会逐渐退出该领域。这种基于零和假设逻辑基础之上的理论遭到了批判,反对者认为一个强大的国家和一个有活力的志愿部门同时提供服务在逻辑上是可以成立的,在现实中,德国和法国具有高度发达的第三部门参与提供社会服务,但是国家仍然在福利领域保持着大规模的支出。

补充理论认为每一个组织都有其特定的特点,适合在特定的领域承担特定的功能,在结构中符合匹配原则,不同的服务提供主体提供不同种类的服务,由此构成社会服务的总和,一方服务主体的壮大和服务增加不会影响另一方服务的结构和数量,但是会引起服务总量的增加。法定部门和第三部门在社会福利中的功效是不同的,法定部门适合提供统一化的服务,因为专业化的服务需要一定的技能含量并且时效性很高。而志愿部门的成员虽然为利他主义动机所驱使,但在时间上受到限制,他们的时间必须要以贡献家庭和职业为第一要素,对于时效性要求很高的服务则没有能力提供长时间的连续的服务。^①

替代理论和补充理论争论的焦点本质上是第三部门在福利供给中的必要性与合理性问题,如果第三部门的作用在于替代,挤出了国家法定服务,通过发展第三部门提供服务解决福利国家的问题则是不合理的;如果第三部门的功能在于补充,超越了零和博弈的陷阱,促使福利总量的增加而不是保持不变,那么,第三部门参与福利治理的合理性则得到了理性认可。

二、福利多元主义

福利国家经历了三十年的发展,从摇篮到坟墓的全面社会福利遭遇到了前所未有的挑战,公共哲学从凯恩斯公共政策导向向新自由主义转变,声讨凯恩斯福利国家,强调国家重视非营利部门的作用,政府将之前的公共责任下放给市场、非营利组织和个人。新兴的意识形态强调个人自由和国家对经济的较小干预,压缩政府职能,在新自由主义的影响下,福利国家开始重新思考国家在社会福利中的疆域,开始强调公民责任和社会福利供给的多重渠道。国家开始加速福利的市场化,实施福利的去国家化和去机构化,从而摆脱国家的直接福利供给责任。

福利多元主义为福利治理提供了新的思路,论证了第三部门参与福利治理的合理性,为第三部门参与福利供给提供了理论依据。Hatch 和 Mcroft 认为福利多元表达了这样一个事实:社会和医疗服务可以通过四个部门取得,即法定的部门、志愿部门、商业部门和非正式部门,更规范而言,福利多元主义暗含着国家角色的缩减,国家不是唯一的福利服务的供给渠道。^②

福利多元主义的两个核心概念是“分权”和“参与”,二者都暗含了反对集权、反对官僚、反对专业。“分权”被视为减少中央国家的权利,并且分权是成功参与的先决条件,成功的参与包括参与到服务传输和决策制定中。但在福利多元主义看来,分权并不是简单地从中央政府到地方政府的转变,而意味着地方政府也一样需要分权。地方政府分权要求由地方转移给社区,由公共部门转移给私人部门。需要建立一个“补丁系统”,社会工作者通过这个系统服务社区,清楚地了解社区居民的需求,更加重视志愿的和非正式的资源提供帮助。“参与”是指非政府组织和服务对象主动参与到福利服务的制度决策和服务输送,使资源得到合理配置。参与的场域集中于社区,以社区为导向的服务需要在相对小的区域内进行,这样,人们才能够感觉到可以影响政策和服务的运输。社区委员会的充分发育能够为参与提供机会,也鼓励服务对象直接参与到公共部门的决策制定中来。志愿部门的主要优势在于能提供广泛的参与机会,这一点非常重要,因为人们在影

^①Lena Dahlberg, *Interaction between Voluntary and Statutory Social Service Provision in Sweden: A Matter of Welfare Pluralism, Substitution or Complementarity?*, in *Social policy and administration*, Vol. 39(December 2005) pp. 745 - 746.

^②S. Hatch & I. Mcroft, *Components of Welfare: Voluntary Organizations, Social Services and Politics in Two Local Authorities*, London: Bedford Square Press, 1983, p. 2.

响他们生活的决策中有发言权往往会导致他们有更强的责任感。

三、福利多元主义的再思考

在福利国家出现危机之后,福利多元主义的出现无疑是福利治理领域的一线曙光,为国家福利提供了一条折中式的福利道路,但是,对福利多元主义的理解需要思考如下几个问题,以避免陷入理论上的误区。

(一) 理论范式的迷雾

如果将福利多元主义作为福利国家的对立面加以看待的话,则陷入了理论上的误区,多元合作提供服务比法定部门提供服务更有效是一个经验性的问题,任何理论范式的本质都是一个有待验证的假设。福利多元主义作为一种理论假设与范式,产生的社会背景是福利国家的失败,为了应对福利国家产生的问题,需要另辟蹊径寻找解决方法。

福利多元主义是在批判福利国家的基础上建立的,事实上,无论是凯恩斯主义还是自由主义都是批评福利国家的,只是各自的视角和着眼点有所不同。诚然,福利国家体系有其内在的局限性,但是回顾欧洲福利的发展历程,福利供给主体体现出一个动态的发展路径:战前以社会为主——战后以国家为主——70年代后国家和社会互动合作。福利模式的每一次变迁都离不开经济、政治、社会的变动,福利政策的改革体现的是情境适应性,也折射出国家与第三部门的关系在不断磋商中的持续动态调整。

无论是福利国家还是福利多元主义,都有第三部门参与服务的提供和传输,只是第三部门所承担的责任、提供服务的份额比例是有差别的。相对于福利国家,第三部门被福利多元主义赋予更重要的责任,用来平衡不同福利提供方的职责,第三部门从幕后走到了前台,由福利供给的补充角色转变为主要服务供给者之一。福利国家向福利多元主义的转变反映了民众提升社会福利的诉求与愿望,只是,福利多元主义在实践层次的应用需要时刻保持批判主义的警醒,用对待假设的态度对待多元主义理论,在经验层次有待于检验。客观地对待福利国家模式、理性地对待多元主义范式,以及厘清二者的关系,有助于更深刻地理解福利范式的转变以及构建与情景相适应的新范式。

(二) 分权的难题

私有化和分权是建立在三个理论假设基础之上的,吉尔伯特在分析了福利多元主义的发展趋势基础上,对其存在的三个理论假设进行了反击,由此证明这三个理论基础是不可靠的。除此之外,分权的难题还存在于地方政府与草根组织以及二者的互动中。

无疑,地方政府在处理地方区域内的问题上比中央部门更有经验,能够对微小单元的需求做出及时反映,但是地方政府很可能是狭隘性的和压制性的,很容易出现忽视少数群体的情况。此外集权和分权之间的张力呈现出紧张态势,分权首先要求有新形式非政府组织的创造,如基金会、地方层次的学校等等,在这些机构里地方服务使用者被选出在参与管理,代表性和责任性都是被质疑的焦点。此外,在社会包容和社区复兴策略影响下,小区成为治理的新的单元,社区治理则与政治文化界津津乐道的“全能领导神话”相抵触。在非政府组织参与社区发展过程中,由于不同的非政府组织所侧重的发展重心和介入发展的路径是不同的,非政府组织介入社会福利必须考察当地的社会环境、考量政府能力、考虑非政府组织的特点及发展模式。

非政府组织的参与需要相应的制度体系作支撑,并存在制度化的资源调动体系,体系构建的责任主体是谁,这需要产生一个权威的公共机构进行参与的制度安排。在福利国家体制下,政府充当权威的公用机构,福利多元主义要求政府在制定福利供给框架、保障资源分配公平、筹集资金等方面发挥作用,政府重建疆域之后,需要进行责任的分割,分割的界限并不是那么明晰,政府的责任疆域界限是哪里、尺度应该如何把握、互动格局如何,是很难一概而论的问题。Lena Dahlberg在对瑞典的调查中表明,福利多元主义在实践层次并没能很好地解释多方服务供给之间的互动关系,尽管志愿部门和法定部门提供相同的活动,安排了同样的服务,但是在地方层次,这些活动呈现出差异性,并且服务的使用者没有能力在不同的服务提供者之间做出选择。^①

(三) 社会领域的假定

福利多元化对国家、第三部门、市场三者之间的关系提出了更高的要求,强调政府、市场、第三部门之间

^①Lena Dahlberg, "Interaction between Voluntary and Statutory Social Service Provision in Sweden: A Matter of Welfare Pluralism, Substitution or Complementarity?", in *Social policy and administration*, Vol. 39(December 2005), pp. 745 - 758.

良性的协调与互动,通过力量和资源的整合形成一个自主自治的网络,通过管理联合体多方共同分担社会事务,要求寻找一个有效的平衡点达到多方的合作伙伴关系。而伙伴关系、合作、治理这些概念是建立在这样的假定基础之上的,即存在一个以对话为基础的、同质性的、沟通顺畅的社会领域,在这个领域里,非政府组织和社区、社区组织之间存在着天然的有机联系。通过吸纳非政府组织到社区,将服务从政府转移到私人手中,使服务对象广泛参与到服务的供给和传输中来。社会领域的假定是有问题的,在实践层次并没有得到支持。

在比德对印度的研究中,发现非政府组织和社区的关系并不是连续的,而是断裂的,通过责任外包给非政府组织和社区组织,政府对这种潜在服务趋势的考虑只是一种管理方式,公民参与和合作的高涨掩盖了政府在服务项目上的持续衰落,服务向非政府组织的转移虽然减轻了政府财政压力,公民也能享受到优质的服务,但是享受服务的空间趋向与日益萎缩,实质上是被剥夺了要求更多服务的权利。^①比德的研究结论显示,并不存在一个无障碍的沟通系统,因此,在实践层次的合作中需要依据情境采取适当的策略,而这些策略是相当有弹性的,针对具体问题考量其经济、政治、社会背景而采取适当的措施。

四、福利多元主义嵌入我国福利治理的实现路径

市场社会主义与福利国家主义都没有超越意识形态的牢笼,20世纪80年代掀起政府再造运动,要么期望通过市场解决资源的有效配置问题,要么力图通过第三部门解决分配公平问题。我国福利制度历史经历了几次大的转变:传统的以家庭为核心的福利制度;计划经济时期在政府主导下建立单位统包的福利体制;向市场经济过渡时期,推行福利社会化构建新型的社会保障制度。福利改革的本质在于解决有限的资源如何进行合理配置从而实现效用最大化。政府、市场和社会各方在福利体系中的角色如何界定、疆域如何分配,责任如何分担是福利理论争论的焦点问题,或建立国家主义,或倡导市场取向,或强调第三部门的首要作用,或坚持多方合作。依据我国的国情和社会福利发展现状,将福利多元主义嵌入我国福利结构之中,鼓励非政府组织参与福利治理,是完善中国福利体制的可借鉴选择。

(一) 政府主导原则——多元参与在政府主导下进行

20世纪90年代之后的改革曾经做出福利社会化的尝试,但是在实践中,政府的福利责任弱化后,非政府组织没能有效地承担政府卸下的责任,导致了福利水平没有按照改革的预期目标提升。原因主要在两方面:其一是欠缺非政府组织行动制度框架,其二是非政府组织发育不完全而国家未提供有效措施培育。

我国非政府组织参与福利治理离不开国家的主导作用,与西方社会不同,西方福利改革的社会取向一度要求国家功能的收缩,理想化的状态是“最小的政府”,即“管的最少的政府是最好的政府”。福利国家之后新自由主义刺激了志愿主义和参与性公民文化的复兴,提倡缩减政府职能,鞭打政府对项目的支持,将人类活动置于更“市场”的位置。需要注意的是,西方强调政府退位的社会背景是具备稳定的社会福利起点,具备比较完善的福利体制,在发育比较完善的公民社会中,政府、市场和社会无论是哪一方作为主力军承担社会福利,都具备一定的基础和实力。

我国的现实情况则是:社会福利供给和需求之间存在巨大缺口,非政府组织正处于成长阶段,必须要有一套比较完整的制度体系和制度化的资源调动体系,而这又需要有一个权威的公共机构来担当组织的责任。在相当长的一段时间里,我国社会福利体系既难以离开政府主导而自发形成公民福利社会,也难以发展替代政府福利功能的公用机构。^②这决定了非政府组织参与福利治理必须依靠国家的主导作用,首先,国家具有庞大的调动资源的能力,依靠国家社会组织体系,可为非政府组织资金来源的筹集与协调提供保障。其次,国家为非政府组织参与社会福利制定规则框架,维系和创造良性的发展条件,保障资源的公平分配。目前我国的社会保障体系处于残缺不全的待发展阶段,在一些基本的福利提供和福利服务上,如基础教育、公共卫生和基本医疗,需要按照福利性的机制运行,坚持底线公平的原则,强调政府在提供底线公共物品和公共福利中具有不可推卸的“底线责任”和“首要责任”,这些底线福利需要政府公共资金支付费用,实施再分配和收入转移,反对福利最小化也反对福利最大化,既避免福利依赖又满足弱势群体的需求。

(二) 互动原则——坚持第三部门与市场、国家的互动

^①比德《治理、公民社会与合作:一种边缘视角》,载何增科、包雅钧主编《公民社会与治理》,社会科学文献出版社2011年版,第13页。

^②关信平《论福利国家与福利社会》,载黄智雄、高鉴国主编《社会福利研究》第二辑,中国社会科学出版社2010年版,第7-14页。

互动原则本质上是一种伙伴关系,意指非营利组织在公共物品提供上,需要与政府、市场合作才能完成供给目标,实际上是一种福利供给的制度安排,促进非营利组织实现成本最小化。与国家的互动体现在制度支持上,良好的制度能够起到促进个人和组织间的合作、降低和减少交易成本、预防行为主体的机会主义行为、增加行为的可预见性和降低结果的不确定性等功能。^①

社会福利作为一种准公共物品,应该根据社会福利项目“消费的非排他性”程度的强弱来决定社会福利由谁作为主体进行提供,对于消费的非排他性比较弱的福利项目,由政府和非政府组织合作提供,使服务提供主体与服务的种类属性相匹配。在宏观层面,社会福利政策输出方面由国家承担,负责项目设计、资金筹措、政策制定、评估、监督管理等;在微观层面,对于直接的具体的公共服务提供,可以更多的由非政府组织承担。分离公共服务的所有权和经营权,将社会福利项目委托给非政府组织经营,非政府组织需要按照约定完成任务并且自负盈亏;政府作为服务购买者,通过引入竞争机制,使非政府组织通过竞标获得福利生产者资格。

我国非营利组织依靠的政府资金支持和社会捐赠是十分有限的,无法通过自身运营获得充足的资源,解决资源再生的问题。实践证明,通过组织自身市场化取向,承办社会企业或者营利性企业,或者与其他企业合作获取更多资源从而弥补资源不足是可行的。我国效仿西方模式,政府在服务外包中引入竞争购买机制,建立在契约基础上,承载着政府与合约方的权利义务约定,体现了对效率、投入、产出、竞争等价值,遵循的是合约代表的公共部门的价值运作。参与竞标的非营利组织必须在竞争的环境下展示其提供服务的能力与效率,由此政府选择能够提供质优价廉服务的主体。

企业对非营利组织的捐赠、支持与互动从经济学角度而言是追求一种长期的投资回报,与非营利组织合作可以满足企业对社会声望的需求,赢得消费者认同。我国非营利组织发展基础薄弱,不论是规模还是管理层次,都是有待于成长的,非营利组织与企业可以就双方共同关注的项目开展合作,通过互动促成组织目标的实现,达到双方对资源的各取所需。尽管目前的非营利组织在与企业合作方面多局限于资金支持,缺乏持续的互动,但仍然具有很大的潜力和空间。

(三) 组织建设与能力完善原则

第三部门提供了社会组织存在的独特方式,是建立在如下价值基础之上的:独立(组织自由)、利他(关心他人)和社区(集体主义行为)。以社区为基础的组织与众不同的地方就在于既关注参与也关注供给,既关注公民权也关注服务。与西方社会不同,我国 NGO 注册数量 40 万以上,但是全职人员在 20 人以上、每年支出超出 500 万的组织却非常少见。我国的非营利组织自身正处于成长阶段,发育不足,也缺乏外在完善的合理的制度支撑,由此造成了我国非营利组织缺乏自治、能力不强、管理不善等方面的不足。我国非营利组织的另一个明显的问题是公信力不足,缺乏透明的运作过程,很多时候不是组织自身运作不透明,而是缺乏向公众展示组织如何运作的机会和平台,在组织与公众之间没有实现很好的对接。

与外在制度变革相对应,组织内部建设显得迫在眉睫。非营利组织市场化是近年国外的发展趋势,也是组织建设与提升的有效途径,我国香港地区近年已经开始了市场化的试点与尝试,取得了较好的效果,为解决我国大陆非营利组织的问题提供了可借鉴的选择。市场化是相对于行政化而言的,有三个方面的要点:市场主体、市场要素、运行规则。受新管理主义合法化制度结构的影响,非营利组织越来越接纳市场的概念,从而调整组织策略,进行组织重构,在组织内部表现为三方面:服务商业化,在财政资源不足的压力下,将收费服务和免费服务相结合,按照服务对象的需求调整服务;组织结构商业化,办社会企业和营利企业,促进财务来源多元化;营销商业化,在竞争意识下增强市场与媒体功能,有计划地宣传组织形象,将系统的策略性的市场规划视为成功配方。在组织外部表现为:非营利组织的兼并重组,优化资源配置,实现规模小的组织与大组织的资源共享;与营利组织建立伙伴关系,商业机构不仅提供资金,其雇员还为非营利组织提供人力资源和志愿服务,并邀请商业人员参与董事会管理。总之,福利组织与商业组织的互动是组织企业化发展的结果,市场化在一定意义上解决了非政府组织资金依赖的问题,有利于非营利组织能力提升和实现去行政化。

(责任编辑:陆影)

^①埃莉诺·奥斯特罗姆《公共事物的治理之道》,余逊达等译,上海译文出版社 2000 年版,第 51 页。