

金融危机视角下的民间组织功能定位

罗新阳

摘要 民间组织作为联系政府与社会的重要桥梁和纽带,在公共治理中扮演着重要角色,在当前国际金融危机的背景下,民间组织正在担负其应有的使命,发挥其独特的职能。建立政府与民间组织的合作机制;营造民间组织发挥作用的空间环境;引导民间组织提升自身能力。

关键词 金融危机 民间组织 功能 路径

由美国次贷危机引发的金融危机席卷全球,这次金融危机影响范围之广、程度之深、破坏性之强是历史罕见的。国际金融危机也对我国经济社会发展形成了严重的冲击,直接导致我国经济增长明显下行、出口减少、产品滞销、企业资金困难、利润下降、少数企业倒闭、失业增加、劳资纠纷加剧、投资消费信心受到影晌等一系列问题,产生了严重的社会风险。在这种大背景下,单靠个别企业、个别行业,或某类组织是难以应对的。这就必须动员全社会的力量共同应对。既需要政府在宏观层面上出台有效的政策措施,也需要企业在微观层面上的具有可操作性的化解策略,还需要民间组织在中观层面上发挥积极作用。

政府和市场分别是公共领域和私人领域的主导力量,而民间组织则管理两个领域之间的部分。民间组织作为联系政府与社会的重要桥梁和纽带,在公共治理中扮演着重要角色,并已经成为社会主义市场经济建设的一支重要力量。在当前国际金融危机的背景下,民间组织正在担负其应有的使命,发挥其独特的职能。

一、金融危机下民间组织的功能

民间组织是介于国家(政府)与家庭之间的群众组织,也称中间组织,它是一种合法的、非政府的、非营利的社会组织,具有一定志愿性,实行自主管理,致力于解决多种社会问题和提供各种社会服务。美国约翰霍金大学的塞拉蒙教授把非营利组织概括为六个基本特征:(1)“正规性”,即具有正式注册登记的合法身份;(2)“民间性”即在组织机构中与政府分离;(3)“非营利性”,即不得为其拥有者谋利;(4)“自治性”,即能够控制自己的活动;(5)“志愿性”,即活

动与管理中有显著的自愿参与的成份;(6)“公益性”,即服务于某些公共目的。^①塞拉蒙概括的非营利组织的这些特征,也是民间组织的基本特征。

市场经济发展的理论和实践都已证明,各类民间组织是市场机制运行的最重要主体之一,而民间组织在服务于市场经济过程中,具有独立性、客观性、公正性、灵活性等基本特点,能够发挥政府和企业不可替代的作用。特别是在社会变革、矛盾凸显的关键时期,作用更为显著。

(一)决策咨询功能。

民间组织作为一种自愿结合的有组织的力量,在利益表达方面与个人相比显然具有不可替代的优越性。民间组织一般是从公共利益的角度出发,能够介入社会各种领域,反映社会利益需求。由于其民间性、志愿性、独立性和非营利性等特点,更加便于倾听与反映社会群体的利益需求,防止利益表达和利益整合出现失真或变形的情况,能够节省利益表达与综合的行为成本。

民间组织是架设在政府和民间之间的桥梁,是联系双方的纽带。民间组织可以将政府的政策、制度等信息传递给其会员、服务对象,也可以将他们的需求、愿望向政府反映,实现信息互通。因此,民间组织可以更好地帮助政府发现社会中存在的不易被发现的问题。例如,美国著名的兰德公司,其业务不仅仅局限于国内,世界上许多国家及跨国公司都向该公司订货,要求提供信息及经济、管理、政治、军事等方面的服务。

面对金融危机所带来的挑战,民间组织应及时掌握行业动态和发展趋势,积极向地方政府及有关部门提出行业发展和应对危机的意见与建议,为政

府提供详实、科学、可行的决策依据,争取更多的支持与配合;为企业经营管理提供技术指导,为社会公众坚定信心、振奋精神提供有力的舆论支持。

(二)服务帮扶功能。

在经济领域,民间组织的服务作用主要体现为加快交易进程、节约社会劳动、降低交易成本、提高资源配置和管理决策的效率,从而推进市场经济有序、高效地发展。在金融危机的背景下,企业遇到的最普遍难题是资金问题和销售问题。民间组织服务帮扶可以从以下两个方面入手。

第一,融资功能。资金是企业发展的命脉。这次金融危机虽然没有对我国金融业造成致命伤害,但国际金融界巨鳄的纷纷倒下给我国银行业敲响了警钟。同时,一些中小企业的倒闭破产也导致银行贷款政策日趋保守,放贷审核比以前更加严格,企业发展的资金瓶颈变得越发窄细,许多企业因为资金断链,举步维艰。在此情况下,民间组织中的行业协会如果出面以行业信誉作担保,同时规范申请条件、严防风险,可促使银行放松信贷,解决中小企业的融资难题。

第二,销售功能。金融危机对实体经济影响更甚,一个严重的后果是产能过剩和产品滞销。在出口萎缩的情况下,如何帮助企业打开市场是当务之急。一是扩大内需。民间组织中的行业协会可以及时通过建立常态化的产业信息发布机制,通过协会之间的专业化联合协作,在产业链内部消化一批因出口受阻而产生的过剩产能,继而建立起覆盖上、中、下游产业链的专业化产业联盟,抓住关键因素、突出重点企业,利用行业整体优势主动出击,提升企业的核心竞争力。二是细分国际市场。在当前产能过剩、欧美市场严重萎缩的情况下,行业协会应组织力量到东南亚、中东、南美、非洲等金融危机影响较小的地区调研,帮助企业开发新兴市场,尽早消化过剩产能,走出困境。同时,应适时建立行业预警机制,防止因产品同质化和市场单一化导致抵御危机的免疫力差的悲剧重演。通过公布信息、提供咨询服务,及时引导出口企业调整出口数量与价格,并建立重要产品的进口数量、价格监测系统,研究行业发展情况及趋势,并协助企业制定出口规划,防止企业短期行为,尽可能消除隐患,争取产业保护工作的主动权。

(三)协调维稳功能。

美国政治学家塞缪尔·亨廷顿在探讨社会的政治安定问题时指出,民间组织可以在政府和社会之间充当“缓冲器”、“过渡器”和“调节器”角色,它的建立和发展有利于形成“参与社会”,使得大众的意愿能够有顺畅的渠道向政府表达出来,有利于促进

大众广泛而理性地参与政治、保证社会的稳定和发展。^②其作用主要表现在以下两个方面。

一是化解矛盾。金融危机时期,同时也是社会矛盾的凸显期。行业协会应该发挥联系企业与政府、个人的优势,要求成员单位的企业承诺履行最低限度社会责任、完善社会保障、力争不增加零就业家庭;妥善处理劳资矛盾,维护企业和职工的合法权益,保证企业的正常生产。各类社区民间组织要围绕服务群众积极化解矛盾,当好矛盾调解员,充分利用扎根基层、扎根社区的优势,广泛提供针对社区老年人、残疾人、困难群众的生活服务,开展群众喜闻乐见的文体科普活动,使社会的多样化需求得到进一步满足。及时传达政府的政策,反映群众的心声,疏导社会心理,引导群众理性表达利益诉求,依法维护自身权益,把引发重大群体性事件的苗头解决在社区,消化在基层,保持社会稳定,为经济平稳较快增长提供安定的社会环境。

二是帮扶就业。金融危机带来了空前的就业压力,就业成为改善民生的头号难题。应发挥民间组织在解决就业方面的积极作用。例如,荷兰非营利部门就业的人数占全国非农劳动力人数的13%,美国在非营利部门就业的人数则占全国非农劳动力人数的8%,中国尚不足1%。^③国家应当大力发展民间组织,这样就可以吸纳大量的就业人员,缓减就业压力。

从我国目前的实际情况看,城乡基层民间组织的数量仍然偏少,规模依然偏小,作用功能还远没发挥出来,大量的基层社会管理工作和公共服务产品仍处在短缺状态,这些基层组织对人员和服务的需求仍然很大。很多城市都可以在高校毕业生中选聘一定数量的社工,充实到慈善、卫生、教育等诸多领域的社区组织中去。农村也完全可以把一批返乡民工充实到从事扶贫、生态、环保等农村服务性、公益性、互助性社会组织中去,广泛参与农村的社会建设,促进城乡基层社会组织规范、健康发展,提高基层的社会管理水平和服务水平,促进社会和谐和民生改善。

二、政府助推民间组织发挥作用的路径

一个成熟的市场经济体制,一个精干、高效的政府,必定伴随着非常发达的、运转良好的民间组织体系。事实证明,民间组织的作用发挥的程度与政府的助推成正相关的关系。

(一)建立政府与民间组织的合作机制。

民间组织最重要的外部关系是民间组织与政府的关系。有的学者将民间组织与政府的关系归为四种类型:(1)对立的、互不信任的关系;(2)民间组织

自行其是,不同政府发生关系; (3)民间组织对政府的依赖关系; (4)合作关系。显然,作为非政府、非营利的民间组织与政府的关系最理想的状态应属于第四种类型。尽管民间组织在运行过程中不断强调不同于政府的使命和目标,强调本组织的自治性、自主权,但无论政府组织还是民间组织都致力于自己国家的经济发展与政治发展,这是双方共存、共处与合作的基础。对各种不同类型的民间组织而言,政府的支持和鼓励是他们运作的有利环境。

第一,政府与民间组织互信。孔子说,“民无信不立”。这句话的意思是:如果民众对国家都没有信任,那么这个国家就不能很好地建立起来。一直以来,我国民间组织与政府、企业等其他组织之间沟通渠道匮乏,组织之间缺乏互信。事实上,这些组织之间的组织文化各异、利益交叉、活动范围交汇,客观上要求建立沟通和互信机制。^④建立互信机制,对于消弭政府与民间组织、企业之间的文化和宗旨差异带来的冲突,建立和谐的共生关系具有非常重要的作用。

第二,政府与民间组织合作。在各项公共事务中,政府不是万能的,也不总是有效率的;除了政府唱主角,还往往有公民和民间组织等在唱配角。甚至有时候,需要政府唱配角,让公民和民间组织唱主角。因为,在一些公共事务中,公民与民间组织出面更合适,并且更有效率。在20世纪90年代,美国学者M.萨拉蒙在他的调研课题中指出:非营利组织(民间组织)中的五分之四只做公共服务的‘行政工作’。非营利性组织之所以将其活动主要集中在某些类型、某些区域的公共服务,主要是由于上述领域私营企业不愿介入,而政府又无力介入,或政府无法公平、高效地实施公共行政,提供相关公共服务,这样,“第三部门”便成为克服市场失效和政府失效、提供相关公共服务的有效机制。^⑤

所以,凡是民间组织有能力自行处理的事务,政府不予干涉,凡社会无法自主解决的事务,政府出面处理。政府要主动与各种合法的、健康的民间组织建立伙伴关系,建立定期的对话机制,充分发挥他们的作用。在制定应对金融危机的政策过程中,在公共政策制订过程中,多引入民间组织参与。

(二)营造民间组织发挥作用的空间环境

民间组织要想实现组织使命,必须得到政府的许可和承认。同时,民间组织还要争取获得政府的多方面资源支持,如经费、信息以及技术、设施等。所以,发挥民间组织的积极作用需要政府给予宽松的环境和较大的发展空间。

第一,降低准入门槛,消除体制障碍。双重管理方式和较大注册资金,是制约民间组织发展的两大

瓶颈。多年来,我国一直实行民间组织由挂靠单位和行政管理部门双重管理的方式。随着民间组织的发展,其负面作用也越来越凸显出来。突出的问题是双重管理往往因为责任不明,而对民间组织疏于管理。更大的问题在于,由于大量的民间组织无法找到挂靠单位,加之注册资金费用巨大,而现实生活又有其存在的需要,因而,许多民间组织要么到工商部门注册支付很多不必要的税收导致负担沉重,要么游离在政府管理视野之外。要逐步改变民间组织一律实行挂靠单位和行政管理部门双重管理的方式,并取消巨额注册资金,降低民间组织的准入门槛,特别是对社会急需的社会公益性组织,政府要给予大力支持和鼓励,要帮助社会组织克服自身无力解决的矛盾和困难,增强自身的活力和服务能力,使民间组织有较大的发展空间。

第二,制定鼓励、扶持措施。政府应该出台扶持民间组织发展的具体措施。首先,要制定税收的优惠政策。政府对民间组织的服务性收入和企业、个人对民间组织的捐赠给予税收减免。其次,建立奖励制度。政府相关部门可以安排专项资金对为应对金融危机在经济社会发展中作出重要贡献的民间组织给予经费补贴,或设立引导扶持基金,对政府导向性的民间组织进行专项扶持。最后,政府在公共服务项目上给予民间组织优先权,特别是在福利性服务、课题研究、评估咨询等项目上应重点向民间组织倾斜。

第三,加大对民间组织的投入。资金和人力的缺乏是民间组织发展的一个突出问题。国外民间组织的资金来源除了有志愿捐助、会费、服务收费外,大部分来源于政府的资助,这部分资金的比例约为45%~55%。我国体制内的法定民间组织主要靠政府拨款,体制外的民间组织主要靠自筹资金。就我国目前的实际情况而言,民间组织经费问题的解决需要政府加大投资力度;民间组织自身也要加快发展,扩大影响力,多方寻求合作和资助。人力资源匮乏的解决,一方面,要求政府引导人们转变就业观念,另一方面,需要民间组织改善经济条件以吸引人才。

(三)引导民间组织提升自身能力

民间组织的能力是一个机构为了实现其愿景和宗旨而应拥有的筹措和管理社会资源所需要的基本能力。其基本内容应包括治理能力、创新能力、协调能力和持续发展的能力。^⑥民间组织作用发挥的程度与自身能力是辩证统一的。为此,政府需引导和促进民间组织加强自身能力建设。

第一,民间组织要准确定位。民间组织的作用是弥补政府资源不足,为公民提供参与公共决策的

机会和渠道,民间组织是为了倡导、表达、维护特定的公共利益的组织。民间组织要面向社会,以履行社会职能为自己的生存基点,为社会服务,并同时接受社会的监督,只有这样才能获得政府的支持,获得企业和民众的信任和爱戴,从而赢得自身生存和发展的社会环境和资源。

第二,开展诚信与自律建设。市场经济是信用经济,民间组织要开展形式多样的组织文化建设活动,塑造良好的组织文化,培育组织精神,增强组织成员的集体观念,形成组织成员与组织集体荣辱与共的生存和发展意识,建立相应的约束惩罚机制。

第三,提高从业人员素质。加强对民间组织现有员工的培训工作,逐步推行民间组织负责人、工作人员持证上岗制度。抓紧培育专业社会工作者,建立社会工作专业资质评定制度和社会工作者资格等级制度,使民间组织从业人员可以不断得到资质积累。

第四,规范民间组织的运作程序。即通过建立健全以章程为核心的各项规章制度,使民间组织的各项活动有章可循;要建立和完善财务会计制度,做

(上接第 61 页)自由体系下的实质正义,它满足了村民自由、平等地追求幸福生活的渴望,并将此作为村民个人都不应被剥夺的正当的追求,因为它尊重了每一个村民的自由和平等,切实满足了村民平等、自由地获得财富分配的渴望,并且关注那些处于不利地位的村民的利益;它摆脱了秩序与功利在价值自足上的不完备性、不充分性,具有根本上的自足性,是村民终极性的需求,因而它是终极的价值。

注 释:

①卓泽渊:《法的价值》[M],北京,法律出版社,1999年,第 10 页。

②⑦⑧⑨张文显:《法哲学范畴研究》[M],北京,中国政法大学出版社,2001 年,第 192 页,第 202 页,第 203 页,第 203 页。

③谢鹏程:《法律价值概念的解释》[J],《天津社会科学》1996年第 1 期,第 101 页。

④斯坦、香德(英):《西方社会的法律价值》[M],北京,中国人民公安大学出版社,1990 年,第 38 页。

⑤⑥博登海默(美):《法理学——法哲学及其方法》[M],北京,华夏出版社,1987 年,第 285 页,第 203 页。

⑦斯宾洛莎(荷兰):《神学政治论》[M],北京,商务印书馆,1963 年,第 270 页。

⑧洛克(英):《政府论》(下篇)[M],北京,商务印书馆,

到收支规范、账目清楚、公开透明,保证民间组织的廉洁性;完善自我管理、自我约束、自我激励的内部运行机制,促进民间组织间良性竞争,增强民间组织自我管理和自我发展能力。

注 释:

①莱斯特·塞拉蒙:《非营利组织及其存在的原因》[M],山东,山东大学出版社,2005 年,第 77 页。

②塞缪尔·亨廷顿:《变化社会中的政治秩序》[M],上海,三联书店,1998 年,第 45 页。

③王名:《民间组织通论》[M],北京,时事出版社,2004 年,第 16 页。

④俞可平:《社会公平和善治是建设和谐社会的基石》[J],《理论与当代》2005 年第 4 期,第 1~4 页。

⑤张汉林:《国外行业协会发展的启示》[DB/OL],《人民论坛》,2007 年第 16 期,第 12~14 页。

⑥祝小惠:《行业协会:在金融危机中作为和成长》[J],《社团管理研究》,2009 年第 2 期,第 23~24 页。

(作者简介:浙江绍兴行政学院副教授)

[责任编辑:雨 风]

1985 年,第 16 页。

⑨约翰·密尔(英):《论自由》[M],北京,商务印书馆,1982 年,第 13 页。

⑩哈耶克(英):《自由秩序原理》上卷[M],上海,三联书店,1997 年,第 89 页。

⑪李龙:《依法治国论》[Z],武汉,武汉大学出版社,1996 年,第 92 页。

⑫何怀宏:《公平的正义——解读罗尔斯的正义论》[M],济南,山东人民出版社,2002 年,第 62 页。

⑬边沁(英):《道德与立法原理导论》[M],北京,商务印书馆,2005 年,第 57 页。

⑭⑮周辅成:《西方著名伦理学家评传》[M],上海,三联书店,1987 年,第 21 页,第 23 页。

⑯亚里士多德(希腊):《政治学》[M],北京,商务印书馆,1981 年,第 148 页。

⑰罗尔斯(美):《作为公平的正义——正义新论》[M],上海,三联书店,2002 年,第 470 页。

⑱罗尔斯(美):《正义论》[M],北京,中国社会科学出版社,1988 年,第 1 页。

(作者简介:程亚萍 南京大学法学院 2007 级博士研究生,华中师范大学法学院副教授,女
秦守勤 江西财经大学法学院副教授)

[责任编辑:雨 风]