

非政府组织在和谐社会建设中的作用探析 ——基于对山东省非政府组织(2008—2012)的考察

杨巧蓉

(中共山东省委党校 哲学部, 山东 济南 250103)

摘要:非政府组织在当今世界范围内的快速发展, 根源于自身的特性及其所肩负的历史使命。在社会主义制度之下, 非政府组织少了“尖锐性”和“对抗性”, 多了“补充性”和“调和性”, 在和谐社会的建设中能更好地发挥自身的灵活多样性和及时有效性, 以及大众参与的优势。对山东省非政府组织(2008—2012)发展的考察分析表明, 在对待非政府组织发展过程中出现的问题上, 必须秉持具体问题具体分析的科学态度, 不可盲目地套用西方理论加以简单化的评判。非政府组织的发展与社会的经济文化发展程度紧密相关, 这就决定了其成长是具有明显阶段性特点的一个漫长过程。非政府组织的健康发展得益于自身、政府、社会和公众等多方面的系统跟进, 任何一方缺位, 都不利于非政府组织在和谐社会建设中积极作用的发挥。

关键词:非政府组织; 和谐社会建设; 公益事业; 社会机制创新

中图分类号: F121.2; C23

文献标识码: A

文章编号: 1008-7699(2013)05-0095-08

全球化浪潮波涛汹涌, 原本区域内的问题与危机都逐渐演变为国际化的复杂性难题。政府机构改革轮番推进, 但事实表明政府职能因为合法性、程序和资金等诸多因素的制约, 导致政府在处理一些具体问题和突发性事件时, 往往力不从心或事倍功半。市场在经济利益的促推之下, 在一定程度上改善了政府“慢反映”和“低效率”的困境。然而, 也正是市场遵循资本获利的特质, 其在长期性、公益性以及人文性的领域也“无计可施”。一般认为, 非政府组织(Non-Governmental Organization, 简称“NGO”)的兴起正是基于政府与市场的“双失灵”。更确切地说, 非政府组织虽然不是“双失灵”的“灵丹妙药”, 但实践的确表明了一点, 即非政府组织在当今世界范围内的快速发展, 根源于自身的特性及其所肩负的历史使命。追溯人类社会发展史, 尤其是自国家诞生以来的阶级历史, 非政府组织都有历史所赋予它的“地盘”。

在社会主义制度之下, 非政府组织少了“尖锐性”多了“补充性”和“调和性”, 在和谐社会的建设中能更好地发挥自身的灵活多样性和及时有效性, 以及大众参与的优势。当然, 这并非意味着非政府组织是完美无缺的, 它与任何其他事物一样有自身的特点和优势, 同时也会存在局限与不足之处。那么, 在特定的历史阶段、在一定区域内, 辩证地审视非政府组织在社会建设中的作用与局限, 创新其发展机制并合理有效地引导非政府组织发挥其积极作用, 从而避免和减少它负面因素滋长就成为一个有必要和有意义的工作。本文基于对山东省非政府组织近五年来(2008—2012)发展概况的考察分析, 就非政府组织在社会建设中的双重作用进行了探讨。

一、非政府组织的涵义、特点及其功能

非政府组织的概念自出现以来, 关于其涵义、特点及其功能的界定问题, 学界始终未能达成一致看

收稿日期: 2013-09-02

基金项目: 山东省社会科学规划一般项目“非政府组织在山东和谐社会建设中的效度研究”(11CZXJ06)

作者简介: 杨巧蓉(1978-), 女, 四川南充人, 中共山东省委党校哲学部副教授, 哲学博士。

法。但是一个概念一旦被使用且在理论与实践的研究中产生广泛的社会影响并拥有话语权,它就一定有着相对稳定的内涵。本文中的非政府组织指的是不以营利为目的,具有一定程度的自治性与志愿公益性,主要开展公益性或互益性活动,相对独立于党政体系之外的非宗教、政党、宗族的,在民政部门注册的民间组织。

相对于欧美等发达国家而言,我国关于非政府组织的研究与实践正处于一个起步的阶段。因为其生长的土壤——政治、经济、文化、社会、生态等方面的差异,我国现阶段的非政府组织除了具有它的一般特性之外,更具有自身的特色。具体而言,我国非政府组织的特点主要表现在以下几个方面。

第一,自主自律性。一般来说,现代非政府组织是市场失灵和政府失灵的产物,其政治性不强,官僚化程度较低,不易受利益驱动的影响和长官意志的支配。而且,发展成熟的非政府组织都有专属于自己的行动准则和较为固定的成员,在法律与相关法规的框架内,它们自己的事情自己做主,表现出明显的自组织和自约束力。

第二,民间民主性。非政府组织不是履行国家公共职能的工具,虽然组织分工不同,也存在决策权力的高低层次,但其分工和分层并不会导致不同角色之间严格的等级界限。非政府组织成员是平等自愿地结合在一起,他们更加接近大众,能够更加广泛地接触社会、更加密切地联系群众,其成员与管理者(组织者)之间可以直接对话和进行沟通。

第三,非营利公益性。非政府组织不以营利为目的,自身具有更加崇高的理念,为社会提供公益性服务,它们致力于解决的往往是被主流社会组织体制所罔顾或所顾不及的一些重大或重要的社会问题,比如服务于社会边缘性弱势群体、慈善事业、社会救助、环境、教育等问题。

第四,自觉志愿性。利他主义和奉献精神为价值导向的非政府组织志愿者们常常拥有崇高的社会信仰、社会理想和社会使命感。简言之,非政府组织的成员间就是“志趣相投、你情我愿”的关系。

第五,依赖依附性。受传统文化、国家经济发展水平、公民社会发育程度等因素的影响,非政府组织的外在依赖依附性的程度有很大的不同。我国现阶段的非政府组织外在的依赖依附性表现是较为突出的,这可以从资金和合法性两个方面加以分析:一方面是合法性上的依附依赖,我国政府在社会团体设立条件上有明确要求,登记在册的非政府组织按要求必须具备挂靠单位或主管部门,这在一定程度上决定了我国非政府组织的非独立性;另一方面是资金上的依赖依附,清华大学 NGO 研究中心调研数据表明,我国目前的非政府组织在其收入中,仅政府的拨款、补贴和会费收入就占到了 70% 以上。

第六,不平衡性。就当前中国非政府组织的发展及其开展活动与社会效应情况而言,具有地区、行业的不平衡性。这种不平衡性主要表现为东部地区发育速度快、程度高,西部地区发育迟缓甚至有的地方处于缺失状态。此外,城市发育、发展明显好于农村地区。

纵观非政府组织的发展历程,不论其特点有多少,不论其发展方式上的变化,都显示出了它在社会发展中的历史意义和现实优势。随着政治国家与社会权力边界的清晰,非政府组织在社会建设中发挥政府和社会桥梁作用的情况有待深入研究。非政府组织大小不一、灵活生动,在社会机制发展创新方面扮演着独特的角色,在增加就业岗位和满足公共需求等方面发挥着积极作用,已成为社会、社区走向有机融合的积极性力量,是社会“善治”不可或缺的良性载体之一。

二、非政府组织在山东省和谐社会建设中的积极作用

非政府组织在社会建设中的作用不可小觑,具体到山东省,在政府部门、非政府组织自身与社会公众多方位、多层面努力引导下山东省非政府组织一直保持着健康持续稳步发展,对于山东省社会主义和谐社会的建设有着深刻的历史意义。

第一,促进就业,推动经济持续发展。非政府组织由于其固有的民间性和非营利性的特点,更易于凝聚社会民众的力量,由于其专业性强能够充分发挥汇集人才、及时发布信息的优势,对于一些有意愿投入到其中的人员而言,是一种很好的社会活动方式和发挥自身才能的场所。非政府组织经常采用咨询、服务、技术成果转让以及培训人才等多种方式参与经济社会建设,在吸引人才、促进就业方面对社会起到了不可低估的积极作用。非政府组织还可以利用自身的优势资源为企业创造价值,通过互惠合作达到共负社会责任的目的。^[1]

首先,非政府组织为实现多渠道、灵活有效的就业形式提供了良好的平台。山东省非政府组织涉及众多行业,比如科技研究、生态环境、教育、卫生、文化、体育、工商业、宗教、民政、社会中介服务、法律服务等,这些社会组织的正常运转可以直接吸纳一大批人员就业,而且他们通过各类推介会、宣讲会、招聘会等多种形式又间接地为社会提供更多的就业机会。实践证明,山东省创业促进会“不辱使命”,他们举办了形式多样的创业大赛,以项目为中心、以活动为载体,促进创业就业。这些举措为山东省经济和社会发展、社会和谐稳定贡献了力量。

其次,民办非企业组织数量虽然有所减少,但其优势作用却更为突出。山东省青年就业指导中心是经山东省人力资源和社会保障厅、山东省民政厅批准成立的就业服务单位,它以高度的政治责任感和社会责任感为方向,秉承“服务社会,促进就业”的理念,为广大劳动者提供了良好的就业、创业咨询服务平台。目前,该中心已与30多家企业建立实训基地,与全省100多所高校联合实施订单培养和定向就业工作,通过搭建校企合作平台,有力地促进了学生就业,同时也满足了企业单位的用人需求,实现了双赢。

最后,各类基金会组织以特有的运作方式,可以有针对性地为特殊类型人才创业提供资金支持。以山东省青年创业就业基金会和济南市见义勇为基金会为典型代表。山东省青年创业就业基金会作为山东省第一个以服务青年就业、扶持青年创业、促进社会就业为主旨的公募基金会,成立于2009年12月,目前通过青年创业的网络工作平台对外提供服务,利用公募基金为广大青年提供创业资金贴息、小额担保贷款、创业导师跟踪指导、优秀创业项目援助、就业岗位对接等服务,帮助广大有志青年创业就业。如果人人都有工作,收入有保障,各种社会问题和社会矛盾就易于得到解决和协调。^[2]可见,非政府组织参与各种社会公共服务能够开辟新的就业路径,非政府组织能够通过多种形式更有效地为社会就业搭建桥梁,在减轻政府压力的同时也易于凝聚人力建设和谐社会。

第二,加强沟通,架起社会与政府之间的友好桥梁。在构建社会主义和谐社会的过程中,非政府组织在协调社会需求与利益矛盾、扶助弱势群体等方面发挥着越来越重要的作用,它们作为社会和政府之间的桥梁,起到了一种社会润滑剂的作用。非政府组织由于其自身的公益性特点,在培育平等互爱的关系、促进和谐社会氛围的形成、利益协调以及危机与矛盾化解等诸多方面具有不可替代的作用。从公共治理角度看,非政府组织也是公共治理的主角之一,是国家实现善治的载体,是建设社会主义和谐社会的重要基础。非政府组织作为政府、市场、社会的“中间人”,可以减少三者间的摩擦,促进三者之间的良性互动,从而提高政府的运行效率,加快社会进步的速度,但必须强调的是非政府组织不是政府或其附属机构,而是不以营利为目的的、在国家体系之外的相对独立的主体。^[3]

非政府组织由于其具有志愿性与非盈利性的特点,在推动制度创新、维护社会稳定方面有着独特的优势,除了拥有组织上的优势外还有利于节约社会资本。由于它代表着社会公众的利益,能够克服政府的官僚主义作风以及政绩工程的压力,从而大大地减少了对社会资本的浪费。尤其是我国当前正处于社会转型的关键时期,随着社会的发展社会公众逐渐形成了多层次的需要,也形成了不同社会利益需求的团体。非政府组织作为“中间人”可以向政府相关部门反馈这一信息,它们通过与各级政府的协商与谈判来维护社会权益,这恰好是非政府组织能够作为社会与政府沟通桥梁的重要因素。

山东省生态文明研究会,由致力于生态文明研究与实践的学者和工作者的组成,秉持以科学发展观

为统领,以促进人与自然和谐发展为宗旨,通过多年的理论攻关和实践,采取举办学术活动、编撰理论成果等手段,积极努力将理论成果转化为实践应用,对涉及民生的气候变化、环境污染、自然灾害等问题献计献策,贴近民众收集舆情,同时为政府决策提供了一些切实可行的意见和建议。在党的十八大召开之际,出版《生态文明读本》以普及和宣传生态文明,及时做好了政府决策和民众理解间的衔接。

此外,非政府组织在监督政府行为、影响政府决策以及公共事务中发挥了重要作用,逐步成为推进社会民主的主要力量之一。各种非政府组织通过调研、咨询、论证、培训、宣传等方式参政议政,作为智囊的同时也使得民众表达意愿的渠道更加畅通,积极地将各种利益群体的诉求向各级党政相关部门反映,在政府问计于民、民众参政议政的机制中扮演着“桥梁”角色。

第三,关注民生,推动公益事业大发展。非政府组织从事公益事业的方式经历了从最初的人道主义援助和慈善事业,发展到扶贫和技术援助,再扩展到环境保护、教育培训、医疗卫生、弱势群体特殊人群关怀、住房、小额信贷等众多领域的历程。山东省非政府组织在推进社区公益事业方面作用凸显,他们以推动“和谐山东”建设为出发点,充分利用自身的特点和技术优势,通过开展志愿服务,在环保、文教、扶贫和赈灾等公益事业中发挥了积极作用。

山东省生态文明研究会、山东省可持续发展研究会、山东省农业生态环保学会以及山东省生态文明研究中心等,这些非政府组织都致力于环境保护和环境管理,有效地促进了生态山东的建设。其中,山东生态文明研究中心以“促进发展方式转变,建设生态文明”为宗旨,积极探索建设生态文明的运行机制,已连续举办了五届享有崇高声誉的“中国(山东)生态文明建设论坛”,通过宣传生态文明理念和参与环境管理,对政府生态建设和实施起到了正面影响。山东省红十字会、山东省艾滋病防治协会、山东省残疾人福利基金会、山东省慈善总会、济南市残疾人福利基金会等,这些非政府组织则关注于社会特殊群体的慈善救助。他们通过各种方式筹措大量资金,开展形式多样的公益活动,维护弱势群体的合法权益,有效地缓解了社会矛盾,巩固了党群关系,促进了社会和谐。2012年青岛市“慈心一日捐”以“创慈善青岛,建和谐社会”为目标,围绕中心坚持边募捐、边救助、边宣传的方式扎实有效推进工作,使市民的慈善意识进一步增强。

第四,监督、协调政府公权使用,促进社会良性运转。虽然我国非政府组织对政府的依附性较强,但它终究不是政府机关的下属部门,因此能够在政府职能部门行使公权的过程中,形成一种监督和制约政府权力的重要力量。非政府组织通常关注被政府忽视以及生活在社会底层的弱势群体,通过直接了解和开展活动,拓宽了公众参与社会管理的渠道,作为“第三方”它通过影响政府部门的决策以实现监督政府部门的权力实践,从而为更多的人争取到公平与公正的对待。

非政府组织自身的特性及其活动的社会影响力,使之积聚了较为广泛的群众基础,在为社会服务的同时也壮大了自身的力量,从而在政府间和社会民众之间都形成了一个良性互动的平台,使自身能更好地利用优势(比如专业知识和特有的沟通渠道评议时政)发挥督政、督权的作用。山东省质量评价协会配合政府部门开展“质量月”活动,贯彻规范市场、扶优治劣、引导消费、服务社会的方针,对产品质量、服务质量、工程质量和农产品质量展开多种形式的质量跟踪和市场调查,积极宣传和扶持名优产品、名优企业,推动了山东省各行各业的可持续发展。山东省内部审计师协会,以“参政议政,服务会员”为主导,充分发挥桥梁纽带的作用,积极开展理论研究、学术交流、法制培训、咨询服务等活动,着力提升内审工作质量。随着其职业影响力和社会影响力的提升,逐步成为现代内部审计理念的引领者、实践推动者和智力支撑者。该协会2012年共完成内审项目92844个,查出损失浪费资金20.1亿元,增加经济效益88.2亿元,有力地促进了社会经济的健康发展。^[4]

第五,提升社会公民性,促进社会和谐有序发展。实现社会公平正义一直是人们追求的理想,社会公正也反映了社会对其成员的一种价值引导和伦理关怀。人们通过参与或借助分布广泛、类型众多的非政

府组织来争取参与经济、社会甚至政治决策的各种机会,通过非政府组织的表达渠道可以将自身的意志、意愿传递给政府部门,以期在决策时得到综合考量。通过参与人们的权利意识、公共事务的参与意识都发生了飞跃,公民热情回归并显著提升。

山东省民意调查中心作为我省第一家面向全省开展社情民意调查的专业机构,在影响国计民生的重大热点、难点问题面前,积极深入了解社情民意,取得了一批水平较高的调查研究成果,受到政府和社会的广泛关注。2009年,山东省民意调查中心共完成社情民意调查17次,其中得到省委省政府领导重要批示14次。^[5]2009年的“调研山东”大型社会调查活动中,关于山东省返乡农民工的调研报告颇具分量。根据调研呼吁政府和社会:正确认识农民工的双重身份,充分估价农民工在农村中的重要地位;充分发挥返乡农民工在农村基层政权建设中的积极作用;加大政策扶持力度,鼓励农民工返乡创业。2010年开展的“城市低收入家庭住房现状及意愿调查”,通过调查向有关政府部门提出倡议:应关注城市老居民区住房困难,加快老城区改造步伐;采取多元化的住房保障策略;进一步完善住房公积金的功能;增加政策的覆盖面,健全住房保障组织体系的建设。

可见,社会公众利用自身优势整合了社会多方资源,通过具有很强针对性的、广泛的民间调查研究,把民众尤其是社会中处于弱势层次群体的真实生活现状与心里渴求反映了出来,对政府有关部门在一定程度上形成了一种“倒逼态势”,提高了问题的社会关注度和政府解决力度。问题的提出与解决也激发了广大公民参与社会管理与自我权利申诉的热情,整个社会的公民性渐次提升,为整个社会“良治”与“善治”奠定了扎实的公民参与基础,有利于和谐社会健康有序发展。

三、非政府组织发展困境及其在和谐社会建设中的负面影响

山东省非政府组织近几年的稳步发展,较好地推动了山东省经济的发展,助推了山东省和谐社会建设的进程。但是如前所述,山东省乃至中国的非政府组织,就当前所处的历史阶段而言,有着自身的显著特点——“非政府性不强”,对主管和挂靠单位有着极强的依赖依附性,强依赖性导致了其第二个弱点——不纯洁性,即非营利性和公益性不够,随之而来的就是第三个“弱点”——社会公信力走低、参与非政府组织活动的人数尤其是专业人士偏少,这极大地限制了非政府组织本身的发展和应有的积极作用的发挥。

第一,从事营利活动以及信息不透明,造成非政府组织社会公信力下降。一般来说,非政府组织开展的一切活动不是以营利为目的的,这是其区别于企业的特征之一。比如,我们所熟知的各种基金会组织,他们都有募集基金的多种渠道,募集到的财物流向是需要帮助和救援的个人和其他团体,而不是为了增值,即使有增值的部分其目的也在于扩大基金总量而进行更多的公益活动。但是,在部分组织的实际运作中,有一小部分人以公益为幌子获取私利以满足个人的私欲,这与社会公众的精神和活动宗旨相背离。这些负面的因素与影响被媒体、网络传播放大,对非政府组织的社会公信力造成了很大的负面影响。

2008年“5.12”汶川大地震后,中国上演了一幕捐赠神话。地震发生后仅一个月时间,国内外社会各界捐款捐物多达445.74亿元。然而,就在人们感叹这个神话的同时,中国非政府组织的公信力问题也被曝光于公众的视野中:“万元帐篷”“虚开发票”“管理费”等问题陆续不断地通过媒体呈现在大众面前。^[6]《2009年度全国性慈善组织信息披露监测报告》显示,对“5.12”汶川地震后28家募捐组织机构的调查,有23家公示了捐赠款项的来源,占总数的82.1%,但只有12家机构公开了地震捐赠款物的实际支出或转移情况,占总数的42.8%。“进”与“出”比例的悬殊,让我们看到我国社会公信力的建设与社会整体非政府组织量的扩张间难以匹配。可以说,非政府组织的社会公信力高低直接关系到普通民众慈善理念的正负两面。红十字会作为国际公益组织中的代表,宣扬人道、中立、志愿等精神,多年来一直成为人们慈

善义举选择的重要平台,而发生在网络红人郭美美身上的事件让大家对非政府组织的资金运作公信力提出了强烈质疑。^[7]世界各国经验表明,慈善领域出现的很多问题和矛盾,重要原因之一就是慈善信息不够公开透明。2010 年度中国慈善透明报告中指出,超过 90% 的社会公众表示对我国当前慈善信息公开情况不满意或不太满意。

第二,非政府组织零散、分布不均衡,导致资源利用率和社会贡献度低。据《2011 山东省民政统计年鉴》统计,山东省 17 个市加上省本级,非政府组织单位平均增加值最多的济南也仅有 26.9 万元,德州最少只有 2.89 万元。山东省非政府组织总量虽然有 4 万多个,但个体规模偏小人均占有量不足,每万人拥有 5 个民间组织,这远不能满足各群体、各行业以及公民和法人表达利益诉求的需要。据民政部《2011 年 4 季度各省民政事业统计数据》显示,山东省拥有的、能够广泛动员社会资源的基金会只有 64 个,而江苏省、广东省分别是 376 个和 219 个。相较于经济水平和发展能力,山东省在这方面还有很大的空间。

除了数量、规模之外,行业分布也不均衡、结构不合理,也阻碍了社会资源的有效整合,它直接导致了原本紧缺的资源的低利用率和低社会贡献度。通过 2011 年山东省非政府组织行业数量分布图(见图 1),可以看出山东省在教育、卫生、社会服务类民间组织相对较多,而法律、工商业服务等维权类、生态环境等公益类民间组织方面所占比重很少。而“少”的这几类恰恰也是政府力量薄弱的领域,这一现象十分不利于社会和谐发展,因为大众需要的平台不健全,相应的权利与需求就难以实现。此外,山东省非政府组织地区间发展不平衡、结构配比不均衡,也使得全省在整体社会资源整合能力上大打折扣。

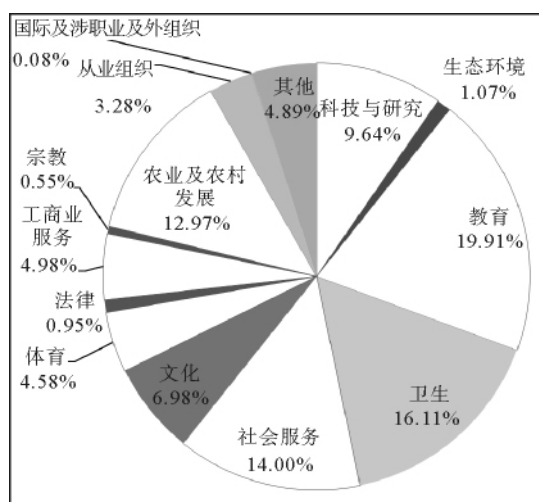


图 1 2011 年山东省非政府组织行业数量分布图
数据来源:2011 年山东省民政统计年鉴

第三,资源有限、建制不规范,导致非政府组织发展后劲不足。据调查显示,相当一部分山东省非政府组织其内部建制并不完善,也缺乏有效的内外监督机制,在发展中遭遇瓶颈。众多原因中,除了我国制度建设、社会环境之外,主要原因之一还在于“三缺乏”:一是缺乏资金来源;二是缺乏专业管理;三是缺乏专业人员。据《2011 年山东省民政统计年鉴》调查显示,我省非政府组织平均在职人员数仅为 8 人,全体从业人员中女性人数比例不到 1/5,大学及以上学历人员不足 1/5,全省仅有 1127 名具有社会工作者资格的从业人员。专业人才的缺乏使得非政府组织的管理和发展很不规范,发展后劲不足。

山东省非政府组织中的部分组织存在“形式多元化、实质单一化”的情况。^[8]具体来说,主要是指从形式上看他们有多个资金来源,但从实质上真正对非政府组织产生决定性影响的资金来源是单一的。据齐鲁晚报报道,2013 年山东省 20 家社团、55 家民办非企业单位被撤销登记,“他们都未能如期年检,被撤销登记。记者了解到,这些被撤销登记的社团组织有些不再适应现阶段发展需要,有些社团则因主管负责人职务变化,或因缺少经费逐渐淡出社会活动领域。此次被撤销的 75 家社团组织均未能按规定参加 2009 年度、2010 年度检查,甚至有些社团组织已经无法取得联系。在被撤销的社团组织名单上,可以看到山东省中华民族文化促进会、黄河三角洲经济社会发展研究会、山东省画家协会、山东省鲁班研究会等此前知名的非政府组织。不少被撤销的社会团体都是因主要负责人调转岗位或退休,缺少后续资金支持,才逐渐办不下去了”。^[9]

山东省仍有相当一部分非政府组织忽视自身能力建设,仅在发起建立之初热情高涨,而经费难以为

继之时就“坐以待毙”。这些非政府组织发展中仅依赖一两个有政府背景、有资金来源、掌握技术且善于交际的人员来维持运转,组织缺乏可持续发展能力,常常是人在事存、人去业息。比如山东齐鲁警务网服务中心、山东康和国际护士培训中心和山东泰山生姜研究所,由于成立后很少开展活动处于停滞状态,2013年被撤销登记。

第四,缺乏监管且组织发展质量不高,导致非政府组织在和谐社会建设中的积极作用被严重削弱。山东省非政府组织普遍存在监督力不够这一问题,这里“监督力不够”有两层含义:一是缺乏外部监督机制,二是内部监督机制不健全。最近几年,由于抗震救灾捐款引发的社会公众对非政府组织公信力的质疑,才迫使非政府组织上层关注对于组织的监督力度,尤其是对一些基金会的监督管理,但对于其他社会组织、民办非企业单位的监督就显得很薄弱。从非政府组织的外部环境看,民政部门存在重登记、轻管理的现象,山东省目前对非政府组织活动的持续性监督主要表现为对组织日常管理的有关法规的制定实施和每年一度的检查。

监督机制对于促进非政府组织的成长是必不可少的,它是当代所有非政府组织都必须解决的一个核心问题。监督机制的功能在于确保组织行为朝着设定目标前进,而不至于背离其角色设计。非政府组织社会公信力的获得既需要靠组织内部的自律,还需要外部的他律。非政府组织与政府的合作关系中不可缺少的是监督关系,这种监督不是单向的监督而是相互的监督。^[10]山东省非政府组织无论是内部的自我约束,还是外部的法律规范都存在缺位现象。民政部门在进行监督管理时,依然习惯于采取行政审批方式来管理非政府组织的社会组织和社会事务,而对非政府组织如何执行活动、如何提供服务的动态监管和跟踪并不到位。

山东省非政府组织的数量在增加,而各级登记管理机关的工作人员却没有相应增加。虽然《中华人民共和国社会团体登记管理条例》规定,非政府组织的官方监管部门包括民政部门、业务主管部门、财政部门和审计部门等多个部门,^[11]但是,对非政府组织的多部门监管在实际运行中却早已蜕变为政府监管的缺位。^[12]以2011年山东省管社团为例,省管社会团体1725家,而省社团管理办公室只有几人,平均1人管理好几百家,现有工作人员仅每年的社团年检工作就忙的不可开交,日常的监管更是力不从心。

结语

依附性强、公信力低、发展后劲不足、发展不平衡、监督机制不健全等,山东省非政府组织在发展过程中表现出来的诸多方面的问题,使得非政府组织缺乏自主性并渐渐偏离非政府组织所应该具有的价值目标和社会责任,这既不利于非政府组织自身的发育成长,也不利于在公众与政府间建立起有效桥梁,有的事件甚至危及到整个社会的诚信建设乃至公平正义。实践表明,非政府组织的发展与社会的经济文化发展程度紧密相关,这就决定了非政府组织的成长不是一蹴而就的,而是具有明显阶段性特点的一个漫长的过程。山东省非政府组织虽然数量众多,但具有重大社会影响力、号召力的并不突出,这既与山东省非政府组织的发展阶段性水平紧密相连,也和山东省非政府组织的制度环境、社会文化以及民众社会心理与意识关联。因此,要发挥非政府组织在社会建设中的积极效应,就必须从非政府组织自身、制度建设、社会舆论、公众素质等多方面系统跟进。其一,政府部门提供审批与法律上坚实保障。打击取缔非法、不作为和变了质的团体组织,大力扶持合法、社会效应良好的社会团体;其二,社会媒体、舆论积极宣传非政府组织的公益活动,树立业界优质品牌,培育出更多专业化、高水平、强活动能力的非政府组织,发挥非政府组织的社会感召力,为和谐社会建设提供支撑;其三,广大民众积极参与非政府组织活动,培养公益习惯,树立志愿精神,在了解与融入的基础上监督非政府组织健康发展,使其在和谐社会建设中的积极作用发挥到最大程度和最高水平。

基于对山东省非政府组织(2008—2012)发展的考察分析,可以看出,对待非政府组织发展中存在的问题,我们必须秉持一种辩证唯物主义的科学态度,实事求是具体问题具体分析,不能盲目地套用西方非政府组织理论加以简单化的评判。尽管我国非政府组织的成立与发展依靠政府力量作为“推手”,但是从长远来看,国家的权力边界必须清晰,即国家的权力是有限的,社会公众有自身的空间和话语权。^[13]此外,非政府组织只有苦练内功,完善机制找到适合自己发展的方向,为自身成长力注入养料才能获得持续健康发展的强大力量。

参考文献:

- [1] 张建. 发展中国家非政府组织的发展与启示[J]. 世界经济与政治, 2012(1): 111.
- [2] 若弘. 中国 NGO——非政府组织在中国[M]. 北京: 人民出版社, 2010: 21.
- [3] 韦城宇, 钟红艳. 非政府组织在构建和谐社会中的作用述评[J]. 辽宁行政学院学报, 2011(8): 19.
- [4] 山东省内部审计协会. 扎实工作积极作为, 推动我省内审事业科学发展[EB/OL]. [2012-03-15]. <http://www.skj.gov.cn/info/news/ztl/zlcon/10323.htm>.
- [5] 山东省社会科学界联合会. 搞好社情民意调查服务科学民主决策[EB/OL]. [2010-01-22]. <http://www.skj.gov.cn/info/news/ztl/zlcon/2775.htm>.
- [6] 张勇, 周雪. 非政府组织的社会公信力[EB/OL]. [2012-09-06]. <http://wenku.baidu.com/view/c2e0110d844769eae009ed30.html>.
- [7] 央视新闻频道东方时空栏目. 央视真相调查: 郭美美事件始末[EB/OL]. [2011-06-30]. <http://news.qq.com/a/20110630/001215.htm>.
- [8] 戴昌桥. 中国非政府组织现状探析[J]. 求索, 2012(4): 61.
- [9] 中国社会组织. 山东省 20 家社团、55 家民办非企业单位被撤销登记[EB/OL]. [2013-02-08]. <http://zffc.chinanpo.gov.cn/2654/61474.html>.
- [10] 蔡放波. 政府与 NGO 的合作问题刍议[J]. 武汉科技大学学报: 社会科学版, 2009(3): 19.
- [11] 社会团体登记管理条例[EB/OL]. [2003-10-24]. <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/15483/index.html>.
- [12] 范海玉, 宋望. 论当代中国非政府组织自治与政府规制的法律协调[J]. 河北学刊, 2011(7): 144.
- [13] 杨巧蓉. 西方市民社会理论模式论析——以政治国家与市民社会关系为线[J]. 齐鲁学刊, 2011(2): 92.

The Roles of NGOs in Constructing Harmonious Society

——Based on the Development of NGOs in Shandong (2008—2012)

YANG Qiaorong

(Philosophy Department, Shandong Provincial Party School, Jinan 250103, China)

Abstract: The rapid development of NGOs today stems from its own characteristics and historical missions. NGOs under socialism system are more “complementary” and “mediatory” rather than “acute” and “confrontal”, which gives full play to their flexibility, diversity, promptness, availability and mass participation in constructing a harmonious society. Based on the investigation of NGO development in Shandong (2008—2012), the paper proposes that when handling NGOs’ problems in their development, we should not make simplistic judgment based on western theories, but handle them scientifically case-by-case. As the development of NGOs is closely related to economic and cultural development, it determines their growth shall be a long process marked by phases. Sound development of NGOs results from systematic follow-up of all sides including the government, the society, the public and themselves.

Key words: NGO; harmonious society construction; public welfare undertakings; social mechanism innovation

(责任编辑:魏 霄)