

公共服务供给中的制度缺失与不足

——以民办非企业为例

王 琪

(山东科技大学 马克思主义学院, 山东 青岛 266590)

摘 要:处于社会转型期的中国,公共服务供给模式从过去的政府单一主体向多元主体供给模式转变。作为公共服务重要供给主体的民办非企业,由于相关法律法规的滞后性,严重制约了其自身的发展。主要表现为:缺乏非营利性、非国有和公益性的保障条款;“双重管理”模式限制了民办非企业的发展;缺乏民办非企业特色的内部治理结构。今后应该用制度保障民办非企业的非营利、非国有和公益性,改变登记和管理模式,建立民办非企业的法人治理制度。

关键词:公共服务供给;制度;民办非企业;非营利;双重管理

中图分类号:F276.5

文献标志码:A

文章编号:1008-7699(2015)03-0084-05

公共服务供给模式是全球各国政府关注的热点。鉴于不同国家制度和组织的差异,各国公共服务供给类型和模式各不相同。处于转型期的中国,随着经济和社会事业的发展,公共服务供给模式从过去的政府主导型向多元主体供给模式转变。^[1]在多元主体中,作为我国特有社会组织形式——民办非企业,具有不同于其他社会组织形式的发展历程和内涵,在我国公共服务供给中发挥了积极的作用,扮演着不可缺少的角色。但是对于民办非企业的管理仍然只是1998年国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》(以下简称“《暂行条例》”),随着时代的发展,《暂行条例》内容已难以适应时代发展的要求,主要表现为《暂行条例》内容的运作与管理都带有较大的随意性,存在很多制度“真空”地带,缺乏配套实施细则,上述不足严重影响了民办非企业的正常运转,阻碍着民办非企业的健康发展,部分内容甚至成为民办非企业发展的障碍。^[2]

一、当前我国民办非企业公共服务供给的现状

通过民办非企业提供社会公共服务,符合全球社会公共服务供给模式转变的趋势。社会公共服务的供给模式,经历了从政府主导型供给模式向多元主体共同提供供给模式的转变。^{[3][4]}政府、市场和非营利机构是提供社会公共服务的三大主体,在早期的社会公共服务供给模式中,政府是主导力量,但存在一系列弊端,所以美国有许多小规模、创新的、利益驱动的草根慈善组织,“与不成功的联邦计划和社会服务机构相比较,更能有效地满足人类的需求,这部分群体大多拒绝政府资助,因为知道政府的资助会有附加束缚。”^[5]同样,市场经济中的营利组织是否能够更好地提供服务也存在两点质疑:一是营利组织的动力机制与社会公共服务宗旨之间存在的矛盾;二是营利组织提供的社会公共服务的质量和效率。实践证

收稿日期:2014-12-20

基金项目:山东省文化厅重点课题“山东省文化创意企业的知识产权融资模式研究”

作者简介:王 琪(1975-),男,山东临沂人,山东科技大学马克思主义学院讲师,社会学博士,山东大学法学在站博士后。

明,市场经济规则往往破坏了社会公共服务的质量和效率。^[6]自 20 世纪五六十年代后,大多数国家尝试社会公共服务提供主体的多元化。^[7]之所以选择非营利组织提供社会福利服务,是由非营利组织的宗旨与目标决定的,从理论上讲,非营利组织具有更多的社会责任感和慈善精神。^[8]

民办非企业的发展促进了公共服务供给的市场化与多元化。民办非企业与中国改革开放的进程密不可分。改革开放后,市场进程中的中国社会受到全球化的挑战。^[9]市场化的重要表现就是大量非国有经济的出现,经济所有制形式出现了多元化趋势。原有在计划经济基础之上形成的只有政府、没有市场和社会的模式开始发生改变,出现了国家、市场和社会三大领域的分化。由于经济体制改革在先,所以作为市场主体的企业发展迅速,企业最主要的形式——公司发展最为迅速。1993 年 12 月通过的《公司法》标志着公司作为市场的主体开始步入法治的时代。较之于企业而言,社会组织发展较为缓慢,在九十年代后期才慢慢成长起来,民办非企业作为社会组织的重要形式,发展历程代表了社会组织的发展。民办非企业发展略晚于改革开放,大体可分为三个阶段:一是初始阶段,从 20 世纪 80 年代至 90 年代初,此时是民办非企业的萌芽阶段,主要以民办培训机构和学校出现为标志;二是发展阶段,从 20 世纪 90 年代初至 1998 年底,党的“十五大”报告明确提出在坚持公有制为主体的同时,培育和发展社会中介组织,为民办非企业单位的发展创造外部条件,这是民办非企业发展的初始阶段;这一时期的民办非企业虽然发展迅速但不规范,导致民办非企业出现了各种混乱的现象;三是完善与规范阶段,以 1998 年《民办非企业单位登记管理暂行条例》发布为标志,并明确民政部门为民办非企业的登记管理部门。民办非企业为民间资本进入到社会公共服务领域创造了条件和平台,打破了公共服务领域政府单一主体的局面,实现了公共服务领域投资多元化。民办非企业通过自身渠道服务社会,激发出民间投资公共服务的热情,促进社会的进步与发展。^[10]以温州民办学校为例,温州经济技术开发区现有民办学校 48 所,各类公办学校仅 14 所,民办教育作为公办教育的重要补充,极大缓解了公办学校教育资源不足的压力。在整个温州地区,各类民办学校一个学期,可为政府财政节省 12.5 亿元的开支。民办教育发展,为温州开发区解决入学问题做出重要贡献,也促进了企业转型发展。

虽然民办非企业对于公共服务的供给发挥了重要的作用,但是,由于处于发展的初期,在公共服务供给方面仍然存在较多问题,如公共服务供给的效率不高、公共服务供给的类型单一等。这些问题主要源于民办非企业面临的主要矛盾:非营利性质与公共服务供给动力的矛盾。鉴于公共服务供给的特殊性,将民办非企业界定为非营利性。非营利性机构在我国一般将其划分为事业单位。事业单位是我国特有的概念,一般是指社会生活中除政治、经济、军事以外的社会领域,典型的部门如科教文卫等部门单位。计划经济条件下,事业单位的发展由政府财政予以全部资金支持。改革开放后,社会事业迅猛发展,单单依靠政府和国家力量,不仅难以承受巨大的资金压力,而且过多的干涉反而不利于社会事业的发展,与此同时,各种社会力量愿意也有能力参与到社会事业中去,在此背景下,形成了一种独特的中国式的事业单位“民办事业单位”,也就是民办非企业。对于这些单位,政府不负担其任何的资金,主要依靠社会力量自筹资金从事社会事业。民办非企业没有政府提供的资金来源,而民办非企业的主要领域为文体、科技、教育和社会中介等一些关系国计民生的服务性的第三产业部门,提供的公共服务又是社会所需要的,民办非企业如何在非营利与公共服务供给的有效性之间做出选择一直是困扰其发展的主要问题。截至 2013 年,全国正式登记民办非企业单位达 25.5 万个,作为社会组织一种重要组织形式,十几年来,民办非企业在各个方面取得了长足的发展,民办非企业不仅仅在文化和社会建设方面发挥了重要的作用,而且对于经济和政治也产生了深远的影响。可以预见的是,在未来民办非企业将起到不可替代的作用。虽然民办非企业近几年发展迅速,但是由于时代的变迁,《暂行条例》的内容与现实中的民办非企业存在脱节的问题,诸多条款难以适应民办非企业的发展。

二、民办非企业发展中的制度缺失与不足

(一) 缺乏非营利性、非国有和公益性的保障条款

对于民办非企业性质,《暂行条例》规定,民办非企业是指企业事业单位、社会团体、公民个人和其他社会力量利用非国有资产创办,从事非营利性社会服务活动的社会组织。可见,非国有财产、非营利性和服务性是民办非企业的本质属性。资产的非国有化、非营利性与服务性作为民办非企业概念的核心,其中非营利是所有社会组织的本质特征,正是在非营利的基础上才有了公益性,这是民办非企业区别于其他组织的重要特点,也是其存在的本质特性。不仅如此,民办非企业中的创办中还有一特性,即资产必须是非国有企业资产。但是,在条款中没有将上述属性具体化,也就是没有上述属性的保障性条款。

目前部分民办非企业难以做到非营利和非国有。大多数民办非企业都集中在科教文卫以及其他社会事务方面,这些领域都是社会亟须发展的领域,由于社会需求的存在,民办非企业进入该领域必然会获利。现实中,很多投资到该领域的民办非企业就是为了获利,借助民办非企业的形式是为了获得政策和税收方面的优惠。随着民办非企业的快速发展,部分民办非企业过度关注组织利润率,严重背离了自身的宗旨和目标,损害了自身的公信力,影响民众对其的信任和《暂行条例》的公信力。

(二) “双重管理”模式限制了民办非企业的发展

《暂行条例》中明确了对于民办非企业采取严格的“分级登记、双重管理”管理模式。“分级登记”是指,按照不同的行政区域和行政级别,县级以上民政部门负责同行政级别的社会组织的审批等管理工作。《暂行条例》第 5 条规定,国务院和县级以上地方各级人民政府民政部门是民办非企业单位登记管理机关(以下简称“登记管理机关”)。国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府的有关部门,或者各级人民政府授权的组织,是相关行业、业务范围内民办非企业单位的业务主管单位(以下简称“业务主管单位”)。“双重管理”指的是,所有社会组织不仅需要到各级民政部门登记注册,还要接受同级主管部门的领导。“分级登记,双重管理”的管理模式,尽管有其合理性的一面,但是严格的双向管理制约了民办非企业的发展活力。

“分级登记、双重管理”管理模式必然地导致了民办非企业的多头管理现状。社会多头管理模式使得民办非企业要想获得合法身份,就必须有挂靠单位:一方面,有的民办非企业组织急于寻找合法身份的主管单位,另一方面,又要接受业务主管部门的管理。这共同导致民办非企业本应该具有的自主性和自治性受到制约。同时,政府业务主管部门对挂靠的民办非企业负有责任,导致政府业务主管部门对于社会组织的挂靠非常谨慎,一般不愿意承担风险,现实中,早期社会组织的成立非常困难。由于合法的民办非企业成立十分困难,社会中又需要民办非企业,自然导致大量非法民办非企业的存在。这就形成了相互矛盾的现象,一边社会中需要民办非企业,大量属于民办非企业所应该承担服务的领域出现了管理和服务的空白;而另一边,政府不愿意和不适合承担民办非企业所应担负的责任,导致大量非法社会组织存在。大量非法社会组织的存在有其生存的条件,即使政府不给予其合法的地位,它们依然能够存在,而对于这些存在于管理体制之外的大量社会组织,不仅政府难以对此进行规制,而且也不利于社会组织自身的持续、健康发展。

登记管理机关和业务主管单位联合管理,有悖于民办非企业的自主性与公共性。自主性与公共性是社会组织两大本质特征。自主性是指社会组织的独立与自治;公共性是指组织的使命不以特定私人利益为目标,以社会大众作为服务的对象。自主性往往成为公共性的前提,具有自主性的组织能够根据社会的需求设计发展方向。所以,这种双重管理的模式制约了民办非企业自身的活力。民办非企业管理的混乱,是由于我国的社会组织发展历程有其特殊性所决定的。我国社会组织与政府的关系不同于西方国家与社会的关系,包括民办非企业在内的社会组织对于政府有高度的依赖性。^[1] 依赖性关系导致在社会组

织发展初期,对其的管理带有太多计划经济的痕迹,难以真正理清政府和社会组织的关系,体现民办非企业的真正属性和本质。

(三)缺乏民办非企业特色的内部治理结构

《暂行条例》对民办非企业单位的组织体制未作具体规定,只有在章程中参照企业的运作机制而设计的内部治理结构。但是,民办非企业的非营利性本质属性决定了其不同于公司的运作模式。公司成立是为股东负责,保障股东的利益,而民办非企业设立不是为了股东的利益,而是为了社会的公共利益。

同时,民办非企业按照产生的方式可以分为两种:社会力量自发形成和由政府自行组建。学者认为,目前中国一半以上的民办非企业单位是民间自发成立的。^[12]由于两种不同的社会组织的“生产方式”,导致不同的运行机制。由社会力量创办的民办非企业根植于社会,这类的民办非企业重点关注的是外部的监督,监督其服务社会。反之,政府组建社会组织并不是社会发展使然,而是政府为了管理的需要,甚至是解决其自身解决不了的编制问题而设立的社会组织,政府对其领导人员和工作人员进行任命和配置,经费来源于政府财政收入,应参照政府的运作机制,主要是对政府负责,开展活动的动力来自于领导的肯定和支持,此类民办非企业带有明显的机关色彩。因此,如何针对两种不同的民办非企业设置自身的内部治理结构也是迫切需要解决的问题。

三、民办非企业发展的制度建构

(一)制度保障民办非企业的非营利、非国有和公益性

民办非企业发展的关键是要确立制度保障体系。现代社会有两种基本的公共物品提供模式:市场模式与非营利模式,相应的就有两种提供公共服务的组织:企业和社会组织。两种模式具有不同的功能与作用,市场机制的最大特征是效率性,企业希望通过向市场提供公共服务获得利润,优质的公共服务建立于利润基础上;非营利组织运作机制在于社会责任,当市场机制不能发挥作用时,非营利组织能够弥补市场的不足为社会提供高效优质的公共服务。公共服务领域带有公益性和非营利性的特点,由于其非营利性和公益性,不是以效率为原则,而是以满足公共服务要求为目的。那么,非营利机制面临的最大问题是激励机制。由于社会组织不是以获取利润作为激励机制,所以,如何激励社会组织更好地满足公共服务成为重要的问题。要解决好民办非企业的激励机制问题,不能缺少监督机制。在市场机制中,市场就是天然的淘汰筛选机制,将不符合市场机制的企业淘汰。市场机制和公益机制各有不同的作用和范围。市场机制关注的是收益和效率,而非营利机制关注的却是公平。《暂行条例》中虽有关于民办非企业非营利性质的规定,但是缺乏非营利性质的具体界定,导致目前民办非企业对于利润问题无所适从:一方面,没有利润,民办非企业者难以生存;另一方面,如果有利润,是否会影响民办非企业的“非营利性”性质。对此,必须通过制度允许组织获取一定额度的利润用于自身的发展,确定民办非企业的利润比例,并明确利润如何分配。^[13]

(二)改变登记和管理模式

一是改革登记管理模式,采取由民政部门直接登记管理,取消将其业务主管单位。参照公司发展路径,社会组织设立实现从审核制度向备案制度发展。二是降低注册资本额度限制。借鉴《公司法》降低注册资本激发公司发展的经验,减少民办非企业的注册资本。三是出台各种措施,积极培育扶持民办非企业的发展。各级地方政府应该成立专门的民办非企业管理部门,制定本地区民办非企业的发展规划,建立民办非企业发展专项资金,在土地和税收等各种政策方面提供优惠扶持,成立社会组织孵化基地,支持民办非企业的发展。

通过市场化机制激发企业提供公共服务的热情,同时也带来了企业提供公共服务的弊端。萨缪尔森

认为,公共物品消费具有“非排他性”和“非竞争性”,导致了由市场决定的价格体系不能够有效控制公共物品的消费,竞争性的市场不适用于公共物品领域。^[14]所以,市场之外的需求不能通过企业来解决,应该鼓励民办非企业进入公共服务领域。许多投资者创办民办非企业是为了利用民办非企业的优惠政策,虽然创办的最初意图不是为了公益,但是在客观上促进了民办非企业的发展。不管创办意图如何,应该鼓励其发展,但应制定严格的规章制度,保证其非营利性和公益性。同时,尊重创办者的要求,明晰民办非企业的产权关系,允许其适时调整法人运作模式,实现从民办非企业到企业的转制。2012年6月29日,仪征南京医科大学第三附属医院有限公司顺利拿到了工商营业执照,成为江苏省第一家民办非企业单位成功转企改制的典型。地处仪化生活区的南京医科大学第三附属医院的前身是仪征化纤(600871)职工医院,2004年按照中石化的统一部署,改制成民办非企业单位法人,在仪征市民政局登记注册,由扬州市卫生局核定为非营利性医疗机构。近期,金陵药业(000919)股份有限公司、南京市鼓楼医院与该院就开展合作事宜进行了多次商洽,拟对该院的股权进行收购,从而使该院依托金陵药业和鼓楼医院的资金、技术支持,不断提升医疗及管理水平,但前提是该院必须由民办非企业单位转为有限公司。作为全省第一家民办非企业单位的转企改制,在操作规范及操作流程上还需进行积极的探索工作。

(三)建立民办非企业的法人治理制度

建立民办非企业的法人治理制度首要的前提是公开和透明。首先,建立严格的财会制度,明确民办非企业的所有收入和支出,委托会计师事务所独立进行资金审核,有条件的民办非企业可以委托国际会计事务所进行审核,保证其公信力的建立。政府主管部门主导建立全国或地方统一的社会组织信息平台,把捐款、资金和人员事项上网,便于公众查询。其次,建立健全科学规范的自我约束和运作机制。对于自我发展成立的民办非企业,在成立之初就要制定严格的章程,民办非企业成立后,重大事项和组织设置完全按照章程要求设立,形成决策机构(理事会或董事会)、执行机构(会长或秘书长)和监督机构(监事)三者相互约束和监督的运行体系。对于政府支持成立的民办非企业应逐步实现脱钩,鼓励和支持按照市场原则运行。再次,探索民办非企业的外部约束机制。邀请社会观察员,从相关领域的学者、专家和公民中选拔,定期以座谈会等形式邀请其到民办非企业进行交流和沟通,建立第三方观察机制,及时发现问题,及时解决。最后,引入民办非企业评估机制,建立民办非企业诚信档案,推动诚信等级制度建设。等级评估是民办非企业完善治理结构的重要外部推力。以评促诚,以评促管,推动诚信等级制度建设,引领民办非企业健康发展。同时,民政管理部门将民办非企业评估作为一种长期制度稳定下来,每年在网站上公布评价结果。

参考文献:

- [1]王芳,王平. 公共服务供给模式的多元化——以政府部门购买公共服务为例[J]. 长安大学学报:社会科学版,2014(4): 47-50.
- [2]安杨,王春知. 社会管理创新背景下的民办非企业发展探析[J]. 江淮论坛,2013(5):64.
- [3]张菊梅. 战后英国公共服务供给模式变革及对中国的启示[J]. 学术论坛,2012(2):67-70.
- [4]刘晓苏. 国外公共服务供给模式及其对我国的启示[J]. 长白学刊,2008(6):38-40.
- [5]Kimberly Dennis. Charities on the Dole[J]. Policy Review,1996(5):26.
- [6]Stolberg, Shery Gay. Report Says Profit-Marking Health Plans Damage Care[J]. The New York Times,1999(14):201.
- [7]Gilbert, Neil, Paul Terrell. 社会福利政策导论[M]. 黄趁熹,周焯,刘红,译. 上海:华东理工大学出版社,2003:221.
- [8]Gibert N. Capitalism and The Welfare State. [M]. New Haven, CT: Yale University press,1983:17-19.