

## 第六章

# 結論與建議

第一節 結論

第二節 建議



## 第一節 結論

二十世紀九〇年代中國大陸非營利部門的蓬勃發展和對於非營利部門研究的興起是中國大陸社會發展進程中一個不可忽視的現象。由於非營利部門的公益性、非營利性、民間性、自律性、志願性的功能，決定了它在解決政治、經濟、教育、文化、體育、社會福利、環境保護、促進就業等諸多方面的社會問題上的獨特作用，扮演著政府和企業所不能替代的角色。

不過，非營利組織在中國大陸目前是一個比較容易混淆的概念，它有許多不同的表述，像是：第三部門、非政府組織、非營利組織、民間組織、市民社會、志願組織、公民社會組織等等。

但從官方民政部門管理的角度來看，中國大陸的非營利組織則包括兩類：一是社會團體，二是民辦非企業單位。前者進一步分為基金會、學術團體、行業協會、專業社團和聯合性社團等等；後者則進一步劃分為教育類、科技類、文化類、衛生類、體育類，以及社會福利與服務類等等，而截至 2003 年底，中國大陸經登記的各類非營利組織有 26.6 萬個，其中社會團體有 14.2 萬個，而民辦非企業單位則有 12.4 萬個。另外，由於目前中國大陸對於非營利組織的管理是採取雙重登記制度，所以有相當多的非營利組織是沒有在民政部門登記，或者在工商部門註冊，而事實上此類未登記的非營利組織在數量上則遠遠大於已登記的非營利部門的數量。

如果參照霍普金斯大學(Johns Hopkins University)和聯合國的界定來分析；那麼，除了民政部系統管理民間組織之外，通常所謂的事業單位也是應當被做為非營利部門來考慮和加以研究。事實上，中國大陸由於期以來事業單位由國家包辦，許多部門依賴政府而生存；而且人們多關心市場部門，而往往忽視社會事業部門的發展，因此中國大陸的事業單位的改革與研究都比較滯後，但是筆者依然可以從現有的統計數據中分離出國際意義上的非營利部門，而進行粗略地比較。而與國際上非營利組織分類來予以對應的話，在中國大陸統計體系中可以看到的非營利組織則包括：社會服務業、衛生體育和社會福利業、教育、文化和廣播電影電視業、科學研究和綜合技術服務業等等，這些目前則被稱為事業單位。目前這類機構則正處於轉型時期，其發展趨勢大致上來說，一部分或者相當大的部分將轉為非營利部門，一部分將經過改制，之後便轉入市場部門，此外還有一部分將依據目前的工作性質，而被劃入政府部門。

事實上，中國大陸非營利組織近年來如雨後春筍般地大量湧現，這與改革開放和市場經濟發展有很大的關聯，也可以說是二者的社會結果。由於 1978 年經濟改革以前，國家包攬一切，承擔無限的責任，而民間組織和市場因素二者均被涵蓋在國家的活動範圍之中，沒有自己的獨立聲音和活動空間。然而，在經濟改革以後，市場經濟發展為非營利組織的發展創造了社會環境，同時非營利組織的發展又為市場經濟的發展注入動力與活力，市場經濟與非營利組織相互影響，共同推動社會環境和社會經濟結構的轉變。在這種意義上來說，中國大陸的市場經濟與非營利組織幾乎是同時產生，且二者均為經濟體制改革下的產物。

而就在改革開放後，非營利組織在中國大陸獲得長足發展的同時，也正改變著公民參與政治、經濟和社會活動的方式，特別是當前中國大陸正處於從計畫經濟向市場經濟、從整體性社會向多元社會轉型的現代化進程

中，而這一歷史背景為非營利組織提供了發展的契機。同時，非營利組織近幾年來在社會福利、慈善救助、助學培訓、醫療保健、文化教育、生態環境等各方面的努力與社會影響，在中國大陸顯然地已成為一股重要的社會力量。而筆者也以中國大陸非營利組織發展為題，探討其目前的發展概況。

研究發現非營利組織近幾年的發展，對於中國大陸有以下幾點的作用與影響：

- (1) 有助於提高社會保障的社會化程度：透過非營利組織大量的志願參與人員和各種公益活動，可以大幅度地減輕政府和企業的負擔，並提高社會保障的社會化程度。
- (2) 可以增加就業機會：興辦非營利組織的同時，也開闢了一條政府和企業之外的就業管道，創造大量的就業機會，以解決許多人的就業問題。
- (3) 可彌補政府資金的不足：之前政府用於社會發展方面的資金在相當長的時間裡是呈現大量不足的情況，而非營利組織則可以從各種管道籌措資金以彌補這方面的不足。
- (4) 可擴大社會公平、保護弱勢團體：非營利組織最大的優勢在於能夠深入社會基層，並且有能力去保護社會的弱勢團體，從而擴大社會公平。
- (5) 提高社會服務水準、發展社會公益事業：隨著人們物質文化生活水準的提高，各種社會服務的需求不斷增長，社會上各種醫療保健、環境保護、教育科學事業等公益事業的大量增長，都急需非營利組織的積極參與。
- (6) 透過非營利組織的參政活動與群體利益表達，可以推動中國大陸政治體制進一步地完善，並促進其民主化。

此外，研究發現也得知，由於內外環境及歷史條件的不同，中國大陸的非營利組織存在一些特點：在活動領域方面，中國大陸非營利組織活動大多不只限於一個領域，而往往是朝向多元化的格局，活動方式以資訊、宣傳、教育為主；在法律地位上，絕大多數的非營利組織都有章程，但同時也有大量的組織並沒有在民政部門登記註冊，而有的則是在工商部門登記註冊，因而也導致許多問題的發生。此外，缺乏人事任免權則是在中國大陸的非營利組織當中，普遍所存在的一個問題；在設備與人力資源上，中國大陸的非營利組織有近一半的辦公場所是依賴業務主管單位所提供；在財務上，其收入則顯得過於單一，而主要來自於政府所提撥的經費，同時支出結構不盡合理，財務制度也不盡完善；在與外界的關係上，中國大陸的非營利組織與行政、事業單位的聯繫非常密切，但與國際的交流又非常貧乏；這些都與非營利組織有著較強烈的半官半民屬性有很大的關係。總之，非營利組織在中國大陸雖然與先前比較有很大的發展，但這種發展至今仍處於初級階段，其作用也還有待於進一步地發展。

而在本文的研究個案——中國青少年發展基金會，也同樣有以上的一些情況產生，儘管它相較於其他中國大陸大部分的非營利組織更有自主性，不過其仍與業務主管單位(共青團中央)的關係甚為密切，在人事任免權方面，早期也有為數不少來自於黨政部門退休的人員，這點雖然對於非營利組織取得官方的資源與社會影響力方面是來得較為便捷，不過同時也限制非營利組織本身的創新性與靈活性。但是，中國青基會由於在經費來源是全部來自於社會捐贈，這點則與其他大部分非營利組織不同，因而在自主性方面就更為獨立；此外，在研究發現也得知非營利組織的獨立自主性與接受政府資金程度成反比。在此之下，中國青基會即使在成立初期有濃厚的官方色彩，不過，歷經十多年的發展，近年無論在財務、人事、活動等方面都逐漸呈現自主的狀態，在提供青少年救助上也舉辦不少活動，進而成為中國大陸具有影響力的非營利組織之一。

目前，中國大陸的非營利組織仍面臨著許多問題與瓶頸，大致來說有以下幾項：(1)資金、資源缺乏；(2)人才不足；(3)法制不健全；(4)競爭不充分；(5)缺乏獨立性和自主活動能力；(6)民眾對非營利組織的認同感不高；(7)管理落後、服務品質差等等。這一切與非營利組織缺乏明確的宗旨與使命、缺乏公信力與社會力量的監督，以及受行政因素干預有很大的關係。所以，要促進中國大陸非營利組織的健全發展，則必須倡導公益觀念、優化社會環境、健全法律法規、完善監督機制、改革管理體制、建立非營利組織的評估制度、提高非營利組織的責任和公信力，並推動非營利組織及其工作走向法制化、制度化和規範化等幾方面來努力。

而預計在未來幾年之內，中國大陸非營利組織的發展還會經歷更多的變化，相關法律和法規也將會得到多次的修訂；而非營利組織的發展仍將比其他行業更不可預測。但是，中國大陸非營利組織仍將繼續在政府規定的範圍內活動；不過，雙重管理體制在未來一段時間仍是實際運用的管理模式。

此外，在研究過程中則發現一些弔詭之處：就是目前所謂非營利組織以及第三部門發展的概念、分類、發展模式，甚至是理論，都是延用西方先進國家的定義，然而這些定義、研究途徑是否也能一體適用於中國大陸的非營利組織發展上呢？

而筆者在研究過程上可以發現：雖然目前中國大陸還沒有一個非營利組織是完全符合西方的定義；此外，大部分非營利組織則具有半官半民的性質，因此是在民間性、獨立自主性上就無法符合西方的定義。

然而中國大陸非營利組織即使沒有符合西方的概念，可是在提供社會服務、扶貧救濟、文化教育等方面，則充分運用官方的資源而提供完善的服務；反觀目前台灣，雖然在定義上較中國大陸符合西方的定義，且大部分的組織擁有獨立自主性、在能力上也具專業性，同時也有健全的法規制度，但是除了一些具知名的非營利組織，像是慈善功德會、法鼓山基金會等，大部分的非營利組織則面臨資金、人力不足的現象，甚至常有一些非營利組織因無法得到政府、企業等各方的支持而面臨生存危機的窘境。

所以，比較兩岸的非營利組織之後，可以發現：較符合西方定義概念的台灣非營利組織，卻常出現第三部門倒閉的現象，更遑論提供社會服務。然而，中國大陸儘管沒有符合西方定義的非營利組織，且官方介入非營利組織的運作非常地深，可是卻比較沒有出現生存危機的問題，特別是自上而下的非營利組織。因此，在非營利組織的發展上，中國大陸儼然形成一套屬於本身的發展模式，而這種模式不同於西方的概念與定義，且這些非營利組織對於社會所提供的服務，在某方面也絲毫不輸台灣的非營利組織。而這其中問題的探討，也值得學界在往後進行後續的研究。

## 第二節 建議

相對於西方而言，中國大陸的非營利組織目前尚處於發展的初期階段，面臨著生存與發展、滿足社會需求以及承接政府改革壓力等三重挑戰，但是也遇到了「全球結社革命」、民主化浪潮，以及市場經濟日趨成熟等三種機遇，可以說是挑戰與機遇共存，困難與希望並重。在這種局面之下，中國大陸非營利組織的發展必須有所突破，在此筆者也提出以下幾點建議：

### (一)政府對非營利組織的重新定位：

中國大陸非營利組織與政府關係密切並不是問題的根本，因為在西方非營利組織同樣也與政府的關係甚為密切。問題的關鍵在於中國大陸的非營利組織較容易受到政府的控制，同時也喪失其獨立自主性，從而染上濃厚的官辦色彩，因而非營利組織常變成作為政府機構的附屬物或是「第二政府」而存在；而如果這一個基本前提不加以改變的話，則非營利組織將得不到實質意義的發展。隨著中國大陸經濟的繁榮發展，國家與社會的關係也不斷地在改善，「國家—民眾」的

二元結構也在被「國家—市民社會—民眾」的三層結構所取代：非營利組織不應是接受機構精簡人員和離退休人員的場所，而是承接政府部門社會功能的組織；非營利組織也不是政府功能轉變形式化的工具，而是市民社會最活躍的公共部門；當然，非營利組織更不是要與政府爭奪權力，而是與政府一起來治理社會。

## (二)完善法律體制、放鬆管制，並鼓勵非營利組織的發展：

目前在中國大陸現行關於非營利組織的法規體系中，主要包括兩個條例、一個辦法、一個規定，以及一個專門法。即 1998 年公佈的《社會團體登記管理條例》與《民辦非企業單位登記管理暫行條例》、1988 年和 1989 年先後公佈的《基金會管理辦法》和《外國商會管理暫行規定》，以及 1999 年 8 月頒佈的《公益事業捐贈法》。此外，民政部還有相關的社會團體管理規章 50 餘部，再加上為數不少的地方民間組織管理法規。這些法律與法規共同建構了改革開放後中國大陸非營利組織發展的法律框架和法制環境。但是綜觀這些法律法規，不難看出中國大陸政府對於非營利組織的限制還是非常嚴格，此外非營利組織也受到同業競爭和跨地域的限制；因此，要轉變觀念，不僅要看非營利組織在中國大陸社會所發揮的功能和作用之外，更要儘快地完善法律法規、放寬限制，並鼓勵非營利組織的發展。

## (三)依法管理、依法監督：

基於非營利組織對於公益性理解的偏差以及它可能與其他社會組織之間發生的衝突與矛盾，也可能出現背離宗旨或違法亂紀等現象，因此政府應當遵照相關的法律法規，對其進行管理和監督，打擊非法的民間組織，合理地規範非營利組織的活動領域，並使其在法制框架下健全發展；同時，黨政機關又要注意依法行事，不可逾越其職權範圍，以避免自由裁量權的濫用，從而影響到非營利組織的生存和發展。

## (四)提高人員素質，改善經營管理：

對於非營利組織成員來說，除了要擁有專門的知識和技能之外，還要有一顆為他人和社會無私奉獻的心；對於其領導者來說，不僅要有奉獻的精神，還要精於經營管理之道，採用「企業化」、「目標管理」、「績效評估」等先進的經營方式和管理方法，在市場中求得生存和發展。因此，對於整個非營利組織而言，不僅需要高素質的成員，更需要高素質的管理者。為此，一方面，非營利組織要注意透過培訓、鍛鍊等方式來提高組織內部員工的素質；另一方面，則更應提供優越的條件來吸引社會上優秀的人才到組織內工作。

#### (五)積極主動地融入市場、倡導捐贈意識，並開拓融資管道：

隨著中國大陸由計畫經濟體制向市場經濟體制的轉軌，政府對非營利組織的資金已不再像過去那樣地全盤負責，因此單靠政府的財政撥款已經難以維持非營利組織的生存和發展。在市場經濟條件下，非營利組織要學會走市場化的道路：一方面，透過完善自身的經營管理，提高服務水準，從而增強自身的競爭能力；另一方面，要有創新的精神，敢於面對挑戰和競爭，以積極地面對市場，並開拓市場，從而提高自身的能力。當然，政府與社會要透過各種形式大力地宣傳和倡導捐贈意識，鼓勵民眾和企業向非營利組織提供資金。而為鼓勵社會公眾的慈善捐贈，並保證捐贈人的利益，各級政府也應盡快地制定和完善相關的法律法規，為捐贈活動創造一個良好的社會環境。

#### (六)建立政府與非營利組織的伙伴關係：

這種關係主要是透過政府購買社會服務的做法，逐漸將政府承擔的社會服務轉交給非營利組織去做而建立起來。人們習慣於要求政府解決社會問題並承擔所有責任，但實際上，這是政府所力不能及的。然而，非營利組織則能認真地對待被公共組織所忽略的特定群體，成為公民與政府之間的緩衝地帶。因此，有必要重新認識政府與非營利組織之間的關係。透過政府購買社會服務的做法，逐漸將政府承擔的社區服務轉交由非營利組織去做。政府則根據非營利組織的效果來決定購買誰的項目，購買多少，把服務基金投給誰，以此引導非營利組織的方向。當政府與非營利組織能成為合作伙伴關係，協調一致地投身於社區管理、整合社區資源的目標。同時，在中國大陸社會主義市場經濟發展過程中，政府透過扶持和建立完善的非營利組織外部監管環境等措施進行適度間接干預，也將為中國大陸非營利組織營造良好的外部環境。

目前非營利組織在中國大陸仍處於初步發展階段，具有某種過渡性質；而與西方國家的非營利組織相較，它還很不成熟，其典型特徵，像是：自主性、志願性、非政府性等都還不是很明顯。事實上，若以西方對於非營利組織的定義來檢視中國大陸非營利組織的話，則在中國大陸完全符合西方標準的 NPO 則幾乎是不存在的。但是，在實際的操作上又確實存在一些不同於政府且又不同於企業的社會組織，因而中國大陸的學者大多數則更傾向從推動和促進非營利部門發展的角度來出發，而不將其定義限制得過於嚴格。儘管目前非營利組織發展得不是很健全，也處於剛起步的時期，不過，近來中國大陸相關的學界與實務界都汲汲於為非營利組織的健全發展而努力，這個可以從最近相關的文獻的研究日益增加、舉辦多場研討會與培訓班，以及與國外先進國家非營利組織交流訪問與學習等方面得以看出。

總而言之，筆者認為：無論從縱向的歷史過程來看，還是從橫向的現

實條件來觀察，中國大陸非營利組織的發展都存在一系列有利的因素。這些因素的存在及其作用的發揮，都將推動非營利組織在中國大陸社會的進一步發展。中國大陸社會正經歷重大的變革和轉型，一個建立在市場經濟基礎上的多元化現代中國正逐漸形成，同時非營利組織的健全發展也將積極推動此一過程，並在過程中實現自身的創新。而在非營利組織的發展及其積極推動下，未來中國大陸在穩定的經濟基礎上，將形成能夠包容各種社會力量、保障全體公民權益、實現公民參與和發揮公民自主性的現代市民社會。