

·社会学笔谈·

# 社区服务型非营利机构面临的若干问题

朱 又 红

中国的社会变革是从经济制度改革开始的,其最重要的结果之一是私营企业的出现和发展,它对中国的社会结构产生了极大的影响。第三部门的发展使今天中国社会结构的变化又发展到了一个新阶段。它意味着国家力量从社会的更多领域退出,或者说意味着中国市民社会的进一步成长。

国家力量对第三部门的影响是通过“事业单位制度”渗透的。当前事业单位制度正面临着深刻的改革,国家正在缩小事业单位制度控制的机构和组织的类型与数量。对于那些完全靠国家财政拨款,人事编制制度受国家严格控制的事业单位,变革是会较为迟滞的,而那些仅仅部分接受政府的财政资助,机构人员中只有最主要的一些管理者被纳入事业编制范围的单位很自然地要成为事业单位制度变革的发端。在中国,绝大多数从事社会服务的机构就具有这样的准事业单位性质,它们有可能率先脱离事业单位制度,成为中国第三部门发展的先头力量。其主要包括众多的社区服务中心、养老院或社会福利院。

## 一、社区服务体制改革——中国非营利机构发展的机会

目前大多数社区服务机构不是独立的法人组织,一般隶属于基层政府的一个部门。这些机构基本是按下面的方式组织起来的:机构使用的土地、房屋建筑以及配套的服务设施由政府提供,机构的主要负责人也是承包管理机构者,其身份属于事业单位编制。负责人或承包者负责聘任机构的其他员工,聘任者工资在运营费用中解决。社区服务机构的运营费用来源比较多样,一部分靠政府减免税费,一部分要靠机构本身提供的服务收费解决,有的基层政府会提供运营方面的费用补贴。不过,一般的情况是,服务机构与政府部门签定数年承包管理协议,按照协议提供规定的非营利服务,在协议规定的服务之外经营一些营利性服务,靠两类服务的收费实现机构运营的收支平衡。这种社区服务机构体制具有一些弊病,最重要的存在于以下两个方面。

1. 缺乏志愿服务的理念。社区服务最重要的理念之一是志愿,这是由社会服务事业发展的历史决定的。社会服务是来自社会的一群人,根据当时的社会需要,志愿组织起来,为社会上某些特殊群体提供所需的服务,强调满足社会需求,对社会负责。目前的社区服务机构的构成和体制在以下几方面影响了志愿服务理念的发展:(1)尽管采取承包管理的形式,由于不具有独立的法人资格,机构在现实中是被当作基层政府的一个部门来对待的,政府的行政影响通过具有事业单位编制身份的负责人而进入机构,结果,机构的行为主要对政府负责而不是对社区居民负责。(2)机构人员的任用和聘任方式也决定了志愿服务理念难以在这样的机构中发展,负责人是上级任命的,基于上级指示,其他员工主要聘任下岗职工和退休职工,缺乏受过社

会工作专业训练的人员。(3)由于有运营收支平衡的压力,又有经营部分营利项目的权利,致使许多社区服务机构存在扩大营利经营,缩小非营利经营项目的倾向。

2 缺乏效率。目前的社区服务机构体制明显缺乏效率:(1)社区服务机构作为政府的一个下属机构,影响了政府体系的效率,跟“小政府、大社会”的理念背道而驰。(2)社区服务机构对政府负责,而不是对社区居民负责的态度,或者说缺乏志愿服务理念,使得机构缺乏根据社区需求,合理设置服务项目、提供设施利用率、提高机构运营效率的动力。

缺乏志愿服务理念和缺乏效率使得今天社区服务中心这样的社区服务供给体制需要进行变革,变革的方向应该沿着推行志愿服务的理念和提升服务效率的路径进行。在此介绍一下上海浦东新区罗山市民会馆的例子。1995年,新设立的罗山新村小区的公共建设配套设施——罗山六村幼儿园因小区人口少而出现闲置。而作为一个迁建的新区,罗山新村还缺少一个能够提供社区公共服务的场所。浦东新区社会发展局决定将罗山六村幼儿园改建成市民休闲中心,命名为罗山市民会馆。社会发展局没有将罗山会馆的运营纳入原有的社区服务中心体制,而是委托上海基督教青年会管理,由此形成一个新的组织类型:政府提供土地与房屋建筑,基本服务设施由社会发展基金会捐助,运营费用由上海基督教青年会负责。这么一个社会服务机构独立于现行的社区服务中心体制,也就与政府脱离了隶属关系,机构文化中又具有志愿服务的传统,无疑给社区服务中心体制的转向提供了一种思路。

## 二、非营利机构发展的法律保障——产权关系确定与法人资格获得

罗山会馆脱离现行社区服务中心体制的案例越来越引起各方注意,围绕着罗山会馆模式是否具有推广意义展开了热烈的讨论。否定的观点认为,罗山会馆采取了政府委托社团管理的方式,由于类似基督教青年会这样的具有社会服务传统和运营一个社区服务机构所需的人员与经费能力的团体为数甚少,因此这种模式没有推广的意义。这个意见的合理性在于,如果我们只是把罗山会馆作为一种模式,那么它的推广局限性就很大,但是如果我们能够提取这一案例中最富有创新性的内核——新的产权结构、新的资源动员机制、新的机构的治理结构、志愿服务的机构文化等等,那么我们就可以看到罗山会馆的案例对于社区服务中心体制转向的重要参考价值。新的从事社会服务的非营利机构并不必须由一个既存的社团来组建,最一般的情形可能是若干具有志愿服务理念和社会工作训练的人员,注册登记一个非营利机构,利用政府提供的土地、房屋建筑和服务设施,部分财政拨款(可以是减免税、水电费补贴的形式提供),以及自筹的运营费用向社区提供居民需要的服务。

显然,如果上面的设想要实现,首先要解决非营利机构在目前的法律框架内合法地登记注册、获取独立法人资格的问题。与此相伴的问题是,由于社区服务型机构全部使用政府提供的土地、房屋和大部分设施,其中的产权关系如何确定。对于这两个问题,“罗山市民会馆调查评估”小组的专家们有过多讨论,最终比较一致的观点认为,社区服务中心一类的机构可以由组建此机构的负责人援引《民办非企业单位登记管理暂行条例》向政府登记机关进行登记申请。根据条例的第二条,民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。由于规定机构的资产必须是非国有的,因此机构对于其使用的,属于政府代管的公共财产可以“零租金”或其他象征性租金方式租用。

在社区服务型机构转向民办非营利机构这一过程中还有几个问题需要解决:1. 未来非营

利社区服务机构中的人员不再由政府任用,而应该是具有社会专业背景的,志愿从事社区工作的人们自行地组织。2. 政府仍应继续承担自己在社区服务中的责任,保证对社区服务类机构的必要补贴,补贴可以减免税费的形式进行。3. 机构有权按照自己的章程独立运行,在服务提供、服务收费等方面,机构接受行业协会的指导而不是接受政府的领导。只有如此才可与现行的社区服务体制相区别,才具有变革转向的意义。

### 三、服务收费——社区服务机构保证其非营利性要解决的基本问题

探讨非营利概念以及运营中如何既保持机构的非营利性又保证机构运营收支的平衡或可持续发展,是一个很实际也很迫切需要解决的问题,涉及到社区服务供给体制改革的成败以及非营利机构在中国的健康发展。这需要很多操作层面的指导,这里只能谈一点原则意见。

讨论比较多、难度比较大的是非营利机构的服务收费问题,究竟如何制定服务收费范围和标准,才可以既保证机构的正常运营,又保证其非营利性?在这个问题上有两种观点,一是主张提高服务收费,或者在非营利主业之外增设营利性项目,以实现总体的运营收支平衡;另一种观点,对于提高服务收费和营利项目的增设持谨慎的态度,甚至坚决反对。

要恰当解决服务收费问题首先要准确理解非营利概念:非营利概念首先是从经营者动机出发的,经营者提供服务是出于公益精神,而不是牟利的动机,即追求服务满足社会群体的需要,而不是追求尽量多的营利;再者,非营利概念要考察经营的结果,即经营者不应该获得不当的营利,运营产生的营利应该再投入于服务的提供。因此服务收费标准拟定以及营利项目的增设应该符合非营利性的这两重原则。

那么是不是只要运营的盈利全部再投入服务的提供,就可以随意提高服务收费和增设营利项目呢?要解决这个问题应该注意到社会服务性非营利机构提供的服务可以进一步区分为福利服务与公益服务两类。福利服务的提供含有国家向特定人群再分配国民收入的含意,因此这部分服务收费的提升应该最为谨慎,至少需要考虑以下两方面:1. 不可以提高服务门槛,使得享受再分配的人群无力享受这些服务;2. 需要考虑分配如何合理地分送到它的享受对象中去。公益服务没有再分配的使命,但是公益的本质是使尽可能多的人有享受服务的机会,这种努力的本身就是淡化需要层次,即为收入水平不同的人提供水平一致的服务,因此以“需求分层”的理由来提高服务收费,或者设置服务项目时一定要十分谨慎,毕竟公益服务不是针对特定阶层的营业服务。

作者系中国社会科学院社会学研究所副研究员  
责任编辑:张志敏