

非政府组织参与农村治理的理路

邱俊钦

(江西财经大学 财税与公共管理学院, 江西南昌 330010)

[摘要] 推动非政府组织参与农村治理是落实进一步深化改革战略部署、实现国家治理现代化的要求,也是回应农村治理危机、重构农村治理秩序的现实需要。近年我国农村非政府组织发展迅速,在农村治理中扮演着越来越重要的角色。非政府组织参与农村治理主要功能是参与公共物品的供给、利益表达与整合、社会资本积累。目前,非政府组织参与农村治理面临的主要挑战是合法性困境、资金人才匮乏、自身管理能力不足。充分发挥非政府组织参与农村治理的作用,必须解决好这些问题。

[关键词] 非政府组织;农村治理;合作共治

[中图分类号] C912

[文献标识码] A

[文章编号] 1671-6973(2014)05-0040-06

一、前言

在不同的语境下,非政府组织也可以被称为非营利组织(NPO)、公益组织、社会组织、第三部门等,我国政府通常采用社会组织的表述。20世纪80年代以后,世界兴起了一场“结社革命”,世界各国涌现出一大批非政府组织。与此同时,在我国,各种非政府组织也大量涌现,并在国家治理中扮演着越来越重要的角色,构成了这场结社革命的重要组成部分。

党的十八届三中全会提出将国家治理体系和治理能力现代化作为全面深化改革的总目标,对进一步深化改革具有深远的战略意义。治理现代化的一个重要内涵就是非政府组织参与治理。多元主体合作共治是现代“治理”区别于“统治”的主要区别之一。现代治理主体是多元的,包括政府、企业组织、居民自治组织和非政府组织。^[1]十八届三中全会决议中,全文共13处提及“社会组织”。《决定》中提出要“激发社会组织活力”、“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担……支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩”。并针对非政府组织的发展重点做出了部署,“重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。”这充分体现了党中央对非政府组

织建设与发展的的高度重视。

在当前形势下,推动非政府组织参与农村治理,不仅是进一步落实深化改革战略部署的要求,也是应对农村治理挑战的现实需求。农村税费改革之后,国家的一系列惠农措施缓和了政府与农民之间的关系。但是随着改革进入深水区和攻坚期,农村治理环境发生深刻变化。乡镇政权从村庄退出,国家控制能力下降,农村共同体解体,原子化的农民政治参与冷漠,地下教会、地方黑恶势力、宗族势力崛起,这些变化扭曲了农村的治理机制,带来了新一轮的治理危机。要应对这些挑战,实现农村治理秩序的整合,农村治理亟需非政府组织参与,在农民之间、农民与政府、农民与市场、政府与市场之间架构起桥梁。

二、农村非政府组织的现实状况

2007年,十七大报告提出在基层民主政治建设中要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能”,这为非政府组织发展提供了政治保证,此后,我国非政府组织迅速发展。近几年非政府组织登记注册数量的增长率超过GDP的增长率,达到10%—15%。未登记注册的非政府组织数量更为庞大,有几百万家。根据民政部门的统计公报,截至2013年底,全国共有社会组织54.7万个,比上年增长9.6%。其中全国共有社会团体28.9

[收稿日期] 2014-06-10

[作者简介] 邱俊钦(1988—),男,江西赣州人。研究方向为社会治理与公共关系。

万个,比上年增长 6.6%;共有基金会 3549 个,比上年增长 520 个,增长 17.2%;共有民办非企业单位 25.5 万个,比上年增长 13.1%。非政府组织发展总体势头良好,违法事件较少,2013 年共取缔非法社会团体 21 起,行政处罚 2152 起。取缔非法民办非企业单位 25 起,行政处罚 915 起。

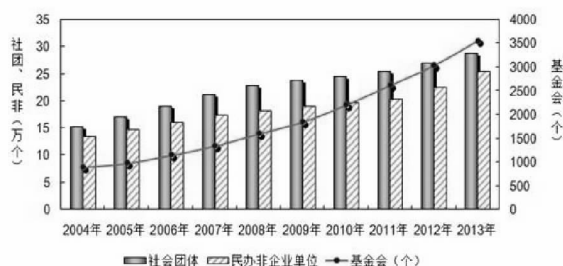


图 1 我国非政府组织发展状况^①

Fig. 1 Development of non-governmental organization in China

非政府组织在各个领域的分布:以社会团体为例,农业及农村发展类最多,2013 年底有 58825 个,约占 20%;社会服务类约占 15%;科技服务类占 6%,教育类占 4%,文化类占 9%,卫生类占 4%,科教文卫总计占社会团体总数的 23%;数量相对较少的是宗教类、生态环境类,大约都是 2%左右^[2]。

近年来,政府积极推动,民间积极响应,农村非政府组织迅速发展。据统计,我国农村各类社会组织约有 200 万个,一般包括经济合作组织、公益性组织和互助组织等,如各类专业经济协会、老年协会、庙会、灯会、环境保护协会。^[3] 农业专业协会是我国农村数量巨大、增长最快的一类非政府组织。它是以农牧渔业等农副产品的生产、流通以及相应的科技推广、基础设施建设等专业经济活动为纽带,由相关的业者自发组成的非营利性的会员制组织,如农民专业合作社、养殖协会、农民科普协会等。

按照是否正在民政部门正式登记注册,可以划分为具有合法身份的非政府组织和不具有合法身份的非政府组织。在农村的非政府组织,主要是各种互助性、兴趣性的小型团体,这些组织绝大多数没有在民政部门登记注册。在当前的管理体制下,这两类非政府组织由于身份不同,在资源获取和行动方式上存在着显著差异。

三、非政府组织参与农村治理的功能定位

非政府组织参与农村治理,主要的功能包括参

与公共物品的提供、利益表达与整合、社会资本积累。

(一)参与公共物品的提供

随着农民生活水平的提高,农民对于公共物品和公共服务的需求日益多元化。在公共物品的提供上,市场和政府都有自身的缺陷。市场由于公共物品的特殊性质,往往供给不足。政府所提供的产品和服务往往是单一的,起着保底的作用,是为了满足公民的基本公共需求。由政府作为单一主体提供公共产品,缺乏有效竞争、效率低下,而且忽视农民实际需求。以公共文化服务为例,有学者研究发现农村公共文化服务供给不足和供给过剩共同存在,^[4]基层政府所提供的公共服务,并非是农民所迫切需要的,而是基于彰显政绩的需要,甚至是盲目跟风。目前,乡镇财力有限,乡镇政府缺乏激励致力于农村公共物品的供给,乡镇官员往往致力于小城镇建设,不重视农村公共产品的供给。

非政府组织在提供公共物品上,具有一些天然的优势。非政府组织有利于满足农民的多元需求,相同兴趣和利益需求的农民可以组成集团,合资合作提供成员消费的俱乐部产品;农村非政府组织在自身领域具有专业优势和技术优势,可以节约成本,提高效率;农村非政府组织规模相对较小,使得其决策过程较为高效;农村非政府组织的社会关系网络相对丰富,因而在如慈善、环保、弱势群体权益保护、教育、文化、经营及技术服务等领域,具有明显节约交易费用的比较优势;^[5]组织提供公共服务能更好的改善公共物品的供给状况,提升民众的影响力,抑制官僚主义。

正是这些优势,使得政府通过合同方式与非政府组织组织协作提供公共服务的范围和不断扩大,非政府组织成为政府提供公共物品重要的合作伙伴。党的十八届三中全会提出,要“创新社会治理体制……激发社会组织活力。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项,交由社会组织承担”。非政府组织在农村提供的公共产品与服务包括社会服务、动物保护、社区发展、健康保健、民办中小学、就业服务、防灾救灾以及扶贫救济等领域。非政府组织参与农村公共产品供给的方式多种多样,可以直接生产,可以从市场购买再提供给受众,也可以向政府出售专业化的服务或者与政府合作提供。

(二)利益表达和整合

近年来,农村群体性事件频频发生,损害了党

^① 数据来源:中国民政部门户网站

和政府的形象,影响了农村治理秩序。在这些事件中,因为征地拆迁、村村冲突、环境污染、劳资矛盾这四大利益因素引起的利益诉求型群体性事件是主要类型。这些群体性事件之所以发生,一个重要原因就是农村缺乏畅通的利益表达渠道。政府的科学决策需要考虑到各方主体的利益需求,要充分汲取民智民意。在新时期,农村利益分化,各种利益关系纵横交错。由政府自身来了解各方利益关系,不仅不太可能,也不符合当前政府改革的趋势。

单独的农民个体向政府表达诉求,成本高昂,难以引起重视,效果轻微,农民缺乏动力。如果利益相关度不高,则选择忍受或者冷漠。如果利益严重受损,则往往采取非正常手段、非理性方式,以闹事的方式引起上级政府重视。如果数量众多的农民向政府表达各自的利益诉求,政府又面临巨大的成本,难以进行加总。

非政府组织作为民众自愿组织,在民众利益表达,谋求公共利益,协调社会各群体利益关系,缓减社会矛盾的发生等方面发挥着举足轻重的作用。“社团型利益集团的结构使集团的领导人能了解其成员的意见,并动员其成员积极活动以支持某些特定政策。”^[6]政府组织具有贴近群众的优势,能够与民众建立信任和联系,可以节约农民利益表达的成本,也一定程度上承担了利益整合的工作,将其成员分散的利益需求集中到一起,理性地向社会、向政府反馈。非政府组织内部结构呈水平状、扁平化,是非等级的、分权的网络式组织体制,其成员之间关系相对平等,组织的活动通常是通过民主的和非强制的方式开展。有序的利益表达,可以减少农村的群体性事件,推动农村政治现代化进程。

(三)社会资本积累

社会资本是指“社会组织的特征,诸如信任、规范以及网络,它们能够通过促进合作行为来提高社会的效率”。^[7]农村社会资本主要是以个人的社会关系网络和村庄中存在的非正式制度为主。农村社会资本可以通过农民的参与、村庄归属感、合作情况、信任感可这些指标来衡量。上个世纪80年代以后,以亲缘、地缘为基础的农村社会关系逐渐弱化,传统的行为规则、价值观、社会习俗遭到破坏。缺乏组织的村民没有足够的资源和条件去参与村庄治理,也没有机会去进行各种经济类的合作,这就导致了人际关系的逐渐瓦解,村民社区归属感减弱,村民之间的互惠和共享行为也逐渐减少,人与人之间的信任出现危机。

社会资本在村庄治理中具有克服集体行

动难的困境、提高公共政策的效率、增进政府治理的绩效和利于社会和谐的构建的积极作用。社会资本在村庄治理中,可以为个人提供各种支持,规范人们的行为,维持经济秩序,降低交易成本,增强社会凝聚力,促进经济繁荣和发展。

社会资本能够提供乡村治理发展所需的精神源泉和制度规范,增强农村的活力和凝聚力。同样,有效的治理则为社会资本的重建提供了良好的制度环境,而社区治理中多元利益主体的持续互动也为信任、互惠的规范和网络的建立提供了沟通的场域。发展各种类型的农业专业协会、合作社、农民协会、等非政府组织,促进农民在农村治理中的有序参与,可以形成大量的现代社会资本,从而发挥非政府组织在农村治理中的积极作用。^[8]加内聚型、桥接型和连接型社会资本投资,可以形成社会资本内在良性互动,强化非政府组织内部成员之间以及组织与利益相关者之间的信任与合作。^[9]

四、非政府组织参与农村治理的困境

目前,我国已经进入了社会主义现代化建设的攻坚阶段,各项体制改革的顺利进行需要非政府组织的广泛参与,农村治理工作的开展亦是如此。然而,就当前我国非政府组织参与农村治理的情况来看,主要面临以下三方面的困境:

(一)合法性困境

改革开放以来,我国非政府组织呈现出高速发展的态势,然而,非政府组织合法性问题一直都制约着其进一步发展。非政府组织的合法性,一是政府合法性,即是否得到政府的认可,在民政部门登记注册;二是社会合法性,即是否得到社会成员的认可。

当前,对于非政府组织的管理,我国主要是采取归口登记、双重负责、分级管理的方式,非政府组织在登记资金、吸纳人员等方面门槛较高。而农村非政府组织规模较小、资金有限,往往难以达到登记注册的标准,或者难以找到业务主管部门。受到法律方面约束,很大一部分非政府组织并不愿意或者不能够进行相关登记,以至于这些非政府组织并不受到法律的认可,游离于法律之外,其合法权益得不到保障。根据一些学者的估算,当前我国总数80%以上的非政府组织属于“非法存在”。^[10]农村非政府组织的社会合法性,同样十分严重。在传统农村社会,治理主体是单一的。现代化的治理体系是多元主体合作共治,是对传统治理模式的突破。非政府组织参与农村治理,需要一定的公共权威为基础,这不仅会遭受到传统治理权威的抵制,权威

的认同也是个挑战。一些乡镇政府,虽然支持发展农村非政府组织,但是把它们当成自己的附属机构。一旦二者发生冲突,非政府组织的合法性便荡然无存。一些村民对非政府组织也并不认同,一方面是受传统观念的影响,另一方面也是对非政府组织自身公信力不足。由于合法性问题的存在,非政府组织在参与农村治理工作上显得心有余而力不足,这是目前所面临的一大困境。

(二)资金人才匮乏

资金与人才是组织赖以生存和发展的根本,非政府组织的生存和发展必须依赖于充足的资金以及高素质的人才,然而,资金与人才的匮乏是目前我国非政府组织发展所面临的最大的障碍之一。

在资金方面,根据在全国的抽样调查显示,“缺乏资金”以 41.4% 的比例排在非政府组织发展面临的困境之首,^[1] 这是我国非政府组织想要取得进一步发展的最大瓶颈。当前我国非政府组织筹集资金的方式主要以下方方式:会员会费、政府部门拨款、社会捐赠、组织活动取得的收益等,其中最主要的还是依靠政府部门的拨款。经调查发现,当前我国大部分的非政府组织由于无法获得政府拨款而无法正常运行,更有甚者只是一块空牌子,而那些获得政府拨款的非政府组织,由于其活动的经费大部分是由政府提供的,因此,难免会对政府产生依赖,渐渐地将会丧失其自主性,甚至演变成政府部门的延伸。

在人才方面,从西方国家非政府组织发展情况上看,非政府组织能够提供丰富的就业岗位以及吸纳众多的优秀人才,然而,我国的非政府组织往往是一些退休人员以及一些兼职人员的活动聚集地,在组织内部专职人员非常少,并且他们的整合素质也不高,缺乏专业知识以及创新能力。

以上两方面存在的问题给非政府组织参与农村治理带来了巨大的阻碍,治理能力难以得到提高、服务项目难以推广、服务质量难以保障等,最终将会影响到非政府组织在我国的进一步发展。

(三)自我管理不足

近年来,我国非政府组织取得了十足的发展,数量众多,但是大部分非政府组织在管理上、运作上都存在着问题,如管理制度不规范、组织运作不科学、自身建设滞后等。

目前我国大部分非政府组织所实行的内部管理制度都存在一定的缺陷,没有设立专门的决策机构,同时也没有建立民主决策的相关规章制度,对于经费也没有一个完善的财务制度进行监管。非

政府组织自我管理不足必然会影响到其自身的治理能力问题,同时也会影响到其参与农村治理工作,无法适应农村治理工作的需要。以汶川大地震为例,据统计,在地震中一共有超过 200 家非政府组织参与了此次救援工作,为救灾以及灾区重建工作都做出了巨大的贡献,充分发挥了非政府组织在应对危机时的作用,弥补了政府的不足。但是,在此次救援活动中,非政府组织也暴露出了很多问题,如其中一位参与救援的工作人员所述:“在救援的初始阶段,我们始终相信只要有钱就能够战胜一切,只要物资落实到位,就可以帮助灾区人民摆脱困境,但是,随着救援的深入进行,我们发现这个想法十分荒谬。地震发生后,在世界范围内都对此次灾害伸出了援手,各国捐赠的救援物资源源不断地运往灾区,仅仅是一个镇就超过了千万甚至是亿万吨,而在此时,如何对这些资源进行科学合理的调配是对非政府组织软实力的一种考量。”从以上事例中我们不难看出,非政府组织自我管理水平的对于处理公共突发危机事件有着至关重要的作用,可以这么说,公共危机事件既彰显了非政府组织参与治理的必要性,同时也暴露出了管理能力不足、管理水平低下等缺点,这对于非政府组织想要在农村治理中发挥出应有的作用也是一大考验。

五、推进非政府组织参与农村治理的理路

为推进非政府组织参与农村治理,应当针对其困境,从以下几个方面采取措施予以改善。

(一)重视非政府组织的合法性问题

当前我国非政府组织数量众多,但是通过登记注册、受到法律认可的比例非常小,这极大的影响了非政府组织参与农村治理工作,使其不能够在农村治理中发挥其自身的优越性,反之还会给农村治理带来混乱。非政府组织的合法性,还在于农民群众对于各类非政府组织的认同。如果农村居民对非政府组织缺乏信任,即使是非政府之形式上合法,在参与治理中也难以得到认可。

就非政府组织的合法性而言,从表面上看来,是由于它们并不符合国家相关规定,因此不能够进行注册登记,但是,透过问题的表面,我们不难发现,问题的根源在于政府部门监管制度存在一定的缺陷,政府相关部门必须针对我国当前国情,制定一套科学合理的监管机制。

首先,政府应该增加非政府组织注册登记的灵活性,降低监管门槛,提供多种登记形式,让非政府

组织根据自身特点进行注册登记,取消在登记时对活动资金、人员、场所等限制,从而帮助现存的没有取得合法身份的非政府组织完成注册登记。其次,对非政府组织的监管,应该科学合理的设立监管部门,而不是千篇一律,应根据不同组织的要求有所差别,同时制定相应的法律法规,以法律的形式明确监管部门所应承担的责任以及业务范围。再次,要改变以往实行的限制竞争,取而代之的是鼓励自由竞争,对于同一行政区域不得存在业务范围相近或相似的两个或两个以上的非政府组织的规定予以废除,引入市场竞争机制,从而在非政府组织之间形成良好的竞争氛围。最后,政府部门还应该重视对于非政府组织的过程管理,即对于非政府组织的运行过程进行监管,将监管的重点放在非政府组织的相关运作项目上,一旦发现存在违法行为,应该严惩不贷。

(二)完善筹资渠道与人才引进

我国非政府组织发展所面临的最大困境在于资金与人才的匮乏,因此,非政府组织想要在农村治理中发挥积极作用,必须极力解决之一困境。

在资金方面,非政府组织应扩宽筹资的渠道。当前我国非政府组织的活动资金主要来源与政府,而且大部分的非政府组织并没有得到政府的拨款,非政府组织的发展离不开政府的支持,因此,非政府组织必须积极争取政府的财政支持以及税收优惠,同时向政府“推销”自身在提供公共服务以及公共产品方面的优越性,从而引起政府的重视,进而将自己的产品纳入到政府采购范围内。而就政府而言,应该建立政策扶持机制,出台税收扶持政策与措施,通过税收的调控作用来引导非政府组织的持续健康发展,在政策的指引下促使非政府组织自身形成强大的自我造血能力。

在人才方面,非政府组织的发展需要大量的专业性人才。一方面,专业性的人才能够为非政府组织带来丰厚的利润,另一方面,还能帮助非政府组织实现自身的价值以及目标。因此,必须制定完善的人才引进制度,使得非政府组织成为吸引人才的重要领域,同时,政府还应进一步完善社会保障制度,使得非政府组织内部的专业性人才获得应有的社会保障,创造出优越的就业环境。不可否认,非政府组织是否能够吸进优秀的人才,与其所能提供的待遇有着很大的关系,在非政府组织不能够提供相应的薪资水平时,政府出台相应的鼓励就业政策也显得尤为重要。

(三)努力提升自我管理水平

农村治理是一项复杂而庞大的工程,非政府组织必须认清这一点,努力提升自我管理水平,提高治理能力,才能够在农村治理中弥补政府存在的缺陷,发挥其作用。提升非政府组织的自我管理水平,不仅仅需要建立完善的内部管理机制,还应建立良好的外部监管机制。

首先,要在非政府组织内部建立健全管理体制,即内部管理机制,科学合理的内部管理机制能够促使非政府组织内部相关人员能够实现自我管理、自我约束以及自我发展,使之成为内部运行机制的核心。同时,以内部管理机制为基础,在非政府组织的内部设置相应的决策机构以及制定民主决策制度。目前,从我国非政府组织制度建设的发展上看,已经在一定范围内作出了统一规章制度的尝试,但是这些规章制度略显笼统,并没有细化,如成员管理、内部建设等方面。在其完善的过程中,非政府组织应该尽可能多的关注著名专家学者的相关意见与建议,使得所制定出的规章制度符合当前实际并具有一定的可操作性。其次,还应进一步的完善外部监督制度,非政府组织不仅仅需要内部监督,还应接受社会公众的监督,从而进一步的规范非政府组织参与农村治理的行为,确保非政府组织保持其公益性,逐步提高为社会提供公共产品与公共服务的能力。

[参 考 文 献]

- [1] 俞可平. 推进国家治理体系和治理能力现代化[J]. 前线, 2014, (01).
- [2] 中国民政部. 民政部发布 2013 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. [2014-6-17]. <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201406/20140600654488>
- [3] 刘义强. 构建以社会自治功能为导向的农村社会组织机制[J]. 东南学术, 2009, (01).
- [4] 侯增周, 王守宝. 公共品供给中的主要交易费用及 NGO 的比较优势[J]. 学习与探索, 2011, (02).
- [5] 张劲松, 许甜甜. 论非政府组织对政府职能转移的承接[J]. 新视野, 2012, (04).
- [6] (美)加里布埃尔·A. 阿尔蒙德, 小 G. 宾厄姆·鲍威尔著, 曹沛霖等译. 比较政治学[M]. 北京: 东方出版社, 2007: 215.
- [7] (美)帕特南. 使民主运转起来[M]. 王列, 赖海榕译. 南昌: 江西人民出版社, 2001: 195
- [8] 李佳. 农村公共文化产品供给模式创新——基于建构秩序与自生秩序结合的视角[J]. 长白学刊, 2012, (05).
- [9] 万生新, 李世平. 社会资本对非政府组织发展的影响

研究——以农民用水户协会为例[J]. 理论探讨, 2013,(03).

[11] 蒋积伟. “组织外形化”视野下的社会组织发展困境审视[J]. 科学社会主义, 2014,(01).

[10] 谢海定. 中国民间组织的合法性困境[J]. 法学研究, 2004,(02).

(责任编辑: 闫卫平)

Non-governmental Organization Involving in Studies on Rural Governance

QIU Jun-qin

(School of Public Finance and Administration, Jiangxi University of Finance and Economics, Nanchang 330010, China)

Abstract: Promoting non-governmental organizations (NGOs) participating in rural governance is to carry out the further reform and to achieve the modernization of national governance, and also a response to the rural governance crisis and realistic need of reconstructing the rural governance order. In recent years, rural NGOs in China have developed rapidly, playing a more and more important role in rural governance. The main function of non-governmental organizations participating in rural governance is to involve in public goods supply, benefit expression and the comprehensive, social capital accumulation. At present, the main challenges for the non-governmental organizations participating in the rural governance are legitimacy plight and lack of funds and management ability. These problems are to be solved if the NGOs' role is to be made full use.

Key words: Non-governmental Organizations; Rural governance; Cooperation and Common-governing

(上接第 39 页)

On the information disclosure and external supervision of charitable organizations

GAO Zhi-hong

(School of Humanities and Social Sciences, Nanjing University of Aeronautics and Astronautics, Nanjing 211106, China)

Abstract: Strengthen information disclosure charity is a moral requirement, is survival requires charitable organizations, is regulatory needs to strengthen charitable activities, but also requirements of philanthropy of public participation. However, the establishment of a charitable organization is currently no information disclosure system, the presence of poor disclosure of information channels, the overall proportion of low information disclosure, incomplete disclosure, the disclosure of the information is inaccurate, untimely disclosure time problem. Charitable organizations in our reform, should be "detailed, accurate and comprehensive" principle, to expand the scope of information disclosure through the Internet and other modern information platform, strengthening consciously disclosed. At the same time should also accept the state organs, the third-party organizations and public supervision, strictly implement the responsibility.

Key words: charitable organization; information disclosure; external supervision; accountability