

西方非政府组织转型及其影响因素分析

非政府部门的转型

伴随新的人口结构变迁引发的社会需求增加,需要 NGO 提供更多有多样化的服务。鉴于此背景,NGO 开始市场化他们的服务,拓展更多收费项目,市场成为了 NGO 发展背后最显著的力量,从需求与供给两个面向分析其影响表现如下。

(一) 市场需求面向分析

从社会需求面向来看,社会服务需求因为人口结构的变化而增加。老龄人口的增加,家庭结构的改变,妇女角色的转变,非婚生育人口以及新城市贫民的出现都是人口结构转变的显著特征。需求不仅来自福利服务传统诉求的弱势群体,也来自中产阶级。为了满足这些新的需求,许多由志愿者发起的机构新近成立,在英国主要表现为互助组织的复兴。这些新的社会需求也促使现存的 NGO 拓展或转变他们的传统服务。政府资助的紧缩促使 NGO 发展更多收费服务,收费也逐渐替代政府资助成为多数机构的主要财政来源。

(二) 市场供给面向分析

1. 公部门市场导向的改革

从供给面向来看,虽然政府从 1980 年代开始逐渐削减其福利支出,但对于大部分 NGO 而言,政府的资助依然占据相当大的比例。在一些国家,政府依然是 NGO 最依赖的“慈善家”。政府资助的减少主要表现在增长速度而非绝对总量。事实上,社会需求的增加及福利覆盖人群的日益扩大,推动着政府资助总额持续增长。美国的政府福利支出在 1980 年代末 1990 年代初恢复了增长。NGO 在老人服务、健康照顾、寄养服务、儿童日间照顾领域中的服务不断拓展,这种发展与政府在这些领域资源投入的增加密切相关。为了改善社会福利输送的效益,政府在公部门引入一系列市场导向的新管理主义改革措施。在社会福利领域,政府引入“准市场”机制,不仅鼓励 NGO,也吸引营利性机构参与社会服务合约的竞标。美国的里根—布什时代以及英国的撒切尔—布莱尔时代都可以看到明显的私有化趋势。NGO 为了增强竞争力,正努力向其商界伙伴学习,改善其组织营运绩效。

2. 新兴慈善家与社会企业家的兴起

越来越多企业愿意与政府与NGO建立伙伴关系,共同分担社会福利领域的责任。同时,慈善公益领域也在经历新的模式转变。传统公益以私人基金会为载体,多由专业化群体运作大型慈善机构。一种以个体捐助者为主体,强调跨族群与跨部门合作,以事件为中心而非以机构为中心运作的新公益模式正在兴起。这些新兴的慈善家多为新创业的企业家、大公司的高层管理人员、金融投资顾问等新贵群体。与传统慈善家相比,这些新兴慈善家更推崇符合他们结果导向的价值观与行为模式的“投资公益”。这种模式运用资本投资的原则达成社会改变的公益目标。与公益模式转变相呼应,NGO领域的领导者也积极实践社会企业家精神,重视运用市场力量去实现组织的社会目标。我们还可以看到微型企业与小额信贷扶贫模式的兴起,也是市场机制在公益领域的应用。这些新兴慈善家与社会企业家的出现将成为未来NGO发展的新动力。

(三)NGO的混合化:社会企业的出现

社会环境变化引发的供需改变可见,一个复杂的包含多元组织形态的福利市场正在形成。这个市场的准入资格受到政府政策转变的影响,政府政策可能增加某些组织形式的比较优势,而相对的弱化另一些组织形式的竞争条件。过去二十年,NGO正是根植于这样的市场而发展,组织的比较优势决定谁能进入这个市场,谁能在这个市场生存,市场成为了NGO发展背后的重要机制。肯德尔检视英国NGO在社会住宅、老人社会照顾以及环境保护三个领域的发展认为,社会住宅与环境保护领域曾是NGO增长最快的领域,但现在非营利部门在这两个领域的影响力已远不及营利机构与政府部门。而在美国,社会福利和健康照顾改革也使得市场更有利于营利性机构进入传统由非营利机构统掌的领域。

20世纪80与90年代是鼓励混合福利经济模式的二十年,NGO的发展依赖高度集权的政府。这种社会环境留给NGO有限的选择空间,而政府才是决定社会分配的头家。过去十年,这种形势在很多国家发生了转变。1997年,布莱尔领导的工党赢得了英国保守党执政二十年来的首次胜利。工党在公共领域引入第三条道路指导公共服务输送与福利国家改革,视政府为民众及NGO伙伴关系的能动者,一系列“横向政策”出台以贯彻第三条道路。这些政策包括国家层面上与NGO的合约,志愿部门广泛参与的新政,及其它地方政府层面的政策。回应社会情境的转变,NGO领域混合化现象益发显著。许多国家正致力于在法律上为这些融合了公益与营利活动的混合组织寻求一种新的所有权结构规范,这些都是非政府部门正在发生结构型转变的标志所在。

影响非政府组织转型的深层因素分析

(一) 贫穷问题及其成因的转变

上述分析可见,身份团体、专业人士、政府和市场这四种实体是 NGO 发展不同阶段的重要推动力量。什么因素影响了这些实体间的角色转换,进而推动了 NGO 不同阶段的转型呢? 本文认为,不同时期因人口结构与经济态势变化而浮现的社会问题性质不同,对于其成因的不同理解影响了这些实体的角色分工。尤其对于社会福利领域的 NGO 而言,消除贫穷一直是这些组织的重要议题。不同时期的贫穷问题及对致贫原因的理解影响着政府的福利政策导向,也影响着这些社会福利组织的目标、资源的整合与组织运作机制。

工业化的进程引发社会结构的改变使贫穷不再是个别现象而成为影响众多人群的问题,此时人们不再单从个人层面理解西方非政府组织转型及其影响因素分析致贫因素,而接受贫穷有其社会结构原因。**单靠改变个人行为的专业服务已无法缓解贫穷问题,贫穷有赖政府政策的干预。政府的支持因而成为 NGO 组织服务弱势群体的重要资源,与政府的合作也成为 NGO 实现其组织目标的重要策略。**近几十年,政府在扶贫方面的能力越来越被质疑,自由市场的发展策略渐被推崇为解决贫穷问题的有效策略。持新自由主义理念的经济学家主张,发展中国家的政府政策长期以来制约了贫穷群体的创业天赋。如果政府不管这么多,这些贫穷人群有能力通过自身努力脱贫。NGO 的领导者也从民权主义(Populist)的角度批判政府的发展政策,提出为贫穷社区提供财政资源是帮助这些群体改善社会经济条件最重要的外在投入。基于这种对贫穷成因的理解,政府的福利政策、NGO 的经营策略与组织发展方向都越来越重视市场的作用。市场取代了政府、专业人士及身份团体,成为当前影响 NGO 运作的最重要机制。

(二) NGO 与政府的关系变迁

影响全球非政府部门演变的因素很多,对于其现今转型影响最大的是经济形态往服务经济的转变,而其发展背后更深层次的原因是政府自身角色的转变。我们可以从不同地区政府与 NGO 的关系去推测其第三部门未来发展的趋向。在有明确政策引导政府与 NGO 发展某种合作关系的国家,它们的非政府部门呈现最快的发展速度。

当前社会已越来越认识到,贫穷问题不能单靠一种途径的倡导得以解决,而是有赖于个体,社区,市场,政府多方主体共同参与应对。具体国家的政经,文化人口状况决定了干预主体的组合。而政府在贫穷干预中的关键性角色也得到了更广泛的认同。

(摘自《东岳论丛》2010年第11期)