

文化治理视域下非营利组织的 主体身份重构^{*}

潘 娜

(中国社会科学院 当代中国研究所, 北京 100009)

[关键词] 文化治理;文化非营利组织;主体身份重构

[摘 要] 文化非营利组织的主体重构,不仅关乎既有各类型文化非营利组织的重新定位,更涉及相关组织形态的身份转型。文化非营利组织的主体重构,应当整体布局、协同推进,在政府与社会、政府与市场、社会与市场三个维度上厘清各类主体的功能与定位,合理定位政府文化治理功能,加快行业协会等官办社会团体与行政机关脱钩,大力培育第三方监管机构。

[中图分类号]C912.2 [文献标识码]A [文章编号]0257-2826(2015)09-0020-08

一、文化非营利组织与相关组织形态

文化非营利组织,是指以促进文化传承发展和满足公民文化需求为使命,以提供文化公共产品和公共服务为主要业务,不进行利润分配的组织形态。文化非营利组织是文化公共领域的构成主体,其主要特征体现在四个方面:公益使命、社会性、自主性、非营利性。然而,在实际发展中,文化非营利组织存在着行动逻辑与核心使命相背离、与原则底线相冲突、与服务对象需求相脱节等诸多问题,亟须从主体身份重构入手,切实解决制约文化非营利组织发展的基础性障碍。现实表明,文化非营利组织的主体身份重构,不仅关乎既

有各类型文化非营利组织的重新定位,更涉及相关组织形态的身份转型。

(一)文化非营利组织在现代组织体系中的结构定位

当前,在政府、社会、市场各部门以及各部门之间混杂着多种组织形态:有的组织形态已落后于时代发展,亟须淘汰或转型;有的新兴组织形态缺乏制度空间,成长困难。具体分析,从社会使命向政治使命延伸,在党政权力机关^①与非营利组织之间,存在着人民团体、事业单位、公民自治组织等组织形态;从社会使命向经济目标延伸,在非营利组织与企业之间,存在着草根非营利组织、社会企业、社会责任型企业等新兴主体。

按照现代国家治理逻辑和社会创新趋势,非

* 本文系首都师范大学文化研究院 2015 年度重大项目“非营利组织参与公共文化服务研究”(项目号:ICS-2015-A-05)的阶段成果。

[收稿日期] 2015-05-20

[作者简介] 潘娜,中国社会科学院助理研究员,国家行政学院博士后,主要从事当代中国文化研究。

① 主要包括党委、人大、政府、政协、军队、司法机关等。

营利组织的主体边界,应当划定在党政权力机关组织系统与市场主体之外,但实际情况却复杂得多。从相关组织形态来看:一方面,在政治目标与社会目标中间地带的人民团体、事业单位等组织机构,资源汲取与社会效用严重不匹配,其中有些组织机构已经完成历史使命有待撤销,不少组织机构亟须身份转型,纳入社会组织^①体系或市场体系;另一方面,在社会与市场部门之间,以社会企业为代表的新兴组织形态缺乏成长空间,社会创新潜力有待政策扶持与制度激活。从非营利组织内部来看也存在诸多问题:其一,许多在民政部门登记注册的社会组织,与党政权力机关之间存在着“剪不断、理还乱”的关系,主体身份实际上并未确立;其二,大量草根社会组织因找不到业务主管部门而无法在民政部门登记注册,只能进行工商注册,身份扭曲;其三,现行管理条例对社会组织界定不清晰、分类不合理,在一定程度上制约了各类社会组织的发展。

(二)文化非营利组织的分类

根据国家民政部门管理社会组织的分类标准,文化非营利组织可以分为社会团体、基金会、民办非企业单位三大类别^②:(1)社会团体,主要包括:学术性、专业性、联合性社会团体,行业协会、商会等。如中国广播电影电视社会组织联合会(广电总局业务主管)、中国演艺设备技术协会(5A级,文化部业务主管)。(2)基金会,主要包括:公募基金会、非公募基金会。例如,中国文学艺术基金会(5A级,文联业务主管)、中国孔子基金会(3A级,文化部业务主管)等。(3)民办非企业单位,主要包括:民办学校、研究机构、艺术表演团体、文化活动中心、图书馆、博物馆、美术馆、书院、画院、纪念馆、收藏馆等。例如,黄河电视孔子学院(3A级,广电总局业务主管)、东方华夏文化

遗产保护中心(3A级,文化部业务主管)等。截至2014年底,全国共有文化类社会团体30101个,占社团总量的9.7%;文化类民办非企业单位14148个,占民办非企业单位总量的4.8%。^[1]此外,还有相当一部分文化非营利组织由于找不到业务主管单位而无法在民政部门登记注册,只能选择工商注册。例如,北京农家女文化发展中心就进行了工商注册,但一直以社会使命为核心,自我认定为以促进贫困农村妇女脱贫与发展为总目标的社会公益组织,设有“农家女实用技能培训学校”和“打工妹之家”。如果算上在工商部门登记注册以及尚未取得合法身份的草根组织,当前文化非营利组织的数量远远不止于此。

二、当前文化非营利组织发展存在的突出问题

文化非营利组织已经具有一定的发展规模,但管理体制、分类标准、激励机制等方面存在的问题,在一定程度上制约了文化非营利组织微观主体的发育成长,使其远远落后于政府、市场部门主体的发展。

(一)文化事业、文化产业“二分法”存在结构性缺陷,文化非营利组织生存空间狭小

这方面的问题主要体现在:其一,商业文化与公共文化越来越成为两条平行线,互相难以借力,而文化非营利组织发展空间则受到双重挤压;其二,资本的趋利性将导致更多资源向消费娱乐产业聚集,不以赚钱为目的的文化发展不起来,而政府包揽公共文化服务不仅负担重而且效率低;其三,我国幅员辽阔、人口众多,区域文化形态多种多样,不同人群对文化的需求和层次差异巨大,

^① 社会组织与非营利组织,以及非政府组织、民间组织、第三部门组织等概念强调角度不同,但无实质性区别,可以通用。

^② 随着政府管理体制的改革,中国社会组织在类型上经过一定的发展演变。1989年,国务院出台《社会团体登记管理条例》,社会团体由多头管理统一纳入民政部管理体系;1998年,国务院重新修订《社会团体登记管理条例》,出台《民办非企业单位登记管理暂行条例》,将民办事业单位重新定义为民办非企业单位,由民政部门统一管理;2004年,国务院出台《基金会管理条例》,将基金会从社会团体中剥离出来,单独分类。由此,社会组织形成了当前社会团体、基金会、民办非企业单位三大类别。

“二分法”缺乏适应性与灵活性,难以满足多样化的文化需求,特别是弱势群体的精神文化需求得不到有效满足;其四,三大部门“两头大、中间小”损伤文化发展的整体性和协同性,群众文化自治能力较弱、志愿参与度较低,影响文化发展后劲。长此以往,将导致群众文化缺乏活力、公共文化服务事倍功半、商业文化过度泛滥、文化价值偏离主流等问题。

(二)文化发展片面追求“文化 GDP”而忽视社会价值

发展文化,根本目的是满足人民群众精神文化需求,发扬传承中华民族文明,使其永不断流。但切勿因过度关注文化产业,急于推动其成为国民经济支柱性产业而违背了发展初衷。党的十八届六中全会指出,推动文化产业跨越式发展,必须坚持把社会效益放在首位,社会效益与经济效益相统一。然而,在当前体制机制下实际上没办法统一,文化产业说到底是以刺激文化消费为根本目标,价值追求具有片面性。文化非营利组织这一能够推动文化 GDP 与文化社会价值双赢的组织形态却恰恰被忽视了。当前,打好全面深化文化体制改革攻坚战,应将培育发展文化非营利组织放在首位。

(三)文化非营利组织主体身份尚未确立,过度依赖于政府

自主性是文化非营利组织的本质属性,也是其与政府合作的现实前提。当前,由于过度依附于政府,文化非营利组织的主体身份难以确立。一方面,文化非营利组织的业务主管单位包括部委、军队、人民团体、事业单位等机构,有的机构甚至干脆“一套人马、两块牌子”,在人、财、物不独立的情况下,自主性无从谈起,专业能力也无法建立。另一方面,草根文化非营利组织因找不到业务主管单位而无法在民政部门注册,只能工商注册或者没有合法身份,由于缺乏政策扶持与有效监管,能力和信誉难以保证。

实际上,文化非营利组织作为与政府、市场并列的社会第三部门,是协同政府文化治理、弥补文化市场缺陷、调和文化价值冲突的不可或缺的组织形态。政府简政放权的行政改革思路,在大方

向上正逐步推动着文化非营利组织的身份独立。然而,现实中还存在着上下位法规相互矛盾、相互冲突之处,亟须厘清思路。例如,国务院提出了在2015年底前推进行业协会与行政机关脱钩的改革要求,而在文化领域仍然有业务主管部门制定与国务院改革思路相背离的管理规章,要求行政管理系统人员兼职社团领导。

(四)分类不合理,身份扭曲,难保原则底线

当前,民政部门对社会组织的概念界定与类型划分过于粗放,导致出现以下三大突出问题:其一,“三分法”难以囊括现实发展中全部非营利组织形态,如公民自治组织等;其二,同一类别中的主体形态和功能属性存在较大差异;其三,“民办非企业单位”本身定性模糊、概念不清,在理论上和立法上存在诸多质疑。

民办非企业单位转型自民办事业单位,1998年,作为社会组织的形态之一纳入民政部门正式监管,其基本特征表现在:产权归社会所有,与出资人不再有权属关系;利润不能在组织成员之间进行分配;出资人对组织债务负有无限连带责任。也就是说,对于出资人而言,赚了钱装不进自己的腰包,亏了却要倾家荡产赔付。有业界人士认为,目前的政策不仅没给民办非企业单位更多支持,相反却成了束缚。例如,“五不”政策,即出资人不享有任何财产权利;不能分红;没有贷款资格;不能设立分支机构;几乎不能免税,在道德绑架的同时,也遏止了社会投资。^[2]同时,也有学者从法理角度对民办非企业单位制度提出了质疑,认为,“‘单位独立财产——设立人(出资人)无限连带责任’的框架压根儿就是一项鼓励以公益之名行营利之实的制度。哪个怀着公益意愿的捐助人愿意设立合伙型和个体型民办非企业单位,从而将自己置于权利义务完全失衡的境地呢?从常理判断,只有贪求单位财产绝对控制权的虚假捐助人会选择设立合伙型和个体型民办非企业单位。”^[3]民办非企业单位面临的各种问题和发展的“瓶颈”,根本原因在于制度框架设计违背了权责一致性原则。近年来,有的地方政府意识到制度框架不合理对民办非企业单位发展带来的重重困难,试图通过政策上松动资产所有权以及利润分

配的限制以激发出资人动力^①,但这一做法会严重扰乱非营利组织发展的生态环境,造成失序与混乱。在非营利组织体系框架内,资产的独立性、排斥利润分配请求权的原则底线绝对不能突破。

本文认为,民办非企业单位发展的根本障碍在于主体方位错置。从实际情况来看,在全国民办非企业单位中教育类占到了近60%,这与《民办教育促进法》规定的教育类民办非企业单位利润分配的宽松政策有密切关系。出资人既想服务社会又想赚钱的意愿实际上无可厚非,这种需求正是社会创新需求旺盛的显著表征。在尚未有一种制度框架能够既满足社会使命又兼顾经济诉求时,其他业务领域的民办非企业单位实际上是以商业原则在非营利组织制度框架下扭曲生存。解决这一问题,不能放开非营利组织的原则底线,还需要从修正顶层设计入手。重新认识“民办非企业单位”这种组织形态的功能、定位与取向,调整其主体方位:将其从非营利组织系统中剥离出来,转为社会企业,置于社会与市场部门之间,通过理顺关系、摆对位置,合理合法地兼容出资人的社会使命与经济回报双重诉求。

(五)文化非营利组织激励机制不健全

党的十八届三中全会首次提出“培育发展文化非营利组织”。此后,中央又将“培育和规范化非营利组织”列为构建现代公共文化服务体系的重要内容。然而,对于如何与文化非营利组织合作,如何激活非营利组织的发展活力,政府尚未有成熟的制度设计。而且,当前已有的激励政策也落实不到位或基本没有落实。

相比之下,即使是在美国这样的世界上文化娱乐产业最为发达的国家,其文化非营利部门的数量与作用都要远远超过文化产业。对于美国的文化体制,法国社会学者马特曾做出过鞭辟入里的分析。他认为,美国文化政策是一种税收政策,提供给捐赠者的巨大减税具有决定性作用。

通过美国税法501(c)(3)条款的税收优惠政策引导,多数在19世纪还是营利性的机构却在20世纪变成了非营利机构。从20世纪初以来的近乎全部的博物馆、乐团和歌剧院以及近年来的多数芭蕾舞团和文化节,几乎所有创作型剧院(百老汇除外)从此都成为了非营利性的机构。文化生活慢慢倒向非商业的一边,这是当代美国文化体系的一个特点,也是它最不为人熟知的一个侧面。^{[4](P284)}

近年来,我国文化产业泛娱乐化、泛行政化倾向较为突出,特别是舶来的文化创意模式低端复制情况较为普遍,与中华民族文化特质存在一定程度的脱节。当前,亟须在顶层设计层面扭正文化发展的价值取向,建立健全扶持和激励政策,切实把培育文化非营利组织发展的支持政策落实到位,扭转文化主体结构失衡的局面。

三、文化非营利组织主体重构的对策建议

培育发展文化非营利组织,主体身份重构是最基本、最关键的问题。文化非营利组织的主体重构,应当整体布局、协同推进,在政府与社会、政府与市场、社会与市场三个维度上厘清各类主体的功能与定位,纠正“越位”、“缺位”、“错位”等一团乱麻的混乱失序状况,按照现代国家文化治理逻辑构建党委战略领导、政府有效监管、社会和市场多元协同的合作型治理格局,使各类主体形成层次清晰、权责明确、有机互动的和谐系统。

(一)从政府与社会维度分析

从政府与社会维度来看,应当在政府与社会中间设立整合型文化非营利组织,使政府与社会之间具有清晰的层次结构。这种转型方向的优势主要体现在以下三个方面:其一,有利于保持政治与文化之间的张力,使文化的发展更符合内在规律;其二,整合型文化非营利组织的自主性、中间

^① 2012年,温州出台了《关于加快推进社会组织培育发展的意见》(温委发〔2012〕128号)。其中,第(七)条明确资产所有权问题,指出“对登记为民办非企业单位的学校、医疗机构、养老机构,明确出资财产属出资人所有;投入满5年后,在保证不撤资、不影响法人财产稳定的前提下,出资人产(股)权份额经单位决策机构和行业主管部门同意,可以转让、继承、赠与;在扣除举办成本、预留单位发展基金以及提取其他有关费用后,尚有结余的,允许出资人取得一定的合理回报”。

型,能够更好地发挥桥梁纽带作用,使政府意志落实有载体,社会需求传达有渠道,形成良性互动格局;其三,优化政府职能,下放政府不好做、做不好的微观事务,拉开政府与微观文化主体之间的距离,抓大放小,通过严格监管整合型文化非营利组织,宏观把握文化发展方向。

1. 将文化类人民团体转为整合型文化非营利组织。

人民团体在革命战争年代和新中国成立初期,发挥了意识形态统一战线的重要作用,是文化服务于政治的重要载体,具有广泛的会员群体和文化精英动员能力。然而在新的历史条件下,党对文化与政治的关系问题已经取得了新的认识,解放和发展文化生产力、激发人民群众的文化创造力是当前文化发展的时代主题。文化类人民团体的工作重点,实际上也从意识形态统战转向组织联络文化艺术界开展各类研讨活动,促进文化艺术更好发展。因此,文化类人民团体实质上已经具备转为整合型中间组织的基本条件,应当进一步明确其功能定位和主体身份,将人民团体从党政序列中剥离出来,置于政府与社会中间,切实发挥好桥梁纽带作用。

2. 取消文化类人民团体行政级别,纳入民政部门进行专项管理。

当前,人民团体的实际功能与主体身份极不相称,应从以下两个方面入手,尽快完成主体身份转变。

一是取消人民团体行政级别。取消行政级别并不是“去行政化”,而是实现人民团体的功能与身份相匹配。行政级别的泛化有百害而无一利,不仅使党政组织体系臃肿、包袱沉重,并且容易造成运行机制单一刻板、效率低下。人民团体作为政府与社会之间承上启下的枢纽型组织,实际上处于党政组织系统的外部,应当尽快取消行政级别,完善法人治理结构,由党政系统领导干部、文化艺术领域专家学者、相关行业代表按比例组成理事会,逐步完善协商决策机制。

二是纳入民政部门实行特殊管理。从理论上来说,人民团体作为群众性社团组织,应该统一纳入民政部门社会组织管理体系。但由于其特殊的

政治地位,实际上人民团体的主体身份位于党政序列,其机关干部参照公务员管理,既不符合逻辑也不符合实际。不过,将人民团体纳入一般社会组织管理体系确实也不合适。整合型文化非营利组织的主体方位介于党政组织系统与微观文化非营利组织之间,兼具政治性与社会性,应当与党政部门和社会主体保持同样的距离。在现代治理转型初期,在相当长的一段时间内,应当纳入民政部门实行特殊管理。待条件成熟时,应当成立专门联络沟通整合型非营利组织的政府管理部门。

(二)从政府与市场维度分析

1. 合理定位政府文化治理功能。

从政府与市场维度看,政府存在着较为严重的“越位”、“缺位”、“错位”现象。一方面,行政管理部门不该管、管不了、管不好的事务尽揽其中,行政程序繁琐、治理手段单一,使政府和行业之间两相拖累;另一方面,行政管理部门之间壁垒高筑、利益相争,致使本该多领域、跨地区、跨行业融合发展,资源有机配置的文化大市场,被分割成利益的条条块块。例如,由于部门利益拉锯,自2010年进入实质性推进阶段的“三网融合”进展缓慢。旨在实现有线电视网络“全国一张网”的中国广播电视网络有限公司2014年才正式成立。而在四年多的时间里,互联网企业、电信企业已经以诸多方式渗透进广电领域,而年收入仅有600多亿的有线电视行业的生存环境却并不乐观,在诸如技术、业务、产品等方面的创新都难有显著突破。2014年,全国有线电视用户数首次出现负增长。^[5]此外,由于监管手段落后,一定程度上导致了视听媒体行业“不管就乱,一管就死”的乱象,阻滞了行业创新活力。究其根本原因在于:政府与市场之间层次不清,政府直接介入文化产业,职能错位、事倍功半。因此,应当真正全面落实国务院简政放权的改革思路,赋权行业协会参与制定监管规则、协同监管的职能,逐步推动行业自治。

2. 加快行业协会等官办社会团体与行政机关脱钩。

行业协会是介于政府与市场之间的整合型非营利组织,是政府与企业沟通的中枢,肩负着协调、服务、监督、自律等职能。然而,文化类行业协

会及社团组织,大多为业务主管部门的影子机构,在人、财、物上均不独立,开展的活动多为搞搞座谈、评评奖等无关痛痒的面子功夫,为文化发展一派繁荣的景象增光添彩。而反映微观主体诉求、组织行业自律、督促政府文化立法等关乎文化发展前途命运的重要职能却被空置了。由于缺乏自主性,行业协会无心触及、也无力触及行业中存在的根本问题。而西方文化产业发达国家,行业协会具有不容忽视的强势力量,特别是在组织行业自律、维护会员权益方面具有突出作用。例如,美国电影分级制度即是非营利组织——美国电影协会制定的自愿分级制度,既避免了由政府官员来审查电影艺术和管束电影工作者,又及时帮助家长做出什么电影适合他们的孩子观看的决定。此外,美国的“儿童电视行动”组织、“家长—教师协会”等社会组织在净化公共电视平台,推动提高儿童节目质量等方面起到了不可小觑的作用。虽然美国没有文化部,但力量强大的文化非营利组织在维护文化公共利益,参与文化治理方面发挥了积极作用,形成了“人人起来负责”的治理氛围。

国务院提出了在 2015 年底前推进行业协会与行政机关脱钩的改革要求,而如前文所述,在文化领域仍然有业务主管部门制定与国务院改革思路相背离的管理规章,仍然牢牢把握文化社会团体决策主导权,这一做法与现代文化治理精神相悖。诚然,文化具有意识形态特殊属性,文化主管部门的这一做法无非是为了增强意识形态的主导地位,怕出乱子。但实际上这样做只能继续置行业协会于无用之地,对于文化产业良性发展益处不大。政府的力量毕竟是有限的,仅靠行政管理手段与市场直接对接事倍功半。当前,应当尽快推动行业协会转为整合型文化非营利组织,在政府与市场之间更好地发挥桥梁纽带作用。

(三)从社会与市场维度分析

将社会效益放在首位,社会效益与经济效益相统一的原则,从本质上来说就是以商业手段实现社会使命,恰恰与社会企业的本质特征最为契合。当前,应继续大胆突破,将符合这一功能定位的民办非企业单位、转企改制的事业单位、国企央企等组织机构统一转为文化社会企业,拓展社会

与市场之间的广阔空间。

1. 推动文化类“民办非企业单位”、“改制事业单位”、“央企国企”转为社会企业。

经过 10 余年的实践检验,可以看出民办非企业单位这种体制框架设计,既无法充分实现服务社会的使命,又极大地抑制了经济活力。而转企改制的事业单位、央企国企,虽然成为了市场主体,但始终难以在社会效益与经济效益之间找到平衡点,尚在探索中的文化企业特殊管理股,也只能作为一种制衡机制,而无法在根本上理顺主体定位。当前,从激励文化创新的角度,应尽快将民办非企业单位、事业单位、央企国企转型为社会企业,这不仅能够理顺这些组织形态长期以来权责不对称的扭曲状态,同时能够从市场部门吸纳更多的具有责任感的企业转型为社会企业,拓展社会和市场部门之间的潜在增长空间,发挥其直接解决社会问题的优势。

三种形态转型,变动最大的是民办非企业单位。将民办非企业单位转型为社会企业,意味着将民办非企业单位从社会部门中独立出来。其重要意义在于:其一,严格维护了非营利组织排斥利润分配请求权的原则底线;其二,释放民办非企业单位更好地解决就业和做出经济贡献的能力。但是,从社会部门中独立出来并不意味着将民办非企业单位推向市场。社会企业既不属于社会部门,也不属于市场部门,它是一种创新性的组织形态。一般企业的价值诉求无疑是利益最大化,而社会企业的价值诉求是服务社会,解决社会问题,推动社会进步,这是它们的本质区别。这也将社会企业与具有责任感的企业区别来看,具有责任感的企业是在利润最大化的基础上兼顾社会责任,而社会企业是将社会责任作为其组织基因,是高于一切的行为动机。因此,社会企业并不是非营利组织或者一般企业的延伸或变型,它是社会创新过程中的新生细胞。其次,将民办非企业单位转型为社会企业,要明确产权归属问题。当前,民办非企业单位作为社会组织的形态之一,其产权为社会所有,不能进行利润分配。这是制约民办非企业单位发展的最根本原因。社会企业的产权归属仍然归出资人所有。第三,权责一致。社

会企业权责平衡的杠杆为社会贡献率与税率挂钩,并实行有限利润分配原则。

社会企业存在社会与经济双重底线目标,商业化以达成使命优先,强调利他主义。^{[6](P123)} 推动三类组织转型成为社会企业,并不意味着削弱文化非营利组织的主体规模和成长空间,反而会促进文化非营利组织和文化社会企业的双向互动和优势互补,使其融合发展,共同推动文化公共服务体系的健康发展。残友集团的运营模式就是典型的成功案例。残友集团是由深圳市郑卫宁慈善基金会、8 家社会组织集群、39 家社会企业集群组成的“三位一体”的组织架构,它是由基金会宏观决策,社会组织和社会企业双轮驱动的“三位一体”的有机体,是一个自我造血、服务社会的可持续的生态系统。

2. 在民政部门成立“社会企业局”,扶助社会企业步入发展正轨。

社会企业还是一个新生事物,由于各国体制不同,在管理制度和支持系统方面有较大差别:英国等欧洲国家社会企业主要以政府推动为动力机制,美国社会企业的发展驱动力则来自于公民社会,特别是大学、研究机构、基金会等非营利组织,它们构成了社会企业的支持与合作系统。社会创新是美国社会企业的核心。^{[7](P4)} 例如,耶鲁大学的企业家学院、哈佛大学的豪泽公民社会研究中心、斯坦福大学的社会创新研究中心等世界顶尖级学府,不仅是社会创新理论研究的前沿阵地,更是社会企业的孵化器,为社会企业创业者提供了培训、资金、资源等一系列支持项目。另有如斯考尔基金会一年一度专门奖励社会企业创新的“斯考尔奖”(The Skoll Award),阿育王基金会以及绿色回声等组织的社会企业论坛和培训计划等,均为社会企业的成长发育提供了智力支持和资金支持。但是,美国的国情与其他国家有较大区别。美国没有等级社会的历史传统,在身份平等的前提下,形成了小政府、大社会的多元主义为基础的国家治理模式,其公民社会形成的基础当前在我国并不具备。英国支持社会企业的发展模式更值得借鉴。英国政府在 2001 年成立了社会企业局,相继发布了两项社会企业发展战略,特别是 2006

年出台的《社会企业行动计划:登上新高度》中,明确提出政府在促进社会企业发展上的职责。一方面,在税收方面给予优惠政策,成立各种基金会,为社会企业提供资金保障;另一方面,积极引导商业部门支持社会企业的发展,强化与社会企业的合作。

按照转型原则,社会企业的主体方位应置于社会与市场中间,民政部门与工商管理部门现有制度框架,均无法完全对应社会企业的监管职能。在转型初期,建议根据社会企业社会目标第一原则,在民政部门将原有民非管理司升格为社会企业局,制订《社会企业暂行管理规定》,尽快推动民办非企业单位、符合条件的事业单位、央企国企向社会企业转型,逐步培育文化社会企业主体规模,完善文化社会企业监管机制。随着条件逐渐成熟,建议成立与民政部、工商管理局同级别的社会企业部,推动社会企业成为中国特色社会主义制度下重要的文化主体形态,补充政府、社会与市场的有限性,有机整合文化发展的社会效益与经济效益。

3. 培育第三方监管机构。

虽然美国社会企业的成长机制在我国难以复制,但其在社会企业监管方面的经验却值得借鉴。在美国,从政府层面来讲,社会企业是不需要进行资质认证的,但是,非营利部门却自发承担了监管职责,目的是为了推动社会企业更好发展。例如,第三方资质认证组织 B Lab,其监管逻辑是:通过对社会企业进行资质认证、游说政府确立公共政策、建设社会企业数据分析系统这三项相互关联的核心业务,强化其平台所整合的社会企业群的社会、商业价值和世界影响力。目前,已经有 34 个国家、60 个行业的 1 063 家受益公司加入 B Lab 的认证体系,成为具有较高社会和环境效益的社会企业。B Lab 对受益企业进行严格的评估,并按评分排名,防止那些将社会责任视为赚钱噱头的企业滥竽充数。同时,B Lab 通过游说各州政府推进立法,促使社会企业这种具有更高社会目标、社会责任和透明机制的创新组织形态获得专门的法律身份,优化社会企业发展的生态环境,为社会企业积累社会资本。当然,纳入 B

Corp 认证体系的社会企业,可以享受 B Lab 提供的服务和支持,从而赢得更多的投资和发展机会。^[8]

在社会企业制度体系尚在起步创建阶段,像 B Lab 这样高质量的第三方评估组织,对规范社会企业行业秩序具有不可忽视的作用,值得我国借鉴。政府在加强监管的同时,应当培育第三方机构协同监管,初始阶段就采用最严格的标准,以免长偏长歪再付出巨大的改革成本。

参考文献:

- [1] 2014 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201506/20150600832439.shtml>
- [2] 王辉. 徐永光历数民非制度“四宗罪”[N]. 南方都市报,2013-07-22.
- [3] 税兵. 民办非企业单位制度质疑[J]. 河北法学,2008,(10).
- [4] [法]弗雷德里克·马特尔. 论美国的文化: 在本土与全球之间双向运行的文化体制[M]. 周莽译. 北京:商务印书馆,2013.
- [5] 2014 年上半年广播电视发展情况[J]. 广播电视决策参考,2014,(8).
- [6] 黄德舜,郑胜分. 社会企业管理[M]. 新北:指南书局(台湾),2014.
- [7] Jacques Defourny and Marthe Nyssens. The EMES Approach of Social Enterprise in a Comparative Perspective[EB/OL]. <http://emes.net/publications/working-papers/the-emes-approach-of-social-enterprise-in-a-comparative-perspective/>.
- [8] 潘娜. 美国社会企业的创新态势[N]. 中国社会报,2014-08-11.

Subject Identity Reconstruction of Non-profit Organizations under Cultural Governance

Pan Na

(Research Institute of Contemporary China, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100009)

[Key words] cultural governance; cultural non-profit organization; subject identity reconstruction

[Abstract] The reconstruction of the subject the non-profit cultural organization is not only related to the reorientation of the non-profit organization, but also related to the identity transformation of the organization form. The reconstruction of subject of the cultural non-profit organization should have a overall layout and collaborative propulsion. In the three dimensions of government and society, government and market, society and market, we need to sort out the main types of function and position of different subjects, accelerate the delinking of the official social organizations and administrative organizations, to vigorously develop the third party supervision mechanism.

[责任编辑 李文苓]