

doi:10.3969/j.issn.1672-626x.2013.01.019

# 论非营利组织在水库移民后期扶持中的作用

嵇 雷

(湖北经济学院 移民工程咨询中心,湖北 武汉 430205)

**摘要:**水库移民后期扶持系统的组织结构包括政府、企业、非营利组织。其中,非营利组织以其特有的组织优势,在提供社会服务、化解社会风险、保障移民权益、增进移民整合、提升社会资本存量、促进移民社会发展等方面发挥了重要作用。

**关键词:**非营利组织;水库移民;后期扶持

**中图分类号:**F416.9;C23 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-626X(2013)01-0112-05

## 一、概念界定

### (一)非营利组织

非营利组织(Non-Profit Organization,简称NPO)这一概念对应的组织形式在不同的国家和地区有不同的称呼,比如“非政府组织”、“志愿组织”、“公民社会组织”、“慈善组织”、“公益组织”、“免税组织”、“民间组织”、“社会组织”、“第三部门”等。正如莱斯特·萨拉蒙所指出的那样,“每一种称呼都至少会部分地误导着人们的视线;但同时,每一种称呼又反映了该领域的某一方面的性质。”<sup>[1]</sup>

除了称呼难以统一之外,国内外对非营利组织内涵和外延的界定也是“仁者见仁,智者见智”,归纳起来,常见的定义非营利组织的方法有“剩余法”、“特征法”、“功能法”、“法律界定法”等。<sup>[2]</sup>

本文中所使用的非营利组织概念,采纳的是相关制度和法律上的界定。我国财政部在《民间非营利组织会计制度》中对非营利组织作了如下界定:民间非营利组织包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等。民间非营利组织应当同时具备以下特征:(1)该组织不以营利为宗旨和目的;(2)资源提供者向该组织投入资源不得取得经济回报;(3)

资源提供者不享有该组织的所有权。

### (二)水库移民后期扶持

水库移民后期扶持是国家水库移民政策的重要组成部分,早在1991年国务院颁布的《大中型水利水电工程建设征地补偿和移民安置条例》第3条就规定:“国家提倡和支持开发性移民采取前期补偿、补助和后期生产扶持的办法”。对于后期扶持概念的界定,目前主要有两种观点。一种观点侧重于补偿,认为水库移民后期扶持是基于前期补偿不足条件下,政府、水电及相关产业部门对前期补偿不足的水利水电建设受影响群体作出的一种后期补偿,是一种改善或恢复移民社会经济系统生存和发展的制度安排,它是水利水电建设利益相关者的利益分配关系的二次调整,以此内化相关活动产生的外部成本或外部收益。<sup>[3]</sup>另一种观点侧重于保障,认为水库移民后期扶持是在对水库移民搬迁安置实施后,通过资金投入、项目支持及优惠政策等措施,帮助移民群众恢复和提高生产生活水平的政策性保障。<sup>[4]</sup>

综合上述两种观点,本文认为,所谓水库移民后期扶持是指以政府为主导,相关水利水电产业部门参与,对前期补偿不足的受影响群体提供的一种

收稿日期:2012-12-03

基金项目:湖北经济学院移民工程咨询中心重点项目(2011D01)

作者简介:嵇雷(1977-),男,江苏沭阳人,湖北经济学院副教授,湖北经济学院移民工程咨询中心研究员,法学博士,河海大学商学院博士后,主要从事移民经济与管理研究。

政策性保障,以帮助移民搬迁安置后恢复和提高生产生活水平。

### (三)水库移民后期扶持中的非营利组织类型划分

参照前文所述的非营利组织概念,结合水库移民后期扶持系统的实际运行状况,存在于水库移民后期扶持系统中的非政府组织包括社会团体、民办非企业单位、基金会和寺院、宫观、清真寺、教堂等。如果从功能方面进一步细分,水库移民后期扶持系统中的非营利组织又可分为文化娱乐型、教育培训型、卫生保健型、社会服务型、环境保护型、慈善型、宗教活动型、商业和专业联合会型等诸多类型。由于其独特的社会结构,这些存在于水库移民后期扶持系统中的非营利组织承担了重要的社会功能。

### 二、非营利组织在水库移民后期扶持中的作用

关于非营利组织功能,张霞等人认为,非营利组织具有五方面的功能,即民主价值观的培育、加强政府的合法性、监督政府、提高服务效率、重要的经济力量。<sup>[5]</sup>康晓光认为,非营利组织不仅可以为我们提供各种具体的服务,而且是我们参与政治生活、完善公共治理的有效工具。非营利组织也是社会资本的重要组织部分,是塑造合法性的重要主体,它承担着向公众传输价值观、道德观的任务。非营利组织是制约政府权力、遏制市场暴政的利器,它还是构建富有生机的、理想主义色彩的新生活的生力军,从而为人类创建新世界保留了一个梦想空间。<sup>[6]</sup>

结合水库移民的特点和非营利组织参与移民后期扶持的角色行为模式,非营利组织参与移民后期扶持方面的社会功能主要体现以下几个方面:

#### (一)提供高效社会服务

在现代社会,个人需求的满足依托于政府、企业和非营利组织。与企业 and 政府相比,参与到水库移民后期扶持过程中的非营利组织在提供公共服务方面具有独到的优势。首先,非营利组织不以营利为目的,与企业相比,更有可能保证在后期扶持中所提供的公共服务的质量。与政府相比,非营利组织没有政府机构科层制所导致的“官僚病”,其灵活的组织形式和活动方法使其具有很强的适应能力和应变能力。其次,同一类型的非营利组织在提供服务方面也存在着竞争,为了能够获得更多的资源和获得更强有力的支持,大多数的非营利组织都具

有强烈的创新欲望和自我发展能力,能够满足社会多元化的需求,这就在公共服务领域引入了市场竞争机制,打破了以往只有政府提供单一公共服务的局面。在水库移民后期扶持系统中,非营利组织把移民群体的满意度作为评价服务组织的基本标准,可以使公共服务更加多样化,更加贴近移民群众的实际需求,同时也提升了服务质量,降低了成本。最后,大多数非营利组织属于草根团体,能够体察民间社会的疾苦,关注社会公正,及时了解弱势群体的需求,从而根据实际情况作出快速反应,或依靠自身力量解决,或及时与外界包括政府进行沟通,以促进某一问题的解决。从这个意义上讲,非营利组织在解决移民社会问题方面较政府具有更高的服务效率。

#### (二)化解社会风险

著名的移民社会学家塞尼提出了 IRR 模型,将移民风险概括为丧失土地、边缘化、失业、无家可归、增加发病率、食品不安全、失去享有的公共权利、社会组织结构解体等八大风险。<sup>[7]</sup>化解社会风险是移民后期扶持的重要任务,参与到水库移民后期扶持过程中的非营利组织具有化解社会风险的功能。首先,非营利组织能够满足移民的知情权。非营利组织存在的基础就是社会的评价,由于不具有政府强制性的权力,因而它更能够和移民群众达成一种平等互信的关系。为了提高社会美誉度,非营利组织需要积极主动地利用各种大众传媒工具,甚至采取面对面交流的形式,及时告知移民群众最为关心的信息,这在一定程度上弥补了政府与移民群众之间的信息不对称。其次,非营利组织能拓宽移民的利益表达渠道。水库移民后期扶持系统中的利益表达具有两方面的作用:一方面,移民通过利益表达,向移民管理部门输入愿望和需求;另一方面,移民通过利益表达,向移民管理部门表示支持,增强移民管理的合法性。非营利组织作为政府与移民之间的桥梁与纽带,引导移民通过理性的方式和合法的渠道合理表达自己的利益诉求,通过建立利益协调和平衡机制,构建水库移民管理部门与移民间的互动合作的新型关系。再次,非营利组织有利于促进移民管理的科学化和民主化。原有的移民管理体制由于缺少非营利组织,政府包办了水库移民后期扶持工作,相关管理部门与移民之间缺乏互动。在具有非营利组织协作的新环境下,管理部门

与水库移民将形成良性互动:非营利组织能够充分利用其“草根”的优势,汇集移民社会多样化的需求信息并反馈到管理部门,使其在决策时充分考虑吸纳移民群众的意见与建议;同时作为决策执行的监督方,指导移民群体进行维权;一些非营利组织还为移民提供有关移民后期扶持项目的规划设计、实施管理、监督评估与后期评价等方面的专业技术咨询与帮助,可提高移民后期扶持管理水平和执行力,使得移民后期扶持过程中可能产生的风险尽量在利益相关方充分的沟通协调中得到消减与化解,促进移民安置区和库区经济社会的可持续发展。最后,非营利组织有利于化解政治风险,保持移民社会稳定。非营利组织是移民参与公共政策的有效工具。亨廷顿在《变革社会的政治秩序》中探讨政治稳定问题时曾提到过“大众型社会”和“参与型社会”两种社会类型,在这两种社会里都具有高水平的政治参与,但“在大众型社会中,政治参与是组织、易变、反常和杂乱的。各种社会势力都力图运用自己最充分的资源,采取最佳策略,以确保自己目标的实现”,“而在参与型社会中,高度的公民参与是通过政治制度得以组织化和结构化的”。<sup>[8]</sup>由于有组织的政治参与依赖于有组织的公众,而有组织的公众依赖于非营利组织,因而非营利组织的广泛存在使得移民社会由动荡的“群众社会”迈进到稳定的“参与社会”。

### (三)保障移民权益

水库移民后期扶持的形式不管是资金发放还是项目扶持,实施主体都是政府,因而后期扶持的目标往往是通过颁发文件、舆论宣传、机构建设、绩效考核等自上而下的方式来实现的。在这一系列环节中,由于缺乏自下而上的利益表达,移民合法权益的保障往往缺乏制度化的设计。非营利组织在保障水库移民权益方面发挥着重要作用。第一,非营利组织的民间性、自治性、志愿性、社会性和公益性的特征使得其在水库移民后期扶持系统中扮演移民群体利益保护人的角色。在后期扶持工作中,作为资源分配权威主体的政府可将提供给水库移民的公共服务权限与责任适度传递给非营利组织,形成一种政府主导、多元组织供给的利益分配机制,以协调各利益主体的关系,实现资源的优化配置。第二,非营利组织能够制约政府的权力,弥补政府治理的缺陷与不足,促进政府“善治”。正如美国学

者达尔所述,独立的社会组织的功能在于使政府的强制最小化、保障政治自由,改善人的生活。<sup>[9]</sup>非营利组织能够协助移民管理部门完善相关政策制度、管理体制与运行机制,使得上情下达、政通人和,优化政府和水库移民之间的沟通与互动。第三,相比孤立的原子化的个人诉求,非营利组织的有组织化诉求更容易引起政府的关注和重视,可以有效地监督移民后期扶持资金的发放,监控后期扶持的项目进度和质量,推进水库移民社会保障制度建设及权益受损问题的解决。

### (四)增进社会整合

面对传统社会网络、既有心理模式、生存体系和生活方式的破坏,水库移民只有在社会的帮助下,通过自我的心理调整,才能适应安置区的自然、经济、社会和政治等环境,融入安置区的“主流社会”。<sup>[10]</sup>非营利组织作为公益性的社会组织,在水库移民整合中具有不可忽视的地位。首先,非营利组织通过共享性价值体系的构建、公共事务的责任承担、利益协调机制创建等形式,建立移民的区域归属感和群体认同感,使得社会网络结构正常运转,将移民子系统与区域巨系统进行耦合,使移民能够融合到当地社会经济环境中,从而达到整个社会系统正常运转的整合目的。其次,面对基层自治组织行政化的趋势,非营利组织能够在基层社会保留足够的自治空间,一些非营利组织不仅享有各种特别赋予的权力,同时也承担了相当的社会职责,诸如矛盾调解、扶危济困、修路筑桥等,这就使得移民政策与移民行动之间形成良性互动,从而避免了过度行政化对社会资源和价值体系的侵蚀,有利于社会整合的实现。最后,非营利组织强调在潜移默化中接受共同的社会行为规范,并将社会规范内化到人格结构中,成为个体自觉接受的社会信仰和价值观念,以维护既有的社会秩序。这种认同感是人们在社会政治生活中所产生的一种情感和意志上的归属感,是引导人们组织在一起的重要凝聚力量,避免了“单把法律和法庭推行下乡,结果法治秩序的好处未得,而破坏礼治秩序的弊病却已先发生”<sup>[11]</sup>的现象发生。

### (五)提升社会资本存量

帕特南认为,作为“公民共同体”重要组成部分的非营利组织是公民共同体的规范和价值得以体现的重要社会结构,并且这种规范和价值因非营利



组织的发展而得到强化。<sup>[12]</sup>非营利组织建立了共同的价值体系、行为准则和互惠规范,积累并不断提升着社会资本存量。在水库移民后期扶持系统中,非营利组织的规范和价值体现在以下方面。首先,非营利组织的兴起使得移民更加关注公共事件。当大量的水库移民参与非营利组织时,水库移民之间的持续性交往就容易形成“重复博弈”的局面,从而使移民更加关心集体利益而非个人利益,更加具有利他精神,更加注重集体的长远利益而非短期利益。其次,强调平等和民主精神。非营利组织的信念是所有人拥有平等的权利,承担平等的义务,这样一种共同体的联结纽带是互惠与合作的横向关系,而不是权威与依附的垂直关系。移民个体之间的交往基于平等,既不是作为庇护与附庸,也不是作为统治者与被统治者。再次,非营利组织强调人际交往中要团结、信任和宽容。这些公民社会的美德也是一种社会资本,并且这种社会资本具有自我增强性和可积累性,它会形成一种良性循环,最终形成更高水准的合作、信任、互惠、公民参与和集体福利。

总之,在非营利组织这样一所培育公民精神、提升公民素质的“大学校”里,移民群体通过各种组织形式积极参与到社会公共生活之中,实现自我管理、自我服务,塑造了互助意识、公益意识、集体意识、民主意识、责任意识。

#### (六)促进社会发展

非营利组织作为经济方面的重要力量,具有社会发展推动剂的作用。首先,非营利组织有利于改变单纯由政府主导的扶贫开发模式,通过关注受益群体的能力建设,确保移民后期扶持项目与当地的自然地理、社会经济条件相适应,调动移民安置区的各类土地资源、资金资源、劳动力资源和区位优势以及社会力量等,建立起能充分体现区域优势的经济项目,发挥各产业的比较优势,实现更大规模的转化增值,促进水库移民所在区域的经济恢复与可持续发展。其次,非营利组织创造了大量的就业机会。根据约翰·霍普金斯非营利组织研究中心开展的比较项目研究,22个国家的非营利组织的就业相当于各个国家最大私营企业就业总和的6倍之多。这一点在西欧更为突出。据统计,1990~1995年间,法国、德国、荷兰和英国的非营利组织就业平均增长了24%,占总就业增长的40%,其主要的增长

行业集中于卫生保健和社会服务领域。<sup>[13]</sup>非营利组织能够为移民提供发展所必要的资金和技能培训,采取资金资助、项目扶持、提供就业岗位等帮扶措施,提升他们脱贫致富和抵御市场风险的能力。最后,非营利组织有利于扩展移民地区的慈善事业。美国学者莱斯特·萨拉蒙认为,“最近许多发达国家财产转让型基金会的增加,显示了对非营利部门更多慈善投入的积极趋势,它需要决策者和非营利领导者的积极鼓励。更进一步,人口和劳动力的变化也表明在非营利运作的慈善份额中,许多国家潜在的志愿者宝库还未揭开。”<sup>[14]</sup>水库移民后期扶持不仅是政府的事业,也是社会公众的事业。通过非营利组织对于慈善资源的开发,可以吸纳更多的社会资源投入到水库移民后期扶持事业中来,更好地促进移民安置区的经济社会发展。

#### 三、简短结论

非营利组织作为独立于政府的社会组织,在水库移民后期扶持中扮演着重要的角色,在提供服务、化解社会风险、保障移民权益、增进社会整合、提升社会资本存量、促进移民社会发展等方面发挥着独特的功能。在今后的水库移民后期扶持工作中,必须大力培育非营利组织。只有多元化的社会力量的存在,才能构成维持法治与民主的社会基石,才能避免权力和资源的过度集中,有效保障公民权利的实现,彰显社会公正。正如约翰·基恩所说:“一个多元的且独立于国家之外的自组织的市民社会是民主的一个不可或缺的条件。无论谁提倡国家和市民社会的统合,都将危及民主的生命。没有社会制约的国家权力总是危险的和不可欲的,它是对专制主义的放纵。”<sup>[15]</sup>

#### 参考文献:

- [1] 李亚平,于海.第三域的兴起:西方志愿工作及志愿组织理论选[M].上海:复旦大学出版社,1998.31.
- [2][6] 康晓光.非营利组织管理[M].北京:中国人民大学出版社,2011.3-6,8-9.
- [3] 张春美.农村水库移民后期扶持机制研究[D].南京:河海大学博士学位论文,2009.17.
- [4] 高亚.水库移民后期扶持政策实施效果评价研究[D].南京:河海大学硕士学位论文,2009.3.
- [5] 张霞,张智河,李恒光.非营利组织管理[M].济南:山东人民出版社,2005.27-29.
- [7] Michael M. Cernea. Risk-Safeguards-and Reconstruction:

- A Model for Population, Displacement and Resettlement [M].The World Bank, 2000.14-43.
- [8] [美]亨廷顿.变革社会的政治秩序[M].李盛平,杨玉生,译.北京:华夏出版社,1988.87-88.
- [9] [美]罗伯特·达尔.民主理论的前言[M].顾昕,译.北京:三联书店,1999.227.
- [10] 许佳君,余文学.水库移民与安置区原居民的社会整合——以小浪底水库移民为例[J].学海,2001,(2):57-59.
- [11] 费孝通.乡土中国生育制度[M].北京:北京大学出版社,1998.38.
- [12] [美]罗伯特·D·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,2001.100-101.
- [13][14] [美]莱斯特·萨拉蒙.全球公民社会——非营利部门视界[M].贾西津等,译.北京:社会科学文献出版社,2002.11,33.
- [15] 邓正来,[美]杰弗里·亚历山大.国家与市民社会——一种社会理论的研究路径[M].北京:中央编译出版社,2005.120.

(责任编辑:卢圣泉)

## Functions of Non-profit Organizations in Later-stage Support of Reservoir Immigrants

Ji Lei

(Immigrants Project Consulting Center, Hubei University of Economics, Wuhan Hubei 430205, China)

**Abstract:** Organizations which support reservoir immigrants after moving include governments, enterprises and non-profit organizations (NPO). Among these, NPO with its special advantages is vital to provide social service, eliminate social risks, protect immigrants, rights, promote integration of them, increase their social capital and hasten social development.

**Key words:** non-profit organization; reservoir immigrants; later-stage support