

金融海嘯中的就業促進： 中國大陸非營利組織的參與策略

顧東輝

復旦大學社會發展與公共政策學院副院長

綱要

- 一、非營利組織是就業促進的重要領域。
- 二、非營利組織發展是中國大陸的現實需求。
- 三、中國大陸非營利組織的就業促進思路。
- 四、非營利組織的自我增能。

2008 年開始的金融海嘯惡化了中國大陸的就業形勢，不少人因此面臨失業甚至淪為弱勢人士。就業本質上是最積極的福利。在中國大陸對金融海嘯應變中，非營利組織在就業促進中的積極參與，不僅可以滿足民眾需求，而且利於推進社會和諧，於國於民都有其重要價值。

一、非營利組織是就業促進的重要領域

非營利組織是以民間為主導、依託自身整合資源、不以營利為目的、自我控制的公益性機構¹。非營利組織及其服務項目具有“生產功能”（Macarov, 1995），它可以提供就業崗位，從而舒緩失業和促進就業；它也是對服務對象的投資，會帶來其未來較好的生產率。非營利組織的項目和服務還具有“消費功能”（Macarov, 1995），它會消耗一定物質產品，間接促進生產和刺激就業。此外，非營利組織的服務還可以降低社會發展的成本。與非專業服務相比，非營利組織由於依託專業人員提供服務，其達成同一目標的成本較低，或者採用同樣成本可達成較好結果。而且，由於社會服務利於滿足服務對象的需求，促進社會公正，從而降低了社會發展所需付出的代價。因此，非營利組織的就業促進功能，應該成為當代中國應對金融海嘯時不可小視的重要策略。

¹ 美國《國內稅收條令》認為，非營利指其成立完全出於非營利目的，其經營主要為達到規定的非營利目的，不給控制該組織或能對該組織施加實質影響者提供任何不適當利益，不參與競選即不支持或反對任何公共職位候選人，不得參與實質性遊說活動即不對立法進行實質性的支持或反對。

經驗表明，非營利組織確實具有較強的崗位吸納功能。在英格蘭和威爾土地區，2002 年底就有近 20 萬家民間公益組織，專職人員達 50 萬人，占全英就業人口約 3%；在中國大陸，截至 2007 年底，全國 38 萬餘公益性民間組織中從業人員已達 456.9 萬人（彭希哲，2009：14）。根據 2009 年《“發展社會事業、擴大就業”論壇》“關於發展社區服務、培育社會組織、創造更多就業機會的若干建議”的資料，上海 2008 年底時註冊登記的非營利組織有 9038 家，吸納就業人員 16.1 萬人”（P5）。可見，培育非營利組織確實可以對就業發揮一定積極作用。

非營利組織在就業促進中有其獨到優勢。企業作為呼應於市場的主體，尊重“適者生存”（survival the fittest）原則，追求經濟理性，尋求利潤最大化，因此，同樣經濟發展水準下市場支持的勞動力必然存在數量局限。政府作為國家的代言人，以公正為核心理念，也需要精簡機構和轉化職能，以減輕國民負擔。事實上，受金融海嘯影響，中國大陸政府部門及其事業單位的崗位已基本飽和。與此同時，“政事分離”正在推進，“政社分離”必將步“政企分開”的後塵，成為未來中國的熱點議題。在中國，“政府—企業—事業”的三元結構在過去確實滿足了民眾的大部分就業需求。但是，2008 年開始的金融海嘯，不但對企業造成巨大衝擊，也使得政府和事業單位的就業吸納功能有所弱化。與此同時，非營利組織由於兼顧公平與效率，並在中國屬於尚未充分發展的重要領域，其就業促進潛能也可以進一步激發。

二、非營利組織發展是中國大陸的現實需求

經濟改革使中國大陸在由傳統社會走向現代社會的同時由計畫機制走向市場機制。經濟中心主義在使國民的物質生活發生積極變化的同時，也帶來了失業、社會排斥等不少社會問題，突發負面經濟事件（如金融海嘯）也屢屢打破民眾與外在場境的“適應性平衡”（adaptive balance；Rothman，1995）。然而，社會事業發展包括非營利組織發展並未呼應已經發生和正在發展的多元變遷。老問題的解決需要和新局面的情勢推動，使非營利組織發展乃至“政社分開”逐步成為當代中國的重要旋律。

一方面，由下而上的社會服務需求十分強勁。根據民政部救災救濟司的資料，全國每年有 6000 萬以上的災民，2200 多萬城市低收入人口，7500 多萬農村絕對貧困人口和低收入人口，6000 萬殘疾人和 1.4 億 60 歲以上的老人需要社會幫助（彭希哲，2009：14—15）。在各地，弱勢群體總量龐大和需求不足也是一個客觀事實。如，根據 2009 年“發展社會事業、擴大就業”論壇中“關於發展社區服務、培育社會組織、創造更多就業機會的若干建議”的資料，上海 2008 年底有 60 歲及以上

戶籍人口 300.57 萬人（占 21.6%）、80 歲及以上 53.44 萬人（占 3.8%）；有“純老家庭”老人 86.38 萬人，其中 80 歲及以上的 24.26 萬人，單身獨居的 18.80 萬人。而養老床位總數僅占 60 歲及以上戶籍老年人口的 2.7%，其中社會辦養老機構的床位占總數的 52.4%。以社區服務為載體而提供的生活照料、康復護理、精神慰藉等居家養老服務對象也僅占老年人口的 5.9%。可見，社會服務需要覆蓋的對象範圍巨大。與此同時，民眾需求層面也更加多元，原有問題積累尚未舒緩或解決，個人發展日益受到關注。在全球性金融海嘯下，民眾的不少需求得到進一步強化。因此，如何發展非營利組織，應對日益增長的社會服務需求，是上海乃至當代中國要面對的現實議題。

另一方面，由上而下的社會管理需求正在形成。在理念層面，政府轉變職能、“小政府、大社會”等行政思路日益得到各界人士的認同，政府承擔的“社會”職能已開始穩步轉移。可以預見，“政社分離”應該會隨“政企分離”和“政事分離”之後成為新一輪改革的重要策略。在政策層面，2006 年 10 月十六屆六中全會決定中關於“建設宏大社會工作人才隊伍”戰略的提出，2009 年 10 月民政部“關於促進民辦社會工作機構發展的通知”，中央政府關於“社會工作人才建設實施意見”的即將出臺，“慈善事業促進法”的進入立法程式，“社會工作師條例”的起草，都是政府推動非營利組織參與社會治理的重要信號。在實務層面，不少地區 2007 年開始了社會工作人才建設的試點，上海等地正式啟動了綜合體制改革。上述由上而下的需求都為非營利組織的發展營造了一定社會環境。

非營利組織的“權能不足”（powerlessness；Gutierrez，1995:249）也顯示其自身必須“增能”（empowerment；Solomon，1976: 21）。面對不斷出現的由下而上和由上而下的需求，非營利服務組織顯然不能予以充分滿足。表現之一是這類機構數量不足。如，在上海，到 2009 年 4 月，經社會組織登記管理機關依法登記的社會團體、民辦非企業和基金會只有 9086 家²（馬伊裏，2009：10）。表現之二是機構類型比較簡單，其中相當一部分是民辦學校，這種學校本質上並非社會服務機構，而是“類企業”機構。表現之三是即使是真正發揮社會服務功能的非營利組織，其服務也大多以治療性服務為主，預防性服務和發展性服務不多。以社會服務機構蓬勃發展的上海浦東新區為例：無論是首個民辦社工機構樂群社會服務社，還是剛孵化而成的樂耆社工服務社和新途社區健康促進社，都以治療問題後果為主要工作內容。表現之四，服務隊伍的規模不足，專業性不高也是一個客觀事實。

²《民法通則》上有社會團體、民辦非企業、基金會三類法人。這三類是非營利組織，是為滿足社會需要而自願發起籌建，經登記管理機關審批註冊，不以營利為目的，它具有實體性，擁有固定的人財物和組織形式，是獨立的法人組織。

即使在中國大陸社工最發達的上海與深圳，從業人員的專業素養也有許多值得完善之處。可見，非營利組織如何進行自我建設應該予以足夠關注。

綜上，非營利組織乃至社會事業的發展具有現實緊迫性。它是源於民眾生活品質保障乃至提升的社會需求，是政府轉變職能、走向政社分離從而穩步推進後續改革的發展需求，也是非營利組織自我增能的現實企求。非營利組織應該乘勢而上，穩步發展。從而，在金融海嘯下的就業應對中，非營利組織的積極參與就有了宏觀基礎。

三、中國大陸非營利組織的就業促進思路

鑒於社會服務具有協助服務對象改變和促進環境改變兩類方法，中國大陸的非營利組織在金融海嘯應對中的就業促進，也可以從這兩個視角展開。

(一) 依託實務，為失業者增能。金融海嘯使許多人失去工作，也使不少行業收到衝擊。該事件既改變了許多個人、家庭乃至群體的發展軌跡，也改變了這些主體所處的經濟環境、社會環境和人文環境，他們的“人在環境”（person in environment；Karls & Wandrei，1995）的適應性平衡被打破。針對金融海嘯造成的消極後果，非營利組織尤其社會服務機構可以提供專業服務，致力協助當事者舒緩失業帶來的消極後果。如，協助他們改變情感、行為與認知，達觀面對現實，舒緩心理壓力和生活壓力。從另一視角而言，如果當事者的技術和能力不能適應新時代和新環境的要求，非營利組織也可以發揮預防性功能，協助他們積極參與就業訓練，從而獲取更多的就業機會。此外，非營利組織還可以提供見習崗位，構建利於社會服務類人士的就業前訓練平臺，為其未來就業打下基礎。

(二) 提升非營利組織的就業吸納功能。國際勞工組織認為，就業有受薪就業（paid employment）和自雇就業（self employment）兩種（ILO，1983：401），後者如尋找設備場地以建立企業等。推而論之，非營利組織的就業吸納也可以採用兩種方式，一是在原有機構中創造更多崗位，吸納求職者；二是求職者自身成立非營利組織，自我雇傭。

非營利組織應該積極拓展就業崗位，協助失業者實現受薪就業。它可以調整本機構的崗位佈局，積極創造新崗位，從結構上為失業者進入提供條件。它可以更好地整合外來資源，開發新的服務領域和服務項目，擴大項目和服務的崗位容量。在非營利組織就業尚不占主流的中國大陸，各界應該共擔責任，通過宣傳、教育等手段，引導失業者修正擇業觀，到非營利組織就業。非營利組織也可以在此過程中積極吸引人才，提升機構自身的實力。

積極激勵失業者進行公益創業。在金融海嘯到來之際，新的社會需求不斷出

現（參見本文第二部分），政府也會為舒緩失業而積極開發更多資源。非營利組織可以協助失業者認清自雇就業或創業就業的宏觀形勢，把握良機，鼓勵有能力者進行非營利創業或公益創業，成立滿足民眾需求的社會服務機構。這不但可以為這些人創造新的崗位，也會通過其創業帶動更多他人的就業。而且，這種策略因同時滿足了由下而上和由上而下的雙重需要，從而會具有較強的生命力。

因此，在中國大陸的金融海嘯應對中，非營利組織可以發揮其生產功能和消費功能（參見本文第一部分），創造崗位和促進創業。這類就業促進應該是在傳統的消費、投資、出口三大經濟促進手段之外的“第四條道路”，也是非營利組織乃至社會組織主動承擔社會責任、與企業和政府共同應對危機的重要舉措。

（三）倡導環境改變，營造非營利組織促進就業的良好氛圍。非營利組織可以依託社會服務行政的智慧，整合政府、市場、民眾等各方的人力、物力、財力、資訊，夯實就業促進的資源基礎。非營利組織也可以遊說政府、基金會等資源主體，採用公益項目招投標和公益機構創投等手段，搭建社會服務對象發展的平臺。非營利組織也可以倡導政府進行政策完善。目前，民政部於 2009 年 10 月發佈了“關於促進民辦社會工作機構發展的通知”，就加強民辦社工機構登記管理、完善支持民辦社工機構發展的政策等方面進行了精心部署。上海市民政局也發佈了《上海市民政局關於在本市培育發展對象社會工作機構的通知》，還聯絡市發改委、市教委等七個部門聯發了《關於鼓勵本市非營利組織吸納大學生就業的指導意見》，鼓勵、支援和引導社會組織吸引人才，也鼓勵大學生創業就業。當然，非營利組織還可以在自身的法理地位、財政政策等方面繼續進行倡導，以積極營造更有利於非營利組織乃至整個社會組織發展的宏觀環境。

四、非營利組織的自我增能

非營利組織發揮就業促進功能以自身權能充足為前提。當自身權能不足時，這些組織首先需要“自我增能”（self empowerment；Koudrat，1995：413）。在中國大陸，社會服務的需求沒有得到很好滿足，非營利組織都是客觀現實。除了政策定位不清等宏觀因素外，非營利組織的自身實力不強也是一個重要原因。

非營利組織要積極進行自我增能。要注重機構的專業素養、執行能力、內部管理等方面的建設，並積極職業化和專業化；要積極培養社會人才，發揮領袖人物對非營利組織的積極作用；要注重倫理建設，加強組織自律、行業互律和多元他律，從而得到專業認可和社會認同；要積極發揮非營利組織的生產性功能，為社會服務的不斷開展積累資源；要注重與其他機構的互動，謀求不斷發展。從而為促進就業提供堅實基礎。

非營利組織也要激發不同主體在社會服務和就業促進中的參與。就社會視角而言，非營利組織要加強社區教育，協助民眾認識到社會事業和非營利組織對社區乃至社會的價值。就政府視角而言，政府要創新理念，營造有利於非營利組織發展的社會環境；要明確非營利組織的法理定位，彌補其社會政策的不足；要將非營利組織乃至社會事業的發展納入經濟社會發展規劃；要設立公共財政制度，購買非營利組織的服務；要進行政策設計，鼓勵各方資源積極支援非營利組織和社會服務。就市場視角而言，非營利組織要協助彰顯社會責任，積極奉獻人力、物力、財力及其他資源，依託市場優勢，為非營利組織提供支援；要利用某些市場理念和方法，促進自身建設，強化市場動員能力，恰當進行商業性活動。就媒體視角而言，要普及民眾的公益和服務意識，多管道地宣傳社會事業和非營利組織的活動，多方位地激勵群眾參與。

面臨金融海嘯乃至中國大陸整體就業形勢的嚴峻局面，非營利組織可以發揮其獨特功能，在積極自我增能、積極承擔專業責任和社會責任的同時，與其他組織和機構積極互動，從而，為促進社會領域就業提供日益堅強的基礎。

參考文獻

- 上海市民政局（2009），《上海市民政局關於在本市培育發展專業社會工作機構的通知》。
- 上海市民政局等七部委（2009），《關於鼓勵本市非營利組織吸納大學生就業的指導意見》。
- 中共中央（2006），《中共中央關於建設和諧社會若干問題的決定》。
- 中國人民政治協商會議上海市委員會（2009），關於發展社區服務、培育社會組織、創造更多就業機會的若干建議，《“發展社會事業、擴大就業”論壇會議手冊》3-8頁。
- 王思斌（1995），中國社會工作經驗和發展，《中國社會科學》第2期：97-106。
- 民政部（2009），《關於促進民辦社會工作機構發展的通知》。
- 朱希峰（2007），臺灣社會工作管理體制與運行機制及其啓示。
- 林萬億（2001），展望二十一世紀的臺灣的社會工作。《社會工作學刊》第7期：1-15頁。
- 馬伊裏（2009），公益創業與新職業空間，《“發展社會事業、擴大就業”論壇會議手冊》9-12頁。

- 梁祖彬 顏可親 (1996), 《權威和仁慈.中國的社會福利》。香港：香港中文大學出版社。
- 梁偉康 (1997), 社會服務機構行政管理與實踐, 香港：集賢社。
- 陳政智 (2000), 行銷在社會工作的運用, 《社區發展季刊》第 89 期：167-177。
- 陳濤 (2006), 慈善與社會工作：歷史經驗與當代實踐。中華慈善論壇（無錫）及首屆市長論壇。
- 彭希哲 (2009), 公益組織是社會發育發展的重要載體, 也是大學生事業發展的重要途徑, 《“發展社會事業、擴大就業”論壇會議手冊》13-15 頁。
- 顧東輝 (2005), 政府、企業、民間組織的協同發展是當代中國的重要議題, 2005 年 11 月 11 日“中華慈善大會上海論壇”的主題發言。
- 顧東輝 (2007), 發達國家/地區之社會工作發展的經驗研究, “加強社會工作人才隊伍建設問題研究”專家理論研究成果交流會, 中央人才工作小組主辦, 2007 年 7 月 13-14 日 (深圳)。
- Chau, K. L. (1997). Social work in Hong Kong: scaling new heights in the future. 石丹理、林孟秋編《香港的社會工作：反思與挑戰》, 香港：香港中文大學社會工作學系。
- Garvin, Charles D. & Tropman, John E. Social work in contemporary society, New Jersey: Prentice Hall, 1992, pp.457-464.
- Gutierrez, L. et al (1995). The Organizational Context of Empowerment Practice: Implications for Social Work Administration. In *Social Work. Vol 40 (2)* : 249-258.
- International Labour Office (1983). *Yearbook of Labour Statistics*. Geneva: ILO.
- Karls, J. M. & Wandrei, K. E. Person-in-environment. Edwards, R. L. & Hoppes, J. G. (eds) *Encyclopedia of Social Work (19th ed)*. Washington: NASW Press, 1995, 1818-1827
- Karls, J. M. & Wandrei, K. E. Person-in-environment. Edwards, R. L. & Hoppes, J. G. (eds) (1995). *Encyclopedia of Social Work (19th ed)*. Washington: NASW Press, 1818-1827
- Kondrat. M. E (1995). Concept, Act and Interest in Professional Practice: Implication of an Empowerment Perspective. In *Social Work Review. Vol.69 (3)*.
- Macarov, D. (1995). *Social Welfare: Structure and Practice*. London: Thousand Oaks.
- Rothman, J. (1995). Approaches to community intervention. In Rothman, J. et al (eds). *Strategies of Community Intervention: Macro Practice (4th ed)*. Itasca: F. E. Peacock.
- Solomon, B.B. (1976). *Black Empowerment: Social Work in Oppressed Communities*. NY: Columbia Univ. Press.

作者簡介

顧東輝

復旦大學經濟學學士和經濟學碩士，香港大學社會工作碩士，香港中文大學社會福利博士。

現任復旦大學社會工作學系教授、社會發展與公共政策學院副院長，上海市陽光社區青少年事務中心理事長，中國社會工作教育協會副秘書長，中國社會學會社會福利專業委員會副理事長，民政部全國社會工作職業水準評價專家委員會委員。

研究涉及社會服務評估、社會工作專業化、青少年服務等領域。撰寫和主編《支持和回應：社會工作視野中的下崗職工研究》、《社會工作概論》、《社區青少年社會工作研究》、《社會工作評估》等專著和教材；在《社會學研究》、《中國社會工作研究》等刊物報紙和學術會議發表過 70 多篇學術論文和學術報告，完成各類研究報告 30 多篇。