

德国非营利组织参与提供公共服务对我国的启示*

——以社会政策领域为例

吕孝礼 潘宇舟

[摘要] 目前中国政府尚无法提供覆盖全社会的公共服务体系,非营利组织参与提供公共服务正逐步成为国家治理体系的重要组成部分。非营利组织参与提供公共服务在我国尚处于初步探索阶段,有必要学习和借鉴西方发达国家的经验和教训。本文主要关注德国非营利组织参与提供公共服务的经验和教训。德国经验表明,单独依托政府无法在财力和质量监控上确保提供优质公共服务;德国地区间财政转移支付政策从财力上确保为国民提供均等化的基本公共服务,从而为非营利组织提供了经费保障;不断完善的法律制度更好地规范了非营利组织准入制度、员工培训与管理,并鼓励利益相关者参与服务监督以提高服务质量。借鉴德国经验时也必须意识到,德国的非营利组织广泛参与与其国家和社会所倡导的自治准则及非营利组织发展密切相关。

[关键词] 德国;非营利组织;政府购买公共服务;社会资本;社会政策

[中图分类号] D035 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1006-0863(2016)10-0140-05

近年来,政府致力于消除经济发展和社会转型所带来的收入不平等,并为社会弱势群体提供基本生活保障。然而,国家财政尚无法覆盖公共服务体系中的全部政策领域,并惠及所有弱势群体。

在国家尚无力提供公共服务的领域,社会力量的参与可以更好满足公众需求。党的十八届三中全会已经将引入社会资本参与提供公共服务上升成为国家战略,然而如何让社会资本有序参与提供公共服务在我国尚处于初步探索阶段。我国目前仍存在社会参与所提供的公共服务质量缺乏足够保障,基层政府因其无法提供相应服务而默许社会参与并缺乏合法授权等问题。近年来发生的一些事故,在社会上引起了广泛的争议。如河南省兰考县的孤儿和弃婴收养所火灾事故。据统计2014年我国福利机构共发生75起火灾,造成20人死亡。^[1]

与我国社会力量参与提供公共服务处于初级阶段的国情相比,西方发达国家早已引入社会力量参与提

供公共服务。学习和借鉴西方发达国家的经验和教训,有利于我国进一步完善相关制度。本文主要以德国为例分析政府吸纳非营利组织参与提供社会政策类公共服务的经验和教训。德国的公共服务供给有别于英美法意等国,后面几国更为强调公共服务的产业维度,通常在所谓的“公用事业”(Public utilities)领域引入社会资本参与,而德国则更为注重提供公民基本生存所需。与英法等国历史上主要依靠公共部门提供公共服务的传统不同,德国、意大利等国则更依靠非营利组织参与提供公共服务,^{[2][3]}其中,意大利参与提供社会服务的非营利组织以天主教会为主。在社会政策领域,德国拥有十分庞大的非营利组织参与其中,在非盈利组织参与的法律保障、准入流程等方面已形成了较为成熟的制度规范。^[4]

本文首先初步描述了德国公共服务体系的历史渊源,着重介绍非营利组织所起作用,接下来重点从组织类型、资金获取渠道、员工培训体系、以及服务质量控

* 基金项目:清华大学自主科研计划(编号:20151080360);北京市优秀人才培养资助(编号:2015000020124G087);国家优秀青年科学基金“公共服务与管理”(编号:71422012)

作者:吕孝礼,清华大学公共管理学院助理教授、应急管理研究基地副主任,北京100084;潘宇舟,德国墨卡托中国研究中心中国国内政策项目负责人,德国柏林10179

制与监管等方面阐述德国非营利组织参与公共服务的特点,最后分析了非营利组织参与提供公共服务面临的挑战,并介绍德国为此所作出的改革进展。

一、德国非营利组织参与提供公共服务的历史渊源

早在19世纪,德国的工业化浪潮使得大量产业工人从农村迁移到城市。为应对农民市民化的浪潮,德国开始逐步建立了覆盖全国的公共服务体系。这一体系主要涵盖了医疗、养老、伤残、婴幼儿以及青少年教育等五个方面,由非营利组织、私营部门以及地方政府共

同来承担服务供给。如表1所示,2011和2012年的统计数据表明非营利组织在大部分社会服务中起主导作用,除医疗服务外,非营利组织所提供的服务占总量的60%以上。私营部门提供的服务居于第二位。德国地方政府虽然也会参与提供部分公共服务,但主要是以监管者的角色来保障居民获得均等化的公共服务。在德国,共计有大约150万非营利组织从业人员参与提供各类公共服务。表2主要展示了非营利组织提供各类公共服务的能力及从业规模。

表1 德国公共服务的主要提供方及服务提供量分布情况

	总计	非营利组织		私营部门		政府	
	床位/座位	床位/座位	百分比	床位/座位	百分比	床位/座位	百分比
医疗 ^a	502,029	172,219	34%	87,041	17%	242,769	48%
养老 ^b	723,249	448,000	62%	225,558	31%	49,691	7%
幼婴 ^c	1,178,909	776,193	66%	5,115	0%	397,601	34%
儿童之家 ^d	63,191	52,224	83%	2,367	4%	8,600	14%

资料来源:

a. 2011年德国联邦政府健康报告(Betten in Krankenhäusern und Vorsorge- oder Rehabilitationseinrichtungen);

b. 德国联邦政府2011年长期护理保险发展和当前服务能力情况报告(Bericht der Bundesregierung über die Entwicklung der Pflegeversicherung und den Stand der pflegerischen Versorgung in der Bundesrepublik Deutschland),第77-78页;

c. 主要包括2-8岁学龄前儿童,数据来源于2012年3月德国联邦统计办公室出版的幼婴护理统计(Statistisches Bundesamt (2012): Statistik der Kinder und Jugendhilfe)的第III部分表4.3;

d. 主要包括孤儿、罪犯子女等,数据来源于2012年3月德国联邦统计办公室出版的幼婴护理统计(Statistisches Bundesamt (2012): Statistik der Kinder und Jugendhilfe)的第I部分表5.7。

表2 德国参与提供各类公共服务非营利组织的服务能力及规模(单位:个)

领域	设施数量	床位	全职员工	兼职员工
医疗保健	8,462	217,030	222,435	152,451
青年培养	38,092	2,032,790	146,018	179,955
家庭救助	7,201	60,448	16,029	45,470
养老	16,524	548,072	152,750	246,164
助残	15,365	493,708	125,815	165,492
弱势群体救助	7,782	60,449	13,765	13,936
其他	7,329	234,593	25,625	22,279
公共服务培训设施	1,638	51,935	6,086	7,559
总计	102,393	3,699,025	708,523	833,306

资料来源:2008年联邦志愿者福利协会工作组统计报告“Statistical Report of the Federal Work group of the voluntary welfare associations 2008”

德国之所以形成今天的公共服务格局与其历史发展密切相关。德国经济和社会治理强调的核心准则是自治。这主要是基于辅助性原则而建立起来的。所谓辅助性原则,是指所有事务都在尽可能低的行政层级中来解决。早在1808年,普鲁士政府以及德国南部一些州已经开始采用地方自治的管理模式。自治准则除了在德国三个政府行政层级(即联邦、州以及地方)内部广泛使用之外,也在政府与社会组织合作中广泛应用。^[5]击败拿破仑之后,德国政府改革主要是鼓励市民参与到地方政府决策中,并承担更多的社会责任。19世纪开始,随着工业化的推进,政府责任进一步扩大,原来教会和善人承担的救济穷人工作逐步成为地方政府的职责。纳粹统治期间(1935-1945),自治准则被

废止。战后,德国公众和盟军更倾向于重新使用自治准则,所以自治准则很快在西德得以恢复。自治原则于1949年写入德国宪法(Grundgesetz)第28章。

按照自治准则,德国在提供公共服务时强调广泛的社会参与。参与提供公务服务的组织负责具体事务,而政府则主要负责制定法律框架和对服务质量进行监管。德国的社会法典也明确鼓励非营利机构参与提供公共服务。^[6]自治准则下地方政府将公共服务分成两大类:一类是志愿性质的服务,比如博物馆、公共澡堂以及剧场的服务;另一类是强制性的服务,如婴幼儿设施、青少年教育、房屋津贴等。此类服务在全国范围内具有统一的服务标准。

自治原则的优点在于地方政府可在属地范围内处

理大部分公共事务。这样更有利于发挥地方官员和市民了解当地实际情况的优势,更易于找到解决问题的办法,参与并实施决策。然而,自治也会在府际关系和公共服务质量等方面带来意想不到的后果。比如,自治机构可能被某些利益群体主导进而导致经费他用而忽略提供公共服务。另外,由于各地经济社会发展水平的差异,自治会使整个州和国家层面缺乏共同标准。考虑到自治带来的负面效果,德国鼓励增加决策机构透明度,增加对决策者违法行为的问责。为此,地方政府必须公布所有账目报表,上级政府会对其进行审计和监察。

二、德国非营利组织参与提供公共服务的特点

(一) 建立伞型组织,确保其法律地位,提高服务效率及专业化水平

在联邦层面,德国早在 1924 年就已建立了六个伞形组织(umbrella organizations),用于协调公共服务领域的非营利组织。伞形组织按其起源可以划分为政治团体、社会运动组织以及宗教群体等。在这六个伞形组织中,有三个宗教性质的组织和一个政治类组织通过共同意识形态发展起来,与其自身的宗教或党派组织紧密联系。福利均等化协会主要整合了分布在各地的非营利组织,并非按照政治和宗教逻辑来开展服务,而更为强调公共服务的供给效率。各伞型组织下的非营利组织间定期分享经验、共享服务所需专业和法律信息。

二战之后,出于提高效率和政治上增加话语权的考量,六个伞形组织联合注册成为“联邦志愿福利协会”(Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege)。该协会囊括了各类非营利组织,并按照私法注册,拥有非营利组织的法律地位。资金主要来源于政府补贴、会费、服务费和捐助等。

(二) 法律规定经费保障可确保提供均等化公共服务

与其他国家大致相似,德国公共服务所需经费分别来自于联邦政府、地方税收及转移支付、对被服务者征收费用、基金会捐助、会员费等渠道。其中,联邦政府仅提供公共服务经费的基础部分。为保障各地之间均等化提供基本公共服务,德国联邦法律采取措施确保地方政府能够提供平等的生存条件,主要包括婴幼儿教育和养老等社会服务、公路铁路等基础设施、工作机会、生态与文化设施等(具体参见空间规划法案第 2 条)。此外,德国宪法第 106 章也明确规定了预留资金用于政府间再分配。这种再分配不仅仅是在中央政府和地方政府间展开,也涵盖了地方政府之间的横向再分配。德国宪法第 106 和 107 条对各级政府不同税种的分配作了规定,同时也对最初分配之后的财政均等化转移支付机制作了规定。再分配也是基于辅助性原则,地方政府同时需要匹配一定的财政补贴来配合完成。在横向再分配中,德国的财政均等化转移支付政

策(Fiscal Equalization Transfers)充分考虑了各州和各地方政府税收和经济发展水平的差异,通过地方政府间横向的财政转移支付来确保各地都有足够的财力提供基本公共服务。^[7]

除了财政上的转移支付之外,地方政府的行政首长和地方议长也会遵照私法注册成立协会来交流成功经验,并通过结成的联盟与联邦政府进行协商以争取更多的资金。这些协会虽然没有法定的否决权,但是他们至少可以让联邦政府听到反对声音。

(三) 设立非营利组织参与提供公共服务准入条件及质量监管措施

德国非营利组织并非仅仅参与慈善活动,同时也参与地方政府核准的公共服务。以下将主要介绍德国非营利组织参与政府核准的法定社会服务准入条件、政府对服务质量的监管。

德国的社会法典对非营利组织参与提供公共服务做了四点总体规定:

- 具备提供相关公共服务的必要能力和设施;
- 确保资金的使用效率;
- 拥有当地地方政府所不具备的资金或者技术资产;
- 确保所提供的公共服务符合德国宪法准则。

除此之外,各地也通常会采取措施来确保服务质量和效率,包括:对非赢利机构的服务资质进行认定;合同中有明确条款对服务质量作出规定;服务机构的自我监督措施等。

尽管资质认定因服务类型不同而有所差异,但总体上来讲取决于以下几个方面:

- 管理团队和员工自治水平,如有相关工作经验员工的比重;
- 服务设施的情况与标准:卫生状况、安全状况(如防火);
- 资金管理和质量管理情况;
- 服务对象的建议和反馈系统等。

核准开设新的公共服务设施通常需要至少三个月时间。申请材料主要涵盖以下详细信息:设施开放时间、员工姓名地址、员工数量、设施使用说明、管理团队受教育情况及其从业历史,是否有与政府或者社会保险机构签订的服务合同等。无法满足要求的非营利组织无法获得从业资格,或者运营过程中一些条件无法满足要求,从业资格将被收回。通常收回资质不仅影响单个非营利组织,政府也会对整个伞形组织下的其他非营利组织加强监管。德国这种松散的监管机制一直有不少批评的声音,政府也呼吁公众举报公共服务机构存在的问题。

(四) 建立从业资质准入制度及趋于标准化的教育培训体系

以社会服务为代表的公共服务通常是劳动密集型,需要大量全职和兼职专业工作人员。据统计,德国

大约有 500 万志愿者(约占德国志愿者总数的 10%)从事与此相关的服务(参与到每一类公共服务中的员工数量请参见表 2)。所有从业人员需要取得资质后才能参与提供相关服务。不具备资质的员工只能协助有资质的员工来开展业务。如果非营利组织雇佣未经培训的员工提供公共服务,一经发现,员工的上级主管将会为此承担责任。

每个非营利组织负责雇佣其所需的员工。员工培训和教育工作主要由职业学校、大学和非营利组织自身来提供。培训标准更趋向于统一化。这些培训标准主要涵盖教育和培训的内容、实习、培训者的准入标准、考核与发证等方面。一些大型非营利组织已经建立了自己的培训中心(如表 2 所示),培训课程也需要得到政府授权核准。

三、德国非营利机构参与提供公共服务面临的挑战及近期变革:以养老服务为例

德国养老机构改革始于上世纪 80 年代,那时德国劳动力市场结构发生了很大变化。服务行业的兴起为整个社会提供了大量的就业岗位,女性地位的提高使她们不再满足于家庭为中心的生活,以往从事私人护理服务的女性开始转向其他行业。同时整个德国社会也正趋于老龄化,对于养老服务的需求不断增加。

在这样的背景下,德国养老机构发生了一系列虐待老人丑闻。在 1989-2005 年发生的 14 起丑闻中,有 11 起造成了受害者直接死亡。这些虐待事件更多是给受害者身体和精神造成了长期影响。1992 年,一位专业护理人员因其虐待 15 位老人而被判入狱两年;2004 年,石勒苏益格-荷尔斯泰因(Schleswig Holstein)州养老院的质量监控机构发现养老服务标准存在漏洞而使很多病人受到虐待。养老院的运营机构德国红十字会在该州的负责人也因此被撤。这些丑闻使得德国社会重新思考地方政府该如何监管非营利机构。

针对虐待老人事件的调查更多将原因归咎于护理人员个体,认为他们缺乏专业训练或者个人行为不检。后续调查表明这并非造成虐待丑闻的根本原因,非营利养老机构的管理层对员工监督不力,员工收入低并超负荷工作均是造成丑闻的重要原因。

从 20 世纪 90 年代中期开始,政府改革的目标集中在解决养老资金短缺、提高从业人员工作积极性、并尝试将养老责任转移到家庭成员身上,具体措施如下:

(一)推出长期护理保险并鼓励家庭和老人参与来解决政府养老资金短缺问题

经过长期的实践和讨论,德国社会逐渐意识到为养老事业提供优质服务需要大量资金投入。德国开始尽量将老年人安排在自己的住所居住,鼓励其家庭成员来照顾老年人,同时提供尽可能多的医疗救护力量。此外,德国 1995 年开始推行长期护理保险制度(German Social Law Code XI)。长期护理保险不仅为养老机构提供经费,也为家庭成员因照顾老人而请假提供补

助(大约是其工资的一半)。2012 年 6 月,德国议会通过长期护理保险新定位法案(PNG),确定资助推出长期护理商业保险(Pflege-Bahr Law)的公司,同时提高保费(由原来的税前收入的 2.05% 涨到 2.3%)。按照法律规定,从 2013 年 1 月 1 日起,投保人每月至少支付 10 欧元保费给长期护理商业保险承保公司,公司就可以从政府获得 5 欧元资助。同时,新法律专门拨款 3 千万欧元鼓励老人自己组建养老互助社区,居住在自组织社区的老人每个月可以领到 200 欧元津贴。^[8]

(二)立法加强各参与方对养老服务的监督

德国鼓励各利益相关人监督养老服务质量。2000 年前后,德国召开了一系列圆桌会议来探讨养老工作。会议之后,新的法律法规更强调病人和外部机构对养老机构的监督来提高服务质量。2001 年出台的养老机构法(德语 Heimgesetz)赋予养老院病人参与监督的权力。公共健康保险基金因其为老年人提供保险而成为养老服务的利益相关者,保险基金投放的绩效与养老机构所提供的服务品质密切相关,因此公共健康保险基金作为第三方也强化其对养老机构服务的监督。

(三)细化服务标准,同时提高护工最低工资标准

养老机构法对养老机构从业人员、养老院房间和床位标准作了具体规定。2005 年德国政府对这些规定进一步细化。社会法典 XI 第 71 条中对养老机构管理人员和护工的从业资格也作了明确规定。经过长时间的争论之后,2010 年德国政府出台了养老从业人员最低工资标准。这一规定覆盖了 80 万从业人员中的 3/4,但是教会和许多其他机构仍不在这一规定之列。

四、对中国社会资本参与提供公共服务的启示

对德国的公共服务体系分析表明大量的公共服务可以通过购买社会服务来实现。即使在德国这样的发达国家,单纯依靠政府提供公共服务也难以满足公众的需求,也难以维持充足的经费保障提供高水平的服务。

德国经验表明资金的合理配置更有利于实现公共服务供给的均等化及可持续化,其中两条措施值得我们借鉴。一是地区间财政转移支付保障了国民可以均等地享受基本公共服务,这比较适合我国广泛存在的区域间经济和社会发展不平衡的现实。另一个是以长期护理保险为代表的保险制度一定程度上为公共服务供给了可持续性的经费保障。

我们也需要看到非营利组织参与公共服务供给也存在诸多挑战。德国在养老领域的最新变革也开始回归家庭,即鼓励亲属参与来照顾老人,在制度上给予相应保障。中国社会家庭观念更强,更易于发挥子女照顾老人的亲情优势。德国长期护理保险的制度值得学习借鉴,既可缓解子女因照顾老人而无法获得经济收入的尴尬,也可保证老年人得到家人的精心照顾。

德国之所以会有非营利组织广泛参与提供公共服务有其深厚的历史渊源,与其社会和政府所倡导自治

性准则紧密相关。德国政府在公共事务中主要承担监管者角色,通过提供制度框架来鼓励社会资本的广泛参与。德国的自治体系是根据其国情发展起来的共识,与其社会中宗教、志愿和政治组织长期存在密切相关。中国的社会情境、社会结构与德国差别较大,非营利组织存在时间尚短,怎样充分发挥中国特色的社会因素(如重视亲属关系、宗族关系、老乡关系、单位等)在公共服务供给中的作用值得深入思考。因此,建立中国特色的社会广泛参与的公共服务体系在借鉴德国经验的同时,也需要思考结合中国的本土社会文化因素。①

[参考文献]

[1] 新华社记者. 中国福利机构去年发生 75 起火灾 20 人死亡[N]. 京华时报, 2015-02-20.
[2] 赫尔穆特·沃尔曼, 王宇锋. 社会公共服务提供模式再市政化了吗?——欧洲国家的经验及其对转型国家的启示[J]. 经济社会体制比较, 2011(4).
[3] 杨安华. 政府购买服务还是回购服务?——基于 2000 年以来欧美国家政府回购公共服务的考察[J]. 公共管理学报, 2014(3).

[4] 王浦劬, Irish l e, Salamon l m, et al. 政府向社会组织购买公共服务研究 - 中国和全球经验分析 [M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
[5] Andersen U, Woyke W. *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. 5. aktual. Aufl. Opladen: Leske + Budrich, 2003.
[6] Bossong H. *Sozialverwaltung. Ein Grundkurs für soziale Berufe*. Weinheim/ Muenchen: Juventa Verlag, 2004.
[7] Stodollick M. Kommunale Selbstverwaltung, Konnexitätsprinzip und die Struktur der kommunalen Einnahmen. *Das Problem der (aufgabenadäquaten) Finanzausstattung deutscher Gemeinden am Beispiel Nordrhein - Westfalens*. Munich: Grin Publishing House, 2002.
[8] G tze R, Rothgang H. Fiscal and Social Policy: Financing Long - Term Care in Germany Companje K - P. *Financing High Medical Risks*. Amsterdam; Amsterdam University Press, 2014. pp63 - 100.
(责任编辑 尚 璇)

Lessons Learned from Civil Society Organizations' Participation in Public Service Delivery in Germany: Findings from the Social Policy Field

Lv Xiaoli Matthias Stepan

[Abstract] The public service delivered by the Chinese government cannot satisfy all demands from the society, and public service delivered by Civil Society Organizations (CSO) becomes an indispensable component of the current national governance system. China is still exploring how CSOs can participate in public service delivery, and it is necessary to learn lessons from western experiences. This article mainly focuses on lessons learned from CSOs' participation in public service delivery in Germany. The study of the German case demonstrates that the government solely cannot provide sufficient budgets or quality control to guarantee high quality public service delivery. Transfer payment across regions in Germany provides relatively poor regions with necessary resources to provide equal basic public service. German institutional and legal framework provides clear entry standard, training and management requirement of employees, and quality control of CSOs. Meanwhile, we must realize that CSOs' wide participation in service delivery in Germany is based on its unique national context, which may not fit well with the current Chinese situation.

[Keywords] Germany, civil society organizations, outsourcing, social capital, social policy

[Authors] Lv Xiaoli is Assistant Professor at School of Public Policy and Management, Tsinghua University, and Associate Director at the Center for Crisis Management Research, Beijing 100084; Matthias Stepan is Head of Programme Domestic Politics, Mercator Institute for China Studies. Berlin, Germany 10179