



## 民间组织发展有赖于政府管理创新的思考

厦门市出入境检验检疫协会 陈布安

党的十六大明确提出了深化行政管理体制改革的任务，指出加快职能转变是核心，一是要与计划经济脱钩，二是要与市场经济接轨。当前，政府转型、转向公共服务型政府正在成为新一届政府的改革焦点。胡锦涛总书记在十六届四中全会上明确指出，“要发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力”。显而易见为了适应经济社会发展的客观需求，积极稳妥地推动民间组织的发展，对我国建设和谐社会有着重要的意义。截止2005年底我国现有民间组织32万个，比上一年增长10.7%。关于民间组织发展的讨论，也正在从民间组织自身向纵深扩展。现实中，社会对民间组织的发展仍存在着一些疑惑和担忧。本人从事协会工作中深感到由于民间组织职能定位不明确，法律体系不完善，资金难以保障，民间组织现在面临的问题不是“愿不愿发展”，而是“能不能发展”，如何“发展”。通过学习思考，认识到民间组织的发展有赖于政府管理创新的实现，本文主要从健全法律体系、资金保障以及政府职能转变方面进行论述。

关键词：民间组织 创新 法律 资金 职能

### 一、民间组织面临的困境以及存在的问题

尽管改革开放以来，我国民间组织“暴发式增长”，并在政治、经济、文化、社会等各个领域发挥着日益重要的作用，但其整体发展状况还远不足以形成一个与现代市场经济相适应的、能够有效发挥特有作用的、相对独立的第三部门。具体表现在：

民间组织的“双重管理体制”也就是所谓的“半官半民”，使民间组织处于政府的直接控制之下，成为政府的附庸，不具备完整意义上独立性或自治性。其次，民间组织毕竟不是政府机关，它既没有行政权力，又没有财政拨款，因此不是纯粹的民间组织，也不是纯粹的政府机构。而且许多民间组织成立的初衷就是为了满足会员的某种自治需求。民间组织的“半官半民”属性决定了它要从两种渠道获取生存资源。那些“自上而下”成立的民间组织，绝大多数能从业务主管单位那里获得或多或少的经费支持。而那些“自下而上”成立的民间组织则得不到任何政府资助。因此，几乎所有的民间组织都要想方设法从政府之外募集资金。这样就形成了民间组织必须通过“官方渠道”和“民间渠道”获取资源的局面。由于民间组织没有向社会强制索取资源的权力，也没有与社会进行“钱权交换”的资本，因此只能与社会进行自愿的、平等的等价交换，即通过为社会提供公共物品来换取社会的支持。民间组织如果得不到社会的认可，即使它主观上想满足社会的需要，也无法从社会那里获得所必须的资源。因此民间组织在服从政府意志的同时，还要服从社会的意志，中国的民间组织同时受到行政机制和自治机制的“双重支配”。

民间组织的“双重管理体制”也决定了民间组织的活动以及活动领域的基本特征。民间组织的活动决不能直接损害政府的利益、违背政府的意志，否则政府可以直接终止它的活动或者干脆取缔。同时，民间组织的活动又必须满足社会的需要，否则民间组织就无法获得社会的认可和支持，失去生存的基础。因此，在中国，民间组织的活动被概括为“民间行为，官方背景”。同样，民间组织的活动领域也只能是社会需要与政府需要的交叉地带。

#### (1) 法律体系不健全。

由于法规体系不健全，造成权力的行使与真正意义上的民间组织有着很大的差别，面临着“社会合法性”的挑战。例如民间组织在某一行政部门中注册，那么必然要遵循其行政部门的法规，一定程度上受其行政权力的影响。“社会合法性不足”使得很多民间组织处于一个半官方半民间、半社会的尴尬地位，不但职能混乱，甚至在职权行使上往往把握不好也容易错位，因而政府提供良好的法治环境必不可少。

由于法律不健全造成管理理念有误区。在欧美日等发达国家，政府与民间组织之间不存在领导与被领导关系，政府通过税收减免等方式对民间组织发展予以引导和扶持，并依托民间组织促进和提高社会服务水平。许多民间组织特别是行业协会积极参与与本行业发展密切相关的立法活动，影响政府决策，并因此获得了充足的发展动力和社会权威。而我国在处理政府与民间组织关系上，存在着明显的误区：一是政府包办，政社不分，将政府利益混同于民间组织利益，民间组织行政化倾向明显，有的甚至成为政府部门的附庸；二是强调民间组织为政府服务，而忽视对民间组织必要的扶持。

由于法律不健全，定位不明确造成自主能力差。我国的民间组织官办色彩较浓，对行政资源的依赖性很强，习惯于围着政府转，为会员服务的意识不强，协调组织内整体利益的能力不强，手段不多，主动服务和自律机制远未形成。导致独立自主的意识和能力较差，缺少民间组织固有的灵活性，普遍缺乏应对各种挑战的能力，这些都制约着民间组织的发展和地位的提高。

由于法律不健全造成监管服务体系不完善，目前我国的民间组织管理事实还停留于要不要存在的判断层面，推动其健康发展的服务监管体系远未建立。突出表现为“双重管理”在实际工作中往往难以落实。许多业务主管部门“重办轻管”，对民间组织不关心、不支持、不监管或将其作为谋取局部利益的工具；而登记管理机关限于自身力量的薄弱，往往只能把住登记关，而无力开展实质性的监管，无法为民间组织提供高质量的信息交流、人员培训、自身建设等方面的服务。

### (2) 经费不足运行能力较弱

经费不足已成为制约民间组织发展的主要问题。经费不足，人才缺乏，由于民间组织不同于行政机关和事业单位，需要通过自收自支解决工资、福利等问题，收入低且不稳，无法吸引高素质人才专职从事民间组织工作，既缺乏热心从事民间组织工作的专职工作人员，又缺乏有能力推动民间组织发展的高级人才。没有人才，自然工作能力不强，服务水平低下，无力推动各项工作的开展。

### (3) 相应的职能不明确

相应的职能不明确或者因为经费问题造成有些民间组织无事可做，成为养老会、维持会，一年开一次会，旅游一下，不进行任何活动。有的协会依附部门的权力，经常开会、办班、卖书、摊派报刊等等，进行协会创收，或者将部门的一部分收费权力下放，向企业收费，但是没有给企业和会员提供应有的服务，成为企业的负担等等。

## 二、规范发展民间组织对策

“西方70年代的行政改革给人们的启迪之一是：随着社会进步，特别是科学技术迅速发展，人们越来越深刻地认识到，在处理政府与市场、政府与社会、政府与公众的关系上，传统意义上的政府职能将发生变化，政府会把更多职能以多种形式下放给社会中那些非政府、非营利性民间组织承担。这些组织不仅要提供公共产品与公共服务，而且要承担对社会公共事务的管理。”<sup>①</sup>政府要坚持“执政为民”，就要实现管理创新，加大服务力度，真正做到为民服务，为民办事。在建立公共服务型政府的过程中，任何一个国家的政府都不可能提供全社会需要的所有公共服务，公共服务不完全属于政府职能，因而不能由政府包揽。“政府管理是公共管理的主角，但社会公共事务管理，还需要若干配角。”<sup>②</sup>无疑民间组织在提供公共服务并在促进经济发展、建设和谐社会中发挥着独特作用，有效弥补政府与市场的“盲点”。民间组织发展有赖于政府管理创新的实现。

### (一) 法律的健全有赖于政府管理创新

民间组织的健康发展，离不开健全的法制轨道，法律的健全有赖于政府管理创新。发展民间组

织虽然所需的法治框架已基本确立，除了较早的1998年《社团管理条例》，又陆续出台了一系列的法律法规，如《基金会管理条例》、《民办教育促进法》、《民办非登记单位登记管理暂行办法》、《公益事业捐赠法》（1999年）、《民办非企业单位年度检查办法》（2005年）等等。虽然我国初步建立了民间组织的法律法规制体系，但存在着诸多重大的缺陷与不足，这不仅反映在法律技术上，而且在法律、政策上对一些重大问题的认识也并不妥当，它的滞后性，已成为学术界、政府部门和民间组织的共识。一是法律规定过于原则，操作性不强，而且内容也不全面。诸如民间组织的地位、作用、社会团体与会员间的关系等重要问题都未涉及，以致在实践中人们对民间组织的认识不足。二是配套措施不健全。如对民间组织的非营利和公益性特征缺乏相应的税收和财政扶持；对专职民间组织工作人员缺乏应有的保障，导致难以吸引优秀人才专职从事民间组织工作。三是没有体现分类管理的原则。民间组织涉及社会各个领域，特点各不相同，但在现行的法规体系中并未体现分类管理的原则，特别是具有较强公共管理职能的行业协会与一般的社团组织有较大差别，却没有相应的法律规定。四是政策门槛较高。目前实行的业务主管部门和登记管理机关双重管理体制，对众多草根性的民间组织来说无疑是一个难以跨越的门槛，直接制约了民间组织的发展。

③。

部门法规的配套不够，相关政策的衔接不协调，因此新出台的法律条文如何与既有的法律实施体系衔接也是一个重要问题。如《公益捐赠法》的内容非常好，但海关、税务等部门没有相应的实施细则，对申请范围、申请程序、监督措施等均没有规定，使其难以得到真正落实。而这些问题要得到较好的解决，都离不开政府管理创新。政府要根据新的历史时期民间组织的实际，制订出相应的法律法规和政策，这些法律法规和政策应具有可行性和可操作性，以推动民间组织在健全规范的法制轨道中运行。只有实现了政府管理创新，政府才能从大量繁琐的社会事务中脱身，从而才能集中力量搞好宏观规划、法律法规的制订及各方面的协调工作。

## （二）资金的充足有赖于政府管理创新

我国目前民间组织的资金来源渠道有政府拨款、会员的会费、社会各界的捐助以及非营利目的的服务所得4个方面。

从政府拨款方面来看，目前由各级政府的财政拨款和补贴占5%，政府以项目为引导的经费支持占3.6%。然而，随着政府职能的调整以及社会对民间组织需求的增加，单靠政府的财政拨款来维持民间组织的生存和发展已经不太现实。政府拨款给民间组织的，只占民间组织的小部分。

除政府拨款外，会费收入和企业赞助占相当一部分比重，约为26.8%，但这一部分资金的来源毕竟有限。

此外，非营利性决定了民间组织运营目的是为了充分利用组织的已有资源，努力为组织成员或社会公益提供最佳服务，因此非营利目的的服务所得所占的比重很小，仅为6%。

其他社会各界的捐款和资助合计不到5%，这与社会各界的自愿性和社会经济的发展水平有关，但也与人们对民间组织在资金管理和使用问题上的信任度一般较低有较大关系，信任度低严重影响筹资的进行。

那么其他国家的民间组织的资金来源是什么呢？根据美国学者莱斯特·M·萨拉蒙的一项研究，民间组织的多数收入来自会费和公共部门，而不是来自慈善事业，会费和其他商业收入占民间组织收入的近一半（49%），而公共部门的支付占40%④。

从发展基础来看，由于资金来源有限，民间组织资源动员能力相对政府和市场来说还比较弱小。因此，在处理某些问题的时候，往往有力不从心的感觉。从构成基础来看，民间组织判断、政策与行动能力都要受到个人的知识水平、理性结构、个人素质等条件的制约，存在着民间组织行政化、官僚化的可能，同样也会存在滥用权力的可能。这就需要政府管理创新，在政府、市场和民间组织之间建立起一种互相取长补短的平衡关系，为社会整体的进步提供推动力。在承认各种民间组织相对独立性的前提下，强调社会通过制度化的渠道对国家的监督、控制与参与，同时也注重国家对各种社会团体的保护与促进。民间组织要想得到必要的资金，除了自身的努力外，还必须有一个

适宜的空间环境，而这空间环境的形成，又必须有政府的全力支持，给民间组织提供一个能发挥自身优势的平台，从中让民间组织既创造社会效益，也创造经济效益。

### （三）职能的有效转移有赖于政府管理创新

社会团体普遍缺乏相应的职能，没有稳定的服务项目和经费来源。我们检验检疫局开展进出口食品、化妆品标签审核咨询代理业务。进出口食品标签审核要求严格、技术性强，企业对此不甚了解，往往是为一个标签审核要来回要跑几趟，苦不堪言；而公务人员由于人手有限，初审和咨询工作压力大，难以满足咨询服务需求。我们协会承接此项咨询代理服务，从提供政策法规咨询、制作标签设计说明、填写有关表格、外文证明文件的翻译、中文标签样稿的设计和打印、向监管部门递交有关文件和样品到取得中文标签受理回执等全程代理服务后。监管部门得到解脱，企业也因此省去诸多周折。我们也取得很好的社会效益和一定的经济效益。类似的工作还很多，因此加快政府职能转变，明确转移职能的范围、事项，才可使社会民间组织发展有实质性的内容和更大的空间。

温家宝总理在2005年的政府工作报告中提出，“坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用”。创新政府管理方式，提高政府管理效率。政府必须根据新的职能定位，改变政府管理方式，把经济活动中的社会服务性及相当一部分执行性、操作性职能转移给社会中介组织，以防止因政府干预过度而造成的政府失灵。政府管理创新，政府和民间组织之间才能形成良好互补关系，真正实现了“小政府、大社会”，民间组织就能有所作为；另外，政府不再提供具体的公共服务，民间组织也可以成为公共物品的提供者，而政府则从民间组织那里购买服务，这样，一方面有利于政府搞好管理，另一方面民间组织也有了较充足的资金来源，同时公众又可享受到高质、低价的多样化服务，可谓是多方得利。

### 三、小结

在我国全面建设和谐社会的大背景下，深入研究并积极稳妥地发展民间组织，既有很强的客观需求，又有现实的可能性。一方面，我国利益关系和社会结构的变化凸显民间组织的作用。另一方面，我国进入以政府转型为重点的改革攻坚阶段，为民间组织的发展提供了重要机遇。伴随着政府转型的实际进程，民间组织的发展和规范问题是当前我国社会主义现代化进程中一个具有全局性、战略性的问题。因此民间组织的发展有赖于政府管理创新，政府管理创新的实现，才能使民间组织规范稳妥发展，才能给民间组织大有作为的空间。

### 参考文献

- ① 《公共管理研究中的若干问题》 陈庆云，载中国人民大学学报2001年第1期第24页。
- ② 《经济一体化与国家主权的碰撞》 陈庆云 2003-2-7 无忧论文网（51lw.com）
- ③ 《呼唤社会中介组织的更大发展》周天勇 2006-5-25 解放日报
- ④ 《全球公民社会》〔美〕莱斯特·M. 萨拉蒙等著，贾西津、魏玉等译 社会科学文献出版社2002年版，第27—33页。

#### 其他参考文章：

民间组织发展与建设和谐社会国际论坛文章数篇（2005-9-24）：

《政府转型与民间组织发展》 迟福林；

《改革行政体制，发展社会组织》 顾家麒；

《非营利组织与公共治理——作用、问题与对策》汪玉凯；

《中国民间组织的现状、作用和问题分析与建议》王新政

《中国民间组织法制环境与法制建设》陈金罗 2005-10-16清华大学海南校友会论坛

《发展非营利组织有赖于政府管理创新》刘丽华 [中国会议交易中心metingec.com](http://www.chinaconference.com) 2006-4-7

《民间组织的规范发展与公共政策的改革创新》汪永成中央政府门户网站 [www.gov.cn](http://www.gov.cn)

◀ 上一篇      下一篇 ▶

中国社会组织网 国家民间组织管理局主办 版权所有 电话：(010)58123114  
技术支持：紫光软件系统有限公司 电话：(010)64459047