



民间组织与社会治理

作者：卢汉龙

民间组织在中国的成长和国内外公共管理理念的变革有密切的联系，但是由于国际和国内的社会构造和“治道”变迁的具体逻辑有所不同，所以在讨论中国民间组织和社会治理关系时出现了一系列民间组织成长与发育的特殊瓶颈。一方面，我们看到在市场化转型的过程中，民间组织的出现与发展不可避免，它在社会管理中的独特作用也越来越得到认同；而另一方面，由于民间组织的管理本身也是社会管理中的一个重要议题，所以不同的认识与实践对其又提出了许多质疑。这可以说是中国在深化改革与开放过程中必须应对的一个非常现实而又独特的问题。

如何理解中国的“民间组织”

在我国，“民间组织”主要包括社团、民办非企业、基金会组织3个部分，这是需要登记并得到合法许可的。同时我国也大量存在没有进入合法登记程序但是发挥实际功能的“草根性”民间组织，一般被称为“群众性组织”。

我国的民间组织通常不使用和西方公民社会相对应的“非政府组织”的提法，这是我们长期实行计划经济体制，政府对经济系统的渗入已经延伸到了整个社会系统的结果。在改革开放之前，我国政府掌握了几乎所有的资源，所以也必得承担几乎所有的社会管理与服务的任务，也就是说，政府对经济与社会的全面渗透使政府必须成为一个全能型的政府。此外，在传统中国文化里，子民臣属于国家，国家就是“社稷”，已成为天经地义。这种中国社会历来具有的“官为民做主”的治理文化，使中国社会具有早熟的特点，即社会被它的“正式系统”国家所覆盖和取代。所以在我国，非政府之外的社会空间和社会资源历来十分微弱。

但是，经济体制改革和多年来的对外开放，事实上已经改变了这种资源结构的状况，即政府不再掌握所有的社会财富和资源，整个社会的利益主体多元化、分散化了。这就势必造成不同群体的利益重组和社会表达。一个类似于西方社会历史发展过程中所界定的“市民社会”的兴起，开始具有了物资的基础。而且，20多年的对外开放，在现代文明思想的推动下，一个现代意义上的公共政府的理念也正在形成，并成为政府职能转变和深化改革的方向，法制正在成为调适和解决各种利益关系的一种主要的社会设置。所有这些深刻的社会变革都在促使中国的国家与社会关系越来越具有了现代性的特征，现代公民社会的形成具有了各种基本条件。

也因此，我们需要从社会现代化转型的意义上理解中国民间组织的兴起和发展。从国际经验来看，各国接受“非政府组织”的存在，并且公认这是现代社会结构中不可或缺的一部分，乃是基于对现代国家（政府）和社会之间关系的以下3点共识：其一，社会是国家存在的基础，政府只是来自于社会不同力量的公共选择，所以“非政府组织”具有高于政府组织机构的“合法性”基础，几乎所有文明国家均在《宪法》中赋予公民“结社”自由的权利。其二，现代政府是实施“再分配”和公共管理的委托代理机构，而不是一个“全能”的政府，政府对公共财政的支配用于满足最一般、最基本的公共需求。其三，各种不同的社会资源具有进一步整合并发挥其作用的需求，人们可以用自己的方式来表达不同群体的利益诉求和对公共事务的关注，以满足更高层次上的需求。

显然，以上这些共识也正在我国逐步得到认同。这是我国市场化改革的一个重要的社会政治成果，也是我国民间组织得以健康成长的思想基础。

民间组织社会功能的提升是全球性现象

无论是“非政府组织”（NGO）还是现代公民社会意义上的“民间组织”，国际上对它们的地位

和作用均十分重视。特别是第二次世界大战结束以来的60年里，非政府组织对于地方、国家，乃至世界事务的作用越来越大，成为一种全球性现象，出现了越来越多的各种跨国性的NGO，形成了全球公民社会。

现在，以成员国为单位建立起来的联合国和1500多个非政府组织直接对话，通过它们和全世界人民建立联系，同时也通过它们发挥联合国参与世界事务的影响。作为跨国经济翘首的世界银行（集团）经过20多年和民间组织的交往互动也认识到，民间社团组织有助于提高最贫穷人民在影响他们生活决策中的话语权，有助于改善发展效率和可持续性，有助于监督政府和政策制定者对公众负责任。民间组织通过他们掌握的本土经验、专业技术，以合法的方式参与世界银行贷款项目，提高项目实施的效果和可持续性。

我国在建立与完善市场经济体制和现代社会主义民主政治的过程中，必然会面对如何发挥和提升“民间组织”社会功能的问题。如上所述，由于我国长期存在的国家和政府把社会视为“民间”、“下级”，“官为民做主”和“全能政府”的观念根深蒂固，政府对于“非政府组织”这种自我服务于公共利益的功能诉求具有“天然”的排斥性。加上一些境外势力利用“非政府组织”进行政治渗透，使我们不得不对这种组织的形式与功能保持警惕。1995年世界妇女大会在北京召开，这是我国第一次举办这样规模的“非政府组织”和政府对话的国际性会议，但当时我们就显得对“非政府”提法非常的不适应。2002年我国正式进入世界贸易组织，这一经济事件带来重要的社会后果，即它开始促使我们转变对“非政府组织”功能的认识。因为在整个协商和谈判的过程中，我们逐步接受了“完全市场”经济体制中政府与市场企业的分工角色安排，同时也认识到在政府和企业之间（或之外）的社会团体对协调国际间市场关系，保护民族利益所能起到的不可替代的作用。正是像行业协会、工会、消费者组织，甚至“人权”和“绿色运动”等这样的“非政府组织”对全球经济与国际社会发挥的重要作用，给我们“全能政府”的习惯性思维带来了巨大的冲击，它使人们意识到建立非政府组织的运行规则是完善市场经济体制中一个不可缺少的内容。

除了发展经济需要非政府组织支持配套以外，同样的功能需求也来自社会建设和社会管理的各个方面。市场化改革以后，我国社会管理的重心从单位转向了社区和各种利益共同体。而社会利益的多元化发展必然带动社团的发展，在对基层社区的组织化管理和社会治理中产生对“非政府组织”功能发挥的广泛社会需求。事实上，西方的“公民文化”和“公民社会”主要正是建立在各类非政府/非赢利的组织之上，像教会、行业公会、产业工会、学术团体、公益组织，乃至社会运动组织，都致力于发展“公共性”，创造“公共领域”，使得以“私人”为基础的市场不至于完全吞没人类的社会良知，使“社会”不至于完全被“国家”强权所牵制，并能够通过组织的力量来为社会公众服务。如今欧美国家中愈来愈多的、与公共议题相关的非政府公民团体受到关注，这显示了公民意识的日益抬头，公民参与渠道的日趋多样化。

近10余年来，随着“非政府组织”社会功能的不断提升，关于公共管理的理论也发生了革命性的突破，出现了一系列新公共管理理论。这些创新理论和管理文化的全球传播与各国社会变迁过程相呼应，共同导致“治理”理念被广泛接受，并使“非政府组织”的地位进一步崛起并得到认同。在治理理念中内在地包含了对民间组织作用与功能的重视，从而使民间组织的崛起不仅表现为社会变迁的后果，也成为公共管理体制变革的一种主动选择。研究社会变迁的学者们还会注意到，正式的自愿性的社团数目，也就是“非政府组织”的多少，和一个国家或地区的发展程度有很强的相关性，比如贫穷的国家“非政府组织”相应也少。而且，“非政府组织”活动的质量也往往用来作为比较国家或地区现代化程度的标准，因为“非政府组织”的活跃状况可以较为准确地反映一个国家或地区的政治文明程度。所以，对于市场化转型中的我国而言，公共治理和非政府民间组织的兴起必然要作为一个内在相关的共同议题来对待，不容忽视。

从政府的社会管理演进到社会公共治理积极发挥民间组织的治理功能

我国是一个国家（包括党和政府）承担主要社会管理职能的社会主义社会，改革开放以后，无论从时空条件还是制度变迁来看，经济多元化与社会生活的多样化发展趋势十分明显，政治与社会

管理内容变得越来越复杂，我们原来的管理体系和治理结构已经越来越不适应这种变化。善治理论呼唤非政府的民间组织参与社会治理。善治的基本涵义是在最大限度地增进公共利益的目标下，建立政府与民间组织之间的合作关系，它的本质是政府与公民社会对公共事务的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新颖关系，是两者的最佳状态。就此意义而言，善治的思想超越了以往的政府行政管理到位的理念，它强调的是公民自治和对政治的有序参与。我国近年来提出要建设“小政府、大社会”，改革中一再强调政府职能的转移，也正反映了公共管理体制变迁的这样一种趋势。

目前，我国民间组织发展迅速，但是从现状来看，无论是人们的观念，还是组织的数量、规模，以及更为重要的其整体的能力和作用，都还远跟不上社会、经济发展的需要。真正能适应市场化环境，能够及时回应和满足民间需求，又能充分利用社会资源和民间资源的非赢利机构和组织还太少。

因而，我们在充分认识到民间组织是现代化发展指示器的同时，需要清楚地把握政府和民间组织的利益代表性问题。民间组织是具有共同利益和旨趣的人群自愿组合起来的，所以从根本上来说，其还是扩大了“私人领域”，是局部利益的代表。我国是一个共产党执政的社会主义国家，党和政府组织代表着国家和集体最基本的公共利益。而如上已述，民间组织本身是有利益诉求的，这种利益诉求和需要满足本身也就有与全社会共同利益协调的问题。因此，党和政府在协调民间组织与外部的关系中，应首先发挥重要作用。

其次是处理好民间组织的登记与监管的问题。严格地讲，成立民间组织不必然构成对公共利益和他人利益的危害，能够产生危害的是组织成立以后的行为和活动，这也是许多国家采取社团组织成立自由，而对社团违法侵害他人或国家公共利益的活动实行追惩的缘由所在。大多数国家对民间组织的登记管理也是采取备案制，只有在申请免税优惠时才存在许可的问题。“轻登记、重监管”应该成为我们积极发挥民间组织的治理功能时需要借鉴的一个思路。

第三，政府支持和免税问题。我国是社会主义国家，政府依然占有较大的资源优势。所以西方公共管理中出现的“政府所有、非政府运作”组织是比较适合我国民间组织发展方向的，即政府通过财政预算、拨款、购买服务等方式直接或间接、全部或部分地来培育民间组织，转移服务职能，提高管理效率。世界各国也都针对不同性质的民间非赢利社团采取不同的免税优惠政策，其标准为公益性程度，而非其他。政府免税被视同是一种财政转移，是对

民间组织参与公共治理贡献的一种肯定。

民间组织自身能力的培养是又一个需要有所突破的瓶颈。民间组织的成长主要不应靠市场，也不应靠政府的特殊优惠，而应靠它自身服务公众的能力和互惠性的社会机制。须知，民间组织的内生性动力的培育是它成长的一个最关键的因素。行业性道德自律，坚持服务和非赢利的理念，广泛地进行社会动员和使用义工，建立起高度的组织公信力，这些均是我国民间组织迫切需要培育的内功。

最后，笔者认为在处理与民间组织的关系中，“党”和“政”（府）是有所不同的。政府和民间组织的关系会越来越像国际上普遍发展的那样，成为两个独立的组织体系。而要充分发挥民间组织参与社会管理的积极性，使之成为社会治理结构中的一个主体，就必须减少它的政府色彩和行政化运作的弊病，赋予其活力。不过，为了避免它们“反社会”的消极倾向，我们在促使它们“离政府远一些”的同时，也需要让它们“离党近一些”。

党需要通过它的影响力和党员的先进性作用来辐射和领导民间组织，使民间组织在实现自身目标的同时和全社会的利益保持一致。这是党的一种人力资本和社会资本的投入，也是夯实党的执政基础的社会工程。党能不能实现对民间组织的有效领导，是对党的执政能力的现实挑战。党现有的一些群众组织和人民团体，包括工、青、妇、社联、文联、侨联、残联、青联等组织，都迫切需要新的社会经济条件下进行改革。如果它们能在新时期条件下真正发挥桥梁和纽带的作用，将对我国民间组织的茁壮成长起到积极的引领示范的作用。目前，对民间组织的党的工作已经开始积累一些创新经验，但是对原有体制下党群组织如何“回归”民间的改革尚未真正摆上议事日程，这也是

民间组织发展中需要突破的一个瓶颈。

摘自《探索与争鸣》2006年第5期

[◀ 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