



## 迟福林：政府转型与民间组织发展

作者：迟福林

在我国全面建设和谐社会的大背景下，深入研讨民间组织发展问题是很及时的。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。无论是利益主体的分化和利益关系的调整，还是不同利益群体的利益诉求和利益保护，都对民间组织发展提出了现实而又迫切的要求。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，民间组织必将在社会性、公益性和服务性的社会职能中逐步发挥作用，扮演重要角色。因此，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。

政府转型是我院近几年的重点研究课题。从我国的实践看，政府转型与民间组织发展互为条件，相互促进。这里，我就“政府转型与民间组织发展”提出几个问题，与大家讨论。

### 一、公共需求的深刻变化与民间组织发展

从国际经验和我国的实际来看，人均GDP从1000美元向3000美元的过渡时期，既是从一般温饱型社会向发展型社会转变的重要时期，也是社会利益关系及其公共需求深刻变化的关键时期。

第一，由于收入分配差距比较严重，并有不断扩大的趋势，广大社会成员对缩小收入差距、实行社会再分配的基本公共需求比以往任何时期都更为强烈、更为迫切。

第二，义务教育、公共医疗已成为当前多数社会成员重要的公共需求，并且比以往任何时候都要突出。前不久，引起全社会广泛讨论的公共医疗体制改革深刻地反映了解决这两类问题的迫切性。

第三，在我国经济社会转型时期，就业和社会保障已成为全社会基本的公共需求。目前，我国面临着巨大的就业压力。

第四，公共安全越来越开始成为社会成员普遍的公共需求。当前，我国在生产安全、卫生安全、食品安全等方面的问题还比较突出。SARS危机、矿难、毒米、假奶粉等问题日益成为广大百姓极为关注的社会问题。

第五，随着利益关系的变化，合理、正当的利益表达和利益诉求开始成为广大社会成员，特别是弱势群体的公共需求。

公共需求的深刻变化说明，我国不仅面临着经济不发达与人民日益增长的物质文化需求的突出矛盾，更面临着全社会公共需求的深刻变化和快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾。并且，后一个突出矛盾既构成经济转轨时期政府转型的现实压力，又反映了社会转型时期发展民间组织的客观需求。为此，我们要从解决公共需求与公共服务供给之间的突出矛盾出发，在推进以公共服务为目标的政府转型的同时，发展民间组织，有效地发挥民间组织的作用。

1、适应利益主体多元化的客观要求，发挥民间组织在协调具体利益中的重要作用。当前，在利益集团开始形成、利益主体和社会结构多元化已成为基本现实的情况下，不同的民间组织能够比较客观地反映不同的具体利益要求。因此，在一元社会向多元社会的转变中，发展各类民间组织，形成有组织、有秩序的利益表达和利益诉求，是市场经济条件下社会发展的大趋势。从我国的现实情况来看，有组织的理性比非组织的个人行为更有效。有组织就可以谈判，可以协商。规范发展民间组织，形成在党领导下的协商对话机制，远比非理性的个体行为要规范得多、好得多。

2、按照建设和谐社会的要求，发挥民间组织在化解社会矛盾、实现社会稳定中的重要作用。随着公共需求的深刻变化，社会结构进一步分化，社会矛盾更加复杂，不同社会利益主体之间的利益

冲突不可避免。如果处理不好，将会引发一系列的社会问题，加大社会风险程度。当前，由于我们缺乏各种利益群体有组织、有理性地表达自己具体利益的机制，导致了许多群体性事件的发生。近年来，有些地方由于经济利益关系处理不当引发的社会矛盾和冲突，往往与当地政府直接介入经济活动、充当一方利益主体的代表有直接关系。由此可以看出，各级地方政府从具体的经济活动和利益中摆脱出来，并基于利益关系变化的需求发展各类民间组织，有利于解决错综复杂的社会矛盾，实现社会稳定。从总体上说，在我国社会矛盾尚未转化为政治矛盾的前提下，稳妥地发展民间组织，充分发挥社会团体、行业协会和社会中介组织的作用，有利于通过利益的表达和博弈来化解社会矛盾，形成社会管理和社会均衡发展的合力，更好地建设和谐社会。

3、在扩大政府公共服务职能的同时，发挥民间组织在社会管理和社会服务中的重要作用。当前，由于公共产品供求失衡，我国的公共服务面临巨大压力。“世界经济论坛”将于近几日公布的2005-2006年全球竞争力报告中显示，我国在宏观经济环境稳定性方面名列全球33位，而在公共机构质量方面的排名为56位。要尽快缩小我国在公共服务方面的差距，应当在加快推进以公共服务为中心的政府转型的同时，充分发挥各类民间组织在社会公共服务中的特殊作用。国际经验证明，民间组织在社会管理和公共服务中扮演着越来越重要的角色。面对我国全面增长和深刻变化的公共需求，政府不可能也没有必要对社会性公共服务和社会事务实行全方位的直接管理，相当部分的群众性、社会性和公益性的社会公共服务职能，应该也可能从政府职能中分离出来，以实现多元社会主体参与公共服务提供。

## 二、弱势群体的利益诉求、利益保护与民间组织发展

无论是政府转型还是民间组织发展，其基本目标都是实现公平和公正。当前，我国出现了规模庞大的弱势群体，不仅引起全社会的普遍关注，也成为引发社会矛盾和社会问题的关键性因素。就是说，弱势群体问题已开始成为我国公平、公正的焦点问题。能否妥善地解决弱势群体的利益表达和利益保护，既是推进政府转型的重大任务，又是发展民间组织的现实需求。如何把政府的作用和民间组织的作用形成合力，把弱势群体问题解决得好一些，对落实以人为本的科学发展观、建设和谐社会都有着十分重要的意义。

1、民间组织要在弱势群体利益表达和利益维护方面扮演重要角色。当前，我国弱势群体的形成有四个突出的特点：第一，不仅规模较大，而且还有明显扩大的趋势；第二，弱势群体利益遭受侵害的问题相当突出，并有一定的普遍性；第三，因弱势群体利益受侵害而引发的群体性事件逐步增多；第四，由于弱势群体缺乏基本权利的保障和有效的利益表达手段，他们在利益诉求和利益表达中处于弱势地位。这告诉我们，弱势群体增多和利益受损已成为我国经济社会转型期的一个客观现实。因此，建立弱势群体的利益表达和利益诉求机制有相当的迫切性。从这一现实需求出发，应当加快发展各种为弱势群体服务的民间组织，使民间组织在代表弱势群体利益、建立弱势群体的利益表达和利益协商机制中发挥积极作用。

2、民间组织要在解决劳资关系失衡问题中扮演重要角色。有专家调查后发现，在经济发达的浙江省，近些年劳动争议案件以每年30%的速度上升。在经济发达的珠三角，2004年以来仅千人以上的群体事件就有数十起。现实情况表明，劳资关系的失衡开始成为我国经济社会发展中的突出问题。无论是农民工工资拖欠问题、频发的矿难，还是王斌余事件，都深刻地反映了我国基层工会在维护职工具体利益中的角色缺位问题。根据“珠江三角洲工伤研究项目小组”对佛山、中山、东莞、惠州、广州、深圳6个城市的582位工伤者进行的问卷调查：在遭遇工伤这种特殊困难关头，53%的工伤者表示得到过一些关心，但是回答说这些关心来自工会的比例只占到1.9%。今年1月份，重庆市周立太等83名工人要求工会为其出具困难证明，但遭到了拒绝，于是他们在全国首开先例，状告基层工会不作为。这些事情很令人深思：我国现行的基层工会组织如何能在劳资关系的利益协调中有所作为？从这一现状出发，一方面，要完善现有的基层工会组织，使其成为劳动者具体利益的代表；另一方面，要依据相关法律，使基层工会组织扩大到民营企业、外资企业中去。目前我国农民工已经达到1亿人，应当也有可能加快建立农民工工会组织，切实维护农民工的基本权利。

3、民间组织要在维护农民基本权益中扮演重要角色。由于城乡改革不同步，城市化进程中对农民利益的侵害，尤其是对农民土地权益的侵占已成为一个相当严重的问题。这些年来，因为农民土地问题而引发的各种社会矛盾和冲突，严重影响到农村的社会稳定和经济发展。未来几年，加快农村土地制度改革，真正使农民成为土地的主人，关键的问题在于使农民组织成为维护农民土地权益的主体，提高农民及农民组织在土地交易中的谈判地位。

从我国的实际情况看，在农民组织建设的过程中，政府既不能简单地退出，也不能采取传统方法，强化对农民组织的行政控制，而是要在政府自身转型的过程中，积极地支持、规范和引导农民组织的发展。只有观念转变、体制转型，政府才能主动支持农民组织建设，形成与农民组织平等对话的协商关系和合作伙伴关系。第一，要支持农民组织发挥在农村治理中的作用。例如，鼓励和支持农民组织参与农村治理，有效地改善农村治理结构，政府与农民组织共同解决和处理农村的某些社会矛盾和问题。第二，善于处理农村发生的各类冲突，降低农村社会风险。在我国利益关系调整的关键时期，由于农民的利益表达和利益诉求越来越强烈，如果这个利益诉求得不到基本满足，农村社会暂时的利益冲突就不可避免，局部地区甚至会产生某些过激行为。在这种情况下，政府要从广大农民利益出发，主动与农民进行沟通和交流，并依靠农民组织缓解社会矛盾、减少社会冲突。

### 三、社会体制改革与民间组织发展

当前，我国已进入改革攻坚的关键时期。在继续进行市场化改革的同时，应当积极推进社会体制改革和政治体制改革。我国民间组织发展不适应于经济社会发展的基本需求，重要原因在于社会体制改革的滞后。加快推进社会体制改革，是政府履行制度性公共服务的重要任务，也是民间组织发展的基本前提。

改革进入攻坚阶段，利益关系开始发生两个大的变化：一是由利益倾斜向利益兼顾转变；二是由利益增进向利益增进和利益调整并重转变。这就需要在社会体制改革中，通过民间组织发展寻求新的、合理的利益协调机制。

1、以政社分开为重点，推进社会体制改革。实现政府转型，建设和谐社会，重要的在于发展和培育“大社会”，增强社会活力。政企分开、政事分开、政社分开是经济体制改革、社会体制改革的重要目标。从总体上看，政企分开有了实质性突破，政事分开和政社分开尚未真正破题。为此：第一，要在党的政治领导下，稳步推进政社分开，逐步实现社会组织领导人自选、活动自主、经费自筹等方面的改革。第二，要适应利益关系变化的客观实际，建立政府与民间组织的平等协商对话机制。在现代社会，政府、企业和民间组织是社会的三大支柱。因此，政府与民间组织不是简单的管理与服从、控制与被控制的关系，而是伙伴关系，合作关系。第三，要把政社分开作为政府转型的一项重要任务。我国政社分开的关键在于各级政府要从部门利益和行业利益中超脱出来，尽快地把公益性、服务性的社会职能下放给具备条件的民间组织。要在政府和民间组织之间建立起一种取长补短的平衡关系，为社会整体的进步提供推动力。

2、为民间组织发展提供制度与法律保障。当前，我国民间组织制度建设和相关立法明显滞后于民间组织的发展。比如，对民间组织仍然采取行政上的双重管理，登记准入门槛过高，这在一定程度上束缚了民间组织的发展。因此，应当建立科学的管理制度，实现民间组织的规范发展。尤其在我国全面开放的条件下，建立和完善民间组织发展的法律规范体系更为迫切。为此，建议尽快制定和出台“民间组织法”。

3、以扩大社会参与为目标，实现公共政策的转型。随着公共需求和利益关系的变化，实现公共政策的转型和创新已成为建设和谐社会的重要任务。第一，要确保重大事情的公众知情权，实现公共政策由封闭和半封闭向公开透明的转变。SARS危机告诉我们，在开放时代和信息时代，老百姓的知情权比什么都重要。第二，民间组织要参与公共政策的制订过程。在我国由一元社会向多元社会转变的过程中，民间组织参与公共政策的制订过程，既有助于扩大公共政策的透明度，又有利于增强公共政策的有效性。第三，要实现由单一、严格的行政控制向人性化的公共治理转变。要使公共政策的执行以尊重公民的基本权利为前提，实现从管理型向服务型的转变。

借此机会，我简要地谈谈对当前市场化改革的几点基本评价。大家知道，从去年开始，有的学者对市场化改革提出质疑，并引起了社会的关注和讨论。在我国，市场化改革是一个不可逆转的过程。否定市场化改革，将会出现灾难性的后果。面对日益突出的社会矛盾和社会问题，我们需要反思改革，但不能不加分析、不负责地把各种问题归到改革上。事实上，目前许多矛盾和问题的产生不是市场化改革过快，而是市场化改革不到位，甚至在某些领域还没有真正启动。当前，改革在实践中的“走形变样”有一定的普遍性。由于各种利益关系的制约，以及利益博弈中弱势群体的不利地位，导致一些改革在实践中大打折扣，走形变样。有人又把产生这些问题的“板子”打到改革上，认为是改革的失误、改革的不成功造成的。这不仅无助于问题的解决，容易误导社会舆论，而且会对加快改革产生多方面的不利影响。

来源：南方网

[◀ 上一篇](#)      [下一篇 ▶](#)