



民间组织在统筹经济社会发展过程中的地位和作用

中国国际民间组织合作促进会 黄浩明

概述：民间组织是政府和企业之外的一个重要的经济力量。民间组织是实施政府职能的重要组织力量，民间组织又是建立市场经济体制必备的支撑体系。在研究国家、市场和社会三者关系中，人们往往过分地强调各部门的作用，而忽略了三部门之间互动、组合和相互补充、支持和互相监督功能。在研究民间组织的社会作用时，人们常常注重其社会影响力和经济地位，而忽略了民间组织在社会文化建设、伦理道德进化、平衡社会各阶层之间矛盾、排除人们心理障碍、寻求实现个人价值的途径、关注弱势群体和建立和谐社会等方面的独特作用。

一、民间组织的概念与特征

广义上讲，民间组织是指非官方的按照一定的宗旨和系统建立起来并为其实现其目标而形成的集体。她是有民间性、组织性和自发性等特征。而其形式包括：法律范围内登记和未登记的各类社会组织。而从中国目前政府文件认可的民间组织的范畴主要包括社会团体、基金会和民办非企业单位。这一类民间组织从法律地位上是按照国务院的三个条例规定要求而登记。根据2005年民政部正式公布的2004年民间组织发展统计报告，截止2004年底全国（不含港、澳、台）共在民政部登记注册的民间组织有28.9万个，其中社会团体15.3万个，民办非企业单位13.5万个，基金会936个。目前民间组织还未包括公益类事业单位，非营利性的公司以及未登记的非营利组织。

国际上非常流行的一个词即非政府组织（Non-governmental organization）NGO是相对政府而言，是政府与非政府组织关系中的一个重要内容。这类用词正式启用是来源1945年联合国成立时通过的《联合国宪章》第七十一条：经济暨社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之；并于适当情形下，经与联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。国际非政府组织自上一世纪七十年代，即1972年斯德哥尔摩联合国人类环境大会后，逐步形成即联合国各组织召开大会的同时、同地、同主题，必须召开非政府组织论坛或磋商会。这从国际关系理论发展上，除了国家作为行为主体之后，而形成了非国家行为主体即国际组织、跨国公司、非政府组织和个人，尤其是在减缓贫困、尊重人权、人道主义援助、环境保护、和平和安全事务中，非政府组织日趋活跃而成为国际关系中不可忽略的因素。

在学术界，非营利组织（Non-profit organization）是非常常用的名词。就非营利组织一词来源是相对营利组织，即与企业相对应的，但非营利组织是强调其宗旨的非营利性，并不是不可以营利，但各国家对非营利的界定上非常严格的。即非营利组织对其收入不得在会员或组织工作人员中分配，而不排除其工作人员或管理人员为机构工作而得到应得的合理报酬和适当补偿。而非营利组织还强调其机构在组织解散、终止和破产时，剩余资产不能像企业那样在其成员之间分配，而只能转交给其他公共部门即宗旨相近、性质相似的组织继续用于公益目的。从非营利组织运作过程中，并不排除其经营行为，但其经营的收入和利润应按照不同的国家的税法缴纳所得税和营业税。

对于志愿组织 (Volunteer organization) 是强调公民、非营利组织和企业等对社会上发生的某一重大事件的关注、支持的志愿精神, 她包括个人和机构参与组织的志愿行为, 个人和组织参与某一事件并提供服务和知识的志愿行动, 以及个人和组织在提供服务时志愿放弃个人利益或减少个人利益的志愿奉献的道德理念。这些都体现了一个人的人生观或组织的价值观以及为了实现某一志向的自我实现精神。从目标层面上分析, 志愿组织强调为了满足社会需求和需要, 公益目标明确, 行动集中并相对单一。一个国家的志愿状况也是一个国家公民社会发达、成长和社会文明的重要标志。

对于慈善组织 (Charity organization) 起源于垄断资本主义的成熟时期, 众所周知, 随着资本主义进入新的发展阶段, 出现一批致力于社会公益事业的慈善组织, 类似于著名的摩根、卡内基、洛克菲勒等基金会, 都诞生在这一时期, 其原因是随着资本主义垄断条件下, 资本家个人财富的不断积累和集中, 阶级矛盾日趋明显。垄断资本家为了缓解矛盾并避免冲突, 将一部分剩余利润聚集起来, 成立以开展慈善为目的机构和组织。同时随着资本主义社会两级分化进一步明显, 而对日益严重的贫困现象, 诸多基督教教徒开始举办慈善组织。例如, 救世军 (Salvation Army)、乐施会 (Oxfam UK) 等。

综上所述, 民间组织的代名词还有类似于免税组织 (Tax Exemption Organization) 公民社会组织 (Civil Society Organization) 社区组织 (Community Organization) 等, 这与每一个国家或地区在不同领域社会发展过程而在特定的条件下形成名字有着密切的关系。在这个多元结构的社会体系中, 强调统一是不可能的, 可以讲在中国, 由于社会转型、经济发展和文化传统等诸多方面的不同, 民间组织的概念和特征与西方发达国家存在较大差别。因此研究民间组织概念和特征, 需要与中国的现实出发, 不宜寻求统一标准。

二、民间组织的经济和社会地位

1. 民间组织的经济地位。由于中国目前的民间组织种类繁多, 良莠不齐, 到目前为止, 还没有一个相对准确的统计。根据国家统计局公布的2003年中国群众社团、社会团体和宗教组织职工人数为18.1万。从专家分析来看, 这一数据显然低估了社团的就业规模与贡献。根据清华大学邓国胜博士的推测, 2002年, 中国社团的专职人员数为47.5万人; 兼职人员为70.9万人, 志愿者为140.3万人, 志愿者每月奉献的时间为79万小时。根据中国民促会和民政部民间组织服务中心合作研究《社会团体专职人员职业化问题研究》课题组专家预测, 2003年, 中国民间组织专兼职人员就业规模为300万人。

从国际上看, 根据约翰·霍普金斯大学非营利部门比较项目的调研结果表明, 在1995年, 以美国、德国、英国、法国、日本、瑞典、意大利等22个国家, 即使排除了宗教团体, 22个国家的非营利部门是一个1.1万亿美元的行业。它雇用了近1900万个的全职工作人员。这些国家的非营利部门的支出因而平均达到国内生产总值的4.6%, 非营利组织就业占有所有非农就业的近5%, 占有所有服务行业就业的10%, 占有所有公共部门就业的27%。(经济地位包括非营利组织的经济规模、就业规模, 为企业服务功能等)

2. 民间组织的治理地位。民间组织在全球治理中正在发挥着重要的、独特的其行为主体不可替代的作用。是因为民间组织力量来源既不同于国家, 也不同于商业部门。国家所信托的是法律、征税权、军队和警察等强制力量, 商业部门所依靠的是自己的经济力量、创新机会和企业家的智慧;

而民间组织所依靠的是由规范上、道义、知识、信仰、价值观和可靠的信息等而产生的意志推动力。是一种“软权力”。随着全球化浪潮的步步推动，从经济全球化、文化全球化逐步转向社团革命全球化。全球化治理过程中，除了国家作为行为主体之外，还出现了政府间国际组织、跨国公司、地方政府、非正式社团、公民运动以及由他们所组成的松散的联盟等多种行为体。随着全球性问题的增多，国家和政府组织在处理这些问题时所表现出来的能力上的缺陷，以及全球公民社会力量的壮大，从不同方面增加了民间组织作为一种非国家行为体，对世界政治的参与及影响。

3. 民间组织的国际地位。随着民间组织参与国际事务的能力逐步提高，民间组织已从传统的国际人道主义援助已涉及到国际事务的各个方面。尤其是在人权、环境、发展、和平倡导等诸多领域，许多民间组织已经显示出参与国际事务的协调和倡导的能力。因此民间组织在国际事务的舞台上活动于国家、国际组织和跨国公司力所不及的领域，他们从全球社会经济发展过程中，敏捷地发现各类热点课题，利用信息技术分享和传播信息积极倡导新的价值观和参与全球治理的规划，在各种层面上参与政策制定，参与政策和制度的实施并监督各利益相关者的实施情况。

4. 民间组织的社会地位。由于民间组织在其发展进程中，与社会各阶层的联系极度为密切，从公民的自我治理和自我价值追求，公民之间的社会互信、互助和关爱，公民社会之间人生理念和伦理价值的影响，到公民社会组织的规范形成、运作、参与社会事务和运筹社会资本能力都表现了较高的社会地位。众所周知，中国改革开放27年的变化是举世瞩目的，经济高速增长，堪称经济学上的一大奇迹。但我们不能过于乐观，由于中国象大海航行中的一艘巨轮，在转弯和前进方向过程中很难保持相对稳定，这也是令世人不可想象的。经济发展背后的社会问题愈凸现明显，那么民间组织作为社会组织的有机主体，应在国家与公民之间建立起一条缓冲社会矛盾、推进社会改革、寻求社会公正的宽松地带。当然要建立这一缓冲宽松地带的基本条件，还面临着如何处理政府与企业，政府与民间组织、民间组织与企业互相补充、互相支持和互相制约的平衡关系。

5. 民间组织的从属地位。在当今全球化的时代浪潮中，人们面临着生存、变革、创新和发展的新挑战。民间组织就其本身发展也面临着巨大的挑战。从世界范围内的民间组织由于法律地位、可控资源和政治倾向等原因，造成了民间组织在全球化治理中有着从属于某一政府、企业、国际组织和利益集团的趋向。在国际关系中仍处于一个边缘地位。从国际法的角度看，民间组织并不构成国际法的主体；从可控资源角度来讲，民间组织越来越多地依赖公共部门和私人部门的资助而积极寻求通过政府、国际组织、利益集团和企业来发挥作用；从政治倾向来看，民间组织在一定程度上，南北方的民间组织并没有处于一个完全平等的地位上。从中国民间组织的情况来分析，部分民间组织过于依赖于政府，也处于一个明显的从属地位阶段。

关于民间组织的地位问题是一个非常复杂而不易回答的难题。但我们不应该回避，还需要正确冷静地分析其优势和不足。针对如何在统筹经济和社会发展方面发挥作用，提出以下建议：

1. 民间组织尤其是行业协会应承担起政府改革后的部分职能。随着中国政府机构的进一步精简，一部分政府职能应逐步转向民间组织。对于政府来讲，为实现“小政府，大社会”这一宏伟目标需要有一个战略规划。从思想观念上，转变传统的不合时代要求的管理方式。尤其是政府如何“抓大放小”，即政府工作的重点是制定法律、法规、政策，把握宏观调控和依法监督执行现行的

政策和目标。政府可建立与民间组织定期对话、交流和互动机制，民间组织可为政府决策提供来自不同基层的不同声音和意见，为政府正确决策提供准确的基础资料。政府也可以借助民间组织这一平台来宣传政府的方针和政策，校验其可行性，发现问题，解决问题，达到民间组织和政府的双赢。而行业协会也需要逐步转型，从传统的“二政府”地位退出，真正形成一个实现政府目标和服务于企业的新型行业协会治理框架。

2. 民间组织应满足社会需求，帮助政府做一些政府力所不及的工作。例如，政府的扶贫计划只能照顾一般，逐步解决多数人的贫困问题。而面对一些特殊性的问题，边缘不及的贫困问题，不同群体的不同需要，很难做出特殊安排。民间组织所关注的往往是政府难以顾及或者是政府工作的薄弱之处。民间组织可在这方面大有作为。民间组织采取不同的制度创新方式解决难题，或收集最佳案例，向政府倡导和推荐切实可行的模型。

3. 协助政府逐步建立起民主监督和管理机制。民间组织由于代表着不同社会群体的利益，他们在日常工作中，能够深入基层，了解社会各阶层的不同需求，还组织不同的专家和专业人员，对如何满足基层的需求，寻求解决方案。因此，他们可以从社会的不同角度向各级政府提供咨询、建议和息。客观上讲，这些工作对政府的决策、管理和实施起到了民主监督的作用，为政府建立民主监督机制起到积极的推动作用。同时，对于政府决策透明化和科学化管理提供了发展机会，采用公共参与和听证会等不同方式而形成更为透明的决策机制，这将有利于为减少腐败，提高政府在百姓中的威信无疑将起到很重要的作用。

4. 民间组织将平衡经济社会发展中出现的各类社会矛盾。例如：东西部差距、贫富差距、工农差别、性别差别、弱势群体权益保证等。随着经济改革和社会改革的不断深入，企业改革又形成了新的失业人群，促使了原来失业压力又进一步增大。因此，积极倡导和推动民间组织的有序发展。一方面培养和发展民间组织，能够创造就业机会；另一方面，通过民间组织支持的各类社会活动和经济事业又能够间接地为社会创造新的就业机会。中国的弱势群体也是民间组织的工作重点，例如农村妇女，外来务工人员、城市下岗女工，失学儿童，流浪街头的儿童，残疾人群，少数民族地区的贫困人口，如何解决上述一系列问题，民间组织可以组织公民共同帮助弱势群体，增加他们的社会责任感，这样为我国的精神文明建设，倡导社会公德，树立良好的社会风气，尤其是人们都为了金钱奋争时，培养年轻的一代参与社会公益活动，进一步扩大志愿人员队伍，献出他们的爱心等将起到重要的作用。

5. 民间组织将有效地参与国际事务。尤其是扶贫、环保、经济、外交、人权、妇女等领域。民间组织参与国际合作，对于缓解国家之间的矛盾必将起到缓冲剂的作用，即民间外交；民间组织参与国际合作，只要引导得当，坚持国家利益第一的原则，他们的作用是明显的。当然，民间组织参与环境保护的国际合作，参与不同国家文化、体育方面的交流，留学生的互派等，都会起到积极的推动作用。我们不仅在发达国家之中，而且在发展中国家之中也需要提倡利用民间组织这一渠道参与国际合作。

6. 利用民间组织，为实现我国“走出去”战略服务。民间组织在国际事务中还应为我国企业、

公民在海外建立中国商会，尤其是投资、商业、贸易较为集中国家，利用民间组织这一国际惯例，为实现我国“走出去”战略服务。民间组织还可以利用政府援助资金，建立中国志愿人员海外援助项目。一方面为发展中国家提供需要的服务，帮助发展中国家缓解贫困，扩大民间外交的功能；另一方面也储备一批未来参与国际民间外交、国际经济合作的优秀人才打下基础。同时也为我国劳动力转向国际市场，以减轻国内就业的压力。

总之，民间组织是我国统筹经济和社会发展的一支不可忽视的力量，我们需要从战略高度认识其地位和作用。关键是政府、企业和行业组织如何交流和合作，形成共赢的局面；而每位公民应承担起责任，共同推动民间组织健康有序发展，为建立一个公平、公正和民主的小康社会而共同努力奋斗。

主要参考书目和文章：

- [1] 倪世雄等 《当代西方国际关系理论》上海 复旦大学出版社， 2004
- [2] 张贵洪 《国际组织与国际关系》杭州 浙江大学出版社 2004
- [3] 盛红生 贺兵 《当代国际关系中的“第三者”》——非政府组织问题研究北京时事出版社 2004
- [4] 王杰 张海滨 张志洲 《全球治理中的国际非政府组织》北京北京大学出版社 2004
- [5] 孙永福 尹宗华 黄浩明 《中外民间组织交流与合作》北京中国对外经济贸易出版社 2001
- [6] 王 名 《非营利组织管理概论》北京 中国人民大学出版社 2002
- [7] 黄浩明 《非营利组织战略管理》北京 中国人民大学出版社 2003
- [8] 保罗·C·纳特罗伯特·W·巴可夫《公共和第三部门组织的战略管理：领导手册》北京中国人民大学出版社 2002
- [9] 彼得·杜拉克《非营利机构的经营之道》台北 台北远流出版公司 1999
- [10] 黄浩明 《国际民间组织合作实务和管理》北京 对外经济贸易大学出版社， 2000
- [11] (美)莱斯特·M·萨拉蒙等 全球公民社会——非营利部门视野北京 社会科学文献出版社 2002

 上一篇 下一篇 