



非官非民、亦官亦民 --中国非营利组织的“官民二重性”分析

陆明远

(南开大学法政学院政治学系 天津 300070)

[摘要] “官民二重性”既是造成我国非营利组织现阶段特殊性的主要原因，又是对我国非营利组织属性最精确的概括，因此，本文从我国非营利组织“官民二重性”的发展历史及其与政府、民间的关系等三方面对其进行历史、客观、全面的分析，以求为了解我国非营利组织的核心问题，促进其发展提供必要的理论基础。

[关键词] 非营利组织； 官民二重性； 公共性

公民社会理论一直将非营利组织作为与政府部门、企业相对应的组织类型，三类组织之间是合作、平等、制衡的关系，基本上构成了整个社会。三类组织分别对应三部分相互独立的社会空间，即公共领域、市场、公民社会。与前两者不同的是，公民社会及非营利组织是为防止国家权力破坏个人权利而存在的，其以自愿性为基础，为实现公共利益为目的的公共性活动也正说明了这一点。但与西方非营利组织不同的是，我国非营利组织在很大程度上是改革开放的产物，我国非营利组织与西方相比，在组织结构、财政状况、人员构成、职能作用等方面都存在着很大的差异性，并构成了我国非营利组织独特的“官民二重性”??非官非民、亦官亦民。因此，对“官民二重性”进行历史、客观、全面的分析是对解决我国非营利组织核心问题的关键，也是促进其发展的理论基础。

一、“官民二重性”的历史分析

建国到改革开放以前，中国的非营利组织数量非常少，1965年还不到100个，这些全国性的社团被称作“人民团体”，享有政府编制，其领导及工作人员具有行政级别，经费由政府划拨。与之相应地，人民团体的产生及存在主要是为了以下四大职能的发挥：

(1) “人民群众参政议政的渠道”。“党十分重视人民群众团体在国家政治、社会生活中的作用，将其作为广大群众有组织、有纪律、有领导地参政议政的民主渠道，从而使人民群众团体能够代表广大群众参与国家的政治、社会生活，发挥在国家和社会事务管理中的民主参与、民主监督作用。”(2) “群众运动的重要组织者和领导者”。“党十分重视人民群众团体在革命的群众运动中的作用，总是把人民群众团体退到群众运动的第一线，直接担负其组织者和领导者的作用。”(3) “我国社会主义政权的重要社会支柱”。“党重视人民群众团体在国家政权的建设、稳定和发展中的作用”，把它作为国家政权“可靠的社会基础”、“支持力量”和“维护者”。(4) “革命和建设的重要力量。” [1][①]

因此，从职能上看，当时的人民团体是我党实施群众路线的主要方式之一。 [2][②]此时的中国非营利组织实质上是政府向社会的延伸，不具有现代意义上的公共性或者说其公共性完全是由于作为党和政府发挥政治职能的需要而产生的。

改革开放以来，尤其是社会主义市场经济的建立及政府职能的转变，中国社会的分化与重组使中国非营利组织获得了资源与社会、制度空间，其作为“公民社会组织” [3][③]的意义也逐渐开始体

现，开始发挥出广泛的经济、政治、社会职能。但由此还不能得出中国非营利组织已经发展成熟的结论。因为无论从组织内部还是到组织的生存环境来看，都还留有明显的行政化色彩，部分非营利组织只注意上级主管单位的指示，而忽视广大人民群众的要求。对此，很多学者将其归因于中国非营利组织的“官民二重性”：一方面，非营利组织作为“公民社会组织”，独立于政府，为大众服务；另一方面，非营利组织又与中国政府有着千丝万缕的联系。因此，笔者认为，应该对非营利组织的“官方性”与“民间性”加以分别研究，理清这一复杂关系的脉络。

二、中国非营利组织与政府的关系

根据非营利组织的创立与政府的关系，可以将其分为官办社团、民办社团、半官半民社团三类。无论与政府关系如何，作为社会的管理者，尤其在中国的改革过程中，政府是必然与几乎一切社会组织发生联系的，完全与政府无关的社会组织是不存在的，这一点非营利组织也不例外。

1、政府对非营利组织的管理，实行“双重管理体制”。西方国家对本国社团的管理一般实行注册制、登记制管理，社团只要符合政府规定的关于组织资产、会员数量、发展规模等一系列标准，就可以到相应的政府部门注册，经审查即获得合法地位，此后非营利组织的一系列活动由本组织自行负责，出现问题则视情况提交司法部门解决。西方国家中社团的成立指标一般包括组织资产、会员数量及构成、固定办公机构、明确的组织章程、具体的行为法人等。[\[4\]](#)[\[④\]](#)

与之相比，中国非营利组织的成立在标准上除了上述几项标准外，还包括必须找到一个政府部门作为本组织的“业务主管单位”，彼此之间是业务指导、负责的关系，被一些非营利组织领导者戏称为“找婆家”。在民政部于1998年10月25日颁布并实施的《社会团体登记管理条例》中明确规定了民政部门与业务主管部门对于非营利组织的双重领导：一方面，民政部负责社团的登记工作；另一方面，业务主管单位，即政府部门负责对社团日常活动的指导、监督。这种管理体制对非营利组织的发展构成了一些实际的困难：第一、资产标准过高，导致大量现存的非营利组织无法通过民政部注册，或者不惜以不法行为谋求通过资格审查；第二、双重管理主体，导致社团注册手续复杂，进展缓慢；第三、找“婆家”难。目前，正值机构改革时期，很多政府机关自顾不暇，不愿再去接管社团，使本部门行政开支增加；第四、双重领导，部门之间分工不够明确，致使社团难以有效地开展活动；第五、部分“业务主管单位”对社团领导过细，使社团几乎丧失自主权。

确切地说，双重管理体制中的“业务主管单位”才是问题的症结所在，这里对非营利组织与政府关系的讨论，也主要是集中在非营利组织与其“婆家”的复杂关系上。

2、经费来源上，我国非营利组织对政府拨款依赖性强，致使其收入结构不合理，社会融资能力有待增强。1998年度，社团最主要的收入来源是政府提供的财政拨款和补贴，该项来源几乎占了所有来源的一半。[\[5\]](#)[\[⑤\]](#)同时，中国非营利组织的营业性收入比例太低，仅占总收入的6%左右。而在发达国家，这一比例往往较高。以美国为例，1993年美国慈善性非营利组织的收入来源中，服务收入的比重占71.3%，政府捐赠仅占8.2%，私人捐赠占9.9%[\[6\]](#)[\[⑥\]](#)

造成中国非营利组织收入来源单一的原因是多方面的：第一、双重管理体制要求非营利组织在申请注册时，必须找到一个政府部门，双方结成“业务指导”关系。这样的规定导致了两种社团的生成途径：一是政府为转变政府职能、压缩行政开支、解决下岗分流人员的安置，投资建立一部分自我运营的组织，如公司、基金会、协会等，这也成为我国官办社团产生的直接原因。与之相应地，官办社团的日常运作、项目开支、人员薪酬福利都由政府提供；二是那些地方性群众自发组织和由于行业经营需要而产生的自下而上的社团组织，为了寻找一个合适的“婆家”，通过民政部门审批注册，必须在职能上尽量迎合政府部门的需要，这在一定程度上也加深了非营利组织与政府的一致性。

第二、非营利组织本身功能单一、服务水平有待提高。如前所述，“双重管理体制”在很大程度上限制了中国非营利组织功能多样化的发展，具体体现在发挥不同职能的非营利组织发展不平衡，

从事经济活动及学术交流类的非营利组织占总数的76%。^[7]^[⑦]同时由于经费来源单一，内部管理行政化色彩浓厚，久而久之，部分社团工作人员在工作中表现出官僚主义作风，这一问题在官办社团中尤为明显。

第三、社会捐赠等社团发展的社会支持有限。这是多方面原因造成的：首先，政府虽然对社团活动实行减免纳税的鼓励保护措施，但缺乏对社会捐赠个人、企业组织给予必要的税收扶持。其次，排除了上述有能力捐赠的主体，中国目前整体上人民生活水平不高，即便在一些中心城市，紧张的工作和相对有限的收入也决定了大多数人对于社会慈善事业还是处于“精神支持”的层面，其捐赠的力度也就非常有限了。

3、社团内部工作人员的构成及管理上，存在着明显的行政化人事管理。除了财政权以外，干部的人事任免权可以说是又一个决定非营利组织与政府关系的重要因素，甚至可以间接反映中国非营利组织的治理结构和自治程度。目前，有近三分之二的非营利组织的干部或者直接来源于业务主管部门的派遣和任命，或者由组织负责人提名并得到业务主管部门的批准。这样做的结果是非营利组织丧失了对本组织人事的任免权，这也在一定程度上导致了我国社团的效率低下等问题。^[8]^[⑧]

根据上面的分析，不难发现中国非营利组织目前仍存在着一些问题，这也直接影响着其今后的发展。经济来源单一，缺乏人事任免权的中国非营利组织必须首先要处理好与政府及其业务主管单位的关系，只有这样，才能为本组织的生存与发展谋求更为有利的支持，这也是中国非营利组织“官方性”最为直接的体现。但必须承认它并不是具有国家强制力的行政组织，它的很多活动都必须是在建立在会员及公众自愿基础上的，因此，非营利组织在处理与政府关系的同时，还必须重视来自社会的意愿，即注重其“民间性”的发挥。

三、中国非营利组织的“民间性”分析

如果说中国非营利组织在建国初期是以政治化、行政化的形式出现的，那么，中国非营利组织的“民间性”直到改革开放后才开始彰显出来的。

1、从我国非营利组织的形成过程来看，有原来的由政府以行政命令设立向现在由政府、企业、社区、个人多元共建模式发展。改革开放以前的非营利组织，大多是政府行政命令的产物，虽然功能上还能与当时需要适应，但其内部管理以行政命令为主，内部运行及人事管理体制上具有明显的行政化色彩，与当时的国家政府机关非常相似，如八大人民团体。这种内部运行体制对外加重了政府的行政开支，对内阻碍了人才的流动与发展，同时，容易导致非营利组织走向“官僚化”，忽视民众的具体需要，管理上僵化、保守，缺乏灵活性。

改革开放使中国非营利组织的发展得到了空间与资源。从政府到企业，再到个人，都提出了建立新的社会组织以承担大量原先由政府把持的社会职能、经济职能，因此，可以说，这些都与非营利组织的发展有着直接的关系，它们构成了中国非营利组织发展的动力模式，这种动力的多元化也直接改变了我国社团只能由政府派生的单一模式，尤其在1998年10月25日《条例》颁布后，中国非营利组织的多元形成模式得到了法律的支持。尽管目前民间组织的规模、影响范围还比较有限，特别使一些具有跨区域乃至全国影响的非营利组织还大多是官办社团，但近来，中国民办非营利组织加强合作的趋势正在兴起，民间组织的网络正在形成，这将在很大程度上解决中小社团发展的地域限制、规模效应差的困境。而且，中小社团的出路在于民间，在于职能的细化、灵活，这部分具体内容在下面还要涉及，在此不在赘述。

2、从中国非营利组织的资金来源看，投资主体开始走向多元化。首先，包括党政机关在内的社会各界，包括企事业单位、社团、各民主党派及其他社会组织及公民个人都可以依照法定程序投资创办社团，其投资形式可以包括个人独立出资、单位或几个单位联合出资、单位和个人混合出资等。

其次，资金渠道多元化。除了国有资产以外的其他财产形式，如主要创办人员的个人财产、集体所有的财产、社会各组织和公民个人的无偿捐赠和资助，包括国际性的援助等多种渠道。投资主体、形式、资金来源渠道的多元化意味着中国非营利组织的独立性正在加强，其从社会汲取支持的能力开始初步的建立。尽管从资金构成比例上，政府投入还占绝对优势，非营利组织对政府的依赖程度还没有根本性的转变，但从发展的角度来看，随着社会转型的深入，非营利组织的社会土壤会逐渐丰富起来，人力上、资金上为非营利组织提供更为有力的支持。

因此，非营利组织的公共关系以与政府为主并不一定意味着其将忽视来自社会的意愿。首先，政府也在进行着行政体制改革，实现自身行政能力的提高，更加注意民情、民意的了解；其次，大量民办的非营利组织正在发展起来，相对于官办社团，其注重的的问题更加微观、具体，可以说，其天然就有着接近民众的组织优势。因此，无论是官办社团还是民办社团，都有着其作为“公民社会组织”的职能，即代表并维护公共利益。

四、中国非营利组织的公共性分析

组织理论认为：“组织目标使组织分析的核心。”无论是公民社会理论还是非营利组织研究的兴起，其讨论和研究的中心都应该集中在非营利组织的实际职能和目标模式的分析上。由“官方的、政治性的人民团体”到现在的“‘官民二重性’的非营利组织”，是其本质上的飞跃。仅仅依靠政府还是民间投入的比例来决定非营利组织的公共性与否是不科学的：如果认为政府投入会令非营利组织的公共性丧失，就意味着政府是缺乏公共性的，这显然是不合理的。一直以来理论界都认为非营利组织应该完全地脱离政府控制，走一条完全社会化的道路，但这种发展模式目前来看，在世界各国的实践中还只能是一种理想。即便是在公民社会程度较高的西欧及美国，其非营利组织的总体资金构成中，政府等公共部门对于非营利组织的投入约占40%，[\[9\]](#)[\[⑨\]](#)仍然是不可或缺的部分，处理与政府之间的关系仍然是大多数非营利组织领导人的主要工作内容之一。同时，以民间投入为主也不能完全保证非营利组织的公共性能够顺利实现，美国的非营利组织是资金构成中政府投入相对较小的，约占10%，但其出现了非营利组织领导人借用职务之便，挪用善款，事发造成巨大损失的案件，如1995年美国联合道路（The United Way of America）前任主席诈取组织公款案，[\[10\]](#)[\[⑩\]](#)这说明恰恰是由于失去了政府及民众的有效监督，才造成了非营利组织公共性实现的障碍。因此，对于非营利组织公共性的判断应该取决于其实际发挥的作用，其公共性职能是否得以发挥。中国非营利组织的官方性及民间性并不是一个单纯的彼此抑制、敌对的关系，事实证明，不少中国非营利组织的成功正是得益于其很好地利用了与政府、与社会的关系。

我国社会转型目前正处在一个关键时期，作为转型产物的中国非营利组织代表着来自民间的力量，对政治领域、经济领域的变革具有巨大的推动作用。因此，“官民二重性”长期共存于组织之中，既是中国非营利组织最大的特点，也是其最大的优势，是任何一个中国非营利组织发展都必须去面对的问题，能否处理好两种属性的关系，对于其今后的发展具有非常深远的意义。中国非营利组织的发展要协调“官”与“民”的关系，决不是“二选一式”的发展。对于这一关系的把握，要结合社会转型的发展程度，特别是政府与社会之间的变化来确定。现阶段，中国政府的职能仍在调整中，与非营利组织在职能上容易产生重叠，但非营利组织的职能框架已经基本呈现出来，这些职能的非营利组织的社会空间也将随之不断调整扩大，这需要非营利组织自身不断地提高自身服务水平，满足本组织对象的要求。这意味着非营利组织是在政府已经发挥过和仍在继续发挥作用的社会空间中成长的，这种仍带有一定“政府情怀”的社会环境构成了中国非营利组织发展环境的最大特点。这种对政府的信任，对于非营利组织发展具有双重意义：一方面，民众、企业特别是国有企业对于中国的党和政府的信任乃至信赖容易造成其对非营利组织具有巨大的期望，这对于仍处于发展初期的非营利组织而言，无疑是一个巨大的挑战；另一方面，社会对政府的支持与信任可以在非营利组织接替政府发挥职能的过程中，转向对非营利组织的支持，这对于相当多的官办非营利组织而

言，也是一个难得的先天优势。

因此，如何把这一优势充分利用起来，才是中国非营利组织急需解决的问题。科学的说，“官民二重性”是我国非营利组织的特殊性的集中体现，“官方性”于“民间性”比例不合理才是其发展的障碍。但克服这一障碍的方法不是盲目地呼吁减少官方投入，脱离政府控制，而是尽可能地结合政府的资源优势来发展自己，实现职能上由政府向非营利组织的顺利过渡。在这种前提下，政府投入适当地减少才是正常而有积极意义的。如果现在没有了政府的投入和扶持，中国的非营利组织很可能还要经过一个相当漫长的时期才能发展壮大起来。

非营利组织的公共产品带有一种“俱乐部产品”的性质，是对特定领域、特定阶层的服务，更加具体，更加灵活，这也是政府所难以做到的。因此，笔者认为，非营利组织的服务不应该求全、求多，而应该求精、求细，从微观上做好本组织成员的服务工作：首先，这是对政府工作的一种补充，由于政府的某项具体政策很难做到同时满足全部民众的要求，一项政策的实施往往需要相应的政策补偿作为补充，必然继续加重政府的行政成本，这时，大量代表社会不同群体利益的非营利组织所提供的公共产品则发挥了弥补政府决策公共性的不足，减轻政府负担的作用，保证了政府的总体政策规划顺利进行；其次，非营利组织为本组织成员提供了优质高效的服务，同时也对政府行为具有一定的参考比较价值。前面提到的非营利组织在发展初期的意见综合、意见表达功能进一步发展成为民众利益代表，政府合作伙伴的角色，帮助政府更好实现发展，非营利组织作为公民社会组织的作用才能真正得到发挥。

当然，实现这一角色的转变，政府、非营利组织、民众都有大量的工作要做，不是任何一方可以独立完成的。对于中国大量的新兴非营利组织而言，社会化的发展模式应该是其必须努力实现的目标，是其未来发展的希望，因此，如果说官方性在一定程度上代表着中国非营利组织的过去，那么，可以说“民间性”、“公共性”则昭示着中国非营利组织广阔的未来！

作者简介：陆明远（1979—），男（汉），天津，天津南开大学法政学院硕士研究生，主要研究方向为公共组织与公共管理，e-mail:mingyuanlu2002@yahoo.com.cn。

[1][①] 袁纯清主编. 人民群众团体论[M]. 天津：教育科学出版社，1992，15—16.

[2][②] 康晓光. 权力的转移[M]. 杭州：浙江人民出版社，1999，109.

[3][③] 何增科. 公民社会与第三部门[A]. 北京：社会科学文献出版社，2000，15.

[4][④] 吴忠泽. 发达国家非营利组织管理制度[M]. 北京：经济出版社，2002，56.

[5][⑤] 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京：社会科学文献出版社，2001，57.

[6][⑥] 同上.

[7][⑦] 王名. 中国社团改革??从政府选择到社会选择[M]. 北京：社会科学文献出版社，2001，114.

[8][⑧] 邓国胜. 非营利组织评估[M]. 北京：社会科学文献出版社，2001，62—63.

[9][⑨] [美] 莱斯特·M·萨拉蒙. 全球公民社会—非营利部门视界[M]. 贾西津、魏玉等译. 北京：社会科学文献出版社，2002，28.

[10][⑩] [美] 里贾纳·E·赫兹琳杰等. 非营利组织管理[A]. 北京新华信商业风险管理有限责任公司译. 北京：中国人民大学出版社、哈佛商学院出版社2000，5.

◀ 上一篇 下一篇 ▶

