



## 学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

### 我国民间福利组织的问题与对策

<http://www.fristlight.cn> 2005-07-06

[作者] 全国哲学社会科学规划办公室

[单位] 全国哲学社会科学规划办公室

[摘要] 山东大学社会学系李芹教授主持的国家社会科学基金项目《我国民间组织的内在结构与运行机制研究》，于2001年立项，2003年6月结项，最终成果是研究报告《我国民间组织的内在结构与运行机制研究——以三个民间福利组织为例》。课题组成员有：高鉴国、赵卫华、肖巧朵、孙艳艳、崔岩、王炜。该成果以山东济南市天桥区夕阳红老年公寓、济南市历城区洪家楼智光启智中心、济宁市老年人保健医院老年公寓三个民间福利组织为切入点，通过考察、文献查阅、访谈、开小型座谈会、填写问卷等方法对民间福利组织的状况与问题进行了深入研究，力求探视其背后更为深刻的社会底蕴和学术底蕴，对政府培育民间福利组织的对策作出一些建议。

[关键词] 民间;福利组织;政治体制;政府职能

山东大学社会学系李芹教授主持的国家社会科学基金项目《我国民间组织的内在结构与运行机制研究》，于2001年立项，2003年6月结项，最终成果是研究报告《我国民间组织的内在结构与运行机制研究——以三个民间福利组织为例》。课题组成员有：高鉴国、赵卫华、肖巧朵、孙艳艳、崔岩、王炜。现将该项目成果的主要内容和基本观点摘编如下：目前，中国的社会管理体制正在发生深刻的变化，政府组织正在建立小政府、大社会的管理框架，社会管理正在从单位管理模式向社会管理模式转变。适应这种转变而发生的，是一大批连接政府和个人的民间组织的产生和成长。在中国正式的法规中，一般把民间组织界定为社会团体和民办非企业单位两类。社会团体是由公民自愿组成的，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利组织，主要包括行业协会、联合会、商会、基金会、促进会、学会、研究会、联谊会等。民办非企业单位则是由企业、事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利社会服务活动的社会组织，主要包括民办学校、民办医院、民办福利院（敬老院、老年公寓）、民办社区服务中心（站）、民办职业培训中心、民办文化馆、民办体育机构等。截止到2000年底，全国性社会团体达到13万个。据民间组织管理局最新统计，全国民办非企业单位的登记数字2001年年底为8万余家，2002年5月底为9.6万余家。新兴的民间组织成为中国继机关、企业、事业单位之外第四大类社会组织，在政治、经济、文化、教育、科技、社会服务等各个领域发挥着越来越重要的作用。该成果以山东济南市天桥区夕阳红老年公寓、济南市历城区洪家楼智光启智中心、济宁市老年人保健医院老年公寓三个民间福利组织为切入点，通过考察、文献查阅、访谈、开小型座谈会、填写问卷等方法对民间福利组织的状况与问题进行了深入研究，力求探视其背后更为深刻的社会底蕴和学术底蕴，对政府培育民间福利组织的对策作出一些建议。

一、目前我国民间福利组织的运行状况该课题通过对三个民间福利组织在转型时期发展的社会历史背景和发展进程的梳理，考察了民间福利组织的动力机制、管理机制、监督机制以及激励机制。研究表明，大量的民间福利组织是在没有任何官方介入的情况下发展起来的，他们的产生和发展有其偶然性、特殊性。但从大社会背景看，又有其产生和发展的必然性和必要性。在宏观层面上，社会结构的巨大转型是民间组织产生的最主要的原因。随着国家对资源和社会空间垄断的弱化，以及体制改革所释放出来的“自由流动资源”的增多和所提供的“自由活动空间”的增大，社会正在成为一个与国家相并列的、相对独立的提供资源和机会的源泉。城乡经济体制改革为民间组织产生和发展提供了必要条件和良好的环境；政治体制改革和政府职能转变，给民间组织发展让渡出较大空间。在微观层面上，民间福利组织是多种因素共同推动下的必然产物，社会需求的拉动、政府的扶持与优惠政策的推动、民间投资的冲动、多元动机（慈善心理、获得社会承认的愿望、经济利益）的驱动等社会条件是该类组织兴起与发展的主要动力机制。政府对民间福利组织的监督管理与支持，社会环境的参与、监督与鼓励以及民间福利组织自身的制度化建设与素质程度构成了现行民间福利组织运行发展的机制与条件。调查发现，转型时期我国民间福利组织的基本特征有：（1）自治性。民间组织从创办到运行，没花国家一分钱，全是依靠自身力量以及社会力量起家。在内部管理上，完全根据自身需要，安排各项活动，拥有独立的财务权、人事聘任权、活动决策权，真正作到了自主决定内部事务，而负责登记的政府部门和主管部门只提供有限的指导。（2）家庭式管理。现阶段中国个体经济组织的一个显著特点是实行家庭式管理，而民间福利机构也不例外。中国现阶段民间福利机构的“私人性”和较小组织规模，决定了其家庭化管理模式。普通员工

通常没有机会直接参与管理，对于财务、人事、日常工作的一人专管方式习以为常。(3)“能人”效应。研究发现，在民间福利组织中，管理者就是创办人，他们均具有较出色的组织能力和丰富的知识经验，得到下属员工的信服。他们通常是集传统权威、感召权威与理性权威于一体的民间“精英人物”。他们的价值观、管理能力与民间福利机构的生存发展密切相关，甚至起着非常关键的作用。

二、目前我国民间组织福利面临的主要问题通过调查，现行民间福利组织面临管理薄弱、资金匮乏、专业人员欠缺、社会监督跟不上等诸多问题，但最主要的问题有二：

1.民间福利组织没有解决好非营利性问题。确定民间组织的非营利属性，是建立民间组织良好运行机制的首要问题。中国民间组织及其活动远未达到成熟程度，非营利的理念以及与非营利活动有关的规则并未被社会广泛接受。有的民间组织对营利的兴趣完全压倒了提供公益服务和福利服务的兴趣，有的借用国家对非营利组织的优惠政策，为自己或本机构“渔利”，其营利性活动缺乏有效的制约。也有的民间组织对于社会服务活动区分为营利性和非营利性存在偏差，认为一个社会组织从事某一项收费的服务活动，就属于营利性的，而不收费，无法保证组织的存在与持续发展。这些问题与看法直接影响到民间组织的健康成长。我们认为，区别非营利性组织与营利性组织的关键：一看其宗旨和目的。二要从财务管理和财产分配体制上来区分。民间非营利组织可以从事营利性活动，但营利却不能为自己获得此利——“不以营利为目的”；民间非营利组织提供的服务可以不免费，但必须将此利用于本身事业的再发展，继续投入到以后的互惠交换中去——“非营利分配性”。民间组织特别是其中的民间福利组织作为致力于社会公益服务和福利服务等公共目标的组织，与企业组织有着不同的组织目标，它不以获取利润为取向，但又同企业一样，必须进行成本核算，追求在既定条件下的产出最大化。因此民间福利组织完全可以借鉴企业组织的运作技巧，广泛进行市场需求调查，开展各种公关活动，像企业那样尽可能有效地运用资源，不断提高组织知名度，寻求最优的管理方式等，由此获得经济效益和社会效益。

2.政府与民间组织关系的处理问题。在政府与民间组织的关系上，目前突出的问题一是政府与民间组织的关系还没有摆正，具体表现为三位：“越位”，即政府管了不少本该由民间组织负责的事情；“缺位”，即政府本该具有的职能却由于某种原因而弃之不顾；“错位”，即本该是政府负责的事，却让民间组织去管，造成主体错位。二是政府在培育和管理民间组织方面还没有找到有效的办法，缺乏积极的培育意识和措施，有效的监督管理机制还没形成。三是在民间组织问题上政府更重视行业性组织发展，但对社会福利、社会公益等类型的民间福利组织没有给予应有而足够的重视，扶持政策难以落实到位，不能将民间组织与国家办的同类机构一视同仁。民间组织作为非政府组织是独立于政府之外的一类组织，在资金来源上，不依赖或不主要依赖政府，而是运用或主要运用民间的资金创办；在隶属关系上，民间组织与政府不存在领导与被领导的隶属关系，它有自己的自主性和独立性。民间组织虽然不是政府部门或不属于政府，但同样能做政府所应该做，却又一时做不了或做不好的公益事业。在这一点上，民间组织实际上与政府是功能相仿的伙伴关系。

三、民间组织的功能优势及其发展对策在我国社会的转型时期，民间组织具有明显的功能优势：

(1) 弥补市场失灵与政府失灵的功能优势。作为不同于企业和政府的第三部门，民间福利组织生长的基点在于能给社会中那些需要特殊服务、企业认为无利可赚、政府又无力或低效解决的领域提供有效的弥补。

(2) 组织运作的优势。民间福利组织能够深入社会基层，贴近弱势群体；“责、权、利”关系明确；组织成员在很大程度上依靠共同的价值观和认同感结合在一起的，具有情感型组织的特征。

(3) “企业化的市场品格”。民办福利组织适应了市场经济发展的要求，以全新的发展机制和管理机制来运转，完全根据社会需求确定服务对象；精确计算成本与收益的关系，将市场竞争规则、效率准则及按劳分配的原则引入到日常的管理中，可以做到成本低，质量高，效率高。鉴于中国民间组织的发展一直与政府的积极推进分不开，建议政府在培育民间组织的对策方面应作合理的选择。

(1) 树立政府与民间组织间平等合作关系的观念。政府与民间组织在共同治理社会过程中应是一种平等的合作互补关系，政府要真正让民间组织发挥应有的作用，必须端正态度与认识，把民间组织置于与自己同等地位的组织看待，不断研究民间组织的地位与作用，转变民间组织是政府的下属部门或隶属单位等传统观念，将培育发展民间组织放到推动社会进步、满足社会需求、监督政府权力、促进经济发展等高度去认识。完善民间组织的法律法规体系，减少直接行政干预，把对民间组织的管理建立在共同认可的法治规范基础上，明确政府与民间组织的权限、职责、关系，实现政府对民间组织的依法管理，学会根据社会政策支持和推广民间组织的各项创新活动。

(2) 合理选择培育民间组织的有效方式。政府有关部门需要对民间组织加强规范管理，更要为其生存发展创造良好的扶植环境，把培育发展的责任提到日程上来：建立统一、规范、透明以及激励性的政策体系；建立民办福利机构管理和服务人员的培训制度，实行持证上岗；建立评比和各机构相互交流经验制度；遵循分类对待的原则，加大资金扶持；吸取发达国家经验，采取政府委托经营、政府购买服务、政府补贴服务等措施；同时注重队伍培育，努力建设好一支高素质、专业化的民间组织管理队伍。

(3) 强化民间组织的自律和社会监督机制。政府要在加强民间组织管理法律法规的前提下，帮助民间组织建立以章程为主的内部管理制度，促使其形成自我管理、自我发展、自我约束的良性机制。

---

[我要入编](#) | [本站介绍](#) | [网站地图](#) | [京ICP证030426号](#) | [公司介绍](#) | [联系方式](#) | [我要投稿](#)

北京雷速科技有限公司 Copyright © 2003-2008 Email: [leisun@firstlight.cn](mailto:leisun@firstlight.cn)

