



学科导航4.0暨统一检索解决方案研讨会

关于促进民间组织健康发展的政策思考

<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] 厦门行政学院行政管理教研部尤京文教授主持的国家社会科学基金项目《社会转型期非政府组织的培育和发展》，于2001年立项，2003年7月结项。课题组成员有：陶凯、曲志深、李霖、于凤荣、刘志成。该项成果从方法论与决策共识、政策诉求角度，提出了促进我国民间组织健康发展的对策。

[关键词] 民间组织;政策;民政部门;社会团体

厦门行政学院行政管理教研部尤京文教授主持的国家社会科学基金项目《社会转型期非政府组织的培育和发展》，于2001年立项，2003年7月结项。课题组成员有：陶凯、曲志深、李霖、于凤荣、刘志成。该项成果从方法论与决策共识、政策诉求角度，提出了促进我国民间组织健康发展的对策。一、我国民间组织的现状与问题从非严格的意义上来说，我国民间组织与国际上一般所称的非政府组织有类似之处。依照民政部门的管理规定，我国民间组织可以分为两大类，一类是社会团体，另一类是民办非企业单位。十一届三中全会以来的二十多年间，我国社会团体增加了33倍，可谓“爆发式增长”。全国性社团从不到100个增加到1800多个，地方性社团从6000个左右增加到20万个左右（1989年后我国政府对各种民间组织进行了重新登记和清理，其数量减少到18万多个），民办非企业单位达到70多万个，县以下的各类民间组织至今没有正式的统计数字，但保守的估计至少在300万个以上（引自2002年8月26日《学习时报》）。从总体上看，我国社会团体存在的主要问题，一是依赖，二是弱质，三是失序。所谓依赖，指的是党政机关发起创办的社团在观念、组织、职能、活动方式、管理体制等方面，都过分依赖于政府，实质上是作为政府的附属机构在发挥作用。这种状态不仅束缚了这些社会团体自身的手脚，起不到应起的作用，也加重了政府的负担。所谓弱质，指的是民间发起创办的社团的内部管理情况欠佳，在组织结构、管理体制、决策程序、财务制度、激励机制、内部监督机制和外部监督环境等方面均不健全，而且人员老化、经费短缺、财务混乱、缺乏自律几乎是普遍现象。所谓失序，指的是有的社团还从事非法活动和严重影响社会稳定大局的活动。从总体上看，我国民办非企业单位存在的最主要问题是经济基础薄弱，表现在举办者的“资产收益权”缺乏法律认定、资金紧张、融资困难等。二、政策取向我国在经济领域里的改革，是围绕着利益驱动的市场机制建设进行的，基本上遵循效率优先、兼顾公平的原则。市场取向的改革大大促进了生产力的发展，但与此同时也造成了很多迫切需要解决的社会问题。社会领域里改革的主要内容，是建立起社会机制以及与之相适应的各类非政府组织，以解决这些社会问题。社会的自主管理能力将不断扩大，而国家和政府的管理职能将逐步缩小，政府与社会的关系将进一步调整。在我国培育和发展非政府组织，从理念角度看，遇到一个两难推理：正题认为，应改变中国的社会国家化传统，建立一个区别于和外在于国家的自主而多元化（个人生活方式多样化、社团组织多样性、思想多元化）的公民社会，推动社会团体充分自治。反题认为，公民社会理论的基石是个人主义假设，对于缺乏西方式民主训练的中国国民来说，对于缺乏西方式法治环境的中国国情来说，对于以集体主义原则为基石的中国社会组织结构来说，何日搞以上那一套，何日天下便会乱！因此，推动民间组织围绕公共管理职能拾遗补缺，承担社会公益活动，充当第二管理系统（培育行业协会、商会、基金会等社会团体参与公共管理）和第二事业系统（培育民办学校、医院、福利院、社区服务中心等民办非企业单位提供社区服务）是合乎逻辑的结论。中国的情况实在是太复杂了。无论是正题，还是反题，都不应单一地作为政府制定政策的理论依据。既不能脱离“政治底线”和“体制效率”抽象地谈论和寻求“政治发展”和“社会自治”，也不能重走“全能政府”的老路，人为造成民间组织过分依赖于政府而无所作为的行政化倾向。我们制定政策的理论依据应是正题与反题的综合，应在正题与反题之间保持必要的张力。打个比方：有两根橡皮筋（分别象征正题和反题）反向拉住一个球（象征社会）。其中一根橡皮筋要把球拉向西边（象征自主多元化方向），另一根橡皮筋要把球拉回东边（象征社会国家化方向）。无论哪根橡皮筋折断，球无论滚向哪一边，都是我们不愿看到的局面。我们的着眼点，是保持二者之间的平衡。当然，这样做的难度是很大的。在社会转型期，我国政府事实上面临着两种交叉的政策诉求，一种是要求稳定的政策诉求，一种是要求社会变革的政策诉求。基于以上分析，在培育和发展非政府组织问题上，从理论的高度

来说，应注意正确处理改革发展稳定的关系，发挥“政府主导下的互补性错位机制”在社会行政体制中的功能。“错位机制”在英文中可以用differentiation来表述。它的意思是“差异”或“不相雷同”。当差异或不相雷同的事物呈互动状态，互补有无，构成一个完整的社会体制时，这种差异就可以称之为“互补性差异”，用来描述相应的社会管理机制就可以称之为“互补性错位机制”，即一种我中有你、你中有我、各为一体又可能互补替代的格局。如果我们对民间组织问题处理不当，就有可能在政府与民间组织之间形成一种“冲突性错位格局”（如上世纪70年代波兰团结工会与政府之间的关系），那么事情将会变得很糟糕。该项成果提出了以下三大政策取向：1. 在价值理性和工具理性面前，应侧重工具理性。遵循价值理性，涉及到国家与公民社会之间的定位问题，关乎我国法权体系上层建筑改革，容易陷入极大的歧义和无休止的争论；遵循工具理性，就是从我国现有民间组织的组织目标、活动范围、人员构成、经费来源及合法性等五个角度探讨献策，有什么问题就研究什么问题，有什么问题就解决什么问题，比较现实可行。2. 在“政治发展”和“政治底线”面前，应从“政治底线”出发。发展是硬道理，社会保障和充分就业是硬道理中最硬的道理。设置覆盖城乡全体居民的社会保障安全线、建立有可能提供7.3亿个工作岗位的保障充分就业的市场机制和社会机制，是我们党执政兴国不可移易的两条最基本的政治底线。从这两个向度出发积极培育和发展社会团体和民办非企业单位是题中应有之义；对利益集团之类的社会团体则“顺其自然，监督管理”。3. 处理好发展与稳定的关系。鼓励非政府组织的发展，肯定是一项长期的政策取向。但是，像美国那样非政府组织很发达的国家，尚不时听到非政府组织的丑闻，遑论我国刚刚起步的、尚不规范的非政府组织，因此，加强管理与监督是一项紧迫的任务。另外，国外的一些非政府组织演变成对抗性的“压力集团”、反政府组织，这是应该引起我们高度警惕的。三、政策建议1. 体制变迁。适应入世后管理体制转变的要求，将行业协会等政府发起创办的社团改造为真正按民间组织方式运作的管理系统，令同行业企业认同行业协会的行业管理职能，保证其应有的行业系统管理资源和物质条件。2. 加强社团的宏观管理。社会机制是市场体制下社会经济稳定发展的平衡器。政府要从社会发展与平衡的角度对社团的建立、发展和活动等方面进行调控和协调（避免采用计划体制时期的那种指挥、控制等生硬的管理方式），使其有利于社会的经济发展和改革开放的大局，有利于社会的稳定。3. 扶持民办非企业单位有序发展。民办非企业单位既是举办公益事业、提供社区服务的重要力量，又是提供就业岗位的重要渠道。根据实际需要，适当发展一些与当地经济建设和人民群众生活密切相关的民办非企业单位，争取在一定的时期内，形成一个类型齐全、结构合理、布局适中的民办非企业单位体系。4. 扶持民办非企业单位可持续发展。在合理有效的制度安排中，“营利”与“公益”并不一定对立，相反，在某种程度上可以并行不悖并驾齐驱。它们的实现要落脚于现实生存的土壤，扎根于可操作的制度平台。2002年12月28日，在九届全国人大常委会第31次会议上，因能否得到“合理回报”引起较大争议而在前一次会议上未付表决的民办教育促进法以近乎全票获得通过。该法从6个方面鼓励和支持民办教育发展：各级政府可设专项资金，用以资助民办学校的发展，奖励和表彰有突出贡献的集体和个人；各级政府可以采取资助，出租、转让闲置的国有资产等措施来扶持民办学校；国家鼓励金融机构运用金融、信贷手段支持民办教育事业；民办学校享受同公办学校同等的国家统一规定的税收优惠政策；对政府委托承担义务教育任务的民办中小学，国家应当按照委托协议拨付相应的教育经费；新建、扩建民办学校，政府应当按公益事业用地的有关规定予以优惠。该法赋予民办学校高度的办学自主权，给予学校在内部管理体制的确定、机构设置、学校法定代表人确定、资金的管理和使用、校长和教职工的选聘、工资待遇、教学课程的设置、教学内容和方法的确定、资产管理与使用、证书的发放、收费标准的制定等方面的办学自主权。该法对“营利”高挂红灯，对“合理回报”欲言又止，对举办者的“资产收益权”举棋不定。民办非企业单位虽然具有民间性和非营利性的特点，但政府制定管理政策是否可以考虑给予它一定的营利空间？除了税收优惠政策以外，还要研究民办非企业单位的财务制度、人事交流、工资福利、医疗保险和养老保险等各项制度，在政策上给予有力的扶持，帮助民办非企业单位解决在发展中遇到的问题 and 困难，增强其活力。5. 进一步完善法制环境。我国绝大部门民间组织虽然按行业归口由各有关政府部门进行登记，但是并没有法人效力。迄今为止，除了基金会、协会等一类社团组织外，所有的非营利组织均缺乏法律地位和法律保护。中国当前的民间组织的合法性资源主要不是来自于法律，而是来自于政治、行政和社会文化传统。国家颁布的社团管理条例实际上对社团提出了综合的合法性要求：政治上达标，行政上挂靠，符合法律程序，得到社会支持。一个筹建中的社团或者一个已经存在于民间的社团，在具有一定的社会基础之后，要经过政治合法性的检验才能获得行政合法性，最后履行必要的法律程序，成为社团法人。前三种合法性既是法律合法性的前提，也分别是国家和社会发挥各自的影响的渠道。今后应进一步以法律合法性作为整合的核心，作为社团组织的主要合法性资源，提升民间组织的活动能力。6. 加强和完善双重管理体制。稳定是压倒一切的大局。业务主管单位要创造性地做好民间组织工作，积极协助登记管理部门及其他有关部门严肃查处民间组织的违法性，以保持长期和谐稳定的社会环境。7. 抓好社区基层党建工作。必须发扬“支部建在连上”这一政治传统，通过加强党对城乡社区组织的领导，提高社会自治能力。

[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

