

# 总 论



# 推进中国民间组织健康有序发展（16条建议）

中国（海南）改革发展研究院

在我国全面建设和谐社会的大背景下，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。2005年9月24~25日，我院在海口主办了“民间组织发展与建设和谐社会”国际论坛，就“民间组织发展的国际经验”“社会需求变化与民间组织发育”“社会治理模式演进与民间组织发育”“民间组织发展的政策需求和体制环境”“民间组织发展与政府转型”等重大议题展开了深入的研讨。参考此次论坛中外专家的意见，提出本建议报告。

## 一、当前，我国正处在经济社会转型的关键时期， 积极稳妥地发展民间组织既有现实性，又有迫切性

胡锦涛总书记在十六届四中全会上明确指出，“要发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力”。伴随我国改革开放进程，各类民间组织不断发展，并初步显现出在促进经济发展、建设和谐社会中的独特作用。

1. 我国正处于从一元社会向多元社会过渡的关键时期，利益关系和社会矛盾凸显，积极稳妥地发展民间组织，对有效地化解社会矛盾、实现社会稳定具有不可替代的作用。我国人均GDP从1000美元向3000美元过渡的时期，既是一个经济持续增长的黄金期，也是一个社会矛盾的凸显期。要有效地化解日益突出的社会矛盾，需要发挥民间组织的积极作用，建立社会化的公共治理，形成政府和民间社会构建和谐社会的合力。

(1) 我国当前的社会矛盾集中地表现为利益关系的调整和失衡，单靠行政力量不可能全面解决日益复杂的利益矛盾。政府要站在社会公平和公正的立场，承认利益分化、尊重不同的具体利益，积极稳妥地发展民间组织，使其成为利益表达、利益协调和利益均衡的重要渠道。在此基础上才能形成社会信任、社会谅解和社会合作，避免社会冲突。

(2) 我国当前的社会矛盾比较突出地表现为公共需求快速增长和公共服务供给的严重不足。在社会资源扩散的情况下，必须依靠政府和民间组织两种力量才能有效地提高公共服务供给的数量和质量。

(3) 我国当前的社会矛盾还具体地表现在社会治理上的机构性缺陷：在利益主体多元化的情况下，政府不可能直接面对单个的个人来解决他们遇到的矛盾和问题。因此，无论是国家和企业之间、还是国家和个人之间，都需要民间组织充当沟通的桥梁。

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。在我国社会矛盾尚没有可能转化为政治矛盾的前提下，积极稳妥地发展民间组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用，不仅有利于协调具体利益关系，而且还有利于化解社会危机因素，更好地建设和谐社会。

2. 我国对外开放进入新阶段，进一步融入全球化进程对民间组织发展提出了现实要求。在经济全球化的过程中，按照国际惯例，越来越多的国际合作与交流将依赖于民间组织的参与。无论是经济合作与交流，还是人权、环境、发展、和平倡导等诸多领域，民间组织已显示出参与国际事务的协调和倡导的能力。它们往往可以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。目前，我国的民间组织参与国际社会事务还有很大的局限性。比如在反倾销案件中，我国的民间商会、行业协会发挥作用相当有限。

3. 我国民间组织发展进入关键时期，对其进行正确的政策引导和制度规范已经成为建设和谐社会的当务之急。民间组织、政府和企业，为现代多元社会的三大支柱。但从我国民间组织发育的实际情况看，对其进行正确的政策引导和制度规范，已成为发挥民间组织积极作用、避免负面影响亟需解决的重大问题。

(1) 随着改革开放的进一步深入，我国民间组织发展已初具规模。但由于制度建设的滞后，还有很多没有登记注册的、半公开的民间组织存在。一些民间组织管理不规范，从事与其宗旨相背离的事情。

(2) 当前还存在着准入门槛过高、财税支持体系不健全、评估和监管不科学等问题，构成了民间组织发展的体制性约束。一些民间组织的发展严重依赖于领导人个人的人格魅力和特殊的社会关系，发展模式不可持续。

(3) 有些组织“官办性”太强，“政社不分”。不仅经费大多来自国家的财政拨款，或靠行政性收费，而且人员的一部分也来自政府机关。

## 二、我国进入重大利益关系调整的关键时期， 要引导民间组织在反映弱势群体的利益诉求、 利益保护方面发挥积极作用

当前，我国出现了规模较大的弱势群体，弱势群体的利益保护已经成为公平、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。

4. 以人为本、关注弱势群体，使一部分民间组织成为弱势群体利益诉求和利益表达的重要渠道。我国弱势群体利益遭受侵害的一个普遍性问题在于，他们缺乏基本权利的保障和有效的利益表达手段，在利益诉求和利益表达中处于弱势地位。他们合法的利益诉求往

往只有通过偶发事件，才能引起重视。一些本来可以在基层和民间化解的问题，如农村征地和城市拆迁，因没有得到及时、有效地解决，最终酿成群体性事件。在这种情况下，应当因势利导，稳妥发展为弱势群体服务的民间组织，使其在代表弱势群体的具体利益、反映弱势群体的相关诉求方面发挥积极的作用。

5. 民间组织要在解决劳资关系失衡问题中扮演重要角色。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。无论是农民工工资的拖欠，还是频发的矿难，都反映了部分基层工会在维护职工具体利益中的角色缺位问题。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 1.4 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。

6. 解决弱势群体问题是全社会的责任，要加快发展为弱势群体提供慈善性、公益性和服务性事业的民间组织。目前，我国城市有 2200 多万贫困居民依靠最低生活保障，农村有 2900 万农民陷于贫困，每年有近 8000 万灾民需要救济，同时还有 6000 万残疾人需要实施救助。仅仅依靠政府的力量很难解决这些问题，出路在于让全社会来救助弱势群体。目前，我国登记注册的民间组织只有 28 万多个，其中相当一部分还不是纯粹意义上的民间慈善组织，具有影响力的基金会屈指可数。我国人口是美国的 4.6 倍多，贫困人口比美国要多，但是 1990 年美国非营利性慈善组织就有大约 140 万个，是我国所有登记民间组织的五倍。这说明，我国发展民间组织来解决弱势群体问题还有很大的社会空间。

### 三、我国进入以政府转型为重点的改革攻坚阶段， 政府转型与民间组织发展互为前提，相互促进， 必须明确界定政府与民间组织各自的职能范围， 形成二者在公共服务和社会管理中的合力

“十一五”期间，政府转型将成为改革的重点，这无疑给民间组织一个重要的发展机遇。温家宝总理在 2005 年的政府工作报告中提出，要“坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。”

7. 在经济领域，政府要逐步从微观管理转向宏观管理，要把过去对企业的部门管理、行业管理职能逐步下放到民间商会、行业协会和中介组织等经济性民间组织。在现代市场经济条件下，经济领域的管理具有鲜明的层次性和明确的分工：政府负责宏观管理，从事宏观调控、制订和执行经济法律法规、制订国民经济的整体规划、提供基础设施等公共产品；民间商会、行业协会和中介组织负责中观管理，比如行业调查、行业统计、行业自律、行业技术标准制定、技能资质考核、制定行业发展规划、价格协调和公信证明等职能，以建立和维护公平竞争的市场秩序；企业负责微观管理，以利润最大化为目标，自主地进行生产经营活动。只有在政府、经济性民间组

织、企业三者保持相互独立性、职能界限划分清楚的情况下，才能够形成一个运行良好的市场经济秩序。我国推行政企分开已经多年，但总是难以走出对企业一放就乱，一收就死的困境，问题之一在于忽视了中观管理，忽视了自主性、经济性民间组织的培育，从而使宏观和微观之间难以有效地衔接。下一步的政府转型，应当把中观管理的权限逐步交给具备条件的经济性民间组织，并逐步实现官办、半官办的行业协会、商会和中介组织民间化。

8. 按照建设和谐社会的要求 政府要扩大社会性公共服务的职能 但并不等于政府统揽所有的社会管理和社会服务 要充分发挥民间组织消除贫困、解决就业、增进社会融合等方面的独特作用。当前 我国公共产品供求失衡 公共服务面临巨大压力。解决这一问题 需要在加快推进以公共服务为中心的政府转型的同时 发挥各类民间组织在社会公共服务中的特殊作用。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。根据我国的实际情况 应当在各种社会问题比较集中的公益性领域里 鼓励民间组织在解决就业、环境保护、扶贫开发、艾滋病防治、社会福利、社区服务、慈善救助等方面发挥作用。

9. 以社区为依托，发挥民间组织在提供社区性公共服务中的作用。在计划经济时期，国家对个人的管理和服 务是通过单位制这个纽带实现的。虽然“国家—单位—个人”体系相当封闭和僵化，但是较为完全地整合了所有的社会资源。随着这一体系的消解，单位不再承载社会管理和服 务职能，个人不可避免地由单位人转变为社区人。这就需要我们建立新的社区管理模式以有效地整合个人的公共需求，提供社区性公共服务。在市场经济条件下，由于社区成员的流动性和需求的多样性，政府很难独自承担社区管理和服 务职能。这就需要采取鼓励社区民间组织发展的公共政策，尤其是鼓励社区志愿者组成各种各样的民间组织，以自发地满足社区对公益性事业的需要。既能降低政府社会管理的行政成本，又能提供一种政府和民众间有效的沟通渠道，使许多社会矛盾和社会问题在社区这个层面上得到解决，从而促进社区乃至整个社会的和谐稳定。

#### 四、以政社分开为重点、扩大社会参与为目标， 推进社会体制改革，把民间组织纳入公共治理框架

中共十六届四中全会提出“不断提高构建社会主义和谐社会的能力”，把社会主义和谐社会与社会主义市场经济、民主政治和先进文化一起纳入我国现代化建设的总体布局，同时提出了“加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新”的要求。这为现阶段处理好政府与民间组织之间的关系提供了正确的原则。

10. 在党的政治领导下，稳步推进政社分开，落实民间组织在发展中的自主权。

实践证明，政府和社会组织职能不分既不利于政府作用的发挥，也不利于社会组织的发展。下一步，我国社会管理体制改革的目標之一应当是培育独立于政府和企业的民间组织。这就需要在党的政治领导下，稳步推进政社分开，逐步打破官办社会组织的传统体制。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，代表整体利益，成为制订公平、公正社会运行游戏规则的主体，而不是参与游戏的主体。在党的统一领导下，民间组织要逐步实现领导人自选、活动自主、经费自筹等方面的改革。

在改革初期我国采取了行业协会官办的措施，曾经发挥了重要作用。但是，目前这些组织的官办性浓厚，代表性差、行为扭曲的现象很普遍，官僚主义严重而服务意识不足。

政府对行业组织的管理主要体现在两个方面：一是对行业组织制定规范及监督规范的执行，而不对行业组织直接、具体管理；二是加强对行业组织行为的事后监督和制约。行政性的行业协会应尽快摆脱行政依附关系，在机构、财务和人员等方面与政府部门脱钩。政府部门应减少对行业协会的具体干预，在组织管理层的产生、活动内容、资金使用等方面均应给行业协会更大的权限，以更好地体现自发、自愿、自主的办会原则。新办行业协会要遵循自主办会的原则，应当由企业和有关单位自愿发起，政府部门不要直接去组建新的行业协会。

11. 按照推进“政事分开、管办分离”的原则，加快推进事业机构改革，鼓励民办非营利机构在教育、医疗卫生等社会性、公益性事业中发挥作用。在市场经济条件下，政府统揽和包办教育、医疗卫生等社会性、公益性事业不但效率低下，而且很难满足社会发展的需要。与此同时，还限制了非营利性民办机构在这些公益性事业中作用的发挥。尤其是当前，全社会日益增长的公共需求与公共服务供给短缺的矛盾日益突出，必须充分调动各方面的积极因素，建立多层次、全方位的公共服务体系。一方面，要按照政事分开、事企分开的原则，对事业单位进行分类改革，在加大人事、收入分配、社会保险等领域改革的同时，强化社会事业领域的公共服务职能，不断增加财政投入。另一方面，要使一部分事业单位转变为非营利民间机构。还要积极创造条件，降低门槛，鼓励民间非营利部门进入公共服务领域。特别是在事业单位的基本制度、功能定位、机构分类转型、产权制度改革、经济结构调整以及运行机制、监管体制、法律框架、政府角色和治理结构等方面要进行系统的配套改革，发挥非营利部门在公共服务领域中的重要作用。

12. 以扩大社会参与为目标，实现公共政策的转型。在利益关系分化、利益主体多元化的现实背景下，公共政策的效果更加取决于社会公众的认同和参与程度。这就需要政府从利益主体多元化的现状出发，赋予社会成员更多的知情权、选择权、表达权和监督权。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，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。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，民间组织要逐步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。

## 五、根据民间组织健康有序发展的客观要求， 加强制度供给和法律保障

当前我国民间组织的发展初步形成了一定规模。对我国来说民间组织的发展毕竟是一个新生事物，既不能采取传统的限制和控制手段，也不能混乱无序，必须在发展中规范，在规范中发展。

13. 尽快解决民间组织立法滞后的问题，形成系统和配套的民间组织法律体系。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。已经出台的只有登记条例、捐赠法等几个条法，最基本的社团法以及相应的商会法、行业协会法、公共服务组织法等一系列规范社会组织行为、机构、治理方面和管理体制方面的法律法规都尚未出台。为此，要抓紧制定“民间组织法”，真正从法律层次规范民间组织的性质、地位、职能、权利和义务、设立条件、审批程序、运行机制等，解决民间组织管理法规范层次低的问题；抓紧制定民间组织行为法，对民间组织违法违纪的惩戒做出法律规定；抓紧健全民间组织管理的相关规章规定，对不合时宜的规章及条款予以修订或废止。

14. 建议成立国家民间组织监管委员会，实现由严格的行政控制向依法监管和科学监管的转变。从1989年开始，我国在民间组织管理上逐渐形成了登记管理机关和业务主管单位分别负责的双重管理体制。这种体制的弊病已经凸显出来：一是抬高了民间组织登记的门槛；二是民间组织难以摆脱行政干预，难以避免官僚化和行政化的情况；三是很难对业务主管单位的职能加以确定和问责；四是限制了民间组织作用的发挥。要改革现行登记管理机关和业务主管单位双重许可的管理体制，建议成立国家民间组织监管委员会，统一行使对民间组织的备案、登记和监管的职能，同时对具有专业要求的民间组织辅之以资质认证和必要的业务指导。

15. 依法降低民间组织的登记准入门槛，使民间组织发展合法化，确保民间组织运作的透明化。根据目前的规定，民间组织须有业务主管单位，即民间组织必须挂靠在某个行政主管单位。由于这个规定的存在，许多民间组织因为找不到主管部门而无法登记成立。实践证明，降低民间组织登记准入的门槛更加有利于民间组织的管理，更加有利于政府掌握充分的信息。

16. 建立民间组织的竞争机制和自律机制，确保其发展建立在良好的社会信誉和优质的社会服务的基础之上。自律、诚信、公共道德和社会奉献是民间组织的生存基础。民间组织必须通过有效的服务争取政府的政策支持、企业的财力支持和社会的道义支持，在此

基础上才能够获得持续发展所需要的资金和吸引人才。要真正实现这一点，还必须建立民间组织内部自律机制和外部竞争机制。一是建立一系列的内部质量控制制度、财务公开制度和财务监督制度，提高财务透明度；二是加强从业人员的业务培训，提高业务素质和能力；三是建立起内部激励制度、竞争制度和诚信建设；四是民间组织发展也要引入竞争机制，不搞垄断。

（苗树彬 方栓喜）

# 加快民间组织发展 促进和谐社会建设

## —— “民间组织发展与建设和谐社会”国际论坛综述

中国（海南）改革发展研究院

2005年9月24~25日，由中改院主办的“民间组织发展与建设和谐社会”国际论坛在海口召开。来自中央有关部委、研究机构、行业协会等机构的代表，瑞典、丹麦、美国、德国、英国、南非、印度等国的专家学者共计140余人参加了论坛。论坛以“民间组织发展与建设和谐社会”为主题，围绕“社会需求变化与民间组织发育”、“民间组织发展与政府转型”、“民间组织发展的政策需求和体制环境”、“民间组织发展的国际经验”等议题展开了深入研讨。主要观点综述如下：

### 一、在建设和谐社会的大背景下，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

在改革攻坚阶段，积极稳妥地发展民间组织，既是推进改革的重要任务，也是建设和谐社会的客观要求。

1. 我国经济社会矛盾凸显，加快发展民间组织具有相当的迫切性。专家指出，民间组织在化解突出的社会矛盾、释放社会压力、构建和谐社会中有着积极的作用。

有专家指出，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。在社会矛盾尚没有可能转化为政治矛盾的前提下，积极稳妥地发展民间组织，充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用，不仅有利于协调具体利益关系，而且还有利于化解社会危机因素、保持社会稳定，更好地建设和谐社会。

2. 民间组织在弱势群体的利益表达和利益保护中有特殊作用。有专家认为，我国出现了规模庞大的弱势群体，主要包括广大农村人口、农民工、城市下岗失业人员等社会群体。弱势群体利益保护问题已成为我国经济社会发展的薄弱环节和公平、公正的焦点。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，把弱势群体的问题解决好一些，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。

有专家谈到，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。无论是农民工工资的拖欠，还是频发的矿难，都反映了某些基层工会在维护职工具体利益中的角色缺位问题。目前我国农民工已经达到1.4亿人，而且规模将不断扩大。民间组织（例如农民

工工会)可以在平衡劳资关系方面发挥积极作用。

3. 发展民间组织有助于改善政府与社会之间的关系。有专家提出,在当前改革和发展的全局与局部利益的博弈中,发展民间组织,有助于提高社会的自我管理能力和更好地推进公共治理社会化;民间组织还可以作为一条重要的纽带,在其服务的社会基层民众与社会各界以及社会公众之间加强沟通和相互了解,为人们参与社会管理和增强民主意识提供渠道。

4. 在现代多元社会中,民间组织是与政府、企业并列的三大社会支柱之一。民间组织对于现代社会来说,是独立于政府和企业之外的社会力量,具有不可替代的作用。随着和谐社会的建设,我国的民间组织将在环境保护、扶贫开发、艾滋病防治、社会福利、社区服务、慈善救助等社会问题比较集中的领域里发挥不可替代的作用。一些专家指出,如果把我国目前的民间组织数量从20余万家上升到40余万家,每个组织解决五个人就业,就可以解决200余万人的就业问题。有的专家认为,民间组织还可以创造一个网络,提升社会诚信、社会准则等社会资本,从而提升整个国家的软实力。

5. 发展民间组织有利于我国进一步融入全球化进程。有的专家指出,在全球化的过程中,按照国际惯例,越来越多的国际合作与交流需要民间组织的参与。民间组织往往可以在国家、国际组织和跨国公司力所不及的领域发挥积极作用。目前,我国的民间组织在参与国际事务方面还有很大的局限性,比如在反倾销案件中,我国的民间商会、行业协会发挥作用相当有限。因此,利用民间组织来有效地开辟国际市场,保护我国公民和企业在全球化过程中的利益已经成为一个紧迫的任务。

## 二、政府转型为民间组织发展拓展了空间 民间组织发展将有力地推进政府转型

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。

1. 我国民间组织发展与政府转型互为条件,相互促进。有专家强调,我国每次政府改革都为民间组织留下了发展空间,民间组织不断地承接政府退出领域的职能。而民间组织的发展,又会要求更大的自主性和相对独立性,从而进一步推动政府转型。专家指出,如果政府转型不到位,民间组织发展将受到严重的制约与束缚。政府仍然管着那些不该管、管不了、也管不好的事情,管着那些应该由市场和社会去解决的事情,管着那些应该由企业、事业单位、社会组织自己管理的事情。这限制了民间组织发展和发挥作用的空間。

完善的市场经济体系和完善的公共服务体系,需要两大社会组织体系的支撑。这两大社会组织:一是按市场化原则、按行业或商务活动的实际需要组织起来的行业协会、商会组织;二是按公平、公正原则,按服务领域和服务公众的实际需要组织起来的公共服务组织

2. 形成政府与民间组织优势互补。有的专家认为，实现以“小政府，大社会”为目标的政府转型，需要将原来由政府承担的一些公共服务职能剥离给有条件的民间组织去承担。民间组织的发展可以促进政府职能从直接微观管理向间接宏观调控的转变与创新。民间组织可以利用其接近群众、成本低、效率高的优势，弥补政府的不足，增加公共物品的供应总量，提高公共物品的供给效率，为政府职能的转变创造必要条件。民间组织与政府合作关系的创新，在一定意义上还可以成为一种模式选择，相应地带动规模庞大、涉及到几千万人员的事业单位的改革，社会转型的整体步伐也会因此得以加快。

3. 民间组织要保持非官方性。有的专家认为，作为公民社会主体的民间组织有以下四个显著的特点。其一是非官方性，即这些组织是以民间的形式出现的，它不代表政府或国家的立场；其二是非营利性，即它们不把获取利润当作生存的主要目的，而通常把提供公益和公共服务当作其主要目标；其三是相对独立性，即它们拥有自己的组织机制和管理机制，有独立的经济来源，无论在管理上，还是在财政上，都有其独立性；其四是自愿性，参加公民社会组织的成员都不是强迫的，而完全是自愿的。民间组织的这些特征，使得它们明显地区别于政府机关和企业组织。

4. 在政府与民间组织之间发展平等协商与合作关系。有专家谈到，目前我国的社会管理体制正在发生深刻的变化，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。但是突出的问题是政府与民间组织的关系还没有摆正，政府与民间组织在共同治理社会的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，转变民间组织是政府的下属部门或隶属单位等传统观念，把民间组织置于与自己同地位的组织来看待。

### 三、以政社分开为重点，推进社会管理体制改革

我们的社会建设与管理应该强调“政社分离”，政府要让出一个可以由“民间”——社区和社会团体实行自治的“社会空间”来。

1. 社会组织的“官办性”太强，造成了很多矛盾和问题。有专家谈到，目前我国某些民间组织的“官办性”太强。这些非营利性中介组织依附于党政机关，也就是非营利组织与党政机关在经费、人员以及运转机制上的相互依赖性。其次，通过行政权力强行中介，导致行政部门对某些服务的垄断。由于上述两方面问题的存在，使政府行为和非营利组织的独立性、客观性和公正性都受到了影响。

2. 把“政社分开”作为社会体制改革和促进民间组织发展的重点。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。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。

有的专家指出，政府与民间组织分离要解决好四个问题：一是财政上的分离；二是行政隶属关系上的分离；三是职责分离；四是非营利组织的社会化问题。在解决政府与非营

利组织的职责分离的问题时，要防止一种倾向，即把一些本来必须由政府机关承担的、不应该收取费用的某些公共治理或公共服务项目，变为收费项目转交给非营利组织，从而加重民众的负担。从发展的角度看，实现政社分开最终要走非营利组织社会化的轨道。非营利组织健康发展的唯一途径，是使其真正成为独立、自主的社会实体。

3. 以“政社分离”来建构自治社区。近年来，社区建设得到了重视。但是，由于传统的惯性，政府又常把社区居委会作为行政系统的一个“终端设备”来对待。这种行政手段一插到底的工作方式与当前的形势不相适应。要给基层社区以适当的自治空间，让他们自主、自觉地来完成从行政信息到社区行动的转化，使上级的“要你做”变成社区的“我要做”。

4. 引导和支持民间组织参与公共事务管理。有专家强调，政府要积极创造条件，引导、鼓励和支持民间组织参与公共事务管理，这样既可以减少社会成本，又可以形成有效的机制，使政府对公共事务的管理和决策更加透明、科学。参与公共事务管理的途径和方式，可以有以下几种：就某一方面的事务提出意见、建议或议案；对政府的行政立法和公共政策进行监督，并依法向有权机关提出异议；协助政府起草有关法律规范和政策；参加政府决策过程中的听证；通过授权和委托使行业组织享有一定管理职能等。

5. 以政事分开为原则，加快事业单位改革。有的专家认为，要加快推进事业机构改革，鼓励民办非营利机构在教育、医疗卫生等社会性、公益性事业中发挥作用。一方面，要对事业单位进行分类改革，在加大人事、收入分配、社会保险等领域改革的同时，强化社会事业领域的公共服务职能，不断增加财政投入；另一方面，要使一部分事业单位实现民营化，转变为非营利民间机构，还要积极创造条件，降低门槛，鼓励民间非营利部门进入公共服务领域。

6. 充分发挥民间组织的积极作用，实现公共政策的转型。有的专家认为，伴随着市场化改革的进程，社会开始从单一中心向多元中心过渡。在这种情况下，公共政策的效果更加取决于社会公众的认同和参与程度。这就需要政府从分化了的社会利益现状出发，赋予老百姓更多的知情权、选择权、表达权和监督权。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。确保重大事情的公众知情权，实现公共政策由封闭、半封闭向公开、透明的转变，民间组织要参与公共政策的制订过程。公共政策要实现由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。

## 四、为民间组织发展创造良好的政策环境与制度空间

我国民间组织的发展正处在关键时期。因此，民间组织发展的相关立法、政策体系及管理体制要与其相适应。

1. 必须尽快改变民间组织立法滞后的局面。有的专家指出，我国初步建立的非营利组织的法律规范体系，存在着诸多重大缺陷与不足。这不仅反映在法律技术层面，还反映在

法律、政策对一些重大问题的认识上。非营利组织立法的滞后性，已成为学术界、政府部门和非营利组织的共识。

有的专家认为，要通过建立健全相应的法律规范，而不是靠政府的行政命令推动非营利组织的发展。在进行有关非营利组织的立法方面，要把政府与非营利组织之间的关系，通过法律的形式确定下来。建议尽快制定和出台“民间组织法”。为了有效通过法律途径规范政府和非营利组织的行为，还应该建立政府制定规制的审查、约束机制。也就是说，要建立防止政府利用制定规制的权力，制定出带有部门利益倾向的法规。

2. 改变民间组织的双重管理体制。我国社团组织的现行管理体制可用“归口登记、双重负责、分级管理”来概括，即在登记管理环节采取预防制模式，并且设置了较高的准入门槛，在日常管理环节则实施严格的追惩制原则。尽管在体制框架下设置了严格的管制措施，但在管理实践中已表现出与社会需求极其不相适应的一面。一是重形式管理而轻权利保障，立法的目的是以有利于政府对社团的行政性管制而不是从鼓励社团发展角度为出发点；二是重事前审批而轻事后监督，表现为民间社团设立难，但对社团成立后的制度建设、规范化管理、行政监督机制和业务主管部门的权、责、利机制的建立则重视不够；三是重行政手段而轻组织的自律机制建设，无论是社团组织的业务主管部门还是执法监督部门，在管理手段上仍偏重于行政性管制而不重视社团自身的自律规范。

3. 降低民间组织的登记准入门槛，使民间组织发展合法化、透明化。国际上每万人拥有民间组织的数量，法国为110个，日本为97个，我国只有2.1个；我国民间组织总支出约占GDP的0.73%，远远低于发达国家7%的水平也低于4.6%的世界平均水平。根据目前的规定，民间组织须有业务主管单位，即民间组织必须挂靠在某个主管单位的旗下。由于这个规定的存在，许多民间组织因为找不到主管部门而无法登记成立。甚至有的民间组织以此为理由私自结社。降低民间组织登记准入门槛，有利于民间组织的管理，更有利于政府掌握充分的信息。降低门槛之后，要在制度上要求民间组织的事务和财务都要向社会公开。这样比严格的行政控制效果要好得多。

4. 建立民间组织的竞争机制和自律机制。有的专家指出，自律、诚信、公共道德和社会奉献是民间组织的生存基础。民间组织必须通过有效的服务争取政府的政策支持、企业的财力支持和社会的道义支持，在此基础上才能够获得持续发展所需要的资金和吸引人才。要真正实现这一点，还必须建立民间组织内部自律机制和外部竞争机制。一是建立一系列的内部质量控制制度、财务公开制度和财务监督制度，提高财务透明度；二是加强从业人员的业务培训，提高业务素质和能力；三是建立起内部激励制度、竞争制度和诚信建设；四是要打破民间组织领域里的垄断，引入竞争机制。

## 五、发展民间组织应当借鉴国际经验

专家们普遍认为，国外民间组织的发展为我国民间组织的发展提供了某些可借鉴的经验，值得我们认真研究。

1. 我国可以选择“强国家和强社会”的发展模式。在谈到民间组织发展的模式时，有专家介绍，从国际经验看，有四种模式组合：“强国家和强社会”、“弱国家和弱社会”、“弱国家和强社会”、“强国家和弱社会”。波兰属于“弱国家和强社会”类型；“强国家弱社会”最典型的是前苏联；瑞典是一个社会组织非常发达的国家。前苏联顷刻解体有很多原因，有专家认为一个重要原因是缺少民间组织这道“防火墙”。有专家认为，我国应选择“强国家和强社会”的发展模式。

2. 发展民间组织，必须保证其在经济社会生活中的独立性。与会代表介绍了瑞典、丹麦、英国、德国民间组织发展的过程，并指出，这些民间组织发展的最大特点就是其自发性。例如瑞典最早的民间社会是由宗教教会以及工会民间协会发展而来的，早在 1892 年的时候，随着社会的发展，就产生了各种民间组织。这些民间组织是在经济社会不断变化的背景下自发产生的。

与会代表认为，发达国家的民间组织之所以成为一支重要的社会力量，就是因为它能够在经济社会生活中独立发挥作用。例如，丹麦的民间组织是在 17 世纪首先提出来的。公民通过俱乐部和其他形式结合起来，在科学、文化以及政治领域发挥重要作用。政府对民间组织也会进行一些控制，但政府能够容忍其对自己的批评意见。

3. 借鉴国际管理经验，创造民间组织发展的良好环境。在为非营利性组织起草相关法律时，我国可参照德国的“公用事业”社团法规而制定一套易于实施的体系，财政部门应商议制定对从事公益事业的社团组织进行捐助的激励机制，应出台一项行之有效的法规来确保该机制的实施。国际经验表明，政府在对社团进行监管时，应逐步让渡部分权限至社团组织成员、支持者、媒体与公众。社团组织享有权利越多，则意味着他们应承担的义务也更多。政府应该为促进“公用事业”社团而开办培训项目，以促进其有序发展。

另有专家特别谈到，北美与北欧发展民间组织的经验值得我们学习，但同时也不能忽视与我国有相似社会文化背景的国家 and 地区的经验。例如，日本的农村互助合作组织就很成功，是一种政府与农民互相合作建立的一种农会组织，对日本步入工业社会、减少农村人口起到了不可替代的作用。

（苗树彬 方栓喜 郑远强整理）

# 改革行政体制 发展社会组织

顾家麒<sup>①</sup>

随着我国经济、社会的发展，经济结构、社会结构的变革，经济、社会组织形式的多样化，利益主体的多元化，我国将面临着并将长期面临着一些亟待解决的突出矛盾和问题。认真解决这些矛盾和问题，建设社会主义和谐社会，不仅需要改革政府行政体制，而且需要改革社会组织，充分发挥其作用。政府、企业、事业单位、社会组织、公民都要承担社会责任，使国家人民健康地进入和谐、富裕的小康社会。

## 一、政府转型，建立社会主义公共行政体制

我国的改革和发展，始终是在政府主导下有序展开的。当前经济、社会的改革已经发展到了攻坚阶段，不少体制性障碍主要来自各级政府部门，政府仍然管着那些不该管、管不了、也管不好的事情，管着那些应该由市场和社会去解决的事情，管着那些应该由企业、事业单位、社会组织自己管理的事情。所以政府行政体制的改革已经成为经济、社会各方面改革的关键，政府转型已经处于全面深化改革的重点和中心。

政府转型，建立服务型政府，已经取得多数人的共识。有不少人认为，市场经济条件下的政府行政体制，应是服务型、民主型、法治型、有限型、分权型政府。我认为，政府改革和转型的目标应该更明确、更清晰。可以定为：建立与社会主义市场经济体制相适应的社会主义公共行政体制。理由是：在社会主义制度下，完善的经济体制应由市场为主配置要素资源，私人产品应由市场提供，政企分开，企业是市场主体，政府调控市场，为市场主体和市场环境服务。在社会主义制度下，完善的行政体制应由政府为主配置公共资源，公共产品应由政府为主提供，政事分开，政社分开，政府的公共事务决策与公共服务组织的公共事务执行分开，经济调节、市场监管、社会管理和公共服务，都属于市场经济条件下的公共服务，公共财政体制是公共行政体制的重要组成部分。所谓公共行政，就是执行公共意志，行使公共权力，制定公共政策，管理公共事务，组织公共资源，生产公共产品，提供公共服务，维护公共秩序，满足公共需求。

建立社会主义公共行政体制，需要大幅度地转变政府职能。严格界定市场经济条件下政府的职能定位和配置，解决行政职能的越位、错位、缺位。

政府的经济职能主要是为市场主体服务和创造良好的发展环境，建设完善的社会主义市场经济体系。一是宏观调控，二是市场监管。进一步深化宏观调控体系的改革，进一步发挥

<sup>①</sup> 作者系中国工业经济联合会副会长。

市场配置资源的基础性作用和市场要素价格的市场形成机制，在完善市场准入规则和交易规则的基础上，严格市场监督管理，维护市场秩序。进一步减少宏观调控的行政性手段，强化货币金融和财政税收手段，在放开市场价格的同时，严格控制公共产品和服务的价格，把公共产品和服务的价格严格控制在弱势群体能够承受的范围之内。

政府的社会职能主要是为社会公众服务和创造公平和正义的社会环境，建设社会主义和谐社会。一是社会管理，二是公共服务。要将企业承担的社会管理和公共服务职能，如学校、医院、派出所等，全部移交给政府的社会管理部门和公共服务部门。调整司法行政职能，实行司法行政和司法审判分开，以求司法公正。加强司法协助，缓解弱势群体的司法缺失。扩大社会保障覆盖面，提高社会保障水平，建立农村社会保障制度，从农村转移到城市的劳动者应获得与城市居民同等的社会保障服务。扩大就业再就业服务，培训就业技能和疏通就业渠道。加强科教文卫体等领域的公共服务，满足广大人民群众不断增长的公共服务需求。加强环境保护和生态建设。维护安定、和谐的社会秩序。

建立和健全经济和社会两大服务功能的同时，需要发展两大社会组织体系。完善的市场经济体系和完善的公共服务体系，需要两大社会组织体系的支撑。这两大社会组织，一是按市场化原则、按行业或商务活动的实际需要组织起来的行业协会、商会组织；二是按公平、公正原则，按服务领域和服务公众的实际需要组织起来的公共服务组织。

## 二、政社分开，扩大社会组织的发展空间

政企分开、政事分开、政社分开的原则，早在讨论建立社会主义市场经济的时候，已经确定下来。但是这三个分开难度很大，至今仍未真正分开。要发展两大社会组织体系，必须加大政社分开的力度，为社会组织的改革和发展，提供更大的空间。

行业协会、商会组织和社会公共服务组织都属于社会组织。在市场经济条件下，包括行业组织和社会公共服务组织在内的社会组织，是政府面向市场、面向社会，加强社会经济管理和公共服务管理的社会基础。

行业协会、商会代表企业利益。在社会利益多元化不断发展的情况下，各种利益群体为了维护自己的合法权益，建立各自的社会组织，以群体利益的代表身份，立足于社会，维护公平竞争，同时承担相应的社会责任。所以，行业组织是市场经济条件下不可或缺的社会组织，代表企业利益，维护市场秩序，进行自律管理，为企业服务，反映企业诉求，保护企业合法权益，承担社会责任。

社会公共服务组织代表公众利益。在市场的自由竞争中，利益往往偏好于强势群体，从而产生各种社会不平等、不公正现象，社会公共服务组织通过公共服务，通过社会再分配，调节各种利益群体之间的不平等、不公正，扶持弱势群体，使社会公众都能获得基本就业、基础教育、基本医疗、基本社会保障等方面的公共服务，获得社会基本权利，从而实现社会的公平、公正和正义，追求社会和谐。

在推行企业改革时，曾经有过政企职责分开和无上级企业的争论，实际上就是能不能