

本书由瑞典国际发展合作署资助

Sponsored by Swedish International Development cooperation Agency (SIDA)

民间组织发展与 建设和谐社会

Development of Civil Society Organizations and
Building - up of A Harmonious Society

● 中国（海南）改革发展研究院 编

By China Institute for Reform and Development

图书在版编目 (CIP) 数据

民间组织发展与建设和谐社会/中国(海南)改革发展研究院编. —北京: 中国经济出版社, 2005. 3

ISBN 7-5017-2100-9

I. 民… II. 中… III. 社会团体—发展—研究—中国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 132052 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037·北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 苏耀彬

电话 (传真): 010-6835-4197

个人主页: <http://fbshs.top263.net>

E-mail: cephs@economyph.com suyaobin@126.com

责任印制: 石星岳

封面设计: 陈所华

经 销: 各地新华书店

承 印:

开 本: 880mm×1230mm 1/16

印张: 22.5

字数: 500 千字

版 次: 2006 年 1 月第 1 版

印次: 2006 年 1 月第 1 次印刷

印 数: 0001~2000 册

书 号: ISBN 7-5017-2100-9/F·1430

定 价: 50.00 元

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418

68319282

服务热线: 68344225

68369586

68346406

68309176

目 录

代序：政府转型与民间组织发展	迟福林
----------------------	-----

总 论

推进中国民间组织健康有序发展（16条建议）	（3）
加快民间组织发展 促进和谐社会建设	（10）
改革行政体制 发展社会组织	（16）

社会需求变化与民间组织发育

中国民间组织的现状、作用和问题分析与建议	（23）
民间组织在统筹经济社会发展过程中的地位和作用	（34）
利益群体显性化：利益表达和均衡的有效机制	（39）
后全能主义与中国的公民社会	（44）
中国公益性 NPO 实现社会协同的新机遇	（53）
大力培育发展农村经济协会 实现农村经济跨越式发展	（57）
浅谈经济社团发展与构建和谐社会	（62）
贫困村民为什么迫切需要成立自己的 NGO	（66）
农村老年协会与和谐社会	（75）

社会治理模式演进与民间组织发育

非营利组织与公共治理	（93）
NGO——解决现代问题的新探索方向	（101）
非营利部门：公共服务主要提供者	（103）
市场经济呼唤行业协会组织的发展	（116）
温州模式：农村民间社会调查	（122）
从街道属性到社区属性	（124）
社区志愿者组织与社区公共治理	（138）

民间组织发展的政策需求和体制环境

关于中国 NGO 发展的总体看法和政策建议	（157）
-----------------------------	-------

市场经济条件下的社会建设和管理	(166)
政治特性、效率误区与发展空间	(173)
中国如何应对外国非政府组织	(181)
转型社会中的中国非政府组织发展现状及其反贫困路径	(187)
中国民间组织法制环境与法制建设	(194)
劳动者组织权的法律保障与实践	(198)
中国非盈利组织法改革	(208)
制度创新与社会发展	(217)

民间组织发展与政府转型

政府与民间组织的合作是和谐社会的必然途径	(229)
中国民间组织的发展现状及改革趋势	(239)
在公民社会与政府的互动中构建和谐社会	(243)
和谐社会与公共物品的自治化供给	(251)
构建法治政府必须大力发展社会中介组织	(261)
发展民间组织与推进转型和谐	(265)

民间组织发展的国际经验

公民社会在瑞典发展中的重要性	(273)
NGO：社会健康稳定发展的选择	(276)
全球范围的公民行动：发展民间社会的国际经验	(278)
瑞典贸易工会运动在瑞典社会发展中的作用与其重要性	(280)
从历史的角度看瑞典公民社会发展	(282)
丹麦民间社会以及公民权利的发展	(284)
关于对意大利非赢利机构第一次普查的主要成果	(286)
“伙伴关系”	(293)
英国第三部门：政府支持下的现代企业型第三部门的欧洲案例	(302)
德国的“结社权”德国公民社会组织的良治原则	(308)
美国非盈利部门的共同治理	(314)
加强公民社会建设	(321)
社会行为与国家：日本与印度的公民社会	(332)

代序：政府转型与民间组织发展

中国（海南）改革发展研究院执行院长 迟福林
中国经济体制改革研究会副会长

在我国全面建设和谐社会的大背景下，深入研讨民间组织发展问题是很及时的。一方面，我国利益关系和社会结构的变化凸显民间组织的作用。无论是利益主体的分化和利益关系的调整，还是不同利益群体的利益诉求和利益保护，都对民间组织发展提出了现实而又迫切的要求。另一方面，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。从我国的实践看，政府转型与民间组织发展互为条件，相互促进。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。因此，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。

一、公共需求的深刻变化与民间组织发展

从国际经验和我国的实际来看，人均 GDP 从 1000 美元向 3000 美元的过渡时期，既是从一般温饱型社会向发展型社会转变的重要时期，也是社会利益关系及其公共需求深刻变化的关键时期。

第一，由于收入分配差距比较严重，并有不断扩大的趋势，广大社会成员对缩小收入差距、实行社会再分配的基本公共需求比以往任何时期都更为强烈、更为迫切。

第二，义务教育、公共医疗已成为当前多数社会成员重要的公共需求，并且比以往任何时候都要突出。前不久，引起全社会广泛讨论的公共医疗体制改革深刻地反映了解决这两类问题的迫切性。

第三，在我国经济社会转型时期，就业和社会保障已成为全社会基本的公共需求。目前，我国面临着巨大的就业压力。

第四，公共安全越来越开始成为社会成员普遍的公共需求。当前，我国在生产安全、卫生安全、食品安全等方面的问题还比较突出。SARS 危机、矿难、毒米、假奶粉等问题日益成为广大百姓极为关注的社会问题。

第五，随着利益关系的变化，合理、正当的利益表达和利益诉求开始成为广大社会成

员，特别是弱势群体的公共需求。

公共需求的深刻变化说明，我国不仅面临着经济不发达与人民日益增长的物质文化需求的突出矛盾，更面临着全社会公共需求的深刻变化和快速增长与公共服务不到位、公共产品严重短缺的突出矛盾。并且，后一个突出矛盾既构成经济转轨时期政府转型的现实压力，又反映了社会转型时期发展民间组织的客观需求。为此，我们要从解决公共需求与公共服务供给之间的突出矛盾出发，在推进以公共服务为目标的政府转型的同时发展民间组织，有效地发挥民间组织的作用。

1. 适应利益主体多元化的客观要求，发挥民间组织在协调具体利益中的重要作用。当前，在利益集团开始形成、利益主体和社会结构多元化已成为基本现实的情况下，不同的民间组织能够比较客观地反映不同的具体利益要求。因此，在一元社会向多元社会的转变中，发展各类民间组织，形成有组织、有秩序的利益表达和利益诉求，是市场经济条件下社会发展的大趋势。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，远比非理性的个人行为要规范得多、好得多。

2. 按照建设和谐社会的要求，发挥民间组织在化解社会矛盾、实现社会稳定中的重要作用。随着公共需求的深刻变化，社会结构进一步分化，社会矛盾更加复杂，不同社会利益主体之间的利益冲突不可避免。如果处理不好，将会引发一系列的社会问题，加大社会风险程度。当前，由于我们缺乏各种利益群体有组织、有理性地表达自己具体利益的机制，导致了許多群体性事件的发生。近年来，有些地方由于经济利益关系处理不当引发的社会矛盾和冲突，往往与当地政府的直接介入经济活动、充当一方利益主体的代表有直接关系。由此可以看出，各级地方政府从具体的经济活动和利益中摆脱出来，并基于利益关系变化的需求发展各类民间组织，有利于解决错综复杂的社会矛盾，实现社会稳定。从总体上看，在我国社会矛盾尚未转化为政治矛盾的前提下，稳妥地发展民间组织，充分发挥社会团体、行业协会和社会中介组织的作用，有利于通过利益的表达和博弈来化解社会矛盾，形成社会管理和社会均衡发展的合力，更好地建设和谐社会。

3. 在扩大政府公共服务职能的同时，发挥民间组织在社会管理和社会服务中的重要作用。当前，由于公共产品供求失衡，我国的公共服务面临巨大压力。“世界经济论坛”将于近几日公布的2005~2006年全球竞争力报告中显示，我国在宏观经济环境稳定性方面名列全球33位，而在公共机构质量方面的排名为56位。^①要尽快缩小我国在公共服务方面的差距，应当在加快推进以公共服务为中心的政府转型的同时，充分发挥各类民间组织在社会公共服务中的特殊作用。国际经验证明，民间组织在社会管理和公共服务中有重要的作用。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。

^① 张颖：《世界经济论坛全球竞争力报告提前曝光》，国际金融报，2005年9月24日。

二、弱势群体的利益诉求、利益保护与民间组织发展

无论是政府转型还是民间组织发展，其基本目标都是实现公平和公正。当前，我国出现了规模庞大的弱势群体，不仅引起全社会的普遍关注，也成为引发社会矛盾和社会问题的关键性因素。就是说，弱势群体问题已开始成为我国公平、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。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得好一些，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。

1. 民间组织要在弱势群体利益表达和利益维护方面扮演重要角色。当前，我国弱势群体的形成有四个突出的特点：第一，不仅规模较大，而且还有扩大的趋势；第二，弱势群体利益遭受侵害的问题相当突出，并有一定的普遍性；第三，因弱势群体利益受侵害而引发的群体性事件逐步增多；第四，由于弱势群体缺乏基本权利的保障和有效的利益表达手段，他们在利益诉求和利益表达中处于弱势地位。这告诉我们，弱势群体增多和利益受损已成为我国经济社会转型时期的一个客观现实。因此，建立弱势群体的利益表达和利益诉求机制有相当的迫切性。从这一现实需求出发，应当加快发展各种为弱势群体服务的民间组织，使民间组织在代表弱势群体利益、建立弱势群体的利益表达和利益协商机制中发挥积极作用。

2. 民间组织要在解决劳资关系失衡问题中扮演重要角色。有专家调查后发现，在经济发达的浙江省，近些年劳动争议案件以每年 30% 的速度上升^①。在经济发达的珠三角，2004 年以来仅千人以上的群体事件就有数十起^②。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。无论是农民工工资拖欠问题、频发的矿难，还是王斌余事件，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。根据“珠江三角洲工伤研究项目小组”对佛山、中山、东莞、惠州、广州、深圳 6 个城市的 582 位工伤者进行的问卷调查：在遭遇工伤这种特殊困难关头，53% 的工伤者表示得到过一些关心，但是回答说这些关心来自基层工会的比例只占到 1.9%^③。今年 1 月份，重庆市周立太等 83 名工人要求工会为其出具困难证明，但遭到了拒绝，于是他们在全国首开先例，状告基层工会不作为^④。这些事情很令人深思：我国现行的基层工会组织如何能在劳资关系的利益协调中有所作为？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 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。

① 王晓玲：《中国制造里的血汗》，商务周刊，2004 年 5 月 21 日。

② 唐建光：《兴昂鞋厂工人骚乱调查》，中国新闻周刊，2004 年 11 月 26 日。

③ 车晓惠：《农民工工会：维权请别说尴尬》，半月谈，2004 年 9 月 24 日。

④ 王雷：《工人告工会拷问工会职责》，南方都市报，2005 年 1 月 7 日。

3. 民间组织要在维护农民基本权益中扮演重要角色。由于城乡改革不同步，城市化进程中对农民利益的侵害，尤其是对农民土地权益的侵占已成为一个相当严重的问题。这些年来，因为农民土地问题而引发的各种社会矛盾和冲突，严重影响到农村的社会稳定和经济发展。未来几年，加快农村土地制度改革，真正使农民成为土地的主人，关键问题在于使农民组织成为维护农民土地权益的主体，提高农民及农民组织在土地交易中的谈判地位。

从我国的实际情况看，在农民组织建设的过程中，政府既不能简单地退出，也不能采取传统方法，强化对农民组织的行政控制，而是要在政府自身转型的过程中，积极地支持、规范和引导农民组织的发展。只有观念转变、体制转型，政府才能主动支持农民组织建设，形成与农民组织平等对话的协商关系和合作关系。第一，要支持农民组织发挥在农村治理中的作用。例如，鼓励和支持农民组织参与农村治理，有效地改善农村治理结构，政府与农民组织共同解决和处理农村的某些社会矛盾和问题。第二，善于处理农村发生的各类冲突，降低农村社会风险。在我国利益关系调整的关键时期，由于农民的利益表达和利益诉求越来越强烈，如果这个利益诉求得不到基本满足，农村社会暂时的利益冲突就不可避免，局部地区甚至会产生某些过激行为。在这种情况下，政府要从广大农民的利益出发，主动与农民进行沟通和交流，并依靠农民组织缓解社会矛盾、减少社会冲突。

三、社会体制改革与民间组织发展

当前，我国已进入改革攻坚的关键时期。在继续进行市场化改革的同时，应当积极推进社会体制改革和政治体制改革。我国民间组织发展不适应于经济社会发展的基本需求，重要的原因在于社会体制改革的滞后。加快推进社会体制改革，是政府履行制度性公共服务的重要任务，也是民间组织发展的基本前提。

改革进入攻坚阶段，利益关系开始发生两个大的变化：一是由利益倾斜向利益兼顾转变；二是由利益增进向利益增进和利益调整并重转变。这就需要在社会体制改革中，通过民间组织发展寻求新的、合理的利益协调机制。

1. 以政社分开为重点，推进社会体制改革。实现政府转型，建设和谐社会，重要的在于发展和培育“大社会”，增强社会活力。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。为此：

第一，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。

第二，要适应利益关系变化的客观实际，建立政府与民间组织的平等协商对话机制。在现代社会，政府、企业和民间组织是社会的三大支柱。因此，政府与民间组织不是简单的管理与服从、控制与被控制的关系，而是协商关系、合作关系。

第三，要把政社分开作为政府转型的一项重要任务。我国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，尽快地把公益性、服务性的社会职能下放给具备条件的民间组织。要在政府和民间组织之间建立起一种取长补短的平衡关系，为社会整体的进步提供推动力。

2. 为民间组织发展提供制度与法律保障。当前，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。比如，对民间组织仍然采取行政上的双重管理，登记准入门槛过高，这在一定程度上束缚了民间组织的发展。因此，应当建立科学的管理制度，实现民间组织的规范发展。尤其在我国全面开放的条件下，建立和完善民间组织发展的法律规范体系更为迫切。为此，建议尽快制定和出台“民间组织法”。

3. 以扩大社会参与为目标，实现公共政策的转型。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。SARS危机告诉我们，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。

从去年开始，有的学者对市场化改革提出质疑，并引起了社会的关注和讨论。在我国，市场化改革是一个不可逆转的过程。否定市场化改革，将会出现灾难性的后果。面对日益突出的社会矛盾和社会问题，我们需要反思改革，但不能不加分析、不负责地把各种问题归到改革上。事实上，目前许多矛盾和问题的产生不是市场化改革过快，而是市场化改革不到位，甚至在某些领域还没有真正启动。当前，改革在实践中的“走形变样”有一定的普遍性。由于各种利益关系的制约，以及利益博弈中弱势群体的不利地位，导致一些改革在实践中大打折扣，走形变样。有人又把产生这些问题的“板子”打到改革上，认为是改革的失误、改革的不成功造成的。这不仅无助于问题的解决，容易误导社会舆论，而且会对加快改革产生多方面的不利影响。

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，远比非理性的个人行为要规范得多、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制度，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部门。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）