

SHEHUI ZUZHǒ FAZHAN LILUN
YANJIU YU SHIJIAN TANSUO

庞承伟 著

社会组织发展理论 研究与实践探索

三十多年来，伴随着我国
社会改革和社会建设进程的逐
步加快，社会组织的社会主体
地位不断提升，社会管理服务
功能不断增强，社会影响力不
断扩大，社会组织日益成为推
动经济建设、政治建设、文化
建设、社会建设、生态文明建
设，促进社会和谐稳定发展的
重要社会力量。

中国社会组织培训丛书



中国社会科学出版社
全国百佳图书出版单位

中国社会组织培训丛书

SHEHUI ZUZHI FAZHAN LILUN
YANJIU YU SHIJIAN TANSUO

社会组织发展理论 研究与实践探索

庞承伟 著

 中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织发展理论研究与实践探索 / 庞承伟著. —

北京: 中国社会出版社, 2013. 4

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4389 - 9

I. ①社… II. ①庞… III. ①社会团体 - 发展 - 文集
IV. ①C912. 2 - 53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 068837 号

书 名: 社会组织发展理论研究与实践探索

著 者: 庞承伟

责任编辑: 郑双梅

助理编辑: 刘延庆

出版发行: 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66060097

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真 (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www. shcbs. com. cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 13

字 数: 212 千字

版 次: 2013 年 5 月第 1 版

印 次: 2013 年 5 月第 1 次印刷

定 价: 36.00 元

序

岁月不居，时节如流。社会行进如江河奔涌，浩浩荡荡，一路向前。弹指一挥间，我国社会组织已经走过了30多年的改革创新发展历程。

30多年来，伴随着我国社会改革和社会建设进程的逐步加快，社会组织的社会主体地位不断提升，社会管理服务功能不断增强，社会影响力不断扩大。社会组织日益成为推动经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，促进社会和谐稳定的重要社会力量。

党的十八大报告提出了加快形成“政社分开、权责分明、依法自主”的现代社会组织体制，对我国新时期社会组织建设提出了新任务和新要求，指明了发展的目标和方向。可以断言，中国社会组织发展也将由此掀开崭新的一页。

谋民生之利，解民生之忧，加强和创新社会管理与服务，是当前社会组织建设与管理工作的重中之重。

根据我国民政事业“十二五”发展规划，我们将着力在四个方面实现更大的突破：一是加大对社会组织的培育和扶持力度，推动政府部门向社会组织转移职能，向社会组织开放更多的公共资源和领域。扩大税收优惠种类和范围，建立统一、合理、普惠的社会组织税收优惠政策体系。二是建立政府资助机制，推行政府购买社会组织服务，扶持社会组织发展公益项目，实施社会组织培育工程。三是引导社会组织参与社会管理，支持社会组织进入群众生产生活性服务领域。四是加强社会组织人才队伍建设，扩大社会组织负责人培训力度和范围，健全和落实社会组织从业人员职称评定、薪酬待遇、社会保险等政策。

诚然，我们也必须看到，我国社会组织目前仍然面临着一些较大的困难和挑战，一些基础性问题还有待破解，一些制度性约束还有待破除，一些自

律性规范还有待完善。与之相适应,社会组织理论研究在很大程度上滞后于社会组织改革实践,社会组织的理论研究和实践探索任务十分艰巨。

理论创新永无止境,实践探索永无止境。中央提出的现代社会组织体制,究其根本就是要规范政府与社会组织的关系,确立社会组织的主体地位。当前,社会组织既需要发展,也需要规范。要坚持政社分开、管办分离,进一步转变政府职能,把能够由社会组织做的事情,通过政府委托、公助民办、购买服务等方式,交给社会组织,提高社会资源利用效率和公共服务质量。同时,要制定和完善对社会组织服务管理的法规政策,确保其既发展得好又管理得好。近年来,广东、上海、北京等地开展了大量的社会组织改革创新实践,这些尝试和探索取得了可喜的成绩,积累了宝贵的经验,为加快形成现代社会组织体制奠定了坚实的实践基础。

可以说,理论驱动实践,实践创新理论。社会组织的改革创新实践也催生了一批优秀的管理兼研究者,本书作者庞承伟同志就是近年来地方社会组织登记管理机关脱颖而出的一位杰出代表。

青岛是国家民间组织管理局的社会组织创新试点城市,这给作者提供了难得的观察视角和丰富的实践土壤。

经过数年的辛勤耕耘和刻苦努力,庞承伟同志的社会组织理论研究与实践积累日渐丰厚,佳作频出。作者兼具身处社会组织管理机关和曾多年从事哲学、社会学专业研究的双重优势,以学者和实践者的双重身份,沿着实践探索—理论定位—试点推进—总结经验的路径,从理论与实践相结合的角度,围绕社会组织、社区社会组织、农村专业经济协会、公益性社会组织、社会组织行政执法、社会组织预防腐败等社会组织培育发展与监督管理的诸多问题进行了较为系统深入的理论和实践探索,也取得了不少的理论和实践成果。有些研究成果在当时是十分超前的,在学术界和管理领域都产生了较大影响,从作者保留的当时这些文稿的发表时间,能明显看到这一点。

全书的理论性与实践性都很强,语言表述通俗朴实,靠近实践,内容丰富,逻辑清晰,可以作为管理人员了解掌握业务、社会组织领导人提高能力水平的基础资料和培训参考。同时,该书较为系统完整地反映了我国基层社会组织培育发展和监督管理的探索足迹,也可以作为学术研究机构了解掌握社会组织发展历史的参考资料。

青山高而望远,白云深而路遥。我们期待更多社会组织管理兼研究者的

人才涌现，期待更多社会组织理论研究和实践探索的书籍问世，共同推动和促进中国社会组织的健康有序发展。

孙伟林

二〇一二年十月二十日

见证实践，思考实践（序二）

承伟是我的缘兄。

我们之缘，始于1983年。我们毕业于不同的大学、不同的专业，有缘来到同一所大学任教，居于同一屋檐下。这缘，还在于我们不仅当年走得很近，后来走得很近，今天也走得很近。

这本书，是承伟十多年来从事社会组织管理工作的实践总结，也是他经思考之作。这十多年，他在青岛，我在北京，他在一线，我在学院，他实践，我研究，我们都在密切关注和思考社会组织的发展。青岛作为沿海开放城市，因为有了他，社会组织的管理、规划、服务和发展，都如网之有纲、龙之有目，不断推陈出新、改革探索，形成了许多可谓之“青岛经验”的创新之举，吸引着我们这些研究者的注意，也在一定程度上引领着社会组织管理创新的地方实践。其中如备案制尝试、异地商会探索、网络化试点、执法监督体系建设等，都属富含新意的改革创新之举，在社会组织的管理实践中起了领风气之先的作用。承伟的可贵之处在于，他的每一处创意、每一刻思考，都来自丰富而繁忙的实践。他用管理的实践见证社会组织发展的实践，用开放的思考探索社会组织改革的创新的实践。

我和承伟都经过军旅生涯，在人生最难忘的岁月里经受了严格的军训并埋下了豪情。如今我们虽然都过了知天命之年，但骨子里仍有着对创新不减的热望。中共十八大提出加快形成“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织体制，充分肯定了在实践中正大力推进的社会组织改革的创新的探索，并为之规划了明确的任务和宏伟的蓝图。相信在十八大精神的鼓舞下，承伟和他所开创的青岛社会组织改革的创新的局面一定会大展宏图。

王 名

2012年12月16日

自序

在中国，现代意义上社会组织是随着改革开放而崛起，并随着社会转型而快速发展的。由于发展的时间较短，就其数量而言，人口比依然不高，远未达到应有的规模，也未形成与政府机构、经济组织三足鼎立之合理结构和发展态势；就其质量而言，水平依然较低，应有的作用未能充分发挥，尤其是在社会管理和服务中的角色还未完全确立；就事物发展的阶段和过程而言，在中国，它还是新生事物，与其他组织形态或与发达国家社会组织的历史相比，可以说还处在幼年期。

在深化改革的大背景下，社会组织作为全新的组织形态，有着广阔的发展前景。但正因为处在幼年期，法律不健全、政策不完善、国际惯例不落地在所难免，我们随时随地会遇到矛盾和问题，需要时时处处探索研究和开拓创新。

2000年，笔者有幸成为省市级政府社会组织管理机构的一员，参与了社会组织初步成长发展的过程。在培育发展和监督管理的实践中，逐渐认识到：世界经济一体化和社会转型的要求与中国传统文化、管理体制尖锐冲突，培育发展社会组织是一项全新的事业，也是一项艰巨的事业，任重而道远；沿着旧地图，走不出新天地，必须探索全新的路径；国际惯例是我们必须考虑的视角，但中国有自己的国情，有自己特有的政治制度和管理体制，有自己的长达数千年的文化、意识形态和思维习惯，照搬别人的做法，不能有效地建立起本土的社会组织，必须在借鉴的基础上探求符合中国特色社会组织的发展规律。

因此，出于多年哲学教学的职业素养及思维方式，笔者以社会组织培育管理为平台，遵循实践—认识—再实践—再认识的基本规律，注重理论与实际相结合、国际惯例与中国特色相结合，从研究分析当前社会组织面临的机遇与挑战及对策入手，坚持政企分开、政社分开、政事分开的原则，瞄准小政府大社会目标，围绕政社关系、政府管理与社会管理等重大问题，沿着培育发展实践中遇到矛盾和问题—确立研究课题进行理论研究—制订工作方案推进实践探索的路径，做了大量调研和探索，积累了理论文章、调研报告或工作方案近 50 篇，在此基础上撰写本书，奉献给读者。

事物的真正价值在事物的发展过程中，呈现在大家面前的，是笔者探索和尝试过程的原初状态，未根据现在的形势和水平作任何修改，且保留当年发表或成文时间。其目的不在于对自己研究成果作一个总结，而在于为后来者提供中国社会组织发展的历史线索，提供较为完整的基础性历史资料、研究动态和实践过程。因此，为了保留历史原貌，书中并未因为在 2007 年后使用了社会组织概念而改变过去研究成果中的概念。本书分为六编，每编均撰有导言，对实践提出的问题、研究动态、成果及实践探索作出了详细说明，不求有教益和启发，只求提供来自社会组织培育管理基层实践者探索的足迹。

二〇一二年九月十日

目 录

第一编 社会组织概念、地位作用及机遇和挑战	1
浅论我国当前民间组织培育发展面临的机遇、挑战和对策	3
培育和发展民间组织的对策研究项目建议书	11
当前我国民间组织的地位及作用初探	21
民间组织地位及作用的实现途径	31
青岛市民间组织发展与管理现状的问题和建议	34
关于社会组织发展的理论与实践思考	42
在推进行政管理体制改革的背景下社会组织发展存在的问题	56
社会组织发展与现代服务业思考框架	59
第二编 社区社会组织培育发展的理论与实践探索	61
关于社区民间组织角色定位的哲学思考	63
关于加强社区民间组织培育与管理的几点认识	67
培育发展社区民间组织工作资料	70
第三编 社会团体培育发展的理论研究和实践探索	73
当代中国伪科学流行、蔓延的根源	75
关于社会团体规范化建设问题的几点思考	80
关于异地商会规范发展几个重要问题	82
浅论发展农村经济协会的依据、问题及对策	85
结合青岛实际探讨非政府组织在建设社会主义新农村中的作用及发展 对策	96

第四编 公益组织理论研究和实践创新	103
推进公益性民间组织发展网络建设项目建议书	105
关于在市南区推进民间公益组织机构网络试点工作策划书	110
关于市南区公益性民间组织试点深化完善阶段工作策划书	113
关于市南区公益性民间组织试点工作总结收尾阶段策划书	121
公益性民间组织理论界定初探	127
公益性民间组织的作用和发展趋势	133
公益性民间组织实践模式研究	
——以青岛市市南区公益性民间组织为例	138
关于开展公益性民间组织评估试点工作基本框架	147
第五编 社会组织监督执法与诚信建设工作创新探索	149
关于加强民间组织监督管理机制制度建设的几点建议	151
构建和谐社会的目标和框架下民间组织监督和管理	
——青岛市民间组织发展和管理情况调研报告	156
现行社会组织法律法规管理体制对执法工作的影响及对策	165
关于社会组织预防腐败问题的思考要点	174
建立符合实际的民间组织评估机制	178
第六编 社会组织党的建设探索与实践	181
关于青岛市民间组织党建工作情况的调研报告	183
民间组织党建工作存在问题分析及对策	188
青岛市民间组织争投党的“怀抱”	
——半数以上已建立党组织	193
人到哪里组织关系就跟到哪里	194
组织关系和行政关系可分离	
——青岛民间组织党建工作有新突破	195
后 记	196

第一编

社会组织概念、地位作用及机遇和挑战

导 言

本编以历史发展为基本线索，展现给读者的是笔者对社会组织概念和社会组织作为整体的地位、作用、关系、面临挑战和对策的理论研究和实践探索。

2000年上半年是青岛市民间组织发展史上一段激动人心的日子。1月18日，中共青岛市委八届十次会议专门研究民间组织管理工作，并作出了成立两级民间组织管理局等四项重要决定，被称作“1·18青岛民管创建日”。青岛市在全国最早成立了专门的社会组织登记管理机构，属市民政局的二级局；2月18日青岛市民间组织管理局揭牌，并召开全市加强民间组织管理工作会议；3月15日青岛市民间组织管理工作领导小组第一次会议召开，就有关重要问题形成决议。8月底，青岛市12个区（市）全部成立了民间组织管理局。市民间组织管理局设综合处、社团登记管理处、民办非企业登记管理处、监督执法处四个处，编制30人。全市民间组织管理机构人员编制101人，其中行政编制90人，占编制总数的89%；事业编制11人，占编制总数的11%。2001年，机关精简改革后全市仍有编制74人。

笔者时任青岛市民间组织管理局综合处处长，看到了社会组织发展面临的重大机遇和严峻挑战，作为青岛市民管工作的创业者之一，受快速发展的形势激励，提笔撰写了《浅论我国当前民间组织培育发展面临的机遇、挑战

和对策》一文，从此，实现了从哲学和教育心理学研究向公共管理研究的转变。2001—2007年，笔者先后撰写了《论当前民间组织的地位和作用》以及《民间组织地位作用的实现途径》等文章，站在理论与实践相结合的角度，分析了民间组织健康快速发展面临的良好机遇和严峻挑战，探究了民间组织迅速崛起和发展的社会历史根源和现实背景，提出了在加入WTO后培育发展社会组织的主要对策。大部分文章先后在《中国社会报》全文发表，并在《青岛日报》《社团之友》等转载，多篇文章获民政部年度优秀论文奖。这些研究成果，为笔者对社会组织分门别类的研究奠定了基础。

十六届六中全会系统谋划了社会主义和谐社会，全会决定中首次使用了“社会组织”概念，并提出了“健全社会组织，增强服务社会功能”的要求。笔者认为，这一概念出现在中央重要文件里，意义十分深远。目的是要以“社会组织”概念统一政府机构和市场组织以外的组织，以便促使政府管理体制改革的深化和社会管理和服务体系的建立。2007年11月，民政部在南京召开了民间组织管理工作会议，会上明确提出以社会组织概念替代民间组织概念。

笔者抓住机遇，以社会组织、小政府大社会、社会组织培育发展、转变政府职能、监督管理、政策扶持等为关键词，从深化改革、建立科学的行政管理体制与培育发展社会组织的辩证关系入手，分析启用“社会组织”概念的意义，探究“社会组织”概念的内涵、外延和分类，并通过分析社会组织面临的良好机遇和严峻挑战，为寻求培育发展社会组织的对策奠定基础。

浅论我国当前民间组织 培育发展面临的机遇、挑战和对策

随着社会主义市场经济体制的进一步完善和我国加入 WTO 的形势发展,进一步深化政府管理体制改革,加速建立“小政府大社会”的基本框架逐步摆上重要议事日程。加大培育力度,促使民间组织的快速发展,并尽快步入规范化、法制化的发展轨道成为各级政府当前的一项重要而紧迫的任务。本文拟就当前民间组织培育发展的机遇,挑战和对策,谈谈粗浅看法。

一、当前我国民间组织培育发展面临的机遇

(一) 行政管理体制的改革和深化为民间组织提供了广阔的发展前景

在人类社会的发展史上,伴随着社会政治形态和经济体制的相互作用及发展,公共管理大致经历了统治行政、管理行政和新行政管理三个阶段。人类历史最初的几千年里,公共管理一直停留在统治行政阶段。为了使管理体制更为科学、分工更为合理,克服统治与管理的混沌、蒙昧的一体化状态,开始于近代社会的管理行政,在 19 世纪末 20 世纪初,随着西方诸国工业化的完成而最终得以确立。在这一阶段,公共管理越来越拥有了更多的公共性和民主性,而且在自身的整个发展过程中,追求相对于政治统治的独立性,逐步实现了统治与管理的分化,政府成为公共管理的主体。但由于权力集中和职能高精度分化,造成三个明显弊端:一是官员行为过于标准化,制约了人的主观能动性的发挥;二是政府的公共管理无所不在,机构膨胀趋势日甚,管理成本和管理效率严重背离,财政负担日益加重;三是政府集制定政策、执行政策和监督执法于一身,官僚主义盛行,各种腐败现象滋长。据统计,在这一阶段发达国家公共管理平均费用占国家财政收入的 35%。在我国 20 世

纪的最后几年里,平均每28个老百姓就要养活一个“吃皇粮”的,每年国家财政收入的63%用于公共管理。党内腐败和社会腐败相互交错,严重影响了社会主义政治文明建设。

1979年,时任英国首相的玛格丽特·撒切尔发起的反对浪费和低效益运动,引发了一场深刻而广泛的全球性行政改革浪潮。在西方,这种行政改革运动被看作是一种“重塑政府”的“新公共管理”运动。笔者认为,这一改革运动的根源就是提高效率、铲除腐败,其表现形式是将提供公共服务的职能从政府各部门分离出来。在不到10年的时间里,英国的政府规模大大缩小,管理效率大大提高,腐败现象明显减少。继英国之后,澳大利亚、新西兰、美国、加拿大、荷兰、法国以及有些发展中国家先后加入这一改革的大潮。在20世纪末,出于同样的目的,我国提出通过减事、拆庙、转变职能,推进行政管理体制变革,实现“小政府大社会”的目标,近年来,这一改革稳步推进,取得了可喜成绩。

政府行政管理体制改革,职能转变是关键。将政府的职能转移到社会团体、民办非企业单位及其他社会中介,不仅可以大大降低行政管理成本,增加社会效益,而且为根治腐败奠定了体制基础。随着大量社会管理职能从政府部门转移出来,我国各种形式的民间组织将进入一个快速发展时期,获得前所未有的生存、发展空间。

(二) 社会主义市场经济体系正常运行要求有相对完善的社会中介组织系统与之配套

就我国的实践情况而言,有改革才有市场,有市场就应该有相对完善的社会中介组织。市场经济的发达必然带动非营利机构(NPO)的发展,主要表现为三个方面:一是市场经济的竞争法则使一部分人的生活遇到种种困难,扶危济困就成为非营利机构如基金会等发展的动因。二是市场经济必然会使一部分人先富起来,善良的愿望和政府的促动会使一部分人把自己的部分财富拿出来回归社会,举办社会公益事业。三是市场经济的社会资源有效配置要求决定了公共服务必须走市场化道路,而其主要内容就是政府将原先垄断的公共产品的生产权和提供权向民间组织转移。这三个方面都要求民间组织的存在和发展要与之相协调。经过20多年的改革,我国初步建立了社会主义市场经济体制,随着从计划经济向市场经济的过渡,各种社会资源的配置要由市场来完成,而有效配置则离不开政府“看得见的手”的宏观调控和民间

组织“看不见的手”的积极运作。

发达国家的实践也表明,发展和完善市场经济必须建立和发展与之相完善的中介服务体系。从去年国务院有关部门和各省市举办的中介服务与市场经济发展国际研讨会资料看,专家一致呼吁,要打破社会中介服务市场,尤其是经济鉴证类社会中介组织的部门垄断、行业分割、区域封锁,改善社会中介组织的执业环境,大力发展民间组织。

(三) 民间组织在人类社会发展中的作用客观上要求提高其社会结构中的地位

民间组织涉及社会生活的各个方面,与社会发展、稳定、进步都有着必然的联系。20世纪80年代以来,随着世界各国和地区民间组织的蓬勃兴起和跨国性民间组织的迅速发展,民间组织的社会地位和作用越来越重要。联合国秘书长安南把它作为影响当前全球发展的第五大因素。国外一些学者也认为,在20世纪末出现的世界范围的民间组织所具有的社会和政治意义,有可能同19世纪民族国家的崛起相媲美。由此可见,民间组织的兴起与发展是人类社会发展的必然趋势。我国自改革开放以来,各类民间组织的发展也十分迅速,并且已经在社会主义物质文明和精神文明中发挥着广泛的积极作用,已经成为与政府机关、事业单位、企业相并列的第四大社会组织。民间组织的发展蕴藏的能量和潜力巨大,有待开发。其地位和作用决定了民间组织管理工作的地位和作用,民间组织应当也一定会快速健康地发展。

(四) 我国加入WTO后的紧迫形势要求加快民间组织培育和发展步伐

加入WTO后,我国面临诸多方面的挑战,其中政府管理体制和行为方式、企业的竞争力、社会中介的成熟程度三个方面尤为突出。三者相互联系、相互制约、相互影响,缺一不可。政府管理体制集权程度与企业的竞争力和社会中介的成熟速度成反比,社会中介的成熟程度与政府管理体制的科学化水平及企业竞争力成正比。

加入WTO对我们的挑战固然是多方面的,但最大的挑战不是企业管理和竞争力,而是政府职能的适应性及行为方式。“入世”以后,中国的行政改革将同时受到国内深化经济体制改革和经济全球化的双重力量的压力,通过世界贸易组织这一环节给中国的行政管理带来的影响将更为深刻、更为全面。WTO作为一个规范的国际贸易组织,其一系列规则、协定对成员方具有很强的约束力,对成员方的政府行为提出了严格的要求。世贸组织与中国达成的

议定草案和规则,针对的都是中国国内的行政管理,没有一条是涉及企业和民间组织的。从实践角度看,一个成员国要享受 WTO 的权利并从中获得巨大的经济收益,就必须根据 WTO 的有关原则、协议和要求,对行政管理职能、管理体制和运作方式作出调整,进行改造。然而,无论是精简政府机构,理顺政府管理体制,还是转换政府职能,转化政府运作方式,都离不开作为“小政府大社会”中间环节的民间组织快速发展。

二、当前我国民间组织管理面临的挑战

民间组织在国外已有几十年的历史,在许多发达国家几乎与新行政管理体制同步,从理论到实务均形成了体系,管理水平也较高。我国的民间组织发展历史不长,尚处在初级阶段,管理体制、管理队伍、执业环境、自身发展等方面明显不成熟。

(一) 民间组织理论研究滞后,培育与管理实践缺乏有效指导

1989 年《社会团体登记管理条例》颁发后,民间组织发展很快,尤其是中办国办《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》(中办发〔1996〕22 号)、《关于进一步加强民间组织管理工作的通知》(中办发〔1999〕34 号),民间组织培育与管理水平不断提高。但是,民间组织权威研究机构甚少,权威专著甚少,民间组织培育与管理总体上缺乏前瞻性、方向性、权威性的理论指导,缺乏科学的逻辑归纳和分类实证,基本处在经验摸索阶段,还未走出经验主义的藩篱。诸如,民间组织与社会中介、非政府组织与非营利组织、非营利与不盈利等概念的内涵、外延及相互关系均未有科学准确的界定。甚至“民间组织”这一概念也没有从逻辑学角度给出一个既有周延外延又有确定内涵、经实践证明符合实际、学者与实践者普遍认可的科学定义。理论的滞后,造成实践活动多样性有余,统一性缺失,方向性不强,而且明显影响了民间组织发展的速度。

(二) 政府包揽社会行政管理事务的问题未能从根本上得到解决

民间组织最典型的特点就是它的民间性,即非政府性。但是,我国市场经济体系还处在建立过程中,政府和市场的关系还没有摆正,具体表现在“越位”,即政府管了不少本该由民间组织负责的事情;“缺位”,即政府本该具有的服务功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,却让自己下属的民间组织去管,造成主体错位。政社不分、政事不分的