

市场经济呼唤民间组织大发展

安徽省滁州市委党校 陈怀远

[摘要]随着我国社会主义市场经济体制的初步确立和逐步完善,民间组织作为我国社会架构中的重要部分之一,其地位和作用越来越得到更大地显现。本文通过对我国民间组织的概念、作用及其发展过程中面临困境的阐述,提出了进一步发展的对策建议。

[关键词]市场经济 民间组织 面临困境 对策建议

随着我国社会主义市场经济体制的逐步完善和政府职能的转变,一些原属于政府行政权限内的事务和工作,逐渐交由社会承担。这样,在社会运行过程中就出现了大片新的空间,从而为代表民间利益诉求的组织的大发展提供了广阔舞台。同时,由于社会主义市场经济的推动,我国社会结构出现了横向分层化和纵向多样化的变动,这些多元化利益主体也必然要求在社会中有代表他们利益表达的组织存在。因此,民间组织得到了普遍而又快速地发展。如何界定这些组织?怎样理性认识它们的作用及其发展?应当引起我们足够的关注和重视。

一、我国民间组织发展的基本状况

在国际社会,民间组织往往被称为“非营利组织”、“非政府组织”、“第三部门”等。在我国,民间组织主要由两类:一类是社会团体;另一类是民办非企业单位。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盈利组织。它主要是指行业协会、联合会、商会、基金会、促进会、学会、研究会、联合会等社会团体。它是代表某个群体的共同意愿和利益,并为之实现而开展活动的。其社会定位,是作为政府与社会互相沟通与联系的桥梁和纽带,是负有一定社会行为规范职能的社会中介组织。民办非企业单位是由企业事业单位、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。它主要包括有民办学校、民办医院、民办福利院(敬老院)、民办研究所(院)、民办文化馆(所)、民办体育机构等。民办非企业单位是凭借其专业知识和技能服务于社会、满足人民需要的中介组织。实际上,上述我国的民间组织与西方的非政府组织(NGO)、非营利组织(NPO)或第三部门类似。非政府组织是指以促进国家和社会发展为己任的独立于政府之外的组织。非营利组织是指符合非营利性、组织性、民间性、自治性和志愿性特点的组织。第三部门是指政府部门和市场部门之外的一切志愿团体、社会组织或民间协会组成的部门。从广义上讲,我国的民间组织与上述非政府组织、非营利组织或第三部门具有的基本含义是大致相同的,它们一般都具有以下特点:民间性、组织性、非营利性(无营利动机、不期望利益回报)、志愿性、公益性、自律性。

民间组织在我国具有悠久的历史渊源和广泛的社会基础,但早期由于封建中央集权制的长期存在,严重阻碍和限制了它的发展。新中国成立后,在计划经济时代,适于民间组织的发展空间极为有限,组织资源也相当稀缺,致使我国民间组织的发展不够充分,数量非常少。党的十一届三中全会以后,我国逐步确立了对外开放和市场经济趋向的渐进改革战略,社会转型加快,民间组织因此得到了普遍而又迅速地发展。截止到2002年底,全国共有正式登记的社会团体133万个。其中全国性社会团体1712个;省级及省内跨地(市)域活动的社会团体20069个;地级及县以上活动的社会团体52386个;外国商会15个。民办非企业单位共有11.1万个。这些民间组织广泛分布于我国政治、经济、文化、教育、科技、体育、卫生等社会生活的各个领域。经过20多年的改革,我国由传统社会向现代社会转型的步伐越来越快,原有的政治化、行政化、一体化的社会逐步走向开放化、市场化和多元化,国家垄断各种社会资源的格局和过去那种“全能型”的政府体制逐步被打破,市场化改革的推进所释放的“自由流动资源”将不断增多。政府机构精简、职能转化和社会管制的放松所提供的“自由活动空间”将不断增大,大量的公共管理职能将从政府部门转移和分化出来,需要由公众有组织地自我管理和自我服务的体系来承接。在经济市场化和社会多元化的进程中,公民自由、自主、自治和志愿服务的意识将逐步觉醒和得以培养,公众参与民间组织活动的热情会越来越高涨,社会各界也越来越关心和支持民间组织发展。此外,随着我国加入WTO后,与国际社会逐渐全方位接轨,使来自自上而下的单一行政管理模式遇到了来自国际社会多方面的冲击,多元主体的社会治理模式以及政府与民间组织的合作必须进一步加强。所有这些因素的客观存在,既给我国民间组织的发展创造了有利的条件和空间,也使得我国民间组织在经济、科技、文化,甚至政治领域的活动前景相当广阔,必将在数量和规模上得到进一步快速持续发展,作为社会基础结构的地位和作用也将得到越来越大地显现。

二、我国民间组织的功能和作用

改革开放以来,我国民间组织从少到多,从弱到强,从单一到多元,逐步成为社会组织结构中不可替代的重要部分。他们利用民间优势,不仅为政府与社会组织及个人架起一座连接和沟通的桥梁,而且推动了整个社会的发展,在社会各项事业中发挥着越来越重要的作用。

1、为社会提供多样化服务。当今世界,民间组织在许多国家之所以得到快速发展,重要因素之一在于它所具有的社会服务功能。民间组织提供了多样化的社会服务,而这些服务通常带有公益性质,满足社会不同层次的需求。民间组织服务功能主要体现在为社会成员提供中介服务和直接服务。需要帮助但不知道哪里能得到帮助的人群与愿意提供帮助但不知道向谁提供和如何提供帮助的人群之间,需要一种中介服务来连

接,民间组织就是这样一种中介服务的机构。民间组织可以参与政府的公共福利计划,但它本身不会成为公共福利服务的主要供给方;民间组织也可以提供与市场有偿服务相类似的专业服务,但它绝非是私人物品的主要提供者,它的服务功能主要是非营利取向。民间组织所作的正是企业组织不能作或不愿作、政府组织该作而作不好或作不全的事情。这在社会结构转型过程中,社会弱势群体在参与社会平均利润分配和快速跟进社会发展等方面,就更离不开民间组织的作用发挥。

2、加强社会各方面的沟通与协调。民间组织作为社会架构中的重要组成部分之一,它具有沟通与协调社会不同层次、不同方面的作用。一是成为政府联系人民群众的桥梁和纽带。民间组织一般既能深入到社会基层的民众中间,又能同政府保持较密切的关系。它们可以宣传和普及国家的法律和政策,教育和动员民众,使之认识自己的权利和义务,又可作为传达民情的渠道,反映民众的愿望和意见,从而使政府政策和计划的制定更适合民众的需要。有了这个桥梁纽带,政府就能摆脱大量的具体微观事务,加强宏观指导,更有效地实施国家的产业政策,提高管理层次和决策水平。二是在其服务的社会基层民众同企业界、学术界、新闻媒介以及社会公众之间发挥沟通和协调作用。三是成为联系国际社会,扩大国际交往的重要纽带。民间组织利用其民间性、联系广的特点,拓展国际合作渠道,增进我国与世界各国的相互了解,引进国外的资金、先进技术与管理经验,扩大我国在世界各国的社会影响,承担起国际交流与交往的重任,从而成为扩大国际交往的重要渠道。我国加入WTO以来,作为在国际社会和经济发展中扮演重要角色的民间组织,处在一个更加开放的环境中参与国际竞争与合作,发展空间越来越大,地位和作用更加突出。联合国秘书长安南在1997年9月向52届联合国大会提交的工作报告中阐述的当前全球发展的八大因素中第五大因素即是跨国性的民间组织的迅速发展,非政府组织的作用越来越大。

3、整合并优化资源配置。传统计划经济体制下,资源的配置完全取决于政府的统分统配,市场经济体制使得这种资源配置方式发生了根本改变,市场在资源配置中开始发挥主导作用。但市场不是抽象的,它必须有物化场所,又必须有作为支持体系的组织机构起具体调节作用,民间组织正是发挥这种调节作用的重要载体。在市场经济条件下,政府组织的资源主要通过税收而形成公共资源,企业资源主要来自各种市场的经营性盈利,但公共资源是有限的,相对于政府所要努力的公共秩序和公共福利的目标来说,政府所掌握的资源总是稀缺的。而企业资源是私性的,其盈余构成企业自身的财产,而不会自然形成公共资源。所以,作为不同于政府组织和企业组织的民间组织,在其运行中则创造了一种新的资源配置方式:一方面筹集了大量的社会资源,开启了巨大的社会资源网络,这些资源来源于组织成员的贡献、志愿服务、各种社会捐赠、政策性收入以及不能用于组织成员分配的经营性收入等。另一方面,民间组织为实现社会目标又对这些资源进行重新分配,从而增加了社会福利资源的总量。

4、维护社会的稳定,促进社会和谐。我国改革开放20多年,目前是社会矛盾突显的时期。这些问题基本表现在,贫富差距过大,两极分化严重。社会上掌握国家财富的少数人组成的强势群体,与人口为众的大多数人民组成的弱势群体,构成极不对称的社会格局。这是对稳定社会的最大威胁,也是建设和谐社会的最大制约因素。民间组织普遍比较关注社会问题,所从事的公益活动也往往体现了对社会弱势群体的关怀和帮助,在一定程度上有利于实现社会资源的再分配,并协助政府化解社会矛盾,从而有助于维持社会公平与公正,维护社会稳定,促进社会和谐发展。

三、我国民间组织发展过程中面临的困境

无论从宏观角度,还是微观环境上看,我国民间组织在社会转型过程中的发展面临着诸多问题,主要有以下几方面:

1、政策法规不健全。从目前来讲,与民间组织发展相关的重大法律和管理条例主要有“公益事业捐赠法”、“社会团体登记管理条例”、“民办非企业管理条例”等,仔细审阅目前的现有法律和条例,我们不难发现非营利组织的发展步履艰难,筹资环境不佳,管理系统复杂,而监督系统薄弱。以个人捐赠的法规来看,一方面不能够鼓励有更多的社会各界人事参与公益事业捐赠,不能够调动他们捐赠的积极性。另一方面,没有一个较为明确的要求去监督接受捐赠单位机构的使用和执行情况,以保证捐赠者的利益。

2、管理体制跟不上。我国现行的民间组织受业务主管单位与登记管理机关双重管理,因而,弊端诸多。主要表现在:一是职责权限不明确。双重管理体制的职责、权限,特别是监督管理职责权限规定得不明确,导致登记管理机关与业务主管单位在民间组织监督管理问题上,时常会出现职权重叠碰撞、职权空缺或不到位的现象,尤其是在难度大的问题上,部门之间相互推诿。二是业务主管单位把关不严,随意颁发许可证。有的民间组织业务主管单位从本部门利益出发,对其业务范围内的民间组织审批把关不严,随意颁发许可证,这种登记证书与许可证书并行的管理方式,极易导致管理体制上的“两张皮”现象,而且从法律角度看,获得许可证书不等于有法人地位,其许可证不具有法律效力,但实践中有不少只有许可证就开展活动的组织。三是通报情况不及时。有的业务主管单位对民间组织出现的问题不及时向登记管理机关通报,面对公众对民间组织的投诉不及时解决,甚至发生对违法民间组织遮掩庇护的情况,在社会上造成了不良影响,严重损害了民间组织及其业务主管单位、登记管理机关的良好形象。

3、公民社会意识不强。由于我国几千年封建社会的根基,人们的小农意识根深蒂固。因此,公民社会的概念还没有广泛地形成。可以讲,公民社会的发展直接关系到民间组织的日益成熟。当然,公民社会也与我国的经济水平有深刻的关系。随着我国东部经济的发展,公民社会的概念逐步被一部分发达地区的人们

逐步接受。从而引领和带动其他地区的发展。

4、缺乏高水平的专业人才。我国民间组织的不少做法还停留仿照事业单位的做法。例如,会计系统和审计标准都没有根据民间组织的本身特点而建立,而一味地追求仿照,参照事业单位系统,以至尚缺乏人才的民间组织,也形成新的人才流失。因此,吸引优秀人才进入民间组织的激励机制尚未建立,这势必影响民间组织规范有序地发展。

5、缺乏强有力的网络支持机构。民间组织在其发展过程中,如何分享相互的经验,如何剖析各自的工作教训,以及如何发现问题、解决问题。目前还缺乏相互之间的交流、学习机制。一方面与国内民间组织本身的交流和学习不够,另一方面与国际的或区域的民间组织合作和交流更少。网络支持是相互平等的,是开放式的,求同存异,共同发展,这是网络支持的生命力。网络的支持使民间组织之间的交流都具有其灵活、随机应变的特点,这需要一批机构形成共识。谋求远期目标的相对一致,而实施顺应时代脉搏和潮流的创新活动。

四、进一步发展我国民间组织的对策建议

我国正处在社会主义市场经济体制初步确立和逐步完善的关键时期,统一开放、竞争有序的市场体系是社会主义市场经济体制框架的重要组成部分,而积极发展和规范民间组织又是市场经济体系建立的一个重要条件。因此,我们应坚持“科学规划、正确引导、完善立法、规范发展”的原则,积极稳妥地推进我国民间组织的培育和发展。

1、建立健全民间组织法律体系 逐步将民间组织纳入法制化、制度化、规范化的管理轨道。市场经济在一定意义上就是法制经济,立法跟不上,民间组织就不能充分地得到健康发展。要使民间组织能尽快从不成熟走向成熟,很重要的一个因素,是必须有一套完备的法律、法规来对它进行规范和管理。要通过调整制定相应的配套法规,逐步地建立健全民间组织法律法规体系,全面地将民间组织的成立、活动、管理和最后解体等都纳入到依法管理的体系下。要通过健全的法律法规,加强依法行政和监督管理工作,坚决依法取缔非法成立的民间组织,查处民间组织的违法活动,保证民间组织在法律、法规规定的范围内开展活动。

2、必须更新观念,提高对发展民间组织必然性和必要性的认识。传统观念认为,政府不仅对社会管理工作责无旁贷,而且是无比胜任。民间组织充其量只能去辅助政府执行各种政府计划,起到拾遗补缺、锦上添花的作用。但是,20世纪70年代以来,随着现代公共管理思想和社会治理新理论的兴起,已经突破了公共事务管理仅仅局限于“政府至上”的传统思维,主张国家与社会之间需要存在一种作为特殊协调机制的中介层面,即大量的非政府性民间组织,应该动员它们广泛参与社会公共事务的管理。民间组织的存在并发挥作用,可以把国家与社会紧密联系起来,产生良性互动,国家通过这些中间组织顺利实施对社会的控制;而社会则通过它们反映自身的利益和诉求,并有效地参与国家事务的管理和监督政府机构的行政管理活动。这样一种新型的社会治理模式,既是现代国家的发展趋势,也是人类先进文明成果之一,我们理应学习和借鉴,并在体制改革过程中,对民间组织的培育和发展予以重视和关注。

3、科学规划,引导民间组织有序发展。明确培育和发展民间组织的目标、原则和重点。在我国公民有结社的自由。发展民间组织的目标应在于保障公民结社自由,放宽对结社的限制,广泛动员公民参与社会公共事务,为促进经济发展、社会进步和维护社会稳定服务。发展民间组织应遵循逐步放宽准入条件,降低成立门槛;打破地域垄断格局,引入竞争机制;弱化行政色彩,突出民间性、自治性特点;减少直接干预,实施科学管理等。当前,在我国应该着重培育和发展以下几类民间组织:一是商会、行业协会等工商社团;二是在社区内部活动,为社区服务的民间组织,如业主委员会;三是各类公益性民间组织,如教育、卫生、扶贫等慈善组织;四是中介组织。

4、指导民间组织建立健全的自律机制,规范民间组织行为。建立自我约束、自我发展、自我服务的自律机制是民间组织管理工作走向成熟的标志。政府在有计划、有目的地培育和发展中介组织的同时,还应下力气指导民间组织逐步地建立自律机制。通过建立民间组织章程审核制度,规范章程,帮助民间组织建立和健全以章程为核心的内部管理制度。同时,通过政府的行政监督、社会监督和新闻舆论的监督,规范民间组织的行为,促进民间组织走向成熟。

【参考文献】

- 1、周天勇等,中国政治体制改革[M].北京:中国水利水电出版社,2004.
- 2、张焕金,我国民间组织状况及其培育和发展[J].学术交流,2005.9.
- 3、赵黎青,关于非政府组织建设的几个问题[J].江苏社会科学,2001.1.
- 4、王名等,中国社团改革[M].北京:社会科学文献出版社,2002.
- 5、中华人民共和国民政部网站[Z].

(上接第98页)

- [3] Ring P S and Van De Ven A H. Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships[J]. Academy of Management Review, 1994, 19(1): 90 - 118
- [4] Das T K and Teng B S. A Resource - Based Theory of Strategic Alliances[J]. Journal of Management, 2000, 26(1): 31 - 61
- [5] Jae - Nam, Lee. The impact of knowledge sharing, organizational capability and partnership quality on IS outsourcing success[J]. Information & Management, 2001(38): 323 - 335