

---

# 促进商会等民间组织健康发展的若干思考

天津社会科学院 宋美云

民间组织的出现是当代社会的一种普遍的现象。从世界范围看，民间组织作为一种组织形式，虽然早在 19 世纪就已存在，但只是在 20 世纪 80 年代以后才引起世人的关注。在我国，伴随改革开放的不断深入，民间组织的兴起对我国的政治、经济、社会发展也在产生着重要影响。加强对民间组织的研究，充分发挥民间组织的积极作用，尤其对如何正确处理好政府与民间组织的关系，不仅是政府的一项重要职能，同时也是决定民间组织能否健康发展的一个重要因素，具有十分重要的意义。

## 一、民间组织的含义及其特点

民间组织是有别于政府组织（第一部门）、营利组织（第二部门）的各种组织的总称。它为社会所提供的应是公共物品与服务，其组织特征应具有非营利性、民间性、自治性、志愿性、非政治性、非宗教性等。民间组织的建立是为满足公众需要，而不是为了积聚私人财富，因此，这也是它在一定程度上能成为公共社会管理主体的重要依据。它与企业的主要区别不只是在是否营利，而在于它不能为了组织营利而损害公共利益，它所得利润不能用于分红，而只能用于发展和扩大符合组织目标的公益项目。为了鼓励民间组织发展，目前许多国家都采取了对民间组织的经营收益免税的做法，并且以法律的形式加以约束。

公共部门是相对于私人部门而言的，它是指处理社会的各种公共事务、提供各种公共物品的部门。传统的公共部门主要指政府，认为政府是公共物品的惟一提供者，其实政府从来没有也不可能提供全部的公共物品，除政府之外还必须有许多民间组织参与其中。

目前，我国的民间组织主要包括社会团体和民办非企业单位两种形式。社会团体是由中国公民自愿组成，为实现会员的共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性民间组织，主要包括商会、协会、学会、联合会等社会组织。民办非企业

---

本文是作者向“民间商会论坛 2006 年会”提供的论文。  
宋美云，天津社会科学院历史研究所研究员。

---

单位是由企业事业单位、社会团体和其它社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事公益性社会服务活动的非营利民间组织。

关于非营利民间组织的特点，美国约翰一霍普金斯大学的著名学者莱斯特·萨拉蒙(Lester·Salamoon)教授曾概括为以下 7 个基本属性：

1、组织性，指有正式的组织机构，有成文的章程、制度，有固定的工作人员；

2、民间性，又称非政府性，指不是政府及其附属机构，也不隶属于政府或受其支配；

3、非营利性，指不以营利为目的，不进行分红或利润分配；

4、自治性，指有独立的决策与行使能力，能够进行自我管理；

5、志愿性，指成员的加入是非强制性，是自愿和志愿性的，组织活动中也需要有一定比例的志愿者参加；

6、非政治性，指它不是政党组织，不参加竞选等政治活动；

7、非宗教性，指它不是宗教组织，不开展传教、礼拜等宗教活动。

我国民间组织大体上也具有萨拉蒙教授所概括的上述 7 个基本属性，比如非政府性、非营利性、非政治和非宗教性。但严格来看，在组织性和志愿性方面，两者之间还存在着较大的差异。萨拉蒙教授把组织性归结为“合法性”，即合法社会组织，这就在外延上把我国没有进行登记注册的某些组织排除在外。同时，他所强调的志愿性在我国社团和民办非企业单位身上也存在一些问题，原因是我国的绝大多数社团和民办非企业单位还很少招募和使用志愿人员。

## 二、商会等民间组织逐步走向体系化与规范化

“十五”期间，各级政府部门主动适应经济社会发展的需要，坚持培育发展与监督管理并重的方针，重点培育发展了行业协会、学会、联合会、基金会等社会组织。目前，商会等民间组织已经成为我国重要的社会法人组织。

第一，民间组织体系的初步建立。随着我国市场经济的完善，民主法制建设的推进，公民参与社会管理和公共服务的热情不断提升，民间组织的数量逐年增加。横向来看，到 2005 年底，全国各类民间组织已发展到 31.5 万个，其中社会团体 16.8 万多个，民办非企业单位 14.58 万多个，基金会 999 个。比 2001 年

---

的 21 万个，增长了 50%，年增 10% 左右。纵向来看，我国对民间组织实行分级管理。以社会团体为例，据 2004 年底的统计，在民政部登记的全国性社团有 1673 个，省级 20563 个，地市级 504245 个，县级社团有 80699 个，基层民间组织数量大，上层数量少，呈金字塔形分布。

此外，民间组织作为与政府、企业并列的第三部门，在科技教育、文化卫生、扶贫开发、环境保护、法律援助、社会福利、行业管理、社区建设、体育保健、农村专业经济等领域具有很强的能量储备，是构建社会主义和谐社会的重要力量。一是承担了一部分政府转移出的行业和事务性管理职能，维护企业合法权益，促进公平竞争，加强行业自律，促进市场经济发展和政府转变职能；二是每年筹集几十亿元社会资金，用于扶贫济困、灾害救援、文化教育、社会福利、社区服务等社会公益与慈善事业，弥补国家投入的不足；三是发挥人才潜力，满足公众参与公共事务管理的需要，促进了经济繁荣与社会和谐；四是提供就业岗位，全国非营利组织有专职人员 300 多万，还有为数众多的志愿者队伍，已成为就业的重要渠道；五是开展技术服务和产供销服务，帮助农民增产致富，促进“三农”问题的解决；六是扩大境外民间合作与交流，引进港澳台和国外资金、技术、管理经验，在国际交流和经贸合作中发挥积极作用。

第二，民间组织管理体系不断完善。“十五”期间，民间组织管理工作按照党中央、国务院加强社会建设和管理，构建社会主义和谐社会的要求，以邓小平理论和“三个代表”重要思想和科学发展观为指导，紧紧围绕改革、发展、稳定的大局，坚持培育发展与监督管理并重的方针，以民为本，依法行政，求实创新，各项组织管理工作得到加强。

一是坚持将立法工作放在首位，法制建设不断加强。“十五”期间，民政部按照中央关于加强和改进民间组织管理工作的一系列精神，配合国务院法制办，制定了《基金会管理条例》，修订了《社会团体登记管理条例》，同时出台了一批规范性文件，使非营利组织管理的政策法规不断得到完善。

二是坚持规范化服务，登记管理工作有序开展。“十五”期间，为了公众提供便捷、高效的服务，各地民间组织登记管理部门开展了民间组织网站，为公众提供政策法规、业务咨询、表格下载等服务。不少地方开展了网上登记，一些地方实现了年检事项的网上填报、网上审核、网上公布，为民间组织管理工作提高

---

工作效率，更好地依法行政创造了条件。

三是坚持与时俱进，不断创新培育发展手段。我国民间组织还处于发展阶段，不断出现新情况、新问题。“十五”期间，民间组织管理工作与时俱进，不断创新，及时研究新情况，制定新政策，解决新问题，努力为民间组织的健康发展创造良好的社会环境。为了适应市场经济的要求，促进行业协会、商会的发展，民政部与国家发改委等部门共同起草了《关于促进行业协会商会发展指导性意见》，针对管理体制、政府购买服务、行业协会自身建设、部门政策扶持等一系列问题，提出了新思路；为培育发展公益慈善类民间组织，出台了《促进慈善类民间组织发展的通知》，对慈善类民间组织的登记、培育、发展、扶持有不少新的措施，在一定程度上解决了目前公益慈善类民间组织登记管理面临的突出问题；还与有关部门一道，进一步研究完善了民间组织税收、工资、人事、社会保障等政策，为民间组织的发展创造良好的制度环境。

四是坚持发展与管理并重，不断改进监督管理方式。“十五”期间，民间组织管理坚持培育发展和监督管理并重的方针，在规范民间组织年检工作，严厉打击非法民间组织和民间组织非法活动的同时，积极探索改进新的监督管理方式。为了规范民间组织的财务管理，配合财政部起草并出台了《民间非营利组织会计制度》，填补了我国民间组织财务管理和会计制度方面的空白。为加强民间组织自律机制和外部监督机制建设，开展了民间组织评估体系研究，出台了《基金会评估指标》、《公益性社团评估指标》，对民间组织的检查有明确的标准。

### **三、商会等民间组织在处理与政府关系中出现的问題**

当前，我国社会正在经历重大的社会变革和转型，一个建立在市场经济基础上的多元化社会正在形成，民间组织的健康发展将积极推动这一进程。我国民间组织的发展尽管起步很晚，但已经开始积极介入社会发展的重大领域并在其中发挥有效的作用，并必将在社会协调、社会评价、民主价值观培育、政府权力监督、自律性社会秩序形成等方面发挥更大的作用。

当然，总体来看，我国商会等民间组织的发展还存在许多问题。在宏观方面，民间组织发展所必要的法律制度、社会支持、文化背景还不够健全；市场经济发展程度较低，社会的自治传统与公民参与意识、权利意识较差。在微观方面，

---

民间组织严重依赖于政府，官办性质浓厚，自主性和自治性不足；经费严重不足，部分组织无法开展正常的活动；组织的管理能力、创新能力较差，条块分割严重，各类民间组织分属于政府不同单位，分头管理，自成系统，资源难以整合。具体来说，当前我国民间组织发展主要存在以下问题：

1. 政社不分。我国社会团体由于受传统的高度集中的计划经济体制的影响，官办体制仍是其主要形式，它们无论是在观念、组织、职能上，还是活动方式、管理体制上，都严重依赖于政府，作为政府的附属机构发挥作用。社会团体大多属国家编制，享受国家财政拨款，并被纳入行政组织系统，具有行政性，将社团挂靠于某个主管部门，定行政级别，按行政级别确定福利待遇和隶属关系。这使社会团体失去了民间性特征，不但增加了政府的财政负担，而且导致它的作用未得到应有的发挥。解决这种政社不分的问题，关键在于实现观念的变革，要充分认识到民间组织的特殊性质及其独特的职能。

2. 经费过分依赖于政府。据 1992 年《世界银行发展报告》等资料，国外非营利民间的组织部门的资金来源有 3 个基本渠道：私人付费、公共部门、民间慈善捐赠。美国、英国、意大利、日本的民间组织筹资模式主要是私人付费主导型，在民间部门收入中，私人付费所占的比例都超过 50%；美国民间捐赠在非营利组织资金来源中所占比例较高，达 19%，而 51% 的经费来自私人付费，30% 来源于政府。即使是属于公共部门主导型的德国和法国，民间组织经费的 68%、60% 来自政府，而私人付费的比例分别为 28% 和 34%，民间捐赠的比例分别为 4% 和 6%。总之，在各发达市场经济国家里，无论是公立还是私立的组织，其经费来源都是多样化的，构成各式各样的混合投资补偿体制。

我国民间商会等组织的经费来源主要是国家财政支持，政府不仅为其提供经费的来源，而且为其制定了统一的财务制度，包括对民间组织经费预算收支科目，民间组织预算级别，民间组织开展活动中有关经费的收拨、缴销、运用、管理、监督等具体规定，以及各种名目繁多的经费开支范围、开支标准等等。在这种高度集中统一的财务管理体制下，民间组织既没有自己独立的经费来源，也没有自主支配事业经费的使用权，这样压抑了民间组织广开财源和自主理财的积极性。离开了政府的经费支持，部分民间组织将处在严重资金不足的状况下，无法开展正常的活动，其中有不少组织处在名存实亡的“休眠状态”。也有一些组织

---

为了维持生存，在开展与其自身业务范围不符的经营活动或违法活动。

3. 法制的缺陷。尽管我国政府正在积极建立有关民间组织登记管理的较为完整的法律制度框架，但现行法规中的许多规定在很大程度上不利于民间组织的发展。同时，各种法规、制度之间以及实施主体之间还经常出现摩擦和不协调，这些都限制着非营利组织的发展。例如，关于非营利组织的法规内容庞杂，透明度较低，实际运用中多以民政部及其它部委的相关规定作为管理依据，且大多数行政机关的内部文件是上级对下级机关工作的指示，由此还会出现随部门利益而随意解释和执法的问题。除此之外，关于民间组织民事关系调整的法律薄弱，非营利组织是民间组织，但其内部组织关系、财产关系是民间的契约无法调整的，因而要求政府通过完善的民事实体法加以规定和制约，但我国很少有直接针对民间组织内部组织、财产关系等的规定，这显然不利于民间组织形成一个稳定的组织框架，不利于解决民间组织内部的纠纷。

4. 政策实施中的不足。我国民间组织政策在实施中存在培育和监督管理脱节、重登记管理而疏过程监督的现象。如一些地方政府在登记民间组织时控制严格，而培育措施极少。民间组织注册登记后，主要是运用行政手段进行管理，而这种管理常常只是在年终进行审查，而对民间组织的整个活动过程缺乏必要的监督管理手段。

#### **四、促进商会等民间组织健康发展的措施建议**

##### **(一) 鼓励建立政府与民间组织间的合作关系**

组织社会化是民主政治的产物。在当代社会，各种组织并存发展是一种普遍现象，数不胜数的各种组织共同组成了一个复杂的社会，这些组织有可能彼此矛盾、冲突，又有可能彼此协调、合作。民间组织的发展，特别需要建立与政府的协调、合作关系，而不是对抗、冲突关系。

一方面，政府应认识到民间组织的优势与作用，鼓励促进民间组织发展。民间组织有许多优势与独特的作用，它能贴近基层，有相当的专业技能和创新能力，处理问题客观公正、方式多样、手段灵活。因此，政府在处理有关公共事务时，如果能充分听取民间组织的意见，尊重它们的建议，鼓励它们积极参与政府的开发计划，政府决策的失误就可能减少，政府工作效率就可能提高。政府应该

---

认识到民间组织不是传声筒，也不是举手和拍手的工作，而是为政府分担职能的社会实体，是对政府和市场失灵的有益补充。如果政府能经常征求民间组织的意见，动员它们支持必要的经济与政治改革，鼓励它们讨论未来的发展计划，那么这对于增强它们提供社会服务的责任、增强它们的能力、充分发挥它们的作用将大有裨益。

另一方面，民间组织应注意摆正自己与政府的位置。我国政府是人民的政府，虽然也存在着种种官僚主义和不正之风，但它仍是人民利益的最重要的代表者。非营利组织可以在一定程度上批评和监督政府，但两者应当是友好合作的关系，而不是相互对抗或取代关系。政府支持、资助民间组织，民间组织也必须为政府分忧、承担部分公益事业。民间组织要积极促成与政府和企业建立良好的三方合作关系，求大同、存小异，共同促进我国经济和社会的发展。

### （二）创造良好的环境培育民间组织发展

民间组织的发展离不开一定的政治、经济、社会条件。民间组织产生发展的政治前提是国家政治体系的高度制度化，它是避免出现政府权威过度丧失、政府控制资源能力急剧下降、政治不稳定等恶性结果的关键因素，是保障民间组织能正常发育成长的前提条件。经济发展的程度是民间组织发展的一个不可或缺的因素，当国家经济不发达时民间组织发展及其职能发挥都受到经济财力的限制，即使政府实施改革，将部分提供公共物品的职能转移到民间组织，民间组织也无力担此重任。社会的自治传统、人们保护自我权利的意识，是影响民间组织发展的重要社会因素，民间组织的兴起基本上是人们的自觉行动，是以人们的自治精神为基础的。总之，民间组织的发育、成长与政治、经济、社会环境因素关系密切，我们应该积极创造良好的政治、经济、社会环境，培育民间组织发展。

### （三）政府制定扶持民间组织发展的相关法律、政策

政府与民间组织关系健康发展的关键是政府，一般说来，政府对它们的管理以不妨碍他人、不危害社会和公众、不违反国家法律和法规为限度，登记制度和检查制度是政府对其管理的主要方式，制定扶持民间组织发展的相关政策是政府的重要职责。政府可制定如下有关政策扶持民间组织发展：

1. 改革民间组织的成立制度，取消“挂靠制”；
2. 建立和完善法律法规，实现税法规制政策；

---

3. 建立完善的行政管制和司法管制制度、建立监督与评估政策；

当前，我国社会正在经历重大的变革和转型，只要政府对民间组织管理定位得当、管理科学，那么政府管理和民间组织之间必将形成一种良性循环关系，即政府充分保障公民结社自由，保障民间组织充分发育和正常合法地开展活动。民间组织不但可以成为自立、自治、自养的社会组织，功能得以有效发挥；而且政府的许多社会事务也可以由民间组织承担起来，政府的公共管理压力和财政负担得以减轻，政府能逐渐把自己从划桨型政府转向掌舵型政府。

**宋美云：** 天津社会科学院 研究员  
中国商会史专业委员会会长  
中国商业史学会副会长

联系方式：

宋美云 天津社会科学院

邮编：300191

tel：022—23665523

手机：13312086163

E-mail：[songmeiyun@126.com](mailto:songmeiyun@126.com)

[songmeiyun@hotmail.com](mailto:songmeiyun@hotmail.com)