

---

# 正确定位 积极作为

## 进一步提升社会民间组织作用和地位

王安岭

**内容提要：**社会民间组织是市场经济不可或缺的重要组成部分。实现社会民间组织稳健有序发展，既要有宽松合理的政治社会空间，又要尊重一般规律，注重内部治理结构改革，增强自身发展动力，在增强功能、积极作为中提高应有的地位和作用。

**关键词：**定位 作为 地位

按照现代社会是国家或政府系统、市场或企业系统和社会民间组织或市民社会三元架构的关系总和。社会民间组织，它是官方政治领域和市场经济领域之外的民间公共领域。社会民间组织包括各种非政府和非企业的各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同仁团体、互助组织、兴趣组织和公民自发自愿的其他组织。它既不属于政府系统（第一部门），又不属于市场系统（第二部门），而是介于政府与企业之间的“第三部门”（the third sector）。我国社会民间组织起步较早。自19世纪前后行业协会快速崛起后，社会民间组织发展才正式登上中国政治经济舞台。特别改革开放以来中国社会民间组织发展很快，特别是在市场化、国际化、现代化背景下，社会民间组织方兴未艾，成为改善公共治理、构建和谐社会的重要力量，

---

形成了领域之广、数量之大、门类之多的庞大群体，总量超过世界任何一个国家。但是快速发展中也面临新的情况和新问题，法定地位、组织形态和功能作用与经济发展水平类似国家相差很大，与市场经济发展要求的差距较大。社会民间组织实际的地位和作用，与人们的预期不相适应，还游离在政治经济的主流社会之外。在我们对东莞、青岛、湖州等和无锡的纺织、果品、包装等行业协会和商会调查中发现，约有 30%处于维持状态，30%名不副实，20%名存实亡，只有 20%左右的能够正常发挥作用，出现了“业内看得很重、业外看得轻，民间看得很重、政府看得很轻”的巨大反差。社会民间组织发展现状，不但成为理论界普遍关注的重点问题，也成为影响民间组织自身发展信心的关键问题。就此我以民间组织的现实地位和作用，谈一些个人思考和建议，共商榷。

### 一、当前影响我国民间组织定位和地位的主要问题及原因

我们总体感到，社会民间组织发展速度和成长规模前所未有，社会民间组织地位作用日益为人们所认识，已经成为各地推动经济社会发展的重要因素。但是，社会民间组织尚未成为中国经济社会发展的重要力量，在真正意义上还没有登上中国经济发展、民主建设的历史舞台。这不是用发展中问题、过程性问题等概念就能粉饰的。对照市场经济发展要求和社会发展的一般预期，这是一种客观事实。之所以出现这种判断，个中有着更为深刻的现实原因和历史原因。我以为，影响和制约社会民间组织发展的原因是多方面的，而且有些原因并没有随着市场经济体制的完善而消退，相反新的制约因素还在不断出

---

现。

从影响社会民间组织地位作用的客观原因分析，主要有：

1、**思想认识偏差**：总体上看，对民间组织的整体认识不断深化，发展向度偏差不大。但事实上，在现实生活和内心世界中还存在两种思想误区：一是民间组织作用不大、可有可无。特别是当今我国仍处于全能管理的强势政府体制下，感到民间组织无所作为，难有大的作为，不需要积极作为；二是排斥防范、过于敏感。传统意识形态和简单思维逻辑认为民间组织是非政府组织，非政府组织就等于无政府组织甚至是反政府组织。每当遇到社会矛盾、突发事件后，认识摇摆不定。就像东莞等地的同志说，民间组织法律地位难确定，发展空间难拓展，扶持政策难到位，关键是思想认识问题，特别是处于集权管理地位政府的认识，至关重要。

2、**制度设计滞后**。在与政府关系上没有正确把握，合作互动，亲疏无序，关系失当。原有政府直接组织建办的协会商会等组织与政府关系过密，变成了“二政府”，群众称“戴着市场的帽子、挥着政府的鞭子、坐着行业的轿子、拿着企业的票子、供着官员兼职的位子”；一些自发举办的纯民间组织与政府关系过疏，自成体系、游离过渡，处于一种自生自灭、卡拉ok状态。在政府管理上没有科学定位，规范设计，仍实行“双重管理”的登记制度，既加大政府管理成本，也降低服务社会的效率。“双重管理”制度，实际上是计划经济体制下政府在对社会团体集中强制管理的一种制度安排，本质上将民间组织和政府置于对立的关系上，主要目的是限制其发展并规避可能存在

---

的政治风险。由于登记难度很大，一些民间组织纷纷绕开双重管理的法规继而转向工商注册或不注册，形成逆反效应，助长了公民不守法的群体行为。

**3、发展空间狭窄：**民间组织发展空间取决于行政管理体制改革的维度和公共权力转移的力度。行政管理体制改革方向虽然已经明确由全能政府向“小政府、大社会”的管理转变，加快政府职能转移已成为共识，但是由于政府职能调整是一个利益关系和权力结构调整过程，职能转移还处在艰难博弈和艰苦推进之中，缺乏强有力的政策措施和明确的路径选择。如在行业管理领域中的决策咨询、标准制定、行业统计与调查、资质资格的考核、展览展销、行业自律、价格协调和行业性集体谈判、反倾销中的应诉和调查等职能，在学术研究领域中的技术标准制定、成果鉴定、咨询服务、项目评审、研究规划、课题设置、研究经费发放、专业人员培训、学术评价等职能，在人力资源领域中的职业道德规范、职业培训和继续教育、制定从业标准、组织从业资格考试、专业技术职务职称评审、惩戒不良从业者等职能没有明确主体，区分权限，合理界定。已经明确转移的政府职能，也没有明确怎么转、转给谁等具体要求。如微观层面的事务性服务职能、部分行业管理职能、城市社区公共服务职能、农村生产技术服务职能、社会慈善和社会公益等职能等一些应该转、可以转的职能还没有交给社会组织承担。这些行政资源，是民间组织的运行发展基本空间。没有相应的公共权力资源，社会民间组织就无法发挥其应有的作用。

**4、相关法律缺失：**我国至今没有一个系统、严谨的《社会民间

---

组织法》，使得民间组织的设立、性质、地位、作用及职能等没有规范科学地界定，对其生存发展环境缺少严密的体制设计，也没有相对统一、系统配套的政策规章。目前有国务院颁布的《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》，民政部出台的《取缔非法民间组织暂行办法》、《民办非企业单位登记暂行办法》和民政部与其他部门联合下发的政策规章。由于是政策规章，相关部门就会作出不尽相同的解释和执行要求。在相关部门职能不尽明确的情况下，各成体系，自行其是，放大了人治状况。既使社会民间组织发展的法律环境时宽时严，也使多数民间组织处于自生自灭、无序发展的状态。

**从影响社会民间组织地位作用的主观原因分析，主要有：**

**1、价值取向失偏。**影响商会、行业协会等社会民间组织的一个关键问题，是价值取向失偏的问题。从调查的情况来看，普遍存在着三个思想误区：一是把商会、协会作为政府的附属物的观念，尽管进行行政会分离，但割不断与政府的从属关系，期求政府授权分权或借助政府力量发挥自身作用，履行自身职能，以致使一些民间组织成为政府的影子组织；二是把社会民间组织作为社会交往、公关联络的载体，一些行业协会和学会举办初始就作为老同志发挥余热和业内志同道合人士联系感情的平台，满足于退休平滑过渡，也满足于行内人士工作之余的放松压力、沟通感情，成为圈内人士、特殊群体的相对封闭的活动空间。三是把社会民间组织作为维系宗亲利益、表达异端诉求的平台。借助协会、商会、学会等名义进行结党营私，拉帮结派，欺

---

行霸市，以致一些社会民间组织不遵守国家法律规定，擅自开展违法违规或违反章程规定的活动，扰乱了经济和社会秩序。不但影响了民间组织自身的健康发展，也恶化了民间组织成正常发展的社会政治环境。

**2、自治功能不强。**主要反映在两个方面：一个是职能不清：与欧美等国社会民间组织相比，我国先期发展的民间组织是以政府性组织或政府推动组织为主体，资金来源主要以政府或公共财政为主，体现了纵向性的特点，具有较强的行政化色彩。实行政会、政社分开后，如何运行不知所措，行动惘然，习惯于原有的模式和方法。近几年发展的一些行业协会和商会又过多追求自身利益，不知道如何服务行业、服务社会。二则定位不尽科学。一些行业协会、学会等民间组织处于一种内部活动、颐养天年、喝茶聊天，对下少服务、对外少联系部分社会组织行为不规范，自律和活力不足，社会公信度不高。社会民间组织整体上处于队伍不稳定，人员和知识结构老化，功能作用不强的状态，缺少应有的活力和内在动力。此外，社会组织服务社会的功能不强，社会组织开展医疗、教育、社会福利等事业的空间还很少。

**3、合作精神不够。**合作精神，是维系民间组织发展的重要思想基础。但在调查中发现一个非常普遍情况，就是民间组织之间的合作精神不够，各自为政、自成体系，互相封闭，互相攻讦。如南方一个城市家具行业有三个民间行业组织，在产品出口谈判中不但没有整合行业共同利益，形成统一对外的谈判机制、报价机制和维权机制，而是行业协会之间互挖墙脚、相互压价，多头分散，内部竞争，结果被

---

外商各个击破，影响了行业整体利益。还有在同一个城市按照各自不同的企业群体、所有制性质成了若干个类似的行业组织，代表各自不尽相同的企业群体利益，使同一领域的企业利益，有着不尽相同的表达形式，甚至也反映着不尽相同的利益诉求。

这些问题和原因归根到底，就是没有从市场经济发展和民主政治建设发展的内在要求上充分认识民间社会组织的功能作用，没有正确把握社会民间组织与政府组织的有机互动的内在联系，使一些社会民间组织处于自生自灭、无序发展状态，以致民间社会组织失去应有的地位和作用。简言之，现有的政府职能定位和社会民间组织自身治理缺失，是影响社会民间组织健康有序发展的根本原因。

## **二、提升社会民间组织地位作用的相关思考和建议**

提升社会民间组织地位作用是一个长期和复杂的工程。既是一种政治经济利益博弈的过程，也是一个政治社会认知环境不断改变的过程。既需要明确民间组织权力和义务法律地位，又需要社会民间组织增强自律、自主、自立发展功能。从现实而言，我以为，有必要在一些重点问题上有所突破。

### **1、深化思想认识，强化社会民间组织的发展的思想动力。**

对社会民间组织的认识问题，是推动社会民间组织发展的前提。认识问题复杂多变，但是我感到有必要重点解决三个基本认识问题：一是“非黑即白”两分法的认识，确立三分法的基本认识。两分法认识就是把除了政府以外的组织系统都作为是国家管制的对立物。在当代语境中社会实际上分成国家系统、市场系统和民间组织系统三个部

---

分。几何学的三点成面是最为稳定的形态，社会学三元结构是最和谐牢固的结构。通过民间组织发展和职能发挥，促进政府改进管理经济社会的方式，通过政府职能转变促进民间组织充分发挥作用。不能因为现在社会民间组织发展中存在着这样和那样问题，就把社会民间组织作为政府的对立面加以限制。二是解决“派生组织”依附性认识。这种依附性认识主要来源于目前我国有实力、有影响的社会中介组织和行业组织的从政府系统转变而来的历史渊源和现实基础。就现实来说，可以作为过渡性存在，但不能作为终极目标追求。从社会民间组织的特性而言，独立发展是民间组织存在的前提，民间组织是相对于政府系统独立存在的第三部门，与政府不具有行政隶属关系。建立政府和民间组织的相互独立、相互合作、相互促进、相互监督的新型关系，并不意味应否定民间组织的独立性、自主性和自治性。三是解决民间组织“是社会公益组织”的狭隘认识。在实际生活中许多人从社会民间组织公益特征出发，将发展民间组织的概念限制在“公益性、自愿性”的框框之中，定位在公益、自愿、慈善、求助、社会关爱等有限领域中。在市场经济第三部门发展的角度分析，社会民间组织的自愿性只是非行政推动的社会群体自发产物，公益性是非市场取向的提供相关公共产品的服务行为，并不能因为公益性和自愿性就将其限定在这些有限的领域中。民间组织的功能不仅在于提供社会公益服务，而且还在于提供一些企业需要、政府无法提供的服务，还要提供一些代行政府提供的准公共产品。如行业管理、经济秩序维护、市场信息服务等，成为政府职能转变的有力替代者和互补者。认识问题不



---

解决，就不可能随社会民间组织发展形成合理科学的定位。

## 2、转变政府职能，进一步扩大社会民间组织发展应有空间。

实行经济社会管理，是维系经济社会有序发展的内在要求，是一个恒定常量。对此管理非此彼，不可或缺。政府职能转变是社会民间组织发展的基本前提。有些人认为现阶段民间组织的作用不大，问题就在于民间组织的功能作用被强势的政府功能所掩盖，无所不在、无所不包的全能政府，对社会民间组织发展具有很强的挤出效应。民间组织发展的空间来源于政府职能的转变和管理领域的让渡，需要进一步政府的职能定位。中央十六大报告中确定了“宏观调控、市场监管、社会管理、公共服务”十六字的政府定位，目的是有所为、有所不为。这只是一个原则要求，但缺少实现途径和具体方法。转变政府职能，首先要解决什么是政府的最本质、最核心的职能，按照基本十六字的要求，最为本质的就是公共服务和社会管理，打造服务性政府。如果这一前提存在，那么就要把一些经济管理、市场干预等不该管的职能转移出去，通过委托授权、购买服务等形式，交给市场组织和社会组织。但是由于职能转移是利益结构的调整，政府不可能自行退出管理权利和市场舞台。需要发展社会民间组织，形成政府职能转变的替代力量，实现两者的有机合作互动。从这个意义上讲，关键还在与政府改革。1. 要加大政府职能转变的改革力度，将更多的公共事务交给社会组织承担。如，将微观层面的事务性服务职能、部分行业管理职能、城市社区公共服务职能、农村生产技术服务职能、社会慈善和社会公益等职能转移给社会组织，从而扩大了公共服务供给，降低了社会管

---

理的行政成本，使社会多样化需求得到进一步满足。2. 要确定转移的职能范围。如在行业管理领域，应该将决策咨询、标准制定、行业统计与调查、资质资格的考核、展览展销、行业自律、价格协调和行业性集体谈判、反倾销中的应诉和调查等职能移交给行业协会、商会。在学术研究领域，应将技术标准制定、课题设置、成果鉴定、咨询服务、项目评审、研究规划、专业人员培训、学术评价等职能移交给学术性组织；在人力资源领域，应将职业道德规范、职业培训和继续教育、制定从业标准、组织从业资格考试、专业技术职务职称评审、惩戒不良从业者等职能转移给职业及从业者组织等。对于这些职能的转变和定位，要有长远规划，循序渐进。3、培育社会自治能力。凡是不需要有威权政府去实施的公共事务，比如慈善事业、信息沟通、社区服务、青年和特殊人群的教育、弱势群体救助、老年人关照、学术研究、政府监督、文化发展、环境保护等，政府通过向社会购买服务来实现公共责任和义务。

### **3、加快立法保护，确立社会民间组织的法定地位。**

现在，我国民间组织发展速度时快时慢、发展状况彼消此长、环境条件时紧时松，实际上是处于一种人治格局，而不是制度管理。迫切地需要一套完善的法律体系，将各种类型的民间组织在总体上置于一个统一的、基本的法律框架内。从立法的一般要求讲，重点要解决社会民间组织在市场经济体制和民主政治建设中的基本地位问题，对民间组织的发展从总体上做出规范和协调，明确国家宪法主张和政治取向，表明政府对待民间组织的基本方针、政策，并使之具体化；深

---

化对民间组织的分类、登记监管、行政指导、社会监督、税收减免等各个方面做出原则性的法律规定；进一步明确社会民间组织的权利和义务，对其行为进行规范和约束，明确指出哪些行为是被禁止的，哪些行为需要接受何种法律限制，哪些行为是法律所倡导的，以及不同违法行为所承受的不同惩罚等具体要求；强化民间组织的管理和监督，推动民间组织依法管理、依法开展活动，以章程为核心，建立健全各项内部制度。除此之外，法律体系还必须平衡“管理”与“维权”两种价值取向。结社自由是公民的宪法权利，在对民间组织的管理和维护公民的结社自由两者之间，并不必然表现为非此即彼的关系。

#### **4、改革管理体制，加强对社会民间组织监督管理。**

邓小平说过“制度好可以使坏人无法任意横行，制度不好可以使好人无法充分做好事，甚至会走向反面。”所谓制度，关键在于监管体系和制衡机制。现有区域地方各自为政的民间组织管理状态，有悖于社会民间组织发展的内在要求，放大了民间组织的地域封闭、行业封闭的弊端。有必要按照民间组织发展特点和要求，对现有管理体制进行改革和完善。一是改革登记管理办法。选择政治风险较小，关乎社会、民生、福利的社会公益类、社区服务类的社会团体和部分领域的民办非企业单位进行登记管理体制的改革，将现行的“双重管理体制”转变为“准一元管理体制”，降低准入标准，简化登记程序，实行民间组织登记管理部门登记和备案“双轨制”。二是打破实地管理的体制。遵循民间组织特别是行业中介组织的发展特点，取消对行

---

业组织发展区域的限制，实行跨区域的发展。三是加强民间组织的管理监督。应根据民间组织的活动领域及其功能作用，将其划分为不同的类别，制定不同的法规和相应的制度框架，并采取不同的监管政策。继续打击、限制和取缔那些具有反人民、反社会、反国家等反动政治倾向的民间组织。四是切实加强党对社会民间组织的领导。要进一步研究和创新在新形势下加强党领导社会组织建设、运行机制、活动方式等问题，针对社会组织类别庞杂，逐步实行不同的管理体制，根据不同特点制订不同的引导和促进政策，进一步规范社会组织的发展。最大限度地把群众组织起来。五是强化社会舆论监督和法律监督，推进民间组织的社会诚信建设。

### **5、完善治理结构，增强民间组织的内部发展活力**

自律自控机制是社会民间组织健康有序发展的基本前提。从民间组织的实践效果看，凡是活动正常，社会效益明显，在当地某一领域举足轻重的民间组织，都是内部制度较为完善的组织。自律机制重点在于完善内部法人治理结构，建立和完善自己的一整套制度体系，形成权力制约权力的制度架构。关键要形成以法人代表为核心的精英治理集团。法人治理关键是法人代表治理。实践表明，凡是良性运作的民间组织，法人代表具有更高的素质要求，既要讲奉献，又要会协调；既要懂政治，又要懂管理，是一个具有人格力量和威权治理的社团管理精英。重点要推进内部治理的制度和程序建设，用严格、规范的制度保证各项工作的健康运行。以法律为依据，以民主为基础，完善组织章程，健全组织机构，健全运作机制。如，权力机构——会员

---

大会或会员代表大会，执行机构——理事会或董事会，办事机构——秘书处、办公室、财务部、宣传部等。同时，还要在理事会或董事会之外设立监事会，对组织的年度计划、年度财务审计报告和平时的经济活动进行批准、监督。

## 6、强化公共精神，推动社会民间组织和谐发展

“公共精神是与政治权利的行使不可分的”（托克维尔）。公共精神是指以利他方式关心公共利益的态度和行为方式。公共精神的本质是要求把对公共生活及公共事务的关怀和参与摆在突出位置，通过合作方式，有效地解决集体行动中的困境。社会民间组织是提供公共服务的自治组织，公共精神直接决定了其在整个政治经济生活中的地位。增进公共精神，首先要有一种公德意识。日本学者福泽谕吉认为：

“凡属于内心活动的，如笃实、纯洁、谦逊、严肃等叫做私德”；“与外界接触而表现于社交行为的，如廉耻、公正、守法、诚信等叫公德”。公德意识是社会民间组织良性运转不可或缺的润滑剂。要进一步增进和形成公共社会共生、共享、共赢理念的价值观的肯认和追求，强化以社会责任、政治参与、普世关怀等为基本内涵个体公共意识。二是增强协商与合作意识。现代社会以多元取向为前提，个人与群体之间利益多元化是社会发展的必然趋势，要在利益差异、矛盾和纠纷中达到和谐，社会民间组织就要树立最起码的协商意识与合作意识，追求经济生活的自主自决，政治生活的民主公平，以及思想文化领域的自由宽容，惟有如此，才能推动现代民主协商机制的建立和利益共赢的实现。三是守法意识。公共精神的行为自觉必然来自法治意识的文化

---

自觉。体现在社会民间组织在知法、用法和守法过程中的自觉性。

民营经济和民间组织研究网