

中国民间组织“去行政化”改革:反思与建议

孙发锋

(郑州大学 公共管理学院 河南 郑州 450001)

摘要:目前,中国民间组织的“去行政化”改革取得了阶段性的成果:双重管理体制改革获得突破性进展;在民间组织任职兼职的党政机关领导干部数量减少;行业协会“去行政化”改革取得实质性进展;民间组织与政府间的契约合作关系初步形成;民间组织的编制改革逐渐推开。中国民间组织“去行政化”改革存在的主要问题是:民间组织与政府机构人员分离不彻底;民间组织主动依附问题严重;政府职能转变滞后;“去行政化”改革缺乏法律保障。进一步推动“去行政化”改革,可以采取如下措施:统筹“去行政化”改革与政府职能转变;构建党组织与民间组织在法律上的平等独立关系;存量改革与增量改革相结合;支持和规范民间组织的商业活动;做好民间组织的人事管理工作。

关键词:中国民间组织;去行政化;双重管理体制;公共管理

中图分类号:D66

文献标识码:A

文章编号:1001-8204(2014)01-0038-04

受行政化的影响,中国民间组织处于“准政府组织”的境地,仅具有外在形式,而实际运作机制并不符合其本质要求。有学者指出:中国至今仍不存在真正意义上的民间组织,其中的原因复杂多样,但根源于各类民间组织的行政化[1]。行政化制约了民间组织功能的发挥,妨碍了民间组织公信力的提高,是其健康发展的主要阻碍。因此,中国政府将“去行政化”改革作为推动民间组织健康发展的重要举措,采取了一系列措施来减少民间组织的行政色彩和官僚化倾向。毋庸置疑,这些措施取得了一定成效,但是,“去行政化”改革的目标并未完全实现,相对多的民间组织并未真正回归其原本的性质和功能定位。因此,我们必须采取一系列行之有效的、具有针对性的措施,进一步深化“去行政化”改革,使中国民间组织更好地服务于公众、服务于社会。

一、中国民间组织“去行政化”改革取得的成效

目前,中国民间组织的“去行政化”改革取得了阶段性成果。

第一,双重管理体制改革获得突破性进展。双重管理体制强迫民间组织找“婆家”(业务主管单位),导致民间组织不得不靠近党政机关,接受行政系统的吸纳。另外,双重管理体制为政府支持的、具有官方背景的民间组织的发展提供了便利,制约了行政化色彩较

淡的草根组织的发展。为了克服上述弊端,一些地方政府结合本地实际,对双重管理体制进行了突破性改革。2008年,深圳市颁布《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》,指出“除法律、行政法规规定须由有关部门在登记前进行前置审批的社会组织外,工商经济类、社会福利类、公益慈善类的社会组织申请人均可直接向社会组织登记管理机关申请登记”[2](P117)。2011年,广州市民政局印发《关于进一步深化社会组织登记改革助推社会组织发展的通知》规定特定类型的社会组织可以直接向登记管理机关申请登记。对部分社会组织实行“无主管登记”,已经触及我国社会组织登记管理制度的硬核,标志着我国社会组织登记管理制度改革取得了突破性进展。因此,深圳、广州的改革措施被舆论称为“破冰之举”。

第二,在民间组织任职兼职的党政机关领导干部数量减少。研究发现,我国77%的社团领导职位由主管部门或“挂靠单位”的领导所占据[3]。在北京市,“政府人员在行业协会中兼职较多。仅从会长、秘书长两个职务统计,就有27名副处级以上政府人员在协会中兼职。有些部门负责人还一人身兼数个协会的领导职务”[4](P222)。党政官员兼任民间组织负责人既不利于党政官员集中精力做好所担负的工作,又不利于保持民间组织的独立性和自主性。为此,党和政府

收稿日期:2013-02-24

作者简介:孙发锋(1977-),男,河南信阳人,郑州大学公共管理学院副教授,硕士生导师,博士,主要从事政府治理与改革研究。

基金项目:教育部人文社会科学研究一般项目“中国民间组织行政化问题研究”(项目编号:10YJC630212);河南省哲学社会科学规划一般项目“维护国家安全视角下的涉外民间组织管理研究”(项目编号:2012BZZ011)。

先后下发了多个规范性文件,力图限制党政官员在民间组织任职兼职。如《关于部门领导同志不兼任社会团体领导职务问题的通知》《关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知》。从文件精神来看,党政官员在民间组织兼职任职的条件越来越严。从实践效果上看,这些文件颁布后,许多政府部门对领导干部兼任民间组织领导职务进行检查清理,一些领导干部或者辞去所兼任的民间组织领导职务,或者辞去所担任的党政领导职务。

第三,行业协会“去行政化”改革取得实质性进展。随着市场经济的发展,行业协会在行业自律、行业服务、对外交流等方面的作用日益凸显。在这种背景下,党和政府出台了一系列规范性文件,以培育和扶持行业协会。跟以往文件不同,这些文件的着眼点不是指导登记和注册,而是行业协会的规范和转型。2003年,党的十六届三中全会从完善社会主义市场经济体制的高度上指出:“积极发展独立公正、规范运作的专业化市场中介服务机构,按市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织。”2007年,国务院办公厅颁布《关于加快推进行业协会、商会改革和发展的若干意见》,强调政会分开原则的重要性,明确了市场化和民间化的改革方向。按照国家的政策要求,广东、重庆等省市陆续开展了行业协会“去行政化”改革,取得了明显成效。例如,重庆市出台《关于党政机关与行业协会脱钩改革的意见》,要求党政机关与行业协会实行人员、资产、业务、办公住所、利益“五脱钩”,政会分离取得实质性进展[5]。

第四,民间组织与政府间的契约合作关系初步形成。在现实生活中,那些行政化色彩较浓的民间组织通常能够承担政府交给的大量业务。这说明,行政化民间组织的业务竞争不是靠质量、信誉,而是靠与政府的密切关系。其示范效应导致许多民间组织甘心充当政府的附庸和跟班。为了改变这种局面,使民间组织不以独立性丧失为代价获取财政资金支持,我国政府开始探索公共服务购买制。其基本做法是,政府与民间组织签订契约,由政府界定服务的种类及质量,向民间组织支付费用以购买全部或部分公共服务。公共服务购买的核心意义是“公共服务提供的契约化,政府与社会组织之间构成平等、独立的契约双方”[6](P206)。由于引进竞争机制,民间组织通过优质的服务争取政府的财政支持,而不是通过与政府部门的密切关系争取财政支持,公共服务购买在很大程度上抑制了民间组织行政化的内在冲动。在中央政府的政策倡导下,上海、北京、浙江、广东等地方政府向民间组织购买公共服务的探索不断增多,形成了各具特点的公共服务购买模式。

第五,民间组织的编制改革逐渐推开。许多民间组织,特别是自上而下成立的民间组织,占有行政编制或者事业编制,具有一定的行政级别,组织支出由财政负担。行政编制、事业编制意味着民间组织专职工作人员的管理要遵循或参照公务员制度。这进一步强化了政府与民间组织间的依附关系,增加了民间组织的行政化程度。因此,编制改革是推进政社分开的重要举措。《关于全国性的社会团体编制及其有关问题的暂行规定》要求,在行政编制、事业编制之外,设立了社会团体编制,并强调“编制管理部门不再对社会团体核定行政和事业编制。原使用行政和事业编制的社会团体,应持原编制批件到民政部登记,并在一定期限内转为社团编制”。为了配合编制改革,民政部、人事部颁布了《关于全国性社会团体专职工作人员人事管理问题的通知》,对社会团体编制有关的档案管理、档案工资、社会保险、职称评定、住房公积金等人事管理工作予以规范。

二、中国民间组织“去行政化”改革存在的问题

我国民间组织“去行政化”改革虽然取得了一定成效,但仍存在一些亟待解决的问题,具体来说:

第一,民间组织与政府机构人员分离不彻底。现职公务员在民间组织兼职任职,会将政府部门存在的官僚习气和衙门作风带进民间组织,进而损害民间组织的自治性和非政府性。自从中央下发文件对党政领导干部在民间组织任职作出限制性规定后,在民间组织兼职的领导干部数量减少。但是,民间组织与政府机构人员分离仍不彻底。首先,有关文件规定,特殊情况下,领导干部可以在民间组织任职兼职。由于这种例外规定,“仍有大量现职党政领导干部按照所在民间组织的章程履行规定程序后,兼任民间组织领导职务”[6](P128)。其次,离退休官员任民间组织领导人的情况比较普遍。调查显示,温州商会的秘书长“多数来源自行政、事业部门离退休人员,比例各为50%和22.2%。由于他们的三金保险、退休金都是由原来单位提供,所以在实际工作中往往容易受制于原有工作部门,管理者的老龄化和缺乏独立性都直接影响了商会管理工作的创新能力”[7]。再次,有关文件对县(处)级以下的现职公务员在民间组织任职未作出严格规定。《关于对〈中共中央办公厅、国务院办公厅关于党政机关领导干部不兼任社会团体领导职务的通知〉有关问题的解释》第四条规定,“《通知》适用范围,包括担任现职的副县(处)长以上领导干部,以及按照中共中央、国务院有关规定,经组织部门正式任命的副县(处)级以上非领导职务的人员”。因此,大量县(处)级以下的现职公务员仍在民间组织任职。

第二,民间组织主动依附问题严重。我国民间组

织普遍面临生存资源匮乏难题。为打破资源瓶颈,一些民间组织自愿接受行政干预,主动挂靠在有关政府部门之下,以争取更多的体制内资源,获取更多的政府资助和财政支持。如前所述,在双重管理体制下,业务主管单位的干预是民间组织失去独立性的重要原因。近年来,为了增强民间组织的自主性,温州、杭州等城市对双重管理体制进行了有限改革,即由边缘政府部门如工商联承接部分行业协会的业务主管单位职能。但是,对温州行业协会的调查显示,61.3%行业协会倾向于选择政府职能部门作为自己的业务主管单位,只有22.6%行业协会愿意选择工商联作为自己的业务主管单位[8]。其原因,乃是“相比较其他政府部门,工商联在一定程度上被边缘化,资源也相对不多”[9]。这从侧面反映出在“以依附换取资源”的情况下,许多民间组织对“去行政化”改革持抵制态度。

第三,政府职能转变滞后。政府职能转移的核心内容是政府权力的分配和收缩,而政府权力不过是实现经济利益的手段。在利益的驱动下,一些政府部门不愿意卸载自身的职能,使我国政府职能转变仍不到位。一些本该交由民间组织承担的职能,政府部门却抓住不放。“去行政化”改革后,如果政府职能转变滞后,民间组织则面临着生存资源匮乏的危机。例如,重庆市蔬菜协会“去行政化”改革后断了“奶”,仅剩下一名专职工作人员,每年仅能收上4000元左右的会费。对于如何摆脱困境,现任会长说:“重庆市能给蔬菜协会一定的认证权,比如参与绿色蔬菜基地的认证,协会马上就能活起来。”[10]这说明,政府职能转变不到位,民间组织的发展空间就会很窄,难以有所作为。在这种情况下,“去行政化”改革不可避免地要发生回潮,改革的结果就不会巩固。

第四,“去行政化”改革缺乏法律保障。目前,我国没有一部专门规范民间组织的法律,政府对民间组织的监督管理,主要依据《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》等行政法规。随着时间的推移,规范民间组织的法规显得内容滞后,如没有对民间组织的性质、地位、权利义务等作出明确规定,没有对政府行为作出禁止性规定,没有为违法行为所承受的不同惩罚提供明确清晰的信息等。因此,这些法规未能发挥规范和引导政府行为和民间组织行为的作用。在这种情况下,民间组织“去行政化”改革具有较强的人治色彩。领导重视,“去行政化”改革的速度就快,成效显著;领导看法和注意力转移了,“去行政化”改革就停滞不前,甚至发生回潮。此外,法律缺失、法规不健全还使“去行政化”改革形式主义化,如民间组织与政府机关表面上脱钩,实质上藕断丝连,或对外独立,对内不独立。

三、推进“去行政化”改革的对策建议

上述分析表明,我国民间组织的“去行政化”改革与市场经济的要求相比,仍存在一定的差距。进一步推动“去行政化”改革,可以采取如下措施:

第一,统筹“去行政化”改革与政府职能转变。要在理清政府与民间组织关系、合理界定政府与民间组织职能的基础上,推进“去行政化”改革。换言之,要在转变政府职能中推进“去行政化”改革,在“去行政化”改革中转变政府职能。一方面,要按照“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”的政府职能定位,将那些政府不该管、管不好、管不了的事交给民间组织办理,还权于社会。另一方面,要通过“去行政化”改革提高民间组织的自身素质,使之有能力来承接政府卸载的职能。当前,一些地方政府进行了积极探索。例如,广东省颁布《关于发展和规范我省社会组织的意见》。该文件以列举的方式详细规定了适合社会组织承担的职能、事项,并要求政府各部门对各自承担的职能进行全面梳理和分解,提出职能转移具体方案。应及时总结和提升地方创新的经验,整体推进“去行政化”改革和政府职能转变。需要指出是,转变政府职能并不意味着政府可以放弃监管职责,全国牙防组乱用认证权就说明了这个问题。

第二,构建党组织与民间组织在法律上的平等独立关系。“去行政化”改革的目的是增强民间组织的独立性和自主性。随着民间组织与政府机关在人员、财产、机构等方面的彻底脱钩,“行政吸纳社会”的现象将被根本改变,民间组织面临着“脱管”的风险。加强民间组织中党的建设,有利于通过党的组织力量来加强对民间组织的领导和引导,增强党对民间组织的政治影响力,使“去行政化”改革沿着正确的方向顺利前进。但是,在加强民间组织中党的建设过程中,要防止民间组织政党化,防止民间组织由行政依赖转变为政党依赖。加强民间组织中党的建设不是将社会组织变为党组织的附属团体,相反,党组织要尊重社会组织在法律范围内的政治自由、组织独立和法律地位平等。因此,必须把坚持党对民间组织的政治领导与尊重社会组织的独立性和自主性有机结合起来,积极构建党组织与民间组织在法律上的平等独立关系。在这方面,最关键的问题是明确民间组织中党组织的功能定位。根据国内先进地区的探索经验,民间组织中党组织的职责主要是:支持民间组织及其负责人按照民间组织章程中规定的宗旨、任务开展工作;加强对党员的教育、管理和监督,通过发挥党员的先锋模范作用,积极开展业务活动,发挥民间组织在社会主义建设中的作用;监督民间组织负责人贯彻党的路线、方针、政策,遵守国家法律、规范[11](P130-131)。把握好民间组

组织中党组织的这种功能定位,党的政治领导与社会组织的独立性才会取得平衡。

第三,存量改革与增量改革相结合。存量改革与增量改革相结合是指在对现有官僚化程度较高的民间组织进行“去行政化”改革的同时,注重对新成立的草根色彩较浓的民间组织的扶持和引导。要按照“去行政化”改革的要求,改造规范一批民间组织,使之祛除行政化色彩。必要时,建立民间组织退出机制,对那些“官办”色彩浓厚、服务意识差又拒不改革的民间组织及时撤销。因为按照非竞争性原则,它们不被撤销,新成立的草根组织就无法获取合法地位。建立民间组织退出机制,有利于以“增量改革”的方式实现民间组织的民间化。另一方面,对于新成立的民间组织,要防止其染上旧体制的“毛病”,鼓励其保持非政府性。要利用各种新闻媒介,宣传草根组织在社会建设、公共服务、民主政治建设中的重要地位和作用;树立典型,利用典型的示范带动作用,引导和促进草根组织珍惜自身的独立性;加强对草根组织的教育和引导,增强草根组织抵制行政化的自觉性。

第四,支持和规范民间组织的商业活动。上文分析表明,财政依赖往往意味着组织依赖。因此,多元化民间组织的筹资渠道是祛除民间组织行政色彩的重要措施。由于我国民众捐赠意识淡薄,再加上民众的捐赠意愿通常随着经济形势的变化而变化,民间捐赠收入对于扩大民间组织财源的作用有限。对于解决资金匮乏问题具有实质意义是扩大社会组织的经营性收入。近年来,民间组织从事商业活动以突破资金瓶颈成为一种国际潮流。在美国,20世纪80年代以来,商业性收入占非营利部门总收入增长的半数以上,结果非营利部门的重心明确地转向了市场,非营利部门发

生了根本性的“市场化”[12](P242)。正因为如此,有学者认为:“现代非营利机构必须是一个混合体:就其宗旨而言,它是一个传统的慈善机构;而在开辟财源方面,它是一个成功的商业组织。当这两种价值观在非营利组织内相互依存时,该组织才会充满活力。”[13](P122)这启示我们,要使社会组织拥有自治独立性质的经济基础,必须支持和鼓励民间组织开展商业活动。为此,要进一步转变观念,拓展民间组织的经营范围,提高民间组织开展与宗旨相关的商业活动的税收优惠标准。虽然“非营利精神+商业手段”值得称道,但是如果不加限制和约束,手段也可能异化为目标。因此,要引导和规范民间组织的经营活动,对其经营方式、经营规模、经营领域等作出明确规定,避免经营活动成为个人利益的输送工具,避免以民间组织之名,行营利之实。

第五,做好民间组织的人事管理工作。按照“去行政化”改革的方向,越来越多的民间组织从业人员将使用社会团体编制。但是,在中国目前情况下,不同的编制类型,意味着不同的经济待遇、社会保障。例如,就养老保险来说,行政编制、事业编制与社会团体编制存在明显差距,从而造成不必要的矛盾和攀比。此外,与编制类型联系密切的户籍、工资、职称、医疗、失业、子女教育等问题关系到民间组织工作人员的切身利益。这些问题如果不解决,民间组织工作人员就会向往“行政编制”“事业编制”,致使“去行政化”改革面临重重阻力。因此,必须慎重、稳妥地推进民间组织人事管理制度改革。可以在有条件的地方先进行试点,逐步积累经验,逐步建立起一套合理的民间组织工作人员的职称、养老、医疗、失业制度,并使它与政府有关部门的相关政策相协调,化阻力为动力,减少“去行政化”改革面临的障碍。

参 考 文 献

- [1] 杨朝聚. 我国非营利组织的行政化及其影响[J]. 华北水利水电学院学报 2007,(6).
- [2] 廖鸿等. 国外非营利组织管理创新与启示[M]. 北京:中国言实出版社,2011.
- [3] 郁建兴等. 中国民间组织的兴起与国家——社会关系理论的转型[J]. 人文杂志 2003,(4).
- [4] 翟鸿祥. 行业协会发展理论与实践[M]. 北京:经济科学技术出版社,2003.
- [5] 廖春兰. 重庆民间社团“去行政化”的烦恼[N]. 中华工商时报 2007-08-02.
- [6] 王名. 中国民间组织30年[M]. 北京:社会科学文献出版社,2008.
- [7] 潘旦. 民间组织民主治理机制研究[J]. 社会主义研究,2010,(4).
- [8] 李建琴. 转型时期行业协会的行政合法性[J]. 中共浙江省委党校学报 2004,(5).
- [9] 孙春苗. 行业协会管理改革的比较研究——基于双重管理体制[J]. 中国非营利评论 2008,(2).
- [10] 刘天亮. “去行政化”,能否解社团之困? [N]. 人民日报 2007-07-03.
- [11] 管廷莲. 社会组织中党的建设研究——基于温州的实证分析[M]. 北京:知识产权出版社,2012.
- [12] [美]莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 田凯译. 北京:商务印书馆,2008.
- [13] 褚松燕. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京:国家行政学院出版社,2008.

(责任编辑 辛世俊)