

# 中国民间组织管理体制的现状及其改革模式

康宗基

(福州大学 马克思主义学院, 福建 福州 350108)

[摘要] 建国以来中国民间组织管理体制几经变革,形成了现在以纵向控制为主要特征的管理体制。这种体制有利于政府自上而下地培育民间组织,有利于实现对民间组织的调控,有利于引导民间组织沿着正确的政治方向发展。但随着民间组织以及经济社会的发展,这种管理体制的局限性和弊病也逐渐暴露出来,出现了民间组织非均衡发展、“规制过剩”与“规制匮乏”并存、对民间组织事实上监管缺位等现象。优化民间组织管理体制的基本思路是:逐步从政府选择模式向社会选择模式转变,从重视“入口”管理向重视“过程”监督转变,从纵向控制向横向合作转变,从限制分支和非竞争性原则向适度竞争原则转变。

[关键词] 民间组织; 管理体制; 改革模式

[中图分类号] C912.21 [文献标识码] A [文章编号] 1673-5595(2012)01-0048-05

民间组织常与非政府组织、非营利组织、公民社会组织、志愿组织、慈善组织等术语交替使用,这些不同术语之间并无根本性的区别,它们只是分别从不同角度强调了民间组织的某一方面的特征。<sup>[1]</sup>随着中国社会改革的不断深入,各类民间组织在中国大量涌现并蓬勃发展。根据民政部统计公报显示,截至2004年底,全国共有民间组织28万个;截至2006年底,全国民间组织总数为34.6万个;截至2008年底,全国各类民间组织总量接近40万个;截至2010年9月,登记注册的民间组织总量已达43.5万个。从这些统计数据可以发现,这些年来中国民间组织呈加速增长态势,增长幅度逐年增大。面对不断增长的民间组织,如何加强和改善对民间组织的管理,这是新时期党和政府必须高度重视的课题。

## 一、中国民间组织管理体制的特点

中国现行民间组织管理体制的基本制度框架形成于20世纪50年代,其间经过1989年和1998年两次修订,实际上强化和完成了目前这种以纵向控制为主要特征的管理体制。其主要特征是:

### (一) 严格的准入制度

中国对民间组织采取非常严格的进入限制

政策。根据国务院1998年10月发布的《社会团体登记管理条例》规定,民间组织要想在民政部门正式登记,首先必须经业务主管单位审查同意,其次要具备以下6个条件:(1)有50个以上的个人会员或者30个以上的单位会员;个人会员、单位会员混合组成的,会员总数不得少于50个;(2)有规范的名称和相应的组织机构;(3)有固定的住所;(4)有与其业务活动相适应的专职工作人员;(5)有合法的资产和经费来源,全国性的社会团体有10万元以上活动资金,地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有3万元以上活动资金;(6)有独立承担民事责任的能力。

### (二) 高门槛的双重管理体制

中国对民间组织实行“登记管理机关”和“业务主管单位”双重审核、双重负责、双重监管的原则。《社会团体登记管理条例》第6条规定:民政部门是惟一的社团登记管理机关;国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上人民政府授权的组织,是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位。《条例》第27条、28条对民政部门和业务主管单位的监

[收稿日期] 2011-05-16

[基金项目] 福建省社会科学规划项目(2010B026);国家社科基金项目(11CKS012)

[作者简介] 康宗基(1974-),男,福建泉州人,福州大学马克思主义学院讲师,博士,主要从事社会组织、公民社会理论研究。

督管理职责作了规定,赋予业务主管单位无上的管理权限和广泛的管理责任。

### (三) 限制分支原则和非竞争性原则

限制分支原则和非竞争性原则,是中国政府对民间组织管理制度上的另外两个特点。《社会团体登记管理条例》第19条中规定:社会团体的分支机构不得再设立分支机构。社会团体不得设立地域性的分支机构。《民办非企业单位登记管理暂行条例》第13条中直接规定:民办非企业单位不得设立分支机构。非竞争性原则规定:为了避免非营利组织之间开展恶性竞争,禁止在同一行政区域内设立业务范围相同或相似的非营利组织。

## 二、中国民间组织管理体制形成的原因及其历史作用

在民间组织管理问题上,政府存在着“管”与“放”的两难选择,因为“结社自由与政府管理永远都是一对矛盾,政府管理过强、力度过大,对结社自由是一种限制;而放任不管,管理过轻,则容易造成民间组织对国家、社会公共安全和公共利益的消极侵害作用。”<sup>[2]</sup>中国现行民间组织管理体制的形成,是政府处理民间组织“管”与“放”矛盾的策略选择,受制于中国具体的社会历史条件并发挥了积极的社会作用。

### (一) 中国民间组织管理体制形成的原因

首先,受传统政治文化的影响。中国传统政治文化体现了“国家本位主义”的政治选择与“国家中心说”的理论架构。社会独立于国家并获得不受国家干预的自主权利的观念,是中国传统政治文化中所没有的。因此,在中国长期的封建统治中,国家对民间组织一直实施控制性管理,监管十分严厉。建国后改革开放前的较长的一个时期内,中国维持着一种政府与社会高度合一的状况,政府逐渐建立起了对社会的全面控制,因此影响和限制了民间组织生存与发展的空间。改革开放后,尽管随着中国经济体制改革和政治体制改革的逐步深化,社会的自主治理能力有所增强,民间组织也有了较多的生存和发展的空间,但迄今为止,政府对民间组织的管理依旧带有强烈的计划经济色彩,其中“分级”和“归口”是计划经济条件下全国在行政管理模式上的“条块分割”的延续,“双重负责”也暴露出国家统合社会的影子。<sup>[3]</sup>

其次,与中国转型期社会特点密切相关。作为一个现代化建设的后发外生型的国家,政府在现代化中起着不可替代的作用。美国政治学家亨廷顿从政治发展的角度论证了加强政府权威对于后发展型

国家的重要意义。他指出,与现代化早发型国家相比,后发型国家普遍存在着政治不稳定的问题,这种不稳定是社会飞速变化,以及新的社会集团被迅速动员起来涌入政治领域,而同时政治制度却发展缓慢的结果。<sup>[4]</sup>作为一个发展中国家,中国政府对社会保持强有力的影响和控制,以保证社会的稳定和持续发展,是现代化现实的内在要求。因此,民间组织的发展必须符合社会主义的政治发展的要求,更不能削弱政府对全国的动员力和影响力。但是,作为一种聚合性的社会力量,民间组织的发展在价值方面与政府之间形成了一种结构性张力,从而有可能对政府权力的行使造成威胁。因此,中国现行民间组织管理体制体现了政府对这种威胁的高度防范。

再次,与中国民间组织的发育程度有关。由于各种原因,中国民间组织总体上社会参与能力不足,存在着结构不合理、缺乏规范、自律性差、公信力不强等问题。同时,中国民间组织是在改革开放的背景下兴起的,一些西方敌对势力企图借助或利用民间组织,以交流、合作或慈善捐赠等为幌子,对中国进行隐蔽甚至公开渗透和破坏,这些组织行动隐秘,煽动性强,破坏力大,给中国的政治、经济和社会发展造成了较大的负面影响。如何保证民间组织正确的政治方向,既要靠民间组织自身的“免疫力”,又要靠各级党委、政府及时为民间组织“注射预防针”。以上种种因素使得政府在民间组织的管理工作中时刻把“确保稳定”作为头等大事。所以,在政府缺乏管理经验、民间组织缺乏理智参与的社会氛围之下,民间组织的双重管理、许可登记也有一定的必要性。

### (二) 中国民间组织管理体制形成的历史作用

首先,有利于借助政府的力量自上而下地培育民间组织,推动民间组织的制度变迁。从产生的历史背景看,中国的民间组织无疑是政治体制改革的产物。中国党政领导层在对民间组织在社会经济发展和国际活动中的积极作用有深刻认识和理解的基础上,给予民间组织以生存和发展的活动空间,是中国民间组织建设的先决条件。<sup>[5]</sup>特别是改革之初较长的一个时期内,中国社会结构尽管发生了有利于民间组织发展的变化,但从传统体制中恢复过来还需要一个过程,而现代意义的民间组织对于中国社会来说还是一种新鲜事物,传统的民间组织还需要一个现代性的转化过程,如果能让民间组织自行出现,其间必然需要一个较长的酝酿过程。此时,行政力量的参与就大大缩短了这一过程。<sup>[6]</sup>中国众多领

域民间组织正是在政府的财政、人力、物力的支持下,从无到有、从弱到强地发展起来的。

其次,有利于政府对民间组织的控制,引导民间组织沿着正确的方向发展。由于民间组织种类繁多、数目庞大、性质各异,涉及政治、经济、科技、文化等各个领域,而民间组织登记机关仅作为民政部门的一个内设机构,没有力量完成对民间组织直接进行资格审查和日常管理的任务。此时,由于业务主管单位对本单位职能范围相关的民间组织的业务情况比较熟悉和了解,对成立相关业务范围的民间组织是否有必要、有无权威性和代表性等问题能够从职能部门的角度提出意见,因而,在中国民间组织发展总体上呈现无序状态、民间组织自律机制不健全、社会监督薄弱的情况下,归口管理既降低了收集民间组织相关信息的成本,也达到了登记机关与业务主管单位对各类民间组织共同监督的目的。这样,政府通过双重管理、双重负责,民间组织就处在严密的监控之下,有利于防止民间组织的发展对政府造成的威胁,维护政治与社会稳定。

### 三、当前中国民间组织管理体制存在的问题

中国的民间组织管理体制在控制民间组织数量、提高其发展质量等方面发挥了重要的作用。但这种管理体制具有很明显的追求政府单方面“安全感”的价值特征。<sup>[7]</sup>随着实践的不断深入,这种管理体制的一些局限性和弊病也逐渐暴露出来,不仅不利于发挥民间组织的作用,也不利于对民间组织的规范和管理。

#### (一) 当前管理体制导致民间组织的非均衡发展

利益整合是民间组织的基本功能之一,随着社会日益多元化发展,民间组织的这种功能将越来越明显。改革开放30多年来,中国社会利益分化和利益群体逐渐形成。社会群体的分化要求民间组织的发展也必须具有多样性,才能适应不同社会群体利益聚合与表达的需要。但由于各种原因,不同社会群体所能支付的组织成本是不一样的。处于社会中的强势群体,无论是在申请成立民间组织还是在成立后的发展中都受到比弱势群体小得多的阻力。而对于城市打工人员、城市下岗工人、贫困地区的农业劳动者等社会弱势群体而言,由于政府给民间组织设置了严格的准入“门槛”,政府关于会员数的规定、关于活动资金最低限额的规定,无疑为他们成立民间组织划出了一道难以逾越的鸿沟,实际上就是剥夺了他们合法成立民间组织的权利。但从民间组织的意义和功能来说,恰恰他们才是最需要的。所

以,中国现行民间组织管理体制容易造成的现象是:现实中为强势群体服务的民间组织居多,而由弱势群体发起和主导的民间组织数量偏少。民间组织发展的这种非均衡性最终会危害政府的合法性与治理能力。

#### (二) 当前管理体制导致“规制过剩”与“规制匮乏”并存的悖论

中国现行管理体制体现了政府对民间组织的高度防范。为了防范民间组织的负面影响,除了没有法律以外,几乎什么形式的管理规定方式都有,具有“规制过剩”的特点。从纵向看,从中央到地方各级党委都有一系列关于规范和管理民间组织的政策文件;从横向看,党委的重要部门,如党委办公厅、组织部、宣传部、统战部等,根据各自的职责也有权制定相关的文件规定。<sup>[8]</sup>围绕民间组织管理,除了《社会团体登记管理条例》等四个主要法规和另外多个相关规定之外,还有由各级党委的正式文件、指示、通知、公告、规定、办法、意见、条例、准则、决定等构成的文件管理体系。但是,由于政府还没有从国家发展的战略高度,将民间组织相关立法工作纳入国家的立法日程表,因此对民间组织发展预期制度模糊,又表现为“规则匮乏”。虽然有关的法规和相关规定不少,但都是正式法律形式以下的层次,它们除了“条例”、“规定”,就是“办法”、“制度”。由于立法层次低、政策文件多,不仅无助于管理质量的提高,反而造成了管理的混乱。

#### (三) 当前管理体制导致对民间组织事实上监管缺位

中国初步形成了对民间组织实行双重审核、双重负责的监管体系。实践证明,这种“双保险”机制并不能保证相关部门监管职责的有效实施。相反,往往造成监管过剩与监管不力悖论的产生。对于业务主管部门来说,其批准民间组织的条件,除了要看其业务范围是否相关,更重要的则是要看民间组织的发展能否谋求更多的部门利益,能否成为本部门安置分流人员、安置退休或高龄领导干部的机构。因此,各业务主管部门对于自己主导成立的民间组织,在日常监管中往往由于存在利害关系,造成对其违规处罚不力的情况。而对于登记管理部门来说,由于将管理重心放在“入口”管理上,民间组织一旦完成登记,管理则很松,甚至没有任何管理措施,而且已经有业务主管部门把“第一道关”,登记管理部门的监管更容易流于形式。所以,目前这种双重负责很容易造成政府对民间组织事实上监管缺位。“全国牙防组”事件便是很好的说明。该组织作为

卫生部下设的学术团体,“全国牙防组”从1992年开始长达近15年中,扮演着“二政府”角色,通过对牙膏、口香糖等进行认证活动对企业收取大量认证费用,牟取高额非法收入。事后才查明“全国牙防组”居然属于没有编制、没有经费、没有法人资格的“三无机构”,这不能不说这是一个中国民间组织日常监管缺位的事例。

(四) 当前管理体制具有限制分支原则和非竞争性原则的消极影响

中国现行管理体制实行限制分支原则和非竞争性原则,其目的是为了便于政府的控制与管理,防止民间组织由于数量过大而难以控制,也防止由于竞争引起各种社会不安定因素。从政府的角度来看,这有一定的道理,但是,如果从民间组织的长期发展来看,却人为地造成民间组织垄断的局面,其消极影响是巨大的。这些规定实际上人为地赋予某些民间组织以垄断地位和特权,即在民间组织成立上,存在着明显的“先发优势”,谁先在法律上取得合法地位,谁就理所当然地成为本领域的合法代言人,而不允许建立新的同类组织。而从这些可供人们选择的组织看,其之所以具有垄断地位往往是在对政府的依赖基础之上,在实践中往往由于其过于浓厚的行政色彩、无法发挥应有作用已经受到普遍的质疑,而法律却在这里实际上进一步维护其垄断地位。这在实践中往往带来很多的负面影响。例如,前几年,很多地方曾经赋予行业协会一些行业管理权,但是,有些行业协会成了“二政府”。由于制度支持行业协会的垄断地位,致使一些行业协会利用垄断地位搞价格联盟、侵害消费者的利益。

#### 四、中国民间组织管理体制的改革模式

大力培育和发展多元化的、多功能的民间组织是中国政治体制改革和经济体制改革的要求。针对中国民间组织管理体制中存在的问题,必须进行不断的创新,才能促进中国民间组织的健康发展。但在一个尚不成熟的民间组织架构和社会政治环境下,过快地放开可能会带来某种程度的混乱,甚至会引发某些社会不稳定因素。因此,只有很好地掌握好“放”与“收”这样一个度的问题,才能走出长期以来中国在民间组织管理上“一统就死,一放就乱”的两难境地。

(一) 逐步实现由政府选择模式向社会选择模式转变

作为两种不同的民间组织管理方式,政府选择适用于计划经济体制下文化环境相对单一的社会环境,而社会选择适用于市场经济体制下文化环境多

元化的社会环境。<sup>[9]</sup>在新的社会条件下,在中国民间组织生成方式上逐步实现由政府选择模式向社会选择模式转变已经成为历史发展的必然。在社会选择模式下,政府应当采用平衡发展与突出重点相结合的原则,不仅注重民间社会组织在不同领域、不同阶层、不同地区、不同行业平衡发展,还应根据社会形势的发展,对社会迫切需要的民间组织进行重点培育。比如,当前应当优先培育那些社会迫切需要,在政治、经济、文化领域发挥重要作用的民间组织,如公益类民间组织、社区类民间组织、为弱势群体服务的民间组织以及解决特定问题的民间组织等。同时,政府还应建立和完善相应的评估机构和体系。通过对民间组织的运作绩效进行有效评估,使得那些运作绩效佳且社会声誉好的民间组织能够得到进一步支持,而运作绩效差、社会信誉度低的民间组织则会因缺乏社会合法性而产生分化甚至被淘汰,从而使各种资源在民间组织中实现优化配置,提升中国民间组织的整体发展水平。<sup>[10]</sup>

(二) 逐步从重视“入口”管理向重视“过程”监督转变

为了充分发挥民间组织的社会建设功能,中国应当适度放松民间组织的准入“门槛”。最近几年,中国一些地方政府在实践层次上对民间组织备案制进行了很多改革和创新的尝试。例如,青岛市发布了《青岛市民间组织管理局关于建立社会团体登记工作备案制度的通知》,开始尝试社会团体登记工作备案制度。对于尚未达到登记条件,但已正常开展活动,且符合经济社会发展需要的社区民间组织予以备案。这些地方制度创新的实践应当及时加以经验总结。当然,登记备案制并不意味着对民间组织不加任何限制,而是说政府监管应当从重视“入口”管理逐步转向重视“过程”监督。政府应及时建立健全相关的法律法规,将各类民间组织的权限、职责、关系以法律法规的形式加以明确,使政府的管理和监督工作能真正做到有法可依、有章可循。政府应加强对民间组织成立后开展活动及其组织运作的动态过程的监督和控制,以保证民间组织不偏离其宗旨,避免对他人、国家和公共利益造成侵害。

(三) 逐步从纵向控制向横向互动转变

随着中国经济成分、分配方式和利益关系的日益多样化,社会管理难度也不断加大,政府应当及时转换治理模式,实现由一元化的治理模式向多元化的治理模式转变。而这种转变的真正实现,有赖于政府与民间组织之间横向互动合作关系的形成。在互动合作关系中,政府主要以间接的方式对民间组

织进行整合,通过民间组织来贯彻国家的法律和意识形态,以充分发扬民间组织宽容、互助、互惠、利他的公益精神,充分发挥民间组织在维护公民利益、提供服务、反映诉求、化解矛盾、规范行为等方面的重要作用,从而提升政府对社会的治理与整合能力。另一方面,民间组织也借用某些特殊的形式来获得合法性,并汲取政府资源,积极开展多样化的社会服务,不断提升组织的社会声誉。通过政府与民间组织的合作互动,不但可以实现优化政府职能、推动政府改革的目标,也可以拓展民间组织生存与发展的空间,从而实现政府与民间组织的共赢局面。

(四)逐步从限制分支和非竞争性原则向适度竞争原则转变

民间组织向社会提供的是非垄断性公共物品,这意味着它不应该居于垄断地位。当前,经费不足和能力不足已成为制约中国民间组织发展的主要问题,究其原因,缺乏竞争是最为根本的。由于缺乏竞争,不少民间组织疏于改进管理,得过且过,影响力自然降低,造成社会公信度差等。因此,从制度上变垄断为鼓励竞争,既符合中国的实际情况,又能够鼓励民间组织朝着公共利益导向的社会使命发展。因此,应该改变限制分支原则和非竞争性原则,尝试建立民间组织之间适度竞争的机制。当然,这需要一个渐进的过程,不可能一蹴而就。针对不同领域、不同地域的民间组织,可以考虑先在某些组织中进行

试点。例如,可以在为各种经济主体提供协同性服务的行业协会以及一些领域内的民办非企业单位展开适度竞争,逐步在竞争中完成优胜劣汰,从而促进民间组织不断提高社会服务的水平 and 质量。

#### [参考文献]

- [1] 黄晓勇. 中国民间组织报告(2008) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2008: 2.
- [2] 刘镇强. 关于社会主义市场经济体制下社团制度的思考 [J]. 社会科学, 1999(4): 58-61.
- [3] 刘培峰. 社团管理的许可与放任 [J]. 法学研究, 2004(4): 148-160.
- [4] 塞缪尔·P·亨廷顿. 变化社会中的政治秩序 [M]. 王冠华, 等译. 北京: 生活·读书·新知三联书店, 1988: 4.
- [5] 赵黎青. 关于中国非政府组织建设的几个问题 [J]. 江苏社会科学, 2000(4): 73-78.
- [6] 林燕凌. 中国非政府组织研究 [D]. 上海: 复旦大学, 2005: 61.
- [7] 周少青. 中国的结社权问题及其解决——一种法治化的路径 [M]. 北京: 法律出版社, 2008: 54-56.
- [8] 马庆钰. 中国非政府组织发展与管理 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007: 149.
- [9] 王名, 刘国翰, 何建宇. 中国社团改革 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 142.
- [10] 赵黎青. 政治文明视域下中国民间组织的政治参与 [J]. 大连海事大学学报: 社会科学版, 2010(2): 78-82.

[责任编辑: 陈可阔]

## The Current Situation and Innovation Model of the Management System of Civil Organizations in China

KANG Zongji

(College of Marxism, Fuzhou University, Fuzhou, Fujian 350108, China)

**Abstract:** After several reforms, the administrative system of the civil organizations in China is principally characteristic of "longitudinal control" since the founding of New China. The benefit of the management system is that it is good for the government to foster the civil organizations from top to bottom, and it is good for the government to adjust and control the civil organizations in order to keep civil the organizations develop in the correct political orientation. But with the development of the civil organizations and of economy and society, the defects and limitations of the administrative system with inequitable development of the civil organizations, deficiency and sufficiency of the system, etc. gradually exposed. The path to optimize the administrative System is to achieve the change of the principle of the administration from the choice of government to the choice of society, from the regarding of entrance to the regarding of process, from vertical control to horizontal mutuality, from non-rivalry to competition.

**Key words:** civil organizations; management system; innovation model