

論民間組織在公共服務中的作用領域及權利保障

唐興霖

上海交通大學國際與公共事務學院教授

摘要

民間組織的培育和發展，是直接關係到我國社會主義市場經濟能否全面、成熟發展，以及社會轉型能否穩健、順利實現的關鍵。發展民間組織，必須首先考慮以下兩個問題：一是民間組織在公共管理和公共服務中可以發揮作用的領域，以此來確定政府給予民間組織的合法性和行動空間；二是政府給予的行動空間內活動的民間組織合法權利如何，其保障途徑如何？本文正是圍繞這兩個問題展開。

關鍵字 民間組織 公共服務 合法權利

當前，由於新舊經濟體制的碰撞與摩擦，我國約束社會經濟活動各種主體（個人、企業、家庭、政府等）行為的制度環境在一定程度上出現了真空或扭曲，從而導致這些社會經濟活動主體的行為方式也偏離了社會要求的運行軌道。顯然，重新界定各種社會經濟活動主體的活動領域，從而使無序與混亂的社會重新恢復應有的秩序，成功實現轉型，已經成為我國政府面臨的一個重要課題。在這一過程中，民間組織的培育和發展，是直接關係到我國社會主義市場經濟能否全面、成熟發展，以及社會轉型能否穩健、順利實現的關鍵。正如丹尼爾·貝爾在《後工業社會的來臨》一書中所寫“第二次世界大戰以來增長最大的領域是社會上的非營利部門，它是新就業的重要領域，是真正擴張的領域。”ⁱ

然而，民間組織並非是萬能的，也存在各種失靈問題。因此，發展民間組織，必須首先考慮以下兩個問題：一是民間組織在公共管理和公共服務中可以發揮作用的領域，以此來確定政府給予民間組織的合法性和行動空間；二是政府給予的行動空間內活動的民間組織合法權利如何，其保障途徑如何？本文正是圍繞這兩個問題展開。

一、民間組織在公共服務中的作用領域

“民間組織”並不是一個國際通行、界定清晰的概念。在國際上，“非政府組織（NGO）”、“非營利組織（NPO）”、“第三部門”和“仲介組織”等是更為常用的概念。在我國，“民間組織”一詞使用的時間也並不算長，對這一概念的使用仍顯得比較混亂。ⁱⁱ本文基本採用官方的定義，即“民間組織”是由民間力量主辦的、為社會提供服務，不以營利為目的的社會組織。

一般來說，組織功能是作用產生的內部根據和前提基礎，客觀需要是測評產生作用的外部條件，作用就是測評的功能與客觀需要相結合而產生的實際效能。因此，研究民間組織在公共管理和公共服務中的作用領域，就應當首先考察民間組織所擁有的優勢和劣勢。

根據大衛·奧斯本和特德·蓋布勒的研究，公營部門、私營部門和第三部門在提供公共服務方面擁有各自優勢和劣勢，見下表：

公營部門、私營部門和第三部門提供公共服務的長處比較

公營部門 私營部門 第三部門

最適合公營部門

| | | | |
|---------|---|---|---|
| 政策管理 | E | I | D |
| 管理實施 | E | I | D |
| 實行公平 | E | I | E |
| 防止歧視 | E | D | D |
| 防止剝削 | E | I | E |
| 提高社會凝聚力 | E | I | E |

最適合私營部門

| | | | |
|--------|---|---|---|
| 經濟任務 | I | E | D |
| 投資任務 | I | E | D |
| 產生利潤 | I | E | I |
| 提高自足能力 | I | E | D |

最適合第三部門

| | | | |
|-------------|---|---|---|
| 社會的任務 | D | I | E |
| 需要志願勞動的任務 | D | I | E |
| 產生微利的任務 | D | I | E |
| 提高個人責任心 | I | D | E |
| 加強社區 | D | I | E |
| 提高對他人的福利的關心 | D | I | E |

注：E=有效果 I=無效果 D=取決於環境

(資料來源：大衛·奧斯本,特德·蓋布勒.改革政府：企業精神如何改革公營部

門[M]，上海:上海譯文出版社，1996: 330～331.)

與成熟市場經濟條件下西方發達國家的民間組織相比，我國正處於經濟、社會的轉型時期，民間組織的發展尚處於萌芽階段，其生存和發展的環境也存在很大的不同。然而，民間組織在公共管理和公共服務中能夠發揮作用則是不言而喻的。這裏以大衛·奧斯本和特德·蓋布勒的研究成果為基礎，結合我國民間組織的實際情況進行分析。

在我國，無論是在社會領域、經濟領域，還是在政治領域，民間組織都能夠發揮作用。在政治領域和經濟領域中，民間組織並非主要組織形式，因此只是彌補政府與市場的不足，發揮輔助作用。而以民間組織為主要組織形式的社會領域才是其發揮主導作用的領域。

(一) 社會領域

社會領域包括人口、環境保護與動物保護、治安、公共衛生與健康、體育、

娛樂、教育、科技研究、社會及社區服務、慈善事業、扶貧與賑災、社會保障、社會福利和宗教等領域。社會領域是民間組織發揮主導作用的領域。其可以發揮的作用有：

1. 提供公共服務，滿足多元化需求。我國正處於人均 GDP 從 1000 美元向 3000 美元過渡的時期，這一時期也是公共需求快速擴張的時期。我國社會的公共需求不僅以超常的速度增長，而且公共需求的結構也逐步從消費型向發展型轉變，就業、義務教育、公共醫療、社會保障、公共安全和環境保護等方面的公共需求全面凸顯出來。同時，隨著社會日益分化為不同的階層以及各種各樣的利益集團，人們對公共服務的要求也日益多樣化。

然而，因為政府要面向全體社會成員，其行為具有普適性，服務應趨向於一致。所以，政府難以應對這種社會需求和利益格局的多元化趨勢，不能滿足數目巨大、種類繁多甚至彼此衝突的局部需要。這一矛盾的解決需要民間組織的參與，民間組織的產生本身就是社會需求和利益格局多元化的結果，其運行成本低、貼近基層和追求特定群體利益滿足的特點決定了它可以及時發現社會的新需求，並迅速、低成本地提供相應的服務。例如，1990 年的調查資料顯示，法國 30% 以上的兒童日護理和 55% 以上的醫院床位和 50% 的大學、日本 75% 以上的大學是由第三部門舉辦的；義大利 40% 以上的居民護理設施以及瑞典 40% 以上的新建或翻新的居民房屋由第三部門提供ⁱⁱⁱ。

2. 社會溝通作用。民間組織可以在政府與民眾之間以及利益群體之間提供一種有效的溝通管道，使許多社會矛盾和社會問題得到解決，從而促進社區乃至整個社會的和諧穩定。改革開放使我國社會的組織結構發生了巨大的變化，形成了與傳統單位制體系不同的多元化利益主體。各階層的利益不斷重組與分配，導致各種社會矛盾錯綜複雜。如果這些矛盾不能通過合理、合法的管道釋放，就會逐漸積累形成社會衝突，引起社會動盪。由於民間組織最接近社會底層，在瞭解弱勢群體的社會需求、協調社會利益主體關係、增加社會融合和解決這些社會問題方面具有政府與市場不可替代的、獨特的優勢。一方面，各類民間組織可以成為這些不同利益主體（尤其是弱勢群體）的代表和社會各階層利益表達的管道，通過及時、如實地向政府反映和表達利益訴求，來影響公共事務的決策，提高公共事務決策的正確性和可行性，減少矛盾的發生；另一方面，民間組織能夠通過非正式的管道，對利益主體之間已產生的矛盾加以協調，從而使矛盾得以緩衝和化

解。

3. 宣導、宣傳價值追求，培育志願精神。民間組織通常都會專注某些價值關懷。它們一方面通過開展各種形式的倡議活動和實踐活動，舉辦包括電視講座在內的各種講座、培訓、演講等活動，舉辦各種形式的研討會、經驗交流會、座談會等豐富多彩的活動，宣導某種價值追求，提高公民相應的意識；另一方面，民間組織通過動員組織志願者、義工參與，促使人們關懷社會、奉獻愛心，從而潛移默化地培育公益意識和志願精神，建立公共道德。

4. 具體公益專案執行。民間組織關心社會公共利益、不以營利為目的和志願性的特點，使得其可以在許多社會公益事業中做到比政府成本更低、效果更好。目前，民間組織已經在環保、文教、扶貧和賑災等公益事業中發揮著重要的作用。例如，據有關研究表明，由於民間組織監督管理機制完善，挪用、貪污資金發生的機率很小，專案成功率、資金回收率基本上在 90% 以上或者更高。據統計，在國家 1994 到 2000 年期間實施的“八七扶貧攻堅計畫”中，國內外民間組織和其他社會力量動員的扶貧資源超過 500 億元，占整個社會扶貧總投入的 28%。國內外各種類型的民間組織進入扶貧領域創造了很多好的典型，在扶貧開發過程中起到了非常重要的作用。為此，政府在 21 世紀的扶貧綱要中，第一次明確提出要吸引民間組織參加扶貧開發專案，創新扶貧模式，提升專案管理水準。

5. 參與社區建設，滿足公民自我管理的需求。計劃經濟時期，國家對個人的管理和服務是通過單位這一紐帶實現的。隨著政府職能的轉換，企業社會職能的剝離，“單位人”逐漸轉變為“社會人”、“社區人”。社區建設面臨新的問題。一方面，社區人口和組織管理的壓力越來越大。投資者、創業者、打工者等外來人口大量湧入，離退休人員、失業下崗人員大量增加；另一方面，社區群眾的就業形式、生存方式、利益要求更為多元化。社區服務的需求具有多層次、多側面、交叉性的特點，因而非常複雜。既有以家政服務、老年人服務、物業管理、保潔服務、家庭維修服務等生活方面的服務，又有滿足社區居民社交、文化、健身、休閒、參與等非物質生活需求的高層次服務；既有醫療、養老、就業、低保等社會福利方面的公共服務，又有衛生、科技、勞動、教育、法律、治安、維權、計劃生育等公共管理方面的服務。

在市場經濟條件下，由於社區成員的流動性和需求的多樣性，政府很難獨自承擔社區管理和服務職能。這就需要民間組織的積極參與。美國學者彼特·杜拉

克在他的《非營利組織的經營之道》一書中說道：“社區問題的解決之道，就在社區裏面。非營利組織就是社區，我們正通過他們來塑造一個公民社會，他們是社會未來行動的中堅力量。”民間組織參與社區建設，可以整合社區的各種社會資源，拓展社區服務專案，降低服務成本，提高社區的服務品質，從而滿足社區成員的多元化需求，推動社區建設快速健康發展，提高整個社會的整合程度。例如，南京建邺區有以“居民之家”為代表的各類社區民間組織 690 個，鼓樓區備案的社區民間組織就有 450 多個，涉及計劃生育、綜合治理、老年關懷、青少年教育、婦女保護、殘疾人事業、個體勞動、業主等各類協會(委員會)、多種形式的文體娛樂團隊、各種便民利民和志願者服務、再就業指導、家政服務、老年活動中心、老年公寓、市民求助、衛生服務，等等。市場化的運作，使他們能夠自覺地進行調研，不斷去發現居民生活中出現的新需求，根據居民需求的增長不斷拓展社區服務領域，滿足居民的多樣化、個性化的需要。

6. 從事慈善事業和弱勢群體援助，促進社會公平。民間組織在從事慈善事業和援助弱勢群體方面也可以發揮重要的作用。民間組織從事慈善事業和援助弱勢群體，既可以通過採取多元化的籌資方式，整合社會資源，從而極大地減輕財政負擔，又可以彌補政府的不足，將那些政府應該給予救助但尚無力照顧的邊緣群體納入幫助物件，還可以通過承擔政府外包的社會保障任務，低成本、優質高效地完成社會保障任務。據統計，美國現有 1.09 億名志願者，其中 66% 的志願者已經服務了 30 至 50 年，89% 的美國家庭為慈善事業做過貢獻，按每小時志願者價值 15.93 美元計算，平均每個家庭的捐贈價值為 1620 美元。在我國，中國紅十字會、中國殘疾人聯合會、北京慧靈弱智弱能人士服務機構、北京星星雨教育研究所等民間組織在幫助弱勢群體，促進社會公平方面取得了很大的成績。

7. 增加社會資本。社會資本是法國社會學家皮埃爾·布迪厄提出的概念，普特南把它解釋為“能夠通過推動協調的行動來提高社會效率的信任、規範和網路”^{iv}。社會資本的積累是國家或地區的繁榮和有效民主機制的建立的前提條件。改革開放前，中國社會資本的主要載體是單位、家族、學校、鄉鄰等，這些社會組織正是依靠大規模的社會資本以及規範結構來迫使人們履行義務，保證人際間的信任關係，並維繫社會的穩定和發展。隨著家族功能的削弱、單位體系的解體以及人口的頻繁流動，社會資本原有的載體受到嚴重衝擊，舊有的社會資本不斷受到侵蝕，急需一種新的組織形式來培育、整合社會資本。民間組織是社會資本

產生和發揮作用的物質基礎，民間組織通過提供各種服務，促進了公民參與，加速了社會資本的形成和轉化，形成社會成員之間相互信任、相互幫助的關係網絡，從而規範和激勵了人們的行為，為公共管理提供了有力的社會文化支撐，促進了社會資本的增加。

因此，民間組織是社會領域的主要組織形式，其在人口、環境保護與動物保護、治安、公共衛生與健康、體育、娛樂、教育、科技研究、社會及社區服務、慈善事業、扶貧與賑災、社會保障、社會福利和宗教等領域都可以發揮作用。

（二）政治領域

政治領是指包括政治體制、機構、外交、軍事、行政、人事、民族、階級等方面問題的領域。民間組織在政治領域可以發揮的作用為：

1. 監督政府權力。政府內部的權力制約固然是必要的，但最重要的制約應來自政府之外的社會。社會與政府的分權制衡是政府內部分權制衡的保障，如果沒有獨立於政府的強大的社會力量，“三權分立”等政府內部分權制衡則容易變成有名無實的騙局。^v民間組織通過有組織的活動喚起人們的公共意識，為人們提供自我組織的空間，從而使民眾有可能實現對政府權力的有效監督。

2. 參與政府決策過程，為政府提供專業的意見和建議。民間組織能夠幫助分散的公民參與政府的決策過程。首先，民間組織能夠為公民提供一種制度化、組織化的政治參與途徑，從而規範公民的政治參與行為，避免由於政治參與機制不健全而容易出現的社會公眾大量非制度化、非理性化政治參與的出現。其次，民間組織能夠擴大政治參與的範圍和規模。民間組織能夠在比較大的範圍內動員公民參與政治生活，參與國家事務管理，從而有效擴大政治參與的範圍和規模。最後，民間組織能夠為政府提供專業化的建議和諮詢。與政府相比，民間組織獲取資訊的管道更加廣泛和迅捷，並且，有不少民間組織具有豐富的專業知識和實踐經驗，能夠為政府決策提供大量專業、客觀、公正的諮詢和建議，從而有效降低政府的決策成本。據清華大學 NGO 研究所 1998 年的調查分析，在被調查的民間組織中有近 60% 向國家或地方政府部門提出過相關政策建議；另據浙江大學課題組 2003 年在溫州的調查結果，這個資料為 82%，表明我國大多數民間組織都具有反映公眾需求，提供政策建議的作用。

3. 培育公民的民主價值觀，促進社會主義民主政治建設。民主價值觀的形成不僅需要政府和市場的培育，而且在很大程度上是社會生活中的人們通過自由

結社，在民間組織自我管理的過程中逐漸培養起來的。美國學者柯亨和阿拉托認為，市民社會^{vi}是公民學習民主的大學校。在市民社會中，民主不再是一種崇高的理念，也不僅僅是一種政治制度，而是一種實實在在的社會生活方式，民主融入了人們日常的生活。而且也只有當民主成為人們的日常生活方式的時候，民主才能真正實現。^{vii}托克維爾對美國的觀察顯然也印證了這種看法，“正是在自治的過程中，美國公民在力所能及的有限範圍內，試著去管理社會，使自己習慣于自由賴以實現的組織形式，而沒有這種組織形式，自由只有依靠革命來實現。他們體會到這種組織形式的好處，產生了遵守秩序的志趣，理解了權力和諧的優點，並對他們的義務的性質和權利範圍終於形成明確的和切合實際的概念”^{viii}所以說，民間組織有助於培養公民民主的生活方式，培育公民的民主價值觀，從而促進社會主義民主政治建設。

4. 在政府和社會之間發揮仲介作用。改革開放的過程就是各種利益協調和博弈的過程，在這個過程中，民間組織可以在政府和社會之間發揮仲介作用，加強政府與企業、政府與社會、政府與市場之間的溝通，把政府與社會、企業、市場聯繫起來，促進下情上達和政令暢通。一方面，民間組織可以憑藉其與政府的良好溝通，將政府制定政策的宗旨與意圖，以及對相關問題的考慮和處理意見及時準確地傳遞到社會，從而推動政府與社會的良性互動，成為政府貫徹、實施政策的有力助手，提高行政管理與公共政策的效率。另一方面，民間組織可以憑藉其貼近社會基層和組織程度高的優勢，及時將社會的要求和願望、建議和呼聲彙集起來，轉達給政府，為政府決策提供參考、建議。同時，民間組織還可以在社會內部的公民、社會組織之間進行溝通，並通過這種溝通，協調社會內部的利益衝突、協調政府與社會之間的利益衝突，使整個社會正常、有序地運轉。

5. 承擔一些公共管理和公共服務職能，協助政府轉型。一方面，民間組織可以承擔一些直接微觀管理職能，促進政府職能從微觀管理向間接宏觀管理轉變；另一方面，民間組織具有接近社會的優勢，能夠敏銳地發現人們對公共服務和公共產品的需求，再加上其提供准公共產品和公共服務時成本低、效率高的優勢，因此，民間組織能夠有效地替代政府來高效地提供准公共產品和公共服務。

目前，我國政府正在實現以“小政府、大社會”為目標的政府轉型，需要精簡政府機構，提高行政效率，這就要求政府將原來承擔的一些公共管理和公共服務職能交給民間組織承擔。民間組織的發展成熟，在一定程度上對於帶動規模龐大

的事業單位改革，加速政府整體轉型具有非常重要的意義。

6. 參與國際交流（代理參加國際活動、如國際訴訟等）

民間交往是國際交流與交往的重要途徑之一。20 世紀後期的全球化深刻地改變了國內政治與世界政治之間相互關係的性質，世界事務的內容與形式已經發生了重大轉變，民間組織在國際事務中所起的作用和影響大大增強。許多國際問題的解決，不僅需要政府間的對話與協商，而且越來越需要民間組織的參與。許多國家的國內對外政策（尤其在對外援助與國際衝突解決領域）決策開始吸納國內民間組織參與。

加入 WTO 以後，按照國際慣例，政府的很多行為將受到限制，而民間組織作為我國民間的代表，在國際交流和交往中可以發揮多方面的作用：一是可以通過與外國民間組織進行合作，開發、引進和利用國外的知識、技術和資金，促進我國的經濟和社會發展。例如，隸屬於全國政協的中國經濟社會理事會，以非政府組織身份加入了經社理事會和類似組織國際協會，並與許多國家的相關組織開展了民間外交活動；二是按照國際民間組織的慣例，可以對國際決策過程施加影響，使我國的利益和願望能夠較多地體現在國際性的民間和官方的決策中。例如，2005 年 12 月 6 日，香港樂施會發表報告指責美國政府對棉農的補貼違背了世界貿易組織的規則，美國政府的棉花補貼造成大量價格便宜的棉花流入中國，使中國的棉農受到排擠。結果美國貿易代表波特曼的一名發言人表示，美國計畫在 2010 年前大幅削減棉花補貼；三是隨著我國加入 WTO 後所承擔的國際責任的不斷增加，民間組織將代表民間力量，更多地在實施人道主義援助、生態保護等全球事務中發揮積極作用；四是代理參加國際活動，如國際訴訟等。在這方面，溫州煙具協會提供了生動的例證。2002 年 3 月 21 日至 4 月 5 日，為抵制歐盟通過關於進口打火機的所謂“CR 法規，溫州市煙具協會在外經貿部的配合下，日夜兼程地遊說于歐盟各成員國的標準化組織、消費者安全保護組織，並與歐洲打火機進口商進行了多次會談，終於使作為起訴方的歐洲打火機製造商聯合會撤回反傾銷申訴。

7. 代替政府進行某些比較敏感的政策或者制度等的試驗

由於種種原因，設計好的政策和制度往往在實際實行過程中會出現各種各樣難以預料的問題。因此，對於一些比較敏感的政策或者制度，政府盲目實施的風險就比較大。而民間組織則在很大程度上可以控制甚至避免這些風險，所以，民

間組織可以代替政府進行某些比較敏感的政策或者制度試驗，經過一段時間的探索後，形成更加成熟和完善的政策和制度，然後由政府來貫徹實施。國際計畫（plan international）就是這樣一個例子：國際計畫通過長期的試驗性的社區發展模式探尋，形成“示範模式”後提供給政府，最後由政府來貫徹實施。儘管還很難說NGO與政府的合作過程中可能存在哪些障礙，或需要磨合的地方，但畢竟這是一種雙方資源和優勢互補的絕好模式。

8. 促進民族團結

民間組織在促進民族團結。化解糾紛和矛盾方面具有獨特的優勢。民間交流是促進民族團結和融合，化解糾紛與矛盾的重要途徑之一。少數民族聚居地區的民間組織可以把各民族離退休幹部、村組幹部、宗教界人士、企業家、有威望的熱心民族事業的同志組織起來，協助黨委、政府宣傳民族政策，及時發現和化解出現的矛盾和糾紛，既發揮了基層群眾的積極性，又彌補了基層民族工作部門力量的不足。

由於我國目前面臨的國際政治環境及缺乏有效的民間組織參與政府決策和監督政府的制度管道，我國民間組織在監督政府權力和參與政府決策領域尚不能有效地發揮作用，而在培養公民民主價值觀、溝通政府與社會、承擔公共管理和公共服務職能、參與國際交流、代替政府進行制度或政策試驗和促進民族團結等領域都可以發揮應有的作用。

（三）經濟領域

經濟領域問題是指非公共產品的生產、流通、分配、消費等生產過程各環節的問題。經濟領域包括農、林、牧、漁業，採礦業，製造業，電力、燃氣及水的生產和供應業，建築業，交通運輸、倉儲和郵政業，資訊傳輸、電腦服務和軟體業，批發和零售業，住宿和餐飲業，金融業，房地產業，租賃和商務服務業等行業。在經濟領域，民間組織的作用主要體現為加快交易進程，節約社會勞動，降低交易成本，提高資源配置和管理決策的效率，從而推進市場經濟有序高效發展。經濟領域中民間組織包括自律性行業組織、法律和財務等服務機構、資訊及諮詢服務機構、市場交易仲介組織和市場監督鑒證機構等五種類型。民間組織在經濟領域中可以發揮的作用可以歸納為服務、溝通和監督三種。

1. 民間組織的市場服務作用。民間組織的一項重要職能就是為市場提供各項服務。市場機制的成熟，離不開民間組織提供的法律、會計、資訊、諮詢、結

算、培訓和經紀等各項服務。通常為市場提供服務的民間組織都是由具有專業知識的人士構成，他們憑藉所掌握的專業知識，為社會提供服務。民間組織所具有的掌握信息量大、專業知識能力強、服務管道多等特點，使其能夠提供準確、及時、全面的資訊諮詢服務，從而保證市場經濟的正常運行。

2. 民間組織的市場溝通作用。民間組織在溝通協調方面具有得天獨厚的優勢，可以在政府與企業及企業之間發揮橋樑作用。這是因為：首先，民間組織在經濟活動中處於政府和企業之間的位置。他們不僅同政府聯繫密切，對政府的宏觀政策瞭解比較深入，而且他們與企業的交往也非常頻繁，對微觀層面不同利益主體的需求非常清楚；其次，民間組織擁有的專業知識幫助其掌握了大量宏觀政策層面和微觀操作層面的資訊，從而為民間組織發揮溝通作用打下了堅實的基礎。隨著我國改革開放的深入和市場經濟體制的逐步完善，以及加入 WTO 後在反傾銷應訴等方面需求，近年來根據市場經濟運行客觀需要建立起來的自治性、自律性行業協會、商會等民間組織數量不斷增加。正是這些民間組織的不斷完善，使得企業之間、政府與企業之間的聯繫變的更加便利和通暢。

3. 民間組織的市場監督作用。市場包括的領域非常多。因此，如果沒有比較系統的專業知識和對行業的深入瞭解，很難做到對市場的有效監督。這方面，民間組織則具有政府和企業都不可替代的優勢。民間組織在市場的准入、監督、公證、糾紛的解決等方面規範企業行為，維護公平競爭的市場秩序，在減少不良市場競爭、促進交易活動的正常進行、培育和規範市場等方面作用已經得到了社會的認可，具有專業性和權威性。溫州民間商會就是一個典型例子。由於缺乏有效的監管，溫州小商品曾經在發展之初一度陷入假冒偽劣輩出、惡性價格競爭的混亂、無序局面。溫州民間商會在政府的授權下，依據各個商會制定的《行業維權公約》，對溫州的小商品市場進行了有效的監督，有力地促進了市場的有序運行和繁榮。

民間組織在經濟領域發揮的是輔助作用，其可以發揮作用的領域為：行業自律領域，法律、財務等服務領域，資訊及諮詢服務領域，市場交易仲介和市場監督、鑒證領域。

二、 民間組織的權利保障

改革開放以前，我國實行的計劃經濟強調國家對社會的高度整合，公民基本上都是作為單位的一員而存在。政府通過對單位的全面控制，實施對全社會的管理，國家幾乎包辦了社會的全部事務，並不存在一個外在于國家的自主管理的領域。因此，也就談不上民間組織的權利保障問題^{ix}。

改革開放以來，隨著經濟和政治體制改革的逐步推進，社會主義市場經濟體制基本建立，我國的民間組織得到了長足的發展，對民間組織的權利保障工作也取得了一定進展：首先，一個比較完整的法律法規體系已初顯輪廓。從憲法第35條規定的結社自由權到《社會團體登記管理條例》（1998年）、《民辦非企業單位登記管理暫行條例》（1998年）和《基金會管理條例》（2004年），再到《工會法》、《中華人民共和國公益事業捐贈法》（1999年）、《律師法》、《消費者權益保護法》和《註冊會計師法》等，從這一系列法律法規可以看出，我國在立法上已經初步形成了以憲法為統領，以三個條例為主體，輔以相應的部門規章和地方性法規，對民間組織所涉及的主要法律關係在我國現行立法上都有所調整和規範。其次從執法上看，我國已經將對民間組織的管理基本納入法律軌道。1989年確立現行社團管理體制後，我國先後進行的兩次大規模的清理整頓工作基本上都是出於政策考慮，“實質上是政府根據需要越過法律對社團進行的清理，完全背離了依法行政之主旨。”^x2000年4月10日民政部發佈《取締非法民間組織暫行辦法》，將清理整頓納入法律軌道。最後，主管部門的管理思想有了較大的轉變，對民間組織的態度也發生了很大的轉變。由於我國所處的特殊環境和認識上的原因，我國政府對民間組織的認識有一個從模糊到清晰的過程，對民間組織的態度也有一個從懷疑到認可的歷程。2004年，540個來自各地的民間組織得到了政府的表彰，這表明，民間組織在我國的地位和作用已經得到了政府部門的認可，政府部門對民間組織的權利保障正從消極保障向積極保障轉變。

當然，毋庸諱言的是，我國民間組織的權利保障工作還存在不少不盡如人意的地方。這主要表現在：第一，一些政府部門保障民間組織權利的意識還比較淡薄。第二，除了在民政部門合法登記註冊的民間組織以外，還有大量的民間組織無法按照要求登記註冊。第三，相關法律重程式，輕實體。第四，行政機關的自由裁量權過大。第五，一些民間組織的行政化色彩濃厚。第六，限制競爭的政策。

第七，運作規範的民間組織和運作不規範的民間組織並存。

那麼，是不是將這些工作中的不足之處做好就能夠充分保障民間組織的權利呢？當然不是。這是因為：一般認為，權利的保障途徑可分為主動的防禦與被動的抵制兩方面。所謂主動的防禦，即採取積極主動的方式來確保公民權利的穩定性與不受侵犯性。也就是說通過法律文本的形式予以靜態的確認，以法律的形式予以保障。所謂被動的防禦，即在公民基本權利受到侵害時，國家權利保障機關以及司法機關要積極介入，權利主體也應該主動要求權利保障，從而及時得到補救。應該說，這種權利保障途徑是權利得到保障的必要條件。但是，這種可以歸納為法律途徑的權利保障途徑並非權利獲得保障的充分條件。從某種意義上來說，這種途徑治標而不治本。

所以說，保障民間組織權利的根本方法應該是在合理界定黨、國家、市場和民間組織各自地位、權利的基礎上，構築和諧的黨、國家、市場和民間組織共生關係。這就需要：

（一）政府要樹立新的穩定觀，探索新的民間組織管理模式

社會生活的和諧，固然需要有穩定安寧的社會政治環境和有條不紊的社會生活秩序。但在現代的市場經濟和民主政治條件下，社會生活的井然有序不能再建立在“傳統的穩定”之上，而是建立在“現代的穩定”之上。傳統的穩定是一種靜態的穩定，其主要特點是把穩定理解為現狀的靜止不動，並通過抑制的手段維持現存的秩序。與此不同，市場經濟所要求的現代的穩定則是一種動態的穩定，其主要特點是把穩定理解為過程中的平衡，並通過持續不斷的調整來維持新的平衡。

新的穩定觀要求政府改變現行的雙重管理體制，尤其是現行的登記許可制度，並以此為基點構建一個全新的制度框架。在這方面，英國對於慈善組織認定、登記和監管制度的經驗很值得我們借鑒。在國內，有些地方已經率先做出了創新。2000 年底，上海市市委辦公廳、市政府辦公廳轉發《市民政局、市社團局關於確認本市社團和民辦非企業單位的業務主管單位的若干意見》，在部分市區承認街道可以作為社區社團的業務主管單位，使得社區的草根 NGO 得以突破“准入門檻”的制約。2002 年，青島在社區內試行 NGO 備案制，社區 NGO 勿需再經過嚴格的審批程式獲得活動資格，政府並對備案的 NGO 頒發“准社團”、“准民非”證書，擴大了 NGO 的法律生存空間。瀋陽等城市也有類似的舉措。這些都可以供我們借鑒。筆者比較認同王名的看法，即對願意遵守各項法律法規的民間

組織應該首先准許其通過提供基本資訊來備案的形式賦予其基本的合法性。對於需要享受政府在財政和稅收等方面優惠政策的民間組織，要求其提供更加詳細的資訊並且遵守更多的義務。然後，給予在特定領域提供公共服務和公共管理的民間組織以財政和稅收方面的優惠待遇，同時將其作為特殊法人區別出來，適用更進一層的法律法規。此外，改革現行的登記機關和業務主管單位雙重管理的體制，成立獨立的民間組織監管機構，統一行使民間組織的各項管理職能，並引導和幫助民間組織順利發展成熟。

（二）合理定位黨、國家、市場和民間組織的地位、各自的權利和義務

黨、國家、市場和民間組織之間地位界定不清晰，權利義務體系構建不完善，是導致民間組織和其他組織之間產生摩擦，權利遭到侵害的一大原因。以政府為例，由於活動領域劃分模糊，民間組織權利的最大損害者是政府。但政府也是在堵和疏這兩難之間進行選擇，一旦爆發頻繁超過政府能忍耐的限度，政府就不得不堵。因此，保障民間組織的權利的根本在於正確處理其與其他組織在地位、權利和義務之間的關係，並儘量給予合理且清晰的界定，並在此基礎上建立共同遵守的行為準則。

（三）建立民間組織與其他組織之間的溝通和互信機制

一直以來，我國民間組織與政府、企業等其他組織之間溝通管道匱乏，組織之間缺乏互信。事實上，這些組織之間組織文化各異、利益交叉、活動範圍交匯，客觀上要求建立溝通和互信機制。目前這種溝通管道匱乏的現狀，不僅容易導致民間組織與其他組織之間互不信任，產生不滿，而且一旦雙方的這種懷疑和不滿積累到一定的程度，就會通過衝突的形式表現出來，給雙方的權利都造成損害。建立民間組織與其他組織的多種溝通管道和互信機制，對於消弭這些組織之間組織文化和宗旨差異帶來的衝突，建立和諧的共生關係具有非常重要的作用。

（四）民間組織應該正確地給自己定位；並加強民間組織自身能力建設

從理論上講，民間組織不是政治組織，也不是營利組織，其與政黨、政府和企業的邊界比較清晰。但是，在實際生活中，不少國家的民間組織卻往往表現出很強的意識形態和政治趨向。例如，在像印度、泰國、菲律賓和智利這樣的國家，民間組織追求的是對政治制度進行徹底改革。民間組織已經成為政治競爭的重要舞臺。同時，還有一些民間組織不僅從事盈利活動，而且進行營利活動。如我國的胡曼麗事件、付廣榮事件和牙防組事件等。

以上這些都暴露出民間組織需要為自身準確定位，並且加強能力建設的問題。一方面，民間組織同樣有理性地對待其他組織的利益，不壟斷話語權，慎提過高要求的問題。民間組織應該在自己應當的活動領域內活動，其政治參與需求和資源獲取需求應當通過與政府溝通、為政府提供建議和募捐等方式得到滿足，而不應超出民間組織自身的界限，從事本不應由民間組織從事的活動。另一方面，民間組織需要在資訊公開（尤其是財務資訊公開）、明確並貫徹組織宗旨、增強組織資金、人力獲取和社會管理和服務等方面的能力，建設學習型組織等等方面不斷加強。

（五）民間組織應該更加積極地履行義務，並與政府、市場一起共同營造一個適合自身發展的環境

任何一項權利都有相對應的義務，二者是相互關聯、對立統一的。正如馬克思指出的：“沒有無義務的權利，也沒有無權利的義務。”只有民間組織積極履行其應承擔的義務，並且尊重其他組織的權利的時候，民間組織的權利才能得到更好的保障。因此，履行應盡的義務，與政府、市場一同營造適合自身發展的環境，是保障民間組織權利的必要條件。

（六）加強民間組織的自我管理，在民間組織之間建立協調機制、評估機制，建立良性淘汰機制

失去制度的約束，民間組織一樣可能出現非法集資、非法牟利、直接違反國家法律，腐敗等問題。因此，加強民間組織的自我管理，可以考慮通過分類建立民間組織協會的方式，建立民間組織的評估機制，並確立民間組織追求社會美譽度和信用認可的激勵機制，確立防止民間組織出現腐敗、欺詐等問題的懲罰機制，允許民間組織之間進行競爭，建立良性的淘汰機制。

（七）建立和完善民間組合的各項法律法規，構建司法救濟體系

目前，法律層次的立法缺位元，已經導致居於行政法規層次的立法不堪重負，既有超越立法權限的嫌疑，也無能為力於改革開放後迅速變化的社會現實。制定民間組織法，重新制定或修改民間組織法規，逐步建立完善民間組織法律體系，構建司法救濟體系是時勢之必然，法治所必需。

（八）通過法規政策和宣傳宣導支持與鼓勵社會公益事業、獎勵優秀民間組織

政府必須對民間組織進行扶持。具體方式可以採取限期基本經費扶持，獎勵相結合。同時，對優秀的民間組織及其負責人應給予精神和物質上的獎勵。

我國的民間組織已經初步顯示了它在社會發展中的作用，籌募了一部分捐款捐物，用於社會發展急需解決的問題上，為政府和群眾排憂解難，宣導了全社會扶危濟困的風尚，促進了公益事業的發展。隨著社會團體、基金會等各類民間組織所組織的各項公益活動的開展，越來越多“志願者”的無形資源被調動起來，這種為社會公益無償奉獻的勞動時間所創造的價值是難以估量的。所以，社會各方面特別是政府應充分認識民間組織在這方面的積極作用，給予必要的法律保障和政策傾斜，促進其健康發展壯大。應促進個人和企業捐贈社會公益事業免稅政策的落實，加強對各種民間組織的稅收政策和稅收的規範管理，允許和鼓勵私人基金會和企業（包括國營、民營、個體企業）基金會的發展。並通過獎勵優秀民間組織及其主要骨幹的形式加以宣傳和宣導，加速我國公民對民間組織的認識。

（九）政府應該對民間組織加以引導和監督，幫助其快速成長

我國民間組織的發展過程中存在先天上的不足和缺陷，因此，迫切需要政府對民間組織加以引導和監督，幫助其快速成長。

溫家寶總理在 2005 年的政府工作報告中提出要“堅決把政府不該管的事交給企業、市場和社會組織，充分發揮社會團體、行業協會、商會和仲介機構的作用。”隨著政府職能轉變的進行，將為民間組織的發展提供越來越多的客觀條件。民間組織與政府的關係雖然應該是夥伴關係而不是行政依賴關係，是協商關係而不是隸屬關係，是平等的合作關係而不是上下級行政隸屬關係。但由於我國民間組織尚不成熟，比較弱小，政府在這一進程中佔據著主導地位，其有責任幫助民間組織成長壯大。

（十）出臺有關民間組織員工就業和社會保障方面的法規政策

民間組織的發展除了需要建設一個良好法律環境外，還需要解決其人事體制的接軌問題。民間組織難以留住人才是目前非常普遍的現象，這不僅在於工資待遇的差距，更重要的在於人事制度上的不規範。由於民間組織在編制問題上缺乏與其他部門的銜接，民間組織的專職就業人員在戶口、檔案管理、人事流動、職稱、工資、福利、社會保障等方面的一系列困難，都成為制約民間組織吸引和留住優秀人才的重要因素。解決民間組織員工就業和相關的社會保障等問題，關鍵在於建立民間組織自己的人力資源管理體系和相關的制度規範，並將之納入市場經濟條件下社會整體的人事、福利、社會保障體系，包括建立人才交流中心對民間組織的檔案管理制度，在醫療、退休養老、勞動、失業等保險金的繳納方面，

制定民間組織相應的標準等。

ⁱ 丹尼爾·貝爾. 後工業社會的來臨——對社會預測的一項探索[M]. 新華出版社. 1997.

ⁱⁱ 這裏，筆者這麼解釋只是爲了表明“民間組織”概念和“非政府組織”等概念被相互換用的現狀，並不表示筆者認爲“民間組織”等同於“非政府組織”等概念。事實上，由於提出的角度不同，以及我國正處於轉型時期，國外嚴格意義上的“非政府組織”在我國幾乎不存在。

ⁱⁱⁱ 萊斯特·薩拉蒙，赫爾穆特·安海爾. 公民社會部門[A]. 何增科. 公民社會與第三部門[C]. 北京：社會科學文獻出版社. 2000：260.

^{iv} 參見羅伯特·D·普特南. 使民主運轉起來[M]. 南昌：江西人民出版社, 2001:195.

^v 康曉光著《權力的轉移——轉型時期中國權力格局的變遷》，浙江人民出版社,杭州：浙江人民出版社，1999：39.

^{vi} 在此可以理解爲民間組織。

^{vii} 柯亨,阿拉托. 社會理論與市民社會.參見鄧正來.《國家與市民社會——一種社會理論的研究路徑》[C].中央編譯出版社,1999：204.

^{viii} 托克維爾.論美國的民主[M].商務印書館,1996：76.

^{ix} 雖然自建國至改革開放以前，我國名義上也存在著諸如工會、共青團和婦聯等少數社會團體和群眾組織，但從嚴格意義上講，這些組織和團體應該是各級黨政機關的附屬部門。

^x 張繼紅. 中國非政府組織法律規制問題研究[J].政法論叢,2004(04):16.

作者簡介：唐興霖（1965—），男、四川儀隴人、上海交通大學國際與公共事務學院教授、博導、院長助理，主要研究領域為公共管理理論、政策分析理論與方法。（聯繫地址：唐興霖 上海市東川路 800 號，上海交通大學國際與公共事務學院 郵編：200240；電子信箱：lpstx12005@126.com）