

中国草根非政府组织的合法性危机与治理困境及应对策略探析

周 玲

(重庆工学院 人文社会科学学院, 重庆 400050)

摘要:中国经济政治体制的改革与发展引起了权力的转移和社会结构的变迁。随着经济和社会领域权力的逐渐生长,非政府组织应运而生并蓬勃发展:一方面,非政府组织日益跻身为构建社会主义和谐社会中社会的管理新型主体之一,推动着社会转型时期社会治理理念的转变;另一方面非政府组织同时构成政府的社会管理对象之一,挑战着政府的社会管理能力。尤其值得关注的是由于种种原因不能登记注册而无法取得合法身份的草根非政府组织大量活跃于城乡社区。这一现象表明政府对草根非政府组织执法不能,表明非政府组织的社会合法性和法律合法性发生冲突,我们现行的关于非政府组织的法律制度和行政管理体制已经面临改革的压力。文章深入分析了草根非政府组织合法性危机及其治理困境的形成原因,试图探索走出这一危机和困境的策略。

关键词:草根非政府组织;合法性危机;治理困境

中图分类号:D668

文献标志码:A

文章编号:1008-5831(2009)02-0097-07

中国经济和政治体制的改革与发展引起了权力的转移和社会结构的变迁。随着经济和社会领域权力的逐渐生长,非政府组织应运而生。截至2005年底,全国经各级民政部门登记的民间组织已达31.5万个,年均增长率近28%。非政府组织在中国的兴起是市场经济体制改革发展和民主政治发育的重要成果之一,它有利于培育公民社会,具有辅助政府职能转化、克服政府合法性危机、制约政府权力、沟通政府与公民对话,以及维护公民结社自由宪法权利、促进民主法治建设等作用,尤其在干预危机、化解矛盾、关怀弱势群体、提供社会服务、培育与传播诚信合作互助等道德伦理价值观念方面具有重要的作用。非政府组织对构建“民主法制、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的和谐社会具有不可替代的功能。它作为社会管理的新型主体之一,必将推动中国社会转型时期社会治理理念的转变。

但非政府组织同时也构成政府的社会管理对象之一,挑战着政府的社会管理能力。一方面,不少登记注册的非政府组织的组织结构、管理体制、决策程序、财务制度、激励机制、监督机制都不健全,有些社团还与业务主管单位勾结起来,利用行政权力谋取非法利益,有的甚至与敌对势力沆瀣一气,危害社会稳定和团结;另一方面,大量没有登记的草根组织,游荡在政策法规的监督与保护之外。

收稿日期:2008-12-25

基金项目:重庆市公安局科研项目(2007-04)

作者简介:周玲(1971-),女,重庆工学院人文社会科学学院社会工作系副教授,副主任,主要从事哲学、

根据清华大学 NGO 研究所组织的一次大规模问卷调查研究显示,1 508 个非政府组织中,有 68% 的非政府组织在民政部登记注册,5% 在工商部门登记注册,6% 在事业单位内部登记备案,有高达 11% 的非政府组织属于其他类型。事业单位内部登记备案和其他类型应属未进行法定登记注册的非政府组织,在比例上高达 17%。这个数字仅是样本统计值,事实上存在的草根组织在比例上可能更大。根据笔者的调查了解,重庆市智障儿童服务组织中,只有惠灵智障儿童发展中心登记注册,其他未登记注册的组织至少有 4 家,即这个领域未登记组织的比例达到 80%。更有研究人员的调查显示,未经登记的民间组织大约 10 倍于登记在册的民间组织数量^[1]。

未经登记注册的非政府组织(下文称为草根非政府组织)的大量存在,展示的是一个关于合法性与治理的悖论:如果说这些组织的客观存在符合社会发展和经济、社会活动的需要,仅仅因为登记制度的要求而无法取得合法身份,那只能说明我们现行的法律制度和行政管理体制已经不适应实践发展的要求。如果说这些组织的存在不符合政府对社会管理的要求,而管理部门对这些组织的客观存在又无法实施有效的管制,也只能证明我们现行的对民间组织的管理手段无法适应形势发展的需要。结论只能是:草根非政府组织面临合法性危机并因此陷入治理困境,必须改革政府对非政府组织的管理体制与手段。因此,如何解决草根非政府组织的合法危机并走出治理困境将是当前和今后一段时期社会管理任务所面临的重要课题,也与公安机关、国保、刑侦、治安管理工作紧密相关。

一、非政府组织和草根非政府组织

由于强调的角度与重点不同,国际国内对非政府组织(Non-Governmental Organizations)有不同的称谓,如“非营利组织”(non-profit organization)、“第三部门”(the third sector)、“独立部门”(independent sector)、“慈善组织”(charitable sector)、“免税组织”(tax-exempt sector)、“民间团体”(Civil Groups)等。中国官方对非政府组织的称谓是民间组织,英译为 Non-Governmental Organizations。这些不同的名称涵盖的基本上就是介于政府组织和营利性组织之间的一切社会组织,但各有侧重,“每一种称呼都至少会部分地误导人们的视线,但同时,每一种称呼又反映了该领域的某一方面的性质”^[2]。因此,对于非政府组织的定义也因其名称的不同使用和理解,学者们做出了许多不同的解释,使得对非政府组织的定义很难统一与明确。

笔者认为,所谓非政府组织,是指合法的、非政府的、致力于社会公共事业管理的、为社会提供公共

物品的非赢利的社会组织。作为介于政府与市场之间的组织,非政府组织具有区别于政府机构组织和盈利性的市场主体组织的特性,这些特性使它有可能在某些领域发挥市场组织和政府组织无法发挥的作用。概括起来有以下几点:(1)非营利性,即不以营利为目的,不能将赢利分配给组织的经营者;(2)中立性,即在政治上采取中立立场,不与特定的政党结盟;(3)自主性,即相对于政府的独立性;(4)使命感,即组织的成员特别是志愿者对所从事事业的执着和对所在组织的归属感;(5)多样性,即非政府组织数量众多,以满足不同群体的不同服务需求;(6)专业性,即高度专业化,集中关注某个社会问题或某个社会群体而积累了丰富的经验;(7)灵活性,即为适应外部世界的变化而随时随地调整自身;(8)开创性,即具有较强的创新能力,善于开风气之先;(9)参与性,即依赖人们的志愿参与行为(包括出钱出力等各种形式)来维持运转;(10)低成本,即由于依靠志愿者以及官僚化程度低而使其运作成本较低。

根据上述非政府组织的一般特征和中国目前已经出现的各种组织的主要特征,可以将中国非政府组织分为以下几类:(1)同业组织,即相同行业的专业性协会,它们对本行业的工作和活动已经不具备法定的管理权力,但仍有指导性作用,如各级商会、制造业协会、物资供销协会,农村的专业协会等。(2)行业管理组织,这类组织是社会转轨时期的特殊产物,它们的前身大多数是政府的行政管理机构或权威的行业管理机构,这些组织还具有很大的行业性管理权力,具备准行政机构的性质,如中国轻工协会、中国纺织品总会、中国贸易进出口促进会等。(3)慈善性机构,其主要作用是社会救济,如红十字会、慈善总会、残疾人联合会等。(4)学术团体,即学者的同人组织,如中国社会工作协会、中国物理学会、中国化学学会。(5)社区组织,其主要特征是从事社区性的管理和服务工作,如村民自治委员会、居民自治委员会、社区的治安会等。(6)职业性利益团体,即为特定的群体谋取职业利益的组织,如私人企业家协会、教师协会、律师协会。(7)公民的自助组织,即公民为捍卫自身利益而自愿组成的互助性组织,如城市和农村中的互助会、合作社、救助中心、各种农作物研究会等。(8)兴趣组织,即公民的各种业余爱好组织,如各种各样的俱乐部、诗社、剧社等。(9)非营利性咨询服务组织,大量的民办非企业单位基本上都属于这类非政府组织。

非政府组织的上述 9 大类型的列举,可视为按组织功能为标准对中国非政府组织的划分,它显示了非政府组织在中国活跃领域上的广泛性。从非政府组织管理体制的角度看,按照法律地位来划分,可以分为三类^[3]。

第一类是“法定非政府组织”。即按照现行法规,经过民政部门登记注册并获得社会团体或相应

法人地位的非政府组织,主要包括社会团体、民办非企业单位和基金会。同时,按照有关规定,参加中国人民政治协商会议的8个人民团体以及经国务院批准免于登记的25个特殊的社会团体,可以免于在民政部门登记注册而具有法律地位。

第二类是“草根非政府组织”。指难以被现行法规认可并取得法律地位,但在相当程度上又具备非政府性、非营利性的组织,又包括三种情况:一是在机关、团体、企事业单位内部经本单位批准成立,在本单位内部展开活动的团体,这些团体具有一定意义的合法性,但不是独立法人;二是在工商部门登记注册并取得企业法人资格而从事公益性活动的组织,也称“转登记组织”;三是大量未经登记的社区、基层的公益性、互益性组织。

第三类是“准非政府组织”。包括转型中的事业单位以及具有一定非政府性、非盈利性而形态多样处在变动之中的组织。

“草根”直译自英文的 grass roots。陆谷孙主编的《英汉大辞典》把 grass roots 单列为一个词条,释义是:(1)群众的,基层的;(2)乡村地区的;(3)基础的,根本的。由此在社会学领域中引申出两层含义:一是指与政府或决策者相对的势力;二是指同主流、精英文化或精英阶层相对应的弱势阶层。在发展政治学范畴中,草根组织(Grass Roots Organization, GRO)特指非营利组织中那些扎根于城乡社区的基层民众组织,侧重于发展中国家的基层组织^[4]。笔者在文中“草根非政府组织”所指涉的非政府组织也具有由民间人士自发成立并自主开展活动的“自下而上”的民间组织特征,如社区内各种民间组织、农村专业经济组织等。这类组织活跃在城市社区和广大农村,服务内容包括环保、教育、助残、扶贫和社会保障,服务对象涉及普通群众、残疾人和各类生活困难群体。但这类组织往往不具备依照现行社团登记管理条例登记的条件。草根非政府组织没有经过社团管理登记不具有合法地位,但是却大量地客观存在着。

二、中国草根非政府组织大量存在的原因

(一)严格的登记管理制度致使一部分非政府组织难以取得合法的法律地位而沦为“非法组织”

中国第一部关于非政府组织管理的法规是在1950年颁布的《社会团体登记暂行办法》。1951年又颁布了《社会团体登记暂行办法实施细则》。自改革开放以来,非政府组织的发展引起了党中央的高度重视。国务院于1988年和1989年先后发布了《基金会管理办法》、《外国商会管理暂行规定》和《社会团体登记条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》。1999年颁布了《中华人民共和国公益事业捐赠法》。2000年为了进一步规范社会团体的行为,民政部颁布了《取缔非法民间组织暂行办法》。这些条例的颁布对管理社会团体,促进社会团体健

康发展和维护社会秩序起到了一定的积极作用。但是,法规“管控型”取向的双重管理模式,将许多非政府组织排挤在合法组织之外。

首先,条例对非政府组织的成立登记有很多限制性条件。如《社会团体登记管理条例》第10条规定了成立社团应当具备的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)有固定的处所;(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10万元的活动资金,地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有3万元以上的活动资金;(6)有独立承担民事责任的能力。这些条件对大量规模和业务范围较小的草根非政府组织来说可能是致命的。如一些社区内的业余爱好组织、智障儿童家长联合成立的教养组织等就无法达到登记条件而取得合法的法律地位。

其次,申请成立非政府组织首先应当经其业务主管单位审查同意。但实际上很多非政府组织很难找到这样一个愿意为自己“承担责任”的“婆婆”。主要原因有:(1)条例禁止在同一行政区域内设立范围相同或者相近的非政府组织,业务主管单位也担心这种相似的组织会引起矛盾和纠纷,难以协调管理;(2)由于业务主管单位承担着繁重的监管职责,并且在所管理的非政府组织出现各种问题尤其是政治问题时要在行政上承担责任,不少业务主管单位不愿意承担此风险;(3)随着中国经济社会的快速发展,社会结构逐渐分化,出现了一些新的行业和职业,它们很难明确归入某一部门的业务范围,因此难以找到“对口的”业务主管单位。或者由于政府部门职能交叉、重叠等原因,有的业务同时被几个单位所管辖,而各单位因自身利益和相互间的协调等原因,都不愿意成为业务主管单位。

再次,成立非政府组织还必须经过业务主管单位和登记管理机关的双重审查。既包括对其进行政治合法性、代表性和必要性的审查,也包括对名称、章程草案、发起人和拟任领导人资格等具体内容的审查。这种实质性审查,任何一方不同意,非政府组织都不能合法成立^[5]。

这种严格的登记管理制度,一方面造成非政府组织在结构上过于单一,即在具有合法身份的非政府组织中,带有官方性质和行政化色彩的比例较高,社会自身成长的比例较低;另一方面,造成大量的非政府组织难以取得合法身份,沦为草根非政府组织。

(二)大量草根非政府组织产生于社会发展的需要,因而赢得社会合法性而被容忍存在

以社会学功能主义理论看,任何一种社会组织和社会秩序之所以能够存在,是因为它们满足了社会的某种需要。在现实社会活动中存在的草根非政府组

织大体上反映了社会对这类组织的客观需求。改革开放以来,中国公民社会赖以存在和发展的经济、政治、法律和文化环境发生了根本变迁,公民社会的重要标志就是民间组织的大规模兴起,公民的结社自由开始具有实质意义。政企分开、所有制结构的变化、政府职能的转变和社会发展的日益多元化使公民和市场主体的结社需求都呈现爆发式增长的趋势。因此,以同业组织、行业管理组织、社区组织、职业性利益团体、公民自助组织、兴趣组织等为主体的民间组织必然大量涌现,既表现为数量和种类上的激增,也表现为代表性和广泛性的增强。社会现象由于具有合法性而得到承认,而从社会学的角度看,社会现象得到承认,才具有合法性。大量草根非政府组织因能满足公民结社权利变现的需求,能满足弥补社会原子化对社会管理民主参与的不足而成为政府与公民、市场与公民建立联系的中介,能够化解矛盾、关怀弱势群体、提供社会服务、培育与传播诚信合作互助等道德伦理价值观念而有益于构建社会主义和谐社会。这种公民、社会、政府的多方认可,使草根组织获得了社会合法性,使其存在并发展。

可见,草根组织大量存在的根本原因在于非政府组织治理理念与体制的滞后。当前,在中国的社团组织立法和管理实践中已经出现了“合法性困境”。因为一个具有社会合法性或“正当性”的现象得不到法律合法性的承认,必然反映了法律制度存在滞后性。也就是说一个社会上大多数人主观上认为具有合理性并符合道义原则的事物,理应得到法律上的承认和规范。制度一方面形塑社会,另一方面社会发展要求制度做相应变迁,归根到底制度应反映社会变迁。这是制度与客观现实之间的辩证法。

三、草根非政府组织的治理困境

(一)基于法律上的非法性,草根非政府组织应被坚决取缔

《社会团体登记管理条例》第35条规定:“未经批准,擅自开展社会团体筹备活动,或者未经登记,擅自以社会团体名义进行活动,以及被撤销登记的社会团体继续以社团名义进行活动的,由登记管理机关予以取缔,没收非法财产;构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予治安管理处罚。”

《民办非企业单位登记管理暂行条例》第27条规定:“未经登记,擅自以民办非企业单位名义进行活动的,或者被撤销登记的民办非企业单位继续以民办非企业单位名义进行活动的,由登记管理机关予以取缔,没收非法财产;构成犯罪的,依法追究刑事责任;尚不构成犯罪的,依法给予治安管理处罚。”

《取缔非法民间组织暂行办法》第3条规定:“具有下列情形之一的属于非法民间组织:(一)未经批准,擅自开展社会团体筹备活动的;(二)未经登记,擅自以社会团体或者民办非企业单位名义进行活动的;(三)被撤销登记后继续以社会团体或者民办非

企业单位名义进行活动的。”

由此可见,未经登记的草根非政府组织从筹备到成立到开展活动都是非法的。根据依法治国的基本要义,即有法可依、有法必依、执法必严、违法必纠,草根非政府组织首先应在名义上经民政机构和业务主管机构取消并没收所有财产,其次应由公安机关按照治安管理处罚条例给予治安管理处罚,若构成犯罪应立案侦察并追究刑事责任。草根非政府组织是没有生存权利的,更不用说发展。

(二)基于社会合法性草根非政府组织获得政府默认的生存许可而处于放任自流的状态

在现实社会生活各个领域,大部分体制外的非政府组织能够在与法律规定不一致的情况下“正常”地存在并开展活动,政府往往采取“不接触、不承认、不取缔”的“三不政策”。一些地方还通过民间组织变通地鼓励草根非政府组织发展。草根非政府组织“自在”地游荡于法规的约束与保护之外。

(三)草根非政府组织治理困境

首先,在缺乏法律保护的情况下,民间组织在平等参与竞争、有效获取资源和争取合作伙伴等方面,都处于十分不利的境地。特别是随着“依法治国”方略的实施,非政府组织的法律合法性将成为其生存的根本依据,不具备合法身份的非政府组织将面临生存的困境。其次,在缺乏法律监控的情况下,一些有非法企图的人和组织打着草根非政府组织的旗号,从事违法乱纪甚至犯罪的勾当,成为当代社会秩序和公共安全的隐患,并进而破坏草根非政府组织的整体形象;再次,在缺乏法律约束的情况下,草根非政府组织在内部的组织结构、管理体制、决策程序、财务制度、激励机制、监督机制等机制建设上,因缺乏强制约束的外部环境而得不到锤炼,导致草根非政府组织自律乏力,进而影响公信力;最后,给新时期公安工作带来现实压力。基于草根非政府组织的上述特殊性,政府行政主管部门难以对其实施有效监管,使公安机关在履行职责的过程中,事实上成为了草根非政府组织的监管部门,并为扮演这一角色承担着相应的责任。多年来,公安机关通过查禁取缔两非组织、打黑除恶和日常性治安管理,担负起了草根非政府组织的管理责任。在新时期,公安机关是否要继续扮演这一角色?能否扮演好这一角色?是否适合形势发展需要?值得思考。

草根非政府组织的治理困境,无论是对公民结社自由权的维护、公民社会的培育与发展,还是社会达至善治都是一个巨大的阻挠。而要走出草根非政府组织的治理困境,应当从修正立法和改革管理体制的角度寻求答案。

四、草根非政府组织治理策略

回应草根非政府组织的社会合法性危机,改革非政府组织管理体制、完善立法,是走出草根非政府组织治理困境的根本。

(一)发达国家非政府组织管理体制——以宽松的准入制度和严格的过程监督制度规避非政府组织的合法性问题

1. 发达国家非政府组织管理的法律框架

目前,几乎所有国家都在宪法中规定公民有结社的自由,这就从国家根本法上保证了非政府组织的法律地位。从发达国家关于非政府组织的法律框架上看,有两点值得重视:一是登记注册不构成公民自发组织的合法性要件。在倡导结社自由的许多国家,非政府组织进行登记和取得法人地位是其获得税收等优惠政策的条件,但登记与否并不是组织合法性的前提。如德国并未规定所有的社会团体都要进行登记,非公益性社会团体、民众团体、市民小协会和工会等可以不登记。没有登记的社会团体也可以有章程,一旦建立就可以自主开展活动,并受法律保护。目前德国有社会团体100万个,其中一半是未经登记注册的非法人^[6]。二是法律体系完备。将非政府组织的各项活动都纳入具体明确的法律规范之中,确保了政府对民间组织的依法管理

2. 准入制度

各国对非政府组织的成立主要有以下三种不同的制度规定:一是登报申明制度,指成立非政府组织无需任何手续,只要登报告之于公众即可;二是登记备案制度,指非政府组织成立只需履行一定的手续,即向政府登记备案存查。这两种制度均无规定成立非政府组织必须得到政府的批准;三是许可批准制度,指成立非政府组织需向政府申请,经过政府审查,许可批准之后方能成立。

从总体上看,发达国家在非政府组织准入制度上有以下几个特点:首先,大部分发达国家实行的是登记备案制度。如日本。登记备案制度意味着公民的结社自由权能够自主、自愿地得到行使,非政府组织能否成立并不取决于政府,但要向政府登记备案以接受监督和管理。其次,对不同性质的非政府组织实行宽严不同的资格审查和准入制度。一般对仅需取得法人资格的民间组织采取登记备案制度,而对享受政府免税待遇的民间组织实行严格的准入审查。

3. 监管体制

发达国家对非政府组织的监督管理模式由于传统和社会制度结构的不同而有其不同的特色,如美国没有设非政府组织专门管理机构,管理以免税审批部门的免税审查为主;英国则设立了慈善管理委员会实行对非政府组织的统一综合管理。但监管体制仍有共性:一是一般趋向采用过程控制办法。即对非政府组织的成立采取宽松自由政策,而对非政府组织成立后开展的组织和组织运作的动态过程加强监督、评估和控制。如发现非政府组织有违法之处,政府将禁止其活动或将其解散或给予处罚,以保证非政府组织不偏离其宗旨,避免他人或国家和公共利益受到侵害。二是普遍重视社会监督的作用。

如美国联邦法律规定,任何人都拥有权向非政府组织要求查看它们的原始申请文件及前三年的税表,同时,人们也可写信给税务部门,了解某民间组织的财务情况和内部结构。

总体上说,发达国家的非政府组织管理制度是建立在成熟的公民社会基础之上,以平衡公民结社自由权利和社会公共秩序为目标,以培育非政府组织为主要政策取向的管理制度,它以严格的过程监督来避免宽松的准入制度对公共安全、公共利益可能带来的侵害,既杜绝了“草根非政府组织”的产生,也规避了非政府组织的合法性问题。

(二)中国非政府组织的管理理念和立法指导思想反思

中国现行非政府组织管理体制,是社会转型这一特定历史阶段国家-社会-公民关系的反映,是在社会管理政府中心主义向社会管理主体多元化的理念转变过程中,政府处理非政府组织“管”与“放”矛盾的策略选择。

在“社团问题上,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,则容易造成社团对国家、社会公共安全和公共利益的消极侵害作用”^[7]。这一矛盾,对处于社会转型期的中国政府来说,显得尤为突出。一方面,社会转型打破了一体化的社会管理体制,政府不再是人们社会生活特别是社会公共事务管理的唯一主宰,自上而下的改革和自下而上的参与,推动着中国非政府组织越来越多地参与到各种社会事务及其决策过程中。政府也希望非政府组织能有效回应社会需求,承担更为广泛的社会服务和社会管理职能,填补政府管理的真空,连接断裂的社会纽带,网罗新的利益群体和组织要素。因此给非政府组织一个宽松的的制度环境,促进其快速发展,是政府的目标所向。但是另一方面,政府对非政府组织还缺乏信任。一是受传统文化的影响。在中国传统文化语境中,“非政府”与“政府”相对,“民间”与“官方”相对,这种传统体制外的力量,让人保持警觉。二是与非政府组织所具有的政治载体功能有关。由于非政府组织代表和维护成员的共同利益,往往成为民主制衡的一种力量,在民主参与中发挥着重要作用。它也往往成为意识形态传播的载体,易于受到政治势力控制,形成某种政治意图,强化了政府对它的防范意识^[7]。

在处理“管”与“放”的矛盾时,政府的一贯策略是坚持“培育发展与监督管理并举”的方针。但事实上,政府往往在渐进式改革和“稳定压倒一切”的政治环境下,在“两害相权取其轻”中做出选择,确保稳定,牺牲速度。在非政府组织管理上把重点放在“管”上,其内在逻辑是通过登记管理机关宏观登记管理和业务主管单位微观管理的结合,达到“双保险”,设置高准入门槛,控制非政府组织数量增长,并

企图把非政府组织的所有日常活动都纳入政府的管理体制内,以此来保证非政府组织朝着政府的既定目标发展^[8]。

这种管理体制在改革开放初期有积极意义,它有利于弥补民政部门管理力量的不足,有利于控制非政府组织的结构,有利于在政府职能部门和相关行业非政府组织之间形成对口协商的关系。但是,当前政府对非政府组织的“管控型”管理体制的弊端已越来越明显,它事实上成为中国草根组织大量存在并在此基础上陷入草根组织合法性危机和治理困境的制度原因。因此,在非政府组织管理理念和制度取向上,需要重新平衡和审视。

(三)准确把握社会发展趋势,建立政府和非政府组织的良性互动关系是正确确定非政府组织管理体制取向的基础

虽然长期以来政府对非政府组织“从严控制”的管理体制一直没有较大的变化,但是近年来非政府组织管理已呈现出许多新的趋势:一是社会对非政府组织的需求越来越凸显,同时政府在高度关注社会建设和社会管理新形势之下,提出构建社会主义和谐社会目标,加强政府转换职能改革力度,加大了对非政府组织发展的宏观推动力度。2004年底民政部首次表彰了540个“全国先进民间组织”,这是政府鼓励非政府组织发展的一个重要信号。二是非政府组织管理体制的探索正在不断推进。2005年以来,民政部先后出台了《民间非营利组织会计制度》、《基金会评估指标》、《公益性社团评估指标》等制度和办法。2005年确定为“全国民办非企业单位自律与诚信建设活动年”。同时,有的省市已在积极探索非政府组织管理体制的改革。三是非政府组织自身实力逐渐加强,社会影响不断扩大。目前,非政府组织在科技教育、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有很强的能量储备,在政府眼里已经成为能促进社会经济发展的一支重要力量。

这些新趋势表明政府正在力图调整与非政府组织的关系,使之走向良性互动。随着政府社会管理视角的转变和非政府组织力量的增强,双方日益具有良性互动的基础,为“管控型”非政府组织管理体制向“培育型”非政府组织管理体制转变奠定了社会基础。

(四)放低准入门槛,调整管理体制,赋予大多数草根非政府组织以合法性,加强过程监督,实现政府对非政府组织依法治理

改革准入制度。降低准入门槛可以最大限度地使草根非政府组织获得法律上的合法身份,摆脱合法性危机,从而纳入政府的统一管理,走出草根非政府组织的管理困境。有专家提出^[9]应建立一个以科学分类和分层为基础,包括备案注册、登记认证、公益认证的三级政府组织准入制度:(1)备案注册。为

所有非政府组织搭建一个进行普遍备案的注册平台,通过备案注册获取非政府组织的基本信息,并赋予非政府组织最基本的合法形式;(2)登记认证。对于满足特定条件的非政府组织实行强制性的登记许可制度,这些条件主要包括限定的领域、限定的资金规模、限定的会员人数、限定的活动地域等,对于满足这些条件的非政府组织由登记管理机关根据相关法律进行受理、分类、登记并予以认可。经认可的非政府组织成为特定的法人,获得法律保障和监督机关的监管和社会监督;(3)公益认证。对于从事特定公共服务或政策鼓励的社会公益活动非政府组织,在上述非政府组织登记许可制度之上,实行更加严格的公益法人认证制度,国家因此可以掌握严格的政策标准和导向。对于认定为公益法人的非政府组织,一方面给予财政和税收等方面最大限度的优惠待遇,另一方面对其实行更为严格的监督。

三级民间组织准入制度是一个比较合理的制度设想。它一方面让相当一部分草根组织可以通过备案注册的方式获得生存和发展的合法性权利,尽可能地维护了结社自由的宪法权利,同时草根非政府组织被纳入政府的统一管理能够实现国家和公民社会、政府和非政府组织之间的双赢,走向社会善治。另一方面,对部分非政府组织实行更严格的登记认证和公益认证,可以缓和政府对非政府组织发展的担忧。对规模大、影响大的非政府组织进行重点审查和特别监控,可为公民社会的培育提供良好的制度环境。既不放任,也不死束,能够体现并维护政府和非政府组织的良性互动关系。这是一条遵循渐进式改革的道路,它直接回应了转型中社会的新特征和未来发展的新趋势。

调整管理体制。根据不同类别民间组织的性质和功能,按照区别对待、初步放开和确保安全的原则,对公益服务性、慈善性、社会服务、志趣性、学术性非政府组织和社区非政府组织实行单一登记制,允许同类民间组织的竞争,广泛地调动社会力量,通过竞争提高服务质量,提高非政府组织的公信力。对具有较强的群体利益代表功能的民间组织,实行双重管理体制,并限制其竞争,以保证其广泛的代表性和正确性^[8]。

加强非政府组织的过程监督。草根非政府组织通过宽松的准入制度获得合法地位后,需对其加强过程监督,使其发展符合组织成立初衷,符合社会发展需要,减少政府的直接行政干预,实行依法管理。

首先,登记管理机关应加强执法、监督和投诉职能。在管理手段上,一是改革现行全覆盖式的年检制度,实行按一定比例抽查的办法,对抽查不合格的非政府组织,严格按照法律规定处罚,这样既可以减少登记管理机关的人力投入,又可督促非政府组织加强自律。二是建立社会投诉受理机制,对群众举报和投诉,及时处理;三是建立民间组织评估体制和

信息公开平台,由登记管理机关向社会公布非政府组织的服务宗旨、业务范围等基本信息以及年检抽查、绩效评估、违法查处等情况,便于群众监督。

其次,业务主管单位的职能和职责应限定为制定非政府组织的活动范围,并监督规范其实施情况。同时,业务主管单位应逐渐从直接管理活动中退出,由对个别非政府组织实施直接管理转向对整个专业领域实行业务管理,减少对各种内部事务的行政干预。

健全非政府组织的法律环境。建立健全非政府组织法律体系,一是尽快出台《民间组织法》,将上述制度设计及其理念法制化,按照对非政府、非营利等基本属性的认定,将政府和企业以外的各类非政府组织都纳入统一的管理范畴,通过登记注册赋予游荡在外的草根组织以合法地位,让草根非政府组织吸纳到非政府组织概念系统中;二是健全对非政府组织各类具体管理措施的立法;三是建立以税收政策为主的非政府组织支持体系,对不同类型的非政府组织实行不同标准的税收优惠政策,推进政府向非政府组织“购买”服务,规范和推动非政府组织参与公共事务服务和管理^[9]。

综上所述,在国家-市场-公民社会的关系调整中,草根非政府组织扮演着不可忽视的角色。草根非政府组织尽管未能取得合法的生存资格,却因为拥有社会合法性而获得管理主体所默许的生存空间。从它的这一尴尬处境中,可窥视中国现有非政

府组织管理体制所寻求的目标之间的矛盾性。如何消除草根组织的合法危机、走出治理困境、实现非政府组织的有效治理是社会主义和谐社会建设的重要环节,它有待于进一步探索。

参考文献:

- [1]谢海定. 中国民间组织的合法性困境[J]. 法学研究, 2004(2):17-34.
- [2]莱斯特·塞拉蒙. 非营利领域及其存在的原因[C]//李亚平,于海,编. 第三域的兴起. 上海:复旦大学出版社, 1998:31.
- [3]王名. 非营利组织管理概论[M]. 中国人民大学出版社, 2002:6.
- [4]王名. 中国非政府公共部门(清华发展研究报告2003)[R]. 北京:清华大学出版社,2004:45-56.
- [5]苏力,葛云松,张守文,等. 规制与发展——第三部门的法律环境[M]. 杭州:浙江人民出版社,2000:179.
- [6]王名,李勇,黄浩明,著. 德国非营利组织[M]. 北京:清华大学出版社,2006:79.
- [7]马西恒. 民间组织发展与执政党的建设——对上海市民间组织党建实践的思考[J]. 政治学研究,2003(1):23-27.
- [8]周世平. 我国民间组织管理体制[D/OL]//浙江大学行政管理学院. 中国优秀硕士学位论文全文数据库,2006.
- [9]王名. 改革中国民间组织监管体制的建议[J]. 中国改革,2005(11):46-48.

An Analysis and Coping Strategies Research on the Crisis of Legitimacy and Governance Difficulties of China's Grass-roots Non-governmental Organizations

ZHOU Ling

(School of Humanities Science, Chongqing Institute of Technology, Chongqing 400050, China)

Abstract: The transfer of power and the change of social structure are caused by China's reforms of economic and political system. As social fields' power gradually growing, non-governmental organizations have emerged and flourished. On the one hand, NGO is increasingly becoming one of social management subjects, and promoting changes in the concept of social governance. On the other hand, as one of the government's target of social management, NGO at the same time is challenging the government's social management capacity. Of particular concern is: for a variety of reasons, the large number of grass-roots NGOs active in urban and rural communities but are unable to obtain legal status because of not being registered. This phenomenon shows that NGO's social legitimacy and legality of the law conflict, that the law enforcement can not be enforce upon the grass-roots NGO, and current legal system and administrative system on NGO has been facing a pressure of reforming. This paper is in-depth analysis on the causes of the grass-roots NGO's legitimacy crisis and governance dilemma. It tries to explore the strategy to go out of this crisis and dilemma.

Key words: grass-roots non-governmental organizations; the crisis of legitimacy; governance dilemma

(责任编辑 胡志平)