

清华大学公共管理学院NGO研究所 主办

中国非营利评论

第五卷

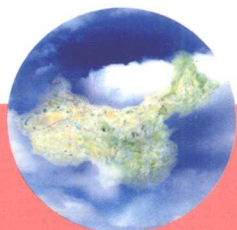
王 名 孙伟林 我国社会组织发展的趋势和特点

徐宇珊 从封闭到开放：中国基金会的“散财之道”

李 勇 非政府组织问责研究

林宝安 农会是谁的？——战后台湾早期农会法令规范及其演变（1945～1974）

官有垣 邱连枝 非营利组织资源募集策略变迁之研究——以台湾联合劝募组织为例



China
Non Profit Review
Vol. 5



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



中国非营利评论

第五卷

清华大学公共管理学院之O研究所 主办



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国非营利评论. 第5卷/清华大学公共管理学院
NGO 研究所主办. —北京: 社会科学文献出版社, 2010. 4
ISBN 978 - 7 - 5097 - 1312 - 9
I. ①中… II. ①清… III. ①社会团体—中国—文集
IV. ①C232 - 53
中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 023845 号

中国非营利评论 (第五卷)

主 办 / 清华大学公共管理学院 NGO 研究所

出 版 人 / 谢寿光
总 编 辑 / 邹东涛
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮政编码 / 100029
网 址 / <http://www.ssap.com.cn>
网站支持 / (010) 59367077
责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156
电子信箱 / shekebu@ssap.cn
项目负责 / 刘骁军
责任编辑 / 虞 辉 关晶焱
责任校对 / 李向荣
责任印制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部
(010) 59367080 59367097
经 销 / 各地书店
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028
排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司
印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16
印 张 / 15.5 字 数 / 237 千字
版 次 / 2010 年 4 月第 1 版
印 次 / 2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1312 - 9
定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

卷首语

2009 年即将过去。我在给一个周刊的年底寄语中用了“公益中国”一词，以形容我目力所及的这一年。在这 365 天中，中国非营利与公益事业的发展一方面展现出前所未有的生机及前景，另一方面也遇到了不少新的挑战。

这一年笼罩在 2008 点燃的慈善祥云中。无论慈善捐赠的数字，志愿者的数字，还是各种公益组织的数字，都激动着国人，激动着公益。那些堪称天文数字的一连串的零，让我们确信钱不是问题，人不是问题，组织不是问题……只要我们肯做，公益不是问题。

这一年的公益实践提出了大量理论课题。你做公益，我做公益，但我们做的公益属于谁？谁都不愿承认的公益产权如何从理论上、政策上和法律上说清与界定？和谐社会是不是公民社会？公民社会与社会主义何干？社会组织除致力公益外有没有自身的利益？市场机制的社会企业能否实现公益？在强国家、强市场的挤压下，社会公益的空间到底有多大？如何界定社会组织的市场收益？社会组织的市场收益该不该免税？等等。

这一年涌现出许多社会组织的新葩。不仅在城市社区，也在农村田野，在弱势群体中，在打工者、上访者、感染者、吸毒者、性工作者、同性恋者等各类特殊群体中，在驴友、车友、网友等各种新型社群中，以及在文青、房奴、白领、富二代等新社会阶层中，结社越来越成为一种流行的社会标识，“新社会组织”的称呼表达了一种来自 CCTV 的官方认同，而如“社会复合主体”、“服务体”、“草根”之类来自基层的新词则掩映出实践的创意，社会在迅速的跳跃中前行。

这一年中央和地方都出台了許多可圈可点的公益政策。政府购买公益服务，税收优惠措施和公益认证制度，管理体制创新与改革，基于“部市协议”的先行先试和社会特区，枢纽式平台及一揽子政策，社区备案制实践，以及关于慈善法、协会法等相关立法的热议，等等。相关各

级党政部门纷纷出台有关社会组织的“新政”，有的甚至打出“公民社会”的旗号力推社会组织的发展与社会改革。

这一年越来越多的企业家和富人慷慨捐赠，用公益刷新财富的含义。新近公布的非公募基金会名单上赫然出现了许多企业及富人的名字：万通、万科、姚明等等；媒体报道的一次性公益捐赠的额度从数千万元迅速攀升到近百亿元；企业社会责任、社会企业、公益创投、公益产业等带有浓厚市场气息的概念风行一时；许多跨国公司、知名品牌，打出种种公益广告并竞相发表社会责任报告。慈善和非营利成了市场中的风向标。

这一年中国的公益之路也遇到了不少新的挑战。被称为奥运期间最亮丽风景线的大批志愿者终究无所适从、销声匿迹；汶川地震后井喷式公益捐赠的绝大多数最终不得不流入财政的渠道，引起媒体和公众的一片哗然；财政部和国家税务总局下发的两个通知引发许多基金会对税收优惠政策的质疑；有关部门以违规为名查处了几家颇有影响的社会组织；等等。

总之，这一年的全球经济被金融危机所笼罩，公益却笼罩着中国。在急促前行中，中国的公益在长大，公益的中国越来越成为市场的话题，国家的话题，公民的话题，成为走向未来的中国形象。

这一年我有幸享受清华七年一度的学术休假，有种“被公益”的轻松和诚惶诚恐。因此得以借机完成拖欠几家出版社的书稿，同时游历各地。上月在哈佛结识一批关注国内非营利事业的留学生，他们以“公益中国”之名成立学生社团，致力于推进关于中国非营利与公民社会的研究，颇令人鼓舞。这也是我借用他们之名致辞的缘由。在岁末年初的此时，我愿寄语更多如“哈佛公益中国会”一样的青年才俊们：中国非营利研究在通向公民社会的中国社会转型中必是越来越重要的智识和思想的源泉，将引领中国未来数十年的发展，因此需要更多能够担此大任的如你们一样的智者。本刊将致力于为所有关注中国非营利研究的智者，提供一个真正的公共领域。

预祝 2010，公益的中国更加成熟，更走近公民社会！

王 名

2009 年 12 月 31 日于涵清阁

目 录

论文

- 我国社会组织发展的趋势和特点 王 名 孙伟林 / 1
- 从封闭到开放：中国基金会的“散财之道” 徐宇珊 / 24
- 非政府组织问责研究 李 勇 / 45
- 全球气候变化应对与 NGO 参与：
 国际经验借鉴 蓝煜昕 荣 芳 于绘锦 / 87
- 关于促进 NPO 与政府建立合作关系的有效条件之探讨
 ——以案例分析为中心 李妍焱 / 106
- 农会是谁的？
 ——战后台湾早期农会法令规范及其演变
 (1945 ~ 1974) 林宝安 / 130
- 西方社会企业兴起的背景及其研究视角 杨家宁 陈健民 / 172

案例

- 非营利组织资源募集策略变迁之研究
 ——以台湾联合劝募组织为例 官有垣 邱连枝 / 188

书评

- 重构公民社会理论
 ——读《公民社会与政治理论》 谈火生 / 221

随笔

小农挑战全球资本主义
——评“粮食主权人民论坛” 严海蓉 / 227

稿 约 / 237

来稿体例 / 239

CONTENTS

Articles

- Trends and Characteristics in the Development of China's
Social Organizations *Wang Ming, Sun Weilin / 1*
- From Closed to Open: The Ways of Chinese Foundations
to Distribute Donations *Xu Yushan / 24*
- A Study of NGO Accountability *Li Yong / 45*
- Global Climate Change and NGO Participation: Lessons
from International Practice *Lan Yuxin, Rong Fang, Yu Huijin / 87*
- Key Factors for Establishing Collaboration between NPOs
and the Government: A Case Study *Li Yanyan / 106*
- Whose Farmers Associations? The Evolution of Legal Regulation
of Farmers Associations in Taiwan: 1945 – 1974 *Lin Bao'an / 130*
- Research Perspectives on the Background and Rise
of Social Enterprises in the West *Yang Jianing Chen Jianmin / 172*

Case Studies

- NPO Fundraising Strategies in Transformation
—A Case Study of the United Way Taiwan
Yu – yuan Kuan Lien – Chih Chiou / 188

Book Reviews

- The Reconstruction of Civil Society Theory – Review of
Civil Society and Political Theory *Tan Huosheng* / 221

Impressions

- Small farmers challenging global capitalism: On
“People’s Food – Sovereignty Forum” *Yan Hairong* / 227

Request For Submissions / 237

Review Guidelines / 239

我国社会组织发展的趋势和特点

王 名 孙伟林*

【摘要】早在改革开放之初就涌现出来的大量社会组织，在推动个人参与、实现社会价值、拓展公共领域等方面形成了日益丰富的社会舞台，成为中国社会转型中不容置疑的事实。同时，各种社会组织无论在广度上还是深度上的延展，都使它们日益融入社会进步的主流进程，成为今日中国之与国家体系、市场体系交相辉映的公民社会体系。从数量增长、社会参与、组织建构和活动领域四个不同视角分析 30 年来我国社会组织兴起的过程及其发展趋势，可以看出社会组织的兴起是改革开放与社会转型的必然结果。经过 30 年的实践，一个相对而言较为丰富、多样和开放的结社生态系统逐渐形成，社会组织作为其主要制度形式渐趋规范有序，社会组织的活动领域日益广泛。今日中国的经济发展、社会和谐与政治文明，越来越离不开社会组织。

【关键词】社会组织 非营利组织

我国的社会组织已经走过了 30 年的发展历程。如何认识和把握社会组织的发展趋势和特点？近年来一些学者提出了许多观点。例如：孙炳

* 王名，清华大学公共管理学院教授，NGO 研究所所长；孙伟林，清华大学公共管理学院博士研究生，国家民间组织管理局局长。

耀等^①提出“官民二重性”等范畴，探索从国家－社会关系角度解释社会组织的发生机制；高丙中^②从合法性的多层次视角剖析社会组织发展的制度环境；贾西津^③阐释了社会组织自上而下型、自下而上型和合作型的三条发育及发展路径；康晓光等^④提出“行政吸纳社会”的概念，揭示了社会转型过程中基于行政控制建构的以国家与社会融合为特征的“行政吸纳社会”的制度模式；林尚立^⑤则从政党控制的角度，将迅速发展的社会组织解释为执政党的社会基础。这些观点，尽管彼此之间有着不小的差异和分歧，但都注意到了社会组织发展背后的国家－社会关系的变化，尝试发掘社会组织发展的内在趋势及其制度基础，在不同程度上揭示了我国社会组织发生和发展的规律，为本文的研究提供了积极的参考和启示。但他们共同的不足在于：未能将社会组织的发展置于其生成发展的整个历史行程之中，进而做总体的、全程的和系统的关照，而是往往停留在某一过程、某一类型、某一问题、某一方面的局部视角，难于形成关乎全局和拔地而起的高度，使得对过去 30 年来我国社会组织发展的总体认识仍显不足，难以为相关的政策和立法过程提供有说服力的支持。

2008 年适逢改革开放 30 周年，本文作者之一^⑥有幸组织主编《中国民间组织 30 年——走向公民社会》一书，并执笔其中《民间组织的发展及其通向公民社会的道路》一文。在那里，作者尝试对 30 年来社会组织发展全过程的数量变化进行系统考察和分析，并在此基础上分析社会组织发展的社会基础和可能的发展道路等问题。本文在此前基础上，将研

① 孙炳耀：《中国社会团体官民二重性问题》，《中国社会科学季刊》（香港）1994 年第 6 期；康晓光：《转型时期的中国社团》，《中国社会科学季刊》（香港）1999 年第 28 期。

② 高丙中：《社会团体的合法性问题》，《中国社会科学》2000 年第 2 期。

③ 贾西津：《中国公民社会发育的三条路径》，《中国行政管理》2003 年第 3 期。

④ 康晓光等：“Government Absorbing Society: A Further Probe into the State - Society Relationship in Chinese Mainland”，*Social Sciences in China*, 2007, pp. 116 - 128.

⑤ 林尚立：“Two Modes of Social Construction: the CPC and the NGOs”，*Social Sciences in China*, 2007. A Quarterly Journal Vol. IX, No. 2, pp. 129 - 136.

⑥ 见王名主编《中国民间组织 30 年——走向公民社会》，北京，社会科学文献出版社，2008 年 10 月。

究视野继续置于改革开放以来 30 年的全程历史跨度中,进一步从数量增长、社会参与、组织建构和活动领域四个不同的视角,探析我国社会组织生成和发展的内在趋势及其规律。我们的基本结论是:经过 30 年的实践,一个相对而言较为丰富、多样和开放的结社生态系统逐渐形成,社会组织作为其主要制度形式渐趋规范有序,社会组织的活动领域日益广泛,今日中国的经济发展、社会和谐与政治文明,已经越来越离不开社会组织。

一 数量增长的趋势及特点

在从 1978 年至 2008 年的 30 年间,社会组织在数量增长上发生了怎样的变化?呈现出哪些主要的趋势和特点?要回答这些问题,首先需要给社会组织做出一个具有可比性的界定。事实上,在这 30 年的实践中,不仅不存在一成不变的概念,也难于找到一以贯之的统计数据。为解决这个问题,我们一方面在社会组织的总体范畴内尽可能找到一些具有可比性的概念,来观察这些概念所代表的社会组织在数量上的增减趋势;另一方面把 30 年的历史过程划分成若干不同区间,分区间考察社会组织规模的变化情况。在前一方面,我们选择冠以“学会”、“研究会”、“协会”、“商会”、“促进会”、“基金会”、“俱乐部”、“联合会”等名称的社会组织(以下称为“主要社会组织”),将通过对媒体检索和登记注册两个渠道获取的数据进行对比分析,来观察 30 年来这些主要社会组织数量的增减趋势。在后一方面,我们根据统计数据的可比性将改革开放以来的 30 年划分成三个主要区间,第一阶段是缺乏基本的可比统计数据的区间,从 1978 年至 1991 年;第二阶段是有基本的统计数据但缺乏详细分类的区间,从 1992 年至 2001 年;第三阶段是建立可比统计数据的区间,从 2002 年至今。^① 我们分别来观察在每一个区间内社会组织规模的变化情况。

^① 这样划分的根据如下:1988 年以前没有建立统一的登记管理制度;1988 年虽已开始登记注册,但数据显示的前四年(1988~1992 年)期间的数量从 4446 家增长到 15.45 万家,增长了 33.75 倍,显然不具统计上的可比性;2002 年开始区分三种类型的民间组织。文中除有特别说明之处,统计数据截止到 2007 年。

我们得出的主要结论如下：

第一，改革开放 30 年来，主要社会组织数量增减趋势总体上呈现为在曲折中不断增长、突飞猛进的过程。从每年新增的主要社会组织数量看，以改革开放之初 1978 年的基数为 100，则 1979 年以来主要社会组织年度增长趋势如图 1 所示。图 1 表明，尽管在 20 世纪 80 年代中后期至 90 年代末一度出现了曲折，但每年新增主要社会组织的数量均高于 1978 年的水平，且在 20 世纪 80 年代中期和最近 10 年先后出现了两次增长高潮，在 1985 年和 2007 年分别达到 1978 年水平的 5.8 倍和 9.7 倍。

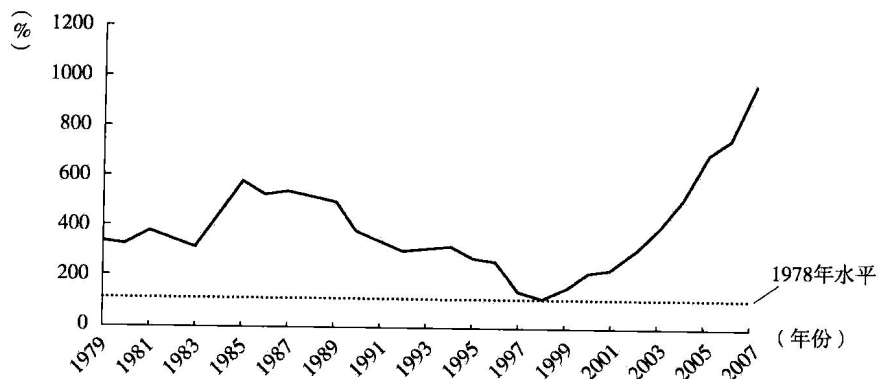


图 1 1979 ~ 2007 年中国主要社会组织年度增长图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

另一方面，如图 2 所示，从实际年底登记注册的社会组织数量变化看，自 1988 年实施统一登记制度以来，两类社会组织登记年末数在经历了最初五年的非常规增长后，在 1992 ~ 2000 年间一度徘徊在 15 万家上下，从 2001 年突破 20 万家之后一路攀升，至 2007 年年底达到 41 万多家。

第二，从结构上看，在 30 年来主要社会组织的数量增减中，各种协会商会的比重呈显著增大趋势，而各种学会研究会的比重则相对缩小。图 3 反映了通过媒体检索观察的两类主要社会组织在过去 30 年间每年新增数量的比较。图 3 表明，每年新增的各种学会研究会数量在 20 世纪 80 年代中期达到顶点，约相当于同期各种协会商会的三倍，但随后其增量不断减少，相对比重也显著下降，至 2000 年，新增各种学会研究会只相

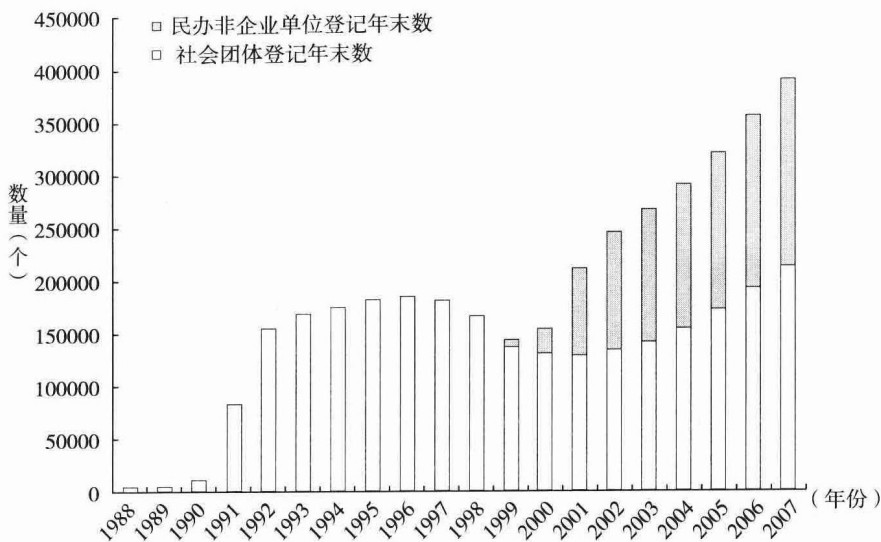


图2 1988~2007年登记注册社会团体和民办非企业单位的发展图示

资料来源：国家民政部历年公报。

当于同期各种协会商会的四成，到2007年更下降到不足同期各种协会商会的1/4。与之相对，每年新增的各种协会商会数量在20世纪80年代中期曾一度形成一个高潮，后来在整体曲折的背景下陷入低谷，但从2000年转入新的增长高潮，并迅速持续扩大，2002年超过上一个高潮，到2007年，年度新增组织数量已相当于2000年的5.3倍。另外从民政部门登记注册数据看，这种趋势同样存在。如在2002~2006年期间，学术性社会团体的比重从28%下降到21%，而行业性社会团体的比重从29%增长到31%，专业性社会团体的比重从28%增长到30%。

第三，在划分的三个不同历史区间中，第一阶段（1978~1991年）是以学术性社会团体的勃兴为主流的增长高潮期，第二阶段（1992~2001年）是整体曲折的增长低迷期，第三阶段（2002~2007年）则是民办非企业单位、协会商会和其他新兴社会组织等全面兴起的新的增长高潮期。第一阶段缺乏可比的统计数据，只能依靠媒体检索获得的不完全数据，但从这组数据中依然能够清晰勾勒出一个以学会等学术性社会团体为主体的增长高潮，如图4所示。从各方面的报道和已有研究看，包括各种学会、研究会、科普协会、农村专业技术研究会等在内，这一时

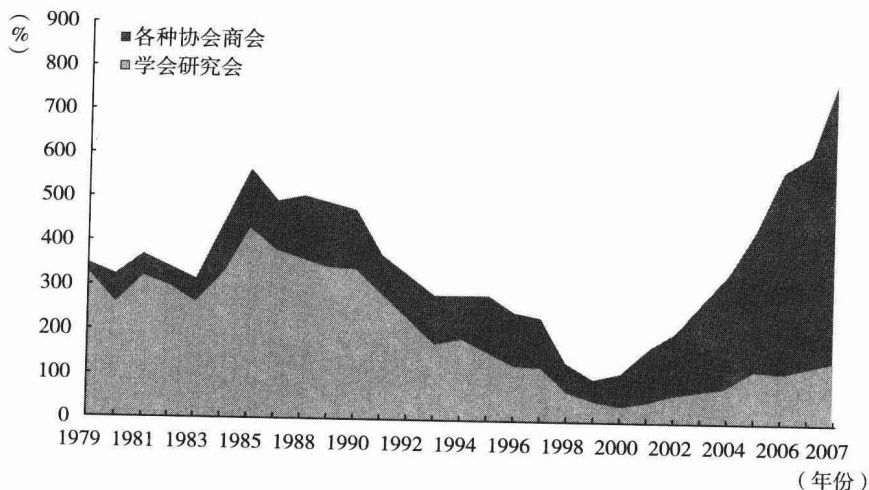


图3 1979~2007年两类主要社会组织年度增长比较图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

期的学术性社会团体的总数大约在数十万家，占据了当时社会团体的主体部分。^①但到了20世纪80年代后期，由于政治波动、管理体制的清理整顿等一系列因素的影响，社会团体在整体上陷入增长的低迷期，这在图1至图4的四个图示中都清楚可见。从媒体检索的数据看，1992年新增主要社会组织只相当于1985年的52.7%，其中学术性社会团体减少了近六成。到1998年，新增社会团体只相当于1985年的18.1%，而学术性社会团体相比1985年则减少了近九成。这也反映在登记注册社会组织的数量上，1999年与1996年相比，登记注册的社会团体数量减少了26%。在第三阶段，登记注册和媒体检索两组数据都反映出社会组织全面兴起所形成的一个新的增长高潮。从登记注册情况看，2001年社会组织登记注册数突破20万家，此后一直以年均10%左右的速度递增，2003年突破25万家，2005年突破30万家，2006年突破35万家。^②在各级社会团体中，县级社会团体增长最快，从2002年的近6万家增加到2007年

① 据报道，在1987年底，中国科协下属的全国性学会达146家，分科学会1555家，乡镇科协协会46569家。到1992年，全国各地由农民自发组成的农民专业技术研究会已达12万家。转引自王名主编《中国民间组织30年——走向公民社会》，北京，社会科学文献出版社，2008，第12~13页。

② 据民政部2008年统计数据，社会组织总量突破40万家。

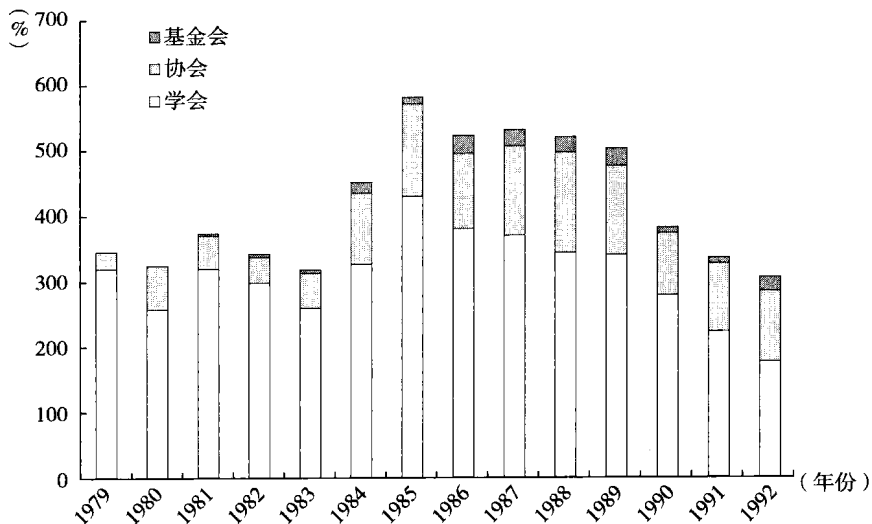


图4 1979~1992年三类主要社会组织的增长图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

的12.9万家，所占比重从44.4%提高到60.8%；在各类社会团体中，行业性社会团体增长较快，从2002年的3.9万家，增加到2007年的6万家，所占比重从29%提高到31%。另一方面，自1999年开始登记民办非企业单位（以下简称“民非”）以来，民非登记数量也迅速增大，2000年突破2万家，2002年突破10万家，2006年突破15万家，2008年达18.2万家，几乎形成与社会团体平分秋色的格局。媒体检索的数据所反映的增长趋势则更加显著。从图1可见，主要社会组织的年度新增量在走出1998年谷底之后即形成了一个高度上扬的增长态势，以年均28%的速度持续增长至今。若以1998年为100，则2000年突破200，2002年突破300，2004年突破500，2005年突破600，2006年突破700，2007年突破900，即相当于1998年的9倍。再从不同类别的比例看，图5反映了1993~2007年间每年新增五类主要社会组织相对比重的变化情况，图中可见，学会研究会的相对比重从1993年起不断缩小，从近60%减至不足15%，协会商会的相对比重则不断扩大，从33%扩大到66%，其他几类社会组织的相对比重也在不同程度地扩大。

上述三个主要结论表明：改革开放30年来，我国社会组织数量增长呈现为一个几乎可称为“爆炸式增长”的突飞猛进的历史过程，其中

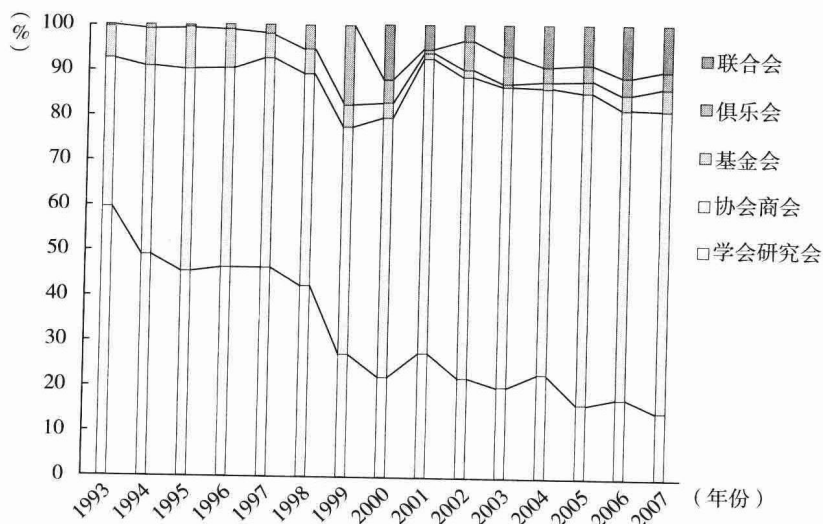


图5 1993~2007年五类主要社会组织相对比重图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

虽经历曲折，不同时期的增长态势不同，结构上也表现出明显的差别，但数量增长的总体趋势无疑是非常显著的，不仅以两次高潮表现出强劲的增长势头，且呈现出持续增长和不断扩展的趋势。其结果，使得我国社会组织经过30年的发展，已经达到相当的规模，成为遍及社会生活各个方面、各个层次、各个领域的一种普遍的社会现象。

二 社会参与的趋势及特点

社会组织数量的剧增，说明在我国，有越来越多的社会成员参与到形形色色的社会组织中，以各种结社的形式来表达其社会欲求，实现其社会价值，通过各个不同层面的集体行动，加入改革开放的主流进程中并获取资源，从而推动社会的转型和进步。

将社会组织的发展视为人们社会参与的过程，并进行一个以时间为维度的比较观察后我们发现：在30年的历史进程中，这个过程较为清晰地呈现出一个从有限群体的无限结社到无限群体的受限结社的趋势。

改革开放之初，公民个人要发起和参与社会组织并非易事。尽管粉碎“四人帮”和思想解放运动激发了人们的社会责任感和参与积极性，