

新时期中国 社会组织建设研究

徐家良 等著

XINSHIQI ZHONGGUO
SHEHUIZUZHI JIANSHE YANJIU

中国社会科学出版社

新时期中国 社会组织建设研究

XINSHIQI ZHONGGUO
SHEHUIZUZHI JIANSHE YANJIU

中國社會科學出版社

图书在版编目(CIP)数据

新时期中国社会组织建设研究 / 徐家良等著. —北京: 中国社会科学出版社, 2016. 12

ISBN 978 - 7 - 5161 - 8748 - 7

I. ①新… II. ①徐… III. ①社会组织—组织建设—研究—中国
IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 189863 号

出 版 人 赵剑英
责任编辑 田 文
特约编辑 陈 琳
责任校对 张爱华
责任印制 王 超

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号
邮 编 100720
网 址 <http://www.csspw.cn>
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2016 年 12 月第 1 版
印 次 2016 年 12 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 14
插 页 2
字 数 233 千字
定 价 59.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社营销中心联系调换
电话:010 - 84083683
版权所有 侵权必究

本书为国家社会科学基金重点项目“新时期中国社会组织建设研究”（项目批准号：11AZD019）成果

序

2011年，我去北京参加国家社会科学基金重大项目面试答辩，最后得到通知，我的重大项目申请转为重点项目课题立项。尽管与课题申请初衷有点不一样，落差较大，但心中还是暖洋洋的，毕竟有事可以做了。接下来的工作还是程式化的，成立课题组，分配写作任务，进行课题调研，完成初稿后，课题组几次来回反复讨论修改，最后定稿交给出版社。

“新时期中国社会组织建设研究”课题题目有点大，如果从宏观上看，讨论的问题比较多，包括新旧时期的比较、社会组织建设研究的背景、社会组织建设研究的价值、社会组织建设研究的内涵、社会组织建设研究的方式，等等。如果把这些问题都一一进行详细讨论，估计一本书是无法容纳的，而且有可能使中心和重点不突出。再加上，课题研究的时间较短，区区几年时间，要把这么多错综复杂的问题研究分析透彻，的确是有难度的。考虑到以上情况，我们觉得还是缩小范围，选取几个比较重要的热点、重点来进行讨论。因此，“新时期中国社会组织建设研究”课题准备回答以下两个方面的问题：一是何为新时期；二是社会组织建设研究中有哪些重要的研究热点与难点。

何为新时期？其划分标准与时代特征是什么，又有什么新内涵？这一问题的讨论需要追溯到1949年10月1日中华人民共和国的成立。从这一天开始，中国就进入了一个新时代，一般来说，1949年至1978年11月，中国处于计划经济时期。所以本书所研究的新时期，是以1978年12月中国共产党十一届三中全会选择从计划经济向市场经济过渡的转折点为契机，并以此为始点，将新时期划分为三个主要时段：

(1) 从1978年到1992年，是改革开放的新时期，从计划经济时期转为有计划的商品经济时期，与21世纪比较，正处于改革开放的初期。1984年10月，中国共产党十二届三中全会通过《中共中央关于经济体

制改革的决定》，明确提出计划经济是公有制基础上的有计划的商品经济。

(2) 从1992年到2012年，是社会主义市场经济时期。可以说，从1992年邓小平南方谈话开始，就把社会主义市场经济作为改革的方向，所以，如果把计划经济与市场经济相比较，1992年是另一个时代的新起点。2007年10月，中国共产党十七大召开，提出科学发展观。而2012年，中国共产党十八大把科技创新摆在国家发展全局的核心位置，提高原始创新、集成创新和引进消化吸收再创新能力，注重协同创新。以此为标志，可以把2012年以来创新发展作为一个新时期。

(3) 2012年以来，是治理体系与治理能力现代化时期。这一时期，有许多新的提法和倡导，是新时期的一些标志，以下列文件为依据。2013年11月，中国共产党十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提出全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。加快事业单位分类改革，推进有条件的事业单位转为企业或社会组织。激发社会组织活力。推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。2014年10月，中国共产党十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，全面推进依法治国，总目标是建设中国特色社会主义法治体系，建设社会主义法治国家。培育社会公德、职业道德、家庭美德、个人品德，既重视发挥法律的规范作用，又重视发挥道德的教化作用。依法推进基层民主和行业自律，实行自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。2015年10月，中国共产党十八届五中全会召开，审议通过《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》，明确树立创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。推进社会治理精细化，构建全民共建共享的社会治理格局。增强社区服务功能，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。

社会组织建设中有哪些重要的研究热点与难点?在社会组织建设研究中,值得研究的内容较多,一般有如下六个方面:一是社会组织建设的关系研究,研究政党、政府、市场与社会组织的关系,是紧密型的关系,还是松散型的关系;二是社会组织建设的结构研究,探讨社会组织建设的内部结构与外部结构;三是社会组织建设的法律研究,探讨社会组织的法律、法规的相关规定以及在实际中的应用;四是社会组织建设的制度研究,分析哪一种社会组织的制度安排是合理的与合适的,哪一种制度安排存在瑕疵,需要完善和提升;五是社会组织建设的人力资源研究,讨论社会组织人才队伍建设;六是社会组织建设的未来发展研究,探讨社会组织的历史、现状与未来,预测未来的趋势与走向。

在众多的内容中,我们从中选取了这样几个方面来进行讨论:第一个方面,政党、政府和社会组织关系研究,讨论政党、政府和社会组织的边界,它们的相互依赖与独立关系;第二个方面,社会组织管理体制研究,分析社会组织管理体制从双重管理体制到直接登记管理体制、双重管理体制的混合管理体制的演变;第三个方面,政府转变职能与购买公共服务研究,讨论政府职能转变与向社会组织购买服务之间的有机关联;第四个方面,社会组织评估监督研究,分析社会组织评估监督的价值、内容与方式,提升社会组织的能力;第五个方面,社会组织治理结构与能力建设研究,梳理社会组织治理结构的方式,探讨加强能力建设的类型与途径;第六个方面,新时期社会组织可持续发展研究,分析社会组织未来的发展趋势与走向。通过这六个方面的详细讨论,基本上梳理出社会组织建设的基本现状与发展轨迹。

在课题申请和研究中得到诸多学者教授的帮助和指导,在此真诚感谢他们:北京大学社会学系高丙中教授、浙江大学公共管理学院郁建兴教授、清华大学公共管理学院邓国胜教授、西南财经大学公共管理学院唐兴霖教授、上海交通大学国际与公共事务学院彭勃教授、北京大学法学院金锦萍副教授。

参与本课题调研和写作的人员较多,主要是上海交通大学国际与公共事务学院博士后、博士生和硕士生,他们也是上海交通大学第三部门研究中心的研究人员:吴磊、邵鹏峰、苑莉莉、程坤鹏、郝斌、许源、武静、张其伟、梁家恩、曹芳华、刘青琴、汪晓菡等。

根据预期的规定,课题要有一个结项节点,尽管我们阶段性成果通过

论文的方式发表了十多篇，本成果也写出来十多万字，但对“新时期中国社会组织建设研究”仍将继续，逐步完善和提升、丰富中国特色的社会组织建设理论。

是为序

徐家良

2016年2月21日（正月十四）

从伦敦回上海飞机上

目 录

第一章	政党、政府和社会组织关系研究	(1)
一	社会组织发展历程与理论回顾	(1)
二	政党与社会组织间关系研究	(14)
三	政府与社会组织间关系研究	(29)
第二章	社会组织管理体制研究	(43)
一	社会组织管理的理论基础	(43)
二	我国社会组织管理体制	(47)
三	社会组织管理体制缺陷	(56)
四	社会组织管理体制改革与创新的路径	(60)
第三章	政府转变职能与购买公共服务	(69)
一	研究政府购买公共服务的基本理论问题	(69)
二	政府购买公共服务国际经验借鉴	(78)
三	政府购买公共服务的法律法规研究	(84)
四	国内政府购买公共服务的现状	(86)
五	政府购买社会组织公共服务中存在的问题和影响因素	(98)
第四章	社会组织评估监督研究	(101)
一	社会组织评估监督理论基础	(101)
二	社会组织评估研究	(105)
三	社会组织监督研究	(118)

第五章 社会组织治理结构与能力建设 (159)

 一 社会组织治理基础 (159)

 二 社会组织治理结构 (161)

 三 社会组织能力建设 (177)

第六章 社会组织可持续发展研究 (190)

 一 社会组织可持续发展的理念转型 (190)

 二 社会组织可持续发展的制度调整 (196)

 三 社会组织可持续发展的行为创新 (203)

参考文献 (208)

第一章 政党、政府和社会组织关系研究

一 社会组织发展历程与理论回顾

（一）社会组织内涵与特征

社会组织建设的研究起点是社会组织的内涵界定，它的特征都有哪些，目前国内外学者的研究达到了一个什么样的水平等等。这是社会组织研究的逻辑起点，本部分的主要内容正是基于此而展开的。

1. 社会组织概念

由于社会组织在不同国家的存在形式多种多样，各国相关学者对社会组织的研究立场、学术关注焦点各有侧重，因而社会组织的概念在严格的界定上尚未形成共识，但却出现了很多内涵相似却又名称不同的概念，主要包括以下几种：

（1）非营利组织。非营利组织概念侧重强调这类组织的存在目的不是为了获取利润，但并不意味着它们不可以开展经营性活动，只是要求利润不得用于成员间的分配，必须用于组织的可持续发展。这一概念最初用于描述美国社会中那些根据联邦税法获得减免税待遇的特殊组织，后来经过美国学者 Thomas Wolf 等的详细分析，逐渐成为学术界一个比较普遍的概念。中国学者王名等也使用过这一概念。^①

（2）非政府组织。非政府组织概念侧重强调这类组织没有公共权力，独立于政府公共权力体系之外，具有公共性质但不具备排他性的垄断、不由政府出资成立，但却提供公共产品和公共服务的特点。这个概念最初是

^① Wolf, T., *Managing A Nonprofit Organization*, New York: Prentice Hall Press, 1990; [美] 萨拉蒙：《全球公民社会》，贾西津等译，社会科学文献出版社 2007 年版，第 5 页；王名：《非营利组织管理概论》，中国人民大学出版社 2002 年版，第 2 页。

指得到联合国承认的国际性非政府组织,在美国和加拿大也指从事全球活动的非营利组织。1995年,在北京郊区怀柔召开的第四次世界妇女大会 NGO 论坛成为非政府组织这一概念进入中国的标志。^①

(3) 第三部门。第三部门概念强调这类组织为社会提供公共服务,区别于第一部门政府(拥有强制性的公共权力)和第二部门市场(提供产品谋取利润),并对非私即公、非公即私的观点提出挑战,这个概念由美国学者 Theodore Levitt 最先使用。^②在20世纪90年代,由徐永光主编的第三部门研究丛书中,比较系统地采用第三部门概念。康晓光曾把第三部门构成的范围分为社会团体、事业单位、民主党派(通过协商参政议政)。^③徐家良认为第三部门是除政府、企业以外的部门。^④上海交通大学专门设立了第三部门研究中心。

除此之外,还有慈善组织、志愿部门、中介组织、公民社会部门、免税组织、民间组织等概念。美国学者萨拉蒙从经济定义、法律定义和目标定义三个角度分析了这些概念的区别。^⑤经济定义的重点在于强调组织获取资源的方式,主要包括那些收入主要来自私人捐献的组织,而不是通过市场活动和政府支持获得收入的组织,例如志愿组织、慈善组织。法律定义的重点在于强调组织的法律地位,认为这类组织需要具有一种特定的法律形式,或是免于缴纳部分或全部税款,如非政府组织、免税组织。目标定义的侧重点在于组织追求的目的,强调这类组织的目的在于通过赋权和参与等方式使公共利益得到提升、使贫困等结构性根源问题得到解决,如慈善组织、中介组织。考虑到我国目前政府文件称这类组织为社会组织,本书采用社会组织代指非营利组织、非政府组织、第三部门等这些概念。

在实践中,社会组织的概念使用与范围大小的界定有一个过程。1949年10月后,社会团体是社会组织的主体,1950年政务院颁布《社会团体

① 王名、贾西津:《中国 NGO 的发展分析》,《管理世界》2002 年第 8 期。

② Theodore Levitt, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York: AM-ACOM, 1973.

③ 康晓光:《创造希望——中国青少年发展基金会研究》,漓江出版社 1997 年版,第 626—629 页。

④ 徐家良:《第三部门资源困境与三圈互动:以秦巴山区七个组织为例》,《中国第三部门研究》2012 年第 3 卷。

⑤ [美] 萨拉蒙、索可洛夫斯基:《全球公民社会:非营利部门国际指数》,陈一梅等译,北京大学出版社 2007 年版,第 11 页。

登记暂行办法》。1988年,民政部成立社会团体管理司;1996年,民政部成立社会团体和民办非企业单位管理司,以应对国务院对民办事业单位的改革,并将其作为民办非企业单位归口到民政部门登记。1998年,民政部成立民间组织管理局,使用民间组织概念囊括社会团体、基金会和民办非企业单位。2016年8月,民政部将民间组织管理局调整为社会组织管理局。

2006年10月,中国共产党十六届六中全会通过《关于构建社会主义和谐社会若干问题的重大决议》,提出“社会组织”概念。2007年,中国共产党十七大进一步确认“社会组织”概念,用社会组织代替非政府组织、非营利组织、第三部门或民间组织称谓。2015年,中共中央办公厅印发《关于加强社会组织党的建设工作的意见》,对社会组织的组成做了新的规定,包括社会团体、民办非企业单位、基金会、社会中介组织以及城乡社区社会组织等,其中前三者是原来在民政部门登记的组织类型,其他组织类型为新增内容,在工商注册为企业法人或非法人。

总之,社会组织概念的范围可以分为宏观、中观和微观三个方面。宏观的社会组织包括社会团体、民办非企业单位、基金会(民政注册)、人民团体(免登记)、群众团体(免登记)、事业单位(编办注册)、居民委员会、村民委员会(民政部门管理)、业主委员会(民政注册)、宗教场所(民族宗教委登记)、社会企业(工商注册)、黑社会、恐怖组织等;中观的社会组织包括社会团体、基金会、民办非企业单位(民政注册)、人民团体(免登记)、群众团体(免登记)、事业单位(编办注册)、居民委员会、村民委员会(民政部门管理)、业主委员会(民政注册)、社会企业(工商注册)等;微观的社会组织仅指在民政注册的三种组织类型,即社会团体、基金会和民办非企业单位。

根据以上情况,本书所采用的社会组织是狭义的,是指自然人、法人或其他组织为实现会员共同意愿或公共利益,按照章程提供社会服务、不分配利润的非营利性法人。从类型学和政府管理的角度,可以将社会组织理解为民政部门注册的社会团体、基金会、民办非企业单位的统称。^①

2. 社会组织特征

萨拉蒙将非营利组织的基本特征概括为以下几个方面:(1)组织性

^① 依据2016年3月16日第十二届全国人民代表大会第四次会议通过的《中华人民共和国慈善法》,“民办非企业单位”统一调整为“社会服务机构”。

(organized), 即拥有正式的组织结构、制度与固定的工作人员等; (2) 民间性 (private), 即指独立于政府或并不受其支配; (3) 非营利性 (not profit-distributing), 即指不向经营者或所有者提供利润, 强调不以营利为目的; (4) 自治性 (self-governing), 即拥有独立处理自身事务的权利, 能够自主决策与自主行动, 有效实现自我管理; (5) 自愿性 (voluntary), 即组织成员秉持志愿精神自愿组成, 并自愿开展活动。^①

按照萨拉蒙的非营利组织五个特征, 社会组织应符合“组织性”、“民间性”、“非营利性”、“自治性”、“自愿性”等标准。照此标准和特征考察, 在中国内地几乎不存在合格的社会组织。因此, 这一基于西方社会实践和理论基础的特征, 并不能确切反映中国社会的实际状况。我国学者对社会组织特征也作了一些概括, 比如王颖、折晓叶、孙炳耀提出社会团体具有官民二重性的特性, 也具有互益性、同类相聚性、民间性、非营利性、组织性五个特征。王名提出社会组织具有非营利性、非政府性和志愿公益性或互益性三特征。^②

综合以上观点, 本书认为社会组织应该具有非营利性、非政府性、互益性或公益性三个特性。非营利性强调社会组织尽管可以从事营利活动, 但不能把利润分配给组织管理者和组织成员, 而只能用于组织的可持续发展。早期, 也有学者使用“非营利性”, 但营利是指资金增加, 对组织来说, 资金增加是常态, 可以促进组织可持续发展, 如果不能让组织资金增加, 这违背了组织发展趋势, 因此, “非营利性”逐渐不为学者所使用。非政府性强调社会组织本身没有公共权力, 独立于政府体系之外, 为社会提供服务, 如果拥有部分的公共权力和职能, 也是政府授权委托的。互益性或公益性是指社会组织的行为超越个人利益诉求, 具有利他性的特征: 一部分社会组织满足成员兴趣和爱好, 谋求成员或行业的自身利益, 具有互益性; 另一部分社会组织只为公共利益实行管理与服务, 没有自身利益, 具有公益性, 对社会组织来说, 存在两类公益性: 志愿的和强制的。一般认为, 每个人积极主动参与公共事务的服务是其主导志愿特征的体

① [美] 萨拉蒙:《全球公民社会》, 陈一梅等译, 社会科学文献出版社 2007 年版, 第 12—13 页。

② 王颖、折晓叶、孙炳耀:《社会中间层——改革与中国的社团组织》, 中国发展出版社 1993 年版, 第 44 页; 王名主编:《非营利组织管理概论》, 中国人民大学出版社 2002 年版, 第 2—5 页。

现,但也存在少数法律强制要求参与公益活动,如《中华人民共和国律师法》对律师协会的规定,《中华人民共和国公证法》对公证协会的规定,还有《中华人民共和国会计师法》对注册会计师协会的相关要求,个体其实没有自我选择的余地。

(二) 西方社会组织的发展脉络

虽然直到20世纪80年代,社会组织才在世界范围内迅猛发展,由此形成的结社革命也正在深刻地改变着全球每个角落。“它也许终将证明,它对20世纪晚期的意义,如同民族国家的兴起对19世纪晚期的意义一样重大”。^①但是从历史演变的角度上来看,西方国家社会组织的发展历史在不同的国家表现形式与特点各异。

1. 结社权法律化过程中的社会组织发展

在以英法为代表的西方先发展国家,结社权法律化过程与社会组织发展存在紧密联系。结社权成为公众普遍权利,为社会组织形成和发展提供了有力的制度保障,而社会组织的不断涌现,为实践和完善结社权提供经验支持。然而,即使资产阶级革命取得胜利,结社权也并非如言论权、集会权那样,一开始就得到国家的认可和支持,而是经历一段漫长曲折的过程。^②

在英国资产阶级革命前后,由于结社权并未成为普遍的公众权利,在面对结社需求时政府需要灵活应对。一方面政府通过皇家特许状、《罗斯法典》等制度安排,引导、支持部分社会组织发展,比如通过颁发皇室特许状而建立起来的手工业行会,通过法律来规范主要由宗教团体或上层社会组建的慈善组织,通过1793年《罗斯法典》来管理由工人阶层发起的、旨在为帮助因生病、年老、死亡而陷入不幸的其他工人而建立的“友谊社”自助团体,以及各种形式的消费合作社、建房社等社会组织。另一方面,政府通过1799年《结社法》,明确禁止带有垄断性的、以工会为主要代表的结社活动。^③这种分类控制的管理模式,直到1824年英国议会宣布废除《结社法》等法律才得以改变。至此,结社权法律化在英国基本完

① 李亚平、于海编选:《第三域的兴起——西方志愿工作及志愿组织理论文选》,复旦大学出版社1998年版,第8页。

② 王国锋:《论结社权》,吉林大学博士学位论文,2010年。

③ 刘成:《19世纪的英国工会运动》,《中国社会科学报》2015年6月24日。

成,社会组织发展的制度障碍才被彻底消除。

与英国类似,法国也存在明显的分类控制特征。一方面,法国政府通过特许状等形式,支持有组织的商会发展,并成为商会制度的首创国,这为商人结社提供有力保障;另一方面,1791年法国制宪会议通过《列沙白里哀法》,明确禁止同行业的人自发成立任何协会和公民组织。法国《1795年宪法》明令禁止组建“反对公共秩序”的协会。1808年的《法国刑典》第291章规定“只有获得政府同意、并在使公共权力机关满意的条件下”,才能组成任何超过20人的社团。这种状况直到1901年法国通过《结社契约法》,才正式从法律上承认公民的结社权。至此,结社权法律化在法国基本完成,社会组织迎来更大的发展机遇。

社会组织是指公民在结社自由的基础上,自主创建个人生活模式的一种制度性安排。西方先发展国家在实现结社权法律化的过程,也是向社会组织提供制度和法律支持的过程。因此,结社权法律化是西方社会组织发展的制度保障,为社会公众通过组织载体实现利益诉求提供法律规范。

2. 政府失灵背景下社会组织的发展

结社权法律化为西方国家社会组织发展提供了制度基础,而市场失灵与政府失灵则为西方国家社会组织发展提供了社会基础。20世纪30年代西方主要国家发生的严重经济危机,为社会公众重新认识市场起到了重要作用。政府和公众逐渐认识到,市场不是完美的,而且存在各种弊端,如造成市场垄断,无法有效率地提供具有非竞争性和非排他性的物品。波斯纳总结性地指出,“垄断、污染、诈欺、错误、管理不当和市场中其他的不幸副产品,在传统上都被看作市场自我管制机制的失灵,从而人们认为有必要对此进行公共管制”。^①

市场失灵为政府干预提供了经济学支持,社会公众期望通过引入政府干预,纠正市场机制的弊端。因此,为适应政府干预的角色,政府不断扩大规模,积极深入社会生活,增强政府干预的力度。美国政府在20世纪30年代经济危机爆发之前,几乎不干预诸如劳资关系、住房保障、社会保险和薪酬福利以及其他关联的领域,而到20世纪40年代以后,这些已经成为政府的职责。福利国家的出现是政府干预力度空前的反映。但是西方

^① [美] 理查德·A. 波斯纳:《法律的经济分析》,蒋兆康译,法律出版社2012年版,第3页。

世界社会福利的弊端在经济危机的诱致下日益显现，不断扩大的贫富差距诱发激烈的社会矛盾，政府干预机制的失灵为社会寻求新的解决之道提供了社会基础。因此，在市场失灵和政府失灵的背景下，社会组织作为市场和政府之外的第三部门，成为社会治理体系的重要一环。

结社权法律化为社会组织的发展打破了制度束缚，使西方国家社会组织的基本权利得到初步保障，但步履维艰。随着市场和政府某些功能的双重失灵现象的发生，以及人口、资源和环境的跨国（甚至是全球）问题的不断出现，使得近几十年来西方社会组织得到迅猛发展。加之“结社革命”之势的特定历史背景，并且它与西方国家的政治民主化、经济市场化、阶层中产化和公民意识渐强等因素结合，共同促使了西方国家社会组织发展达到“水到渠成”之势。^①

（三）中国社会组织的历史进程

我国现代意义上的社会组织发展与政府的关系非常密切。从演变脉络看，社会组织的发展受政府政策因素影响很大，即社会组织的数量与政府治理的开放度呈正相关。主要经历了两大发展阶段：改革开放前的政府与社会组织关系和改革开放以来的政府与社会组织关系。阶段的划分依据有两个方面：一是经济体制方面：计划经济还是市场经济。计划经济时期，政府管制得特别严，社会组织发展的空间比较小，市场经济时期，政府由全权政府向有限政府转变，社会组织的自主性和能动性得到较好的发挥；二是政府政策领域的重大调整以及标志性事件的发生。每个阶段社会组织的发展特征各有不同，体现出时代的不同演变与烙印。

1. 改革开放前政府与社会组织关系

（1）初步管理阶段。1949年10月，政府对社会组织进行了政治合法化的清理整顿，转化有政治倾向的组织，取缔有封建色彩的组织。1950年9月，《社会团体登记暂行办法》发布，正式使用社会团体一词，标志着社会组织法治化管理的开始，社会团体的数量有了迅速的增加，很多新兴的社会团体涌现出来。20世纪50年代，朝鲜战争时期，西方国家对新中国实行经济封锁和禁运，1952年5月，成立中国国际贸易促进委员会，通过中国与西方民间交往，为促进国际间的正常经济贸易关系作出贡献。由

^① Salamon, L. M., "The Rise of the Nonprofit Sector", *Foreign Affairs*, 1994, 73 (4).