

公共政策论丛·研究报告 执行主编 余 晖

中国社会组织的发展与转型

余晖◎主编

公共政策论丛·研究报告

中国社会组织的发展与转型

余 晖 主编

中国财富出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国社会组织的发展与转型 / 余晖主编. —北京: 中国财富出版社, 2014. 8
(公共政策论丛·研究报告)

ISBN 978-7-5047-5258-1

I. ①中… II. ①余… III. ①社会组织管理—研究—中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 132823 号

策划编辑 寇俊玲

责任印制 方朋远

责任编辑 杨银旗 李瑞清

责任校对 梁 凡

出版发行 中国财富出版社 (原中国物资出版社)

社 址 北京市丰台区南四环西路 188 号 5 区 20 楼 邮政编码 100070

电 话 010-52227568 (发行部) 010-52227588 转 307 (总编室)

010-68589540 (读者服务部) 010-52227588 转 305 (质检部)

网 址 <http://www.cfpress.com.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京京都六环印刷厂

书 号 ISBN 978-7-5047-5258-1/C·0179

开 本 710mm×1000mm 1/16 版 次 2014 年 8 月第 1 版

印 张 21.25 印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷

字 数 381 千字 定 价 68.00 元

版权所有·侵权必究·印装差错·负责调换

公共政策论丛总序

中国的改革开放政策已经实施了 30 多年，但基本是以经济领域效率导向的改革和开放为主线，社会、文化尤其是政治领域的改革明显落后。这不仅导致了经济领域的深化改革和进一步开放步履维艰，而且阻碍了中国特色社会主义市场经济体制的建设进程。未来的中国应该是与世界先进文明高度接轨，而且更加开放、民主、平等和自由。显然，目前和未来的中国公共政策在制定的过程中，将面临更加复杂的选择。这是因为经济政策的边际创新动力已经枯竭，而上述其他领域公共政策的边际创新才刚刚起步。我们开始进入一个航向尚不完全明确的深海区域。全面配套的转轨改革将更加艰辛。

在此背景下，中国经济体制改革研究会几年前专门成立了公共政策研究部，陆续聘请了众多的具有国外工作学习经验的中国学者作为高级研究员，这些优秀的学者跨越经济、法律、政治、社会、文化等学科，并长期从事公共政策的理论研究和咨询工作。从 2008 年起，我们以“公共政策论丛·研究报告”、“公共政策论丛·专著”和“公共政策论丛·学者自选集”三个系列为组合，推出这套公共政策论丛，并将其作为一项连续出版的计划。其目的就是在更加广泛的领域介绍他们的研究成果，从而使国内公共政策的研究和讨论在理论和实际操作层面能够更深入地展开，并推动公共政策研究的本土化。同时，着意培养政府和公众的公共政策意识，吸引公众更为理性地关注和参与公共政策的制定和执行，并为各级政府决策机构在制定和执行公共政策时提供可能的帮助。

其中，“公共政策研究报告”系列展示的是公共政策研究部分年度完成的公共政策研究和咨询报告，这些报告有些来自该部自立的课题，也有些来自

有关政府和国内外民间机构委托的课题；“公共政策论丛·专著”展示的是该部高级研究员有关某一公共政策领域的理论研究成果；“公共政策论丛·学者自选集”展示的则是该部高级研究员已发表或未发表的有关公共政策的论文、评论和研究报告组成的个人成果。当然，文集也可能是针对某一公共政策话题所收集的该部高级研究员的特约文章。

在宪政制度比较发达的国家，公共政策的提出、制定、执行、监督和评价是一个由公共政府主导、高度开放、相关利益团体高度参与的制度过程，其中也不乏各类研究咨询机构的参与。这必然是中国公共政策过程的方向。希望本论丛的出版能够为这一过程的逐步完善作出贡献。

作为公共政策研究部的现职主任和本论丛的轮值执行主编，我衷心感谢公共政策研究部高级研究员团队慷慨而有力的支持，也衷心感谢中国财富出版社编辑部主任寇俊玲女士及其编辑团队的高度认同和优质高效的编辑工作。正是他们的辛勤工作，使得《公共政策论丛》（第三辑）得以继续面世。

余 晖

2013年5月1日

序 言

收在这本书中的研究报告，与中国社会组织和公民社会的发展及制度建设有关。中国正处于一个重要的历史转折过程中。在我看来，改革开放的前35年，政府和市场的规模几乎是互相拥抱着毫无节制地空前扩大，而后35年应该是社会组织加速发展的历史时期。否则中国这辆巨大无比的三驾马车将因社会组织的过于弱小而倾覆。自然这是大家都不愿意看到的历史悲剧。

本人自20世纪90年代末开始研究行业协会、商会组织，成果主要收在《管制与自律》和《行业协会及其在中国的发展：理论与案例》两书中。在2006年中国经济体制改革研究会成立公共政策研究中心后，我有了更多的同人，如中心的兼职高级研究员浦文昌、顾昕、贺绍奇、潘劲、杨玉圣、林一海、赵恒等加入到社会组织的研究中，研究的范围更扩展至商业住宅小区的业主自治组织、商业会员组织、整体性的社会组织（或非营利组织）等。课题的来源也更广泛，有政府相关部委，如发改委、民政部、全国工商联，也有国际组织如阿登纳基金会。

总体而言，加快培育和发展社会组织（这里不涉及宗教团体和党团类政治组织）的重要性已为各界所认同，但事实上维稳意识仍然起着消极的作用。如随着商业住宅小区迅速而大规模的扩展，居民们的身份也由传统的“单位人”转变为拥有自己私有房产的“市民”。那么在商业住宅小区里，业主性居民就应该成为自治的主体，而现有的行政性社区管理组织街道办和居民委员会则不应该继续扮演这些新型社区的主管者角色，它们必须寻求一种新的管理模式，开始与社区业主自治机构相互合作。但目前的状况依然如故，业主们的自治难度巨大，连更换一家物业服务公司都非常困难。

当然也有好的消息，即中国共产党十八届三中全会决定“适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。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”。但愿这一政策尽快推广到更

多的社会组织之中，如法律援助、社会科学研究、宗教信仰等。

但愿本书所提供的这些研究报告能够为促进中国社会组织的转型发展提供一些微薄的帮助！

再次衷心感谢以上所提到的长期合作的学者和机构。

余 晖

2014 年 5 月 30 日

目 录

中国商业会员组织立法研究	1
一、导言	1
二、商业会员组织	3
(一) 商业会员组织 (广义商会) 的分类	3
(二) 国外商业会员组织的发展趋势	5
(三) 商业会员组织的术语是否适用于描述我国的工商社团	7
三、中国商业会员组织的发展现状	9
(一) 全国各级工商联的发展现状、特点、功能作用和 存在的主要问题	9
(二) 中国行业协会 (行业商会) 发展现状、特点、功能作用	14
(三) 其他各种联合性商业会员组织的发展现状、特点、 功能作用	21
(四) 行业协会以及各种联合性商业会员组织存在的主要问题	30
四、中国商业会员组织相关立法的现状分析	37
(一) 立法现状	37
(二) 立法存在的主要问题	41
(三) 学界、业界对于商会立法模式、思路的研讨状况	46
五、国外商业会员组织的立法模式	49
(一) 大陆模式的商会法律结构	50
(二) 英美模式商会体系法律结构	54
(三) 混合模式商会法律结构	56
(四) 我国历史上商会立法、台湾地区的商会立法及其对国外 商会法律的借鉴	61
六、中国商业会员组织立法的政策建议	64
(一) 立法的指导思想、基本原则和法律体系框架	64

(二) 重组我国商业会员组织的思路和框架设想	67
(三) 关于设立《商会法》，实现工商联向真正的民间商会 转型的建议	75
(四) 关于设立《工商会法》的建议	78
(五) 关于制定《行业协会条例》(含农产品行业协会) 的建议	81
(六) 关于修改《社会团体登记管理条例》的建议	86
 我国社会组织的管理体制和立法保障研究	92
一、我国社会组织发展现状	92
(一) 我国社会团体发展及其功能发挥、运作机制和治理 结构现状	92
(二) 我国民办非企业单位发展及其功能发挥、运作机制和治理 结构现状	108
(三) 我国基金会发展及其功能发挥、运作机制和治理结构现状	113
(四) 我国社会组织发展面临的主要问题	121
二、社会组织概念、性质、职能研究	125
(一) 社会组织的性质：可有盈余但不可营利(或牟利)的 民间组织	127
(二) 非营利部门的现状：规模和功能	132
(三) 市场经济中为什么会出现社会组织	137
(四) 社会组织与政府的关系	142
(五) 社会组织的治理结构和运作机制	150
(六) 政府如何推动非营利部门的发展：能促型国家的理念	155
三、我国现行社会组织管理体制、立法及存在问题	158
(一) 我国社会组织管理体制的形成和特点	158
(二) 社会组织的管理架构现状及存在的主要问题	160
(三) 社会组织的登记管理制度现状及存在的主要问题	161
(四) 社会组织的监管制度现状及存在的主要问题	164
(五) 社会组织的法律制度现状及存在的主要问题	165
(六) 地方对社会组织管理体制和立法改革的探索	167
四、社会组织法律制度的国际经验和借鉴	169

(一) 大陆法系国家和地区的社会组织法律制度：以德国、法国、日本、中国台湾为例	169
(二) 英美法系国家的社会组织法律制度：以美国、英国、澳大利亚为例	183
五、我国社会组织管理体制改革及立法保障	210
(一) 社会组织管理体制及立法改革指导思想、基本原则及法律体系的完善	210
(二) 社会组织管理体制改革	217
(三) 规范社会组织治理结构和提高治理水平	226
(四) 完善社会组织监管体系	227
(五) 保障立法	231
社会组织信息披露研究	233
一、我国现行立法关于社会组织概念、分类及信息公开要求	234
(一) 社会组织概念及分类	234
(二) 现行立法对社会组织信息公开的一般性要求	235
(三) 对公益性社会组织信息公开的特殊要求	236
二、社会组织信息公开的改善及存在的主要问题	239
(一) 社会组织信息公开改革与改善	240
(二) 社会组织信息公开目前存在的主要问题	245
三、我国社会组织信息公开制度的完善	250
(一) 完善社会组织信息公开的立法，分门别类地对各类社会组织信息公开要求作出明确规定	250
(二) 明确社会组织信息公开的标准	251
(三) 构建统一的信息公开平台	251
(四) 建立健全激励和约束机制	252
(五) 加强信息公开的监管与监督	252
社会组织治理完善研究	254
一、社会组织治理存在的主要问题	254
(一) 外部治理机制缺失	254
(二) 内部治理机制存在的问题	263

二、社会组织治理改善	271
(一) 外部治理机制的建立与健全	271
(二) 内部治理机制的完善	275
业主代表大会应该成为城市社区社会组织的核心	280
一、概论	280
二、业主代表大会何以能够成为业主自治组织	285
三、业主代表大会对社区自治的意义	291
四、结论	299
论小区善治与社会建设创新	300
一、转型期城市基层社会治理的新试验	301
二、城市基层民主政治的生长	304
三、现代公民社会发育的机遇	310
四、创新社会建设的小区善治愿景	322

中国商业会员组织立法研究^①

一、导言

改革开放以来,随着我国经济和政治体制改革逐步深化、对内对外的开放度不断提高,特别是随着民营经济的快速发展,我国的商会和行业协会组织迅速发展,并在经济社会发展中发挥着越来越重要的作用。同时,社会各界对商会、行业协会立法的呼声也越来越高。目前,全国人大常委会已经把行业协会商会立法列入立法规划。

《中华人民共和国立法法》第六条规定:“立法应当从实际出发,科学合理地规定公民、法人和其他组织的权利与义务、国家机关的权力与责任。”为了提高立法质量,制定出良法,避免恶法和笨法,遵循立法的科学性至关重要。而要使立法科学合理,就必须对立法的对象及其发展现状和规律做深入的研究,并努力发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。

由于我国商会和行业协会还处于发展初期,并缺乏相关立法的经验,商会、行业协会立法的难度不言而喻。事实上,我国目前在究竟立《商会法》还是立《行业协会法》,以及立法的指导思想、基本原则等问题上,无论是理论界还是相关政府部门、商会、行业协会实体均存在分歧。本课题的宗旨就是积极参与我国商会的立法活动,就我国目前商会、行业组织的发展状况以及我国商会、行业协会立法的指导思想、基本原则、路径选择及相关的理论和实践问题进行调研、探讨,提出民间版本的中国商会、行业协会法律法规的框架性建议草案,为我国的商会、行业协会立法提供参考。

根据本研究的需要,我们使用了“商业会员组织”(Business Membership Organization, BMO)这一术语。根据世界银行的研究,商业会员组织系指由

^① 委托机构:德国阿登纳基金会; 承担机构:CSER 公共政策研究部; 作者:余晖、浦文昌、潘劲; 完成时间:2010-11-04。

工商界人士（企业）以会员制形式建立起来的民间性、自治性、互益性工商团体，它包括商会和产业/行业协会两大类。前者指综合性的商会组织，后者为专业性的行业组织。借用这一术语，有利于厘清商会和行业协会这两大类工商团体的共性、差别和相互关系，这对于我国商会、行业协会等商业会员组织的科学立法具有重要意义。

商会、行业协会（同业公会）等现代工商团体是市场经济的产物。它源于欧洲，随着资本主义的发展，商会、行业协会组织在世界各国得到普遍发展，相关立法也同步发展。由于各国国情不一，立法模式各不相同，大体上可以分成英美法系的商会法律模式、大陆法系的商会法律模式和兼有两者特点的混合模式。为了使我国的商业会员组织立法科学合理，并能与世界接轨，研究和借鉴国外商业会员组织的立法经验是必要的，也可以使我国的相关立法少走弯路。

改革开放以来，随着市场经济体制的确立，随着我国经济、政治体制的改革不断深化，特别是随着民私营经济的快速发展，我国的民间商会、行业协会等各种商业会员组织也蓬勃发展起来，在经济和政治生活中发挥着越来越重要的作用。但由于它经历了一个由体制内到体制外生成、发展的过程，并由于相关立法滞后，使我国各种商业会员组织出现生态结构紊乱、法律地位模糊、组织治理结构不完善等突出问题。这些均需通过相应的立法予以理顺、规范。

我国商会立法的指导思想是坚持科学发展观，从中国实际出发，以改革的精神，通过立法理顺商业会员组织的生态结构、明确其法律地位、规范其治理结构和行为，推动各类商业会员组织的健康发展。其目标是从我国实际出发，依法对现有商会、行业协会的组织结构进行重组，努力建成由横向综合性商会和纵向行业组织相结合、纵横交错、合理分工的商会、行业协会网络架构。特别要注重综合性商会网络组织的建设和改革，使之成为代表和维护业界利益的自治自律性组织，承接相关社会公共职能的载体，政府促进工商经济发展、建设和谐社会的得力助手，以促进我国的经济社会发展以及公民社会、和谐社会的建设。

在立法原则上应坚持商业会员组织的民间性、互益性、自治性、自律性。要坚持以工商界人士和企业为本位，而不是坚持以政府为本位。商会、行业协会必须发挥沟通业界与政府之间的桥梁纽带作用，但其最基本的职能是维护业界的合法权益、开展业界的互益、自律活动。

对于各类商业会员组织的立法应注意从我国的国情和实际出发,采用适当的立法路径。要通过设立商会法,促进工商联逐步转型为真正的民间商会,并以此为基础依法重组我国商业会员组织体系,同时设立社团法或非营利组织法促进行业协会等其他各种商业会员组织的发展。

二、商业会员组织

商业会员组织(Business Membership Organization, BMO)这一术语是由世界银行首先提出来的。为了促进发展中国家的商业会员组织健康发展,改善发展中国家的投资环境,世界银行中小企业署(World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department)于2001年创建了商业协会知识网络(Business Association Knowledge Network),2005年8月又组织编写了《商业会员组织能力建设手册》(*Building the Capacity of BMOs*),对商业会员组织的分类及其各自的特点做了全面的论述。世界银行提出的商业会员组织,类似于国内商法学者所说的“商人组织”。吴敬琏教授认为,可以把商业会员组织理解为广义的商会,而把按地区设立的综合性的商会理解为狭义的商会。考虑到国内学者对于商会和行业协会两者之间的共性和区别一直难以统一,由此引起了立《商会法》还是立《行业协会法》的争论,引进商业会员组织这一术语并指出综合性商会和各种行业组织之间的共性和各自不同的特点,也许是比较好的理论选择。

(一) 商业会员组织(广义商会)的分类^①

世界银行文献中所说的商业会员组织是指各种由企业或个人业主作为会员组成的非营利组织。商业会员组织包括商业协会、商会、联合会、雇主协会、私营部门论坛等。商业会员组织的主要功能是维护其成员的利益、代表私营部门与公共部门对话、提供其成员所需要的各种服务和信息。在发展中国家,BMO可以成为促进投资环境改善的很好的平台。

按照世界银行的分类,国外商业会员组织可以分成两大类:商业协会(Business Association)和商会(或工商会)(Chamber of Commerce and/or Industry)。

^① 本小节内容参见 *Building the Capacity of Business Membership Organization - Guiding Principles for Project Managers*, World Bank Group, Small and Medium Enterprise Department, August 2005: 13-14.

1. 商业协会

商业协会一般是依据私法建立的组织。它们专门服务于某个行业、某一类型的企业，或履行某个特殊的职能。其共同的特点是它们有相似的会员结构，会员较少。由于参加商业协会的企业通常都有相关的利益和目的，如企业如何才能保持竞争力或如何寻找出口市场等，所以，商业协会能比较容易地协调成员间的利益关系，或参与一些特殊的经济问题的政策倡导。商业协会通常为成员提供包括咨询、交换原材料、制订和执行行业标准（Industry Standard）、行业培训等各种服务。商业协会又可以分成若干子类，主要有：

（1）行业/产业协会（Trade/industry Associations）。这是世界各国商业协会中最常见的一类子协会，它们由某些行业的专业人员或企业业主组成，其最重要的功能是在成员中规范会员企业之间的同业竞争和供应链中的垂直竞争，比如分配配额、开发行业标准、质量标准等。

（2）中小企业协会（Small-scale Enterprises' Association）。主要由某个地区或某个工业园区内的小企业群体组成，其主要功能是根据中小企业的特殊需要提供各种服务，如小规模融资计划或商品和团体行销手段等。

（3）妇女协会（Women's Association）。它是妇女的组织，旨在抵制某些企业家集团对女性企业家的偏见及对其造成的伤害。与小企业协会相似，妇女协会更关注维护女性的利益和相关的政策倡导活动。

（4）雇主协会（Employers Association）。在许多国家中，雇主协会通常由某个行业或产业的全部企业组成，或根据它们的对立面组织——工会的情况，组成跨行业的雇主协会。它们较为关注劳动标准、工资协商和员工培训等问题。

（5）联合会（Federation）。它通常根据私法成立，由商业协会联合而成。一般而言联合会属于全国性组织，至少是覆盖一个较大地区的组织。它的成员可以是商业会员组织或个别企业混合组成。联合会适合用于在高层次水平上表达和协调不同协会之间的利益，形成业界统一的观点并为会员提供服务。

（6）双边协会/商会（Bi-national Associations/Chamber）。依据私法建立，其主要功能是促进两国间的经济活动。它们由两个合作伙伴国家的企业和协会组成，因此促进两国资源共享和双边贸易。

2. 商会

商会或工商会是依据公法或私法建立的组织，它代表某个地区的企业利益。地区内所有企业均为商会的潜在会员，由于会员十分庞杂，经常存在利

益冲突，故商会必须平衡各部分会员的利益和需要。企业家们往往认为向这种商会支付会费并不能为他们带来实际利益，故商会必须努力提供会员感兴趣的各種服务。另外，由于商会会员门类多、地区覆盖面宽，它非常适合用于履行政府委托的职能（见表1）。

表1 不同类型的BMO的特点和职能

BMOs 的类型	划分标志	典型功能
行业/产业协会	职业/产业	仲裁、配额分配、制定行业标准、游说、质量提高
中小企业协会	企业规模	企业家培训咨询、融资安排、团体服务
妇女协会	性别	企业家培训、小额融资、性别政策倡导
雇主协会	劳工关系	代表与工会相反的利益、提供职业信息与培训
商业联合会	最高层次机构	高层次政策倡导、一般商务信息、会员协会协调
双边商会	跨国	贸易促进、商品交易、介绍交易
商会	地理区域	授权行使政府职能、主持仲裁法院、提供基础信息服务、沟通政府的桥梁作用、地区经济发展

（二）国外商业会员组织的发展趋势

以上各种商业协会和商会这两大类商业会员组织虽然各具特点，但有着许多共同的特点，主要是：

（1）均为非营利组织

尽管它们都收取会费和服务收入，但这并不是它们的宗旨，它们的根本目的是为了维护会员的合法利益。

（2）均为商人（企业）的自治性、自律性、互益性组织

除大陆模式的商会外，其余各种商业会员组织均由企业自愿入会，并通过民主的方式决定组织的内部事务。

（3）均以维护会员的共同利益为基本宗旨

无论是各类商业协会还是商会，其目标均是代表和维护会员的利益，同时协调横向的同业竞争、纵向的上下游竞争。

（4）运行资金的来源主要为会费收入、服务收入和一定的政府补助

两大类商业会员组织最大的区别在于：各种商业协会包括行业产业协会均服务于某一行业、某一规模的企业或履行某个专门的职能，代表着某一行

业、某一规模企业的共同利益。而商会则不同，它是按照地区设立的综合性商业会员组织。商会的会员覆盖了同一地区内各类、各种规模的企业，代表着某一地区所有工商界的共同利益，它一方面可以代表整个商业社区的共同利益，另一方面又特别适合用于履行政府委托的某些职能。

以上两大类商业会员组织的共性和差别，决定了国外商业会员组织的基本发展趋势：即在市场经济条件下，企业根据不同行业、不同规模、不同需要组建各种商业协会（包括行业协会、中小企业协会等），同时按照地区建立综合性的商会组织，形成纵向行业组织和横向的综合性商会以及其他各种互益性商业团体相结合的、功能互补的商业会员组织体系。

产生这种趋势的主要因素是：

（1）企业因素。从企业角度看，在市场经济条件下，企业的互益性需求是多元化的。为了维持企业的竞争力，企业需要有行业内部的互助和自律，需要联合同业向政府争取较好的政策环境，为此需要建立和参加本行业的行业组织，以代表和协调本行业的共同利益、规范本行业的竞争秩序、得到专业性的帮助。由于不同行业之间往往会发生利益冲突，所以企业还需要由不同行业的商业会员组织或企业联合起来组成地区综合性商会，以便协调和平衡不同行业企业的利益，并取得综合性的服务，同时形成更为强大的力量与公共部门对话、互动，争取更好的发展环境。除以上需要外，各类企业及企业家还有其他各种特殊的需要，并因此而自愿组建其他不同类型的商业会员组织，比如，由女企业家组成女企业家协会、由青年企业家组成青年商会、由雇主们建立雇主协会等。

（2）政府因素。从政府角度看，在市场经济条件下，政府联系业界的渠道也是多元化的。为了引导国家和地区的产业政策，政府需要通过行业协会等商业协会与企业互动。同时，为了促进地区经济的发展也需要通过地区性的综合性商会与本地地区的工商界进行互动、平衡协调本地区各行业之间的利益冲突和矛盾。鉴于综合性商会覆盖面宽的特点，政府还可以通过向商会委托公共职能的方式，降低行政成本，完善为企业服务的公共平台。

（3）社区因素。西方发达国家均有地区自治、社区自治的传统。工商企业是社区建设的重要力量（包括经济发展和社会就业），而企业也需要有一个良好的经济社区环境。从经济社区建设的角度看，一个较大的社区，不仅需要各种商业协会，更需要有综合性的商会，来促进社区的建设和和谐。在一些小的社区比如县和镇，由于其行业较少，可能没有行业协会，