



華夏英才基金學術文庫

王 名 刘培峰 等著

民间组织通论

A General Survey of
Nongovernmental
Organizations

时事出版社



华夏英才基金学术文库

民间组织通论

王 名 刘培峰等 著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民间组织通论/王名、刘培峰等著. —北京: 时事出版社, 2004
ISBN 7-80009-825-7

I. 民… II. 王… III. 社会团体—研究 IV. C912. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2004) 第 078002 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 68797590 68797595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishichubanshe@sina.com

经 销: 全国新华书店

印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787×1092 1/16 印张: 24.5 字数: 453 千字

2004 年 9 月第 1 版 2004 年 9 月第 1 次印刷

定价: 50.00 元

前 言

几度修改统稿,最后装订成册、落在我的案头,这本书在体系、内容和行文上都可以说面目全非了。从2003年初草拟这本书的大纲和计划到现在,历时一年半时间,参与执笔的作者多达20余人,最后经过反复斟酌,删除了部分章节,增加了部分篇幅,又修改了部分内容,并按照我的思路统一了观点和行文。现在交给读者的,应该说是一个出乎当初预料,但还比较满意的答卷。

这是一本关于民间组织的著作。“民间组织”一词从20世纪90年代后期作为“NGO”(非政府组织)的正式官方用语推广使用以来,逐渐为人们所接受,但很少有人对这一概念所涵盖的各类组织进行较为系统的研究。这本书采取通论的形式,对民间组织所涉及的各个主要方面进行了较为深入、系统、全面和翔实的论述。我们力图通过这本书,努力求解民间组织所面临的各种理论和实际问题。写作和出版这样一本书,在一定意义上可以说是清华大学NGO研究所成立六年来研究工作的一个小结,也是对我们长期从事民间组织调研活动的成果检验。我们希望这本书不仅是一个团队集体的学术成果,并能成为一本较为权威、较为通用的教科书,同时成为民间组织实践工作者的一本有益

的参考书,也就是说,它不仅能为公共管理或其他相关专业的研究生和本科生提供同类课程的学习指导,也同时为民间组织登记管理机关、业务主管单位和相关的其他政府管理机构,以及各级各类民间组织的管理者、工作人员和志愿人员,提供有益的参考。

民间组织或者 NGO 的整体,构成现代社会中除政府、企业之外的第三部门,由于不以营利为目的、致力于社会公益、广泛的志愿参与等特点,使得民间组织能够更广泛、更深入和更直接地代表公民行使权力,维护公民的合法权益,救助和保护弱势群体,有效动员社会公益资源,广泛提供各种公共服务,并成为公民志愿参与社会生活的有效形式。因此,民间组织有时也被称为“志愿组织”、“公益组织”或“公民组织”;而有着发达民间组织的社会通常被称为“公民社会”。从 20 世纪 80 年代开始,各种形式的民间组织在世界范围内迅猛发展,在国际社会和各民族国家乃至基层社区发挥越来越重要的作用,一场被称之为“全球社团革命”的运动推动着全球范围内公民社会的形成与发展。

近两年来,中国的民间组织也呈现出前所未有的发展势头。在城乡社区涌现出一大批致力于社区公共服务的草根民间组织,其规模据推测当以百万计;在诸如下岗、农民工、艾滋病、民主选举、抗洪救灾、非典等突出的社会问题发生的时候,都有一批批民间组织活跃在前面,发挥积极的作用;在北京、上海、广州等大城市,有关民间组织的各种会议频繁举行,民间组织与政府、学界及社会方方面面的对话交流越来越普遍;媒体对民间组织的报道和追踪越来越多,出现了许多专门面向民间组织的专访、专题、专刊,甚至专门的报刊杂志;在书店的新书架上不断有关于民间组织的新书问世,相关学术论文和专著越来越多地出现在检索目录中;从中央到地方的各级政府部门也积极关注民间组织,由政府出面组织的相关培训班、座谈会、研讨会经常举行,有的地方政府还成立如“行业协会发展署”、“中介组织发展局”等协调机构,有的颁布了专项法规,积极推动各种类型民间组织的发展。另外,国内外普遍关注的民间组织法规政策环境的建设也在紧锣密鼓地推进。2004 年 3 月,国务院总理温家宝签署第 399 号国务院令,颁布《基金会管理条例》,该条例作为中国民间组织法制建设中具有划时代意义的一项专门法规,从 6 月 1 日开始实施。与之相关联的如非营利组织会计准则、非营利组织税收减免制度,以及关于社会团体及民办非企业单位管理的法规修改完善工作等,都将在近期内逐步完成。可以说,尽管中国的民间组织发展还面临着诸多的困难和问题,使得它们在短时间内还很难承担起如发达国家那样与政府、企业分庭抗礼的所谓“第三支力量”的作用,但是种种迹象表明,中国的民间组织正在积极崛起,一个与社会主义市场经济及民主政治相适应的中国的公民社会正在形成之中。

清华大学从 1998 年 10 月成立 NGO 研究中心(2000 年 10 月改为“NGO 研究

所”)至今,已历六度寒暑,经过艰苦创业和不断努力,在实证调研、理论研究、课程开发、教学实践等方面积累了丰富的经验,发表和出版了一批有影响的论文(著),并通过博、硕士研究生和 MPA(公共管理专业硕士)的培养,不断向社会输送高层次的优秀人才,其中也不乏进入国内外有影响的 NGO 的优秀人才。

在这个过程中,我们也注意和各级政府的民间组织管理部门及相关教研机构开展合作,在得到他们的理解、配合与支持的同时,积极推广民间组织的相关知识和理念。2002 年,我们接受国家民政部的委托,以青岛为基地开展了“市场经济条件下民间组织培育发展的公共政策研究”课题,该课题在青岛市民间组织管理局和青岛市行政学院的支持与配合下进展顺利,取得较好的成果,于 2003 年底获得国家民政部颁发的“民政理论研究一等奖”。这个项目的合作调研成为这本书产生的直接实践过程。

算起来,从这本书的最初动议到现在,快经过两个春秋了。期间数易其稿,许多朋友参与到这项工作中来,作出了大量贡献。除现在列入执笔者名单的作者之外,以下作者参与了本书初稿的写作(按照章节排序):

邵薇、谢蕾、陈林、冯玲、韩萍、朱祝新、吕涛、毕监武、赵立波

尽管由于统一体系和规范的要求,最后确定的书稿中并不包括上述各位的原稿,但是各位作者为本书所付出的努力是不可磨灭的,其中有不少见解或为后来的作者所引用,或起到了重要的启发作用。对于各位的努力,我作为主编要特别表示感谢。尤其对担负组织协调工作的青岛市民间组织管理局的庞承伟处长和青岛市行政管理学院的赵立波教授,在此谨致诚挚的谢忱。

本书在出版上得到华夏英才基金的资助。作为留学归国学者,我感谢华夏英才基金以及该基金的所有捐赠者对我所从事的这项研究工作的大力支持。

另外,我要感谢时事出版社的编辑部主任苏绣芳副编审。我与她在 2002 年召开的“第二届公共管理与政策国际研讨会”上相识,当时她向我提出写作一部通俗读物的要求,虽然没有立即应允,但是后来总算和这本书的动议连接起来了。她的执著和谦和一直是我完成这本书的压力。感谢她和其他各位编审校人员为本书付出的辛劳!

最后,我要在这里列上所有执笔者的名字并表达我对各位的由衷感谢,没有大家的努力和一再修改,便不会有如今的成果。

本书执笔者:

总论部分

- | | | |
|----------------|-----------|--------|
| 1. 民间组织的定义与分类 | 执笔:贾西津 | 修订:王 名 |
| 2. 民间组织的理论 | 执笔:陶传进 | 修订:王 名 |
| 3. 民间组织的法律政策 | 执笔:刘培峰 | 修订:王 名 |
| 4. 民间组织的评估体系 | 执笔:邓国胜 | 修订:王 名 |
| 5. 民间组织的人力资源管理 | 执笔:徐宇珊 | 修订:王 名 |
| 6. 民间组织的财务管理 | 执笔:王守军 | 修订:王 名 |
| 7. 民间组织的自律 | 执笔:于红、华玉琴 | 修订:刘培峰 |
| 8. 民间组织党的建设 | 执笔:庞承伟 | 修订:全志辉 |

专论部分

- | | | |
|---------------|------------|--------|
| 9. 行业协会及其管理体制 | 执笔:沈恒超 | 修订:刘培峰 |
| 10. 民办非企业单位 | 执笔:李国宇、孙少军 | 修订:刘培峰 |
| 11. 社区准民间组织 | 执笔:窦泽秀 | 修订:刘培峰 |
| 12. 民办学校 | 执笔:郑林媛 | 修订:全志辉 |
| 13. 农民专业协会 | 执笔:王学胜 | 修订:全志辉 |
| 14. 农村社区公益组织 | 执笔:全志辉 | 修订:全志辉 |
| ——以农村老年协会为例 | | |
| 15. 在华海外民间组织 | 执笔:李文文 | 修订:刘培峰 |
| 16. 基金会 | 执笔:贾西津 | 修订:刘培峰 |
| 17. 商 会 | 执笔:张智勇 | 修订:刘培峰 |

王 名

2004年7月4日

目 录

前 言	王 名(1)
-----------	--------

总论部分

1. 民间组织的定义与分类	(3)
2. 民间组织的理论	(24)
3. 民间组织的法律政策	(55)
4. 民间组织的评估体系	(84)
5. 民间组织的人力资源管理	(105)
6. 民间组织的财务管理	(125)
7. 民间组织的自律	(153)

8. 民间组织党的建设	(168)
-------------------	-------

专论部分

9. 行业协会及其管理体制	(183)
---------------------	-------

10. 民办非企业单位	(206)
-------------------	-------

11. 社区准民间组织	(222)
-------------------	-------

12. 民办学校	(239)
----------------	-------

13. 农民专业协会	(256)
------------------	-------

14. 农村社区公益组织 ——以农村老年协会为例	(281)
-----------------------------------	-------

15. 在华海外民间组织	(297)
--------------------	-------

16. 基金会	(320)
---------------	-------

17. 商会	(351)
--------------	-------

后记	(376)
----------	-------

A General Survey of Nongovernmental Organizations

General Subjects

Preface		(1)
Chapter 1	Definition and Classification of Nongovernmental Organizations	(3)
Chapter 2	Theories on Nongovernmental Organizations	(24)
Chapter 3	Legal Framework and Public Policies Related to Non—Governmental Organizations	(55)
Chapter 4	Evaluation System for Nongovernmental Organizations	(84)
Chapter 5	Human Resources Management of Nongovernmental Organizations	(105)
Chapter 6	Financial Management of Nongovernmental Organizations	(125)
Chapter 7	Self—Discipline of Nongovernmental Organizations	(153)
Chapter 8	Construction of the Party within Nongovernmental Organizations	(168)

Specific Subjects

Chapter 9	Trade Associations and Their Management System	(183)
Chapter 10	Privately—Owned Non—Enterprises	(206)
Chapter 11	Quasi—Nongovernmental Organizations in Community	(222)
Chapter 12	Privately—Owned Schools	(239)
Chapter 13	Farmers' Specialized Associations	(256)
Chapter 14	Non—Profit Public Organizations in Rural Areas	(281)
Chapter 15	Overseas Nongovernmental Organizations in China	(297)
Chapter 16	Foundations	(320)
Chapter 17	Chambers of Commerce	(351)
Postscript		(376)

总论部分



民间组织的定义与分类

》》【引言】

在我们的日常生活中，常常见到如学会、同学会、联合会、协会之类的组织，它们不是政府，也不是企业，一些人在为之奔波，另一些人从中受益；还有像社区服务中心、红十字会、学校、幼儿园、医院、养老院、基金会、慈善会等组织，虽不是政府，却能提供更显见的公共服务；工会、妇联、共青团等组织，也不是政府，也提供公共服务；中国历史上还有会馆、学堂、行会、互助会、慈善堂、帮会等。如果把它们同哈佛大学、诺贝尔基金会、无国界医生组织等相比，似乎有许多不同，但是从功能上看，却也有一些相同之处。这些组织大小不等、形态不一、法律地位多样、领域分散，但它们深入到人们的社会生活之中，开展各种形式的慈善公益性活动或互助互益性活动，为促进社会的进步做出贡献。我们如何来概括这些组织？如何来界定它们的性质？它们的根本特性是什么？表现类型有哪些？在社会演进中处于什么样的地位？这些问题在探讨民间组织发展时是基本的，也是常有争议的问题。在中国历史上，人们习惯用“民间组织”或“民间会社”来指称那些非

官方的、发生于民间社会的社会组织。20世纪90年代后期，为了加强对各种类型的社会组织的规范管理，国务院批准国家民政部成立民间组织管理局，并陆续在全国各级民政部门建立了相应的民间组织管理机关。于是，“民间组织”一词便作为正式的官方用语使用开来。但是“民间组织”的用法，无论在外延上还是内涵上都存在许多模糊的地方，它与国际上对类似组织的称谓有许多不同。我们如何理解中国的民间组织？如何与国际社会相对应？上述这些问题，都是我们力图在第一章中要探讨的问题。

》》【要点】

- 民间组织的称谓对应于国际上的“非政府组织”（NGO）和“非营利组织”（NPO）等概念。NGO/NPO最基本的特征是非政府性和非营利性，其他特征还包括：自治性、志愿性、组织性、公益性以及排除特性。
- 我们将中国的民间组织定义为：不以营利为目的、主要开展公益性或互益性活动、独立于党政体系之外的正式的社会组织。这些组织具有不同程度的自治性与志愿公益性，不是宗教、政党、宗族组织。同时我们使用“狭义的民间组织”一词，用以特指那些满足非政府性、非营利性、自治性、志愿性、组织性、公益性、排除特性等特征的中国的民间组织。
- 民间组织可以依据不同的标准和方法进行分类。常见的主要分类标准包括：法律地位、组织性质和机制、活动领域、活动范围等。
- 按照法律地位可以将民间组织分为三大类：法定民间组织、草根民间组织和准民间组织。法定民间组织是指按照现行法规在民政部门正式注册登记的民间组织，包括社会团体、基金会和民办非企业单位；草根

民间组织指按照现行法规无法在民政部门登记注册、但从其组织特性及活动特征来看满足我们关于民间组织定义的那些社会组织；准民间组织主要包括正在转型的事业单位、边缘性及其他社会组织。

- 组织性质和体制也是民间组织分类的两个基本标准。按照组织性质，民间组织可以分为公益性民间组织和互益性民间组织两个基本类型。按照组织体制，民间组织可以分为会员制和非会员制两个基本类型。上述两种基本分类可以结合起来判定民间组织的属性类型。
- 在国际上，NGO 作为一个整体构成与政府体系、市场体系相对应的第三部门，其基础是有限政府和成熟的市场经济；中国的民间组织产生于改革开放带来的社会转型，其基础一方面是原有的全能国家体系的缓慢瓦解，另一方面是市场经济的逐步形成，这样的社会背景 and 基础造就了中国民间组织的一些特殊属性。

➤ 1.1 民间组织的定义和基本特征

“民间组织”是伴随中国改革开放的逐步深化在行政管理工作中提出和使用的概念。这是一个颇具中国特色的词汇。“民间”一词的用法在中国文化中久有历史，是与“官方”相对称的一个词汇，它反映了长期以来构成中国传统社会中政治秩序基础的“官”、“民”之间的角色关系。建国以后，中国在计划经济体制下，建立了以单位制度为基础的社会组织结构，其中包括政府机关、企事业单位、社会团体四种主要类型，反映在法律上，表现为《民法通则》定义的“四大法人”，即机关法人、企业法人、事业法人和社会团体法人。改革开放以来，随着市场经济发展、政府职能转变、事业单位改革、以及伴随改革开放的社会生活的多样化，诞生了一大批挂靠在党政机关或企事业单位的社会团体，一部分事业单位与政府机关脱钩走向自治，社会上也出现了一些民办的事业单位。为了解决对这些组织管理中出现的混乱，国家民政部成立社团管理司，专门负责管理各种社会团体和民办事业单位。1998 年，国务院批准民政部撤销原社

团管理司，成立作为二级局的民间组织管理局，^①并陆续在全国各级民政部门建立了相应的民间组织管理机关，原来归口不同政府主管机关的“民办事业单位”统一作为“民办非企业单位”归口到各级民间组织管理部门。自此，民间组织一词开始在中国正式使用，并从管理上被分为社会团体和民办非企业单位两个部分。

我们来看一下国际上对类似组织的相关用语。世界各国由于文化传统和语言习惯的不同，至今关于类似组织尚没有确切的统一称谓。一般而言，较具普适性的概念是“非政府组织”和“非营利组织”，英文原文分别为 Non-governmental Organization (缩写为 NGO)，和 Non-profit Organization (缩写为 NPO)。除了这两个词汇外还有其他的许多用语，它们分别强调了组织性质的不同侧面。为加深理解，将一些类似的词汇简要介绍如下：

“非政府组织”：强调这类组织和政府的区别，它们属于不同于政府部门的民间公共部门。

“非营利组织”：强调这类组织和企业的区别，它们属于不同于以追求利润为目的的企业的非营利部门。

“公民社会组织”(Civil Society Organization，缩写为 CSO)：强调这类组织的社会基础，即以政府、市场、(公民)社会三个部门分立的现代社会结构，其中公民社会是以公民为主体，以公民自治、志愿参与、民主治理为特征。

“志愿组织”(Voluntary Organization，缩写为 VO)：强调这类组织的志愿性特征，在英国等欧洲国家较为流行。

“慈善组织”(Philanthropic Organization)：强调这类组织的公益慈善性质，其中不包括互益性的组织。

“免税组织”(Tax-exemption Organization)：强调这类组织在税收制度上享受免税待遇，例如根据美国联邦税法，在美国依法登记为非营利组织的这类组织可以获得免税待遇。

其他还有一些类似的概念。例如在我国台湾地区，常使用“公益团体”(Commonweal Organization)、“社区组织”(Community Organization)、“邻里组织”(Neighborhood Organization)、“非商业组织”(Non-commercial Organization)等词汇。在英国，还有“非营利企业”(Non-Profit Enterprise)等范畴。

这些组织的总称被叫做“第三部门”(Third Sector)、“非营利部门”(Non-

^① 国家民政部下属的民间组织管理局，英文译名为“Bureau of NGO Management”，使用了国际上较通用的 NGO 一词，表明民间组织被理解为 NGO。