

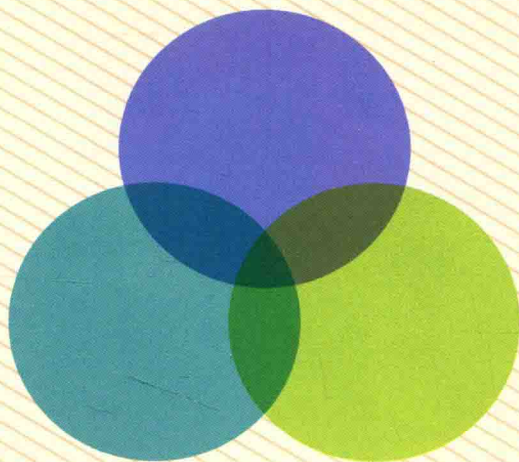
Collaboration
Between Government and
Social Organizations



政府与社会组织的合作： 模式、机制和策略



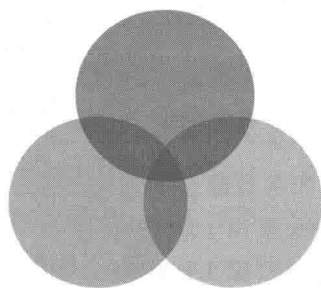
乔东平 高克祥等 著



华夏出版社
HUAXIA PUBLISHING HOUSE

政府与社会组织的合作： 模式、机制和策略

乔东平 高克祥等 著



Collaboration
Between Government and
Social Organizations

 华夏出版社
HUAXIA PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

政府与社会组织的合作：模式、机制和策略/乔东平等著. —北京：华夏出版社，2015.7

ISBN 978 - 7 - 5080 - 8519 - 7

I. ①政… II. ①乔… III. ①社会组织管理-研究-中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 162837 号

政府与社会组织的合作：模式、机制和策略

作 者 乔东平 等
责任编辑 刘淑兰

出版发行 华夏出版社
经 销 新华书店
印 刷 三河市少明印务有限公司
装 订 三河市少明印务有限公司
版 次 2015 年 7 月北京第 1 版
2015 年 7 月北京第 1 次印刷
开 本 720×1030 1/16 开
印 张 16.5
字 数 270 千字
定 价 36.00 元

华夏出版社 地址：北京市东直门外香河园北里 4 号 邮编：100028

网址：www.hxph.com.cn 电话：(010) 64663331 (转)

若发现本版图书有印装质量问题，请与我社营销中心联系调换。

前 言

在中国，社会组织、政府与社会组织的合作都是近些年引起关注的研究课题，社会救助领域政府与社会组织的合作更是一个处于探索阶段的新课题和新实践。

进入 21 世纪以来，我国社会组织（或称民间组织、非政府组织、非营利组织）的数量增长迅速。从 2004 年开始，“社会组织”作为官方用语不断出现在党和政府的重要文件中，主要指在民政部门注册的民办非企业、社会团体、基金会。截止到 2013 年底，全国共有社会组织 54.7 万个，比上年增长 9.6%；吸纳社会各类人员就业 636.6 万人，比上年增加 3.8%；形成固定资产 1496.6 亿元；社会组织增加值为 571.1 亿元，比上年增长 8.7%，占第三产业增加值比重为 0.22%；接收各类社会捐赠 458.8 亿元。

近几年，社会组织的快速发展与社会建设和社会治理的需要、政府职能的转变和公民意识的提高是分不开的。处在“强政府、弱社会”的权力格局向“小政府、大社会”的转型中，社会组织的重要性日渐突出。发达国家的经验和中国十多年来社会组织发展的实践表明，社会组织在社会事务管理和社会服务中的功能与地位不可或缺。在社会发展的很多领域如环境保护、扶贫开发、教育卫生和社会服务等，社会组织与政府的合作越来越多，特别是基金会等慈善组织开展了一系列卓有成效的扶贫开发项目，推动了反贫困的进程。在政府主管的社会救助工作中，广州、深圳、上海等地也开始探索政府与社会组织合作的途径并积累了有益的经验。

然而，长期以来，社会组织面临双重管理体制下找不到业务主管单位而注册困难、专业人员不足、资金来源没保障、服务领域狭窄等问题，使一些组织生存和发展困难，需要政府的支持。政府为改变社会组织登记注册困难

的状况进行了有益的探索，如广州、深圳率先探索由民政部门直接作为业务主管部门登记，北京市提出“枢纽型社会组织”作为业务主管单位，对同性、同类别、同领域的社会组织进行服务、引导和管理。2011年初，北京市又提出新办法：工商经济类、公益慈善类、社会福利类和社会服务四大类社会组织，可由民政部门直接申请登记，由民政部门帮助寻找、协调合适的业务主管部门，对于协调不到业务主管单位的创新型社会组织，又的确在公益慈善、社会福利或社会服务领域做出不可替代工作，符合登记条件的，市民政局已开始探索“一手托两家”，兼任业务主管单位和登记管理单位。从2011年1月1日到10月31日，在北京市社团办成功登记的市一级社会组织共有86家，其中28家是由市民政局作为业务主管单位。

同时，从中央到地方，政府也投入了大量资金购买社会组织的服务。政府职能的转变及对社会组织态度的变化，促进了社会组织的发展，也开辟了更多政府与社会组织合作的领域。

在这种形势下，我们有必要研究政府与社会组织合作的现状，包括合作模式、机制、策略、经验、存在的问题及解决措施，进一步促进政府与社会组织合作的发展，实现合作效益的最大化和最优化。从国内外现有的研究来看，学术界从管理学、法学、政治学和社会学等多个领域对社会组织进行了探讨，并或多或少地从某个层面涉及与政府的关系。相对而言，对政府和社会组织的合作研究还是薄弱环节，特别是针对社会救助领域中政府与社会组织的合作问题的研究则更少见，政府与社会组织关系的建构与发展中有很多问题值得探讨。本研究的意义在于，探究政府与社会组织的合作机制与合作模式，弥补本领域研究的不足，为政府与社会组织的合作提供指导或参考，促进政府与社会组织发展良性的合作模式和机制，通过合作达到双赢，推动我国社会组织的发展及政府工作效能的提高。

本书基于国内外的文献分析及对北京、上海、广州和深圳等地政府与社会组织合作状况的实地调查写成。第一章着重介绍社会组织、民间组织、非政府组织、非营利组织等概念的界定、特征及概念演变的历史，回顾中国社会组织参与社会发展的过程和特点，以及国内外政府与社会组织合作的方式、类型、经验和启示。第二章对本领域的基本概念、基本理论以及国内外的研究现状进行了梳理。第三章介绍了研究方法、研究过程和研究对象。第四章

试读结尾：需要全本请在线购买：www.ertongbook.com

呈现了北京、上海、广州和深圳政府与社会组织合作的现状、存在的问题，并比较了不同类型社会组织与政府合作的区别。第五章概括总结了我国政府与社会组织合作的主要模式，对伴生模式进行了分析，对不同地区政府购买服务的模式进行了比较。第六章分析了政府与社会组织不同类型的关系，以及合作机制。第七章呈现了政府与社会组织合作中，政府的策略和社会组织的策略。第八章基于资源交换理论，对政府与社会组织各自所具有的资源优势和角色定位进行分析。第九章分析了政府和社会组织在社会发展和社会治理中的功能和作用，以及如何实现“合作共治”。本书举例大多在民生领域、社会救助领域，对如何加强社会组织在这些领域的作用，提高资源的整合与效益，改变救助不足和服务救助缺乏的问题，提高社会组织参与社会治理的能力和水平，进行了深入的探讨。

乔东平主持了本课题的研究以及本书写作提纲的撰写、组稿和统稿，高克祥协助统稿，写作过程中组织过多次讨论。本书各章的作者如下：

- 第一章 社会的概念演变和发展过程，乔东平、高克祥；
- 第二章 政府与社会组织合作研究综述，高克祥、王金顺；
- 第三章 研究方法和研究对象，赵丹妮；
- 第四章 政府与社会组织合作的现状和存在的问题，吴爱英；
- 第五章 政府与社会组织合作模式，高克祥、乔东平；
- 第六章 政府与社会组织的关系及合作机制，王金顺；
- 第七章 政府与社会组织合作策略，高克祥；
- 第八章 政府与社会组织的角色定位：以社会救助领域为例，乔东平；
- 第九章 政府与社会组织“合作共治”，乔东平、高克祥。

本书使用的部分访谈资料来自北京市科委资助、北京市西城区民政局委托北京师范大学社会发展与公共政策学院承担的一项研究课题，第一作者在课题结束后的2013年和2014年进行了补充调研和访谈。在此，作者对北京市科委、北京市西城区民政局、上海市浦东新区民政局、广州市民政局以及所有受访的社会组织表示衷心的感谢！

乔东平

2014年10月于北京

目 录

第一章 社会组织概念演变和发展过程	1
一、社会组织、民间组织、非政府组织和非营利组织的概念演变	1
(一) 社会组织相关概念界定	1
(二) 社会组织的特征	7
(三) 社会组织分类	9
二、中国社会组织参与社会发展的过程	14
(一) 古代民间组织的发展	15
(二) 近代民间组织的发展	15
(三) 现代社会团体、民间组织的发展	16
(四) 改革开放后社会组织参与社会发展的过程	21
三、政府与社会组织合作的方式	23
(一) 什么是合作?	23
(二) 合作的优势及风险	24
(三) 政府与社会组织合作的方式	25
四、国内外政府与社会组织合作的经验	27
(一) 国外经验和启示	27
(二) 国内经验和启示	30
第二章 政府与社会组织合作研究综述	32
一、国家与社会的关系	32

(一) 马克思对“国家与社会关系”的论述	32
(二) 启蒙思想家对“国家与社会关系”的论述	33
(三) 近现代西方对“国家与社会关系”的分析理论	33
二、治理与善治理论	38
三、“市场失灵”、“政府失灵”、“志愿失灵”理论	41
(一) 市场失灵论	41
(二) 政府失灵论	42
(三) 志愿失灵论	43
四、资源交换理论	43
五、相互依存理论	46
六、国外政府与社会组织合作的研究	47
七、国内政府与社会组织合作的研究	52
第三章 研究方法和研究对象	55
一、研究方法	55
(一) 质性研究方法：案例研究	55
(二) 目的性抽样	56
二、研究过程和研究对象	58
(一) 北京市调研过程	58
(二) 广东省调研过程	61
(三) 上海市调研过程	63
(四) 补充调研过程	65
三、研究反思	65
第四章 政府与社会组织合作的现状和存在的问题	67
一、北京政府与社会组织合作现状和问题	67
(一) 合作现状	67
(二) 合作的内容和自我评价	69
(三) 合作中的问题	71

二、上海政府与社会组织合作现状和问题	74
(一) 合作现状	75
(二) 合作的内容和自我评价	80
(三) 合作中的问题	84
三、广东政府与社会组织合作现状和问题	92
(一) 合作现状	92
(二) 合作的内容和自我评价	98
(三) 合作中存在的问题	103
四、不同类型社会组织与政府合作的比较	111
第五章 政府与社会组织合作模式	113
一、构建政府与社会组织合作模式	113
(一) 由伴生模式到合作模式	113
(二) 项目合作模式	115
二、政府与社会组织合作模式的分类	117
(一) “伴生模式”与“差序格局”	117
(二) 伴生模式的分类	118
三、政府购买服务模式的比较	123
(一) 北京政府购买社会组织服务的模式	123
(二) 广州政府购买社会组织服务的模式	125
(三) 深圳政府购买社会组织服务的模式	128
(四) 上海政府购买社会组织服务的模式	131
(五) 不同地区购买模式比较	132
第六章 政府与社会组织的关系及合作机制	135
一、政府与社会组织的关系	135
(一) 内生依附关系	137
(二) 工具性互惠关系	138
(三) 竞争关系	140

(四) 疏离关系	141
(五) 抑制关系	142
二、政府与社会组织的合作机制	143
(一) 资源获取机制	144
(二) 信息沟通机制	146
(三) 政策支持机制	148
(四) 管理、监督机制	149
(五) 人员交流机制	151
三、政府与社会组织合作机制的比较	153
(一) 资源获取机制比较	153
(二) 信息沟通机制比较	154
(三) 政策支持机制、管理监督机制比较	154
(四) 人员交流机制比较	155
第七章 政府与社会组织合作策略	157
一、政府和社会组织对“合作”的看法和态度	157
(一) 政府对合作的看法和态度	157
(二) 社会组织对合作的看法和态度	158
二、政府与社会组织合作的目的与策略	159
(一) 政府与社会组织合作的目的	159
(二) 政府管理社会组织的制度	161
(三) 政府与社会组织合作的策略	162
三、社会组织与政府合作的策略	164
(一) 预设铺垫策略	164
(二) 互信公关策略	167
(三) 规避冲突策略	170
(四) 项目品牌策略	171
(五) 互益双赢策略	173
四、合作策略运用分析	175

第八章 政府与社会组织的角色定位：以社会救助领域为例	178
一、政府与社会组织在社会救助领域合作的必要性和可能性	178
(一) 政府与社会组织在社会救助中合作的必要性	178
(二) 政府与社会组织在社会救助中合作的可能性	184
二、政府在社会救助中的角色定位及与社会组织的合作	188
三、社会组织在社会救助中的角色定位及与政府的合作	193
第九章 政府与社会组织“合作共治”	199
一、从社会管理到社会治理	199
(一) 社会管理的含义	199
(二) 社会治理的含义	202
(三) “社会管理”与“社会治理”的区别与联系	203
二、政府和社会组织在社会治理中的作用	205
(一) 政府在社会治理中的作用	205
(二) 社会组织在社会治理中的作用	207
三、政府与社会组织“合作共治”	209
(一) “合作共治”的理论缘由	209
(二) “合作共治”的前提	210
(三) “合作共治”机制的构建	211
附录1 政府部门访谈提纲	214
附录2 社会组织访谈提纲	216
附录3 案例描述	218
参考文献	241
后记	249

第一章 社会组织概念演变和发展过程

社会组织经历了产生、变化和发展的过程，它在社会发展过程中起着不可忽视的作用。国外政府与社会组织的合作已经积累了大量有益的经验，国内政府与社会组织的合作进入快速发展时期。研究政府与社会组织的合作问题，首先必须了解社会组织、民间组织、非政府组织和非营利组织等概念的界定、特征及概念演变的历史，回顾中国社会组织参与社会发展的过程和特点以及国内外政府与社会组织合作的含义、方式、经验和启示。

一、社会组织、民间组织、非政府组织和非营利组织的概念演变

“组织”是指为实现一定目标，由个体相互协作而形成的集体或团体。社会组织、民间组织、非政府组织和非营利组织概念的使用比较混乱，无论在国外还是国内都有不同的界定、特征表述及分类，因此有必要重新梳理和澄清这些概念之间的关系。

（一）社会组织相关概念界定

社会组织（Social Organization）一词在我国经常与非政府组织（Non - Governmental Organization）、非营利组织（Non - Profit Organization）、第三部门（The Third Sector）、中介组织（Mediate Organization）、志愿组织（Voluntary Organization）等混用，概念内涵重叠交叉^①。但只要仔细研究就不难发现，各种概念表达的内容侧重点不同，非营利组织侧重于强调其与企业的区别；第三部门

^① 俞可平. 中国公民社会：概念、分类与制度环境 [J]. 中国社会科学, 2006 (2): 109 - 122.

强调的是其与政府和企业的区别；公民社会（Civil Society）则是从社会的非组织的角度描述社会组织，强调与政府之间的互动关系；志愿组织则强调其志愿性的特征^①。这些组织都是为了实现一定的社会目标而由社会成员相互协作形成的集体或团体。

1. 什么是第三部门（The Third Sector）？

该概念最早由美国学者莱维特（T. Levett）于1973年提出。管理学大师彼得·德鲁克也认为：“知识社会必然是由三大部门组成的社会：一为公共部门，即政府；另一为私人部门，即企业；还有一个为社会部门。”^②一般而言，第一部门是指政府或公共组织（Public Sector），第二部门是指市场部门或企业，也称为工商组织（Business Sector），而介于政府与企业之间的统称为第三部门或第三组织（Third Sector）。当然，有些国内学者也称其为“第三域”。这三个组织系统从管理学上属于不同的领域，并具有不同的社会职能和组织目标。

第三部门从范围看，是指不属于第一部门和第二部门的其他所有组织的集合；从功能看，从事那些政府和企业不愿意做、做不了或者做起来没有效率的事情。根据康晓光^③的分类，第三部门在我国包括：人民团体类组织（八家，即工会、共青团、妇联、科协、侨联、台联、青联、工商联）；国家规定的免登记社团（25家，如中国残疾人联合会、中国红十字总会等）；事业单位；地域性组织；民政部门登记注册的社会组织（社会团体、民办非企业、基金会三类）；在其他政府部门登记注册的第三部门组织（如业主委员会、宗教活动场所）；海外第三部门组织在中国的分支机构；挂靠在合法组织下的第三部门组织；在工商部门登记注册为企业法人、从事非营利活动的组织等。这种分类把所有从事非营利活动的组织都囊括在内，使我国第三部门显得很庞大。

2. 什么是非政府组织（Non - Governmental Organization, NGO）？

非政府组织简称“NGO”，这一术语于1949年联合国首次使用，按照《联合国宪章》第71条规定推定的含义，NGO是指在国际范围内从事非营利

① 王名. 非营利组织管理概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

② 彼得·德鲁克. 大革命时代的管理 [M]. 赵干城译. 上海: 译文出版社, 1999: 201.

③ 康晓光, 冯利. 中国第三部门观察报告 (2011) [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011.

性活动的政府以外的所有组织，包括慈善机构、援助机构、青年团体、宗教组织、工会、合作协会、经营者协会等。最初，NGO这一术语被广泛应用于各种组织范畴，概括性很强，“此后，界定这些组织的术语逐渐开始复杂化，如‘自愿社团’、‘非营利组织’、‘国际组织’、‘非政府组织’、‘新社会运动组织’、‘人民组织’、‘要求具备会员资格的组织’、‘基层支持组织’、‘具有会员资格的支持性组织’等，还囊括了在意识形态、组织机构和实际活动等方面性质各不相同的范围广泛的组织，包括学校、医院、慈善机构、俱乐部、宗教的互助会、中介机构、职业协会、合作社、互助会、基金会、议会组织等。有人甚至认为应把国际犯罪网、恐怖主义者和分裂主义者组织、秘密社会和贸易组织也划入非政府组织范畴之内。”^① 国外NGO的类型繁多，大概可以分为以下几种：

- 公民社会类组织 (Civil Society Organization, CSO)；
- 捐助类社会组织 (Donor Organized NGO, DONGO)；
- 环境保护类社会组织 (Environmental NGO, ENGO)；
- 政府类社会组织 (Government-operated NGO, GONGO)；
- 国际性社会组织 (International NGO, INGO)；
- 技术支持类社会组织 (Technical Assistance NGO, TANGO)；
- 草根支持类社会组织 (Grassroots Support Organization, GSO)；
- 市场倡导类社会组织 (Market Advocacy NGO, MANGO)。

“非政府组织”是至今仍广泛使用的一个重要概念，它的优点是强调社会组织的非官方性，不属于政府组织系统。国际上对NGO还没有一个统一的定义，西蒙斯 (Simmons) 用剩余法指出NGO的范围不包括企业、革命组织或者恐怖组织、政党。但目前学界比较认同美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙 (Lester Salamon) 教授所给出的五特征法，即“组织性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性”^②。

由于1995年第四届世界妇女大会在北京召开，NGO概念在我国传播开来。王名认为，广义的NGO是指政府和营利的企业之外的一切社会民

① 饶鹏、罗林敏. 非政府组织的功能与作用综述 [J]. 发展改革, 2006 (12).

② 莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2002: 34.

间组织^①。陈振明将许多学者的定义进行综合，界定 NGO 就是指介于政府部门与营利性部门之间，依靠会员缴纳的会费、民间捐款或政府财政拨款等非营利收入，从事前两者无力、无法或无意作为的社会公益事业，从而实现服务社会公众、促进社会稳定与发展的宗旨的社会公共部门，其组织特征是组织性、民间性、非营利性、自治性和自愿性^②。与萨拉蒙提出的五个特征基本相同。

3. 什么是非营利组织 (Non-Profit Organization, NPO)?

非营利组织强调组织的非营利性，即不以营利或挣钱为根本目的。邓国胜曾将国内外对非营利组织的定义概括为四种方式，即从法律上定义、从组织的资金来源定义、依据组织的“结构—运作”定义、根据组织的特征进行定义^③。俞可平认为“非营利组织”概念突出了公民社会组织与企业 and 公司等市场组织的区别，但它容易模糊公民社会组织为了自身的生存从事的必要的有偿服务与营利活动之间的界限。许多社会组织为维持生存和发展，增强自身造血功能，不得不从事一些收取费用的活动，如助残类社会组织、残障儿童日间照料都会相应地收取一定费用，这在中国通常称作“有偿服务”。然而，确定一个“有偿”与“无偿”的“度”是非常困难的，营利与非营利应该依托“度”进行认定，这势必会出现另外一个争论不休的话题——用“非营利”来界定目前中国的公民社会组织，“非营利”标准如何认定。

4. 什么是民间组织 (Civil Organization, CO)?

民间组织是相对于“官办组织”或“政府组织”而言的一个常用概念。自 1998 年国务院将设于民政部的原社会团体管理局改为民间组织管理局后，“民间组织”一词从此作为“非营利组织”、“非政府组织”的中国官方用语开始被正式使用。过去政府语境中的民间组织即今天的“社会组织”，包括社会团体、民办非企业和基金会。根据《中华人民共和国社会团体登记管理条例》，所谓社会团体是指“中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织”；民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事非营利性社会

① 王名. 非营利组织管理概论 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2002.

② 陈振明. 公共管理学 [M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2005.

③ 邓国胜. 非营利组织评估 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001.

服务活动的社会组织；基金会则指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人。现在的民间组织（有时与社会组织混用）一般指不是由官方建立的民办社会组织。

5. 什么是社会组织（Social Organization, SO）？

“社会组织”这一概念在美国使用得最为普遍，具体指在政府组织和以营利为目的的企业组织之外的一切志愿性团体、社会组织或民间协会^①。

社会组织在我国最初为官方用语，从狭义上而言，此概念最早出现于2004年3月召开的十届全国人大二次会议的政府工作报告中，报告在强调推进政府职能转变时，提出“要加快政企分开，进一步把不该由政府管的事交给企业、社会组织 and 中介结构……”2004年9月，社会组织第一次写进党的文件，十六届四中全会《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》中，为了适应加强社会建设和管理，推进社会管理体制创新的新要求，要求“发挥社团、行业组织和社会中介组织具有提供服务、反映诉求、规范行为的作用，形成社会管理和社会服务的合力……加强和改进对各类社会组织的管理和监督”。2005年3月在十届人大三次会议的政府工作报告中，再次要求“进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。力求坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织去做，充分发挥社会团体、商会、行业协会和中介机构的作用”。

对“社会组织”比较完善、具体的表述是在2006年党的十六届六中全会《关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中。该决定在阐述“创新社会管理体制，整合社会资源”问题时，进一步提出：“健全社会组织，增强服务社会功能。坚持培育发展和管理监督并重，完善培育扶持和依法管理社会组织的政策，发挥各类社会组织反映诉求、提供服务和规范行为的作用。引导各类社会组织加强自身建设，切实提高自律性和诚信度。”在2007年党的十七大报告中，“社会组织”一词得到进一步确认。

在政府语境中，社会组织特指在民政部门注册的社会团体、民办非企业

^① 刘金良，姚云云，社会组织的发展路径选择：基于政府购买公共服务的研究[J]．辽宁行政学院学报，2011（5）：11-13．

和基金会，这是狭义的理解。马庆钰认为社会组织在本质上就是那些“依法建立的、相对独立于政府系统和执政党系统，以社会成员的自愿参与、自我组织、自主管理为基础，以社会公益活动或互益活动为主旨的非营利性、非政治性的一类组织”^①。从范围上看，社会组织和国际上使用的“非政府组织”、“非营利组织”、“第三部门”等是同一类组织^②，这是广义的理解。

6. 什么是社会服务组织（Social Services Organization, SSO）？

社会服务组织是提供社会服务或以助人为目的的组织，服务对象是人和家庭，主要是社会处境不利、有特殊困难和需求的人，比如留守儿童、流浪儿童、残疾人、老年人、进城务工人员等等。国内学者较多提及社会服务组织，即从事社会服务或社会福利服务的社会组织，政府购买服务主要是向这类组织购买。“社会服务”正式出现在我国政府“十二五”规划（2011—2015）中，随后，社会服务组织的数量增长很快。

7. 什么是草根组织（Grass Roots Organization, GRO）？

一般指民间自发组建的组织，大多是没有在民政部门注册的组织，如在工商部门进行了工商注册，或完全没有任何注册。此类组织及称呼属于中国语境中特殊阶段的特殊产物。政府从管理的角度将未在民政部门注册的社会组织统称为“草根组织”，而民间自发成立的组织也认同这种称谓，甚至后来在民政部门注册以后也常自称草根组织。我国还存在着一批社区内自发的组织，其自称为“社区组织”，这类组织基本在政府街道一级报告备案，但并未在民政部门注册，对于这类组织学术界出现两种观点：一种认为这类组织也属“草根社会组织”；另一种观点认为这类组织属于社区自组织，属自发的社区组织，虽未注册，但已报备，不属于草根社会组织，而应该独立地属于“社区组织”，是中国社区自治的必然产物。

总之，与社会组织相关的各种概念界定纷繁复杂，康晓光认为，我们应从社会组织所从事的事业来判定，而不应该拘泥于理论上的定义，即应该注重组织的实质而非形式^③。从组织的实质来看，以上组织都属于广义的社会组织。本研究的重点是在民政部门注册的狭义的社会组织。

① 马庆钰. 中国非政府组织发展与管理 [M]. 北京: 国家行政学院出版社, 2007.

② 马庆钰. 社会组织能力建设 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2011.

③ 康晓光. 郑宽等. NGO 与政府合作策略 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010.