



中国社会组织教材丛书

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI JIAOCAI CONGSHU

丛书主编 孙伟林

执行主编 廖 鸿

社会组织概论

SHEHUI ZUZHI GAILUN

王 名 主 编

 中国社会科学出版社



中国社会组织教材丛书

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI JIAOCAI CONGSHU

丛书主编 孙伟林

执行主编 廖 鸿

社会组织概论

SHEHUI ZUZHI GAILUN

王 名 主 编

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织概论 / 王名主编. —北京: 中国社会出版社, 2010. 3

(中国社会组织教材丛书 / 孙伟林主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3141 - 4

I. ①社… II. ①王… III. ①社会团体—研究 IV. ①C912. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 031711 号

书 名: 社会组织概论

主 编: 王 名

责任编辑: 朱永玲 杨春岩

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66076941 (010) 66061704

邮购部: (010) 66076941

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 电传: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 14.25

字 数: 225 千字

版 次: 2010 年 4 月第 1 版

印 次: 2010 年 4 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

《中国社会组织教材丛书》

编委会

主 编：孙伟林

执行主编：廖 鸿

副主编：李 勇 杨 岳 贾晓九 戚锦芳

编 委：（按姓氏笔画为序）

马庆钰 王 文 王 名 刘宁宁

刘忠祥 刘振国 刘 锋 安 宁

庞承伟 金锦萍 赵 泳 徐家良

陶传进 高成运 景朝阳 韩 涛

编 务：高成运 田维亚 廖 明 余永龙

总 序

孙伟林

社会组织发展是关系经济发展与和谐社会建设的一件大事。近年来我国社会组织稳步发展，遍布全国城乡，涉及社会生活各个领域，基本形成了门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织格局。社会组织在促进经济发展、繁荣社会事业、参与公共管理、开展公益活动和扩大对外交往等方面都显示出越来越重要的作用，已成为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，成为我国社会建设的生力军。

我国正处在改革开放和现代化建设的关键时期，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，新的形势为我国社会组织发展提供了新的机遇、创造了新的条件，新的改革实践也对理论产生了巨大的需求，呼唤着新的理论。这就要求我们不断研究社会组织理论与实践的前沿问题，拓展视野，进行知识创新。

为此，2008年初，国家民间组织管理局正式启动了《中国社会组织教材丛书》编辑出版工作，并成立了教材编辑指导专家委员会。在“公平发展公共治理”项目支持下，2008年4月，《中国社会组织教材丛书》项目采用公开询标模式，在中国社会组织网、中国社会报上公布。经专家委员会评定，最后确定了7本教材的主编。其中，社会组织概论一书由清华大学王名教授担任主编；社会团体一书由北京师范大学徐家良教授担任主编；民办非企业单位一书由中国人民大

学公共管理学院景朝阳副教授担任主编；基金会一书由北京师范大学陶传进副教授担任主编；社会组织能力建设一书由国家行政学院马庆钰教授担任主编；社会组织财务管理一书由北京大学金锦萍副教授担任主编；社会组织行政执法一书由山东省青岛市民政局庞承伟处长担任主编。

在本套教材编写过程中，国家民间组织管理局先后邀请多位专家，召开了一系列研讨会、座谈会，对教材大纲、主体内容、编写体例与时间进度等进行研究，提出要求。教材形成初稿后，又分别召开讨论会、专家会，对每本教材予以审定，提出修改意见，安排出版计划。

参与本套教材编写的人员，都是社会组织领域的专家，他们在社会组织领域积累了丰富的理论知识，同时又比较注重社会实践，理论与实践相结合。每位主编都以高度负责的精神和科学严谨的态度，组织优秀团队，深入研究，博采众长，不辞辛苦，数易其稿，保证了本套教材的质量和水平。

本套教材力求向读者呈现以下特色：第一，系统性与独立性相结合。整个教材的框架按照系列教材设计，基本涵盖社会的重点领域，而各个重点领域的内容又相对独立，自成体系，以便于培训之需；第二，理论性与实践性相结合。既系统阐述社会组织的理论，又注重引用现实案例，吸纳近年来我国社会组织改革探索的实践成果，使理论与实践得以融和，凸显了时代性和现实性特点；第三，专业性与通俗性相结合。教材的知识点言简意赅，概念清晰，专而不杂，既体现了专业性，又通俗易懂，针对性和适用性很强。因此，本套教材既适合不同类别社会组织人员、登记管理机关工作人员培训使用，也可作为科研院所相关学科课程的教学参考书，还可作为社会公众人员了解社会组织的入门读物。

《中国社会组织教材丛书》是我国社会组织第一套相对系统的教材，填补了这一领域的空白。但由于是探索和尝试，难免存在这样或那样的问题。恳切希望大家提出批评建议，以便我们不断修订和完善。

2010年3月

目 录

导 言：转型期的社会组织	001
第一章 社会组织的界定	006
第一节 社会组织的定义和属性	007
第二节 社会组织的分类	015
第三节 社会组织的功能	021
第二章 关于社会组织的理论研究	027
第一节 思想源流	028
第二节 主要代表人物及其思想	030
第三节 社会组织研究的三重视角	038
第三章 社会组织在境外的发展	048
第一节 社会组织在境外的发展历程	049
第二节 主要国家（地区）社会组织的发展	057
第三节 社会组织国际体系——INGO	067
第四章 社会组织在我国的发展	072
第一节 我国社会组织的起源和历史发展	073
第二节 改革开放以来我国社会组织的发展过程	080
第三节 我国社会组织发展存在的问题	089
第五章 社会组织法律制度	096
第一节 社会组织法律制度基本问题	097

第二节	我国社会组织法律制度框架	103
第三节	我国社会组织法律制度的改革与创新	112
第六章	社会组织的财税制度	119
第一节	社会组织的财税制度原理	120
第二节	社会组织的财政支持	125
第三节	社会组织的税收优惠制度	132
第七章	社会组织的内部管理	144
第一节	决策管理	145
第二节	财务管理	151
第三节	人力资源管理	162
第四节	自律与他律	174
第五节	党建工作	179
第八章	主要社会组织概述	187
第一节	社会团体	188
第二节	基金会	197
第三节	民办非企业单位	203
终 章	社会组织的发展趋势	211
后 记		217

导言：转型期的社会组织

在中国，社会组织是改革开放和社会转型的产物。

社会组织，又称“民间组织”、“非政府组织”、“非营利组织”等，泛指在一个社会里由各个不同社会阶层的公民自发成立的、在一定程度上具有非营利性、非政府性和社会性特征的各种组织形式及其网络形态^①。这些组织中通常包括各种冠以“学会”、“研究会”、“协会”、“商会”、“促进会”、“联合会”、“校友会”、“同乡会”、“联谊会”等名称的会员制组织，以及包括基金会和各种致力于教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等具公益性社会服务的实体机构在内的非会员制组织。

社会组织原本与社会同源，凡有人类社会就存在社会组织。我国历史上也涌现出了形形色色的社会组织。但在解放后的历次政治运动特别是“文化大革命”中，绝大多数社会组织都被贴上了政治标签加以取缔或停止活动。到改革开放前夕，中华大地几乎不存在社会组织。改革开放后，首先在各种学术和科技领域，在广袤的农村大地，涌现出一大批学会、研究会、农村专业协会、合作基金会等社会组织。随后，在城市生活的方方面面，伴随国有企业的改革、市场经济的发育和单位体制的瓦解，出现了各种各样的行业协会、商会、联合会、联谊会等会员制组织，以及围绕养老扶幼、环境保护、扶贫救困、残疾救助等各种社会问题成立的基金会及公益服务机构。30多年来，我国的社会组织经历了从恢复重建、发育成长到走向繁荣的历史过程，近年来开始呈现出许多新的特征和趋势。

社会组织发育、成长和走向繁荣的这30多年，正值改革开放的宏大历史画

^① 非营利性、非政府性和社会性是社会组织的基本属性，其中非营利性强调社会组织具有不同于企业等营利组织的特性，非政府性强调社会组织具有不同于党政机关的特性，社会性则强调社会组织在资源来源、提供服务和问责等方面的社会属性。

卷逐步展开的转型时代，市场体系从无到有，政府职能全面调整，各种社会关系深刻变化，社会矛盾复杂交织，社会伦理和价值观也备受洗练。中国的社会组织玉成于斯，必然带有深刻的时代与历史双重烙印，形成难于涤清的中国特色。也正因为此，社会组织乃承载着推动中国社会转型的历史重任。在中国的现今语境下，社会组织不仅代表着市场失灵条件下的经济利益，代表着政府失灵条件下的公共利益，而且也代表着在社会转型条件下更加广泛的社会利益和社会价值，这里不仅包含千千万万由公民自发成立的草根组织，也有以各种不同利益集团或社会群体为核心组成的社群组织，有服务于城乡特定空间范围的社区组织，还有大批有党政背景的社团、基金会和民办非企业单位，有人民团体、事业单位等旧体制下面临改革的各种社会服务机构等等，中国的社会组织由此构成一个极为庞大、复杂、易变和充满多样性的体系。在相当程度上，这个由各种社会组织所构成的社会体系的改革、完善与建设的要求，与构建社会主义和谐社会所面临的任务是高度重合的。可以说，由各种社会组织所构成的社会体系，与由各类企业构成的市场体系，以及由各级党政机关所构成的国家体系，共同组成三位一体的现代中国社会，它们矛盾统一、相映成辉，共同推动着中国社会在转型中成长进步、走向繁荣。

观察和理解转型期的社会组织，有两个基本的背景视域和一个历史必然性：一个背景视域是社会主义市场经济的发展，一个背景视域是社会转型；在这两个基本的背景视域基础上，社会组织的发展有其历史必然性。

1978年以来的中国，最深刻的改变在于走上了市场经济发展的道路。改革开放以前，中国实行的是计划经济。以联产承包责任制为核心的农村改革的推进，使商品经济首先在广大农村和农产品的生产流通过程中发育起来，并通过市场的作用迅速蔓延到整个社会。随后，城市经济体制改革开始启动，国有企业分步改革，民营企业逐步发展，市场经济的各个要素、各个领域逐渐得到解放和发展。市场经济的发展不可避免地带来利益格局的分化，发育并推动了各个不同社会阶层的形成。一个掌握生产资料和资本并拥有财富的企业家阶层登上了历史舞台。同时，各种不同的职业群体如会计师、审计师、律师、教师、医生等也逐渐形成。以“打工者”、“农民工”等词汇所表现的一个巨大的底层劳动者阶层也浮出了水面。作为市场经济发展过程中不可缺少的具有中介性质的社会组织，如各种行业协会、商会、职业团体、联合会、促进会，包括各种打工者、农民工的

维权或互助组织等纷纷登场，它们同时扮演着市场经济中不同利益集团的利益表达和维权主体的角色。与此同时，政府改革的步伐也在加快，在以经济建设为中心的思想指导下，政府逐步退出直接管理经济的各个领域，转向以宏观管理为主的经济调节和市场监管，并越来越重视社会管理与公共服务。原来由政府承担的许多经济职能和社会职能，越来越多地转移给具有中介性质的各种行业协会等社会组织。另一方面，市场经济本身存在的缺陷加上经济转轨过程中的制度缺失，使得环境问题、贫困问题、教育问题、公共卫生问题等社会问题日益突出，社会矛盾趋于尖锐。许多公民自发组织起来，开展环境保护、扶贫济困、助学助教、艾滋病防治等公益活动。同时，市场经济造就了一部分先富起来的富人阶层，以富人和企业家为主体的非公募基金会等新型社会组织开始活跃起来。市场经济的发展及其对于社会和谐正反两个方面的外部性，带动了各种形式社会组织的蓬勃发展。这一宏大的历史过程，是观察和理解社会组织基本的背景视域之一。

与市场经济的发展几乎同步，中国开始了艰难的社会转型。1978年以前的中国社会是一种高度政治化的单位社会。随着市场经济的发展和政府体制的改革，原有的单位体制（包括农村的人民公社体制）趋于瓦解，曾经作为人们社会生活载体的单位，以及在单位基础上形成的各种社会关系、伦理道德、价值体系和行为规范等等，逐渐失去了功能和存在的意义，出现了一个被称为“碎片化”的社会瓦解的过程。另一方面，政府改革的展开，使得国家权力退出了广阔的社会空间，无论在城市社区还是乡村社会，新的社会统合模式都未能建立起来，在国家和社会之间出现了巨大的真空地带。伴随市场经济发展的社会重建就是在既有社会的瓦解和国家权力退出这样一种局面中展开的。在广大的城市社区和乡村社会，基层社会在自组织的意义上涌现出了大量具有“草根”性质的社会组织。它们往往由公民自发成立，着眼于社会基层的需要和价值，在一定程度上取代旧的社会网络，发育出新的共同利益和公共空间。同时，它们努力协调来自市场经济的利益驱动，来自各级政府社区建设的行政推动，来自居民自治的春潮涌动和各种社会服务的需求拉动，形成在基层社会重建中多元的利益格局和丰富多彩的互动模式。社会转型导致的社会重建，特别是以城市社区和乡村社会为中心的基层社会的重建，带动了各种形式社会组织的蓬勃发展。这一历史过程，是观察和理解社会组织的另外一个重要的背景视域。

在市场经济发展和社会转型的背景视域基础上，要把握社会组织所体现的社

会发展的历史必然性。社会组织不仅是中国特有的范畴，这一词汇在国际上一般称为“非政府组织”，后者作为一个约定俗成的概念，泛指那些具有一定社会公共属性、承担一定社会公共职能、代表一定社会群体共同利益或公共利益的非政府的社会组织，其中不包括企业等营利性的组织。在国际上，非政府的社会组织主要是在 20 世纪 80 年代以来蓬勃发展起来的。各种形式的社会组织致力于所在社会的各种社会问题，发挥资源动员、社会服务、社会治理和政策倡导等功能，成为推动所在社会繁荣进步的重要力量。在国际社会，非政府的社会组织越来越多地参与到各种全球性问题的解决中，成为全球治理和区域治理越来越重要的一支力量。我国的社会组织主要是在改革开放历史大潮中发育和成长起来的。30 多年，我国的社会组织的发展大致走过了两个阶段：第一阶段从改革开放初到 1992 年。我国社会组织的发展经历了一个从无到有、从点到面的原始生长期。改革开放释放出的巨大能量加上缺乏相应的制度约束，使得这一时期我国社会组织在数量上呈现为爆炸式的巨大增长。其中各种学会和研究会所占比重很大，各类协会也稳步增长，基金会则从无到有。截至 1992 年底，归口在各级民政部门登记注册的社会组织共 15.45 万家，相当于 1978 年的 22 倍。这一阶段我们称为“社会组织兴起阶段”。第二阶段从 1993 年至今，我们称为“社会组织的规范管理和新的发展高潮阶段”。这一期间，我国社会组织经历了两个不同的过程，一是党和政府对于社会组织的规范管理及因之形成的社会组织缓慢发展的过程，二是在市场经济发育成熟、改革开放逐步深入和社会转型全面展开进程中社会组织逐步走向新的高潮的过程。从民政部门登记注册社会组织的数量看，2000 年底登记注册社会组织的总量与 1992 年相比不仅没有增加，反而略低于 1992 年的水平，其中社会团体的总量只相当于 1992 年的 85%，反映了在规范管理框架下社会组织的曲折发展。从 2000 年前后开始，社会组织进入一个新的发展高潮。据民政部数据显示，在各级登记管理机关登记注册的社会组织年末累计总数，2007 年为 38.69 万家，比 1999 年增长了 171%，相当于 1992 年的 2.5 倍。在这一阶段，不仅登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位发展迅速，而且在社会生活的各个领域和层面都涌现出一大批未经登记注册、或采取工商登记注册的各种社会组织，其中较为活跃的领域如环境保护、扶贫开发、妇女儿童权益保护、教育支持、公共卫生、社会福利、行业治理，等等。在城乡社区乃至因特网等虚拟空间，也日益涌现出越来越多的社会组织，它们在社会生活的方方面面，开始

发挥重要的作用。另据我们调研估计，目前全国各类社会组织的总数大约在 300 万家，其中包括大量未经登记注册而开展活动的各类社会组织。这表明，在经历了一段停滞增长之后，我国的社会组织发展进入一个新的历史时期。随着市场经济的发育成熟、改革开放的逐步深入和社会转型的全面展开，我国社会组织逐渐从曲折发展走向一个新的高潮，并表现出若干具有趋势性的重要特征。

因此，市场经济的发展和社会转型是我国社会组织得以发生、发育、成长和发挥作用的丰沃的土壤，只有把社会组织置于市场经济发展和社会转型的实践背景中，才能真实地发现其扎根于中国实际的现实生态，才能把握其在解决市场经济发展和社会转型中出现的各种社会问题方面的基本功能和作用机制，从而才能客观地解释其植根于构建社会主义和谐社会中的历史必然性。

第一章 社会组织的界定

引言

改革开放以来，随着我国经济的持续快速增长，人民生活水平显著改善，在城乡社会生活的方方面面，涌现出大量既不是企业也不是政府机构的社会组织，包括各种学会、研究会、协会、商会、基金会、慈善会、联谊会、互助会，以及提供各种社会服务的教育机构、卫生机构、文化机构等等。它们在人们的社会生活中扮演着不同的角色，发挥着不可替代的作用。小到社区的邻里纠纷，大到国际纷争和区域冲突，都有这些社会组织参与的身影。除了企业和政府机构以外，人们的社会生活越来越离不开这些形形色色的社会组织。它们和企业、政府相比，有哪些不同的特征？这些社会组织之间有哪些共同的特性？它们为什么会出现在转型时期的中国？比之企业和政府，这些社会组织有哪些不同的功能与作用？这些问题，是我们理解社会组织的首要问题。

本章精要

· 社会组织是一个相对的概念，在本书中特指在政府与企业之外，向社会某个领域提供社会服务，并具有非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性特点的组织机构。在不同的语境下，社会组织也可被称为非营利组织、非政府组织、公民社会组织、第三部门等。

· 在不同的国家和地区，社会组织可依据不同的标准被划分为不同的体系。我国的登记管理实践将社会组织划分为社会团体、基金会和民办非企业单位

三类。

· 作为政府与企业之外的基本组织形式，社会组织一般具有资源整合、社会服务、社会治理和政策倡导功能。

第一节 社会组织的定义和属性

社会组织是一个非常宽泛模糊的概念。在一般意义上，所有由人组成的组织，包括政府和企业，都可称为社会组织。不过，在本书中，我们所使用的“社会组织”，并不是对所有人类社会组织的代称。这里的社会组织是一个特定的概念，特指与国家体系中的政府组织和市场体系中的企业组织相区别的，属于社会体系的社会组织。具体到我国的现实生活中，这样的社会组织，主要指的是自改革开放以来，由我国各个社会阶层的公民自发成立的，既非政府，也非企业，同时还具有一定公益性或互益性的多种组织形式及其网络形态的总和。

社会组织这一特定概念，是党的十六届六中全会以来才开始正式使用的。除了社会组织这一概念外，实践中还使用许多不同的概念，如“民间组织”、“公民社会组织”、“非政府组织”、“非营利组织”、“免税组织”、“第三部门”等。在现实生活中，社会组织主要包括各种被冠以“学会”、“研究会”、“协会”、“商会”、“促进会”、“联合会”等名称的会员制组织，以及包括基金会和各种民办学校、民办医院、民办社会福利设施等社会服务实体在内的非会员制组织。

一、社会组织的定义

理解和运用社会组织的概念，必须从我国的现实与社会组成体系出发。

根据人类社会活动的国家—经济—社会的三分法，现代社会可以划分为国家、市场和社会这三个既相对独立又相互结合的体系，它们对立统一地构成现代社会的整体。其中国家体系的主体是各级各类党政机构等公共组织，市场体系的主体是各种营利性的企业，而社会体系的主体则是各种具有非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性特征的组织机构。在我国，这类组织机构现在被统称为“社会组织”。

社会组织这一概念的正式规范使用，始于2006年10月党的十六届六中全

会。在这次会议上通过的《关于构建社会主义和谐社会若干问题的重大决议》中，第一次全面、系统而完整阐述了社会组织的相关思想，明确提出要健全社会组织，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。后来，“社会组织”的概念在十七大报告中再一次被系统确认。目前，这一概念已经逐渐取代其他一些相关概念，并在我国的有关政策及理论研究层面得到广泛应用。

我国的社会组织是一个极为庞大、复杂并处在渐变中的体系。从人类社会的宏观组成体系来看，政府、市场以及社会这三个部门之间存在着相互交集、彼此覆盖的部分。广义的社会组织共由四个部分组成：一是狭义的社会组织；二是虽处于社会体系之中，但是被排斥在狭义的社会组织之外的广义社会组织Ⅰ；三是在国家与社会体系之间的广义社会组织Ⅱ；四是在社会与市场体系之间的广义社会组织Ⅲ。其中，广义社会组织Ⅱ，在我国主要是指人民团体和事业单位，因跟国家体系的交集而被纳入党政部门之中；而广义的社会组织Ⅲ，包括社会企业和市场中介机构，则因与市场体系的交集而被纳入营利组织的范畴。

我们通常所说的社会组织，即在政府与企业之外，向社会某个领域提供社会服务，并具有公益性、非营利性、自治性、志愿性等特点的组织机构。在图 1.1 中，主要指的是狭义社会组织和广义社会组织Ⅰ。

1. 狭义社会组织

即根据现有的法律制度和行政管理实践，在各级民政部门登记注册的社会团体、基金会和民办非企业单位。其中，社会团体是一种基于一定社会关系而形成的会员制组织，其特点是以人及其社会关系为基础；基金会是一种基于一定财产关系而形成的财团性组织，其特点是以财产及其公益关系为基础；民办非企业单位指那些由民间出资成立的各种社会服务机构，它们与社会团体、基金会的主要区别在于是一种直接提供各种社会服务的实体性机构。这三种形式的社会组织都需要经过合法登记注册。

2. 广义社会组织Ⅰ

这部分社会组织具体包括两种类别：

第一，社区基层组织。指由城乡居民自发成立、主要在社区范围内开展活动的各种基层社会组织。在城市社区，主要表现为社区居民基于共同兴趣、爱好、价值观及共同需要成立的“兴趣协会”等各种基层组织；在农村社区，主要表

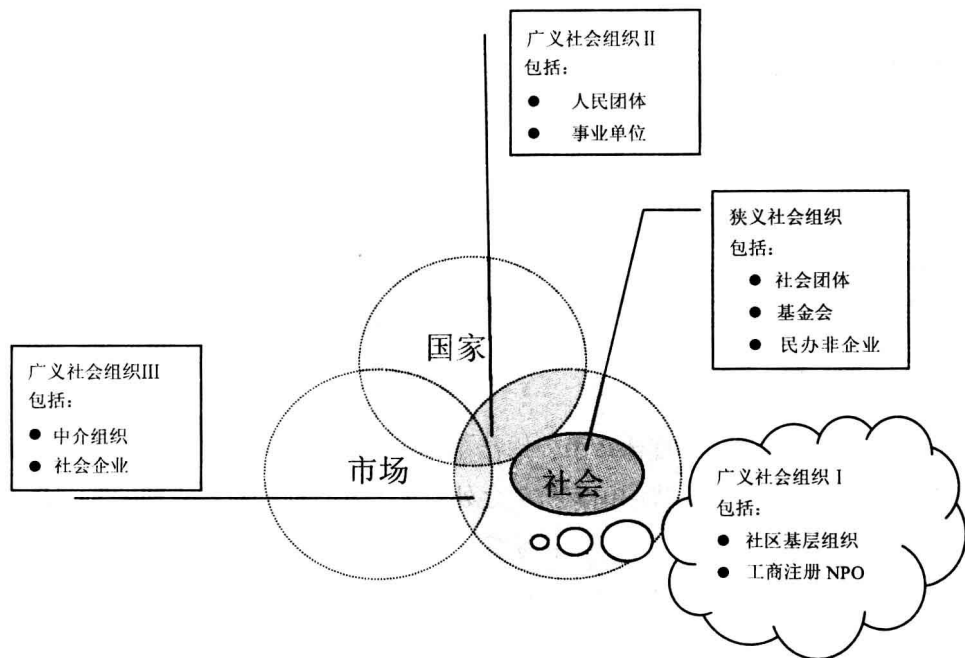


图 1.1 社会组织定位及定义基本图示

现为在村镇范围内开展各种互助性、兴趣性及公益性活动的各种基层组织。城乡社区基层社会组织因其数量大、规模小且流动性强，一般得不到国家体系的有力支持，但会在社区层面形成较强的社会资本，得到社区居民的支持，并易于获得来自市场的资源，形成与市场体系的部分交集。城乡社区基层组织的绝大多数没有纳入现行登记管理体系，往往缺乏相应的统计数据。

第二，工商注册非营利组织。指按工商企业形式登记注册，但主要从事各种非营利社会活动的社会组织。这类社会组织出现的原因在于现行社会组织的相关法规和登记管理体制所设定的门槛过于严苛，致使一些公民难以通过登记注册成立社会组织，转而采取工商企业的形式。这类社会组织主要出现在东部沿海地区较为发达的城市，其活动往往兼具公益性和经营性的双重特征，在资金来源上通常既有公益资助，也有市场收益。此外，还有一些因种种原因未按现行法规进行正式登记注册的各类非营利的社会组织。其中包括各种阶层或企业联盟、群体俱乐部、网上社团、业主委员会等等。这些组织往往与新的科技应用、新的经济形态、新的社会现象、新的文化潮流等有关，有时被称为“新社会组织”，尚未纳