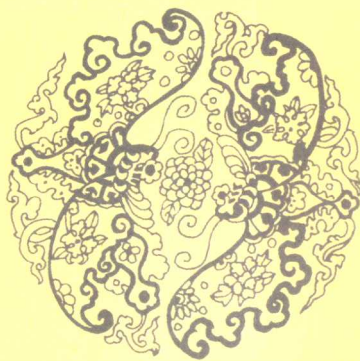


| 民间组织是一个既古老又新颖的话题 |

民间组织

运作及管理文集

靳建新 著



云南大学出版社

民间组织 运作及管理文集

靳建新 著

 云南大学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民间组织运作及管理文集 / 靳建新著. —昆明: 云南大学出版社, 2006

ISBN 7-81112-182-4

I. 民… II. 靳… III. 社会团体 - 世界 - 文集

IV. C912.2-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 107451 号

民间组织运作及管理文集

靳建新 著

责任编辑: 张丽华

责任校对: 何传玉

封面设计: 欧琦

出版发行: 云南大学出版社(云南大学校内)

地 址: 云南省昆明市翠湖北路 2 号云南大学英华园内(邮编: 650091)

发行电话: 0871-5033244

网 址: <http://www.ynup.com>

E-mail: market@ynup.com

印 装: 昆明鹰达印刷有限公司

开 本: 889mm × 1194mm 1/32

印 张: 7.625

字 数: 205 千

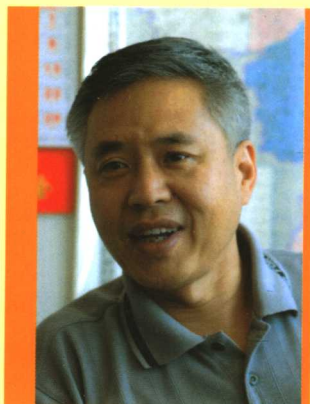
版 次: 2006 年 9 月第 1 版

印 次: 2006 年 9 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 7-81112-182-4/C·118

定 价: 20.00 元

这是一本对民间组织运作及管理工作进行论述的文集



靳建新

作者简介

1956年8月出生于云南昆明，祖籍河南省滑县，大学本科学历。1976年始在部队服役。1982年分配在云南省民政厅工作，先后在该厅社会处、农村救灾救济处、审计监察处、办公室、人事教育处、社会团体管理处和民间组织管理局服务，其间在西盟佤族自治县挂职锻炼。1988年毕业于云南大学夜大，1989年1月获得云南大学文学学士学位。现为云南省民政厅民间组织管理局公务员。

作者多年来从事民间组织管理工作，具有丰富的实践经验和一定的理论功底，文集是作者十年工作经验的积累和总结，对民间组织发展规律和登记管理改革进行了积极探索。

内容介绍

民间组织在中国的发展既悠久又短暂。近几十年来，民间组织蓬勃发展，数量增加，质量提高，作用显现，影响扩大，成为我国重要的社会组织形式。原国务院总理朱镕基曾盛赞行业协会和商会的作用，温家宝总理也极力推崇农村专业经济协会。

中国的民间组织如何定位？作用何在？怎样生存？它与政府的关系如何？与其他社会组织有什么区别？如何与国际接轨？这都是当前政府和学者在研究和探讨的重要问题。

近年来，云南省委、省政府对民间组织给予了极大关注，政策倾斜，积极支持，营造了发展壮大环境，民间组织初步呈现蓬勃生机。作为云南省民间组织理论研究的第一本专集，本书既有对我国民间组织及管理的阐述，也有对国外非政府组织的介绍，内容丰富，体裁多样，值得一读。

让民间组织生存得更好一点

（自序）

大凡每个集子出版之前，总会有类似序言这样的东西出现，我也不能免俗，照“规矩”写上几句话。

民间组织以往是不“入流”的，就在于它是民间的，不是官方的，不登正统社会的“大雅之堂”。过去传统的叫法是把民间组织称作社会团体，或者是社团组织，但对老百姓来说，它都是一些官员聚集的地方，是上层社会的产物，离平民百姓远了一点；对官方来说，它没有象征官方的行政编制或事业编制，在财政没有户头，因为又不是官方机构。几头不认，民间组织成了不伦不类的组织，影响也是灰头灰脑，当然研究它的人就少，也没有多少专家写几本理论专著。前几年，要找本研究民间组织的书很难，看看民间组织的源头在哪里，民间组织姓什么，是何方神圣，政府如何促进它的发展，政府与民间组织的关系何在，都很难找到。

最近几年情况有了大的改观，这得益于中央的关注，从党的十六届三中、四中、五中全会到中央领导同志的一系列讲话，对民间组织给予了重视和倡导，国家在宏观上培育发展民间组织。国内一些学者如清华大学 NGO 研究所的王名、邓国胜、贾西津等人引进国外专著和公民社会理念，让国人对民间组织有了正确的认识。国外非政府组织进入我国，他们的活动让人们看到了这些组

织的高效率和组织力、筹款能力，也不同程度改变了国内民间组织的一些工作理念和思想观念，国内的民间组织开始有了生存的危机意识和奋进的欲望。

在国外，民间组织被叫做非政府组织，英文是 Non-Governmental Organization，简称 NGO，直译就是非政府组织，但汉语的语言是非常丰富的，“非”就有许多解释，有“不是”之意，也有“反对”、“责难”之意，有的人就会理解为反对政府的组织，为避免这种歧义，政界、学术界就称为民间组织。实际上，我国把社团组织等统称为民间组织也就是近几年的事。

有幸目睹和经历了我国民间组织快速发展的时期，不论是数量和质量，还是作用的发挥，近年来都是我国民间组织发展最好的时期。这期间，不断地实践，不断地思考，不断地探索民间组织发展及管理的创新，不经意间，就留下了一些文章。算来也是每年一两篇，有的是一年几篇，应该说是大环境下，在民间组织理论探索上做了一点努力。长期养成思考的习惯，生来就爱想问题，考虑一桩事情就想琢磨点道理出来，也不枉从事这项工作几年的缘故吧。想了，思考了，就想把体会和道理写出来，与人交流，去粗取精，去伪存真。写出来了，文章一多，就想在更大范围进行交流，就这样，这本集子出版了。实事求是说，我国的民间组织发展还是比较缓慢的，我国目前民间组织的数量每万人才有 2.1 个，与发达国家不能比，就连与发展中国家每万人有 8 个民间组织的平均数也不能比，更何况我们目前还有不少人对于民间组织不理解和设置毫无道理的限制，诸多因素制约了我国民间组织的发展。这本集子的目的就是希望通过与读者的交流来促进中国民间组织的发展，就是想

让民间组织在我国的大地上生存得更好一点。

时下世界杯正打得如火如荼，在德意志大地上是“烽烟四起”，国人也是起五更睡半夜拼着身子“隔岸观火”，虽然中国队缺席这场厮杀，其中胜负无关痛痒，不至于我等喜出望外或者痛心疾首，但观者却大饱眼福，连呼过瘾。不知观者是否知道，把足球玩到这个分上的国际足联却是一个名副其实的非政府组织，它把全世界的足球组织招于麾下，制定了“游戏规则”，吸引了成千上万的热血青年投身于这个运动，创造了近乎魔术的体育魅力，这是官方组织难以办到的事。除此之外，国际奥林匹克运动委员会也是一个非政府组织，其影响也是非同寻常。非政府组织的创造力和影响力由此可见一斑。我国的民间组织能创造这样的奇迹吗？很难，但也不是高不可攀，这有个过程，这一切都需要你、我、他的努力。

2006年6月14日

目 录

让民间组织生存得更好一点 (自序)	(1)
-------------------------	-------

我国民间组织研究

初识民办非企业单位	(3)
非法社团组织探因及对策	(13)
如何当好社团秘书长	(27)
培育发展行业协会的思考	(41)
探寻农村专业经济协会发展之路	(61)
对我国社会团体的基本认识	(79)
试析民间非营利组织登记管理体制	(93)
农村科技中介服务组织政策研究	(106)
云南省农村科技中介服务组织现状和 发展研究咨询报告	(136)
我国民间组织现状及发展趋势分析	(151)

境外非政府组织研究

涉外、涉港澳民间组织亟待明确法律地位 ——关于对涉外、涉港澳民间组织的调查报告	(175)
国际非政府组织 (NGO) 特点及影响	(190)

域外访问记

欧洲匆匆行	(207)
维护自身权益, 推进和平统一 ——记津巴布韦的两个民间组织	(213)
在“山地之国”所见、所闻、所思	(217)
后 记	(233)

我国民间组织研究

初识民办非企业单位

物以类聚，人以群分，人们有组织地聚集在一起，为达到某种社会目的并经政府登记认可而形成了社会组织。在国外，随着全球经济一体化的形成，介于政府组织与生产组织之间的非政府组织大量出现。在我国则把非政府组织称为民间组织，包含社会团体、民办非企业单位。社会团体的存在在云南已有一个世纪，而民办非企业单位的出现则是比较晚的事。在 20 世纪 90 年代中后期，在经济、文化比较发达的内地城市，陆续出现一些由个人、单位、团体出资举办的面向社会服务的学校、医院、科研院所、体育俱乐部、博物馆、福利院、婚介所等，种类和数量越来越多，涉及多个领域，它弥补了政府在服务领域方面人力、物力、经费投入上的不足，成为继党政机关、企业、事业单位、社会团体之后又一种新的社会组织。这种社会组织一出现，就引起社会的众说纷纭，也受到国家的关注和重视。国家于 1996 年统一将这种组织定名为民办非企业单位，并在 1998 年 10 月由国务院颁布行政法规界定为：民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利社会服务的社会组织。云南的民办非企业单位多而复杂，发展不平衡，亟待培育和规范。全省民政部门按照党和国家赋予的职责和要求，认真履行职责，依法对民办非企业单位进行登记，赋予其合法地位，为民办非企业单位快速健康发展铺设了一条轨道。从对社会团体登记到对民办非企业单位登记，云南省民政部门对社会组织的登记业务由此扩大到整个民间组织。

一、民办非企业单位的出现适应了改革开放和社会需求多样化的需要

改革开放以来，尤其是进入 20 世纪 90 年代以后，随着云南省经济的发展和社会的进步，小政府大社会格局逐步形成，公民个人和一些社会组织参与服务领域的建设，他们把手中的余钱拿出来办学校，建医院，开设研究所等，用独特的方式服务社会。这种民间性质的服务模式打破了过去计划经济时期政府一手包办服务行业的垄断局面，如过去政府出钱出物办学校，办幼儿园，办医院，办社会福利院等，离开国家财政的资助，服务行业就无法运转，老百姓对这种服务没有选择的余地，只能无条件接受这种单一模式的服务。民间的资金、人力和物资涉足服务领域，使云南的服务行业出现了多姿多彩的竞争，社会服务一下子就活了起来，人们对服务项目、服务方式和服务场所开始可以作出选择，老百姓既可以选择这种服务，也可以选择那种服务，社会对服务的选择余地大大拓宽。这项新事物是改革开放的产物，是与国际接轨的产物，是人民群众生活水平提高的需要。它的出现有利于在服务行业引进竞争，提高服务水平，树立服务对象就是上帝的观念，满足社会多样化的需要，还可以提供就业机会，调动社会闲散资金，调节消费。在云南，民办非企业单位在发展初期存在一些问题，如个别民办学校信誉很差，骗钱骗物，其负责人卷款潜逃；民办医院服务质量低劣，对患者不负责任，医疗纠纷不断；婚姻介绍机构搞感情欺骗，让当事人上当不已。管理上没有建立统一的登记制度，政出多门，各部门审批标准不统一，五花八门，民办非企业单位法律地位不明确，引发多起纠纷，给社会的稳定造成了一些负面影响。在云南省对民办非企业单位进行规范管理，实行统一的国家登记制度已是势在必行。

二、理顺对民办非企业单位管理的机制

针对民办非企业单位存在的突出问题，党中央、国务院对民

办非企业单位管理工作进行了专门研究，作出了加强社会团体和民办非企业单位管理工作的决定，确定对民办非企业单位实行业务主管单位与登记管理机关双重负责的管理体制，分级负责，民办非企业单位统一归口由各级民政部门登记，其他任何部门无权登记和颁发登记证书。1998年国务院颁布第251号令，即《民办非企业单位登记管理暂行条例》，这是国家用行政法规的形式把民办非企业单位的登记管理权限明确下来。云南省委、省政府对全省民办非企业单位的现状进行了认真分析研究，认为要从讲政治的高度来认识民办非企业单位的发展和管理工作的重要性和重要性，加强管理，促其健康发展，为社会稳定和经济建设服务。省委、省政府确定，对民办非企业单位实行双重管理体制，即各级政府的有关部门是民办非企业单位的业务主管单位，负责民办非企业单位的登记审查，承担监督、指导的职责；各级民政部门是民办非企业单位的登记管理机关，负责对民办非企业单位进行登记，开展年度检查，查处、处罚违法违规的民办非企业单位。双重管理体制的具体内容是：业务主管单位对民办非企业单位的登记初审、业务活动、党组织建设、人事管理、财务管理、遵纪守法等事项负责任；登记管理机关对民办非企业单位实行统一登记、统一颁证等登记管理工作，通过复查登记，赋予民办非企业单位以合法的地位，保障它们的合法权益，严格控制业务宽泛、活动不宜把握的民办非企业单位，取缔未经登记的非法民办非企业单位。根据中央、省委的要求，在2000年省级政府机构改革中，云南省人民政府批准《云南省民政厅职能配置、内设机构和人员编制规定》，规定省民政厅“负责民办非企业单位登记和管理，研究提出民办非企业单位有关财务、收费管理办法，查处民办非企业单位的违法行为和未经登记的民办非企业单位，指导、监督地州市民办非企业单位登记管理工作”，同意在省民政厅设立民间组织管理局作为内设机构，至此，云南省民政厅作为主管全省民

办非企业单位登记工作的政府职能部门中的地位确立下来。

三、摸底调查，全面掌握民办非企业单位状况

党中央、国务院和省委、省政府明确对民办非企业单位进行登记管理是民政部门的重要职责后，云南省各级民政部门认真履行职责，挑起对民办非企业单位依法登记的重担。但是，民政部门要履行这一职能却面临重重困难，如众多的民办非企业单位遍布全省各地，涉及十多个领域和行业，情况复杂，名称五花八门，所从事的业务千差万别，其内部的管理制度和活动方式大相径庭。云南省各级民政部门克服困难，从摸清情况入手，省民政厅在全省布置对民办非企业单位进行摸底调查，设计了统计表格，统一了调查方法，各地深入到民办非企业单位和业务主管单位开展广泛的调查研究，听取有关部门的情况介绍，解剖“麻雀”，做个案分析，全面掌握民办非企业单位的基本状况，正确界定其基本属性，了解其活动规律。通过调查，摸清了这一类组织主要分布在教育、卫生、体育、文化、科技、民政、劳动等领域，既有个人举办的，也有合伙举办的，还有单位兴办的，主要形式是幼儿园、中小学、医院、门诊部、博物馆、画院、科技研究所、体育俱乐部、职业培训学校、福利院、婚姻介绍所、社区服务中心等。这些单位有的经政府的相关部门批准过，领取了许可证，有的则是自行成立，活动有好有差，规模大小不一，内部管理水平参差不齐，总体数量在一万多个。这次调查历时五个多月，于2000年上半年结束，调查取得了成绩。

四、开展复查登记试点，摸索经验，探索路子

由于这是一项新工作，省民政厅决定，先在昆明市的五华区、玉溪市的红塔区开展试点，这两个区有关部门比较配合，工作有一定基础，民办非企业单位种类较多，可以先走一步，做一些实验性的工作，为以后全省启动全面登记探一条路子。我厅召集两个市的市、区民政局领导和有关工作人员集中进行培训，研

究试点方案，确定从2000年5月至11月，五华、红塔两区集中人力、时间完成试点工作。省厅及时下拨试点经费，厅领导和民间组织管理局深入下去指导工作，掌握进度，发现问题及时解决。两市民政局协调市级有关部门，抽人参加试点工作。两区在区委、区政府统一领导下，根据本地实际，认真准备，周密部署，加强登记管理机关建设，充实人员，成立了由政府领导牵头，有关部门负责人参加的复查登记试点工作领导小组及其办公室，区政府下发了有关通知，拨出了试点经费，试点工作人员做了大量的调查、动员、宣传工作，印制了各种登记表格和宣传材料。经过自查、业务主管单位审查，两区民政局对28个民办非企业单位办理了登记手续，颁发了登记证书，向社会做了公告，这28家单位成了云南省第一批取得法律地位的民办非企业单位。复查登记完成后，我厅邀请云南省教育厅、省劳动和社会保障厅、省体育局等单位对两个试点的工作进行验收，经综合考查，听取业务主管单位和民办非企业单位介绍，打分测评，两个区的试点工作达到合格标准，至此云南省复查登记试点圆满结束。在试点期间，民政部民间组织管理局局长吴忠泽到五华区了解试点进度，指导工作，他充分肯定云南省的工作，并对按时完成试点工作提出了具体要求。

五、省政府部署全面启动民办非企业单位复查登记

试点工作完成后，我厅及时向省人民政府汇报民政部关于全面启动复查登记工作的要求，省政府认真分析研究了云南省的情况，认为民办非企业单位的出现和发展，对促进云南省社会协调发展起到了重要作用，有利于推动公益事业，繁荣市场，活跃文化，方便群众生活，培训人才，是促进社会发展进步的重要力量，存在一些问题也是发展中不可避免的，云南省的当务之急是建立起统一的登记制度，改变无序状况，规范管理，促进其健康发展。省政府随即对云南省全面启动民办非企业单位复查登记作

出总体部署，下发了《云南省人民政府办公厅关于认真做好民办非企业单位复查登记工作的通知》，要求这次复查登记必须以邓小平理论和江泽民同志“三个代表”思想为指导，坚持培育发展和监督管理并重的原则，依法明确民办非企业单位的法律地位，确立统一归口登记、登记管理机关与业务主管单位共同负责的双重管理体制，依法保障民办非企业单位的合法权益，查处民办非企业单位的违法违规行为，取缔非法民办非企业单位，保证民办非企业单位健康发展，为全省两个文明建设服务。省政府确定复查登记的范围主要有教育：如民办幼儿园，中小学，大学，进修学院，培训中心，实习中心等；卫生：如医院，康复院，保健院，疗养院，门诊部等；文化：如艺术表演团体，文化馆，博物馆，美术馆，纪念馆，收藏馆，画院等；科技：如科技研究院（所、中心），科技咨询中心，技术服务中心，技术培训中心，科技评估事务中心等；体育：如体育俱乐部，体育中心（馆、院、社）等；劳动：如职业培训学校（中心）等；民政：如福利院，敬老院，老年公寓，婚姻介绍所，社区服务中心（站）等；社会中介服务业：如评估咨询服务中心，信息咨询调查中心，人才交流中心等。省民政厅为贯彻省政府的部署，于2001年4月召开全省民办非企业单位复查登记工作会议，具体安排启动事项，省政府副秘书长宋玉麟向会议作了《着眼大局，依法管理，切实做好民办非企业单位复查登记工作》的讲话，对政府各有关部门配合登记提出了要求，强调必须建立起双重管理体制。省民政厅高祖兴厅长作了《依法登记，规范管理，促进民办非企业单位健康发展》的报告，对民政部门履行登记管理的职责，完成政府交给的任务提出了要求。民政部民间组织管理局副局长孙伟林到会指导，对云南省开展这项工作提出了指导性意见。按照分工负责、分阶段设施的原则，先由民办非企业单位认真总结检查自成立以来在政治方向、业务活动、财务管理、遵纪守法等方面的情况，