

中国第三部门研究年鉴

2000 年

处于十字路口的中国社团

中国青少年发展基金会
基金会发展研究委员会 编

天津人民出版社

中国第三部门研究年鉴(2000)

处于十字路口的中国社团

中国青少年发展基金会
基金会发展研究委员会 编

天津人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

处于十字路口的中国社团.2000 / 中国青少年发展基金会, 基金会发展研究委员会编. —天津: 天津人民出版社, 2001.1

ISBN 7-201-03733-1

I. 处… II. ①中…②基… III. 社会团体—研究—中国—文集 IV. C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2000) 第 74505 号

天津人民出版社出版

出版人: 赵明东

(天津市张自忠路 189 号 邮编 300020)

邮购部电话: 27314360

网址: <http://www.tjrm.com.cn>

电子信箱: tjrmchbs@public.tpt.tj.cn

天津新华印刷二厂印刷 新华书店天津发行所发行

*

2001 年 2 月第 1 版 2001 年 2 月第 1 次印刷

880×1230 毫米 32 开本 15.5 印张

字数: 330 千字 印数: 1-2,000

定价: 36.00 元

主任委员:康晓光

委 员:(按姓氏笔画排序)

丁元竹	王力雄	王卓祺	王绍光
孙立平	李书磊	李 周	李 强
杨 团	金灿荣	胡鞍钢	唐永胜
唐 兴	涂 猛	秦 晖	顾晓今
崔之元	康晓光	萧 今	黄 平

《中国第三部门研究年鉴》序言

徐永光

邓小平发动的伟大改革,把中国带入了有史以来最为深刻也最为广泛的变革时期。在这场变革中,中国社会的一切领域,无一例外,都在经历着空前的巨变!经过20年的无畏探索和艰苦卓绝的努力,在经济领域,建设社会主义市场经济的改革蓝图已经十分明确;在政治领域,建设社会主义民主的改革方向也已经确定;只有在社会领域之中,改革的方向和蓝图还十分模糊。然而人类的实践表明,没有一个健全的社会领域的支持,市场经济和民主政治都无法有效运行。时至今日,中国的改革已经进入了这样一个时期,如果没有社会领域的深刻变革,那么市场化改革和社会主义民主建设都将无法获得进一步的发展。

现代社会科学把社会组织分为政府组织、营利组织、非营利组织三大类,它们分别是政治领域、经济领域和社会领域的主要组织形式。学术界把非营利组织的集合称为“第三部门”。社会领域的状态主要取决于第三部门的状态,具体地说就是非营利组织的状态。正因为如此,我们坚信,有效的市场体制和民主政治离不开发达的第三部门的支持,第三部门的健康发展是中国的市场化改革和社会主义民主建设得以进一步发展的前提和基础,而研究第三部门的发展并通过这种研究推动第三部门的发展,就成为今日中国最紧迫的“时代任务”之一。

经过10年发展,中国青基会取得了举世瞩目的成就,但是青基会不应该居功自傲,更不应该止步不前,我们应该肩负起时代赋予的使命向着更崇高的目标迈进。作为一个走在时代前列的非营利组织,中国青基会有责任通过自觉的、超前性的研究、探索、试验、示范,来引导和推动社会的健康发展,增进中国人民和全人类的福祉。为

此,中国青基会第三届理事会于1998年初成立了以康晓光研究员为主任的“基金会发展研究委员会”,希望通过该委员会组织和实施学术研究,并通过这种研究活动推动中国改革事业的健康发展。为了实现理事会确定的组织目标,委员会聘请了一批优秀的经济学家、社会学家、历史学家、文学批评家、著名作家、公益机构领导人担任委员,委员会的组成既体现了价值观的多元性,又体现了学科的代表性。

自20世纪70年代以来,发达国家和第三世界国家的非营利组织以及跨国性的非营利组织的蓬勃发展,引起了国际学术界的高度重视。进入90年代以后,转型国家的非营利组织的发展,又成为国际学术界关注的焦点。同样,“第三部门研究”也成为90年代中国学术界的前沿课题。我们编辑和出版《中国第三部门研究年鉴》的初衷,是考察中国非营利组织面临的各种问题,探索中国第三部门的发展道路,研究相关的重大政策和法律建设问题,并借此推动第三部门乃至中国现代化事业的健康发展。我们希望将国内外有关中国第三部门的研究成果汇集在《年鉴》之中,使之能够代表中国第三部门研究的最高水平,供第三部门的研究者、实践者以及政府管理部门的官员阅读和参考。一年接一年地出下去,积累成果,形成品牌,培育一支高水平的作者队伍,并期待能够影响中国第三部门的研究、管理与实践。我们也希望《年鉴》的出版能够促进国际学术交流,因为我们坚信通过国际交流可以分享人类的发展经验,进而有效地促进世界各国第三部门的共同发展。我们将忠实地恪守“学术自由,兼容并蓄”的原则,摒弃门户之见,吸收各派学者,形成海纳百川之势。

和中国青基会以往的一切工作一样,《年鉴》的出版也是社会各界大力支持的结果。在此,我要特别感谢基金会发展研究委员会精心组织编辑了《年鉴》,感谢各位作者贡献了高质量的论文,感谢福特基金会和联合国开发计划署的慷慨资助,感谢天津人民出版社对《年鉴》出版给予的大力支持。最后,我衷心地祝愿《年鉴》能够对中国的

改革开放事业有所贡献,祝愿她伴随着中国第三部门的成长走向成熟!

2000年6月1日

目 录

[1]	中国社团总体研究	
[3]	转型时期的中国社团	康晓光
[30]	从传统民间公益组织到现代“第三部门”	秦晖
[61]	关于商业——市民社会相互契合的思考	乔·兰德
[75]	社会团体的兴起及其合法性问题	高丙中
[92]	关于为非营利和慈善组织创造有利实施环境的思考	彼德·斯拉茨
[107]	希望工程与中国青基会研究	
[109]	中国第三部门的现实处境及我们的任务	徐永光
[117]	关于官办社团自治化的个案研究	康晓光
[130]	以社会化的方式重组社会资源	孙立平等
[144]	社会认同与事业共同体:中国青年基金会组织凝聚力研究	郭于华等
[160]	道德驱动的自律与制度化自律	周志忍等
[177]	“制度的形同质异”与社会团体的发育	沈原等
[205]	国际化:中国青年基金会的一个重要发展方向	顾晓今等
[219]	希望工程与儿童的学习需求	李强等

- [241] 希望工程效益评估报告(摘要) 中国科技促进发展研究中心希望工程效益评估课题组
- [263] 非政府组织个案研究
- [265] 第三部门中的社会创新 朱又红
- [283] 从鹤童研究认识中国非营利机构 杨团
- [305] 中国社会转型时期的志愿服务 谭建光等
- [335] 以北法学院妇女法律研究与服务中心为例 谈中国民间组织的生存与发展 郭建梅
- [345] 妇女热线的管理原则 王行娟
- [355] 非政府组织管理
- [357] 非营利组织的能力建设——成功筹款的组织
关键 Mae Chao
- [364] 基金管理的十个关键问题 皮埃尔·克莱恩(Pierre Calame)
- [370] 非营利机构研究:从评估切入 唐钧
- [379] 第三部门国际比较研究
- [381] 实践与理论:各国第三部门概观 王绍光
- [430] 法团主义的命运:过去、现在和将来 P.C. 斯密特等
- [449] 处于十字路口的印度志愿者部门——一个建立志愿、慈善部门委员会的说明 普斯帕·桑达
- [462] 澳大利亚非营利组织及其对中国的启示 孙炳耀
- [475] 基金会——美国社会发展的重要均衡因素 郝杰英

中国社团总体研究

转型时期的中国社团

康晓光*

邓小平发动的改革把中国带入了一个史无前例的“转型时期”。无论用什么标准来衡量,社会团体的“爆发式增长”,^①都应该被看作是这一时期最为激动人心,也最为发人深省的历史事件。这一事件引起了海内外学术界的极大关注,也激起了广泛的争论。那么,今日中国的社团与西方世界的社团有什么异同?政府与社团之间是一种什么样的关系?这种关系又是如何形成的?推动这种关系发育的动力是什么?政府与社团的关系或国家与社会的关系将如何演变?社团的未来命运又是什么?

本文将尝试着对这一系列“关键问题”提供答案。毫无疑问,上述任何一个问题的任何一种答案都将引起激烈的争论,而要对所有的问题都提供答案,注定会引起轩然大波,无疑是“引火烧身”。但是我愿意承担“抛砖引玉”的任务,以期引发广泛而又富有成效的讨论。

* 中国科学院生态环境研究中心国情分析室研究员。

① 在短短的20年间,正式登记的社会团体的数量,从6千多个猛增到20多万个,增加了33倍!参见吴忠泽、陈金罗主编《社团管理工作》,中国社会出版社,1996年,第5页、第6页。

一、1976 年以来社团的发展

当今中国的社团就是西方世界的“非政府组织”或“非营利组织”吗？如果答案是否定的，那么它是什么，它又具有什么样的“中国特色”？国家与社会之间，或者说，政府与社团之间又是一种什么样的关系？这是本文试图首先回答的问题。

转型时期社团发展概述

建国以来，政府一直把社团当作“异己力量”，对其施行严格控制。据统计，1965 年中国大陆有全国性社团将近 100 个，地方性社团 6000 多个。^① 1966—1976 年的“文革”期间，全国各类社团陷入“瘫痪”状态。1976 年以后社团开始“复活”，并再度进入繁荣时期。截至 1996 年 6 月统计，经过合法登记的全国性社团增加到了 1800 多个，地方性社团接近 20 万个。^② 但是，社团的空间分布呈现出高度的不平衡性，城市的发展水平远远高于农村，经济发达地区远远高于经济落后地区，沿海地区远远高于内陆地区。总的说来，社团的数量、规模以及活动能力与所在地区的经济发展水平和对外开放程度密切相关。

尽管颁布了严厉的《社会团体登记管理条例》，但并未得到有效的贯彻落实，在政府的管理区域之外始终存在着一个广阔的“非法活动空间”。如果我们关注的对象是所有的“实际进行活动的社团”的话，那么目前中国至少存在 4 类社团，即经过登记注册并具有法人资

① 吴忠泽、陈金罗主编《社团管理工作》，中国社会出版社，1996 年，第 5 页。

② 同上，第 7 页。

格的社团,^① 经过登记注册但无法人资格的社团,^② 注册为企业法人的社团^③ 和干脆就不进行任何注册的社团。^④ 作为一种有益的视角,还可以根据“起源”把中国的社团分为三大类,即由党政机构发起创办的社团,由事业单位、企业、个人发起创办的社团,由海外组织或个人发起创办的社团,依此被称为“自上而下型社团”、“自下而上型社团”和“外部输入型社团”。

从总体上来看,社团的内部管理状况欠佳。绝大多数社团的组织结构、管理体制、决策程序、财务制度、激励机制、监督机制都不健全,而且人员老化、经费短缺、财务混乱几乎是普遍现象。同时,缺乏来自社会的监督也制约了社团的健康发展。几乎所有的社团都在从事营利性活动。有些社团还与业务主管单位勾结起来,利用行政权力谋取非法利益。尽管现实不尽如人意,但是 20 年来中国社团的“发展动态”,却向我们传达了一些带有趋势性的令人振奋的信号——社团的数量和种类越来越多,规模和实力越来越大,管理水平和自治程度越来越高,发挥的作用和产生的影响越来越广泛和深刻。

① 国家统计局公布的数据显示,1996 年底全国共有社会团体法人 4.4 万个。(参见:《中国统计摘要(1998)》,中国统计出版社,1998 年,第 3 页。)这意味着民政部确认登记的社会团体中大约只有 1/5 具有法人资格。

② 为了绕开《社会团体登记管理条例》的限制,许多社团采取“挂靠”策略,即以合法社团的下级机构的身份存在。作为交换,它们要给“挂靠单位”上缴一定数额的“管理费”。它们的独立性取决于领导人与“母社团”决策者的私人关系,还有上缴的管理费的多少。这类社团的活动往往比它挂靠的社团还要活跃。

③ 有些社团为了注册登记方便,也为了减少外来干涉,宁可注册为企业法人。这类社团必须像营利性企业一样纳税,尽管它们的活动领域是非营利性的。

④ 大量的形形色色的民间组织,如沙龙、论坛、俱乐部、校友会、同乡会、读书会、秧歌队、花鸟协会、商会、包括政府认定的反动组织,干脆采取了“不注册”策略,自行其是地开展活动。除了具有政治目的的“反动组织”之外,只要这类组织不和政府“过不去”,一般情况下民政部门和公安部门都懒得理睬,彼此相安无事,尽管严格说来它们是标准的“非法组织”。

社团的基本属性

由于现行的《社会团体登记管理条例》把一切合法的社团都置于政府的直接控制之下,因此在现阶段的中国大陆,符合西方标准的合法的“非政府组织”是不存在的。真正独立于行政权力的“非政府组织”只能以非法的形式存在,但是它们目前还处于社会的边缘地带,所发挥的作用也极为有限。因此,对于中国的社团研究来说,西方式的“非政府组织”概念并不是一个十分有效的分析工具。用“双重性”这一术语来从总体上界定中国社团的基本属性是恰如其分的。“双重性”是一个内涵丰富的概念,它意味着:社团的构成具有“半官半民”的“二元结构”^①;社团的行为受到“行政机制”和“自治机制”的“双重支配”;社团往往要同时依赖“体制内”和“体制外”的“两种资源”,相应地,社团也常常通过“官方”和“民间”的“双重渠道”去获取资源;社团还必须同时满足“社会”和“政府”的“双重需求”,因而社团的活动领域也只能是“社会”和“政府”共同认可的“交叉地带”。

但是,决不能因为中国的社团具有广泛的“双重性”就完全否定20年来社团发展的成就。如果仅仅把目光局限在社团的“官方性”和“民间性”的二元对立之中,那就等于忘记了社会之所以需要社团的初始动因。社团存在的根本目的,是为自主而灵活的研究、交流、探索和尝试提供有力的支持和良好的环境,是为了关注共同的或长期的社会问题,是为公民提供参与公共决策和社会发展的渠道,是为了代表、综合、表达、捍卫特殊集团的利益,是为了在政府和社会公众之间架设桥梁。尽管中国的社团并不都是“自下而上”建立起来的“公民自治组织”,但是它们确实是在发挥着上述的某项职能,而且是

^① “二元结构”这一概念具有双重涵义:第一层涵义是指,在中国的社团之中,既有处于政府直接控制之下的“自上而下型”社团,又有政府控制鞭长莫及的“自下而上型”和“外部输入型”社团;第二层涵义是指,即使是“自上而下型”社团,也并不等同于政府机构,还具有一定程度的“民间性”。最先提出“半官半民”概念的是王颖等人。参见:王颖、折晓叶、孙炳耀,《社会中间层——改革与中国的社团组织》,中国发展出版社,1993年。

在逐渐开发出一个越来越大的全新的活动空间,更为重要的是,这一过程呈现出良好的发展态势。

国家与社会关系的性质

当今中国的国家与社会关系的性质是学术界极为关注的问题。“多元主义论”^①者认定,中国正在经历国家与社会的分化,一个前所未有的市民社会正在逐步发育和成长。^②相反,“中国特色论”者则认为,中国的国家与社会的关系并没有什么发生实质性的变化,社团只不过是政府与社会之间的“中间层”,是政府实施社会控制的“第二纵向沟通渠道”。^③而“法团主义论”^④者强调,中国的国家与社会关系确实发生了变化,但是逐步出现或发展的并不是多元主义的市民社会,而是一种法团主义结构。^⑤

可以说,时至今日,中国还没有形成或发育出一个标准的市民社会,既没有出现一个标准的多元主义体制,也没有建立起一个标准的法团主义体制。这是因为,在西方的语境里,无论是在“多元主义体制”之中,还是在“法团主义体制”之中,“结社自由”都已经作为“制度化的公民权利”得到普遍确立,而且社团都是作为独立于政府的力量

① “多元主义”是市民社会的主要形式之一,以美国为典型代表。在欧洲广泛存在的各种形式的“合作主义”或“法团主义”是市民社会的另一种主要形式。

② Gordon White, *Prospects Civil Society in China: A Case Study of Xiaoshan City*, Australian Journal of Chinese Affairs, No. 29, 1993.

③ 王颖、折晓叶、孙炳耀,《社会中间层——改革与中国的社团组织》,中国发展出版社,1993年。

④ 在本文中,“法团主义”与“合作主义”是可以互换的概念,都对应着英文 corporatism。Corporatism 在汉语中还被译为“社团主义”、“阶级合作主义”、“组合主义”、“统合主义”和“工团主义”等等。

⑤ Anita Chen, *Revolution or Corporatism? Workers and Trade Unions in Post-Mao China*, Australian Journal of Chinese Affairs, No. 29, 1993.; Jonathan Unger and Anita Chen, *China, Corporatism And East Asian Model*, The Australian Journal of Chinese Affairs, No. 33, 1995.

与政府进行竞争(在多元主义体制中)或合作(在法团主义体制中),^①但是今日中国国家与社会的关系中,政府仍然处于绝对主导地位。哈贝马斯意义上的“公域”和“公共权力领域”都还控制在政府手中。^②这不仅表现为政府既可以对社团实行依法管理,也拥有对有关法规的解释权,也不仅表现为政府可以根据自己的需要越过法规对社团进行随时随地的“清理整顿”,还表现为政府对有关社团的立法权的垄断,“什么样的社团可以存在”、“社团可以进行什么活动”等一系列至关重要的问题的决策权,完全掌握在政府手中,社会领域根本没有发言权。

如果不能说今日中国已经形成了“多元主义体制”或“法团主义结构”,那么可不可说中国正在形成“多元主义体制”或“法团主义结构”?我认为这是一个“仁者见仁,智者见智”的问题,现有的证据还不足以给出一个令人信服的答案。我们可以轻而易举地找到无数的证据支持多元主义式的市民社会正在出现的假设。例如,数不胜数的未经登记的社团活跃在全国各地,而且每日每时都有新的成员接踵而来。毫无疑问,它们都处于政府的控制范围之外。与此同时,一些“自上而下型”社团官方色彩愈来愈淡,而民办色彩愈来愈浓。同样,我们也可以轻而易举地找到无数证据支持法团主义式的市民社会正在出现的假设。例如,在政府机构改革过程中,与政府有着血缘和职能联系的行业协会大量涌现,而且发挥着日益重要的行业管理职能。而工会、妇联、共青团、少先队等拥有垄断性代表权利的群体组织始终就是政府的有机组成部分。改革开放以来出台的《社会团体登记管理条例》则为法团主义结构奠定了法律基础。由此看来,

① 参见[英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺《布莱克维尔政治学百科全书》,中国政法大学出版社,1992年,第125~126页,第173~176页;科恩、阿雷托《社会理论与市民社会》,载:邓正来、[英]J. C. 亚力山大编,《国家与市民社会——一种社会理论的研究路径》,中央编译出版社,1999年,第202~203页。

② [德]哈贝马斯,《公共领域的结构转型》,学林出版社,1999年。