

民间组织法学文丛

The Chronicles of
NGOs in China (1978-2008)

中国民间组织大事记

(1978~2008)



主编 吴玉章 副主编 谢海定 刘培峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

中国民间组织大事记

(1978~2008)



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民间组织大事记: 1978~2008 / 吴玉章主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2010. 4

(民间组织法学文丛)

ISBN 978-7-5097-1354-9

I. ①中… II. ①吴… III. ①社会团体-大事记-中国-
1978~2008 IV. ①D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 034529 号

· 民间组织法学文丛 ·

中国民间组织大事记 (1978~2008)

主 编 / 吴玉章

副 主 编 / 谢海定 刘培峰

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮 政 编 码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网 站 支 持 / (010) 59367077

责 任 部 门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电 子 信 箱 / shekebu@ssap.cn

项 目 经 理 / 刘骁军

责 任 编 辑 / 刘骁军

责 任 校 对 / 张兰春

责 任 印 制 / 郭 妍 岳 阳 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读 者 服 务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 29.5

字 数 / 494 千字

版 次 / 2010 年 4 月第 1 版

印 次 / 2010 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-1354-9

定 价 / 68.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

序 言

这算是一本大书了，它是多人努力的结果。总的说来，它经历了三个阶段，即立项时的热血沸腾，中间时的心有旁顾，到最后时的一鼓作气将其完成。尽管这三个阶段各自的主题不同，但是，它们的核心还是一致的，即一直努力向读者奉献一部好的作品。今天，《中国民间组织大事记（1979~2008）》终于出版了。

改革开放 30 年，我国社会的各个方面都发生了巨大而深刻的变化，也经历了波澜壮阔的历史征程，其中，民间组织的蓬勃发展是一个非常显著的现象。这种发展的程度和规模不仅在我国历史上很少见，从整个世界的意义上讲，也给人留下了深刻印象。那么，如何把握这一现象的学术意义呢？学界有不同尝试。就当代我国公民结社的研究而言，方方面面的议论不少，建议也很多，但是，这一领域的实际发展究竟如何？30 年的发展走向又如何？对此，客观的记录并不多见。有鉴于此，我们特别着力选择若干个“点”，力图描述这一领域内的客观发展，描述它的“原生态”现象，以便“观往知今”也。为此，我们通过大事记的叙述方式，客观描述这一发展过程。

我国民间组织在 30 年的发展中，经历了从无到有、从小到大、从少到多，从国内走向世界，从形式单一到形式多样等等变化。今天，民间组织已经成为我国社会一道靓丽的风景线，根据民政部的统计，到 2008 年底，我国已经有各种形式的民间组织近 42 万家，而参与其中的公民也不计其数；由于“改革开放”的不断深入，由于我国民间组织的迅速发展和它们在社会生活中的作用，民间组织问题已经成为党和国家必须妥善处理的一个问题，是一个党和国家的重要文件中不能不涉及的问题。是的，我国的民间组织在发展中遇到了很多问题，例如合法性问题，管理制度相对落后，至少目前还没有得到党和政府的充分重视，法律制度和环境还相对不很健全，等等，但是，即使在这些问题的困扰中，我国的民间组织还是渐渐发

展起来了，看来发展真的是“硬”道理，它不仅表现为在社会转型中要高度重视发展问题，而且也表现为发展是不依人的意志为转移的“硬”道理。我们甚至可以说，即使在发展了一个阶段之后，我国的民间组织也还是在种种问题的纠缠之中发展，但是，发展带来了观察和解决问题的新视角，也带来了新方法。

所谓大事记者，将某一领域内若干时间内的重大事件一一串联起来，并记录在案也。大事记这种记述方式的特点就在于，叙述者自己不需要强调或论证自己的什么观点，但是却可以通过对于某一领域内重大事件的客观记录来表现这一领域的发展变化。对于参与其中的年轻博士们来说，这种文体的写作似乎以前也没有或很少经历过。过去的写作，例如博士论文，那是需要自己组织材料，自己表明创新观点的。大事记与它们不同，大事记这种记录可以使读者发现社会生活的某一领域，例如民间组织领域的实际发展过程和阶段，它具有事实性和客观性。大事记不是理论著作，它里面几乎没有重大的理论判断，也没有貌似发人深省的结论，有的只是不同类型民间组织发展的实际过程。但是，这种记录又不能完全没有记录者个人的感受和议论，而这种感受和议论，在过滤掉那些纯粹个人的感受之后，也许能够透露出撰写者个人对于民间组织发展变化的带有规律性的认识。从这种角度看，读者还可以根据自己的感受来判断大事记里面的描述是否准确，也就是说，大事记里面丰富的资料和它的排列方式还给读者留下了自己进一步深入研究的基础和空间。因此，大事记不仅有利于总结当代经验，更可以为未来发展提供积极思考的素材。

什么是民间组织？在我国，学界的定义不少，也有争议。人们一般把公民自愿组成的、非营利性的组织称为民间组织。这里又可以分为两个层次。在我国，狭义的民间组织是指除了上述特点之外，符合法律和政策规定的民间组织；广义的民间组织则包括所有公民自愿组成的，有自己的章程，并坚持非营利性宗旨的民间组织。根据这样一种划分，我们国家的民间组织就又可以分为两大类型。一类是已经合法登记的民间组织。根据我国现行的《相关法律》规定，它又包括三种具体形式，它们分别是社会团体、民办非企业单位和基金会。另一类就是未经合法登记的民间组织，它们的组织形态五花八门，不一而足。在我国，已经合法登记的民间组织，截止到2008年底，已经将近42万家，社会团体有21万家左右，民办非企业单位又有21万家左右，还有1500家上下的基金会。近42万家的民间组

织所涉及的公民人数，应该是一个天文数字吧。至于那些未经合法登记的民间组织，人们的估计数字不同，不过，大致判断是，有接近合法登记民间组织十倍数量的未经合法登记的民间组织存在于我国社会的各个领域。学者们对这一数字的估计从300万左右到800万不等。实际上，各式各样的民间组织不仅存在着，而且在社会生活中相当活跃。它们所涉及的具体公民人数更是难以估量。

在我国，民间组织的迅猛发展是与30年来整个社会的激烈转型密切相关的。这个转型的性质究竟是什么，人们一时还难以达成一致意见，但是，毫无疑问，这是一种全面的社会转型。就普通人的角度看，不仅人们日常语言中的词汇发生了很大变化，而且人们的日常行为也发生了很大的变化；再就国家的政治生活而言，变化也很惊人。不说别的，单就法律的变化就是如此。依法治国的呼声日益高涨，法律开始发挥自己“基本治国方略”的作用。可以说，正是整个社会的迅猛变化才催生了许许多多民间组织的产生和它们的积极活动。随着社会的变化，人们的利益逐渐多元化了，人们之间的层次也逐渐拉开了。同时，人们的思想也渐渐开始了多元、多变的发展趋势，思想的独立性也在相应加强。一方面，由于政府逐渐开始从它过去全面占领的社会生活中逐渐退出；另一方面，公民们自愿结成组织来追求自己的共同目的、爱好或利益也越来越成为社会生活的平常现象，而且，只要符合法律的规定，在相当多的情况下，政府不仅不干预，相反还鼓励公民自己组织起来追求自己的爱好。

从法学的角度看，我们怎么理解我国社会生活中民间组织的蓬勃发展呢？我认为，民间组织的繁荣发展只是一个结果，而它的真实原因在于公民结社权利的逐渐发展。这种权利发展的真正意义在于，在我国，公民的结社权利已经开始从书本上或法律条文中走向实际生活，公民的结社权利开始“活”了，开始成为公民的实际行为。从这个意义上讲，深入研究我国公民结社权利的逐渐发展，有助于我们深刻认识我国社会中公民权利的发展规律和它们的大致走向。

实际上，即使在西方国家，权利的实现也经历了一个从书本走向实际生活的过程，看来，这种转变或许是权利实现中的一个通例。从这个意义上讲，在法典上公布权利只是权利故事的一个开始，它表明国家开始走上了法治道路，开始关注公民的权利。但是，仅仅有这样一个开始，对于权利实现来说，还是远远不够的，权利必须要完成另一个阶段，那就是从法

典走向实际生活，使权利从法律的白纸黑字变成公民维护自己利益的“法宝”。我们甚至可以说，权利的本性不仅在于被公布，更在于实际运用，由此，我们可以进一步说，权利的性质，实际上，就是实践的。在法典上公布的权利只是规定了公民自由的一个大致范围，但是，在特定环境和特定时间范围内，权利具体的界限在哪里，如果没有经过公民的具体实践，那是谁也说不清楚的。从这个角度，我们可以说，权利的性质，除了实践之外，它还是具体的，换句话说，权利不完全是一个理论概念，它还是由具体经验包裹的。因此，在这个意义上说，权利是历史的，也是经验的。李泽厚先生也曾经讲过，“即使个人自由、个人权利，也不是天生的，而是历史的产物”（《读书》2009年第11期）。相反，如果一谈起权利，我们只是知道它理论概念的含义，而没有具体的权利经验加以印证，那么，我们所理解的权利一定是片面的，是不完整的，是需要有所弥补的。

权利实践的开端对于权利实现来说非常重要，不过，这种开端，甚至它的实现路径，都是不能由人自由选择的，所以马克思的话——任何权利不能脱离制约权利的整个社会结构（大意），就格外重要。对于我们国家的情况而言，这种权利的实践过程直接来自于整个社会的巨大变化或转型。这种转型不仅是指社会制度的变化，还是指人们思想观念和国家政策的巨大变化，以及人们精神风貌的巨大变化。过去依赖于单位或组织的人们开始发现，除了组织或单位，公民还有其他的维护自己利益的渠道，而走这一道路对于当事人来说，还是一种成本比较低的道路，是国家保护的渠道，是法律的道路。也就是说，权利的实现过程又是与法律的逐渐实现密切结合的，而法律的实现也是社会转型的重要一环。

对于这种开端，可能会有一些人不屑一顾，认为这种开端与西方国家的权利发展开端相比显得简陋。但是，在世界范围内，有哪个国家的权利实现过程会是真的十分完美呢？实际上，新生事物的生成和发育从来都是不完美的，要经历许多坎坷，甚至反复，才有可能越走越辉煌，越完美。对于人类社会的不同形态来说，权利肯定是一种新生事物，它都必须在它不能选择的具体环境中努力为自己的实现开辟道路。除此而外，这里还有一个立足点的问题。研究问题还是应当以当代中国为出发点，以西方国家权利发展历史的真实面目为参照，而不是以某些别有用心的人自己“重构”的故事（这两者之间差别很大）来做参考系统。

对于这种真实的权利开端，也许有人会认为不完美，因为权利必须要

在各种权力交织的网中开辟自己的发展道路。也就是说，由于我国的特殊国情，由于我国高度中央集权的计划经济体制的存在和它的影响，在我国，权力特别是政府权力，对于整个社会生活而言，具有全面的覆盖和控制性。因此，公民行使自己的权利就不能不是从这种高度覆盖之中有所摆脱，而整个社会的转型又为这种摆脱创造了有利的条件。同时，也应该看到，我们的政府也逐渐开始放弃了过去那种无所不能的全能政府而改为有限责任政府。在这个意义上讲，在我国，公民权利的逐渐实现要符合下面这样一种规律，即公民权利的实现需要在政府的帮助下，从各种权力的重围中逐渐摆脱出来。这里所说的政府帮助是指，政策法规、权力收敛和依法行政等等措施。上面这个意思，用法学的术语说，就是权利需要在权力的帮助下逐步实现。从当前中国的情况看，没有权力的帮助，或者说没有政府的鼓励和支持，公民权利的实现是无从谈起的。实际上，公民的主张一旦权利化，那就意味着合法化，因为我们所说的权利都是法律所规定的权利，也就意味着一种公民与政府合作、和谐关系的建立。因此，由于迷信西方学者所谓的“权利 v. 权力”而幻想或希望在当前中国也有一种权利反抗权力的斗争，看来是很不现实的，也是几乎不可能的。

从本书内容来看，民间组织领域的各个方面似乎是独立发展起来的，但是，这种认识是一种错觉。民间组织的发展是一个整体，它们有自己的不平衡问题，有自己的不同方面的不同速度问题，也还有具体的生存空间问题等等，但是，它们确实不是各自独立的，它们不仅受到整个民间组织发展大环境的制约，也受到民间组织领域内各种实际问题的制约。

由于民间组织领域形式多样、内容丰富，我们的大事记肯定会有所遗漏，这种遗漏或者是某些应该列入大事记范畴的内容没有列入，或者是在记录某一现象发展变化中有所缺失，这些我们都不能回避。我们自己对于如何编好民间组织发展的大事记也没有把握。实际上，编写大事记的过程也同时是认识提高的过程、认识逐渐统一的过程。当然，我们也认为，在现阶段，人们也不可能创造一个非常全面的民间组织发展大事记，因为无论是学者的个人能力，还是整个民间组织发展变化的现状，都还没有成熟到那个程度。因此，这本大事记实际上只是针对以往发展的一种描述性总结，是人们了解和进一步深入研究民间组织发展变化的基础或资料准备。我们相信，也期待学界有人继续努力，推出自己的更为完善的大事记，更为清楚地展现中国当代民间组织发展变化的客观规律。

就国际上的研究而言，有很多标准对民间组织加以分类，例如世界银行把 NGO 分为两大类，即运作型 NGO 与倡导型 NGO。再就我国民间组织的分类来说，目前有这么几种主要的分类。第一种是按照它们的法律地位来区分，即它们是否具有合法的身份来区分。按照这种标准，可以将民间组织分为：合法的、不合法的，以及介乎其间的民间组织。第二种是按照民间组织的性质和体制来区分，将民间组织区分为互益性（会员制）组织和公益性组织。第三种是按照民间组织的活动区域区分，这又可以分为 12 大类和若干小类。根据民政部办公厅 2007 年 8 月 28 日发出的一份通知，又可以将民间组织分为如下几个大类，即经济类、科学研究类、社会事业类、慈善类和综合类等，其中又将其细分为 14 项小类等等。第四种是根据民间组织的民间性质究竟如何来区分，可以分为官办的、半官半民的、民办的，以及外部输入的组织等。当然，还有人根据民间组织的活跃程度将其分为活跃的和不活跃（冬眠的）的等等。我们对于上面的这些标准分类也不很赞成，它太注重形式了，它关注的是“面”上的问题，是“面”上的全局和整体，然而，在我国民间组织的实际发展中，不平衡是一种常态，而党和政府的相关政策也是根据这种不平衡状态而提出和制定的。大事记本身就是这种不平衡的反映。以此观照，我们这里的大事记肯定没有面面俱到。一方面，读者说的都有自己的道理，也是他们各自的感受，对此，没有必要强行“统一”；另一方面，编写者虽然都是各个具体问题的专家，但是，由于种种原因，毕竟很难把各个方面的编写人员都凑齐。同时，我们在设计这个大事记项目时还有一个考虑，那就是尽量反映那些在当代社会中活跃的民间组织，有意记录它们的发展轨迹。

细心的读者会发现，即使在同一本书里，不同的人所撰写的大事记各个部分也不尽相同。自然，不同的人，由于各自的学术背景和教育背景不同，他们把握各自题材的能力也就不同。是的，正如俗语所说，“十个手指头还不一般长呢！”但是，我相信，在撰写过程中，每位撰写者不仅锻炼了自己收集材料的本领，而且也提高了自己对相关问题的理性认识。他们都会有自己的收获！“每本书都有自己的命运”，在出版之前，我们也许还能够控制它，例如它的选题范围、篇幅、叙述甚至封面等等，但是，一旦出版，我们也就在某种意义上失去了它，它就将开始自己的航程。在此，我们真诚地祝它一帆风顺。

我们这一课题是由荷兰使馆资助的研究课题。实际上，大事记还只是

我们研究课题的部分成果，其他成果也会在近期陆续公布。不过，当大事记得以公布时，我们由衷感谢荷兰使馆的大力支持，感谢荷兰乌特勒支大学人权研究所李玉文教授长期以来对于本项目的关心和帮助。

最后，感谢课题组的五博士小组，他们是谢海定博士、刘培峰博士、沈国琴博士、孙春苗博士、韩俊魁博士，他们共同组成了本书统稿校对小组。他们在完成各自负责的章节后又牺牲自己宝贵的时间帮助别人做了出版前的整理和校对，为确保本书的质量作出了重要贡献。感谢北京大学的陈金罗教授和袁瑞军教授，他们曾经对于草拟中的大事记有关部分提出了自己有价值的意见。感谢中国社会科学院法学研究所历任领导和同事对于这一研究项目的理解和支持；感谢社会科学文献出版社的领导和责任编辑的重视，使得本书得以尽早与读者见面。

本书的具体分工安排如下：

序言——吴玉章

行业协会的发展——孙春苗

基金会的发展——沈国琴

教育类民办非企业单位的发展——李 勇

环保领域内民间组织的发展——乐 园

艾滋病防治领域民间组织的发展——乐 园

劳工领域民间组织的发展——周少青

妇女民间组织的发展——沈国琴

高校学生社团的发展——刘培峰

境外民间组织的发展——韩俊魁

城市社区民间组织的发展——陶传进

农民专业合作社经济组织的发展——谢海定

国内民间组织研究机构——孙春苗

民间组织领域的学术会议——孙春苗

目 录

序 言	1
第一章 行业协会的发展	1
一 行业协会的发展与改革	1
二 重大事件	12
三 大事件	26
第二章 基金会的发展	33
一 基金会发展历程：国家和社会的双重视角	33
二 重大事件	40
三 大事记	50
第三章 教育类民办非企业单位的发展	80
一 概述	80
二 重大事件	91
三 大事件	99
第四章 环保领域民间组织的发展	126
一 环保民间组织——先锋：我们一直在前行	126
二 重大事件	133
三 大事件	149
第五章 艾滋病防治领域民间组织的发展	164
一 从暧昧到阳光的防艾民间组织	164
二 重大事件	173
三 大事件	183

第六章 劳工领域民间组织的发展	194
一 述要	194
二 重大事件	201
三 大事件	212
第七章 妇女民间组织的发展	243
一 妇女民间组织独特的发展历程	243
二 重大事件	255
三 大事件	265
第八章 高校学生社团的发展	287
一 高校学生社团发展概览	287
二 高校学生社团重大事件	294
三 高校学生社团大事记	301
第九章 境外民间组织的发展	323
一 境外民间组织在中国的发展历程	323
二 重大事件	333
三 大事件	340
第十章 城市社区民间组织的发展	373
一 中国社区组织发展 30 年总结	373
二 重大事件	381
三 大事件	397
第十一章 农民专业合作社经济组织的发展	403
一 概述	403
二 重大事件	417
三 大事件	428
附录 1 国内民间组织研究机构	454
附录 2 民间组织领域的学术会议	456

第一章 行业协会的发展

一 行业协会的发展与改革

行业协会是某行业内以企业为主体、自愿参加的、以保护和增进会员利益为目标的经济类社团组织，活跃在市场领域中的经济类社团法人还包括各种产业联盟、商会、同业公会等^①，但目前各种行业组织的性质、结构和功能等都出现了趋同现象，仅仅从名称上进行区分意义已经不大，本书中的“行业协会”这一名称的适用范围是以行业协会为主的经济类社团法人。

从性质上看，行业协会具有市场性、行业性、会员性、非营利性、非政府性和互益性。具体来说：①“市场性”强调行业协会的基础是市场经济，离开了市场经济就无所谓行业协会，不仅如此，行业协会在本质上属于市场机制；②“行业性”强调行业协会以市场经济中客观存在的业种、品种、工种等行业差异作为组织标识，形成不同层次、不同领域、不同范围的行业协会；③“会员性”强调行业协会在构成上属于会员制的社会团体，由各种形式的会员（如团体会员、个人会员等）构成，会员制是行业协会的制度基础并由此决定了其利益边界必然以会员利益为转移；④“非营利性”强调行业协会虽以谋求会员利益为目标，但其自身运作并非以营利为目的，而要致力于谋求会员的共同利益，组织活动所产生的剩余不得进行分红；⑤“非政府性”强调行业协会既不是政府机关及其附属机构，也不采用行政式的管理与运作机制；⑥“互益性”强调行业协会的目的既非私益也非公益，而是为了特定群体的共同利益服务，是基于相互间的利益认同而达成的一定的共同体。^②

① 在中国，由工商联发起或作为业务主管单位的该类组织往往选择商会、同业公会的名称。

② 贾西津等：《转型时期的行业协会》，社会科学文献出版社，2004，第9~12页。

按照经济关联性划分,行业协会可以分为业缘性组织、地缘性组织和身缘性组织;^①按照生成路径划分,行业协会可以分为官办协会与民间协会;按照组织功能划分,行业协会可以分为政策性协会、市场性协会和专业性协会;按照活动范围划分,行业协会可以分为全国性行业协会和地区性行业协会。

从理论上来看,行业协会的作用主要体现在以下方面:①在经济上,能够节约交易成本,提高资源的配置效率。行业协会本质上是市场上的交易主体(如企业)为了减少交易成本而达成的一系列合约安排,以协会内部的监督、管理的成本代替企业间反复出现的谈判、缔约交易成本。^②②在社会上,可作为第五种社会制度与国家、市场、企业、社区这四种社会制度相互制衡和补充,使社会整体秩序更加健全完善。③在政治上,作为利益集团之一参与公共决策,使政府政策的制定能够更加公开、公平和公正。④在法律上,其自律性规则(如行规行约)可对国家法律起到补充、延伸、辅助以及初创等作用,从而提高法律制度的完整性和执行效率。^③

从实践来看,改革开放以来,行业协会在我国的发展具有特别重要的意义,主要体现在市场经济完善、政治体制改革、社会领域建设三个方面:

从市场经济的角度来看,行业协会作为一种特殊的市场机制和社会组织,是社会主义经济体系中的重要主体和不可或缺的有机组成部分,是一个国家经济软实力的有效载体。^④行业协会有利于减少企业之间的交易成本(包括竞相压价引起的谈判成本、开展各种合作的缔约成本和监督履约成本等),从而提高经济运行的整体效能。在国内市场方面,通过行业自律和经济自治,有利于促进资源的优化配置、商品的生产流通、交易的公平合理、市场的规范有序以及产业的健康发展。^⑤在国际市场方面,行业协会作为重要的民间国际交流组织,可以灵活运用WTO规则中的相关条款对本国企业

① 业缘、地缘和身缘,分别基于行业、地理和身份进行划分。

② 贾西津等:《转型时期的行业协会》,社会科学文献出版社,2004,第18~19页。

③ 余晖等:《行业协会及其在中国的发展:理论与案例》,经济管理出版社,2002,前言部分,第2~3页。

④ 张军:《对我国行业性社团发展的几点研究》,《社团管理研究》2008年第7期。

⑤ 孙燕:《优化行业协会发展环境的制度构建》,见《社会组织创新与发展论坛论文选编》,2008年10月,第12页。

进行公开的保护。国际经验也表明，在经济贸易领域发生的各种纠纷，最适宜的协调机制往往不是政府而是行业协会。^①

从政治改革的角度来看，改革开放以来中国的政治体制改革包括政府职能转变和政府机构改革，为了适应从计划经济到市场经济的转变，政府职能需要从微观、直接的管理转向宏观、间接的管理，从部门管理转向行业管理，从管理为主转向服务监督为主；同时，政府职能转变也促进了政府的机构改革，即要求政府机构按照转变后的政府职能进行精简、归并，形成“小政府、大社会”的格局。上述转型命题带来了行业治理职能下放的问题，行业协会作为行业自治的关键主体，能否顺利承接政府的职能转变，对当前中国的政府机构改革乃至整体政治改革进程都具有重要意义。

从社会建设的角度来看，随着市场经济的不断发展，作为一个日益壮大的社会群体和社会中间层，企业家采取行业协会这种结社方式进行一定的利益表达和政治参与，并承担一定的社会责任，这些经济精英正逐渐形成支持中国民间组织发展的新的社会力量。首先，行业协会内部的选举、协商等机制有利于企业家获得民主体验，提升公民主体意识，锻炼和提高其参政议政能力；其次，企业家通过行业协会向政府提出政策建议，有利于提高公共政策的透明度和科学性，并构成对政府的民主监督；最后，企业家通过行业协会积极参与社会公共事务，有利于推动各种社会群体之间的良性互动，缓解社会矛盾并降低社会管理风险。因此，有必要推动行业协会的发展和改革，通过行业协会这一载体提高企业家的参与意识和集体行动，提升社会资本和整个社会系统的活力，从而为我国的宪政民主进程和公民社会建设提供动力。

（一）行业协会的总体发展情况

1978年改革开放以来，随着市场经济的发展和企业独立利益的凸现，以及政府机构改革和政府职能转移的实施，中国的行业协会经历了从无到有、从单一向多元发展的历史性过程。从20世纪80年代开始，中国的行业协会的数量出现了明显的增长，尤其是进入21世纪后，民政部网站（<http://www.chinanpo.gov.cn>）提供的信息统计资料显示，2002~2006年

^① 王名、刘培峰等：《民间组织通论》，时事出版社，2004，第187~188页。

全国的行业性社团的数量约占全国社团总数的 30%，年平均增长率约 11%，可以说行业协会的发展从数量和增量上来看是非常可观的（见表 1）。

表 1 2002 ~ 2006 年全国的行业性社团的数量情况

	2002 年	2003 年	2004 年	2005 年	2006 年
全国的行业性社团数量（个）	39149	41722	46370	53004	59783
当年全国的社团总数（个）	133297	141167	153359	171150	191946
行业性社团数量相比去年的增长率（%）	—	6.6	11.1	14.3	12.8
占当年全国社团总数的百分比（%）	29.4	29.6	30.2	31	31.1

（二）行业协会的发展阶段和规律

中国行业协会的发展可以分为准备、起步和发展三个阶段（见表 2）。

表 2 行业协会发展的三个阶段

	主要特征	典型事件
准备阶段 (1979 ~ 1983 年)	体制内新生增量为主	1980 年中国包装技术协会成立 1981 年中国食品工业协会成立 1983 年中国电子音响工业协会成立
起步阶段 (1984 ~ 1996 年)	体制内存量转型为主， 少量体制外增量突破	1984 年城市经济体制改革的全面启动 1986 年省市二级行政性公司撤销并相应建立一批地区性行业协会 1988 年中央国家机关机构改革 1993 年经济管理体制再次进行重大改革
发展阶段 (1997 ~ 目前)	体制内存量转型和体制 外增量突破并行	1997、1999、2002、2007 年中央相继出台促进行业协会改革发展的重要政策 2008 年行业协会立法被列入十一届全国人大常委会的五年立法规划

第一阶段：准备阶段（1979 ~ 1983 年），以体制内新生增量为主。这一阶段行业协会数量很少，虽然从组织类型上属于新生事物，但基本是靠行政指令的方式成立而且行政色彩浓厚，以全国性行业协会为主，地方性行业协会基本没有。1978 年底十一届三中全会以后，国务院提出了“按行业组织、按行业管理、按行业规划”的思路，原国家经委组织了对国外行业协会的考察，行业协会的地位和作用开始进入政府的视野，但是政府、企业和社会各界对于行业协会的性质、功能等缺乏足够的了解。当时国务

院批准成立的全国性行业协会数量十几家，例如中国包装技术协会（1980年成立）、中国食品工业协会（1981年成立）、中国电子音响工业协会（1983年成立）等。

第二阶段：起步阶段（1984~1996年），以体制内存量转型为主，也有少量的体制外增量突破。在这一阶段，行业协会的组织形态大量产生，然而在功能和表现上并不是非常明显。在数量上以官办的自上而下的行业协会为主，也有自发的自下而上的地区性行业协会产生，但数量很少且主要出现在温州等民营经济发展迅速的地区。这一阶段行业协会是伴随着政府的机构改革和职能转变而产生的，政府大量撤销或合并专业经济管理部门，促使一大批官办行业协会产生以承接政府原有部门的经济管理职能。

其中，具有重要里程碑意义的是四个年份：1984年城市经济体制改革全面启动，提出政府机构实行“三个转变”，即由部门管理转变为行业管理、由直接管理转变为间接管理、由微观管理转变为宏观管理，机械工业部和电子工业部被国务院确定为管理体制改革的试点部门；1986年，省市二级行政性公司撤销并建立了一批地区性行业协会取代它们；1988年，中央国家机关机构改革，一些国家机关部委、专业司局撤并，相应成立了若干行业协会；1993年，中央对经济管理体制再次进行重大改革，将专业经济管理部门的改革分为三类：一类保留和新设的行政管理机构；一类属于改为国有资产经济实体；一类改为行业总会，作为国务院的直属事业单位代行政府的行业管理职能，如撤销纺织工业部和轻工业部，分别组建中国纺织总会和中国轻工业总会。

第三阶段：发展阶段（1997~目前），体制内存量转型和体制外增量突破并行。自上而下形成的行业协会的数量增长速度放慢，开始在政府的指导下进行一些改革，比如在人员、财务、办公场所等方面与业务主管单位脱钩等，以及在行业治理和向会员提供服务等方面进行初步探索；在市场经济发展较快的地区和行业，成为自下而上的行业协会的产生和发展的显著特征，这种行业协会自产生开始就具有自治特征，当前处于功能的充实发展和组织的巩固提高阶段，如温州地区的行业协会在整顿市场秩序、实施行业治理方面的表现就是比较典型的例子。

从中央到地方各级政府对于行业协会都非常重视，先后出台了一系列政策来促进行业协会的培育、发展、规范和改革。这一阶段中央政府出台