

2011

国务院发展研究中心研究丛书

社会组织建设

现实、挑战与前景

Social Organizations

国务院发展研究中心社会发展研究部课题组 著

决 策 咨 询 之 路

如何认识我国自身的民间组织发展传统
思考和探索具有中国特色的社会合作道路

全方位解读“社会组织建设”的权威之作！

DEVELOPMENT RESEARCH CENTER OF THE STATE COUNCIL
DRC
国务院发展研究中心
研究丛书



中国发展出版社

2011

国务院发展研究中心研究丛书

社会组织建设

现实、挑战与前景

Social Organizations

国务院发展研究中心社会发展研究部课题组 著



中国发展出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织建设：现实、挑战与前景/国务院发展研究中心
社会发展研究部课题组著. —北京：中国发展出版社，
2011. 8

(国务院发展研究中心研究丛书. 2011)

ISBN 978 - 7 - 80234 - 686 - 4

I. 社… II. 国… III. 社会团体—研究—中国
IV. C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 122515 号

书 名：社会组织建设：现实、挑战与前景

著作责任者：国务院发展研究中心社会发展研究部课题组

出版发行：中国发展出版社

(北京市西城区百万庄大街 16 号 8 层 100037)

标准书号：ISBN 978 - 7 - 80234 - 686 - 4

经 销 者：各地新华书店

印 刷 者：北京科信印刷有限公司

开 本：700 × 1000mm 1/16

印 张：17.25

字 数：220 千字

版 次：2011 年 8 月第 1 版

印 次：2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价：35.00 元

咨询电话：(010) 68990642 68990692

购书热线：(010) 68990682 68990686

网 址：<http://www.develpress.com.cn>

电子邮件：fazhanreader@163.com

fazhan02@drc.gov.cn

版权所有·翻印必究

本社图书若有缺页、倒页，请向发行部调换

前言

中国的改革开放已经经历了 30 多年。虽然改革开放是以经济体制改革为主要线索，但事实上带来了经济和社会体制的全面转型和变革。经过 30 多年的努力，社会主义市场经济体制框架已经基本建立，经济增长取得了举世瞩目的成就，广大社会成员的收入和生活水平有了大幅度提高。不仅如此，整个国家在发展理念、社会的组织管理方式，国民的生产生活方式、行为方式和价值观念等各个方面也都发生了深刻的变革。城市化、工业化加速推进，资源和人口充分流动，利益关系不断调整。如人们所普遍观察到的，这种变革还在继续。

在中国全面的社会变革过程中，一个特别值得关注的现象是社会成员的去组织化。在农村，联产承包责任制（包产到户）实施后，农民迅速重新转变为家庭经营者，在集体经济管理职能失去后，社会管理职能也同步大幅度弱化。在城市，随着国有、集体企业改革的推进，特别是经济职能的全面强化，加上劳动制度、生产和生活方式的变革，企业的社会管理职能也在全面弱化。政府机构、事业单位等也普遍出现了类似状况。与此同时，非公有制经济迅速成长，并逐步成为就业的主要领域。一方面，相当多的非公有制经济规模很小，大量以个体状态存在，即使较大的非公有制经济，通常也是单纯追求经济目标，基本不具备对其成员的管理和服务职能。

大量社会成员的去组织化导致的直接结果是政府直接面对大量的个体社会成员。这种状况对社会管理和稳定的影响显而易见：如果加强管理，加强对个体社会成员的保护和服务，成本会非常高；如果弱化管理，在多数人没有组织约束、过分自由的状态下，必然会出现各种各样的混乱问题，一些人的行为失范、一些人的基本权益得不到保护等在所难免。同时，社会成员去组织化还导致了利益表达渠道不畅，群体间关系协调困难等问题。

鉴于上述现实并基于古今中外社会发展的基本经验，积极培育和扶持社会组织发展意义重大。对此，社会各界已经逐步形成共识。事实上，我国各种类型的社会组织在改革开放后也一直处于迅速成长的过程中，对于促进经济和社会稳定发展发挥了积极作用。但从总体上看，受多方面因素影响，我国社会组织发展总体水平还很低，相应的支持与规范政策体系建设也明显滞后。因此，系统总结国内外经验，结合中国国情，通过制度建设和完善，促进社会组织规范、健康发展是未来一个时期需要认真解决的重大问题。

鉴于这一问题的重要性，国务院发展研究中心把“促进我国社会组织规范发展的政策研究”作为2010年度的中心重点课题。该课题由社会发展研究部牵头，课题组成员除中心内部的研究人员外，还吸收了部分外单位学者。在一年多的时间里，课题组对我国主要类型的社会组织进行了系统梳理，对发展历程、政策环境、成效和问题等进行了剖析，在此基础上，提出了一些思考和建议。但愿这一成果能够对相关政府部门决策以及学界同仁开展进一步研究发挥一些作用。

葛延风

2011年8月

2011

国务院发展研究中心研究丛书

编委会名单

主 编：李 伟

副 主 编：刘 鹤 刘世锦 侯云春

卢中原 韩 俊

编委会成员：（按姓氏笔画为序）

丁宁宁 卢 迈 卢中原 包月阳

冯 飞 吕 薇 任兴洲 米建国

刘 鹤 刘世锦 孙兰兰 李 伟

李善同 余 斌 迟福林 张小济

张军扩 陈小洪 陆文强 侯云春

侯永志 夏 斌 郭励弘 徐小青

隆国强 韩 俊 程秀生 葛延风

本书课题组成员

课题负责人：

葛延风 国务院发展研究中心社会发展研究部部长、研究员

课题组成员：

贡 森 国务院发展研究中心社会发展研究部副部长、研究员

丁宁宁 国务院发展研究中心社会发展研究部研究员

王雄军 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

王列军 国务院发展研究中心社会发展研究部研究室副主任、助理研究员

张佳慧 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

余 宇 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

喻 东 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

张冰子 国务院发展研究中心社会发展研究部助理研究员

田培利 北京大学公民社会研究中心

常 征 中国社会科学院研究生院

王海龙 中国人民大学公共管理学院

蒋敏娟 北京大学政府管理学院

陈 鹏 清华大学社会学系

华煜雯 北京大学非营利组织法研究中心

课题协调人：

王雄军

为加快实现经济发展方式转变献计献策

当前，我国社会主义现代化事业又到了一个历史关键时期。一方面，经过建国以来 60 余年特别是改革开放 30 余年的发展，我国已经成功实现了从低收入国家向上中等收入国家的历史性跨越，现代化建设站在了新的历史起点上。下一个奋斗目标，就是要实现从上中等收入国家向高收入国家的转变，为在本世纪中叶基本实现现代化的宏伟目标打下坚实基础。而另一方面，也必须清醒看到，经过几十年的发展，我国粗放发展模式所积累的矛盾越来越大，发展不全面、不协调和不可持续的问题也越来越突出。这些问题不仅使我们的发展质量大打折扣，与我们的发展宗旨不相适应，也大大制约了发展的可持续性。因此，加快实现经济发展方式转变，为经济社会的长期平稳较快发展奠定基础，不仅是当前及今后一个时期我国经济社会发展的关键举措，也是决定我国现代化事业命运而必须完成的重大历史任务。

从国际视野来看，转变发展方式并不是中国所特有的事情，而是一个国家工业化、现代化过程中都要经历的事情，特别是对于落

后国家的赶超式现代化而言更是如此。大量的国际经验说明，在后发国家的现代化过程中，与从低收入向中等收入的发展过程相比，从中等收入向高收入的发展过程风险更大，困难也更多，搞得不好，很容易掉入所谓的“中等收入陷阱”。正因为如此，从当今世界范围来看，曾经成功启动工业化、现代化，并成功实现从低收入向中等收入转变的国家并不少，但真正能够推动现代化进程持续不断进行下去并最终进入高收入国家行列的并不多。不少后发国家在启动现代化进程后，最初的发展势头相当不错，但后来却出现停滞，甚至发生逆转。保障发展持续性的关键，就是要适应发展阶段的变化，及时转变经济发展方式，化解结构矛盾，创新竞争优势，平衡利益关系，维护社会稳定。

十多年来的实践证明，转变经济发展方式是一件知不易行甚难的事情。这是因为，其一：发展方式并不是独立存在和运行的，而是由体制模式和社会环境所内生决定的，有什么样的体制模式和社会环境，就会有什么样的发展方式。换句话说，要转变发展方式，就必须改变在其背后起决定作用的体制模式和社会环境，而这势必涉及到十分复杂的利益关系调整和重构。其二：转变发展方式还必须在短期发展与长期发展、短期利益与长期利益、短期风险与长期风险等等之间做出艰难的选择。所有这些，都决定了转变发展方式任务的艰巨性和复杂性。因此，这一艰难转变的过程中，尤其需要进一步加强相关经验、理论及政策等研究，为决策部门提供高质量决策咨询建议。

作为国务院直属的政策研究和咨询机构，国务院发展研究中心的主要职责就是研究国民经济、社会发展和改革开放中的全局性、

综合性、战略性、长期性、前瞻性以及热点、难点问题，为党中央、国务院提供政策建议和咨询意见。近几年来，适应我国发展阶段及主要矛盾、主要任务的变化，国务院发展研究中心把贯彻落实科学发展观、推动转变发展方式作为政策咨询研究工作的重中之重，紧紧围绕调整经济结构、促进科技创新、协调经济发展与自然环境、社会发展及改善民生的关系等重大重点问题开展咨询研究工作。在为党中央国务院提交政策咨询建议的同时，每年也形成一批内容丰富、有深度、有见解的研究报告。这些研究报告的研究领域虽有不同，有的宏观一些，有的中观甚至微观一些，有的偏重理论分析或国内外经验的总结，有的则针对我国经济运行中的某个具体问题开展调查研究，但它们都有一个共同点，那就是紧紧围绕并服务于促进科学发展和推动转变发展方式这一时代的主题。

现在，我们将这些研究报告择优出版，其目的就在于使这些研究成果在为党中央国务院决策服务的同时，也能够为地方政府、相关部门、相关企业、研究机构以及社会各界提供服务，并能够在推动与贯彻落实科学发展观、促进发展方式实质性转变相关的重大问题研究中发挥积极作用。我们诚心期望各级领导同志和广大读者，和我们一起共同对《丛书》这一刚刚出土的新竹关心、培育，提出改进和提高了宝贵意见，以期年复一年，越办越好。

国务院发展研究中心主任

2011年7月

李伟

目 录

Contents

总报告	促进我国社会组织规范发展的政策研究	1
一、	社会组织在西方和中国的发展过程与规律	2
二、	我国社会组织发展的现状和面临的主要问题	5
三、	当前我国社会组织发展需要厘清的几个认识问题	14
四、	促进社会组织规范发展的总体思路和建议	18
专题一	民办非企业单位的发展现状、问题及政策建议	26
一、	民办非企业单位名称的由来及争议	26
二、	民办非企业单位的发展历程	28
三、	民办非企业单位的现状和发展趋势	40
四、	民办非企业单位的法律法规与制度建设	43
五、	民办非企业单位的成就和贡献	46
六、	民办非企业单位存在的问题	49
七、	促进并规范民办非企业单位发展的政策设想	59
	附件：民办非企业单位发展现状问题与政策需求调查报告	63
专题二	免于登记的社会团体：类别、功能与发展趋势	85
一、	我国免于登记社会团体的基本类别	85
二、	免于登记社会团体的性质特征	86
三、	免于登记社会团体的功能地位	87

四、 免予登记社会团体的发展现状·····	89
五、 免予登记社会团体的发展趋势·····	92
 专题三 我国学术性社会团体发展：现状、问题与趋势 ·····	94
一、 我国学术性社团的发展：数量变化与活动拓展·····	94
二、 我国学术性社团的管理：政府管理与内部治理·····	99
三、 我国学术性社团的评价：积极性功能的不断拓展 ·····	101
四、 我国学术性社团发展面临的问题与挑战 ·····	104
五、 推动我国学术性社团发展的若干思考 ·····	108
 专题四 我国专业性社会团体的管理与困境 ·····	111
一、 专业性社团与政府的关系 ·····	111
二、 专业性社团的典型案例分析——中华全国律师协会 ·····	114
三、 我国专业性社团发展的现实困境 ·····	115
 专题五 行业协会的基本情况研究·····	118
一、 改革开放以来行业协会发展的历程及政策变迁 ·····	118
二、 当前行业协会的规模与结构 ·····	125
三、 行业协会的两种基本类型：政府转型与市场内生 ·····	127
四、 基本评价 ·····	144
五、 几点思考 ·····	147
 专题六 农村专业经济协会的发展研究 ·····	149
一、 农村专业经济协会的概念界定 ·····	149
二、 农村专业经济协会的发展历程 ·····	152
三、 农村专业经济协会的发展现状 ·····	156
四、 对我国近 30 年农村专业经济协会发展的总体评价·····	163

五、农村专业经济协会存在的问题	166
六、进一步完善农村专业经济协会发展的政策设想	170
 专题七 未登记社会组织（草根组织）基本情况研究	175
一、未登记社会组织的界定	175
二、未登记社会组织的总体概况	176
三、未登记社会组织的主要类型	176
四、对未登记社会组织的基本判断和政策思考	217
 专题八 基金会的发展现状、问题及政策建议	222
一、基金会的分类	222
二、我国基金会的发展历程	225
三、我国基金会的现状	230
四、我国基金会立法问题	239
五、基金会的相关制度	242
六、基金会的责任使命和价值	254
七、我国基金会发展的愿景和建议	257

促进我国社会组织规范发展的 政策研究



我国当前所称的“社会组织”^①，在西方一般被称为“非政府组织”。虽然叫法不同，但所指基本一致，即不同于政府组织与企业组织，主要从事服务提供、利益代言、社会支持、资源募集等业务，具有非营利性特征的一类组织。出于行文方便，除非特别说明，本报告采用“社会组织”这一称呼来统称中国和西方的这类组织。

虽然社会组织在中国和西方的发展过程很不一样，但基本都是围绕争取维护权利和慈善公益互益这两条主线发展起来的。两者都与政府的权力和职能相关。因此，如何处理政府与社会组织之间的关系，是一个非常关键的问题，也是当前我国急需正确处理的一个问题。本研究正是围绕这一主题展开的。

^① 这一提法首次出现在官方文件中是 2006 年党的十六届六中全会作出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》，并在 2007 年的十七大报告中得到进一步确认，替代之前广泛使用的“民间组织”的称呼。

一、社会组织在西方和中国的发展过程与规律

由于历史、文化和政治经济发展路径的差异，社会组织在西方和中国有着非常不同的发展过程，但也有一些共通的规律。认清异同，是对我国社会组织发展状况做出正确判断、科学借鉴西方经验的基础。

（一）社会组织在西方是随资本主义进程逐渐发展完善的

社会组织（非营利组织）在西方的发展，主要是近代以来的事情，伴随着宗教改革、资产阶级革命和工业革命发展起来。西方社会组织的发展是沿着两条主线展开的。第一条主线是权利斗争，是资产阶级和产业工人在反对专制统治过程中逐渐自发建立起来的各种组织，以争取个人权利、自由和民主。第二条主线是慈善公益。虽然在近代资本主义产生以前，基督教等宗教组织在救济穷人、帮助病者、关照老人儿童等公益事业中扮演着重要角色，但私人慈善是在宗教改革以后，慈善机构脱离了教会管控逐渐发育起来的，其活动范围后来又拓展到教育、医疗等领域。

19 世纪末资本主义发展进入垄断资本主义阶段，财富的集中导致贫富分化加剧，一方面，推动社会变革的工人组织不断出现；另一方面，出于对贫困者的关怀，或者资本家为缓解社会矛盾，各种致力于慈善事业的基金会及其他非营利组织纷纷建立。同时，在科技进步的背景下，一批致力于社会公益事业的非营利组织也在科技、教育和医疗领域出现。“二战”以后，随着科技进步，以及对世界战争的反思和人文关怀意识的增长，科技组织、慈善组织、环保组织等大量涌现。二十世纪七八十年代，西方发达国家兴起新公共管理运动，政府直接提供的公共服务减少，非营利组织大量参与和分担政府的公共服务职能。非营利组织发展进入繁荣时期，在经济社会中发挥的作用也越来越大。

（二）在强政府背景下中国社会组织经历了独特的发展过程

中国在几千年的传统社会里，一直是中央集权，政府比较强大，民间社会自我组织的能力相对较弱，但也存在两类民间组织：一类是以经济上的互助互利和文化上的互友互乐为主，一般具有非权利性和非对抗性，如合会、诗社、文社、茶社等；另一类是与王权构成制衡或对抗性的组织，包括官僚士大夫内部的结党和民间的秘密会社，均属于非公开的、被禁止和铲除的对象。^① 清末和民国时期出现了学会、商会、农学会、教育会等一些处于萌芽状态的现代意义上的民间社团，但其影响力有限。在 20 世纪上半叶激烈的内外战争和社会革命环境下，民间组织没有得到充分发展。

新中国成立以后，在强大的政府、集中的计划体制和频繁的政治运动下，原有的民间组织停止了活动，或被吸纳入党政体制。政府包揽了一切公共服务职能，例如教育、医疗服务分别由公办学校、公办医院提供，原有的私立或教会学校、医院都被政府接收改为公办，这些公办服务机构通称为“事业单位”。同时，利益代表类组织也由政府出面成立，称为“人民团体”，如工会、妇联、共青团等，是国家层面上承认的某领域唯一的利益代表组织。它们由政府核定编制，拨付经费，任命负责人，实行政府化管理。还有一些职业团体，如文联、作协等也在政府特许下成立。不过，需要强调的是，虽然这些社会组织被政治化或政府化了，但它们本身并不是政府，在提供公共服务等方面与一般意义上的社会组织没有本质区别。

改革开放以后，随着从计划经济向市场经济的过渡，经济活动的组织方式发生了很大变化，从集中走向分散；社会服务的组织方式也随之发生了变化，从单位制走向社会化；政府也主动调整自身职能，从微观管理走向宏观调控。这不仅给社会组织提供了发展空间，也产生了对社

^① 贾西津：《从非营利组织历史看中国民间社会特征》，<http://www.aisixiang.com/data/15568.html>。

会组织的大量需求，由此新成长出许多社会组织。同时，原有具有官方色彩的人民团体和行业协会也逐渐发生了一些变化。受社会环境影响，1990~2000年的10年间，社会组织遭遇了三次清理整顿^①，发展经历了两起两落（见图1），但总体保持了一个快速发展的势头。

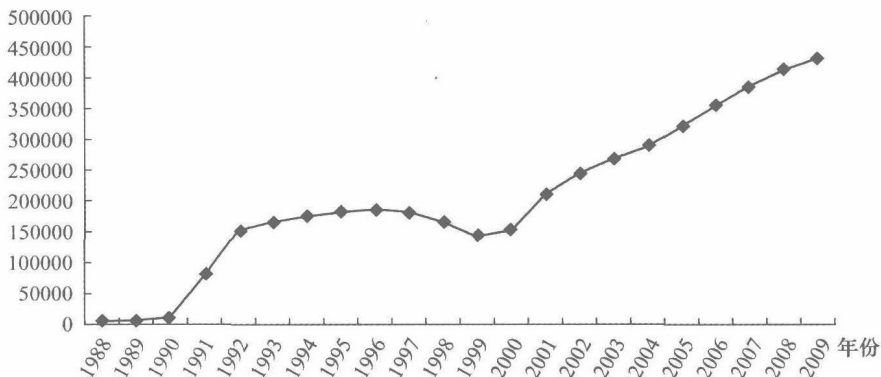


图1 1988~2008年民政部门登记的社会组织数量变化

数据来源：1988~2008年数据引来自中国社会组织网（www.chinanpo.gov.cn），2009年数据引自2009年民政事业发展统计报告。

进入21世纪后，政府对发展社会组织的意义认识进一步深化，更加积极地鼓励社会组织的发展^②。十七大报告提出要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”，将社会组织的发展作为“发展基层民主，保障人民享有更多切实的民主权利”的重要内容。虽然决策层对社会组织发展的态度有了

① 第一次清理整顿：1990年6月~1991年12月，主要针对资产阶级自由化和非法牟利组织，重点对象是社科和文艺类的社会团体；第二次清理整顿：1996~2000年，清理整顿的主要对象是受西方敌对势力支持操纵并破坏政治、社会稳定的社会团体和民办非企业单位；第三次清理整顿：2000年，主要是小范围地对气功类社团的专项清理。

② 十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》专段阐述对社会组织的态度和政策有：“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，发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。发展和规范律师、公证、会计、资产评估等机构，鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位。发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能，为经济社会发展服务。发展和规范各类基金会，促进公益事业发展。引导各类社会组织加强自身建设，提高自律性和诚信度。”