

新时期社会组织在民生建设中的作用研究
——以北京市平谷区为例

研究报告

北 京 大 学 社 会 学 系 博 士 后
北 京 市 平 谷 区 社 会 办 副 主 任 （ 挂 职 ）

李春霞

二零一二年五月

新时期社会组织在民生建设中的作用研究 ——以北京市平谷区为例

研究报告



北 京 大 学 社 会 学 系 博 士 后
北 京 市 平 谷 区 社 会 办 副 主 任 （ 挂 职 ）

李春霞

二零一二年五月

目录

新时期社会组织在民生建设中的作用研究	1
——以北京市平谷区为例	1
第一章 导论：问题与方法	4
第一节 研究的背景与意义	4
一、研究背景	4
二、研究问题	6
三、研究意义	7
第二节 研究现状及其问题	7
一、国内外社会组织研究	7
二、国内外关于民生建设的研究	错误！未定义书签。
三、对研究现状的评价	19
第三节 研究框架与方法	19
一、研究框架	19
二、研究方法	20
三、主要创新	20
四、章节安排	20
第一篇 结构分析：社会组织参与民生建设的历史与现状.....	20
第二章 中国社会组织发展状况	21
第一节 中国社会组织数量	21
一、民办非企业单位从无到有，迅速崛起.....	23
二、社会团体基数大，缓中有升	23
三、基金会数量基数小，上升慢	23
四、草根社会数量庞大	23
第二节 中国社会组织的力量	23
一、国家对社会服务事业的投资逐渐加大.....	23
二、社会组织发挥的作用越来越大.....	25
三、社会组织的资源状况不断改善.....	25
第三节 中国社会组织结构	26
一、不同社会组织的人员结构比较.....	26
二、社会组织的活动领域	30
第三章 北京市社会组织发展状况	31
第一节 北京市社会组织管理变革	31
一、社会团体的管理变革	32
二、民办非企业的管理变革	32
三、基金会的管理变革	33
第二节、北京市社会组织的数量特征	33
一、北京市各类社会组织数量显著增长.....	33
二、北京市各区县社会组织数量比较.....	34
三、北京市社会组织的人员结构	37
第三节 北京市社会组织的发展特色.....	52
一、枢纽型社会组织	52
二、政府购买公共服务	56

第四章 平谷区社会组织参与民生建设状况..... 62

第一节 平谷区社会组织发展状况 62

一、平谷区的总体面貌 62

二、平谷区社会组织的结构特征 64

第二节 平谷区社会组织参与民生建设的实践与效果..... 错误！未定义书签。

一、平谷区社会组织参与民生建设的实践..... 错误！未定义书签。

二、平谷区社会组织的公众支持度..... 67

第二篇 机制分析：社会组织在民生建设中的嵌入与脱嵌..... 84

第五章 嵌入政治中的社会组织 84

第一节、“发展是前提” 84

一、政府领导的“发展观” 84

二、对社会组织的选择性支持 86

三、社会组织的依附性发展 92

四、社会组织与公众实际需求的脱嵌..... 94

第二节、“稳定即民生” 94

一、稳定的观念与民生的位置 94

二、消极顺从 95

三、主动维稳 95

四、小结 95

第三节 组织的同构性 95

一、组织同构 95

二、人员同构 95

三、空间同构 96

四、业务同构 96

第六章 嵌入市场中的社会组织 96

第一节 社会团体，脱离市场 96

第二节 民办非企业，迎合市场，但忽略公众。..... 96

第三节 社区及草根组织，符合公众需求，但资源受限。..... 96

第四节 马太效应 97

第五节 结论 97

第七章 嵌入地方传统的社会组织 98

第一节 “送服务下乡” 98

第二节 正规的与不正规 98

第三节 乡村运动，公众未动 98

第八章 总结 98

第四部分 经验与借鉴：社会组织参与民生建设的国际经验..... 99

第九章 香港经验 99

第一节 发展路径：社会组织与公益服务提供..... 99

第二节 发展历史：从传统到现代 99

一、传统社会组织的发展 99

二、社会企业的发展 100

第三节 发展特征：社会组织的多元发展..... 100

一、组织特征 101

二、关系协调 102

第四节 活力之源：香港社会组织生命力.....	105
一、“市场”的充分发展	105
二、“政府”的合作关系	105
三、“文化”的中西交融	106
四、“理念”的以人为本	106
五、“制度”的公信构建	106
第五节 经验启示：香港社会组织对大陆的启示与经验.....	107
一、立法监管	107
二、社会企业方面的发展建议	108
三、组织治理结构方面	110

第一章 导论：问题与方法

第一节 研究的背景与意义

一、研究背景

中国经济社会的快速发展，导致国家和社会之间的关系出现了巨大变化。改革开放以来，中国社会结构的最根本变化是由总体性社会向分化性社会的转变。¹在总体性社会里，国家动员能力极强，而民间社会极弱；缺乏中间阶层的作用，国家直接面对民众；社会自治能力差，中间组织不发达，社会的自组织能力很弱；缺少自下而上的沟通，民众的意见凝聚缺少必要的组织形式。上世纪七十年代末开始的市场化取向的经济体制改革，成为改变社会体制模式的重要力量。市场化取向经济体制改革最重要的含义，是从行政化配置到市场化配置，原来国家垄断几乎全部资源的配置体制为资源拥有多元化的体制所取代。在这个过程中，由市场和社会支配的“自由流动资源”开始出现，市场和社会开始成为一个与国家并列的、相对独立的提供资源和机会的源泉。这不仅造就了社会发展的新动力，而且使得相对独立的社会因素得以发育。²

正是在这样的背景下，一个处于国家和家庭之间的公共领域正在开始形成，自然的民间社会开始得到恢复，公民社会开始萌芽。这就直接意味着社会的重建以及国家与社会之间的关系的调整。一类不同于原有“单位组织”³的“社会组织”开始在中国出现，并且引起学

¹ 孙立平，2004，《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》，北京：清华大学出版社。

² 孙立平，2009，从政治整合到社会重建，《瞭望》新闻周刊，第36期。

³ 李汉林、李路路，1999，资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构，《社会学研究》，第4期；李路

新时期社会组织在民生建设中的作用研究

——以北京市平谷区为例

研究报告

北 京 大 学 社 会 学 系 博 士 后

北 京 市 平 谷 区 社 会 办 副 主 任 （ 挂 职 ）

李春霞

二零一二年五月

目录

新时期社会组织在民生建设中的作用研究 1

——以北京市平谷区为例 1

第一章 导论：问题与方法 4

 第一节 研究的背景与意义 4

 一、研究背景 4

 二、研究问题 6

 三、研究意义 7

 第二节 研究现状及其问题 7

 一、国内外社会组织研究 7

 二、国内外关于民生建设的研究 错误！未定义书签。

 三、对研究现状的评价 19

 第三节 研究框架与方法 19

 一、研究框架 19

 二、研究方法 20

 三、主要创新 20

 四、章节安排 20

第一篇 结构分析：社会组织参与民生建设的历史与现状..... 20

第二章 中国社会组织发展状况 21

 第一节 中国社会组织数量 21

 一、民办非企业单位从无到有，迅速崛起..... 23

 二、社会团体基数大，缓中有升 23

 三、基金会数量基数小，上升慢 23

 四、草根社会数量庞大 23

 第二节 中国社会组织的力量 23

 一、国家对社会服务事业的投资逐渐加大..... 23

 二、社会组织发挥的作用越来越大..... 25

 三、社会组织的资源状况不断改善..... 25

 第三节 中国社会组织结构 26

 一、不同社会组织的人员结构比较..... 26

 二、社会组织的活动领域 30

第三章 北京市社会组织发展状况 31

 第一节 北京市社会组织管理变革 31

 一、社会团体的管理变革 32

 二、民办非企业的管理变革 32

 三、基金会的管理变革 33

 第二节、北京市社会组织的数量特征 33

 一、北京市各类社会组织数量显著增长..... 33

 二、北京市各区县社会组织数量比较..... 34

 三、北京市社会组织的人员结构 37

 第三节 北京市社会组织的发展特色..... 52

 一、枢纽型社会组织 52

 二、政府购买公共服务 56

第四章 平谷区社会组织参与民生建设状况.....	62
第一节 平谷区社会组织发展状况	62
一、平谷区的总体面貌	62
二、平谷区社会组织的结构特征	64
第二节 平谷区社会组织参与民生建设的实践与效果.....	错误！未定义书签。
一、平谷区社会组织参与民生建设的实践.....	错误！未定义书签。
二、平谷区社会组织的公众支持度.....	67
第二篇 机制分析：社会组织在民生建设中的嵌入与脱嵌.....	84
第五章 嵌入政治中的社会组织	84
第一节、“发展是前提”	84
一、政府领导的“发展观”	84
二、对社会组织的选择性支持	86
三、社会组织的依附性发展	92
四、社会组织与公众实际需求的脱嵌.....	94
第二节、“稳定即民生”	94
一、稳定的观念与民生的位置	94
二、消极顺从	95
三、主动维稳	95
四、小结	95
第三节 组织的同构性	95
一、组织同构	95
二、人员同构	95
三、空间同构	96
四、业务同构	96
第六章 嵌入市场中的社会组织	96
第一节 社会团体，脱离市场	96
第二节 民办非企业，迎合市场，但忽略公众。.....	96
第三节 社区及草根组织，符合公众需求，但资源受限。.....	96
第四节 马太效应	97
第五节 结论	97
第七章 嵌入地方传统的社会组织	98
第一节 “送服务下乡”	98
第二节 正规的与不正规	98
第三节 乡村运动，公众未动	98
第八章 总结	98
第四部分 经验与借鉴：社会组织参与民生建设的国际经验.....	99
第九章 香港经验	99
第一节 发展路径：社会组织与公益服务提供.....	99
第二节 发展历史：从传统到现代	99
一、传统社会组织的发展	99
二、社会企业的发展	100
第三节 发展特征：社会组织的多元发展.....	100
一、组织特征	101
二、关系协调	102

第四节 活力之源：香港社会组织生命力.....	105
一、“市场”的充分发展	105
二、“政府”的合作关系	105
三、“文化”的中西交融	106
四、“理念”的以人为本	106
五、“制度”的公信构建	106
第五节 经验启示：香港社会组织对大陆的启示与经验.....	107
一、立法监管	107
二、社会企业方面的发展建议	108
三、组织治理结构方面	110
第十章 美国经验	112
第十一章 结论与政策建议	112
附件：	113
社会组织参与民生建设调查问卷	113
社会组织公众支持度调查	115

第一章 导论：问题与方法

第一节 研究的背景与意义

一、研究背景

中国经济社会的快速发展，导致国家和社会之间的关系出现了巨大变化。改革开放以来，中国社会结构的最根本变化是由总体性社会向分化性社会的转变。¹在总体性社会里，国家动员能力极强，而民间社会极弱；缺乏中间阶层的作用，国家直接面对民众；社会自治能力差，中间组织不发达，社会的自组织能力很弱；缺少自下而上的沟通，民众的意见凝聚缺少必要的组织形式。上世纪七十年代末开始的市场化取向的经济体制改革，成为改变社会体制模式的重要力量。市场化取向经济体制改革最重要的含义，是从行政化配置到市场化配置，原来国家垄断几乎全部资源的配置体制为资源拥有多元化的体制所取代。在这个过程中，由市场和社会支配的“自由流动资源”开始出现，市场和社会开始成为一个与国家并列的、相对独立的提供资源和机会的源泉。这不仅造就了社会发展的新动力，而且使得相对独立的社会因素得以发育。²

正是在这样的背景下，一个处于国家和家庭之间的公共领域正在开始形成，自然的民间社会开始得到恢复，公民社会开始萌芽。这就直接意味着社会的重建以及国家与社会之间的关系的调整。一类不同于原有“单位组织”³的“社会组织”开始在中国出现，并且引起学

¹ 孙立平，2004，《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》，北京：清华大学出版社。

² 孙立平，2009，从政治整合到社会重建，《瞭望》新闻周刊，第36期。

³ 李汉林、李路路，1999，资源与交换——中国单位组织中的依赖性结构，《社会学研究》，第4期；李路

界的广泛注意⁴。

（一）民生建设需要社会组织的参与

民生建设是一项涉及全体人民切身利益的大事。从十七大报告到“十二五”规划，党和政府都高度重视社会组织在民生建设中的作用，对社会组织的发展和建设提出了具有指导性意义的发展目标。民生建设需要在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与”的社会服务管理框架中统筹安排。

社会组织参与民生建设具有独特的优势。首先，社会组织具有灵活性、便捷性的特点。政府直接服务民生很难兼顾到具体的地域、具体的领域、具体的群体的特殊需求，在时间上也难以持续下去。而社会组织则是自下而上地形成，更加接近“社会”，对社会在民生方面的需求更为敏感，反应也比政府更为快捷。其次，社会组织具有社会关怀。市场追求利益最大化的特点也难以照顾到弱势群体，社会组织的使命往往与某些特殊群体紧密相连，更容易从微观入手来确定民生问题的症结所在，定位更加准确，手段更为有效，这时社会组织作为“社会协同”的重要组成部分在民生建设中就发挥了重要作用。因此，社会组织参与民生建设可以更好地提高公共服务的效能与效率。

社会组织参与民生建设是国际社会的发展趋势。从全球范围内来看，各国都越来越趋于出资购买服务，再由 NGO 等社会组织提供社会公共服务的形式来激活社会活力。而我国社会组织参与民生建设已经具备条件。一是政府职能转移和公共服务的多元化，为社会组织的发展提供了更大的空间。随着政府职能向经济调节、市场监管、社会管理、公共服务的加快转变，政府在民生建设中由单一供给主体逐渐向以政府合理让渡公共服务空间，社会共同参与的多元化供给模式转变。社会组织在以改善民生为重点的社会建设中开始有了更大的服务空间。二是民生需求的多层次、多样化、高标准，为社会组织服务民生提供了广阔的舞台。三是随着社会财富和私人闲暇时间的增加和社会志愿精神的成长，越来越多的市民愿意通过组织形式参与社区服务，为社会组织的发展提供了人力、财富、社会资源的支持。

（二）社会组织的迅速发展

我国党和政府高度重视社会组织的发展。党的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》，对健全社会组织、增强服务社会功能进行了系统、全面的阐述。⁵党的十七大报告把“加快发展社会事业，全面改善人民生活”作为全面建设小康社会奋斗目标的新要求，强调必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设，着力保障和改善民生。⁶《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》再次明确提出，要发挥群众组织和社会组织作用，提高城乡社区自治和服务功能，形成社会管理和服务合力，要培育扶持和依法管理社会组织，支持和引导其参与社会管理和服务。⁷2011年3月，全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》专

路、李汉林，单位组织中的资源获得，《中国社会科学》第6期。

⁴ 王颖等，1993，《社会中间层：改革与中国的社团组织》，北京：中国发展出版社；康晓光，1999，《权力的转移——转型时期中国权力格局的变迁》，杭州：浙江人民出版社。

⁵ 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，

http://news.xinhuanet.com/politics/2006-10/18/content_5218639.htm，2006年10月18日

⁶ 胡锦涛，十七大报告，http://news.xinhuanet.com/newscenter/2007-10/24/content_6938568.htm，2007年10月24日

⁷ <http://news.cntv.cn/china/20101027/104835.shtml>，2010年10月27日。

设第三十九章，提出加强社会组织建设，强调坚持培育发展和管理监督并重，推动社会组织健康有序发展，发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用。这些决策为我国社会组织的发展和管理确立了总的制度原则。⁸

为了更有效地对社会组织进行管理，我国颁布实施了多项社会组织管理法规。一是专门法规，主要有《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》和《外国商会管理暂行规定》；二是相关法律法规，主要有《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国企业所得税法》及实施条例等涉及社会组织的条款；三是配套规章，主要是民政部会同有关部门制定的社会组织名称、章程、印章、年检、执法、评估、财务、税收、保险等管理规定，以及一些地方人大和政府制定的地方性法规和规章。

经过 30 多年的发展，我国社会组织在经济社会发展中的作用日益明显。第一，社会组织成为经济发展的重要力量。社会组织配合政府宏观调控，在规范市场秩序、开展行业自律、等方面为促进经济发展发挥了积极作用。第二，社会组织成为推动我国文化繁荣、社会创新的重要力量。广大学术团体和民办文化服务机构，通过开展群众乐于参与、便于参与的文化活动，不断满足人民群众日益增长的精神文化需求；通过开展学术交流、研讨活动，积极推进我国社会的创新与进步。第三，社会组织成为社会管理和公共服务的有益补充。民办教育、医疗、卫生、社会福利、体育等机构，向社会提供了很好的服务，填补了公共服务的薄弱环节，使社会的多样化需求得到进一步满足。第四，社会组织成为沟通政府与社会的桥梁和纽带，培育了民主政治发展所必须的公民文化。正如阿尔蒙德所言，“与非组织成员比较，组织成员作为一名公民，可能把自己看作更有潜力，在政治上更能动的参与者，也可能更了解政治和更关心政治。因此他更可能接近成为民主制公民的典范”⁹。社会组织作为现代组织形式，一方面为群众参与国家政治社会生活提供了平台，另一方面又是党和政府联系不同阶层、不同利益的人民群众的纽带和桥梁。最后，社会组织还成为解决就业问题的重要渠道，以及民间对外交往的重要平台。

二、研究问题

在国家提倡进行以民生建设为重点的社会建设的新时期，社会组织对民生建设的推进具有怎样的作用？这个问题从三个层面展开：

- (1) 社会组织在参与民生建设时出现什么样的情况、具有什么样的特点？
- (2) 在社会政策运行过程中，社会组织受到哪些力量的影响，这些力量又会对民生建设的具有怎样的影响？
- (3) 在多元力量共存的制度环境中，社会组织采取了怎样的生存策略，这些生存策略又对民生建设产生怎样的影响？
- (4) 如何在中国经验的基础上，借鉴国家的经验，更好地发挥社会组织参与民生建设中的作用？

笔者希望通过以上几个方面问题的研究，去理解在当前国家注重民生建设的新时期，社会组织的作用及其限制在哪里。在此基础上，笔者将提出相关的政策建设。

⁸ http://www.gov.cn/2011lh/content_1825838.htm, 2011 年 03 月 16 日。

⁹ 阿尔蒙德，1989，《公民文化》，杭州：浙江人民出版社，第 386 页。

三、研究意义

中国的社会组织初具规模并获得较快发展，特别是在民生建设中发挥作用明显，但发展过程中亦面临困难和问题；同时，学术界对社会组织的研究也取得了一定进展。但是由于中国社会正处于转型期，社会组织的发展路径和发展方向还不明朗，发展过程中的问题仍然难以解决。正是由于许多不确定因素依然存在，这就限制了学术界对社会组织进行研究。另外，尽管中国社会组织实际发展已有 30 多年历史，但真正对社会组织进行研究却是近几年的事，对新时期社会组织在民生建设中的作用研究尚为空白。本课题拟选取北京市平谷区作为典型，既有现实意义也有理论意义。

从十七大报告到“十二五”规划，党和政府都高度重视社会组织在民生建设中的作用，对社会组织的发展和建设提出了具有指导性意义的发展目标。平谷区有“中国缩影”之称，既有乡村也有城镇，既有经济发达地区，也有经济欠发达地区；平谷区社会组织类型较多，涉及多行业、多领域，具有中国社会组织的普遍特点，也存在中国社会组织发展过程中的普遍问题。加强社会组织建设和管理，是关系民生建设的大事。

本研究具有重要的理论意义，如何解决社会发展过程的社会不公平、不平等问题，社会组织在民生建设中起着不可替代的重要作用，保障和改善民生，迫切期待社会组织为社会提供更多服务。近几年，虽然党和政府有关部门高度重视社会组织在民生建设中的作用，但对于社会组织建设和管理方面尚缺乏深入和系统的理论阐述。本研究提出的基本理论与政策建议，有助于政府决策，有助于社会的健康发展，有助于充分发挥社会组织在民生建设中的作用。

第二节 研究现状及其问题

一、国内外社会组织研究

大体来看，国内外对社会组织的研究有两个脉络。一个脉络着重于社会组织的实践层面，主要探讨社会组织规范性定义与分类，及其在社会运行中所遇到的问题与解决措施。另一个脉络着重于社会组织在理论层面的意义，着重从各种理论视角来分析社会组织的功能问题。

（一）实践层面的研究

在实践层面的研究主要集中在三个方面：一是对社会组织的规范性定义，亦即关注社会组织的定义与分类。二是跳出社会组织的分类，重点关注社会组织在运行过程中所存在的问题与困境。三是针对社会组织的困境及其应当担当的职责，而对社会组织给出法律上的定位，以及政策上的应对措施。

（1）定义与分类的研究

①社会组织的定义

关于社会的概念，无论是国际还是国内学界尚未对这一概念达成共识。不同的学者

从不同的角度对非营利组织提出了不同的定义方式。目前,常被引用作为界定社会组织依据的是美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙(Lester Salamon)教授提出的关于社会组织的五个特征¹⁰:组织性(formal organization)、非政府性(nonpolitical)、非营利性(nonprofit-distributing)、自治性(self-governing)、志愿性(voluntary)。这六个特征具体为:(1)组织性:强调组织有内部规章制度,有负责人,有经常性活动。纯粹的、非正规的、临时聚在一起的人不能够称为社会组织。社会组织应该有国家法定的身份、这样才能具有契约权,并使组织的管理者能对组织的承诺。(2)非政府性:即它必须在制度上与政府机构有所区别,既不属于政府部门,也不应由政府官员组成董事会领导组织,但这并不意味着社会组织就不能接受政府的资助或是政府官员绝对不能担任理事。(3)非营利性:社会组织本身可以赢利,但必须将组织的利润运用在机构宗旨限定的范围,组织内部的工作人员不能分配利润。(4)自治性:组织要能够进行自我管理,建立独立的不受外部组织或集团控制的内部治理规则和秩序。(5)志愿性:组织的活动以志愿为基础,在组织的管理特别是具有领导与治理性质的董事会和其他活动中均有志愿人员参与。

但是对于萨拉蒙的这一界定在应用到中国的实践当中时存在一些困难。例如康晓光指出,绝大多数的社会组织,虽然发挥西方社会组织的相应功能,但是却并不完全具备萨拉蒙所界定的五个特征。从“组织性”上来看,只有在民政部门登记注册的社会团体、民办非企业和基金会,才完全具备萨拉蒙意义上的组织性。从“非政府性”上来看,中国的社会组织,其实是在政府无所不在的干预之下,做着社会组织应该做而政府又允许做的事情。从“非营利性”上看,中国的社会组织虽然遵循着非营利性的原则,便是由于一些社会组织注册成了企业,就使其非营利性不易受到监控。从“自治性”上看,社会组织只有很弱的自治。从“志愿性”上看,中国的社会组织存在着一定程度的志愿性。因此,通常认为,最符合萨拉蒙定义的第三部门组织是在民政部门注册的社会团体、民办非企业单位、基金会,以及其它应该在民政部门登记注册而未能注册的草根组织:比如在工商注册的组织、未注册的草根组织、挂靠或依附在其他机构内部的组织等。¹¹

在我们明确了社会组织的指称范围以后,我们还需要考察几个与社会组织关系密切的概念。社会组织在不同的情况下有一些不同的称谓,称谓不同只是其侧重点不同,其实质所指基本一致,只是强调的侧重点不同。¹²(1)非政府组织(NGO, No-Government Organization):强调这类组织和政府的区别,它们属于不同于政府部门的民间公共部门。(2)非营利组织(NPO, Non-Profit Organization):强调这类组织和企业的区别,它不同于企业之处在于它不以营利为目的。(3)第三部门(The Third Sector):强调它们构成与政府、企业相平等的第三体系。(4)志愿组织(VOs, Volunteer Organization):强调这些组织的运作在很大程度上依靠志愿者在时间、精力和资金上的投入。(5)公益组织(Philanthropic Organization):强调这些组织的目的不是为了私利,而是为了公共利益。(6)民间组织(Civil Organization):主要是我国政府对非营利组织的称为,我国民政部门设有民意组织管理机构。(7)慈善组织(Charitable Sector):强调这些组织的资金来源于私人的慈善性捐款。(8)中介组织(Intermediate Organization):强调这些组织处于政府、市场与社会之间,是联结政府、市场与社会的各种中间组织。中介组织有营利与非营利之分,前者可称为经营服务性中介组织,后者可称为社会服务性中介组织,一些中介组织被称为非营利组织指的就是社会服务性中介组织。¹³

要给社会组织下一个准确的定义是相当困难的。有学者认为这些困难在于:首先,各类

¹⁰ 萨拉蒙等,2007,《全球公民社会:非营利部门视界》,贾西津、魏玉等译,北京:社会科学文献出版社。

¹¹ 康晓光等,2011,《依附式发展的第三部门》,北京:社会科学文献出版社,第8-11页。

¹² 万江红、张小玉,2006,中国民间组织在构建和谐社会主义和谐社会中的社会功能探析,《广东省社会主义学院学报》第2期;林联凤,2007,论民间组织与构建社会主义和谐社会,《经济与社会发展》第6期。

¹³ 李珍刚,2004,《当代中国政府与非营利组织互动关系研究》,北京:中国社会科学出版社,第12页。

社会组织并不是截然分开的,相互之间的界限比较模糊。其次,不同社会组织之间的差异性相当大,要找到这些差异显著的组织之间的共性也是不容易的。¹⁴因此,与其研究社会组织的定义,不如去对这些不同种类的社会组织进行分类。

②社会组织的分类

社会组织根据不同的标准可以作不同的分类:

按照法律地位,公民社会组织可以分为:(1)法定社会组织,即那些按照现行法规,在各级民政部门登记注册、获得社会团体或者相应法人地位的公民社会组织。(2)未登记的社会组织,即那些不具有被现行法规正式认可的法律地位,但在很大程度上具备非营利组织特征(即非政府性、非营利性)的组织,其中大部分是民间自发组建、因各种原因不能在民政部门登记注册而未获法人资格的组织。

按照性质划分,社会组织可以分为:(1)互益型组织,即采取会员制组织,它们的服务对象主要是组织成员,有点像放大的企业,包括经济性团体(行业协会、商会、职业团体、工会);社会性团体(学会、同学会、联谊会、兴趣团体);其它互助合作组织。(2)公益型组织,它们的服务对象是社会非特定绝大多数的人群。

按照社会组织的活动领域分类,最典型的是美国约翰-霍普金斯大学在社会组织国际比较研究中提出并采用的社会组织的“国际分类”,分为十二类,分别是:文化和娱乐;教育 and 研究;卫生保健;社会服务;环境;发展和住宅;法律,倡导和政治;慈善中介和志愿促进;国际;宗教;商业和职业协会、工会;其他组织。¹⁵

王颖等人的研究采取了根据“民间性”来划分社会组织,分为三种类型:“官办社团”、“半官办社团”与“民办社团”。这项研究分类的出发点,主要是领导人来源和经费来源。¹⁶

(1)官办社团,其主要领导人和工作人员为政府组织部门批准并任命的在编专职人员,经费由财政拨款或来源于非财政的却带有法律效力的强制性会费。最典型的官办社团,例如全国妇联、全国工商联、共青团、中华总工会等人民团体,这些社团实际上作为正式政治制度的重要补充结构而存在,它们是内生于政治制度之中的。另外一部分的官办社团则与1990年代政府的职能创新有关,即通过成立社会团体的方法来转移政府职能以及缩小政府规模。

(2)半官办社团,其主要领导人由政府职能部门或官办性质很浓的企业组织、事业单位及官办社团的主要领导兼任,经费由主管部门的财政和非财政经费中划拨或部门自筹。半官办社团是一个处在官办与纯民间之间的相对含混的概念,包含了诸多类型。这一类社团的产生动力常常来自社会本身,但是又不独是社会的结果,其从成立到组织架构都受到政府的影响,但是,官方虽然在一定程度上影响着这些社团的形成,但大多数限于倡导号召,而不像官办社团那样,提出明确的任务,建立编制,提供经费。(3)纯民间社团,是指与挂靠或主管单位无人员交叉,经费基本自理。民办社团则是指那些受到民间力量或者社会利益推动的社会团体。最为典型的,也就是最少可能受到政府推动的,例如俱乐部、学生联合会、书友会这些类型的社团,是完全基于民间兴趣而形成的结社。

以王名为代表的分类比较典型,他将非营利组织分为会员制和非会员制两大类组织。¹⁷其中,会员制组织包括:互益型和公益型组织;互益性组织包括经济性团体、如协会职业团体等和社会性团体如学会、联谊会等,公益型组织也叫中间型组织,包括团体会员和个人会员。非会员制组织有:运作型基金、实体型民办非企业单位和国有事业单位。在这个定义中,人民团体和未登记和转登记团体也被划入进来。

¹⁴ 王名等,2001,《中国社团改革——从政府选择到社会选择》,北京:社会科学文献出版社,第14页。

¹⁵ 王名等,2004,《民间组织通论》,北京:时事出版社,第14-19页。

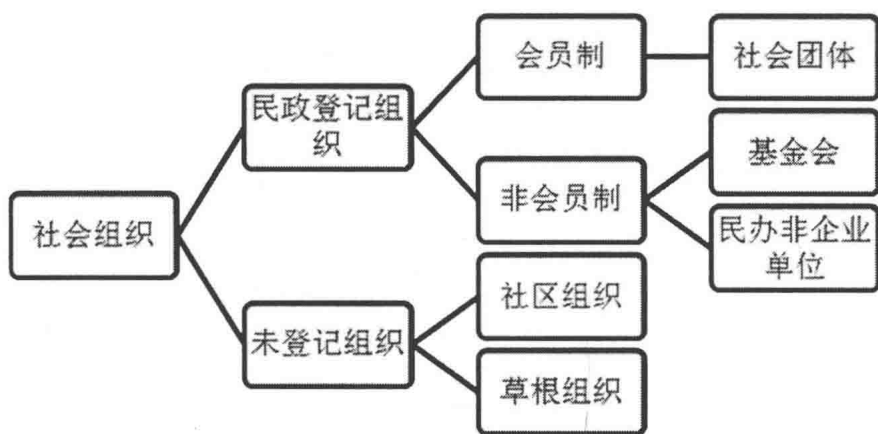
¹⁶ 王颖等,1993,《社会中间层:改革与中国的社团组织》,北京:中国发展出版社,第71页。

¹⁷ 王名等,2001,《中国社团改革——从政府选择到社会选择》,北京:社会科学文献出版社,第13-18页。

王浦劬等人认为社会组织有广义和狭义之分，广义的社会组织是指除党政机关、企事业单位以外的社会中介性组织，狭义的社会组织是指由各级民政部门作为登记管理机关，纳入管理范围的社会团体、民办非企业单位、基金会这三类社会组织。¹⁸

我国的社会组织在登记管理体制上属民政部门归口管理，所以民政部采用的分类是正式官方分类。我国民政部门对社会组织的分类通常按照其依法登记的形式，区分为社会团体、基金会和民办非企业单位三大类别，然后在不同类别的社会组织中，再区分为相应的类型。如：社会团体划分为学术性、行业性、专业性和联合性四种类型，基金会划分为公募、公募两种类型。近年来，为了规范和统一社会组织的统计管理，民政部借鉴和参考联合国推荐的国际非营利组织分类体系，并结合我国社会组织发展的特点，于 2006 年提出新的分类体系，并用于三类民间组织的年度检查。民政部采用的最新分类体系是：经济类（工商业服务、农业及农村发展、职业及从业组织）、社会类（社会服务）、环境类（生态环境）、文化类（文化、体育、法律、宗教、科技与研究、教育、卫生）、国际类（国际及涉外组织）、其它。这些分类适用于所有登记注册的三类社会组织。¹⁹

根据以上梳理，本研究所理解的社会组织包括如下类型：



（2）运行体制的研究

与对社会组织的规范性定义与分类不同，对社会组织运行体制的研究更多地从社会组织的实际运行及其存在的问题着手，分析经验层面上的问题。而且，近些年来对社会组织运行及其困境的研究，越来越成为社会组织实践管理关注的重心。

康晓光的研究指出中国社会组织运行中的“依附性”。中国的社会组织在整体上比较弱小，处于发展的初级阶段，缺乏自主性和挑战性，并且存在结构与功能的失调，其命运掌握在环境力量的手中，尚不具备主宰自己未来的能力。他把这种发展特征概括为“依附式发展”。这种依附表现为：（1）社会组织无法掌握自己的命运，其命运被掌握在外部力量手中。（2）社会组织无论在数量上，发育水平上，还是其发挥的功能上，都受到环境的强烈影响。受环境因素的影响越大，依附性越强的组织，其发育状况越好。（3）政府具有强大的控制能力，社会组织主要是从事广义的社会服务，而不是倡导或参政，更不是要挑战政府权威。（4）价值上的西化与行为上的中国特色，反映了其结构与功能上的失调。²⁰

¹⁸ 王浦劬、萨拉蒙，2010，《政府向社会组织购买公共服务研究：中国与全球经验分析》，北京：北京大学出版社。

¹⁹ 王名，2010，《非营利组织管理概论》，北京：中国人民大学出版社，第 17 页。

²⁰ 康晓光等，2011，《依附式发展的第三部门》，北京：社会科学文献出版社，第 97 页。

于晓虹,李姿姿指出社会组织实际运作中的“官民二重性”。他们根据海淀区个体劳动者协会的经验调查指出,官民二重性制度的缘起在于个体工商户的自组织成本高于官方组织成本这一现实,两种成本之比划定了官民二重性这一制度安排动态变动的边界。在官民二重性这一制度安排中,实现了政府、社团本身和社团成员之间的三方正和博弈状态,而这种状态的“可欲性”又构成了该种制度安排的实作逻辑。²¹

郭道久指出社会组织在公共产品提供上的“有限性”,这个有限性主要体现在:(1)第三部门处于发展初期,还不具备完备的社会功能。提供公共服务仅仅是第三部门显示出的一种潜能,这种能力还远未达到充分释放的阶段。(2)在大量社会组织还是体制内的公共服务的供给者的情况下,社会组织不能成为真正意义上的政府之外的公共服务的供给者。即使这些组织提供了部分公共服务,其行为也与政府有不同程度的关联,而不是第三方提供的公共服务。(3)第三部门自身存在诸多问题,比如:不少组织因为存在过度营利问题而背离了公益目标,一些组织因缺少资源而难以提供有效的公共服务等。(4)社会公众的认识水平也是一种限度。公众习惯了接受来自政府的服务,而对第三部门提供公共服务认识不足,往往认为它们不正规,存在私营、哄骗等现象,直接影响了第三部门提供公共服务的效果。²²

文军研究了中国社会组织的“角色困境”。(1)社会组织与政府的关系“尴尬”。目前我国绝大多数社会服务仍然是由政府单方面提供的,并且政府掌管着社会组织的生死大权,社会组织的发展离不开政府的推动和影响。(2)社会组织面临“信任危机”。社会组织面临的信任危机主要来自于两个方面,即政府和社会大众。前者对于社会组织的态度十分“暧昧”,会过度限制,却也难以大力鼓励。就后者而言,由于绝大多数社会组织的建立是由政府发起的,而非自愿结社,它们更多代表的是政府的利益,而非社会成员的利益,加之目前社会组织的服务仅限于公益互助领域,因而,难以获得社会的普遍认同。(3)第三,社会组织的运作策略“市场化偏向”严重。一些社会组织以营利和避税为目的,在建立之初打出公益社会组织的名号,一旦成立之后,就开始追求自身利益的最大化,服务对象仅限于组织的“成员”,而普遍表现出在提供公共物品时的“公益性不足,互益性有余”现象。²³

王名的研究指出社会组织发展的“弱质性”。他认为,虽然我国历史上有悠久的慈善、互助传统,但是社会组织的发展却与这样的历史无关,而表现出“弱质”的特点。具体表现为:(1)社会资源不足,公益产权基础薄弱。无论是公益募款,还是政府资助都非常有限,社会组织动员志愿服务资源的能力和规模也相当有限。(2)双重管理限制,法律政策环境不利。和世界上大多数国家不同,我国实行的是双重管理体制,通过登记管理机关和业务主管单位分别行使的监督职能,严格限制社会组织通过登记注册合法化。双重管理体制通过双重负责、双重把关的审批制度为所有的社会组织获得合法身份设置了障碍。(3)专业能力缺乏,多元力量难以整合。我国的社会缺乏专业人才,在资源动员能力、组织管理能力、协调互动能力、危机应对能力,特别是与所在领域的各种公共服务相关的专业能力等方面都存在较大差距。(4)社会监督乏力,市场机制挤压公益。由于双重管理体制强调政府监督,社会监督长期以来一直被忽视。但双重管理体制下政府并未进行有效的监督,使民间组织事实上处于缺乏监管的真空状态。²⁴

²¹ 于晓虹、李姿姿,2011,当代中国社团官民二重性的制度分析——以海淀区个私协会为个案,《开放时代》第9期。

²² 郭道久,2009,第三部门公共服务供给的“二重性”及发展方向,《中国人民大学学报》第2期。

²³ 文军,2012,中国社会组织发展的角色困境及其出路,《江苏行政学院学报》第1期。

²⁴ 王名,2010,《社会组织概论》,北京:中国社会出版社,第89-94页。

(3) 法律政策的研究

对于法律政策的研究也构成社会组织研究的一个重点。在这方面的讨论一般围绕民间组织的法律地位、政策与法律的关系,以及相关的立法问题而展开。

高丙中探讨了民间组织的“合法性”问题。许多社团在产生的时候只具有社会合法性、行政合法性和政治合法性中的一种合法性,并且它们在实际运作的过程中也能够依托单一的合法性在社会上进行活动。而如今社团在合法性上遇到了压力。社团被要求具备充分的合法性,否则,它们要冒很大的法律风险。国务院在1998年实施的《社会团体登记管理条例》实质上对社团提出了综合的合法性要求:政治上达标、行政上挂靠、符合法律程序、得到社会支持,缺一不可。不过,法律合法性的要求相比之下可以说是刚性的。社会团体必须在民政部门登记注册,得到法律的认可,成为合法组织,否则,要受到法律的制裁。²⁵

俞可平研究了在社会组织管理中“政策”与“法律”的关系问题。在民间组织管理方面,政府法规与党的政策并存的格局,反映了当代中国政治中党与政府、法律与政策、人治与法治的特殊关系:一方面,建立法治国家既是载入党章的中国共产党的目标,也是载入宪法的国家的政治发展目标,各级党组织和党的领导人必须在宪法和法律范围内活动,“人治”正逐渐被“法治”取代,政策正日益让位于法律而在国家政治生活中成为从属于法律的管理工具。另一方面,实现法治国家的目标在中国还有很长的路要走,人治在社会政治生活中仍然起着极其重要的作用,“政策”的作用在许多情况下甚至超过“法律”。²⁶

高红等人进一步研究了社会组织在影响“政策”中的作用,以及“政策”对社会组织的限制。随着我国社会组织的发展壮大,它们的政策参与意识与影响力有了一定提高。但也应该看到目前我国社会组织的政策影响总体上还较弱,具体表现在以下三个方面:政策参与率较低、政策参与内容的非政治化、政策参与途径的非制度化。其研究进一步指出,造成社会组织政策影响力弱的原因既有其自身的因素,但更重要的是与其生存其中的制度环境有着更密切的关系。首先,政治制度环境对社会组织政策参与空间的制约。其次,现行的制度架构对于社会组织政策参与活动的限制。再次,社会组织的政策参与尚缺乏法律依据和保障措施提高社会组织的政策参与和政治影响力,更重要地是必须要取得政府的重视与支持,亦即为社会组织的发展提供足够的法律制度支持。²⁷

王名等一些学者大力倡导社会组织的立法。他指出中国社会组织现行法律位阶不高、涵盖不全、操作不强、且相关条款彼此缺乏衔接与协调等问题。具体表现在:首先,社会组织相关法律位阶有待提高,范围有待拓展、内容有待改进。我国针对社会组织的专门性法规是《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位管理暂行条例》等三部行政法规。此外关于社会组织专门性规范文件均为政府部门规章等文件。由国家立法机关制定的、与社会组织有关的法律虽有一些,但都不是关于社会组织的专门法律,缺乏统一的社会组织专项法律是我国社会组织发展在法律制度上的一大缺失。其次,相关法律法规之间缺乏衔接,存在矛盾冲突,需要协调一致。比如,关于民非的条例明确规定民非是非营利组织,但《民办教育促进法》却明文规定民办学校的出资人“可以从办学结余中取得合理回报”。现实中导致这种合理回报的取得往往演变成营利。最后,双重管理体制不利于社会组织的发展。双重管理体制实际上设置了社会组织登记注册的一个难以逾越的高门槛,在总体上不利于我国社会组织的发展。²⁸

²⁵ 高丙中,2000,社会团体的合法性问题,《中国社会科学》第2期。

²⁶ 俞可平,2006,中国公民社会:概念、分类与制度环境,《中国社会科学》第1期。

²⁷ 高红、朴贞子,2012,我国社会组织政策参与及其制度分析,《中国行政管理》第1期。

²⁸ 王名,2010,《社会组织概论》,北京:中国社会科学出版社,第113-4页