

社会转型时期 非政府组织管理 法治化问题研究

SHEHUI ZHUANXING SHIQI
FEIZHENGFU ZUZHIGUANLI
FAZHIHUA WENTI YANJIU

陆 晶 著



中国人民公安大学出版社

社会转型时期非政府组织管理 法治化问题研究

陆 晶 著

中国人民公安大学出版社

· 北 京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

社会转型时期非政府组织管理法治化问题研究/陆晶著. —北京:
中国人民公安大学出版社, 2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5653 - 2015 - 6

I. ①社… II. ①陆… III. ①非政府组织—行政管理—法律—
研究—中国 IV. ①D922. 114

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 215401 号



社会转型时期非政府组织管理法治化问题研究

陆晶著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

发 行: 新华书店

印 刷: 北京蓝空印刷厂

版 次: 2015 年 1 月第 1 版

印 次: 2015 年 1 月第 1 次

印 张: 6.125

开 本: 880 毫米×1230 毫米 1/32

字 数: 165 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 2015 - 6

定 价: 25.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cppsu.com zbs@cppsu.edu.cn

营销中心电话: 010 - 83903254

读者服务部电话 (门市): 010 - 83903257

警官读者俱乐部电话 (网购、邮购): 010 - 83903253

公安图书分社电话: 010 - 83905672

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

序 言

陆晶的《社会转型时期非政府组织管理法治化问题研究》即将出版，作为本书的第一读者，我为她感到高兴，并以下述感想作为序言。

我们所处的时代是一个制度创新的时代，也是一个法治昌明的时代。20 世纪中后期，一些西方国家开始兴起了“新公共行政运动”（New Public Management）。这场运动将传统的公共管理的主体中心主义、权力中心主义转化成客体中心主义和服务中心主义。为了与行政管理目标的变迁相适应，行政管理的手段在 20 世纪中后期也发生了较大的变革。相对于传统的行政管理手段，现代行政管理手段的权力性、强制性色彩减弱了，越来越体现出民主协商的品格，体现出行政主体与行政相对人相互合作的精神。这种新的品格和精神很快在变革后的传统管理手段中得到体现，更在 20 世纪中后期新出现、新发展的许多新管理手段中得到发展。这些变革体现在社会管理中，就解答了如何简化政府职能，激发社会活力的问题。

在当前社会转型时期，许多不确定性因素不断增多，社会结构和社会运行机制都处在变革之中，生产方式、生活方式、社会价值体系、利益分配原则等方面也都发生了显著的变化，这些变化所产生的问题极可能会引发一系列的社会问题，从而威胁到社会的正常秩序。在社会转型的宏观背景下，构建并保持合理的社会秩序对维护可持续的社会政治稳定有着极其重要而独特的意义。

从 20 世纪 80 年代起,伴随着全球结社运动的发展,非政府组织在我国开始兴起。非政府组织的出现是社会发展的产物,是文明进步的标志。社会转型时期的各种社会矛盾、利益冲突和社会问题空前突出,仅靠政府单方面的努力,无法满足不断增长的多元化社会需求,非政府组织的出现能够弥补政府的不足、维护公民权利、监督和影响政府决策。因此,非政府组织在中国的经济和社会生活中的作用和地位,也越来越显得重要和突出。特别是在诸如扶贫、支教、支卫(特别是在艾滋病防治方面)、支农、环保以及妇女儿童、民工及流动人口权益保护等方面和领域,都显现出了非政府组织的优势。

很多情况和信息都表明,非政府组织法治化已提上中国社会发展的重要日程,有其深刻的必然性。随着从计划经济向市场经济的社会转型,加强社会主义民主和法制建设,深化经济和政治体制改革,就必然要求彻底改变以往高度集中统一的经济和政治体制,进一步转变政府职能,通过政(府)企(业)分开和政(府)社(会)分开等途径,实行政治国家和市民社会的二元分离。从而一方面,使政府退出那些不该管、管不了、也管不好的领域,加强宏观调控,集中精力从事于应该管、管得了、也管得好的领域,实行“小政府、大社会”;另一方面,还权于社会,强化基层民主和社会民主,培育和发展市民社会的自治能力,以进一步增强人民群众的主人翁作用和地位。只有这样,才能为发展和完善社会主义民主法治以及宪政奠定最稳固的社会根基。

非政府组织在中国的经济和社会生活中的作用和地位之所以越来越重要和突出,是因为它体现了中国社会的发展趋向和时代使命。它为国家权力和公民权利的良性互动提供了肥沃的土壤;为制约和规范国家权力,维护和发展公民权利和人民利益提供了不竭的源泉和广阔的天地。因此非政府组织的发展,是社会组织程度提高、自治能力增强的客观反映,是社会走向成熟的一种标志。

人类社会进入 20 世纪,国际社会面临着包括局部战争和冲突、

地区热点、南北差距等问题。随着环境污染、毒品走私、跨国犯罪、严重传染性疾病等问题日益成为世界各国共同面对的全球性挑战，公民的基本生存甚至生命安全面临着国际恐怖主义势力、民族分裂势力、极端宗教势力的威胁，我们的生存环境以及要解决的问题越来越复杂，这些问题对人类活动和国际社会交往的威胁变得日益严重。

安全和秩序是主权国家追求的目标。既然安全受到威胁，人们就期望能将威胁降到最低甚至是消除。现代政府的基本职能之一是管理国家与社会公共事务，促进国家经济和社会的全面发展。作为社会公共事务的管理者和公共权力的行使者，政府必须对其加强管理，最大限度地降低其对社会和人类带来的不利因素。但就目前来看，政府的应对无论在财力、物力还是人员结构、组织体系等方面都存在一定的局限性。问题的解决需要一种新的理念和思路。

作为一种公益性和非营利性组织，非政府组织是连接政府与群众的纽带，它开展的各种活动大多数都是同人类社会的发展密切相关的，其宗旨是不以营利为目的，而是服务于公共利益。在公共安全威胁的处置过程中，它们一方面可将政府的政策、信息传递到基层群众身边，利用自身的专业优势，向社会解释公共安全威胁发生的原因及危害，并提出各种建议，帮助广大群众提高安全威胁意识和消除其恐惧心理，增强民众战胜公共安全威胁的信心和社会责任意识。另一方面还能及时将群众利益与需求信息传递给政府，帮助政府及时了解民情、发现问题，从而降低政府信息收集的成本，提高行政效率，减少矛盾。这样就容易形成共同应对安全威胁的社会环境，也促使各种资源能更直接有效地运用到公共安全威胁事件的处置中。因此，在新安全观的视阈中，实现政府与非政府组织的合力治理将会对人的安全的保护更加行之有效。

非政府组织是中国社会发展和法制建设中的一个崭新的课题，促进非政府组织的有序化发展，关键就是要提高非政府组织运行和发展的制度化、规范化、法制化水平，从而充分发挥非政府组织在

构建和谐社会中的积极作用和功能。这对于我们建设社会主义和谐社会有着十分重要的意义,是建设社会主义和谐社会系统工程中的基础性工程。

经过三十多年的发展,非政府组织已经成为我国社会发展中的一支重要力量。非政府组织承接了大量政府职能,在解决社会就业、关注社会弱势群体、协助解决公共安全威胁、提升公民道德意识、协助政府部门工作等方面发挥了重要作用。作为一种自治组织,非政府组织以社群利益为导向,发掘、整合分散的社会资源,主动参与社会事务,在政府、企业、社会之间发挥着沟通、协调等纽带作用,从而使多样性的利益诉求得到及时回应并有了更多的制度渠道和组织依托,这自然为缓解诸多的社会矛盾、建构和维护现代社会秩序提供了现实基础。

与此同时,非政府组织在发展中也暴露出一些问题,其中最为突出的就是其迅猛发展与我国制度管理相对滞后之间的矛盾。从客观制度环境来看,由于政府的制度建设、法律、法规的不完善以及非政府组织自身的原因,目前我国的非政府组织还面临着一些亟待解决的问题。就其能够和应当发挥的作用而言,我国的非政府组织在发展数量和规模等方面还是远远不够的。特别是和国外非政府组织的发展相比,和正在兴起并日趋完善的市场经济的发展相比,和改革开放中社会巨大变迁带来的需求相比,我国非政府组织的发展明显滞后。大多数非政府组织在政府规制和市场挤压下艰难寻求生存和发展之路,它们在获取和运用资源、协调关系、发挥作用等方面都存在诸多问题,难以展现我们在国外非政府组织身上看到的勃勃生机。

从主观方面来看,非政府组织由于其自身组织的松散性和局限性,在我国迅猛发展的同时也暴露出一些问题。在社会转型时期,我国现行管理体制中存在的管理理念的偏差、制度缺位等问题,阻碍了非政府组织在我国经济和社会生活中积极作用的发挥,甚至出现了许多由非政府组织引发的犯罪行为。发生在中亚诸国的“颜

色革命”告诉我们，对非政府组织管理不善不仅会影响国内经济和社会发展，还会严重地影响国家的安全与稳定。

针对我国实际，如何充分发挥非政府组织在公共安全威胁管理中的作用，使其成为政府的助手和社会发展的推动力量，不但是一个重要的学理问题，更是一个不可回避的实践问题。

非政府组织的充分发展是社会文明与进步的标志。健康有序、充满活力的非政府组织体系，有利于降低政府的行政成本，提高行政效率，也有利于社会自治能力的培育，提高社会管理科学化水平。我国要建设和谐社会，仅仅依靠政府是远远不够的，必须发挥非政府组织的作用，促进和实现社会各阶层之间的良性互动。

法治是人类克服人治缺陷追求安全和秩序达到的最重要成果，遵循法治化的路径，不仅可以满足国家对安全和秩序的需要，还能保护公民权利、实现公共利益。通过对国家发展史的梳理和分析，我们发现法治对国家的发展至关重要，任何一个现代化国家的发展都离不开法治。第二次世界大战后，和平与发展成为当今世界的主题，各国都在争取有利于促进本国经济发展的国际环境。基于此，各国都在高度关注并积极推进依法治国的步伐。依法治国已经成为世界各国发展过程中的共同选择。

从法治与社会自治的关系来看，良好的社会自治秩序需要国家法治来保障和建构。如果我们片面地强调社会自治，忽略国家法治的作用，社会将会失去自身的独立性，成为国家的附庸，法治也会失去其社会民主基础，导致法律专制，而这不是法治。可见，从法律的高度对社会发展所形成的自治秩序予以制度性的规制，实现非政府组织管理的法治化，对于建立国家法治和社会自治的有效互动具有重要的现实意义。放眼许多国家对非政府组织的管理，无不是将其纳入到法治管理的轨道上来。针对当下我国社会管理中存在的问题，实现非政府组织管理法治化的解决方案是一种理想选择。

实现我国非政府组织管理法治化的目标，就是要将有关非政府组织在公共管理中的一切行为和活动纳入法律调整的范畴，从法律

的高度对社会发展所形成的自治秩序予以制度性的规制。通过进一步完善立法,充分发挥非政府组织的社会作用,这是社会主义民主政治建设的迫切需要,对于我国来说也具有特别重要的意义。

实现非政府组织管理的法治化是我国社会转型时期实现的社会管理创新,是推进社会主义政治文明的必然结果。健康有序、充满活力的非政府组织体系,有利于降低政府行政的成本,提高行政效率,也有利于社会自治能力的培育,提高社会管理科学化水平。这也是社会主义民主政治建设的迫切需要,对于我国来说具有重要意义。

本书是陆晶同志多年在教学和科研基础上形成的研究成果。本书资料翔实,论证逻辑清晰,针对我国社会转型时期的现实问题给出了具有针对性的解决方案。因此,本书的出版对于推动我国当下的非政府组织管理及其法治化进程具有积极意义。

中央党校

王怀超

2014年7月于北京

前 言

一、主题的形成

（一）问题的缘起

社会转型时期，随着利益的多元化和价值标准的多样化，各种利益矛盾不断增多，成为社会矛盾的焦点。只有切实满足了人们的利益要求，社会稳定才能得到保障。特别是人类社会进入 20 世纪，环境污染、毒品走私、跨国犯罪、严重传染性疾病等越来越多的问题，使人类的基本生存甚至生命安全面临着各种威胁。这些公共安全威胁与其说是对国家安全的威胁，倒不如说是对人的安全的威胁。

既然安全受到威胁，人们就期望能将安全威胁降到最低甚至是消除。现代政府的基本职能之一是管理国家与社会公共事务，促进国家经济和社会的全面发展。但是就目前来看，政府的应对无论在财力、物力还是人员结构、组织体系等方面都存在一定的局限性。问题的解决需要一种新的理念和思路。

近年来，随着政府职能的转变和市场体制的完善，非政府组织悄然崛起，以其自身的特质和优势填补了日益扩大的由政府和市场组织（企业）让位的社会管理真空地带。现代的社会管理应该是包括政府管理在内的全社会开放式管理体系。因此，除了政府和企业力量，现代社会事务的管理越来越少不了非政府组织的介入。

经过 30 多年的改革开放，目前我国社会的转型特征已经发生

了深刻变化,开放、异质、多元、分层性特征日趋明朗,现代社会的这些结构性变化,无疑对社会管理提出了新的更高要求,为非政府组织的发展提供了制度空间。然而,在我国现阶段,相对于国外非政府组织而言,无论对非政府组织自身发展的理论认知还是实践中对非政府组织的管理均处在起步阶段。由于制度管理的滞后,我国许多非政府组织游走在合法与非法的边缘。因此,在理论上深化对非政府组织的认识,进一步确立非政府组织的社会管理地位进而培育其发展,充分发挥非政府组织在社会管理中的作用,弥补政府的不足,这是社会转型时期我国社会管理实践发展的需要,也是时代赋予的使命。

总之,社会转型时期的核心是“国家与社会关系”的重塑。非政府组织参与社会管理不仅意味着更多的矛盾需要得到妥善解决,也意味着我国非政府组织管理机制亟须得到更新和完善。为此,学界展开了积极的讨论和研究,从不同的角度出发探寻应对非政府组织管理的解决方案。

(二) 非政府组织的兴起与研究现状

1. 非政府组织的兴起

从20世纪70年代开始,全球性的“结社革命”使得非政府组织开始在民族国家蓬勃兴起。随着改革开放的逐步深入,国家对社会控制的逐渐减弱,社会上出现了越来越多的可以自主支配的空间和资源。人们在经济上、精神上乃至政治上的结社意识逐渐复苏,产生了较强的结社需求,非政府组织如雨后春笋般纷纷出现。与此同时,社会转型时期的各种社会矛盾、利益冲突和社会问题空前显露,仅靠政府单方面的努力,无法满足不断增长的多元化社会需求。人们发现非政府组织的出现能够弥补政府的不足、维护公民权利、监督和影响政府决策,非政府组织在经济和社会生活中的作用越来越重要。

非政府组织的社会作用主要体现在两个方面。对内,非政府组织能为其成员提供各种服务,沟通各成员之间的信息,培养共同信

念,帮助成员拓展业务或提高能力,制定规则或标准,促进组织内部的自治与自律;对外,非政府组织可以维护群体的经济利益,提高群体的市场竞争能力,拓展国际经济交流与合作的渠道,为组织成员提供参与政治过程的机会,代表组织成员将其所关心的问题提上政府的议事日程,提出有关法律法规的制定、修改要求与实施方案,也能为政府向公众宣传有关政策。尤其是对正处在社会转型期的中国来说,它在推动政府职能转变的同时,不仅能承载起政府原有的部分职能,促进社会经济的稳定发展,促进民间的自治与自律,而且它还能扩大公民对于公共事务的参与度,有利于“扩大公民有序的政治参与”,促进政府的民主决策和民众对政府的有效监督。

对于非政府组织的大量出现,许多学者给予了高度评价。有学者指出:“在非政府组织活跃的社会中,国家和市场都会更有效地运作。”美国霍普金斯大学政策研究所所长萨拉蒙认为:“历史将证明,它对20世纪晚期的意义,也许如同民族国家的兴起对19世纪晚期意义一样重大。”^①正因为这样,萨拉蒙教授在对全世界41个国家的非政府组织进行了全面考察后,得出了非政府组织是一种“全球非政府组织革命”的结论。美国学者柏特南更是主张现代社会文明应该是公民社会、市场经济和民主政治(政治文明)三者共同发展的结果,是重大的组织创新和制度创新。^②

非政府组织的出现是经济和社会发展的产物,是社会文明与进步的标志。在一个专制社会,国家会完全覆盖社会的发展空间。为了维护专制统治,政府总是要以种种方式对非政府组织的发展加以限制和干预,非政府组织的发展几乎是不太可能的。伴随着现代民

① [美] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会——非营利部门视界[M]. 贾西津等,译. 北京:社会科学文献出版社,2002:28-29.

② 赵黎青. 中国公民社会的兴起对地方治理的影响[J]. 国外社会科学,1999(1):4.

主的发展,作为社会治理多元主体之一的非政府组织,开始广泛参与到社会管理中来,现代民主政治也包容和认同了非政府组织的存在。非政府组织来自于社会,贴近基层群众。在承接一部分政府的社会管理和公共服务职能的过程中,非政府组织能够有针对性地满足多元化的社会需求,广泛地代表了公共利益对政府进行监督,使民主有了社会基础。正如朱莉·费希尔所言:“民主化程度较高的社会,其非政府组织的密度也较高。”^①可见,非政府组织的发展是政府还权于社会的过程,是发扬民主、推进政治文明的标志。

改革开放以前,我国确立了中央集权的计划经济体制。政府试图通过计划和统筹的方式,将一切社会事务纳入到管辖的范畴中来。政府包揽一切的目的在于通过最小的成本获得最好的收益。这种管理方式在特定的历史时期曾经具有一定的合理性,且收到了一定实效。但是,这种政府包揽一切的做法和计划经济体制压制了社会的发展,抑制了社会的活力。

随着我国市场经济体制的建立和经济的发展,许多深层次的社会问题和矛盾进一步暴露和加剧,传统的社会管理理念和方式的滞后已经无法适应形势发展的需要。在这种情况下,为了更好地实现社会管理,就必须根据市场和社会的要求实现管理创新。创新的目标就是针对当前社会管理理念错位、权力本位和制度滞后等突出问题,充分发挥社会的自治功能,对政府与社会的关系进行重新定位;逐步实现政府行政与社会自治的功能互补,形成政府管理与社会调节互动的社会管理运行体制;在逐步实现从全能政府向有限政府的转变过程中不断提升社会的管理能力。

党的十七大也提出了要建立政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局。可见,健康有序、充满活力的非政府组织的发展,有利于降低政府行政的成本,提高行政效率,也有利于社会自治能

^① [美] 朱莉·费希尔:《NGO与第三世界的政治发展》[M],邓国胜、赵秀梅,译.北京:社会科学文献出版社,2002:123.

力的培育，提高社会管理的科学化水平。通过进一步发挥非政府组织的社会作用，实现社会管理方式创新，对于处在战略机遇期和矛盾凸显期的中国来说具有重要意义。

不容忽视的是，非政府组织作为一种社会力量具有自治性强和组织松散的特点，如果引导得当，会成为国家建设的推动力量；如果政府对其管理不善，极容易为其从事违法犯罪活动、实施扰乱社会秩序甚至危害国家安全的行为留下余地。由于我国现行对非政府组织的立法滞后和管理体制的弊端，严重压制了非政府组织社会作用的发挥，甚至导致了大量游离于合法与非法之间的非政府组织的出现。有些非政府组织为了求生存不惜采取非法的手段，引发了大量违法犯罪行为，严重影响了国家的经济建设和社会稳定。发生在中亚诸国的“颜色革命”更是鲜明地印证了这样一个道理：非政府组织犹如一把双刃剑，既可以监督政府行为和在一定程度上制约政府的随意性，也可能危及以政府为主导的社会基本秩序，这种负面社会效应也是一个不容忽视的问题。

安全与秩序是任何主权国家都在追求的目标。具体到非政府组织管理的问题上，只有让政府感到非政府组织不仅是有利于国家的安全和社会的稳定、有利于公民权利的保护，政府才能鼓励和允许其发展。我国的许多非政府组织并非是完全自治的社会组织，在人、财、物等方面还有很浓厚的官方色彩，腐败和滥用权力的情况就更为严重。对此，只靠非政府组织本身的自律是不可能完全解决问题的，必须同时依靠法律对其加以规范和控制。

法治是人类克服人治实现安全与秩序价值的途径和最高目标。现代法治的目标就是要树立法律的权威，同时也意味着保护公民权利、建设民主国家。非政府组织的出现和发展代表了不同行业、不同阶层、不同团体的利益，内化了法治的价值，与法治建设的目标具有同一性，使法治建设具有了民主的基础。从法律的高度对社会蓬勃发展所形成的自治秩序予以制度性的规制、实现非政府组织管理的法治化，有利于保障社会自治的正确方向，对于建立国家法治

和社会自治的有效管理和互动具有重要的现实意义。将非政府组织的自治行为纳入法律调整的范畴,实现非政府组织管理的法治化,反映了现代社会对国家治理方式的新需求,有利于公民权利的实现。

作为对现实社会问题理论的回应与指导,近年来我国学术界从法学、政治学、管理学等多学科、多领域对非政府组织管理的问题展开了广泛研究。他们有的从国外引入了一些理论成果,对今后我国非政府组织的发展进行了探讨;有的从历史的角度,对中国晚清和民国时期的社会组织发展进行了回顾,对我国市民社会发展的内在规律进行了总结。这些方法归纳起来大致形成了社团立法路径、实证研究路径、政府管理社团路径和市民社会等研究路径,影响和推动了我国非政府组织理论研究的发展。然而,上述研究成果尚不能为政府对安全和理想秩序的追寻提供满意的解决方案。

实现非政府组织管理的法治化,是我国社会转型时期发扬社会主义民主,推进社会主义政治文明的必然结果。要实现非政府组织管理法治化的目标,就需要通过法治化的路径将有关非政府组织的一切行为和活动纳入法律调整的范畴。通过进一步完善立法,使政府对社会自治的管理有法可依。

社会自治是法治的基础,法治是社会自治的保障。在社会转型时期,既要管理和监督非政府组织的公共管理行为,又要培育非政府组织的社会自治,以确保社会自治的健康发展。同时,还要加强和完善司法机制,确保非政府组织的一切行为均纳入法律调整的范畴。由于当下把我国非政府组织管理问题与法治化进程及向法治社会的变迁联系起来的研究尚未形成大的影响,因此,本书针对当下我国非政府组织管理中存在的问题,提出了法治化的解决方案。

2. 非政府组织研究现状

非政府组织在西方的发展有着悠久的历史,针对非政府组织的相关学术研究也比中国要早得多。但是,大规模的以非政府组织为对象的研究到20世纪80年代才兴起。当时的研究者主要从行政管

理的角度展开对非政府组织的研究。^① 学者们对非政府组织的研究主要侧重在对非政府组织概念的界定、内部结构、资金来源、社会作用、行政效能和外部关系等方面,这一阶段的研究带有很强的实用色彩。20世纪90年代以后,学者们的研究视角进一步拓宽,开始关注更加具有普遍性的问题。比如非政府组织与国家、市场的关系问题;非政府组织兴起的深层次动力因素问题;非政府组织的合法性建构问题;非政府组织的发展定位问题,等等。

随着改革开放的逐步深入和中央关于构建和谐社会、建设法治国家等执政理念的提出,作为对于现实社会问题的理论回应与指导,许多中国学者开始从各领域、各角度,通过中外比较、实证分析等方法对我国的非政府组织及其相关问题展开了研究和探讨。^② 从现有的研究成果来看,我国学者对非政府组织的研究主要集中在如下方面:以市民社会理论为依托来解释我国非政府组织的产生;从政府管理社团的角度阐释政府与非政府组织的关系;从非政府组织的研究路径来分析其生存状况和社会作用;从社团立法的路径来分析我国非政府组织的法律规制,揭示中国的非政府组织问题并试

① 王绍光. 多元与统一——第三部门国际比较研究 [M]. 杭州:浙江人民出版社, 1999: 64-66.

② 美国约翰-霍普金斯大学非营利组织研究中心的 Lester M. Salamon 通过对美国、英国、法国、意大利、德国、匈牙利、埃及、日本、泰国、印度、巴西等 41 个国家非政府公共部门的比较研究,认为非政府公共部门在世界各国的发展情况表明,一个由 NPO 或 NGO 所发动的全球性的“社团革命”(Global Revolution)方兴未艾,它对即将到来的 21 世纪将具有重要意义,正如民族国家的兴起对于 20 世纪所具有的意义一样重大。See Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, “Caring Sector or Caring Society? Discovering the Nonprofit Sector Cross - Nationally”; “Global Civil Society: Dimensions of the Nonprofit Sector”, the John Hopkins University, Maryland, 1999; Lester M. Salamon, “Toward Civil Society: the Global Associational Revolution and the New Era of Public Problem - solving”, presented to the International Conference on Nonprofit Sector and Development held in Beijing, China in July, 1999.

图提出解决方案；从结社自由的角度来研究我国非政府组织的相关问题，这些视角和路径共同构成了我国非政府组织研究的基本路径。

(1) 市民社会理论的路径。市民社会是指不能与国家相混淆或者被国家所淹没的社会生活领域。在我国学者的研究语境里，市民社会是社会独立于国家的自主生存模式，^① 它有两个核心含义：一是指区别于政治的经济领域；二是指区别于“官方”的“民间”领域和区别于“公共”的“私人”领域。^② 市民社会与非政府组织有着密不可分的联系，这不仅表现在许多研究市民社会的学者把市民社会同时也称为“公民社会”，而且还表现在对市民社会含义的理解上。许多非政府组织的研究者有时也把这些组织本身称作“公民社会”。查尔斯·泰勒认为，当这些社团能够相当有效地决定或影响国家政策之方向时，我们便可称之为市民社会。^③ 在市民社会的研究框架下，非政府组织被认为是国家权力回归社会的重要桥梁，是捍卫自由、保证民主、防止集权政治的最后屏障。

市民社会的研究路径是抽象的“主义”式的研究路径，在揭示非政府组织的社会价值及其社会作用方面有着其他研究路径不可替代的优势。但是，市民社会的研究路径由于过于“抽象”，对现实问题的回应更多地体现为一种思想解放或启蒙运动，很难对非政府组织问题产生实质性的影响。更重要的是，“市民社会”一词本身源于西方语境，强调的是社会与政府的对立与制衡。它所具有的过于浓厚的西方背景和曾经促成东欧社会主义和苏联发生“颜色

① 朱英. 转型时期的社会与国家 [M]. 武汉: 华中师范大学出版社, 1997: 6.

② [美] J. C. 亚历山大. 国家与市民社会 [M]. 邓正来, 译. 北京: 中央编译出版社, 2002: 3.

③ [美] J. C. 亚历山大. 国家与市民社会 [M]. 邓正来, 译. 北京: 中央编译出版社, 2002: 3.