

C232
11

非政府组织 的发展与管理

—— 中国和加拿大比较研究

The Development and Management of NGOs

Comparative Research
between China and Canada

顾建键 马立 (加) 布鲁斯·哈迪 等 / 著

Gu Jianjian / Ma Li / Bruce Hardy

上海交通大学出版社

非政府组织的发展与管理

——中国和加拿大比较研究

The Development and Management of NGOs
—Comparative Research between China and Canada

中方作者：顾建键、马立、马西恒、周耀虹、潘鸿雁等

加方作者：布鲁斯·哈迪、约翰·福克斯、黑塞尔·珀斯特玛等

Chinese Authors: Gu Jianjian/Ma Li/Ma Xiheng/Zhou Yaohong/Pan Hongyan et al.

Canadian Authors: Bruce Hardy/John Fox/Hazel Postma et al.

上海交通大学出版社

内 容 提 要

加拿大是目前世界上非政府组织健康发展与功能发挥最好的几个西方发达国家之一。本书在比较研究中国、加拿大非政府组织的基础上,对中国社会组织建设进行了前瞻性思考,并提出了一系列促进中国社会组织健康发展的建设性意见。全书共分中国、加拿大非政府组织比较研究总报告,加拿大非政府组织发展与管理研究,中国非政府组织发展与管理研究以及中国、加拿大比较研究报告和论文英文选编四篇,附录收集了中国和加拿大关于非政府组织发展与管理的部分法律、法规及说明。本书最大的特点在于针对性、实用性强,对目前中国社会组织建设实践中存在的各种问题进行了深入分析和解答,能够给正在从事这方面探索的理论工作者和实践工作者以启迪,特别适合中国正在和准备从事社会组织理论研究和实践工作的同志阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

非政府组织的发展与管理:中国和加拿大比较研究/
顾建键等著. —上海:上海交通大学出版社, 2009
ISBN 978-7-313-05723-5

I. 非... II. 顾... III. 社会团体—对比研究—
中国、加拿大 IV. C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 040921 号

非政府组织的发展与管理

——中国和加拿大比较研究

顾建键 等著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

常熟市华通印刷有限公司印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:27.75 字数:523 千字

2009 年 5 月第 1 版 2009 年 5 月第 1 次印刷

印数:1~3 030

ISBN 978-7-313-05723-5/C 定价:49.00 元

版权所有 侵权必究

目 录

第一篇 中国、加拿大非政府组织比较研究总报告	1
中国、加拿大非政府组织发展与管理比较及思考	3
第二篇 加拿大非政府组织发展与管理研究	33
非政府组织在国际和加拿大的发展	35
加拿大不列颠哥伦比亚省非政府组织的现状与挑战	55
加拿大基金会概览	64
道格拉斯学院基金会	84
加拿大非营利组织管理的独特性及挑战	86
第三篇 中国非政府组织发展与管理研究	101
中国非政府组织发展和管理调查研究	103
上海民间组织发展调查与研究	122
上海社会组织的发展与管理	143
政府购买社会组织服务在上海的实践与探索	147
论政府与民间组织在社区治理中的和谐运作	152
民办非企业单位的发展和培育策略	162
上海汽车销售行业协会个案调查	179
社区培育社会组织的过程性研究	188
社会组织培育与发展的新探索	203
第四篇 中国、加拿大比较研究报告和论文英文选编	213
Comparative Research on the Development and Management of NGOs between China and Canada	215
International and Canadian Development of NGOs	262
NGOs of British Columbia, Canada: Status and Challenges	291
The Survey on Foundations in Canada	304

The Investigation and Research on the Development and Management of NGOs in China	332
The Investigation and Research on the Development of NGOs in Shanghai	353
附录 中国、加拿大关于非政府组织发展与管理的部分法律、法规及说明	377
社会团体登记管理条例	379
民办非企业单位登记管理暂行条例	386
基金会管理条例	391
上海市社会团体分类规定	399
上海市行业协会暂行办法	401
在不列颠哥伦比亚省成立社团的条件	406
不列颠哥伦比亚省法人和商业名称审批申请指南	424
后记	430

Contents

Part I The General Report of Comparative Research on NGOs between China and Canada	1
Comparative Research on the Development and Management of NGOs between China and Canada	3
Part II The Development and Management of NGOs in Canada	33
International and Canadian Development of NGOs	35
NGOs of British Columbia, Canada: Status and Challenges	55
The Survey on Foundations in Canada	64
The Douglas College Foundation	84
Study on the Uniqueness and Challenges of the Management of NPOs in Canada	86
Part III The Development and Management of NGOs in China	101
The Investigation and Research on the Development and Management of NGOs in China	103
The Investigation and Research on the Development of NGOs in Shanghai	122
The Development and Management of the Social Organizations in Shanghai	143
Practice and Exploration of Government Purchase of Services from the Social Organizations in Shanghai	147
On Harmonious Relationship between Government and NGOs in Community Governance	152
The Strategy of Developing and Cultivating the Non-Enterprise Civil Organizations	162
A Case Investigation on the Trade Association of Selling Car in Shanghai	179

Research on the Process of Cultivating Social Organizations in Community	188
New Exploration on the Cultivation and Development of Social Organizations	203
Part IV The Selections of Reports and Papers of Comparative Research on NGOs between China and Canada in English	213
Appendix A Part of Law, Statute and Illustration on the Development and Management of NGOs in China and Canada	377
The Legislation about Registering and Managing Societies	379
The Legislation about Registering and Managing Non-Enterprise Civil Organizations	386
The Legislation about Managing Foundations	391
The Regulations about the Classification of Social Organizations in Shanghai	399
The Regulations about Trade Association in Shanghai	401
Information for Corporation of a British Columbia Society	406
Steps to Applying for Approval of a Corporation Name in British Columbia	424
Postscript	430

第一篇

中国、加拿大非政府组织 比较研究总报告

Part I

The General Report of Comparative Research
on NGOs between China and Canada



中国、加拿大非政府组织发展与管理比较及思考

上海行政学院课题组^①

“沧海横流，方显英雄本色。”中国改革开放 30 年取得巨大成就的最重要经验之一，就是坚持对外开放，主动、积极、广泛地学习和借鉴世界上一切优秀成果，并将其科学地融入中国特色社会主义建设的伟大实践中。因此，当中国把构建和谐社会作为新世纪国家发展的战略目标后，当社会建设已经成为中国政治、经济、文化、社会“四位一体”总体工作部署的重要内容后，当社会组织在中国社会建设与社会管理以至整个国家经济社会发展中的突出地位和作用越来越被人们认可和重视后，继续以海纳百川的开放、大气和自信态度，主动、积极、广泛地学习和借鉴世界上发达国家和地区在非政府组织发展与管理方面的成功经验，也就成为必然。

非政府组织(NGO)，一般指按照一定的宗旨和系统建立起来，具有民间性、公益性、自治性、志愿性、非营利性等特点的社会组织。由于各国在历史、文化和法律制度等方面的不同，对类似组织内涵和外延的界定也不一致，甚至连称呼也存在较大差异，有的称之为“非营利组织”、“慈善组织”，也有的称之为“志愿组织”、“公民社会”，还有的称之为“民间组织”、“第三部门”等。在中国，曾经把这类组织称之为民间组织，现在统称为社会组织。为了规范概念的使用，本报告在涉及中国类似组织时，统一以“社会组织”代指；在涉及加拿大等国家类似组织和对中加类似组织进行总体性比较研究时，统一以“非政府组织”代指。

20 世纪 90 年代以来，中国的社会组织数量快速增长，近几年更是以年均 10%~15% 的速度迅猛发展。截至 2007 年底，中国仅在民政部门登记的社会组织就达 386 916 个。目前，中国已初步建立起门类齐全、覆盖广泛的社会组织体系，形成了层次不同、区域有别的社会组织发展格局，在参与环境保护、扶持弱势

^① 课题组长：顾建键，上海行政学院城市社会研究所所长，教授，总报告执笔；课题副组长：马立，上海行政学院城市社会研究所助理研究员，总报告执笔；课题组成员：马西恒，上海行政学院城市社会研究所副所长，副教授；潘鸿雁，上海行政学院副教授，博士；周耀虹，上海行政学院副教授。

群体、帮助贫困地区、提供就业岗位、创办民办教育、进行慈善捐助、促进行业自律等方面发挥了越来越重要的作用,这些社会组织已成为中国经济社会发展中一支不容忽视的力量。随着中国社会组织数量的急速增加,各项管理工作及其改革任务也日显繁重和紧迫。毫无疑问,学习和借鉴发达国家和地区非政府组织发展和管理的成功经验,研究、交流中国和外国在这方面的最新成果,对进一步提升和发挥中国社会组织在国家政治、经济、文化和社会建设中的地位与作用,促进其健康发展,具有重要意义。加拿大是目前世界上非政府组织健康发展与功能发挥最好的几个西方发达国家之一。因此,以加拿大为对象,通过比较研究来学习和借鉴加拿大非政府组织发展和管理方面的成功经验,确实是最佳选择。

上海行政学院与加拿大道格拉斯学院有着长期、密切的合作关系,双方的学术研究和交流互动频繁。在完成了“中国、加拿大社区治理模式比较研究”国际合作项目后,双方于2006年底又成立了“中国、加拿大非政府组织发展与管理比较研究”课题组,共同对两国非政府组织的发展与管理进行深入探讨和交流。该课题研究的目的十分明确:为中国社会组织的健康发展提供建设性意见。为此,中国方面的学者重点就中国社会组织发展和管理的现状、基本经验、存在问题、发展方向等进行了研究,加拿大方面的学者重点就加拿大非政府组织发展与管理的状况、基本做法、成功经验等进行了研究。2007年11月,双方专家和学者在上海行政学院举行了“中国、加拿大非政府组织发展与管理”双边国际学术研讨会,就各自的阶段性研究成果进行了充分交流。研讨会后,双方专家和学者对各自的阶段性研究成果又进行了必要的修改、补充和完善。最后,由中方课题组进行比较研究并撰写总报告。为更好达到课题研究目的,总报告从加拿大非政府组织发展与管理比较研究中获得有助于中国社会组织发展的启示出发,对中国社会组织建设进行了前瞻性思考。报告的主要内容包括:①对非政府组织的认识必须进一步提升;②积极为非政府组织的健康发展创造必要条件;③政府必须正确认识和处理与非政府组织的关系;④非政府组织领导人必须提高对组织的领导力;⑤中国社会组织发展和管理中的问题、原因及对策、建议。

一、对非政府组织的认识必须进一步提升

自第二次世界大战结束以来,非政府组织在全球范围内蓬勃发展,成为现代社会发展中一支极为活跃的力量。非政府组织在推动经济繁荣、社会进步和人的全面发展中的重要地位与作用,正越来越受到人们的重视。这里,我们先从联合国与非政府组织、加拿大的非政府组织、中国的社会组织切入,以进一步提升人们对国内外非政府组织的认识。

(一) 联合国与非政府组织^①

事实上,现在人们对非政府组织的大体认识与了解,是在 1945 年联合国成立后才形成的,甚至非政府组织这一术语也是在 1945 年联合国宪章第 10 章第 71 款中确定以后才得以广泛使用的。该条款规定:“经济及社会理事会得采取适当办法,与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定,在适当情形下,经与相关联合国会员国会商后,得与该国内组织商定。”

非政府组织“致力于减轻苦难、增进穷人的利益、保护环境、提供基本的社会服务及推动社区发展方面的活动”。它们是典型的推崇价值观的组织,完全地或者部分地依赖政府基金、慈善捐赠和志愿服务。通常认为,非政府组织可以为解决社会问题提供重要而又有价值的意见,能够积极参与处理紧急事态,支持有时甚至开启发展进程。1945 年,联合国宪章第 10 章第 71 款承认了这种组织在国际范围内提供支援、襄助变迁、应对灾难的整合功能。

按照上述定义,非政府组织必然独立于政府(独立治理),并且不直接隶属于某一政党,作为一个非营利机构加以组织、运营,不得被发现或者被裁定卷入了犯罪活动。非政府组织独立于政府,也必须相对联合国保持自主。联合国包括六大部门或者机构,其中一个机构是联合国的经济与社会理事会(ECOSOC)。很多非政府组织与 ECOSOC 直接协作。这一机构的主要活动有:①创造更高的生活水准、全民就业并支持经济与社会的进步与发展;②解决国际间经济、社会、卫生及有关社会问题;促进国际间文化及教育合作;③不分种族、性别、语言或宗教,建立对所有人的人权和基本自由的普遍尊重。

为了促进并管理其与非政府组织的关系,联合国确立了三种关系类别,每一类都有一种地位或者接触联合国的方式,并划定属于其中的成员。某一非政府组织的地位可以是“全面地位”,也可以是“专门地位”或者“名册地位”。那些愿意被联合国正式承认并与之发生联系的非政府组织必须经过申请和筛选。

(1) 全面地位类非政府组织介入它所工作地区的社会、经济生活。这些非政府组织的规模通常很大,达到了国际非政府组织的标准。它们在联合国可以有正式的代表,参加 ECOSOC 的会议,分发声明,每四年通过 ECOSOC 向联合国呈送报告。

(2) 专门地位类非政府组织更关注 ECOSOC 所感兴趣的众多事项中的一两

^① 这部分内容主要来自加拿大方课题组成员 John Fox 教授撰写的论文“非政府组织在国际和加拿大的发展”。

个具体领域,它们成立的时间相对较晚,能够列席联合国有关会议,出席 ECOSOC 会议以及分发声明。它们必须每四年向联合国提交一份报告。

(3) 名册地位类非政府组织有专门的、预先规定好的关注点,其性质通常是技术性的,可以出席 ECOSOC 会议,但不得分发声明,也不能在会议上发言。ECOSOC 并不要求它们提交报告。

某些非政府组织主要关注某一国家的(全国性)焦点问题甚至某一国家内一个地区性的焦点问题。起初,联合国对非政府组织的定义并不包括需要官方承认这类组织的规定。到了 1996 年,“考虑到非政府组织部门的变化,包括出现大量国家和地区性的组织”,针对联合国宪章第 71 款的一项修正案弥补了这一缺陷。慢慢地,联合国变得依赖国际性、国家性和地区性非政府组织了,它们提供专业领域的建议以作为联合国决议与行动参考。此外,它们还帮助监控甚至在某些情况下贯彻实施由联合国领导或者发起的国内或国际倡议。

今天,世界上有很多种非政府组织在提供各种服务。它们包括前面描述过的主要在国家疆域之内运作的非政府组织(NGO)、国际性非政府组织(INGO),此外还有商业取向的非政府组织(BINGO)、环保性非政府组织(ENGO)和政府运作的非政府组织(GONGO)。当然,政府运作的非政府组织只是其中的很小一部分。

(二) 加拿大的非政府组织^①

加拿大人口约 3 200 多万,但非政府组织多达约 161 000 个,平均每 200 人就能够享受到一个非政府组织为其提供的服务。在加拿大,每 10 人中就有一人在非政府组织中工作,非政府组织从业人员占加拿大整个劳动力的 11.1%,比重为世界第二;加拿大的非政府组织每年为国家的国民经济创造约 1 120 亿加元的财富,占整个国家 GDP 的 7.8%;加拿大约 80% 的非政府组织都依靠志愿者来运作,而其余约 20% 的非政府组织则是由志愿者担任董事会成员。在加拿大,共有约 1 180 万名志愿者,30%~40% 的加拿大人总是以某种形式从事志愿工作,每年为社会贡献约 20 亿个小时,创造的价值估计在 141 亿加元左右。

加拿大非政府组织的出现有其宗教、历史背景。随着第二次世界大战的结束,教堂的作用开始消退,而专业 NGO 的作用开始加强。目前,加拿大约 72% 的 NGO 是世俗性的,约 13% 的 NGO 与宗教有关但又不分派别,只有 14% 的 NGO 既与宗教有关又分教派。这些各式各样的 NGO 提供了不同种类的社会服务。

^① 这部分内容主要来自加拿大方课题组成员 John Fox 教授撰写的论文“非政府组织在国际和加拿大的发展”和 Bruce Hardy 博士撰写的论文“加拿大不列颠哥伦比亚省非政府组织的现状与挑战”。

根据经济社会活动的主要领域,加拿大的非政府组织主要可以划分为 15 类:艺术与文化类(如博物馆)、运动与娱乐类(如网球俱乐部)、教育与研究类(如维多利亚大学的非政府组织研究中心)、健康服务类(如 Fraser 卫生权威机构、彼得医生中心)、社会服务类、环境保护类(如动物保护协会)、社区发展与社会福利类(如“分享”家庭与社区服务社团)、法律与政治权益类(如法律服务社团)、基金会与慈善组织、跨国服务与移民服务类(如中侨互助会)、宗教类、商业性与专业性协会、医院、大学与学院、其他等。有趣的是,加拿大一些学者把电力公司、公交公司、自来水公司、燃气公司等以非营利为目的、从事社会公共事业服务的企业,也称为非政府组织。

从工作涉及的范围进行划分,加拿大的非政府组织又可以分为全国性非政府组织、国际性非政府组织、商业导向性非政府组织、环境保护性非政府组织和政府运作性非政府组织。

此外,根据领导力的不同,加拿大非政府组织还可以划分为会员利益组织和公共利益组织。会员利益组织的存在主要是基于服务会员的需要。这些组织通常是由那些自愿加入且经常交费的会员组成,并为会员服务。公共利益组织是另一类主要的非政府组织。它们是一些典型的“慈善团体”,在很大程度上,是为管理者及志愿者之外的其他人服务的。公共利益组织包括大多数社会服务组织、文化组织(如博物馆、画廊或艺术执行公司)、与健康有关的组织(如癌症康复组织)、公民利益组织(如红十字会)以及其他组织。

在加拿大,志愿组织有时被称为第三部门或者非营利部门。加拿大注册过的志愿组织超过了 55 000 个。志愿组织是加拿大全国性非政府组织的主要形式,其基本特点是:①正式建立(常常成立公司);②独立于政府;③非营利;④自我管理;⑤志愿;⑥有自己的班底(常常雇用工作人员)。

作为 INGO 悠久发展史和参与史的补充,加拿大存在着数以万计关注国内情况的全国性非政府组织,它们为发生在加拿大地理边界之内的变迁提供援助与辩护。尤为重要,很多此类 NGO 主要在各省(加拿大有十个省和三个地区)从事地区性活动。这些组织有与 INGO 相同的核心价值观与目的,但其服务与关注点放在加拿大国内。NGO 的兴趣、内容以及最终援助之范围,要比 INGO 更为集中,这导致它更为草根民众所熟知,也就更有能力去迅速回应得到确认的需求状况。它们的管理是地区性的,关注点更集中,并具有在特定服务区内服务的经验,这就有可能使得它效率更高、效果更好。这种以实践为基础的经验与接触,使得 NGO 得以更有效地控制成本,鼓励并支持长期可持续的志愿参与,并提供一定水平的信心与可信度,而这正是政府经营的大型服务项目所不能提供的。

在加拿大,联邦和省政府对直接社会服务供应正在逐步转移,如不列颠哥伦比亚

亚的省政府现在正逐渐把直接服务移交给一些小型的非政府组织。人们认为,在很多方面,它们更善于提供这些服务,因为:①它们能更有效率、更有效地提供服务;②公民更愿意参与地方性非政府组织而不是政府的志愿活动;③提供的服务很少具有官僚气息;④地方性志愿管理(理事会)带来更热心地回应顾客要求的服务,可以更迅速地根据或大或小的变化进行调整。事实上,在像不列颠哥伦比亚这样的大省,地方性或者地区性要求,其中包括根据文化与多样性进行调整的服务,更容易由非政府机构在本地给予回应。

目前,加拿大的大多数省都有非常庞大的 NGO 网络,它们常被称为非营利社团,提供广泛的援助、监督、政策发展、研究和辩护。它们大多受地方政府而不是联邦政府的资助。这是因为,在加拿大,联邦政府将税收转移支付给省政府,并授权省政府提供范围广泛的社会服务。省政府负责卫生护理、教育和社会服务。

加拿大 NGO 的优点是显而易见的:①拥有为边缘化社区服务的直接经验;②可以深入到政府无力顾及或者不愿出面的地方;③为利益相关社区而进行公共政策游说;④可以借筹款活动募得资金;⑤可以花小钱办大事,等等。

当然,加拿大 NGO 发展和管理中面临的问题和挑战也是多方面的,包括:①资金和管理专才有限;②在获取并维持年度融资上面临困难;③与类似的服务供应者存在融资方面的竞争;④招募、培训并保持好的志愿者来提供服务与援助;⑤与政府出资方保持好的关系;⑥经常的政治变化常常导致提供服务上的改变;⑦不同服务提供者以及公众的相互竞争的哲学理念;⑧一体化及其对服务成本的影响;⑨过度依赖政府资金因而无力对政府政策开展批评;⑩文件记录、评估和透明度方面经常存在问题;⑪缺乏长期财政计划;⑫缺乏效率或者令人生疑的领导作风,等等。因此,加拿大非政府组织在今后的发展和管理中,仍然要应对许多挑战。

(三) 中国的社会组织

深入考察和研究 1949 年以来中国社会组织的发展,不难发现其走过了一条波折起伏的道路。1949 年新中国成立后到 1966 年“文革”前,随着权力高度集中的计划经济体制的建立,原先的社会组织逐渐消失,仅留下一些群众组织如工会、共青团、妇联和工商联,以及长期与中国共产党合作的民主党派。而 1966 年开始的十年动乱,使全国本来就不多的社会组织基本陷于瘫痪,其发展更完全处于停滞状态。随着国家经济政治进一步纳入高度集中的行政计划轨道,仅有的社会组织也逐步纳入国家行政管理体系中,成为行政色彩很强的部门。1978 年中国共产党十一届三中全会后,中国的社会组织进入了全新的发展阶段,各类社会组织大量涌现。由于国家有关部门仍然依据旧的办法进行登记,难以对大量涌现的社会组织进行有效管理,以至曾出现了一些混乱和无序情况。1984 年,国家国务院下发了

《关于严格控制成立全国性组织的通知》，针对社会组织的问题进行政策性调整，取得了一定成效。20 世纪 80 年代末，全国性的《基金会管理办法》、《外国商会管理暂行规定》、《社会团体登记管理条例》等法规相继出台，并初步形成了以这三大法规为主以及由 50 多个政策规章和地方配套法规组成的社会组织管理政策和法规体系，相关管理力量也得到充实，执法力度得到加强，使社会组织进入比较有序的快速时期。随着中国改革开放步伐的不断加快，在中国政府的推动下，自 1988 年国家民政部门恢复对社会组织登记管理工作以来，中国的社会组织稳步发展，已经成为建设和谐社会的一支不可缺少的力量。目前，中国社会组织的发展和管理总体呈现出比较健康的态势。

1. 群众结社愿望强烈，社会组织达到一定规模

改革开放以后，随着中国市场经济体制的建立和不断完善以及民主法制建设的不断推进，中国公民结社的意识日益浓厚，参与社会管理的要求日益强烈，成立社会组织的申请也越来越多，社会组织的数量逐年增加，发展步伐不断加快，并达到了一定规模。在中国，政府把社会组织具体分为社会团体、民办非企业单位和基金会三大类。据统计，截至 2007 年底，全国在民政部门登记的社会组织共 386 916 个，具体包括：社会团体 211 661 个；民办非企业单位 173 915 个；基金会 1 340 个。

2. 初步建立起门类齐全、覆盖面广泛的社会组织体系

经过多年的发展，中国的社会组织已经遍布全国城乡，涉及社会生活的方方面面。目前，社会组织主要分布在行业中介、教育、科技、文化、卫生、劳动、民政、体育、环保、社区、农村专业经济等领域，初步形成了门类齐全、覆盖面广泛的社会组织体系。据统计，2007 年，在登记的 211 661 个社会团体中，科技与研究类 17 615 个，生态环境类 5 330 个，教育类 14 794 个，卫生类 11 129 个，社会服务类 24 588 个，文化类 16 690 个，体育类 10 685 个，法律类 3 361 个，工商业服务类 17 747 个，宗教类 3 413 个，农业及农村发展类 36 142 个，职业及从业组织 15 080 个，国际及涉外组织 467 个，其他 34 620 个；在登记的 173 915 个民办非企业单位中，科技与研究类 8 867 个，生态环境类 345 个，教育类 84 077 个，卫生类 29 188 个，社会服务类 24 077 个，文化类 5 578 个，体育类 5 343 个，法律类 855 个，工商业服务类 2 059 个，宗教类 247 个，农业及农村发展类 931 个，职业及从业组织 1 251 个，国际及涉外组织 3 个，其他 11 094 个；在登记的 1 340 个基金会中，科技与研究类 69 个，生态环境类 34 个，教育类 411 个，卫生类 61 个，社会服务类 217 个，文化类 115 个，体育类 26 个，法律类 18 个，工商业服务类 7 个，宗教类 8 个，农业及农村发展类 29 个，职业及从业组织 4 个，国际及涉外组织 7 个，其他 334 个。

3. 形成了层次不同、区域有别的社会组织发展格局

中国对社会组织实行分级管理的体制，尤其对社会团体是按照行政层级设置

的,既有全国性的,又有省、地、县级的,还有基层社区服务组织和农村专业技术协会,它们在法律上各自独立,不存在相互的隶属关系。2007 年底,全国性及跨省(自治区、直辖市)的社团有 1758 个,省级及省内跨地(市)域的有 22 146 个,地级社团 59 145 个,县级社团 128 612 个。总体上看,基层社会组织数量最大,上层社会组织数量较少,基本呈金字塔形分布。社会组织的发展与市场经济发育成熟程度、经济社会发展阶段密切相关。在中国,经济社会发达地区社会组织数量较多,欠发达地区数量较少,形成了区域有别的发展格局。据统计,截至 2007 年底,中国平均每万人拥有 2.9 个社会组织,上海每万人拥有 4.7 个社会组织。

4. 初步建立了社会组织发展和管理的法律法规政策体系

近年来,经过立法机关和有关部门的不断努力,中国出台了《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《民办教育促进法》及其实施条例、《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》、《外国商会管理暂行办法》、《基金会管理条例》、《中外合作办学条例》、《关于公益救济性捐赠税前扣除政策及相关管理问题的通知》等一系列法律法规,为促进社会组织发展、加强社会组织管理,提供了法律保证。为了做到依法行政,国家民政部和有关部门还出台了大量配套性的政策规章,社会组织发展和管理工作初步纳入了法制化、规范化的轨道。

5. 社会组织发展已经出现全球化的趋势

随着世界多极化、经济全球化和科学技术的迅猛发展,社会组织全球化的趋势日益彰显。目前,一方面在中国境内活动的外国非政府组织越来越多。从涉及的行业看,它们主要分布在教育、文化、卫生、环保、社会福利等领域;从地域分布看,它们主要在一些大中城市和对外开放较早、经济发展较快的东南沿海。另一方面,中国的社会组织也开始走出国门,特别是一些行业协会代表行业参与国际活动,在维护行业利益等方面取得了令人欣喜的成绩。另外,中外合作兴办的社会组织数量也呈上升趋势。

6. 社会组织已成为就业的重要渠道

中国社会组织的蓬勃发展,已经吸纳了大批人员就业。据统计,到 2007 年底,中国有社会组织专职工作人员 4568 515 人,还有为数众多的志愿者队伍。

当然,处于初级发展阶段的中国社会组织,存在的问题仍是多方面的,包括:①培育和发展不够;②独立性欠缺;③登记门槛过高;④营利化倾向严重;⑤管理不到位;⑥专业人才不足;⑦资金来源匮乏;⑧法律规范不全、不细,等等。这也成为中国社会组织进一步健康发展的瓶颈和阻碍。

(四) 结语

非政府组织这一术语是在 1945 年联合国宪章第 10 章第 71 款中确定以后才