



JINGMAO FAXUE LUNCONG

经贸法学论丛

总主编 柴振国

FAZHI JINCHENGZHONG DE SHEHUI ZUZHI FAZHAN YANJIU

法治进程中的 社会组织发展研究

郭广辉 等 / 著

中国检察出版社

014034200

C916
140

司法部课题《社会管理视阈下的社会组织法制建设研究》

(编号: 12SFB2049) 的阶段性成果

河北经贸大学社会管理德治与法治协同创新中心成果

法治进程中的社会组织 发展研究

郭广辉 王晓烁 武建敏 张振国 著



C916
140



中国检察出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

法治进程中的社会组织发展研究/郭广辉等著. —北京: 中国
检察出版社, 2013. 11
(经贸法学论丛)

ISBN 978 - 7 - 5102 - 1108 - 9

I. ①法… II. ①郭… III. ①社会组织管理 - 研究 - 中国
IV. ①D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 307674 号

法治进程中的社会组织发展研究

郭广辉 王晓烁 武建敏 张振国 著

出版发行: 中国检察出版社

社 址: 北京市石景山区香山南路 111 号 (100144)

网 址: 中国检察出版社 (www. zgjccbs. com)

电 话: (010)68650028(编辑) 68650015(发行) 68636518(门市)

经 销: 新华书店

印 刷: 保定市 中画美凯印刷有限公司

开 本: A5

印 张: 7.375 印张 插页 4

字 数: 194 千字

版 次: 2013 年 11 月第一版 2013 年 11 月第一次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5102 - 1108 - 9

定 价: 22.00 元

检察版图书, 版权所有, 侵权必究
如遇图书印装质量问题本社负责调换

总 序

燕赵大地，人杰地灵。河北经贸大学就坐落在太行山脚下风景秀丽的滹沱河畔。它以经济、管理和法学学科为支柱，是省属综合性重点大学之一。生生不息的滹沱河水，孕育着一代代经贸学人，也孕育着法学院的法律学人和学子们。

正是这种无息的孕育，使法学院的学人们在这块田园里春夏秋冬不辞劳苦、辛勤耕作和无私奉献，也正是这种耕作与奉献，使得法学学科这棵幼苗得以快速成长，从1993年其前身经济法系成立到今天初具规模的法学院，经过12年的努力，已拥有民商法、经济法、国际法、刑法和法理学五个硕士点和法律硕士一个在职硕士点。年轻的法学院充满朝气与活力，集聚和培养了一群风华正茂、立志为学的年轻学者，他们分别毕业于不同的学校，汇集了全国各大重点院校的不同学术风格，吮吸着京畿大地丰厚的历史文化滋养。他们以无私无畏的精神白手起家，充分发挥着自身的后发优势，他们还利用环绕北京、贴近祖国心脏的地缘优势，关注和感受着法学前沿问题和法治社会的重大事件。他们与这个伟大的时代同呼吸、共命运。尽管他们所在的还算不上名门名校，但他们正在凭借自身的力量与智慧，努力争得一席之地。

法学院的发展关键在于学科建设，学科建设的基础关键在于学术成果的支撑，而学术成果的取得在于法律学人不断地发现问题、思考问题和解决问题，在于对学术价值的正确判断和刻苦追求。正是在这种理念下，法学院的学人们刻苦追求，努力奋斗，不断进取，在教学和科研上取得了可喜的成绩。为了展示和反映



河北经贸大学法学院的科研实力和最新研究成果，发现和支持新人新作，鼓励和培养科研精神，加强学科建设，就要开拓一个固定的园地或搭建一个平台，给法学院学人们提供一个展示和创新的机会，这就是出版本论丛的目的所在。

河北经贸大学法学院与中国检察出版社共同组织出版这套《经贸法学论丛》。之所以命名为《经贸法学论丛》主要有两个方面考虑：其一，“经贸”是河北经贸大学之意，因为河北经贸大学是这套丛书的发起者；其二，“经贸”是经济贸易的简称，从选题范围来说，这套丛书主要包括民商法、经济法和国际经济法，同时也兼顾其他法律部门，不受部门法划分的局限。今后，我们计划每年陆续安排若干种课题的读物出版，使这套论丛更加完善和丰满。

在这套《经贸法学论丛》出版之际，我们衷心感谢中国检察出版社领导与编辑朋友们的信任与支持，是他们给我们创造了这个平台，提供了机会。我们也殷切期望这套丛书能得到社会各界的支持与关注，同时，真诚欢迎来自各方面的批评与指教，所有这些都将成为激励和鞭策我们继续前行的力量。

柴振国

2009年8月

前言

近年来随着社会转型以及社会治理方式的转变,我国社会组织有了一定程度的发展。而实践中社会组织的良性、快速发展将有助于社会管理方式的创新、政府职能的转变以及公民意识的增强。由于我国当前正处于大力推进法治建设的阶段,社会组织的发展必然和法治的大环境紧密相连。在一个社会形态中如果没有健全的社会组织系统,就不可能形成真正意义上的法治,同时法治的进步也会促进社会组织的良性发展。社会组织的应有功能以及法治与社会组织的紧密互动关系,凸显了在法治背景下研究社会组织发展的重要理论和现实意义。

西方国家于20世纪80年代开始以社会组织为对象,从行政管理的角度对其进行大量研究。这一时期主要侧重于概念的界定、内部结构、行政效能等方面,实用色彩较浓。90年代以后,研究范围进一步拓宽,涉及社会组织与国家、社会的关系;社会组织的合法性建构;社会组织的定位等问题。随着改革开放以及法治建设的进行,我国学者开始从多角度对社会组织进行研究。主要包括:社会组织的内涵、社会组织的产生路径、社会组织管理、社会组织立法、社会组织责任等方面;同时探讨社会组织与市民社会、社会组织与社会管理、社会组织与公民结社自由等多方面的关系。目前有部分关于社会组织发展的研究,但是以法治进程为背景研究社会组织发展的成果还比较少。目前国内的相关研究还需要交叉学科的知识和成果,以拓宽研究广度、增加研究深度。

在当今天治建设的背景下,如何促进社会组织的发展,从而



推动社会组织有效地参与社会管理，是本书着重予以研究的问题。本书运用了法学和社会学的相关知识，重点从以下几个方面进行研究：第一，正确处理法治发展与社会组织发展的关系。既不能忽视社会组织发展对法治进程的推进，更不能忽视法治建设对社会组织发展的要求。第二，社会组织发展在当前法治背景下的角色定位。社会组织不仅仅是政府权力的辅助，更应当侧重公民权利的维护，成为民众利益的代言人。第三，当前社会组织发展过程中暴露出的一系列问题及其解决对策。立法滞后、社会组织发展动力不足、监管过严和过松同时并存、社会组织问责制度不健全等方面的问题都阻碍了我国社会组织的快速、健康发展。在上述各方面都需要找出症结、寻找解决的对策。

最后需要对本书的写作情况进行简单说明。从提纲拟定和修改、资料的搜集、实证调查、初稿直至本书最后定稿，历经一年的时间。这本书凝聚着所有编写人员的心血，他们分别是河北经贸大学法学院郭广辉教授（院长、博士）、河北经贸大学法学院的王晓烁教授（副院长、博士）、武建敏教授（博士）、张振国教授（博士）。同时河北经贸大学柴振国副校长、河北经贸大学法学院王利军副院长、河北经贸大学研究生院刘春霖副院长等领导及同人，对本书的布局谋篇、观点主张提出了宝贵的意见和建议，也对本书的顺利完成提供了帮助和支持。在此深表敬意和感激！

作者

写于2013年11月6日



目 录

总 序	(1)
前 言	(1)
第一章 社会组织的基本理论	(1)
第一节 社会组织的内涵	(1)
一、国外对社会组织的理解	(2)
二、我国对社会组织的界定	(6)
第二节 社会组织的类型与特征	(12)
一、社会组织的分类	(12)
二、社会组织的特征	(25)
第二章 法治与社会组织	(33)
第一节 转型社会中法治的基本问题	(33)
一、社会转型与社会治理方式	(34)
二、社会转型与法治的目标	(44)
三、当代法治的终极关怀	(55)
第二节 法治与社会组织的关系	(56)
一、法治与社会组织的发展	(57)
二、现代性法治与社会组织的自主性	(63)
第三章 法治、市民社会与社会组织之发达	(70)
第一节 法治与市民社会	(70)
一、市民社会：现代性法治的前提	(71)



二、市民社会与法治精神	(76)
三、市民社会与法治意识	(80)
第二节 法治与社会组织的成熟标志	(83)
一、西方国家社会组织的成熟	(83)
二、法治与社会组织成熟的标志	(86)
第四章 理论与现实：社会组织对法治的多面影响	
.....	(92)
第一节 理论：社会组织发展对法治的促进	(92)
一、社会组织的发展可以促进法治政府的建立	
.....	(92)
二、社会组织的发展可以促进法治的民主化 ...	(96)
三、社会组织的发展有利于培育法治精神	(98)
第二节 现实：社会组织的滞后与法治的艰难	
.....	(101)
一、中国市民社会之现状	(102)
二、中国社会组织的滞后性	(104)
三、社会组织的滞后性与法治的抑制	(110)
第三节 培育市民社会与推动法治发展	(112)
一、培育市民社会与推动法治发展的关系	(112)
二、中国市民社会走向成熟的基本思路	(113)
第五章 政府规制与中国社会组织的发展	(117)
第一节 社会组织的角色定位	(118)
一、社会组织的合法性地位	(119)
二、社会组织的独立性地位	(125)
三、社会组织的民众利益代表地位	(131)
第二节 社会组织法律制度的完善	(134)
一、当前我国社会组织的立法现状	(134)



二、完善社会组织立法	(143)
第三节 社会组织问责制度的建构	(155)
一、问责的含义	(155)
二、对社会组织问责的必要性	(158)
三、问责制度的建构	(160)
第六章 中国社会组织自治发展	(168)
第一节 中国社会组织自治的边界	(168)
一、自治与他治的关系	(168)
二、当前自治的法律边界	(176)
第二节 中国社会组织自治的内容	(181)
一、制定组织规章	(181)
二、加强监督管理	(185)
三、建立完善的争端解决机制	(188)
第三节 中国社会组织自治功能的实现	(191)
一、自治环境的建设	(191)
二、自身服务能力的提高	(198)
第四节 中国社会组织未来的发展趋势	(202)
一、自治是法治的应有内容	(202)
二、社会组织与政府的关系：从属性合作走向 伙伴式合作	(209)
主要参考文献	(216)

社会组织自 20 个世纪 60 年代以来，在西方部分发达国家开始出现，之后逐步发展。到 20 世纪 90 年代时，社会组织的数量已经达到 26 万多个，进入了发展的高峰期。^① 自 20 世纪 90 年代以来，伴随着全球结社浪潮，在中国大力推进法治建设以及政府转变职能的改革进程中，以社会民间力量为主导的社会组织在我国迅速发展起来。当今，社会组织在各国蓬勃发展，现代政治学以及社会学理论认为，社会组织与政府和企业一起形成了当代社会的三大支柱。对于我国而言，如何在法治大环境下更好地发展社会组织，成为了我们要思考的问题。

第一章 社会组织的基本理论

要研究社会组织的发展，首先必须明确有关社会组织的基本理论，包括社会组织的概念、分类以及特征等方面的问题。

第一节 社会组织的内涵

由于市场经济水平、政治体制、历史传统、文化传统、语言习惯、法律制度等方面的差异，社会组织在不同的国家有不同的名称。即使在同一国家，不同时期或者不同学者从不同角度对其也有不同的称谓。这一概念在现实当中还演绎出接近 50 种不同

^① 阮宗泽：《非政府组织，掀起你的盖头来》，载《时事（时事报告大学生版）》2001 年第 6 期。



的名称,常见的有非政府组织(NGO)^①、非营利组织、市民社会组织(或公民社会组织或公民社会)、民间组织、第三部门或独立部门^②、志愿组织^③、基金会、慈善组织^④、公益组织^⑤、财团法人、非商业组织、免税组织^⑥、草根组织,等等。对社会组织的叫法和定义由于其表述的主体、背景、场合不同而各有侧重,但是其实质内涵在很大程度上是交叉的,大体代表了介于政府组织和营利性组织之间的同一类组织。不同的国家、不同的学者、不同的组织,往往使用不同的用语,社会组织的内涵和外延都并非完全明确一致。这些不同的称谓由于其表述的主体、背景、场合不同而各有侧重,但是其实质内涵在很大程度上是交叉的,它们与政府、企业相区别,基本上包含了介于政府组织和营利性组织之间的一类非政府、非营利的社会组织。^⑦虽然表称不同但是实质类似或者相同,大体都是指那些独立于政府和市场之外的一类组织。本书所称的社会组织在一定意义上和其他称谓是相通的,在大多数情况下可以互换使用。

一、国外对社会组织的理解

国际上一般将社会组织称为“非政府组织”,简称为 NGO。最初非政府组织主要指国际性的民间组织,因为这一概念最早是

① 非政府组织与非营利组织的含义基本一致,其内涵和外延可以互换使用,指的是那些在政府组织体系之外,而且不是根据政府之间的协议建立的,同时也不是企业的社会组织。只不过相比而言,非政府组织在西方使用得更为普遍一些。

② 第三部门这一概念最初由美国学者莱维特提出,他认为以往把社会组织分为公共组织和私人组织两类太简单。实际上政府和企业之间有大量的第三类组织,它们所从事的事情是政府与私人企业不愿做、做不好的事。

③ 志愿组织强调组织的运作主要是依靠志愿者的精力和时间的投入。

④ 慈善组织侧重强调组织的资金主要来源于私人的慈善捐赠。

⑤ 公益组织的称谓强调组织的目的是为社会公共利益而服务。

⑥ 免税组织主要针对有些国家对社会组织的管理以税法为主,这些组织往往享有免税待遇,所以税法中将其称为免税组织。

⑦ 王名、贾西津:《中国非营利组织:定义、发展与政策建议》,载《全球化下的社会变迁与非政府组织》,上海人民出版社 2003 年版,第 263—264 页。



从国际社会人道救援组织开始的，这些组织帮助第三世界落后国家解决生存等最基本的问题。从上个世纪 80 年代开始到 90 年代，非政府组织成为国际上的一个流行名词。具体到各个国家而言，社会组织无论从组织形态、运作机制，还是成立宗旨或者功能目的来看，差别都是比较大的，因此很难对其含义统一进行界定。联合国最早正式使用非政府组织这一概念，在几份决议中对其概念进行了解释，是国际比较权威的定义，同时也展示了非政府组织这一概念的起源以及早期对其认识的过程。从国际领域的官方文件来看，非政府组织这一词语最早出现于 1945 年通过的联合国宪章。该宪章第 71 条规定：“……经济社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商本理事会职限范围内的事件。”^① 从活动领域来看，当时的非政府组织主要从事人道主义救援或者社会福利活动，因而它们成立的主要目标不是为了追求利润最大化。依据 1952 年联合国经社理事会的 288 号决议可知，非政府组织主要指那些不根据政府之间的协议建立起来的国际性的民间组织，它们关注国际经济、文化、教育、人权等一些相关问题，不包括国内的民间组织。^② 非政府组织的本意只是指不是政府的组织，不仅指联合国体系所认定和接纳的民间组织，还包括其他各种民间组织，特别是在国际场所活动以及有较多国际联系的民间组织。这些被纳入统计的非政府组织，一般都是具有合法地位的、有公开的组织章程以及透明的财务管理的民间组织。

随着社会的发展，社会组织的含义逐步扩大，发达国家把以促进第三世界发展为目的的组织全都包括进来。1968 年联合国决议只承认国际性的非政府组织，1996 年的决议进一步承认了

① 王虎华、丁成跃：《国际公法与惯例》（国际公法卷），华东理工大学出版社 1994 年版，第 433 页。

② 在联合国体系内，有 20 多个政府间国际组织致力于各类发展事业，如世界银行、联合国开发计划署、国际开发协会、粮农组织、世界粮食署、联合国环境规划署、农业和发展国际基金、世界卫生组织、联合国儿童基金组织、联合国难民事务高级专员，另外还有一些较小的组织。



在各国和各地区活动的非政府组织。自此之后，非政府组织主要指行使一定的公共职能、并且独立于政府体系之外的所有社会组织。因此，非政府组织这一提法成为国际通行的官方用语而在世界范围内被广泛地使用。

另外，联合国新闻部对社会组织应当满足的条件进行了如下几个方面的描述：第一，“在地方、国家或国际级别上组织起来的非营利性的自愿公民组织”。第二，社会组织利用自身所掌握的专业知识，充当问题预警机制，从而帮助监督和实行国际协议。第三，社会组织将公民的意愿反映给政府部门，对国家政策实施一定程度的监督，从而实现一定程度的政治参与。^① 世界银行把工会、社区基层组织、民间思想库等所有以保护环境、援贫济困、提供基本社会服务的社会组织，都称为非政府组织。^②

中国学者王绍光在总结国际上关于社会组织的不同含义时指出，在第三世界国家里，社会组织专门指以促进发展为目的的民间社会组织；在东欧和前苏联，社会组织主要指从事慈善工作的非政府组织；至于在北美和西欧，情况又有所不同，主要指在国际领域从事活动的非政府组织。^③ 可见，在不同的国家，对社会组织的界定有所不同。

世界各国很难给非政府组织下一个准确、公认的定义，目前国际上主要采用以下几种方式定义社会组织：^④ 1. 最广义的观点。认为以行业协会为代表的非政府和非企业性质的组织都

① 转引自袁宝成：《非政府组织的发展对共青团工作的启示》，载《中国青年研究》2003年第9期。

② 世界银行认为，民间思想库等政策研究机构、工会、媒体、非官方机构、草根组织、社区基层组织、宗教联合会、以及其他各种类型具有积极的社会影响力的组织，也都构成公民社会。参见 World Bank, Working Together, The World Bank's Partnership with Civil Society. 转引自王名、刘求实：《中国非政府组织发展的制度分析》，载《中国非营利评论》2007年第1期。

③ 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社1999年版，第37页。

④ 邓国胜：《中国第三部门界定》，载《中国社会报》2000年第7期。



是社会组织。2. 依据税收情况进行定义。如美国税法规定,能够享受免税资格的组织就是社会组织。3. 依据资金来源情况进行定义。社会组织一半以上的收入来源于社会捐赠或者来源于社会组织成员缴纳的会费,而不会是来自于其提供的服务或者出售的商品。4. 依据属性进行定义。(1) 有的定义强调社会组织的某一项特征,认为促进“公众利益”或“团体利益”为目的的私人组织属于社会组织,否则不算。该种定义强调的是公益性这一特征。(2) 有的定义强调社会组织的几项特征:有稳定的组织形式和固定的成员;不以营利为目的;由具有相同兴趣和志向的志愿者所组成;不属于企业以及政府机构;主要开展各种志愿性的公益或互益活动;发挥独特的社会功能。满足上述条件的非政府组织属于社会组织。该种定义强调的是社会组织的非营利性、志愿性、非政府性三项属性。(3) 美国约翰·霍普金斯大学萨拉蒙教授认为,满足志愿性、非营利性、组织性、自治性、非政府性这五个属性的组织,可称为社会组织。这是目前公认比较权威的定义,这一定义被用于萨拉蒙教授主持的对全球42个国家非营利组织开展的国际比较研究项目,后来常为人们所引用。这种界定从根本上反映了社会组织与企业、政府的属性有根本区别:首先,与企业相比,社会组织具有非营利性;其次,与政府机构相比,其组织形式不同于政府机构自上而下的官僚体系,而是一种独立的社会组织;最后,与企业 and 政府机构的组建不同,社会组织的构建具有较强的志愿性。针对亚洲国家的特定国情,日本学者重富真一认为,自发性、慈善性、非政府性、持续性、非营利性、利他性应当是非政府组织必须具备的六个方面的条件。

从上面的诸种观点我们可以看出,从世界范围来看,不同的国家和地区对社会组织进行界定时,会根据本地域的实际情况下有不同的针对性。但是总体而言,不论是发展中国家还是发达国家,都会强调社会组织所具有的几个典型特点:不能以营利为目的;与企业、政府相独立;从事各种志愿性的公益或互益活动的组织。



二、我国对社会组织的界定

国际上所指称的非政府组织,在我国也有多种称谓,官方称之为“民间组织”或者“社会组织”;而理论界除了前述两种说法之外,还称之为“非政府组织”、“非营利组织”、“第三部门”等。这里我们使用“社会组织”的称谓,一方面为了与政府的叫法一致,另一方面意在表明它在功能和属性上的社会性特征。

(一) 官方指称

我国官方最初称社会组织为民间组织。从1949年新中国成立到70年代末,我国出现了一定形式的社会团体,但是“文化大革命”期间全部陷于瘫痪。1978年改革开放以后,随着经济体制改革、社会转型的进行,我国城乡社会生活中涌现出了大量学会、研究会、协会、商会等社会团体,还出现了基金会一类的民间资助机构。1979年社会团体和人民团体的恢复重建开始起步,1981年基金会开始出现。1988年,国务院在民政部成立社团管理司,专门负责管理各种社会团体。90年代以后,随着社会主义市场经济体系的逐步建立,在教育、科研、社会福利等领域里出现了越来越多的“民办非企业单位”。^①虽然此时我国社会组织已经开始出现并逐步发展,但是对其如何称谓仍然受到了外国的影响。1995年,北京举办了“世界妇女非政府组织论坛”,之后中国开始较广泛地使用非政府组织这一概念。这一期间不仅媒体大量报道并使用“非政府组织”一词,而且“民间组织”、“非政府组织”等说法也陆陆续续出现在官方的文件中。^②随着社会组织的进一步发展,基于管理的需求,1996年,国务院将原来归口不同政府部门主管的“民办事业单位”统一

^① 王名、刘求实:《中国非政府组织发展的制度分析》,载《中国非营利评论》2007年第1期。

^② 王名、刘求实:《中国非政府组织发展的制度分析》,载《中国非营利评论》2007年第1期。



定性归类为“民办非企业单位”，由各级民政部门负责登记。而且，民政部专门成立了社会团体和民办非企业单位管理司。1998年，《社会团体登记管理条例》修订、《民办非企业单位登记管理暂行条例》颁布实施，与此同时中央国家机关进行了政府机构改革，为了涵盖社会团体、民办非企业单位、基金会这三类组织，民政部设“民间组织管理局”，取代了社会团体和民办非企业单位管理司，地方民政部门对口设立或新设“民间组织管理局”、“民间组织管理办”等，原分散于不同行政管理部门的上述各类组织管理权限陆续归由民政部门统一管理。到此时，国家使用“民间组织”一词来统称社会团体、基金会和民办非企业单位这三种形式。^①因此，我国官方开始正式使用“民间组织”一词。

2007年，我国政府开始正式用“社会组织”代替“民间组织”。党的十六届六中全会和党的十七大对传统的提法进行改造，提出了社会组织这一称谓。社会组织的概念首次出现于党的十六届第六次会议所作出的决定中。2006年10月召开的中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议，《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》指出，为了建设服务型政府，强化社会管理和公共服务职能，支持社会组织参与社会管理和公共服务。并对健全社会组织，增强服务社会功能提出了努力的目标：培育扶持和依法管理社会组织；发挥各类社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用；引导各类社会组织加强自身建设，提高自律性和诚信度。之后党的十七大报告又再次出现了这一词语，“重视社会组织建设和管理”，是党的十七大提出的一项重要战略任务。在2007年党的十七大通过的政治报告中，又再次肯定了社会组织的功能定位，认为如果能够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，将有利于

^① 北京民营科技实业家协会：《我国社会组织的创新和发展》（以北京地区为研究案，2011年4月）。