

清华发展研究报告 第四卷

中国非政府公共部门

王名主编

清华大学出版社
北京

内 容 简 介

本书为清华大学 圆世纪发展研究院 辖公共管理学院研究报告，系统反映了 圆园园年年度清华大学 晕酌研究方面的主要成果。全书分为绪言、综论篇和个案篇，汇集了清华大学 晕酌研究所人员撰写的 员篇研究报告。绪言部分回顾了近年来中国 晕酌发展和 晕酌研究的主要成果和动态；综论篇包括四篇研究论文，分别是：“公益产权与基金会治理”、“中国市场经济领域里的公民社会”、“促进我国民间非营利组织发展的政策建议”、“员缘年以来中国 晕酌的变化与发展趋势”，从四个不同角度展示了清华 晕酌研究的重点、主要观点和政策倾向；个案篇包括了由清华大学 晕酌研究所组织完成的 员篇个案研究报告，如：商城县农村发展促进会、中日友好医院、温州市烟具行业协会等。报告从领域、城市、组织三个不同视角展示了中国非政府公共部门发展的状况。全书观点明确、体系完整、资料翔实、针对性强。

版权所有，翻印必究。

本书封面贴有清华大学出版社激光防伪标签，无标签者不得销售。

图书在版编目 (悦孕) 数据

清华发展研究报告 圆园园: 中国非政府公共部门 辖名主编 郢-北京: 清华大学出版社, 圆园园

陈尸晃 郢 郢 郢 郢 郢 郢

I 郢清...摇 II 郢王...摇 III 郢社会团体 原研究报告 原中国 原 郢摇 IV 郢 郢

中国版本图书馆 悦孕数据核字 (圆园园) 第 员缘缘号

出 版 者: 清华大学出版社

地 址: 北京清华大学学研大厦

编 译: 辖 辖 辖 辖 辖 辖 辖

邮 编: 员园园

社 总 机: 园园园园园园园园

客户服务: 园园园园园园园园

组稿编辑: 孙文凯

文稿编辑: 王巧珍

封面设计:

印 刷 者:

装 订 者:

发 行 者: 新华书店总店北京发行所

开 本: 员缘伊园园 郢郢郢郢印张: 圆郢郢郢郢字数: 员缘千字

版 次: 圆园园年 园月第 员版 郢年 园月第 员次印刷

书 号: 陈尸晃 郢 郢 郢 郢 郢 郢

印 数: 员~ 郢园

定 价: 郢郢元

本书如存在文字不清、漏印以及缺页、倒页、脱页等印装质量问题，请与清华大学出版社出版部联系调换。联系电话: (园园) 园园园园园园园园或 (园园) 园园园园园

序

本书是清华大学 霸世纪发展研究院 霸世纪年度研究报告，集中反映了一年多来清华大学 霸世纪发展研究院在 霸韵（非政府公共部门，下同——编者注）研究方面取得的主要进展。

清华大学 霸世纪发展研究院成立于 霸世纪年 猿月，是一个主要开展政策研究、战略研究、应用研究的“软科学”研究机构。七年来，秉承“自强不息、厚德载物”的清华精神，发挥“小实体、大联合”的优势，在可持续发展研究、台湾海峡隧道构想研究、国情研究、公共科技政策研究、高等教育政策研究、霸韵研究，以及包括长白山地区和香港、太原等城市的区域发展战略研究等方面，都取得了可喜的成绩，发表了一系列有影响的论文和专著，为新时期的政府公共决策和社会转型做出了积极的贡献。

清华大学的 霸韵研究始于 霸世纪年。这年夏天，刚从日本留学回国任教的王名副教授向我提议能否召开一个关于 霸韵问题的学术座谈会。我对 霸韵的概念并不陌生，从几年前在北京召开的世界妇女大会开始就关注这类组织。我鼓励他牵头成立一个研究中心，对相关课题开展追踪调研。霸月 霸日，在清华大学甲所二层的多功能厅，召开了国内首次关于 霸韵问题的学术座谈

会。当时担任民政部民间组织管理局局长的吴忠泽博士、自然之友的梁从诫会长、中国科学院生态研究中心的康晓光教授等知名专家学者因缘多人到会，就大家所关注的问题展开了热烈的讨论。我在代表清华大学的致辞中宣布成立 霸韵研究中心，由王名担任主任，开始有组织地开展 霸韵相关问题的研究。圆园园年 苑月，霸韵研究中心在北京友谊宾馆主办了国内首届关于 霸韵问题的国际研讨会——“非营利部门与中国发展国际会议”，来自世界上十多个国家和地区的 员起多位专家学者和 霸韵实务界的代表出席了会议。这次会议成为推动中国 霸韵研究的一个里程碑。同年，霸韵研究中心接受福特基金会和日本国际交流基金会的资助，开始在全国范围内开展 霸韵基本调研大型项目，并于 员月开始举办面向非营利组织管理干部的短期系列培训班。由喜马拉雅研究发展基金会资助的“中国公益信息网”建设也在年内启动。霸韵研究中心的工作在短短一年里便走上了发展的轨道。

圆园园年 员月，清华大学 圆世纪发展研究院和公共管理系共同组建公共管理学院，霸韵研究中心改名为“霸韵研究所”，成为 圆世纪发展研究院和公共管理学院下辖的五个研究所之一。

经过五年的发展，霸韵研究所的研究力量和研究能力有了明显增强，在有关中国 霸韵的实证研究、政策研究和理论研究等方面取得了可喜的成绩，发表和出版了一批有影响的论文、著作和研究报告，并将 霸韵搬上了大学讲堂，先后开设了一批受学生欢迎的骨干课程。同时，国内许多大学先后成立了相关机构开展有关问题的研究，有越来越多的学者开始介入这个新兴的学术和政策研究的领域。

本书集中反映了 圆园园—圆园园年年度 霸韵研究所开展相关研究的主要成果。我有幸在这本书付梓之前阅读了书稿，从主要的成果上对 霸韵研究所师生一年来开展的调研工作做了一个较为系统的巡礼。从中可以看到他们深入调研、辛苦耕耘的足迹，以及他们围绕相关问题开展的富有创意的思考、批判和积极的政策建议。这是一本具有较强的针对性、应用性、现实性和前沿性的实证研究报告。

当然，这本书并不反映清华大学师生中有关 霸韵思考和研究的全部成果，也不见得是这方面最优秀的成果。它主要反映的是 圆世纪发展研究院 霸韵研究所在一年来开展相关研究的主要进展和一些相关的成果。在这个意义上，这本书还只是一个中间报告，它力图展示 霸韵

研究所在相关问题上正在进行但尚不成熟的观点和思路，以期引起普遍的关注、参与，唤起更深入的思考和研究。

其实这种“抛砖引玉”的作用，也是我们每年出版这样一个发展研究报告的初衷。我们期待着来自读者的各个方面的批评建议，以及因此而引发的更多人对相关问题思考和研究兴趣。我们相信，正是在这样一种开放的、批判的学术氛围中，中国的公共政策研究才能不断走向成熟。

方惠坚

二〇〇四年 九月

致 谢

本书是清华大学 霸韵研究所得到的诸多机构和个人鼎力支持的结果。我们要特别感谢福特基金会、日本国际交流基金会三年来对清华 霸韵调研项目的大力支持，国家民政部民间组织管理局、经贸委中小企业司和亚洲基金会都对我们的研究工作给予密切的配合、支持与协助，谨此致谢。

同时，我们向一年多来对清华大学 霸韵研究所提供各种形式的关心、支持、合作、建议或直接参与我们有关项目的朋友们，向在本报告中所涉及到的和由于种种原因没有提及但却实际给予我们帮助的朋友们，向关心和支持中国 霸韵研究的各位领导和朋友们，致以诚挚的谢意！

清华大学 霸韵研究所

二〇〇四年 九月

绪言

清华 霸韵研究

写下这样一个标题，我想起不久前在清华紫光国际中心召开的霸韵研究所四周年学术报告会，在那个会上我第一次使用了这个提法。

日月如梭，方惠坚老师在序言中提到的在甲所二层多功能厅召开的那个座谈会的情景仍历历在目，却已经是四年多以前的往事了。四年来，我和我的同事们致力于中国霸韵的研究，开展了相关的一系列实证调研、理论探讨、政策分析，逐步积累了一定的成果，使得一个能够体现我们自身优势、具有清华特色的“清华霸韵研究”的平台逐渐浮出水面。在这篇前言中，我想结合我们开展的主要工作，简要概括一下这样一个平台的特点及其对于中国霸韵研究的意义。



2014年是清华大学霸韵研究所成果多产的一年。社会科学出版社出版的《霸韵论丛》系列丛书先后出版了五本。这套书的社会反响很好，常常有读者根据书的作者介绍来访或来信咨询，其中邓国胜著

《非营利组织评估》和贾西津等译《全球公民社会——非营利视界》，被分别作为一些大学的本科或研究生教学用书。中国人民大学出版社出版的我的《非营利组织管理概论》一书作为 配子聘（公共管理专业硕士）教材被许多大学选用，成为这一领域的通用教材。另外，我和日本学者李妍焱、冈室美惠子合著的日文版《中国 晕韵》（晕韵：非营利组织——编者注）一书出版后，在日本受到广泛好评，畅销不衰。这一年，我们先后在《管理世界》、《中国改革》、《中国行政管理》、《清华大学学报》（哲学社会科学版）等学术期刊上发表论文 圆多篇，应邀在国内外各种场合合作专题学术报告 猿园余次，国内外主要媒体（报纸、杂志、电视台等）进行有关专题报道共十余次。

这一切不是偶然的。

清华大学 晕韵研究所从 员怨怨年 源月成立，已经走过了四年多的历程。成立之初由一名教师、两名兼职教师和两名研究生组成。经过四年的发展，现在的研究所已经形成一支由七名教师、两名兼职教师、二十多位研究生组成的国内规模最大的专业化的研究和教学队伍。四年来，我们先后承担了十多个研究项目，研究工作覆盖了 晕韵与社会发展、非营利组织评估、非营利组织战略管理、非营利组织战略营销、政府转型与行业协会发展、事业单位改革、妇女与 晕韵 募捐与筹款、社区非营利组织与公共服务、非营利组织信息化管理、非营利学校、非营利医院、环境保护 晕韵 草根组织等各个不同的领域及不同类型的 晕韵 同时，我们先后在清华大学为学术型研究生和 配子聘开设了包括非营利组织概论、公共组织评估、非营利组织战略营销、非营利组织战略管理、公民理论与社会性别等课程在内的系列化的 晕韵专业课程，研究所每年招收硕士研究生，并开始招收博士研究生。总之，经过较长一段时期的探索和积累，现在可以说，清华大学 晕韵研究所到了一个可以收获的季节了。

二

从 员怨怨年 源月开始，我们主持开展了关于“中国 晕韵基本调查”的大型研究项目。这个项目得到国家民政部和其他有关政府部门的大力

支持，同时得到各级民间组织管理部门和业务主管单位的密切合作，以及各级各类民间组织的积极配合。福特基金会和日本国际交流基金会两个国际资助机构在三年的时间里先后资助我们开展了这个项目。

“中国 霸韻基本调查”的项目运作主要包括三种形式：一是文献研究和举办各种类型的研讨会。项目期间查阅和使用的中文、英文、日文文献资料数以万计，召开的各种类型的研讨会、座谈会和学术沙龙近百次。二是开展问卷调查。四年来先后进行大规模的问卷调研四次，其中全国范围的问卷调查两次，省级范围的问卷调查一次，市级范围的问卷调查一次。整个问卷调查覆盖了全国范围内一万五千多家各级各类的民间组织。三是投入很大的精力进行个案调研。个案调研的形式多种多样，主要包括座谈、访谈、追踪调查和田野调查等。在整个项目期间，个案调研遍及全国二十一个主要省份的五十多个县市，直接走访了五百多家各级各类的民间组织。同时，还对五十多个各级民间组织管理部门和三十多个各级各类民间组织业务主管单位进行了个别调研。

“中国 霸韻基本调查”大型调研项目除得到两个国际资助机构的资金支持以外，清华大学还在资金上提供了相应的配套支持，并在人员、设备、设施、政策等方面提供了有力的配合，这是这一项目得以顺利开展的重要保证。

除“中国 霸韻基本调查”大型调研项目以外，在这四年里，我们先后接受国家自然科学基金委员会、日本世川平和财团中国基金会、亚洲基金会、喜马拉雅研究发展基金会、香港乐施会等资助机构的资助，并接受国家经贸委、国家民政部、国家计划生育委员会、全国妇联、中国妇女发展基金会、中国计划生育协会等单位的项目委托或资助，围绕中国民间组织发展的理论、政策、法规、管理和能力建设等一系列问题开展了深入的实证性的调查和研究。

随着这些研究项目的展开，我们陆续发表了一批研究报告、著作、译著和论文，其中包括 1995 年和 1996 年先后由联合国区域发展中心出版的《中国 霸韻研究——以个案为中心》、《中国 霸韻研究 1995——以个案为中心》和《中国 霸韻研究 1996》，包括前述 1996 年出版的七本书，也包括即将由社科文献出版社出版的我和胡文安写的《中国历史上的民间组织》，中国人民大学出版社即将出版的黄浩明的《非营利组织战略管理》和孟延春主译的《非营利组织战略营销》，以及清华大学出

版社即将出版的《清华发展研究报告 圆融：中国的非政府公共部门》和《公共管理案例（非营利部分）》等著作。据不完全统计，我们先后公开发表的学术论文达六十余篇，撰写完成并发表调研报告 愿篇，总计各种出版和发表的成果累计字数超过五百万字。

三

随着研究所科研和教学队伍的成长，随着以项目为中心的调研工作的开展，以及面向研究生和各级各类民间组织管理人员的教学培训工作的开展，我们在探索中逐渐理清了研究方法、技术路线和基本的思想认识，从而逐步形成了体现自身优势、具有清华特色理论观点、思想体系和政策建议。这是一个不断积累、逐步清晰的过程，反映了清华 圆融研究的基本轨迹。

圆融研究对象

在开展上述项目的过程中，我们在很长一段时间内是从现象入手进行观察和研究的。随着研究的逐步深入，我们对研究对象的把握经历了一个从局部到全局、从个别到整体、从特殊到一般的过程。

对于 圆融最初的理解，是顾名思义地按照它的英文原文理解成“非政府组织”。按照这样的理解，我们首先关注的是像自然之友、地球村这样的草根组织，这些组织不仅活跃，且与国外的 圆融有着密切的联系，并有着广泛的民众基础。随着研究的进行，我们注意到，基金会这类公益性很强的社会组织，它们数量不多，但是吸收来自社会各个阶层和各方面的善款，积少成多，用于各种慈善救助活动，对社会的影响很大。社会团体也是我们较早关注的一种类型。中国的社会团体在概念上始于“五四运动”时期，建国后通过立法加以规范管理，后来《民法通则》将之定位为基本的法人形式之一，其中包括学术性、专业性、行业性和联合性四种类型，属于会员制组织。除此以外，属于非会员制组织的是民办非企业单位，这个概念是 圆融世纪 愿年代后期开始使用的，专指那些使用非国有资产兴办的开展教育培训、医疗保健、研究

开发、社会福利等各种公共服务活动的机构，民办非企业单位的迅速发展是 20 世纪 90 年代以来中国向市场经济转型中具有特征性的现象。最后，我们也注意到在转型时期正面临改革的各种各样的事业单位，包括原由国家创办的各级各类学校、医院、科研院所、福利设施等，它们一方面正在脱离政府体系，另一方面又承担着一定的公共责任，在市场经济的大潮下彷徨游移。

这些社会组织不能说都是 霸韵，但是它们出现在转型时期的中国，不同程度地体现着 霸韵所具有的非营利性、志愿性、公益性和非政府性，在整体上可以说属于中国的非政府公共部门。然而，我们一开始所看到的并不是作为一个整体的这个部门，而表现为一个个分散的个体，这就好像走近一棵树，呈现在眼前的是一簇簇彼此不同、各具特色的绿叶繁枝一样。通过对这些枝叶的观察和研究，我们逐步深入到它们的躯干，开始涉及到一些具有共性的本质方面的问题，例如：作为这些组织都会遇到的治理结构问题、能力建设问题、组织自律问题等等。进而，我们回到体现这些组织共同属性的定义上来：如果称之为中国的 霸韵，那么该如何理解它们的共性特征和本质属性？它们和同处于转型时期的中国的企业和政府相比，具有哪些本质的区别？……最后，它们建立在一种什么样的产权基础上？这时候，我们看到的不仅是一簇簇枝叶和一根根躯干，而是包含枝叶、躯干和根茎在内的一整棵树木了。通过这样的过程，我们对于中国的 霸韵终于有了一个较为完整和系统的把握。

然而，正像自然界中的每一棵树木的生长都依存于一定的环境一样，现实中的 霸韵是在复杂的环境中生存和成长的。我们很快发现，每一个 霸韵，它的产生和发展都离不开一定的法律政策环境，就像树木的生长需要空气一样；同时，包含社会公益心、互信度、慈善和利他精神等在内的社会资本，对于 霸韵的发展就像树木需要水的灌溉一样不可或缺；建立在公开、透明基础上的评估、问责和社会监督，则像阳光一样滋润着 霸韵的生长；最后，作为整个非政府公共部门来说，它的产生、发展和完善，有赖于一个建立在市场经济、民主政治基础上发展起来的开放的公民社会，就像由无数树木构成的整个森林建基于大地一样。

这样，我们研究的对象，就不仅是一个个可以被称为 霸韵的社会组织，也包括它们内在体现的各种属性、特征，还包括它们外在依存的各种环境因素。这样的研究对象可以通过图 园-员来形象地表示。

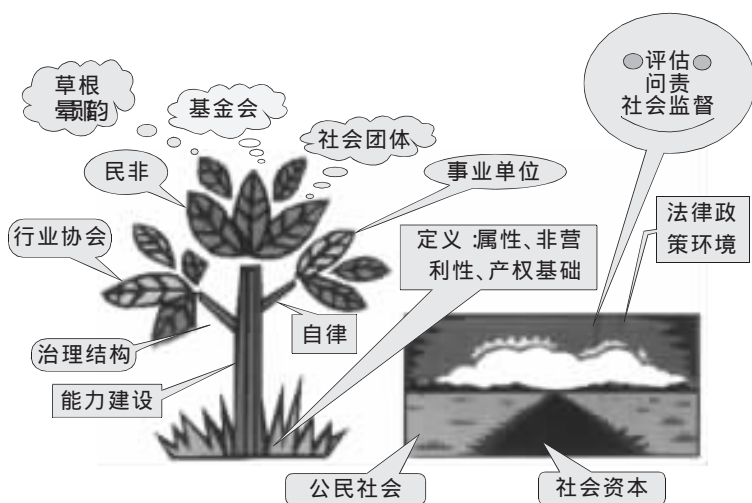


图 园- 圆 圆 圆 研究对象的图景

圆 圆 圆 研究方法

针对上述的研究对象，我们在方法论上也经历了一个由浅入深、由表及里、从具体到抽象、从现象到本质的认识过程。

整个研究工作建立在实证分析的基础上。实证的方法在有关 霸韵 这样一类新型的社会组织上，实际采取的是对现实的描述与合乎逻辑的解释。我们对通过问卷调查和个案调研形成的数据和记录进行分类整理，运用类型 霸韵 分析法总结各种不同 霸韵 的表现、作用和功能。在实证分析和类型 霸韵 分析的基础上，通过比较分析、具体 霸韵 象分析、归纳 霸韵 绎分析和特征分析，概括各种不同 霸韵 的定义、分类和主要特征。通过这样的方法，我们逐步揭示了能够反映中国社会处于转型时期的各种不同的 霸韵 所具有的一些本质性的特征。

接着，我们运用矛盾分析法观察和分析现阶段中国 霸韵 生存和发展的主要困难及其制约因素，在各种因素中发现来自 霸韵 外部的法律政策环境和制度建设是最大的制约因素。它们不仅约束着 霸韵 的资源供应和社会资本，而且严重约束着 霸韵 的生存空间和能力建设。通过对法律政策环境和制度的分析与研究，找到了制约中国 霸韵 发展的根本缺陷和解决这一问题的出路。

但是很快我们就发现，并非一个理想的法律政策环境就能解决所有的问题，因为 霸韵有着不同于政府和企业的特殊性质。这种特殊性质来源于 霸韵所具有的不同于企业也不同于政府的独特的产权基础。由于来源于捐赠、用之于公益的特殊性质，霸韵在产权形式上表现为既非国有也非私有的“公益产权”：一方面，通行于政府及国有机构的行政约束对于 霸韵并不具有约束力；另一方面，在企业及私人机构行之有效的财产约束对 霸韵也不具有约束力。公益产权带来的产权主体虚拟化，要求建立在公开性、透明度基础上的普遍的社会监督。

我们认识到：这种涉及到非营利性、公益产权和社会监督的思考和研究，才是关于非政府公共部门研究最为深层和本质的研究。

上述研究路径可以通过图 园- 圆来形象地表示。

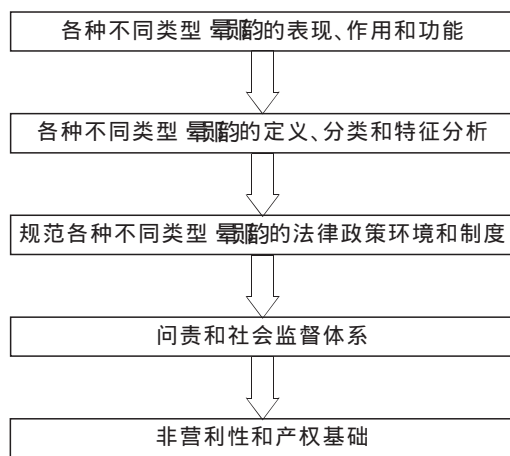


图 园- 圆 霸韵研究的基本思路

霸韵研究方向

在探索研究对象和研究方法上经历了上述过程后，我们把清华大学 霸韵研究所在教学和科研方面的基本研究方向，界定在非政府公共管理上。我们的主要认识如下：

企业、政府和非政府公共部门构成现代社会的三个主要部门，非政府公共部门无论在全球社会还是国家和城乡社区，都日益发挥着不可替代的作用。作为公共管理的一个有机的组成部分，非政府公共管理指的

是：非政府公共部门动员和利用各种资源，处理公共事务、提供公共服务、协调公共关系并解决非政府公共部门所面临各种问题的过程。其主要内容包含三个方面：非政府公共事务和公共服务、非营利组织的运作管理、非政府规制及其政策机制。

具体来说，非政府公共部门是由各种形式的非营利组织构成的体系，其中包括各种非营利的基金组织及公益信托机构、行业协会、社会福利组织、社区服务组织、志愿者组织以及形形色色的社会团体，还包括大量正在转型的事业单位。这些组织通过募集社会资金、接受各种形式的捐款、享受减免税待遇、以政府采购等方式接受政府委托以及收取会费和运作公益资产等，源源不断地汲取大量的社会资源，通过所开展的各种公益性或互益性的活动，处理着各种形式的公共事务并向社会提供着大量公共物品或服务。要而言之，这些公共事务和服务主要包括：环境保护、扶贫开发、权益保护、社会福利、社区服务、公益信托、经济中介、慈善救济、医疗卫生、教育科研、文化艺术、国际交流等。随着社会发展和进步，有越来越多的公共事务与公共服务需要由非营利组织来提供。

对于这样一个极其广泛、几乎无所不包的非政府公共部门，我们将主要研究领域界定在以下三个方面：

第一，非政府公共事务和公共服务。这一方面的研究将主要关注社会发展和转型过程中非政府公共事务和公共服务的需求和供给模式、资源筹集和管理方式、运作机制、社会资本等许多方面，探讨其成因、规律和制度化形式，并关注伴随政府改革出现的各种过渡形式。

第二，非营利组织的运作管理。这一方面的研究将主要探索提供这些公共事务和公共服务的各种形式的非营利组织，注重从微观层面研究这类组织的管理运作、治理结构、公共关系和独特的公益产权基础，探索这类组织的制度构架和组织行为模式，并密切关注在转型时期它们表现出的各种特征性现象。

第三，非政府规制及其政策机制。将重点放到这类组织的外部环境上，特别关注法律政策环境对非营利组织的规制研究和非营利组织参与公共政策的机制研究这两个侧面。转型时期迫切需要建立科学合理的法律法规制度，政府和社会都应有效监督非政府公共部门，为此开展的立法与政策研究为当务之急。此外，在当今全球治理、国家治理、地方治

理和社区治理实践中，日益重视运用非政府政策手段进行公共政策的制定、实施、监督和评估，如环境、社会保障、社会福利、社会救济、扶贫开发、政府采购等政策领域越来越广泛地运用各种形式的非政府机制，这些也是本研究方向所关注的问题。

通过这样的界定和持续不断的深入研究，我们将不仅探索中国非政府公共部门在实践中遇到的各种问题及其解决方案，而且致力于揭示非政府公共部门活动的客观规律，努力培养适合于中国非政府公共部门的高级公共管理人才，带动中国非政府公共部门的研究并为构建相关的学科体系作出贡献，帮助各级各类非营利组织开展能力建设，同时提供积极的政策建议和立法提案，推动国家有关法律法规建设和相关公共政策体系的完善。

主要观点

通过到目前为止的各项研究，我们逐步形成了一些尚不十分成熟但却具有实践背景和独立思考的观点，综述如下：

在改革开放以后发展起来的中国非政府公共部门中，有两种来源不同的类型，一种是被称为自上而下的非营利组织，它们与政府改革相关联，在相当程度上是政府改革和政府职能社会化的产物，因此他们的主要的社会资源，包括人、财、物、信息、管理和相应的组织资源等，主要来自党和政府的相关机构等受权力控制的垄断领域；另一种是被称为自下而上的非营利组织，它们与市场经济的发展以及与之相关联的经济、社会民主化进程有关，是公民有组织地参与经济过程、社会过程乃至政治过程的产物，所以它们主要的社会资源，包括人、财、物、信息、管理和相应的组织资源等，主要来自市场、社会、海外等开放的竞争世界。这样两种截然不同的资源来源及其所形成的非营利组织，体现了转型时期中国公民社会的两条不同的发展道路。

第一条道路可称之为“自上而下的自治化道路”，其基础在于政府改革和由此带来的政府职能的社会化，表现为，在政府周边出现一大批不以党政面目出现的机构，它们通常登记为独立的法人，往往行使着原由党政机构承担的职能。主要包括三种形式：一是补充形式，即在外交、农业、环保等一些政策领域，主要作为相关公共政策的补充形式发挥作用；二是协调形式，即在如冶金、纺织等一些行业管理领域，主要

作为政府对相关行业进行管理的协调形式发挥作用；三是执行形式，即在如妇女、劳工、残疾人等一些社会政策和福利领域，主要作为政府特定方针和政策的执行形式发挥作用。这条道路的基本特征是：具有转型时期典型的双重属性。一方面具有模拟政府的行政性或自上而下的官僚性，另一方面又具有逐步增强的自治性，以及基于不同利益形成的面向市场和社会不断增长的自我意识、自我利益维护、自我主张、自主决策的冲动。这样双重属性形成两种相互对立的力量：回归政府的行政化倾向和走向民间的自治化倾向。前者表现为这类组织对于自上而下的各种资源，包括编制、预算、职能、地位等，有着依然强烈的执念，会在各种适当的场合努力靠近党政机关并积极谋求来自上面的庇护和特权；后者则表现为随着这类组织的成长，他们越来越感受到来自政府的干预过多及其严重的束缚，会积极谋求在资源配置上的自主权，并努力争取来自政府之外的各种有利的资源。

第二条道路可称之为“自下而上的自主化道路”，其基础在于经济改革和对外开放所带来的民主化和广泛的公民参与，表现为，在党政权力不及、政策失灵或者默许的边缘地带，往往依靠精英人物发起成立一定的组织（正式的或非正式的），他们动员媒体和各种社会力量，利用来自民间的各种资源，瞄准一定的社会问题开展积极的活动。具体形式体现在如下八个方面：①出现一批拥有广泛群众基础的精英组织，如地球村、自然之友等；②出现如天则研究所、天恒可持续发展研究所、深圳综合开发研究院等独立的思想库；③出现一批依托城市社区的志愿者组织；④出现一批依托大学、开展公益咨询的专家组织；⑤出现一批主要面向残疾人等特殊人群的福利组织；⑥出现以大学为背景、面向社会的大学生组织；⑦出现市场经济孕育的自发性行业组织；⑧出现深入农村基层的民众组织。这条道路的基本特征是具有转型时期典型的多样性、自发性和随意性，具体表现为活动领域及方式的多样性，组织管理及运作的自发性，制度设计及约束的随意性。这些特征制约着这类组织的发展，使其在组织的规模、绩效、影响、社会公信度等许多方面受到限制。

上述两种类型的组织和相应的两条道路，其实衬托出中国非政府公共部门的艰难处境及其还处在发展起步阶段的过渡性或转型期的特征，就是中国的非营利组织需要一个相对宽松并规范的法律政策环境，但是

现行法规存在的诸多问题使之只能覆盖少量组织，而将大量的组织置之於法外，一部分保留着事业单位的称号，绝大部分则成为未登记或转登记团体；中国的非营利组织需要来自包括海外捐赠在内的大量的社会资源，但是无法形成规范和统一的问责与绩效评估体系，许多捐赠往往难以以为继，且常常因为失控等原因出现腐败而被曝光，严重贬损了中国非政府公共部门的社会公信力；中国的非营利组织需要在制度建设和加强社会监督的基础上建立强有力的社会他律和互律机制，但现实中的无奈使他们不得不取自律的选择，从而往往要承担过大的风险，等等。这样的局面，使得转型期的中国非政府公共部门出现两个非常显著的特征：非政府组织的政府性和非营利组织的营利性。而作为霸制的基本特征的民间性、非营利性、自治性和志愿性，则都表现得不够充分。

续政策框架

总的来看，推动中国非政府公共部门发展的力量至少有三方面：其一是来自政府改革的压力；其二是市场经济发展所形成的对各种公益性服务需要的不断增大；其三是社会多元化所造成的对社会公共事务的普遍的公众参与。由此带来的不仅是非营利组织的数量显著增加，而且它们越来越多地渗入到社会的各个层面和各个不同领域中，并在其中发挥越来越大的作用。随着这种趋势的日益显著，提出了越来越强烈的关于非营利立法方面的要求。

为此，我们提出有关中国非营利立法政策建议的如下七个方面的基本命题：

第一，明确非营利组织的法律地位。非营利组织的发展首先需要明确的、合理的和公认的法律地位。联合国人权公约定义的“结社权”解释了民间自发结社的合理性。这种合理性通常由法律加以承认或确认，一般采取登记确认的形式（登记为法人等），有时也采取非登记的所谓“任意团体”形式。为此我们提出，中国非营利立法的第一个命题是：通过准确的法律定义和简单明了、简捷方便的法定程序，确定各级各类民间非营利组织的法律地位，保障它们应有的权利。

第二，建立有效监督管理的行政体制。各级政府行政机构负有对非营利组织监督管理的职责，这种职责的履行基于一定的行政体制。在中国，现行的行政体制包括登记管理机关（民政部民间组织管理局及其各