



第1章

社会组织概述

现代社会是一个由政府、企业和社会组织构成的“三足鼎立”的综合体系。其中，政府构成政治资本，企业构成市场资本，社会组织则构成社会资本。本章将主要概述社会组织的界定、特征、分类、职能及其起源。

1.1

社会组织的界定与特征

目前，国内外对于社会组织的概念尚未形成统一的界定，处于众说纷纭的状态。因此，在这一部分，我们将在概念选取的基础上，介绍几种传统的社会组织界定方法，然后尝试给出自己的界定，并阐述社会组织的基本特征。

1.1.1 相关概念的比较与选择

1. 相关概念及其比较

由于切入角度和强调重点的不同，在不同国家和地区以及相关文献中对于那些处于政府与企业之间特殊的组织现象有着不同的称谓。其中，比较重要的称谓有以下几种。

(1) 第三部门。这种称谓主要源自美国，后来流行于全世界。“第三部门”是旨在强调与政府(第一部门)、市场(第二部门)相并立的非私人领域的组织。1973年，美国学者T·列维特(T. Levitt)首次使用第三部门(Third Sector)的概念。考登(Korten)将第三部门分为4种主要的组织范畴：①志愿组织，在共享价值的信仰驱动下承担社会使命；②公共服务承包人，其功能是服务于公共目的、市场定向的非营利商人；③人民组织(People's Organization)，代表他们自己成员的利益，有向成员负责的领导人，实质上是依靠自我的组织；④官办非政府组织，是政府创造出来主要服务于公共政策的工具。^①在日本，“第三部门”一词是指由地方政府出资设立的法人。在中国，“第三部门”的概念往往容易与

^① D. C. Korten. Getting to the 21st century: Voluntary Action and the Global Agenda[M]. West Hartford: Kumrian Press, 1990.

国民经济中的“第三部门”即服务业领域相混淆。政府、市场和社会三个领域构成人们活动的三种公共空间，逐渐为人们所接受。

(2) 非政府组织(Non-Governmental Organization, NGO)。非政府组织最初是指第二次世界大战以后，在国际社会中特别是在联合国框架内所形成的在国家层面处理国家间关系的组织，这些组织往往需要经过各相关国家的正式批准。非政府组织的概念最早在1945年6月签订的《联合国宪章》第71款中被正式使用。“经济及社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商关于本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之，关于适当情形下，经与关系联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。”20世纪60年代以后，非政府组织开始涵盖发达国家中以促进第三世界发展为目的的社会性组织。现在，非政府组织泛指一个国家内部以促进发展为目的、以社会为取向、以影响公共政策为手段的公共部门。

(3) 非营利组织(Non-Profit Organizations, NPO)。非营利组织的概念主要源自美国。在美国，非营利组织又被称为“免税组织”(Tax-exempt Sector Organization)，强调这些组织在国家税收法律中拥有免税地位。事实上，在不同国家，非营利组织免税地位的认定和规定条件并不相同，并且随着社会发展阶段的不同，在不同的时期都会发生变化。目前，非营利组织的概念主要强调自身活动的自愿性以及非分配约束。

(4) 慈善组织(Philanthropic Organization)，又叫慈善部门。强调这类组织以公益慈善为目标，组织经费来自民间的慈善捐赠。但是，民间捐赠并不一定是这些组织的唯一经费来源，甚至可能不会是主要的经费来源。由于政府与慈善组织合作的风气日盛，不少慈善组织的财源多是政府补助。

(5) 志愿组织(Private Voluntary Organization)。强调此类组织的自愿性，即这些组织的运作和管理在很大程度上依靠志愿者在时间、精力和金钱上的无偿投入。但事实上，大多数志愿组织的运作和日常活动都是由从组织获取薪水的专职人员来完成的。特别是一些专业化的社会福利机构，聘用越来越多需要支付薪水的专业人员。

上述诸多称谓分别具有不同的内涵和外延，但它们都是对那些介于政府和企业之间的特殊组织现象的概括，只是各自有所侧重而已。在英国和印度，人们的注意力放在“志愿组织”上；在法国，人们谈论较多的是社会经济；在东亚国家，“社团”是最常用的概念；在转型国家，“公民社会组织”这一概念最为时髦；在发展中国家，人们只知道“非政府组织”。^①

人们之所以会同时使用多个称谓，主要基于两个原因：①历史传统。概念上的差别与该名词在不同国家或领域的传统有关；②使用偏好。研究者或组织，认为特定的名词更能完整地诠释其所涵盖的概念。

^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，1999：414.

2. 概念的选择

“社会组织”是一个极具中国特色的概念，与“非政府组织”“非营利组织”等概念相比，“社会组织”有着不同的内涵和外延。

1995年9月，第四次世界妇女大会在北京召开，按照国际惯例需要同期同地召开国际NGO论坛。在北京怀柔召开的世界妇女非政府组织论坛将“非政府组织”这一概念引入中国，并被中国公众所了解，这也使得对非政府组织的界定及其相关问题第一次摆在中国人面前。各国国情和知识体系的差异，造成对非政府组织界定标准的不同，如果依据欧美国家标准来判断，中国非政府组织的数量非常少。事实上，非政府组织所强调的结社自由和政策参与是与中国社会经济转型的基本方向大体相符的。

2005年1月1日，《民间非营利组织会计制度》开始生效。其中，第二条对非营利组织做出了明确界定：“民间非营利组织包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等。本制度规定的民间非营利组织应同时具备以下特征：该组织不以营利为宗旨和目的；资源提供者向该组织投入资源不取得经济回报；资源提供者不享有该组织的所有权。”事实上，无论是在中国，还是在国际上，非营利组织都不是一个具有明确的内涵和外延的术语。

1998年，国务院将民政部原社会团体和民办非企业单位管理司改为民间组织管理局，从此以后“民间组织”作为官方用语得到正式使用。按照相关规定，民间组织包括社会团体、民办非企业单位和基金会三类组织。民间组织的概念类似公民社会组织，具有“官民对立”的含义。

2006年10月，中共中央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》首次使用了“社会组织”的概念，并且系统论述了社会组织的培育发展和监督管理，从而基本确立了“社会组织”的概念。

总体来看，“社会组织”这一概念是对非政府组织、非营利组织等称谓的中国式改造。相比之下，其他名称都无法反映中国社会组织特殊性，也不能代表全部社会组织的情况。“社会组织”这一概念所涵盖的范围最大、覆盖面最广，能把除政府、企业之外的、具有非营利和非政府性的多种组织囊括其中。从社会心理来看，“社会组织”这个词能够比较容易地被社会各界所接受。

1.1.2 社会组织的界定

1. 传统的界定方法

目前，常见的社会组织界定方法主要有“剩余界定法”“经济核算法”“法律地位法”“结构-运作法”和“功能定义法”。严格来讲，这些界定方法的适用对象都是“非营利组织”或“非政府组织”，而非专门针对社会组织。为保证行文统一，在这里统一采用“社会组织”的称谓进行指代。

4 / 社会组织管理概论

(1) 剩余界定法。这是一种早期界定社会组织的方法, 由美国学者帕登(Padron)依据“社会三元结构”理论提出。“社会三元结构”理论认为, 社会由三大部门组成: 第一部门为政府, 第二部门为企业(营利组织), 第三部门为非政府、非营利性组织。帕登将组织中存在于政府和企业之外的剩余组织界定为社会组织, 认为所有非政府、非企业的组织都是社会组织。社会组织是指那些在政府组织体制之外, 既不是根据政府之间的协议建立也不是企业的组织, 例如学术研究机构、专业协会、工会、体育组织、慈善机构、宗教组织、商会等, 甚至政党也包括在其中。

剩余界定法的优点是简单易行, 针对具体组织具有可操作性。它的缺点是过于简单, 对社会组织没有做详细分类。

从实践来看, 社会组织相对于政府体系和市场体系, 存在一系列问题。^①第一, 政府体系和市场体系都是相对独立的整体, 社会组织尚不构成一个整体, 更像一堆散沙、无所不包。第二, 社会组织在能够动员的社会资源的规模与结构上都无法与政府体系和市场体系相比。第三, 社会组织之间难以形成真正平等的相互关系, 因此, 无论是作为整体还是个体, 都难以与政府、企业相抗衡。严格来说, 社会组织作为一个整体, 并不能构成与政府体系、市场体系相对应的第三体系, 只是对应于政府、企业这两种组织形式的另外一种组织形式。

(2) 经济核算法。可以根据组织的经济实质, 而非组织的形态、名称或者法律地位来判断一个组织是否属于社会组织。经济核算法可以分为两种方法: ①收入法, 即从组织的收入构成来判断组织是否属于社会组织; ②支出法, 即从组织的支出构成来判断组织是否属于社会组织。例如, 联合国国民经济核算体系将经济活动的领域划分为五大部门: 金融组织、非金融组织、政府、社会组织和家庭。其中, 社会组织与其他四类组织的区别在于: 其大部分收入不是来自以市场价格出售的商品与服务, 而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠。收入的一半及以上来自收费或政府补贴的组织被排除在外。

经济核算法的优点是: 有利于税务部门和其他社会机构对社会组织进行监督, 使社会组织能够按照非营利的原则运作。它的不足之处在于: 经济核算法只考察组织的经济特征, 不能说明社会组织为什么区别于其他组织。

(3) 法律地位法。可以根据社会组织存在的具体法律形式来列举哪些类别的组织属于社会组织。例如, 日本的社会组织可以划分为公益法人、社会福利法人、学校法人、宗教法人、医疗法人、特殊法人、公益信托基金、共同组织和市民社团等。

美国依据组织是否享有免税资格对社会组织进行分类与界定, 凡是能够享受免税资格的组织就是社会组织。美国联邦税法对于合乎规定的社会组织做了以下界定: 社会组织本质上是一种组织, 其净盈余的分配, 包括给任何监督与经营该组织的人的报酬都要受到限制。根据美国联邦税法相关条款, 社会组织应该具备的基本条件包括: ①专心致力于社会

^① 王名. 非营利组织管理概论(修订版)[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2010: 15.

公益性的事业,如宗教性、教育性和科学性的事业;②组织的运作目标需要符合税法明文规定的免税理由;机构的净收入应该用于公益活动而非私人所得;③不参与政治活动的某些限制,如不能影响立法或干预公开选举。^①

法律地位界定法的优点是界定方法灵活,并且同政府的管理政策密切相关。它的缺点则是过于琐碎,不便于将社会组织作为整体来进行研究。

(4) 结构-运作界定法。这是一种属性界定法,着重从组织的基本结构和运作方式来进行界定,首先提出社会组织的一系列性质,然后根据这些性质来判断一个组织是否属于社会组织。无论社会组织的实体形态如何变化,它都具有一系列共同的性质或特征。凡具有这些特征的组织一般都被称为社会组织。

最具代表性的是美国约翰·霍普金斯大学教授萨拉蒙的观点。他提出了社会组织的5项特征^②:①组织性,即这些机构都具有一定的制度和结构;②私有性,即这些机构都在制度上与国家相分离;③非营利属性,即这些机构基本上不向它们的经营者或“所有者”提供利润;④自治性,即这些机构基本上能独立处理各自的事务;⑤志愿性,即这些机构的成员不是法律要求的,这些机构接受一定程度的时间和资金的自愿捐赠。

沃夫(Wolf Thomas)指出了社会组织的6项特征^③:①社会组织具有公共服务的使命;②必须在政府立案,接受相关法令规章的约束;③必须成为一个非营利或慈善的机构;④其经营结构必须排除私人利益或者财物的获得;⑤其经营所得享有免除政府税收的优待;⑥社会组织享有法律上的特别地位,其捐助者或赞助者的捐款列入免(减)税的范围。

结构-运作界定法的优点在于:容易把握社会组织的本质特征。它的缺点在于:对社会组织应该满足哪些性质或特征,目前仍然存在很多争议,并且容易忽视社会组织其他方面的特征。

(5) 功能定义法。凡是以促进“团体利益”或“公众利益”为目的的合法组织皆可称为社会组织。^④功能定义法的优点是标准简单。如果一个私人组织的目的是促进公共利益或团体利益,那么其就可以作为社会组织的一部分。它的缺点是容易产生分歧。社会组织是满足公共目的、实现公众利益的私人组织。但是,何为团体利益或公众利益?在不同国家、不同历史时期以及不同的社会组织,会有不一致的理解,从而会造成这一概念的歧义性。

2. 本书的界定方法

如果严格按照经典的界定方法,特别是按照“结构-运作界定法”来进行判断,我们就会发现,中国事实上并不存在典型意义上的非营利、非政府的社会组织。但是,中国又

① 张霞,张智河,李恒光.非营利组织管理[M].济南:山东人民出版社,2005:18.

② 萨拉蒙,等.全球公民社会:非营利部门视界[M].北京:社会科学文献出版社,2007:3.

③ Wolf Thomas. Managing A Nonprofit Organization[M]. New York: Simon & Shuster, 1990: 6.

④ 林修果.非政府组织管理[M].武汉:武汉大学出版社,2010:6.

确实存在为数众多的这样一些组织：它们在行为和运作机制上既不同于政府，又不同于企业，在性质、功能等方面与典型社会组织极为相近，或者其自身发展逐渐趋向非营利性或非政府性。因此，从中国实际国情以及推动社会组织发展的角度出发，我们在对社会组织的概念进行界定时，不宜限定得过于严格。

在综合考虑政策话语和相关学术研究的基础上，我们认为，社会组织是指不以营利为目的，主要开展各种志愿公益性或互益性活动的非政府的组织。

1.1.3 社会组织的特征

根据上述定义，社会组织具有4个基本特征。

1. 组织性

社会组织首先是一种组织，因此，它具有组织的一般特征。社会组织是具有一定制度化的正式组织，必须有常规的组织机构和管理体制，并开展经常性的活动。这样就将那些临时聚集在一起的人群或经常活动的非正式团体排除在外。从法律规定的角度来看，社会组织必须具有正式注册的合法身份，即法人资格。只有具备了法人资格，社会组织才可以对外以法人身份订立合同，同时社会组织的管理者不会由于履行组织的义务而承担财务责任。

2. 非政府性

非政府性强调社会组织与政府之间的区别。社会组织往往以民间形式出现，并不代表政府的立场。但是，这并不意味着社会组织与政府之间没有任何关系，不受政府的任何影响。恰恰相反，政府是社会组织发展过程中对其影响最大，甚至是起决定性作用的因素。

政府是国家权力的执行者，具有合法且垄断地使用强制力的资格。依靠自上而下的等级体系，现代政府通过税收来获取资源，并对整个社会进行统治和管理。社会组织明显不同于政府，具有显著的非政府性，主要体现在三个方面^①：①独立自主的自主组织。社会组织既不隶属于政府，也不隶属于企业，是独立的组织形式，有独立自主的判断、决策和行为的机制与能力。②自下而上的民间组织。社会组织由自主的公民以结社方式组成，扎根于社会，通过横向的网络联系与坚实的民众基础动员社会资源，形成自下而上的民间组织。③属于竞争性的公共部门。社会组织不同于政府，不能利用行政权力和资源，只能采取各种竞争性的手段，来获取各种必要的社会资源并提供竞争性的公共物品。

强调社会组织的非政府性时，要特别警惕以下两种现象。一是把社会组织看作反政府组织，认为社会组织的存在和发展会给政府权威和政治稳定带来潜在的威胁，因此，政府和执政党必须要严格控制其发展。二是把社会组织看作无政府组织，尤其是在我国很多“草根”社会组织身上表现得比较明显。它们为了显示其非政府属性，拒绝与政府接触，拒绝与政府合作，甚至想方设法逃避政府监管。

^① 王名，王超. 非营利组织管理[M]. 北京：中国人民大学出版社，2016：2-3.

社会组织追求自身相对于政府的独立性，甚至追求自治地位，这本身并没有错。从价值诉求和各国实践来看，社会组织既不隶属于政府，也不隶属于企业，它们是独立存在的组织形式，共同构成现代社会的重要一维。在这个意义上，社会组织完全可以遵循自身章程来开展活动，积极执行组织使命，避免受到政府的干扰，从而实现某种意义上的自治。当前，我国社会组织中的大多数仍然严重依附于政府部门，缺少必要的独立性。社会组织与政府脱钩，正在成为中国社会组织管理的重要内容和发展趋势。

在追求独立性的同时，社会组织必须要学会与政府保持恰当的合作距离。在某种意义上，政府极有可能成为社会组织供给的物品和服务的潜在购买者。一个优秀的社会组织，应该懂得如何与政府及其职能部门保持长期的、稳定的、良性的互动。

3. 非营利性

非营利性强调社会组织与企业之间的区别。非营利性主要是指非分配性约束，主要体现在三个方面：①社会组织不以营利为目的，不以获取利润作为生存的主要目的，通常会把提供公益和公共服务当作其主要目标。②社会组织不能进行剩余收入的分配。无论开展何种形式的经营业务，其剩余收入都不能作为利润在组织成员间进行分配，而只能用于组织所开展的各种社会活动及自身发展。③社会组织不能将自身资产以任何形式转变为私人财产。如果社会组织解散或破产，其剩余资产不能像企业那样在成员间进行分配，而只能转交给其他公共部门(政府或者其他社会组织)。

强调社会组织的非营利性，并非指社会组织不需要盈利或者不能盈利。当前，中国的社会组织从业人员仍然存在这样一种认识，即社会组织既然是非营利性机构，那么这些组织就不需要追求盈利或者利润，也不需要通过营销、满足客户需求等提升盈利的能力。在这里，需要澄清的是，企业作为营利组织以追求合理利润为根本目标，而社会组织并不以营利为首要任务，但是仍然要追求财务平衡。否则，社会组织的生存与发展将是无源之水，缺少可持续性。因此，社会组织的健康发展要致力于追求财务平衡，乃至追求微利，打造自身造血系统，并在此基础上谋求自身的可持续发展。

4. 志愿公益性或互益性

社会组织的成员都是自愿参加的，而非源于强迫或强制。这种志愿性主要体现在三个方面：①以志愿精神为基础的利他主义和互助主义是社会组织发展的内在驱动力。基于志愿精神的志愿者、社会捐赠及其他社会资源共同构成社会组织的资源体系。②社会组织在开展活动时更加注重公开性与透明性。社会组织使用的主要是社会资源，其中社会捐赠是社会组织最为重要的货币化社会资源，因此，社会组织的运作过程和开展的各种活动都需要在一定的社会范围内公开，并要保持一定的财务透明度，同时接受社会公众的监督。③社会组织主要提供两种类型的公共物品：一是提供给整个社会不特定多数成员的“公益性公共物品”；二是提供给社会中某一部分特定成员的“互益性公共物品”。虽然后者的受益者也是多数社会成员，但能通过某种方式界定受益者。

强调社会组织的志愿性，并不是指社会组织在供给服务和物品时不需要专业化。在志愿性的基础上，追求管理和服务的专业化、拓展专业服务领域、提高专业服务水平、建立专业管理队伍，成为社会组织从业者和研究者的共识。

1.2 社会组织的分类体系

分类是认识社会组织的一种重要工具。分类是一项基础性工作，它不仅是为了给千姿百态的社会组织分类，同时也是全面地、历史地、具体地认识社会组织内容和形式的前提。科学的分类方法，应该既重视对社会组织的本质、内容的划分，又要把这种划分引向具体化。

1.2.1 国际分类方法

社会组织的分类在国际上是一个颇有争议的问题，至今仍没有一个占绝对优势的分类方法。目前，关于社会组织的分类方法，主要有以下几种。

1. 联合国的国际标准产业分类体系

联合国的国际标准产业分类体系，即The U.N. International Standard Industrial Classification System，英文缩写为 ISIC。该分类体系基于美国的标准工业分类体系，于1948年开始在国际上使用，其目的是为世界各国收集经济数据提供统一的框架。

2002年，第三版ISIC分类体系根据“主要经济活动”情况，将所有组织归入17大类，62小类，各小类又划分为几个分项。其中，社会组织包括3大类，11小类：①教育——小学教育，中学教育，高等教育及其他；②医疗与社会工作——人的医疗保健，兽医，社会工作；③其他社区、社会和个人服务——环境卫生，会员制组织(商会和行业协会、工会、其他会员组织等)，休闲、运动和文化活动组织，其他服务。

2008年，联合国统计委员会颁布了新版ISIC体系，将所有组织归入21大类。社会组织包括4大类：①教育——学前教育和小学教育，中学教育，高等教育，其他教育，教育支持活动；②人类医疗与社会工作活动——人类医疗活动，家庭照料活动，不提供住宿的社会工作活动；③艺术、娱乐与休闲——创造性的艺术与娱乐，图书馆、档案馆、博物馆和其他文化活动，赌博与博彩活动，运动、娱乐与消遣活动；④其他服务活动——会员制组织的活动，电脑、个人物品和家庭物品的修理活动，其他个人服务活动。

ISIC体系从经济活动的角度来界定社会组织，并且把收入的一半及以上来自收费或政府补贴的组织排除在外，所以，该体系所涵盖的社会组织范围比较狭窄。

2. 美国的免税团体分类体系

美国的免税团体分类体系，即National Taxonomy of Exempt Entities，英文缩写为

NTEE。美国联邦税务局根据各种组织申报的确认免税资格的材料,要求通过列出简化的免税团体分类目录来提高办事效率,进而为北美产业分类体系提供更好的数据支持。

免税团体分类体系由美国慈善统计中心(National Centre for Charitable Statistics)按照美国国内税收法典于20世纪80年代组织专家团队设计。目前,最新版本是免税团体分类体系——核心法典(National Taxonomy of Exempt Entities-Core Codes, NTEE-CC)。该分类标准根据活动性质对社会组织进行分类。

目前,该体系涵盖10个功能性大类、400种社会组织。10大类社会组织又各自包括不同的小类:①艺术、文化与人文;②教育;③环境与动物;④医疗——医疗保健,精神疾病与危机介入,疾病、紊乱与医学学科,医学研究;⑤人类服务——犯罪与法律相关类,就业,食品、农业与营养,住房与收容,公共安全、灾难防御与救济,休闲与运动,青年发展,社会服务;⑥国际和外国事务;⑦公共和社会公益——公民权利、社会行动与倡导,社区促进与能力建设,慈善、志愿主义与公募基金会,科技,社会科学,社会公益;⑧宗教相关类;⑨互益/会员制;⑩未知的、未分类的组织。

该体系严格按照美国国内税收法典设计,分类细密,操作性强,主要服务于美国经济,其他国家难以借鉴。

无论是ISIC分类体系,还是NTEE分类体系,都是为产业活动设计的分类方案,主要目的是为各国收集经济活动统计数据提供一套统一的体系标准,而非为社会组织所专设专用。

3. 霍普金斯大学的社会组织国际分类

霍普金斯大学的社会组织国际分类,即The International Classification of Nonprofit Organizations,英文缩写为ICNPO。该分类体系立足于国际标准产业分类体系,并借鉴了美国免税团体分类体系(NTEE)的分类方法。它的分类标准,主要以其所界定的社会组织的特征为依据。

该分类体系将社会组织分为12大类:①文化与休闲——文化与艺术,休闲,服务性俱乐部;②教育与研究——中小学教育,高等教育,其他教育,研究;③医疗卫生——医院与康复,疗养院,精神卫生与危机介入,其他医疗服务;④社会服务——社会服务,紧急情况与救助,社会救济;⑤环境——环境保护,动物保护;⑥发展与住房——经济、社会与社区发展,住房,就业与培训;⑦法律、倡导与政治——公民与倡导性组织,法律与法律服务,政治组织;⑧慈善中介与志愿主义促进;⑨国际活动;⑩宗教集会与协会;⑪商会、专业协会和工会;⑫其他。

ICNPO分类体系具有自己的特色:①关照现实,分类贴近各国社会组织的实际情况;②参考了国际标准产业分类体系,研究者能够充分利用联合国收集的各国数据;③涵盖面比较广泛,分类简洁,便于国际比较。

4. Franklin的分类标准

社会组织是“一个非政府且非商业性的组织,因此是一个独立的部门,并具有慈善及

公共服务等特性”。^①社会组织一方面被视为“私有的”，因其不具有政府权力；另一方面又被视为“公共的”，因其以提供公共服务为目的，且以反映公共利益而非个人利益为目标。依据此定义，首先将所有组织划分为政府组织和非政府组织两类，其中，非政府组织按照利益取向差异区分为营利性商业组织和社会组织两类。社会组织则进一步区分为慈善组织与公共服务组织等。

5. Hansmann的分类标准

Hansmann根据资金筹措方式与组织控制方式等将非营利组织分成两大类。^②

(1) 根据资金筹措方式，将非营利组织分为两种类型：①捐赠型非营利组织，其组织收入来自捐赠者，如红十字会等；②商业型非营利组织，其组织收入来自非营利组织提供的服务，如大多数私立学校及医院等。

(2) 根据组织控制方式，将非营利组织分为两种类型：①互助型非营利组织，其控制来自赞助人，如乡村俱乐部；②创业型非营利组织，其控制来自理事会，如大多数医院及商品交易所等。

将上述两大分类体系进行交叉，非营利组织可以区分为4种类型：①捐赠互助型，如政治性的团体；②捐赠创业型，如艺术博物馆；③商业互助型，如乡村俱乐部；④商业创业型，如医院。

1.2.2 社会组织分类的中国经验

对于中国社会的分类，主要有两个切入角度：①实证角度的方法，是以管理实践的眼光，根据各类社会组织的状况，在关照现实可操作性的基础上进行分类；②规范角度的方法，是以学理研究的眼光，根据各类社会组织主体及其功能，在理性考量基础上进行分类。

1. 实证角度分类

从行政管理的角度对社会组织进行分类，主要考虑法律地位、利益导向和活动内容三个标准。^③其中，“法律地位与利益导向”标准关系到社会组织的税收、登记、监管等制度性待遇，“活动内容”标准关系到管理的方便性。根据这样的思路，可以从以下三个方面对各类社会组织进行归类。

(1) 按照其法律地位，将社会组织分为法人团体与非法人团体。法人团体具有独立的法人资格，其权利责任要大于非法人团体，对法人团体的审批、登记、监管等应当更加严格，而政府在财政和税收等方面对它的支持力度应当更大。

(2) 按照其活动宗旨，将社会组织分为公益性团体与非公益性团体。公益团体的主要

① Ganwell Franklin I. Beyond Preference[M]. Chicago: University of Chicago Press, 1984: 28.

② Hansmann H B. The Role of Nonprofit Enterprise[J]. The Yale Law Journal, 1980, 89(5): 840-843.

③ 俞可平. 中国公民社会：概念、分类与制度环境[J]. 中国社会科学, 2006(1).

宗旨是增进社会的公共利益,针对这类团体政府的组织和扶持应当更多。

(3) 按照管理需要,将社会组织分为:①群众团体或人民团体,即中国政治特有的那些直接在中国共产党领导下的群众组织,如工会、青年团、妇联、作协、科协、文联、残联等;②自治团体,即公民的政治性自治组织,如村民委员会、居民委员会等;③行业团体,即各种同业组织和行业组织,包括具有一定管理职能的过渡性行业管理和自律组织,如中国轻工总会、中国消费者协会等;④学术团体,即从事自然科学、社会科学和交叉学科研究的各种协会和学会;⑤社区团体,即从事社区管理和服务的居民组织;⑥社会团体,即除上述外的其他各类民间组织;⑦公益性基金会,即旨在促进社会公益事业各类基金组织。

中国政府主管部门将纳入管理的社会组织分为以下四大类。

(1) 社会团体,即“中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织”。

(2) 民办非企业单位,即“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织”。

(3) 各类公益性基金会,即“利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的而设立的非营利性法人”。

(4) 境外基金会代表机构。我国《基金会管理条例》对基金会的设立主体没有做境内外限制,依照本条例,外国人可以在华捐资设立基金会,境外基金会也可以在中国内地设立代表机构。但是目前能够顺利取得合法身份的境外基金会屈指可数。^①

2. 规范角度的分类

从学术研究的角度看,可以依照主体的状况、职能、区域等标准,最重要的是组织的本质特征来对社会组织进行分类。依据目前已经出现的各种组织的主要特征,社会组织可以分为以下几类^②:①行业组织,即相同行业的专业性协会和行业管理组织,如各种行业协会;②慈善性机构,其主要作用是社会救济和扶贫,如红十字会、慈善总会、残疾人联合会、宋庆龄基金会等;③学术团体,即学者的同人组织,如中国物理学会、中国化学学会、中国政治学会、中国无神论研究会等;④政治团体,即旨在维护公民政治权利的各种公民组织,如工会、青年团、妇女联合会、村民委员会、居民委员会、各种民间维权组织等;⑤社区组织,其主要特征是从事社区性的管理和服务工作,如业主委员会、社区福利中心、社区老年协会、社区法律援助中心、社区治安委员会等;⑥社会服务组织,即旨在提供社会福利服务和公益服务的民间组织,如环境保护、文教体卫等领域的公益性组织;

^① 2016年4月28日,十二届全国人大常委会第二十次会议审议通过了《中华人民共和国境外非政府组织境内活动管理法》。其中,本法所称境外非政府组织是指在境外合法成立的基金会、社会团体、智库机构等非营利、非政府的社会组织。

^② 俞可平.中国公民社会:概念、分类与制度环境[M].中国社会科学,2006(1).

⑦公民互助组织,即公民为捍卫自身利益而自愿组成的互助性组织,如城市和农村中的互助会、救助中心、农村的各种农作物研究会、农民合作社等;⑧同人组织,即建立在共同的经历、兴趣、爱好之上的公民组织,如同学会、同乡会、俱乐部、诗社、剧社等;⑨非营利性咨询服务组织,多数民办非企业单位都属于这类社会组织。

国家行政学院公共管理教学部对于社会组织的分类体系具有自身的特点。^①第一,严格按照社会组织特性进行区别。人民团体、免登记组织、国有事业单位,尤其是财政仍然列入国家预算和人事仍然列入国家编制的单位,不划入社会组织范围;村民委员会、居民委员会与政府的关系以及它们的实际作用,表明其实际上属于国家管理系统内的基层,因而也不划入社会组织范围。第二,未登记的组织,由于从管理的角度考虑没有实际意义,也不划入社会组织范围。第三,严格按照分类的合理性要求,进行归并和剥离。在社会组织下面的第一层次,是互益性组织和公益性组织两大类。其中,互益性组织分为经济性互益组织和社会性互益组织。公益性组织分为会员制公益组织和非会员制公益组织。

清华大学NGO研究所王名等认为,在对社会组织进行分类时,在每一层次的每一类别的确定上要遵循同一标准。^②在第一层次上,依据组织构成及运行机制,可以把社会组织划分为会员制组织和非会员制组织两大类。对于会员制组织,依照其所体现的公益属性的类型,可以划分为互益型组织与公益型组织。对于公益型组织,根据是否在民政部门登记注册,可以区分为免登记公益性社会团体(人民团体)和一般公益性社会团体。对于互益型组织,依据其所体现的经济社会关系的性质,可以划分为互益性社会团体和行业协会等经济团体。对于非会员制组织,依据组织活动类型,可以划分为基金型组织和实体型组织。对于基金型组织,依据运作资金的性质和类型,可以进一步划分为慈善募款协会、公募基金会和非公募基金会。对于实体型组织,依据资金来源和管理体制,可以区分为民办非企业单位和事业单位。对处于转型期的中国来说,国有事业单位、人民团体以及大量未登记或转登记(工商注册等)的团体,不能算作真正意义上的社会组织,它们正在脱离国家体系,其中越来越多的组织正在逐步向社会组织转型。从这个意义上说,它们是广义的社会组织。

1.3 社会组织的职能

受全球结社革命与新公共管理运动的影响,各国政府和研究者逐渐认识到,公共管理的主体不仅局限于政府,而且应该包括企业和社会组织等。在中国,转变政府职能的客观政治任务与强化社会组织职能的现实需要,要求对社会组织职能进行系统研究。

① 程玥,马庆珏.关于非政府组织分类方法的分析[J].政治学研究,2008(3).

② 王名.非营利组织管理概论(修订版)[M].北京:中国人民大学出版社,2010.

1.3.1 社会组织职能的内部构成

目前,我国学术界关于社会组织职能的认识,存在理论上的不成熟。这种不成熟集中表现为对社会组织职能的界定比较混乱,缺乏对相关观点和分析的梳理。最典型的表现就是把除政府、市场之外的一切活动、行动、功能、职责、权力等都解释为社会组织的职能。这种对社会组织职能的界定事实上是一种剩余界定法,认为社会组织属于社会中的消极力量,其意义在于弥补政府缺陷和市场缺陷,政府和市场“不愿意做,做不好,不常做”的领域,都是社会组织的职能领域。扶贫助弱、环境保护、倡导公共议题、发展公共政策、促进公民精神等都属于社会组织的职能。

无论是弥补政府失灵和市场失灵,还是扶贫助弱、环境保护等,都是社会组织的某种作为。但是,这些行为不完全是一回事。那么,它们之间到底有什么样的关系和逻辑联系呢?这需要认真和具体地辨析。

第一,社会组织的基本职能作为一个整体是存在的,它具有某种结构,包含若干方面、若干层次。总体上,职能是社会组织活动的基本方向和主要方面,是社会组织以自身所特有的方式,对社会所承担的基本任务。因此,社会组织职能是一种实体性行为,有明确的客体,并且在职能得到履行之后,会产生相应的结果。

第二,在分析社会组织职能时,不仅要关注社会组织“应该做什么”这一基础性问题,也要关注由社会组织整体中的“谁来做”的问题。不同类型的社会组织,应该承担不同的职能。

在此基础上,我们将社会组织的职能划分为“功能”与“职责”两个层次。将社会组织职能中相对抽象和原则的部分,称为社会组织的功能;将社会组织职能中相对具体和灵活的部分,称为社会组织的职责。

1.3.2 社会组织的功能与职责

社会组织的功能是指社会组织能够调控一系列重要的经济与社会政治关系的权利和活动。它包括5个方面:①调控社会组织与政府的关系。社会组织自产生以后,就一直在组织自治与政府控制之间摇摆。如何处理与政府的关系,成为社会组织所面临的最为重要的问题。②调控社会组织与市场的关系。为了实现组织使命,社会组织往往要采取市场化方式来筹集各种资源。但是,这种追求经济效益的市场化行为常常又会损害社会组织的公益使命。事实上,社会组织完全可以在坚守和维系公众信任的前提下,既承担社会责任,又追求适当盈利,从而实现信任机制与利润机制的平衡。社交、存在和创业是社会组织在现代市场经济中所承载的极具生长性的价值诉求。这也在一定程度上预示社会组织未来发展的三大走向:作为实体经济组成部分的社会企业;作为提供俱乐部产品的社会组织;作为解决自身存在、尊重、个人价值的公益组织。③调控社会组织之间的关系。除了政府与企业之外,处理好与其他社会组织之间的关系,也是社会组织的一项重要功能。从总体上

来看,社会组织构成现代社会的三大基本领域之一。但是,社会组织之间在人力、财力、权力以及制度建设等方面仍然存在显著的差异。随着社会组织数量的迅速增加以及社会公益资源增长速度的相对缓慢,这种差异会越来越明显,从而加剧社会组织之间的不平等状态。④调控私人需求与公共需求之间的关系。社会组织能够动用私人资源来实现社会公共目标,这样既能满足个体从事慈善的诉求,又能满足公共需求,从而处理好公共性与私人性之间的关系。⑤调控社会组织内部机构之间的关系。这主要涉及社会组织的治理问题。

相对于“功能”等比较抽象和“虚”的部分,“职责”属于社会组织中比较具体和“实”的部分,是社会组织必须要完成的基本工作任务。可以说,“职责”主要是指社会组织的活动领域。社会组织的活动遍及现代社会的各个方面。在中国,社会组织的活动领域主要集中在环境保护、扶贫开发、权益保护、社区服务、经济中介、慈善救济和行业协会等方面。其中,环境保护和扶贫开发是最具代表性的两个活动领域。①

1.3.3 社会组织的角色与作用

与“职能”概念相对应,还应当有社会组织的“角色”或“作用”的概念。

“角色”侧重从组织类型的角度来认识社会组织。从“角色”出发,可以把社会组织划分为倡议型和服务型。通过“角色”维度,可以将社会组织的功能、职责与组织类型协调起来。Kamlar研究指出,社会组织主要扮演5种角色^②:①先驱者。社会组织能够敏感地体验社会的需求,以组织的多样性与弹性特质,发展具有开拓性和创新的构想,并适时传递给政府。②改革与倡导者。社会组织能够深入社会生活各个层面,实际了解政府政策的偏失,运用舆论或游说等具体行动,促进社会变迁,并寻求政府改善或建立合乎需要的价值体系。③价值的维护者。社会组织以倡导、参与、改革的精神来改善社会,主动关怀少数弱势群体。④服务提供者。社会组织能够承担弥补者的角色,经常选择政府未做、不想做或不愿意直接去做的,但符合大众所需要的服务来做。⑤社会教育者。社会组织能够利用刊物、举办活动、通过媒体的宣传等方式,肩负传递特定人群需求信息,从而尝试提供新的观念,改变社会大众或决策者对社会漠不关心的态度,并弥补正规学校教育体系的不足,从而扩大社会参与。

“作用”主要强调社会组织职能履行后所得到的结果。社会组织的作用主要体现在以下4个方面。^③①动员社会资源。通过社会动员,社会组织可以吸收社会捐赠资源和志愿服务资源,从而获得社会组织自身发展所需要的社会基础。②提供公益服务。社会组织将其动员的各种社会资源用于应对各种社会问题,通过提供各种服务来拓展公共空间,从而维护并增进社会公共利益。③社会协调与治理。社会组织既是表达民意、传达民情、实现民

① 王名. 中国民间组织的主要活动领域及其特点[N]. 中国社会报, 2001-6-7.

② Kramer Ralph M. Voluntary Agencies in the Welfare State[M]. Los Angeles, CA: University of California Press, 1981: 8.

③ 王名. 非营利组织的社会功能及其分类[J]. 学术月刊, 2006(9).

权、维护民生的制度安排，也是人与人、人与社会、人与自然之间相互理解、对话、互动的桥梁。④政策倡导与影响。社会组织积极参与相关立法和公共政策的制定过程，能够推动社会公益事业发展。社会组织作为特定群体特别是弱势群体的代言人，可以表达他们的利益诉求和政策主张。社会组织还可以通过媒体和社会舆论关注相关立法和公共政策的实施过程及其效果，倡导和影响政策结果的公益性和普惠性。

1.4

社会组织的起源

现代社会组织的产生与发展是政治空间转换的产物。现代意义上的社会组织以英国资产阶级革命后建立的资本主义社会为起点，随着现代政府制度和现代市场制度的完善而逐步发展起来。

1.4.1 社会组织的历史渊源与传承过程

社会组织作为一种重要的社会力量，强调国家与社会之间的分离，因此，社会组织的历史演变往往同国家与社会相分离的过程紧密相关。然而，任何组织的产生都有其历史渊源和传承过程，社会组织在人类历史上一直有其各种形式的前身。^①在人类社会的发展历程中，除政府和企业外，一直都存在各种各样的社会组织形式，这就为现代社会组织的发展奠定了深厚的历史基础。

1. 西方国家社会组织的历史渊源

在西方，社会组织的起源要追溯到古希腊与古罗马时代的公益捐助传统和基督教的慈善传统。

(1) 古希腊与古罗马的公益捐助传统。在古希腊时代，集体的力量受到重视，个人力量的发挥必须以有利于共同体为原则。公民必须致力于公务，“不遗余力地献身于国家，战时献出鲜血，平时献出年华；他没有抛弃公务照顾私务的自由，……相反，他必须奋不顾身地为城邦的福祉而努力。”^②由于城邦是规模很小的共同体，公民必须以自己的服务和生命来交换城邦的安全、稳定和分配，于是古希腊公民形成了面向公共设施捐赠的传统。富有的公民捐建剧场、竞技场、文化场所等公共设施。最著名的例子是柏拉图以私人财力建立起来的学园。

罗马共和国时期，出于竞争公职的需要，很多富豪通过慷慨解囊来获取社会声誉。西

① 褚松燕. 中外非政府组织管理体制比较[M]. 北京：国家行政学院出版社，2008：20.

② [美]乔·萨托利. 民主新论[M]. 冯克利，阎克文，译. 北京：东方出版社，1998：316.

塞罗认为,“一个人的钱袋既不当得捂得太紧,当需要慷慨解囊的时候一毛不拔,也不应当放得太松,什么人都可以从其中掏钱”。^①西塞罗认为,捐助公共设施是正当的,值得鼓励的。在此基础上,古罗马继承了古希腊的公益捐赠传统,并在罗马法中体现出来。罗马法通过自身的不断演进以法律形式对公益捐助予以完善,为后世的公益捐赠立法提供了基础。行会、互助会等互益性组织在古罗马昌盛时期大量涌现,但是当时的国家法律并未对这些组织做出特别规定。

(2) 基督教传统与中世纪的教会慈善。中世纪的欧洲政教不分,主张在世俗之外存在上帝最终审判的精神王国。奥古斯丁认为,“上帝之城”是历史上善和精神性的隐喻,“世俗之城”代表人邪恶的趋向和物欲。上帝之城与世俗之城在平时是混合的,直到最后审判时才分离。“上帝之城”必然战胜“世俗之城”,基督徒的理想国不在尘世而在天国。

教会系统对社会公益事业做出了杰出贡献,并直接影响了现代慈善观念和人们对社会组织特别是慈善组织的认识。教会能够动员教徒通过不断捐赠来赎罪,救济不幸者,彰显上帝的慈爱。教会医院、育婴堂、孤儿院、养老院等在欧洲各地都由教会组织建立,到14世纪,教会大量投资教育,办起了大学。

随着王权在英国、法国的加强和16世纪的宗教改革,教会对公益的垄断受到沉重打击,教会公益事业开始走向衰落,世俗国家在慈善活动中的地位得到提升,随之而来的是慈善基金开始由教会控制转向世俗控制。17世纪以后,大批修道院解散,教会对公共领域的主导地位急剧下降。在这一时期,标志性的事件是1601年,英国于1601年通过了两个著名的法律:《慈善事业法》(*The Statute of Charitable Uses*,即后来的《慈善法案》)和《济贫法》(*The Poor Law*),鼓励民间慈善事业的发展,目的是缓解大批无地穷人造成的社会不稳定。《慈善事业法》被誉为英美慈善基金的“大宪章”。

(3) 西方国家现代社会组织的发展。社会组织作为一种重要的社会力量,在世界范围内的兴起主要是在20世纪最后20年里。但是,其存在历史至少和近代资本主义一样悠久。19世纪末20世纪初,西方各国的资本主义民主政治建设基本成型,市场经济为人们普遍接受,政府和市场成为满足人们利益需求的两大机制。传统的社会组织形式和公益满足方式也开始发生变化:人们开始通过结社自由在市场交换和政府提供的公共物品之外寻求更好地满足自身利益的方式。由此,社会组织作为一种独立的力量应运而生并得到快速发展。

2. 中国社会组织的历史与现实

虽然社会组织的产生与发展,可以一直追溯到古代,但是,基金会、民办非企业单位、社会团体等社会组织形式的出现却是1949年以后特别是近几十年的事情。从1949年至今,中国社会组织的发展可以分为三个阶段。

^① 西塞罗.西塞罗三论[M].徐奕春,译.上海:商务印书馆,1998:113-114.

第一阶段是从1949年到1976年。在中华人民共和国成立之初,社会团体是我国社会组织的唯一代表。在这一时期,社会组织的合法性程度非常低,“民间社会”“市民社会”“公民社会”从1949年后一直是十分敏感的字眼。^①1950年,《社会团体登记暂行办法》和《社会团体登记暂行办法实施细则》颁布后,政府对原来的社会团体进行了一次清理整顿,取缔了一批“封建组织”和“反动组织”;将一批社会团体转化为政党组织,例如“中国民主同盟”“九三学社”等。总体来看,在这一时期,中国社会组织的规模开始有了较大发展。到1965年,全国性社会团体有近100个,地方性社会团体有6000个左右。^②

在这一时期,政治运动对社会组织的发展有着严重影响。在1966—1976年,全国各类社会组织陷入“瘫痪”状态,社会组织发展处于停滞时期。

第二阶段是从1977年到2011年。在这一时期,社会组织得到较快的发展。首先,社会组织全面兴起。改革开放所释放的巨大活力,加上相对自由的登记和监管空间,社会组织迎来了一个发展高峰,其数量呈爆发式增长,并且类型多样。其中,各种学会、研究机构所占的比重极大,各类协会的数量稳步增长,基金会开始大量出现,基层社会组织崭露头角。其次,社会组织管理日益规范。分别于1990年和1997年开始的两次清理整顿,有效地净化了社会组织发展的社会环境。1998年出台的《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》和2004年颁布实施的《基金会管理条例》,这三大条例共同构成这一时期中国社会组织管理的制度体系。此外,在政府职能转变的背景下,政府试图通过购买服务、外包、签订协议等多种形式与社会组织建立关系。

2008年“5·12”汶川大地震在一定程度上成为中国社会组织发展的一块试验田,这一年也被称为中国社会组织的公益元年。众多社会组织的积极表现,使得其赢得了前所未有的关注和极大的社会尊重。

第三阶段是从2012年至今。中国社会组织发展进入构建现代社会组织体制的新时期。蓬勃发展的互联网浪潮、日益成熟的现代市场经济体制以及政府职能转变的深化,为现代社会组织体制的构建提供了历史性机遇和动力。

2012年,中共十八大报告明确提出,要“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。2013年,十二届全国人大一次会议通过的《国家机构改革和职能转变方案》提出,要对“三大条例”进行整体性修改。2016年8月,中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于改革社会组织管理制度 促进社会组织健康有序发展的意见》,第一次提出了“中国特色的社会组织发展之路”的重大命题,成为指导中国社会组织发展的行动指南。2016年8月30日,民政部民间组织管理局正式更名为社会组织管理局,对外可称国家社会组织管理局。2016年9月1日,中国第一部《慈善法》颁布实施,标志着现代社会组织体制构建在法治轨道上又前进了一大步。

① 俞可平,等.中国公民社会的兴起和治理的变迁[M].北京:社会科学文献出版社,2002:204-205.

② 谢海定.中国民间组织的合法性困境[J].法学研究,2004(2).

1.4.2 社会组织起源的理论解释

失灵理论是最常用的关于社会组织起源的解释工具。市场失灵理论认为，市场机制在供给公共物品时，往往缺乏效率，导致公共物品供给失衡。社会组织能够有效地弥补市场失灵。政府失灵理论认为，社会公众对于公共物品的需求具有显著的差异性，而政府在供给公共物品时往往会反映中位选民的需求，因此，无法从政府那里获取满意的公共物品的消费者就会选择从社会组织那里获取公共物品。契约失灵理论认为，由于信息不对称，只依靠生产者和消费者之间的契约，难以防止生产者坑害消费者的机会主义行为出现。社会组织在非分配约束下，其在供给社会服务和物品时，能够在一定程度上抑制生产者实施机会主义行为的动机，从而维护消费者的利益。

但是，失灵理论主要是西方学者为解释西方国家社会组织的生成和发展问题而提出的，其适用需要具备以下特定的前提条件。①市场经济。市场失灵是对西方国家市场经济实际运行中出现的问题的总结，其基本逻辑是：先有一个发展成熟、运行正常的市场经济体制，然后发现市场经济体制不能解决的问题，从而得出市场“失灵”的结论。②选举民主。民主政治制度特别是选举民主是政府失灵的前提条件。在欧美发达国家，政府由选举产生。为了获得相对较多的选票，政治家及其领导下的政府不得不放弃部分选民的需求。因此，对于有特殊需求的选民来讲，政府“失灵”就会发生。③社会自治。社会组织作为政府不能满足部分选民特殊需求的替代选项，隐含一个前提条件，那就是社会组织具备提供公共物品和服务的能力，它不依赖政府，具有一定的独立性和自治能力。

相比之下，当代中国并不存在适用“失灵”理论的基本条件。市场经济建设为中国社会组织的生成和发展提供了可能性和基本条件。政府的积极作为主导了社会组织的生成。事实上，中国大多数社会组织都是在政府主导之下建立起来的。总体而言，中国社会组织还处于初始阶段，没有充分展示出其作为现代社会一个相对独立领域的基本属性。

关键词

社会组织，非政府组织，非营利组织，分类，职能，失灵，志愿性，公益性，互益性

作业题

1. 什么是社会组织？
2. 社会组织的基本属性有哪些？
3. 社会组织的职能有哪些？
4. 社会组织在社会政治生活中扮演着怎样的角色？
5. 请用契约失灵理论解释社会组织的生成。

6. 失灵理论能够解释中国社会的生成吗?
7. 将来, 你是否会考虑到社会组织中就业?

案例分析

自然之友

“中国文化书院·绿色文化分院”(习惯称之为“自然之友”, Friends of Nature), 是一家民间环境保护团体, 会址设在北京。1994年3月, “自然之友”作为中国文化书院的分支机构, 经政府主管部门批准, 正式注册成立。这是中国国内第一家群众性环保团体, 也是中国最早的民间NGO之一, 目前已经拥有几万名会员及志愿者。

(一) 中国第一家民间环保组织

20世纪80年代以来, 粗放型经济发展模式给中国的资源和环境带来了沉重的压力。但在当时, 环境问题并未引起政府和社会各界的重视。对此, 时任全国政协委员、中国文化书院导师梁从诫是先知先觉者之一。

1993年3月, 梁从诫联合三位好友开始酝酿成立一个民间环保组织。这三位好友分别是杨东平(北京理工大学高等教育研究所研究员)、王力雄(自由作家、探险家)和梁晓燕(时任东方杂志编辑)。1993年6月5日, 梁从诫、杨东平、梁晓燕和王力雄等人联合发起了中国首次民间自发的环境研讨会——“玲珑园会议”。在北京郊外一座荒废古塔下, 一个名为“玲珑公园”的草坪上, 40余位知识分子忧心忡忡地讨论着中国环境的恶劣现状。这是一次自发的没有名称、没有会场、没有议程更没有媒体到场的集会。

梁从诫和他的朋友们打算成立一个社会组织, 为环境保护事业做点儿什么。但是, 在当时的中国, NGO等社会组织形式还是新鲜事物。

1993年11月, 梁从诫带着草拟好的章程和名称“绿色环境文化协会”来到国家环保局申请注册。按照当时中国社会组织登记管理的两个主要法规, 即《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》, 社会组织必须找到一个主管单位。找主管单位的过程被戏称为“找婆婆”, 而法律对“婆婆”的资质要求很高: 根据分级管理原则, 成立一个全国性的NGO, 需要找一个国家部委级的“婆婆”。国家环保局拒绝了梁从诫, 因为环保局下面已经有一个“中国环境协会”(这是一家半官方色彩的环境组织), 一个主管单位下面不能有两家相同性质的协会。北京市环保局也拒绝了梁从诫。

后来, 国家环保局的一位普通工作人员给梁从诫出主意, 告诉他可以将组织挂在一个二级单位下面, 二级社团不用单独注册。梁从诫时任中国文化书院导师, 还曾担任该书院副院长。于是, 文化书院“收留”了他们, 但按照有关规定名称必须为“分院”, 梁从诫起名“绿色文化分院”。实际上, 根据“保护环境, 善待自然”的宗旨, 大家私底下已经开始称其为“自然之友”。

1994年,梁从诫等几位发起人再次以“中国文化书院·绿色文化分院”筹备组的名义向国家文化部申请注册。十年后,梁从诫笑着回忆,当时文化部有关人员纳闷地问:“文化书院里弄个绿色文化分院,你们到底搞什么?”“主要弘扬中国传统文化中有关人和自然的关系,比如天人合一等。”梁从诫当时乱说一气。1994年3月31日,经文化部办公厅同意、民政部社团部注册,“中国文化书院·绿色文化分院”获准成立。

事实上,在“自然之友”之前,一些政府主办的NGO早就存在。例如,成立于1979年的国家级环境非政府组织——中国环境科学协会以及中国野生动物保护协会、中国可持续发展研究会、中华环保基金会等。这些官办NGO的出现,首先是出于环境外交的需要,中国政府需要建立非官方的团体来应对环境管理和保护的国际化问题,此外,也是为了吸引国际政府和非政府组织的援助,是出于利用国际专家资源的需要。

编制和经费往往是草根NGO最尴尬的难题。“自然之友”最初的300元注册费是梁从诫从他做生意的亲戚手里借的。“自然之友”成立之初,并未很好地开展活动,同样有经费问题。1995年9月,“自然之友”告别了“流浪”岁月,有了自己的办公地点——暂租北京某公司一个房间作为临时办公室。此前“自然之友”一直在梁从诫家里办公。

保护珍稀动物滇金丝猴是“自然之友”成立不久最鼓舞人心的一次环保事件。1995年12月初,一位云南环保志愿者向“自然之友”反映情况,滇西北的德钦县为解决财政困难,准备砍伐300平方公里的原始森林,生长在那里的珍稀动物滇金丝猴面临危险。“自然之友”立即发出《保护滇西北原始森林》的呼吁书,并送达国务院。经媒体报道后,这一恶性事件得到遏制。这是“自然之友”发展历史上第一次成功介入具体社会事件。

“自然之友”真正声名鹊起源于可可西里保护藏羚羊的行动。1998年,“自然之友”先是筹款在可可西里建立了“索南达杰自然保护站”。随后,“自然之友”和《中国林业报·绿色周末》联名邀请可可西里保护藏羚羊的英雄——中共青海省治多县西部工委(“野牦牛队”)书记扎巴多杰来京,向国家环保总局、国家林业局有关部门介绍他们的工作,并访问了世界自然基金会和国际爱护动物基金会办公室。“野牦牛队”的动人事迹因“自然之友”将其与媒体牵线而传遍全国。在“自然之友”和国际爱护动物基金的努力下,1998年末,他们为困顿不堪的“野牦牛队”筹集经费40万元。翌年2月,“自然之友”又向国家环保总局和国家林业局提交了《关于保护藏羚羊问题的报告和建议》,建议由中央主管部门对藏羚羊保护工作实行统一领导,并建立青海、西藏、新疆三省区联防制度。国家林业局参考“自然之友”的建议,随后开展了那场著名的“可可西里一号行动”。

如何处理与政府的关系,一直是NGO感到棘手甚至是对于NGO发展最为关键的问题。“自然之友”也不例外。梁从诫一直主张民间组织要将自己定位为温和的合作者。

“自然之友”要做力所能及的事,有些方式在中国是不适合的,也是行不通的。“在处理与政府的关系时,我们不仅是我们自己,我们还必须为中国后来的非政府组织铺平道路。我们走过的每一步,必须稳妥。”梁从诫非常认真地说。作为首任会长,梁从诫给“自然之

友”定下了两个方针：不唱绿色高调，不做绿色救世主；以推动公众的环境意识教育为己任，以与政府的良好合作为基础，同时保持自己的独立性，保留对政府监督、批评的权利。

(二) 梁从诫谈“自然之友”^①

王名：您认为政府和非政府组织之间是怎样的一种关系？

梁从诫：政府是官方，非政府组织就代表老百姓这一方。如果只有政府管理这个环节，而老百姓不参与，任何地方都不可能把环境保护好。

中国过去就缺少了非政府组织这一块，只有政府主管，而没有老百姓的参与。我曾经举过一个例子，如果我们全国相当于一个大家庭，而这个大家庭是13亿人的大家庭。政府假定是家庭主妇，那么打扫这个家庭，把这个家庭搞得整洁，是否只是家庭主妇的事情呢？如果其他家庭成员都不管，只有家庭主妇在那儿打扫，我们在那儿乱丢瓜子皮、塑料袋，随地吐痰，乱扔烟头。那么，这个家庭主妇一天24小时不休息，也打扫不干净这个地方。何况家庭主妇也有偷懒的时候，也有不尽责的时候，甚至还有腐败的时候。所以，就需要老百姓的监督、参与。我认为政府和民间环保团体之间的关系就是这样一种关系：家庭主妇和家庭成员之间的关系。我们作为家庭成员，比如说，我们不洗衣服，但是脏衣服别扔得满屋子都是，这一条臭裤子，那一只臭袜子，到处乱扔，而是要把它们收拾起来，都放在洗衣机旁边去。我们吃晚饭，可以不洗碗，但是要把碗收一收，把碗放到水池里，家庭主妇的日子就会好过一些。如果政府是一个尽责的家庭主妇，也需要老百姓共同参与，光靠家庭主妇是照顾不过来的。

非政府组织就是老百姓参与的一个很重要的形式，在我们过去50年的历史中是没有这种传统的。我认为，非政府组织是一个很重要的老百姓表达意见的渠道。因为13亿人不可能各说各话，总要有相对集中的一种意见。这个相对集中的意见，从民间的角度讲，表现在哪里？主要是非政府组织。

这种民间团体代表了公众的相对统一的意见。而现在，有些所谓的学者责难我们非政府组织，认为非政府组织是极端环保主义者，就是跟政府对着干，影响了经济的发展，这是非常错误的。我们代表了老百姓的意见，老百姓的意见可能并不一定完全正确，但是它代表了一方面的意见。政府要听各种不同的意见。所谓和谐社会，就是大家都要说话，才是和谐社会。只许政府说话，不许老百姓说话，那还叫和谐社会吗？非政府组织恰好是构建和谐社会的一个不可缺少的因素。中国就是非政府组织太少了，老百姓的声音出不来。

其实，我希望民政部更开放些，让更多的民间组织发展起来。“自然之友”如果永远是老大，并不是一件好事。失去了竞争、青出于蓝的机会，中国的民间组织就无法健康成长。但是，并不是说我们要放弃第一，我们不能保证第一，但要努力去达成自己的目标与宗旨。

^① 王名. 中国NGO口述史(第一辑)[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2012.

总之，使国家走上均衡发展之路的责任绝不仅仅是政府的。非政府组织应该、也能够成为政府的咨询团和合作伙伴，这是我们的使命。我们能够了解一些政府难以了解的情况，也能够以较低的成本和较高的效率去解决一些政府无暇顾及的问题。

王名：您认为普通公民应如何参与环境保护呢？

梁从诫：参与环境保护，首先要有一种危机感，要有一种忧患意识，知道我们国家的环境问题有多么严重。然后，我们每个人都应担负起环境保护的公民责任。为什么我要讲公民责任？我们现在就是这样一个现实，就这么多的土地和自然资源，13亿人就靠这些并不富饶的自然资源过日子。我们怎么办？就得从每个人自身做起。

每个人能不能节约一点儿？少消耗一点儿？比如我的名片就是用废纸做的。我们从小事做起，谁都没有那么大的本事说，我一挥手天下一片绿。作为一名普通老百姓，只能从小事做起，从节约一盏灯、一盆水、一度电、一张纸做起。如果小事都不做，认为要做就做大事，那么小事谁来做？小事都不会做的人能做大事吗？

这就是我的信念。所以，我号召“自然之友”的会员，每个人都要从小事做起，不唱绿色高调，而要亲力亲为、身体力行地做好环境保护。

如果连自己都管不住，自己的一张嘴、一双手都管不好，还能管全国的事吗？所以，要先管住自己，然后再说别人；行有余力，再行公益。我希望，环境保护从自己做起，从自己身边的小事做起。如果我们每个人都能够把自己身边的环境保护好，该做的事情都做好，中国就可以有很大的进步。最后再说一句，还是从小事做起，如果自己连身边的小事都做不了，那么你做不了大事。我们要从小事做起，大家的行动聚集起来就是大事。

“真心实意，身体力行，不唱绿色高调，不当绿色救世主。”这是我对自己的要求，也是对每一个人的期望。因为环境保护不仅是政府的事情，也不仅是专家的事情，如果我们作为普通的公民，不参与、不支持、不关注环境保护，仅靠政府和专家，任何国家都不可能把环境治理好。

思考题：

1. “自然之友”是一个什么样的组织？
2. 如何看待“自然之友”将自身定位为“温和的合作者”与积极的“悲观主义”者？



第2章

社会组织管理制度

各国政府都制定了社会组织管理规范，形成各具特色的管理制度。这些都是基于公民结社自由、社会组织发展的现实需求，既确保结社行为符合国家秩序，又维持社会组织本质属性。我国社会组织管理制度处在一个历史变革的时期，目前，正经由以“归口管理、双重负责、分级管理、限制竞争、优先培育”为主要特征的“双重管理体制”向以“统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管”为主要特征的“直接登记和双重管理并行的管理体制”转变。社会组织管理制度的变迁，体现的是政府、市场、社会三者关系的重构，从党的十八届二中全会通过国务院机构改革和职能转变方案，到党的十八届三中全会通过《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》之前，我国在社会组织管理体制方面基本维持政府管控的思想，即强调社会组织入口管理，提高社会组织准入门槛，通过双重管理体制的筛选机制，从而淡化政府事中事后监管方面的压力。随着四类社会组织直接登记制度的开启以及中共中央办公厅、国务院办公厅印发《关于改革社会组织管理制度 促进社会组织健康有序发展的意见》，在入口处为社会组织“松绑”，在事中事后监管中强调政府义务的改革成为新的方向。

2.1

我国社会组织管理制度概述

2.1.1 社会组织管理制度概念的界定

“社会组织”这一概念的正式规范使用，首次出现在2006年10月党的十六届六中全会上通过的《关于构建社会主义和谐社会若干问题的重大决议》中。该决议第一次全面、系统地阐述了社会组织的相关思想，明确提出要健全社会组织，增强服务社会功能。同时，该决议提出坚持培育发展和监督管理并重，完善培育扶持和依法管理社会组织的政策。

2007年，“社会组织”这一概念在十七大报告中再次得到系统确认。党的十七大报告提出要“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，增强社会自治功能”。2012年，党的十八大以来，中央和国务院对社会组织的重大理论和实践问题，有了

一系列新概念、新认识、新要求、新发展。党的十八大对社会管理和社会组织的定位更为清晰和准确。党的十八大明确了社会管理和社会组织的要求是：加快形成“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的社会管理体制，加快形成“政社分开、权责明确、依法自主”的现代社会组织体制。

十八届二中全会确定了“改革社会组织管理制度”，随后《国务院机构改革和职能转变方案》对“改革社会组织管理制度”进行了专门部署。十八届三中全会进一步提出要“激发社会组织活力”。十八届四中全会提出“加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展”“发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用”。十八届五中全会指出“激励各类企业、社会组织、个人自愿采取包干方式参与扶贫”。在创新社会治理体制的新理念下，社会组织必然成为社会治理的重要主体和依托。改革社会组织管理制度，鼓励和支持社会力量参加社会治理、公共服务，对于激发社会活力、巩固党的执政基础具有重要作用。

“社会组织”这一概念已经取代其他概念，在实践和理论研究层面得到广泛应用。当前，“社会组织”已经成为我国一个广泛使用、深入人心、约定俗成的唯一官方概念。

在“社会组织”概念使用前，同时存在的还有“民间组织”这一概念。1998年，《社会团体登记管理条例》(修订版)和《民办非企业单位登记管理条例》出台，民政部民间组织管理局正式亮相，它的前身是社会团体管理局。民间组织对应的官方表述的核心意思在于强调组织的“非官方性”。在中国民间或者政府的特殊语境下，“官与民”“官民对立”是一种尴尬的话语体系，民间组织的存在、发展、发挥作用会在这种环境下失去应有的存在感。同样，从民间组织到社会组织，它们的登记主管部门的称谓也发生了不同的变化：从社团管理局，到民间组织管理局，再到社会组织管理局。

我国目前没有法律法规明确规定社会组织的外延。2016年9月1日实施的《中华人民共和国慈善法》(以下简称《慈善法》)，对慈善组织有一个基本的分类：社会团体、基金会、社会服务机构。我国社会组织最初是社会团体，从法律法规层面予以认可可是1989年颁布的《社会团体登记管理条例》。1998年，《民办非企业单位登记管理条例》出台，社会组织(民间组织)大家庭有了新成员，即民办非企业单位。2004年，《基金会登记管理条例》颁布，社会组织在组织类型方面基本涵盖了世界各国普遍认同的非营利组织类型。应该说，社会组织根据我国社会组织登记管理制度依法划分为社会团体、民办非企业单位和基金会。

2015年9月28日，中共中央办公厅出台《关于加强社会组织党的建设工作的意见(试行)》的文件。这个文件对社会组织分类做了一次清晰的划分。社会组织主要包括社会团体、民办非企业单位、基金会、社会中介组织以及城乡社区社会组织等。

2016年9月1日，《慈善法》颁布实施，对社会组织构成做了调整：社会团体、基金会、社会服务机构。同时，为了推动《慈善法》落地，作为配套和具有可操作性的法规，

民政部公布了《社会团体登记管理条例》《基金会登记管理条例》《社会服务机构管理条例》三大条例的征求意见稿。

通过上述分析，可以看出“社会组织”概念已经成为官方话语体系中的重要组成部分，成为政府、市场、社会关系重构过程中，代表“社会”的重要组织形式。

2.1.2 构建中国特色社会组织管理制度

2016年8月，中共中央办公厅、国务院办公厅印发了《关于改革社会组织管理制度 促进社会组织健康有序发展的意见》(以下简称《意见》)，标志着具有中国特色的社会组织建设正式启动。《人民日报》在8月22日，专门发表了《走中国特色的社会组织之路》。中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》，第一次提出“努力走出一条具有中国特色的社会组织发展之路”这一重大命题，为我国社会组织发展提供了前进方向和行动指南。《意见》阐述科学、判断准确、原则清晰、亮点纷呈，标志党和政府对社会组织发展规律的认识和实践迈出新的步伐，具有里程碑意义。

《意见》指出，以社会团体、基金会和社会服务机构为主体组成的社会组织，是我国社会主义现代化建设的重要力量。党中央、国务院历来高度重视社会组织工作，改革开放以来，在各级党委和政府的重视和支持下，我国社会组织不断发展，在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会治理、扩大对外交往等方面发挥了积极作用。同时也要看到，目前，社会组织工作中还存在法规制度建设滞后、管理体制不健全、支持引导力度不够、社会组织自身建设不足等问题。从总体上看，社会组织发挥的作用还不够充分，一些社会组织违法违规现象时有发生。当前，我国正处于全面建成小康社会的决胜阶段，改革社会组织管理制度、促进社会组织健康有序发展，有利于厘清政府、市场、社会三者的关系，完善社会主义市场经济体制；有利于改进公共服务供给方式，加强和创新社会治理；有利于激发社会活力，巩固和扩大党的执政基础。各地区各部门要站在战略和全局高度，充分地认识做好这项工作的重要性和紧迫性，将其作为一项重要的基础性工作来抓，主动适应新形势、新任务的要求，全面落实相关政策措施，扎扎实实做好各项工作。

中国特色社会组织管理制度建构的第一步是强调社会组织精神层面的建设，通过将中国特色的思想意识嵌入社会组织指导思想体系中，实现我国社会组织的标签化。为此，中国特色社会组织管理制度以邓小平理论、“三个代表”重要思想、科学发展观为指导，深入贯彻习近平总书记系列重要讲话精神，按照“四个全面”战略布局要求，贯彻落实“创新、协调、绿色、开放、共享”发展理念，一手抓积极引导发展，一手抓严格依法管理，充分发挥社会组织服务国家、服务社会、服务群众、服务行业的作用，努力走出一条具有中国特色的社会组织发展之路。

《意见》的基本原则是：坚持党的领导，坚持改革创新，坚持放管并重，坚持积极稳

妥推进。

《意见》的总体目标是：到2020年，统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的中国特色社会组织管理体制建立健全，社会组织法规政策更加完善，综合监管更加有效，党组织作用发挥更加明显，发展环境更加优化；政社分开、权责明确、依法自主的社会组织制度基本建立，结构合理、功能完善、竞争有序、诚信自律、充满活力的社会组织发展格局基本形成。

《意见》还就大力培育发展社区社会组织，完善扶持社会组织发展政策措施，依法做好社会组织登记审查，严格管理和监督，规范社会组织涉外活动，加强社会组织自身建设，加强党对社会组织工作的领导，抓好组织实施做了具体部署。

上文整体概括了我国社会组织管理制度的最新动态，但是，制度变迁非一日可成，在此过程中，路径依赖不断影响着制度更新，试图将制度锁定在原来的轨道之上。因此，在分析我国社会组织管理制度时要从历史主义的视角出发，要看到旧制度依然在发挥作用，同时也要对新制度的变迁抱有希望。

2.1.3 建立与市场经济相适应的现代社会组织

社会组织是实体经济的重要组成部分，是未来中国市场经济重要的组成部分。有专家认为，社会组织是中国经济未来发展最具潜力的发展股。很多经济学家认为，未来中国投资回报最高的领域是教育、医疗、养老服务，这些恰好是社会组织最活跃的领域。

此外，社会组织主要有三种价值表现：社交价值、存在价值和创业价值。基于三种价值的细分，未来社会组织会有三种不同的走向：一是作为实体经济组成部分的社会企业；二是基于提供俱乐部产品的社会组织；三是为解决存在、尊重、个人价值的公益组织。

针对市场经济下社会组织的发展，特别是在创造服务和价值方面的贡献，有学者建议将其纳入国民经济统计口径中，同时，要把社会组织发展纳入振兴实体经济范畴，享受实体经济的优惠政策支持，尤其要把民办教育、民办医疗、民办养老产业作为支柱产业进行谋划；要加强对行业协会的扶持，加大政府向社会组织转移职能和购买服务的落实力度；要鼓励建设社会组织培育基地，使其成为社会组织和社会治理的“地标性建筑”和“智力支持中心”。

社会组织要尊重客户需求以及公共服务和公共产品提供者的理念，不断创新服务价值。社会组织要摆脱过去的“等、靠、要”思想，要在适应社会主义市场经济方面不断突破自身局限，建立完善的造血系统。比如一些公益、慈善类社会组织要学会在市场中生存，而不是一味地等待外部输血，要引导其学会经营生存，在竞争中创造价值。社会组织不能只靠会费维持生存。社会组织只有依靠创造价值，得到会员和社会认可，才能获得生存下去的力量、资金和筹码。一个不会创造价值的社会组织，一个不会提供社会公众所需产品的社会组织，根本就没有存在的必要。社会组织必须建立起自己的造血系统，建立起自己的

筹资渠道，建立起社会认可的运作方式，才能在与市场经济的互动中，不断发展壮大。

目前，我国政府正在加大推动政府购买服务、资助等工作，流程比较烦琐，而对于改革中的社会组织来说只能起到锦上添花的作用，不能起到起死回生的神奇功能。政府要鼓励部分有条件的行业协会、商会，特别是科技类协会开展社会企业转型的试点工作，社会组织的能力大小取决于对社会资源的整合能力。政府有资源，企业组织有资源，基金会也有资源，关键在于社会组织的创新整合资源能力。以前，资源整合由政府、企业去做，社会组织的地位决定其对资源的整合中一直扮演被动接受的角色。其实，在社会建设领域，最有机会、最具专业性、最应该去整合资源的就是社会组织。

加强社会组织人才、监管队伍建设迫在眉睫。检验一个行业有没有生命力最好的标准是各类人才对这个行业的关注度和“献身度”。没有人才集聚的行业最终是没有生命力的。与国外发达国家相比，在中国社会组织中就业的人才认可度是不够的。没有人才支持的社会组织，是没有发展前途的。为此，2014年，国务院出台《关于做好2014年全国普通高等学校毕业生就业创业工作的通知》（国办发〔2014〕22号），建议出台鼓励大学生到社会组织就业细则；建议把社会组织人才建设、培养、引进纳入人才规划和高层次人才引进计划。

2.2 现有社会组织管理制度安排

在有关社会组织管理制度的“顶层设计”出台之前，我国在社会组织管理方面基本采用以双重管理为主要内容的“重入口管理，轻日常监管”的制度设计。这种制度设计有其存在的历史必要性，同时也将在今后一段时间内继续影响着我国社会组织管理。但是，随着政府、市场、社会三者关系的重构以及政府机构改革、政府职能转变，社会组织的主体性地位日益突显，为此，需要重新定位社会组织在国民经济社会中的地位与功能，创造制度变迁的契机，实现制度的演化。

2.2.1 双重管理体制

我国在社会组织方面的“双重管理”体制是中华人民共和国成立以后所采用的最主要的社会组织管理制度。在对行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织实施“直接登记”制度以后，“双重管理”体制依然在较大的空间中存续：登记主管单位不变，业务主管单位变为业务指导单位。在推动社会组织管理制度改革的过程中，以“双重管理”体制为代表的社会组织管理制度依然发挥着重要的影响，因此，介绍和分析“双重管理”体制不仅可以明晰我国在社会组织管理方面的历史性制度安排，也有利于探

索今后的改革方向。

1. “双重管理”体制的沿革及其内容

我国社会组织历史悠久，活动范围涉及社会生活的方方面面。中华人民共和国成立后，政府对社会团体进行改组、清理整顿和组建工作。改组的社会团体包括：一类是解放区的各类人民团体，如中华全国总工会、中国文学艺术界联合会等；另一类是原国民党统治区的社会团体，如中华全国自然科学专门学会联合会、中华全国科学技术普及学会等。清理整顿工作始于1950年12月，对象为各种宗教团体、封建帮会组织；到1956年，清理整顿工作结束。同时，中国佛教协会、中国道教协会等成立。为了满足中华人民共和国成立后政府管理的需要，中国人民外交学会、中国国际贸易促进会等先后成立。

1950年，政务院颁布《社会团体登记暂行办法》。1951年，内务部发布《社会团体登记暂行办法实施细则》。《社会团体登记暂行办法》将应登记的社会团体分为人民群众团体、社会公益团体、文艺工作团体、学术研究团体、宗教团体和其他符合人民政府法律组成的团体共6类，规定参加中国人民政治协商会议的民主党派和人民团体、机关学校等机构的内部团体及其他法律另有规定的团体无须登记。《社会团体登记暂行办法》还规定了分级登记的原则，要求全国性的社会团体向内务部门申请登记，地方性社会团体向当地人民政府申请登记。《社会团体登记暂行办法》的主要功能是清除不符合社会主义要求的各种社会团体，在此工作完成后，这一法规基本上被弃之不用。因此，中华人民共和国成立以来各部门分头审批和管理社会团体的做法没有被纠正。几乎所有党政机关，如文化部、国家体委、国家科学技术委员会、中国科学院以及宣传部门都参与社会团体管理，每个部门都管理与自己业务相关的社会团体。社会团体无须集中登记注册。这种情况一直到1989年才发生改变。从总体上看，在1989年之前，政府对社会团体的管理比较松散，既没有限制社会团体竞争的“一地一会”和“一业一会”原则，也没有限制社会团体成立分支机构。

1978年党的十一届三中全会后，改革开放政策确立，政府开展了行业协会、商会复苏和发展工作，鼓励其发挥促进市场发展、维持市场秩序的作用，行业协会、商会迅猛发展。1989年，我国颁布了《外国商会管理暂行规定》。《外国商会管理暂行规定》同样规定，成立外国商会要通过中国国际商会提出书面申请，由其报送对外经济贸易部进行审查，最后由民政部办理登记。

随着经济改革成效突显，我党对政治改革的决心日益坚定，社会组织管理体制改革的被提上日程。1988年，国务院授权民政部成立社会团体管理司，专门负责管理各种社会团体；同年，制定出台了《基金会管理办法》。《基金会管理办法》规定，建立基金会，须由其归口管理的部门报经人民银行审查批准，经民政部门登记注册发放许可证后才能获得法人资格。这时已经出现了“双重管理”体制的雏形。1989年10月出台的《社会团体登记管理条例》明显提高了社会团体的准入门槛。该条例对社会团体登记原则进行了规定，后

来被概括为“归口登记、双重负责、分级管理、限制竞争”，简称“双重管理”体制，其主要包括以下特征。

(1) 归口登记。《社会团体登记管理条例》(1989年)规定：所有社会团体都由国务院民政部门 and 地方县级以上各级民政部门登记。这一做法被称为“统一登记”。只有经民政部门登记的社会团体才具有社会团体法人资格，具备民事主体的权能。归口登记改变了各部门分散登记社会团体的做法，解决了登记标准不一、社会团体缺乏统一管理的情况。

(2) 双重负责。《社会团体登记管理条例》(1989年)规定：社会团体的业务活动受有关业务主管部门的指导；申请成立社会团体，应当经过有关业务主管部门审查同意后，向登记管理机关申请登记；有关业务主管部门和登记管理机关应当对经核准登记的社会团体的日常管理负责。登记管理机关的监管责任被规定为：监督社会团体遵守宪法和法律；监督社会团体依照本条例的规定，履行登记手续；监督社会团体依照登记的章程进行活动。该条例未对业务主管部门的具体职能做出规定。

(3) 分级管理。《社会团体登记管理条例》(1989年)规定：成立全国性的社会团体，向民政部申请登记；成立地方性的社会团体，向其办事机构所在地相应的民政部门申请登记；成立跨行政区域的社会团体，向所跨行政区域共同上一级民政部门申请登记，即“分级管理”原则。分级管理并不意味着各级社会组织间存在纵向级别关系，只是表明社会组织成员来源和活动范围的差异，所有的社会组织都是平等的民事主体。

(4) 限制竞争。《社会团体登记管理条例》(1989年)规定：在同一行政区域内不得重复成立相同或者相似的社会团体，即所谓的限制竞争“一地一会”制。

2. “双重管理”体制的优势与不足

“双重管理”体制有明显的优点：登记管理机关对社会组织进行统一登记，可以改变各部门分头管理社会组织的散乱现象，业务主管单位登记审批可以控制社会组织规模和质量，同时可以了解相关领域对社会组织的需求和社会组织的业务情况，业务主管单位对社会组织管理更有专业性和针对性。

“双重管理”体制的明显不足，主要包括以下几个方面。

(1) 控制型管理取向明显。由业务主管单位进行社会组织管理，实际上是延续部门管理的特色，从程序和条件等方面对社会组织成立实行严格控制，期望以此来消解由竞争引起的各种社会不安定因素，体现的是限制竞争、抑制发展政策导向。客观上造成社会组织条块分割以及缺乏竞争，从根本上限制社会组织发展。控制型管理取向使政府将管理焦点集中在入口环节，会忽视对社会组织日常管理，以及对社会组织的培育与扶持。

(2) 业务主管单位难寻。对社会组织登记注册设立两道“门槛”，即使具备法律规定的其他所有条件，只要找不到业务主管单位，就无法登记，只能成为没有合法身份的“非法社会组织”。处于活动状态而没有合法身份的“社会组织”为数不少，比如受国家政策鼓励和扶持的专业农协就极少有在民政部门进行登记的，大多不具有合法性。业务主管单

位是否同意社会组织成立,除受到“一地一会”政策限制外,并无明确依据,其主观意志对审批结果影响过大。对于大多数业务主管单位来说,多数情况下同意设立社会组织只是加强其业务负担,得不到实际收益,因此,不会轻易审批社会组织。对社会组织而言,找不到业务主管单位是发展道路上的最大难题。

(3) 社会组织“行政化”色彩浓厚。“双重管理”体制赋予业务主管单位直接管理社会组织的权力,使社会组织逐步丧失自治性,形成对政府的依赖。事无巨细的干预使社会组织完全生存在业务主管单位的阴影之下,难以实现自我组织、自我管理和自我服务。更有甚者,业务主管单位直接向社会组织派任责任人,全权掌握社会组织运行,将社会组织变成收费、私设“小金库”、开展营利性活动的工具,或者使社会组织成为行政部门又一“处室”,作为解决部门人手不足的延伸。

(4) 对社会组织监管无力。“双重管理”体制设置业务主管单位和登记管理机关两大监管机构,试图对社会组织实施全面控制。但实际上,《社会团体登记管理条例》(1998年)、《民办非企业单位登记管理暂行条例》(1998年)和《基金会管理条例》(2004年)(简称“三大条例”)都没有对两大监管机构的职责进行明确划分,也没有规定它们的监管程序和监管责任。比如,年度检查是管理社会组织的主要手段,年检负责机关是登记管理机关,但业务主管单位要对年检进行初审。通常,登记管理机关只对经过初审的年检报告进行形式审查,一旦出现问题,登记管理机关和业务主管单位都要负责,都要负责就意味着都难负责,这也是为何年检工作每年都在进行,但社会组织的违规行为却得不到遏制的主要原因。立法和司法机关的监管作用无从体现,社会组织监管实际上处于“无篇章、无布局”的局面。

(5) 对登记管理之外的管理工作缺乏制度安排。除了登记管理外,社会组织发展中还有许多内容需要政府管理与规范,比如社会组织培育和发展、政策倡导、协商民主等。但在“双重管理”体制下,这些工作都缺乏统一安排,各部门、各地方都分散为之,缺乏统筹与协调。这与“双重管理”体制“重控制、轻发展”的思路相一致,既不利于社会组织发展,也不利于社会组织管理工作的开展。

总之,“双重管理”体制改变了部门分散管理社会组织的弊端,实现了对社会组织的有效控制。但这一制度在本质上不利于社会组织发展,其严苛的“准入”制度、松散的日常监管、重监管轻服务的思维使社会组织要么难以获得合法身份,要么在法律法规的空隙中违规从事营生,要么丧失自治权。因此,“双重管理”体制自产生起便遭受多方批评,对其改革的呼声不绝于耳。

2.2.2 日常管理和扶持政策

在推动直接登记管理制度之前,有关社会组织管理制度中,除双重管理制度之外,我国同时设计了一些针对社会组织的日常管理制度。这些日常管理制度作为入口管理的补