

我国社会组织发展的趋势和特点

王名 孙伟林*

【摘要】早在改革开放之初就涌现出来的大量社会组织，在推动个人参与、实现社会价值、拓展公共领域等方面形成了日益丰富的社会舞台，成为中国社会转型中不容置疑的事实。同时，各种社会组织无论在广度上还是深度上的延展，都使它们日益融入社会进步的主流进程，成为今日中国之与国家体系、市场体系交相辉映的公民社会体系。从数量增长、社会参与、组织建构和活动领域四个不同视角分析 30 年来我国社会组织兴起的过程及其发展趋势，可以看出社会组织的兴起是改革开放与社会转型的必然结果。经过 30 年的实践，一个相对而言较为丰富、多样和开放的结社生态系统逐渐形成，社会组织作为其主要制度形式渐趋规范有序，社会组织的活动领域日益广泛。今日中国的经济发展、社会和谐与政治文明，越来越离不开社会组织。

【关键词】社会组织 非营利组织

我国的社会组织已经走过了 30 年的发展历程。如何认识和把握社会组织的发展趋势和特点？近年来一些学者提出了许多观点。例如：孙炳

* 王名，清华大学公共管理学院教授，NGO 研究所所长；孙伟林，清华大学公共管理学院博士研究生，国家民间组织管理局局长。

耀等^①提出“官民二重性”等范畴，探索从国家—社会关系角度解释社会组织的发生机制；高丙中^②从合法性的多层次视角剖析社会组织发展的制度环境；贾西津^③阐释了社会组织自上而下型、自下而上型和合作型的三条发育及发展路径；康晓光等^④提出“行政吸纳社会”的概念，揭示了社会转型过程中基于行政控制建构的以国家与社会融合为特征的“行政吸纳社会”的制度模式；林尚立^⑤则从政党控制的角度，将迅速发展的社会组织解释为执政党的社会基础。这些观点，尽管彼此之间有着不小的差异和分歧，但都注意到了社会组织发展背后的国家—社会关系的变化，尝试发掘社会组织发展的内在趋势及其制度基础，在不同程度上揭示了我国社会组织发生和发展的规律，为本文的研究提供了积极的参考和启示。但他们共同的不足在于：未能将社会组织的发展置于其生成发展的整个历史行程之中，进而做总体的、全程的和系统的关照，而是往往停留在某一过程、某一类型、某一问题、某一方面的局部视角，难于形成关乎全局和拔地而起的高度，使得对过去30年来我国社会组织发展的总体认识仍显不足，难以为相关的政策和立法过程提供有说服力的支持。

2008年适逢改革开放30周年，本文作者之一^⑥有幸组织主编《中国民间组织30年——走向公民社会》一书，并执笔其中《民间组织的发展及其通向公民社会的道路》一文。在那里，作者尝试对30年来社会组织发展全过程的数量变化进行系统考察和分析，并在此基础上分析社会组织发展的社会基础和可能的发展道路等问题。本文在此前基础上，将研

-
- ① 孙炳耀：《中国社会团体官民二重性问题》《中国社会科学季刊》（香港）1994年第6期；康晓光：《转型时期的中国社团》《中国社会科学季刊》（香港）1999年第28期。
 - ② 高丙中：《社会团体的合法性问题》《中国社会科学》2000年第2期。
 - ③ 贾西津：《中国公民社会发育的三条路径》《中国行政管理》2003年第3期。
 - ④ 康晓光等：“Government Absorbing Society: A Further Probe into the State-Society Relationship in Chinese Mainland”, *Social Sciences in China* 2007, PP. 116-128.
 - ⑤ 林尚立：“Two Modes of Social Construction: the CPC and the NGOs”, *Social Sciences in China* 2007, A Quarterly Journal Vol. 18, No. 2, PP. 129-136.
 - ⑥ 见王名主编《中国民间组织30年——走向公民社会》，北京，社会科学文献出版社，2008年10月。

究视野继续置于改革开放以来 30 年的全程历史跨度中，进一步从数量增长、社会参与、组织建构和活动领域四个不同的视角，探析我国社会组织生成和发展的内在趋势及其规律。我们的基本结论是：经过 30 年的实践，一个相对而言较为丰富、多样和开放的结社生态系统逐渐形成，社会组织作为其主要制度形式渐趋规范有序，社会组织的活动领域日益广泛，今日中国的经济发展、社会和谐与政治文明，已经越来越离不开社会组织。

一 数量增长的趋势及特点

在从 1978 年至 2008 年的 30 年间，社会组织在数量增长上发生了怎样的变化？呈现出哪些主要的趋势和特点？要回答这些问题，首先需要给社会组织做出一个具有可比性的界定。事实上，在这 30 年的实践中，不仅不存在一成不变的概念，也难于找到一以贯之的统计数据。为解决这个问题，我们一方面在社会组织的总体范畴内尽可能找到一些具有可比性的概念，来观察这些概念所代表的社会组织在数量上的增减趋势；另一方面把 30 年的历史过程划分成若干不同区间，分区间考察社会组织规模的变化情况。在前一方面，我们选择冠以“学会”、“研究会”、“协会”、“商会”、“促进会”、“基金会”、“俱乐部”、“联合会”等名称的社会组织（以下称为“主要社会组织”）将通过对媒体检索和登记注册两个渠道获取的数据进行对比分析，来观察 30 年来这些主要社会组织数量的增减趋势。在后一方面，我们根据统计数据的可比性将改革开放以来的 30 年划分成三个主要区间，第一阶段是缺乏基本的可比统计数据的区间，从 1978 年至 1991 年；第二阶段是有基本的统计数据但缺乏详细分类的区间，从 1992 年至 2001 年；第三阶段是建立可比统计数据的区间，从 2002 年至今。^① 我们分别来观察在每一个区间内社会组织规模的变化情况。

^① 这样划分的根据如下：1988 年以前没有建立统一的登记管理制度；1988 年虽已开始登记注册，但数据显示的前四年（1988～1992 年）期间的数量从 4446 家增长到 15.45 万家，增长了 33.75 倍，显然不具统计上的可比性；2002 年开始区分三种类型的民间组织。文中除有特别说明之处，统计数据截止到 2007 年。

我们得出的主要结论如下：

第一，改革开放 30 年来，主要社会组织数量增减趋势总体上呈现为在曲折中不断增长、突飞猛进的过程。从每年新增的主要社会组织数量看，以改革开放之初 1978 年的基数为 100 则 1979 年以来主要社会组织年度增长趋势如图 1 所示。图 1 表明，尽管在 20 世纪 80 年代中后期至 90 年代末一度出现了曲折，但每年新增主要社会组织的数量均高于 1978 年的水平，且在 20 世纪 80 年代中期和最近 10 年先后出现了两次增长高潮，在 1985 年和 2007 年分别达到 1978 年水平的 5.8 倍和 9.7 倍。

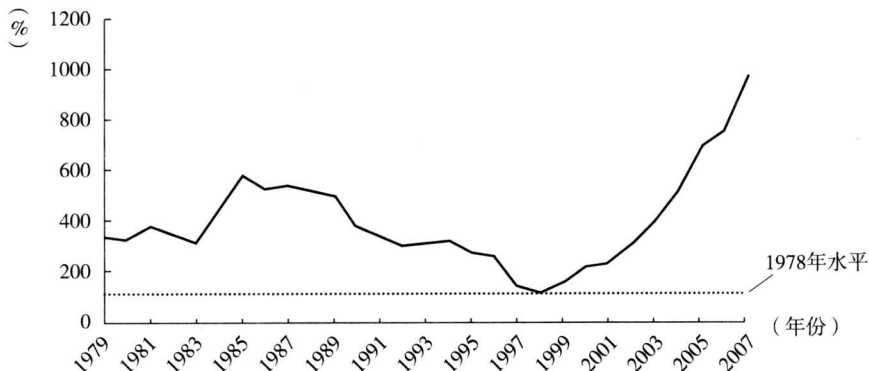


图 1 1979~2007 年中国主要社会组织年度增长图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

另一方面，如图 2 所示，从实际年底登记注册的社会组织数量变化看，自 1988 年实施统一登记制度以来，两类社会组织登记年末数在经历了最初五年的非常规增长后，在 1992~2000 年间一度徘徊在 15 万家上下，从 2001 年突破 20 万家之后一路攀升，至 2007 年年底达到 41 万多家。

第二，从结构上看，在 30 年来主要社会组织的数量增减中，各种协会商会的比重呈显著增大趋势，而各种学会研究会的比重则相对缩小。图 3 反映了通过媒体检索观察的两类主要社会组织在过去 30 年间每年新增数量的比较。图 3 表明，每年新增的各种学会研究会数量在 20 世纪 80 年代中期达到顶点，约相当于同期各种协会商会的三倍，但随后其增量不断减少，相对比重也显著下降，至 2000 年，新增各种学会研究会只相

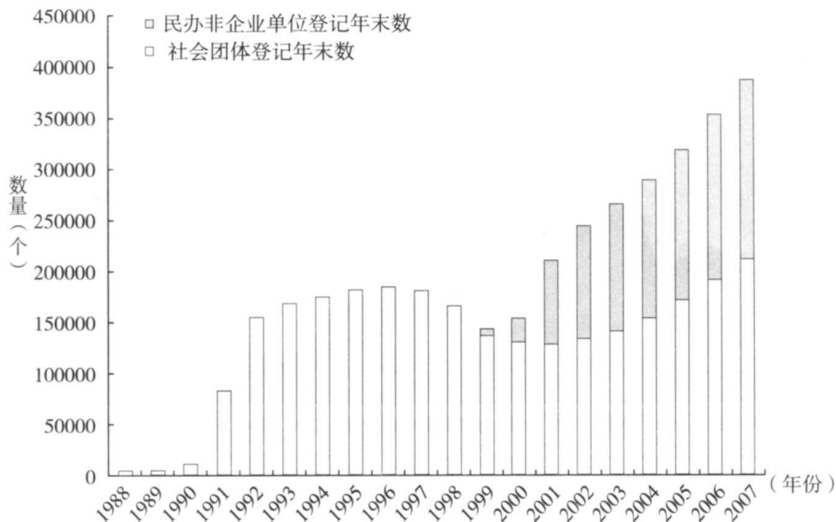


图 2 1988 ~ 2007年登记注册社会团体和民办非企业单位的发展图示

资料来源：国家民政部历年公报。

NP

当于同期各种协会商会的四成，到 2007 年更下降到不足同期各种协会商会的 1/4。与之相对，每年新增的各种协会商会数量在 20 世纪 80 年代中期曾一度形成一个高潮，后来在整体曲折的背景下陷入低谷，但从 2000 年转入新的增长高潮，并迅速持续扩大，2002 年超过上一个高潮，到 2007 年，年度新增组织数量已相当于 2000 年的 5.3 倍。另外从民政部门登记注册数据看，这种趋势同样存在。如在 2002 ~ 2006 年期间，学术性社会团体的比重从 28% 下降到 21%，而行业性社会团体的比重从 29% 增长到 31%，专业性社会团体的比重从 28% 增长到 30%。

第三，在划分的三个不同历史区间中，第一阶段（1978 ~ 1991 年）是以学术性社会团体的勃兴为主流的增长高潮期，第二阶段（1992 ~ 2001 年）是整体曲折的增长低迷期，第三阶段（2002 ~ 2007 年）则是民办非企业单位、协会商会和其他新兴社会组织等全面兴起的新的增长高潮期。第一阶段缺乏可比的统计数据，只能依靠媒体检索获得的不完全数据，但从这组数据中依然能够清晰勾勒出一个以学会等学术性社会团体为主体的增长高潮，如图 4 所示。从各方面的报道和已有研究看，包括各种学会、研究会、科普协会、农村专业技术研究会等在内，这一时

我国社会组织发展的趋势和特点

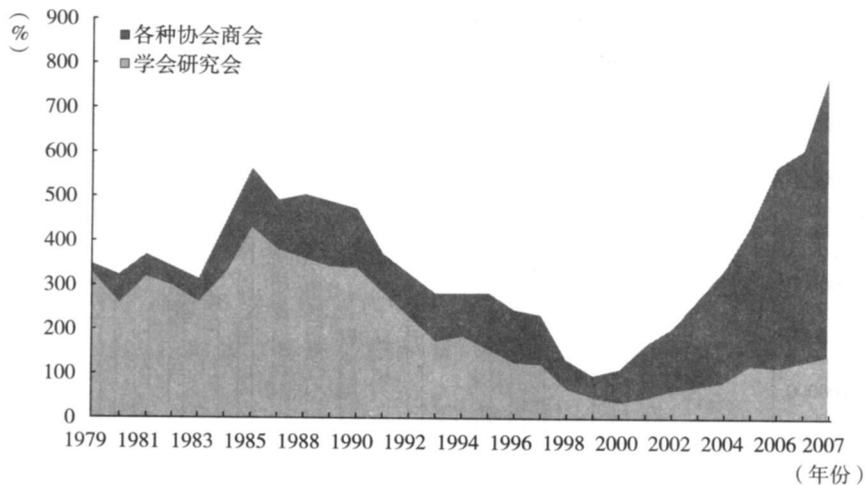


图 3 1979~2007年两类主要社会组织年度增长比较图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

期的学术性社会团体的总数大约在数十万家，占据了当时社会团体的主体部分。^①但到了20世纪80年代后期，由于政治波动、管理体制的清理整顿等一系列因素的影响，社会团体在整体上陷入增长的低迷期，这在图1至图4的四个图示中都清楚可见。从媒体检索的数据看，1992年新增主要社会组织只相当于1985年的52.7%，其中学术性社会团体减少了近六成。到1998年，新增社会团体只相当于1985年的18.1%，而学术性社会团体相比1985年则减少了近九成。这也反映在登记注册社会组织的数量上，1999年与1996年相比，登记注册的社会团体数量减少了26%。在第三阶段，登记注册和媒体检索两组数据都反映出社会组织全面兴起所形成的一个新的增长高潮。从登记注册情况看，2001年社会组织登记注册数突破20万家，此后一直以年均10%左右的速度递增，2003年突破25万家，2005年突破30万家，2006年突破35万家。^②在各级社会团体中，县级社会团体增长最快，从2002年的近6万家增加到2007年

① 据报道，在1987年底，中国科协下属的全国性学会达146家，分科学会1555家，乡镇科普协会46569家。到1992年，全国各地由农民自发组成的农民专业技术研究会已达12万家。转引自王名主编《中国民间组织30年——走向公民社会》，北京，社会科学文献出版社，2008年第12~13页。

② 据民政部2008年统计数据，社会组织总量突破40万家。

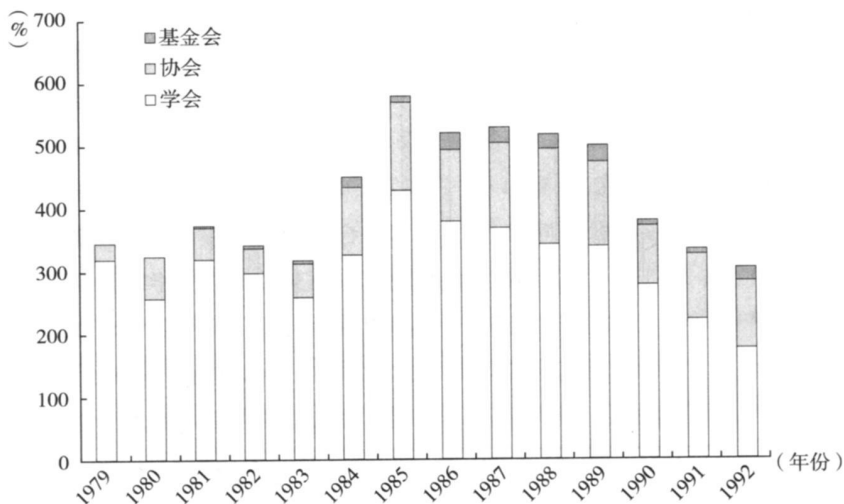


图 4 1979~1992年三类主要社会组织的增长图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

的 12.9 万家，所占比重从 44.4% 提高到 60.8%；在各类社会团体中，行业性社会团体增长较快，从 2002 年的 3.9 万家，增加到 2007 年的 6 万家，所占比重从 29% 提高到 31%。另一方面，自 1999 年开始登记民办非企业单位（以下简称“民非”）以来，民非登记数量也迅速增大，2000 年突破 2 万家，2002 年突破 10 万家，2006 年突破 15 万家，2008 年达 18.2 万家，几乎形成与社会团体平分秋色的格局。媒体检索的数据所反映的增长趋势则更加显著。从图 1 可见，主要社会组织的年度新增量在走出 1998 年谷底之后即形成了一个高度上扬的增长态势，以年均 28% 的速度持续增长至今。若以 1998 年为 100 则 2000 年突破 200 2002 年突破 300 2004 年突破 500 2005 年突破 600 2006 年突破 700 2007 年突破 900 即相当于 1998 年的 9 倍。再从不同类别的比例看，图 5 反映了 1993~2007 年间每年新增五类主要社会组织相对比重的变化情况，图中可见，学会研究会的相对比重从 1993 年起不断缩小，从近 60% 减至不足 15%，协会商会的相对比重则不断扩大，从 33% 扩大到 66%，其他几类社会组织的相对比重也在不同程度地扩大。

上述三个主要结论表明：改革开放 30 年来，我国社会组织数量增长呈现为一个几乎可称为“爆炸式增长”的突飞猛进的历史过程，其中

NP

我国社会组织发展的趋势和特点

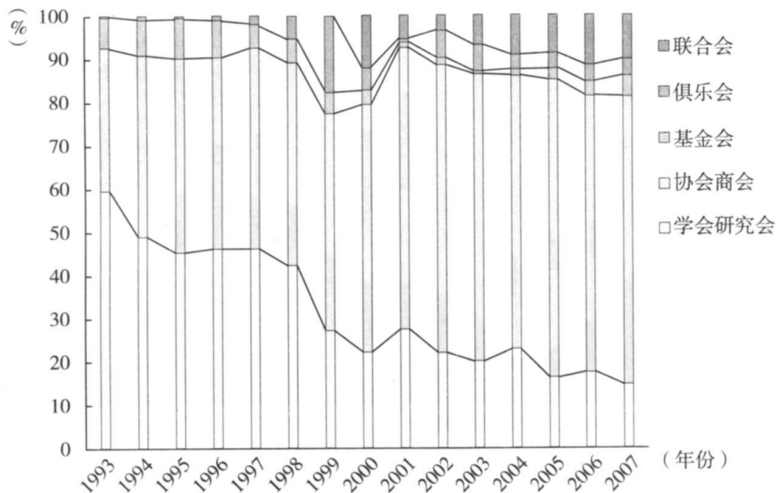


图 5 1993~2007年五类主要社会组织相对比重图示

资料来源：根据中国期刊网等权威检索系统分年检索分析整理。

虽经历曲折，不同时期的增长态势不同，结构上也表现出明显的差别，但数量增长的总体趋势无疑是非常显著的，不仅以两次高潮表现出强劲的增长势头，且呈现出持续增长和不断扩展的趋势。其结果，使得我国社会组织经过 30年的发展，已经达到相当的规模，成为遍及社会生活各个方面、各个层次、各个领域的一种普遍的社会现象。

二 社会参与的趋势及特点

社会组织数量的剧增，说明在我国，有越来越多的社会成员参与到形形色色的社会组织中，以各种结社的形式来表达其社会欲求，实现其社会价值，通过各个不同层面的集体行动，加入改革开放的主流进程中并获取资源，从而推动社会的转型和进步。

将社会组织的发展视为人们社会参与的过程，并进行一个以时间为维度的比较观察后我们发现：在 30 年的历史进程中，这个过程较为清晰地呈现出一个从有限群体的无限结社到无限群体的受限结社的趋势。

改革开放之初，公民个人要发起和参与社会组织并非易事。尽管粉碎“四人帮”和思想解放运动激发了人们的社会责任感和参与积极性，

但体制的束缚依然严重，无论在行动上还是思想上，要发起、组织和参与社会组织都不容易。不过从 1978年开始的若干年内，的确出现了一个几乎可称之为“爆炸性”增长的社会组织发展浪潮。据不完全统计，1978~1979年恢复成立的各类学会、研究会和分科学会共有 327家，其后的数年间每年新增都在 300家以上，到 1987年底，中国科协下属的全国性学会达 146家，分科学会 1555家，乡镇科普协会近 5万家，形成了遍布全国的学术性社团及群众性科普网络。^①此外，在广大农村地区，群众性的农村专业技术研究会和农民合作基金会迅速发展，到 1992年分别达 12万家和 2万家。其他各类社会组织的发展势头也很快。

为什么在体制束缚^②依然严重的情况下会涌现出大量的社会组织？我们曾对前引 1978~1979年的 327家学术性社会团体进行了分类。^③这些社会团体的绝大多数属于全国或者省级两个层次，其背景都是得到中高层党政领导的支持，并具有广泛的社会影响，且其活动集中在各个不同的学术领域，其发起和参与者通常是专家学者，并以其所在的专业领域为界。学术性社会团体所体现的这种特定人群及其特定职业的限制，可以说是改革开放初期社会组织参与主体的主要特征。与之相对应的是发起人所具有的特殊背景或特殊身份。20世纪 80年代初期中国先后出现十多家基金会，其中包括“中国儿童少年基金会”、“宋庆龄基金会”和“中国残疾人福利基金会”等，几乎无一不是基于发起人的特殊背景或特殊身份而成立的。华侨茶叶基金会是最早于 1981年成立的两个基金会之一。一位参与筹办这个基金会的资深人士这样描述发起过程：

-
- ① 王名：《中国民间组织 30年——走向公民社会》北京，社会科学文献出版社，2008 第 12~13页。
- ② 需要说明的是，此处的体制是指政治社会等制度环境，而非社会组织的管理体制，因为这时的管理体制在全国范围内缺乏整体设置，而有关社会组织外部制度对社会组织及其管理体制的影响将在下文做出分析与探讨。
- ③ 据分析，在 327家学术类民间组织中，全国学会及其二级学会占 44%，省级学会及其二级学会占 48%。它们的活动集中在理化工程（占 34%）、生态资源（占 15%）、医疗卫生（占 14%）、人文历史（占 12%）等四个主要领域。参阅王名《中国民间组织 30年——走向公民社会》，北京，社会科学文献出版社，2008 第 13页。

华侨茶叶基金会的成立缘起于一位著名华侨关奋发先生。关先生13岁就随父辈在福建武夷山地区做茶叶生意，后来到东南亚经销茶叶，日本侵华以后茶叶生意难以为继，他转而在东南亚做房地产生意并发了财。1980年左右关先生回到大陆，希望能出资帮助中国发展茶叶产业。他先和地方政府谈这个想法，当时的武夷山地方政府希望他帮助进口高档消费品。他感到很失望，就找到国务院侨务办公室提出这个想法。碰巧他和当时的国务院副总理姚依林是亲戚，就把这情况和姚说了，提出要出资1000万港币成立一个茶叶研究所，帮助福建的茶叶生产提高单产和改进品质、包装等工艺。姚当时是中共中央政治局委员和书记处书记。正值国务院17个部委联合打报告给中共中央，要求成立中国儿童少年基金会，姚也参与讨论审批此事，他就建议关先生也成立一个基金会。在姚的支持下，关先生成立基金会的报告很快得到批复。确定由国务院侨办和外贸部主管，于1981年9月正式成立。^①

对此，当时的《人民日报》做了这样的报道：

由华侨爱国人士关奋发先生倡议发起的‘华侨茶业发展研究基金会’，经过3个月的筹备，在有关部门的支持下，今天在北京成立，并举行首届理事会。理事由11人组成。推选国务院侨办副主任林修德为理事长，关奋发先生和中国土畜产进出口总公司副总经理于宝森为副理事长，黄国光、陈椽、庄晚芳、阮宇成等茶业界著名专家、教授为理事。这个基金会首批资金由香港敬慎基金会提供和募集。基金会欢迎关心祖国茶业发展的海外侨胞、港澳和台湾同胞及各界人士赞助。根据当前出口的需要，基金会将安排福建、广东两省乌龙茶的研究项目，并照顾两省所属华侨茶场的研究成果。^②

时任国务院副总理姚依林的支持是这个基金会得以发起和成立的关

① 引自清华大学 NGO 研究所：中国 NGO 口述史研究（内部访谈记录）。

② 《人民日报》，1981年9月15日第4版。

键，而关和姚的亲戚关系则无疑成为上述过程的特殊背景。当然，关借助这种特殊背景发起成立基金会并推动祖国茶叶事业发展的公益使命在先，通过成立基金会，不仅使他的公益捐赠得以落实，且得到自上而下各级政府的支持，使其上述公益使命很快得以实现。这种情况在当时是相当普遍的。不仅一位海外华侨有强烈的公益使命感，国内但凡发起、组织或参与基金会或其他社会组织的人，一般都有强烈的社会责任感，要为社会、为民族、为他人奉献爱心和力量。但这种社会责任感必须要通过特殊的背景、“关系”或“门路”，找到有关领导并得到相应的支持，方有可能实现为一定的社会组织形式。而一旦这样的社会组织成立，发起、组织和参与者就有了可称之为“单位”的平台，这在所谓“单位社会”中是极为重要的一种社会归属形式。

上述情况提示出一个简单的逻辑：体制内的官方支持是社会组织合法性的保障。而在一个“关系社会”中，只有特殊的个人才拥有关系资源，而拥有特殊资源的个人延伸其“关系”或“门路”的可能性可谓无限。^① 在缺乏相应制度约束的条件下，简单的合法性便很快表现为大量涌现的社会组织。^② 当然，得到官方支持其实并非易事，因此能够参与结社过程的公民毕竟有限。然而在体制改革和社会转型的过程中，“官方”及其判断标准并不是一成不变的，而公民个人疏通关系的能力却在不断增长。公民个人强烈的结社意识，不是通过制度化的相应程序表达为具有合法性的社会组织，而是在人际关系的沟通中通过传播、感染、认同等情绪化、个性化的情结得到支持，进而表达为在自上而下的合法性关怀下出现的具有“单位”性质的社会组织。

因此就公民个人而言，从改革开放初期开始呈现出的社会组织发展的浪潮，实际上体现的是这样一个过程：具有社会责任感的公民个人以种种方式寻求体制内的官方支持，通过发起社会组织获得既有体制及其社会成员以单位形式的认同，以集体行动的方式加入到改革开放的主流

① 于洋将“关系社会”解读为自明代以降江湖化的中国社会之典型特征，他称之为“江湖的网络化”。参见于洋《江湖中国——一个非正式制度在中国的起因》北京，当代中国出版社，2007，第56~63页。

② 关于这些社会组织的发展及其所形成的结社浪潮的分析，详见王名《中国民间组织30年——走向公民社会》，北京，社会科学文献出版社，2008，第13页。

社会进程中，从而获取资源并推动社会转型。在这个过程中，可以说所有的参与者都或多或少地体验到了社会参与的酸甜苦辣，体验到了社会责任感得以实现的价值，体验到了集体行动及其所提供的参与社会主流进程的可能性。这是中国在改革开放和社会转型中第一次赋予公民个人以结社生活的直接体验。由于没有太多制度性的规范，社会组织的发展在相当程度上表达了公民个人在结社方面需求的强弱及其得到体制内支持的程度。例如，知识分子的结社需求强烈，且学会、研究会等学术性社会组织易于得到体制内支持，加之科协系统在当时发挥了重要的推动作用，这些类型的社会组织在 20 世纪 80 年代发展就最为迅猛；农民的结社需求强烈，且伴随农村改革进程出现的农村专业研究会、农民合作基金会等社会组织被认为是农民群众在改革中的制度创新并得到各级党政部门的大力推崇，农村社会组织在当时也就取得了巨大的发展。而知识分子和农民之所以具有较为强烈的社会参与意识，又是与他们在当时体制条件下所处的社会境遇及地位分不开的。在一定程度上可以说，发起或参与社会组织的主要力量，往往是处于体制边缘的，如知识分子和农民这样的活跃群体。

20 世纪 80 年代的结社体验对于当时社会的有限群体（如知识分子和农民）而言，在很大程度上是普遍化和社会化的。不仅社会组织的数量很大、空间分布很广，且在时间上也高度密集，表明公民个人发起或参与这些社会组织并不存在明显的限制，不仅制度性的限制少，且在动机、资质等主观条件方面也限制不多。这对高度集权且缺乏结社传统的中国社会而言，是一种极为珍贵的结社体验，在一定意义上甚至可以说，80 年代的结社体验作为在改革开放和社会转型初期阶段所形成的集体记忆，对于延续至今的公民个人强烈的结社激情，依然具有不可低估的历史作用。

当然，上述结社体验就其主体而言依然是一个有限的社会群体，并非大多数社会成员都参与到当时轰轰烈烈的结社过程中并拥有那样的集体记忆。就现有的研究来看，知识分子和农民应当是其中最基本的人群。^①而知

^① 对此，王名从集体行动的视角曾对 80 年代知识分子和农民参与结社并成为推动社会组织发展的主要力量做了较为详细的分析。参见王名《中国民间组织 30 年——走向公民社会》北京，社会科学文献出版社，2008 第 40~43 页。

识分子和农民相对于当时体制下处于领导地位的工人阶级和广大干部群众来说显然属于非主流的群体。可以说，非主流的有限群体的无限结社，体现了自改革开放之初就形成的结社高潮的主体力量。

自 20 世纪 80 年代后期以来，随着我国政治、经济和社会生活中一系列重大事件的发生，经济体制和政治体制的改革经历了一段曲折，社会组织的发展也从前一时期在缺乏制度约束条件下的结社高潮，转入一个以规范管理为特征的发展低潮，并随着一系列规范管理制度的建立逐渐又转向一个新的发展高潮。这样一个相对漫长的曲折过程，对于公民个人的结社体验来说意味着什么呢？

与改革开放初期相比，对公民个人的社会参与而言，近十年来的主要变化表现在：一方面，随着社会组织双重管理体制的建立、法律法规的颁布和相关政策措施的陆续出台，公民个人发起和参与社会组织的限制性规定增多，门槛提高，难度加大；另一方面，原有的结社主体——知识分子和农民，随着社会阶层的深刻变化已经分化并在很大程度上失去了其主导社会组织发展的作用。

然而，从社会组织的数量增长及其构成的变化上看：一方面，如前所述，最近十年来社会组织的数量增长显著加速，表明有越来越多的社会成员成为了社会组织的主体；另一方面，这一时期的社会组织在活动领域、空间分布、组织形式、规模大小、结构特征等诸多方面，呈现出日趋丰富、复杂和多样化的倾向，表明发起和参与社会组织的主体越来越具有广泛性、个性化和多元化。因此，尽管制度规范增大了人们发起和参与社会组织的难度，但仍然有越来越多的社会成员成为了社会组织的主体，且这些社会成员并不再局限于某些特定的社会阶层或领域，其结社的需求越来越具有个性化的特征，呈现出日益明显的主体多元化的趋势。可以说，在制度规范下的主体多元化，乃是推动社会组织的发展出现新高潮的主要因素。

从有限群体的无限结社到无限群体的受限结社，一方面反映了在社会组织数量不断增长的背后，有越来越多的社会成员积极参与到社会组织中，以各种结社的形式来表达其社会欲求，实现其社会价值；另一方面也表明随着统一的登记管理制度的建立，以双重管理为特征的制度规

范越来越成为各阶层社会成员通过结社进行社会参与的制约因素。

三 组织建构的趋势与特点

随着社会组织数量的持续增长以及人们由此展开的社会参与，各种形式的社会组织的内部组织建构也经历了一个发展过程。通过基于实践观察的实证调研我们发现，有四个因素成为影响社会组织在内部组织建构方面的关键因素，依次是：对党政机构的模仿，向境外 NGO 的学习，制度化过程的作用，基于自律的制度创新。

第一个因素是对党政机构的模仿。在改革开放之初，尽管在短时间内诞生了大批社会组织，但许多社会组织的内部结构和治理框架沿袭了党政机构的组织建制。1979年2月恢复建立的盲人聋哑人协会被作为民政部的下属单位，在行政级别、财政经费、人员编制、办公场所乃至党组织设置等方面，均由民政部及其党组正式下文规范。后来成立的中国计划生育协会、中国儿童少年发展基金会、宋庆龄基金会、中国残疾人福利基金会等，在组织建构上几乎大同小异，有的由党和国家领导人担任会长，有的由中央编制部门核定编制、由组织部门安排干部任免，基本上按照党政机构设置一定的行政级别和工资级别，许多组织还建立了从中央到地方的纵向层级网络体系。这种情况同样发生在各级学会、研究会等学术性社会团体身上，各级各类的行业协会、文化协会、慈善团体、宗教团体等也都不同程度地采取了党政组织建构，甚至在农村乡镇，许多专业协会、合作基金会也很大程度上沿袭了人民公社等党政机构的组织架构。

对党政机构的模仿，可视为社会组织发展初期的一种自然现象。在改革开放之初，社会组织作为一种制度创新，既无明确的规范，也缺乏先例可循。各级党政领导对社会组织的支持往往成为其合法性的来源。正式的批示、批件或者经领导圈阅的报告，有时甚至是领导出席会议的发言稿，都成为社会组织合法成立并得到党政机构支持的标志。而党政机构提供给社会组织的，不仅是合法性的形式，也包括政治思想上的保证，物质条件上的保障，进而包括人员编制、行政级别和各种有形无形

的社会资源，从而将社会组织纳入党政领导管辖的范围内，成为体制内的组成部分。在这种情况下，社会组织的建构最直接地受到党政机构的影响。这种影响集中体现在形成类科层化的层级结构上，后者指的是与党政组织的行政级别相对应的层级结构和上下级隶属关系。王颖等人曾对 20 世纪 80 年代浙江萧山地区的社团发展进行过实证考察，发现在当地民政部门登记注册的 93 个合法社团中，具有类科层化组织的有 16 个，占 17%。^① 这种组织结构所产生的内在机制是：现职党政官员兼任社会组织的领导人以及管理体制上的政社不分。其结果，往往使得社会组织成为依附于党政体系的所谓“二政府”。90 年代中期以来从中央到地方各级政府三令五申禁止现职党政官员兼职，努力推进社会组织的民间化和政社分开，但时至今日，社会组织的“类科层化”或“官僚化”依然是一个没有根本解决的问题。

第二个因素是向境外 NGO 的学习。改革开放在带动社会组织发展的同时，打开了多年紧闭的国门，使得社会组织的发展从一开始就与国际交流结合在一起，能够吸取国际上的经验和模式。从 80 年代中期开始，越来越多的境外 NGO 开始在华开展各种公益项目，涉及农村扶贫、基础教育、公共卫生、社区发展等诸多领域。境外 NGO 在华活动的开展，不仅直接带动了我国本土社会组织的发育，且其丰富的经验、高效的组织体系和良好的治理结构，对处于发育和成长期的中国社会组织提供了许多可直接参照与学习的样板。较早受到这方面影响的如 80 年代成立的四川小母牛项目组织、广州慧灵弱智服务机构等，在很大程度上是出于受赠的压力或直接在境外 NGO 的指导下建构组织框架的；而后来成立的许多组织如自然之友、地球村、农家女、仪陇乡村发展协会等，则更多的是在与境外资助机构的互动中，学习、借鉴、改进并建构起更加合乎中国国情的社会组织治理模式的。一些学会、基金会、行业协会等通过国际交流不断学习国际上同类组织的经验和管理模式，并吸收、消化到自身的组织建构中，逐渐形成与国际接轨并有自身特色的制度形式。

向境外 NGO 的学习，对社会组织的主要影响是形成较为开放的治理

^① 王颖等：《社会中间层——改革与中国的社团组织》，北京，中国发展出版社，1993 年，第 158～161 页。

结构、公开透明的决策机制和运作高效的服务模式。清华大学 NGO 研究所对 40 多家典型社会组织的领导人进行了口述史访谈，发现多数领导人都认为境外 NGO 在组织治理、决策机制和运作模式等方面优于本土的社会组织，并肯定在这方面的学习和借鉴不同程度提升了本组织的能力建设水平。^① 1999 年以来，关于社会组织能力建设方面的教育培训及信息交流渐趋活跃起来，国际 NGO 和境外社会组织发展中的许多经验和模式大量被介绍进来，并通过培训班、研讨会、沙龙等多种平台进行交流互动，使得更多的社会组织有机会接触并学习这方面的国际经验，加强自身的能力建设。

第三个因素是制度化过程的作用。从 20 世纪 80 年代中期开始，国务院相关部门提出对当时分别挂靠在各个部门的社会团体进行规范管理的建议和安排。^② 1988 年，国务院在民政部设立社会团体管理司，统一进行对社会团体的登记管理，并于 1988 年 9 月、1989 年 6 月和 1989 年 10 月，先后颁布了关于基金会管理、外国商会管理和社会团体登记管理的三个法规。此后，各级政府陆续制定和颁布了一系列相关法律法规和政策措施，其中除规范社会组织登记管理的体制和制度外，对社会组织的内部治理、组织结构、运作机制等诸多方面，都做出了许多具体的规定（下文将会有详细分析）。同时，自 1990 年以来，为了加强对社会组织的政治控制，党和国家先后多次开展自上而下的“清理整顿”，整顿和取缔了农民合作基金会、法轮功等，以消除社会组织发展中出现的种种消极影响。由此构成一个自上而下的制度化的过程，对社会组织的组织建构产生了重大影响。

制度化过程的主要作用在于：结束了此前社会组织无章可循、无法可依的混乱状态，通过逐步构建的体制和制度框架引导社会组织走上规范发展的道路。这里所强调的是：尽管制度化的过程中存在一些问题

① 引自清华大学 NGO 研究所：中国 NGO 口述史研究（访谈记录）。

② 这方面较早的文件是 1985 年中办发 50 号文件，要求各有关部门上报全国性社会经济组织的名单及登记表，以做好清理、复查工作。根据这个文件及各单位上报的材料，当时国家经委体改局组织召开了座谈会，讨论确定了包括 84 家全国性社会经济组织的名单，并于 1986 年 4 月 11 日下发了国家经委《关于对全国性社会经济团体名单征求意见的函》。

且消极作用甚广，但伴随制度化过程出现了一个社会组织在内部治理、组织结构和运作机制上的规范化过程，其深远的影响不可低估。

第四个因素是基于自律的制度创新。与制度化的“他律”相对应的来自社会组织内部的自律要求。自律问题的提出和市场经济的发展、社会组织的公信力等问题有关。行业协会是较早探索自律的一类社会组织。早在 20 世纪 80 年代中期，随着工业领域行业协会的建立和发展，围绕行业协会的性质、功能等问题在学术界曾开展了一场讨论。^①其中提到行业协会一方面通过民主办会、自主办会实现协会自律，另一方面推动行业自律的发展。90 年代中期以后，在温州等市场经济相对发达的沿海地区，出现了行业协会自律联盟、自律公约等制度形式。在基金会的发展中，大规模公益项目的开展使得公信力成为基金会的生命线，内部自律和行业自律就成为许多基金会谋求发展的共识。早在 20 世纪 90 年代后期，一些基金会就试图组建具有自律联盟性质的“基金会联合会”，并多次以“公约”的形式发表自律宣言。近年来，围绕非营利性、自律、问责、可持续发展等诸多问题，许多社会组织进行了大胆的探索和创新，搭建了包括联盟、网络、论坛、评估中心等多种形式的制度平台。

基于自律的制度创新对社会组织发展的主要作用在于：将规范发展的外部约束转变为社会组织的自觉行动，并通过社会组织之间的联合行动形成广泛的社会影响，进而影响社会组织整体的生态系统。尽管到目前为止这方面的进展更多还是探索性的、初步的和框架性的，并受到现行管理体制的制约，但这种制度创新对于社会组织发展的长远影响不可低估。

包括以上四个方面的诸多因素，推动着社会组织在过去 30 年间实现组织数量持续增长的同时，在组织建构上实现了一个逐步走向成熟的发展过程。这是一个在黑暗中摸索前行的过程，除了上述因素外还有许多其他因素相互交织在一起，形成错综复杂的交互影响，并在历史的进程

① 主要文献如：焦剑飞、夏安宁《对行业管理几个问题的探讨》《江淮论坛》1987 年第 3 期；王建华《关于对“对行业管理几个问题的探讨”一文的几点质疑》，《江淮论坛》1988 年第 2 期；梁其第《发挥行业协会作用，推进铝加工行业管理》，《轻合金加工技术》1988 年第 6 期；李时荣、刘敏世《关于行业协会的若干问题》，《中国工业经济》1986 年第 54 期。

中又逐渐地形成了一个前后继起性与逐渐走向成熟的递进趋势，使我们在回首社会组织内部组织建构时能够看到一个并不十分模糊的历史过程。

四 活动领域的趋势与特点

从社会组织活动领域的视角看，改革开放 30 年来社会组织的发展无论在社区层面还是在整个社会层面，都占据了越来越多的社会空间，不同程度地形成了具有公众协商、理性对话性质，并体现积极公民意识以追求共同利益的“公共领域”。

首先，我们来看社区层面社会组织的发展情况。王颖等人的研究反映了 20 世纪 80 年代一个沿海发达省份的发达社区——萧山市——社会组织发展的状况。根据他们的调研，从 1978 年到 1990 年，萧山市的社会团体从 4 家增加到 91 家^①，增长了 21 倍，这样的增长速度在当时不算低。但放到 116 万人口的城乡结合体中一平均，当时萧山市的社会团体发展密度仅为 0.78/万人，^②也就是说，每万人中尚不足一个社团。再从构成上看，其中学术类社团占了近一半，行业协会占 22%，文化、体育、健康和卫生社团仅有 9 家，占 9.8%。^③这种结社的规模和结构，基本反映了当时社会组织发展的总体状况甚至是比较理想的状况。也就是说，社会组织发展速度很快，但结社并不普遍且限于有限群体，在社区生活中所占的比重很低，发挥的作用有限。

十多年后，社会组织在社区层面的发展如何？限于数据，我们拿北京市东城区社会组织发展的情况与之进行对比。东城区与萧山市有很大不同，是人口密度很大的一个城市社区。但无论人口密度还是经济社会发展水平，都可称为 21 世纪中国发达地区的发达社区了。2006 年，东城区登记注册的社会组织 342 家（其中社团 124 家，民办非企业单位 216

① 原为 99 家，减去其中具有人民团体性质的工会、共青团、妇联、科协等 8 家政治性社团。

② 王颖、折晓叶、孙炳耀著《社会中间层——改革与中国的社团组织》，北京，中国发展出版社，1993 年第 15 页，第 34 页。

③ 王颖、折晓叶、孙炳耀著《社会中间层——改革与中国的社团组织》，北京，中国发展出版社，1993 年第 45～51 页。

家），另有备案的社区社会组织 4740家，合计共 5080家，全区的社会组织发展密度为 71.85 万人。^①从构成上看，登记注册的社会组织包括了各领域的社会团体和民办非企业单位，学术类社会组织仅占 8.7%。特别值得一提的是备案的社区社会组织，其中包括大量居民合唱团、体育小组、模特队、居民自治类组织等自发成立的居民组织。这种发展水平不仅远高于当年萧山的水平，而且甚至可与许多发达国家现今社区的社会组织发展水平相提并论了。

其次，我们来看整个社会层面社会组织发展的情况。改革开放之初，各种学术类社会组织蓬勃发展，后来加入了以农民为主体的农村专业技术研究会和农民合作基金会，这两种典型类别的社会组织占到当时社会组织总数的近 2/3 且一直延续到 80年代后期。这一期间也出现了不少行业协会、公益基金会、社会服务机构和遍及社会生活诸多领域的结社组织，但相对而言其比重、规模、影响都不大。例如在萧山市所呈现的情况，在全部 91家社团中，学术类社团有 42家，行业协会和农村专业研究会有 20家，两者合计占 68%，而其他各种类别的社团尽管活动领域广，但也仅占总数的 32%。

经过 20年左右的发展，情况发生了怎样的变化？我们先以 2007年登记注册的社会组织为例来看其领域分布的现状。据民政部的统计，到 2007年底，在全国县级以上民间组织登记管理机关注册的社会团体共 21.17 万家，民办非企业单位 17.39 万家，基金会 1340家，合计 38.69 万家。按照民政部于 2006年开始采用的新的分类体系，2007年底三类社会组织按照 14个主要类别的领域分布如图 6所示。

由图 6可见，就登记注册社会组织的情况看，80年代主要集中在学术类社会组织（科技与研究）和以农民为主体的社会组织（农业及农村发展）的格局，已经根本改观了。社会组织的发展已经遍及社会生活的方方面面，其中教育约占 26%，社会服务占 13%，健康卫生占 10%，这三个领域成了相对比重比较大的领域，这与世界上大多数国家公民社会

^① 数据来源：北京市社会团体管理办公室：《北京民间组织管理二十年，1986～2006》，第 664页。

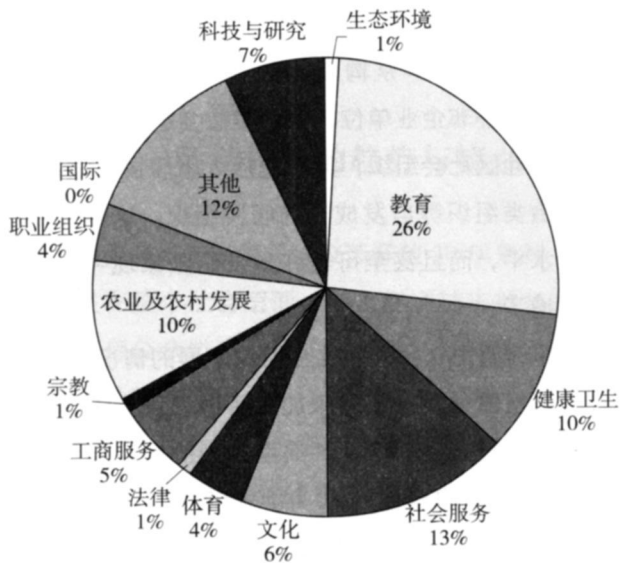


图 6 2007年登记注册社会组织分领域结构图示

部门活动的分布领域大体一致。^① 与这种领域分布上的多元化特征相呼应的，是社会的组织类型也开始呈多元化特征。与 20 世纪 80 年代单纯的会员制组织不同，90 年代以后出现了大量非会员制组织，其中包括活跃在各种社会服务领域的民办非企业单位和基金会。

再来看媒体检索的主要社会组织领域分布和活动类别的情况。从 20 世纪 90 年代中后期开始，每年新增的社会组织中，学术性社会组织持续减少，各种协会、商会和基金会则不断增加。后者与学术性社会组织的相对比重在 1997 年大体持平，随后不断拉大，至 2007 年新增社会组织中各种协会、商会和基金会已相当于学术性组织的 4 倍。其中除包括大量行业协会等各种市场领域的社会团体外，在城乡社区还涌现出形形色色的公益性、互益性和自治性的社会组织，各种俱乐部、联合会等新型社会组织也层出不穷。大量的社会组织覆盖了人们社会生活的各个领域，从市场经济、社区生活、基层民主，到教科文卫、婚丧嫁娶、网络交往，

^① 在萨拉蒙主持的国际比较研究项目中，从就业人数和活动领域看，33 个国家平均的总体情况是：教育占 23%，社会服务占 20%，健康卫生占 14%。参见萨拉蒙等《全球公民社会》，北京，北京大学出版社，2007 年，第 29 页。

各种形式的社会组织已经渗透到人们社会生活的方方面面，成为现代社会不可或缺的组成部分。

还必须看到，在近十年来，我国社会组织发展的另一个突出的特点是：在登记注册体制之外，出现了越来越大的灰色地带，形形色色的未经民政系统登记注册的各类非营利组织，包括大量具有社团性质的网络组织、校园组织、联盟组织等等，渗透并活跃在社会生活的方方面面。

通过以上四个不同过程可以看出，改革开放 30 年来，我国社会组织在数量增长、社会参与、组织建构和活动领域等各个方面，都已经展现出旺盛的生命力。日趋伸展成为一个扎根于广袤的社会之基，并在曲折而昂扬的生长过程中逐渐成长壮大，枝繁叶茂，丰富多样，自律并开放的结社生态系统。这是改革开放 30 年来中国发展和进步的必然结果，是伴随市场经济发展和社会转型，中国特色社会主义走向繁荣、和谐与文明的必然趋势。

当然，30 年来社会组织的发展趋势及其特点，其表现并不限于上述四个方面。本文的尝试，尽管只是根据既有资料进行的有限分析，并据以得出粗线条的上述结论，但一个呈现在相对长程的历史区间中的发展趋势已足够显著，其所展示的一个由各色社会组织的生长所形成的结社生态系统也已相当繁盛。如同改革开放的历史趋势不可逆转一样，这已经启动的社会组织发展之巨轮，以及因之而繁盛起来的结社生态系统，也势必将继续发展和繁盛下去。

参考文献

迈克尔·爱德华兹著，陈一梅译《公民社会（上）》《中国非营利评论》第二卷，北京，社会科学文献出版社，2008

邓正来、（美）杰弗莉·亚历山大主编《国家与市民社会：一种社会理论的研究路径（增订版）》上海：上海世纪出版集团/上海人民出版社，2006

民政部民间组织管理局：《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》、《事业单位登记管理暂行条例》北京，中国法律出版社，1998

民政部民间组织管理局/国务院法制办政法司编著：《基金会指南》，北京，中国社会出版社，2004

莱斯特·M·萨拉蒙等著《全球公民社会——非营利部门国际指数》 陈一梅等译, 北京, 北京大学出版社, 2007.

王名:《中国民间组织 30 年——走向公民社会》 北京, 社会科学文献出版社, 2008

王名、刘培峰:《民间组织通论》, 北京, 时事出版社, 2004

王颖等:《社会中间层——改革与中国的社团组织》 北京, 中国发展出版社, 1993

徐麟:《我国慈善事业发展研究》, 北京, 中国社会出版社, 2005

资中筠:《财富的归宿: 美国现代公益基金会述评》 上海, 世纪出版集团 / 上海人民出版社, 2006

中国社会组织网 <http://www.chinanpo.gov.cn/>

Trends and Characteristics in the Development of China's Social Organizations

Wang Ming Sun Weilin

【Abstract】 Since the beginning of the Reform and Opening social organizations (社会组织) have proliferated rapidly promoting in the process individual participation and social values and expanding the social sphere. Social organizations are thus playing an increasingly rich social role and have undeniably become a part of China's transforming society. At the same time, increases in the breadth and depth of social organizations are facilitating their integration into the mainstream of social progress and helping them to become in complement to state and market systems a new civil society system. Analyzing the 30-year rise of social organizations as well as trends in their development from perspectives of numerical growth, social participation, organizational structures and fields of activity, we can see that the appearance and growth of social organizations is a necessary result of the Reform and Opening and of China's social transformation. After 30 years of practice, a relatively rich, diverse and open ecosystem of associations has gradually formed. As the most

popular form in the ecosystem, social organizations are becoming increasingly normalized and orderly, the scope of their activities too is broadening. In today's China, economic development, social harmony and political civilization are all increasingly inseparable from social organizations.

【Keyword】 social organizations non-profit organizations

(责任编辑 朱晓红)

N

我国社会组织发展的趋势和特点