



王振海等 著

社会组织发展与 国家治理现代化

DEVELOPMENT OF SOCIAL ORGANIZATION AND
MODERNIZING NATIONAL GOVERNANCE



人 民 出 版 社



王振海等 著

社会组织发展与 国家治理现代化

DEVELOPMENT OF SOCIAL ORGANIZATION AND
MODERNIZING NATIONAL GOVERNANCE



人 民 出 版 社

责任编辑:毕于慧

封面设计:石笑梦

图书在版编目(CIP)数据

社会组织发展与国家治理现代化/王振海等 著. -北京:人民出版社,2015.11
ISBN 978-7-01-015217-2

I. ①社… II. ①王… III. ①社会团体-发展-关系-国家-行政管理
-现代化管理-研究 IV. ①C912.2 ②D035

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 216935 号

社会组织发展与国家治理现代化

SHEHUIZUZHIFAZHAN YU GUOJIA ZHILI XIANDAIHUA

王振海等 著

人民出版社 出版发行

(100706 北京市东城区隆福寺街 99 号)

北京市通州区兴龙印刷厂印刷 新华书店经销

2015 年 11 月第 1 版 2015 年 11 月北京第 1 次印刷

开本:710 毫米×1000 毫米 1/16 印张:20

字数:306 千字

ISBN 978-7-01-015217-2 定价:45.00 元

邮购地址 100706 北京市东城区隆福寺街 99 号

人民东方图书销售中心 电话 (010)65250042 65289539

版权所有·侵权必究

凡购买本社图书,如有印制质量问题,我社负责调换。

服务电话:(010)65250042

导 言

中国社会的改革开放已进行了近四十年,目前已进入深刻而艰难的社会转型期。改革开放的路今后怎么走,社会深度转型怎么转、转向什么方向,如何实现全面深化改革与经济社会快速有序和谐发展的有机统一?都是人们的重点关注与期许。以习近平为总书记的新一届党中央审时度势、高瞻远瞩,在中国社会发展的关键时期描画了全面深化改革与实现“中国梦”的宏伟蓝图。党的十八届三中全会吹响了全面深化改革的号角,作出了《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》,使改革开放具备了再出发的前提与依据。党的十八届四中全会又绘制了以法治国的战略蓝图,作为三中全会决定姊妹篇的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》,对关乎改革开放能否顺利进行、中国社会能否顺利有序发展的关键环节进行了顶层设计。

市场经济的发展引发了社会的深度转型,并进而促发了社会个体的主体意识觉醒和自组织能力的提升,使社会组织的大量涌现与成长壮大成为不可逆转的潮流与趋势。社会组织发展与和谐社会建设具有紧密的联结关系和内在的作用机理,能否在二者之间构筑起科学合理的良性互动关系及双赢机制,既是二者未来发展的紧要问题,也是政治参与、社会管理、社会建设等马克思主义中国化的基本理论与重大实践问题。

这项研究是直接针对现实提出的一些重大问题而设计的,具有较强的问题意识和现实关切,如社会组织发展对社会治理与和谐社会建设带来什么影响?应当对其发展采取怎样的态度和支持政策并保证其按照法治的轨道运行?如何有效发挥其在社会治理机制形成和和谐社会建设中的主体性作用?如何在限制公权力过多涉足社会领域的同时发挥好政府的主导功能?如何依

照法治思维和法治方式规范社会组织的管理和运作,实现社会治理的法治化?怎样建立社会组织与和谐社会的良性互动关系及相关运作机制与制度平台?等等。回答解决这些问题的理论与实践意义重大而紧迫。

本研究的主要内容及相互间的逻辑思路为,以市场经济发展为主导的改革开放引发社会的深刻转型,社会转型在政治社会领域的主要体现为公民权利意识的觉醒和社会组织的发展壮大,社会组织作为重要的社会主体参与到社会多元治理的大格局之中是实现社会有效治理的基本依托;社会的真正和谐是在动态平衡中实现的,社会有效治理与社会和谐正相关;均衡地配置各社会主体的位置与权力是实现社会有效治理的题中应有之义,社会有效治理格局由党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障组成;法治是实现社会有效治理和动态和谐的条件,党组织、政府组织、社会组织、公民个人都必须依法行事,只有树立法治思维,通过法治化治理才能搞好对社会组织的管理和实现其良好的自我管理;中国的社会组织发展与社会有效治理历史尚短,他山之石是求得社会组织发展与社会有效整合,进而提升我国社会治理水平有益借鉴;公民权利意识觉醒、社会组织发展、社会自组织能力提升,是理解我国社会政治未来发展的钥匙,中国社会真正和谐的基础在于实现从社会管理国家化到国家管理社会化的实质性转变;在文末列举社会组织有效参与治理活动的成功案例,为人们展示社会有效治理与动态稳定和谐的实践曙光。

本研究通过深入研究形成大量具有创新意义的观点,择其要者:

1. 由市场经济引发的社会深度转型是导致国家治理变革的根本原因,思考社会治理体系、治理方式、治理能力变革及社会和谐发展都必须以此为起点。社会深度转型带来的社会方方面面的变化给公众的感官世界带来了巨大冲击,也使公众的内心世界受到了一次前所未有的洗礼。社会深度转型唤醒了人的主体地位,继而引起公众对于自身权利现状的重新审视,群体权利意识得以觉醒,而这又为公众充分、有序的社会参与创造了条件。

2. 公民权利意识的觉醒是社会组织发展的前提,没有现代化的公民就没有现代化的国家治理。传统社会以公民被强行挤压成“小小的我”为标志,而公民充分舒展的“大我”的完成则是一个社会实现现代性转换的根本标志,可以说,公民权利主体地位的确立是国家实现现代化的前提。事实上,政府对社

会的强力挤压,公权力的过度膨胀根源于社会的“缺钙”,在一个公民缺乏权利意识与自主能力的社会里是谈不上建设现代文明国家的。如同从人性出发释放人的创造激情是开启经济富强之门的钥匙一样,从人的本性出发,激活人的公民权利意识是通向政治文明大门的钥匙。

3. 经过近四十年的改革开放,目前中国已经进入了由国家控制社会走向国家与社会合作进行良性互动的历史新阶段。不仅是和谐社会建设的需要,也是国家治理转型的价值诉求,更是走向公共社会的必经阶段。在当下中国,国家管理社会化在复杂的背景下展开,一方面有利于国家管理社会化的政治、经济、社会、文化等要素不断增长;另一方面,体制惯性等力量十分强大,延缓了国家管理社会化进程,阻碍着公共社会的成长。这就需要努力推进政府本位到社会本位的转型,大力发展社会组织,培育公共精神,以社会的自主性成长,实现对国家某些功能的替代,达到社会和谐与善治的目标。

4. 社会多元治理主体的有效衔接和良性互动是实现社会动态稳定和谐的基础。现代治理理论的基础是多元化的公共社会的存在,公共社会是异质化的社会,逐渐分化的各个利益主体共存于一个统一的社会共同体内,彼此之间既有利益竞争,也有沟通合作。对于和谐社会的目标建构而言,必须在承认不同主体利益差异基础上,求同存异,并努力实现多元主体之间的有效衔接和良性互动。

5. “政府—市场—社会”三元合作与良性互动是和谐社会的重要表征。市场失灵、政府失灵与志愿失灵等现象的存在,表明市场、政府与社会,都不能单一地完成社会的良好治理,只有建立起国家、市场与社会良性互动与多元合作的关系,调动起各社会主体的积极性,才能实现国家与社会的善治。

6. 社会组织是连接国家和社会的纽带和桥梁,是实现社会治理现代化的主体与增长极。众多社会组织代表着不同的群体利益和多元化权利主张,化解社会冲突和矛盾,制约国家权力滥用和扩张,消解个人权利的不当主张,建立自律规范,可有效增强公民的律己品格,促进社会资本的增强,为国家的政治文明提供强大的思想文化基础。

7. 社会自组织能力的提升是现代社会逐渐走向成熟的标志,没有社会主体治理能力作支撑,任何发达的治理体系都只是空中楼阁。改革开放以来社

会的发育历程在某种意义上就是民间社会自组织能力提升的过程,也即是各类社会组织从产生到成长再到不断壮大的过程。改革开放的伟大实践证明,光靠国有经济是不可能实现国民经济长期繁荣的,光靠政府力量也不可能有优良的社会治理。以国有经济为主体各种所有制形式并存,与以政府为主导各种社会主体多元参与社会治理,是经济和政治两翼具有根本性的两大互补的制度安排。

8. 在现代社会只有树立起政府有限与有效的理念才能真正为其他社会主体的发展留出空间,也才能真正建设高效率的服务型政府。政府权力的无限膨胀是一把双刃剑,它既可造成社会的萎缩,又可消解政府权威。做自己应该做的才能使自身变得强大,有限政府是有效政府的前提条件。现代政府真正需要做的是在属于自己的职权领域有作为、高效率,切实担负起监管市场、提供服务、维护秩序等职责。

9. 政府一元独占的消解并不单单意味着政府职能“瘦身”,更重要的是意味着政府由全能型向服务型的根本转变。随着政府绝对资源占有者角色的转变及经济全球化、政治民主化进程的加快,建设高效、廉洁、公正的服务型政府日益成为各国行政体制改革的目标所向。

10. 人类社会的治理模式经历了从神治到人治再到法治的转变,法治是当代世界各国正在实行和不断完善的社会治理模式。法治的本质是授权自治,基本价值目标是建立良法基础上的法治秩序。以利益和志趣为纽带而自发组建的各类社会组织,能够以组织化的形式和团队力量制约政府权力、公司权力和其他社会权力的不当干预,捍卫自身权利,维护自身利益,实现自我发展。

11. 法治思维与程序规则的建立是中国社会转型的原因也是结果,法治是一切社会治理主体的第一要义。市场经济首先是法治经济,民主政治首先是法治政治,文明社会首先是法治社会。法治是判别一个国家发达、进步与文明程度的基本标尺。只有在全社会能够畅行法治思维方式与程序规则意识,才谈得上实现国家的彻底转型。

12. 治理体系和治理能力的现代化从大处说是全面深化改革的总目标,具体而言是为社会管理量身定做的价值目标。治理体系、治理能力、现代化,这

三个关键词既有属于自己的深刻内涵,又相互连接、相互渗透,密不可分。完善的治理体系是提升治理能力的基础,而高超的治理能力是治理体系逐步完善并发挥效力的保证,现代化则是二者共同追求的目标。

13. 从社会治理国家化到国家治理社会化是我国实现国家治理现代化的基本标志,也是实现社会真正和谐的重要途径。市场经济深刻地改变了国家的经济结构和社会结构,多元社会利益格局形成,奠定了多元主体参与社会管理的基础,开启了世界上最大发展中国家由市场社会向公共社会转型的历史进程,这里涉及多个方面、多种要素,其中,国家与社会关系是不可或缺的。无论是国家与社会的二元对立,还是超越国家与社会对立,都指明了这样一个事实,社会的独立发育成长是构建和谐社会的重要基础,而社会自身的发育成长离不开国家对社会管控方式的调整与转换。改革开放 36 年来,中国经历了社会管理国家化到国家管理社会化的历史性变迁,国家与社会关系出现了重大变化,受益于这种变化,中国社会呈现了前所未有的活力和张力,为公共社会的构建,为国家现代治理体系的形成创造了条件,为社会和谐奠定了基础。

14. 国家治理现代化,是以习近平为总书记的党中央提出的一个全新的治国治党理念。这一理念既充分体现了中国社会发展的内在需求和人民大众对美好幸福生活的热切期待,又高度适应了人类社会前进的大趋势和世界各国发展进步的时代潮流;既强调了中国共产党对国家治理活动的领导权,又注重保障人民当家做主的权利,注重约束公权力推进依法治国;既注重发挥政府在国家治理活动中的责任担当,又注重调动社会组织、公民个人等的治理主体作用。应当说,我国治国理政的顶层设计从来没有像今天这样清晰理性、充满大智慧。沿着这条路前行,中华民族伟大复兴中国梦的实现指日可待。

开展这项研究既是实践进程的现实需求,也是理论发展的迫切需要。其学术价值在于,深入探索社会组织发展、和谐社会构建及其相互关系理论,进而加深对社会主义民主政治与公民政治参与理论、社会管理规律理论、社会治理转型理论、马克思主义人民民主和社会共同体理论,社会主义和谐社会理论的理解与把握。其应用价值在于,通过揭示社会组织发展与和谐社会建设的

内在联系与相互作用,寻求二者协调共进的长效关系机制并提出具体对策,为实践进程中二者的协调发展提供必要的政策建议与价值指导。在开展学术研究的同时,在青岛市的两个区进行了基层社区社会组织培育与治理方式变革的实践探索,对推动实际工作起到了积极作用,也验证了研究得出的一些观点思路的有效性。

目 录

导 言	1
第一章 社会深度转型与社会治理能力提升	1
第一节 社会深度转型与治理结构变化	1
一、社会个体的觉醒与分化	2
二、社会治理主体的结构变迁	7
第二节 社会动员及其对社会治理能力的影响	10
一、公众权利意识的觉醒与诉求	10
二、社会动员的形式与价值	12
三、社会动员能力提升的正能量	16
第三节 社会深度转型与社会治理能力提升	18
一、多元主体自治的实现	18
二、治理活动的制度化程序化法治化	19
三、治理手段的网络化智能化	20
第二章 社会治理方式变革与和谐社会构建	22
第一节 和谐社会即动态稳定的社会	22
一、从传统静态稳定到现代动态稳定	23
二、社会动态和谐稳定的价值向量	24
第二节 和谐社会的表征与切入点	26
一、和谐社会状态的基本标志	26

二、构建和谐社会的切入点	28
第三节 和谐社会视角下的社会治理方式变革	30
一、治理格局的多元合作共赢	31
二、治理方式的现代化变革	33
第三章 作为国家治理体系新增长极的社会组织	37
第一节 社会组织作为独立政治力量活跃于治理舞台	37
一、社会组织发育程度标志着社会成熟程度	37
二、社会组织兴起的经济政治条件	40
三、社会组织的属性与功能	42
四、社会组织发展与政府扶持	45
第二节 社会组织持续发展的动力基础	46
一、社会组织持续发展的基础是人性全面解放	47
二、社会组织持续发展的前提是社会稳定和谐	48
三、社会组织持续发展与市场化民主化公平化正相关	49
第三节 社会组织发展趋势与走向	51
一、数量规模壮大与自主能力增强	52
二、治理结构优化与功能施展	53
三、对外部环境变化的适应与调节	55
第四章 社会组织参与治理的学理支撑	58
第一节 国家、市场与市民社会的良性互动	58
一、市民社会的两分法	59
二、市民社会的三分法	60
三、国家与社会的合作	62
第二节 市场、政府与社会的互补性治理	63
一、市场失灵与政府失灵	63
二、非营利部门:资源配置的组织创新与制度创新	66
第三节 多元中心共治体现着治理的本质	69
一、治理理论已成为显学	69

二、治理理论的基本内容	70
第四节 治理与社会本位	72
一、从政府本位到社会本位	72
二、社会本位理论的价值指向	75
第五章 多元治理主体有效互动与治理现代化	80
第一节 多元治理主体的角色定位与功能分析	80
一、公共社会与多元治理主体的相互关系	80
二、多元主体在社会管理体制中的地位 and 作用	81
第二节 多元主体沟通合作平台的构建	83
一、执政党与公众	84
二、政府与公众	86
三、强化社会合作	88
第三节 推进国家治理体系与治理能力的现代化	90
一、政府、市场、社会各守其位的治理框架	90
二、国家与社会治理的协调互动	92
三、社会主体力量的均衡发育成长	94
第六章 政社关系演进与社会组织管理体制变迁	96
第一节 社会组织与党政组织关系的演进	96
一、社会组织与执政党的有效融合	97
二、社会组织与政府关系的演变	100
第二节 社会组织管理体制的历史变迁	105
一、社会管理体制发展的阶段划分	105
二、社会组织管理体制改革探索	109
第三节 政府主动为自己培育功能替代者	112
一、社会组织初期发育与政府自觉培育	112
二、政府创新社会组织管理的实践模式	114
第七章 社会组织内部治理结构与能力建设	120
第一节 优化内部治理结构与提升社会组织实力	120

一、社会组织内部治理结构的构架与运转	120
二、逐步构建完备的社会组织内部治理结构	126
第二节 人力资源建设与社会组织发育	133
一、社会组织人力资源建设的内涵与成效	133
二、人力资源是制约社会组织发育的第一短板	136
三、从人力资源建设入手推动社会组织快速发育	140
第三节 能力建设与社会组织治理能力现代化	143
一、社会组织的专业化建设	143
二、社会组织的规模化建设	147
三、社会组织的品牌化建设	150
四、社会组织的国际化建设	154

第八章 社会组织的法治功能

159

第一节 社会治理模式变迁与依法治国方略推进	159
一、社会治理模式的变迁	160
二、我国依法治国方略的推进	163
第二节 依法治国方略的基本要求及社会组织的缺位	164
一、科学立法与公民意识的缺失	164
二、严格执法与社会监督不力	165
三、公正司法与公众参与不足	166
四、全民守法与公民理性薄弱	168
第三节 社会组织对全面推进依法治国的作用	170
一、通过培养公民意识推进科学立法	171
二、通过提升维权能力监督严格执法	171
三、通过积极参与诉讼保证公正司法	172
四、通过训练公民理性实现全民守法	173

第九章 社会组织的法治进程与管理规制

174

第一节 社会组织的法治历程与立法现状	174
一、社会组织的法治历程	174

二、 社会组织的立法现状	176
第二节 现有法规对社会组织的规制原则	178
一、 双重管理原则	178
二、 分级管理原则	179
三、 非竞争性原则	180
第三节 社会组织法律规制存在的症结	181
一、 立法理念尚需转变	181
二、 立法层次有待提高	182
三、 规制原则需进一步科学化	183
四、 管理条例需进一步整合	184
第四节 社会组织管理规制的建设思路	185
一、 转变立法理念,树立社会组织法治观	185
二、 整合现有法规,出台《社会组织法》	186
三、 加强法律规范,放松法律规制	187
四、 改变规制原则,鼓励社会组织发展	188
第十章 从社会管理国家化到国家管理社会化	189
第一节 社会管理国家化:国家权能膨胀的标志性后果	189
一、 社会管理国家化形成的条件与动因	189
二、 社会管理国家化是国家权力不断扩张的结果	191
第二节 社会管理国家化到国家管理社会化的转变	193
一、 国家管理社会化是治理体制的重大变革	194
二、 推进国家管理社会化的动力	195
三、 国家管理社会化与公共社会的形成	198
第三节 国家管理社会化是和谐之基	205
一、 和谐首先体现为社会的充分发育	205
二、 国家管理社会化与和谐社会相向而行	206
第十一章 域外借鉴:美国社会组织参与社会治理的实证	
分析	210

第一节	美国社会治理的演变历程	211
一、	自由主义时期	211
二、	国家干预主义时期	212
三、	新自由主义时期	213
第二节	美国社会组织参与社会治理的特征	214
一、	法治化	215
二、	专业化	216
三、	协同化	217
四、	跨国化	217
第三节	社会组织与其他治理主体的互动	218
一、	社会组织与政府的互动	218
二、	社会组织与企业的融合	221
第十二章	社会组织专业化建设个案分析	223
第一节	梦园儿童启智中心成立的背景	224
一、	残障儿童亟需更多关爱	224
二、	青岛市残疾幼儿康教中心	225
三、	青岛市市南区梦园儿童启智中心	226
第二节	梦园儿童启智中心的社会工作专业化特征分析	227
一、	规范的登记注册机构和治理机制	227
二、	专业化的服务内容	227
三、	专业化的康复和教学设备	229
四、	充分利用专业化教育资源做好社区特教工作	230
第三节	梦园儿童启智中心取得的成绩和面临的问题	230
一、	取得的成绩	230
二、	面临的问题	231
第四节	加强社会组织专业化建设的思考	232
一、	社会组织专业化建设需要政府的扶持和引导	232
二、	加快推进基层社会工作者队伍专业化建设	233

三、保持与政府良好的合作关系	234
第十三章 社会组织管理体制创新个案分析	235
第一节 静安区社会组织联合会产生的时代背景	235
一、建设公共服务型政府与社会组织建设	235
二、创新社会治理与社会组织建设	236
三、公共服务需求多样化与社会组织建设	237
四、社区社会组织再组织与社会组织规模化集团化	238
第二节 静安区社会组织联合会基本状况	240
一、静安区社会组织联合会组织架构	240
二、静安区社会组织枢纽型管理模式	241
三、静安区社会组织联合会功能	242
四、静安区社会组织枢纽型管理模式取得的成效	243
第三节 静安区政府对枢纽型社会组织的培育	247
一、专项资金使用管理遵循的原则及管理机构	248
二、对公益性社会组织的专项资金扶持方式	248
三、专项资金的申请流程及监督评估	249
第四节 对社会组织枢纽型管理模式的讨论与思考	250
一、枢纽型社会组织及社会组织枢纽型管理模式开展情况	250
二、枢纽型社会组织及社会组织枢纽型管理模式涉及的 几个关系	251
三、关于枢纽型社会组织及社会组织枢纽型管理模式的 讨论	254
第十四章 多元治理主体合作维护社会稳定和谐个案分析	259
第一节 泰安市平安协会成立的背景	260
一、基层公共安全治安形势严峻	260
二、基层公共安全产品供给不足	261
第二节 泰安市平安协会的建立及发展	262
一、泰安市平安协会的成立	262

二、平安协会在新泰市的发展	265
三、平安协会在泰安市遍地开花	267
第三节 平安协会内部治理结构及运行机制	267
一、平安协会内部治理结构	267
二、平安协会运行机制	269
第四节 平安协会破解社会组织发展资金难题之道	271
一、社会组织资金之难	272
二、平安协会资金解决之道	274
第五节 平安协会与基层社会和谐	278
一、平安协会与“洪马斗法”	278
二、平安协会与交通事故引发的群体性事件	281
三、平安协会与城镇化过程中的拆迁难题	282
第六节 关于平安协会的相关讨论	284
一、官办还是民办?	284
二、公共安全治理官民合作的边界在哪里?	285
三、社会组织如何赢得社会信任?	286
附录 调查问卷及统计结果	289
参考文献	296
后 记	302