

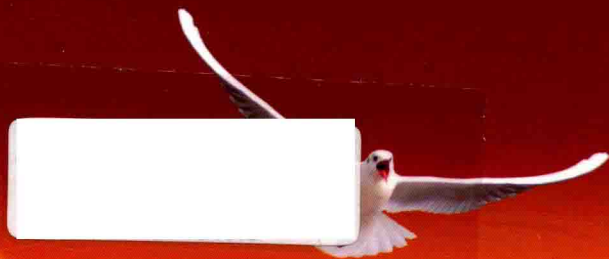
DACHAO YONGDONG

大潮涌动

——社区共治的乌当创新与借鉴

HEQU GONGZHIDE WUDANG CHUANGXIN YU JIEJIA

余龙 郝建◎著



西南交通大学出版社

大潮涌动

——社区共治的乌当创新与借鉴

余龙 郝建 著

西南交通大学出版社

· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

大潮涌动：社区共治的乌当创新与借鉴 / 余龙，郝建著. —成都：西南交通大学出版社，2014.12

ISBN 978-7-5643-3610-3

I. ①大… II. ①余… ②郝… III. ①区 (城市) — 社区管理 — 研究 — 贵阳市 IV. ①D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 303842 号

大潮涌动

——社区共治的乌当创新与借鉴

余龙 郝建 著

责任编辑	万 方
特邀编辑	张宝珠 徐前卫 顾 飞
封面设计	墨创文化
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市金牛区交大路 146 号)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://www.xnjdcbs.com
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm × 240 mm
印 张	15.25
字 数	282 千字
版 次	2014 年 12 月第 1 版
印 次	2014 年 12 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-3610-3
定 价	48.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话：028-87600562

目 录

导言 社区共治的理论依据和现实意义	1
第一章 全国社会组织建设创新示范区建设理论与实践分析	9
第一节 国内外社会组织建设现状分析	9
第二节 全国社会组织建设创新示范区建设理论探析	30
第二章 全国社会组织建设乌当创新示范区探索与展望	36
第一节 乌当区社会组织建设现状分析	36
第二节 乌当区与全国社会组织建设创新示范区指标比较研究	49
第三节 全国社会组织建设乌当区创新示范区的经验借鉴	55
第三章 国内外社会治理模式分析与比较	74
第一节 国外社会治理模式概述	74
第二节 国内社会治理模式概述	88
第三节 国内外社会治理模式的经验借鉴与启示	95
第四章 国内外社区共治模式比较分析	105
第一节 国外社区共治模式与实践	105
第二节 国内社区共治模式与实践	114
第三节 国内外社区共治模式的比较分析	130
第五章 乌当区社区共治现状与共治能力评价分析	136
第一节 “他治”“自治”“互治”的基本格局	136
第二节 乌当区社区共治创新探析	142
第三节 乌当区社区共治存在的问题	152
第四节 乌当区社区共治问题的成因分析	155
第六章 乌当区社区共治对策创新探析与借鉴	181
第一节 乌当区共治能力评价分析	181
第二节 乌当区服务型政府转型与社区共治	199
第三节 乌当区社区共治对策创新探析	213
后 记	237

导言 社区共治的理论依据和现实意义

党的十八届三中全会指出：“全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度，推进国家治理体系和治理能力现代化。”贵阳市委书记陈刚强调：要围绕打造贵阳社会建设工作升级版的目标，推动社会治理体系和治理能力现代化，构建具有鲜明贵阳特色的社会建设和治理工作大格局。贵阳市要力争在 2020 年前初步构建起党委统筹更加有力、政府治理与社会自我调节、居民自治互动，规范有序又充满活力的社会治理体制，形成具有时代特征、贵阳特色的群众工作和社会治理新模式。这预示着社会治理的时代正向我们走来，社会治理的大潮正在迎面扑来。我们是迎头赶上、引领潮流，还是视而不见、萎缩退避，这是刻不容缓的大事。在社区治理中，政府是社区治理的唯一主体，原有的社区治理模式面临着全新的挑战。历史的大趋势呼唤建立适应社会主义市场经济的社会治理模式，划定政府、社会、市场的权力边界，以法治为基础，充分发挥人民群众主体作用，实施多元主体的广泛参与、相互合作，共建、共治、共享的路径，确立社区治理中政府、市场和社会三者协作共生、优势互补、协力共治的格局。目前，国内的上海、沈阳、武汉等城市已各自形成了一套具有地方特色的社会共治模式。但是，我们也要看到任何模式都有自己的适用范围，超出这个范围就可能失败。因此，探索一条适合乌当区经济社会现状的社区共治模式，避免“政府失灵”、“市场失灵”、“第三部门失灵”的再现，是乌当区在荣获全国社会组织创新示范区后，着力推动社会组织创新、引领示范责任的重要体现，是实现和谐乌当的有效举措。

一、社会治理理论

1. 社会治理理论的产生背景

社会治理理论是西方治理理论的重要组成部分。由于西方国家治理理论奉行社会中心主义和公民个人本位，因此理性经济人的社会自我治理，在理

论逻辑上构成了西方国家治理理论的核心内容。在特定意义上可以认为，西方国家的治理理论，其本质就是理性经济人为基础的社会自我治理理论。在19世纪至20世纪之交，改革家们倡导建立最大限度的中央控制和高效率的组织机构；进入20世纪90年代后，随着志愿团体、慈善组织、社区组织、民间互助组织等社会自治组织力量的不断壮大，它们以公共生活的影响日益重要而相继出现的政府失灵和市场失灵的现实，使得理论界开始重新反思政府与市场、政府与社会的关系问题；21世纪的今天，改革家们将社会治理创新视为是一个以公民为中心的社会治理的复兴实验过程。

2. 社会治理的基本概念

全球治理委员会于1995年发表的研究报告（《我们的全球伙伴关系》）中，对治理做出了具有权威性和代表性的概念界定：治理是各种公共的或私人的个人和机构管理其共同事务的诸多方式的总和，是使相互冲突的或不同的利益得以调和并且采取联合行动的持续过程。治理理论强调：管理是一种多元主体有效互动的合作过程，公民社会也是（自我）管理合法权力的来源。

在学术研究方面，英国学者格里·斯托克（Gerry Stoker）对治理的概念进行了精辟的概括，他认为“治理”主要包含六个方面的内容：①治理是一系列来自政府，但又不限于政府的社会公共机构和行为者的复杂体系；②治理意味着在社会和经济问题寻求解决方案的过程中，存在着界限和责任等方面的模糊性；③治理明确了在涉及集体行为的各社会公共机构之间，存在着权力依赖；④治理意味着参与者最终将形成一个自主网络；⑤治理意味着办好事情的能力并不限于政府权力、运用权威和发号施令；⑥在公共事务的管理中，还存在其他的管理方法和管理技术，政府有责任使用这些新方法和新技术来更好地对公共事务进行控制。

通过对国内外社会治理理论的学习，从当前我国社会治理创新的一系列实践的视角来看，本课题组认为：所谓社会治理，就是社会管理和社会自治相结合，进而达到动态平衡的和谐状态，即政府、社会组织、企事业单位、社区以及个人等诸行为者通过平等的合作型伙伴关系，依法对社会事务、社会组织和社会生活进行规范和管理，最终实现公共利益最大化的过程。在我国，社会治理是指在执政党领导下，由政府组织主导、吸纳社会组织等多方面治理主体参与对社会公共事务进行的治理活动，是“以实现和维护群众权利为核心，发挥多元治理主体的作用，针对国家治理中的社会问题，完善社会福利、保障改善民生、化解社会矛盾、促进社会公平、推动社会有序和谐

发展的过程”。按照十八大报告的精神，我国的社会治理是在“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障”的总体格局下运行的中国特色社会主义社会管理。

3. 社会治理与社会管理的比较分析

社会管理是长期以来我国学术界和政府行文中经常使用的一个重要概念。从本质上说，社会管理是一个政府视角的概念，它强调政府主体和政府主导的以社会为客体的管理过程。而从社会管理向社会治理的认知转换，是在十八大前后才逐步完成的。因此，这两个相近的概念在使用中常常混淆，造成认识和实践上的混乱，需要进一步厘清二者的关系。

首先，虽然社会管理包括政府作为主体的管理行为和公民社会组织作为主体的管理行为两个主要方面内容，但社会管理仍然侧重于政府对社会进行管理，即政府是社会管理合法权力的主要来源；而社会治理则强调合法权力来源的多样性，即社会组织、企事业单位、社区组织等也同样是合法权力的来源。因此，社会治理的主体是多元的，任何一个单一主体都不能垄断规范和实践的过程。

其次，社会管理很容易表现为政府凌驾于社会之上，习惯于包揽一切社会事务，习惯于对社会进行命令和控制，习惯于扮演“全能型选手”；而社会治理更多的是在多元行为主体之间形成密切的、平等的网络关系，把有效的管理看作是各主体之间的合作过程，这表明在现代社会，原先由国家和政府承担的责任正在越来越多地由各种社会组织、私人部门和公民自愿团体来承担。

第三，社会管理更多的是表现为从自身主观意愿出发管控社会，想当然地自上而下为民做主；而社会治理是当代民主的一种新的实现形式，更多地强调发挥多主体的作用，更多地鼓励参与者自主表达、协商对话，并达成共识，从而形成符合整体利益的公共政策。

第四，社会管理的实践主要依靠政府的权力，依靠发号施令；而社会治理则在运用权力之外，形成了市场的、法律的、文化的、习俗的等多种管理方法和技术。社会治理行为者有责任使用这些新的方法和技术来更好地对公共事务进行控制和引导。例如，政府应更多地引导和更少的管制、民间组织及公民社会更多地承担社会治理的责任、市场力量在社会治理创新中发挥日益重要的作用、社会创新和社会企业成为改善社会治理的重要因素，等等。

因此，本课题组认为：创新社会管理的终极目标则是形成建立在有限的

政府、有边界的市场、自组织的社会三者之间相互制衡和良性互动基础之上的多元社会治理体系。

4. 创新社会治理的指导思想

当前,随着经济社会的快速发展,我国社会结构加速分化,利益多元化趋势日趋明显,公众权利意识和维权意识不断增强,人口流动性加快,因而公共管理和公共服务需求迅速增加。学术界普遍认为,我国正处于重要的社会转型期、社会利益分化期、社会矛盾凸显期和社会冲突加剧期。面对社会发展的新形势、新问题,传统的社会管理体制和方式已经无法适应现实的变化和需求,社会管理体制和社会治理方式的创新势在必行,社会各界在这一问题上已达成共识。

面对社会建设的新形势和新任务,党的十八大和十八届三中全会就创新社会管理体制和社会治理方式做出了重大的战略部署。党的十八大指出:“加强社会建设,必须加快推进社会体制改革。要围绕构建中国特色社会主义社会管理体系,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……加强和创新社会管理。提高社会管理科学化水平,必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。在贯彻落实十八大精神、全面深化改革的总体要求下,党的十八届三中全会进一步指出:要“改进社会治理方式。坚持系统治理,加强党委领导,发挥政府主导作用,鼓励和支持社会各方面参与,实现政府治理和社会自我调节、居民自治良性互动……激发社会组织活力。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项则交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩,重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理,引导它们依法开展活动”。

党的十八大和十八届三中全会精神,为社会治理体制改革与创新指引了前进方向。本课题组认为:社会治理体制创新是实现国家治理体系和治理能力现代化的重要组成部分,其基本目标就是要建立和完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障”为基本原则的社会治理体制与模式,

进而达到“维护最广大人民根本利益，最大限度增加和谐因素，增强社会发展活力，提高社会治理水平，全面推进平安中国建设，维护国家安全，确保人民安居乐业、社会安定有序”的目的。首先，社会不再完全依附于政府，社会治理主体由单一向多元转变；其次，社会治理是互惠基础上的合作，即借助科层制、市场机制、组织间网络、自组织制等混合机制，达到了各方利益的平衡和效果的最优化；第三，社会治理过程由行政控制转向共商、共议、共决的民主协商；最后，社会治理的组织体系由垂直科层结构转变为扁平网络结构，以公民权利的民主化和公共权力的分散化为基础，实现了权利与权力的结合。

二、我国社区共治的探索与实践

1. 社区共治的基本概念

从社会治理理论出发，本课题组认为，社区共治是社会治理的微观形式，是指基层政府、社区自治组织、其他非营利组织、社区单位、居民合作供给社区公共产品，优化社区秩序，推进社区持续发展的过程。从各地区的基层社会管理体制创新和社会治理方式创新的具体实践来看，社区共治是现阶段社区工作创新的基本方向和有效手段。

2. 国内社区治理模式简介

社区的概念起源于西方，在 20 世纪 90 年代我国以西方社区自治的理念为指导开始了社区建设的历程。经过 20 多年的探索与实践，各地区结合本地实际情况，逐步形成了一些格局的地方特色、相对成熟的社区共治模式，取得了有益的经验，如上海模式、沈阳模式、常熟模式、苏州模式等。

（1）沈阳模式——社区自治、议行分离。沈阳模式最鲜明的特征是组织构建，即模仿国家政权机构的设置及相互关系，创造性地在社区内设立了社区成员代表大会、社区协商议事委员会和社区居民委员会作为社区自治的主体组织，并通过建章立制，明确了三者之间的关系。

（2）上海模式——以政府为主导的社区治理模式。上海模式最大的特点是将社区建设与“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理体制改革的紧密结合，把社区建在街道，形成街道社区，并强调依靠行政力量，在街居联动的过程中发展社区各项事业。

从实践来看，沈阳模式凸显了以创新社区自治机制为导向的特点，而上海模式则突出了政府力量在社区建设中的主导作用。这两种模式和其经验鲜

明地代表和反映了当前我国在社会治理创新进程中的两大路径，即自治导向和政府导向。社区治理创新先进地区的成功经验，为其他地区的实践提供了学习和借鉴的样本。

3. 推动社区共治的现实意义

社区是社会生活的基本单元，是社会治理的基础，是各种利益关系的“交汇点”，是各种社会矛盾的“聚焦点”，是各种社会组织的“落脚点”，是各种社会群体的“聚集点”，是反映社情民意的“晴雨表”，因而社区利益多元化与社区矛盾复杂化需要构建社区共治模式。持续向下延伸的行政权力、不断介入的市场力量和逐步生长的社会力量在社区空间相互交织，使得社区“共治”成为当前社区治理的基本状态。在共治格局中，各个治理主体的利益取向、权力位阶以及治理逻辑差异明显，政府的行政权、居民的自治权、市场主体的经营权之间的冲突十分常见。因此，建立社区共治新型模式，即明晰三者的权力和职能边界、确立共同的内部规则体系、建立群体利益与社区共同利益的协调机制，已然成为是当前化解冲突、提升社区治理水平的基本路径，完善社区共治是解决各类社会矛盾与问题的迫切需要。

三、贵阳市乌当区社区共治研究的现实意义

党的十八届三中全会明确提出了全面深化改革的总目标是要“推进国家治理体系和治理能力现代化。”全会提出要“创新社会治理体制”、“改进社会治理方法”、“加快形成科学有效的社会治理体制”、“提高社会治理水平”等，这深刻反映了当下社会管理改革发展的总趋势和新要求，体现了中国共产党执政理念的根本转变，从“管理”到“治理”，为“社会管理”在新的历史起点上全面转型为“社会治理”指明了总的方向。

社会治理要求树立多元共治的新理念，形成多元共治的善治格局。治理是将政府的“他治”、市场主体的“自治”、社会组织的“互治”结合起来，共同实现良好的治理。社会治，理主要是为社会提供公共服务，规范社会成员的行为，维护社会成员的合法权益，协调社会关系，化解社会矛盾，实现社会的安定有序。社区共治是整个社会治理体系中非常重要一环。社区共治就是要求我们必须改进治理方式，在社区党组织的领导下，政府组织驻区企事业单位、社会组织、社区居民等围绕共同需求、共同利益、共同目标，通过协商合作的方式提供公共服务、解决公共问题、优化公共秩序、推动社区发展；要求搭建服务性的共治平台，包括区域化党建平台、

社区委员会平台、网格化管理平台，构建社区党工委领导、住区单位和社会组织协同、居民参与的多元主体共治的社会治理格局；要求积极培育和发展社会组织，重点培育优先为经济社会服务的社会组织；要求健全体制和机制，建立和完善利益协调机制、诉求表达机制、矛盾调处机制，及时有效地化解矛盾。

近年来，贵阳市乌当区在社会治理中不断强化政府服务职能，积极整合社会管理资源，引导和鼓励公众参与社会治理，不断提升科学化服务水平，逐步建立党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会治理格局，特别是成立了我省第一家以承接政府购买服务方式的公益性社会工作机构——乌当区创新蔚蓝社会工作服务社，创新了社区建设中能够承接政府公共服务，并能独立完成、单独回应社区居民需求的社会组织。这是乌当区社会治理中社区共治的一大亮点，但这样的创新还需要系统化、制度化、社会化，需要深入研究创新路径，等等。大风起兮云飞扬。怎样顺应历史潮流、创新社会治理、推动乌当区社区共治是当前社会治理大潮来临前亟待解决的重大问题。为此，进行乌当社区共治创新研究将为推动服务型政府的转变与社区共治提供宝贵的理论与实践的借鉴。

本书以贵阳市乌当区社区共治创新为研究对象，运用治理理论、社区理论、公共服务提供与生产理论和资源优化配置理论探析了乌当社区共治创新的发展现状与存在的问题，提出乌当社区共治创新的路径选择，为贵州省推进国家治理体系和治理能力现代化，为打造贵阳市社会建设工作的升级版，为乌区的当全国社会组织示范区建设积累经验、提供示范，其重点内容如下：第一章，全国社会组织建设创新示范区建设理论与实践（借鉴全国社会组织经验）；第二章，全国社会组织建设乌当创新示范区探索与展望（主要以乌当区社区共治问题研究为支点，探析乌当作为全国社会组织建设创新示范区实现的路径，为县（区）域社会治理的提升与治理能力的现代化提出理论与实践的借鉴）；第三章，国内外社会治理模式分析与比较（总结国外经验启示）；第四章，国内外社区共治模式比较分析（总结国内经验启示）；第五章，乌当区社区共治现状与共治能力评价分析（探索乌当社会组织建设经验）；第六章，乌当区社区共治对策创新探析与借鉴（通过实地调研、问卷调查和座谈等形式，重点分析乌当区社区共治的多元主体格局，总结取得的成效与经验，分析存在的不足与问题）。

通过上述研究，为贵阳市乌当区在面临保持经济增长和各种竞争与挑战，以及肩负推进国家治理体系和治理能力现代化、打造贵阳社会建设工作升级版、加强乌当全国社会组织示范区建设的历史使命提供所需要的实践探索和

理论支撑。为此，进行乌当社区共治问题的研究将为探索西部地区创建全国社会组织示范区探索积累经验、提供示范，为贵州省治理体系和治理能力的提升提供宝贵的理论与实践的借鉴。

本书对乌当社区共治创新的经验进行了综合研究，力图弥补学界对社会管理研究多、对社会治理问题研究少，特别是对社区共治研究更少的缺憾，意图挖掘贵阳市乌当区在全国社会组织创新与社区共治方面的创新亮点，并以此提供理论与实践的借鉴，这正是本书的特色和创新之处。

第一章 全国社会组织建设创新示范区建设理论与实践分析

推进全国社会组织建设创新，与其说是中国在迈向现代化过程中应对“深刻危机”的权宜之计，不如说是实现“制度崛起”^①的有效举措。而跻身全国社会组织建设创新示范区，是贵州省贵阳市乌当区在建设社会主义市场经济、社会主义民主政治、社会主义先进文化、社会主义和谐社会、社会主义生态文明五位一体的总体布局中，立足自身“四区”建设的发展成果，关联地方政府省、市、区三个层级，以顶层设计和摸着石头过河两相结合，与“智慧城市”试点工作相协同、借势大数据，在社会建设领域实现后发赶超、提高为人民服务的效率所必须抓住的一次历史机遇。与之同时，乌当区推进全国社会组织建设创新实践是一个立足区情并融合吸收先行者的有效经验避免前车之鉴、携手同行者突出自身特色、引领后来者树立标杆的过程。为此，需要准确把握国内外社会组织建设现状。

第一节 国内外社会组织建设现状分析

社会组织在全球社会领域、经济领域和政治领域中日显重要，构成了世界多样性的有机元素。对于世界各国民众而言，活跃的非营利部门越来越成为一种必需品而非奢侈品，但其在世界各地的发展很不平衡^②。

① 郑永年在其文章中指出：“所谓的深刻危机，并不是人们日常所讨论的发生于中国社会的群体事件和官员腐败等现象，也不是指中国的制度应对这些日常危机现象的能力，而是指在面临深刻危机的时候，中国现存的制度能否有效应对和消化”。引自郑永年著《改革及其敌人》（杭州：浙江人民出版社，2011年版，第255-259页）。

② [美]莱斯特·M·萨拉蒙著，贾西津等翻译，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，2007：29-30。

一、国外社会组织发展现状管窥

法国政治思想家夏尔·托克维尔于1831年至1932年期间考察美国时，洞察到了美国与法国、英国等欧洲国家在非政府组织发展问题上存在差异^①。时至今日，英国、法国和美国的社会组织发展仍然保持着独自的特点，而且在德国、日本和南非等其他诸国也是各具特色。

（一）英国的社会组织

英国的非营利组织并无统一的定义，只是注重强调“非政府性”、“非营利性或公益性”和“志愿性”三种属性^②；在组织形态架构上兼具欧洲和美国的特点^③，涵盖了医疗保健、社会福利、环保、动物保护、艺术、体育、人权维护等各个领域；在其发展过程中，因福利国家的出现而调整过运转空间的大小和形状，也顺应了保守党上台执政之后从社会福利服务的辅助性部门向完全适应市场竞争环境的社会福利服务核心部门的转变。另外，英国民众热衷参加志愿活动的悠久传统深刻影响着该国的非营利组织发展。

目前，英国慈善法人团体仍是该国非营利组织的主力军。长期以来，中央或地方政府资助、社会募捐是其活动经费的两个主要渠道。部分英国慈善组织近期引进了商业或社会企业的模式，商业收入在其收入比重中逐渐上升。根据英国全国志愿组织联合会（NCVO）最近发布的《2008 公民社会年鉴》的统计数字，2005/06 年度的慈善法人总数达到 164195 家，总收入达 310 亿英镑^④。其中的 5%（大约 1 万个组织）规模较大，占整个慈善行业总收入的 90%，其余（大部分）是小型组织。大型组织是依法设立、依法履职而独立于政府和议会的英国慈善委员会监督管理的重点对象，小型组织则更多地依

① [法]夏尔·托克维尔，董国良翻译. 论美国的民主（下卷）[M]. 北京：商务印书馆：635-636. 其原文为：“美国人不论年龄多大，不论处于什么地位，不论志趣是什么，无不时时在组织社团。在美国，不仅有人人都可以组织的工商团体，而且还有其他成千上万的团体。既有宗教团体，又有道德团体；既有十分认真的团体，又有非常无聊的团体；既有非常一般的团体，又有非常特殊的团体；既有规模庞大的团体，又有规模甚小的团体。为了举行庆典，创办神学院，开设旅店，建立教堂，销售图书，向边远地区派遣教士，美国人都要组织一个团体。他们也用这种办法设立医院、监狱和学校。在想传播某一真理或以示范的办法感化人的时候，他们也要组织一个团体。在法国，凡是创办新的事业，都由政府出面；在英国，则由当地的权贵带头；在美国，你会看到人们一定组织社团”。

② 王名，李勇，等. 英国非营利组织[M]. 北京：社会科学文献出版社，2009：23.

③ 王名，李勇，等. 英国非营利组织[M]. 北京：社会科学文献出版社，2009：45.

④ 王名，李勇，等. 英国非营利组织[M]. 北京：社会科学文献出版社，2009：45.

靠理事会的自我管理和公共监督^①。需要指出的是,慈善委员会主要在登记注册、提供支持、监督管理、对慈善机构不当行为和错误管理展开调查四个方面履行法定职能^②。而英国对慈善机构的管理包含四个层次:第一,行为管理;第二,针对慈善机构的法律形式展开监督;第三,根据其合法地位实施管理;第四,董事会监管^③。

英国的非营利组织除主力军慈善法人之外被统称为“第三部门”。而构成第三部门的非营利组织与政府、市场之间的界限也并非泾渭分明。其中,合作社与社会企业是第三部门里具有代表性和影响力的组织形态^④。

英国政府在促进非营利组织的发展过程中,有两大举措影响深远:一个是积极回应非营利组织的发展需求,即英国中央政府在1998年11月和全英慈善与社区中心签署了至关重要的《政府与志愿及社区组织关系协定》(COMPACT);此后不久,英国地方政府和全英慈善组织与社区中心签订了地方版的COMPACT;另一个是2005年制定出台了《社区利益企业法》。作为英国政府和第三部门之间开展合作的指南与工作备忘录,COMPACT突出强调五大原则,即“政府对民间公益组织的资金支持原则、政府的支持民间公益组织的同时确保其独立性原则、政府与民间组织在制定公共政策和提供公共服务上的协商与协作原则、民间公益组织在使用包括政府资金在内的公益资源上的公开性和透明性原则、政府保障各种不同类型的民间公益组织有公平机会获得政府资助的原则”^⑤。虽然COMPACT的实施也存在一些困难,比如政府和非营利组织之间“容易回到原来的不信任状态等”^⑥,但这不足以否定其巨大的探索价值。

英国非营利组织创造的产值约占英国国民经济总值的5%^⑦,而有关考察调研的结果表明其支出相当于国内生产总值的4.8%,在整个国民经济中举足轻重,据此可以认为规范非营利组织发展是完善市场经济体制的重要内容^⑧。但是,这些非营利组织体现出来的诸如公共服务和社会包容、社会创新和社会改革、社区参与和社区发展等社会功能^⑨才是更应被看重的。

① 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:45-47.

② 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:113-114.

③ 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:103.

④ 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:48-52.

⑤ 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:55-56.

⑥ 贾西津.国外非营利组织管理体制及其对中国的启示[J].社会科学,2004,(4).

⑦ 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:44.

⑧ 财政部会计司考察团.英、法非营利组织和政府会计准则考察报告[J].会计研究,2004,(11).

⑨ 王名,李勇,等.英国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2009:56-59.

（二）美国的社会组织

美国的非营利组织高度繁荣发达，与其独特的社会、历史、政治、经济和文化密不可分。从 20 世纪 80 年代以来，美国非营利组织的数量、规模、活动领域及影响力都空前扩大，其发展态势呈现四个特点：第一，针对法律和政策环境的变化，被完全推向自由市场的非营利组织日益商业化，服务收费成为其主要收入来源；第二，非营利组织在商业活动实践中形成众多创新形式，社会企业和公益创投颇具代表性；第三，一系列非营利领域的丑闻及税法导致公众对非营利组织的信任下降，私人基金会数量大幅增长；第四，针对联邦和地方政府关于非营利组织监管、问责的法律法规以及监管手段上存在的问题，要求加强制度建设和监管机制的变革呼声日高，倒逼美国非营利组织的相关法律制度实行改革创新^①。

与此同时，美国非营利组织的相关法规制度建设也呈现四大特点：第一，为数不少的州开始对非营利组织进行分类管理；第二，各州制定的关于非营利法人法呈现出地域差异性；第三，联邦政府层面的税法开始注重对非营利组织及其活动实施分类管理；第四，法律开始理性地梳理非营利组织所享有的特权和豁免权^②。

作为美国政府和市场都无法替代的重要力量，美国的非营利组织具有这样几个特点：第一：数量庞大、从业人员众多、贡献突出、实力强大。截止到 2011 年 8 月，仅在美国国内税务局登记的公共慈善组织和私人基金会（不包括其他登记的非营利组织）就达 106 万家，即平均每万人拥有社会组织数量是 34.3 个；2009 年至 2010 年期间，美国社会受金融危机及其余波的影响导致失业率剧增，但美国社会组织的就业量仍增长了 1%。现今，美国社会组织就业总量达到了 1 050 万人，约占美国就业总量的 10%，预计在 2018 年将增至 14%^③。第二，形成了较为完整的专业分工程度高、既分工又合作的公益产业链。第三，社区非营利组织十分发达。第四，网络化和标准化十分显著。美国有很多非营利组织采用伞状型结构，这种结构中的非营利组织在各地区都是使用同一个品牌、遵守相同的基本规章的独立法人。这种网络化、标准化的模式，既保证了其快速壮大发展，又保障了其服务质量和社会公信度。第五，高度国际化，其国际化取向已然构成美国全球战略与美国国家软实力的有机组成部分^④。第六，非营利社会组织逐步摆脱创始人及其家族的

① 王名，李勇，黄浩明. 美国非营利组织[M]. 北京：社会科学文献出版社，2012：20.

② 王名，李勇，黄浩明. 美国非营利组织[M]. 北京：社会科学文献出版社，2012：29.

③ 郁建兴. 美国社会组织的人才培养模式和经验[J]. 中国社会组织，2013，（1）.

④ 王名，李勇，黄浩明. 美国非营利组织[M]. 北京：社会科学文献出版社，2012：61-65.

控制和影响,日益社会化和公共化。第七,越来越具有开创性和探索性^①。这些非营利组织能够提供公共服务、从事社区建设、开展政策倡导、推动社会创新,对实现和维护美国的繁荣稳定至关重要。

然而,从美国劳动统计局提供的数据来看,非营利部门从业人员的工资并不具有优势。2005年,非营利组织员工的年均收入为34 339美元,低于全国所有行业从业者年均收入39 629美元的平均值,但略高于蓝领职工33 671美元的年均收入,相当于白领年均收入的72.1%,是公共管理领域行政首长年均收入的29.6%、普通公共管理者和官员年均收入的53.2%^②。显然,促使美国民众参与非营利组织活动的不是高收入而是志愿精神。这种志愿精神在美国的志愿服务中得到充分体现。志愿服务活动的开展,得到了美国政府的联邦志愿服务体系支持。现阶段来看,美国联邦志愿服务计划有一部分由“国家与社区服务机构”主办和管理,其余部分由联邦政府其他部门主办和管理。“国家与社区服务机构”主要围绕“满足基层社区的关键性需求、提升公民参与志愿活动的能力、倡导终生志愿服务的理念和道德”三大战略目标开展工作。它的三项全国性志愿服务计划依次是:由退休人员和老年志愿者计划、养祖父母计划、老年伴侣计划三个分项构成的老年志愿服务计划,由三个分项组成、覆盖全国而侧重社会公共服务领域的美国志愿队计划,基于择优竞争而旨在提供辅助性资助的学习与服务美国计划。此外,一系列志愿法律制度也保障了美国志愿服务活动的顺利发展,如1973年通过的《国内志愿服务法》、1990年颁布的《国家与社区服务法》、1993年通过的《国家与社区服务机构法》、1997年通过的《联邦志愿者保护法》、2009年颁布的《爱德华·肯尼迪服务美国法》等^③。如此种种,不得不让人感慨:“美国非营利社会组织蓬勃发展,得益于美国政府为培育非营利社会组织而制定出台的一系列政策措施”^④。

美国没有专门的非营利组织登记管理法律,但有一套较为完整的非营利组织法律体系,有关非营利组织的各种管理规范都包含在相关的法律制度之中。比如,每个州都设立了针对非营利机构的管理组织,每个州检察长代表所有慈善机构的公共利益、对慈善机构履行调查和审计职责^⑤。再比如,税

① 杨团.美国非营利组织运作和管理的启示与思考——民政部赴美国代表团学习考察报告[J].社团管理研究,2010,(12).

② 王名,李勇,黄浩明.美国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2012:57.

③ 王名,李勇,黄浩明.美国非营利组织[M].北京:社会科学文献出版社,2012:281-291.

④ 曾岳雄.美国社会组织发展的经验[J].特区实践与理论,2013,(2).

⑤ 杨团.美国非营利组织管理[J].中国民政,1999,(10).