

基层社区服务人员必读图书
基层社区、街道办事处推荐读物
2014年度全国党校系统重点调研课题

社会组织参与 美国社区治理的经验与启示

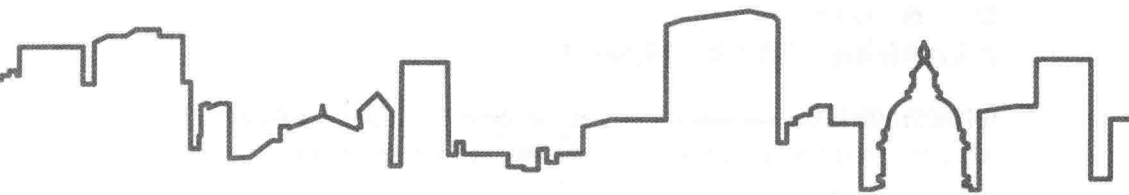
The Involvement of Social Organizations in
Community Administration in the USA;
Experiences and Implications

徐丹◎著

社会组织参与 美国社区治理的经验与启示

The Involvement of Social Organizations in
Community Administration in the USA:
Experiences and Implications

徐丹◎著



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

北京

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织参与美国社区治理的经验及启示/徐丹著.

北京: 中国经济出版社, 2016. 1

ISBN 978-7-5136-3896-8

I. ①社… II. ①徐… III. ①社会团体—参与管理—社区建设—研究报告—美国

IV. ①D771.283

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 172114 号

责任编辑 郭国玺

责任审读 贺 静

责任印制 马小宾

封面设计 久品轩工作室

出版发行 中国经济出版社

印 刷 者 北京艾普海德印刷有限公司

经 销 者 各地新华书店

开 本 710mm × 1000mm 1/16

印 张 13

字 数 177 千字

版 次 2016 年 1 月第 1 版

印 次 2016 年 1 月第 1 次

定 价 48.00 元

广告经营许可证 京西工商广字第 8179 号

中国经济出版社 网址 www.economyph.com 社址 北京市西城区百万庄北街 3 号 邮编 100037

本版图书如存在印装质量问题, 请与本社发行中心联系调换 (联系电话: 010-68330607)

版权所有 盗版必究 (举报电话: 010-68355416 010-68319282)

国家版权局反盗版举报中心 (举报电话: 12390) 服务热线: 010-88386794

此书为

2014 年度全国党校系统重点调研课题

“当前我国城市社会治理中的社区认同机制研究”

[DY14013 (5)] 阶段性成果

中国中央十八大报告提出：“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”。之后李克强总理也多次提出，支持社会组织依法参与社会治理，将第三方可提供的事务性管理服务交给市场或社会去办。目前，我国从政府到学界都已经认识到社会组织参与社区治理的巨大潜力，正在进行许多有意义的研究和实践。作为世界上社会组织最发达的国家之一，美国的社会组织参与社区治理的经验和教训可作为重要的借鉴。

本书围绕美国社会组织参与社区治理这一主题，从以下四个方面展开论述：首先，社会组织参与美国社区治理是长期实践和理论探索的结果。政府到底应该扮演“守夜人”还是“划桨人”的角色？这曾是学界激烈争论和探索的问题。20世纪中后期爆发了两次石油危机，引发了全球性的“经济滞胀”，新自由主义思想在政治经济领域逐步占据了主导地位，它主张政府应该从社会领域退出，由社会组织承担起组织社会、提高社会凝聚力的职能。之后，社群主义复苏，“第三条道路”思想被提出，它们的共同点在于提倡公民个人和社会团体都应参与到社会管理中，这样既能够有效制约政府运作，促进政治民主化，又能够防止独裁政治出现。很多学者都认识到社会组织作为社区乃至社会治理一“极”的重要意义，纷纷从不同方面论述和论证了其合法性和必然性，其中包括市场/政府/合约失灵理论、公民社会理论、治理理论、政策网络治理理论、新公共管理理论、新公共服务理论和第三部门管理理论。

其次，社会组织在美国社区治理中与政府和企业的关系处于动态之

社会组织参与美国社区治理的经验及启示

The Involvement of Social Organizations in Community Administration in the USA:
Experiences and Implications

中。20 世纪 60 年代，肯尼迪总统推动实施了居民亲自参与的邻里复兴项目，成立了非营利性质的邻里重建机构，它们和政府、企业一起构筑了社区治理的三大主体。社会组织与政府关系根据治理手段的不同，可以划分为三种类型，分别是：精英统治的城市、政治庇护的城市和包容性城市；根据政府对社会组织的态度亲疏可以划分为 8 种类型，分别是：压制、对抗、竞争、协助、互补、合作、承包和第三方机构；根据政府和社会组织对目标制定和策略选择的不同偏好，可以划分为协助、对抗、互补和吸纳。在社会组织与企业关系方面，有学者认为两者之间的关系更像连续不断的光谱，光谱两端分别是事务协同关系和变革性伙伴关系，非政府组织应当和不同合作伙伴建立不同关系类型，形成最佳的“投资组合”。

再次，多样化的参与形式使得社会组织在美国社区治理中各司其职、灵活有效。社区基金会、社区协会和社区发展公司各自侧重不同，构成美国社区治理中不可或缺的部分。社区基金会是一个免税和独立的慈善组织，致力于一个界定区域的长期利益，其宗旨是在捐赠人和有志于改良社区的机构之间架起桥梁。社区协会是一个具有法人地位的非营利社团组织，作为非官方机构，社区协会没有政府拨款，经费主要来源于社区住户交纳的服务费。社区发展公司是为特定目的成立和运行的非营利组织，享受免税待遇，收入不得用于任何私人发起者和组织。它提供服务的领域十分广泛，不仅提供传统社会的服务项目，也为一些需要发展的群体组织提供服务。需要注意的是，社会组织参与美国社区治理所取得的种种效果并非一蹴而就，其间也经历过曲折，社会组织在参与社区治理中也需要时刻注意调整组织结构、严格组织制度、扩大服务范围以及加大与其他组织的合作力度。只有用发展的眼光管理组织，才能使其立于不败之地。

最后，社会组织参与社区治理是我国当前社区建设的新思路，但付诸实践则任重而道远。社会组织之所以能够在美国社区治理中取得成功，与健全的法律制度密不可分，联邦宪法、州和地方法规以及行业自

主规范对于社会组织和服务的职权都做出了明确的规定。此外，多样化的资金来源、广泛的公众参与和市场化的服务也是其成功的关键。我国社区治理可以借鉴美国的经验，从完善立法开始，逐步培育第三方力量参与到社区和社会治理中来。

目前，我国许多城市正在积极推进社会组织参与社区治理和社会服务，但由于我国社会组织发育不足使得许多理论上的应然无法做到实践中的实然，如何使社会组织承担起应有的职责，是一个非常值得探索的问题。徐丹博士的专著就是从美国社会组织参与社区治理的历史经验出发，深入研究该问题的力作。我相信，随着时间的推移，该书的理论意义和实践意义会日益显现出来！

程又中

2015年8月25日

序 言

第一部分 社会组织参与美国社区治理的理论研究

第一章

导论 003

一、选题的由来 003

二、概念的界定与辨析 005

（一）社区、社区治理与社区发展 005

（二）社会组织及其相关概念 007

三、国内外研究综述 012

（一）国外研究综述 012

（二）国内研究综述 018

四、研究方法 023

第二章

社会组织参与美国社区治理的历史渊源和理论

依据 024

一、社会组织参与美国社区治理的历史 024

二、社会组织参与社区治理的思想基础 028

（一）新自由主义 028

（二）社群主义 030

（三）第三条道路 031

三、社会组织参与社区治理的理论依据 032

(一) 市场/政府/合约失灵理论	033
(二) 现代公民社会理论	034
(三) 新公共管理理论	037
(四) 新公共服务理论	038
(五) 治理理论	039
(六) 政策网络治理理论	040
(七) 社会组织管理理论	042

第三章

社会组织在美国社区治理变迁中的地位及其与政府和企业的关系	043
一、美国社区治理的变迁	046
(一) 20 世纪 60 年代的社区发展项目	047
(二) 20 世纪 70 年代至 90 年代的社区发展项目 ...	050
(三) 21 世纪以来的新社区项目	053
二、美国社区治理中社会组织与政府和企业之间的关系	054
(一) 社会组织与政府的关系	054
(二) 社会组织与企业的关系	059
(三) 社会组织与政府和企业的关系	063

第二部分 社会组织参与美国社区治理的主要形式

第四章

社区发展公司	069
一、基本特征	070
二、角色定位	071
三、发展历程	074

四、服务范围	076
(一) 家庭和紧急服务	077
(二) 住房和投资咨询	078
(三) 经济发展规划	079
(四) 法律援助服务	080
(五) 社区振兴计划	080
五、资金来源	081
(一) 联邦政府	081
(二) 州政府和地方政府	081
(三) 基金会	082
(四) 教会	082
(五) 私人公司和银行	083
(六) 营业性收入	083
六、成功的经验和失败的教训	085
(一) 芝加哥大西南发展公司的成功	085
(二) 印第安纳东部社区投资公司的失败	092
七、启示	100
八、社区发展公司的革新	102
(一) 调整组织结构	103
(二) 扩大服务范围	104
(三) 加大合作力度	105
九、发展前景	105
第五章 社区基金会	107
一、基本特征	108
二、发展历程	109
三、角色定位	111

第六章

(一) 社区基金会与政府的关系	111
(二) 社区基金会与社会组织的关系	113
四、运作机制	113
(一) 成立程序	113
(二) 董事会	114
(三) 财务管理	121
五、社区发展中的社区基金会	122
(一) 福特基金会的社区发展协同模型	124
(二) 经验和教训	130
社区协会	133
一、基本特征	134
二、发展历程	135
三、运作结构	136
(一) 业主	137
(二) 董事会	137
(三) 管理模式	138
四、工作内容	139

第三部分 社会组织参与美国社区治理对我国的启示

第七章

社会组织参与美国社区治理的经验	143
一、制度环境建设	143
(一) 对社会组织的立法	144
(二) 对社区治理的立法	146
二、融资渠道建设	147

	三、社会环境建设	148
	四、市场环境建设	151
	五、专业队伍建设	153
	六、参与主体多样	154
第八章	社会组织参与美国社区治理对我国的启示	155
	一、社会组织参与我国社区治理的现状	155
	(一) 制度建设滞后	155
	(二) 资金来源单一	157
	(三) 社会信誉度不高	159
	(四) 公众参与度低	160
	(五) 专业人才紧缺	161
	二、我国社会组织走出困局的思路	162
	(一) 转变政府职能	162
	(二) 拓宽资金来源	163
	(三) 完善组织结构	164
	(四) 吸纳专业人才	164
	(五) 培育慈善精神	165
	(六) 培育社会组织	166
	参考文献	167
	附录1 美国法律所规定的免税机构类型	179
	附录2 ICNPO 体系和 ISIC 体系在 ICNPO 体系中的 分布情况	181
	附录3 “美国联合之路”组织章程梗概	187
	索 引	190

第一部分

社会组织参与美国社区治理的理论研究

导 论

一、选题的由来

社会组织参与社区治理在西方发达国家拥有相当长的历史，英国于1601年通过了两部著名的法律，一部是《慈善法》，一部是《贫困法》，政府试图通过这两部法律鼓励民间慈善事业发展，从而缓解严重的阶级矛盾。1978年，沃芬顿报告《志愿组织和未来》中第一次提出社会组织在提供公共服务方面比政府更为有效。20世纪90年代，英国政府大力提倡和鼓励社会组织发展，积极建立合作性的伙伴关系。1998年，经英国女王批准，当时的英国首相托尼·布莱尔、内政大臣杰克·斯特劳和全英慈善组织与政府合作委员会主席肯内斯·斯通共同签署了《政府与志愿及社区组织合作框架协议》来指导两者的合作。社会组织在社区发展中的作用和地位越来越受到重视，实践经验和理论探讨层出不穷。

德国社会组织所提供的服务占整个社会服务的很大一部分，从20世纪初开始，德国的社会政策就鼓励社会组织参与提供社会服务。1922年，《帝国福利法案》规定了公共机构与私营机构提供社会服务的同等地位。时至今日，德国的社会福利体系建立在公共部

门与私营机构的基础上，其公共服务的外包模式在世界上独一无二。^①

在美国，如果你问道：“什么组织能够处理最困难的社会问题，能够同时扮演慈善家、资产拥有者和组织者的角色，同时还能促使政府、公司、慈善机构和宗教界的合作？”最可能的答案就是社会组织。这类组织有大概百分之九十九都是非营利的免税组织，这使它很容易吸引政府、慈善机构和基金会的捐助。^② 20 世纪 30 年代，在罗斯福新政问世后的几十年中，公共机构一直是美国社区服务的主导力量。20 世纪 60 年代以后，随着美国“向贫困开战”及政府财政紧缩，联邦政府开始重视社会组织在社会服务和社区发展中的作用，在社区建设过程中，政府、企业和社会组织共同构成了社区发展的三大主体。特别是 20 世纪 90 年代克林顿上台后，为了实现精简政府机构的目的，将越来越多本应由公共组织负责提供的社区服务、培训或有关社会发展项目的决策、计划、融资等公共服务转交给社会组织承担。^③

那么，现代社区的发展中，政府、市场和社会组织的权责如何划分？社会组织在中国社区的发展中是否大有可为？如果可为，社会组织在中国社区发展中又该如何运行？美国，作为社会组织最发达的国家之一，在社会组织参与社区治理方面有着丰富的成功经验，也有不少值得深思的失败教训。通过对美国社会组织兴起和发展历史的梳理，对社会组织相关理论的归纳和社区发展组织的案例分析，希望可以为中国社区治理提供更新、更广阔的思路。

① 王浦劬，[美] 莱斯特·M·萨拉蒙．政府向社会组织购买公共服务研究——中国与全球经验分析 [M]．北京：北京大学出版社，2012：236．

② 侯玉兰，侯亚非．国外社区发展的理论与实践 [M]．北京：中国经济出版社，1998：23．

③ 侯玉兰．第三部门：美国社会建设的主力军——美国第三部门的调查与思考 [J]．北京行政学院学报，2001（5）：13．

二、概念的界定与辨析

(一) 社区、社区治理与社区发展

“社区”一词来自于西方，是德国社会学家滕尼斯 1887 年在其著作《社区与社会》中首次提出的，指那些具有某种文化共性的同质人口组成的社会利益共同体。这种共同体建立在一致的自然感情和文化意识基础上，成员之间具有排他性的紧密社会联系。1955 年，美国社会学家希勒里收集有关社区的 94 个定义并得出结论：“除了人包含于社区这一概念内之外，有关社区的性质，没有完全相同的解释。”为此，他通过统计分析认为，大多数社会学家同意社区应当包括社会互动、地理区域、共同关系这三个特征。^① 社区 (community) 和社会 (society) 是经常被混用的一对术语，当简单地指一群居住在一起并具有共同文化的人时，它们可以互换。当一群人集中于个人家庭和工作地点，并且以社会互动的日常模式（例如与工作、购物和上学等相关的生活模式）为基础时，我们通常将这种集合称为社区。在往昔的一些社会中，例如希腊的城邦，社区与社会融为一体，不存在比当地人口群更大的社会单位。但在今天，通讯和运输的进步极大拓宽了人类活动范围，社区已经成为相对狭小的区域，它不可能脱离由更大范围人所组成的社会而自给自足地存在^②。

“社区治理”就是在接近居民生活的多层次复合社区内，依托于政府组织、民营组织、社会组织和居民自治组织以及个人等网络体系，应对社区内的公共问题，共同完成和实现社区事务管理和公共产品提供。这些公共产品包括物质的和非物质两方面，前者指满足社区居民基本需求的物理设施建设，后者主要指无形的社会资本。社区的

① 夏建中：现代西方城市社区研究的主要理论与方法 [J]，燕山大学学报（哲学社会科学），2000，1（2）：1。

② 戴维·波普诺：社会学 [M]，李强，译，北京：中国人民大学出版社，2003：102。