

主编 许涑华

和谐的动力

——上海市长宁区社会组织发展研究



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS



和谐的动力

——上海市长宁区社会组织发展研究



同济大学出版社
TONGJI UNIVERSITY PRESS



内 容 提 要

本书是上海市长宁区社会组织的理论思考和经验总结。全书共分理论篇、实践篇(上)、实践篇(下)、展望篇四个部分。理论篇主要侧重于社会组织的一般理论阐述以及我国社会组织的发展状况。实践篇(上)则介绍了上海市长宁区社会组织的总体情况及其发展模式和管理创新。实践篇(下)介绍了上海市长宁区社会组织在党建方面的成就和经验。展望篇在分析我国社会组织面临的机遇和挑战的基础上,提出了其发展的理念与路径。

本书可供党建研究、文化建设方面的人士和党政机关干部阅读和参考。

图书在版编目(CIP)数据

和谐的动力:上海市长宁区社会组织发展研究/许涑华主编.
--上海:同济大学出版社,2014.5
ISBN 978-7-5608-5451-9

I. ①和… II. ①许… III. ①社会团体—概况—长宁区 IV. ①C232.513

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 048336 号

和谐的动力——上海市长宁区社会组织发展研究

许涑华 主编

责任编辑 杨 闯 责任校对 徐春莲 封面设计 陈益平

出版发行 同济大学出版社 www.tongjupress.com.cn
(地址:上海市四平路 1239 号 邮编:200092 电话:021-65985622)
经 销 全国各地新华书店
印 刷 常熟市华顺印刷有限公司
开 本 787mm×960mm 1/16
印 张 16.5
字 数 330000
版 次 2014 年 5 月第 1 版 2014 年 5 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5608-5451-9

定 价 48.00 元

本书若有印装质量问题,请向本社发行部调换 版权所有 侵权必究

编 委 会

主 任 许涑华

副主任 江荣斌

成 员 王瑞华 刘海涛 安芳华 李彦姝

前 言

写作本书缘起于对我国社会现实的观察与思考。经过改革开放三十多年的发展,除了从计划经济体制转向市场经济体制这条清晰的脉络之外,事实上我国社会也面临着全面的转型和变革:社会关系深刻变化,社会矛盾日益复杂,社会伦理和公民价值观念备受洗礼。这种社会变革还在继续,发展的环境、条件与动力都正在发生重大变化。长宁区作为上海市中心城区,正面临着率先步入后工业化时代的发展问题,其中一个特别值得关注的方面,就是加强社会建设,在不断解决矛盾中实现社会的和谐、文明与进步。

正是出于这样的思考,我们结合长宁区的实践,从三个方面对上述问题作出了回应:一是从党建文化的角度,出版了《和谐的基石——党的“凝聚力工程”文化探索》。通过独具特色的基层党建品牌“凝聚力工程”的实践,揭示长宁区党建文化的独特风貌。二是从工作方法的角度,出版《和谐的源泉——上海市长宁区群众工作》。将群众工作放在全球化的视野下来审视思考,切实把握党的群众工作面临的挑战与机遇,对上海市长宁区群众工作实践开展实证研究。三是从社会治理的角度,出版《和谐的动力——上海市长宁区社会组织发展研究》。通过对社会组织的发展规律、中国特色国情的深刻把握,探寻社会组织发展与管理的有效路径。

本书作为长宁区社会发展整体思考的一部分,在主编许涑华校长的带领下,我们历时一年半,联合长宁区民政局开展实地调研,走访各类社会组织百余家,发放调查问卷,为后期的写作奠定了扎实的基础。本书共分为四篇。理论篇由李彦姝同志执笔,实践篇(上)由刘海涛同志执笔,实践篇(下)由王瑞华同志执笔,展望篇由安芳华同志执笔。

本书的如期出版得益于长宁区委、区政府的高度重视和各级领导的战略思考,也离不开社会组织理论和实践工作者们的不懈探索,同时也是课题组成员集体智慧的结晶,在此一并表示感谢。

当然,我们对社会组织的认识和把握还需要大量的实证研究和学术积累,还需要长期地追踪和不断地完善,衷心期待各位朋友不吝赐教。

作者于上海

二〇一四年三月

目 录

前言

理 论 篇

第一章 社会组织——正在兴起的社会变革	(2)
第一节 全球结社革命:社会组织兴起的背景	(2)
一、全球“结社革命”的总体概况	(2)
二、全球“结社革命”的产生原因	(4)
第二节 我国当代社会组织的兴起	(8)
一、我国社会组织发展的历史考察	(8)
二、我国当代社会组织兴起的原因分析	(13)
第二章 “国家-社会”理论视域下的西方社会组织及其发展	(17)
第一节 从“自愿组织”到“自由结社”:西方社会组织发展历程的演进	(17)
一、初期形态:资本主义萌芽时期的自愿社团阶段	(17)
二、逐步诞生:资产阶级革命和工业革命时期的限制阶段	(18)
三、繁荣发展:垄断资本主义时期对结社自由的承认阶段	(19)
四、相对独立:结社革命时期的飞速发展阶段	(20)
第二节 从“零和博弈”到“正和博弈”:西方社会组织研究范式的转换	(20)
一、“国家-社会”二元论:国家与社会的零和博弈关系	(21)
二、“国家-社会”互动论:国家与社会的正和博弈关系	(24)
三、马克思主义市民社会理论及其当代发展	(27)
第三章 “政党-国家-社会”关系维度下我国社会组织及其发展	(32)
第一节 “政党-国家-社会”关系的基本原理	(32)
一、政党的政治性:政党与国家政权的基本关系	(32)

和谐的动力

二、政党的社会性:政党与社会的本质联系	(34)
三、政党的功能定位:连接国家与社会	(36)
第二节 我国社会组织发展的内在逻辑	(38)
一、我国社会组织是国家对社会的“再组织化”的产物	(39)
二、我国社会组织是政府职能转变和公共治理的需要	(40)
三、我国社会组织是中国共产党对社会做出的必然选择	(41)
第三节 我国特色社会组织发展的双重性特征	(43)
一、开放效应:多元化和社会化	(44)
二、中国特色:政府主导与行政吸纳	(45)

实践篇(上)

第四章 社会组织的总体情况:以上海市长宁区为例(一)	(50)
第一节 长宁区社会组织发展的客观背景	(50)
一、宏观制度环境分析	(50)
二、微观区域优势分析	(51)
第二节 长宁区社会组织发展的历史沿革	(53)
一、蛮荒发展时期(新中国成立前)	(54)
二、被动发展时期(建国后至改革开放前)	(55)
三、正轨发展时期(改革开放后至今)	(56)
第三节 长宁区社会组织发展的现状透视	(60)
一、长宁区社会组织总体规模和发展趋势	(60)
二、长宁区社会组织类别和结构状况	(62)
三、长宁区社会组织从业人员基本情况	(62)
第四节 长宁区社会组织的作用发挥	(64)
一、整合社会各类资源,不断提高公共服务水平	(65)
二、发挥桥梁纽带作用,构建社会协同管理格局	(66)
三、发挥第三方公信力,化解矛盾促进社会和谐	(67)
四、热衷社区公益事业,满足社会多元化的需求	(68)
五、促进社会经济发展,增加就业保障民生发展	(70)

第五章 社会组织发展模式探索:以上海市长宁区为例(二) (71)

第一节 志愿者工作室:党的工作体系支撑下的社会组织孵化器

..... (72)

一、热衷公益:志愿者工作室成立的初衷 (73)

二、发展壮大:志愿者工作室成为社会建设的重要力量 (74)

三、规范运作:由志愿者工作室到民办非企业 (76)

第二节 长宁区社会组织创新实践园:吸纳与合作的平台 (81)

一、社会管理创新背景下的社会组织创新实践园 (82)

二、社会组织创新实践园的功能、管理体制与运作模式 (85)

三、社会组织创新实践园的实践意义 (89)

第三节 人民团体转型发展:发挥组织优势与凸显社会属性 (91)

一、新形势下人民团体的转型发展 (91)

二、长宁区工青妇组织联系、服务和管理社会组织的主要做法

..... (92)

三、人民团体转型发展模式探索的实践意义 (94)

第六章 社会组织管理体制创新:以上海市长宁区为例(三) (96)

第一节 科学化:建立分类管理分级负责的管理体制 (98)

一、建立分类管理的基本格局 (99)

二、构建分级负责的管理体制 (101)

第二节 枢纽型:创新社会组织管理体制 (102)

一、长宁区探索“枢纽型”管理体制的背景 (102)

二、长宁区“枢纽型”管理体制的形成与特点 (105)

三、长宁区“枢纽型”管理体制的作用 (110)

第三节 制度化:积极探索政府向社会组织购买公共服务 (112)

一、长宁区推进政府购买公共服务的背景 (114)

二、长宁区推进政府购买公共服务的主要做法 (119)

三、长宁区推进政府购买公共服务初步成效 (121)

实践篇(下)

第七章 社会组织党建总论:以上海市长宁区为例(四)	(125)
第一节 长宁区社会组织党建的发展历程	(126)
一、起步探索阶段:探索社区党建向社会组织拓展的新课题	(126)
二、全面推进阶段:构建以块为主的社会组织党建工作管理新格局	(129)
三、规范提高阶段:深化适应社会建设要求的党组织活动新形式	(132)
第二节 长宁区创新社会组织党建的基本经验	(134)
一、创新领导体制	(134)
二、优化组织设置	(135)
三、加强分类指导	(136)
四、创新工作载体	(137)
五、加强文化建设	(137)
六、完善支撑保障	(138)
第八章 社会组织党建特写:以上海市长宁区为例(五)	(151)
第一节 长宁区社会团体党建	(151)
一、长宁区社会团体党建的基本情况和特点	(152)
二、长宁区加强社会团体党建的具体实践	(153)
第二节 长宁区民办非企业党建	(156)
一、长宁区民办非企业党建基本情况和特点	(156)
二、长宁区加强民办非企业党建的具体实践	(157)
第三节 长宁区群众团队党建	(162)
一、长宁区群众团队党建的基本情况和特点	(163)
二、长宁区群众团队党建的具体实践	(164)

展望篇

第九章 机遇与挑战:我国社会组织面临的时代考验	(176)
第一节 社会组织发展面临的新机遇	(176)

一、基础:社会结构的深刻变动	(176)
二、空间:社会管理体制的改革	(177)
三、契机:人民群众公共服务需求的不断增长	(178)
四、助力:公民自主意识和志愿参与热情的提升	(178)
第二节 社会组织发展存在的现实问题	(179)
一、社会资源不足	(180)
二、制度建设滞后	(184)
三、内部治理机制不健全	(191)
四、党组织建设不科学	(195)
第十章 理念与路径:政党、政府与社会组织的良性互动	(199)
第一节 理念:合作型领导关系——“自治与控制的超越”	(199)
第二节 路径之一:政府职能转变	(201)
一、创新社会管理模式	(201)
二、构建政府与社会组织合作伙伴关系	(202)
第三节 路径之二:拓展社会组织的发展空间	(208)
一、政府由控制式监管向发展式监管转变	(209)
二、增强社会组织自主发展的能力	(213)
第四节 路径之三:中国共产党对社会组织的嵌入	(220)
一、辩证看待,执政党与社会组织的“互相认同”	(221)
二、转变策略,执政党实现对社会组织的嵌入	(221)
三、适应需求,构建社会组织党建工作新格局	(222)
四、良性循环,党组织和社会组织形成“共振效应”	(224)
附录一 长宁区社会组织发展现状调查问卷	(226)
附录二 《长宁区加强社会组织建设实施意见》	(233)
附录三 《长宁区政府购买公共服务暂行办法》	(239)
参考文献	(245)

理论篇

自二十世纪七八十年代以来,伴随着全球结社浪潮和我国改革开放的历史进程,中国社会涌现出以社会民间力量为主导,以非政府性、非营利性、社会性为特征的组织形式,并以迅猛之势快速发展起来。这些组织在国内外被冠以“非政府组织”、“非营利组织”、“民间组织”、“第三部门”、“志愿组织”等多种称谓。根据我国现行法律法规,本书将沿用“社会组织”的称谓,意在表明这类组织在功能和属性上的社会性特征。

时代需求使社会组织成为重要力量,我国社会组织已经驶入经济社会发展的快车道。虽然我们无法断定它将会沿着怎样的道路向前推进,但我们可以从理论上对中西方社会组织的发展逻辑与特征进行梳理,以便对我国社会组织的定位和发展问题作出更好的解释和引导。基于这样的考虑,本篇以“全球结社革命”这一社会潮流为背景,探讨了当代我国社会组织作为新兴社会力量产生和发展的历史必然性。接下来,由于我国对社会组织的研究可能更多的是受西方理论界的渗透和影响而展开,因此,本篇也挖掘和探寻了西方社会组织发展的历史路径和理论溯源。如果说,在西方,从整个国家与社会关系理论的发展来看,反映出近代西方国家权力和社会权力相对分疏以及实现相互平衡的整个过程。在我国,由于中国共产党是我国政治生活中的特殊条件与主体力量,那么,从政党、国家、社会三者关系维度来把握我国“社会组织”的具体状况才更加现实和准确。

第一章 社会组织——正在兴起的社会变革

二十世纪七八十年代前后,无论是在民族国家内部还是在国际社会中,社会组织无论其数量、规模,还是影响力在全球范围内皆以惊人的速度蓬勃兴起,进而成为一种社会性的潮流。这股潮流从发达资本主义国家波及亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家,再到中欧、东欧的传统计划经济国家,一些西方学者以“全球性的结社革命”名之,并认为,“如果说代议制政府是 18 世纪的伟大社会发明,而官僚政治是 19 世纪的伟大发明,那么,可以说,那个有组织的私人自愿性活动也即大量的公民社会组织代表了 20 世纪最伟大的社会创新”^①,“正如 19 世纪后期民族国家的兴起一样,这场‘结社革命’形成了 20 世纪后期重要的社会和政治发展现象”^②。

第一节 全球结社革命:社会组织兴起的背景

第二次世界大战结束以来,随着全球化、信息化、民主化的推进以及经济、科技的空前发展,现代大工业生产向全世界加速扩张、普及,也使人类面临日益增加、日益严重的全球性问题,要求人们以新的视野、新的人文关怀加以解决。这在宏观上呼唤全球治理,在微观上为非国家行为体发挥作用提供了新的活动空间。以此为背景,社会组织在世界图景中进入了新一轮的发展期。

一、全球“结社革命”的总体概况

由于不同国家的文化传统和法律对社会组织内涵的界定和外延的划分并没有完全统一的标准,因此,官方对社会组织的统计名单总是不完善

^① [美]莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)、赫尔穆特·安海尔(Helmut K. Anheier):《公民社会部门》,何增科主编,《公民社会与第三部门》,社会科学文献出版社,2000 年,第 257 页。

^② [美]莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon):《公共服务中的伙伴》,商务印书馆,2008 年,第 244 页。

的,使得证明其数量的高涨并非简单的问题,但 20 世纪晚期社会组织得到了急剧增长的事实是难以否认的。

首先,发达国家社会组织的发展明显出现了一个重要高潮。在美国,1945 年只有不到 10 万个社会组织,至 20 世纪 60 年代中期增至 30 万个,到 80 年代末已达到 100 多万个。^① 在英国,社会组织被称为“志愿部门”或慈善组织,在 1980 至 1986 年间,英国的慈善收入增加了 221%。在法国,仅 1987 年,就有超过 54000 家协会诞生,而在 20 世纪 60 年代,平均每年只有 1 万~1.2 万家协会形成。在意大利,1985 年的调查表明,40% 的社会组织是 1977 年以来形成的。^② 其次,亚洲、非洲和拉丁美洲的发展中国家的社会组织获得了更大的发展。在菲律宾,20 世纪 70 年代和 80 年代成立了 2.1 万家社会组织。^③ 在印度尼西亚,1985 年在内务部社会政治总局正式登记的社会组织为 1810 个,1989 年上升到 3251 个,1990 年后半期上升至 6000~7000 个。在巴西,农村地区创立了 8 万~10 万家以基督徒为基础的社区。再次,中东欧和苏联也出现了相似的发展。在东欧,数百万甚至数千万形成网络的人们构成了“第二社会”,在经济上相互帮助,并在政治上把公民权利转换为社会行动。最后,国际非政府组织数量增长迅速。据统计,20 世纪 70 年代末国际非政府组织的数量约 3000 个,到了 90 年代,急速增至 3 万个以上。不仅如此,国际非政府组织的活动范围和领域进一步扩张,纷纷在各地设立办事处或分支机构。

总而言之,尽管缺乏系统的资料,尽管各地的社会组织因地区不同而有显著差异,但基本的社会现实是相似的,20 世纪后期世界范围内社会组织的数量和规模都有了超常增长和显著扩张,这场实质性的结社革命引起了各国的高度关注,社会组织逐渐在政府与市场之外赢得了自己相对独立的地位。

① 史柏年:《“全球性结社革命”及其启示》,中国青年政治学院学报,2006 年第 3 期。

② [美]莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon):《公共服务中的伙伴》,商务印书馆,2008 年,第 259 页。

③ [美]莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon):《公共服务中的伙伴》,商务印书馆,2008 年,第 260 页。

二、全球“结社革命”的产生原因

这场“结社革命”在全球范围内的出现,有着深刻的历史背景和多重原因,包括经济需要的现实、政治传统的演进和意识形态的反映,具体可以归结为“三方压力”、“四次危机”和“两场革命”。

1. “三方压力”是社会组织增长的力量来源

二十世纪七八十年代以来,社会组织的超常增长和广泛普及至少来自三个不同方面的压力,分别是“以自发的基层活力的形式来自‘下面’,通过各种公私机构的活动来自‘外部’,以政府政策的形式来自‘上面’”。^①

首先,普通公民追求民主权利的内部力量。基层公民展现出自发的活力,决心将决定权掌握在自己手中并组织起来以改善自己的状况或寻求基本权利,形成并发展了“公民社会”这一集体行动的领域。在这种“公民社会”中,公民不仅有权表达他们的意见,而且有权组织形成互助性团体或网络,为涌现出的民主力量提供合适的替代性途径。据报道,邻里改善团体在拉丁美洲的2万个左右的公地定居者村落的相当大一部分中已经扎下根来。在其他地方,过去20年来,合作社、妇女团体、手工艺和住房建筑协会以及互助性团体等也已经迅速地发展起来。^②

其次,来自教会、民间志愿性组织和官方援助机构的外部压力。一是教会在社会组织的成长中做出了重要贡献。在拉丁美洲各地建立了成千上万个以社区为基础的基层教区,它们雇佣当地神甫为争取社会公正而斗争。^③与此相类似,教皇保罗二世统治下的天主教会,在华沙、哥但斯克、科拉克和东欧其他地方,为那些80年代后期鼓动变革的人提供了重要的中立会议场所以及道德支持的源泉。路德派教会,在前东德也扮演了类似角色。^④二是发达国家的政府和私人志愿组织对发展中国家及东欧国家的社

① [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002年第3期。

② [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002年第3期。

③ [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002年第3期。

④ [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002年第3期。

会组织发展做出了贡献。从 60 年代中期以来,美国国会促使政府逐渐将对外援助的重点放在资助发展中国家的社会组织并使其参与到发展工作中来。来自美国、加拿大以及欧洲的许多组织,如教会世界署和路德派世界救济会,以及一些大的基金会如洛克菲勒基金会、福特基金会和阿加·克汗基金会等,其对发展中国家社会组织的援助从传统的强调人道主义救济转向“授权”,除发放援助款项外,还向发展中国家的社会组织构成的严密网络提供支持。^①

再次,来自政府政策领域的鼓励。里根和撒切尔的保守派政府对志愿性部门的支持构成了他们削减政府开支战略的核心部分。法国总统密特朗解除了对慈善捐赠的法律限制,并设立了一个专门的国务秘书负责“经济团体”或者多边的、合作的社团领域。挪威工党政府提出了一个强调志愿性组织作为个人和社会之间中介机构的重要性的长期纲领。在发展中国家,政府发起的强调社会组织作为公民参与国家发展的重要方式的政策和行动,使社会组织的发展受到鼓励。^②

2. “四次危机”是结社革命发生的历史前提

推动社会组织崛起的力量除了来自上述三个方面之外,“四次危机”的汇合为减少国家控制的范围,为有组织的志愿活动的增长开辟了道路。

第一,现代福利国家的危机。20 世纪上半期,以英国为代表的欧洲发达国家,从传统的救济贫困人口为主的“选择性福利制度”向广覆盖、多项目、高标准的“全民性福利制度”转变,纷纷走上了“福利国家”道路。然而,进入 70 年代后,西方国家进入了一个较长时期的“滞胀”局面。经济发展的减缓,使得支撑“福利国家”的经济基础变得薄弱。另一方面,福利制度的刚性特征和人口老龄化的加剧,又使社会福利开支日益膨胀,造成财政赤字的加大。因此,在 80 年代,“福利国家”纷纷进行了福利政策的改革和调整,尤其是福利服务私营化的推进,使得由政府完全提供福利向“福利混

^① [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002 年第 3 期。

^② [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002 年第 3 期。

合模式”转变,“福利国家”政府纷纷将包办福利服务的职责转移给民间社会组织。

第二,发展中国家的发展危机。70年代的石油危机和80年代早期发达国家爆发的经济危机中,发展中国家国际收支恶化,经济发展问题非常严峻。同时,东亚、东南亚国家和地区在二战后普遍建立的权威主义政权,以其高度的自主性及相应责任约束的缺乏,导致了社会矛盾激化、政局不稳并发的深度危机。发展危机使人们不得不重新思考发展的战略模式。其结果是,人们对“受援助的自力更生”或“参与式发展”援助战略表现出新的兴趣,这种战略强调通过各种非政府组织将基层的能量和热情释放出来。^①于是,“政府主导的援助型发展逐步被民众参与型发展所代替,济贫救困的模式逐步让位于协助自立的模式”^②,人们对于民间社会组织的作用不断重视并对其优势日益形成共识。

第三,国家社会保险制度的危机。国家社会保险制度是指苏联、东欧以及中国等社会主义国家实行的强调国家责任的社会保险制度,其主要特征是由政府垄断福利资源,由政府集中管理和分配社会资源,由国家和企业完全承担福利服务责任。然而,在总体经济实力相对薄弱的基础上建立起来的国家社会保险制度,使政府背上了越来越沉重的包袱。从70年代末开始,物资的短缺和服务质量的下降引起了人们日益强烈的不满,人们开始寻找新的方式来满足现实需要,社会组织在国家行政架构之外寻找提供多元服务的可能,政府也纷纷改变由传统包揽福利服务责任的做法,对民间社会组织的参与采取更宽容的态度。

第四,世界性的环境危机。随着经济全球化的迅速扩张,全球环境问题日渐严重,环境危机日益加剧,对人类的生存发展产生了极为广泛和深远的影响。一方面,公民对环境治理方面的关注度越来越高,另一方面政府在环境保护方面的短期行为和偏好发展,使公民对政府在环境治理方面的表现越来越失望,从而提出依靠自身力量组织起来挽救环境的愿望和倡

① [美]莱斯特·萨拉蒙著,谭静编译:《非营利部门的崛起》,马克思主义与现实(双月刊),2002年第3期。

② 史柏年:《“全球性结社革命”及其启示》,中国青年政治学院学报,2006年第3期。