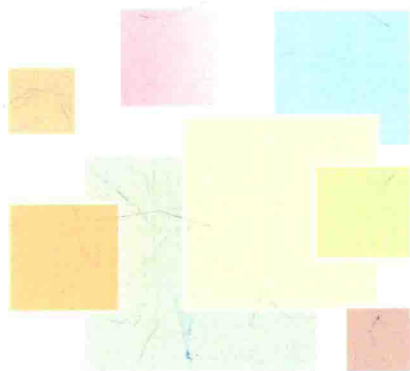




教育部人文社会科学重点研究基地
中央民族大学中国少数民族研究中心



中国民族地区社会组织 参与公共服务研究

◎ 主 编 陈旭清 侯远高
◎ 副主编 向 娟 曹 芳

中央民族大学出版社
China Minzu University Press



教育部人文社会科学重点研究基地
中央民族大学中国少数民族研究中心

中国民族地区社会组织 参与公共服务研究

◎ 主 编 陈旭清 侯远高
◎ 副主编 向 娟 曹 芳



中央民族大学出版社
China Minzu University Press

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民族地区社会组织参与公共服务研究/陈旭清, 侯远高主编.
—北京: 中央民族大学出版社, 2013. 8
ISBN 978 - 7 - 5660 - 0487 - 1

I. ①中… II. ①陈…②侯… III. ①民族地区—社会团体—
社会服务—研究—中国 IV. ①D669

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 187594 号

中国民族地区社会组织参与公共服务研究

主 编 陈旭清 侯远高

副 主 编 向 娟 曹 芳

责任编辑 满福玺

封面设计 布拉格

出 版 者 中央民族大学出版社

北京市海淀区中关村南大街 27 号 邮编: 100081

电话: 68472815(发行部) 传真: 68932751(发行部)

68932218(总编室) 68932447(办公室)

发 行 者 全国各地新华书店

印 刷 厂 北京宏伟双华印刷有限公司

开 本 787 × 1092 (毫米) 1/16 印张: 19.875

字 数 343 千字

版 次 2013 年 9 月第 1 版 2013 年 9 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 5660 - 0487 - 1

定 价 62.00 元

版权所有 翻印必究

本书为教育部人文社会科学重点研究基地2010年重大项目“少数民族地区社会组织参与公共服务与社会创新实证研究”（10JJD850009）研究成果之一。

本书的出版得到了教育部人文社会科学重点研究基地中央民族大学中国少数民族研究中心的资助。

前 言

伴随着全球性的结社浪潮，社会组织（NGO）在中国也得到了迅猛的发展，如何充分发挥组织的功能，是当前管理部门、学术界以及实务操作者一直在关注的问题。

中国少数民族地区的社会组织是随着改革开放逐步发展起来的，国际力量对它们的发展起到了重要的推动作用。这些组织在一定意义上回应了社会的需求，并在解决当地的社会问题中发挥了独特的作用。近年来，在国家总体政策环境的带动下，受经济体制转轨、政府职能转变以及“国家——社会”关系调整的影响，为组织发展提供了广阔的空间，它们在文化传承、扶贫济困、医疗卫生、环境保护等方面的活动有了新的升华，服务质量逐渐提高。

实现公共服务均等化，是现代政府追求的目标。20世纪80年代以来，公共管理改革运动席卷全球，世界各国都在变革公共服务制度和公共服务方式，探求适合本国特点的实现途径和策略。中国政府也在努力转变职能、更新执政理念，提升、强化政府的服务能力，把实现基本公共服务均等化作为基本价值取向。但是，受多种因素的制约，中国在公共服务领域仍面临着严峻的挑战。尤其是在我国少数民族地区，由于民族分裂问题的存在，少数民族地区各种社会冲突时有发生，某些矛盾还有尖锐化趋向，尤其是在发展不平衡的中国边疆地区，由于公共产品投入严重不足，社会保障薄弱，对于国家的安定团结和整个社会的和谐发展都构成了威胁。虽然说这在一定程度上是原有社会管理体制的问题的释放，但需要全社会去认真对待，从理论上探讨社会组织参与机制的创新就显得尤为迫切。

充分调动社会力量，促进和谐发展是当前的基本目标取向。公共服务的提供不仅需要政府的大力支持，也需要社会组织的积极参与，但这在中国还无前车可鉴，仍然处于起步摸索阶段，少数民族地区更是如此。开展调查研究，系统总结活动已有经验，不仅有助于组织自身能力提升，也将对其他组织起到借鉴意义。正是基于这样的认识，本研究通过对少数民族地区社会组织的调研，从社会组织参与和倡导等方面总结它们在公共服务

中发挥的重要作用,分析其中存在的不足和成因,提炼出一套适合当地社会组织参与公共服务的模式,也为其他地区社会组织参与公共服务提供方法借鉴。

我们的重点在于对社会组织参与公共服务的机制研究。通过理论探讨,就政府和社会组织在参与公共服务中的合作关系进行研究,分析和构建社会组织参与公共服务的重要机制。少数民族地区有自身的特殊性,社会组织的有序参与将更有效地推动公共服务活动的展开,据此来提炼社会组织的公共服务参与模式。据此,我们运用社会学的研究方法,进行了大量的实地调研,详细分析了组织活动的方式与社会效用之间的关系,试图寻求一些规律性的东西。

研究发现,社会组织在自主意识的形成与培养方面有独特的作用。由于组织扎根于民间,和民众有天然的亲近感,便于动员社会力量,也便于深入民众,实现彼此间的合作共处。尤其是在民族地区,社会组织更能发挥其灵活、易认同特长,使问题得到稳妥解决。这些调查对多元力量在公共服务供给中所起的作用进行了新的探索和论证,其中不乏实践者的闪光智慧。如果他们的才智、实践被人们所借鉴,这将是本研究莫大荣幸。

当然,文中的不足与疵瑕,概由编撰者负责。

陈旭清

2013年3月

目 录

少数民族地区社会组织发展现状及社会功能研究/1

中国少数民族地区政府购买 NGO 服务研究/17

中国民族地区慈善公益事业发展现状与对策研究/27

走可持续发展的公益性小额信贷之路

——宁夏惠民小额信贷有限公司/34

承担社会进步与民族进步双重角色的 NGO

——青海回族撒拉族救助会/65

大凉山上的彝人自救

——凉山彝族妇女儿童发展中心/88

草原文化的捍卫者

——包头市大漠文化艺术中心/133

利施于民 情系草根

——青海金三川文化中心/152

勇担禁毒防艾的社会责任

——新疆亚普禁毒防艾网/169

高原生态守望者

——三江源生态环境保护协会/192

扎根基层社区 传承民族文化

——贵州乡土文化社/214

当好政府助手 服务行业发展

——包头市计算机公共网络安全协会/234

弘扬草原文化 发展骆驼产业

——内蒙古阿拉善双峰骆驼协会/258

草原上的马头琴

——内蒙古草原姑娘马头琴艺术团/277

雪域生态保护与文化传承

——卡瓦格博文化社/293

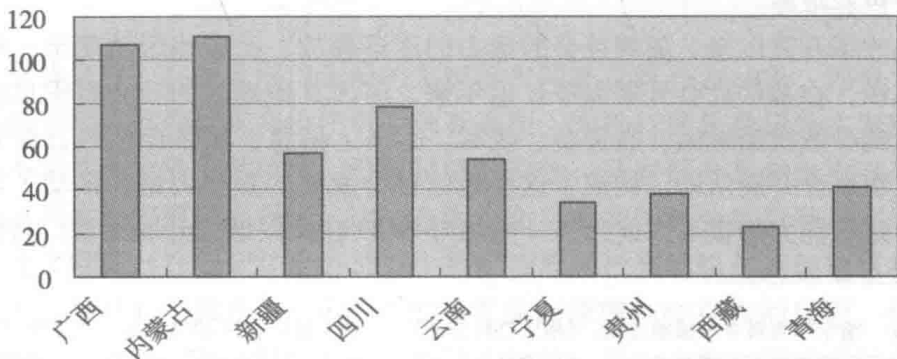
少数民族地区社会组织发展 现状及社会功能研究

改革开放以来,中国社会结构发生了重大的变化,各类社会组织(NGO)的迅速兴起以及在公共治理中的作用日渐凸显,就是其中一个显著的标志。由于经济发展相对滞后、文化风俗和信仰的差异,少数民族地区社会问题具有特殊性,社会组织的出现给政府以有力帮助,对改善民族地区公共治理结构、推动经济社会发展,具有重要的作用。但与民族地区 NGO 迅速发展形成鲜明对比的是,学术界长期以来对民族地区 NGO 的发展及其作用仍关注不足,一些研究也主要集中在理论描述和个案介绍,尚缺乏基于系统调查的深入研究。

为了准确地把握民族地区 NGO 的发展状况,本课题组于 2008 年 1 月至 2009 年 9 月,先后在桂、滇、藏、新、内蒙古、黔、宁、青等少数民族地区,进行了问卷调查和实地调研。共发放问卷 559 份,回收 559 份,回收率为 100%。有效问卷 555 份,有效率达 99.28%。实地调研深入到省(自治区)、市、县(旗、市辖区)、乡实地进行考察,访谈民政、业务主管部门、组织 440 余个。在本次调查中,我们重点选择的是基层草根组织,同时兼顾一些自上而下成立的官办或政府支持的社会组织。

调查样本分布情况如下:

样本分布图



本文所指的是在少数民族地区开展活动的社会组织，分正式注册登记和未登记两种形式。前者包括在当地民政部门注册登记并开展活动、也包括在其他地区登记但在民族地区开展活动的组织，还指在境外登记，但在少数民族地区开展活动的机构。未登记的组织是指没有注册登记取得法人资格的社区组织或家族、宗族组织，还指在形式上工商法人登记、但实质开展非营利活动的组织，后两类组织在总体数量上占有相当大的比重，远远超过正式登记的组织。

一、少数民族地区社会组织的产生与发展

中国现代意义上的社会组织是在 20 世纪 70 年代末渐次出现，与政治上的拨乱反正和思想解放密切相关，与经济体制改革和社会结构变化相伴成长。少数民族地区社会组织的发展与全国的总体趋势既相一致，但又有其自身特色，主要表现为境外因素的参与和民族传统组织的复现。

中国少数民族地区的社会组织发展历史悠久，如藏族的“吉毒”，鄂温克族的“莫昆”等，早在氏族社会阶段时已有雏形，在漫长的历史演进过程中，各类传统的社会组织发挥着其独特的作用。民族地区近代意义上的社会组织也出现较早，如清光绪三十三年（1907），南宁商人组织成立“南宁商务总会”^①，1924 年 4 月，梅宗黄、杨正帮等人在昆明创办“云波文学社”^②，自 1934 年（民国 23 年）起，各省及各地在昌都的人按照同乡关系，先后建立自己的同乡会馆，如甘肃会馆、秦州会馆、两湖会馆、陕西会馆、山西会馆、天津公所（会馆的别称）、河南会馆、四川会馆等。此外，在甘南藏族中存在的沙尼组织，也有着悠久的历史。

新中国成立以后，对社会组织采取了整顿的措施，民族地区一些传统组织部分得以保存、部分被归为其他组织管理、部分被取缔，社会组织的政府色彩浓厚。

改革开放以来，随着社会的活力的逐渐释放，民族地区涌现出一些草根组织，在基层社会开展服务。近年来，国内其他地区的社会组织也大量深入到少数民族地区，在资金、技术、人员、信息、项目合作等方面和当地组织联合开展活动，构成了这些地区社会发展的重要力量，带动了当地社会组织能力的提高。此外，一些境外 NGO 在民族地区开展活动，其特殊

① 南宁市百科全书编委会编：《南宁百科全书》，广西人民出版社 2008 年版，第 348 页。

② 昆明市地方志编纂委员会：《昆明市志》（第九分册），人民出版社 1999 年版，第 207 页。

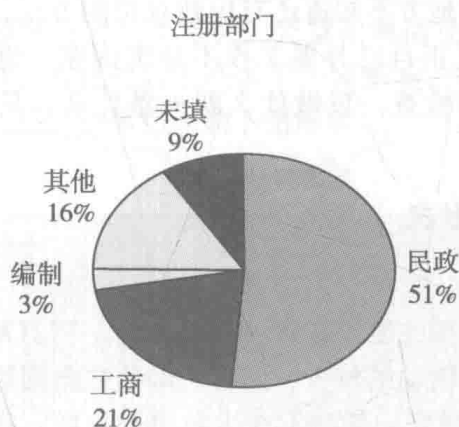
身份和行为方式给当地带来了新的结社观念,尤其如慈善组织,在扶贫、教育、卫生等领域发挥了积极作用,带动了当地社会组织的形成与发展。当然,推动少数民族地区社会组织发展最强劲的动力,是来自当地经济社会发展的需求。市场经济的推进、社会结构的变化、传统治理模式的改革、社会需求的多样化以及公民社会的成长等,都需要社会组织的广泛参与,从而促进了 NGO 的数量增长和能力提升。

二、少数民族地区社会组织的现状

(一) 少数民族地区 NGO 登记注册状况

1. 登记注册的种类

我们所调查的社会组织中,在民政、工商或政府其他部门(如编制管理部门等)注册的共计占 46.13%,有超过一半的社会组织未注册。已注册的组织中,民政占 51%、工商占 21%、编制管理部门的占 3%、政府其他部门的占 16% (见下图)。

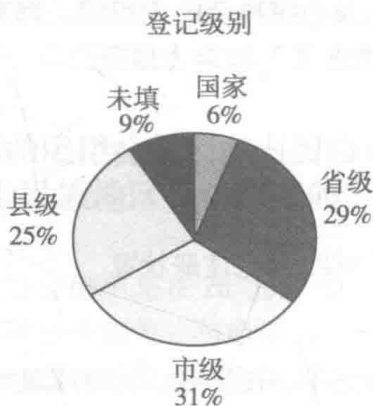


总体来看,在民政部门注册的组织仅占调查总数的 24.9%,四分之三以上的未能以社会组织身份注册。调查表明,未进行民政登记的主要原因有:不能找到业务主管单位;没有足够的资金;还有部分是觉得没有必要登记、或者不知道需要登记。这一方面说明目前我国社会组织登记注册的门槛还比较高(在登记注册方面,少数民族地区社会组织与其他地区社会组织的情况具有一致性),反映了由双重登记管理制度存在的局限,使一些组织只能采取工商注册的方式取得法人地位;另一方面也反映了民众这

方面意识的不足，只开展活动而不注册。

2. 登记注册的层级

正式注册的社会组织中，在市一级政府部门注册的占 31%，在省、县两级分别占 29% 和 25%，国家级注册在民族地区活动的占 6%（见下图）。



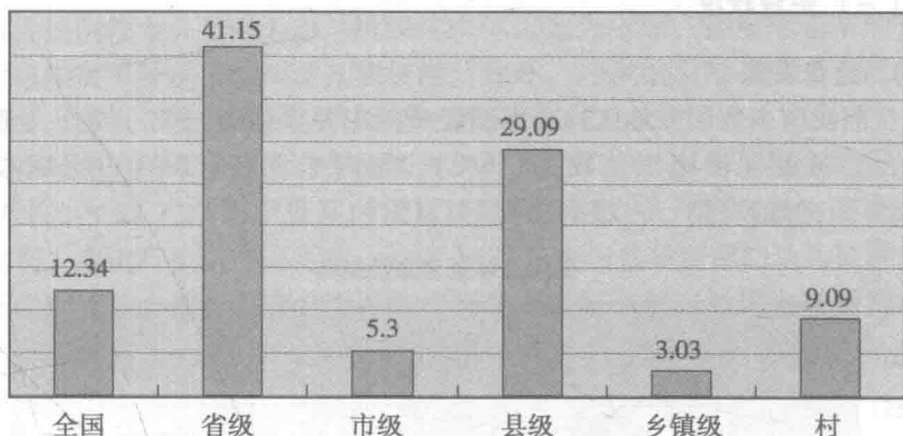
在省一级注册的组织中，相当一部分是和原来的上级部门对应，还和同级政府有较密切关系。在县级登记注册相对较少的原因，主要是对这种组织知晓不足，许多地方不知道还有民政登记的方式，另外一部分认为登记与否关系不大，反正自己开展工作不危害国家，也很少和外界发生往来，政府机关也不来检查，想做什么就去做什么，只把握一个不违法的原则。

（二）组织活动状况

1. 活动范围

调查对象活动范围主要以在省（自治区）一级区域内，其次是在县范围内，在全国范围内活动的较少，但有一部分在全国活动的组织（包括少数民族地区），其注册登记部门不在少数民族地区。在乡、村范围内活动的组织就更少，主要以传统的民族类组织为主，但随着国家对农村专业合作社的支持，它们的数量在明显增加；同时，由于地理环境的制约，在村中活动的组织数量要比乡镇一级多。具体比例结构如下图所示。

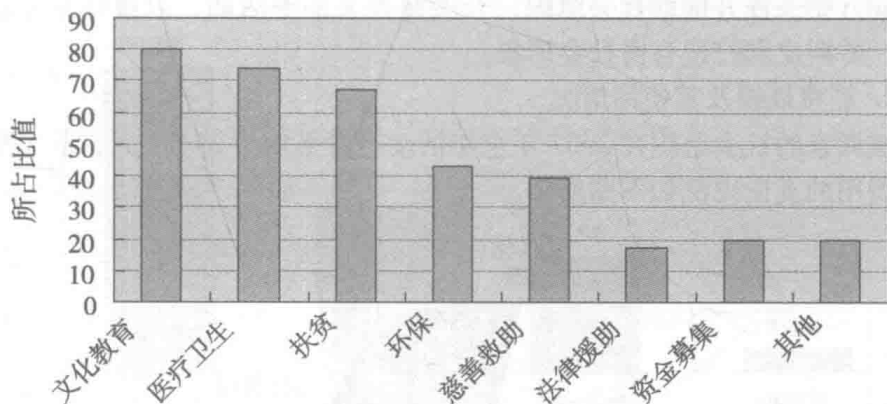
活动范围



2. 活动领域

民族地区 NGO 活动的领域大多数都涉及教育、文化、经济、环保、扶贫、慈善等方面的宣传和倡导,希望借此推动社会观念的改变。其次是医疗护理、社区参与(服务)和行为实践,目的是通过实际行动改变民族地区的生活习惯、行为方式,以适应社会的发展进步。只有较少数量的组织涉及资金募集(如慈善总会、基金会、公益捐赠活动等)。法律政策咨询近年来也在逐渐发展,并在社会上产生了一定影响;也有一些在从事心理咨询、生产发展等活动。总体结构如下图所示。

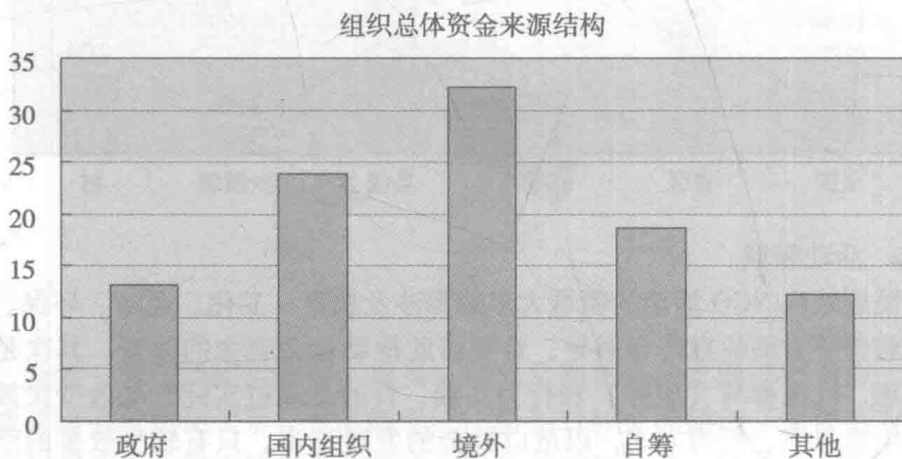
活动领域



(三) 资源状况

1. 经费来源

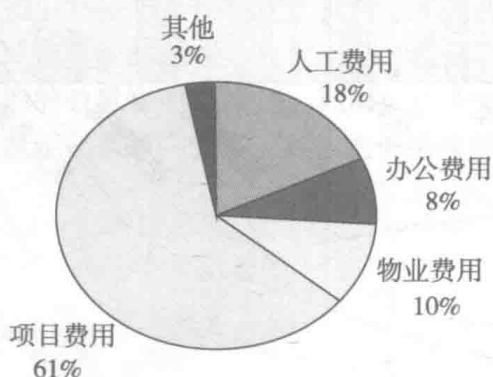
目前我国少数民族地区社会组织经费的主要渠道有三类：境外（包括港澳台）资助（占组织总数 52.16%）、国内非政府资助（占组织总数 29.88%）、政府资助（占组织总数 14.11%），（见下图）。



调查显示，虽然国家对少数民族地区社会发展的财政投入在不断增加，但这些资金流入社会组织的比例还比较低，渠道不太通畅，地方政府专门资助社会组织活动的经费很少。目前出现一个新的态势是，越来越多的企业开始关注并借助社会组织，开展慈善义捐等活动、以履行企业社会责任，并树立和打造自身社会形象。

2. 经费规模及其使用情况

被调查的社会组织在 2007 年全年活动经费平均为 25387 元，总支出中各项费用的支出比例如下图所示。



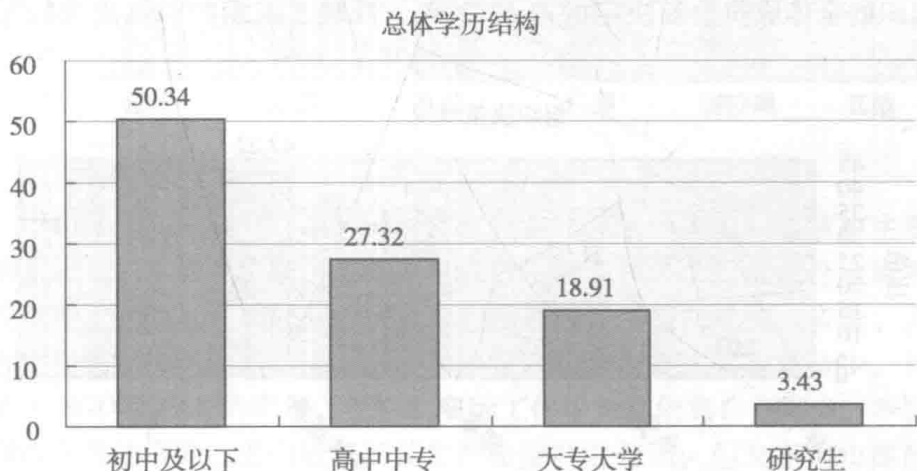
项目费用是组织的主要支出,这符合一般的规律;人工费用、物业费用所占比例较大,是因为参与组织的个体以此为专职,需要尽量节约其他费用增加员工补贴,以调动其积极性。此外,许多组织没有属于自己的办公场所,房租、水电等物业费用是一笔不小的支出。

在经费使用审计方面,在被调查的社会组织中,其年度财务报告有正式审计的占 51.32%,相当多的没有接受社会独立审计,只是由资助方财务审查、或进行组织内部汇报。许多 NGO 甚至一些政府部门认为这种简单审计程序比较合适,没有必要严格按照规定进行,基本的理由是经费规模小、不会出现大问题。一定程度上反映出目前社会组织监管中存在的不足。

3. 人力资源状况、规章制度及办公场所

调查表明,拥有专职工作人员的组织占总量的 51.3%,有正式书面组织章程的占 71.53%,说明目前我国少数民族地区 NGO 的组织化程度还比较低。这种情况在基层的草根社会组织中尤为明显,专职工作人员占全部人员的比例为 15.97%,平均每个机构拥有专职工作人员 2.35 人。

在组织成员的学历构成方面,以初中及初中以下为最多,高中文化程度次之,大专和大学文化程度比较少,硕士及硕士以上文化程度更少(如下图)。这与当地文化发展水平存在着密切关系,在客观上制约了组织能力的提高。



上述数据表明,目前我国少数民族地区社会组织的人力资源状况尚不理想,专业化程度和人员素质还有很大的改善空间。

4. 社会组织的资源需求状况

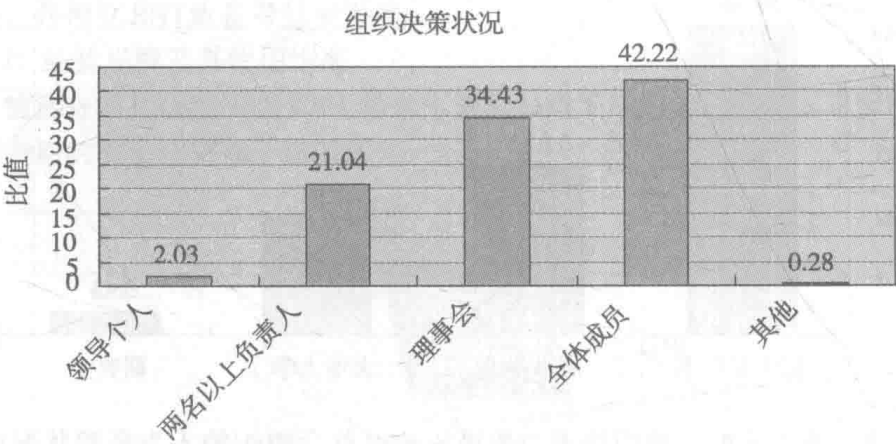
资源是组织发展的重要基础，在调查对象中，大部分组织对资金、技术和信息的需求最为迫切，所占比例分别为 81.47%、73.53% 和 57.47%，对人力资源的欠缺程度相对来说较弱，这并不意味着它们在这方面已经满足，而是从一个侧面说明了本地区社会组织的发展还没达到重视人力资源的阶段。

社会组织资源需求状况调查结果（%）

满足程度	资金	人员	志愿者	技术	信息
欠缺	81.47	45.11	36.76	73.53	57.47
满足	13.21	53.75	57.57	23.24	39.81
不知道	5.32	1.14	6.67	3.23	3.72

（四）决策方式

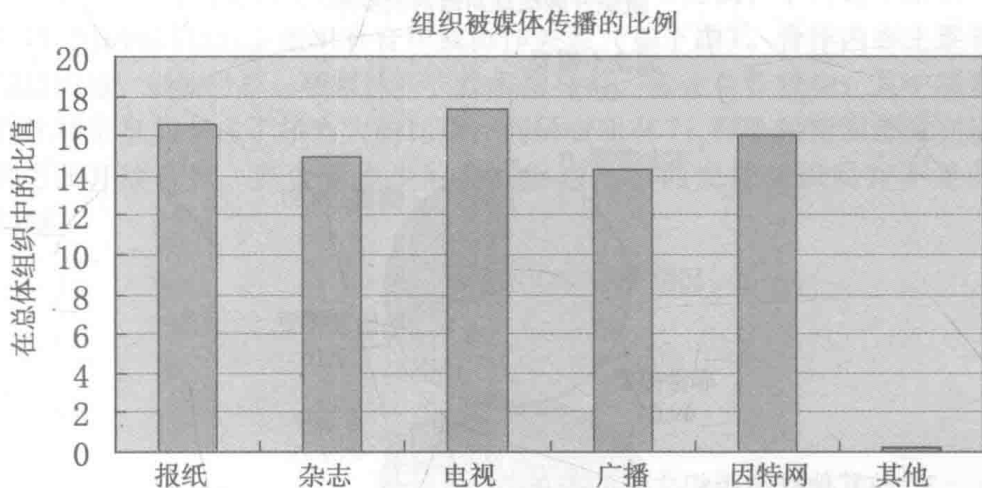
决策行为是衡量组织发育状况的重要指标，目前提高决策水平的普遍方式是建立理事会管理制度，实行理事会决策治理下的秘书长负责制。在调查的对象中，组织的重大事项由领导人个人决定的占 2.03%，由两个以上的负责人协商决定的占 21.04%，由理事会全体会议决定的占 34.43%，由组织的全体成员协商决定的占 42.27%，反映了组织的总体决策状况比较好。



（五）组织与外界关系

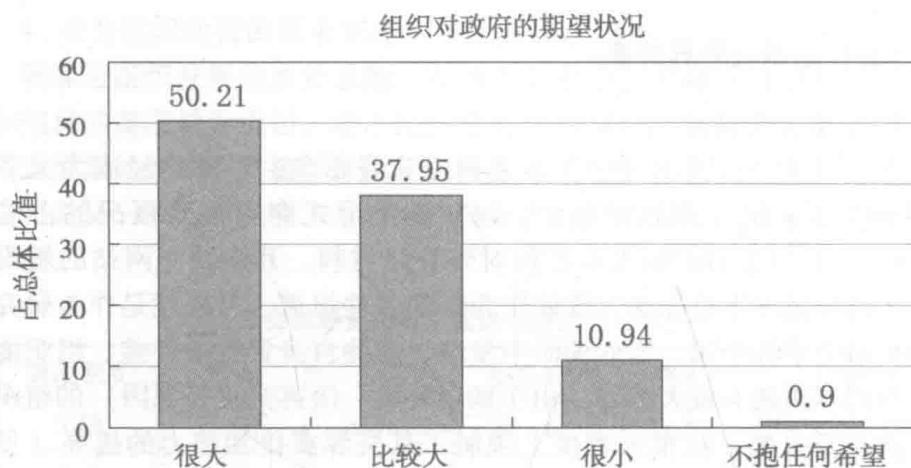
1. 组织公关情况

通过对外宣传以求组织扩展和树立自身形象，目前已经成为大多数 NGO 的共识。但在调查对象中，以印刷品形式介绍自身概况的占总数 51.28%，相当多的组织没有任何对外介绍材料，开建独立网站的组织较少，大部分情况下是靠地方媒体作为新闻事件报道，另外就是作为研究对象资料被学术界采用。实地调研中发现，那些自身资源条件差、组织能力弱、与外界沟通有较大障碍（由于地理环境、语言文化等原因）的组织在这方面非常欠缺，在很大程度上限制了其资源获得和能力的提高（见下图）。

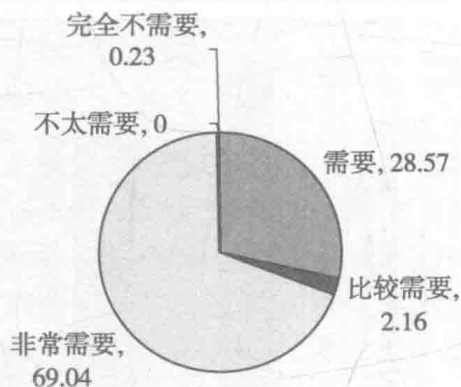


2. 与政府的关系

中国是一个行政主导型的国家，政府在社会生活中扮演着掌控主要资源的重要角色。调查发现，大部分组织都希望能在多个领域配合政府需求开展活动。同时也对政府有一定程度的依赖感，希望在政策、资金、人力等方面得到支持。但是，也有因个别地方政府部门要求多、支持少，从而降低了 NGO 对政府的期望，使它们实际工作中只能依靠自身努力，不再去刻意追求其他援助，进而造成了其非常希望政府帮助，但又不报很高的期望值。



组织开展活动对政府的需求



3. 与其他社会组织之间的关系

组织之间的交流、合作对彼此都有促进作用，现代社会的发展，特别是科技手段的进步，使信息传播更加便捷，为相互间的沟通提供了有利条件。总体看，少数民族地区社会组织与境外社会组织的合作还是比较高的，平均每个社会组织与 1.03 个境外社会组织有合作或协作关系，但合作频率并不很高（如下图）。和境外组织合作的主要方式是接受资金、技术等援助，合作内容覆盖扶贫、教育、医疗卫生、环保、文化保护等多个领域。