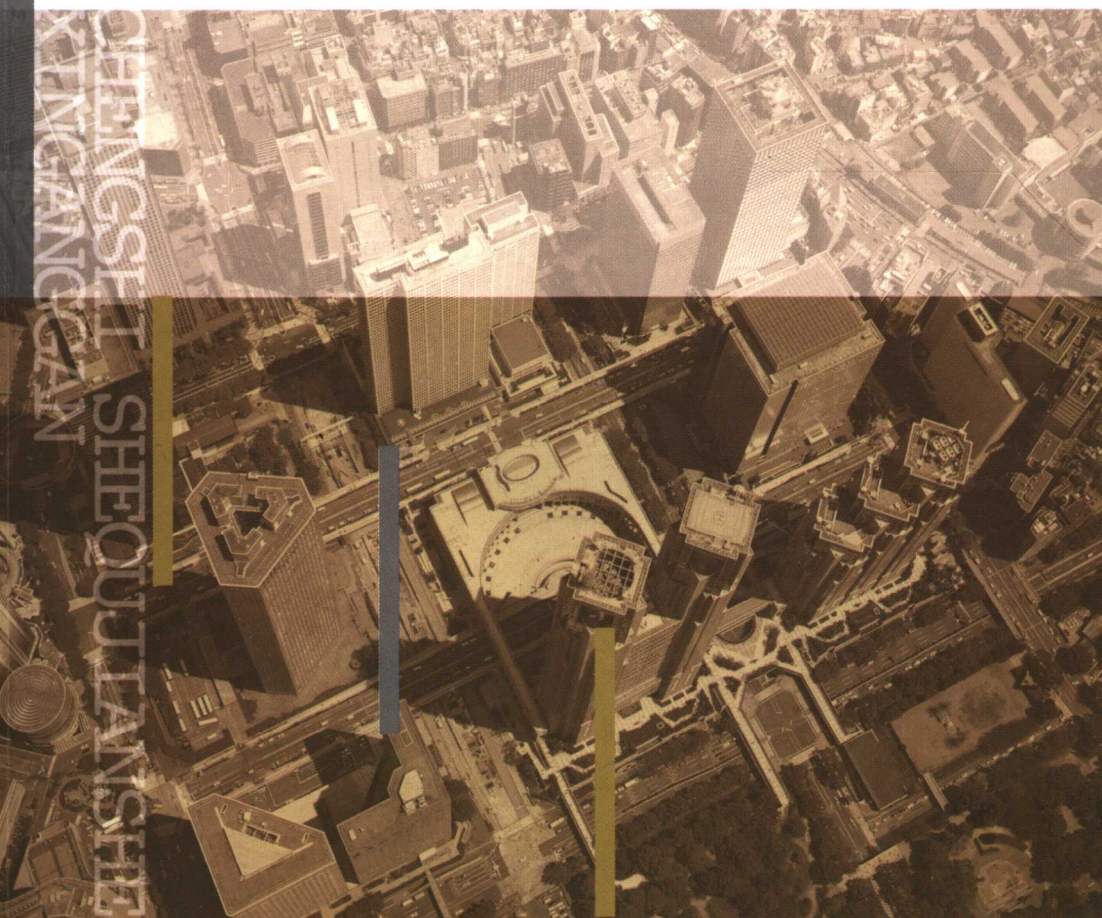


江苏农家书库
JIANGSU
NONGJIA
SHUKU

城市社会建设新杠杆

—— 社区民间组织研究

白友涛 / 著



东南大学出版社
SOUTHEAST UNIVERSITY PRESS

江苏农家书库

城市社会建设新杠杆

——社区民间组织研究

(江苏省哲学社会科学基金项目 项目号 04SHB004)

白友涛 著

东南大学出版社

内 容 提 要

城市社区民间组织是推动中国城市社会建设的新杠杆。本书主要以南京市社区民间组织为例,运用社会学的实证调查方法,从结构功能主义和中西方比较的视角研究了当前中国城市社区民间组织的现状、社会功能、运行机制、存在问题和发展动因等,对城市社区民间组织的发展提出了很好的建设性建议,指出当前中国需要积极发展城市社区民间组织,开展社区建设,以推动中国社会结构的变迁,实现社会和谐而可持续地发展。

图书在版编目(CIP)数据

城市社会建设新杠杆——社区民间组织研究/白友涛
著. 南京:东南大学出版社,2006.10

ISBN 7-5641-0389-2

I. 城... II. 白... III. 社区—社会团体—研究—
中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2006) 第 111103 号

东南大学出版社出版发行
(南京四牌楼 2 号 邮编:210096)

出版人:宋增民

新华书店经销 兴化市印刷厂印刷

开本:700 mm×1000 mm 1/16 印张:12.5 字数:205 千字

2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

印数:3000 定价:29.00 元

(凡因印装质量问题,可直接向读者服务部调换。电话:025-83793928)

目 录

绪论 城市社会建设新杠杆	(1)
1 样本数据——研究的基础	(10)
1.1 研究背景和主要过程	(10)
1.2 研究视角和调查样本	(17)
1.3 统计数据和基本情况	(24)
2 他山之石——借鉴的根据	(36)
2.1 民间组织的发展和认识	(36)
2.2 北美社区民间组织现状	(41)
2.3 西方社区民间组织的特点和启示	(48)
3 社会功能——存在的理由	(60)
3.1 西方社区民间组织社会功能	(60)
3.2 中国社区民间组织社会功能	(67)
4 内外环境——生长的条件	(80)
4.1 社区民间组织宏观环境	(80)
4.2 社区民间组织微观环境	(87)
4.3 社区民间组织内部环境	(93)
5 圈层结构——运行的机制	(98)
5.1 组织内部的圈层结构	(98)
5.2 组织运行的情感机制	(101)
5.3 组织发展的激励机制	(107)
6 问题对策——发展的理路	(120)
6.1 社区民间组织发展的资源不足	(120)
6.2 社区民间组织发展的其他问题	(134)
6.3 社区民间组织发展的对策	(142)
结束语	(152)
参考文献	(155)
附 1 部分社区民间组织座谈纪要	(161)
一、华侨路街道民间组织座谈会	(161)
二、江东门街道民间组织座谈会	(163)

三、挹江门街道民间组织座谈会	(166)
四、云南路社区民间组织座谈会	(168)
五、中央门街道民间组织座谈会	(171)
六、宁海路街道民间组织座谈会	(172)
七、访石头城社区等六个计生协会	(175)
八、访虎踞关社区扇子舞队	(177)
附 2 部分城市社区民间组织管理办法选编	(179)
一、南京市鼓楼区培育发展和管理社区民间组织的意见(2005 年 8 月)	(179)
二、关于加强社区民间组织培育发展与登记管理工作的意见	(182)
三、宁波市海曙区社区民间组织管理办法(试行)	(186)
四、青岛市加强社区民间组织培育与管理的意见	(187)
附 3 部分社区民间组织活动照片	(190)
附 4 调查问卷	(192)
后记	(195)

民间,相对的是官府,人类成员中的绝大多数都生活在这里。

——白友涛

绪论 城市社会建设新杠杆

场景之一:2005年1月16日下午2:30,南京邮电学院大操场

南京邮电学院的运动场上飘扬着悠扬悦耳的古筝声,那是老年人练习太极拳时常用的音乐。主席台上有几位长者在发布口令,安排队列,台下各个组织的负责人忙着整理自己的队伍,老人们脸上都洋溢着过节一样快乐的微笑。

如果不是亲身经历,我们无论如何也不敢相信,这些老人都是社区民间组织的成员,自发地来参加区里组织的太极拳表演。想象一下3000人站在一起练太极拳,这是何等的壮观!我们被老人们的情绪感染,愉快地拍了很多照片。

表演赛结束后,我们访问了调音室的一位老同志。谁知一问,竟然是邮电学院的老校长!我们问了许多关于这次活动的情况,他都耐心回答,还主动介绍了台前示范的老者的来历和身份——武当派丹派的第十三代传人。他说,他们学校有不少老教授退休了没有事情做,又想为社会发挥余热。在经济条件下,老人们已经不能够同年轻人竞争了,就自发组织起来参加社区民间组织活动。太极拳是中国的传统文化,比较适合老年人参加,既锻炼身体又有益精神,还加强了老人们的社会交往,所以邮电学院的退休教师练太极拳的特别多,他本人就是太极拳的受益者。

场景之二:2005年5月22日晚7:00,南京汉中门大街世纪花园小区门口

世纪花园小区是2000年以来渐次开发的,第四期房屋2005年4月才住人。世纪花园社区居委会2004年刚刚建立,小区中绝大多数人是近几年搬迁过来的。

这天我下班很晚,和往常一样骑着自行车回到小区门口,突然发现大门被一群人围住,并且不断地有腰鼓声从人群中传出来。我停下车子,欠身向里观看,一群中老年妇女身穿红衣红裤,腰扎红丝带,身系腰鼓,在领队的带领下排成两排,正在聚精会神地排练。在“一二,嗨嗨”等节拍下,大伙儿步伐一致,鼓

点清脆，很有点威风。

原来“社区民间组织”已经活动到我的家门口了。事实上她们已经活动很长一段时间了，只是以前不在这个大门口活动，我没有见到而已。

场景之三：2005年4月22日下午3:00，南京市鼓楼区铁路新村社区养老院

我带着几个研究生来到铁路新村社区养老院。这是一座位于废弃铁路旁的大约70年代兴建的二层小楼。环境虽有些凌乱，但还算干净。楼上楼下住满了老人，有两人一间的，也有三人或四人一间的，每个房间都有洗手间，并配备一个专职的服务员。在楼上简陋的办公室里，毛院长接待了我们。办公桌对面是一个小床，上面放着一些生活用品，似乎住着人。热情的毛院长为我们作了简单的介绍。

“我们养老院建于2001年秋天，那时候这个地方是一个小学，因为小学生越来越少办不下去就被合并了。房子所有权是街道的，街道想办一个养老院解决老人们的养老问题，但是没有资金和人员。我们了解情况后，主动联系，不但不要政府出一分钱，而且我们每年还可以给一部分房租，当然房租不可能像市场价格一样，但保证为街道解决本区域的养老问题。就这样我们与街道合作建起了这个养老院。”

“你们靠什么维持运转？”

“通过市场运作来维持养老院的正常运营。我们是在区政府注册的民办非企业单位，服务人员都是通过市场招聘的，都有固定工资，同时还有各种奖励和保险，包括他们的养老保险、失业保险、工伤保险等。凡是在我们养老院工作满二十年工龄的，我们将接受她们在这里免费养老。”

“政府办养老院是要贴钱的，你们办养老院会不会亏本？”

“说实话，办养老院古今中外没有赚钱的，因为老人们大多缺少稳定的收入，身体又多处于不健康状态，需要医治。许多老人没有医疗保险，生活本身就很难，如果子女不怎么孝顺，养老就会非常困难。我们根据老人的具体情况，即具体需要哪一级护理，来决定他们的入住费用，一般是500元/月，多的要700元/月，如果不满意随时可以退出。事实上没有一个老人因为服务不满意而退出的。由于养老院入住率非常高，经常处于饱和状态，一些老人要进来还要‘排队’，等着空床铺出来。（用手指着办公桌前的那张小床）你看这张床铺就是一位老人主动加进来的，放在了我的办公室里。我们也没有办法，不能强行搬出去。这样，我们的养老院就能够通过市场运作来独立维持，而不需要政府补贴。有些养老院办不下去，主要是因为入住率有问题，床铺经常空着，生存就成了问题。当然即使这样我们也不可能赚到多少钱，开办时投入的20

多万元至今也没有收回来。”

“既然不赚钱，又辛苦劳动，那你们为什么还要办呢？”

“我以前是一个中型企业的出纳会计，工作很好，从来没有想到会出来办养老院。后来一个朋友要我帮忙，我看到企业职工下岗已经成为非常普遍的事情，怕以后下岗年龄大了不好找工作，就同意出来闯一闯，这样一干就是7年。现在我原来的工厂已经倒闭了，而我的养老院则非常红火。和老人们打交道时间长了就产生感情，感到即使不赚钱也要把养老院办好，这不是个人的事情，而是社会的职责。真的，我们的付出不是一般人能够想象的，付出和收入无法成正比！”说着，毛院长的眼睛红了。

场景之四：2005年1月19日下午3:00，南京市挹江门街道妙峰庵社区

我们课题组成员在鼓楼区民政局的帮助下召开了有关社区民间组织发展的座谈会。今天来到妙峰庵社区。妙峰庵社区关心下一代协会在居委会的指导下开展工作，协助居委会解决过很多问题。

参加会议的大个子老李给我们作了一些介绍：

“我是下岗职工，是社区帮助我重新就业，找到了属于自己的一份工作，我非常珍惜。我现在主要任务是为小区看大门，同时为了能利用业余时间为大伙儿做点事情，就参加了关心下一代协会。协会的参加者都是本社区热心公益事业的老人，大家没有任何报酬但是很团结，用一般的话说，就是爱管闲事。”

“举例说，社区内有一孤儿，姓杨，现在上六年级。7岁时候，其父因酗酒、家庭暴力等被其母杀害，母亲因此被判15年有期徒刑，这事电视里都做过报道。孩子从7岁开始一直到现在，都是由社区抚养。社区主任和社区工作者把他当作自己的孩子一样抚养照顾。其唯一的监护人——外公，年纪大又生活在农村，不愿承担抚养责任，尽管法院曾判其遗弃罪，但终因实际情况，让其执行切实的抚养责任也很困难，故这么多年来一直是由社区照顾。社区主任经常带他去探视母亲。孩子在四年级时曾经迷上打游戏机，在社区主任的教育、引导和帮助下，他走出了歧途。社区主任也为他争取各种资源和条件，如：为其申请城市‘低保’；在城市拆迁过程中为其争取一套房子，价值20多万，位于戴家巷社区，隶属于中央门街道——这也为其母亲出狱后解决了居住等各种实际问题；通过媒体寻求社会的帮助，结果南京电台‘七彩人生’栏目组捐给他一套8000多元的家具。现在尽管孩子的户口已不在本社区，甚至不在本街道，但孩子仍愿意住在这里不愿离开，对整个社区有了强烈的感情依赖。”

场景之五：2005年8月6日下午4:00，北京北海公园五龙亭

天气炎热，晴空万里。我和参加中国社会工作教育协会2005年国际研讨

会的几位学者来到北海公园。倒映在水中的白塔和绿树红墙依然如旧,碧波荡漾,游客如织。穿过琼岛,我们来到了五龙亭,据说这是清朝皇帝们祈福的地方。船还没靠上码头,就听到一群长者悠扬的歌声。仔细一看,五龙亭的每个亭子里都挤满了人,主要以退休老人为主,歌声是从第二个亭子里飘过来的。

“我是谁,我是谁……”一个大约 70 岁的老人左手拿着小提琴,右手拿着琴弓,边唱边指挥着人们协调一致唱歌,那种全身心投入的表情实在感人。他周围有 20 多名老年“歌手”,都在聚精会神地唱歌。

正当我们为老人们歌声赞叹的时候,远处又飘来了“西皮、二簧”的京剧唱腔。原来第三个亭子里是一群京剧爱好者,有板有眼地唱起了京剧。一会儿是清唱,一会儿有人前来伴奏。虽然有些唱词实在听不懂,但是老人们的情绪同样感染了我们,我们中的一位同志情不自禁地参与了进去,跟着唱了起来。

再一抬眼,发现第四个亭子上竟有一群人在踢毽子,年龄不大,似乎大多在 40 岁左右。第五个亭子上是一些做操锻炼身体的老人,虽然身手并不怎么自如,但是可以看到大伙精神饱满,身体十分健壮。

我们不忍心打扰大家,来到第一和第二个亭子之间的长廊,一边休息,一边欣赏北海美景,一边听着老人们的歌声。这是一幅多么美好的“风景画”啊!

终于歌声渐停,我找到了和老人们说话的机会。一问才知,这是五龙亭社区的民间组织在开展活动。他们合唱队有大约 50 人,今天来的只有一半,因为天气炎热,一些人考虑到身体状况,不能出来。他们每周活动 2—3 次,主要是下午到公园里唱歌。老师是义务的,讲义是大伙凑钱印的,组织者和参与者都是退休老人。其他亭子里也是社区民间组织在活动。

民间组织的研究现状 1980 年代以来,西方社会发生了重要的变化,学者们惊呼“后现代社会”已经到来。这个后现代社会的主要经济基础是以信息产业为代表的第三产业。由于物质生活已经十分丰裕,阶级矛盾和阶级冲突相对缓和,社会安定,和谐共生。同时世界政治、经济、文化一体化的步伐不断加快。全球日益形成一个大的共同体——“全球公民社会”日见雏形。

社会生活出现显著的变化——更大规模的结社活动在全球范围开展起来。市场和国家以外大范围的社会机构发挥着重要的作用。这些机构被称作不同的名称,如“非营利组织(NPO)”、“第三部门(the third section)”、“公民社会(civil society)”、“民间组织(civil organization)”、“非政府组织(NGO)”、“民办非企业”等等不一而足。它们包括各种协会、团体、机构、组织、俱乐部、中心、代理机构,甚至包括大学、医院等等。由于人们对这些组织和机构的认识还并不十分一致,因此,不同的人从不同的角度来看就会得到不同的结论,

给予不同的称谓。

但是,所有这些组织大都具有这样一些共同特征^①:

- (1) 组织性,即这些机构都有一定的制度和结构;
- (2) 私有性,即这些机构都在制度上与国家相分离;
- (3) 非营利性,即这些机构都不向其经营者或“所有者”提供利润;
- (4) 自治性,即这些机构基本上都是独立处理各自的事务;
- (5) 自愿性,即这些机构的成员不是法律要求而组成的,这些机构接受一定程度的时间和资金的自愿捐献。

美国约翰·霍普金斯大学的萨拉蒙教授认为,这是一场深刻的“全球结社革命”,“它对于 20 世纪晚期的意义,也许如同民族国家的兴起对于 19 世纪晚期的意义一样重大”。^② 霍普金斯大学出版了该项研究的两个不同阶段的成果。1994 年完成的第一阶段的研究国家主要包括 8 个,即:美国、英国、法国、德国、意大利、瑞典、匈牙利和日本。1999 年完成了第二阶段的研究,研究国家扩大到 28 个,完成了其中 22 个国家的基础数据收集,其中包括 9 个西欧国家、4 个其他发达国家、4 个中欧和东欧国家以及 5 个拉美国家。^③ 这些国家的非营利组织的活动领域包括:文化、教育与研究、卫生保健、社会服务、环境、发展、慈善、国际、宗教、商业(职业、同业)会等,几乎包括了除政治和经济以外的社会生活的所有方面。

研究发现,一个叫做“全球公民”的社会正在形成,全球非营利组织已经形成一支重要的经济力量。就发展规模来看,非营利组织在不同国家或地区间存在很大差异;非营利组织的活动领域中社会福利服务占据主导地位;全球非营利组织的多数收入来自会费和公共部门,而不是来自慈善事业;非营利组织已经成为重要的就业渠道。

在萨拉蒙教授的研究视野中第三世界国家涉猎较少,完全没有中国的研究资料。但是事实上,改革开放以来的中国同样发生了深刻的社会变迁,其中非营利组织的形成和发展已经成为中国人社会生活中一道亮丽的风景线。

中国正在由计划经济向市场经济转变。由于过多地关注了经济生活,人们在一定程度上忽视了社会生活的变迁。在这场社会转型中,企业确实扮演了重要的社会角色,但是中国另一类社会组织——民间组织的发展同样令人

① [美]莱斯特·M·萨拉蒙著;贾西津译. 全球公民社会——非营利组织视界. 北京:社会科学文献出版社,2002.3

② 王名等. 中国社团改革——从政府选择到社会选择. 北京:社会科学文献出版社,2001.2

③ 这些国家包括:奥地利、比利时、芬兰、法国、德国、爱尔兰、荷兰、西班牙、英国、捷克、匈牙利、罗马尼亚、斯洛伐克、澳大利亚、以色列、日本、美国、阿根廷、巴西、哥伦比亚、墨西哥、秘鲁

瞩目。从1950年代一直到1978年,中国各类社会团体和群众组织的数量非常少,1950年代有全国性社团44个,1960年代全国性社团不到100个,地方性社团大约在6000个左右。到了1989年,全国性社团剧增至1600个,地方性社团则达到了20多万个。根据国家民政部统计公报,1991年中国全国性社团有836个,地方性社团11.6万个(相当于文革前的20倍)。1996年,全国性及跨省自治区、直辖市的社团1845个,县级以上社团总数达到18.7万个。截至2002年底,全国性及跨省、自治区、直辖市的社团为1712个,全国社团总数为13.3万个。^①

1980年代以来,中国社会团体增加了数十倍,可谓“爆发式增长”。全国性社团从不到100个增加到1800多个,地方性社团从6000个左右增加到20万个左右(1989年后我国政府对各种民间组织进行了重新登记和清理,其数量减少到18万多个),民办非企业单位达到70多万个,县以下各类民间组织至今没有正式的统计数字,但保守的估计至少在300万个以上^②。2001年民政部门登记的全国各类社会团体总数达到128856个,同时民办非企业单位达到82123家,合计总数达到210979个。^③学者们估计的中国民间组织总数的不同,说明了中国学术界对民间组织的研究还处于起步阶段。事实上,改革开放以来,我国曾两次大规模地对民间组织进行清理整顿,其发展的过程并非平稳和直线型的,而是曲折的,其数量也随之发生了不少变化。

虽然学者采用的数据存在一些差异,但是最保守的估计,在县级以上民政部门登记备案的社会团体和民办非企业单位总数至少已经达到21万个以上。中国对民间组织的管理法规主要有三个,即1998年10月和2003年3月,分别由国务院颁布的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》。由于这三个法规在民间组织的登记注册上采取了严把入口关的登记许可制度,特别是通过“登记管理机关”和“业务主管单位”这两个不同的政府职能部门(或授权部门)并采取分别审批和各自负责的所谓“双重管理”的制度,形成了民间组织在登记注册方面几乎高不可攀的门槛限制,这就使得公民自发的结社愿望和要求难以通过上述法规设定的合法渠道加以实现。在这种情况下,在中国“民间组织”一词,就只能反映那些最终进入政府所设定的注册门槛并获得登记许可的NGO,其中相当多数本身就有着深厚的党政背景或是由党政系统成立的所谓NGO。而大量被拒之于

① 谢海定. 中国民间组织的合法性困境. 法学研究, 2004(2)

② 学习时报, 2002-08-26

③ 邓国胜. 中国第三部门的界定. <http://www.social-policy.info/963.htm>

民间组织合法门槛之外的,则是以各种形式存在并获得现实的社会合法性的往往是比较活跃且有着民众和社会基础的 NGO。这些组织身上的官办色彩少,民间性质强。遗憾的是,这些组织的绝大多数都没有进行统一的登记注册或起码的统计,人们无法获得其确切的数据。据估计,这些组织的整体规模大约有 200 万—270 万家。^①

近年来,中国学术界掀起了一股不大不小的研究 NGO 的热潮。清华大学公共管理学院还成立了中国 NGO 研究中心,复旦大学等还召开了国际 NGO 学术研讨会,一系列研究成果也陆续出版,如《全球化下的社会变迁与非政府组织》、《中国社团改革——从政府选择到社会选择》、《全球公民社会——非营利组织视界》、《非盈利组织评估》、《公益项目评估》、《环境治理:以社区为基础》、《非盈利组织与免税——民办教育等社会服务机构的免税问题》、《社区公共服务论析》、《公司与社会公益 1》和《公司与社会公益 2》等。

然而,无论是西方的萨拉蒙教授们还是东方的王名教授们都把主要的研究兴趣放在了大范围的、宏观的、正式注册的、成员数量较多的、跨社区的,尤其是国家级或省级的民间组织(NGO)的研究上,而对于与城市居民的日常生活极度相关的、小范围的、微观的、达不到正式注册条件的、在社区内开展日常活动的社区民间组织却关注不够,认识不足,研究不到位。

社区建设的新出路 近年来,中央政府多次提出进行社会建设,实现社会的和谐与可持续发展。社会建设的重点在于社区建设。当前城市社区建设日新月异,已经在很大程度上改变了中国的基层社会组织面貌,城市居民获得了更多的社会生活空间。随着中国社会生产力的发展,人均收入水平的不断提高,城市居民对社会服务的需求日益增强,居民对美好的物质生活和精神生活的追求也同样在不断提高,中国基层社会结构正在发生微妙的变化。

然而社区建设在取得显著成效的同时,也普遍出现了一些新的问题。如居民参与不足、社区居民认同感不强、社区文化传统断裂、社区建设资金和场地不足、社区领袖中缺少社会精英、社区工作陷入行政事务之中、社区成为地方政府的“腿”、社区自治不足等,这些问题引起了很多人的研究兴趣。天津市副市长张俊芳博士在考察了天津河西区的 12 个街道 232 个社区的实际问题之后,提出了十个方面的思考^②:

(1) 社区居民自治距我们究竟有多远?

① 中国(海南)改革发展研究院编,《民间组织发展与建设和谐社会》,北京:中国经济出版社,2006,157~159

② 张俊芳,《中国城市社区的组织与管理》,南京:东南大学出版社,2004,184

- (2) 沉重的居委会减负话题——真的能减下来吗?
- (3) 政府对社区的管理——弱化还是强化?
- (4) 社区空间与行政空间——冲突与整合。
- (5) 社区贫富区位化——机遇与挑战。
- (6) 社区公共资源配置——规划与优化。
- (7) 社区空间定位——哪层为宜?
- (8) 社区规模定位——多大为宜?
- (9) 中国特色的社区管理体制变革——国情背景与变革方面。
- (10) 中国特色的社区组织管理模式——特征与特色。

很明显,张市长和所有的市长们一样,没有找到明确的答案。

我们认为,解决张市长提出的这些社区建设中实际问题的现实出路是,积极创建和培育社区民间组织,创造适合社区民间组织发展壮大的条件,充分发挥民间组织在社区建设中的主体作用。只有通过社区民间组织的快速发展才能够真正解决当前社区建设面临的问题。而恰恰是这样一个重要的现实问题,并没有得到学术界的积极关注。事实上中国社会转型过程中,城市社区民间组织已经出现了良好的发展态势,这些草根的、基层的民间组织真正能够得到社区民众的支持和拥护,拥有一定的生存空间和社会功能。前面几个现实场景能够很好地说明这个问题。

当前中国国家与社会关系已经呈现了新的特征,即政府管理社会组织的手段不是单一的,而是“多元的”,对不同的社会组织采取不同的管理方式。对于社区民间组织的成立和活动,政府一般不予干预,重大决策、负责人和活动经费由社区组织自主决定,日常活动自主开展。这是社会组织中政府干预最少的一类。政府为什么会对这类组织干预很少,甚至还有意识地鼓励其发展呢?那是因为这些组织不但不会对政府的社会控制产生潜在的竞争力,而且这些组织所提供的公共产品还是社会所急需的,并且是政府没有多少能力及时提供的^①。由于分类控制体系的社会控制模式已经形成,大规模的全国性社会组织(团体),由于会对政府的社会控制产生较大的潜在威胁(竞争),必然会导致政府加大控制力度,使其成为政府的附属组织,同时失去其民间性。所以中国的社团革命可能主要依靠社区民间组织才能够完成。

当前中国城市社区民间组织的发展,同样是“全球公民社会”的重要组成部分,它拥有深厚的群众基础,它更加贴近群众,更能够满足社区民众的日常需要,更能够得到社区民众的认同和参与,更能够活跃社区文化,也更能够为

^① 康晓光,韩恒. 分类控制——当前中国大陆国家与社会关系研究. 社会学研究,2005(6)

社区民众提供展示自己才能的舞台。我们认为能够真正推动中国“结社革命”的未必是全国性或地区性社会团体，很可能是城市基层性、草根性的那些没有经过正式注册的社区民间组织。它们是中国“结社革命”的新动力，中国社会建设的新杠杆。

基础,如果没有你,任何高楼大厦都将无处生存。

——白友涛

1 样本数据——研究的基础

1.1 研究背景和主要过程

概念和分类 在中国,民间组织具有特定的内涵,不完全等同于国外的“第三部门”、“非政府组织”或“非营利组织”,它主要包括社会团体(简称社团)、基金会和民办非企业单位等三类。社会团体是指中国公民根据自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利性社会组织,主要有行业协会、联合会、商会、促进会、联谊会、研究会、兴趣组织、文化组织和学术团体等。基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照《基金会管理条例》规定成立的非营利性法人。2004年6月国务院颁布的《基金会管理条例》实施以前,中国的基金会不是独立的一类民间组织,而是社会团体的一种。按照《民办非企业单位登记管理条例》的规定,民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织,主要包括民办学校、医院、卫生院、福利院、敬老院、研究所(院)、文化馆(所)、体育机构等。以上三类都具有两个最基本的特征:一是民间性,即它们都不是政府部门;二是非营利性,它们所从事的活动都不以营利为目的,是以社会公益事业、慈善事业和社会服务事业为主要宗旨。可见民间组织在形式上与国外的“非政府组织”大体相当,一般指非政府的、非营利的、自主管理的、非党派性质的,并且具有一定志愿性质的致力于解决各种社会性问题的社会组织。

国外所说的“第三部门”是指在政府部门和市场(商业)部门之外的部门,即整个社会被分为三个部门,政府通过强制性的手段——税收来获得资源,并提供公共产品,被视为第一部门;市场中的企业(商业、营利组织)通过自愿的手段——自由交易来获得资源,并提供私人产品,被视为第二部门;民间社会

的各种组织通过自愿的手段——捐款、资助、政府拨款、会费和交易等获得资源,同时提供公共产品或准公共产品而被视为相对于政府部门、市场部门而存在的第三种社会力量,故称为第三部门。“非政府组织”(NGO)指在一特定法律系统下,不被视为政府部门的一部分协会、社团、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人,其不以营利为目的,即使赚取了利润也不可以将此利润分配。“非营利组织”(NPO),通常指的是慈善组织、公益组织、志愿组织、免税组织和独立部门等等。

中国学术界对民间组织的研究还不够深入,分类也不一致。王名等人认为,至少有以下十种组织没有进入中国民间组织研究者的视野:(1) 工商注册的非营利组织;(2) 城市社区基层组织;(3) 单位挂靠的社团;(4) 农村社区发展组织;(5) 农民经济合作组织;(6) 农村社区的其他公益或互助组织;(7) 海外在华资助组织;(8) 海外在华项目组织;(9) 海外在华商会、行业协会;(10) 宗教组织等^①。社区民间组织指的是由社区组织或个人在社区范围内单独或联合举办、在社区范围内开展活动、满足社区居民不同需求的民间自发组织,应该包括正式登记的具有合法身份的社区民间组织和不具有合法身份的社区民间组织(社区准民间组织)两类。而社区准民间组织又包括社区准社会团体和社区准民办非企业单位两类^②。社区民间组织应当包括:(1) 街道层面自下而上自发形成的业余体育健身组织、业余文艺组织、美术活动组织等以文化、艺术、健身为内容的自发组织;(2) 居委会层面的小型托老所、托儿所、敬老院、法律咨询站、体育活动场所、便民服务站等;(3) 在街道层面上由办事处牵头组办的、但又达不到登记标准的准民间组织或准社团;(4) 在社区居委会层面上的群众自发组织的准民办非企业单位等。

南京市鼓楼区政府 2005 年 8 月出台了《鼓楼区培育发展和管理社区民间组织的意见》。该意见认为:社区民间组织是指以社区居民为成员,以社区地域为活动范围,以满足社区居民的不同需求为目的,由居民自主成立或参加,介于社区主体组织(社区党组织和社区居民委员会)和居民个体之间的组织。在“十一五”期间要重点培育发展五类社区民间组织。这 5 类组织包括:(1) 社区服务类;(2) 社会事务类;(3) 文化体育类;(4) 慈善救助类;(5) 社区维权类等。

张卫先生认为,社区民间组织是指以社区居民为成员,以社区地域为基本

① 中国(海南)改革发展研究院编,《民间组织发展与建设和谐社会》,北京:中国经济出版社,2006,158~159

② 王名,《民间组织通论》,北京:时事出版社,2004,223

活动范围,以满足社区居民的不同需求为目的,由居民自主成立并参加,不以营利为目的,主动自愿承担社区公共事务和公共福利事业,向社会提供服务的社区中介机构^①。

我们认为,社区民间组织是指立足于社区,由社区居民自愿组成、自我管理、自主活动,有一定的活动目标,以实现社区、居民的和谐发展为宗旨的民间组织。它是民间组织的一类,是具有社区地域性的民间组织。它可以进一步分为城市社区民间组织、农村社区民间组织两类。

社区民间组织并不等同于驻社区的民间组织。有些民间组织虽然主要负责人、机构、主要成员等都居住在某个社区,但是该组织的经费来源、组织成员、开展的工作都不在本社区,甚至都不在本城市,该民间组织几乎没有和本社区建立任何联系。这些民间组织只能称为“驻社区民间组织”,而非社区民间组织。比如,全国著名的民间组织爱德基金会总部就座落在南京鼓楼区某社区,但是它的工作范围、组成人员、经费来源等都不在该社区,因此,难以成为社区民间组织。

社区民间组织应当分为三类:社区社会团体(不管是否登记注册,只要具备了社会合法性即可)、社区民办非企业单位(不管是否登记民办非企业单位,如有些可能注册为企业)、社区基金会(调查中没有发现社区基金会,但是理论上讲是可能存在的)。本研究正是在这一概念基础上展开的探讨。

通过实地调查我们发现,现实的占据主体地位的城市社区民间组织并非按照理论上的分类而发展,实际大约包括以下四类:(1)文化健身娱乐类组织,如书画社、京剧票友会、舞蹈队、合唱团、读书会、晨练队、登山队等;(2)社区服务类组织,如家电维修队、“小饭桌”、爱心社、养老助老机构、社区服务中心、治安巡逻队、“居民之家”、社区培训和中介机构、社区学校和卫生机构等;(3)带有社团性质的地域性维权类组织,如妇联、残联、“关协”、老年协会、动物保护协会、环保协会、志愿者队伍等;(4)自治性组织,如社区居委会、业主委员会(实证调查发现业主委员会在老城区普及率不高,没有成为本研究的重点)等。这些组织都基本具备了萨拉蒙教授所提出的非营利组织的五大特征,尤其是其中最重要的非营利性、自愿性、自治性三大特征。

对这一概念的划分和界定,还要区分以公众利益为宗旨的公益性组织和以会员利益为宗旨的互惠性组织。互惠性组织是一种限定受益人的组织,它的目的是使参与组织的所有成员受益。例如由居民自发成立的各种文化、娱

^① 张卫. 社区民间组织:社区建设与发展的推动力——兼论“居民之家”的性质、任务及发展方向. 学海,2004(6)