

◎ 城市社区

民间组织研究

· 徐祖荣 著 ·

杭州出版社

城市社区 民间组织研究

徐祖荣 著

杭州出版社

图书在版编目(CIP)数据

城市社区民间组织研究/. 徐祖荣著. —杭州: 杭州出版社, 2006. 10

ISBN 7-80633-914-0

I. 城... II. 徐... III. 社区—社会团体—研究—中国 IV. SD699.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2006)第 119276 号

城市社区民间组织研究

徐祖荣 著

责任编辑 楼 倩

封面设计 赵 路

出版发行 杭州出版社出版发行

(杭州曙光路 133 号 邮政编码 310007)

排 版 浙江大学出版社电脑排版中心

印 刷 浙江大学印刷厂

经 销 新华书店

开 本 880mm×1230mm 1/32

印 张 11.5

字 数 289 千字

版 印 次 2006 年 10 月第 1 版 2006 年 10 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 7-80633-914-0/D·23

定 价 30.00 元

序

社会秩序何以可能？社会发展何以可能？这是社会学经典而永恒的研究问题。改革开放以来，我国社会结构，包括阶层结构、城乡结构、区域结构、人口结构、就业结构和社会组织结构等等，都发生了深刻变动，出现了许多新情况新特点和新的发展趋势。并出现了社会转型的“权威真空”、社会整合机制的削弱、社会风险的增加。因此，加强社会建设与社会整合就成了当前我国社会发展所面临的一个重大而迫切的紧要任务。

社会建设主要是动员社会力量、整合社会资源、发展社会事业、完善社会功能，构建全体人民各尽所能、各得其所而又和谐相处的社会环境。社会建设与管理，本质上是国家秩序与社会秩序的关系问题。广义的社会建设表现在政治、经济、思想文化等多领域中的国家与社会的关系；狭义的社会建设则指以何种方式发展和稳定社会，以什么样的社会机制来解决所面临的主要社会问题。当前，我国社会建设的一项主要内容就是社会组织建设。

社会组织（本书称“民间组织”）通常指政府和企业之外的非营利组织，其特点是不以营利为目的，主要开展公益性、互助性和自律性活动，具有民间性、独立性和组织性等特征。在一个国家体系中，当政府不能有效地配置社会资源，而市场体系中的企业受利润驱使又不愿意提供公共物品时，就需要一种新的资源配置体系，以此来弥补政府和市场双失灵所带来的资源配置低效和不足的问题。这一新的体制就是建立在以志愿服务为动机，以提供非营利社会服务为目的基础上的非政府组织。这类组织应该在现代社会整体资源配置体系中发挥重大作用，应该成为继政府配置体系和

市场配置体系之外的,不可替代的重要的资源配置体系。因此,非政府组织也可以称之为与政府权威机构的第一部门和市场取向企业的第二部门相平行的第三部门。

在我国社会结构和社会体制双重转型的过程中,需要有多种社会整合形式对社会成员和社会群体进行有效的整合,以理性、合法的方式,满足他们经济、政治、文化和社会生活多方面的需求。也就是说,社会利益主体和社会需求的多元化,需要社会管理和社会服务的多元化。社会组织正是适应我国社会发展的需要,从社会历史发展的幕后走向社会发展的前台,扮演着新的时代角色。

同时,随着社会主义市场经济的建立,所有制结构的多元化,社会资源管理的多样化,使社会组织生存和发展的空间更加宽阔,社会组织将承担更为广泛的社会中介服务和经济社会管理职能,社会组织的规模、质量和功能地位将进一步拓展,民间性、自治性会不断增强。在国家权利之外,构建一个全方位的民众自治组织网络,这应该是目前社会建设与社会整合的核心内容之一。

我们讲社会整合,就是各种功能不同、性质不同的社会构成要素和单位在不同纽带连接下形成一个有机整体,各部分在整体中根据社会共同需要发挥自己的功能,从而造就社会整体功能,维持社会存在和发展。社会整合程度标志着社会内部组成部分结合的紧密程度。社会不同的因素、部分结合为一个统一、协调整体的过程及结果,社会整合是社会不断进步的内容和动力。

当前,随着社区建设的深入,社区共同体将从地区性、社会性、群众性、公益性事业中日益发展成为一个中介体和网络组织,并在内部实现非行政的纵向沟通和横向联系。而且社区发展为我们提供了一个未来社会结构整合的模型。社区是个地区性社会,是外部大社会的缩影。在这里,政府、居民、社团、专业性组织等各种主体存在着面对面的接触,因而社区共同体的整合方式无疑表明了社会整合方式的发展趋势。社区整合的一个重要载体就是社区民

间组织。从社会学视角来看,社区民间组织基本功能至少有:

第一,社区民间组织将承担起政府改革后的部分职能,成为政府与人民群众之间的桥梁和纽带。在建立社会主义和谐社会的进程中,我国政府正在向公共服务型政府转变,逐步把一些社会管理职能交给社会组织,发挥社会组织的作用。社会组织形成了连接企业、个人和政府的桥梁,承担“无限政府”所不应承担、所无能承担的职能。例如社区民间组织通过开展社会救助、社会救济等活动可以在促进社会公平、缓解政府压力等方面发挥自己的优势特长。另外,发展社区民间组织,就在国家与分散的社会成员之间形成了一个中介力量,一方面,社区民间组织能够代表所属群体的利益下情上报;另一方面也能以桥梁纽带身份把党和政府的方针政策上情下达,还能进行不同群体的利益协调和对话。在此,社区民间组织起到政府和社会成员矛盾缓冲带的作用,为人们的利益表达提供了多种渠道与合法的表达方式。这样,可以减少社会成员的失范行为和对抗性的社会冲突,维护社会秩序和社会稳定,巩固党执政的社会基础。

第二,帮助政府建立起民主的管理机制,实现社会成员有序的政治参与。民主的管理机制是一个政府政治文明的价值取向,是一个国家走向现代化的重要标志。中国经济市场化的实践,逐步把微观利益主体独立出来,人们在经济、政治、文化生活当中,都有自己特殊的利益诉求。社区民间组织在日常工作中,能够深入民众,了解社会各阶层的不同需求,并将来自民间单个的资源与能量汇聚起来,成为一种团体的诉求:一方面,它可以有组织、有目的地进行社会动员,整合和影响组织成员的价值观及利益表达方式,维护自身的合法权益,实现有序的政治参与;另一方面,为组织成员的利益表达提供了形式与渠道的多样性,保障公民利益表达的畅通。社区民间组织还可以通过自己的制度化功能,培养公民的民主意识、民主文化从而推进社会主义民主政治建设的进程。

第三,社区民间组织在弱势群体利益表达和利益维护方面扮演重要角色。当前,我国出现了规模庞大的弱势群体,并形成了四个突出的特点:第一,不仅规模较大,而且还有明显扩大的趋势;第二,弱势群体利益遭受侵害的问题相当突出,并有一定的普遍性;第三,因弱势群体利益受侵害而引发的群体性事件逐步增多;第四,由于弱势群体缺乏基本权利的保障和有效的利益表达手段,他们在利益诉求和利益表达中处于弱势地位。这不仅引起全社会的普遍关注,也成为引发社会矛盾和社会问题的关键性因素。能否妥善地解决弱势群体的利益表达和利益保护,既是推进政府转型的重大任务,又是发展社区民间组织的现实需求。

第四,社区民间组织有助于公民互动网络和社会资本的建构。公民互动网络是指公民个体之间通过私人交往或组织(包括社团和政党)交往而产生的互动关联。公民互动网络包括帕特南所称的公民参与网络(Civic engagement),但不等同之。根据公民之间互动频率和强度的不同,公民结可分为强公民结和弱公民结。社区民间组织的生命力在于以自律和诚信服务于公共事业,在于对人、自然、社会的关怀与爱护。社区民间组织代表的是积极的公民精神,强调公民应主动参与社会公益和志愿者的活动,对社会要肩负起码的道德责任并自助、互助和助他。这种公共意识与精神可增强公民间的互动,提升社区成员的社会资本。

第五,社区民间组织还使得社会安定有序。社区民间组织能扩大民众参与社会生活的范围和深度,促进政府与民众之间的相互沟通、协调和融合,从而增强社会的稳定性。民众透过社区民间组织和合法渠道规范化表达利益诉求,在有秩序的前提条件下参与社会问题的解决,将减少自发行动给社会带来的对立、排斥、冲突,整个社会将更加成熟、理性。

目前我国正处于社会急剧转型期间,在经济高速发展的同时,也带来了社会结构、家庭结构、人口结构、就业结构、生活方式、生

活水平的巨大变化。在愈益市场化和多样化的社会里,社区民间组织作为个体与社会的桥梁和纽带以及私人生活的公共空间和一种重要的社会资源,愈益受到人们的广泛关注。但由于社会发展机制建设还不到位,社区民间组织发展还存在一些困惑。如何建立较为完善的社区民间组织和运行机制,这无论在理论还是实践上来说都还不成熟。

徐祖荣先生的新作《城市社区民间组织研究》敏锐地抓住了这一有着较强现实意义的问题,从社会学立场出发,以市民社会理论、社会治理理论、市场/政府失灵理论、契约失灵理论和志愿失灵理论等为分析视角,对中国社区民间组织兴起的宏观、微观背景、发生特征、发展机制、基本功能、发展困境、发展路径进行了深入全面的分析研究,认为社区民间组织发展是构建和谐社会、走向善治和实现小康、确立社会转型期新秩序、创新社区管理体制模式的客观需要。提出了社区民间组织发展的基本举措,就是要培育市民社会,增强社会成员的主体意识,构建科学的法律框架,设计良好的政策体系,转变政府职能,界定政府职责,创新社会管理体制,把社区民间组织纳入公共治理框架,建立合理的社会组织评估体系,完善治理机制,强化社会责任。本书具有较强的理论意义和实践意义,是一部值得一读的研究著作。

浙江省社科院 研究员

杨建华

2006年9月10日

前 言

上世纪 80 年代,一场有组织的志愿运动和创建各种私人的、非营利的及非政府的组织运动,正成为席卷全球最引人瞩目的运动。它就是著名的全球结社运动。全球结社运动的兴起,既是“政府失灵”与“市场失灵”的结果,也是社会争取民主与自治的象征。在这种运动中,各种民间组织成了争取民主与自治的中坚力量。

在中国,民间组织是伴随着改革开放出现的。它的产生是我国社会经济发展到一定阶段的产物,是社会主义市场经济的客观需要,是现阶段政府职能转变的重要载体,也是政府还权于社会的一种方式,同时也是对全球结社革命的回应。政府由管制、治理再到善治,都有赖于民间组织的成熟与功能的完善。构建社会主义和谐社会,是我们党从全面建设小康社会、开创中国特色社会主义事业新局面的全局出发提出的一项重大任务。建设和谐社会需要社会各方面的协调发展,民间组织是这一进程中不可忽视的组成部分。若无发达的民间组织全面发挥沟通功能、协调功能、补缺功能、促进功能,和谐社会的建设必然会有更长的一段路要走。因此,加快民间组织的发展是中国社会发展的一项重要课题。

社区是社会的基本细胞,社会的“自治化”体现在社区的“自治化”。上世纪 90 年代,随着城市经济体制改革的不断深化,中国开始兴起了由民政部倡导的社区建设。社区建设其实就是建设社区,就是建设一个个凝聚力强的社会基本单元。但是由于各方面因素的制约,目前我国城市社区建设仍处于起步阶段,城市居民的社区意识还很缺乏,社区参与还很不足,由政府主导建设下的社区仍只发挥一级政府派出机构的职能,还仅仅是一级政府派出机构

管制下的准政治单元,尚未成为凝聚居民的社会单元。

随着生活水平的提高,居民的服务需求呈多样化、个性化发展。民间组织类型多样,利用民间资本进行各种服务活动,其涉及的领域非常广,可以有效满足居民的各种需求,提高居民的生活质量。民间组织社会影响覆盖面较大,汇集了很多专业性技术和技能方面的人才。民间组织可以承担政府部门分离出来的部分职能,为“小政府,大社会”管理模式顺利实现奠定基础,为政府从社区建设主导力量变为社区指导力量提供转换平台,使政府从社区事务的具体操作中解脱出来,有利于社区基层民主政治的发展,有利于社区参与的深化,形成社区建设和社会自主运行的良性机制,并使社区建设模式和社会发展内容多样化。

社区民间组织是民间组织的重要部分。社区建设的实践要求社区民间组织成为社区建设社会化、市场化,群众性、广泛性,生命力、凝聚力的有效载体。本书以城市社区民间组织为研究对象,在对社区民间组织涵义界定和理论依据梳理的基础上,通过分析社区民间组织在社区建设中的功能地位及社区建设在社区民间组织发展中的重要性,来阐述两者的互动共生关系,接着解构社区民间组织在发展中面临的双重困境——普遍困境和特殊困境,从而提出培育和发展社区民间组织的对策措施。目的在于通过促进社区民间组织健康发展来推进社区建设,巩固党的执政地位,夯实基层政权基础,增强群众凝聚力,扩大居民的社区参与,推进社区民主政治发展,并从居民的需求出发,推进社区资源的整合和作用的发挥。

目 录

前 言	(1)
第一章 民间组织概述	(1)
第一节 民间组织的基本属性	(1)
第二节 民间组织发展的基本状况	(21)
第二章 社区民间组织基本梳理及理论依据	(44)
第一节 社区民间组织的基本信息	(44)
第二节 社区民间组织的理论支持	(49)
第三章 社区民间组织兴起的宏观因素	(71)
第一节 中国市民社会初步发育——社区民间组织 兴起的社会基础	(71)
第二节 经济体制与政府机构改革——社区民间组织 兴起的体制基础	(78)
第三节 社会转型与社会问题、社会需求——社区民间 组织兴起的价值基础	(88)
第四节 社会公共政策陆续出台——社区民间组织 兴起的政策基础	(116)
第四章 社区民间组织兴起的微观因素	(120)
第一节 社区的概念及基本构成要素	(120)
第二节 社区建设全面铺开	(123)

第三节	社区建设的实践绩效促进社区民间组织的兴起·····	(137)
第五章	社区民间组织的基本功能·····	(151)
第一节	社区民间组织是促进社区居民全面发展的有效途径·····	(151)
第二节	社区民间组织是扩大社区基层民主的实验基地·····	(159)
第三节	社区民间组织是拓展社区服务的主要载体·····	(164)
第四节	社区民间组织是推动政府职能转变的积极力量·····	(172)
第五节	社区民间组织是保证社会稳定的安全阀·····	(178)
第六章	社区民间组织发展中面临的普遍困境·····	(188)
第一节	民间组织外部监管缺陷·····	(188)
第二节	民间组织内部治理失范·····	(201)
第三节	民间组织统筹发展欠缺·····	(219)
第七章	社区民间组织发展中面临的特殊困境·····	(225)
第一节	社区管理体制尚未理顺·····	(225)
第二节	居民社区参与意识淡漠·····	(232)
第三节	社区民间组织在社区的地位偏低·····	(242)
第八章	促进社区民间组织健康发展的必要性·····	(245)
第一节	构建和谐社会的客观需要·····	(245)
第二节	走向善治和实现小康的客观需要·····	(251)
第三节	确立社会转型期新秩序的客观需要·····	(255)
第四节	创新社区管理体制模式的客观需要·····	(260)

第九章 促进社区民间组织健康发展的路径选择·····	(266)
第一节 社区民间组织发展的总体方案·····	(266)
第二节 培育市民社会 增强社会成员的主体意识·····	(272)
第三节 构建科学的法律框架 设计良好的政策 体系·····	(279)
第四节 转变政府职能 界定政府职责·····	(291)
第五节 完善治理机制 强化社会责任·····	(305)
第六节 优化活动空间 开创社区建设新局面·····	(321)
参考文献·····	(351)

第一章 民间组织概述

自 20 世纪 90 年代,随着我国市场化趋向改革的确立和逐步推进,我国的社会组织结构和社会管制体系发生了深刻变化,各种民间组织的迅猛发展,已经成为当代中国社会组织结构多样化、社会主体多元化的重要体现。

第一节 民间组织的基本属性

一、民间组织及相关概念的厘清

目前,与民间组织相联系的类似意涵的概念主要有:第三部门(the third sector)、非营利组织(non-profitable organization,简称 NPO)、非政府组织(non-governmental organization,简称 NGO)以及社会中介组织。而这些概念往往混淆在一起,难以区分。因此民间组织概念的界定就显得至关重要。

1. 民间组织概念界定

“民间组织”是中国官方使用的概念,官方翻译为“non-governmental organization”,这体现了政府希望“政社分开”的改革取向。按照中办发[1994]34 号《中共中央办公厅、国务院办公厅关于进一步加强民间组织管理工作的通知》,民间组织是“由民间力量主办的,为社会提供服务,不以营利为目的的社会组织。……它包括两大类:一是社会团体,二是民办非企业单位”。与此同时,民政部原“社会团体管理司”改为“民间组织管理局”。

严格说来,“民间组织”一词正式成为官方词汇迄今不过五年

而已。在此之前的五十年间,“社会团体”一度是我国对这一组织现象的权威表述,成为此方面法规、规章、行政命令、决定的最主要用语。20世纪90年代初,过去完全由国家兴办的事业单位开始部分地转向由私人或社会资金兴办,在政府与市场组织之外开始出现一种有别于“社会团体”的“民办事业单位”。1996年,“两办”发出《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》,开始正式将这一组织类型称为“民办非企业单位”,与“社会团体”相并列。2000年4月,民政部发布《取缔非法民间组织暂行办法》,“民间组织”正式用于规章的表述,并成为“社会团体”和“民办非企业单位”的共同上位概念。

在民政部门登记和管理的视角中,民间组织是指由各级民政部门作为登记管理机关并纳入登记管理范围的社会团体、民办非企业单位和基金会三类社会组织。

本书所称民间组织,是介于政府组织、营利组织之间的社会组织,执行不产生利润的社会职能,专门提供那些不能由企业及政府充分提供的社会服务。

2. 第三部门概念界定

“第三部门”(the third sector)是西方背景下的一个产物。美国学者莱韦特(T. Levitt)最先使用“第三部门”这一概念。他认为,过去人们把社会组织一分为二,非共即私、非私即公的划分太粗略,忽略了一大批处于政府与私营企业之间的社会组织,从事政府和私营企业“不愿做、做不好或不常做”的事情。于是,莱韦特将这类组织统称为“第三部门”。从概念上讲,一切既不属于政府公共部门,又不属于以营利为目的的社会组织,都可以归类为这一领域。

对于第三部门的定义,学者们众说纷纭,将这些定义归纳起来可分为以下几种:

(1)把第三部门看作是除政府机构和营利机构以外的社会组

织。如根据联合国宪章第 71 条的定义,第三部门是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织,其中包括各种慈善机构、援助组织、青少年团体、宗教团体、工会、合作协会、经营者协会等。^① 美国学者赫斯顿认为,从更本质的意义上讲,第三部门通常被认为是与国家和营利性组织活动相对立的。第三部门主张的合法性来源于对国家部门和私有部门的批评。^② 第三部门的任务和实践活动非常激进,与国家和私有部门极为不同。

(2)把第三部门界定为服务于公众目的的私人组织,即主要从事社会公益性事业的民间组织。美国约翰·霍普金斯大学公共政策研究所所长莱斯特·萨拉蒙把第三部门定义为数量众多的自我管理的私人组织,它们不致力于分配利润给股东或董事,而是在正式的国家机关之外追求公共目标。^③ 他认为,第三部门的影响已经远远超过了它们所提供的物质服务,几乎美国所有主要的社会运动,无论是民权运动、环境保护运动、消费者运动、妇女运动还是保守派运动,都在非营利部门建立了自己的根基。根据英国 1601 年慈善使用权法规的序文中对第三部门的界定,从事下列活动的组织为第三部门:“……救济老人、虚弱的人和穷人……抚养病人、伤残士兵和船员,资助免费学校和大学的学者……维修桥梁、港口、避难所、道路、教堂、海堤、举办教育和孤儿院……救济、储备、维修教养院……穷女孩子的结婚问题……支持、帮助年轻的商贩、手工业者和穷困潦倒的人……救济或改造囚犯或俘虏……安排服

① 吴忠泽. 发达国家非政府组织管理制度[M]. 北京:时事出版社, 2001:3.

② 何增科. 公民社会与第三部门[M]. 北京:社会科学文献出版社, 2000:274.

③ 李文良. 我国第三部门的再认识[J]. 公共行政, 2004(3).

兵役和其他税捐方面帮助任何贫困居民减轻他们的困难。”^①

(3)把第三部门看作是准行政机关或准公共部门,是公共部门的一部分。如英国学者约翰·格林伍德在《英国行政管理》一书中指出,有些由政府领导部门的机构和半私人组织,既不同于中央部门,也不同于地方机关,但通常又和它们有关系,这类机构和组织都可以说是准行政机关。^② 这类组织的名称很多,如边缘机构、非部门的公务机关、半自治机构、半非行政组织、半自治的非行政部门的组织,等等。

3. 非营利组织概念界定

“非营利组织”(non-profitable organization)原义是指由私人为了实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织,不仅包括基金会、慈善筹款会等公益类中介组织,也包括社交联谊、互助合作、业主和专业协会等互益类组织,还包括私人创设的学校、医院、社会福利服务机构、艺术团体、博物馆、研究机构等服务类组织。在西方发达的国家是指那些“以推进科学、教育或慈善事业,不是以赚钱为目的的私人机构”。^③ 现指在政府体系之外的、具有公共服务宗旨或促进社会福利发展,不分配盈余,享有免税优待或享有减税优惠的依法成立的组织。

非营利组织是相对于营利组织而言的。但是这里的“营利”和“盈利”是不同的,非营利性并不是说其不能从事任何商业性的活动或参与市场运作,也不是说不能收取费用或赚取利润,而是说其

① 吴忠泽. 发达国家非政府组织管理制度[M]. 北京:时事出版社, 2001:6.

② [英]约翰·格林伍德. 英国行政管理[M]. 北京:商务印书馆,1991: 46.

③ [美]P·B·弗斯顿伯格. 非营利机构的生财之道[M]. 北京:科学出版社,1991:6.