




中央民族大学"985工程""211工程"项目成果

# 中 国少数民族地区 社会组织研究

李俊清 陈旭清 ■ 主编

 中国社会科学出版社

中央民族大学“985 工程”项目成果  
中央民族大学少数民族地区社会组织研究

# 中国少数民族地区 社会组织研究

李俊清 陈旭清 主编

**图书在版编目 (CIP) 数据**

中国少数民族地区社会组织研究/李俊清, 陈旭清主编.

—北京: 中国社会出版社, 2010. 2

ISBN 978-7-5087-3102-5

I. ①中… II. ①李…②陈… III. ①少数民族—民族地区—  
社会团体—研究—中国 IV. ①D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 020906 号

---

**书 名:** 中国少数民族地区社会组织研究

**主 编:** 李俊清 陈旭清

**责任编辑:** 曹明生 李冬雁

---

**出版发行:** 中国社会出版社 **邮政编码:** 100032

**通联方法:** 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66082078

邮购部: (010) 66060275

销售部: (010) 66080300 **传真:** (010) 66051713

(010) 66051698 **传真:** (010) 66080880

**网 址:** www.shcbs.com.cn

**经 销:** 各地新华书店

---

**印刷装订:** 中国电影出版社印刷厂

**开 本:** 170mm×240mm 1/16

**印 张:** 20

**字 数:** 300 千字

**版 次:** 2010 年 3 月第 1 版

**印 次:** 2010 年 3 月第 1 次印刷

**定 价:** 35.00 元

## 前 言

社会组织(又称非营利组织、民间组织 NGO 等,下同)是 20 世纪下半期在国际上出现的一种新型力量,在社会发展中已经扮演了重要的角色,成为当前公共治理的一个重要主体,其作用日益凸显。

中国是一个多民族的国家。尽管不同民族历史文化背景和风俗习惯存在差异,但中国大多数民族都有结社的传统。社会组织可谓历史悠久,不仅出现在不同的地区,在不同民族的史书中也都有记载,但人们对它的系统关注与研究还为数不多。

目前学者们所关注的社会组织主要是在改革开放后出现的。特别是 1995 年世界妇女大会,对中国社会组织的发展起到了明显的推动作用。但国内对这方面进行系统研究的时间并不很长,许多领域都处于起步开拓阶段,使得许多人觉得进入这一领域的门槛不高,介入非常容易。事实上也是这样:尽管国内已经出现了一些专门从事非营利组织研究方面的人员和机构,但总体的特征是关注问题比较集中,研究内容几近雷同。所以,随着社会的发展,应该深化对这方面相关问题的研究,使之能适应国家建设的需要。无疑,开展少数民族地区社会组织的研究,是对这方面研究的一个重要补充。

中国的少数民族地区具有地域广阔、历史文化悠久、自然环境和风土人情差异明显等特征。它不仅承载着本地社会经济发展的功能,也担当着保家卫国、维护边疆稳定的职责。总体来看,在少数民族地区,社会组织在改革开放初期就出现了,特别是一些境外组织以扶贫、教育、卫生、文化保护、环保等方式的介入,对这些地区的社会发展产生了极为重要的影响。然而,社会组织是把双刃剑,一方面它可以弥补政府和市场的不足,充当社会和谐和的润滑剂;另一方面,若作用发挥不当,也可能成为社会的不稳定因素。如何充分发挥社会组织的积极功能,有效化解其不利因素,不仅是行政管理者要面对和解决的实践问题,也是理论工作者需要思考的问题。

由于国内对少数民族地区社会组织进行系统研究的较为鲜见,相关资料较少,可供我们学习借鉴的文献资料极为有限,在很大程度上制约了我们对这些问题研究的深入。然而,出于对社会负责的态度,学者应该排除这些不利的

藩篱,通过关注社会现实,为社会发展提供必要支持。本书的编撰出发点也正是基于这样的认识:在相关资料不是很完善的基础上,我们尝试通过案例的形式,向社会展现少数民族地区社会组织参与的经验,为其他组织提供参考和借鉴,借此来规范其他组织的行为。由此,可以说本书的实践示范意义要大于其理论指导价值。

书中研究分析的个案,是在问卷调查的基础上,通过筛选分析,抽取一些开展活动较好的典型组织,进行了实地参观、访谈调研,将收集的资料精心整理加工,分析提炼了一些有代表性的组织活动,在大家共同反复讨论、修改之后形成的。书稿内容覆盖了经济、文化、教育、卫生、慈善、宗教、民族、环保、养老等多种类型的组织。其中的大部分组织在登记管理机关注册登记,少数几个尚未正式注册登记,但开展活动比较频繁,社会影响较好。在资金来源方面,一些是由政府财政支持的,但大部分是靠组织自身的服务活动来获取的。

通过对案例的分析,我们可以发现,少数民族地区的社会组织,由于身处条件较为艰苦的地区,获取社会公益资源非常不容易,使得它们往往富有极强的创新意识。广西壮族自治区青少年发展基金会的“1+1”、“公益创投”,内蒙古自治区扶贫基金会的“慈善医疗阳光救助工程”,内蒙古呼伦贝尔嘎查的“支部+协会”模式,广西南宁市物业管理协会的求新开拓意识等等,每个案例都无不蕴涵了举办者的不断探索精神,给我们提供了富有无限想象的启示。

在本书即将付印之时,要特别感谢以下登记管理部门和单位:广西壮族自治区民政厅民管局、内蒙古自治区民政厅民管局、西藏自治区民政厅、青海省民政厅、南宁市民管局、呼和浩特市民管局、包头市民管局、桂林市民管局、阿拉善民政局、呼伦贝尔市民政局、东兴市民政局、环江毛南族自治县民政局、罗城仫佬族自治县民政局、龙胜各族自治县民政局、荔浦县民政局、阿拉善左旗民政局、包头青山区民政局、包头昆区民政局、土默特右旗民政局、呼和浩特市玉泉区民政局、鄂温克自治旗民政局、鄂伦春自治旗民政局、莫力达瓦达斡尔自治县民政局,感谢给予我们支持的各地业务主管部门及给予我们极大配合的各调研组织。

需要说明的是,由于诸多原因,我们的案例可能远远不能把组织开展的活动充分展现出来,这一方面反映了实践的生动丰富性,另一方面也说明了理论研究需要与时俱进。不论如何,书中的不足,我们愿承担全部责任。

编者

2009年12月20日

# 目 录

导 论 .....	1
现代“社区精神”的务实创新者 ——青海省西宁市公园巷社区居委会 .....	17
政府职能转变的有力承接者 ——呼和浩特市奶业协会 .....	31
专业经济组织对农村发展的作用 ——巴彦托海嘎查高产奶牛协会 .....	44
净化心灵的高原古老之音 ——西藏自治区拉萨市城关区娘热民间艺术团 .....	54
雪域高原上大爱精神的传播者 ——拉萨市德吉孤儿院 .....	65
扎根京族文化 力促地区发展 ——沔尾村民间事务委员会 .....	77
众志成城奔小康 ——乌苏市养鸡协会 .....	86
白族宗教文化的活载体 ——洱海地区莲池会 .....	94
爱心传递温暖 行动铸造希望 ——西藏央金法律援助中心 .....	108
“引进来,走出去”推动行业发展 ——西藏烹饪餐饮饭店业协会 .....	116
民族风情·旅游经济的引领者 ——三都水族自治县卯文化旅游协会 .....	126
小组织拓展民族文化遗产大舞台 ——互助土族自治县姚家大院 .....	136

非营利组织与政府共同践行科学公益	
——救助儿童会西藏项目 .....	148
因地制宜搞扶贫 创新合作促发展	
——内蒙古自治区扶贫基金会 .....	160
农民致富的好帮手	
——乐都县兴农农产品产销协会 .....	168
以宗旨为中心的多样化发展战略	
——广西青少年发展基金会 .....	176
民族语言教育的探索者	
——广西学校壮汉双语教学研究会 .....	186
架起西藏公益事业的桥梁	
——援助西藏发展基金会 .....	193
雪域高原绘彩虹	
——中国藏毯协会 .....	203
串起经济发展的链条	
——桂林市荔浦县马蹄营销协会 .....	211
承担政府职能 热情服务社会	
——南宁市安全生产管理协会 .....	220
合作项目市场运作 整合资源革新服务	
——南宁市营销协会 .....	227
以企业力量推动社会组织快速发展	
——内蒙古阿拉善 SEE 生态协会 .....	235
社会组织与少数民族传统文化传承	
——内蒙古鄂温克族研究会 .....	243
企业慈善促进社会稳定	
——青海兴旺爱心救助会 .....	251
民办养老院的生存之道与困境	
——南宁市康宁养老院 .....	258
搭建信众与政府关系的桥梁	
——内蒙古自治区伊斯兰教协会 .....	267

## 导 论

少数民族地区社会组织是指在少数民族地区开展活动的非营利组织,分正式注册登记和未注册登记两种形式。登记的组织包括在少数民族地区注册登记并开展活动的组织;也包括在其他地区注册登记,但在少数民族地区开展活动;还指不在中国内地,而是境外注册登记,但在少数民族地区开展活动的组织。未登记的组织是指没有注册登记的社区组织或家族、宗族组织。少数民族地区的未登记的组织,在总体数量上占着相当大的比重,远远超过正式登记的组织。

从2008年1月开始,我们利用寒假时间,组织了150个少数民族地区的大学生(含研究生),回到家乡进行问卷调查。3月底,学生返校时带回有效问卷307份,样本覆盖9个省级少数民族居住集中的地区(桂、滇、藏、新、内蒙古、黔、宁、青、川)的各种类型组织,这使我们初步了解到民族地区社会组织的一些发展状况。

在2008年7~8月份,我们去广西、内蒙古等地进行了实地调研,走访了2个自治区所属的8个地级市(行署、盟),深入到其中的20余个县级区域,实地调查组织200余个,这使我们亲身感受到了民族地区的社会组织发育程度,加深了对民族地区社会组织的认识。

2009年2月,我们利用寒假时间,又组织了硕士研究生回家乡进行调研,回收问卷50余份,访谈组织30多个,在一定程度上弥补了原来调查的不足。2009年7~8月暑假期间,我们又组织了10多个师生,深入到西藏、青海、云南三省区,调研各类组织50多个。2009年夏秋之际,我们对少数民族地区艾滋病防治社会组织进行了实地调研,获取了问卷100份。这些资料构成了本书研究的基础,其他的文献资料也为我们的论点提供了有力支撑。

### 一、少数民族地区社会组织的产生

中国现代意义上的社会组织是在20世纪70年代末就出现的,与政治上的拨乱反正措施和思想解放密切相关。少数民族地区社会组织的出现,与中国总体形势相一致,但又有自身特色,主要表现在境外因素的参与和各少数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,早在进入氏族社会时就出现。近代意义上的社会组织出现的也较早,如1903年南宁商人组织成立“南宁商务总会”<sup>①</sup>。1886年昆明第一个诗社“蓬湖吟社”<sup>②</sup>。自1934年起,各地在昌古的人按照同乡关系,先后建立自己的同乡会馆,如甘肃会馆、秦州会馆、两湖会馆、陕西会馆等。此外,在甘南藏族中存在的沙尼组织,已经有悠久的历史。

新中国成立以后,对社会组织采取了整顿的措施,民族地区一些传统社会组织部分得以保存,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,中国社会的活力逐渐被释放出来,涌现出一些纯民间的组织,在基层社会开展服务。受倡导和关注多元文化的影响,一些境外组织进来研究中国多民族文化发展状况,其行为方式唤醒了中国的族群意识,其背景身份给当地带来了新的结社观念。尤其是其中一部分带有普世价值、开展扶贫济困的慈善组织,在缓解当时民族地区的困难中发挥了明显作用,客观上带动了这些地区社会组织的形成与发展。近年来,少数民族地区一些突出问题的显现,要求社会组织的广泛参与,拉动了社会组织在数量上的增长和能力上的提升。与此同时,少数民族地区社会组织的一些不规范行为的存在,也促使政府加强了这方面的管理。

在少数民族地区社会组织的发展过程中,政府中的一些开明人士发挥了重要作用。他们思想活跃,视野开阔,能够比较敏锐地适应和抓住社会发展的趋势,推动社会问题的解决。在当时的社会环境中,国家政策还不是很明确的情况下,他们能够根据工作需要,在民族区域自治制度的总体框架下对国家政策进行适当改良,有效地利用了外部资源,为相关问题的解决创造了条件。

近年来,国内非少数民族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、项目合作等方面与当地社会组织联合开展活动,构成了这些地区社会发展的重要力量,也带动了民族地区社会组织能力的提高。

## 二、少数民族地区社会组织的现状

### (一) 调查资料来源状况

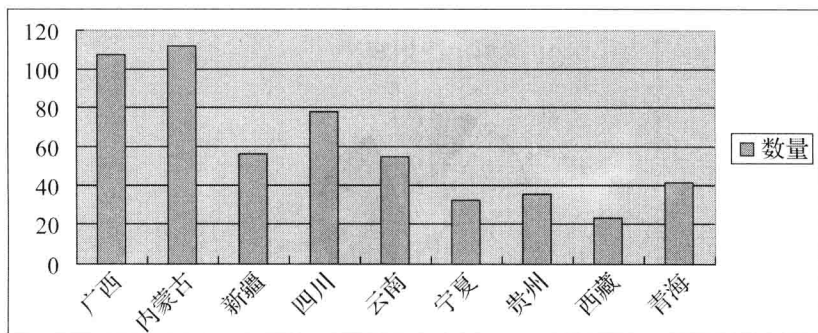
为了对少数民族地区社会组织的发展状况有一个基本的把握,从2007年

<sup>①</sup> 南宁百科全书编委会编《南宁百科全书》,广西人民出版社,2008。

<sup>②</sup> 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。

12月底到2009年8月,我们开展了专门针对少数民族地区的社会组织调查。主要通过大学生寒暑假回家乡的时间进行,每人携带一定数量(10份左右)的问卷,在家乡地区开展一对一的问卷和实地调研。2008年、2009年暑假,我们在咨询本领域有关专家的意见的基础上,采取目标抽样的方法,以社会组织活动较活跃的地区(如云南、广西、四川、内蒙古、西藏、青海等)为主,同时照顾到各少数民族地区的多元文化特征,根据不同类型进行了地区样本选择,组织师生10人,在上述地的省(区)、市、县(旗、市辖区)进行了抽样实地调查,访谈民政、业务主管部门、社会组织440余个。整个调研共发放问卷559份,回收559份,回收率为100%。有效问卷555份,有效率达99.28%。

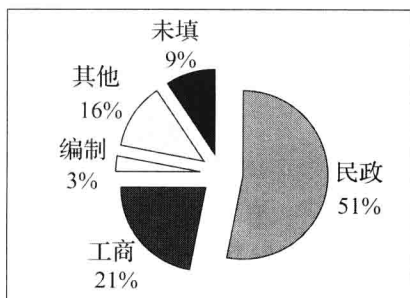
在调查中,我们重点选择的是基层草根组织,同时兼顾一些自上而下成立的官办或政府支持的社会组织。



样本分布图

## (二) 登记注册状况

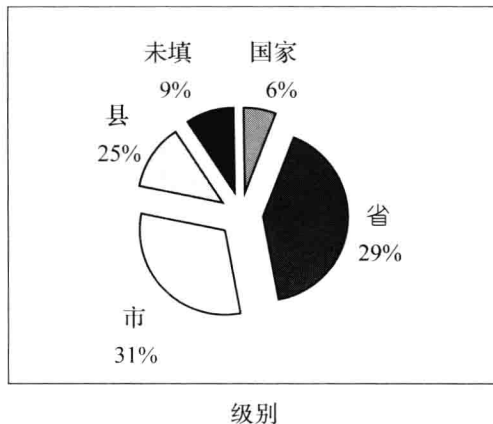
所调查的社会组织中,已经在民政部门、工商部门或政府其他部门(如编制管理部门等)正式注册的共计占46.13%,即有超过一半的社会组织未注册。在正式注册的社会组织中,民政部门注册的占51%,工商部门注册的占21%,编制管理部门注册的占3%,在政府其他部门注册的占16%(见下图)。



注册部门

总体来看,在民政部门注册的社会组织仅占调查总数的 24.9%,约有 3/4 的组织未能以社会组织的身份注册。问卷分析和实地调研表明,未在民政部门登记的原因主要是找不到业务主管单位、没有足够的资金,有些社会组织觉得没有登记的必要,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),这在一定程度上反映了双重管理制度存在的局限;另一方面也反映了民众自觉登记的意识不高。由此,使得一些组织只得采取工商注册的方式取得法人地位,或者不注册。

正式注册的社会组织中,其中在市级政府部门注册的最多,占 31%;在省级、县级政府部门注册的分别占 29%和 25%;在中央政府部门注册的占 6% (见下图)。

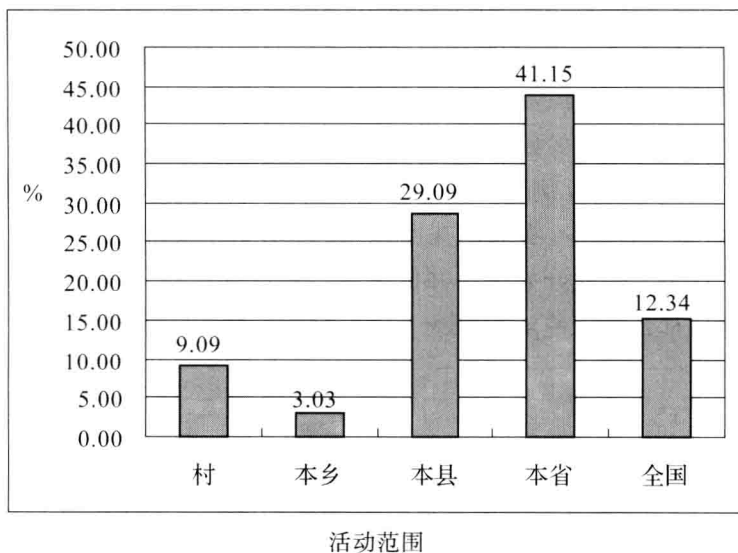


在省一级注册的社会组织中,相当一部分是和原来的上级部门对应的,在目前的组织管理中还和政府有着较密切的联系。在县级登记注册相对较少的原因,主要是对这种社会组织知晓不足,许多地方不知道还要在民政部门登记,另外一部分认为登记与否关系不大,反正自己开展工作不危害国家,也很少和外界发生往来,政府机关也不来检查,想做什么就去做什么,只把握一个不违法的原则。

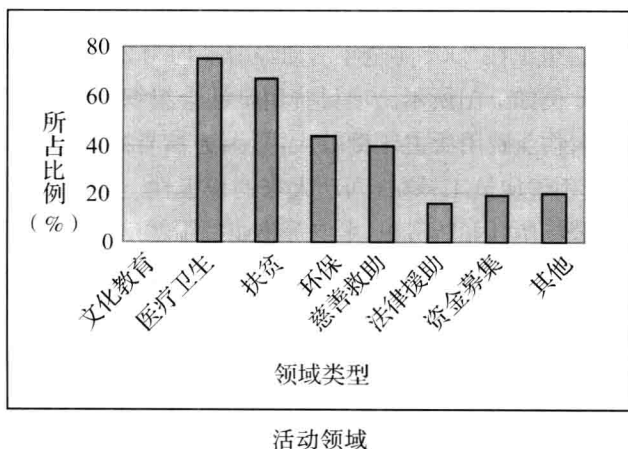
### (三) 社会组织活动状况

社会组织活动范围在省(自治区)一级区域内的最多,其次是在县(镇)范围内,在全国范围内活动的较少。有一部分在全国活动的社会组织(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、村范围内活动的社会组织就更少,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组织

的支持,它们的数量在明显增加。同时,由于地理环境的制约,在村中活动的社会组织数量要比乡镇一级多。活动范围比例结构如下图所示。



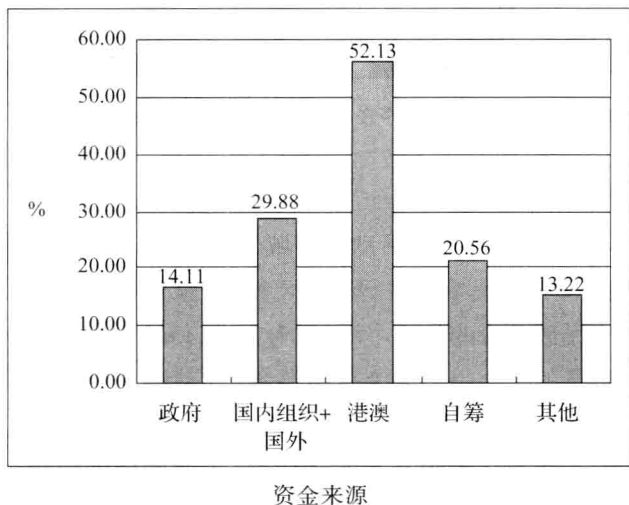
根据调查,从社会组织开展活动的领域分析,以教育、文化、经济、环保、扶贫、慈善领域为主。其次是医疗护理、社区参与(服务)和行为实践,目的是通过实际行动改变民族地区的生活习惯、行为方式,使之更加适应社会的发展进步。只有较少数量的社会组织涉及资金募集(如慈善总会、基金会、公益捐赠活动等)。法律政策咨询类社会组织近年来也在逐渐发展,并在社会上产生了一定影响。也有一些社会组织从事心理咨询、生产发展等活动。活动领域的总体结构如下图所示。



#### (四) 资源状况

##### 1. 组织的经费来源

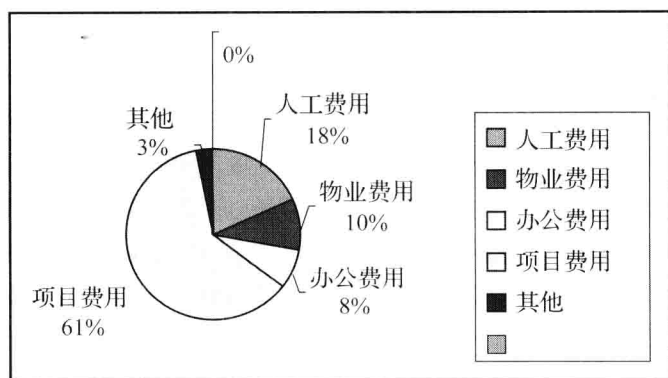
根据调查,目前我国国内少数民族地区社会组织经费的主要渠道还是境外,也包括港澳台社会组织(占 52.16%)、国内其他社会组织(占 29.88%)的资助,而政府对社会组织资助的资金渠道所占比例还比较低(占 14.11%,见下图)。虽然中央政府对少数民族地区社会发展的财政投入在不断增加,但这些资金流入社会组织的比例还比较低,渠道不太通畅,地方政府专门资助社会组织活动的经费极为稀少,实地调查也表明了这种情况的存在。目前一个好的现象是,一些地方企业开始关注并借重社会组织的作用,它们以开展慈善义捐、履行企业社会责任名义,试图来树立和打造自身社会形象。



##### 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,全年总支出中各项费用的支出比例如下图所示。项目费用是社会组织的主要支出,这符合实际情况;人工费用、物业费用所占比例较大,是因为参与社会组织的人们以此为专职,尽量节约费用增加员工补贴,调动大家的积极性。此外,有些社会组织没有属于自身的办公场所,因此,房租、水电等物业费用就是一笔不小的支出。

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,或社会组织成员内部汇报。包括政府部门也觉得这种简单审计程序比较合适,没有必要严格按照规定进行,理由是经费规模小、不会出现大问题。这在一定程度上反映出目前社会组织监管中存在的不足。

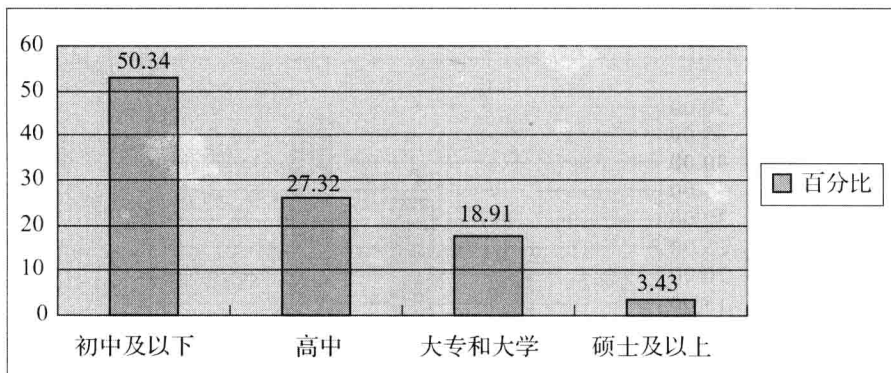


经费使用情况表

### 3. 人力资源状况、规章制度及办公场所

在被调查的社会组织中,拥有专职工作人员的组织占总量的 51.3%,有正式办公场所的占 68.15%,有正式书面组织章程的占 71.53%。这表明,目前我国少数民族地区社会组织的组织化程度还比较低,在基层的草根社会组织中的表现尤为明显。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。

在社会组织工作人员的学历构成方面,文化程度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的联系,在客观上制约了社会组织能力的提高。



工作人员的学历结构

上述数据表明,目前我国国内少数民族地区社会组织的人力资源状况尚不够理想,其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

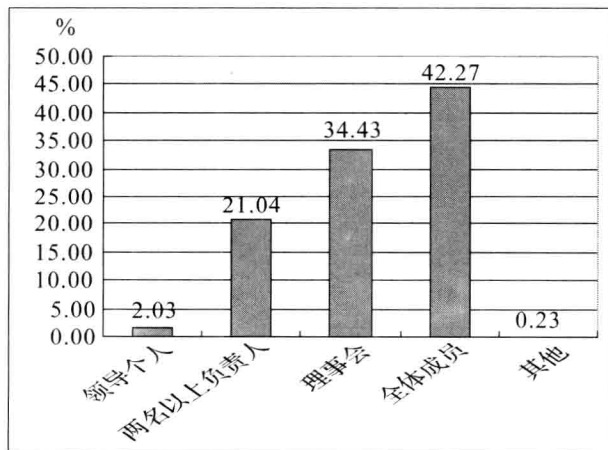
资源是社会组织发展的重要基础。少数民族地区人少地广,物质资源人均相对丰富,但对社会组织发展所需资源方面,在资金、人员、志愿者、技术和信息5个方面,大部分组织对资金、技术和信息的需求最为迫切,回答为“欠缺”的组织所占的比例分别为81.47%、73.53%和57.47%,而对人力资源的欠缺程度相对来说较弱,这并不意味着它们在人力资源上已经满足,而是从一个侧面说明了本地区社会组织的发展水平:还没发展到重视人力资源的阶段。见下表。

社会组织资源需求状况调查结果(%)

	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

## (五)决策方式

决策行为是衡量社会组织发育状况的重要指标。现代社会组织的普遍特点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。在被调查的社会组织中,组织的重大事项由组织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%,反映了社会组织的总体决策状况比较好。如下图所示。

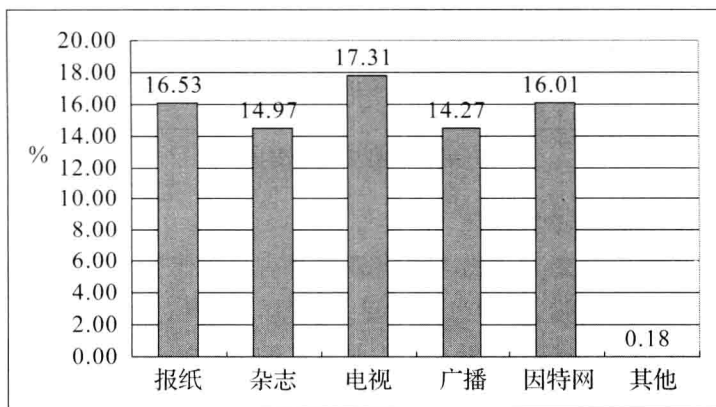


决策方式

## (六) 社会组织与外界关系

### 1. 组织公关及被媒体宣传的情况

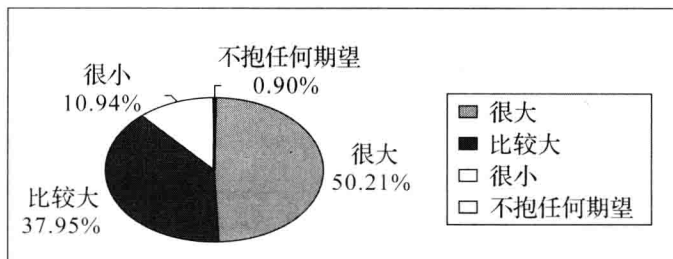
对外宣传是社会组织扩展和树立自身形象的重要途径,已经引起了众多组织的关注。但根据我们的调查,以印刷品形式介绍自身概况的组织占总数 51.28%。相当多的社会组织没有任何对外介绍材料,开建独立网站的组织更少,大部分情况下是靠地方媒体作为新闻事件报道,另外就是作为研究对象资料被学术界采用。实地调研中发现,那些自身资源条件差、组织能力弱、与外界沟通有较大障碍(由于地理环境、语言文化等原因)的社会组织在这方面非常欠缺,某种程度上限制了其资源获得和能力的提高。见下图。



媒体报道情况

### 2. 与政府的关系

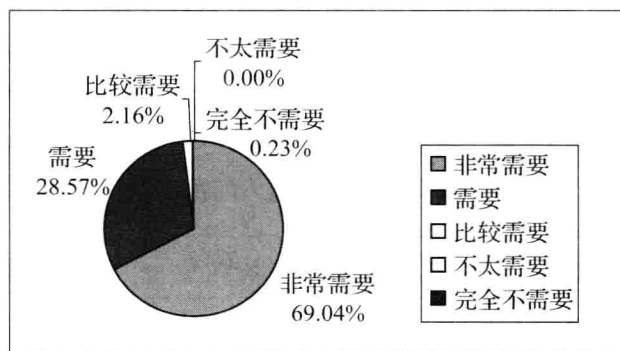
中国是一个行政主导型的国家,政府在社会生活中扮演着极其重要的角色。调查发现,大部分社会组织对政府抱着合作态度,希望组织的工作对国家建设有促进作用,能在日常事务中配合政府需求开展活动。社会组织在早期的发展中也对政府形成了较大的依赖感,对政府在政策、资金、人力等方面的支持期望较高。但是,由于多种原因,特别是一些地方政府部门贪功心切,把



期望值



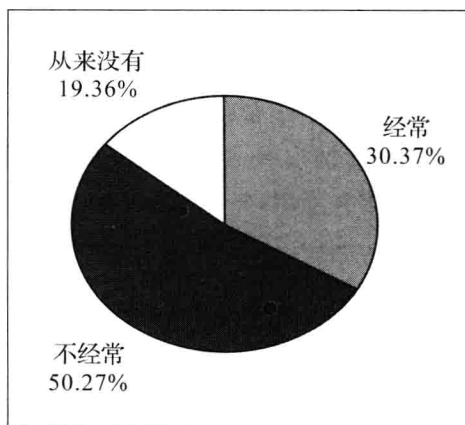
社会组织做的事情都往自己身上揽,而在资金等方面的优惠却不能给予相应支持,使相当多的社会组织对政府的期望值下降,实际工作中宁愿自身加倍付出,也不再去刻意追求其他援助,进而成了一个怪圈:社会组织非常需要政府帮助但对政府却不寄予多大的期望。



开展活动需要政府支持

### 3. 社会组织之间的关系

社会组织之间的交流、合作对彼此双方都有促进作用。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,为组织间沟通提供了有利条件。根据调查,少数民族地区社会组织与较多的境外社会组织合作关系,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。



与境外 NGO 合作开展活动情况