



社会组织与现代国家治理

——基于案例的分析

Non-profit Organizations and the Modern State Governance:
Based on the Case Study

康晓强◎编著



中国政法大学出版社



社会组织与现代国家治理

——基于案例的分析

Non-profit Organizations and the Modern State Governance;
Based on the Case Study

康晓强◎编著



中国政法大学出版社

2014·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（CIP）数据

社会组织与现代国家治理：基于案例的分析/康晓强编著. —北京：中国政法大学出版社，2014. 8

ISBN 978-7-5620-5599-0

I. ①社… II. ①康… III. ①国家—社会组织管理—案例 IV. ①D035

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第197724号



-
- 出 版 者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路 25 号
- 邮寄地址 北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名：中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm × 1230mm 1/32
- 印 张 7.125
- 字 数 142 千字
- 版 次 2014 年 8 月第 1 版
- 印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷
- 定 价 22.00 元

前言

Preface

党的十八届三中全会首次提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”的战略命题，并作为全面深化改革的两大目标之一，凸显了中国共产党执政理念的创新。

国家治理强调国家、社会与市场各归其位、各安其所、各尽其责、良性互动、协调耦合。从主体的维度看，国家治理的主体不仅包括政府，也包括社会组织和企业。社会组织涉足经济、政治、文化、社会、生态等领域，是国家治理的重要主体。社会组织能做企业想做，但单靠企业难以完全做到或无企业愿意牵头去做的事；能做政府想做，却无人力、时间、精力去做的事，其在单个企业力不能逮、政府不宜直接调控的领域显示了独特的优势和内在价值，凸显了其存在的功能、取向和空间。

社会组织作为一种重要的社会力量，要能够参与到现

代国家治理中并有效发挥一定的社会功能，其自身的成长、成熟、成型至关重要。社会组织的发育、发展为其参与现代国家治理提供了主体性资源与现实基础。中华人民共和国成立至改革开放以前，国家以政治权力为基石与中轴，通过社会动员与政治动员对社会结构与社会关系进行结构性重塑，由此获得了整合与控制社会的政治资源、基础条件与组织架构。随着国家权力全面、深入地渗透到社会空间、生活世界中，社会生活高度政治化、组织化，以及国家边界与社会边界交织、叠加、重合，社会的自主空间与独立性失去了存在的现实支撑。改革开放以来，社会开始从国家的全面调控下分化出来，日益作为一种独立的自主力量生成、生长、生存，并呈现生机勃勃的发展态势。国家与社会的关系在分化的轨道上沿着良性互动方向运行，突出表现在两个方面：一是社会的健康有序成长使社会获得了与国家合作的基本力量；二是社会自主治理、自律机制的建构为社会的良性运行提供了基本动力。随着改革开放进程的加快推进以及随之引起的国家与社会关系结构的深刻变迁，中国社会组织逐渐发育与发展，数量不断增加，规模逐渐扩大，并日益在社会生活中发挥积极有效的社会功能。

基于对中国社会健康有效发展的价值诉求，本书精选

了10个社会组织参与国家治理的案例，意在说明社会组织在现代国家治理中的结构、价值、功能。这10个案例具有以下三个特点：其一，涉及经济治理、政治治理、文化治理、社会治理、生态治理等国家治理的五大方面，每个方面精选两个典型案例。其二，选取的社会组织类型多样，不仅包括与政府关系密切的，也涵盖民间色彩浓厚的；不仅有内地的，也有境外的；不仅有在国内开展项目的，也有在海外开展活动的。其三，对社会组织参与国家治理的做法、经验、机制进行梳理，并重点就其启示进行了深度的战略思考。

实践表明，优化社会组织参与国家治理，有利于激发全社会参与国家治理的活力和动力，培育社会协同和公众参与的行动主体，释放社会力量在治理国家和社会各方面事务中的“正能量”，促进国家治理能力的提升。

当然，目前社会组织对于参与国家治理虽有所探索和实践，但“小荷才露尖尖角”，还处于起步、摸索阶段，其独特优势、发展潜力、制度空间、社会场域尚有待进一步开掘。对此，笔者充满期冀，满怀信心！

康晓强
2014年7月

目 录

Contents

■ 社会组织与经济治理

社会组织与劳资矛盾化解

——以义乌工会为例 3

社会组织与行业秩序规范

——以中国家用电器协会为例 27

■ 社会组织与政治治理

社会组织与基层协商民主建设

——以社区参与行动服务中心为例 47

社会组织与平安建设

——以山东新泰“平安协会”为例 65

■ 社会组织与文化治理

社会组织与“新工人”文化权利的实现

——以北京工友之家文化发展中心为例…………… 83

社会组织与文化对外交流

——以中国对外文化交流协会为例 …………… 108

■ 社会组织与社会治理

社会组织与流动人口的社会融合

——以浙江慈溪“和谐促进会”为例…………… 127

社会组织与弱势群体心理关怀

——以北京红枫妇女心理咨询服务中心为例 …… 150

■ 社会组织与生态治理

社会组织与生态社区建设

——以万通公益基金会为例…………… 175

运作型社会组织与自然灾害治理

——以香港乐施会参与汶川地震治理为例 …… 195

社会组织与经济治理

社会组织与劳资矛盾化解

——以义乌工会为例

社会组织与行业秩序规范

——以中国家用电器协会为例

社会组织与劳资矛盾化解

——以义乌工会为例

一个国家、一个社会的劳动关系是一个国家的重要社会关系。劳动关系和谐与否，直接关系社会的和谐稳定。在计划经济时期，劳资矛盾不突出，处于隐形成态。随着社会主义市场经济体制的深入推进，劳资矛盾发生深刻变化，日益凸显。特别是近年来，由劳资矛盾引发的群体性事件时隐时现。劳资矛盾已经超出了单个企业层面，演变为一个令人焦虑的重大社会问题。

在新的社会历史条件下，劳资矛盾如何有效化解？显然，单单依靠政府的力量难以完全、有效、经济地解决，必须动员社会各方面的力量。在革命、建设、改革的各个历史时期，我们党都注重发挥党领导下的工会组织的重要作用。^{〔1〕}浙江

〔1〕“习近平在同中华全国总工会新一届领导班子集体谈话时强调竭诚服务职工群众维护职工群众权益 为实现中国梦再创新业绩再建新功勋”，载《人民日报》2013年10月24日，第1版。

省义乌市以工会组织为平台,创建维权的新载体、新机制,在化解劳资矛盾方面取得了明显的社会效果,创造了工会维权的“义乌样本”,有一定创新意义,值得关注、借鉴。

一、劳资矛盾凸显为工会维权创造了社会空间

当前,我国劳动关系从总体上看是基本和谐的,但劳资矛盾日益凸显,主要体现在两个方面:①劳动争议案件数量仍在高位徘徊。从1996年至2009年,全国劳动争议案件受理数迅速增多,从48 121件上升到684 379件,增长了14.2倍。2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报(2013年5月28日发布)显示:各级劳动人事争议调解组织和仲裁机构共受理劳动人事争议案件140.3万件,结案126.1万件(不包括仲裁机构不予受理数),其中调解组织结案61.8万件,占49.0%。各级仲裁机构立案受理劳动人事争议64.1万件,比上年增加8.8%,涉及劳动者88.2万人,比上年增加13.2%,其中集体劳动争议0.7万件,涉及劳动者23.2万人。当期共审结劳动争议案件64.3万件,比上年增加8.5%。^[1]②近10年来,工人罢工等事件不断出现。如果说21世纪初的工人罢工事件主要集中在珠三角地区的电子产业中,2010年后则在全国“遍地开花”。尽管在这些罢工事件

[1] “2012年度人力资源和社会保障事业发展统计公报”,参见人力资源和社会保障部网, http://www.mohrss.gov.cn/SYrlzyhshbzb/dongtaixinwen/shizhengyaowen/201305/t20130528_103939.htm

中,大多数罢工者的要求主要有法定的最低工资或合理工资,雇主应缴纳社会保险、提供更好的工作环境等,其中,工会的组建问题已经成为一些事件的主要聚焦点。例如,2004年日资友利电罢工事件中,工人提出的要求中就包含组建企业工会的问题,2007年发生在一家德资企业的罢工事件中,在其已存在工会的情况下,要求普通基层工人代表也要加入工会,2010年本田罢工工人也提出了类似请求。^{〔1〕}

如何构建更加和谐的劳动关系,使劳资矛盾得到最大限度“缓释”、“稀释”,是当前及今后一个时期摆在我们面前的重大难题。难题虽难,但必须尽力破解,因为劳动关系的和谐程度,不仅影响职工的合法权益,也关系到企业的健康发展,事关社会稳定大局。基于对和谐劳动关系的重视,党的十六届六中全会首次明确提出“发展和谐劳动关系”的命题,国家“十二五”规划纲要首次专设“构建和谐劳动关系”一节,党的十八大进一步强调“健全劳动标准体系和劳动关系协调机制,加强劳动保障监察和争议调解仲裁,构建和谐劳动关系”^{〔2〕}。这些表述,充分体现了和谐劳动关系是社会和谐的重要基础。

在市场经济条件下,单个劳动者的力量毕竟是有限的,难免“发声”困难或声音比较小,必须依赖工会等社会组织

〔1〕 陆学艺主编:《当代中国社会建设》,社会科学文献出版社2013年版,第154页。

〔2〕 《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》,人民出版社2012年版,第33页。

的力量。^{〔1〕} 作为“职工之家”，维护工人群众合法权益是工会的天职。在许多国家，工会是工人集体行动的组织者，代表工人的利益进行理性维权，与代表资方的行业协会或“雇主协会”进行协商、谈判。^{〔2〕} 在这种社会结构下，劳资矛盾就由工会和行业协会来协调，从而避免使政府处于矛盾的漩涡之中。在我国目前的劳资矛盾化解中，代表工人利益的工会的职能作用没有得到充分、有效的发挥^{〔3〕}，工人一旦感觉利益受损，就直接找资方。如果资方不能解决好问题，工人就直接去找政府，矛头就转向了政府。久而久之，劳资矛盾很容易衍化为工人和政府之间的矛盾。如果工会可以有效地发挥维护工人合法权益的作用，有的群体性事件就可以避免。^{〔4〕} 通过发挥工会的积极作用，可以有效化解劳资矛盾。应按照党的十八大报告所指出的，支持工会“发挥桥梁纽带

〔1〕 宋晓梧：“用改革激发社会组织活力”，载《人民日报》2013年10月29日，第5版。

〔2〕 〔美〕理查德·B. 弗里曼、詹姆斯·L. 梅多夫著，陈耀波译：《工会是做什么的？——美国的经验》，北京大学出版社2011年版，第31页；权衡、杨鹏飞等：《劳动与资本的共赢逻辑》，上海人民出版社2008年版，第139页。

〔3〕 佛山市总工会调查数据显示：企图通过群体性事件维权的人高达45.43%，认为“事情闹大了就会解决”的人有16.34%。因此同乡会具有很大的吸引力。在非公经济较发达的广东省，40%的非公企业未组建工会，职工入会率仅为60%。参见刘茜：“劳资纠纷工会成摆设 维权变成同乡‘闹事’”，载《南方日报》2011年9月7日，第10版。

〔4〕 例如，2009年吉林通钢事件的发生，在很大程度上与工会没有发挥维护工人权益的作用有关。朱力：《走出社会矛盾冲突的漩涡——中国重大社会性突发事件及其管理》，社会科学文献出版社2012年版，第99页。

作用，更好地反映群众呼声，维护群众合法权益”^{〔1〕}的要求不懈努力，推进工会工作科学发展，为构建更加和谐的劳动关系添砖加瓦。

二、结构转型

农民工是我国改革开放和工业化、城镇化进程中涌现的一支新型劳动大军。21 世纪初，义乌外来人口不断涌入：2003 年为 80 余万，2005 年为 90 余万，2007 年增至 180 万。外来人口超过当地人口。这些外来人口大多分布在 1.7 万家中小民营企业和 5.8 万家个体工商户从业^{〔2〕}，劳动关系不稳定，劳资矛盾日渐凸显。由于维权渠道不顺畅、维权时间成本高等原因，这些劳资矛盾往往难以及时妥善解决。工会在解决劳资矛盾方面面临“失语”、“失守”的尴尬境地。从 2000 年开始，义乌市总工会以维护职工合法权益为重点，以源头维权为理念，以法律法规为基准，以制度建设为保证，以社会化维权为基本途径，以职工法律维权中心为载体，以协商调解、参与仲裁、代理诉讼、法律援助为基本方式，构建了覆盖劳动关系全过程、各领域的工会社会化维权机制，在实践上取得了较好成效，得到了中央领导和社会各界的充

〔1〕《中国共产党第十八次全国代表大会文件汇编》，人民出版社 2012 年版，第 47 页。

〔2〕《义乌市政协志》编委会编：《义乌市政协志》，中国文史出版社 2006 年版，总述。

分肯定。2004年11月27日，胡锦涛在新华社《国内动态清样》【附页】第662期“浙江义乌市探索职工维权社会化新模式”一文上亲笔作出批示：“完善在工会组织领导下的维权机制很有必要。要注意总结经验，不断强化职能，更好地为职工服务。”〔1〕

义乌工会之所以能取得良好的社会效果，一个重要的原因在于：适时、适度进行结构转型。义乌工会在实践中逐步认识到，现有的工会组织建制脱胎于计划经济时期，在组织结构、功能形态等方面与现代市场经济、职工维权要求并不完全适应，迫切需要进行组织结构转型，赋予其新的功能取向。2000年7月，“义乌市法律维权协会”在市民政局登记注册。成立不到一个月，有的政府部门提出缩小协会的维权范围，要求把协会名称改为“义乌市职工法律维权协会”。2000年10月12日，“义乌市职工法律维权协会”正式挂牌。但是，协会的发展之路并非一帆风顺，而是坎坷崎岖，充满荆棘。2000年12月25日，有关部门以协会不具备充当事人诉讼代理资格为由，到市总工会强行拆除了协会的牌子。后经市委市政府相关领导出面调停，最终同意以“义乌市法律援助中心职工工作部”的名义挂牌。〔2〕这一名称一直沿用到2005年1月，最后更名为“义乌市职工法律维权中心”。基层工会为团体会员，职工为自然会员。

〔1〕 参见《法制日报》2005年9月16日，第1版。

〔2〕 王刚：“义乌：艰难的工会改革”，载《中国新闻周刊》2006年7月3日，第36~37页。

从“义乌市法律维权协会”到“义乌市职工法律维权协会”，再到“义乌市法律援助中心职工工作部”，最终敲定为“义乌市职工法律维权中心”，三易其名，从表面上看只是名称的变化，背后其实反映了不同政府部门对这一新生事物的态度、取向，折射出工会结构转型的艰辛和不易。

职工法律维权中心通过“政府补一点、工会出一点、社会筹一点”的机制解决经费问题，内设来访接待室、调查处理室、法律服务室三个工作部门。这三个部门各司其职、各负其责、密切配合，有效地发挥了应有的维权功能。

义乌市职工法律维权中心内设机构及其职能

内设机构	主要职能
来访接待室	来信来访的登记接待、案件受理、电话咨询等
调查处理室	对职工投诉案件的调查处理，主持劳动争议的调解等
法律服务室	法律咨询，法律知识培训，提供法律援助等

资料来源：义乌市职工法律维权中心。

按照职工法律维权中心的工作规程，权益受侵害的职工向企业工会申请调解不成的，向中心投诉。中心登记受理、调查核实后，能调解的给予调解：一般案件5个工作日、复杂案件15个工作日结案。如无法如期办结，建议职工启动诉讼程序。无法调解的案件，若属经济、民事方面的，由中心特聘律师提供优惠的法律服务；若属职工劳动报酬、劳动合