



EU-CHINA



公平发展 公共治理

Governance for Equitable Development

On the Development of Community Social Organizations:
Experiences from China and Abroad

社区社会组织 发展模式研究

中国与全球经验分析

夏建中 [美] 特里·N·克拉克等/著

 中国社会科学出版社

On the Development of Community Social Organizations:
Experiences from China and Abroad

社区社会组织发展 模式研究

中国与全球经验分析

夏建中〔美〕特里·N. 克拉克等/著

图书在版编目 (CIP) 数据

社区社会组织发展模式研究：中国与全球经验分析 / 夏建中等著. —北京：中国社会出版社，2011. 7
ISBN 978 - 7 - 5087 - 3610 - 5

I. ①社… II. ①夏… III. ①社区—社会组织管理—研究—世界 IV. ①D583

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 118430 号

书 名：社区社会组织发展模式研究：中国与全球经验分析
著 者：夏建中 [美] 特里·N. 克拉克等
责任编辑：朱永玲 杨春岩

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) 66076941 (010) 66062098

邮购部：(010) 66076941

销售部：(010) 66080300 传真：(010) 66051713

(010) 66051698 电传：(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：155mm × 230mm 1/16

印 张：20. 75

字 数：350 千字

版 次：2011 年 7 月第 1 版

印 次：2011 年 7 月第 1 次印刷

定 价：42.00 元

编辑委员会：

主 编：孙伟林

执行主编：廖 鸿

编 委：高成运 田维亚 廖 明
许 昀 孔德福

项目研究小组（中国）：

组 长：夏建中（中国人民大学）

组 员：

张菊枝（中国人民大学）	焦若水（兰州大学）
张 慧（中国人民大学）	吴 军（中国人民大学）
高成运（民政部）	娄缤元（中国人民大学）
廖 明（民政部）	李占江（大众日报社）

项目研究小组（全球）：

特里·N. 克拉克（美国芝加哥大学）

梅根·E. 卡尔曼（美国布朗大学）

林艳君（美国芝加哥大学）

上篇 中国社区社会组织发展模式研究

第一部分 总体报告	3
一、导论	3
(一) 研究的问题	3
(二) 核心概念的界定	7
(三) 研究方法	8
二、中国社区社会组织发展的基本情况	11
(一) 中国社区社会组织的主要类型	11
(二) 中国社区社会组织的组织结构	13
(三) 中国社区社会组织的经费来源	16
(四) 中国社区社会组织的主要活动	17
(五) 中国社区社会组织发展模式的主要特点	22
三、中国社区社会组织发展的主要成效与经验	26
(一) 主要成效	26
(二) 中国社区社会组织发展的经验	32
四、中国社区社会组织发展存在的主要问题	34
(一) 法规不到位、不配套,注册不规范	34
(二) 组织管理不规范,治理结构不完善,监管制度不健全	35
(三) 经费紧张、缺少活动场所	37
(四) 发展不平衡	38
(五) 社区社会组织缺乏专业人才和社会工作方法的介入	39

(六) 组织缺乏独立性·····	40
五、进一步发展中国社区社会组织的建议 ·····	40
(一) 政府主管部门应转变观念, 修改有关法规中不能适应 社会发展的内容·····	40
(二) 加大投入扶持, 同时开辟多种资源渠道 ·····	42
(三) 加强社区社会组织自身能力建设 ·····	43
(四) 完善社区社会组织的治理结构, 提升社会公信力 ·····	44
(五) 大力发展公益慈善类的社区社会组织 ·····	45
第二部分 案例研究 ·····	46
一、BJ 案例——以 GW 街道为例 ·····	46
(一) 社区社会组织的有关政策和发展概况 ·····	46
(二) GW 街道社区社会组织的调查 ·····	50
(三) 案例的发展模式特点、主要经验和问题·····	68
二、SH 案例——以 WF 街道为例 ·····	71
(一) 社区社会组织的有关政策和发展概况 ·····	71
(二) WF 街道社区社会组织的调查 ·····	73
(三) 案例的发展模式特点、主要经验和问题·····	82
三、LZ 案例——以 XH 街道为例·····	90
(一) 社区社会组织的有关政策和发展概况 ·····	90
(二) XH 街道社区社会组织的调查 ·····	93
(三) 案例的发展模式特点、主要经验和问题 ·····	104
四、KM 案例——以 WH 区三个街道为例 ·····	111
(一) 社区社会组织的有关政策和发展概况 ·····	111
(二) WH 区三个街道社区社会组织的调查 ·····	115
(三) 案例的发展模式特点、主要经验和问题 ·····	128
五、ZZ 案例——以 JBL 街道为例 ·····	132
(一) 社区社会组织的有关政策和发展概况 ·····	132
(二) JBL 街道社区社会组织的调查 ·····	136
(三) 案例的发展模式、主要经验和问题 ·····	154
六、JN 案例——以 QFS 街道为例 ·····	158
(一) 社区社会组织的有关政策和发展概况 ·····	158
(二) QFS 街道社区社会组织的调查 ·····	160
(三) 案例的发展模式特点、主要经验和问题 ·····	166



下篇 社区社会组织发展模式的全球经验

第一部分 总体报告	175
一、社会组织	175
二、公民不信任：一个全球性的问题	178
三、历史和宗教背景：社区组织与社会之间的协同作用	181
四、新社会运动：近十年来从激进到安稳	190
五、政党集权与有组织群体的自治	192
六、亚洲的传统和鲜明的对比	200
七、20 世纪 80 年代和 90 年代：社会资本与非营利部门的发展	202
八、34 个国家中志愿者和无志愿者的第三部门的资金来源	205
九、非营利组织和政府	210
十、评估影响：贡献与缺陷	211
第二部分 国别（地区）研究	214
一、美国	214
（一）法律架构	217
（二）501（c）（3）——慈善组织，税收责任和政府监管	219
（三）社会组织的资金	223
（四）现状与挑战	234
（五）案例研究	234
二、法国	267
（一）法律结构与社会背景	267
（二）法国社会经济部门的结构	271
（三）社会组织的资金	275
（四）现状和挑战	278
（五）案例研究	278
三、日本	282
（一）社会背景和法律结构	285
（二）社会组织的资金	288
（三）现状与挑战	289
（四）案例研究	292
四、韩国	301



(一) 法律结构和社会背景	301
(二) 社会组织的资金	307
(三) 现状与挑战	308
(四) 案例研究	309
五、社会组织的全球比较和国家政策的工具	312
(一) 全球比较	312
(二) 美国和中国	313
(三) 法国和中国	314
(四) 日本、韩国和中国	314
(五) 跨国比较: 法律和税收优惠	315
六、政策选择和中国社会组织的未来	317
后记	323

上 篇

中国社区社会组织发展
模式研究

第一部分 总体报告

一、导 论

（一）研究的问题

社区是社会的基本单元，是人们社会生活的共同体和人们居住的基本平台。社区提供给我们丰富多彩的社会和个人生活，它影响着我们思考和行为的方式，用价值观、行为规范、明确的法律、非文字的行为举止准则包围和塑造我们；为我们的居住、工作、学习、成长、娱乐和休息以及受到的关照提供资源、机会和场所。

社区和谐是社会和谐的基础，加强社会管理的重心在社区，改善民生的依托在社区，维护稳定的根基在社区。我国自 20 世纪 80 年代改革开放初期，就开始大力推行社区服务的工作，90 年代末，正式在全国范围大力开展社区建设。民政部在 2009 年《进一步推进和谐社区建设工作的意见》中明确指出了社区建设的重要性和紧迫性。社区建设是国家在改革开放和市场化转型的新形势下为经济社会协调发展提出的具体要求，具有战略性意义，是构建社会主义和谐社会的基础和关键。

社区社会组织的建设是社区建设的重要组成部分，这既是社区履行其必要功能所必需的，也是由我国当前的现实国情所决定的。

根据社区的社会学理论，社区一般履行五大功能，即提供服务或者服务、社会参与、社会化、社会控制和社会支持的功能。其中，提供服务和社会参与是社区的根本功能。费林（Fellin）认为，一个令人满意的社区应当是一个“有能力回应广泛的成员需要，解决他们在日常生活中遇到的问题和困难的社区”^①。社区本身的特性就需要其成员直接的相互交往和参与，以便发展社区的性格和传递与实现社区的价值观。由于现代社会中工作与家庭的分离、社区地理边界的扩大、契约社会的形成，社会互动和参与也更加复杂、孤立和减少，更大的、更加非个人的社区的正式社会结构已经取代了直接的、整合的、联系紧密的社会互

① P. Fellin, *The community and the social workers*, Itasca, IL: F. E. Peacock, 2001, 70.



动,大众的市场化方式侵蚀了调解功能、互惠与社区责任机制。在这种情况下,社区的社会参与对于社区的社会融合、社会资本的培育等更为重要。

社区中社会参与的下降往往会强化社会的边缘化,最终导致社会的排斥。社区参与中志愿者组织起着非常重要的作用。对于现代社会原子化和社会解组进行矫正的最有效途径就是各种各样的志愿者组织中个人的积极活动,志愿者组织提供了与新成员见面和建立关系的机会,学习与他们一起工作,扩大社会整合的互惠性,发展社会和公民参与的技巧,促进社会支持,使参与的人趋向于更多的参与,并且具有更多的社会和政治参与机会。拉德(Ladd)指出,“参加面对面的群体,来表达共同的利益和兴趣是公民社会的关键因素。这种群体帮助人们抵抗现代社会的压力。它们教育市民技巧和将会生活扩大到家庭以外的活动中去”^①。

众所周知,我国正处于并将长期处于社会主义初级阶段,由于经济体制深刻变革、社会结构深刻变动、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化,由于发展不平衡、不协调、不可持续问题短期内难以根本解决,使我国正处于矛盾多发期、矛盾凸显期。社区建设中这方面的矛盾主要包括以下几点:

第一,政府的公共服务责任与政府财政资源之间的矛盾。使人民安居乐业、为全体人民谋福利是政府公共服务责任的基本目标,然而“有限责任”的政府对社会方方面面的事情是不可能面面俱到的,过于强大的政府不仅会造就人民“等、靠、要”的懒惰心理,更会使得政府的工作庞大而艰巨,结果往往“费力不讨好”,同时对政府的财政资源是一个异常严峻的考验,这就需要进行社会人能够自我管理、自我服务、自我教育以及自我监督的体制创新和机制创新,这也是促进和完善居民自治以及社区自治的客观要求。

第二,居民需求多元化以及增长过快与社会性服务单一化以及供给不足之间的矛盾。随着我国居民生活水平的不断提高,居民需求的多元化主要是指物质和精神各方面需求的增长。如何为人数如此庞大、需求如此多元化的社区居民提供更好的服务成为社区建设的重大课题。这就

^① Ladd, C. E., *Bowling with Tocqueville: civic engagement and social capital. The responsive community*, 1999, 9 (2), 11.



要求我们要加强和创新社会管理,主动适应社会主义市场经济条件下社会管理的发展变化,积极推动社会管理体制机制创新,建立健全政府责任、社会协调、公众参与的社会管理格局,加强社会管理基层基础设施建设,加强社会组织管理和服务体系建设。

第三,社区的本质属性决定了它应当成为居民认同和归属的主要地点。但是,市场化经济改革的不断深入在为我们创造了丰富的物质条件之外,又使社区本质意义上的情感归属面临严峻挑战。因此,如何重建社区居民的情感支持、发展居民之间的互助互惠服务,成为社区建设面临的迫切任务。自20年前开展社区建设以来,各级政府一直号召和大力倡导居民积极参与社区活动,但是,成效并不很大。这里的主要原因之一就是政府命令开展的活动较多,而居民自发组织的活动较少,因此,无法吸引社区居民积极自愿地参加。

第四,历史上我国缺少志愿者组织的传统。几千年的农业社会中,社区多存在的是宗族组织,1949年后则是政府性质的组织和以单位为基础的组织为主,以居民自愿发起成立和运转的志愿者组织或者民间组织基本上是在改革开放后才逐步发展起来的。著名学者普特南指出,在居民自治基础上形成的社区和志愿者组织,能够产生更多的社会资本,而这些社会资本有利于社会经济繁荣和社会团结和谐。福山则进一步指出,一个社区或者社会的以信任为基础的社会资本主要来源于两种组织:家庭和社团。前者建立在亲缘基础上,后者建立在“自愿性联属”或者用普特南的话来讲,是公民社区(civic community)意识的基础上。但是,建立在亲缘基础上的家庭或家族,一般都排斥非亲族成员,在自愿性联属方面很淡薄,并且在家庭与国家之间缺少中间层,所以,整个社会的社会资本不高。而建立在志愿者基础上的社会组织,关注社会所有成员的互助合作,热情于各种社团、社群和社区的活动,注重公民社区意识的提高,有助于促进更广泛的社会信任,提高社会的社会资本与凝聚力。

福山反复强调一个观点,即仅仅局限于家庭和亲朋之间的信任未必会给整个社会带来益处,而只有在广义信任的基础上建立的社会资本,才能造就高信任度的社会。所以,我国更应当大力发展公民社区基础上的社区社会组织。

我国社区社会组织这一名称是在近几年伴随着社区建设的兴起而逐渐得到广泛应用的。民政部在《进一步推进和谐社区建设工作的意见》



中明确指出,要建立健全共青团、妇联、残联、老年协会等群团组织在社区机构,大力培育服务性、公益性、互助性社区社会组织,发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用,并要适当放宽社区社会组织的登记条件,降低门槛,简化登记手续,及时办理备案手续,并在活动场地等方面提供帮助。这为在新形势下社区社会组织的建设和发展提供了契机,也反映了研究当前我国社区社会组织发展模式的必要性和紧迫性。

我国社区社会组织最早产生于上海的浦东新区。1996年,浦东新区社会发展局、上海基督教青年会和罗山街道办事处签署协议,创办了公有民营的罗山市民会馆。后来,逐步遍及全国各个城市,不过,20世纪90年代,只在个别城市有零星的发展。2002年,全国第一个社区民间组织服务中心在上海普陀区长寿路街道正式挂牌;2004年,上海市市级民间组织服务中心成立。特别是党的十七大以后,社区社会组织开始得到较快的发展。不过,在省市一级的政府文件中,有关社区社会组织的政策文件并不多,主要有广州市、海南省和云南省。广州市民政局于2008年印发了《广州市社区社会组织管理试行办法》的通知;同年,云南省民政厅也印发了《关于促进社区社会组织建设与管理的指导意见》;2009年,海南省人民政府转发了省民政厅《关于培育发展和规范管理社区社会组织指导意见的通知》。以后,青岛市民政局、大连市民政局以及江西省民政厅都先后于2009年、2010年发布了培育发展和规范管理社区社会组织的指导意见。

总的来讲,目前我国社区社会组织的发展不大平衡,跟各地区政府政策的扶持力度高度相关。同时,社区社会组织的社会功能并未充分得到体现,更多地局限于满足居民的娱乐需要和兴趣爱好;在发挥其服务于民、服务于社会的建设性功能上还比较薄弱。究其原因,目前我国的社区社会组织正处于政府主导的发展阶段,这类组织的自发性形成机制发育尚不完全。不过,可以预见的是,今后这类组织的发展趋势应当是逐渐向自发性、自治性及自愿性的社区社会组织过渡,由政府主导型向全民参与性的社区社会组织转变,更大限度地发挥其应有功能,为建设和谐社区服务。

本书研究的主要目的,是在对各社区案例的调查分析基础上,探讨全国社区社会组织发展的基本情况。并且对以下主要问题进行分析和回答:

我国城市社区社会组织的发展背景与主要原因是什么？

我国城市社区社会组织的现状如何？主要包括：社区社会组织的主要类型、组织结构、经费来源、主要活动等。

我国社区社会组织发展的模式特点、主要经验和面临的主要问题是什

么？
解决社区社会组织面临的主要问题有哪些对策？

（二）核心概念的界定

1. 社区

该概念由德国社会学家滕尼斯首次提出，他将社区划分为三种类型，即血缘共同体、地缘共同体和情感共同体。但是，他并未明确定义。根据以后国内外多数权威学者的定义，社区这个概念包括三个基本特征或者要素，即地域性、互动性和共同性。具体讲，就是以一定的地点为地域基础；同时，社区内成员之间存在比较频繁的社会互动；还要具有一些共同性如共同利益、共同文化、共同兴趣或者共同价值观等。

本书指称的“社区”是指中国的基层行政单元，即街道办事处和居民委员会的辖区，它们基本上具备学界定义的“社区”的三大核心要素和基本功能。

2. 社会组织

国际上通常称为“志愿者组织”或者“非营利组织”（NPO），主要是指以促进国家经济和社会发展为已任，不以营利为目的、具有正式的组织形式，且属于非政府体系的社会组织。相类似的概念还有“第三部门”、“公民社会”、“非政府组织”等。

具体到我们国家，官方正式使用的是“民间组织”这一概念，而此前基本上是以“社会团体”来称谓这种类型的组织。1998年，国务院分别出台了社会团体和民办非企业的管理条例，以法律法规的形式对两种形式的组织成立予以制度性规范，在《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》这两个文件中，分别对社会团体和民办非企业单位进行了基本的概念界定，指出“社会团体主要是指中国公民自愿组成，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，而民办非企业单位主要是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性生活服务活动的社会组织”。1999年，中共中央办公厅、国务院办公厅发布的《关于进一步加强民间组织 ze 理 ze 作的通知》，明确规定了对民间组织实

行业务主管单位和登记管理机关双重负责的管理体制；该文件还正式提出了“民间组织”的官方称谓。后来，2004年国务院出台了《基金会管理条例》（试行）又正式将基金会从“社会团体”中分离出来，成为民间组织相对独立的一种类型。

至此，社会团体、民办非企业以及基金会成为相互独立的三种类型，隶属于“民间组织”。近些年，社会组织开始逐渐进入官方称谓的范围，与“民间组织”的称谓并存，并逐步过渡到“社会组织”的概念。

从社会组织这一概念具有的特征来讲，主要包括民间性、非营利性、公益性、自愿性和自治性等特征。

3. 社区社会组织

近些年在官方和学界逐渐得到广泛使用的概念，尚未形成统一的定义。民政部在2009年曾经区分了各种群团组织在社区中的机构以及社区社会组织，但是这样的区分并不很明显，致使对社区社会组织的概念界定一直模糊不清。

本书中的“社区社会组织”，主要是指以社区为活动范围，以社区居民为成员或服务对象，以满足社区居民的不同需求为目的而成立的各种社团类组织和民办非企业单位。这一定义指出了“社区社会组织”至少包括三个要素：即它以社区为活动范围，以社区居民为成员或服务对象，以及以满足社区居民的不同需求为目的。这一定义明确了社区社会组织的活动范围，社区社会组织的组织成员和服务对象，以及社区社会组织的组织目的，其组织性质基本上包括两种：社会团体和民办非企业。

本书中的“社区社会组织”指的就是街道办事处和居民委员会辖区内的“社会团体”和“民办非企业”组织。

以上对本书的三个关键概念分别进行了界定，即社区、社会组织和社区社会组织。必须承认的是，对社区社会组织的关注和研究目前仍处于起步阶段。在学术界以及在政府文件中，目前并无统一的规范性定义和特征描述。

（三）研究方法

1. 案例研究

在社会学中，案例研究方法是一种从被研究对象的整体上来对其进行调查、分析和研究的方法，它通过详细调查一个其所属的整类个体的

情况来进行研究。案例研究的对象通常是家庭、组织、社会群体和社区。该研究方法在社会学研究中具有重要地位，因为它最重要的优点就是尤其适用于获取有关课题的丰富资料。

对社区社会组织发展模式的研究，我们着眼于一个街道办事处所辖的社区社会组织状况，而不是以一个居委会社区为案例。因为在我国，单个居委会社区之间具有较大的差异性，相对而言，一个街道办事处所辖的社区则基本覆盖了具有较大差异的不同类型的社区，这样对于我们从案例透视整个城市社区社会组织的发展现状更具全面性和科学性。

城市和街道社区案例选取的依据，是能够最大限度地有助于说明问题和研究问题。本书研究城市的选取基本涵盖了全国不同发展水平的各个区域，主要是直辖市以及省会城市，以方便进行对比，同时也有益于说明我国整体的社区社会组织发展状况。在各城市中对街道社区的选取则具有典型性，基本是一个城市中社区社会组织发展比较充分的地区：一方面，可能由于该地区具有地理优势，是省（市）委或省（市）政府所在地，抑或是具有经济发展优势，如 SH 市、HN 省 ZZ 市和 YN 省 KM 市的案例。这些地理位置的优势为社区社会组织的发展提供了资源优势，从而带动社区社会组织更好地发展；另一方面，则可能得益于政策上对于某地区社区社会组织发展的倾斜和考虑，如将某地区作为发展社区社会组织的试点，像 BJ 市、GS 省 LZ 市和 SD 省 JN 市的案例。试点的推行也大大促进了当地社区社会组织的发展。

我们分别选取了 BJ 市 XC 区 GW 街道（以下简称 BJ 案例）、SH 市 PD 新区 WF 街道（以下简称 SH 案例）、LZ 市 QLH 区 XH 街道（以下简称 LZ 案例）、SD 省 JN 市 LX 区 QFS 街道（以下简称 JN 案例）、HN 省 ZZ 市 JS 区 JBL 街道（以下简称 ZZ 案例）以及 YN 省 KM 市 WH 区的三个街道（以下简称 KM 案例）；此外，我们还专门对一个纯粹的 NGO 组织进行了调查，该组织的活动并不局限于一个社区，然其服务对象主要是社区居民，且在社区有经常性的、持续性的活动。

就调查分析的主要内容来看，本书调查的每个案例都包括以下主要的研究内容：社区社会组织的主要类型，类型的划分按照以下三种标准进行分类：（1）按照是否正式注册或者备案划分，如注册的、备案的、未注册也未备案的；（2）按照组织的实际管理者划分，如政府直接领导的，像街道办事处和居委会任社会组织领导人的或任命负责人的；居民为负责人的组织。（3）按照主要活动类型划分，如公益慈善类、服务