

中国民主政治建设 创新案例调研(二)

陈红太■主编

ZHONGGUO

Minzhuzhengzhi Jianshe
Chuangxinanli Diaoyan

中国社会科学出版社

中国民主政治建设 创新案例调研（二）



中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民主政治建设创新案例调研 (二) / 陈红太主编. —北京:
中国社会科学出版社, 2014. 10
ISBN 978 - 7 - 5161 - 4981 - 2

I. ①中… II. ①陈… III. ①社会主义民主—建设—案例—
研究—中国 IV. ①D621

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 241817 号

出版人 赵剑英
责任编辑 张 林
特约编辑 郑成花
责任校对 高建春
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号 (邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名: 中国社科网 010 - 64070619
发 行 部 010 - 84083685
门 市 部 010 - 84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京君升印刷有限公司
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 10 月第 1 版
印 次 2014 年 10 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16
印 张 25
插 页 2
字 数 423 千字
定 价 69.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书, 如有质量问题请与本社联系调换
电话: 010 - 64009791
版权所有 侵权必究

目 录

第一章	浙江台州社会组织发展和管理状况调查	王红艳(1)
第二章	浙江温岭民主恳谈:实现公民有序参与的 有效机制	王红艳(31)
第三章	湖南省 R 县政府职能履行与建设情况考察	王红艳(57)
第四章	协商民主在杭州	王利 张戴旭(85)
第五章	探索党的领导与社会建设的统一 ——从鹰潭群众理事会实践看加强和 创新社会管理	王利 张笑宇(103)
第六章	地方政府职能建设和有效执政的青县经验	孙彩红(114)
第七章	民营经济与民主政治“双轮驱动”下的科学发展型政府职能 ——十六大以来的浙江温岭市政府职能 建设考察	李严昌(139)
第八章	2000 年以来垫江县政府职能建设的回顾与分析 ...	李严昌(180)
第九章	浙江温岭与杭州工资集体协商的实践探索比较与 启示	李严昌(239)
第十章	开远经验:城乡一体化进程中的政府职能转变	贡杰(273)
第十一章	杭州市和谐社会建设的典型案例和理论发现 ...	陈红太(298)
第十二章	山东新泰市平安协会的调研	陈红太(353)
第十三章	武汉援藏模式的新突破	陈红太(368)

第一章

浙江台州社会组织发展和管理状况调查

王红艳

引言

资料显示,2007年,我国开始正式用“社会组织”代替“民间组织”。为什么改变称谓?主要原因是:“民间组织”的“民间”是与“政府”、“官方”相对应的,反映了传统社会政治秩序中“官”与“民”相对应的角色关系,容易让人误解民间组织是与政府相对应甚至是相对立的。而“社会组织”称谓的提出和使用,有利于纠正社会上对这类组织存在的片面认识,形成各方面重视和支持这类组织的共识。^①

现阶段,我国官方将社会组织分为三类,即社会团体、基金会和民办非企业单位。其中,社会团体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。国家机关以外的组织可以作为单位会员加入社会团体。^②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,按照基金会管理有关条例的规定成立的非营利性法人。^③民办非企业单位是指企业事业单位、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,从事非营利性社会服

① 参见《社会组织的概念、特征及分类》,载《瞭望》2010年9月12日。

② 参见《社会团体登记管理条例》,载 <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/16084/index.html>。

③ 参见《基金会管理条例》,载 <http://www.chinanpo.gov.cn/1203/15502/index.html>。

务活动的社会组织。^①

(一) 我国社会组织发展概况

改革开放以来,我国社会组织发展经历了一个“升—降—升”的过程。可获得的资料显示,截至1990年年底,民政部门登记的省级及以下社团组织10 836个。^②截至1995年年底,全国共有县级以上社团18.2万个。^③截至1997年年底,全国在县级以上区域活动的社团共有18万个。值得注意的是,当年开始了大规模的社团清理整顿工作,全年全国共注销非法、违规的各级社会团体13 996个,^④社团快速增长趋势得到抑制。

1998—1999年,社团清理整顿工作继续进行。时至2000年,社团清理整顿工作基本结束,全年注销、撤销社团共计17 459个,年末全国实有社团130 768个,比上年还是下降了4.4%;但是,这一年民办非企业单位登记管理制度得以初步建立,截至当年年末,全国实有民办非企业单位22 654个,分布在教育、文化、体育、科技、民政、卫生、劳动和社会保障等行业。^⑤直到2002年,在社会团体持续负增长了五年之后,包括社会团体和民办非企业单位在内的社会组织均开始进入稳步增长阶段(如图1—1所示)。

时至2005年,民间组织健康发展,初步形成了门类齐全、层次有序、覆盖广泛、作用明显的民间组织体系。截至当年年底,全国共有民间组织32万个,比上年增长10.7%,其中,社会团体17.1万个,民办非企业单

① 参见《民办非企业单位登记管理暂行条例》,载 <http://www.chinanpo.gov.cn/1202/15997/index.html>。

② 《1990年民政事业发展统计报告》,载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009430.shtml>。

③ 《1995年民政事业发展统计报告》,载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009422.shtml>。

④ 《1997年民政事业发展统计报告》,载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009420.shtml>。

⑤ 《2000年民政事业发展统计报告》,载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009395.shtml>。

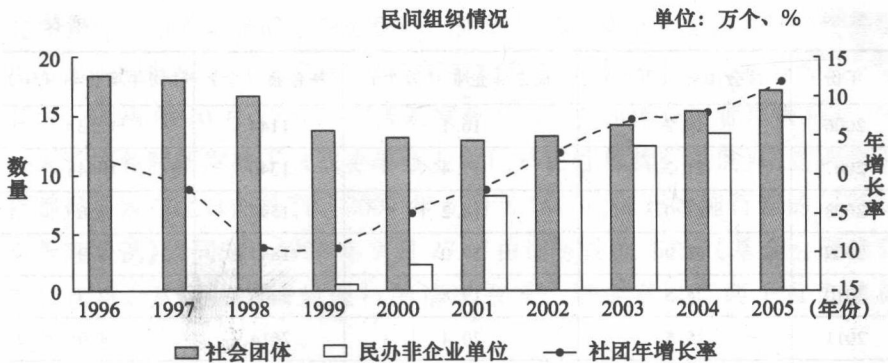


图 1—1 我国社会组织发展态势

资料来源：《2005 年民政事业发展统计报告》。

位 14.8 万个，基金会 975 个。^① 在 2007 年的《民政事业发展统计报告》中，“民间组织”为“社会组织”所取代。截至当年年底，全国共有社会组织 38.7 万个，比上年增长 9.3%；其中，共有社会团体 21.2 万个（比上年增长 10.4%），民办非企业单位 17.4 万个（比上年增长 8.1%），基金会 1340 个（比上年增长 17.1%），全部社会组织共计吸纳社会各类人员就业达到 456.9 万人。^②

表 1—1 我国社会组织数量（1998—2012 年）

年份	社会团体（万个）	民办非企业（万个）	基金会（个）	社团年增长率（%）
1998	16.6	/	/	-9
1999	13.7	0.6	/	-9
2000	13.1	2.3	/	-4.6
2001	12.9	8.2	/	-1.6
2002	13.3	11.1	/	3.1
2003	14.2	12.4	/	6.8
2004	15.3	13.5	892	7.7
2005	17.1	14.8	975	11.8

① 《2005 年民政事业发展统计报告》，载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009380.shtml>。

② 《2007 年民政事业发展统计报告》，载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200805/20080500015411.shtml>。

续表

年份	社会团体 (万个)	民办非企业 (万个)	基金会 (个)	社团年增长率 (%)
2006	19.2	16.1	1144	12.3
2007	21.2	17.4	1340	10.4
2008	23.0	18.2	1597	7.0
2009	23.9	19.0	1843	3.9
2010	24.5	19.8	2200	2.5
2011	25.5	20.4	2614	4.0
2012	27.1	22.5	3029	6.3

资料来源：根据我国民政部官方网站所发布的1998—2009年《民政事业发展统计报告》以及2010—2012年《社会服务发展统计报告》整理而成。

时至2012年，三类社会组织继续稳步增长，但是各个类别的增长幅度不一，其中，社会团体的增长逐步放缓，基金会增长幅度最大（如表1—1所示）。具体情况是：截至2012年底，全国共有社会组织49.9万个，比上年增长8.1%；吸纳社会各类人员就业613.3万人，比上年增长2.3%；其中，全国共有社会团体27.1万个（比上年增长6.3%），基金会3029个（比上年增长15.9%），民办非企业单位22.5万个（比上年增长10.1%）。另外，全部社会组织共计吸纳社会各类人员就业613.3万人，比上年增长2.3%^①。

不过，经验观察表明，在政策法规所界定的社会组织稳步增长的同时，城乡基层还活跃着数量巨大的不具备登记条件的群众性组织（比如说花鸟协会、秧歌队、合唱团等等），以及数量巨大的志愿者、社会工作者和义工。这些群众性组织及其活动在广义上也属于社会组织范畴。他们中的绝大多数都为推动地方经济社会发展发挥了和发挥着积极作用。

（二）我国社会组织管理概况

我国政府高度重视社会组织的管理工作，分类制定了管理条例，对各

^① 《2012年社会服务发展统计公报》，载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/2013060474746.shtml>。

类社会组织的成立登记、变更登记、注销登记、监督管理、处罚问责等事项做出了明确规定（如表 1—2《我国社会组织成立条件及监管分工》）。其中，1998 年 10 月 25 日，国务院发布了《社会团体登记管理条例》，同一天，国务院还发布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》，这两个条例都是自发布之日起施行。2004 年 6 月 1 日，我国开始施行新的《基金会管理条例》，同时，1988 年 9 月 27 日由国务院发布的《基金会管理办法》废止。从这三项法规施行的情况来看，至少有以下两个特点值得关注：

特点之一：现阶段我国社会组织接受的是“双重管理”，即接受登记管理机关和业务主管单位的双重管理，其中，登记管理机构指的是各级民政部门，业务主管单位指的是各级政府的有关职能部门或者政府授权的组织。两个“婆婆”的管理权限既有不同也有交叉（详见表 1—2）。“双重管理”体制有利于社会组织朝着“可控”方向发展，但是也表现出相当的负功能，例如，其一，限制社会组织的增长。近三四年来我国社会组织数量增长速度连年放缓（详见表 1—1），有的观点认为，增长数量放缓的主要原因在于我国施行的是严格的“双重管理”体制。因为在现实操作中，不少业务主管单位往往因为“怕出事”而不同意申请登记的社会组织“挂靠”自己单位，导致大量社会组织无法登记。其二，影响社会组织功能的发挥。当前，一些社会组织演变为“养老院”、“小金库”或者“二政府”，一些社会组织的内部治理结构也存在较为严重的官僚化问题。而有的观点认为，这些情况也与“双重管理”体制不无关系。

“双重管理”体制被称为“全世界社会组织登记门槛最高的制度”。近年来，这一体制表现出松动的迹象，社会组织申请登记的“门槛”得以降低。具体说来，针对成立社会组织的门槛过高、社会组织未经登记而开展活动较为普遍的现象，我国政府已经做出如下决定：行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类四类社会组织，（可以）直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主管单位审查同意。但是，考虑到政治法律类、宗教类等社会组织以及境外非政府组织在华代表机构的情况比较复杂，成立这些社会组织，在申请登记前，仍需要经业务主管单位审查同意。^①

① 参见马凯《成立四类社会组织可直接向民政部门申请登记》，载 http://news.ifeng.com/mainland/special/2013lianghui/content-3/detail_2013_03/10/22935847_0.shtml。

表 1—2 我国社会组织成立条件及监管分工

	社会团体	基金会	民办非企业单位
登记成立条件	(1) 有 50 个以上的个人会员或者 30 个以上的单位会员；个人会员、单位会员混合组成的，会员总数不得少于 50 个； (2) 有规范的名称和相应的组织机构； (3) 有固定的住所； (4) 有与其业务活动相适应的专职工作人员； (5) 有合法的资产和经费来源，全国性的社会团体有 10 万元以上活动资金，地方性的社会团体和跨行政区域的社会团体有 3 万元以上活动资金； (6) 有独立承担民事责任的能力。	(1) 为特定的公益目的而设立； (2) 全国性公募基金会的原始基金不低于 800 万元人民币，地方性公募基金会的原始基金不低于 400 万元人民币，非公募基金会的原始基金不低于 200 万元人民币；原始基金必须为到账货币资金； (3) 有规范的名称、章程、组织机构以及与其开展活动相适应的专职工作人员； (4) 有固定的住所； (5) 能够独立承担民事责任。	(1) 经业务主管单位审查同意； (2) 有规范的名称、必要的组织机构； (3) 有与其业务活动相适应的从业人员； (4) 有与其业务活动相适应的合法财产； (5) 有必要的场所。
双重管理职责分工	· 登记管理机关：(1) 负责社会团体的成立、变更、注销的登记或者备案；(2) 对社会团体实施年度检查；(3) 对社会团体违反本条例的问题进行监督检查，对社会团体违反本条例的行为给予行政处罚。 · 业务主管单位：(1) 负责社会团体筹备申请、成立登记、变更登记、注销登记前的审查；(2) 监督、指导社会团体遵守宪法、法律、法规和国家政策，依据其章程开展活动；(3) 负责社会团体年度检查的初审；(4) 协助登记管理机关和其他有关部门查处社会团体的违法行为；(5) 会同有关机关指导社会团体的清算事宜。	· 登记管理机关：(1) 对基金会、境外基金会代表机构实施年度检查；(2) 对基金会、境外基金会代表机构依照本条例及其章程开展活动的情况进行日常监督管理；(3) 对基金会、境外基金会代表机构违反本条例的行为依法进行处罚。 · 业务主管单位：(1) 指导、监督基金会、境外基金会代表机构依据法律和章程开展公益活动；(2) 负责基金会、境外基金会代表机构年度检查的初审；(3) 配合登记管理机关、其他执法部门查处基金会、境外基金会代表机构的违法行为。	· 登记管理机关：(1) 负责民办非企业单位的成立、变更、注销登记；(2) 对民办非企业单位实施年度检查；(3) 对民办非企业单位违反本条例的问题进行监督检查，对民办非企业单位违反本条例的行为给予行政处罚。 · 业务主管单位：(1) 负责民办非企业单位成立、变更、注销登记前的审查；(2) 监督、指导民办非企业单位遵守宪法、法律、法规和国家政策，按照章程开展活动；(3) 负责民办非企业单位年度检查的初审；(4) 协助登记管理机关和其他有关部门查处民办非企业单位的违法行为；(5) 会同有关机关指导民办非企业单位的清算事宜。
资料来源	《社会团体登记管理条例》，载民政部网站。	《基金会管理条例》，载民政部网站。	《民办非企业单位登记管理暂行条例》，载民政部网站。

特点之二：有法必依、执法必严、违法必究的原则总体上得到较好执行。例如，在《社会团体登记管理条例》发布后的第二年即1999年，按照党中央、国务院的统一部署，依法取缔了“法轮大法研究会”及其所属机构，依法注销社会团体共计35 288个。^①再以2012年为例，数据显示，当年全年共查处社会组织违法违规案件1 293起，其中，取缔非法社会组织23起，行政处罚1 270起。具体情况是：全年查处社会团体违法违规案件836起，其中，取缔非法社会团体2起，行政处罚834起；全年对基金会作出行政处罚7起；全年查处民办非企业单位违法违规案件450起，其中，取缔非法民办非企业单位21起，行政处罚429起。^②

近年来，关于社会组织的监管显现出加强和扩大的趋势，即监管范围由“对社会组织的监管”扩展到“对社会组织开展情况的监管”，呈现全方位、公开化和信息化的特点。现任民政部长李立国指出，在认真依法履行登记审查职责的基础上，民政部门将主要通过三方面来加强依法监管：一是修订涉及社会组织的上述三个行政法规，把社会组织的资金、活动、行为都纳入到监管之中；二是促进社会组织活动的公开透明，增强行业自律，增强透明度和公信力；三是加强信息平台建设，把民政部门实行的登记、年度检查、执法、评估的情况和社会各方面对社会组织的反映、评价及时反映在信息平台上，以利于加强社会监督、舆论监督，共同促进社会组织健康有序发展，发挥积极作用。^③

（三）我国社会组织面临的发展机遇与历史重任

进入21世纪，我国社会组织迎来新的发展机遇。一方面，由于经济发展和人们生活水平的提高，人民群众的精神需求提升，不少人表现

① 《1999年民政事业发展统计报告》，载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/200801/20080100009396.shtml>。

② 《2012年社会服务发展统计公报》，载 <http://cws.mca.gov.cn/article/tjbg/201306/20130600474746.shtml>。

③ 参见李立国《修订行政法规将社会组织的资金、活动、行为都纳入监管》，载 <http://www.chinanpo.gov.cn/3201/62014/index.html>。

出成立和参与社会组织的强烈愿望；另一方面，从中央到地方，各级政府的职能部门相当重视社会组织的培育和监管工作，采取不少有效措施积极引导社会组织健康有序发展。主客观因素共同推进着和推进了社会组织的稳步增长。前面援引的资料显示，截至2005年年底全国共有民间组织32万个，截至2012年年底全国共有社会组织49.9万个，而最近的政策改革动向更是表明社会组织的发展将迎来“春天”。但是，就在社会组织的发展迎来“春天”的同时，不容忽视的是，社会组织也面临着新的历史重任。

2006年10月，中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议在北京召开，会议全面分析和研究了构建社会主义和谐社会的若干重大问题，而“社会组织”一词也首次出现在党代会的工作报告当中。会议认为，社会公平正义是社会和谐的基本条件，制度是社会公平正义的根本保证。为此，必须加紧建设对保障社会公平正义具有重大作用的制度，保障人民在政治、经济、文化、社会等方面的权利和利益，引导公民依法行使权利、履行义务。而“坚持科学立法、民主立法，完善发展民主政治、保障公民权利、推进社会事业、健全社会保障、规范社会组织、加强社会管理等方面的法律法规”是其中的重点工作之一。^①

2007年10月，中国共产党第十七次全国代表大会在北京召开，会议研究和分析了全面建设小康社会的若干重要问题。会议指出，要坚定不移发展社会主义民主政治，其中，要“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用，增强社会自治功能”。会议同时指出，要加快推进以改善民生为重点的社会建设，完善社会管理，维护社会安定团结。为此，要“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，健全基层社会管理体制，重视社会组织建设和管理”。会议还指出，要以改革创新精神全面推进党的建设新的伟大工程。其中，要全面巩固和发展先进性教育活动成果，着力加强基层党的建设。党的基层组织是党执政的组织基础。“要落实党建工作责任制，全面推进农村、企业、城市社区和机关、学校、新社会组织等的基层党组织建设，优化组织设置，扩大组织覆盖，创新活动方式，充分发挥基层党组织推动发展、服务

^① 《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》（2006年10月11日中国共产党第十六届中央委员会第六次全体会议通过）。

群众、凝聚人心、促进和谐的作用”。^①

2012年11月,中国共产党第十八次全国代表大会在北京召开,会议分析和研究了全面建成小康社会的若干重要问题。会议指出,要在改善民生和创新管理中加强社会建设。而加强社会建设,必须加快推进社会体制改革,“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”则是其中的一项重要改革。同时,必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设,努力提高社会管理科学化水平,而“改进政府提供公共服务方式,加强基层社会管理和服务体系建设,增强城乡社区服务功能,强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责,引导社会组织健康有序发展,充分发挥群众参与社会管理的基础作用”都是提高社会管理科学化水平的重要的工作着力点。会议还强调,要全面提高党的建设科学化水平,其中,要“创新基层党建工作,夯实党执政的组织基础,强化农村、城市社区党组织建设,加大非公有制经济组织、社会组织党建工作力度,全面推进各领域基层党建工作,扩大党组织和党的工作覆盖面,充分发挥推动发展、服务群众、凝聚人心、促进和谐的作用,以党的基层组织建设带动其他各类基层组织建设”。^②

上述分析显示,在党的十六届六中全会的报告中,社会组织主要被看作是一种政策受体,而且,报告强调的只是加强关于社会组织的法律法规建设,提升社会组织管理的规范化、法制化水平。但是,时至党的十七大和十八大,社会组织发生了“华丽转身”,一改政策受体角色而成为了三项重要工作当中的重要组成部分或者重要主体。具体说来,其一,社会组织被看作是推动社会主义民主政治建设的重要力量,在扩大群众参与、反映群众诉求方面可以发挥积极作用;其二,社会组织的管理和建设是社会管理工作的重要内容之一,与此同时,借由社会组织这一媒介,可以充分发挥群众参与社会管理的基础作用;其三,社会组织的党建工作是基层党建的重要板块之一,是党的建设新的伟大工程的基础工程。也就是说,社会组织在民主政治、社会管理以及党建工作中都有着重要的“一席之地”。

① 《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为夺取全面建设小康社会新胜利而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十七次全国代表大会上的报告》(2007年10月15日)。

② 《坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进 为全面建成小康社会而奋斗——胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告》。

最近,伴随新一轮政府职能改革的启动,社会组织又获得了一项重任,即承接政府转移出来的部分职能。现任国务院总理李克强一再强调,要“处理好政府与市场、政府与社会的关系,把该放的权力放掉,把该管的事务管好,激发市场主体创造活力,增强经济发展内生动力,把政府工作重点转到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来……放在‘保基本’上来,在非基本的公共服务领域,更多发挥市场和社会组织的作用”^①。2013年7月31日,李克强主持召开国务院常务会议,重点研究了推进政府向社会力量购买公共服务等工作。会议指出,“要放开市场准入,释放改革红利,凡社会能办好的,尽可能交给社会力量承担,加快形成改善公共服务的合力,有效解决一些领域公共服务产品短缺、质量和效率不高等问题,使群众得到更多便利和实惠。”^②

以上四点所涉及的都只是社会组织的外部效应。不少研究表明,社会组织的发展还有更多值得倡导和珍惜的内部效应,在此暂不作细说。但是,由此可见社会组织在当下经济、政治、社会格局中的价值地位以及面临的历史使命和重担。也正因为如此,当下研究社会组织有关问题具有不可置疑的现实意义。

(四) 社会组织研究现状概况

浏览既有研究成果,近年来关于社会组织的研究重点主要表现在以下三个方面:一是关于社会的概念变迁与辨析。代表性成果有石国亮的《论私人组织、公共组织与社会组织》等等;二是关于社会的培育,代表性成果有何云峰的《政府对新生社会的催化与公共服务社会化》等等;三是关于社会的管理及其管理体制,代表性成果有王名的《社会组织管理体制:内在逻辑与发展趋势》、徐珣等的《从美国网络化社会合作治理经验看社会管理体制创新》等等。

石国亮的研究关注的是包括社会组织在内的组织类型发展变迁。石国

^① 李克强:《该放的权力放掉 该管的事务管好》,载 <http://www.chinanpo.gov.cn/3201/64515/index.html>。

^② 李克强:《凡社会能办好的尽可能交给社会力量承担》,载 <http://www.chinanpo.gov.cn/3201/67897/index.html>。

亮认为,在工业社会之前的漫长历史时期中,组织自身都没有发生类型学上的分化,而是以“混元组织”的形式存在的,直至市民社会的兴起才造就了工业社会的社会结构的分化。工业社会,在实体上包括家庭、市民社会与国家的三重结构;在形态上具有日常生活领域、私人领域与公共领域的三重结构;在微观组织结构层面则表现为私人组织、公共组织与社会组织三种组织形式。20世纪后期以来,随着“社会责任运动”与“新公共管理运动”的开展,经由非政府组织的中介作用,私人组织、公共组织与社会组织出现了融合的趋势。^①

何云峰等考虑的是如何同时解决公共服务社会化以及培育和催化社会组织这两大难题。何云峰等认为,一方面,无论是竞争性模式还是非竞争性模式,公共服务社会化都需要社会组织的发展;另一方面,社会组织尤其是新生社会组织的发展离不开政府的培育和支持。从国际经验以及“上海社区公益创投”做法来看,政府通过资助性投入或资助性购买社会组织的服务,既可以解决社会组织发展所需要的资金问题,又可以强化社会组织的能力建设,进而实现既推动社会组织的发展又推动公共服务社会化的发展(即通过社会化的方式提高政府公共服务产品的丰富多样性和质量)的双重目标。^②

王名等关注的是我国社会组织管理体制的发展变迁。王名等几位学者的研究表明,改革开放以来,为与我国社会组织的蓬勃发展相适应,我国社会组织的管理体制经历并正在经历着重大的制度创新。在强制性制度变迁的历史过程背后存在三种不同的战略思路:发展型战略、控制型战略和规范型战略。这三大战略形成了三种不同的力量,力量之间彼此互动和博弈,推进着整个社会组织管理体制的发展演进。总体上看,随着法治国家的建设和社会管理创新的实践,这三种力量既相互促进又相互消融,共同推动着我国社会组织管理体制朝着有利于社会组织积极作用发挥、有利于整个社会和谐的方向发展。^③

① 参见石国亮《论私人组织、公共组织与社会组织》,载《中国行政管理》2010年10月。

② 参见何云峰等《政府对新生社会组织的催化与公共服务社会化》,载《上海师范大学(哲学社会科学版)》2011年4月。

③ 参见王名等《社会组织管理体制:内在逻辑与发展趋势》,载《中国行政管理》2011年7月。

徐珣等在分析美国社会管理体制基础之上,提出了我国社会管理体制创新的路径。徐珣等认为,美国社会管理体制采用的是网络化合作治理模式,其主要做法包括:以政府再造过程为动力原点,以社区自治为平台,以非营利组织体系为经纬线,建构了从公民个人到社区组织、从地方政府到联邦政府等多重社会主体。美国因之建立起一个扎根于基层社区,连接于非营利组织网络,以基层社会需求为重心,以平等合作为原则,具有形塑公共产品与提供多种服务功能的多重网络,从而取代了在官僚制支配和控制之下由政府提供公共产品与服务的单一化、垂滴式的模式。徐珣等认为,美国经验对中国社会管理体制创新的启示在于:重塑政府并在重塑过程中向基层社会授权,推进民间组织生长,建构网络化社会合作治理格局。^①

上述研究自然是见仁见智,本文暂不作具体评析,而是重点关注台州社会组织的发展状况和管理概况,因为深入的基线调查是进一步研究的必要前提和评析某个具体理论的必要材料。

(五) 台州样本研究的价值

台州市地处浙江省沿海中部,东濒东海,南邻温州,西连丽水、金华,北接绍兴、宁波。全市现有户籍人口 569 万,其中市区人口 152 万。台州市政区辖椒江、黄岩、路桥 3 个直属区,临海、温岭 2 个市以及玉环、天台、仙居、三门 4 个县。改革开放 30 多年以来,台州经济社会发生了巨大变化。受金融危机等因素的影响,近几年经济发展面临巨大压力,但是时至 2012 年,经济运行上升向好。资料显示,2012 年,台州全市实现生产总值 2 927.34 亿元,按可比价格计算,比上年增长 7.5%,增幅比上半年回升 1.0 个百分点;三次产业结构为 6.9:49.0:44.1;全市人均生产总值为 49 711 元,比上年增长 6.7%,按年平均汇率折算达 7 875 美元。^②

现阶段,台州市委市政府同广大人民群众一道,正在“开展三项活

^① 参见徐珣等《从美国网络化社会合作治理经验看社会管理体制创新》,载《浙江社会科学》2011 年 6 月。

^② 参见 <http://www.zjtz.gov.cn/>。

动”：一是“求富”，即针对经济发展面临巨大压力问题，积极推进“实干论英雄”活动；二是“求美”，即响应建设“美丽中国”的号召，积极推进“多城同创”工作；三是“求顺”，即在社会矛盾多发易发背景下，积极推进“平安社会”、“和谐社会建设”工作。^①但是，尽管现阶段“活动主题”发生些许变化，台州经济的三个重要特点仍然没有发生变化。这三个特点的具体情况是：

其一，以民营经济为主体。早在2008年，该市的民营经济在国民经济的占比就超过了85%。有人将这种台州现象概述为“民本经济”，即民有、民营和民享；另有人将其概述为“草根经济”，即在肯定民营主体的同时，强调经济发展的基层性和内源性。其二，以制造业为主导。台州的制造业门类齐全，目前已形成了汽车摩托车及配件、医药化工、家用电器等“5+1”主导产业。获得了“国家级汽车零部件出口基地”、“全国化学原料药基地”、“中国缝制设备制造之都”、“中国再生金属之都”、“中国水泵之乡”、“中国阀门之都”等称号，国家级工业生产基地增至49个。其三，区域经济发展不平衡较突出。辖区内的温岭、玉环早在20世纪90年代就进入全国百强县行列，而三门、仙居、天台至今还是浙江省的欠发达县。北面欠发达地区相对南面几个县（市、区）发展步伐不快，总体水平不高，而且差距呈现越拉越大趋势。为此，多年以来，台州市委、市政府一直在实施“台州南北协作工程”，以促进区域经济协调发展。^②

还值得注意的是，改革开放30多年来，台州市不但经济社会发生了巨大变化，而且在社会主义民主政治建设方面也有不少探索，党代会常任制以及包括参与式预算、行业工资集体协商在内的民主恳谈等都是这个领域的知名“品牌”。这些情况综合决定了台州样本的研究价值。一方面，发达的民营经济可以为社会组织发展提供“肥沃”的土壤，理论上我们应该可以观察社会组织“充分”发展的现象；另一方面，区域经济发展不平衡理论上会导致社会组织发展在区域分布上的不平衡，与此同时，产业结构特点在理论上也会影响社会组织的发展和分布特点。由此可见，考察台州社会组织的发展和管理状况，对于不平衡问题突出的全国而言，确实具有“窥一斑见全豹”的意义。

① 资料来源：2013年7月8日上午台州市委宣传部召集的市级层面的座谈会。

② 参见 <http://www.zjtz.gov.cn/>。另，2008年，笔者在台州进行了为期两个月的调研。