

清华大学公共管理学院NGO研究所 主办

中国非营利评论

第十卷 2012 No.2

社会管理创新专题：乌坎特稿

王 名 李长文 中国NGO能力建设：现状、问题及对策

王玉生 杨 宇 道德资源动员与政治机会结构利用：网络草根组织“麦田计划”的合法化实践

常竹青 中医理论与农村社区扶贫发展的碰撞



China
Non
Profit
Review
Vol. 10 2012 No.2



中国非营利评论

第十卷 2012 No.2

清华大学公共管理学院ZGO研究所主办



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国非营利评论. 第10卷/王名主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 12

ISBN 978-7-5097-3897-9

I. ①中… II. ①王… III. ①社会团体-中国-文集
IV. ①C232-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第253840号

中国非营利评论(第十卷)


主 办 / 清华大学公共管理学院 NGO 研究所
主 编 / 王 名

出 版 人 / 谢寿光
出 版 者 / 社会科学文献出版社
地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦
邮 政 编 码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156 责任编辑 / 刘 荣 关晶焱
电子信箱 / shekebu@ssap.cn 责任校对 / 岳书云
项目统筹 / 刘骁军 责任印制 / 岳 阳
经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089
读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京鹏润伟业印刷有限公司
开 本 / 787mm × 1092mm 1/16 印 张 / 18.25
版 次 / 2012 年 12 月第 1 版 字 数 / 291 千字
印 次 / 2012 年 12 月第 1 次印刷
书 号 / ISBN 978-7-5097-3897-9
定 价 / 45.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

 版权所有 翻印!

主 编: 王 名
执行主编: 仝志辉 马剑银
本卷执行编委: 李 勇
编 委: 陈洪涛 韩俊红 李 勇 周秀平 朱晓红
编辑秘书: 刘彦霞
刊物支持: 上海增爱基金会

学术顾问委员会:

白永瑞 (韩国延世大学)
陈健民 (香港中文大学)
陈金罗 (北京大学)
陈锦棠 (香港理工大学)
大卫·霍顿·史密斯 (David Horton Smith, 美国波士顿学院)
邓国胜 (清华大学)
丁元竹 (国家行政学院)
高丙中 (北京大学)
官有垣 (台湾中正大学)
郝秋笛 (Jude Howell, 英国伦敦政治经济学院)
华安德 (Andrew Watson, 澳大利亚阿德莱德大学)
黄浩明 (中国国际民间组织合作促进会)
江明修 (台湾政治大学)
康保瑞 (Berthold Kuhn, 德国柏林自由大学)
康晓光 (中国人民大学)
莱斯特·萨拉蒙 (Lester Salamon, 美国约翰-霍普金斯大学)
林尚立 (复旦大学)
罗家德 (清华大学)
马长山 (华东政法大学)
马克·西得乐 (Mark Sidel, 美国威斯康星大学)
山内直人 (Naoto Yamauchi, 日本大阪大学)
沈 原 (清华大学)
师曾志 (北京大学)
天儿慧 (Amako Satoshi, 日本早稻田大学)
陶传进 (北京师范大学)
托尼·塞奇 (Tony Saich, 美国哈佛大学)
王 名 (清华大学)
王绍光 (香港中文大学)
温铁军 (中国人民大学)
吴玉章 (中国社会科学院法学研究所)
谢寿光 (中国社会科学院社会科学文献出版社)
徐家良 (上海交通大学)
雅克·德富尔尼 (Jacques Defourmy, 比利时列日大学)
杨 团 (中国社会科学院社会学研究所)
张 经 (中国商会行业协会网)
张秀兰 (北京师范大学)

(以上均按首字母排序)

本刊编辑部地址: 清华大学公共管理学院425室

电话: 010-62773929

投稿邮箱: nporeviewc@gmail.com

英文版刊号: ISSN: 1876-5092; E-ISSN: 1876-5149

出版社: Brill出版集团

英文版网址: www.brill.nl/cnpr

本刊得到上海增爱基金会的赞助

理事长胡锦涛寄语本刊：增爱无界，为中国公益理论研究作出贡献！

增爱无界
胡锦涛



上海增爱基金会

More Love Foundation

卷首语

2012年暑期，我以素养的方式统稿、反思、度假。

所谓素养，包括我从三月开始的素食、六月开始的行动学习和上个月在普陀开始的山野独处与养生。今年“两会”第一天，我开始尝试素食生活。如今已近半年，于身于心于灵皆效果显著。不仅克服了“三高”，减轻了体重和健康的压力，且在精神上实现了解脱和超越，在灵性上获得了我称之为素养的皈依。当我参加首期 IDEAS 来到 MIT，这素养已不限于餐食之选，而与每日沿着查尔斯河畔的晨练相结合，与来自 U 型理论的冥想、放下、在当下相结合，内化为创新型领导力所倡导的行动学习。在普陀，我们在奥托教授指导下去观音寺探问福量，于山野中追寻独处之旅，在课堂上讨论养生之道。如今，我们来到京郊怀柔的大山深处，仰望深邃的浩瀚星空，探索人生真要，又一次体验这个我谓之素养的心灵境界。

统稿，属于集体行动。包括即将出版的《中国 NGO 口述史》《建言者说》《美国非营利组织》等三部新书，多是经年欠下的文字债。三个不同的团队来此轮值，我则锁定青山，流水般地作业，轻云样地完成。

反思，则属职业习惯。关在继光书院的小院里，利用统稿间歇，面对青山秀水，反观是年是月，静思所为所得，省思吾身吾过。这一年多，我职业生涯的绝大部分时间用到了以社会管理创新为核心的专题调研上。我带着团队沿着地方实践的脉络，去了 20 多个县市，巫溪、肃宁、信阳、宁波、慈溪、鞍山、东莞、顺德，等等。我被地方实践的创新之举深深吸引，与许多推进地方社会管理创新的主政官成了莫逆之交，也为他们呼吁呐喊。本期《评论》在上期基础上继续定位在社会管理创新的地方实践上，聚焦乌坎，深入探析。我们会继续关注乌坎的实践和乌坎

们的创新，也热诚欢迎相关赐稿！

度假，纯属个人隐私。六岁的那路参加继光书院的国学夏令营，天天读《论语》，习《弟子规》，练太极拳，我和那路妈则陪学在旁，以素养相伴，其情怡怡，其乐融融。

位于京北的怀柔除了连绵的青山，更有大片湿地。一直想对“乐水行”的绿家园们提一个建议：到继光书院来！在这里，除能找到京城水系的源头外，或许还能找寻到我们民族文化更深的源头呢！

王 名

2012年8月13日于怀柔

目 录

社会管理创新专题 乌坎特稿

- 乌坎事件始末 清华大学公共管理学院社会管理创新课题组 / 1
- 亲历乌坎选举 熊 伟 / 68
- 乌坎事件中的村民组织及其功能探析 胡英姿 蓝煜昕 / 80
- 高层出面与乌坎转机：抗争政治中的高层政府行为初探
..... 仝志辉 / 93
- 宗教力在乌坎事件中的作用分析 侯豫新 / 113
- “小乌坎，大中国”
——论“乌坎事件”对中国政治经济发展的启示
..... 张严冰 曾志敏 / 135

论文

- 中国 NGO 能力建设：现状、问题及对策 王 名 李长文 / 149

案例

- 道德资源动员与政治机会结构利用：
网络草根组织“麦田计划”的合法化实践
..... 王玉生 杨 宇 / 170

日本第三部门的“资源格差”困境及其对策创新
——以“京都地域创造基金”为例 俞祖成 / 189

防艾草根 NGO 与政府合作实践分析
——以同康工作组为例 乜 琪 / 212

书评

权力制衡的国际化与软权力化
——读《社会权力与公民社会》 赖钰麟 / 228

Civil Society: 在现实与话语之间
——从迈克尔·爱德华兹《公民社会》一书说起 马剑银 / 232

留住中国 NGO 先行者们的历史记忆
——评《中国 NGO 口述史》 丁晶晶 / 241

随笔

信息披露：慈善组织获得公信力的保障
——英国慈善组织财务信息披露制度解读 刘亚莉 / 253

谁之过
——从《寂静的春天》谈起 苗艳梅 / 260

中医理论与农村社区扶贫发展的碰撞 常竹青 / 266

从活熊取胆事件看中国行业协会要走什么路 秦 威 / 276

《中国非营利评论》专刊征稿启事 / 280

稿约 / 281

来稿体例 / 283

CONTENTS

Special Topic: Social Management Innovation Wukan Special Feature

The Wukan Incident: The Whole Story

Social Management Innovation Research Team,

School of Public Policy and Management, Tsinghua University / 1

Experiencing the Wukan Elections First-hand *Xiong Wei / 68*

An Analysis of Village Organizations and Their Functions
in the Wukan Incident *Hu Yingzi, Lan Yuxin / 80*

The Stepping in of High-level Authorities and the Turning Point
at Wukan: An Initial Exploration into the Behavior of High-level
Government in Contentious Politics *Tong Zhibui / 93*

An Analysis of the Role of Religious Forces in the Wukan Incident
Hou Yuxin / 113

“Small Wukan, Big China”
—A Discussion of the Insights to be Drawn from the “Wukan Incident”
for China’s Economic and Political Development
Zhang Yanbing, Zeng Zhimin / 135

Articles

China’s NGO Capacity Building: The Current Situation,
Problems and Solutions *Wang Ming, Li Changwen / 149*

Case Studies

Moral Resource Mobilization and Utilization of Political Opportunity
Structures: The Legitimization Process of Web-Based
Grassroots Organization “Maitian Plan” *Wang Yusheng, Yang Yu / 170*

- The Dilemma of “Resource Hierarchy” in Japan’s Third Sector
and Innovative Solutions
—A Case Study of the “Kyoto Foundation for Positive Social Change”
Yu Zucheng / 189
- An Analysis of the Cooperation Between Grassroots HIV/AIDS
NGOs and Government in Practice
—Drawing on the Tongkang Work Group
as an Illustrative Example
Nie Qi / 212

Book Reviews

- The Balance of Power: Factoring in Internationalization and
Soft Power
—A Reading of *Social Power and Civil Society*
Lai Yulin / 228
- Civil Society: Between Reality and Discourse
—Starting with *Civil Society* by Michael Edwards
Ma Jianyin / 232
- Capturing the Historical Memories of the Pioneers of China’s NGOs
—A Review of *Oral History for NGOs in China*
Ding Jingjing / 241

Impressions

- Information Disclosure: Protection for the Obtaining of Public
Trust by Charitable Organizations
—An Interpretation of the British Charity Financial Information
Disclosure System
Liu Yali / 253
- Whose Problem is it?
—Starting with *Silent Spring*
Miao Yanmei / 260
- Collision Between the Theories of Chinese Medicine and the
Development of Rural Community Poverty Alleviation
Chang Zhuqing / 266
- The Extraction of Bile from Live Bears: Considering the
Path China’s Industry Associations Should Take
Qin Wei / 276

Call for Paper of Special Issue / 280

Request For Submissions / 281

Review Guidelines / 283

乌坎事件始末

清华大学公共管理学院社会管理创新课题组

前言：探寻乌坎事件真相的意义

肇始于2011年9月21日的广东乌坎事件，其持续时间之长、参与人数之多、组织化程度之高、利益与政治诉求之鲜明、抗争之彻底、影响之深远，是近年来中国基层社会群体性事件中极为罕见的。随着2011年12月20日广东省工作组的进驻，乌坎事件迎来了转机。此后，一直处于国内外新闻媒体视野范围的乌坎事件，开始进入学术界关注的视野，在学术讨论中，距离落幕尚远的乌坎事件甚至被赋予了“时代意义和国家样本意义”^①。

乌坎事件意义的理性探讨离不开乌坎事件真相的全面呈现。然而，在国内外新闻媒体报道和学术界的讨论中，涉及乌坎事件过程的一些基

^① 2011年12月22日，即在广东省工作组进驻乌坎村之后的第二天，《人民日报》发表时评《“乌坎转机”提示我们什么》，文章肯定了广东省工作组解决乌坎事件的努力。就在《人民日报》发表这篇时评的当天下午，“胡耀邦史料信息网”和《经济观察报》联合主办了“乌坎事件处理模式专家研讨会”。12月26日，这一研讨会的发言内容以《“乌坎转机”的时代意义和国家样本意义——北京专家学者高度评价“乌坎转机”》为标题发表在“胡耀邦史料信息网”上，链接地址如下：<http://www.hybsl.cn/zonghe/zuixinshiliao/2011-12-26/28051.html>，最后访问时间：2012-06-30。

本、重要信息经常是不完整的，或是自相矛盾的，甚至是错误的。目前为止，国内还没有任何一篇公开的文章能够全面、客观地提供以下问题的相关信息：

(1) 既然村集体土地纠纷问题长达 20 年，为何直至 2011 年 9 月 21 日这一天才突然出现乌坎村民集体上访？在此前经过了怎样的酝酿与群众发动过程？

(2) “9·21”大上访引发了“9·22”警民大冲突，地方政府决定出警的依据是什么？在此次冲突之后直到“11·21”第二次集体上访之前，地方政府与乌坎之间为何会进入一段相对平静的时期？二者之间是否存在互动的途径？

(3) 为什么乌坎的“11·21”集体上访跟“9·21”集体上访的组织形态几乎完全不同？

(4) “抓人”和“村代表薛锦波死亡”将乌坎事件推向白热化，但随着广东省工作组的进驻，乌坎事件的定性从“境外势力推波助澜”的“村内别有用心煽动”的敌我矛盾瞬即转变为“村民表达合理诉求”的人民内部矛盾，这种定性变化的依据是什么？既然定性如此不同，为何地方政府没有官员因此而问责？乌坎村民后来为何接受了“村代表薛锦波死亡”的事实？

(5) 从“9·21”事件直至新的村党总支和新的村委会成立之前，处于“无政府”状态的乌坎村是如何自治的？维持自治和抗争的经费从哪里来？

(6) 着眼于当前和未来，处于历史转折点的乌坎在与政府的互动中既要解决历史遗留问题，更要解决乌坎未来的发展问题。面对这样的双重问题，乌坎新生领导集体是如何思考的？又有着怎样的忧虑？

乌坎事件中，公共舆论较为一致地肯定了村民的理性与智慧，但我们并不能带有偏见性地假设地方政府是非理性的。聆听不同方面当事人和相关者的声音是展现真相的基本前提，这正是当前关于乌坎事件的公共信息所缺失的。为了探究乌坎事件之全貌以更为客观地开展相关研究，2012 年 3 月 15 日至 18 日、2012 年 5 月 8 日至 18 日，清华大学公共管理学院社会管理创新课题组先后两次前往乌坎村展开实地调研，并深入访

谈了参与乌坎事件全过程的部分政府官员、村民、“乌坎村村民临时代表理事会”成员、“新村委会”当选委员、当地乡绅以及村民精神领袖、新任村党总支书记、村委会主任林祖奎。根据访谈记录以及访谈者提供的文本资料^①，借鉴公开报道的新闻资料，本课题组整理了这份乌坎事件调研报告，试图勾勒出乌坎事件的轮廓——这只是一个愿景，或许，本文所呈现的只是乌坎事件全部真相的冰山一角。

上篇：乌坎村的政治、经济与社会背景

一 乌坎村的“薛昌时代”

（一）“汕尾第一村”

乌坎村位于广东省汕尾市下设的县级市陆丰市^②的东海镇，总人口11689人，居住总户数2146户，下辖7个村民小组^③，距离陆丰市人民政府大楼所在地不到5公里。乌坎凭借其天然港口的地理优势^④，自清朝起，就是广东重要的海关口岸之一，对外贸易十分发达。因地处陆丰东海经济开发区^⑤，近年乌坎经济发展迅速，一跃成为广东省的“社会主义新农村”典范。

-
- ① 在村民提供的资料当中有部分为香港《阳光时务》记者张洁平等人关于乌坎事件过程的报道及对部分乌坎村民的访谈记录（见《阳光时务》2011年第8期至第10期的有关报道）。村民认为这些报道及访谈记录符合他们认为的主要事实，因而本文在涉及乌坎事件过程的部分细节内容方面参考了这些资料，特此说明，后文不一一引注。
- ② 1995年1月19日，国务院批准撤销陆丰县，设立陆丰市，以原陆丰县的行政区域为陆丰市的行政区域。后文中涉及1995年之前的文件、事件等均用“陆丰县”。
- ③ 引自广东省工作组村财务问题专项组于2012年4月份形成的《乌坎村财务收支审查报告》。
- ④ 乌坎港位于陆丰市南的碣石湾顶部，历史悠久。该港距陆丰市中心城区东海镇仅9公里，历史上曾是个运输良港。清朝初期为粤海关下设的七大总口之一。目前建有千吨级码头两座，还有可建3000~5000吨级码头泊位100多处，已于1997年3月3日正式对外通航。
- ⑤ 广东陆丰东海经济开发区于1994年3月经广东省人民政府批准成立，为副处级行政级别设置。该开发区在乌坎村集体土地征用与买卖的历史过程中扮演着重要角色。

1992年，乌坎村委会兴办了陆丰市乌坎港实业开发公司，对乌坎港区滩涂、荒埔土地进行开发。十多年来，乌坎村先后引进了香港佳联置业有限公司、陆丰丰田畜产有限公司、陆丰市富荣针织有限公司、广东亿达洲集团公司、深圳正明企业有限公司等企业。1993年以来，乌坎村党支部曾多次被广东省委、汕尾市委、陆丰市委评为先进基层党组织；1996年、2006年被中组部评为“全国先进基层党组织”。乌坎村委连续五次被评为广东省文明单位；1999年还被中央文明委评为“全国文明村镇先进单位”。2008年8月，中共中央政治局委员、广东省委书记等有关领导人到乌坎村进行专题调研，“对该村的村容村貌建设和各项工作给予了肯定和鼓励”……“2008年，乌坎全村实现工农业总产值1.52亿元，村集体纯收入350万元，人均收入6825元”……2009年1月，乌坎村再次“被中央文明委评为‘全国文明村镇建设先进单位’”^①。“乌坎村，堪称是‘汕尾第一村’。犹如一颗璀璨的‘明珠’，镶嵌在南海之滨的碣石湾畔。”^②

（二）在位41年的“一把手”

乌坎村“社会主义新农村”典范以及“汕尾第一村”的政治经济地位，为乌坎村党支部书记薛昌带来了极高的政治荣誉。1944年出生的薛昌在“文化大革命”后期乌坎村围海造田运动期间，就担任了搬运站站站长，当时的乌坎大队党支部书记叫薛祖操，是薛昌的叔叔。1969年起，薛昌进入乌坎的“领导班子”，先担任了一年党支部副书记，从1970年开始，薛昌连任乌坎党支部书记至2011年11月1日，前后长达41年。鉴于官方高度认可的乌坎村治理政绩，薛昌曾连续四届当选为广东省人大代表，连续三届当选为广东省党代表，2005年被评为全国劳动模范，2006年在广东省共产党员先进性教育中被誉为“走在时代前列的好村官”，并作为先进人物被载入《广东年鉴2006·人物》。在官方的宣传语境下，乌坎村及薛昌本人都是先进性的典范，前者是“社会主义新农村

① 见《打造全国文明村的领路人——记陆丰市东海镇乌坎村党支部书记薛昌》，载2009年5月11日《汕尾日报》。

② 见《乌坎村——一颗璀璨的“滨海明珠”》，载2008年11月21日《汕头日报》。

建设”的典范，后者是走在时代前列的“村官”典范。颇具讽刺意味的是，薛昌一手创办的“乌坎实业开发公司”以及一手创设的村支两委管理制度在2011年9月21日以后，却恰恰成了乌坎村民愤怒的众矢之的。

（三）乌坎村的行政建制变迁

薛昌在乌坎村担任“一把手”前后长达41年，与他一同长期“当政”的还有老搭档、原乌坎村委会主任陈舜意。如今，村民愤怒谴责薛昌和陈舜意在任时的虚假选举，大都声称基本上没有见过选票，因而对薛昌等人长期把持村政的历史愤愤不平，“41年啊，你见过在位这么多年的官没有？卡扎菲也才做了40年啊！”^①对此，众多舆论媒体也不加考证地直接抨击了乌坎村先前的选举舞弊黑幕，严词否定了薛昌等人职务的合法性。事实上，薛昌和陈舜意等人的职务在相当长的时期内并不是由乌坎村民选举产生的，他们的“官位”真正需要获得村民多数“选票”支持，也是2000年以后的事情。这跟乌坎村的行政建制变迁有直接关系。

1979~1983年间，全国农村逐渐普及家庭联产承包责任制。土地的家庭经营等于承认了个体的生产经营自主权，这对人民公社体制产生了根本性的冲击，农村原有的人民公社、生产大队和生产队的“三级体制”瓦解，对应的乡政府、村民委员会、村民小组等“新三级体制”形成。

在农村治理制度变迁中，乌坎村虽然从原来的“生产大队”转变为“行政村”^②，但并没有同时实行“村民自治”。一方面，得益于地理优势，拥有乌坎港的乌坎经济开发潜力巨大，自改革开放以后，乌坎的经济开发就已经纳入了上一级政府东海镇以及当时陆丰县的经济发展规划框架当中；另一方面，为了完成各项工作任务，特别是粮食征购、统筹

① 引自对村民张建兴的访谈记录。

② 行政村是指政府为了便于管理而确定的乡镇以下一级的管理机构所管辖的区域。依据《中华人民共和国村民委员会组织法》，行政村实行村民自我管理，并不纳入国家行政机构序列，但要接受上一级行政权力机关的指导。为了贯彻“党的领导”原则，行政村由村党支部和村民委员会两套领导班子管理。虽然村委会是村一级法律意义上的最高权力机构，但在村务的实际决策权力配置上，“村支书”而非“村主任”是“第一把手”。乌坎村由7个自然村构成，每个自然村称为一个“村小组”，并在管理上配置正副组长。

提留、计划生育等难度很大的任务，从“生产大队”转变为“行政村”的乌坎从1982年宪法以后直至1999年以前都没有建制为由村民选举产生的群众性自治组织——村民委员会，而是由东海镇人民政府派出管理区办事处，全面负责乌坎村级层次的工作。

作为东海镇政府的派出机构，乌坎管理区办事处干部由镇政府任免，既没有民主选举，也缺乏民主监督。管理区下设经济合作社、经济联社等集体经济组织，并根据自然村的状况，下设了7个村小组或名义上的“村民委员会”，即管理区管辖这7个村小组。镇政府的工作面向管理区，乌坎管理区下辖的村小组（村民委员会）既没有党支部作为领导核心，也缺乏集体经济的基础，形同虚设。

事实上，乡镇政府在农村设置管理区办事处于法无据，但不能论定这种村级建制是非法的：《宪法》中的“村民自治”原则并没有规定落实期限；1987年的《村民委员会组织法》也是“试行”性质。为了解决法律依据不足问题，广东省政府于1991年9月2日颁布实施了《广东省农村管理区办事处暂行规定》，以行政规章的方式为农村管理区办事处的机构性质、管理和发展农村集体经济的权限^①提供了合法性依据。1998年，《村民委员会组织法》正式颁布实施，广东省继续保留管理区办事处已经妨碍全国法制的统一，因而于同年11月通过了《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》，并于1999年1月1日正式施行。此后，广东省进行农村基层组织改革，采用“改体制不改建制”的方式，撤销管理区办事处，改设村民委员会，并将村民委员会设在了管理区（原生产大队）的基础上。但乌坎村在1999年5月12日仍然以“东海镇乌坎管理区”的名义与“东海镇民营企业区管委会”签订《东海镇民营区第九期用地协议书》，由此推断，“乌坎管理区办事处”改制为“乌坎村民委员会”应是1999年以后的事情。换言之，乌坎实行“村民自治”也就是十年左右，而薛昌和陈舜意等人的“官职”有30年的时间是通过

^① 《广东省农村管理区办事处暂行规定》第三条规定了管理区办事处在乡、镇人民政府领导下，执行如下任务：制定管理区的经济和发展规划，统筹各项生产建设，办好经济联社和扶持各经济合作社，保障集体经济的自主权，完善以家庭承包经营为基础的双层经营体制，支持农户发展生产。