

和谐社会建设丛书

SHEHUIZUZHIFAZHAN
YUJIAN SHEHEXIESHEHUI

社会组织发展 与 建设和谐社会

社会组织是能够良性调节社会关系的社会力量和社会中介，是一种必要的能够妥善处理社会矛盾、社会问题和社会风险的新机制、新实体和新主体，在构建社会主义和谐社会中具有不可替代的作用和独特优势。

周小华 付 平 ◎编著

 中国社会科学出版社



SHEHUIZUZHIFAZHAN
UJIAN SHEHEXIESHEHUI

「社会组织发展^① 建设和谐社会」

周小华 付 平 ② 编著

 中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

社会组织发展与建设和谐社会/周小华, 付平编著. —北京: 中国社会出版社, 2009. 3

(和谐社会建设丛书/傅治平主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 2547 - 5

I. 社… II. ①周…②付… III. 社会团体—发展—研究—中国
IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 029349 号

书 名: 社会组织发展与建设和谐社会

编 著: 周小华 付 平

责任编辑: 李方舟

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 号新龙大厦

电 话: (010)66080300 (010)66083600

(010)66085300 (010)66063678

邮购部: (010)66060275 电传: (010)66051713

编辑室: (010)66060097

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 150mm × 228mm 1/16

印 张: 11.75

字 数: 120 千字

版 次: 2009 年 6 月第 1 版

印 次: 2009 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 20.00 元

目 录

导 论 社会组织：和谐社会的助推器	(1)
一、社会组织是建设和谐社会的重要力量	(4)
二、和谐社会需要培育和完善社会组织	(11)
三、中国社会组织面临的挑战和创新使命	(16)
第一章 在多元之间寻求和谐	(19)
第一节 多元化社会在中国的形成	(20)
一、农村主体的分化	(21)
二、城市主体的分化	(24)
三、社会阶层的分化	(27)
第二节 市场、政府和公民社会三足鼎立	(28)
一、社会组织是多元化社会的必然产物	(28)
二、转型时期的中国呼唤社会正义和公平	(29)
三、应运而生的社会组织	(31)
第三节 社会组织在中国的勃兴	(34)
一、社会组织在中国的迅猛发展	(34)
二、社会组织在构建和谐社会中的积极作用	(38)
三、中国社会组织面临的挑战	(41)

第二章 中国社会组织与政府的互动博弈	(45)
第一节 政府转型——从“全能主义”的后退	(46)
一、全能管制政府面临的“失效”难局	(46)
二、从无限政府到有限政府	(48)
三、服务型政府的建设	(50)
第二节 政府与社会组织的互动关系	(54)
一、权力与观念的冲撞	(55)
二、在沟通中争取信任与委托	(57)
三、基于互补的合作	(61)
第三节 政府与社会组织的制度供给	(65)
一、当代公共产品供给的新渠道	(66)
二、在法治轨道上制度共融	(70)
第四节 以汶川大地震为个案的考察	(71)
一、信息的获取与处理	(72)
二、快速的行动能力	(74)
三、疏通瓶颈	(75)
四、汶川的启示	(77)
第三章 作为社会调节器存在的社会组织	(79)
第一节 中国的社会组织与扶贫	(80)
一、对政府扶贫工程的简要回顾	(81)
二、社会组织对政府扶贫的补充作用	(86)

第二节 中国的社会组织与妇女发展	(92)
一、中国妇女非政府组织的发展状况	(93)
二、中国妇女非政府组织的角色和作用	(96)
第三节 志愿服务在中国	(100)
一、具有中国特色的中国志愿者和志愿活动	(100)
二、社区志愿者服务	(103)
三、中国青年志愿者组织	(105)
四、北京奥运会、残奥会志愿者	(107)
五、其他志愿者组织	(110)
第四节 中国的社会组织与公共危机(突发事件)	(113)
一、社会组织在应对公共危机时相对于政府的优势	(114)
二、社会组织在公共危机中扮演的角色	(117)
第四章 中国的政治民主化与基层自治组织	(124)
第一节 中国的政治民主化进程	(124)
一、全球化与中国的政治民主化	(124)
二、中国政治民主化路径	(126)
三、基层民主制度与自治组织——中国政治民主化的 重要保障	(128)
第二节 中国的村民自治	(131)
一、村民自治——中国的“草根”民主	(132)
二、村民自治在中国的发展	(134)

三、当前村民自治存在的局限和不足	(139)
第三节 中国的城市社区自治	(142)
一、社区自治在中国的发展	(142)
二、中国特色的城市社区自治	(145)
三、更广泛的社会参与——社区自治面临的课题	(149)
第五章 中西方 NGO 比较	(151)
第一节 不同文化语境下的中外 NGO	(151)
一、先天自发获得的社会公共管理权限	(153)
二、同国家政权的联系紧密程度	(154)
三、从事经济活动的强度	(156)
四、困扰中国 NGO 发展的瓶颈	(157)
第二节 全球一体化趋势下的 NGO	(160)
一、全球化时代 NGO 的社会生存基础	(162)
二、NGO 参与国际事务的方式和途径	(165)
第三节 在全球化中交融的中外 NGO	(170)
一、全球一体化进程中的中国	(170)
二、中国 NGO 事业发展迎来的机会	(171)
三、中外 NGO 组织的合作交流	(173)
后 记	(180)

导 论

社会组织：和谐社会的助推器

社会组织又叫 NGO，是非政府组织的 Non - Governmental Organization 的英文简称。联合国对非政府组织的解释是：非政府组织是在地方、国家或国际级别上组织起来的非营利性的、自愿公民组织。自政府产生以来，政府一直是社会公共事务管理的主体，广泛地介入社会各类公共事务的管理中，起着主导性的作用。20 世纪 70 年代以来，随着各国行政改革的不断推进，发达国家和第三世界国家的非政府组织蓬勃发展：一是各国产业结构与社会形态发生重大转变，政府改革与私有化导致非政府组织大发展；二是发展中国家非政府组织开始成为重要力量；三是发达国家非政府组织大量介入国际事务。至此，以非政府组织为代表的公民社会出现了欲与国家、市场“三分天下有其一”的发展势头。美国约翰·霍普金斯大学萨拉蒙教授通过对 35 个代表型国家长期跟踪研究指出，到 20 世纪 90 年代末期，这 35 国的非政府组织部门支出总和构成了全球第 7 大经济体，达 1.3 万亿美元。而发达国家更是普遍存在庞大的非政府组织部门，其经济规模平均占各国 GDP 4.5%，雇佣

人员占非农业人口 5%、服务业人口 10%、政府公共部门就业人口 27%。非政府组织在当代世界的蓬勃发展,使其在各国及国际的社会经济政治生活中发挥着越来越重要的作用,与政府共同承担着公共事务管理的责任。在社会发展的进程中,非政府组织的作用是绝不可低估的。我们已经看到,非政府组织现已成为全球治理体制中的一个新兴角色,其重要性日益增强。在联合国体系各机构的活动中,非政府组织已经有了正式的法定地位,能够在不同程度上参与和影响一些重大的国际决策。在其他许多国际活动中,非政府组织也以积极的姿态参与其中。除了政府与企业之外,非政府组织也是一国综合国力的重要代表。一般来说,发达国家的非政府组织,组织健全、实力雄厚、规模大、活动能力强。非政府组织全球体系中的决策过程、权力安排、资金和信息的流向、参与国际活动的机会等,目前基本上都是由发达国家非政府组织控制的。

中国自改革开放以来,社会经济飞速发展,人民生活水平迅速提高,与此同时,也不可避免地形成了一些新的社会问题和社会需求。人们在寻求解决这些社会问题和满足这些社会需求的过程中,发现政府与市场都有其自身的局限,需要有一种组织的创新,因此,NGO 应运而生。大多数中国人第一次认识非政府组织是在 1995 年,当时在北京举行了第四届世界妇女大会的非政府组织论坛。从 1996 年起,中国的非政府组织开始起步,环保是他们首先涉足的领域。近几年中国的非政府组织的迅速发展,引起了社会各界的广泛关注。最引人注目的是 2008 年 5 月 12 日的四川汶川发生

8.0级地震，非政府组织反应迅捷，他们有的在第一时间奔赴前线；有的坚守岗位，积极筹集钱粮物资；有的就地为救灾人员、为灾区群众提供自己力所能及的服务。面对灾难，大家众志成城。而2008年的北京奥运会，更是体现了非政府组织和志愿者的风采，出色的志愿者服务是北京2008年奥运会取得成功的基础和保障。但就目前而言，中国的非政府组织还处在探索的阶段，政府、企业和私人对其还缺乏清晰的了解，非政府组织在中国的健全和发展还将有一个较为漫长的过程。

坚持最广泛最充分地调动一切积极因素，不断提高构建社会主义和谐社会的能力。这是党的十六届四中全会通过的《中共中央关于加强党的执政能力建设的决定》提出的要求。以胡锦涛同志为总书记的党中央把社会组织健全作为构建和谐社会的基本内容。构建和谐社会是一个系统工程，需要各方面共同努力，促进政治、经济、社会、文化等协调发展。所谓社会，是包含了经济、政治、文化和社会生活的有机系统，经济、政治、文化和社会生活系统之间的关系是一个相互依赖、相互影响的共生关系和协同关系，因此，任何一个社会的进步与发展，从不会只局限在经济领域，它必然会向政治、文化与社会领域推进。同时，中国作为一个综合国力日益增强、国际地位不断上升的国家，势必应考虑中国非政府组织的国际参与问题。在国际活动中，中国非政府组织在开发、引进和利用国外资源，促进我国社会主义市场经济的进一步发展，对国际决策过程施加更大的影响，进行中外政治交流，促进相互理解等方

面还有很大的空间，亟待发挥更重要的作用。

一、社会组织是建设和谐社会的重要力量

通俗地讲，社会组织是指在政府、市场、社会之间发挥服务、沟通、协调、公证、监督等作用的非政府、非营利的社团、行业组织、社会中介组织、志愿者团体等。这样的组织不以营利为目的，主要开展公益性、互助性和自律性活动，具有民间性、独立性和组织性等特征。它们是社会各利益群体的代表，成为政府与公民之间的桥梁和纽带。构建社会主义和谐社会，其责任不仅是政府的，也是全社会的。非政府组织的发育不仅有利于延伸政府的服务、维护一定群体的利益、制约各种不法行为、推进民主政治建设，还有利于分担社会风险、化解社会矛盾、维护社会稳定。所以说，非政府组织的完善是一个和谐社会所必需的。

1. 社会组织在社会管理和社会服务方面承担部分政府职能

国际经验证明，社会组织在社会管理和公共服务中有着重要的作用。从建设社会主义和谐社会的角度来看，很多东西不是完全靠政府做的，如社会服务不能完全靠政府提供，政府要通过非政府组织来完成一些公共职能。面对中国全面增长和深刻变化的公共需求，政府不可能也没有必要对社会性公共服务和社会事务实行全方位地直接管理，相当部分的群众性、社会性和公益性的社会公共服务职能，应该也可能从政府职能中分离出来，以实现多元社会主体参与公共服务。在这方面，社会组织具有独特的功能和优势。在服

务方面，作为群众性自治组织，社会组织所具有的自主、自治、非政府、非营利属性，使它必然以服务为天职；在协调方面，它不仅具有协调社会组织内部成员之间利益关系的功能，而且具有协调政府与市场、政府与社会之间关系的功能；在监督方面，社会组织非政府、非营利属性使它天生具有监督政府政策的制定、群众利益的保障、市场机制的运行等功能。尽管这种监督是柔性的，但由于它所具有的客观性、人性化特点，使这种监督更具有道德的约束力；在维护社会公正方面，社会组织协助政府、服务社会的身份使其在作出决策时必须公正，否则就失去了生命力。当前，中国政府正在向公共服务型政府转变，逐步把一些社会管理和服务职能交给社会组织，例如，组织通过开展社会救助、社会救济等活动可以在促进社会公平、缓解政府压力等方面发挥自己的优势特长。像美国有那么大的政府，而很多的社会责任还是要由非政府部门来承担。中国由于公共产品供求失衡，公共服务面临巨大压力。我们要尽快缩小中国在公共服务方面与西方国家的差距，应当在加快推进以公共服务为中心的政府转型的同时，充分发挥各类社会组织在社会公共服务中的特殊作用。

2. 社会组织在利益协调方面发挥着重要作用

当前，在利益集团开始形成、利益主体和社会结构多元化已成为基本现实的情况下，不同的组织能够比较客观地反映不同的具体利益要求。因此，在一元社会向多元社会的转变中，发展各类组织，形成有组织、有秩序的利益表达和利益诉求，是市场经济条件

下社会发展的大趋势。另外，发展社会组织，就在国家与分散的社会成员之间形成了一个中介力量，一方面，社会组织能够代表所属群体的利益下情上达；另一方面也能以桥梁和纽带的身份把党和政府的方针政策上情下达，还能进行不同群体的利益协调和对话。在此，社会组织起到政府和社会成员矛盾缓冲带的作用，为人们的利益表达提供了多种渠道与合法的表达方式。这样，可以减少社会成员的失范行为和对抗性的社会冲突，维护社会秩序和社会稳定，巩固党执政的社会基础。社会主义初级阶段，社会主义市场经济在促进生产力发展的同时，也会出现贫富差距、城乡差别、地区发展不平衡，会产生一批包括下岗职工、贫困家庭、孤寡老人、孤儿、残疾人等相对弱势的群体。对这类特殊困难群体的社会救助，在当代发达国家，主要是由政府以社会救济和社会保险的形式承担，民间慈善组织同时也扮演着重要角色。处于转型中的中国面临特殊困难，政府财力有限，尚无力为全社会提供完整社会救济和社会保障。因此，一个慈善福利型、社会服务型、社会互助型组织通过吸纳、利用社会慈善资金和社会闲散资金，从事非营利性的社会服务活动，以提供资金、技术和信息等方式，实施社会援助，有效地帮助社会弱势群体，解决因政府财力不足的问题。组织的活动除了使穷人在经济上受益外，还使弱势社会群体在政治和社会等方面得到很多利益。

3. 社会组织在沟通人民与政府间的关系、化解社会矛盾、保持社会稳定方面发挥着作用

和谐社会的实质是人与人之间的信任、互惠、规范的网络关系。罗伯特·普特南认为，任何社会由人际沟通和交换网络构成，这些网络既有正式的也有非正式的。其中非政府组织是人民与政府进行沟通的一个重要环节，非政府组织将人民的需求和期待传达给政府，然后又帮助政府负责人完成部分直接与人民生活休戚相关的事务。在有些国家，非政府组织直接负责数项与人民有关的方案和计划的实施，以此来削减政府在国家经济中的作用。此外，非政府组织利用不属于政府的特权，还可以监督政府和政府负责人的活动。非政府组织通过发表声明和举行抗议集会等形式，对部分政府负责人的不正确行为或工作提出批评。鉴于非政府组织是群众性的，而且不具政治性，因此各国政府对非政府组织提出的批评不太敏感。发展必须以人为本，最高的价值标准就是公平与公正。发展要求消除限制以人为本发展和实现公正与公平目标的所有障碍。这样对于我们确立以人为本的科学发展观和构建和谐社会将起到推动作用。

构建社会主义和谐社会，前提和基础是社会稳定。当前中国正处于发展的战略机遇期，这个机遇期既是发展的“黄金期”，也是“矛盾凸显期”。随着公共需求的深刻变化，社会结构进一步分化，社会矛盾更加复杂，不同社会利益主体之间的利益冲突不可避免。由于我们缺乏各种利益群体有组织、有理性地表达自己具体利益的

机制，导致了许多群体性事件的发生。如果处理不好，将会引发一系列的社会问题，社会风险势必加大。在维护社会稳定方面，社会组织能够起到“稳压器”、“减压阀”的作用。社会组织的发展，有利于吸纳就业，保护人们的合法收入，扶助困难人群，从而促进社会稳定。同时，由于社会组织根植于人民群众之中，具有服务、协调、监督的功能和客观公正的特性，对社会矛盾能够早察觉、早解决，引导不同利益群体以理性合法的形式表达利益诉求，把矛盾消灭在萌芽状态，避免把局部性矛盾演化成全局性冲突，避免把本可以解决的问题演化成不可调和的矛盾。在社会冲突发生以后，社会组织还可以发挥润滑剂、稀释剂的作用，有效调解各方，平息冲突。在社会中，由于人们性别不同、年龄不同、社会分工不同、兴趣爱好不同，不同的社会群体会有各自的需要、各自的追求，需要在组织生活中满足各自的需要、维护各自的权益。随着社会的发展和变迁，人们许多新的共同要求无法在现有的制度安排内得到解决，而社会组织恰恰提供了一种特殊的共同渠道和问题解决途径，以创建新的制度或是以创造性的办法解决急迫的问题。非政府组织为各种社会成分提供了较宽松的活动空间，社会成员可以通过各种方式满足其多样性和多层次的愿望和实现其利益，能够起排解社会怨气、释放社会压力的作用，也使各种不同的社会群体能够依法共存相容，增进社会容忍度。社会组织具有国家政府无可比拟的社会沟通优势，它既可以深入到社会基层的民众中间，又能同政府保持较密切的关系，是公民与政府之间的中介和桥梁；它既能够合法、

有序地表达不同群体的意愿，也有利于形成和扩大社会共识，使更多的社会成员认同、接受新的社会规则，帮助政府扩大有效的制度供给。在非政府部门中贯穿的宽容、互助、互惠、利他和公益精神，不仅能够在非政府部门内促进社会和谐，而且还可缓和或消除企业部门和政府部门所引发和造成的一些社会矛盾，从而有助于维持整个社会的稳定。

4. 社会组织是政治民主化的支撑

中国政治民主化的目标是追求民主和法治，社会组织以其自主自律精神的主张及对权力的制约与分享，为民主与法治提供可靠的保障。首先，社会组织可以强化权力制约与民主参与和监督。限制权力和保障权利并使权力服从于权利，是民主与法治的核心。为此，西方国家一方面以宪政对政治权力进行分权制衡，实现以权力制约权力，以保障广大民众的权利；另一方面又以公民社会对抗国家，实现以社会制约国家。其中自治性、多元性、社会性和开放性的社会组织成为抗衡专权、监督权力的一只“独立之眼”。尤其是在国家权力膨胀，国家所掌握和能够分配的资源急剧增加的情况下，社会组织就成为制约国家权力的新生力量，实际上是要以团体的形式和力量向国家争取更多的资源。同时，社会组织作为一种更直接的民主参与形式，反映了公民对民主的强烈要求。社会团体可以随时随地就本集团所关心的问题向有关的权力机关和权力者施加压力和影响，以促成有利于自己的政策的出台，防止不利于自己的政策的产生，更好地维护自己的利益，能够有效地推进决策公开

化、科学化、民主化和规范化。随着国家权力控制范围的逐渐缩小和社会权利的逐步扩大，社会自律秩序的确立就成为必不可少的环节，而社会组织就成为社会自律秩序的中坚力量。作为公民社会和国家之间的社团组织，在制约政治权力滥用的同时，也能防止权利的滥用。社团是一种志愿性组织，它在保证入社成员享有社团保护和优惠的同时，也要求组织成员接受团体自治规范，以保证组织的权威性和一致性。因此，它一方面能够以理性精神来实现民主自由权利，避免非理性的集体行为；另一方面，也使成员形成“类生活”，认识到并加强个人权利的社会关联和合作，从而避免极端的个人主义和无政府主义，消弭因权力滥用而对民主与法治构成的威胁。社会团体还使民主和法治价值的合法性得以确认和弘扬，民主与法治就是人类自由自觉、民主自律活动价值趋向的必然要求和反映。

5. 社会组织致力于向人民提供人道主义援助和进行慈善服务

向人民提供人道主义援助和进行慈善服务是非政府组织的一个职责。当许多平民处于恶劣的经济环境时，非政府组织肩负起政府的这一重任，向经济贫乏的人民提供帮助，以此在很大程度上消除低收入阶层人民的部分困难。还有许多非政府组织，从事对青年和青少年的教育事务。中国的慈善服务和扶贫开发领域里比较著名的非政府组织如中国扶贫基金会、中国国际非政府组织合作促进会、中国人口福利基金会、中国计划生育协会、中国青少年发展基金会、中华慈善总会等，他们在和谐社会构建中开展了一系列卓有成