

中国社会组织 响应自然灾害研究

以 2008 年以来
重特大地震灾害为主线

**RESEARCH ON NGOS' RESPONSES TO
NATURAL DISASTERS IN CHINA**

韩俊魁 赵小平 等 / 著



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

中国社会组织 响应自然灾害研究

以 2008 年以来
重特大地震灾害为主线

**RESEARCH ON NGOS' RESPONSES TO
NATURAL DISASTERS IN CHINA**

韩俊魁 赵小平 等 / 著



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织响应自然灾害研究:以2008年以来重特大地震灾害为主线/韩俊魁等著. —北京:社会科学文献出版社, 2016. 2
ISBN 978-7-5097-8551-5

I. ①中… II. ①韩… III. ①社会团体-抗震-救灾-研究-中国-现代 IV. ①D632.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第302642号

中国社会组织响应自然灾害研究

——以2008年以来重特大地震灾害为主线

著 者 / 韩俊魁 赵小平 等

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军

责任编辑 / 刘晶晶 赵瑞红 关晶焱

出 版 / 社会科学文献出版社·学术资源建设办公室 (010) 59367161

地址: 北京市北三环中路甲29号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 15.5 字 数: 254千字

版 次 / 2016年2月第1版 2016年2月第1次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-8551-5

定 价 / 58.00元

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心(010-59367028)联系

 版权所有 翻印必究

基金会救灾协调会资助项目

序

从 1976 年的唐山大地震，到 2008 年的汶川大地震，从东南亚海啸，到美国的卡特里娜风暴，无论是过去还是现在，不论是经济欠发达地区还是经济发达国家，大灾到来之时，都因为其不可预见性和巨大的破坏性，造成了巨大的经济社会损失。经历过灾难的人一定会对自然面前人类的脆弱和渺小有深刻的认识——也许经济社会的进步可以在一定程度上减低这种脆弱性，但是在可预见的未来，人类在巨灾面前的脆弱性难以得到根本的改变。人们尽管可以通过采取减防灾训练、备灾储备等措施应对灾害，但是我们悲伤地发现，大灾到来的时候，再多的准备也是不足的，再多的储备也是不够的：突如其来的大灾会在瞬间击溃原有社会运行体系，导致原有指挥系统和信息传递系统失灵，灾损情况、灾民需求无法及时传递给上级政府部门和救援机构，救灾资源和力量难以及时有效调配，灾害救援无法有效展开，常常会贻误救灾的最佳时机，导致灾害损失扩大。从这个角度上说，任何单一、线性的组织指挥系统都难以实现对巨灾的充分有效应对，不管是政府还是其他组织系统。

既然灾难的发生不可避免，国家只有调动、整合全社会的力量应对，才能最大限度地减少生命财产的损失。通过科学的制度机制设计和预案管理，建立起以政府行政系统为主导，以灾害救援专业社会组织和属地社区组织为补充，互为经纬的类网状指挥和信息体系，及时传递灾情和需求，有效组织和调配救援资源，将灾害的损失减到最小，这可能是现代国家在灾害治理方面最务实的理想模式，也是国家灾害管理部门和有救灾宗旨的社会组织共同追求的目标和努力方向。

作为国家灾害治理体系的有效组成部分，中国社会组织规模参与灾害救援始于汶川大地震。如本书中提到的，一方面，在汶川地震和其后的玉树地震、芦山地震等灾害救援中，社会组织尽管受制于自身能力和外部体制机制约束，在灾害救援中的作用还远未充分发挥出来，但其表现出的

“快”“深”“广”“专”“久”“活”等明显特点和优势，不仅在灾害救援各个阶段发挥了很大作用，而且让有关各方看到了社会组织在国家应急救援方面的作用和潜力。但是另一方面，我们也很遗憾地看到，因为社会组织参与救灾一直没有正式纳入国家救灾统一规划和救灾应急体系，社会组织参与救灾尚处于自发自觉、各自为战的初级水平，不论是社会组织和社会组织之间，还是社会组织和政府相关部门之间，由于缺乏健康有效的沟通与协作机制，常常造成救灾资源的重复投入和浪费现象，甚至出现为了争抢项目资源而恶性竞争的情况，不仅有限而宝贵的救灾资源得不到有效的配置，而且扭曲了社会组织的心态和社会形象。

建立一个有效动员和整合全社会力量的灾害管理体系，救灾社会组织能发挥什么作用？现阶段我国社会组织参与救灾存在哪些限制性因素？充分发挥社会组织在救灾中的作用，政府管理部门和社会组织需要做哪些努力？

本书的研究以汶川地震以来社会组织的灾害救援实践为基础，以境内外社会组织在灾害救援中的作用和作用机制为镜鉴，以社会组织自身、社会组织—社会组织、政府—社会组织之间的关系为切入点，分析和探究我国社会组织现阶段的救灾能力与不足、发展的前景与现实的约束，并根据存在的问题提出政策建议，为建立一个可以有效动员和整合全社会力量应对灾害挑战的理想灾害治理模式提供参考，很好地回应了上述非常重要而又一直没有得到清晰梳理的问题。

“基金会救灾协调会”（China NGO Center for Disaster Risk Reduction，缩写为“CNCDRR”），是由中国扶贫基金会、中国青少年发展基金会、中国妇女发展基金会、深圳壹基金公益基金会、腾讯公益慈善基金会、南都公益基金会、爱德基金会于2013年4月共同发起的灾害应对协同平台，中国社会福利基金会于2015年11月正式加入。该平台是在反思汶川地震的经验教训基础上发起设立的社会组织救灾协调机制，旨在加强参与灾害救援的基金会之间的沟通和协调，合理配置救灾资源，提高救灾效率。并以此为基础，促进建立社会组织与政府救灾管理体系的有效衔接机制，充分发挥社会力量在救灾中的作用。该机制自2013年5月29日建立以来，已经走过了两年多的时间，随着其工作为越来越多的人所了解和认识，基金会救灾协调会也被寄予了很多期望。我们欣喜地看到，社会组织之间的协

同和合作正在成为共识，并化为行动；社会组织在救灾中的努力和作用也越来越得到政府的肯定和重视。相信在不久的将来，符合中国国情、可以高效动员和整合包括社会组织在内的全社会力量的中国灾害治理体系将建立起来。能够参与这一进程并发挥一定的积极作用，无疑是各发起方、参与方的初衷和心愿。本书作为基金会救灾协调会工作的一部分，由于得到了韩俊魁副教授的鼎力支持而得以呈现。韩俊魁副教授及其团队以扎实的研究功底以及在社会组织和灾害研究领域的深厚积累，让这一项目价值倍增！

在具体分工方面，陶传进教授和韩俊魁副教授拟定了研究提纲，韩俊魁完成了导论；韩俊魁和谭晓倩撰写了第一章；赵小平博士撰写了第二章；谭晓倩和韩俊魁合作完成了第三章；赵小平、傅强、孟霖共同创作了第四章；卢玮静博士和陶传进教授负责第五章；董天美撰写了第六章；韩俊魁写了结语。各部分初稿完成后，韩俊魁负责全书的首次统稿。

为提高本书质量，2015年4月20日，基金会救灾协调会组织了业内专家对本书进行初稿审稿。参加审稿会的有：中国扶贫基金会秘书长、基金会救灾协调会理事长刘文奎；中国妇女发展基金会副秘书长朱锡生；爱德基金会秘书长助理何文和项目一部主任谭花；深圳壹基金公益基金会防灾减灾部主任李健强；南都公益基金会项目副总监黄庆委；基金会救灾协调会特邀监事、北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长张强；清华大学邓国胜教授、四川大学王卓教授；国家减灾委政策研究部王东明博士；乐施会中国项目总监廖洪涛；世界宣明会中国办公室总干事简祺伟；亚洲基金会高级项目官员陈柳婷；美慈中国国家主任曾磊；中国红十字会基金会救灾中心主任杨苏。此外，特邀社科文献出版社刘骁军老师作为审稿嘉宾。

审稿过程中，在对书稿给予肯定的同时，每位嘉宾更是积极履行审稿责任，从书稿构架、案例搜集和分析、结论等多方面提出宝贵建议。审稿会持续了四个多小时。各位审稿专家为本书无私贡献了自己的智慧。

在此基础上，韩俊魁再次修改书稿，并提出具体修改建议。各部分负责人完成后，韩俊魁、赵小平、董天美再次统稿，征求诸多建议后完成第四稿。提交出版社后，赵小平博士负责，由董天美、韩俊魁、谭晓倩协助完成了校稿。举凡数稿，实属不易。当然，这里还包含了基金会救灾协调

会总干事徐凡和公共关系官员蒲飞宇在课题设计、信息协调、行政支持方面的大量付出，以及社会科学文献出版社刘骁军老师及责任编辑付出的辛勤劳动，在此一并表示衷心感谢！

社会组织救灾，任重道远。建立一个完善的灾害治理体系，以便动员一切可以动员的力量，高效应对不可避免的危害，是与每个人都密切相关的社会福祉，功在当代，利在千秋，值得每一个有能力的人为之努力！

基金会救灾协调会理事长、中国扶贫基金会秘书长：刘文奎

二〇一五年十二月三十日

目 录

contents

导 论	001
第一章 社会组织回应自然灾害的历史及相关政策演变	007
第一节 概述	007
第二节 社会组织回应自然灾害的历史回顾	009
第三节 改革开放以来社会组织回应自然灾害的政策演变	028
第二章 救灾三阶段需求与八类型项目	052
第一节 灾后三阶段的需求	052
第二节 紧急救援阶段的社会组织参与	055
第三节 过渡安置阶段的社会组织参与	062
第四节 灾后重建阶段的社会组织参与	066
第五节 “三阶段八类型”的救灾项目格局	077
第三章 组织现状的调查分析	090
第一节 组织基本情况	090
第二节 组织能力与需求	099
第三节 组织参与赈灾情况	104
第四节 满意度调查	113
第五节 被访组织对社会组织赈灾的建议	119
第四章 社会组织的功能承担与能力成长	123
第一节 社会组织在救灾中的独特优势	123
第二节 社会组织的能力成长	134

第三节 社会组织的体系化成长	140
第五章 成长过程中救灾组织的运作机制分化	152
第一节 行政化运作机制	152
第二节 市场化运作机制	161
第三节 社会化运作机制	171
第四节 小结	180
第六章 自然灾害应对中的政府与社会组织关系	182
第一节 政府与社会组织关系的学理分析	182
第二节 政府与社会组织各自参与——基于灾后三阶段的 分析	196
第三节 政府与社会组织之间的冲突	201
第四节 真正的合作？——典型案例分析	211
第五节 如何达成合作	222
结 语	230
参考文献	233

导 论

自然灾害^①对人类社会的破坏不言而喻^②。中国又是各类自然灾害频发的国家。邓拓通过对史料的统计发现,“我国历史上水、旱、蝗、雹、风、疫、地震、霜、雪等灾害,自公元前一七六六年(商汤十八年)至纪元后一九三七年止,计三七〇三年间,共达五二五八次,平均约每六个月强便有灾荒一次”^③。再以地震灾害为例:翻开卷帙浩繁的《中国地震历史资料汇编》,从帝舜(约公元前23世纪)山西都蒲坂(今永济蒲州)地震到1978年12月26日台湾新港地震4000余年间,史料中迎面扑来的是“异象、山崩、压死者、诏书、祈福、棺贵、流民、人相食、赈济、重建”等描述灾害的字眼^④。从简单模糊的记述到翔实的资料陈列,从抽象的灾害现场到具体可感的扭曲的铁轨和坍塌的工厂、桥梁,从对灾害带有神异色彩的文化认识到所谓科学冰冷的数字,沧海桑田中唯一不变的是灾害所彰显出的人类的脆弱性。

放眼如此穿梭不息的历史长河,和家庭、邻里、宗族与宗教组织等的民间相助以及政府赈灾相比,现代意义上的社会组织^⑤之参与只不过是新近涌起的一朵小小浪花。而且,在诸多类型的自然灾害回应中,中国的社

① 我国《国家自然灾害救助应急预案》界定的自然灾害包括:水灾、旱灾、台风、冰雹、雪、沙尘暴等气象灾害,火山、地震、山体滑坡、泥石流等地质灾害,风暴潮、海啸等海洋灾害,森林、草原火灾和重大生物灾害,等等。

② 诚如《兵库宣言》所称:“灾害会在极短的时间内对发展投资的成果造成严重的破坏,因此,灾害依然是可持续发展和减贫的重大障碍。我们还确认,不能适当顾及灾害风险的发展投资可加剧脆弱性。因此,对付和减少灾害,使各国能够开展并加强可持续发展,就是国际社会面临的最关键的挑战之一。”

③ 邓云特(邓拓):《中国救荒史》,商务印书馆,2011,第47页。

④ 谢毓寿、蔡美彪主编,中国地震历史资料编辑委员会总编室编《中国地震历史资料汇编》,科学出版社,第一卷(1983年)、第二卷(1985年)、第三卷(1987年上下册)、第四卷(上册1985年、下册1986年)、第五卷(1983年)。

⑤ “社会组织”,在不同国家或不同时期亦被表述为“非政府组织”“非营利组织”“民间组织”“慈善组织”“公益组织”等。本文对不同表述未做严格区分。

会组织仅仅在重特大地震灾害中崭露头角。那么,对其进行研究的意义何在呢?

首先,历史上,民间力量在回应自然灾害方面发挥了积极作用。改革开放至今,尤其是汶川地震以来,在自主性不断增强的社会中,涌动的公益力量在各种重特大自然灾害中迸发出来,继而采取声势较大的集体救灾行动。近年来,社会组织参与自然灾害救助的规模、力度和深度以前所未有的方式展现出来。而且,这股巨大的力量越来越以日益自觉的组织化形式呈现出来,并在政府失灵之处深耕:“与政府这一大动脉相比,民间公益组织的作用恰似毛细血管,虽细小却必不可少。首先,由于组织规模小、决策机制灵活,能极大降低垂直治理成本,行动快捷。其次,能瞄准灾民的多元化需求提供个性化服务,甚至在政府宣布灾后重建完成后仍然能够长期致力于准公共物品的供给。再次,能够对社会资源进行再分配,形成对政府资源的有效补充。第四,公益组织试错成本低,其成功经验一旦被政府借鉴,能大大提高政府的决策效果及公信力建设。最后,通过凝聚社会资本,有助于丰富社会建设的内涵,有利于社会的有机团结……民间公益组织在汶川大地震、玉树地震、舟曲泥石流灾害等一系列自然灾害回应中也均有上佳表现,不仅筹措到动辄上亿甚至上百亿的善款,关注和介入了一些政府暂无力顾及的盲点社区,公益组织还展开了联合行动与慈善接力,对特殊人群特殊需求进行回应并实施创新项目,等等。”^①因此,厘定自然灾害领域社会组织的成长逻辑,总结其中好的经验、做法、模式,对于倡导其作用、推动其发展大有裨益。

其次,目前看来,自然灾害领域的社会组织虽然做出了很大的贡献,但在专业性等方面存在诸多不足。例如,重紧急救援轻灾害预防以及紧急救援阶段的抢山头、划地盘等现象较为突出;对许多轻度的、小规模自然灾害关注度很低;对缓慢形成的自然灾害,如旱灾、土地沙化等投入太少;灾后重建中持久力不够,在打造韧性社区、活力社区等方面的提升空间还很大;项目运作的瞄准性尚有待提高,活动之间的逻辑关联性较弱,精细化和专业化程度不高,可持续性较弱;等等。因此,本研究希望能直面这些挑战,并提出有启示性的建议,以利于自然灾害回应领域社会组织

① 韩俊魁:《面对灾难,政府要善用社会“毛细血管”》,《人民日报》2013年4月22日。

的专业化成长，使之在以后的自然灾害中能服务更多的脆弱群体。

再次，在本书主题所及的范围内（未包含企业参与），目前，在自然灾害领域，政府与社会组织、社会组织之间的合作均存在一些挑战。常识告诉我们，仅凭政府力量或单个大型社会组织均很难全面回应自然灾害，因此在专业分工基础上进行有效合作变得非常重要。在这两组合作关系中，第一组关系是所有合作类型的关键。

接下来，我们透过国际大背景来审视政府与社会组织在回应灾害时合作的重要性。1984年7月，原美国科学院院长弗兰克·普雷斯博士在第八届世界地震工程会议上提出国际减灾十年的建议后，得到了联合国和国际社会的广泛关注。联合国分别通过1987年12月11日的第42届联大第169号决议、1988年12月20日的第43届联大203号决议，以及1989年经社理事会的99号决议，对开展国际减灾十年的活动做了具体安排。1989年12月，第44届联大通过了经社理事会关于国际减轻自然灾害十年的报告，决定从1990年至1999年开展“国际减轻自然灾害十年”活动，规定每年10月的第二个星期三为“国际减灾日”（International Day for Natural Disaster Reduction）^①。该报告强调了科学与技术协会、人道主义团体等所起的关键作用，并提请在联合国具有咨商地位的非政府组织关注该决议。

第44届联大还通过了《国际减轻自然灾害十年国际行动纲领》。具体包括：“国际减轻自然灾害十年”的目的和目标；国家一级须采取的措施；联合国系统须采取的行动；减灾十年期间的组织安排；财政计划及审查；等。该纲领为世界范围内的一致减灾活动铺平了道路。行动的目标即：透过一致的国际行动，特别是在发展中国家，减轻由地震、风灾、海啸、水灾、土崩、火山爆发、森林大火、蚱蜢和蝗虫、旱灾和沙漠化以及其他自然灾害所造成的人命财产损失和社会经济的失调。1989年4月，为了响应联合国关于开展“国际减灾十年”活动的号召，中国政府成立了中国国际减灾十年委员会。2000年，根据中国开展减灾工作的需要和联合国有关决议的精神，中国国际减灾十年委员会更名为中国国际减灾委员会。2005年，联合国在减少灾害问题世界会议的《兵库宣言》中称：“我们确认减灾、可持续发展以及消除贫困等事项之间的内在关系，并确认吸收一切利

^① 2009年，联合国大会通过决议，将每年10月13日定为国际减轻自然灾害日。

害关系方参与的重要意义，这些利害关系方有：政府、区域组织和国际组织以及金融机构、包括非政府组织和志愿人员在内的民间团体、私营部门和科学界。因此，我们对会议期间以及会议筹备过程中的各种有关活动和各方的贡献表示欢迎”。是年，经国务院批准，中国国际减灾委员会更名为国家减灾委员会。

但目前，除了中国红十字会以及科协等少数官方背景的组织外，民间公益性社会组织在减灾委中尚无一席之地。仅以近年来发生的自然灾害为例，在2008年的南方低温凝冻灾害以及汶川地震中，政府与社会组织并无全面合作机制。接下来，玉树地震后的基金会汇缴事件又使二者之合作备受关注，以红十字会和慈善总会两大系统来接收社会组织所募善款的做法引发争议。在甘肃近年来的地震和泥石流灾害中，以甘肃省民间组织促进会为牵头单位所形成的政府—社会组织合作有不少新意，但提炼上升为机制尚需时日。在回应雅安地震过程中形成的政府—社会组织关系是目前最成熟的合作模式，但由群团组织牵头是否可以持续？在鲁甸地震中，云南省民政厅负责社会组织登记管理的一个处级单位牵头，此中又有哪些好的经验做法可循？总之，如何在实证研究的基础上分析社会组织与政府合作成为本书的题中应有之义。

在第二组合作关系类型中，社会组织之间程度越来越高的网络化行动是近年来的新现象。随着重特大自然灾害发生时大量社会资源的涌入，众多具有或不具有救灾宗旨的社会组织目前正在不断分化和重组的过程中。该合作类型又可以分为较大规模的基金会/官方背景的社会组织—草根公益机构、灾区外来的社会组织—灾区本地化社会组织两种亚类型。这两种亚类型之间有部分交叉内容。

在第一种亚类型中，较大规模的基金会/官方背景的社会组织已日益认识到和草根公益机构合作的重要性。2008年汶川地震救援及灾后重建中已有尝试。这一创新之举既有可圈可点之处，也有合作过程中双方互相抱怨，甚至划小圈子的现象。在雅安地震救援和灾后重建中，这一现象更为突出。因此，需要从社会组织参与历次灾害的实践中进行总结和分析。

第二种亚类型一定程度上是第二组合作关系的变异和延伸。在地化组织的成长与发展涉及灾区重建事业的可持续发展。雅安地震后，四川省政府规划投入1.2亿元资金用于支持群团组织、本地化组织的发展，本地社

工人才的培养以及心理治疗和康复工作,可谓开创了灾后重建政府支持社会组织之先例。但如何有效使用这笔财政资金面临诸多挑战,其效果也有待进一步观察和验证。

为了回应上述三个方面的问题,课题组采取了以下三种研究方法:

(1) 文献法。除了搜集相关论文、书籍、政策以及研究报告等二手资料外,课题组还利用了以前从事汶川地震、玉树地震、雅安地震以及鲁甸地震等课题研究所搜集的访谈资料以及完成的研究/评估报告。(2) 实地调研。除了以前参与自然灾害研究所获得的一手材料外,课题组还于2015年1月赴甘、川、滇,对地方政府官员、有代表性的境内外社会组织负责人以及相关学者等进行了集中调研。此外,课题组还对北京等地的社会组织进行了访谈。(3) 问卷调查法。从2014年12月至2015年2月5日,课题组共发放问卷557份,回收问卷128份,回收率为23%。剔除掉3份无效问卷后,有效问卷共125份。

需要交代的是,囿于时间和精力,本书主要研究对象是2008年以来参与重特大自然灾害的社会组织实践。此外,由于资料集中且便于获取,国内大型基金会的案例又占了较大篇幅。

围绕社会组织的经验、专业性的欠缺以及与政府合作三个核心问题,本书的论证结构安排如下:

第一章是对社会组织回应自然灾害实践的历史回顾。改革开放后,尤其是2008年汶川地震发生后,社会组织参与自然灾害的相关政策逐年增多。对此,我们做了较全面的梳理和分析。接下来的第二章,围绕紧急救援、过渡安置以及灾后重建三个阶段的八类项目,对社会组织回应自然灾害的理想状态及其在重特大自然灾害中的现实做法进行了比较分析。

第三章是统计调查结果的集中展示,分别从组织基本情况、组织能力与需求、组织参与赈灾状况、满意度调查以及开放式问题答案的总结五个方面进行了描述和分析。为了更准确地把握参与重特大自然灾害社会组织的变化,我们特别将课题组曾在汶川地震时开展的一项定量研究与此次调查进行了比较。

为了展示自然灾害回应领域社会组织的功能及成长历程,第四章在分析了社会组织的优势后,用大量案例论述了此类组织的能力成长和体系化成长。第五章是前一章内容的深化,即从行政化运作机制、市场化运作机

制以及社会化运作机制三个方面剖析了自然灾害回应领域社会组织良性运作和专业化运作的一般逻辑。

为了解决第三个问题，第六章主要从2008年以来重特大灾害中社会组织与政府合作的实践出发，分析了合作中的经验以及障碍，并针对合作中出现的障碍提出了具体建议。最后一部分是结论。

| 第一章 |

社会组织回应自然灾害的历史及相关政策演变

第一节 概述

2008年以来,随着实践的发展,越来越多的人意识到社会组织在自然灾害救助中的重要作用,研究成果亦逐渐增多。之前,社会组织参与自然灾害的文献很少见,而且非常零散。之所以如此,结社不发达、社会组织不活跃可能是重要的原因。此外,这还与中国传统社会中社会组织与国家同构、社会组织成为后者的意识形态传输工具密切相关。诚如梁其姿所言:“慈善济贫组织的发展,从明末至清末,虽然有数量上的大幅度增加,及组织方面的变化,但一直没有将救济问题变为‘经济问题’。慈善组织的重点仍在‘行善’,即以施善人的意愿为主,受惠人的需求为次。换言之,慈善组织的功能一直停留在教化社会之上,而没有转化到经济层面”,即“目标一直停留在意识形态的灌输之上”。^①

1949年以后,政府开始对社会组织进行规范管理。1950~1951年,政府先后颁布的《社会团体登记暂行办法》和《社会团体登记暂行办法实施细则》,奠定了中国社会组织管理的早期基本制度框架。随着全能主义国家的建立,自治性社会组织或被取缔,或被行政吸纳。“到20世纪50年代中后期,一个相对独立的、带有一定程度自治性的社会已不复存在”^②。与此同时,一批人民团体相继成立。“文化大革命”期间,社会组织的发展几乎全部停滞。改革开放之后,社会组织开始恢复发展,

① 梁其姿:《施善与教化——明清的慈善组织》,河北教育出版社,2001,第1页、第307页。

② 孙立平、王汉生、王思斌等:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第2期。