

NGO
and Community
Development

非政府组织与 社区发展

田玉荣/主 编

杨 荣/副主编

论文作者从社区治理的理论与实践角度反思了我国非政府组织发展的现状与问题，探讨了我国城市社区服务与社区建设的方向与策略，对老年与青少年的社区服务需求、现状与问题进行了深入探索，为政府和社会如何培育与利用服务型非政府组织的发展，实现政府职能转变，建立和完善城市社区老年、青少年服务，提供了一定的依据及相关政策建议。



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

非政府组织与 社区发展

*NGO
and Community
Development*

田玉荣/主 编
杨 荣/副主编



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

图书在版编目 (CIP) 数据

非政府组织与社区发展/田玉荣主编. -北京:社会科学文献出版社, 2008. 8

ISBN 978 - 7 - 5097 - 0261 - 1

I. 非... II. 田... III. 社会团体 - 关系 - 社区 - 城市建设 - 研究 - 中国 IV. D669.3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 096255 号

非政府组织与社区发展

主 编 / 田玉荣

副 主 编 / 杨 荣

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市东城区先晓胡同 10 号

邮政编码 / 100005

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 65269967

责任部门 / 教材事业部 (010) 65281150

电子信箱 / jiaocai@ssap.cn

项目经理 / 杨桂凤

责任编辑 / 秦静花 谢蕊芬

责任校对 / 田 瑞

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 65139961 65139963

经 销 / 各地书店

读者服务 / 市场部 (010) 65285539

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787 × 1092 毫米 1/16

印 张 / 15.5

字 数 / 254 千字

版 次 / 2008 年 8 月第 1 版

印 次 / 2008 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 0261 - 1/D · 0106

定 价 / 38.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社市场部联系更换



版权所有 翻印必究

7月

论我国非政府组织 在社区发展的制度化条件 (代序)

我国非政府组织在 20 世纪 80 年代有了较快的发展,然而,服务型非政府组织却始终存在发育缓慢的问题。近几年,地方政府积极扶植和培育提供单项服务的民间组织(非政府组织),政府以第三方身份向其购买服务的实验不断涌现,这些关系到政府职能转换的实验引起了社会的积极关注。我国服务型非政府组织发展缓慢的问题是否能解决,地方政府购买服务的实验能否获得推广,政府购买服务是否是解决服务型非政府组织服务资源不足问题的出路,政府为社区那些有需要的弱势群体购买服务的福利能否实现等问题,几乎无一例外地涉及了非政府组织在社区发展的制度化条件。

一 非政府组织与公民社会的理念

非政府组织,英文 Non-governmental Organization,简称 NGO,我国官方将其翻译为“民间组织”。“非政府组织”在不严格的意义上也被称作非营利组织(Non-profit Organization,简称 NPO)、第三部门(Third Sector)、公民社会(Civil Society)等。非政府组织指政府以外的社会组织,一般不包括市场经济下的企业组织。国际上对非政府组织、非营利组织或第三部门没有统一的界定,20 世纪 90 年代,美国约翰·霍布金斯大学非营利组织比较研究中心提出非营利组织的五个比较具有代表性的标准:组织性、民间性、非营利性、自治性、志愿性。^①

① L. M. Salamon & H. K. Anheier (1997). *Defining the Nonprofit Organization*. New York: Walter de Gruyter.



非政府组织起源于20世纪70年代，其大背景是现代福利国家所面临的危机。20世纪50年代，西方发达国家普遍经历了左派执政时期，在以凯恩斯主义经济学理论为主导的国家干预模式下，建立了以消除市场失灵为特征的社会福利保障体系。20世纪70~80年代，由于石油危机和经济的不景气，日益庞大的福利开支令福利国际政府在财政上不堪重负，经济持续的停滞以及来自右派和新自由主义经济学的批评，使福利国家受到了空前的挑战。国家干预的失败，政府对福利开支的削减，令人们对依靠国家发展经济的希望变得越来越渺茫；而来自民间自下而上促进经济发展的愿望，逐步形成一种以民众和社会组织作为发展动力的社会趋势。在基层社区，以各种草根“非政府组织”提供的非营利性社会服务，最广泛地吸纳了志愿者参与，凸显了“自组织”的特征。

“非政府组织”由公众创办，具有自治性，依靠社会资本具有非营利性、服务于弱势社群具有公益性、强调公众的参与和志愿性等特性，代表了一种不同于政府，又区别于市场的机制，更使其成为在政府与市场之外的越来越受关注的社会力量。“非政府组织”以公众利益为出发点倡导的“参与式发展”和“助人自助”的理念，更体现了“公民社会”的逐渐成熟。

在这样的社会历史背景下，对完全依靠政府发展经济的政策取向的质疑，以及对走什么样的发展道路的思考，引发了20世纪80年代“公民社会”理论研究的再兴起。“公民社会”理念关注的是国家与社会的关系：公民对政治生活的参与，公民对国家权力的监督和制约。

“公民社会”理念的兴起，可以看作是对国家权力主导下政治社会缺陷的反思，是对公民自组织在社会生活和经济发展中作用的肯定。公民社会倡导生活方式、利益追求与社会文化的多样性发展；强调公众的社会参与，以及参与机会的均等；倡导社会组织、公民团体的地位平等；强调公民社会与政府合作，共同致力于社会经济发展。“公民社会”理念为“非政府组织”、“非营利组织”参与社会发展提供了重要的合法性支持。

从政治社会学的视角看，作为践行着“公民社会”理念的非政府组织的出现与发展，改变了原来“国家—社会”二元结构。在二元社会结构中，“社会”仅是指经济活动的主体和个人，不存在社会“自组织”对国家权力的约束。在新的社会结构“国家—经济领域—公民社会”三元模式中，国家与公民社会关系的重要性直接影响到社会行动的协调机制，即整个社会的治理模式。也可以

这样表达：“公民社会”理念对新型公共行政理论产生深刻影响。

传统的公共行政理论强调政府与市场的协调与合作。然而，在社会的许多领域，政府与市场都存在失灵的现象。新型的公共行政理论，即治理理论，是在政府与社会二元结构的基础上，提出了协调社会行动的第三种机制——自组织，也就是指非政府组织、非营利组织或第三部门。治理理论更强调政府、社会与市场三者之间的合作和互动，通过调动各种力量和资源使其达到平衡，从而实现“善治”。在政府、社会与市场的三元互动模式中，政府与社会中介组织（即“非政府组织”、“非营利组织”或“第三部门”）的关系变得更为重要。治理理论要求社会承认社会中介组织的贡献和作用，将那些传统上是由政府来管理的部分公共事务的管理权，转变为由非政府组织来承担，这就改变了社会管理模式，由政府的一元管理变为社会“自组织”参与的多元管理。

治理理论出现的大背景是在20世纪80年代西方福利国家的危机。由于经济发展缓慢，国家干预的失败、政府对福利开支的削减，更强化了公民社会与政府的问责与交代的关系。政府将部分公共事物的管理权让渡给非政府组织所成就的多元管理的结构，体现了政府与社会自组织之间是平等的、共同参与的关系，其背后的理念是“公民社会”。在这个意义上，也可以将“公民社会”理念与“非政府组织”参与社会公共事务管理和服务之间的关系视为理论与实践的关系。

西方学术界对“公民社会”的关注，无论是从政治社会学还是公共行政学的治理理论，都是基于“非政府组织”、“非营利组织”或“第三部门”作为社会实体对现代社会生活所发生的深刻影响。“非政府组织”、“非营利组织”或“第三部门”正是以其对社会政治生活的积极参与，践行对国家权力监督与制约的社会责任，才真正从实践到理论完成其自身在现代社会政治与法律上的合法性。

二 福利服务的制度设计与服务型非政府组织的发展

在现代社会，作为“第三部门”的非政府组织是与政府、市场共生的，是社会治理意义上的社会管理体制的组成部分。国家正在把原先由政府承担的部分事务的管理与服务责任转移给公民社会，即各种公民自愿组织的民间社会团体（非政府组织）。在第三部门中，提供社会服务的“非政府组织”，其存在与发展



是与国家福利体制的制度设计相关联的，即与国家社会福利制度“服务”体系的建立直接相关。当然在福利的制度设计上，国家需要有足够的财政能力才可以建立为有需要的弱势群体“花钱买服务”的福利服务体系。

从各国社会福利制度的建构过程看，作为制度意义的社会福利，一般是指一个国家用以协助人们满足社会、经济、教育与健康的需求，使社会得以维系下去的方案，给付与服务的体系。^①这就是说，一个国家的社会福利制度包括两个体系：一个是给付体系，对有需要的人士提供在住房、医疗、教育、养老等项目的补贴，对弱势社群的各类单项救助及国家的最低生活保障；另一个是社会服务体系，对有需要的人士提供广泛的公共服务，包括为儿童、青少年、老人、残障人士、无家可归者、精神疾患者等提供的院舍照顾服务和社区照顾服务。政府在社会服务体系上的福利开支，就是我们常说的“政府购买服务”。政府将福利服务的预算，通过项目管理的方式，向活跃在社区的服务型非政府组织招标，为有需要的弱势群体购买服务。

现代社会，社会福利已经成为一种常规的制度设置，政府对社会福利服务的承担成为各国政府在经济发展后的一种必然选择。从西方发达国家所走过的市场经济之路径看，市场经济带来的贫富差别，市场自身是不能解决的，为了平衡社会矛盾，保持社会的稳定发展，自20世纪50年代以来，西方各国政府均采取了一系列社会政策，在住房、医疗、养老、教育和社会服务方面，对社会有需要的弱势群体给予各类救助、福利补贴和公共服务，形成了一整套制度性的福利结构。西方国家社会福利在经历了20世纪70年代以后福利的削减与改革，福利开支仍然较60年代有很大幅度增长。到90年代中期，包括美英日意德法及北欧等14个主要的福利国家其社会福利所涵盖的上述两个体系，每年所需要的庞大开支占国家财政预算的50%~60%，占GDP的14%~33%左右（不包括教育）。^②

西方国家政府解决社会弱势群体的福利开支主要来自高税收，高税收与高福利成为这些国家的福利制度特征。政府的有效政策之一就是通过税收政策将一部分税收以转移支付的方式用于公共项目、公共服务来实现社会财富的转移，即由

① Zastrow, Charles:《社会福利与社会工作》，张英阵等译，（台北）洪叶文化事业公司，1998，第6页。

② 尼尔·吉尔伯特、特雷尔：《社会福利政策导论》，黄晨熹、周烨、刘红译，华东理工大学出版社，2003，第60~61页。

富裕群体向贫困群体的转移。例如，儿童活动中心、老人院、残疾人康复医院等为弱势群体和有需要的人群提供的院舍建设，就属于“公共项目”的开支，而维持这些公共项目运转的费用就是“公共服务”的开支。在社会福利中，给付系统的财政预算主要用于贫困群体各类救助与补贴；服务系统的财政预算，主要用于政府为有需要的人（一般政府对这部分人的收入有严格的限定，他们的收入要在政府所规定的界限以下，类似于我国低保申请者的收入审查）购买公共服务。一般说来，福利国家中为有需要的弱势群体提供社区服务的非政府组织，来自“政府购买服务”的资金大约占服务资源的70%。

“政府购买服务”（Purchase of Service Contracting，以下简称 POSC），一般是指政府在社会福利的预算中，以服务体系预算为度，向社会各类提供社会公共服务的非政府组织——社会服务机构，直接拨款购买或公开招标购买社会服务。“政府购买服务”实际上是政府为那些有需要的贫困群体提供免费或低收费的服务。这是在市场经济下社会贫富差别拉大、政府为缓解贫富之间社会矛盾的一种基本方式。政府通过公开招标的方式向社会公布社会福利服务的预算，并公布政府购买服务的价格、服务的数量和服务质量要求相关的各项质量指标。那些从事社会公共服务的非营利部门、社会服务组织，如：负责儿童活动中心、养老院、儿童福利院、康复中心和社区综合服务机构所属的社会福利服务组织，将通过投标的方式进行竞标，在中标后拿到政府购买服务的拨款，并按照政府福利部门的要求完成服务。一般说来，发达国家和地区的非营利部门、社会服务组织和社会救助组织等，则按照作为买方——政府的各项指标，在年度预算计划中完成或超额完成所规定的各类社会服务。以香港社会福利署为例，2002～2003 年度香港社会服务的开支预算总额为 322.93 亿港币，其中院舍照顾的老人，每年每个老人床位政府预算的服务开支的是 10 万港币，如果一个做老人院舍照顾的社会服务组织，可以提供 8 个老人服务机构 600 个床位的服务，那么政府是否就可以用 6000 万港币买到 600 个老人的服务呢？事实上服务机构拿不到那么多的钱，可能是 200 个床位是政府购买的（即政府拨款）服务，仅仅为那些符合标准的低收入老人提供低收费或免费的服务，而服务机构中的其余床位则是为那些付得起钱的老人提供服务，当然这样的社会服务组织一般还存在着资金缺口，福利机构就需要向社会募捐，向慈善会筹款，如香港每年 2 月初为安老服务募捐的“百万行”活动，就是一个全社会行动起来为“老人服务”筹款的活动。



社会福利原则上说不是对富人提供的制度设计，而是通过税收政策，实现财富的转移支付，保证贫困群体有一个基本生活水准的福利安全之网。今天，组织化的公共福利成为西方社会最为核心的内容，它改善了大部分人口的日常生活，并提升了经济秩序的稳定性和人性化。福利安全网总体上保障了社会弱势社群生活的基本需求，制度化的福利结构显著地改善了社会中高危人群的生存状况，为社会底层群体实现“公平”向上的社会流动，提供了制度的保障。制度化的社会福利要求一个国家经济的发展与国家的富足，否则，就没有可能去设计相应的福利制度。

在经济发展尚不发达的国家，政府对福利的设计可能只是承担谨慎设计的“给付”系统的支出，而对包括教育在内的公共服务的设计也只是最低限度的有限承担，我国的计划经济时期的剩余型福利就是如此。但是，在 20 世纪 90 年代开始的福利改革出现政府责任缩小、个人责任扩大、效益优先的市场化趋向。我国从住房、养老、医疗、基本公共教育的投入，到对弱势群体的福利保障与福利服务，都存在着财政投入的严重不足。这与世界正在走向现代化国家普遍建立完善的社会福利的制度框架与相关福利政策形成差别，显示出我国社会福利的剩余性与边缘性的特点。^①

发达国家的福利制度发展一般受到社会诸多因素的影响：工业化发展与税收状况、主导的福利意识形态、国家权力与公民社会的关系、社会分化与社会问题等。2000 年以来，我国市场经济建立，经济的快速发展与社会问题同时出现，政府对 1990 年以来的福利改革进行反思，并进一步对住房、养老、医疗及教育福利进行深化改革，政府积极地承担社会福利的责任，将弱势群体最基本的刚性需求，从制度设计上给予最基本的保障，并通过中央财政转移支付和地方财政的按比例配给资金，解决弱势社群的基本生存需要。近几年，这些保障广泛涉及的不仅是最低生活保障，还包括廉租住房、医疗救助、劳动就业与失业保险等。然而，这些保障统统可以归入福利的“给付系统”，严格说来这些保障还不是“服务”。

目前，我国在中央财政一级用于社会福利开支的是“给付系统”，主要包括最低生活保障及各类社会救助。必须承认，即使考虑到地方财政按照配比对福利

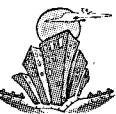
^① 黄黎若莲：《边缘化与中国的社会福利》，岳经纶等译，商务印书馆（香港）有限公司，2001。

的支付，我国的制度福利在社会服务系统的开支上，也是严重不足的。我国社会福利意义上的“服务”开支，基本上是由二级政府承担省市级福利机构的补贴性服务开支和个别服务的实验性项目。事实上，政府对社会福利服务开支的承担，还处于非常有限的承担，不是制度的设置。在街道办事处一级的社区服务中心所从事的社会服务，基本上是自收自支的性质。当然，街道办事处所管理的街办或居办营利性社区服务组织的税收，往往会为社区服务中心的超支现象提供补贴，但仍然不是制度性的。总之，社会福利意义上的“社会服务”在我国社会发展政策中，还不曾有这个规划或计划。

社会福利服务的制度性设计，对非政府组织的生存意义重大。我国的“非政府组织”自 20 世纪 80 年代以来获得了很大的发展。那些坚守在社区，为资源不足且有服务需求的弱势社群提供市场和政府均不能提供服务的草根型非政府组织，是最需要发展的服务型组织。然而，由于我国没有对一般残障、智障家庭成员的社会福利服务的财政安排，没有在任何官方机关挂靠的草根型“非政府组织”，为那些资源不足且有服务需求的弱势群体提供服务就变得艰难。这些非政府组织一般采取非营利的方式提供服务，尽管收费很低，并且积极发展志愿者服务和社区资源来弥补资源不足，但其生存仍很艰难。如果没有来自政府财政预算的福利服务项目拨款，如果没有合法的非营利组织身份，非政府组织以慈善捐款和低收费的方式为社区资源不足的有需要的人士提供非营利的社会服务，其长期的生存变得难以为继，其发展就必然缓慢。

三 我国地方政府购买服务的个案与 非政府组织发展的路径

近几年我国经济的高速发展和税收的大幅度提高，为福利的深化改革提供了物质基础，社会保障（福利）制度的设计与建构成为社会建设的重要内容。2004 年以来，一些地区出现了零星的政府购买服务的个案，如：2004 年北京东城区政府司法系统开展社区矫正心理服务项目面向社会公开招标，北京惠泽人咨询服务中心中标；从 2005 年开始，广东省佛山市委市政府每年拨出 150 万元作为专项经费对团市委开展志愿服务工作予以支持；2004 年，上海的非政府组织李琴工作室、自强社会服务总社、新航社区服务总站与阳光社区青少年事务中



心，分别在民事调节、禁毒、社区矫正、青少年预防犯罪等方面承包或托管政府的公共服务项目。我们可以将这些项目理解为地方政府购买非政府组织服务的实验性项目。这些个案也可以看作是我国政府职能正在发生转换的信号：政府开始尝试将传统的社会公共服务转交非政府组织，让其参与管理与服务。尽管这些案例并不代表政府有望在社会福利服务方面承担更多的社会责任，但是这仍然是我国改革开放以来社会治理的新实践。

下面是两个具有分析意义的政府购买服务的个案。

个案一：2003年11月上海“李琴工作室”成立。2004年“李琴工作室”通过民政部门审批，注册为民办非企业组织，这也是上海首家民办非企业组织性质的人民调解机构。2004年，上海江苏路街道办事处出资12万元作为民事调解服务项目的专项经费，李琴以非政府的民间身份来承包这个公共服务项目，并承诺一年用12万元完成街道办事处辖区内两万户家庭6万居民民间纠纷调解服务。^①

个案二：2003年11月，上海自强社会服务总社、新航社区服务总站与阳光社区青少年事务中心以非营利机构的身份与上海市禁毒办、市社区矫正、市青少年事务办分别签订了《政府服务采购合同》。以阳光社区青少年事务中心为例，政府以每名社会工作者4万元/年向社团购买服务，各区县政府承担并列入区县财政预算，并由区县财政局按年拨付到区县政法委下的综治办。这笔费用并不进入阳光社区中心市级社团的账户，而是先由区县综治办向社会工作者发放工资并缴纳各项税金，剩余部分的费用再用于支付各区县行政机构的相关支出。^②

上述案例中地方政府尝试将具有公共服务的项目让渡给非政府组织，这也被媒体普遍称之为政府购买服务的先例。这些具有实验性的项目，对我国非政府组织的发展及政府职能转换的意义重大。

在上述的案例二中，上海市政府率先在全国开始运用政府购买服务的方式构建预防犯罪体系，委托三个非政府组织运用专业化的社会工作方法服务于特殊人

^① 《“李琴工作室”平息民间纷争》，2005年10月11日《法制日报》。

^② 资料来源：上海市政府网。

群的实验，表达了一种新的政府与社会的关系。在原来的关系中，预防犯罪体系所涉及的社会公共服务环节都是由政府完成，这就是说，地方政府既是社会公共服务的投资者，又是社会公共服务的提供者。政府尝试通过社会组织提供公共服务的方式，以第三方身份购买服务，尝试政府与公民社会共同参与治理。此举既培育了公民社会，又实现了政府职能转换，同时也表明地方政府社会治理理念的变革。

在上海的案例中，李琴工作室、自强社会服务总社、新航社区服务总站和阳光社区青少年事务中心，都可以看作是从体制中剥离出来的独立的非政府组织。政府作为购买公共服务的第三方，对其提供服务的“李琴工作室”有着明确的要求，对自强社会服务总社、新航社区服务总站和阳光社区青少年事务中心，在机构的管理、职责与服务要求方面，也有明确的指标。在购买服务的运作方式上，李琴工作室具有更典型的意义：李琴担任过居民委员会主任，有着长期从事基层民事调节的工作经验，在社区有一定的影响力和公信力；李琴工作室在财务管理上是完全独立，政府与提供服务的机构之间完全是问责与交代的关系。“李琴工作室”与挂靠在团市委下的阳光社区青少年事务中心所具有的托管性质是不同的，前者更是政府购买服务的方向。

李琴工作室的意义在于此案例是政府在社会公共服务领域管理体制的一个创新举措。如果李琴工作室的运作模式成功，上海市的街道办事处可以将“人民调解室”的工作从街道办事处剥离出来，实行“李琴工作室”的工作模式，那么一种处理人际协调工作的非政府组织，就可以通过专业化服务的方式进行运作，即以街道所辖区域提供服务的小型机构为元素，形成城市内若干大型的民事调解服务组织，服务组织之间可以竞争，服务质量的纵向管理与服务评估，也就可以逐步从实践经验中生成。对于市一区一街道来说，将这部分地方财政支出以服务项目的方式专门管理，就可以形成有中国特色的政府购买社会公共服务模式。

许多国家服务型非政府组织最初的成长并没有来自政府的福利资源，组织的运作往往是通过慈善性筹款和志愿者服务来坚守其为弱势群体服务的使命。他们在漫长的服务过程中形成了服务与管理的专业化理论与实践。一般说来，参与政府购买服务竞标的服务型非政府组织，要具备从事服务性项目管理与运作的经验；组织在专业服务质量上要具备丰富的经验；在专业使命上要身体力行履行社



会责任，并在社会公众中形成一定的公信力。政府花钱购买服务在本质上表达的是政府与社会的关系，即纳税人问责与政府交代的关系。因此政府选择具有良好声誉的、具有公信力的非政府组织完成社会公共服务，这些非政府组织给政府带来的是超倍的效益。

如果有了政府制度化的对公共服务购买的需求，作为服务型非政府组织，其自身的专业服务质量、对各种资源整合与管理能力及组织的公信力就成为能否参与政府购买服务竞标的充分必要条件。在这个意义上，我国草根型非政府组织在专业化服务与管理能力上的成长与发展，以及在社会产生的积极影响，具备满足政府购买公共服务需求的优势。李琴工作室虽然在组织形式上是新生的，但是，以她为代表的服务质量，及她个人多年从事居民委员会民事调解工作中所具有的影响力，表明她们已经达到成熟的非政府组织水平。这也是该组织与地方政府可以发展长期伙伴关系的重要条件。

上海阳光社区青少年事务中心等机构，作为新成立的民间社团，是政府扶植与培育的非政府组织。阳光社区青少年事务中心在基层社区的服务机构在同区、县政府的关系具有委托的性质，这在某种程度上表明地方政府对阳光社区青少年事务中心的扶植与培育方式是尝试性的。这些尝试性实验对提供服务的机构的最大压力在于，服务过程所需要的专业服务与管理经验需要长期的积累与总结，他们没有成长的时间，快速提升自身的专业服务能力成为机构发展的重要任务。

上海的实验表明：政府在社会组织角色的定位上，开始明确自己的角色——政府是服务的购买者，而不是服务的直接提供者。政府将行政支出转变为购买服务的项目开支，而政府机构中完成该项工作的行政人员在这个过程中可以从行政人员转变为直接的服务人员。通过这个过程，政府减轻了行政的成本，实现了机关“瘦身”，促进了职能的转变。

上海市政府在单独的公共服务项目上向民间社团“花钱买服务”，可以看作是过渡性改革实验。过渡性改革实验是需要通过对实践的效果不断地评估、反思与总结，才能形成具有普遍性意义的经验。

从过渡性改革实验的视角看地方政府“花钱买服务”实验性项目，这些项目无论是公共服务项目还是社会福利服务项目，都具有非均衡性。我国经济发展的不平衡性决定了地方财政能力的不同，发达地区的实验性项目即便是成功的经验，这些项目能否成为中央财政的转移支付项目，还取决于整个国家经济发展水

平。对 13 亿人口的国家来说，假定有 1% 的人口社会福利服务开支需要通过中央财政转移支付承担，其开支将是相当庞大的。这也意味着公共服务项目或社会福利服务项目的过渡性改革实验，将不是三年五年就可以结束的。在这个意义上，服务型非政府组织发展缓慢的问题可能在发达地区可以缓解，在不发达地区将还会继续延续。

结 语

从国际经验上看，服务型非政府组织长期的生存与发展需要这样几个制度性条件：第一，社会经济发展提供一定物质基础的条件下，中央政府与地方政府在公共服务和社会福利服务项目上有制度性财政预算支持；第二，社会管理方式上，政府将一部分公共事务和社会福利服务的管理与服务权利让渡给非政府组织参与社会治理；第三，政府政务信息公开、财政透明，公民积极参与政治生活，实现对国家权力的监督和制约。

社会服务系统的制度性建设是一个过程，非政府组织的成长也是一个过程，这个互动过程也是公民社会成长、成熟的过程。

田玉荣

2006 年 4 月

目 录

CONTENTS

社区治理的理论与实践

略论我国社区志愿服务的制度建设	王思斌 / 3
社区治理的理论与实践模式	高鉴国 高泰姆·亚达马 / 9
公民参与和社区治理：理念、变迁和制度化的趋势	缪 青 / 19
有限社区的理念与实践	顾 骏 / 31

非政府组织的发展：现状与问题

从“父子”关系到伙伴关系：转型时期政府与慈善组织关系模式的 战略性转变	刘继同 / 41
本土草根 NGO 发展历程中的张力与挣扎	吕新萍 / 56
非政府组织和社区对社会问题的回应	科琳·伦迪 / 74
论非政府组织的社区功能定位	杨 荣 / 81
从安大略的社区精神健康自主组织看 NGO 的教训	卡伦·施瓦茨 / 90
独立生活中心：一个为残疾人士服务的加拿大非政府组织	罗伊·黑尼斯 / 99



社区服务与社区建设

从社区服务到社区建设 唐 钧 / 113

专业化是社区服务发展的应有方向 陈 涛 / 136

社区变迁与社区服务策略调整 孙 莹 / 146

社区建设与变迁中的城市居民社会支持网 魏亚萍 / 154

社区需求与社会工作专业服务在社区的发展

“星光计划”项目设计的缺失及其实施困境 史柏年 / 167

北京市社区“空巢老人”的养老需求研究 蔡扬眉 / 177

社区矫正对象的角色意识与矫正社会工作者的角色扮演 张 昱 / 192

偏差行为青少年群体的社会支持网络研究 魏 爽 / 200

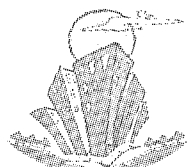
论青少年成长需求对社区青少年专业服务的挑战 曹晓鸥 / 207

附录

“中加非政府组织与社区发展”国际学术研讨会会议

内容综述 蔡扬眉 / 225

后 记 编 者 / 231



社区治理的理论与实践

- ◎ 略论我国社区志愿服务的制度建设
- ◎ 社区治理的理论与实践模式
- ◎ 公民参与和社区治理：理念、变迁和制度化的趋势
- ◎ 有限社区的理念与实践