

民政政策理论研究

优秀论文集 (2007)

MIN ZHENG
ZHENGCE
LILUN YANJIU

下

民政部办公厅 [编]
民政部政策研究中心

图书在版编目(CIP)数据
民政政策理论研究优秀论文集, 2007/民政
—北京: 中国社会科学出版社, 2008. 5

ISBN 7-7-5087-1823-1

I. ①民… ②民… ③. 民政口

民政政策理论研究 优秀论文集 (2007) (下)

民政部办公厅 编
民政部政策研究中心

主编: 民政部政策研究中心
副主编: 民政部办公厅 民政部政策研究中心
责任编辑: 王 明

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100027
社址: 北京西城区二龙路甲 33
电话: (010)66085300 (010)66085300 (010)66060275

网 址: www.ssap.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版印刷厂
开 本: 170mm×240mm 1/16
印 张: 81.5
字 数: 1270 千字
版 次: 2008 年 6 月第 1 版
印 次: 2008 年 6 月第 1 次印刷

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

民政政策理论研究优秀论文集. 2007/民政部办公厅,民政部政策研究中心编.
—北京:中国社会出版社,2008.5

ISBN 978—7—5087—1823—1

I. 民… II. ①民… ②民… III. 民政工作—中国—文集
IV. D632—53.

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 044696 号

书 名: 民政政策理论研究优秀论文集(2007)
编 者: 民政部办公厅 民政部政策研究中心
责任编辑: 张 莉

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

网 址: www.shcbs.com.cn
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版印刷厂
开 本: 170mm×240mm 1/16
总 印 张: 81.5
字 数: 1270 千字
版 次: 2008 年 6 月第 1 版
印 次: 2008 年 6 月第 1 次印刷
总 定 价: 180.00 元(上下册)

目 录

- 社区民间组织若干基本问题研究
..... 江苏省南京市民政局 赵 军(665)
- 农村最低生活保障制度建设研究
..... 福建省漳州市民政局 沈铜海(737)
- 81890 社区服务模式研究报告
..... 浙江省宁波市民政局 许义平(749)
- 村民自治的法律问题
——谈以公司法理念来修订村民委员会组织法
..... 河北省行唐县民政局 陈军国(769)
- 新农村建设背景下的村委会与民间组织的良性互动
..... 民政部管理干部学院 孟令君(778)
- 新公共管理视角下军休服务管理社会化的路径选择
——以新乡市的探索实践为例 河南省民政厅 刘克非(788)
- 职业技能培训:实现退役士兵稳定就业的民心工程
——关于创新退役士兵职业技能培训工作的若干思考
..... 河北省民政厅 张有义(832)
- 市场中介组织研究
..... 江苏省常州市民政局(840)
- 农民合作组织在新农村建设中的作用浅析
..... 陕西省合阳县民政局 贺王胜(878)
- 和谐是民间组织运作的灵魂
——由旅游学会成立引发的理论思考
..... 江南大学 李武武(886)
- 现阶段我国农村老年人协会的定位研究
..... 全国老龄工作委员会 全国老龄办团委青年调研课题组(895)

全民义务植树法规与生态殡葬文化习俗嫁接整合的探讨

..... 民政部一零一研究所 杨宝祥(904)

浅谈如何创建平安边界问题

..... 云南省玉溪市民政局 肖慧才(918)

甘肃省和谐社区建设的若干思考

..... 甘肃省民政厅 王学居(933)

北京市社区教育功能定位分析

..... 北京工业大学 杨 荣(942)

委托课题

农村居民最低生活保障制度建设研究

——以重庆市为例..... 重庆市民政局(953)

甘肃贫困地区农村最低生活保障制度建设研究..... 甘肃省民政厅(992)

乌鲁木齐多民族聚居城市养老模式研究..... 乌鲁木齐市民政局(1035)

孤儿养育制度研究

——山西省孤儿供养情况调查..... 山西省民政厅(1073)

农村和谐社区建设实践及目标对策研究..... 浙江省民政厅(1097)

培育扶持与依法管理民间组织政策研究..... 北京市民政局(1139)

非政府组织在社会工作职业化建设中的地位和作用

..... 中国社会工作协会(1184)

民政事业单位分类改革研究..... 湖北省民政厅(1218)

社会工作职业化研究..... 民政部管理干部学院(1257)

社区民间组织若干基本问题研究

江苏省南京市民政局 赵军

民间组织,在国际上通常被称为与政府部门、企业单位并列的社会第三部门,另外还有着多种多样的称谓,如社会团体、中介机构等,其中社团法人在我国是与机关法人、事业法人、企业法人并列的四大法人之一。民间组织在促进经济社会发展中,具有政府与企业不可替代的重要作用。1989年以来,国务院先后颁布了《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》,近年来党的不少重要会议和文件中都对促进民间组织发展,发挥民间组织的重要作用作了许多重要论述。但由于对民间组织特别是社区民间组织的概念、内涵、功能、现状和问题都有很多争议,因此,有必要对相关理论和实践进行回顾分析,从而得出系列既符合基本理论原理又贴近中国实践的有关社区民间组织的基本问题结论。

一、社区民间组织的定义及界定

社区民间组织是中国独特的称谓,即使是这样,从所能够检索到的资料文献中,不同领域甚至同一领域的人们都从不同的角度给出不同的理解和定义,这也是造成理论分析和实际工作中极其混乱的重要原因或者说是主要原因之一,因此,要对社区民间组织进行研究,首要的任务就是要了解什么是社区民间组织,厘清社区民间组织的内涵。而要能够相对准确地界定什么是社区民间组织,首先就得了解相关的概念及定义,而在这些概念中最主要的是两个核心概念——社区和民间组织,其它还包括一系列相关概念,如社会、城市社区、社区组织、社区发展、社区建设、社区照顾等。

(一) 社区的定义和界定

社区是社会学家使用最多的词汇之一,同时也是概念上最复杂、歧义最多的词汇之一。现在大家普遍认为,社区这个概念源于现代社会学的奠基人之一,德国社会学家腾尼斯在1887年发表的他的代表作也是成名作《Gemeinschaft und Gesellschaft》(中文翻译为《社区与社会》)中首次使用了社区这一概念,在德语中 *gemeinschaft* 原意是共有、共享的、有亲密关系的团体或共同体。

但就是对腾尼斯的这一使用就有不同的看法和理解,据我所查,目前主要有五种:第一种认为:腾尼斯并不是在一般意义使用共同体这个概念的。在腾尼斯看来,人们相互的社会关系可以分成两类,一类是基于情感、恋念和内心倾向的关系,一类是为了达到某种目的而建立在占有物的合理交易和交换基础上的关系。腾尼斯把通过血缘、邻里和朋友等基于情感、恋念和内心倾向关系建立起来的人群组合称为共同体。腾尼斯没有直接给社区下定义。第二种认为:腾尼斯认为社区是指那种体现着亲密无意、相互信任、守望相助、默认一致、服从权威并且基于共同信仰和共同风俗的人际关系共同体,他说的“社区”实际上指的是农村村庄,他说的“社会”则是指商业化的城市。第三种认为:腾尼斯使用的“*gemeinschaft*”和“*gesellschaft*”这两个概念,通常也被中文译为“礼俗社会”和“法理社会”,他强调的是这两种理想类型社会的对立。礼俗社会的特征是“亲密无意的、与世隔绝的、排外的共同生活”,其成员由共同的价值观和传统维系在一起,他们有共同的善恶观念、有共同的朋友和敌人,在他们中间存在着“我们”或“我们的”意识。这应当讲是腾尼斯的原意。第四种认为:腾尼斯使用“*gemeinschaft*”(社区)概念与 *Gesellschaft* (社会)概念相区别,用来说明社会变迁的趋势和两种不同的社会团体。第五种认为:从腾尼斯的定义可以看出,社区是具有亲密关系和高度归属感的人群共同生活的特定区域。

到了20世纪初,以人文区位学研究著称的芝加哥学派的代表人物R. 帕克比较明确地给社区下了定义,他认为:“对一个社区所能作的最简单扼要的说明是:占据在一块被或多或少明确地限定了地域上的人群的汇集。但是,一个社区还不止这些。一个社区不仅仅是人的汇集,也是组织制度的汇集。”他用“community”来表示“*gemeinschaft*”这个概念,而英文“community”的语义更为复杂,包括着社会学、经济史、社会史甚至政治学的各种用法,更为复杂的是这个概念不仅在实践的把握上,就是在社会学的理论研究中都难以达成一致共识,因而出

现了无数个关于社区的定义,每个定义都是大家根据自己的需要,进行不同的阐述。

到了中国,由于古代汉语中没有“社区”一词,费孝通等中国早期的社会学家们在把握其含义的基础上,进行了学术创造,将德语的 *gemeinschaft* 和英语的 *community* 翻译成汉语的“社区”。费孝通先生在谈到“社区”这个术语的翻译时指出:社会是人际关系的综合,每一个社区都是一个社会,而社会却不是社区,社区这个词实际是指在一个地方共同生活的人,是指一群聚集在一个地方分工合作的人,它是具体的,这群人之间的关系,即人际关系,构成社会。而中国不同专家学者、不同工作部门的人士对费孝通先生这一解释的理解更是五花八门,再加上使用中的引申和扩展,由此形成了“社区”这一概念的极度繁复。

1955年,美国社会学家希勒里(Hillery)收集了有关社区的95个定义,分析后认为:除了人包含于社区这一概念内之外,有关社区的性质,没有完全相同的解释。1971年,社会学家贝尔(Bell)和纽柏(Newby)发现了98个关于社区的定义,在归纳分类、统计分析后认为,大多数社会学家同意社区应当包括社会互动、地理区域、共同关系这三个特征。1981年,美籍华人教授、社会学家杨庆堃统计发现,有关社区的定义有140多种。其中中国学者们普遍认为:社区一般是指聚集在一定地域范围内的社会群体与社会组织,它是以一定规范和制度将个人、群体、组织结合在一起的社会生活共同体。

应该说,专家学者们的探讨与实际工作还是有比较大的差异,各国在具体认定社区上都根据自己的文化传统、地理状况而有所不同。在美国,社区工作、社区活动许多是与教区活动相通的,教堂是活动的中心,常常是社区与教区相重合。而在日本,东京地区的社区发展计划与学区相通,以中心小学为社区活动的中心,社区与学区重合;在名古屋地区,社区建设计划与居民自治组织“町内会”相通,空间界限也相互重合。

在中国,将社区作为一个广泛使用的名词始于1986年。当时,民政部为推进城市社会福利工作改革,争取社会力量参与兴办社会福利事业,并将后者区别于民政部门代表国家所办的社会福利,就另起了一个名字,称之为“社区服务”,由此引入了社区概念。又由于当时在参与城市社区服务的社会力量中,街道办事处和居民委员会是绝对主力,为了工作和宣传上的方便,为了使“社区”这个外来的社会学术语尽快得到社会的承认,就将它解释为“具有特殊意义的中国现阶段的基层社区,即以基层政权和群众性自治组织为依托的社区,在城市一般以街道、居委会为单位。”即使是这样,实际工作中仍然难以把握,社区到底是以基

层政权为依托,还是以群众性自治组织为依托;到底是按街道范围划分,还是按居委会范围划分。而当时的实际情况是,街道住户基本上都在上万甚至几十万户,而居委会根据《中华人民共和国居民委员会组织法》(1989年12月26日第七届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议通过)第6条规定:“居民委员会根据居民居住状况,按照便于居民自治的原则,一般在一百户至七百户的范围内设立。”对此,各省市为了深入开展社区服务,采取不同方式对居委会的规模进行了调整合并。2000年11月,在国务院下发的关于在全国推进城市社区建设的意见中,将城市社区明确为“一般是指经过社区体制改革后作了规模调整的居民委员会辖区”,社区服务仍然援引1986年以来的范畴,被限定在街道和居委会两个层次,并要求“重点抓好街道办事处社区服务中心和社区居委会社区服务站的建设与管理”。而南京作为全国社区服务的发祥地之一,也率先对居委会的规模进行了调整,根据不同情况使每1000户到3000户成为一个居委会,并把居委会所管辖的范围称之为“社区”,这种做法先后被江苏省、国家民政部所认可,并在全国进行了推广。如江苏省委办公厅、江苏省政府办公厅在2001年8月联合下文,在《关于加强城市社区建设的意见》(苏办发[2001]15号)明确规定:“按照有利于社区的自治、管理、服务和资源利用,有利于提高工作效率原则,充分考虑居民居住的自然地缘关系、适度的管辖人口和居民的心理认同感等因素,对现有居委会规模作适当调整,以调整后的社区居委会所辖区域为社区。调整后的社区规模一般在1000户到3000户。新建小区要及时设立社区居委会或并入其他邻近社区居委会进行管理。”

从以上分析可以看出,即使把社区看成为一个地理区域,理论界与实际工作仍然有比较大的区别,因为学术上的社区可大可小,可以指一个自然村庄或者一个城市居民小区,也可以指一个城市或者一个乡镇,而从实际操作层面来看,不论是前几年搞的社区服务,还是近年来搞的社区建设乃至正在推进的和谐社区建设,政府部门和实际工作者都把社区作为规模调整后的社区居委会所管辖的范围。随着研究的不断深入和实践的不断推动,我认为目前在中国对社区这一概念认识统一的时机已经基本成熟,因为不论理论界还是实际工作者都自觉或不自觉地认为社区这个概念应该包含以下四个特征:一是地域性,即大家都认为社区是一定地域范围内人们的结合体;二是共同性,特别是在调整社区规模中,一线的工作人员们充分考虑到区域内人们的民族属性、生活习性、文化特性,从而使一个区域内的人们具有共同利益、共同文化、共同意识或价值观等,形成了“地域社区”与“情感社区”的重合;三是互动性,即社区具有一些基本社会功能,社区

内居民相互之间互动较多,而通过这 20 年来的社区服务和社区建设,在居委会范围内形成了大家所熟知并积极参与的文化、教育、卫生、体育以及社会生活与社会保障的资源、设施和场所,而且每个社区都有自己独立的一套互动的硬件设施和软件平台,形成了“地域社区”与“生活社区”的重合;四是组织性,不少学者认为社区是一种社会组织,而实际工作者也潜意识中接受了这一观念,从上述分析中已经可以看出,民政部在推动社区服务时,就有把社区定位在街道或居委会这一组织的倾向,而现在社区的含义更加明确地指向社区居委会这一最基层的群众自治组织,形成了“地域社区”与“社区组织”的重合。

根据以上理论与实践发展的最新成果,结合国内外对社区性质和特性的总体描述,我认为在中国,社区是指聚集在以居委会区划范围为基础的个人、群体和机构,依据一定的社会规范组织而成的社会生活共同体。

我认为这个概念表述了社区的本质属性和总体特征。即社区具有地域性、共同性、互动性和组织性。社区是由社会个人、群体和机构组成的社会生活共同体。社区的主体是人。社区组织规范的基础是《宪法》、《中华人民共和国居民委员会组织法》和《中华人民共和国村民委员会组织法》等。社区是由一定数量的人口、一定范围的空间、一定规模的设施、一定形式的规范和一定特征的文化这五个基本要素构成。社区是地域、区划与组织的统一体,是组织方式、文化规范与心理认同的统一体,是个人、群体与机构的统一体,是区别于国家、一般社会组织与社会群体的、有着自身独特功能的社会结构单元。

界定了社区这一概念后,对于城市社区的界定就有了比较好的基础。学者们认为界定城市社区的标准主要有两条:一是社区居民的从业性质,社区人口中必须以从事非农活动的居民为主;二是聚居的人口要达到一定的规模。由于农村村民委员会与城市居民委员会早就划定清楚,实际工作中一般不会重新界定,因此,我们目前没有一个专门的界定标准,但是在撤销村民委员会,组建社区居民委员会的过程中(我们工作中一般称之为“村改居”),就涉及到一个是否撤销、能否组建的条件问题,对此,各地不一,南京掌握的主要条件:一是因经济开发,土地征收,农宅基本上都已拆迁,农民基本进入复建小区,村民委员会已经无法行使对村民的管理服务等职能。二是集镇周围的村委会,从事二、三产业的村民占总人口的一半以上,人均耕地面积低于本区人均耕地面积的 $1/2$ 。三是虽不靠集镇,但商贸繁荣,交通便利,人员居住集中的中心村。有上述情形之一的村,可以提出撤村组建社区的要求。至于是否撤销、能否组建还有一套专门的程序和要求,因为村委员、居委会都是群众的自治组织。由此看来,对于什么是城

市社区,理论界与实际工作基本一致,由于现在不论城市还是农村,社区的规模普遍都达到了1000户以上,即使是“村改居”的三个条件其实也就是一个条件,因为第一、第三个条件中所说的,农民没有土地、没有农宅、集中居住了,一般也就没有多少人从事农业生产和劳动,因此,界定农村社区与城市社区的标准其实就是一条:从事非农活动的人口达到50%以上。

(二) 民间组织的定义和界定

民间组织也是中国自己独有的词汇,而且使用时间也不长,一般来说不超过10年时间,即便是这样,学者们之间、学者与政府部门之间对它的理解也各不相同。中国(海南)改革发展研究院认为:民间组织一般指那些非政府的、非营利的、带有志愿性的致力于公益事业的社会组织。黄浩明认为:民间组织是指非官方的按照一定的宗旨和系统建立起来并为实现其目标而形成的集体。政府部门的正式使用民间组织这一概念源于1998年国务院将设于民政部的原社会团体管理局改为民间组织管理局,将社会团体、民办非企业单位和基金会的登记管理统一归口到民政系统的民间组织管理部门,“民间组织”一词从此作为中国官方用语开始被正式使用。我认为上述这三种说法都有其偏颇之处。第一种定义将会把中国大量的事业法人单位囊括在内,因为这些事业法人单位既非政府部门、也不是以营利为首要目的,而是政府主办的用于社会公益事业的组织,假设我们把像北京大学、江苏省人民医院这样的高校、医院称之为民间组织的话,实在是背于我们的传统思维和价值理念。第二种定义的范围不仅更加广泛,而且众多的以营利为目的的企业也将进入民间组织之列。第三种还不能称之为定义,它只是民间组织范围的描述。

从我的理解来看,国务院之所以采用了民间组织这一概念,主要原因是:

(1) 用民间区别于政府组织。所谓民间是相对官方而言,政府组织虽然是公益性的公共组织,是社会公共事务的管理机关和社会公共物品的重要提供者之一,但他的运作方式是下级服从上级,即服从自上而下的行政权力。因此,我们把民间组织翻译成“非政府组织”(Non-governmental Organization)。

(2) 用民间区别于事业单位。因为事业单位也是由国家或政府举办的,而民间组织则不然。按照现行法律规定,作为民间组织的社会团体是指中国公民根据自愿组成,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;作为民间组织的民办非企业单位是指企事业单位、社会团体和其他力量以及公民个

人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。

(3) 用民间区别于企业组织。企业组织是独立自主的商品生产者和经营者,其生产和经营活动以市场为导向,所追求的首要目标就是利润的最大化。而民间组织的活动则以公益性为导向,所追求的首要目标是社会效益的最大化。

(4) 体现“政社分离”、“小政府、大社会”的改革取向。随着改革开放的深入,中国政治、经济、文化事业得到全面发展,政府、企业、社会三者之间的关系发生了深刻的变化,在国内外多重矛盾的相互激荡和驱动下,政府必须借助社会力量的强大,实现协调、可持续的和谐发展。

我们再把眼光从国内转向国际。从全球范围来看,民间组织这一概念与社区一样,而且从某种程度上说,更加复杂。不说对“非政府组织”的界定各不相同,千姿百态,就是与之相近的称谓术语也可谓仁者见仁,智者见智,在不同国家有不同的理解,同一国家不同学科的学者也有不同的称谓,同一国家同一学科的不同人士也有自己的术语,如“非政府组织”、“非营利组织”,“第三部门”、“独立部门”、“慈善组织”、“志愿者组织”、“公民社会组织”、“市民社会”、“免税组织”等等,而且这些称谓、术语的内涵和外延也各有所不同。由于篇幅有限,更主要的是这些词汇的含义大同小异,因此不再分国别、分学科、分层次进行深入探讨,而是采用这些概念所具有的共同属性和特征,这就是指独立于政府和企业之外的社会组织,而且以下一律称之为民间组织或非营利组织。

非营利组织(Non-profit Organization)一词源于美国的国家税收法,目前国际社会主要流行的非营利组织的定义有五种:

(1) 法律上的定义。美国税法 501(c)(3) 定义了的非营利组织必须满足以下三个规定:一是该组织的目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业,或者是为达到税法明文规定的其他目的;二是该组织净收入不能用于使私人受惠;三是该组织所从事的主要活动不是为了影响立法,也不干预公开的选举。当社会公众向美国税法 501(c)(3) 所涉及到的组织,像医疗保健、宗教组织、慈善机构、科研单位、教育机构、艺术团体、体育协会等 25 种组织捐赠时,其捐赠物是可以减税的。

(2) 依据组织的资金来源加以定义。例如根据联合国国民经济核算体系的标准,如果一个组织的一半以上收入来自以市场价格销售的收入,就是营利部门;如果一个组织的资金主要依靠政府的资助则是政府部门;如果一个组织一半以上的收入不是来自于以市场价格出售的商品和服务,而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠则是非营利的第三部门组织。

(3) 依据组织的“结构运作性”定义。这一定义是由美国约翰·霍普金斯大学非营利组织比较研究中心的萨拉蒙教授提出的,这一定义要求非营利组织必须具有五个条件:一是组织性(formal organization),要有制度化的运作过程、有定期的会议、规范的运作过程和某些程度的组织化特征;二是非政府性(non-governmental),它的组织完全由民间来组成及运作,是分立于政府之外,不属于政府的一部分,也不受其管辖,但接受政府的支援;三是非营利性(non-profit-distributing),赚取利润作为机构实现自己目的,不分配给机构的拥有者或工作人员或政府部门,非营利组织不以获取利益为优先,这是不同于其他商业组织之处;四是自治性(self-governing);五是自愿性(voluntary)。

(4) 根据组织的特征加以定义。沃尔夫(Wolf)关于非营利组织的描述性定义:一是具有公众服务的宗旨或使命。二是必须在政府注册备案,并接受相关法令规章的管辖。三是必须是个不以营利为目的的组织。四是经营结构必须排除私人利益或营利行为。五是其经营活动享有免除政府税收的优待。六是属于特殊法人,享有法律上的特别地位,捐助或赞助者的捐款得以列入免(减)税的范围。

(5) 依据亚洲国家的国情来定义。日本的重富真一提出非营利组织的6个条件:一是非政府性;二是非营利性;三是自发性;四是持续性、形式性;五是利他性;六是慈善性。重富真一强调亚洲的多数国家属发展中国家,从经济上和社会上救助弱势群体是非营利组织存在和发展的特殊背景,因而应将利他性作为一个重要指标,以区别那些以相互扶助为目的的社区非营利组织;进一步来看,具有利他目的的非营利组织,其开展活动的主要资金不能来自受益者,而应主要来源于社会捐赠和受益者之外的其他主体,其资金是否来自向受益者收费之外的其他来源,即慈善性,而这成为是否是非营利组织的另一个重要标准。

面对上述国际流行的五种民间组织的定义,再结合中国的实际情况来分析,便可以发现国际上的定义与国内的实际并不相符。对于第一种定义,是从免税的角度给定的,对美国的实际比较准确,但由于与中国的法律大相径庭,不仅针对民间组织的法律规定不一样,而且两国的税收制度也不尽相同,中国目前及今后还都难以做到用税法作为界定是否是民间组织的标准。第二种定义的缺陷在于很难确定一个具体的比例,况且在中国慈善事业还不太发达的情况下,难以有符合此条件的民间组织,目前登记在册自下而上成长起来的民间组织大多数都将被排除在外。第三种定义虽然是在五种之中是最流行的一种定义,但也不太适合中国国情,因为中国民间组织普遍存在制度化运作程度较低,离自主管理与自愿服务的要求还相距甚远。第四种定义比较具有包容性和国际间的可比性,它刻画了非

营利组织最主要的特性,但由于中国现今的民间组织还刚刚处于起步阶段,各种与之相配套的法律法规还不够健全,要达到经营活动免除政府税收,接受的捐款列入免(减)的范围,特别是从制度层面排除私人利益或财务所得,非常难以做到,因此,只能说指明了中国民间组织的发展方向,而对现实的指导意义不强。第五种定义比前面两种更加严格,虽然突出了发展中国家民间组织扶助救济的重要属性,但与中国的现实毕竟差距较大。

综上所述,在我国完全符合西方标准的非营利组织几乎不存在。但又确实存在一些从行为和运作机制上不同于政府又不同于企业的社会组织,因此我们必须抓住世界范围内非营利组织所共有的属性和特征,结合中国的实际,从推动和促进民间组织发展的角度出发,给出我们自己的定义。

综合国内外关于民间组织的研究表明,民间组织所具有的共同属性和特征主要有以下五个方面,即:民间性,非营利性,公益性,自愿性和自治性。由此综合专家学者的观点和对实际工作的认识,我认为:民间组织是指以服务 and 促进公共利益为宗旨,以非营利为目的,以独立运作为标志,由社会个人、群体和机构自愿组成的非政府主导的社会组织。

我认为这一定义,一是比较好地体现了国内外专家学者的主要观点,体现了民间组织所具有的共同属性和特征,即强调了民间组织所共有的民间性、非营利性、公益性、自愿性和自治性。二是比较好地体现了中国的实际,如没有把资金来源渠道和多少作为标准之一,从而为政府支持民间组织和民间组织资金来源的多样化提供了途径;再如没有把是否依法注册作为是否是民间组织的标准之一,这就为培育和发展目前一大批不符合登记条件但又合乎民间组织基本属性和特征的民间组织提供前提。实际上,这种情况不仅在中国,而且也是世界上普遍存在的现实。如美国非营利机构在国税局申请,大量基层组织并未经过国税局登记而存在,虽不享有免税待遇但具有合法地位;日本除正式登记为 NPO 法人之外,存在大量的任意团体;我国台湾地区也存在许多合法的“非法人”非营利组织。三是比较好地体现了定义的空间性、简洁性和确定性,既为事业单位的改革预留空间,又不至于把目前大量存在的由政府主导的事业法人作为民间组织。四是在实践中比较好操作和确认,不至于产生使用排除法,即除政府部门和企业外都是民间组织这种方法产生的在注册登记中无法操作的局面。五是比较好地体现了民间组织的多样性、多元化和多层性。社会个人、群体、机构以及相互之间都可以通过自愿的方式,组织不同的民间组织,从而为培育发展新型民间组织也奠定了基础,也为解决中国民间组织在双重管理体制下的登记困境和税收法律体系不完

善造成的公益不足预留了空间,从而有利于解决目前存在的一些从事非营利公益活动的组织不得不以企业法人的身份存在,而一些营利性的培训机构等也登记为民办非企业单位,在名义上成为民间组织的问题。六是在定义中强调了民间组织所必需的独立性和自愿性,这对当前行业协会的改革以及进一步推进“政会分开”还有着特别重要的意义。

(三) 社区民间组织的定义和界定

清楚了什么是社区,什么是民间组织后,对什么是社区民间组织也就有了准确把握的基础。与民间组织这一概念一样,社区民间组织也是中国所独有的概念,国际上大多数研究者在分析社区非营利组织时,一般都使用“社区组织”这个概念。由于国外对社区概念的不同理解,对社区组织的定义也各不相同,这里我们主要想得出符合中国实际的社区民间组织的定义,因此对国外的各种观点不作进一步的探求,而且只要把前面所述国外对社区和非营利性组织概念把握清楚,也就能够得出他们所认为的社区组织的主要内涵。一般来说,国外的学者普遍认为,社区组织是关注社区需求和社区问题解决,满足社区成员需求,实现社会公正,为实现社区公共目标而开展活动的各类非营利组织。

随着这几年社区建设的不断发展,有不少专家学者以及实际工作者对社区民间组织在社区建设中的地位作用越来越关注,社区民间组织也越来越得到重视,在此过程中,也有不少同志从不同的角度涉及到社区民间组织这一概念,采用了社区中介组织、社区中介机构、社区第三部门、社区非营利组织等提法。如,王名在《中国社团改革》一书中认为,“社区层面的各种中介组织伴随社区建设迅速成长起来”;张明在《论第三部门在社区建设中的功能》中认为,“社区中的第三部门既不是政府或其附属机构,也不是以营利为目的的企业单位,而是那些主动承担社会公共事务和公共福利事业的社会中介机构”;于燕燕在《非营利组织与社区发展》中认为,“社区非营利组织是不以营利为目的、主动承担社会公共事务和公共福利事业的社区中介机构”。

随着民间组织被确定为官方用语之后,社区民间组织也进入了政府文件和实际工作者的语系之中。如青岛市民政局不仅比较早地使用了社区民间组织,而且专门下发了培育发展社区民间组织的文件,并给出了相应的定义。青岛市民政局认为,社区民间组织是指由组织和个人在街道、居委会范围内单独或联合举办的各类民间组织。其中包括,街道自下而上形成的票友队、健身武术队、老年文艺

队、美术活动小组和球类活动小组等以文化、艺术、健身为内容的自发组织,居委会的小型托老所、托教所、敬老院、体育活动场所和便民服务站等从事社区公益事业的自发组织。江苏省民政厅认为,社区民间组织是指由驻区单位或个人在社区范围内单独或联合举办的、在社区范围内开展活动的、满足社区居民不同需求的民间组织。与此同时不少实际工作者也给出了社区民间组织的定义。如有的认为:所谓社区民间组织,是指以本社区成员为主体,本社区区域为主要活动场所,遵守国家法律、法规,尊重社会公德,以自我管理、自我教育、自我服务、自我娱乐为主要活动目的,社区居民自发形成的群众团体队伍或组织。如业主委员会、社区志愿者组织、老年人协会、残疾人协会、摄影协会、舞蹈队、军鼓队等。有的认为:社区民间组织是由街道(或社区)范围内的自然人、法人和其他社会组织自己组成,主要在街道(或社区)范围内开展活动、提供社会服务的非营利社会团体和民办非企业单位。……主要是协助政府、社区居委会组织,调动社区居民和单位参与社区建设、社区服务等公益性服务活动。还有的认为:社区民间组织是指由组织或个人在社区范围内单独或联合举办的民间组织。它具有和民间组织相同的非营利性性质,行业分类与民间组织相同,只是在规模上小于其他民间组织。

我们在调查中发现,从事具体登记管理工作的同志为了便于操作,都有自己相应的标准,如南京市建邺区提出了确认社区民间组织的三条标准,即:社区民间组织是指以社区为依托,以社区居民为成员,以社区地域为活动范围,以满足社区居民的不同需求为目的,介于社区主体组织(社区党组织、社区居民自治组织)与居民个体之间起中间环节作用、自愿成立的组织。也就是说具体在一线负责社区民间组织登记管理工作的同志所认可的社区民间组织应该是:成员在社区、产生在社区、活动在社区、保障在社区,同时要接受社区主体组织(主要指社区居委会、社区党组织)的指导、帮助和监督,按照各自的章程,相对独立、自主地依法开展活动的民间组织。

综合分析以上各种观点,可以看出对什么是社区民间组织,专家学者们的定义最为宽泛,政府部门的定义相对来看,各地宽严不一,而一线工作同志的定义最为严格。因为在他们看来,社区民间组织除了具有民间组织普遍应该具备的民间性、非营利性、公益性、自愿性和自治性外,还要具备三个非常严格的特征:一是成员特定性,社区民间组织的成员只能是本社区的个人、法人或单位;二是活动地域性,社区民间组织一般只能在本社区范围内开展活动,提供服务;三是组织依赖性,社区民间组织必须依托社区主体组织以及社区内的各项设施。如果

按照这样严格的限制条件,一大批民间组织将被拒之门外,无法得到合法的身份,更不利于社区的建设和发展。我认为社区民间组织除了应具备民间组织的五个特征外,其中最本质的特征是活动在社区、服务在社区,由此得出的社区民间组织的定义是:以社区公益为导向,以满足社区成员需求为目的,在社区内或某些社区开展活动的民间组织就称之为社区民间组织。

要完整理解上述定义,必须把握好以下几个问题:

(1) 把握好社区内民间组织与在社区民间组织的区别。我认为社区民间组织并不等于社区内民间组织,社区内民间组织主要是以本社区居民为成员,在本社区范围内活动的民间组织;而在社区的民间组织,是指活动在社区,为社区居民提供服务,以满足社区人们需求的民间组织。两者之间是包含与被包含的关系,后者包含前者。从人员组成上来说,前者是本社区成员,而后者则可是社会上的各类人员和组织;从活动地域上看,前者是本社区范围内,而后者可以跨若干个社区甚至若干个街道;从登记备案上看,前者可以登记也可以到区县、街道、社区任何一级备案,而后者必须根据活动区域按分级管理的原则进行登记。

(2) 把握好社区民间组织与民间组织的关系。社区民间组织与民间组织也是大概念与小概念之间的关系,社区民间组织是民间组织的一个组成部分。两者的区别十分明显,如:活动的地域范围不一样,社区民间组织只能在1个或者多个社区地域范围内活动,而民间组织的活动范围可以小到居民小组,大到区县、城市甚至全国;活动的专业程度不一样,社区民间组织的成员虽然也可能具有专业水准,但一般是社区至多是街道、区县级的专业人士,而民间组织成员的专业水平也是可以低到居民小组,高到国家甚至国际级;活动的对象领域不一样,社区民间组织一般提供社区居民所需要的服务和活动,而民间组织所能提供的领域极其广阔,可以覆盖所有层次的人们,覆盖所有的社会活动,覆盖所有的行业学科;活动的直接目的不一样,社区民间组织就是面向社区进行,直接目的是为居民提供服务和组织活动,而民间组织的直接目的可以是多种多样,可以是政治、经济的,也可以是社会、文化的;活动的主体类别不一样,按照我们国家的分类,跨社区活动的社区民间组织一般是民办非企业单位,而民间组织既包括民办非企业单位,还有社会团体和基金会。

(3) 把握好社区民间组织的独立运作与接受指导、监督的关系。有些定义强调社区民间组织一定要接受社区主体组织的指导、帮助和监督,强调社区民间组织主要是协助政府、社区居委会组织做好社区内的事务。我认为,不论是社区居委会还是社区党组织都不是社区民间组织的法定领导或指导机关,况且从法律上