

“五位一体”：中国特色现代化理论与实践研究丛书

重庆理工大学科研创新团队：“‘五位一体’，中国特色现代化理论与实践研究”阶段性成果

重庆理工大学“马克思主义理论”学科建设提升计划项目资助

社会转型加速时期 社会组织介入社会问题治理

SHEHUI ZHUANXING JIASU SHIQI SHEHUI
ZUZHI JIERU SHEHUI WENTI ZHILI

YANJIU

研究

贾霄锋 编著



西南交通大学出版社

“五位一体”：中国特色现代化理论与实践研究丛书

重庆理工大学科研创新团队：“‘五位一体’，中国特

重庆理工大学“马克思主义理论”学科建设提升计划项

果

社会转型加速时期 社会组织介入社会问题治理 研究

贾霄锋○编著

西南交通大学出版社
· 成 都 ·

图书在版编目 (C I P) 数据

社会转型加速时期社会组织介入社会问题治理研究 /
贾霄锋编著. —成都: 西南交通大学出版社, 2016.1
(“五位一体”: 中国特色现代化理论与实践研究
丛书)

ISBN 978-7-5643-4490-0

I. ①社… II. ①贾… III. ①社会管理—研究—中国
IV. ①D63

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 320600 号

“五位一体”: 中国特色现代化理论与实践研究丛书
社会转型加速时期社会组织介入社会问题治理研究
贾霄锋 编著

责任编辑	罗爱林
封面设计	何东琳设计工作室
出版发行	西南交通大学出版社 (四川省成都市二环路北一段 111 号 西南交通大学创新大厦 21 楼)
发行部电话	028-87600564 028-87600533
邮政编码	610031
网 址	http://www.xnjdcbs.com
印 刷	成都蓉军广告印务有限责任公司
成品尺寸	170 mm × 230 mm
印 张	9.25
字 数	161 千
版 次	2016 年 1 月第 1 版
印 次	2016 年 1 月第 1 次
书 号	ISBN 978-7-5643-4490-0
定 价	32.00 元

图书如有印装质量问题 本社负责退换
版权所有 盗版必究 举报电话: 028-87600562

前 言

“社会问题”这一学术术语是在人类社会历史发展进程中，伴随着工业化而出现的，也是人类社会在思考社会发展与社会进步时，需要全社会共同关注的“公共麻烦”。这一专业学术术语，在美国学者米尔斯提出后，很快就引起学术界的关注，风靡全球学界，并且相继诞生了形形色色的社会问题相关理论。^①在社会转型加速时期的中国社会，“社会问题”的研究自然也是全社会共同关注的热点领域。对于中国社会问题研究，国内学者从社会问题概念、社会问题理论、社会问题产生原因、社会问题治理等方面进行了多样化的研究。在社会问题治理中，学界逐渐从政治领域的政府视角走向公共领域探讨社会组织在社会问题治理中的边界和功能，提出了许多有益的理论与观点。

对于公共领域的社会问题的治理，除了政府与市场外的一支重要的社会力量就是社会组织。社会组织在社会问题治理中的地位在我国党政文献中的认识逐步被确立为“民间参与”的力量。因为在传统的中国社会对于社会问题治理基本上是由政府完成的，是一种“政社合一”的社会管理模式。这种“政社合一”的社会管理模式势必排斥其他社会力量在社会管理、社会问题治理方面的介入。随着社会的发展，市场经济引发社会各个层次的变迁，使社会各种力量关系进一步复杂，政府面临许许多多亟须处理的事务，各种各样社会问题的治理仅靠政府与市场难以解决，社会组织便成为治理社会问题的一支重要力量，走向社会大舞台。

早在中国社会步入新民主革命时期，中国共产党就与社会组织发展产生了紧密的关系，并成为社会组织的重要领导力量，领导其完成新民主主

① 对于“社会问题”概念的界定与西方相关的经典理论，社会学者朱力等人在《社会问题概论》（社会科学文献出版社，2002年版，第4~6页）中有系统的阐述与介绍：在社会越轨和社会失范的角度方面典型的有社会病态论（即社会病理学，social pathology）、社会解组论（social disorganization）、价值冲突论（value conflict）、行为偏差论（deviant behavior）、标签论亦称标示论（labeling theory）。其他关于社会问题较有影响的西方理论有：经济制度论、社会冲突论、综合要素论。

义革命时期的革命任务。例如,1933年共产党员陈翰笙和薛暮桥等人就成立了中国农村经济研究会,并创办公开发行的《中国农村》月刊,刊登大量调查报告和论文,论证改革封建土地制度的必要性,配合了中国共产党领导的土地革命的开展。

对于中国共产党与社会组织的关系,主要集中在党与群众团体关系方面。1943年邓小平在谈到党与群众团体的关系时认为:①所谓群众团体的独立性是从组织意义上讲的,在政治上必须保障其在党的政治领导之下。党对群众团体,应该加强其政治领导,不应在组织上包办。群众团体的工作应由群众团体自己去讨论和执行。②党如何领导群众团体呢?党不能直接下命令,而是要经过群众团体去实现。同时,也反对群众团体进行“包办与放松政治领导”这两种倾向。③群众团体的工作,由群众团体去领导,群众团体的责任是在党的政治领导之下,独立地去进行发动、组织与教育群众的工作。“党务工作干部、军事工作干部去从事群众运动时,可以群众团体面目出现,或经过群众团体的介绍。”同时,这也能培养群众自身的组织观念,培养群众团体的威信。也只有这样,才能培养出群众的领袖。而群众团体的经费,应逐渐做到自给,政府给予足够的津贴^①。这一时期,在中国共产党领导下的社会组织围绕新民主革命为核心的革命任务同时,对于当时的许多社会问题也进行了有益的探索与治理。

新中国成立后,在计划经济时期,“计划思维”成为党和国家领导进行决策的核心思维,社会组织虽有一定程度的发展,但基本上都是党的意志与行为的一种简单延伸,社会组织的独立性受到极大挑战。经过十年“反右”和十年“文化大革命”,整个中国社会处于高强度的政治管控下,社会组织正常、健康发展基本趋于停滞,而“文化大革命”中畸形的“红卫兵”组织却凶猛发展,对正常的社会发展造成极大的危害。

十一届三中全会后,随着“拨乱反正”工作的开展,全社会展开“解放思想、实事求是”大讨论,华夏大地吹响了改革的号角,整个中国社会迎来了新一轮的新气象。尤其进入20世纪90年代中期以后,政府职能转变问题逐渐提上议事日程,于是产生了政府放弃的职能由谁来接管的问题。在这种情况下,社会组织的发展进入了一个新阶段,出现了一些具有行政管理职能的行业协会,如中国轻工业总会等行业组织。到2006年年底,我

①《邓小平文选》(第1卷),人民出版社1994版,第66~73页。

国民间组织数量增长至 34.6 万多个。加上在工商部门注册登记的非营利组织,以及城市社区基层组织、单位挂靠社团、农村社区发展组织、农民经济合作组织、农村社区的其他公益或互助组织、海外在华资助组织、海外在华项目组织、海外在华商会与行业协会、宗教社团等没有在民政部进行注册登记的民间组织,总体规模有 200 万~270 万家^①。截至 2009 年,在民政部所属各级登记管理机关登记注册的社会组织累计总数达 43.1 万个,业务范围涉及科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、环境保护、法律服务、社会中介服务、工伤服务、农村专业经济等社会生活的各个领域,吸纳社会各类人员就业 544.7 万人,形成固定资产 1 030 亿元,接收社会捐赠 440.7 亿元。根据《2014—2018 年中国基金会持续运营及发展模式分析报告》数据显示:随着《基金会管理条例》的颁布,非公募基金会快速增长,2005 年以后非公募基金会的年增长率都在 30% 以上,而同期公募基金会的年增长率在 10% 左右。截至 2012 年年底,全国共有基金会 3 029 个,比上年增加 415 个,增长 15.9%;截至 2013 年 7 月底,我国基金会总数达 3 249 家。没有登记的“非法”草根组织没有确切的统计数字。社会组织在党中央提出“社会建设”的同时迅速发展,民政部研究社会组织登记注册的管理办法,推动了社会组织登记注册的管理改革,同时也增强了对社会组织的监管力度。

中共中央十七大、十八大报告多次强调构建有“社会协同、公众参与”重要要素介入的社会管理体制,为我国社会组织的培育、发展提供了政策和理论指导:一方面体现了我国社会管理走向“多元主体”的价值理念;另一方面体现了社会管理由“行政化”向“社会化”发展的执政价值理念,把“政府统治”变为“共同治理”,使政府从“管理者”向“服务者”角色转变,通过社会组织发挥社会管理的价值导向作用^②。在这种社会管理价值理念的支配下,社会组织成为介入社会问题治理的重要主体之一。中国共产党十八大报告中,党赋予社会组织更多的社会责任与更高的期望:在提出完善基层民主制度方面强调要“发挥基层各类组织协同作用,实现政府管理和基层民主有机结合”;提出“要围绕构建中国特色社会主义社会管

① 贾西津:《第三次改革——中国非营利部门战略研究》,清华大学出版社 2005 年版,总序第 6~9 页。

② 贾霄锋:《社会组织介入民族传统文化调适的功能研究——以青藏高原民族为例》,《西南民族大学学报》(人文社会版)2013 年第 1 期。

理体系，加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会管理体制，加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制，加快形成源头治理、动态管理、应急处置相结合的社会管理机制”。在加强和创新社会管理方面，提出要“提高社会管理科学化水平，必须加强社会管理法律、体制机制、能力、人才队伍和信息化建设。改进政府提供公共服务方式，加强基层社会管理和服务体系建设，增强城乡社区服务功能，强化企事业单位、人民团体在社会管理和服务中的职责，引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。提出“要落实党建工作责任制，强化农村、城市社区党组织建设，加大非公有制经济组织”的同时，要加大“社会组织党建工作力度”。社会组织作为一支重要的社会力量受到党和政府的高度重视。

为贯彻十八届三中全会精神，激发社会组织活力，创新社会治理体制，全国政协社会和法制委员会就“更好发挥社会组织在社会治理中的作用”进行调研，于2014年6月13日上午召开“更好发挥社会组织在社会治理中的作用”情况介绍会。此次会议是调研前的情况介绍会，旨在让各位委员在调研前更充分地了解有关情况。会议邀请中央编办、中央政法委、发展改革委、民政部、财政部等有关部门，就推进社会组织改革、行业协会商会与行政机关脱钩、财政支持社会组织发展、促进社会组织发挥积极作用、完善社会组织管理等方面的情况做了介绍。十八届四中全会指出：“必须弘扬社会主义法治精神，建设社会主义法治文化，增强全社会厉行法治的积极性和主动性，形成守法光荣、违法可耻的社会氛围，使全体人民都成为社会主义法治的忠实崇尚者、自觉遵守者、坚定捍卫者。推动全社会树立法治意识，深入开展法治宣传教育，把法治教育纳入国民教育体系和精神文明创建内容。推进多层次多领域依法治理，坚持系统治理、依法治理、综合治理、源头治理，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。建设完备的法律服务体系，推进覆盖城乡居民的公共法律服务体系建设，完善法律援助制度，健全司法救助体系。健全依法维权和化解纠纷机制，建立健全社会矛盾预警机制、利益表达机制、协商沟通机制、救济救助机制，畅通群众利益协调、权益保障法律渠道。完善立体化社会治安防控体系，保障人民生命财产安全。”

(引自中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报,《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。)十八届五中全会进一步明确提出:“全面推进依法治国,总目标是建设中国特色社会主义法治体系,建设社会主义法治国家。这就是,在中国共产党领导下,坚持中国特色社会主义制度,贯彻中国特色社会主义法治理论,形成完备的法律规范体系、高效的法治实施体系、严密的法治监督体系、有力的法治保障体系,形成完善的党内法规体系,坚持依法治国、依法执政、依法行政共同推进,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,实现科学立法、严格执法、公正司法、全民守法,促进国家治理体系和治理能力现代化。”这两次会议提出的“法治精神”也成为社会组织介入社会问题治理过程中的一个重要指导思想:即社会组织介入社会问题治理过程中必须依法进行治理;完善、健全的法制体系是社会组织治理社会问题的法治保障,充分体现了“法治保障”的社会管理理念,促进社会问题治理体系和治理能力现代化。在社会组织人员培训方面,中央和地方政府加大财政投资力度,如2014年6月4日至6日,中央财政支持社会组织参与社会服务人员培训示范项目社会管理及创新研修班(天津班)在津举办,天津市自2013年以来新注册的社会组织中近50名基金会、行业协会和商会负责人参加了培训。同时,社会组织的社会活力被激活,在社会公共事务管理、社会问题治理方面发挥了重要功能。如以北京市妇女联合会为例,它建立完善了北京妇女儿童发展基金会,短短的两年时间内共募集社会各方捐赠款物3762万元,其通过多种方式对基层社区的老妇救会主任、生活困难的“三八红旗奖章”获得者、单亲困难母亲、纯老年人家庭困难妇女等七类人群1万多个贫困家庭进行了帮助^①。在比较成熟的社区,社会组织不仅已成为社区群众诉求表达的渠道,还是基层社区邻里之间矛盾和纠纷调解的有效载体,日益成为有效化解社区矛盾的“稀释剂”、增进社区情感的“黏合剂”和维护基层社区稳定的“减压阀”^②,担负起社区群众之间利益关系“调节器”的重任,在化解社区邻里之间的矛盾和纠纷方面具有独特优势。中国慈善网公

① 赵津芳:《整合资源积极探索在加强创新社会管理中发挥妇联组织独特作用——北京市参与社会建设汇报》,人民网:<http://acwf.people.com.cn/GB/99061/226123/226153/15099632.html>。

② 程萍:《发挥社区社会组织作用化解基层社会矛盾》,新华网,http://www.js.xinhuanet.com/zhuanlan/2011-12/29/content_24440021.htm。

布,在2010年4月14日青海玉树地震发生后的7天时间里,中华慈善总会共计接收社会各界通过银行捐赠的玉树地震救灾款已达5.93亿元人民币^①。据《新京报》报道:截至2013年4月27日四川芦山地震过去的7天时间里,根据基金会行业第三方信息披露平台基金会中心网数据统计,全国共有115家基金会已参与地震救援和确定参与灾后重建工作,共募集善款和物资10.49亿元。社会组织快速、高效的募捐赈灾能力使数以万计的受灾者重获新生,社会组织的公益救助之举有利于形成社会组织与政府救助良性互动、资源互补的崭新局面,能帮助更多的社会弱势群体成员走出困境。故而,社会组织在介入社会问题治理、参与公共事务建设方面充分发挥其民间性、公益性的优势,与社会的联系更为密切,更能满足社会发展的需求,成为社会发展中不可缺少的一支重要社会力量。

本研究成果的基本架构由五章十五节内容构成。第一章主要是对研究相关基本概念的界定与理论分析,同时探研国外社会组织介入社会问题治理的概况,指出国外社会组织介入社会问题治理的经验和不足之处,以供我们参考,最后分析本研究的主要研究问题与研究意义。第二章主要通过分析社会转型加速期的社会问题和社会组织介入社会问题治理的必要性来研究社会组织介入社会问题治理体系的必要性。第三章作为本研究的重点内容,首先分析了社会组织介入社会问题治理体系的理念和模式,最后从政策引导路径、组织圈层化发展路径、智力化支持路径三个方面进行分析,研究了社会组织介入社会问题治理体系发展的路径。第四章从社会组织有效介入社会问题治理的环境建设,构建政府、企业以及社会组织合作治理机制,建立政府与社会组织良性的互动关系,提高社会组织自身的参与能力等方面,重点研究了社会组织介入社会问题治理体系的保障措施。第五章是社会组织介入社会问题治理的评估框架及指标。

贾雪峰

2014年6月1日于重庆理工大学静湖旁

① 郑永兰,陆柳青:《论我国社会保障中的非政府组织:功能、困境与对策》,《南京工程学院学报》(社会科学版)2010年第2期。

目 录

第一章 导 论	1
第一节 基本概念的界定与理论分析	1
第二节 国外社会组织介入社会问题治理的概况	9
第三节 研究问题与研究意义	21
第二章 社会组织介入社会问题治理体系的必要性	24
第一节 社会转型加速期的社会问题	24
第二节 社会组织介入社会问题治理的必要性	35
第三章 社会组织介入社会问题治理体系发展的路径研究	50
第一节 社会组织介入社会问题治理体系的理念和模式	50
第二节 合作式治理模式的路径之一： 政策引导路径	56
第三节 合作式治理模式的路径之二： 组织圈层化发展路径	68
第四节 合作型社会问题治理模式的路径之三： 智力化支持路径	78
第四章 社会组织介入社会问题治理体系的保障措施	83
第一节 社会组织有效介入社会问题治理的环境建设	83
第二节 构建政府、企业以及社会组织合作治理机制	95
第三节 建立政府与社会组织良性的互动关系	97
第四节 提高社会组织自身的参与能力	101

第五章 社会组织介入社会问题治理的评估 105

 第一节 评估的概念与类型 105

 第二节 社会组织介入社会问题治理的评估框架及指标 120

参考文献 132

后 记 137

第一章 导 论

第一节 基本概念の界定与理论分析

一、“社会组织”相关概念的界定与理论分析

社会组织 (social organization) 的概念源于英文 “non-profit organization”, 简称社会组织^①, 在中国是一个新的研究领域, 学术界有不同称谓, 如“非政府组织” (non-governmental organizations)、“第三部门” (the third sector)、“独立部门” (independent sector)、“慈善组织” (charitable sector)、“免税组织” (tax-exempt sector)、“民间团体” (civil groups) 等, 是指在社会建设与发展过程中, 通过自愿的机制, 在国家法律、制度架构内, 不以赢利为目的, 致力于社会公共事业管理、服务的民间组织^②。

社会组织在中国的产生、发展历史也较久远, 如行业协会。但是作为现代化进程中的社会组织对于中国而言基本上是舶来品。社会组织在西方国家具有强大的生命力, 有一整套理论支撑其不断发展。

第一, 救世济贫宗教伦理基础上的慈善意识、志愿精神。

植根于西方文化中的志愿道德, 主要是与己无直接关联的他人的利他贡献。经过“马丁路德宗教改革”后, 西方基督教文化进行了一次深刻的革新, 基督教摆脱了封建农业文化的羁绊, 成为新兴资产阶级的文化核心, 为资产阶级服务。救世济贫的宗教伦理精神得到进一步发展, 如在《新约·路加福音》中施善者的典型代表“撒玛利亚的好人” (the good

① 国内学界有相当一部分学者把 “non-profit organization” 翻译成“非营利组织”, 虽然只有一字之差, 但是笔者在《城乡统筹视角下重庆非赢利组织的社会整合功能》[《重庆理工大学学报》(社会科学版), 2010 年第 12 期] “NPO” 注中对此做了分析, 认为翻译为“非赢利”更为准确。

② 贾霄锋:《转型与统筹: 中国社会组织治理问题研究》, 天津古籍出版社 2013 年 1 月版, 第 2 页。

Samaritan)^①在现代已经成为慈善者的代名词。对此,19世纪著名的牧师乔纳森·爱德华兹在《对穷人的慈善责任》中就说:“真正的基督徒,绝对要求有这种责任,并按上帝的教诲坚持不懈地履行这种责任……必须对穷人慷慨救助。”扶贫济困的形式可以多种多样,不过“爱的本质,是如保罗在《哥林多前书》十三章所说,不求自己的益处,反求别人的益处”^②。被罗马教廷授予“天博士”之称的托马斯·阿奎那在《神学大全》中说:“去探望处于困境中的孤儿寡母,作为要求来说是一种宗教行为,作为动机来说,是一种仁慈行为;保持自我不受世俗的污染,是节制行为或某种相同的美德行为。”他明确指出,基督教的慈善行为与宗教行为是合一的,认为基督教是通过对上帝的信仰,通过自我在世俗生活中的博爱善行而赎罪,获得拯救。由此,西方的慈善是在“众生平等”的底线原则上给人的生命一种关怀,它超越了由血缘形成的亲属关系和由实质价值形成的善恶分际,其核心理念是普遍的人文关怀和人道主义,而寻求和实现生命意义的内在必然性,则是点燃志愿精神的不竭的能源。志愿行为的维系和坚持,在于在志愿工作中人的生命价值得到充分肯定:被人尊重、被人需要、被人喜爱和感激,又反过来激发人对自我生命的愉悦、欣赏与肯定。在社会组织自身建构过程中,志愿精神也成为社会组织的建构原则之一,社会公共事务治理实践方面,志愿精神也得到充分贯彻。据介绍,美国有25%~30%的人经常性参加志愿者活动,60%以上的有参加一年志愿者活动的经历。一般学校要求每个学生要服务多少时间,但没有具体规定^③。

第二,基于“市场失灵”“政府失灵”的理论基础,社会组织成为政府处理社会问题的重要伙伴。

为了适应资本主义快速发展,在早期的西方自由经济学家提出社会发展应该由市场调节,政府应该少管,或不管,实行所谓的“大社会,小政府”,为市场支配、调节社会资源提供更多的空间。结果在资本主义市场经济实践中,因为资本的逐利性、贪婪性,导致经济危机频发,市场失灵。在社会主体日益分化和多样化的情况下,政府不可能使所有人的所有需求都得到满足,总有一部分人对公共物品的过度需求得不到满足,出现“政

① 《圣经·新约》“路加福音”。

② 马丁·路德:《路德选集》(下册),基督教辅侨出版社1957年版,第76页。

③ 夏德智:《引导非营利组织的发展》,南京市统计局《推进全市和谐社会的建设》,2006年3月25日。

府失灵”^①。在“市场失灵”“政府失灵”的情况下，西方各种社会问题也相继频发，亟待政府、市场、社会各种力量介入治理。正是在这里，社会组织可以去填补由市场与政府遗留下来的空白地带，使整个社会的多样化需求得到有效的满足，从而使多元性的文化得到保留和发展。社会组织来自民间、扎根社区，能够更敏感地回应来自民间和弱势群体的需求，对于社会问题具有社会敏感性，可以在第一时间介入社会问题治理或社会公共事务治理。

第三，“第三条道路”理论。

“第三条道路”的兴起是国际社会回应全球秩序变迁的产物，它兴起于20世纪90年代，在欧美产生广泛影响，是对资本主义内部传统民主社会主义和新自由主义的扬弃，“它坚定地超越了那种专注于国家控制，高税收和生产者利益的旧左派，和那种把公共投资以及常常把‘社会’和集体事业概念当做邪恶而要予以消除的新右派”^②。美国学者、非政府组织研究专家莱斯特·萨拉蒙提出第三方政府理论，认为“所谓第三方政府，其主要特征是由民间组织执行政府的目标，完成政府希望完成而没有精力完成的事情，对公共财政的支出具有实质上的裁量权，防止权力滥用，代为政府执行公共权力。社会通过第三方政府的组织来增加政府提供社会福利的功能”^③。第三方政府管理理论从政治与权力平衡的角度解释了非政府组织存在的必要性，在一定程度上弥补了政府和市场的失灵。“萨拉蒙还引入‘交易成本’概念，比较分析分别由政府和非政府组织来提供公共物品的成本，结果发现利用非政府组织提供公共服务的成本远低于由政府组织提供的公共服务的成本。在市场失灵的时候，非政府组织应承担起提供公共服务的职能。”^④由于具有非政府性质的社会组织具有灵活性、创新性等优势，这就使非政府组织在提供公共服务的过程中，既节约了社会成本又提高了效率。

① 政府失灵又称政府失败或政府缺陷，为英文 *government failure* 一词的中文译文。另外，英文中还有 *nonmarket failure* 一词，中文译为非市场失灵、非市场失败、非市场缺陷，在有关政府失灵理论中几乎是与前者等同的概念。国内的学者一般认为是萨缪尔逊提出的。对于后一个概念，一般认为是查尔斯·沃尔夫提出的。（张建东，高建奕：《西方政府失灵理论综述》，《云南行政学院学报》2006年第5期。）

② 陈林等：《第三条道路：世纪之交的西方政治变革》，当代世界出版社2000年版，第5页。

③ 范丽珠：《民间非营利活动的社会文化支持》//范丽珠：《全球化下的社会变迁与非政府组织》，上海人民出版社2003年版。

④ [美]莱斯特·萨拉蒙：《非营利部门的兴起》，社会科学文献出版社2000年版。

实际上,“第三条道路”在政治上要超越传统的“左”“右”分野,寻求更广泛的社会支持;在国家与市场的关系问题上,放弃了国家主义的思想,认为市场和国家都是经济运行的必要调控手段,力图建立一种富有活力的能够克服纯粹的市场或政府主导型经济缺陷的“混合经济”模式;在社会政策上提出建立包容性的社会,改革社会福利制度,建立“积极的福利社会”,重视环保,更新公共资金观念等。在实践上,该理论学者提出政府要“少一些管,多一些治理”,强调建立政府与市民社会之间的合作互动关系,改革中央与地方的关系;政府同社会组织建立各种合作互助关系等。

第四,社会民主参与的重要形式。

早期的社会组织主要由传统的慈善组织构成,在后来的发展进程中,它的结构、形态越来越复杂,经费来源日益多样化。20世纪70年代末,社会组织对公共政策的影响日益明显;20世纪80年代以来,社会组织更致力于各种社会问题的解决,它们积极参加社区建设、地方自治、公共政策的制定和执行等公共管理过程。这样,社会组织就逐渐形成积极参与政策过程的基本功能。

致力于社会组织研究的美国阿斯平研究所认为,社会组织参加政策的制定,可以提高社会应对多样性声音的质量,还可以使政府利用社会的特殊见识和能力。因为它们卷入到重要的社会问题之中,并且与不同的社会集团(其中包括可能被排除在公共事物之外的许多集团)保持着广泛联系。阿斯平研究所归纳出由此而出现的六个好处:一是使公共的注意力集中到关键的社会问题及其解决办法上面去;二是增进形成健全、革新的政策所据以形成的知识的基础;三是为新的、未曾听到过的声音开放通道;四是培育政府对公民的负责性;五是促进诸如言论自由、多元主义以及由对公益的建设所形成的自我牺牲等民主价值;六是给予公民以作为民主进程中的角色对效能的个人感觉,并增进其隶属于社会的感觉。

由此可见,正是以上的理论奠定了社会组织的发展,同时也决定了社会组织的特征以及介入社会问题治理的空间与边界。

社会组织具有以下五个特征:一是组织性,即这种组织有内部的规章制度,有负责人,有经常性活动,而不是非正规的、临时聚集在一起的团体,它应该具有根据法律进行注册的合法身份;二是民间性,即这种组织不是政府的组成部分,但这并不意味着它不能接受政府的资金支持;三是非盈利分配性,即这种组织可以盈利,但必须将其所得用于完成组织的使命,而不得在组织成员中间进行分配;四是自治性,即这种组织能够控制

自己的活动,有不受外界控制的内部管理程序;五是志愿性,即在这种组织实际开展的活动中和管理组织的事务中都有显著程度的志愿参与,尤其要形成由志愿者组成的董事会,并广泛使用志愿工作人员。正是在这个意义上,社会组织又被称作是志愿组织或志愿部门。

二、“社会问题”的概念界定及理论简析

英文中“social problems”译为社会问题,在欧美国家也译作社会病态、社会解组、社会反常或社会失调。关于社会问题最简洁的定义莫过于美国社会学家米尔斯的论述,社会问题也即公众的问题,即不是个人的困扰,而是社会中许多人遇到的公共麻烦。对此,学者朱力在《社会问题概论》中对于这些概念进行了梳理,^①并提出了其对社会问题的界定,认为“社会问题是影响社会成员健康生活,妨碍社会协调发展,引起社会大众普遍关注的一种社会失调现象”^②。乔恩·谢泼德和哈文·沃斯认为:“一个社会的大部分成员和社会一部分有影响的人物认为不理想、不可取,因而需要社会给予关注并设法加以改变的那些社会情况即为社会问题。”^③郑杭生主编的《社会学概论新修》第三版中,将社会问题分为广义和狭义两种。广义的社会问题泛指一切与社会生活有关的问题。狭义的社会问题特指社会的病态和失调现象。怎样才算社会的病态和失调现象,对此他认为,是指在社会运行过程中,由于存在某些使社会结构和社会环境失调的障碍因素,影响社会全体成员和部分成员的正常生活,对社会正常秩序甚至社会运行安全构成一定威胁,需要动员社会力量进行干预的社会现象。

综上所述,社会问题是指在一定时期内,在社会运行的过程中,社会关系或社会结构出现失调,影响大部分成员的共同生活,破坏了大多数人的利益,妨碍社会协调发展的社会现象。它不仅是一种客观存在的状况,还是人们主观构造的产物;是被人们感知、察觉到的状况;是由于价值、规范和利益冲突引起的,需要加以解决的状况;是社会实际状态与社会期望之间的差距。社会学者从不同的角度提出了对社会问题概念界定的看法,都有一定的合理性,但每一种定义在强调社会问题一个侧面的同时,忽视

① 朱力等:《社会问题概论》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 4~6 页。

② 朱力等:《社会问题概论》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 7 页。

③ 乔恩·谢泼德,哈文·沃斯:《美国社会问题》,山西人民出版社 1987 年版,第 1 页。

了另一个侧面,存在着局限性。因此,没有一种定义是完整的,也没有一种定义是一无是处的。

在众多的定义中,我们可以发现,大多数学者往往从三个方面去界定社会问题:第一,是否妨碍社会的正常运行,必须有一种或数种社会现象失调;第二,是否破坏多数人的利益;第三,是否符合社会的主导价值标准;第四,这种失调必须运用社会力量才能予以解决。

在对社会问题下定义的时候,又受到许多因素的影响,主要有:第一,与这个国家或地区的社会发展水平有关。有些社会问题只有当生产力发展到一定程度时才会出现,人们才会予以重视。发达国家与不发达国家遇到的社会问题也不尽相同。第二,与这个国家和地区的文化背景有关。每个社会都有着不同的社会制度、价值观念、规范体系和文化习俗,因此不同的社会对具体的社会问题的看法会有所不同。某些现象在一国是社会问题而在另一国可能是正常的现象。文化的差异性会直接影响对社会问题的界定。第三,研究者本人的理论素养、兴趣、研究视角的差异,也直接影响对社会问题的界定。有的学者喜爱以理论模式解释社会问题,有的喜爱实证分析方法;有的偏爱在社会环境中找原因,有的愿意在问题界定者主观方面挖掘原因。同时,由于研究者观察问题的角度不同,对同一种社会现象会有不同的认识。第四,与社会观念的发展变化有关,社会是不断进步的,人们的观念在信息时代变化也非常之快,因此,评价社会问题的标准也在不断变化之中。但是,这并不是说对社会问题的界定是任意的,我们在对上述定义的研究中也可发现某些具有共同性的要素,这些共同的要素就是社会问题界定的基本条件。

三、“治理”的概念界定及其理论分析

“治理”一词,英文动词为“govern”,名词为“governance”,源于拉丁语“gubernare”,意为统治、掌舵。长期以来,它与“统治”(government)一词交叉使用,主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动之中。就结果而言,治理是创造有利于秩序维持及集体行动的条件,因而与政府的管理行为并无多大差异^①。20世纪90年代以来,西方政治学与经济学家赋予“governance”以新的含义,不仅是涵盖的范围远远超出了传统的经典意义,而且其含义也与“government”相距甚远。它不再只局限于政治学领域,而且被广泛应用于社会经济领域,成为经济学家、政治学家、社

① Stoker G: *The Management of British Local Governance*, Macmillan, 1998: 17.