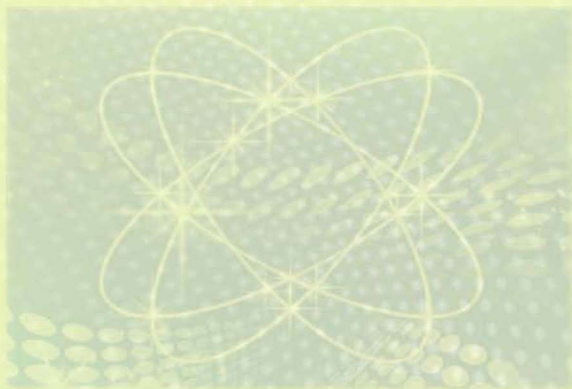


转型与统筹： 中国社会组织治理问题研究

贾霄锋 著



天津古籍出版社

学者文丛

转型与统筹：中国社会组织治理问题研究

贾霄锋 著

天津出版传媒集团



天津古籍出版社

图书在版编目 (C I P) 数据

转型与统筹：中国社会组织治理问题研究 / 贾霄锋
著. — 天津：天津古籍出版社，2013.1
(学者文丛)
ISBN 978-7-5528-0085-2

I. ①转… II. ①贾… III. ①社会组织管理—研究—
中国 IV. ①D669.3

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第305495号

转型与统筹：中国社会组织治理问题研究

贾霄锋/著

*

天津古籍出版社出版

(天津市西康路35号 邮编300051)

<http://www.tjabc.net>

天津市天办行通数码印刷有限公司印刷

全国新华书店发行

开本880×1230毫米 1/32 印张6.125 字数164千字

2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

ISBN 978-7-5528-0085-2

定 价：25.00元

第三批重庆市高等学校优秀人才
支持计划项目与重庆理工大学科研专项基金资助

前 言

社会组织(social organization),在此是区别政治组织、经济组织的狭义概念,其源于英文“Non-profit organization”,简称为 NPO,在中国是一个新的研究领域,最后被写进十七大报告。党的十七大上,胡锦涛总书记所作的报告把社会组织摆到了更加突出的位置,是对传统的非政府组织、非营利组织、第三部门或者民间组织等称谓的改造,是用中国特色社会主义理论深刻认识这类组织的基本属性、主要特征而形成的科学概括。十六届三中全会提出“按照市场化原则规范和发展各类行业协会、商会等自律性组织”;四中全会提出“发挥社团、行业组织和社会中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用,形成社会管理和社会服务的合力”。五中全会围绕国家“十一五”规划纲要提出“规范引导民间组织有序发展”,“完善民间组织自律机制,加强和改进对民间组织的监管”。六中全会提出“健全社会组织,增强服务社会功能。坚持培育发展和管理监督并重,完善培育扶持和依法管理社会组织的政策”,“鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位。发挥行业协会、学会、商会等社会团体的社会功能,为经济社会发展服务。发展和规范各类基金会,促进公益事业发展”,“发挥社区民间组织在社区建设中的积极作用”,“推进政事分开,支持社会组织参与社会管理和公共服务”,“引导各类社会组织加强自身建设,提高自律性和诚信度”等。十七大报告首次将社会组织作为“发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利”的重要内容,提出“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社

会自治功能”。这意味着我们党充分认识到社会组织在保证人民当家做主、扩大公民有序政治参与方面的重要地位,把它作为发展社会主义民主政治的可靠力量。报告首次把社会组织放到全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”的高度进行全面而系统的论述^①。这都向全国、乃至全世界表明中国共产党在社会建设,发挥社会民主等方面将要发挥社会组织的主要作用。

对于这一组织,国人并不陌生,在古代行业协会就发挥了重要的经济功能、社会功能。随着社会发展,在中国共产党带领全国各族人民实现民族独立到完成民族伟大复兴,都有社会组织的影子,而且中国共产党对社会组织建设及其功能的实现也非常重视。例如1921年7月中国共产党第一次全国代表大会通过的第一个决议,就指出党应在工会里灌输阶级斗争的精神,即中国共产党在实行它的政治社会化功能,对工人阶级进行阶级斗争、成立工会的重要性等内容的灌输,训练工人各方面的技能。1928年7月党组织决议案就规定,党不但要注意非党的工农群众团体中的工作,并且要利用任何机会,不拘任何形式创造非党的工农组织。1929年11月上海艺术剧社创立,把演艺组织与中国革命连在一起。此外,在中国共产党的领导下,还创立了中国左翼作家联盟、中国社会科学家联盟等,并在这些

① 围绕“促进国民经济又好又快发展”,明确“规范发展行业协会和市场中介组织,健全社会信用体系”;围绕“坚定不移发展社会主义民主政治”,不仅要求增强社会自治功能,还要求“加快推进政府与市场中介组织分开”;围绕“推动社会主义文化大发展大繁荣”,提出“完善社会志愿服务体系”,“深化文化体制改革,完善扶持公益性文化事业”等政策,“坚持把发展公益性文化事业作为保障人民基本文化权益的主要途径”;围绕“加快推进以改善民生为重点的社会建设”,明确“鼓励和规范社会力量兴办教育”,要求“以慈善事业为补充,加快完善社会保障体系”,提出“要坚持公共医疗卫生的公益性质”,“实行政事分开、管办分开、营利性和非营利性分开”,“鼓励社会参与公共卫生服务体系、医疗服务体系等建设”,强调“健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”,“重视社会组织建设和管理”;围绕“始终不渝走和平发展道路”,提出“加强民间团体对外交往,增进中国人民和各国人民的相互了解和友谊”。

组织中设立了中国共产党的支部。1933年共产党员陈翰笙等人在上海成立了“中国农村经济研究会”，强调运用马克思主义的观点分析和研究中国社会。抗日战争胜利后，中国农村经济研究会参加了上海人民举行的反内战、反饥饿、反迫害的民主运动。1938年3月，在中共中央长江局青年委员会的领导下，召开了全国学生联合会第二次代表大会，讨论学生救亡运动的方针，有各地37个学联、100多名代表参加。1949年7月底，在湖南和平解放成为定局的大背景下，8月3日湖南省会交通公用事业联谊会、学生联合会、妇女联合会、小学教师互助会、新闻从业人员互助会等团体在省、市工委领导下，共同发起成立长沙市各界迎接解放联合筹备会，共53个团体单位参加，随后增至230多个单位。诸如此类，举不胜举。

新中国成立后，党和国家对社会建设、社会组织管理进行了诸多探索和改革，尤其是2004年以来国家把130多万个各类事业单位陆续转为非政府、非赢利的社会服务机构或企业，这一行为表明了国家发展社会组织和注重社会组织功能实现的决心，也为全国社会组织的发展、治理提出了新的挑战。

党和国家如此重视社会组织建设，也是基于中国社会发展的形势。社会组织在新的社会发展形势下，也暴露出方方面面的问题。社会组织的治理问题不仅成为全社会关注的问题，也是党和国家非常重视的问题。2011年2月19日在省部级主要领导干部社会管理及其创新专题研讨班开班式上，中共中央总书记、国家主席、中央军委主席胡锦涛在中央党校发表重要讲话，提出：“加强和创新社会管理，要高举中国特色社会主义伟大旗帜，全面贯彻党的‘十七大’和十七届三中、四中、五中全会精神，以邓小平理论和‘三个代表’重要思想为指导，深入贯彻落实科学发展观，紧紧围绕全面建设小康社会的总目标，牢牢把握最大限度激发社会活力、最大限度增加和谐因素、最大限度减少不和谐因素的总要求，以解决影响社会和谐稳定突出问题为突破口，提高社会管理科学化水准，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局，加强社会管理法律、

体制、能力建设,维护人民群众权益,促进社会公平正义,保持社会良好秩序,建设中国特色社会主义社会管理体系,确保社会既充满活力又和谐稳定。”

在社会转型和城乡统筹进程中,如何有效地利用社会组织开展社会活动,发挥社会组织在社会转型和城乡统筹方面的社会功能,以及中国社会组织如何实现自身的社会转型,更好地为城乡统筹战略发挥自身社会功能的优势;政府如何扮演好治理角色,为实现社会组织的有效治理提供具有科学性和可行性的政策指导和法律服务,也使政府在政策决策时可考虑部分公共社会公益权利适当让渡社会组织,让其有效发挥自身优势,为政府分担适当的社会责任等等。本书主要内容体现在基于国内外社会组织发展及治理和学术理论界研究的概况,对于社会组织治理通过组织内部治理和组织外部治理、对外合作治理、政府监督治理三个层次四个方面研究,增加了社会工作在社会组织治理中的功能研究和介入在留守儿童教育问题的实证研究。

学术研究的关键是对概念的界定和学术动态掌握。第一章对“社会组织”、“社会转型”、“城乡统筹”等主要概念进行界定,同时研究学界相关的学术动态。第二章主要对国内外社会组织发展概况进行探究,侧重于国外社会组织治理及其对中国的启示。第三章通过论述转型时期中国所面临的问题,结合重庆市的地域特点和政策优势,阐释民间组织介入农村留守儿童教育问题的可行性与优势,探析民间组织介入农村留守儿童的有效模式。即通过社会组织介入留守儿童教育问题研究中分析社会组织发展存在的问题。第四章首先研究了社会组织内部治理路径:即社会组织如何提高自身社会公信力,如何提供行动效率,是被动行动还是积极探寻社会存在的问题,发挥其应有的社会功能。同时,社会组织的治理缺失导致该行业内公益腐败、公益低效、公益异化等违规事件频频发生,致使公信力不足,获取外部资源的渠道受阻,严重制约着该行业的发展。其次研究社会组织外部治理路径。最后研究社会组织如何在城乡统筹中协调

好与政府、市场关系,在此过程中进行政府、企业与社会组织的合作治理。第五章针对社会工作和社会组织的关系,对中国社会组织的治理概况进行探究,认为大力发展社会工作专业,培育社会工作专业人才队伍建设,为社会组织注入专业的人才,尤其是二者在价值理念等方面都有很多相似之处,为社会组织治理提供了人才基础和知识基础。第六章研究在政府监管之下,如何从政治、经济税收、法律、体制变革、文化诸方面进行研究社会组织治理。

贾霄锋

目录

第一章 导论 1

第一节 相关概念界定 2

第二节 社会组织治理学术研究综述 13

第三节 研究问题 27

第二章 国内外社会组织概况 47

第一节 国外社会组织概况 47

第二节 国内社会组织概况 63

第三章 中国社会组织实证治理研究:基于留守儿童教育问题 79

第一节 社会组织与留守儿童问题及其研究概况 80

第二节 社会组织介入农村留守儿童教育问题的迫切性及模式 96

第三节 社会组织介入留守儿童教育存在的问题及可借鉴的经验 108

第四节 社会组织介入留守儿童教育问题面临困境的原因探究 111

第四章 转型与统筹:中国社会组织治理路径 117

第一节 建构与适应:中国社会组织内部治理路径 117

第二节 统筹·整合:中国社会组织的外部治理路径 121

第三节 合作治理:中国社会组织与政府、企业和同行合作 132

第五章 从社会工作与社会组织的关系分析中国社会组织治理 138

第一节 社会工作与社会组织的功能相似之处 139

第二节 社会工作专业优势 141

第三节 社会工作领域:中国社会组织培育发展的一个路径 143

第六章 政府监管视域下中国社会组织的治理 147

第一节 政治治理 148

第二节 经济税收治理 150

第三节 法律治理 152

第四节 体制变革治理 157

第五节 文化治理 165

结 语 167

参考文献 170

后 记 181

第一章 导论

由于中国地域复杂、经济发展多样,城乡经济发展差异巨大,社会二元经济结构明显,导致社会发展的城乡二元矛盾突出。尤其是社会转型加快发展时期,国家与社会之间的关系,既不像改革前那样表现为国家对社会的全面控制和替代,也不像西方市场经济条件下国家与社会之间界限分明。这种关系具有一种“双重依赖”的特点。一方面,国家与社会呈现出一定分化的特点与趋势,但同时国家力量对社会的组织与动员能力仍然不可低估^①。针对社会转型时期出现的问题,尤其是城乡差异引发的矛盾,国家提出了城乡统筹战略。党的十六大报告指出:“统筹城乡经济社会发展,建设现代农业,发展农村经济,增加农民收入,是全面建设小康社会的重大任务。”^②党的十六届三中全会指出要“按照统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放的要求,更大程度地发挥市场在资源配置中的基础性作用,为全面建设小康社会提供强有力的体制保障”^③。

在中国城乡结构差异巨大的特征社会现实中,重庆市可谓是中国这方面社会发展的典型例证。重庆作为大城市、大农村、大库区并存的特殊直辖市,经济社会发展中的诸多矛盾和问题,最终都可以

① 参见刘忠定:《一种官民二重的结构模式——社会转型时期的“第三部门”分析》,《南京师大学报》(社会科学版),2003年第3期。

② 江泽民:《全面建设小康社会,开创中国特色社会主义事业新局面》,《人民日报》2002年11月9日。

③ 《中国共产党第十六届中央委员会第三次全体会议公报》,载新华网。

溯源到城乡二元结构突出这一主要矛盾。对于西部唯一的直辖市,党中央和国家对其发展也极为重视,2007年3月十届全国人大五次会议期间,胡锦涛总书记明确提出了重庆发展的三大战略定位和发展目标:“努力把重庆加快建设成为西部地区的重要增长极、长江上游地区的经济中心、城乡统筹发展的直辖市,为在西部地区率先实现全面建设小康社会的目标而不懈奋斗。”

在社会加速转型时期,推动中国城乡统筹发展,为社会组织提供了一个广阔的平台。为了更好地发挥社会组织在中国城乡统筹发展中的功能,化解社会转型时期矛盾,推动中国城乡社会发展,对其治理研究很有必要。

第一节 相关概念界定

1.“社会组织”概念界定

社会组织(social organization),概念源于英文“Non-profit organization”,简称为“NPO”^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.社会转型的研究概况

对于社会转型的内涵,人们可以有多种解释,但多数人认为是指一个国家由传统走向现代、由农业社会走向工业乃至信息社会的

^① 国内学界有相当一部分学者把“Non-profit organization”翻译为“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]对“NPO”注中对此作了分析,认为翻译为“非赢利”更为准确。

转变过程。因此,现代性、工业化、城市化、信息化等,就成为社会转型中的关键词。对于西方发达国家所经历的社会转型历程,国外许多学者曾做过大量研究,发表过很多研究成果。比较有代表性的如美国学者亨廷顿撰写的《变革世界中的政治秩序》、阿尔蒙德的《比较政治学》等。在这些论著中,他们通过量化和实证的研究方法,对一些国家的社会转型进行了比较深入的研究,并发现了一些带有共性的现象。比如,社会骚动不安,不稳定的因素增加;社会成员格外关注自身的经济利益,由此引发诸多利益冲突和利益纷争;社会犯罪率明显上升;政府官员在社会转型期容易出现腐败现象等。当然,西方学者还发现,当一个国家的人均 GDP 超过 3000 美元、多数人的家庭初步现代化后,情况逐步开始好转。因此,他们主张,一个国家处在社会转型期,其重要任务就是大力发展经济,使更多的人能够早日实现现代化^①。西方学者对于中国的社会转型,源于中国改革开放。但是,由于当时的开放程度还很有限,国外学者要获得第一手经验材料比较困难,有些学者甚至只能通过对移民的访问来获取资料。因此,这类研究的局限性可想而知。这些研究者大多从某种给定的理论出发,提出假设,再试图通过经验调查来证明假设^②。

在中国改革开放进一步深入、市场经济进一步深化的时代,社会转型问题是目前学界探讨颇多的一个问题,也是一个与时俱进的时代课题,尤其是近 20 年来,中国社会处于急剧变革与加速发展的时期,社会转型呈现立体三维发展的特征,各个时期、各个地区分别处于不完全相同的转型度之中。社会学领域,学者往往将“Transformation”译为社会的“转型”。在中国社会学者的论著中,自 1992 年李培林在《“另一只看不见的手”:社会结构转型》^③一文中较

① 汪玉凯:《我们如何面对社会转型?》,《光明日报》2011 年 4 月 7 日。

② 冯钢:《转型社会及其治理问题》,社会科学文献出版社 2010 年 8 月版。

③ 李培林:《“另一只看不见的手”社会结构转型》,《中国社会科学》1992 年第 5 期。

早地探讨了“社会转型”的有关理论问题,认为社会转型是一种整体性发展,也是一种特殊的结构性变动,还是一种数量关系的分析框架。郑杭生、李强、李路路等在《当代中国社会结构和社会关系研究》中,对社会转型下的定义是:“社会转型,意指社会从传统型向现代型的转变,或者说由传统社会向现代社会转型的过程,就是从农业的、乡村的、封闭的半封闭的传统社会,向工业的、城镇的、开放的现代型社会的转型,着重强调的是社会结构的转型。在这个意义上,它和社会现代化是重合的,几乎是同义的。”陆学艺、景天魁认为:“社会转型是指中国社会从传统社会向现代社会、从农业社会向工业社会、从封闭性社会向开放性社会的社会变迁和发展。”^①王雅林提出了由“二分范式”(即从传统的农业社会向现代工业社会转变)变为“三分范式”(包括农业社会、工业社会和以信息技术为核心的信息社会)的新的“转型”再构发展理论,该理论强调了信息社会的高新技术因素对社会再构的影响作用^②。孙立平、王汉生等人《改革以来中国社会结构的变迁》^③也从社会结构变迁的角度对中国的社会转型进行概括,认为改革前中国是一个总体性社会,改革后,社会结构各方面都发生变化,逐渐转变成为一个分化程度较高的社会。社会结构的变迁促使中国由一个总体性社会向分化社会转变。

以争议最大的“市场转型理论”为例,冯刚在《转型社会及其治理问题》中以自发调节市场理论为基础,根据泽林尼(Ivan Szelenyi)等人早年对匈牙利改革的推论,提出市场化改革将会在权力、刺激和机会三方面改变中国社会的分层机制,由此提出权力演变假设:从再分配经济向市场经济转变过程中,权力将不断地从“再分配官僚”手中转移到“从事市场交换的直接生产者”手中,这意味着,市场化改革将逐步削弱社会不平等。然而,通过改革进程的检验,市场转型理论的假设不仅没有得到证实,反而呈现出相反的趋势:再分配官僚手中的

① 陆学艺、景天魁:《转型中的中国社会》,黑龙江人民出版社1994年版。

② 王雅林:《转型理论的再构与创新》,《江苏社会科学》2000年第2期。

③ 孙立平、王汉生:《改革以来中国社会结构的变迁》,《中国社会科学》1994年第2期。

权力不是贬值了,而是不断在升值;直接生产者,尤其是人力资本拥有者的经济回报不是增加了,而是相对减少了。尽管市场转型理论多次做出修正,但是,仍然无法解释中国改革的现实进程。泽林尼本人对“市场转型理论”的回应说明,市场化改革的进程是有阶段性的。倪志伟在援用波兰尼的理论时忽略了他对“地区市场”与“市场社会”的区分,这种差异在于,市场化如果仅限于商品市场而并未能包括劳动力和资本市场时,即地方市场,那么市场化并不能占据主导地位。换言之,当再分配体制依旧控制着劳动力和资本投入时,商品市场只能被视为市场化的初步渗透,在这种情况下,商品市场,尤其是小商品市场处于非法与被默许的地位之间,只会出现在再分配控制的边缘。中国在改革开放之初,在再分配经济中产生的这种地方市场,通常是经营一些农副产品加工和服务,生产不需要多少技能,更谈不上需要多少文化教育,经营活动又苦又累,没有任何社会地位可言,经营者一般也都是郊区农民和城市贫民,甚至还有一些刑满释放人员。但是,地方市场为社会底层提供了机会,并通过市场活动获得了不错的收益和回报,确实具有缩小不平等的作用。泽林尼认为,他早年关于市场具有缩小再分配经济不平等的推论只适用于这种情况,但是随着市场化的进一步深入,再分配体制中的精英阶层开始构筑并进入要素市场,却反而加剧了不平等。罗纳·塔斯(Akos Rona·Tas)也作了类似区分,即“社会主义经济的侵蚀阶段”和“向市场经济的转型阶段”。并认为在社会主义国家还只是将市场视为一种异己的必要补充的侵蚀阶段,市场改革具有平等化效应,但在国家自上而下致力于合法的市场经济制度的转型阶段,市场改革则会加剧不平等^①。

对中国社会来说,真正具有大规模社会转型意义的,还是改革开放以来的事情。汪玉凯认为,中国的社会转型至少有三方面比较独特的地方:一是中国的社会转型是“双转”交织。就是指中国从传

^① 冯钢:《转型社会及其治理问题》,社会科学文献出版社2010年8月版。

统走向现代的过程中,既面临复杂的社会转型的任务,同时又面临体制转轨的使命,即由计划经济体制转向市场经济体制。后者是所有当年经历了社会转型的西方国家都没有经历过的。特别是中国的市场经济,由于缺乏市场经济正常的自然历史积累过程,客观上增加了社会转型的复杂性。二是中国社会转型的过程中,一方面改革开放以来我们一直关注“三农”,许多具体政策都向农村和农民倾斜;另一方面我们在农民工的待遇、城市化过程中的土地征用等方面,农民利益还有待于进一步关注。三是中国社会转型没有从根本上破解传统“二元社会”的根基,反而演变成“三元社会”结构:即在农村、城市之外又出现了一个数以亿计的农民工特殊群体。汪玉凯认为面对社会转型,不管是社会成员个人,还是担当社会治理责任的政府,都要保持一分清醒。从社会成员个人来说,首先要有一个好的心态,要自觉地抵御社会转型中出现的种种诱惑和不良社会现象的影响,从个人社会角色的塑造、个人的社会参与等,适应社会转型的变化,用自己的行动促进社会转型的健康发展。从政府来看,要确立现代公共治理的理念,最大限度地实现善治。比如,在治理和服务方面,要注重社会利益的协调和社会矛盾的化解,注重对公众诉求的回应。从当前来看,我们的政府要全力保障和改善民生,加快收入分配制度改革步伐,缩小贫富、行业、城乡和地区差距,加快推进基本公共服务均等化,解决老百姓的医疗、教育、就业、住房等突出问题。同时,为了提高政府治理的公信力,还要严格约束官员的公权力,提高公告治理的公开性和透明度,严格官员财产申报制度,加强官员的问责以及深化干部人事制度改革等。只有这样,我们才能不断化解社会转型中出现的各种问题,加速中国现代化的历史进程,从而最大限度地避免社会转型中的负面影响^①。韩庆祥在《当代中国的社会转型》^②一文中则将中国的社会转型概括为10个方面:由权

① 汪玉凯:《我们如何面对社会转型?》,《光明日报》2011年4月7日。

② 韩庆祥:《当代中国的社会转型》,《现代哲学》2002年第3期。