



社会组织的 实践与感悟

She Hui Zu Zhi De Shi Jian Yu Gan Wu

李建辉 著

中央文献出版社



◎韶关市

◎梅州市

潮州市

◎河源市

揭阳市◎

◎汕头市

◎惠州市

汕尾市

◎东莞市

◎深圳市

◎中山市

◎珠海市

社会组织的 实践与感悟

She Hui Zu Zhi De Shi Jian Yu Gan Wu

李建辉 著

中央文献出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会组织的实践与感悟 / 李建辉著.

—北京:中央文献出版社,2010.10

ISBN 978 - 7 - 5073 - 3094 - 6

I. ①社… II. ①李… III. ①社会团体—研究 IV. ①C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 179596 号

社会组织的实践与感悟

著 者 / 李建辉

责任编辑 / 李月兰

封面设计 / 中外名人

出版发行 / 中央文献出版社

地 址 / 北京西四北大街前毛家湾 1 号

网 址 / <http://www.zywxpress.com>

邮 编 / 100017

经 销 / 新华书店

销售热线 / 63097018

编 辑 部 / 66552779

排 版 / 名人时代

印 刷 / 北京旺都印务有限公司

710×1000mm 16 开

25 印张 300 千字

2010 年 10 月第 1 版

2010 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5073 - 3094 - 6 定价:48.00 元

版权所有 违者必究

社会组织应该走在时代的前面。未来30年，社会改革与建设应该社会组织走在前面。未来30年，实践财富积累的目标，应该是社会组织来引领的。

广东率先提出建设有中国特色的现代社会组织体系。

——题 记



湛江市

茂名市

阳江市

云浮市

肇庆

序

《社会组织的实践与感悟》不是社会学家写的书，是我们广东省民政厅干部李建辉同志写的书，其基本特点是从理论与实践的结合上阐述社会组织的培育与发展。李建辉同志从广州市天河区民政局调省民政厅才两年多时间，两年中她勤于学习、勤于思考、勤于总结、善于钻研、不怕困难、努力工作。我们民政系统很需要这样的同志。

社会组织管理是民政工作的重要组成部分，近年来我们着力抓社会组织管理创新工作，使我省社会组织建设与管理工作整体水平处于全国前列，特别是在全国率先推行行业协会改革、率先开展民办非企业单位登记、率先对基金会进行全面清理整顿和等级评估试点、率先在全省社会组织中开展诚信与自律建设活动、率先设立社会组织服务大厅和网站、率先创新异地商会登记管理、率先进行社会组织人才培养、率先设立社会组织党工委等，成为我省的亮点和品牌。随着经济社会的发展和民主化



程度的提高,公民社会的逐渐形成,社会组织管理工作的重要性逐渐突出。《社会组织的实践与感悟》一书无论是理论探索还是经验总结,无论是心得还是随笔,行业协会、基金会、民办非企业单位、城乡基层社会组织、社会组织党的建设、社会组织发展战略等社会组织的主要内容都涉及了,思路清晰、内涵丰富,有较强的借鉴和参考意义。

李建辉同志在繁忙的工作之余注重理论学习和研究,把实际工作经验升华为理论思考,表现出对于知识的渴望和对现实的密切关注,这种精神难能可贵。希望她继续努力,在实际工作和理论研究两方面都更上一层楼。是为序。

广东省民政厅厅长

2010年8月30日



绪论

——安民立政·民政为民·社会组织

安民立政—民政为民—社会组织在中国社会历史的发展进程中应该是一条红线,而安民立政是我国 3000 多年民政历史发展的主线。历史上的民政工作总是和解决老百姓的基本生活问题紧紧联系在一起的,古称“民事”(《尚书·商书·太甲下》“无轻民事”)。隋唐时期,《贞观政要》、《旧唐书》中有“安民立政,莫此为先”之说,这是民政概念的先导。

——安民立政,唐太宗李世民历经隋末之乱,提出了“矜恤民困”的重民思想,认为“国以人为本,人以食为本”,“为君之道,必须先存百姓”,要求重视民生,实施仁政,体恤人民的疾苦,让老百姓安居乐业。

——安民立政,隋朝开始设立民部管理民政事务,唐朝为避李世民讳,改民部为户部。从此,户部成为历代管理民政事务的国家机构。隋唐重视救灾制度建设,初步建立了全国性救灾备荒的仓储体系,实施了赈灾、调粟、养恤、减租免征等改善民生的民政政策。



——安民立政,北宋司马光继承了儒家重民的传统,认为“夫为政在顺民心。苟民之所欲者,为之;所恶者,去之”。主张“修治民政”,要求实施宽政养民以及藏富于民、勿与民争利的政策。这里的民政是广义的,泛指各种有关民众事务管理,囊括了除军政以外的全部社会事务管理职能。

——安民立政,南宋进士徐天麟在《两汉会要》中首用“民政”一词,把民政事务归为国家管理社会的15类事务之一,包括户口、风俗、荒政和尊高老、崇孝行、禁厚葬等多项事务。关于民政的概念至此基本成型。

宋代重视基本民生问题,建立了社仓、义仓、惠民仓、丰储仓等更为复杂的仓储体系,实行赈谷、赈银、赈工等救灾政策,还开始为孤、穷、老、残、病者发放冬春时节救济款,并专门设立了京师居养院、福田院和地方安济坊,收养“不能自存者”。元代开始设立广济提举司,负责医疗救助,医治贫民。

——安民立政,明代的民政工作有较为突出的发展,实施了应对灾荒的赈济、调粟、养恤和安辑等四大民政政策,并制定了临时收养、救助制度。

光绪三十二年(1906年),清政府改革官制,设立民政部。这是中国历史上首次在中央政府中设置民政部。民国时期设置内政部,其基本职责都是掌管民事。

1931年11月,中华苏维埃共和国宣告成立,在中央政府设内务人民委员部。这是中国共产党领导的红色政权中第一个完整的民政机构。管理的事务包含了行政人员任免、土地行政、选举、户籍、卫生、救灾救济、优待抚恤、社团、妇女、保育、婚姻登记、民族、宗教、战争动员、禁烟禁毒、取缔娼妓等众多领域。

从漫长的历史上看,“民政工作源远流长,‘民政乃国政’。以运用行政手段和服务方法进行社会管理和社会服务的民政工作在中国已经有很长的历史。^①”民政部门的名称虽

^① 张高陵:《中国共产党与中国社会工作》,中央文献出版社2009年版,第284页。



历经更迭,安民立政,其核心职责功能逐步定型,即民政主要是管理民众基本事务的基础性行政管理工作,主要功能作用是解决基本民生问题。

新中国成立初期,毛泽东主席指出,“民政工作是做人的工作”;朱德委员长认为,“民政部是人民群众的组织部”;陈毅要求民政部门,“上为中央分忧,下为百姓解愁”。改革开放以来,江泽民总书记提出民政工作,“要更好地为人民群众服务,为最需要帮助的困难群众服务,为改革发展稳定的大局服务”;胡锦涛总书记强调,“权为民所用,情为民所系,利为民所谋”;温家宝总理指出,“民政工作直接为人民群众服务、为人民群众排忧解难,是政府履行公共服务和社会管理职能的重要方面”。由此可以看出,从古代“安民立政”的朴素思想,到新中国成立后党和国家领导人的深刻阐述,“民政为民”既一脉相承,又与时俱进。“民政为民”是民政工作的本质,是民政工作的血脉,也是民政人为之奋斗的价值取向。

民政工作伴随着新中国的成长,走过了 60 多年的路程。新中国建立初期以解决社会问题、整顿社会秩序为中心;20 世纪 50 年代末 60 年代初以救灾救济为中心。改革开放以来,民政工作无论是在理念、方法还是深度、广度以及在实际效果上都取得了突飞猛进的发展,深得社会公众好评。民政为民,民政工作管理社会事务,业务多元化无不关系着人民群众的切身利益。做好民政工作,对于保障人民群众尤其是困难群众的基本生活权益,发展社会主义民主政治,支持国防和军队现代化建设,维护社会公平,保持社会稳定,促进经济社会协调发展都具有十分重要的意义。

根据未来 20 年中国全面建设小康社会的总体目标、政府社会管理的历史使命和目前中国社会发展、社会管理的现状,民政工作的中心围绕着五个突破口积极地展开,即:以大力发展社会组织、改革社会组织管理体制为突破口,积极推动公民社会的形成;以整合各类社会救助制度为突破口,尽快促成社



会救助体系的建立;以建立社会工作专业职称制度为突破口,逐步形成覆盖全社会各类社会群体的社会工作体系;以建立全国社会管理信息数据库(包括行政区划、婚姻登记、死亡登记、收养登记、民间组织登记、村委会和居委会登记的相关信息)为突破口,完善各项民事登记工作;以科学规范行政区划层级为突破口,推动行政区划工作适应经济、社会、政治发展的迫切需要。^①

目前,我们国家处于全面建设小康社会、加快推进社会主义现代化建设的历史阶段,民政工作肩负着完善社会主义市场经济体制,加快形成城乡经济社会发展一体化新格局的重大责任。随着利益关系和生活方式日趋多样化,随着城镇化、信息化和人口老龄化,随着依法治国方略实施、政府的社会管理、公共服务职能的不断加强,民政工作有了新的发展机遇。

——民政为民是贯彻落实科学发展观的具体体现。科学发展观总结了30年来我国改革开放和现代化建设的成功经验,吸取了世界上其他国家在发展进程中的经验教训,揭示了经济社会发展的客观规律,反映了我们党对发展问题的新认识。科学发展观的本质是以人为本。坚持以人为本,就是要在经济发展的基础上,推动社会全面进步和人的全面发展,让改革发展成果惠及全体人民。民政工作的出发点和落脚点,就是维护广大人民群众的根本利益,从人民群众的根本利益出发谋发展、促发展,推动经济社会的协调发展。

——民政为民是“群众利益无小事”原则的具体体现。胡锦涛总书记强调,“群众利益无小事。凡是涉及群众的切身利益和实际困难的事情,再小也要竭尽全力去做好。”因此,民心大于天,民事重于山。民政工作渗透在社会方方面面,工作对象是广大人民群众,而且很大部分是最困难最需要帮助的人,是政府最应该关心的弱势群体,民政工作必须以群众满意作

^① 张高陵:《中国共产党与中国社会工作》,中央文献出版社2009年版,第285页。



为检验工作的最高标准。

——民政为民体现了政府职能转变的趋势。温家宝总理多次强调,政府要全面履行“经济调节、市场监管、社会管理、公共服务”职能。一方面,要进一步改进前两项职能的履行方式;另一方面要更加重视履行好后两项职能,各级政府的财力物力等公共资源要更多地向社会管理和公共服务倾斜,各级领导干部的精力要更多地放在促进社会发展和解决民生问题上来。民政已不是过去“发发钱、拜拜年”这样的工作格局,更多的是做好促进社会公平、改进社会管理、提高社会民主、维护社会稳定、促进人的全面发展的工作,工作范围、工作层次更为宽泛,工作要求、工作强度更需提高。如建立新型社会救助体系,就是为了切实保障困难群体的合法权益,维护社会公平;推进社区建设,就是为了提高城市的社会管理水平;加强社会组织培育管理,就是为了转变政府职能,改进经济社会管理方式;深化村民自治,就是为了扩大基层民主,等等。

——民政为民是“立党为公、执政为民”要求的具体体现。民政部门承担着维护人民群众基本生活权益、民主政治权利的重任,体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨。民政事业的本质是人民群众的事业,关心群众的利益,关心群众的困难,关心群众的疾苦,保障困难群众的基本生活。只有把民政工作做好了,才能构筑起“社会安全网”,使广大人民群众特别是困难群众的基本生活得到保障,才能真正实现老有所养、幼有所抚、残有所助、贫有所济、灾有所救。民政工作做好了,不仅能够充分体现社会主义制度的优越性,而且能够密切党群关系,加强党和政府与人民群众的血肉联系,提升党和政府在人民群众心目中的地位。

社会组织是推进中国特色社会主义建设的历史进程中出现的一种组织形式,社会组织工作是民政为民的重要组成部分。民政为民,是一种理念上、工作机制上和工作格局的综合体现。从社会组织工作上看,其特点与民政为民的理念非常



吻合。首先,社会组织遍及社会的各个领域、行业和群体,体现的是社会覆盖面广;其次,工作管理对象的数量多。据民政部发布的 2009 年民政事业发展统计报告,截至 2009 年底,全国登记的社会组织有 42.4 万家(含社会团体 23.5 万家、民办非企业单位 18.8 万家、基金会 1780 家),这些社会组织业务范围涉及科技、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。目前,在广东省注册登记的社会组织已经达到 26521 家,其中社会团体 12300 家,民办非企业单位 14049 家,基金会 172 家。这些社会组织在广东省经济、政治、文化、社会等各个领域,发挥了重要的作用。第三,随着社会组织数量的不断增加和实力的逐渐壮大,其发挥的作用也越来越突出,体现的是社会影响力强;第四,社会组织对上联系政府管理部门,对下联系会员和基层群众,体现的是社会协调面宽;第五,涉及相关的法律法规多,体现的是管理工作重要性大。因此可以说从社会组织管理工作上更能体现出民政为民的特点。从以往的民政工作对象来看,主要是局限于老弱残穷等群体,在新形势下,社会组织管理更容易使得民政工作逐渐通过对社会组织的登记和管理向社会事务管理的方向转变,因此,社会组织管理与其他方面的民政工作一起形成了民政工作的一个整体。随着国家经济的发展和民主化程度的提高,公民社会的逐渐形成,社会组织管理工作将会更有助于拓宽民政工作强化社会建设的领域,其重要性也会逐渐突出。

社会组织的发展,发挥社会组织作用,是发展社会主义市场经济、民主政治、先进文化和构建和谐社会的客观需要,是巩固党的执政基础、加强党的执政能力的必然要求,也是全面建设小康社会,维护国家长治久安的重要保证。社会组织已经成为社会管理中除政府、企业之外的重要的组成部分。新形势下发展和规范社会组织是构建社会主义和谐社会,充分调动社会积极因素和社会资源,发挥社会和广大人民群众在



构建和谐社会的主体作用的重要方面。

——社会组织是社会改革发展的产物。在改革开放之前,我国在经济体制上实行的是中央计划经济体制。改革开放之后,我国经济结构发生重大变化,民营经济迅速发展,公有制为主体、多种所有制经济共同发展的局面基本形成。社会阶层结构和社会组织形态发生了深刻变化,在纷纷兴起的社会组织中,行业协会、商会等经济类自我服务组织学会、研究会等思想研究学术类组织,文化卫生科技等专业类社会组织以及各种中介组织和自治组织等,在经济、社会体制上,通过组织的重新凝聚变革,发展了社会生产力,在社会中形成了一个板块性的社会力量。

——社会组织是政府改革需要的产物。小政府大社会是我国社会改革的方向,政府要从过去管得太宽的社会职能中重新定位,就必须发挥好社会组织的作用。党的十七大提出的“形成科学合理的政府职能结构,在政府和部门间合理配置政府的政治管理、经济管理、社会管理和公共服务职能,推进政府事务综合管理”,“协调推进政府机构、事业单位、社会组织的配套改革,形成公共部门与社会组织相协调的公共治理结构体系”,已经明确地说明了要重视发挥社会组织的作用。从某种意义上说,政府的职能定位,不再是事无巨细的一揽子“包工”了,而是注重社会结构中的各种力量共同发挥作用。而重视社会组织的作用,就是要开发社会资源,通过非政府组织的作用,在社会服务和管理中,发挥社会组织独特的功能作用。所以说,在构建和谐社会与政府转型的特殊背景下,社会组织必将在社会性、公益性和服务性的社会职能中进一步发挥作用,并逐步担当起重要角色,发挥更重要的作用。

——社会组织是民主进步的产物。党的十六届六中全会提出的“充分发挥行业协会、社会团体、中介组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用”中,反映诉求的本质是推进民主。党的十七大报告中提出:“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。”这些都表明,各种社会组织不仅仅是经济、社会建设的主体,而且逐步成为基层民主政治参与和基层社会管理的主体。大量社会组织的产生,吸纳了各个层面、各个领域的群体参与社会活动,有利于“调动各个社会阶层投身改革开放和社会主义现代化建设的积极性和主动性,为促进社会和谐,激发社会活力,增进社会团结,奠定重要基础,努力形成全体人民各尽其能、各得其所而又和谐相处的局面”,有利于“从各个层次扩大公民有序的政治参与,保障人民依法管理国家事务、管理经济和文化事业、管理社会事务”,有利于“推进决策科学化、民主化,深化政务公开,依法保障公民的知情权、参与权、表达权、监督权……发挥社会自治功能,保证人民依法直接行使民主权利”。

——社会组织是非公有制经济组织的“配套”产物。“非公有制经济组织”是在发展社会主义市场经济过程中,由我国内地私人、港澳台商、外商全部所有或绝对控制的新经济组织形态。在国家统计分类目录中包括:个体工商户、私营企业、外商经济控制企业、港澳台经济控制企业、非国有控股股份制企业、非国有控股混合所有制企业等。非公有制经济组织有希望通过行业组合,来增强结构性能量的内在需求,而社会组织的发展与经济发展水平是直接关联的。从广东的经济组织状态来看,非公有制经济组织活跃的地区,也必然是社会组织活跃的区域。对非公有制经济组织来说,社会组织起着资源重组、提供服务、反映诉求、规范行为的积极作用,在政府、市场、科研、行业等领域之间,发挥着网络性的桥梁纽带作用。

总之,从广东省社会组织的发展情况看,其数量呈明显的上升趋势,这种趋势的产生源于改革的深入、社会民主化程度提高、社会的需要和公民结社意识的增强几个方面的因素。社会组织的发展是大势所趋,而且在加强社会主义民主与法制建设、加快政府职能转变、吸纳社会资金、促进社会就业、参与社会建设与管理、缓解社会矛盾等方面发挥着越来越大的作用。

目 录

序	刘 洪/1
---------	-------

绪 论	1
-----------	---

第一章 开启社会组织发展新阶段

第一节 科学发展谱新篇	2
第二节 一切发展为了人民	7
第三节 以人为本与社会建设	13
第四节 北京—南京	19
第五节 构建新型社会管理模式	26

第二章 广东社会组织改革创新

第一节 诞生太阳的热土	35
第二节 改革创新观察点	47
第三节 硕果累累	61

第四节 八个观察点	69
第五节 中国社会组织发展之路	76

第三章 行业协会服务经济社会

第一节 现代行业协会	85
第二节 政府与行业协会	101
第三节 功能再造	109
第四节 行业协会承担政府职能转移	129
第五节 广东省行业协会改革创新个案	132
一、广东省食品行业协会	132
二、广东省美容美发化妆品行业协会	135
三、广东软件行业协会	140
四、广东省物流行业协会	142

第四章 基金会新的历史使命

第一节 现代基金会与我国基金会	149
第二节 和谐社会的公益力量	152
第三节 路径选择思考	155
第四节 引领创新	164
第五节 广东省基金会发展个案	167
一、广东省青少年发展基金会	167
二、广东省教育基金会	171
三、广东省侨界仁爱基金会	174

第五章 民办非企业单位的作用

第一节 中国特色的新生事物	179
---------------------	-----



第二节 制度·治理·发展	183
第三节 诚信为本	190
第四节 信息披露的政府管制	193
第五节 广东省民办非企业单位发展个案	203
一、中山市中港英文学校	203
二、东莞名家具俱乐部	206
三、Easy - say 易贝教育、实战英语培训学校	210

第六章 城乡基层社会组织健康发展

第一节 城乡一体化	215
第二节 城乡基层社会组织	218
第三节 实践与经验	230
第四节 居委会与社区社会组织	234
第五节 广东省城乡基层社会组织发展个案	240
一、揭西县棉湖镇乐心互助协会	240
二、惠东县马铃薯产业协会	243

第七章 在社会组织中建起党的堡垒

第一节 紧迫的时代课题	249
第二节 优势与路径	251
第三节 社会组织党工委	256
第四节 广东省社会组织党的建设个案	262
一、广东省服装服饰行业协会	262
二、广东省公益事业促进会	263
三、广东省皮具商会	265