



社科文库

GUANLICHUANGXIN YU ZHENGCEXUANZE
ZHENGFU PEIYU FUCHI SHEQU SHEHUIZUZHI DE YANJIU

管理创新与政策选择

政府培育扶持社区社会组织的研究

谭日辉 罗 军 著

中国社会科学出版社



社科文库

GUANLICHUANGXIN YU ZHE
ZHENGFU PEIYU FUCHI SHEQU SHE

GUANLI
YANJIU

管理创新与政策选择

政府培育扶持社区社会组织的研究

谭日辉 罗 军 著

中国社会科学出版社

图书在版编目(CIP)数据

管理创新与政策选择:政府培育扶持社区社会组织的研究/谭日辉、罗军著.
—北京:中国社会科学出版社,2014.8

ISBN 978-7-5161-4487-9

I. ①管… II. ①谭…②罗… III. ①社区—社会组织管理—研究
IV. ①C912.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2014)第 147456 号

出 版 人 赵剑英
选题策划 刘 艳
责任编辑 刘 艳
责任校对 吕 宏
责任印制 戴 宽

出 版 中国社会科学出版社
社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号(邮编 100720)
网 址 <http://www.csspw.cn>
中文域名:中国社科网 010-64070619
发 行 部 010-84083685
门 市 部 010-84029450
经 销 新华书店及其他书店

印 刷 北京市大兴区新魏印刷厂
装 订 廊坊市广阳区广增装订厂
版 次 2014 年 8 月第 1 版
印 次 2014 年 8 月第 1 次印刷

开 本 710×1000 1/16
印 张 14.75
插 页 2
字 数 281 千字
定 价 48.00 元

凡购买中国社会科学出版社图书,如有质量问题请与本社联系调换

电话:010-64009791

版权所有 侵权必究

序 言

党的十八大提出，要最广泛地动员和组织人民依法管理国家事务和社会事务、管理经济和文化事业，让人民群众依法通过社会组织实行自我管理、自我服务和参与社会事务管理。在各类社会组织中，社区社会组织联系群众最密切、服务群众最直接，是群众参与社会管理最便捷、最常见的组织形式之一。要想更好地发挥社会力量在管理社会事务中的作用，发挥人民主人翁精神，推动社会和谐发展，就需要更好地发展社区社会组织。党中央、国务院把城乡社区服务类社会组织列为重点培育、优先发展的社会组织之一，就蕴含着这样的深意。

同时，家庭和美、邻里和睦是社会和谐的基石。“家齐、国治、天下平”是中华的文化传统，在从家庭和美、邻里和睦进而社会和谐的社会建设路径中，社区社会组织由于其根系基层、生发于群众需要，对于构建中国特色社会主义社会管理体系具有不可或缺的基础性作用。

近年来，各地对社区社会组织的培育发展和规范管理进行了积极探索，如畅通登记渠道、实行备案管理和加强政社互动等，有的地方经过多年探索获得了一定的经验，出台了许多行之有效的政策，社区社会组织获得了快速发展。有调查表明，社区社会组织增长速度保守估计也能达到年均15%，这是社会组织5%年增长率的三倍多。

然而，社区社会组织发展总体上还处于起步阶段，还存在地区发展不平衡、政策法规不到位、法人治理不规范等问题。这些问题的解决既有赖于实务工作者的审慎推进，也有赖于学术理论界的扎实研究，更有赖于双方良性互动，形成“理论为实务之先导，实务为理论之滋养”的良好局面。

正是在这个意义上，北京市社会科学院谭日辉博士和民政部民间组

织局管理一处罗军博士的《管理创新与政策选择：政府培育扶持社区社会组织的研究》一书有别于纯粹理论研究或业务探讨的著作。两人分别侧重于理论与实务，“术业有专攻，所长各不同”，两者结合，有机互补，学用相长，使本书理论研究指向明确，政策建议论证充分，是连通理论界和实务界的有益尝试，对社区社会组织的发展也必将有所助益。

是愿为序。

民政部副部长 顾朝曦

2013年8月27日

目 录

第一章 引论	(1)
第一节 问题的提出及其研究意义	(1)
第二节 国内外文献综述	(4)
一 国外关于社会组织的研究	(4)
二 国内关于社会组织的研究	(13)
第三节 研究的主要内容	(27)
第四节 研究的不足之处	(28)
第二章 社区社会组织研究方法及其研究设计	(30)
第一节 社区社会组织研究的主要方法	(30)
一 文献资料法	(31)
二 访谈法	(31)
三 观察法	(31)
四 问卷调查法	(32)
第二节 社区社会组织研究的设计	(32)
一 核心概念的界定	(32)
二 资料来源	(34)
三 资料分析方法	(35)
四 样本介绍	(35)
第三章 社区社会组织研究的理论基础	(39)
第一节 制度理论	(39)
第二节 嵌入型理论	(44)

第三节 契约失灵理论	(46)
第四节 志愿失灵理论	(47)
第四章 社区社会组织发展现状及其问题	(49)
第一节 我国社会组织发展历程回顾	(49)
一 我国社会组织发展的背景因素分析及其历史演进	(49)
二 我国社会组织发展的初级阶段的主要特点	(55)
三 我国社会组织发展的深层困境	(59)
第二节 北京市社区社会组织发展状况	(62)
一 社区社会组织的总体情况	(62)
二 社区社会组织近期活动频率	(69)
三 社区社会组织内外部关系	(72)
第三节 小结	(75)
一 社区社会组织发展迅速,但发展不平衡,结构不合理	(75)
二 社区社会组织居民自发成立的比例少,官方背景的社区社会组织多	(76)
第五章 社区社会组织发展的现实困境	(77)
第一节 社区社会组织发展的理念	(77)
一 社区社会组织发展理念高度一致	(77)
二 社区社会组织发展的主要动力来自政府	(78)
三 社区社会组织发展趋势利好	(79)
四 培育扶持社区社会组织的发展已成社会共识	(80)
第二节 资金短缺是社区社会组织发展的瓶颈	(82)
一 经费不足是社区社会组织发展的最大瓶颈	(82)
二 资金扶持是对社区社会组织发展的最大扶持	(84)
第三节 组织管理是社区社会组织发展的关键	(90)
一 组织发展面临的最大挑战是组织能力建设	(90)
二 枢纽型社区社会组织能提升社区社会组织的竞争力	(91)
三 社区社会组织的健康成长离不	

开对其进行有效的监管	(92)
四 社区社会评估组织的建立能有效预防监管薄弱	(95)
第四节 组织人才是社区社会组织发展的重要支撑	(99)
一 社区社会组织志愿者主要来源于社区干部 组织和社区居民	(99)
二 社区居民对社区社会组织的参与意愿非常高	(102)
第五节 小结	(104)
一 社区社会组织的发展受资源短缺瓶颈的制约明显	(104)
二 社区社会组织独立性不强,有依赖政府的倾向	(104)
三 发展社区社会组织很重要,但发展得好不好取决于 街道主要负责人的发展理念	(104)
四 社区或街道层面的枢纽型社区社会组织对培育扶持 社区社会组织迅速发展起到了重要作用	(104)
五 社区社会组织评估的中介组织稀缺导致社区社会组织 发展缺少一把衡量的标尺	(105)
六 社区社会组织内部管理制度缺乏制约了其进一步 发展	(105)
第六章 社区社会组织的案例研究	(106)
第一节 德胜街道	(106)
一 区域概况	(106)
二 社区社会组织发展概况	(107)
三 社区社会组织的运行机制	(108)
四 社区社会组织管理模式	(109)
五 社区社会组织的服务内容	(111)
六 社区社会组织的数据分析	(112)
七 先进经验	(117)
第二节 白纸坊街道	(120)
一 区域概况	(120)
二 社区社会组织发展概况	(121)
三 问题与经验	(121)

第三节 陶然亭街道	(124)
一 区域概况	(124)
二 社区社会组织发展概况	(125)
三 有关经验和问题	(125)
四 进一步培育发展社会组织的建议对策	(128)
第四节 小结	(129)
一 管理成效全面提升	(129)
二 基本形成一个街道一个特色	(130)
三 考核标准的可操作性明显增强	(133)
四 先进经验推广	(135)
第七章 政府培育扶持社区社会组织的政策原则	(137)
第一节 居民主导,政府引导	(140)
一 居民主导,发展社会成员自主性的社会组织	(140)
二 政府引导,发展居民主导的社区社会组织	(141)
第二节 无偿为主,结合有偿	(143)
一 积极化解资金瓶颈,开辟多种资源渠道	(143)
二 以无偿服务为主,辅以适量的有偿服务	(144)
第三节 资源整合,分类管理	(146)
一 整合资源,大力发展公益慈善类的社会组织	(146)
二 整合各类社会资源,促进社区社会组织健康发展	(147)
第八章 社区社会组织的管理创新与政策选择	(150)
第一节 单位让渡发展空间	(150)
一 依法科学界定政府职能,深化行政管理体制改革	(150)
二 加快推进事业单位分类改革	(152)
三 转变企业履行社会责任的观念	(153)
第二节 政府营造发展环境	(153)
一 制定科学发展规划	(154)
二 改革登记管理制度	(156)
三 完善扶持政策和公共资源支持体系	(157)

第三节 完善监督管理体系	(159)
第四节 社区搭建发展平台	(160)
一 完善社区治理结构	(160)
二 转移居委会部分职能	(162)
三 发掘培养稳固精英骨干力量	(163)
四 加强党建工作	(164)
第五节 社区社会组织增强发展能力	(165)
一 法人治理结构精干务实	(165)
二 章程制度简便有效	(165)
三 活动开展受欢迎、有影响	(166)
四 经费筹措多渠道、稳定化	(166)
参考文献	(167)
附录 1 调查问卷	(177)
附录 2 市社团办社会组织登记处关于赴区县调研社区社会 组织建设与管理工作的通知	(190)
附录 3 北京市财政局、北京市民政局关于修订北京市社区 公益事业专项补助资金管理办法的通知	(192)
附录 4 北京市民政局关于印发《北京市城乡社区社会组织 备案工作规则(试行)》的通知	(195)
附录 5 社区备案系统使用教材	(199)
附录 6 样本街道调研集粹	(217)
致 谢	(222)

图 目 录

图 1-1	管理创新与政策选择：政府培育扶持社区社会 组织的研究框架	(28)
图 4-1	上海某街道社区社会组织分类	(57)
图 4-2	社区社会组织成立原因	(63)
图 4-3	社区社会组织类型分布	(65)
图 4-4	社区社会组织经费主要来源	(66)
图 4-5	社区社会组织解决经费紧张的途径	(68)
图 4-6	社区社会组织活动场地情况	(70)
图 4-7	社区社会组织近期活动频率	(70)
图 4-8	社区社会组织成员参与程度	(71)
图 4-9	社区社会组织内部管理类型	(72)
图 4-10	社区社会组织负责人与成员之间的关系	(73)
图 4-11	社区社会组织负责人产生方式	(73)
图 4-12	社区社会组织与社区其他组织之间的关系	(74)
图 4-13	社区社会组织与居委会的关系	(75)
图 5-1	对社区社会组织重要性的认识	(78)
图 5-2	现阶段社区社会组织发展面临的主要问题	(81)
图 5-3	社区社会组织发展主要的依靠力量	(82)
图 5-4	社区社会组织负责人认为组织活动中 最令人头疼的事情	(83)
图 5-5	社区社会组织负责人认为政府培育扶持应该 采取的措施	(85)
图 5-6	社区居民认为政府培育扶持应该采取的措施	(85)

图 5-7	组织负责人认为社区社会组织发展面临的挑战·····	(91)
图 5-8	社区社会组织负责人认为组织内部监管存在的 主要问题·····	(94)
图 5-9	社区居民对社区社会组织志愿者来源的认识·····	(100)
图 5-10	社区居民所了解的社区社会组织志愿者的参与度·····	(101)
图 6-1	社区社会组织的运行机制·····	(108)
图 6-2	社会组织登记管理的业务流程图·····	(110)

表 目 录

表 2-1	问卷基本情况	(35)
表 2-2	社区社会组织负责人问卷基本情况 (N = 192)	(37)
表 2-3	居民问卷基本情况 (N = 1102)	(38)
表 4-1	近 8 年来我国社会组织的数量变化	(51)
表 5-1	对社区社会组织发展动力的认识	(79)
表 5-2	对社区社会组织未来几年发展趋势的预期	(80)
表 5-3	现阶段社区社会组织发展面临的主要问题	(80)
表 5-4	社区社会组织活动经费情况与组织负责人职业的 列联相关	(88)
表 5-5	解决特殊经费问题的办法与社区社会组织负责人的 列联相关	(88)
表 5-6	对于监管力量薄弱的原因分析	(95)

第一章 引论

第一节 问题的提出及其研究意义

社会组织建设与管理,是当前社会管理创新的着力点和重要突破口,也是社会良性运行和协调发展的重要外部条件,不仅是衡量一个国家和社会自由发达程度的标志,而且也是社会发展和公民权利的客观需要。从重塑国家与社会权力关系的角度来讲,社会组织有助于形成“小政府、大社会”的社会管理体制新格局,从而实现“善治”^①。

根据发达国家的发展经验,只有大量的社会组织参与到公共服务和社会管理实务中,才能有效弥补“政府失灵”、“市场失灵”,形成政府与民间“共同治理”的格局,从而推动传统政府向现代公共服务型政府转型。在中国特色社会管理体制形成过程中,由于社会发育和发展明显滞后,加快社会发育、提高社会自我管理能力尤为重要和迫切。^②政府主导型的社会共同治理既要发挥社会组织作为社会自我管理的主体作用,同时也要发挥社会组织对政府管理社会的协同作用。马凯认为,社会协同网络就是要充分发挥各类社会组织的作用,整合各类社会管理资源,积极推动建立社会协同机制同政府调控机制互联、社会自治功能同政府行政功能互补、社会调解力量与政府管理力量互动的社会协同管理网络。^③

社会组织在一定程度上是弥补“政府失灵”和“市场失灵”的产

① 汪志强:《我国非政府组织:检视、批评与超越》,《武汉大学学报》(哲学社会科学版)2006年第2期。

② 李培林:《创新社会管理是我国改革的新任务》,载《人民日报》2011年2月28日。

③ 马凯:《充分认识加强和创新社会管理重要性紧迫性》,载《求是》2010年第20期。

物，是组织无组织利益的产物，能弥补社会转型过程中出现的大量政府不愿意管、市场又管不着的产物，更是社会调控体系对社会变迁作出适应性调整的产物。在分析现代社会结构时，社会组织维度具有第一位的重要性。^① 亨廷顿曾指出，社会组织的数量、规模和运作效率是区分政治发达不发达的分水岭。政治混乱，社会动荡不安的主要特点就是社团缺乏，组织发展层次低下。^② 卢曼认为在现代社会中，组织在所有的功能系统中都是不可或缺的。我国人口众多而又地域宽广，客观上决定了社会组织存在的必然性，尤其是新中国成立后，社会组织的发展曾一度处于停顿，这就决定了社会转型的实质就是将人们重新纳入到组织化的轨道上来。^③

改革开放特别是党的十六大以来，我们党高度重视社会组织建设，社会管理理念的转变直接促进了党和政府对社会组织的重新定位。随着党和国家对社会管理创新的日益重视，社会组织的发展规划也逐渐被纳入国家经济社会发展的大局。党的十七大把社会组织摆到了更加突出的位置，胡锦涛总书记在 2011 年省部级主要领导“社会管理创新”主题研讨班上的重要讲话中，就当前社会管理创新的工作重点提出了八个方面的具体要求。其中的一个重要方面，就是加强和完善社会组织的管理，推动社会组织的健康有序发展。国家“十二五”规划专章规划“加强社会组织建设”，强调要重点培育、优先发展经济类、公益慈善类、民办非企业单位、城乡社区社会组织类型。国家“十二五”规划在社会建设和社会管理创新中赋予社会组织相应的角色、任务，阐明了国家意图，明确了政府工作重点。党的十八大报告指出，要加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。从“社会组织化”的变迁角度来看，在城市，一方面，仍然是主要由国家所推动的“街居制”向“社区制”的转变；另一方面，则在国家日益开放的社会空

① [法] 埃哈尔·费埃德伯格：《权力与规则——组织行动的动力》，张月等译，上海人民出版社 2005 年版，第 1—2 页。

② [美] 塞缪尔·P. 亨廷顿：《变化社会中的政治秩序》，王冠华等译，生活·读书·新知三联书店 1989 年版，第 29 页。

③ 刘建军：《“跨单位组织”与中国社会整合》，转引自刘建军主编《制度建设与国家成长：复旦政治学评论第二辑》，上海辞书出版社 2003 年版，第 202 页。

间当中，各级和各类社会组织呈蓬勃发展之势。

社会建设的重要目标之一是“引导各类社会组织加强自身建设、增强服务能力”，过去几年来，国家在政策导向上鼓励发展作为社会建设合格主体的各类社会组织，各级地方政府也在政策上积极响应。在此背景下，长期制约和束缚社会组织发展的双重管理体制已获得实质性的突破，社会组织成为社会治理的主体之一，资源环境状况获得重大改善，培育扶持社会组织已成为政府的重要工作之一。特别是作为社会组织末端的社区社会组织，直接关系到居民的切身利益及利益诉求，是社会参与的重要力量。总体来看，社会组织在如此“政策利好”的大背景下，数量和规模逐年增长，2010年、2011年，我国社会组织数量分别达到44.5万和45.7万个，2012年第三季度达到了48.1万个（据民政部网站公布的《社会服务业统计报表（2012年第3季度）》），但整体增长乏力，并没有出现预期的大发展、大繁荣的局面。北京作为中国的首都，对社会组织建设一直高度重视，2010年，市社团办推出了直接登记改革措施，对工商经济、公益慈善、社会福利、社会服务四类社会组织实行直接登记，基本解决了社会组织找业务主管单位难的问题，被评为当年全国社会组织十大事件之一。在创新方面，实行民政部与北京市合作方式，建立了中关村社会组织登记管理体系，推出了直接登记、中关村冠名和跨区域吸收会员开展活动等措施，中关村社会组织实现了质量、数量双增长。社区社会组织备案工作规则的出台，则是初步形成了城乡社区社会组织备案工作管理体系，让这些百姓身边的小团体找到了“家”。但社区社会组织作为社会组织的组织末梢，虽直接关联着社区居民的民主参与和利益诉求，但也正因为其处于组织末端，发展的大环境和小环境都制约着它们的发展和壮大。据不完全统计，北京市备案社区社会组织有10090个；社会组织从业人员为12.9万人，总资产达341.4亿元。

总之，社会组织管理创新是社会管理创新的重要组成部分，是北京市社会管理创新十项重点任务之一（北京日报，2011年6月19日）。大力培育社会组织，使之成为社会管理的重要力量，成为与政府共同治理的不可或缺的重要主体，已经成为一个时代任务。对于社会组织建设，既要培育发展，也不忽视管理监督。可以说，上到国家意志，下到

基层实践,社会管理已被提到重要的战略高度。如何将社会管理得更好,社会组织角色不可小觑。因此,加强社会组织管理创新与政策选择研究就具有重要的理论意义和现实意义。

理论意义:社会组织研究,是对马克思主义的国家与社会理论、中国特色社会主义理论、社会管理创新理论的总结和深化,是道路自信、理论自信、制度自信的重要理论来源。加强社会组织管理创新研究,将丰富组织生态理论、组织场域理论,同时,对社区社会组织开展的实证研究,将为社会组织理论提供丰富而生动的实证材料。

现实意义:社区社会组织是我国公民社会生长的标志,它的生命力在于可以通过“弱者”的联合来弥补政府机制和市场机制的缺陷。社会组织管理体制的改革创新,关系到加强和完善“党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局”。社区社会组织是最基层的社会组织,是典型的草根组织。改革开放30多年来,社会结构分化的趋势日趋明显,社区社会组织的产生和发展,为我们实现那些仅凭个人力量根本不可能实现的目标,提供了重要的机制和手段。通过社会组织管理创新,最终使全社会的奋斗目标能为全体社会成员所认同,社会价值观能为全体社会成员所信守,社会发展成果能为全体社会成员所共享,最终达到以人为本、公平正义、社会和谐,实现北京市经济社会的和谐发展。

第二节 国内外文献综述

社区社会组织由于其微观性,研究的文献屈指可数。因此,本研究综述的文献主要是关于社会组织研究的国内外文献,以期在社区社会组织研究的展开提供一种研究的理路、一种研究的理论框架。

一 国外关于社会组织的研究^①

(一) 关于社会组织发展的社会思想的研究

国外对社会组织的研究起步较早。在社会实践中,社会组织是人们

^① 谭日辉:《社会组织创新研究述评》,载《城市观察》2012年第4期。