

协同参与



非政府组织与社会管理

XIETONG CANYU
FEIZHENG FU ZUZHI YU SHEHUI GUANLI

范铁中 著

上海大学出版社

本书为 2014 年国家社科基金一般项目“社会组织协同参与社会治理机制研究”(批准号: 14BKS049)的阶段性成果

协同参与：非政府组织与 社会管理

范铁中 著

上海大学出版社

· 上海 ·

图书在版编目(CIP)数据

协同参与：非政府组织与社会管理/范铁中著. —
上海：上海大学出版社，2015. 2
ISBN 978-7-5671-1589-7

I. ①协… II. ①范… III. ①非政府组织—社会管理
—参与管理—研究 IV. ①D564

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 038946 号



责任编辑 杜 青

封面设计 倪天辰

技术编辑 金 鑫 章 斐

协同参与：非政府组织与社会管理

范铁中 著

上海大学出版社出版发行

(上海市上大路 99 号 邮政编码 200444)

(<http://www.shangdapress.com> 发行热线 021-66135112)

出版人：郭纯生

*

南京展望文化发展有限公司排版

上海华教印务有限公司印刷 各地新华书店经销

开本 890×1240 1/32 印张 7 字数 152 千

2015 年 2 月第 1 版 2015 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-5671-1589-7/D·170 定价：36.00 元

目 录

第一章 导论	1
一、研究背景	1
二、研究意义	3
三、研究现状	5
四、研究方法与创新点	17
第二章 非政府组织和社会管理的理论概述	19
一、非政府组织的理论概述	19
二、社会管理的理论概述	23
三、非政府组织协同参与社会管理的理论依据	27
第三章 公民社会组织发展	37
一、公民社会组织的研究意义	37
二、公民社会概念的起源和发展	41
三、公民社会发展的基本功能	49
四、公民社会的基本特征	52

第四章 上海商会组织的发展困境	56
一、文化困境	56
二、制度困境	58
三、结构困境	65
第五章 上海商会组织的发展路径	70
一、加强公民文化建设	71
二、优化商会外部发展环境	73
三、完善商会组织内部建设	79
第六章 我国非政府组织协同参与社会管理的现状分析	86
一、我国非政府组织的发展现状	86
二、我国非政府组织协同参与社会管理的现状	97
第七章 我国非政府组织协同参与社会管理面临的困境及原因	108
一、我国非政府组织协同参与社会管理面临的困境	108
二、我国非政府组织协同参与社会管理存在困境的原因分析	118
第八章 构建我国非政府组织协同参与社会管理机制	127
一、构建非政府组织协同参与促进社会发展的动力	

机制	128
二、构建非政府组织协同参与优化基层管理的治理	
机制	133
三、构建非政府组织协同参与协调社会矛盾的调解	
机制	140
四、构建非政府组织协同参与应对公共危机的应急	
机制	145
 结语	 151
参考文献	153
附录	160
后记	217

第一章 导 论

一、研究背景

党的十八届三中全会通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中指出,推进国家治理体系和治理能力现代化,激发社会组织活力,创新社会治理体制。正确处理政府和社会关系,加快实施政社分开,推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。

本书的研究主要基于两个背景:一是中国对社会管理问题越来越重视,政府部门正致力于创新社会管理模式;二是中国非政府组织得到进一步发展,初步具备了协助政府管理社会的能力。

中国对社会管理问题的认识是逐步深化的。中国共产党对“社会管理”问题的重视始于党的十四届三中全会。“完善社会管理”的概念,最早出自党的十七大报告。其后,温家宝总理

在 2010 年的《政府工作报告》中明确提出,面对出现的新局面,要进一步促进社会管理方面的体制改革,调节好社会各阶层之间的利益关系。2011 年 2 月,胡锦涛指出要“扎扎实实提高社会管理科学化水平,建设中国特色社会主义社会管理体系”。2011 年的《政府工作报告》对“社会管理创新”给予了充分的重视,对该问题作出了一些重要阐述。同年 5 月,针对加强和创新社会管理问题,中共中央政治局召开会议进行了研讨。党的十八大报告再次提及社会管理问题,指出“加快形成党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法制保障的社会管理体制”。^①党的十八届三中全会通过的《决定》,对社会管理问题单列一个篇幅加以阐述,由此可见中央对社会建设及管理问题的重视程度。中共中央提出加强和创新社会管理后,如何创新社会管理机制也就成了人们普遍关注和讨论的话题。事实上,创新社会管理的一个关键就是要充分发挥群众的基础作用,而群众要发挥出有效作用,需要加入到实现健康有序发展的社会组织(即非政府组织)中去,通过社会组织的协同作用,实现社会管理的优化。

中国非政府组织也经历了一个较长的历史发展过程。建国后,我国在很长一段时间内实行的是计划经济体制,权力集中于中央和政府,社会层面的发展受到严重制约,因此直到改

① 胡锦涛. 坚定不移沿着中国特色社会主义道路前进为全面建成小康社会而奋斗——在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告[M]. 北京: 人民出版社, 2012: 34.

改革开放之前,全国的社会组织数量不超过几千家。改革开放后,中国社会组织数量迅速增长,为了应对这种局面,提高社会组织管理的规范化,国家民政部在1998年设立了民间组织管理局。随后,国务院颁布了“《社会团体等级管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》三个行政法规”^①,促进了对社会组织管理的法制化、规范化。据有关部门统计,截至1998年,全国登记在册的社会团体为16.6万家。而截至2012年底,中国的社会组织增加到49.9万个。^②可见,改革开放以来,中国的社会组织数量得到了一个比较可观的增长。这就为中国非政府组织能够协助政府管理社会提供了条件。

综上所述,在创新社会管理日益迫切与中国非政府组织数量日益壮大这两个背景下,探讨如何构建非政府组织在创新社会管理中的协同机制,具有鲜明的理论价值与现实意义。

二、研究意义

从政府部门角度看,有助于创新改善社会管理的新机制。推进社会管理机制改革创新,对于政府部门适应时代发展,转变管理职能,提高执政效率,实现政治目标具有重要意义。其

① 中国(海南)改革发展研究院. 民间组织发展与建设和谐社会[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006: 23.

② 民政部发布 2012 年社会服务发展统计公报. (2013 - 06 - 19). http://www.gov.cn/gzdt/2013-06/19/content_2428923.htm

一，它是推动社会进步的根本保障。中国要实现科学发展，圆复兴之梦，在促进经济持续发展与推动政治体制改革的同时，还要努力创新和优化社会管理方式，提升社会管理水平。其二，它是促进社会和谐稳定的主要手段。随着中国的经济发展与社会改革步入“深水区”，社会不稳定的问题逐渐增多，导致各类社会矛盾凸显，如各种经济利益纠纷不断增多，对政府机关、领导干部的工作作风不满引起纠纷矛盾，深化改革历史中形成的各种矛盾，群体性、对抗性事件增多，等等。要从容应对这些矛盾，就必须转变落后的管理理念，探索新型的管理模式。其三，它是构建和谐社会与实现国家“战略目标的基础保障”。^①要实现建国、建党各一百年时的战略目标，就不可忽略在社会层面做好管理工作，搞好社会建设。因此，对政府部门而言，本书的研究在一定程度上有助于探索出一条创新社会管理的新路。

从非政府组织角度看，有助于非政府组织实现健康有序的发展。非政府组织在西方国家取得了较为成熟的发展，并且在社会管理中发挥着不可忽视的作用。改革开放以来，中国的非政府组织虽然获得了一定的发展，但是在社会管理领域，并未充分发挥出应有的协同作用。本文的研究有助于人们更为深入地了解非政府组织的社会地位，以及其在社会管理中所能够

① 本书编写组，加强和创新社会管理——党员干部学习读本[M]，北京：国家行政学院出版社，2011：21—22。

发挥的作用,从而促进其为社会管理工作提供更多的助力。

从社会公民角度看,有助于探索社会公民参与社会管理的实现途径。要加强社会管理,需要社会公民的亲身参与,并且发挥出基础性的作用。但是社会公民作为个体,在社会管理中很难发挥出有效的作用,所以必须通过社区、企业和民间组织等集体的形式,才能够更为有效地参与到社会管理当中去。因此,本书的研究对社会公民而言,有利于他们通过组建和加入非政府组织这一途径,协助参加社会管理活动。

三、研究现状

(一) 国内研究现状

1. 社会管理问题研究

党和政府对社会管理的日益重视,使作为实践层面的社会管理亟需相应的理论支持与指导。因此,社会管理及其相关问题近年来便成为我国学术界的一个研究热点,涌现出了大量的学术论文。本书从概念内涵与研究内容两个层面对社会管理问题的研究现状作一个基本的梳理。

社会管理的内涵。“社会管理”一词是带有中国特色的术语,在国际学术界,一般称作“社会治理”,所以对“社会管理”内涵作出界定的主要是国内学者。虽然国内学者对此已经有了一些研究成果,但是结论并不统一。归纳起来,比较有代表性的界定可以粗略地划分为两类:一类是根据主客体的不同而界定出狭广之别。此类定义的代表有:童星将社会管理范围

分为整个社会系统和子系统两部分^①；李程伟提出广义的社会管理即公共管理，狭义则是“社会政策产生效用的范围”。^② 另一类是综合性的定义。比如丁元竹指出社会管理是“在一定的共同价值基础上，人们处理社会事务和提供社会公共服务的过程”^③。

社会管理的研究内容。根据以往以社会管理为主题的硕博学位论文，人们对社会管理内容的研究大体可归纳为以下几类：关于城市基层社会管理模式的研究；关于农村（乡村）社会管理的研究；关于地方政府社会管理的研究；泛谈中国的社会管理研究；关于社会组织与社会管理的研究；关于某个群体的社会管理研究；等等。从具体的研究内容看，可以把社会管理研究的具体内容分为：

第一，我国社会管理的现状及面临的主要问题与挑战。有学者认为我国社会管理主要存在以下问题：政府职能界定不清，政府越位和缺位现象突出；管理机制体制存在缺陷；管理方式和手段陈旧单调；管理主体过于单一，缺乏多元性；管理模式垂直封闭，缺乏开放性；管理理念囿于官民二元性，缺乏与时俱进；等等。

第二，提升我国政府社会管理水平的对策。针对如何加强与创新我国社会管理，学者们从不同角度给出对策与建议。比

① 童星. 社会管理学概论[M]. 南京：南京大学出版社，1991.

② 岳茂良. 中国特色社会主义管理研究综述[J]. 毛泽东思想研究，2012(5).

③ 丁元竹. 中国社会管理的理论建构[J]. 学术月刊，2008(2).

如,从社会管理体制改革角度,谢庆奎等人指出,推进社会管理体制改革的有界定创新领域、把握改革基本趋势、坚持多中心治理原则、增强基层社会管理和服务能力、健全相关社会保障体系等五个着力点^①;从创新社会管理理念角度,丁元竹指出,应当从社会管理理念方面入手,找寻提升社会管理水平的切入点,对此,他还提出了一些具体措施;从完善社会管理职能角度,李军鹏认为应该分别从提高政府行政决策水平和保障社会秩序等方面入手,优化社会管理职能。

2. 非政府组织问题研究

非政府组织的界定。国内学者对非政府组织的定义也尚未统一。较具代表性的有,秦晖认为它是以志愿求公益的组织^②;陈晓春等人认为它是“不以获取利润为目的,为社会公益服务的,提供准公共产品的独立部门”^③;等等。根据学者们的各种定义,可以将学者们的界定归纳为几个特点:一是民间性,即非政府性,以区别于政府机构;二是非营利性,区别于企业组织;三是参与公益事业;四是具有社会协调功能;五是政府管理社会的帮手;六是公共服务的提供者;七是社会与政府间的沟通者。虽然学者定义各不相同,但也存在共性之处。概言

① 谢庆奎,谢梦醒. 和谐社会与社会管理体制改革的[J]. 北京行政学院学报, 2006(2).

② 秦晖. 政府与企业以外的现代化——中西公益史比较研究[M]. 杭州: 浙江人民出版社, 1999.

③ 陈晓春,张彪. 非营利组织准公共产品初论[J]. 长沙民政职业技术学院学报, 2003(3).

之,非政府性、非营利性及公益性是非政府组织的基本特征。

非政府组织的产生原因。吴锦良认为一是存在政府失灵与市场失灵现象,二是政治、社会、文化等各种资源逐渐向民间流转,三是政府和社会为践行“小政府—大社会”理念而作出的制度性尝试^①;有学者认为非政府组织的发展,得利于政府部门的放权与市场经济发展带来的多元化;邓国胜认为从宏观角度看,有四个重要影响因素:经济体制改革,政治体制改革,政府职能转变和社会改革、法制环境的变化。^②

非政府组织与政府的关系。关于非政府组织与政府之间的关系,国内学者有着不同的见解。王名、刘培峰等人认为民间组织与国家的关系有三种情形:一是非政府组织维护公民权利,使其不受公权侵犯;二是它对国家具有积极的建设作用;三是它也是国家潜在的颠覆者^③。刘祖云认为非政府组织与政府的冲突表现在三个方面:价值目标型冲突、权力资源型冲突和认知差异型冲突^④。总结学者们的研究,我国非政府组织与政府的关系可以归纳为:第一,消极角度,认为政府对非政府组织的管理存在过严与不规范的现象;第二,积极角度,认为中国非政府组织取得了一定的发展,而且存在与政府合作的空间

① 吴锦良.政府改革与第三部门发展[M].北京:中国社会科学出版社,2001: 115.

② 邓国胜.非营利组织评估[M].北京:社会科学文献出版社,2001: 23—31.

③ 王名,刘培峰.民间组织通论[M].北京:时事出版社,2004: 39.

④ 刘祖云.政府与非政府组织关系:博弈、冲突及其治理[J].江海学刊, 2008(1).

与可能性;第三,认为两者存在着冲突与合作的辩证关系,并且为促进两者的关系提供了一些对策建议。

3. 非政府组织与社会管理问题研究

在国内学术界,关于非政府组织参与社会管理问题的研究取得了一定的研究成果。这里需要说明的是,国内学者对于非政府组织这一主体的表述不一而同,除了称之为“非政府组织”和“民间组织”外,更多的也叫“社会组织”。这从另一个侧面说明了这类研究课题在中国还未形成足够的共识,更深入的研究有待开展,更成熟的学术成果有待形成。本文在总结时把涉及上述三种表述的相关文献都算入其中,作一个笼统的梳理。

在研究内容方面,学者们最为关注、探讨最多的一个命题是非政府组织在创新社会管理过程中的作用与功能。具体有以下几个方面。

(1) 非政府组织参与社会管理的原因与意义

关于非政府组织参与社会管理的原因分析,主要的观点有:有不少学者引用西方的市场失灵与政府失灵理论来加以解释;还有学者从政府管理面临超负荷运转的角度来解读。该观点认为随着我国的不断发展,社会管理日益复杂化,使政府的负担加重,公务人员压力过大,无法很好完成任务,并且缺乏效率。所以,需要发挥非政府组织的协同管理作用,有学者从社会结构转型的挑战来加以阐述。中国已步入到新的重要发展阶段,对社会管理提出了新的更高要求,因此需要非政府组织的参与来创新社会管理体制。关于非政府组织参与社会管

理的意义,归纳起来,大概有如下几种观点:王彦斌等人认为有三点:一是可以与政府的社会管理形成互补,解决一些因政府本身的局限性而无法解决的问题;二是有利于改善政府社会管理的民主化;三是有利于提高社会管理的效率^①。徐莉认为其意义还包括有利于为社会政策的制定提供新的思路和有利于扩大社会公平^②。中国改革发展研究院认为,这种意义在于一是有助于改善政府与社会之间的关系;二是有利于我国进一步融入全球化的进程;三是有利于弱势群体的利益表达和利益保护。^③

(2) 非政府组织参与社会管理的功能与作用

许多相关文献都涉及了非政府组织的社会管理作用与功能问题,不同学者都有自己的见解与归纳。例如:李荣华认为非政府组织参与社会管理存在功能优势,这些功能包括沟通协调功能、拾遗补缺功能、维护社会公平功能和化解社会矛盾功能^④;张志刚认为其功能包括权力制约、意志聚合与表达、政治社会化;等等。总之,关于非政府组织的社会管理功能,学者们的观点可以概括为以下几点:其一,从非政府组织自身角度看,它有实现自身管理与自我发展的功能;其二,从非政府组织与政府关系

① 王彦斌. 社会管理的共构[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2011: 44—45.

② 徐莉. 非政府组织与社会支持体系的构建: 以艾滋病防治领域为例[M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2012: 6—7.

③ 中国(海南)改革发展研究院. 民间组织发展与建设和谐社会[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006: 10—11.

④ 李荣华. 非政府组织参与社会管理的基本问题探析[J]. 特区经济, 2012(8).

看,它既能帮助政府管理公共事务,提升管理效率与公平性,又能监督政府,制约政府;其三,从非政府组织与社会关系看,它来自社会,又是社会管理的重要平台与主体;其四,从非政府组织与公民关系看,它帮助公民实现社会化,同时是公民群体表达自身诉求,维护自身权益的重要力量;其五,从非政府组织与政党的关系看,它在执政党引导下健康有序发展,同时也为执政党创新社会管理提供新的思路。

(3) 非政府组织参与社会管理存在的问题与对策

关于非政府组织参与社会管理存在的问题,有如下几种观点:卢丽华认为其问题有三个方面,即认识误区,现行法规与政策制约和非政府组织自身能力水平有限^①;汪火根等人认为主要问题有两个方面,一是外部环境的瓶颈,二是民间组织内部的瓶颈^②;中国改革发展研究院认为,中国民间组织在发展中存在以下问题,一是其法律地位不确定,二是缺少资金来源,三是人力资源匮乏,四是自身建设不足,五是一些民间组织的行政化色彩浓厚^③;等等。总之,可把问题概括为以下几点:第一,认识上的误区,即政府与社会没有充分认识到非政府组织的价值、地位与功能;第二,法律法规以及政策上的不足;第三,

① 卢丽华. 非政府组织在创新社会管理中的角色彰显[J]. 湖北社会科学, 2011(8).

② 曹卉,汪火根. 创新社会管理的内涵与路径: 基于社会组织的解读[J]. 南昌航空大学学报(社会科学版), 2012(1).

③ 中国(海南)改革发展研究院. 民间组织发展与建设和谐社会[M]. 北京: 中国经济出版社, 2006: 27—29.