

RCC农村研究系列丛书

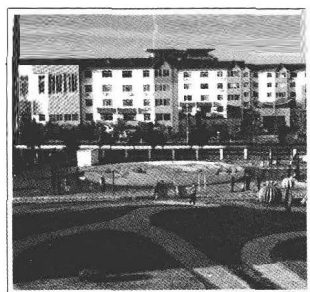


中国城乡基层社会组织发展与管理研究

鲁可荣 王景新 著

中国社会科学出版社

RCC农村研究系列丛书



中国城乡基层社会组织发展与管理研究

鲁可荣 王景新 ○ 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

中国城乡基层社会组织发展与管理研究 / 鲁可荣、王景新著.
北京: 中国社会科学出版社, 2010. 8

(RCC 农村研究系列丛书)

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9011 - 1

I. ①中… II. ①鲁…②王… III. ①社区 - 社会组织管理 -
研究 - 中国 IV. D669. 3

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 150219 号

责任编辑 官京蕾 周慧敏

责任校对 王雪梅

封面设计 子 时

技术编辑 李 建

出版发行 **中国社会科学出版社**

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印 刷 北京奥隆印刷厂

装 订 广增装订厂

版 次 2010 年 8 月第 1 版

印 次 2010 年 8 月第 1 次印刷

开 本 880 × 1230 1/32

印 张 8.25

插 页 2

字 数 210 千字

定 价 26.00 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发行部联系调换

版权所有 侵权必究

“RCC 农村研究系列丛书”总序： 记忆乡村、解读乡村、服务乡村

王景新

近年来，国内关于“三农”问题研究的成果和著作很多，这些成果著作从不同的角度对中国的“三农”问题进行了深入的理论研究和实证分析，有效地推动了中国农村经济社会发展。浙江师范大学农村研究中心（Research Center for Countryside，简称RCC）自成立以来，一直践行“记忆乡村、解读乡村、服务乡村”的机构宗旨，坚持“村域经济转型研究和推进农村发展”的主攻方向，开展了一系列的研究工作，也取得了相应的研究成果。

记忆乡村，就是选择不同区域、不同经济类型的典型村域，通过田野调查，真实地记录或再现近现代以来、尤其是新中国成立以来中国村域经济社会变迁的历史轨迹、建设成就、经验教训、挖掘乡土文化和村域经济的多样性，为这一段如火如荼的历史留下珍贵而鲜活的史料。车裕斌教授的《村落经济转型中的文化冲突与社会分化——楠溪江上游毛氏宗族村落个案分析》是RCC关于楠溪江中上游古村落经济社会变迁系列研究成果之一。该书以时间为经、以空间为纬，以农耕文化、宗族社会、乡土建筑与民风民俗为核心观察点，以村落经济转型分析为基础，通过对当代村落经济转型导致的文化冲突和社会分化的准确、详细的描述，

呈现村落经济转型中村落社会、文化的原貌，并通过理论分析与总结，分析了村落经济转型中文化冲突与社会分化的基本特征，探讨其形成发展的内在机制，发现问题并探索解决问题的路径与方法。

解读乡村是在记忆乡村的基础上，以典型村落为案例，以村域经济转型发展研究为中心展开的。主要是研究村域经济转型发展的历程、格局、趋势、战略和政策，以及农民创业、村域主体转型、村域工业化与非农化、公共服务均等化、城乡一体化的典型案例，试图提炼具有中国特色的乡村经济转型发展理论。此次出版的王景新教授的《农村改革与长江三角洲村域经济转型》一书就是对长江三角洲村域经济转型的深入解读。该著作也是王景新教授2007年主持的国家社科基金项目“农村改革30年与长江三角洲村域经济转型”的最终成果。该书主要对波澜壮阔的中国农村经济改革史进行研究，总结我国农村经济转型发展的成就、研究其基本经验和规律，为政府决策和“三农”现代化提供理论支持，为建立“中国转型经济学”贡献力量。同时，通过深入系统地研究长三角村域经济转型发展的现状、趋势、典型经验与普遍意义，折射我国农村改革30年的成就和基本规律。主要对“村落和村域”、“村域市场经济主体”、“村域经济的基本类型”、“村域经济类型的重叠或变异”、“村域经济转型与社会转型”、“村域经济转型研究的理论渊源”、“村域经济转型研究的框架和内容”、“村域经济转型研究的意义和方法”等基本理论进行了开拓性研究。同时对江苏“泰西村域工农业互动发展”、浙江“村级组织运转与‘三农’现代化”、上海“城乡一体化背景下的村域经济转型”等案例进行了研究，在此基础上揭示长三角村域经济转型的新格局、区域特色、经验和规律。同时，方湖柳博士的《村域工农业关系研究——以江苏省太仓市泰西村为例》也是长江三角洲村域经济转型研究成果之一。

服务乡村，即科研务农，回报社会，推动社会主义新农村建设。主要是通过实地研究为新农村建设提供历史类型、建设经验等方面的理论支持，为政府制定促进政策和法规提供咨询。此套丛书中主要包括了以下四个方面的研究成果。

新时期工农城乡互动关系及相关政策研究。2005 年，黄中伟博士主持了国家社科基金项目“以工补农的理论、路径和政策”。通过三年来的理论与实证研究，形成了最终成果《以工补农的理论、路径和政策》，该书从“消除工农、城乡二元经济结构是我国深化工业化、城镇化和农业现代化的重要战略”假设出发，研究工农、城乡互动机制，在此基础上，建立工农贸易量模型，分析我国工农城乡互动特征及发展趋势，并提出我国以工补农的目标、内容、实现机制和政策。

后税费时代的农民负担、村级公益事业与村级组织运转研究。2007 年 5 月，浙江省农业厅与 RCC 签订“浙江省农民负担动态监测”项目研究协议。2008 年 7 月，农业部农村合作经济经营管理总站与 RCC 签订协议，联合开展“村级公益事业建设投入机制研究”课题研究。通过与上述政府部门共同合作开展课题研究，形成了最终成果《村域社会发展研究：公益事业·组织运转·农民负担》。该书主要从村域公益事业、组织运转、农民负担等方面深入分析村域社会发展过程中应该解决的主要问题。全书共分为三篇：村域公益事业篇主要从总体理论的角度介绍了村域公益事业的基本理论、村域公益事业建设的历史回顾、村域公益事业建设基本状况以及村域公益事业投入机制创新总体构想和政策设想，同时又分析介绍了五个省/市/自治区的村域公益事业建设的实际经验。村级组织运转篇首先分析了村级组织建设与村级债务之间的关系，并以浙江省村级组织建设的基本状况为例分析了村级组织建设中存在的问题，最后提出保障村级组织运转和化解村级债务化政策设想。减轻农民负担篇主要结合新时期农民负担新特点、

新变化分析了新时期农民负担的形成与实质，并通过对浙江省新时期农民负担的基本状况的调查，提出了减轻农民负担的政策设想。

城乡基层社会组织管理体制创新及促进政策研究。2009年3月，RCC承担了商务部中国国际经济技术交流中心委托的“城乡基层社会组织管理体制创新及促进政策研究”课题研究，该项目是国际合作项目“公平发展与公共治理GED”的分包项目。鲁可荣教授的《中国城乡基层社会组织建设与发展研究》就是该课题研究的最终成果。该书主要立足于在城乡统筹发展和加快建设社会主义新农村的新形势下，系统总结城乡基层社会组织管理体制30年来发展变迁历程，同时对我国城乡基层社会组织发展现状进行实地调查研究，分析在经济社会发展的新形势下城乡基层社会组织所面临的新情况新问题。在此基础上通过比较研究国内外城乡基层社会组织建设与发展经验，提出新时期促进基层社会组织发展的政策建议。

村镇规划、建设与环境研究。自2007年以来，RCC承担了多项新农村建设规划项目。陈修颖教授通过总结分析新农村建设规划中的经验与问题，形成最终研究成果《新农村发展规划：理论、方法与实践》。该书主要从中国新农村建设的实际需要出发，针对目前规划工作中存在的各种问题，探索了新农村建设的理论框架，总结适合中国国情的新农村建设规划方法、体系及其衔接与整合，提出了新农村建设规划实施的政策与法规建议。

此外，董富华副教授的《市场银行》主要总结了浙江稠州商业银行20年发展的历史经验，揭示了浙江稠州商业银行的成功经验在于：始终坚持以服务地方经济发展为宗旨，以区域经济发展特色为依托，准确定位，优化股权结构，完善公司治理，坚持服务创新，善抓扩张机遇，提升管理团队的领导力，营造“大家”文化，从而为全国城市商业银行的发展提供有益的借鉴。

此套“RCC 农村研究系列丛书”集中展现了中心研究人员近年来围绕“记忆乡村、解读乡村、服务乡村”的宗旨所取得的系列研究成果。这些成果的取得是在各级政府部门和领导的关心和支持下，在中心各位专家委员会委员以及学术界各位同仁的帮助和指导下取得的，在此表示最诚挚的敬意和深深的感谢！我们坚信，RCC 的未来发展充满挑战和机遇，只要长期坚持“村域经济转型研究和推进农村发展”的主攻方向，倡导深入村落调查研究的学风，肯定会取得更多的研究成果，不断地实现发展目标！

二〇〇九年七月十一日于丽泽花园

前 言

一、开展城乡基层社会组织发展与 管理研究的背景与意义

随着社会主义市场经济体制改革和政治体制改革的不断深入，尤其是政府职能的转变和公民社会的日益成熟，为社会组织的发展提供了良好的社会环境和发展空间，各种形式的社会组织不断涌现出来。在广大城乡基层社区，大量新型基层社会组织迅速涌现，如社区文化体育团体、志愿服务组织、农村专业经济协会以及民办养老服务机构等基层社会团体和民办非企业单位。这些社会组织的发展丰富、提高了基层群众物质文化生活，拓展了社会成员自我服务，促进了城乡经济社会发展，有力地推动了城乡和谐社区建设。面对社会组织发展的新形势，必须要改革社会组织的管理体制，加强对社会组织的管理和监督，促使其健康稳步发展。自中共十六大以来，党和国家高度重视民间组织管理工作，十六届三中全会、四中全会、五中全会和六中全会都对民间组织的作用、培育发展、管理与监督等问题作出了明确的规定，尤其是中共十七大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”。为了贯彻十七大精神，2007年11月，民政部召开了“全国社会组织建设与管理工作经验交流会”，民政部部长李学举作了

《用十七大精神统一思想，充分发挥社会组织在现代化建设中的重要作用》的报告，明确指出了社会组织建设的作用、社会组织建设与管理的基本思路。姜力副部长指出要认清形势、明确任务，通过完善社会组织基本政策、扎实开展工作，开创社会组织建设与管理新局面，并提出了加强社会组织建设与管理工作的具体措施。因此，深入系统地开展城乡基层社会组织发展与管理的研究具有深刻的现实意义。

（一）培育发展城乡基层社会组织是建立城乡经济社会发展一体化体制机制的现实需要

党的十七届三中全会《中共中央关于推进农村改革发展若干重大问题决定》（以下简称《决定》）提出的奋斗目标中指出：“到2020年，……农村经济体制更加健全，城乡经济社会发展一体化体制机制基本建立；……城乡基本公共服务均等化明显推进，农村文化进一步繁荣，农民基本文化权益得到更好落实，农村人人享有接受良好教育的机会，农村基本生活保障、基本医疗卫生制度更加健全，农村社会管理体系进一步完善……”如期实现这样的目标，城乡基层社会组织将发挥至关重要的作用。

（二）培育发展城乡基层社会组织是构建城乡基层和谐社区的必然要求

党的十七大报告提出，要完善民主管理制度，把城乡社区建设成为管理有序、服务完善、文明祥和的社会生活共同体。国务院出台的《关于加强和改进社区服务工作的意见》（2006年4月）强调，要大力培育社区生活服务类、慈善类、文体类社会组织，充分发挥其在整合社区资源，健全服务网络，创新服务方式，拓宽服务领域，强化服务功能的作用。为适应这一需要，必然要加快发展城乡基层社会化服务组织建设。

(三) 培育发展城乡基层社会组织是逐步实现基本公共服务均等化的重要途径

“加快发展农村公共事业，促进农村社会全面进步”是十七届三中全会《决定》提出的重要任务，包括“发展农村文化”、“办好农村教育”、“促进农村医疗卫生事业发展”、“健全农村社会保障体系”、“加强农村基础设施和环境建设”、“推进农村扶贫开发”、“加强农村防灾减灾能力建设”、“强化农村社会管理”等八项建设任务。按照“逐步实现基本公共服务均等化”的要求，在基础教育、基本医疗、基本社会保障、农民就业和社会安全等方面，应该创造条件，使村民享受与市民大致相当的基本公共服务。实践证明，培育和发展农村服务性、公益性、互助性社会组织，有利于加快发展农村公共事业，有利于逐步缩小城乡社区基本公共服务的巨大差距。

(四) 促进城乡基层社会组织建设迫切需要加强相关理论和政策研究

目前，我国城乡社区大量新型社会组织迅速涌现，如社区文化体育团体、公益互助组织及老年人协会、残疾人协会、农村专业经济协会等。这些社会组织的活动活跃了城乡居民业余文化生活，充分调动了基层群众参与社区建设的积极性和主动性，对城乡社区发展和人民群众生活正在产生越来越重要的影响。但是，城乡基层社会组织的发展，也面临着一系列管理体制与机制问题。显然，加强城乡基层社会组织建设必须加强相关理论和政策研究。

2009年2月浙江师范大学农村研究中心受中国国际经济技术交流中心和民政部民间组织管理局委托，承担了欧盟和联合国开发计划署项目“公平发展公共治理GED”之子课题“城乡基层社会组织管理体制创新与促进政策研究”（合同编号：GED/M/

09F1) 的研究任务。根据项目要求, 浙江师范大学农村研究中心迅速成立由相关骨干研究人员组成的课题组, 精心制定了项目实施计划, 开展实地调查和相关研究。

二、城乡基层社会组织发展与管理研究设计与项目研究实施情况

(一) 研究目的

本研究主要立足于加强社会建设、构建和谐社区、加快城乡经济社会一体化的客观需要, 通过实地调查在经济社会发展的新形势下我国城乡基层社会组织发展与管理状况, 总结分析我国城乡基层社会组织的不同类型、性质、特点、发展态势(包括数量与分布、登记情况、登记政策、外部环境等)、作用发挥以及所面临的问题; 通过对一些具有一定代表性和发展特色的基层社会组织发展的典型个案分析, 把城乡基层社会组织发展研究引向深入; 通过总结改革开放 30 年来我国城乡基层社会组织发展的成就以及国内外城乡基层社会组织发展的经验, 探寻城乡基层社会组织发展的基本规律, 探讨具有中国特色的基层社会组织管理体制框架, 提出未来我国城乡基层社会组织管理体制创新和促进政策的建议。

(二) 研究方法、样本选择及项目研究实施情况

根据课题研究目的和研究方案的设计, 为了全面了解我国城乡基层社会组织发展现状、基层社会组织的管理和运行状况以及存在的问题与管理状况, 课题组按照行政区划的东、中、西部三大区域选取了 16 个省(区) 于 2009 年 2 月至 3 月进行了抽样问卷调查, 调查地点主要包括: 浙江、江苏、山东、河北、辽宁、福建、安徽、江西、河南、湖南、黑龙江、新疆、贵州、云南、四

川、甘肃。为了便于开展调查,我们将调查对象按照基层社会组织分布的地域,划分为城市基层社会组织和农村基层社会组织两大类,共发放调查问卷400份,回收有效问卷317份,有效回收率79.3%,其中城市基层社会组织问卷185份,农村基层社会组织问卷132份。在此基础上,运用统计软件SPSS14.2进行描述分析,有针对性地提出基层社会组织发展与管理的体制创新与政策建议。

为了深入研究城乡基层社会组织发展与管理的成功经验及具体做法,课题组根据前期间卷调查的基本情况,按照东、中、西部区域选择江苏、浙江、山东、广东、安徽、广西、云南、新疆8个省(区)作为实地调研样本,于2009年4月至5月组织4个课题组深入样本省区16个市22区县开展实地调研,主要采取关键人物访谈和小组座谈会等调查方法对民间组织管理部门的相关领导、基层社会组织的主要管理人员进行访谈,系统了解基层社会组织发展现状、问题与管理体制及政策创新。通过召开小组座谈会、实地走访考察等方式深入调研25个具有典型代表性和发展特色的基层社会组织案例进行个案分析及比较研究,重点分析当地登记管理机关及其他部门的登记政策、扶持政策,基层社会组织发展的外部环境、发展态势、面临的问题等情况,了解各地在培育发展城乡基层社会组织方面的政策措施及其成效,总结、提炼其相关成功经验。课题实地调研样本见下表。

课题调研样本一览表

省区	市	区/县	基层社会组织名称
安徽	蚌埠	龙子湖区	“心之桥”系列社区社会组织
		定远县	高老庄黄瓜协会
	淮北	濉溪县	禽业协会、大豆协会
山东	青岛	市南区	八大湖街道居家养老服务社、和谐促进会

续表

省区	市	区/县	基层社会组织名称
山东	青岛	四方区	好邻居同乐会
	潍坊	临朐县	农村供水协会
江苏	南京	白下区	洪武街道爱心驿站
	太仓	城厢镇区	社区创业者联谊会
广东	佛山	南海区	平洲珠宝玉器行业协会
		禅城区	祖庙街道居家养老服务中心
	广州	荔湾区	社区服务中心
广西	南宁市	西乡塘区	金陵镇香蕉协会
		青秀区	新竹社区老年协会
	桂林	恭城县	莲花镇红岩村农家乐旅游协会
云南	昆明	五华区	江岸文化中心、富春社区文化服务中心
	红河州	个旧市	锡城镇杨家田村水泡梨加工销售协会
		蒙自县	新安所镇生态农业研究会
新疆	乌鲁木齐	沙依巴克区	强达小博士幼教集团第五幼儿园
	博尔塔拉 蒙古自治州	精河县	大河沿子镇农民用水协会
浙江	宁波	江北区	白沙街道“义工俱乐部”
		海曙区	段塘街道华兴社区青少年协会
	金华	义乌市	玩具行业协会

在抽样问卷调查和实地调研的基础上,课题组于2009年6月10日召开专题研讨会,按照课题研究的具体分工,各调研组负责人分别介绍了初步的研究成果及存在的问题,经过充分深入认真的讨论,课题组确立了课题研究报告的基本框架和主要内容。2009年7月至8月,课题组总负责人王景新教授和执行负责人鲁可荣教授着手撰写课题研究报告。在此期间,多次向民政部民间

组织管理局社团二处处长刘峰等领导以及相关专家征询意见，几易其稿，初步形成了课题最终研究成果《中国城乡基层社会组织发展与管理研究报告》。该研究成果主要包括三个研究报告：《中国城乡基层社会组织发展与管理理论分析报告》、《中国城乡基层社会组织发展与管理状况问卷调查报告》以及《城乡基层社会组织发展与管理分省调查报告》。

2009年9月18日，课题组主要负责人王景新教授、鲁可荣教授参加了在北京召开的由国家民间组织管理局主办的“城乡基层社会组织发展研讨会暨课题结题论证会”。课题组向项目委托单位（中国国际经济技术交流中心、国家民间组织管理局）提交了课题研究最终成果《中国城乡基层社会组织发展与管理研究报告》。王景新教授就项目研究的目的、研究方法、样本选择、项目实施情况以及研究成果作了总体汇报，鲁可荣教授主要介绍了项目研究成果的主要内容、研究发现和基本结论。与会专家充分肯定了课题组的研究成果，同时对研究报告中存在的一些问题也提出了修改建议。会后，课题组充分吸纳各位专家的主要观点和建议，重新对本研究成果进行修改。

三、城乡基层社会组织发展与管理研究成果的基本框架

自2009年9月至11月期间，在认真细致地对研究成果进行修改和完善的基础上，形成了《中国城乡基层社会组织发展与管理研究》一书，其主要内容包括上、下两篇十四章内容，具体如下：

上篇为研究报告，包括五章内容。第一章主要阐述社会组织的基础理论、基层社会组织的内涵、特点、主要类型及主要功能。第二章主要根据我国基层社会组织发展的主要历程，总结了城乡基层社会组织发展与管理所取得的成就，并分析了在现阶段加强城乡基层社会组织发展与管理的时代背景和现实意义。第三章从

宏观管理体制和政策环境以及组织自身发展与管理两个方面分析了目前我国城乡基层社会组织发展与管理中存在的问题及原因。在前三章论述的基础上，第四章着重阐述了城乡基层社会组织发展与管理的体制创新及政策建议。基于农村专业经济协会作为基层社会组织的特殊性及其在发展现代农业、增加农民收入和促进新农村建设中的积极作用，第五章专门分析了目前我国农村专业经济协会发展中所面临的问题与困境，并提出了一些针对性的政策建议。下篇为调查报告，包括九章内容。第六章是对全国16个省（区）的城乡基层社会组织发展与管理状况的抽样问卷调查报告，主要内容包括：城乡基层社会组织发展的基本情况、基层社会组织管理与运行状况及所存在的问题、基本结论与政策建议。第七章至第十三章主要是课题组对山东、安徽、广东、广西、江苏、新疆、云南七省区的城乡基层社会组织发展与管理状况的分省调查报告，主要内容包括：调查样本省（区）的城乡基层社会组织发展与管理的总体状况、地方实践与管理经验、基层社会组织发展与管理中存在的问题及政策建议。第十四章是关于城乡基层社会组织发展与管理的6个典型案例的调查分析报告，主要是按照基层社会团体、基层民办非企业单位以及农村专业经济协会的划分标准，从每一类型的基层社会组织中分别选取具有一定代表性和发展特色的典型案例进行个案分析及比较研究，重点分析当地登记登记机关及其他部门的登记政策、扶持政策，基层社会组织发展的外部环境、发展态势、面临的问题等情况，了解各地在培育发展城乡基层社会组织方面的政策措施及其成效，总结、提炼其相关成功经验。

作为课题研究的最终成果，应该说本书是课题组全体成员的集体智慧和劳动成果的结晶，具体参与人员及主要分工如下：

王景新、鲁可荣负责全书的总体框架及基本内容的拟定。

第一、二、三、四、五、六、七、八章由鲁可荣撰写，第九

章由郭金喜撰写，第十章由葛深渭撰写，第十一章由金国峰撰写，第十二章由王景新、许林杰撰写，第十三章由王景新、马佳佳撰写，第十四章由鲁可荣、王景新、葛深渭、金国峰、陈志卫撰写。

全书由鲁可荣统稿，并作了大量的文字整理与修改工作。

城乡基层社会组织作为新形势下我国经济社会发展转型过程中出现的新型组织，目前还处于不断发育、成长以及完善之中，因此，关于基层社会组织发展与管理的研究还有许多方面需要深入系统地加以研究。本书只是对城乡基层社会组织发展与管理状况、存在的问题以及政策建议等方面进行了初步的探索，书中肯定还存在许多不足之处，恳请各位专家学者及广大读者批评指正。