

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

袁浩
刘绪海
著

社会组织治理的公共政策研究

本书由上海高校人文社会科学重点研究基地“中国社会转型

都市社会发展
与社会政策
丛书

主编 张文宏

社会组织治理的公共政策研究

袁浩 刘绪海 著

广西师范大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

社会组织治理的公共政策研究 / 袁浩、刘绪海 著. —桂林:
广西师范大学出版社, 2014. 2

(都市社会发展与社会政策)

ISBN 978 - 7 - 5495 - 2338 - 2



I. ①社... ①袁... ②刘... 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 150059 号

出 品 人: 刘广汉

责任编辑: 刘冬雪

装帧设计: 孙豫苏

广西师范大学出版社出版发行

(广西桂林市中华路 22 号 邮政编码: 541001)
网址: <http://www.bbtpress.com>

出版人: 何林夏

全国新华书店经销

销售热线: 021 - 31260822 - 882/883

北京东君印刷有限公司印刷

(北京市大兴区黄村镇三间房工业区 邮政编码: 102600)

开本: 890mm × 1 240mm 1/32

印张: 6 字数: 130 千字

2014 年 2 月第 1 版 2014 年 2 月第 1 次印刷

定价: 32.00 元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与印刷单位联系调换。



都市社会发展与社会政策丛书

主编 张文宏

编委会

范明林 李友梅 刘玉照 仇立平 肖 瑛

张海东 张江华 张佩国 张文宏

城市时代的中国社会发展与社会政策

2011 年末,中国城镇户籍人口达到 6.91 亿,占总人口的比例达到 51.27%。中国从一个具有几千年农业文明的农民大国,进入了以城市社会为主的新的发展阶段。在此意义上,我们可以说中国社会的发展真正进入了“城市时代”。城镇人口比例变化的背后,是社会组织方式、社会管理模式、资源分配方式、阶层分化方式、居民生活方式、社会风险治理路径的深刻变革。

不可否认,三十年的改革开放,我国的城市化发展取得了举世瞩目的成就,我们用三十年的时间完成了西方发达国家上百年甚至几百年才走完的发展历程,西方国家在不同时期渐次出现的城市社会矛盾和社会问题在这个相对集中的时间内显现出来。改革开放以来,中国社会的发展历程,是与城市化、工业化、信息化和全球化的过程交织在一起的。城市化不仅是农业人口转变为非农业人口,传统农民转变为现代产业工人并向城镇集聚的过程,而且是城市在空间上的不断扩张、区域规模上的逐渐扩大、职能和设施上的完善以及城市的经济关系、居

民的生活方式和人类的社会文明逐渐向农村社会渗透的过程；中国的工业化是经济社会领域的一种革命性变迁，它包括从农业社会向工业社会，从工业社会向知识社会，从知识社会向数字制造技术、互联网技术和再生性能源技术社会的三次大转型。由于中国经济社会发展的特殊性，改革开放以来的三十年，也是三次工业革命相互叠加的过程。其中，第三次转型将导致工业、产业乃至社会发生重大变革，这一过程不仅将推动一批新兴产业诞生与发展以替代已有产业，还将导致社会生产方式、制造模式甚至生产组织方式等方面的重要变革，最终使人类进入生态和谐、绿色低碳、可持续发展的社会。中共十六大提出新型工业化的概念，坚持以信息化带动工业化，以工业化促进信息化，是科技含量高、经济效益好、资源消耗低、环境污染少、人力资源优势得到充分发挥的工业化道路。与传统工业化相比，新型工业化有三个突出的特点：第一，是以信息化带动的、能够实现跨越式发展的工业化。以科技进步和创新为动力，注重科技进步和劳动者素质的提高，在激烈的市场竞争中以质优价廉的商品争取更大的市场份额。第二，是增强可持续发展能力的工业化。要强调生态建设和环境保护，强调处理好经济发展与人口、资源、环境之间的关系，降低资源消耗，减少环境污染，提供强大的技术支撑，从而大大增强中国的可持续发展能力和经济后劲。第三，是充分发挥人力资源优势的工业化。

中国的都市社会发展不可避免地受到全球化的影响。全球化是各种资源和生产要素在全球范围内的高速流动与配置利用，人类活动及其成果与效应在全球范围内的全面互动、整合与协同。全球化的表现形式是全球经济一体化、政治协作化、

技术同步化、生态共生化和人类认同化。

都市社会还是一个充满风险的社会。进入现代社会,“风险”是无处不在的:它既来自于自然,也来自于社会。危险、灾难、灾害、威胁、不确定性、可能性、不安全在一定意义上与“风险”是同义的。风险是个人和群体在未来遇到危险的可能性以及对这种可能性的判断和认知。来自于纯粹自然意义上的“风险”一般被称为灾难、危险或威胁。来自于社会的风险,是人类行为和决策的副产品,指的是失败的可能性以及其他不可预测的结果。风险的存在体现了人类理性的力量,也暴露了理性的限度。风险的重要性不在于风险本身,而在于其附着对象。中国在进入中等收入国家的同时,也进入了社会结构深刻变动、社会矛盾容易激化的高风险时代。中国社会目前的风险主要体现在制度转型迅速、社会差距扩大、代际断裂和人口结构失衡、信息的流动与控制失效、生态环境恶化、与生活质量和安全相关的生活风险加剧等方面。这些现代风险在中国城市社会表现得尤为突出。

因此,如何从社会政策、公共政策上保证改革开放的成果为大多数社会成员所分享,预防和治理各种阻碍城市经济社会良性运行和协调发展的各种社会问题,成为一个重要课题。在建设社会主义和谐社会目标的指引下,政府越来越重视通过实施各种社会政策去满足人民群众的需要,去解决各种社会问题。在此意义上也可以说,中国正在进入“社会政策时代”。

在一般意义上,社会政策被理解为国家或政府制定的关于社会事业发展的一系列政策、行动准则和规定的总称。目的是通过国家立法和政府行政干预,解决社会问题,促进社会安全,

改善社会环境,增进社会福利。社会政策的核心是解决市场经济中公民的社会风险问题。它有广义和狭义之分。广义的社会政策包括社会事业政策,诸如国民福利、人口、劳动就业、社会保障、住房、医疗卫生、文化、教育、人口、婚姻与家庭生活、社区及社会公共环境、宗教、居民收入分配和消费、社会治安、社会行政管理等。广义的社会政策对应着各种社会问题的预防 and 解决;狭义的社会政策仅仅指社会福利和社会保障政策,重点是为了改善弱势群体(如劳工及贫民)的工作和生活状况而推出的一系列社会福利政策和规定。本丛书是在广义上来理解社会政策的。

一般认为,社会政策起源于1837年德国学者组织的“社会政策学会”。第一个给予社会政策以科学概念的是瓦格纳(Adolph Wagner)。1891年他在一篇论文中提出,社会政策是运用立法和行政手段,调节财产所得和劳动所得之间的分配不均问题。但是只有到了20世纪中期以后,有了经济学、政治学和系统科学等学科的加盟,源于社会福利理论的社会政策才逐渐成为具有开放性、交叉性和系统性等特点的独立的应用社会科学学科。

与社会政策相关的另一个概念是公共政策。公共政策是政党、国家等公共权力组织为处理公共事务、实现公共管理而制定和实施的公共行为规范、行动准则和活动策略。传统的公共政策研究来源于政治学和行政学,意在从规范意义上探讨国家、社会和公民之间的利益制衡,通过政治学和行政学的原理及模型分析对国家、地方和团体层面的政策制定、执行与评估进行研究,为高质量的社会发展政策提供咨询。

公共政策与社会政策这两个概念在社会科学领域中经常交替使用,很多研究者把公共政策和社会政策当做同一个概念,只是分属于不同的学科。当然,在实际研究和操作中,也有研究者把二者截然区分开来,认为它们隶属于不同的学科领域。公共政策与社会政策是多学科交叉研究的对象,二者的行动主体和作用客体是各不相同的。公共政策的主体更多的是社会权威机构,以政府和利益集团为核心进行政策制定和决策分析;社会政策的主体是以政府为主导,更依靠非政府的民间组织发挥政策制定和实施的功能。公共政策偏重权威资源的调配,其制定和决策更多是从宏观层面、整体布局上解决问题;而由于有社会民间组织的积极参与,社会政策有可能关注具体而微观的个体生活困境,直接面向需要解决困难的社会成员。

对城市化、工业化和全球化引发的城市社会问题的众多争论可以概括为:到底是应该用市场调节办法来解决或缓解城市社会问题,还是应该用政府的宏观调控政策来预防和治理城市社会问题?与其说城市社会问题的预防和治理是一个纯粹的学术理论问题,毋宁说它更应该是一个实践问题。如果市场手段可以自动地治理城市社会问题,那么政府的政策调控就是不必要的;如果市场手段不能解决问题,当然就需要政府干预;如果市场机制的解决是部分的,那么政府的政策干预就必须是适度的;如果市场机制作用太小,那么政府干预的力度就必须加强。我们试图回答的核心问题是:市场机制在预防和治理城市社会问题过程中到底发挥了何种作用?这种作用的效果如何?政府的政策调控和宏观干预又发挥了何种效力?这种效力是否具有可持续性?

除了政府和市场的调节机制,在社会发展领域还存在着一种特殊的社会资源配置和调节的力量,即社会力量。要使公共政策和社会政策得到落实,离不开社会建设和社会管理。孙本文先生认为社会建设是社会学经世致用功能的集中体现,他将社会建设视为依据社会环境的需要与人民的愿望所从事的各种社会事业。在新的历史背景下重新提出的社会建设,是指按照社会的发展规律和运行机制,通过发展社会事业、完善社会治理、改进社会管理、维护社会秩序等工作来推动社会的和谐与进步;社会管理是人类社会必不可少的一项管理活动,是指政府和社会组织为促进社会系统协调运转,对社会系统的组成部分和社会生活领域及其发展过程所进行的组织、指挥、监督和调节。社会管理的核心是处理社会事务和提供社会公共服务,其根本目的是维护社会秩序、促进社会和谐、保障人民安居乐业,及为社会发展营造良好环境。社会建设和社会管理的根本目标是一致的。作为一种特殊的利益调节手段和机制,社会管理和社会建设与政府的行政运行手段相比成本要低得多,比单纯的市场调节更能保证社会公益目标的实现。

新时期的社会建设和社会管理离不开社会组织的培育和发展。目前社会组织的发展面临着一些困境,表现在社会组织的注册、运行、资金、人才、技术等方面。解决这些困境需要以法制化、制度化的方式来规范社会组织的发展。但是对社会组织的管理,不应仅是控制,还应该包括服务、监督和扶持。

不同的社会组织是不同利益群体的代表或称代言人,因此要拓展协商民主,最重要的一个方面就是鼓励不同社会组织之间的良性互动,使得不同社会组织的利益诉求都能够得到表

达,不能延续以往的社会组织发展中“强者愈强、弱者愈弱”的传统格局。

重视网络组织、草根组织在拓展协商民主、创新转型中的积极作用。2012年6月底,中国网民达到5.38亿,成为世界上互联网用户最多的国家,也是网络社会组织、网络社群最多的国家。另外,除了正式注册的社会组织,还活跃着大量未经注册的草根组织,虽然这些组织在名义上是“非法的”,但却发挥着正式社会组织不可替代的作用。因此,降低社会组织注册的门槛,使大量活跃的网络社会组织、草根组织合法化,是拓展协商民主的一个重要途径,也是从单主体的以控制为主的社会管理走向多主体的社会治理的一个有效渠道。

“都市社会发展与社会政策”丛书是上海市高等教育内涵建设085工程规划项目“都市社会发展与智慧城市建设”的子项目“社会学一流学科建设”的阶段性成果之一。该项目围绕“国际大都市社会发展与治理”这一核心论题,从优化都市社会组织和管理入手,直面全球化、信息化、后工业化多重背景下中国特大城市社会的快速转型,以及由此带来的社会生活秩序重构和社会管理创新等一系列重大问题,探索国际大都市社会发展与治理的规律;以现代信息技术的复杂性和第三次工业革命的不确定性为背景,聚焦社会风险的形成机制,探索社会安全的管理体系和预警指标体系。本丛书虽然从广义上来界定中国特大城市发展中的—些重大社会问题,但是不可能涵盖所有的城市社会问题。以“国际大都市社会发展与治理”为核心,重点追踪社会管理、社会建设的理论脉络,探讨社会政策与社会管理、社会建设的内在关系,分析社会组织治理、街居制的历史

变迁、城市贫困家庭治理、城镇住房制度改革、新二元结构及城市新移民的社会融合、都市卫生风险、青少年成长危机、城市老龄化等领域公共政策和社会政策的变化轨迹和发展趋势,为认识中国城市社会发展中的问题成因及其解决路径贡献我们的智慧。

上海大学社会学院 张文宏

目 录

CONTENTS

第一章 社会组织治理概述 / 1

- 一、治理的有关问题 / 1
- 二、社会组织与社会治理 / 14
- 三、西方国家的社会组织治理 / 24

第二章 中国社会组织的发展与现状 / 32

- 一、改革开放以来社会组织的发展历史 / 32
- 二、社会组织双重管理制度的发展历程 / 44
- 三、社会组织治理与党的领导之间的关系 / 48

第三章 正式社会组织治理的政策研究 / 56

- 一、正式社会组织的定义与类型 / 56
- 二、正式社会组织相关法规政策的发展历程 / 58
- 三、正式社会组织的治理模式演变 / 85

第四章 草根社会组织治理的政策研究 / 99

- 一、草根社会组织的发展现状 / 99

二、政府对草根组织的治理模式与政策动向 / 102

三、草根组织治理的发展趋势 / 123

第五章 网络社会组织的治理 / 126

一、中国网络社会的兴起 / 126

二、虚拟社会的出现 / 132

参考文献 / 151

附录 / 163

一、正式社会组织的法规政策一览表 / 163

二、草根组织政策法规一览表 / 171

第一章 社会组织治理概述

一、治理的有关问题

20 世纪 70 年代西方公共部门的管理危机引发了一场行政改革浪潮,公共事务的治理开始从以政府为主导的模式,转向以非政府组织甚至是私营部门在内的一系列公共行为主体共同参与的多元治理模式。1989 年世界银行针对非洲地区的发展,首次使用了“治理危机”(crisis in governance)一词,从此,“治理”就在学术界和各国的政治实践中被广泛应用。正如联合国社会发展研究所副主任休伊特指出的:“今天的国际多边、双边机构和学术团体以及民间志愿组织关于发展问题的出版物很难有不以它(治理)为常用词汇的。”(阿尔坎塔拉,1999)

(一) 治理定义的有关研究

英语中的“治理”(governance)一词源于拉丁文和古希腊语,原意是控制、引导和操纵。在《格林斯英语词典》中的解释

为统治、治理、管理、支配,与“government”的含义非常接近,主要用于与国家公共事务相关的管理活动和政治活动中。20世纪90年代以来,西方政治学家和社会科学家开始赋予governance新的含义,我国学术界也开始对“治理”做出许多新的界定和解释。

世界银行在1992年指出,治理的核心含义是政府的职能应该从“划船”向“掌舵”转变。也就是说,政府将逐渐把公共事务的管理职能转移到其他社会组织和私营组织,各种类型的组织相互依赖,彼此形成“伙伴关系”,在一种持续的、互动的过程中达成公共秩序,增进公共利益。

治理理论的主要创始人之一詹姆斯·罗西瑙(2001)指出:“治理与政府统治不是同义语,它们之间有重大区别。”他将治理定义为一系列活动领域里的管理机制,它们虽未得到正式授权,却能有效发挥作用。与统治不同,治理指的是一种由共同目标支持的活动,这些管理活动的主体未必是政府,也无须依靠国家的强制力量来实现。换句话说,与政府统治相比,治理的内涵更加丰富。它既包括政府机制,同时也包括非正式的、非政府的机制。

罗伯特·罗茨(1996)列举了六种关于治理的不同定义:(1)作为最小国家的管理活动的治理,它指的是国家削减公共开支,以最小的成本获取最大的收益;(2)作为公司管理的治理,它指的是指导、控制和监督企业运行的组织体制;(3)作为新公共管理的治理,它指的是将市场的激励机制和私人部门的管理手段列入政府的公共服务;(4)作为善治的治理,它指的是强调效率、法治、责任的公共服务体系;(5)作为社会控制体系

的治理,它指的是政府与民间、公共部门与私人部门之间的合作互动;(6)作为自组织网络的治理,它指的是建立在信任与互利基础上的社会协调网络。

库伊曼(J. Kooiman)和范弗利埃特(M. Van Vliet)指出:“治理的概念是,它所创造的结构或秩序不能由外部强加;它之发挥作用,是要依靠多种进行统治的以及互相发生影响的行为者的互动。”(库伊曼等,1993)

另一位权威格里·斯托克对比较流行的各种治理概念作了一番梳理后指出,到目前为止,各国学者们对作为一种理论的治理已经提出了五种主要的观点。这五种观点分别是:(1)治理意味着一系列来自政府但又不限于政府的社会公共机构和行为者。除了政府可以成为国家的权力中心以外,各种公共的和私人的机构在获得了公众的认可后也可能成为不同层面的权力中心;(2)治理意味着在为社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性。国家不再独自承担解决社会经济问题的责任,而各种私人部门和公民自愿性团体也不断地加入进来,共同贡献自己的力量;(3)治理明确肯定了在涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖。为了完成特定的目标,各个组织需要相互依赖,交换资源;(4)治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络。这个网络并不由政府主导,而是在特定的领域中与政府合作,共同承担行政管理责任;(5)治理意味着办好事情的能力并不仅限于政府的权力,不限于政府的发号施令或运用权威。政府需要运用各种管理方法和技术来对公共事务进行控制和引导。(格里·斯托克,1999)