



# 国际民间组织合作论坛 中文版

本论坛的出版得到了美国孔思德家族基金会的大力支持

中国国际民间组织合作促进会 主办  
China Association for NGO Cooperation

内部资料 免费交流

2014年 第1期 总第119期 1月15日  
主 编：黄浩明 责任编辑：石忠诚

北京地区非出版单位印刷内部资料准证京内资准字 1999-L0724

【编者按】2013年11月19-21日，主题为“民间组织能力建设和志愿机制”第四届东亚公民社会论坛在东京成功举办。本次论坛由日本国际志愿者研究所，韩国志愿服务论坛和中国民促会共同主办，日本国际协力机构中国事务所协办。本刊将分期刊登参会专家、学者的主旨演讲，供大家参考。

## 社会组织能力建设与志愿事业

中国国际民间组织合作促进会副理事长兼秘书长、研究员 黄浩明



黄浩明做主旨演讲

### 一、社会组织能力建设的基本内涵

能力建设是指一个国家、机构或一个人能够实现其需要创立的新事业或建立的新设施所具备的专业化的基本条件，而社会组织的能力建设则强调组织性，即机构存在和发展所需要的基本的专业能力和条件。

在论述社会组织能力建设的内涵之前，有必要强调为什么选用社会组织一词。众所周知，社会组织在中文语境之中包括民间组织、非政府组织、社会团体、非营利组织、免税组织、公民社会组织等相对应的名称，但是，实际来源稍有不同，例如：民间组织是非政府组织(Non-governmental organization)的翻译过程中形成的意译之词，非政府是相对于政府而言的。关于非政府组织部门的共通名词，各个国家使用的范畴和内涵均有不同的解释，在这一个多元结构的社会体系中，强调统一是不可能的。例如法国称之为“社会经济”(Economic Socials)；英国称为“公共慈善团体”(public charities)；日本则称为Koekihojin；而

德国则用Vereine即有社团之意。除了非政府组织外，美国又称之为非营利组织，它相对营利组织而言的，即企业、公司；还采用不以营利为目的组织，即免税性组织(Exempt Organizations, Eos)、私人志愿性组织(Private Voluntary Organizations, PVOs)、公民社会参与组织(CIVICUS)，即全球性促进公民参与的组织，即采用“公民社会组织”或称CSO(civil society organization)。在中国，由于社会变革，经济发展和文化传统等多方面与西方发达国家的不同，社会组织的定义也是存在较大的差别；目前，中国社会组织的范畴主要包括社会团体、基金会和民办非企业单位，还没有包括事业单位、非营利性的公司等范畴。

根据国家民政部的业务统计，截止2012年底，全国(不含香港、澳门和台湾地区)的社会组织共有49.9万个，其中社会团体有27.1万个，基金会3029个(其中：公募型基金基金会1316个，非公募型基金基金会1686个，涉外基金会8个，境外基金会代表机构19个)，民办非企业单位22.5万个。社会组织的发展已经过去单纯的数量增长，转移到提高质量上来，在数量、种类、结构和布局等方面正逐步满足经济发展和社会进步所产生的巨大需求，在配合政府改革、扶贫济困、紧急救灾、促进公益事业、调解社会矛盾、和谐人际关系、保持社会公平、维护社会稳定、弘扬先进文化等方面发挥着越来越重要的作用，已经成为经济发展、社会进步和国家繁荣的一支重要力量；社会组织与企业、政府机关、事业单位一起已经成为我

### 目 录

- ★ 社会组织能力建设与志愿事业
- ★ 浅谈中国公民社会的发展及策略



与会代表参观社区

国重要的组织体系，但客观上，中国社会组织发展处于一个初级阶段，社会组织自身的能力建设普遍不足。不少社会组织成立之后，不知如何面对社会进入市场，如何申请项目，项目人员如何培养、财务如何管理，不知如何去通过社会实践扩大业务领域，增加项目支持资金，以满足不同社会各阶层的需求。

社会组织能力建设的基本内涵是一个机构为了实现机构的远景和宗旨而应拥有的筹措和管理社会资源所需要的专业的的基本能力。其基本内容应包括治理能力(governance capacity)、创新能力(innovation capacity)、协调能力(collaborating capacity)和可持续发展的能力(sustainable development capacity)。

社会组织的治理能力涉及到机构的制度建设、人力资源管理机制、社会资源的动员机制、理事会成员的组成和理事会的政策治理框架等。在社会组织发育阶段，治理能力的作用是为重要，一个机构的基本生存问题和长远战略的设计关键点就是在机构治理安排方面。实践证明，实施有效的机构治理将影响到机构动员社会资源策略的完成。机构治理的本质是作为机构的领导人能否最大限度地调动机构所有相关人员的积极性，分享机构的理念、宗旨和价值。

社会组织的创新能力关系到机构存在的价值和社会影响力。创新能力涉及到机构的品牌建设,吸引专业人员进入和维护机构声誉等基本问题。在社会组织发展过程中，机构的创新，不仅仅是机构人员的更新、知识的更新、项目设计的更新，更为重要的是机构价值、观念的更新，人们为了实现人类更美好的生活而努力奋斗的远大目标。一个机构和一个国家以至社会基层组织的社区组织、草根组织，制度创新是有限的，但人们对理论的创新和理想的憧憬是无限的。在今天复杂和动荡的国际社会中，社会组织的存在价值是在不断影响着人类传统的理念，即人类对理想的理解存在着巨大差别，而寻找共同理念的过程显然是困难的。因此，建立创新机制将推动社会组织本身的改革，朝着有利于社会稳定，有利于平和地处理国际事务争端的方向而发展。

社会组织的协调能力是指机构协调和开发更新拥有的社会资源去实现机构长远目标和近期目标的能力。所谓社会组织的协调工作，是因为涉及到社会组织如何获得政府、企业和社会各阶层的资源，尤其是公民社会中强调的个人志愿精神资源。由于资源的拥有者和捐赠资源使用权限等不清晰时，造成了社会组织领导人对资源开发认识方面的误区，即筹资的源动力何在。因此，机构协调能力体现了机构理事会在设计运行机制方面的超前性。一般来讲，协调能力的基本内容应包括高层管理人员对事件的分析能力、与人交往的沟通能力、在公共场合的演讲能力、与合作各方的谈判能力和对处理应急事件的应变能力。因此协调工作的复杂性就在于它与人打交道，即人与人之间的互动行为。经验表明，机构成功的协调某一事件的标准不在于它的结果，而在于它的过程，因为实际工作中，这一协调进程包含很多不确定因素，例如机构领导人的国际视野、社会网络、合作意识、机构利益设计和潜在的威胁及风险等。社会组织的持续发展能力是指一个机构在实现其远景、宗旨和目标过程中，能够形成一个均衡的发展机制，既具有解决现实困境的能力，又具备结合机构的战略设想而达到持续发展的控制能力。一个机构持续发展能力它包括机构业务上的稳定发展，机构的人员不断成长和成熟，机构财务在合理范围内的基本平衡。强调机构的持续发展能力并不排斥机构业务上的创新和协调能力。目前，中国诸多社会组织的持续发展能力面临着比较大的挑战。因此研究这一课题是具有一定研究价值和重要的实用性。

综上所述，社会组织能力建设的内容相当丰富，涉及的范围也较为广泛。因此，应集中研究基本的共性问题，在实践中归纳总结，面对于特殊性行业性的问题，需要因地制宜，不宜寻求统一标准。

## 二、社会组织的能力建设的外部环境分析和研究

社会组织的能力建设与机构的外部环境关系是非常密切的，也是影响社会组织发展的重要因素。就日来讲，中国政府提出了建立和谐社会理论和科学发展观之后，宏观的法律制度已经是日趋完善，而对于社会组织的发展和协调中所配合的法律、规范和政策也得到较大的推进和进步。结合目前国家层面面对社会组织的法律和政策，借鉴发达国家和发展中国家的经验和教训，提出外部环境的政策分析和研究思路。

### 1. 现行的法律不利社会组织的能力建设

众所周知，一部法律的形成需要花费一个较长的时间，而能否执行目标又需要实践来证明。从“民法”通则上看，目前中国只有政府机构法人、企业法人、事业单位法人和社会团体法人四种。而社会团体定义的范围比较模糊。例如，国务院在1998年已颁布了“民办非企业单位管理条例”，对于民办非企业单位的法律地位未能在民法中明确。与社会组织发展相关的重大法律有1999年的“公益事业捐赠法”，2001年的“信托法”（其中

有公益信托章节), 2008年1月1日实施的新的"企业所得税法", 这些法律都有了较大的进步, 但是这些法律的补充条例在实际操作性是一定的困难, 全国仅仅有近千家公益组织能够得到免税的待遇, 其他的公益行为如何界定等等。而与其相关的法律可能还有"遗产税法" "公益机构的法人地位"等内容还无章可循。现阶段由于中国政府对税收的要求和减税的理解还有差距。人们正在寻找改革的机会。例如将捐赠法的操作使用明确规定社会组织必须到税务机关申请。经过专家咨询和政府审定之后, 社会组织才能决定能否获得税收减免的登记证书和特别税号, 一方面有利于社会组织朝着规范化的方向发展, 另一方面也利于政府能够全面了解社会组织的经营状况和管理业绩。建设个人和企业捐赠的抵税制度, 这将促进社会组织能力建设, 同时也能够增加机构的透明度, 减少公益腐败, 大幅度地提高个人捐赠比例。为平衡社会矛盾, 社会组织在促进社会公平方面将起到非常重要的作用。

## 2. 社会组织政策法规的局限性

1998年国务院出台了两部重要的条例即"社会团体登记管理条例"和"民办非企业单位管理条例"。2004年国务院颁布的"基金会管理条例", 以上三条例中均规定, 社团专职工作人员待遇均按事业单位的标准执行。以上规定是在一定历史条件下形成的, 也是可以理解的。但随着市场经济体制的逐步建立, 各类社会组织不断发展, 实际上这三部条例的不少内容需要更新, 而这制度的更改, 将会影响到社会组织的治理和创新能力的建设。例如: 事业单位的定义是特指没有生产收入, 由国家经费开支, 不进行经济核算的事业机构(区别于"企业")。客观上讲中国大多数事业单位具有生产收入, 经费并没有纳入国家经费预算之中, 也需要进行经济核算。而社会组织仿照事业单位的人事制度是缺乏逻辑原理并不符合现实中的事业单位。中国现有事业单位由国家全额拨付资金、部分拨付资金和机构本身自收自支三种形式。而社会组织的机构大部分属于自收自支型, 或部分拨付资金型。因此建议政府应尽快出台适应社会组织本身特点的人事制度体系, 有利于社会组织有规可循, 同时, 也



小组讨论

有利于社会各界的监督。而工资标准待遇等同样是一个例子。由于社会组织专职工作人员的工资和收入偏低, 一方面不利于吸收高水平、专业型的工作人员加入, 另一方面也不利于调动现有工作人员的积极性, 提高工作效率和进行机构改革。总之, 现行政策和法规的进一步完善才有可能引导更为规范化管理的方向发展。

## 3. 社会组织能力建设的研究和支持机构还不能够适应社会组织本身发展的需要

加强社会组织能力建设离不开理论研究的支持和导向。由于社会组织的理论研究涉及到社会学、经济学、管理学、政治学、法学、伦理科学、领导科学、行为科学, 心理学, 战略管理学等众多的学科。加之中国目前的科研院所对社会组织的理论研究还处于一个初级阶段, 真正形成强有力的理论研究还需要一个较长的探讨阶段, 不过目前学术界群雄并起的局面已形成。因此, 专家和学者进入社会组织的理论研究这将对社会组织领导层的能力建设工作将起到一个重要的推动作用。关于支持机构的概述还处于一个探讨阶段。众所周知, 建立市场经济体制是一项长期而艰巨的任务。由于中国经历了较为短暂的资本主义社会发展阶段。由于受市场发育状况的影响, 经济结构的改变, 也制约了社会组织支持机构的形成。市场经济的建立过程中, 将产生一批有影响力的企业和企业家, 他们将成为建立个人或企业基金会的创始人, 而这批带有资金支持型的机构将促使社会组织管理更为透明, 执行项目的能力要求更强, 也就是前面谈到的社会组织的持续发展能力的建设工作与支持机构发展密切相关。

## 4. 现行政府管理体制客观上制约了一批草根社会组织的培育和发展

中国成为世界贸易组织(WTO)的成员组织已有12年时间, 这标志着中国将加入国际经济竞争的行列之中。中国将不再是观察员和运动员, 中国已成为有资格的运动员、一名合格运动员的责任是什么? 政府决策机制的透明化将强有力地冲击着传统的管理体制。例如: 现有社会组织的管理机构, 它仿效了计划经济时代的传统做法。而"小政府和大社会"的基本思路与由政府负责每一个单一社团是相矛盾的。而政府机关作为民办非企业单位的上级机构, 理论上缺乏科学根据, 法人地位如何体现? 谁是机构的拥有者? 那么如果政府不管, 谁来管? 权力下放到何处? 是理事会还是托管机构? 这些问题依然萦绕着社会各界人士。从根本上来讲, 管理体制的问题将影响到未来的中国社会组织的发展和能力建设。目前出现的草根社会组织和部分国际社会组织不能在民政系统登记, 而转向工商部门登记注册的现象, 需要引起政府部门的足够关注, 应采取措施加以解决。

## 5. 公民社会意识有待加强, 志愿市场和捐赠市场政府化倾向日益明显

中国拥有2400多年的封建社会历史，封建思想在人们心目中根深蒂固，公民本身而言，对社会发生的任何事件均将责任自然地推到政府部门和政府领导头上，让政府领导决策层难以摆脱琐碎的事务之中，不能站在更高层的水平上开展战略性的指导工作。公民社会成熟的标志是在政府、企业二部门角色之外承担更为综合和重要的任务，而其根本是社会进步，和谐思想的运用以及国民教育水平的提高。同时公民社会发展直接影响社会组织的能力建设，并且与经济发展水平和社会改革思想产生都有着密切的联系。随着中国沿海东部地区经济的发展，而要求社会改革的呼声也在加大。公民参与社会事务的自觉性和志愿性必然孕育而生。综观全国，这种趋势将明显发展的可能。但是，由于中国计划经济时代的烙印太深，社会组织与政府部门的关系还存在着不对等的现象。例如：公益组织为某一紧急事件在社会上公开捐赠，必须得到来自政府部门的指令，否则视为非法行为。因此，政府承担了应由社会组织本身承担的业务工作任务。

因此，分析社会组织能力建设的外部环境将促进社会组织的领导层和决策层的反思。

### 三、社会组织能力建设的内部问题研究

目前，社会组织能力建设的内部存在的主要问题主要有以下五方面的内容：机构缺乏明确的远景和宗旨；社会组织缺乏市场定位；缺乏诚信、透明；进一步加强机构自律；改进资源管理和缺乏激励机制等。

#### 1. 缺乏明确的远景和宗旨以及宗旨陈述

对于远景来讲，一个机构存在价值何在？那么它的发展方向是什么？是否有益于社会？设置的目标是否合理和可行？有无告诉公众或捐赠人机构的理想，为谁服务？受益人是谁？这些看上去非常简单的问题在我们不少机构的远景和宗旨中不明确。要么概念宽泛，要么范围和领域布置太广。这些问题的存在，影响社会组织在中国社会改革中的地位，不利于今后社会组织的健康发展。

#### 2. 社会组织缺乏市场意识

社会组织能够为社会提供何种服务？市场服务的空间在那里？例如，据国务院扶贫办，我国将从2011年起上调扶贫标准，即贫困线由2007年人均年收入786元提高至2011年的2300元，扶贫标准上调后，中国大陆依然有1.1亿人口处于国定贫困线之下。而按照每人一天1.25美元的标准，中国大陆将有1.7亿的人口处于贫困线之下。全国各类残疾人人口总数为8296万，残疾人占全国总人口的比例为6.34%。那么社会组织的贡献是什么？能否帮助或能够帮助多少人口摆脱贫困，走向小康。再例如，2012年我国城镇新增就业达到了创纪录的1266万人，城镇失业率4.1%。那么社会组织能够做什么？市场定位是非常重要的基础工作。如果市场定位不确定，必将导致社会组织在社会中的

认可度下降。人们有困难时，自然会找政府。就目前来讲，一方面社会组织的规模较小，为社会可提供的资源有限。另一方面社会组织职责不清，专业化程度不高。

#### 3. 缺乏诚信透明和自律机制

由于受社会信用体系的影响，社会组织的信用度难以建立，加之机构自律又不重视，结果导致诚信危机。缺乏了诚信，对



中日韩会议代表友好交流

社会组织动员社会资源的能力必将受到影响。那么诚信危机的原因是机构本身的自律和治理透明。不少机构没有公布机构的财务报告、机构的年度报告，机构资金来源是什么？项目组成内容和费用如何支付、项目有无审计，报告是否真实？重大项目决策有没有人监督，理事会是否有志愿人员和独立理事参加等等人们关心的主要问题。

#### 4. 缺乏全面的资源管理系统

在中国，社会组织的资源管理存在很多误区。例如不少社会组织认为机构的资源就是资金。利用政府的资源就可能影响社会组织的独立性。社会组织在资源管理方面应有全面系统的安排。包括志愿人员贡献的时间、经验和业务指导。为什么要聘请志愿人员加入社会组织的工作？为什么要请独立的非利益相关理事加入机构的管理工作。他们认为这没有必要。这样的资源管理陷入单轨制以后，机构的持续发展能力将受到限制。

#### 5. 缺乏应有的激励机制

社会组织在管理过程中，缺乏以责任为基础的激励机制。例如，社会组织的领导人经常忽视个人利益的存在。原因之一是一批从政府部门退休的领导人，他们已获得政府部门的社会保障机制的保证，并不存在个人利益的问题。从业务管理上，又缺乏效率上的竞争机制，由于缺乏激励的原动力，竞争机制的产生也是有限的。而显示机构最终业绩的晴雨表-利润，更无从谈起，因为社会组织提供的服务和产品是难以用确切数据来衡量的。

### 四、加强社会组织能力建设的有效途径

前面部分主要就社会组织能力建设的基本内涵，社会组织

能力建设的外部环境分析和内部问题研究进行探讨。那么,如何加强社会组织能力建设?它的有效途径是什么,作者通过研究国际社会成功经验并结合中国的实际提出加强中国社会组织能力建设的六个方面的建议。

#### 1、拓展社会组织与政府部门互补合作空间

社会组织与政府部门的合作是加强社会组织能力建设的重要途径。社会组织在政府机制改革后可以承担起部分以前政府执行的微观事务,创造就业机会,为政府解决就业问题提供服务机会,社会组织应起到政策咨询、项目参与和社会事务监督的职能,帮助政府为完成其战略目标服务。另一方面政府应开放公共服务产品领域和出售政府服务,与有条件的社会组织合作,这样政府可以充当裁判员,社会组织成为运动员,这样的合作机制对社会,对公众对其合作双方本身均有利。政府应下放或授权志愿和捐赠市场由社会组织承担,通过资格论证和税收减免,扩大社会组织的服务领域,为政府排忧解难。政府应努力为社会组织能力建设提供专家资源和培训机会。同时社会组织应有效地争取政府的资源,为社会组织的有序发展作出贡献。

#### 2、建立社会组织与企业伙伴关系和双赢合作

社会组织与企业合作,作为社会组织寻求的不仅是单一的资金支持,而且还可以在此过程中学习到先进的企业管理思想和经验,为社会组织的能力建设服务。同时也可以从企业中招聘到高层次的志愿人员提供他们的经验和时间。作为企业寻求的不仅是单一的广告效应,更重要的是说明企业的社会责任,企业从事慈善事业将是一个企业发展的重要战略内容之一,也是回报社区,与社区建立诚信关系的重要手段。当然,社会组织在与企业合作中需要谨慎分析和适当选择,掌控选择合作的基本底线。例如,不少企业经营状况不佳,本身难以为继,就不宜与之合作。再如,不少企业并不能按照企业的社会责任去承担他们应尽的义务,对社会产生负面影响或生产出非安全产品,或污染了环境,这时候社会组织应承担起揭露和批评企业的社会责任。

#### 3、发展社会组织与媒体的互动合作

在一个信息高度发展的传媒时代,社会组织应将公民参与和动员媒体的巨大能力作为工作中的重中之重。尤其在中国,社会组织的社会动员渠道的有限性,使得媒体参与成为公众参与的必要条件。同时,社会组织需要加强大众传播媒介的传播功能,以微博为主体的新型媒体的发展,也成为中国社会组织自我发展的新机遇;因此需要从以下三个方面考虑传媒作用:第一,互动合作中的引导机制,包括开拓性引导、预警性引导、讨论性引导和超前性引导;第二,互动合作中监督机制,包括信息披露监督和社会伦理监督;第三,互动合作中的沟通机制,包括社会组织与媒体各自内部的纵向沟通和媒体与社会组织的横向沟通等。

#### 4、推广社会组织与研究机构的导向合作

到目前为止,我国还没有社会组织合作的支持、研究和分工明确的实施机构的系统,缺乏专门的研究机构来从事研究社会组织发展的理论、经验和教训,形成规范权威性的导向机构。因此,推广社会组织与研究机构的合作应强调三方面:第一,社会组织的业务专业化,从研究机构得到业务专业方面的支持;第二,社会组织理论的指导作用,有效的理论可能改变一个社会组织的命运;第三,社会组织利用研究机构开展能力培训,同时研究机构也可利用社会组织的案例提升研究工作的理论水平。

#### 5、形成社会组织与志愿事业发展的互援合作

社会组织在中国还处于初级阶段,无论在规模、人员、服务、范围、提供服务的质量等方面都面临着很多挑战,社会组织与志愿事业之间应互相支持,共同利用有效和有限的资源,分享管理工作中的经验和教训,互相提供能力建设的机会。社会组织与志愿事业之间的互援合作可以达到机构之间的共益和共赢;根据民政部2012社会服务发展报告显示。2012年中国大陆有1293.3万人次在社会服务领域提供了3639.6万小时的志愿服务;全国共有各类社区服务机构20万个,其中社区志愿服务组织为9.3万个,占46.5%;社区服务机构覆盖比率为29.5%,因此社区志愿组织在社区服务的贡献比率估计达到了13.7%。总之,社会组织也需要志愿事业支持,志愿事业的发展也能够推动社会组织的健康发展。

#### 6、倡导行业自律,推动社会组织与志愿事业的健康发展

建立行业自律机制是社会组织健康发展的根本。只有每一家社会组织的领导层都认识到行业的使命感,危机感和责任感,才有可能推动行业的社会公信力。外因是变化的条件,而内因是改革的根本,行业自律必须从社会组织内部治理入手,主要的方法包括发挥理事会的作用,建立民主化决策机制,透明的运作系统和开放的问责理念等。员工价值观的认同包括志愿人员共同理解社会组织的远景规划和战略设计、分享共同的发展理念和为人民服务的共同价值观。内部培训机制包括自我学习,即每一位职员坚持缺什么补什么的原则,尤其是业务培训,应在自己工作需要的基础上有针对性地进行。有条件的社会组织应鼓励基础较好的工作人员到国内外大学深造,请国内外专家开展专门课程培训,派遣优秀员工到国外社会组织去实地实习和工作,积累国内外的经验,真正创造一个有利于能力建设的良好内部环境。

总之,社会组织能力建设与志愿事业工作刚刚起步,加强社会组织能力建设是一个系统工程,需要从事社会组织研究和管理方面的专家学者、实践者、广大基层工作人员与志愿者的不断实践和学习,共同努力建设一批透明、问责、开放和具有较高社会公信力的现代社会组织,为中国的和谐社会事业作出贡献。

(作者邮箱: [hmuang@cango.org](mailto:hmuang@cango.org))

# 浅谈中国公民社会的发展及策略

清华大学教授 王名



王名做主旨演讲

本文在简要梳理公民社会的历史和定义的基础上,从三个方面分析中国公民社会的发展,并结合当前的现实,简要探讨了中国公民社会的发展策略。

## 一. 公民社会的历史

公民社会是英文Civil Society的中译词,又译“市民社会”或“民间社会”。作为一个在哲学、政治经济学、政治学、社会学、法学等领域被广泛使用的学术范畴,公民社会早在古希腊时代就已出现。西方先哲亚里士多德被认为是这一范畴的首倡者。亚氏以后,西塞罗、阿奎那、洛克、卢梭、费尔巴哈等人从不同角度论及公民社会。黑格尔就公民社会留下了大量论述。马克思则在批判继承黑格尔相关思想的基础上提出了公民社会理论。葛兰西、哈贝马斯进一步丰富和发展了马克思主义公民社会理论。约翰·基恩甚至提出并探讨了“社会主义公民社会”问题。上世纪80年代和90年代,公民社会曾引起中国哲学、政治经济学、政治学等领域许多学者的广泛重视,先后出现了围绕经典作家相关论断的理论论争和中国如何建设公民社会的实践论争,提出了许多深刻并富有启发意义的见解。

在漫长的历史演进中,公民社会作为关于人类社会认知的一个范畴,可以说一直走在时代的前面。如同引领人类思想和社会进步的一把火炬,它从希腊城邦激辩的淬火中走出,经历了罗马深厚的法律文明、中世纪城市文明、宗教革命与政治变革的洗礼,经历了资产阶级革命与民主-共和的政治历练,见证了东西方文明冲突和演变,目睹了20世纪后期此起彼伏的私有化浪潮,也迎来了被称为“颜色革命”、“街头革命”的新抗议时代。惟其如此,公民社会成为最易被“泛政治化”的范畴之一。

历史给我们至少有两点启示:

第一,公民社会从一开始就是一个有着现实政治关怀的学

术范畴。无论在古希腊,还是在黑格尔、马克思、哈贝马斯那里,这一范畴都有着强烈的实践性或政治意义。特别是在资产阶级革命时代,公民社会成为新兴资产阶级战胜封建等级制和农奴制的重要武器。用马克思的话说,公民社会既是“批判的武器”,同时也是“武器的批判”。

第二,公民社会是一个伴随人类思想进步和实践发展而逐渐成熟且越来越重要的范畴。随着历史的演进,公民社会的论争经历了一个由模糊而渐向清晰、由混乱而渐向有序、由分歧而渐向共识的过程;公民社会的外延从最初的城邦走向城市,进而走向整个社会;公民社会的内涵则从单纯的“私”延伸到市场经济,进而转变为公共领域,成为社会公共性的代表。这一过程表明:对公民社会的认识随着人类的发展进步特别是公民社会本身的展开而逐步深化,逐渐成熟,公民社会越来越成为人类社会自我认知的一个重要学术范畴。

需要强调的是:公民社会这一范畴本身并不包含明显的政治倾向或意识形态属性。不能把公民社会简单理解成一个政治范畴,特别是不应给公民社会简单贴上意识形态的标签而使之“泛政治化”。

## 二. 公民社会的概念

关于公民社会存在各种不同的解释,因而形成许多理论。马克思主义公民社会理论由马克思本人提出,并经葛兰西、哈贝马斯等西方马克思主义学者丰富与发展,形成较为完整的理论体系。其基本观点包括:公民社会是一定历史条件下人与人之间通过各类社会组织等交往形式构成的全部社会关系的总和;构成公民社会的各种社会组织具有非政府的、非市场的属性,它们独立于国家体系和市场体系之外,是自主的公民之间基于一定交往形式所形成的公共领域;这些公共领域具有公共性、民间性、多元性、法定性、开放性和共识性等特征;公民社会一方面能够影响公共权力及政策,另一方面也能制衡专制、强权和资本的垄断,同时具有丰富社会资本、传播意识形态、增进文化价值等作用。

2004年,一位美国学者爱德华兹出版《公民社会》一书,系统整理了迄今为止关于公民社会的各种观点和分歧,他按论题、论域及观点的异同,将既有的各种公民社会观点划为三大类,第一类强调结社生态,把公民社会视为独立于国家体系和市场体系之外、由各种社会组织构成的第三部门;第二类强调价值取向,把公民社会视为基于普适价值、社会资本和道德共识的美好社会;第三类强调公共领域,把公民社会视为表达公民主体意识的公众协商、理性对话的公共平台。2006年,《中

国社会科学》发表俞可平的一篇论文，将公民社会定义为“国家或政府系统、以及市场或企业系统之外的所有社会组织或民间关系的总和”，“是官方政治领域和市场领域之外的民间公共领域。”

从马克思主义公民社会理论出发，结合爱德华兹和俞可平的上述观点，我把公民社会理解为包含社会组织、社会价值和社会场域三个不同向度的社会现象或社会状态。这种社会现象或状态普遍存在于现代社会，成为现代国家的基本架构之一，对一个国家的市场体系的发展和政治-行政体系的运作具有重大影响。具体来说，我所定义的公民社会有三个基本向度：其一，公民社会组织，即公民在志愿和自主参与基础上发展形成的普遍的、多样化的社会组织形态，以及在社会组织发展的各个不同层面所达成的自律、互补、共治并可可持续发展的社会组织生态，由此形成区别于现代国家中政治-行政体系和市场体系的公民社会组织体系；其二，公民社会价值，即公民在自主参与的各种社会活动中所表达的具有普遍认同的社会价值。其中包括基于自由、独立和权利意识的公民精神，人们相互间的信任、互助、包容等社会伦理或规范，以及社会的公平、正义、公益等普适价值或公共精神。公民社会价值既区别于金钱至上、优胜劣汰的市场价值，也区别于权力至上、尔虞我诈的官场伦理，体现的是人们对幸福生活和美好社会的追求；其三，公民社会场域，即公民能够自由进出、平等交流、表达诉求、协商对话的公共舆论空间或公共领域。这种以公民为主体所形成的社会场域并非一定的物理空间，而是各种观点得以相互作用的“场”及达成共识并采取集体行动的“域”。公民社会场域具有公共性、开放性、多元性等特征，一方面能够影响公共权力及政策，另一方面也能制衡专制、强权和资本的垄断，同时具有丰富社会资本、传播意识形态、增进文化价值等作用。

上述三个向度分别从组织、价值和场域三个方面反映了公民社会。换言之，无论公民社会组织、公民社会价值，还是公民社会场域，都可理解为公民社会，都是公民社会在不同向度上的体现。从另一个视角看，公民社会在三个不同向度上的体现，反映了其总体的发育或成长状态。同时，这三个向度也是密切联系和相互作用的。

需要强调的是：公民社会并非只是一个宏观的总体性范畴，而是有其微观和宏观的两个不同层面。在微观层面，公民社会基本等同于社会组织，既表现为其内部治理结构与外部结社生态、制度环境等，表现为体现在这些组织身上的公益宗旨、公益项目及活动，以及不断积累和扩大的公益资源，也表现为这些组织在参与社区、政府乃至政治领域等公共活动时所具有的影响力、话语权及渠道等。在宏观层面，公民社会指称的是这样一种状态：在一个社会中，各种形式的社会组织都能够得到较为充分的发展，它们作为公民自发和自主的结社形式能较容

易地获得合法性支持，作为公民及其群体的社会表达形式能多渠道地进行沟通、对话、协商和博弈，作为公民参与社会公共事务的组织制度形式能在公平竞争的条件下得到来自公共部门的资源；公民及其群体因社会组织的存在而增加社会资本，企业等营利组织因社会组织的存在而富有社会责任，党和政府等公共部门因社会组织的存在而更加民主、高效，提高问责能力，整个社会因社会组织的存在而富有和谐性、包容性、多样化和风险承受力。这样的一种由社会组织的充分发展所带来的社会状态，我称之为公民社会。

### 三. 中国公民社会的发展

上世纪80-90年代，中国理论界就公民社会问题展开讨论的一个重要实践背景是：随着市场经济的发展、政府体制的改革及整个社会的转型，一个建基于市场经济并独立于国家体系之外的公民社会已初露端倪。近十多年来，随着改革开放的不断深化和社会主义市场经济的发展完善，公民自主参与社会经济事务的积极性不断高涨，中国城乡涌现出大量社会组织，在经济社会生活中发挥越来越重要的作用，公民社会在实践中已经兴起。2008年，在改革开放的前沿城市深圳出现了一则巨幅标语：“公民社会，共同成长”。据提出并展示这一标语的深圳市委宣传部解释，“公民社会”是深圳市委、市政府提出的当前和未来几十年改革发展和城市建设的目标之一。从当前看，中国公民社会在实践中的发展主要表现在如下三个方面：

第一，公民社会组织蓬勃发展。改革开放以来特别是近十多年来，伴随市场经济的发展、政府改革的推进和整个社会转型，一大批社会组织纷纷成立，活跃在经济、政治、社会、文化生活的方方面面。从数量增长看，目前中国在各级民政部门登记注册的基金会、社会团体和民办非企业单位已逾50万家，这个数量是2000年的3.3倍。而从实际开展活动的社会组织看，据我的调研估计，中国现有各类社会组织总量约相当于民政登记的8-10倍。与数量的巨大增长相应的是，中国社会组织的整体素质、治理结构、内部管理和规范化程度，比之十多年前有了很大改善；各类社会组织间形成的网络体系和结构框架已初步成型；尽管管理体制的改革尚未完成，但社会组织发展的制度环境已经发生显著改善。这一切表明，中国公民社会在组织这一向度上已呈现初步繁荣的局面。

第二，以公益为中心的公民社会价值体系开始起步。随着各类公益事业的发展和公民志愿行动的展开，以及富人慈善、企业社会责任及社会企业的探索，中国公民社会正在探索形成以公益为中心的社会价值体系。近年来特别是汶川地震以后，中国社会捐赠增长迅速，尽管受到2011年公信力危机的影响，但以公民为主体的个人捐赠、微公益等网络捐赠持续高涨，非公募基金会发展突飞猛进。同时，各种形式的志愿服务蓬勃兴起，企业社会责任在包括民营企业、跨国公司的各类市场主体

中得到越来越多的重视，探索用市场机制解决社会问题并实现公益目标的社会企业方兴未艾。这些表明，中国公民社会在价值这一向度上开始迈出以公益为中心的可喜的一步。

第三，以政策倡导为主题的公民社会场域开始形成并发挥作用。一部分社会组织及其联合行动积极倡导公共政策的改进，温州打火机协会成功推动对抗欧盟的反倾销联合行动，绿家园志愿者等30多家环保社会组织反对怒江建坝引起全社会的关注并催生了相关法规和政策修改；一些地方探索建立以城市治理等公共管理为主题的公民协商对话平台，如杭州的“市民圆桌会议”、温岭的“民主恳谈会”等。在网络空间上，近年来蓬勃发展的IT技术带动了微博、微信等网络公共领域的发展，使得微博问政、网络倡导成为信息时代最具影响力的公民社会场域。

此外，在各级政府大力推动的社会管理创新实践中涌现出许多成功的经验，如重庆巫溪通过大力发展村民互助组织构建和谐互动的“乐和家园”，河北肃宁通过发展党、政、经、社四类组织探索乡村重建的“四个覆盖”，浙江温州在社区社会组织中贯彻“无候选人”的直接选举并探索“业自治理”的社区模式，广东顺德通过建设社会创新基地探索培育发展社会组织的新模式，乌坎则以对话方式化解官民冲突，走出了真正村民自治的大胆尝试。这些表明，实践中的社会管理创新也在积极助推公民社会的发展。

总之，中国公民社会已经起步并有了一定发展。尽管实践中还有很多问题和困难，但以公民为主体的社会组织已成蓬勃发展之势，公民的社会价值和社会场域也在积极生成并发挥作用，初步形成了中国改革开放格局下政治-行政体系、市场体系与公民社会体系共同发展的局面。

#### 四. 中国公民社会的发展策略

基于以上的基本认识和对实践发展的客观理解，结合当前中国政府正在大力推进的社会体制改革，我认为，中国应采取积极的公民社会发展策略，在实践探索的基础上，努力走出一条中国特色的公民社会发展之路。具体措施包括：

第一，各级党政官员应端正对公民社会的态度，提高对建设中国特色社会主义公民社会重要性的认识。公民社会理论是马克思主义的一部分，不是资本主义所特有的。社会主义市场经济的发展必然要求建设社会主义公民社会。尤其在深化改革、加快推进社会体制改革的今天，推动公民社会的建设具有重大的现实意义。

第二，充分估计到公民社会建设的难度和当前所面临的种种挑战。现阶段中国的公民社会尚处于起步阶段，面临诸多严峻的挑战，如社会组织能力建设的挑战，来自旧体制和权贵势力的挑战，社会公信力缺失和公民精神不足的挑战，政治和社会稳定压力的挑战，复杂多变的国内国际形势等。要充分估计到我们经验的不足和应对这些挑战所需要的勇气。也只有大力

发展中国特色的社会主义公民社会，才能从根本上增强制度自信和道路自信，从而积极应对这些挑战。

第三，以改革现行管理体制为突破口，为公民社会的发展创造条件。今年中国全国人大通过的《国务院机构改革与职能转变方案》（以下简称《方案》）明确提出改革社会组织管理制度，取消四类社会组织的业务主管单位，探索实行统一直接登记并建立依法自治的监管体制。目前相关部门正在按照国务院的部署要求修订社会团体等三大条例，新体制有望在明年全面启动，有关社会组织基本法的起草工作也将在近期提请立法机关讨论。中国社会组织管理体制和制度层面正在发生的这些深刻变化，将会使一大批未经登记开展活动的社会组织获得合法性，从制度上保障和规范公民社会的发展。

第四，以转移职能和购买服务为重点，推动政府与社会组织的深度合作。近年来中国各级政府在推进社会管理创新的实践中积极探索向社会组织购买服务，取得了许多成功的经验。《方案》要求进一步扩大转移职能的范围，加大向社会组织购买服务的力度。向社会组织购买服务是上世纪80年代以来世界范围新公共管理运动的主要趋势，其显著作用在于推动更多的社会组织参与公共服务，实现政府与社会组织的深度合作。据悉，中国国务院在总结各地经验的基础上正在起草有关向社会组织购买服务的指导意见，相关部门也在加紧推动审批制度改革的过程中拟定政府向社会组织转移职能的清单，中央和地方各级财政用于购买服务的预算规模也在逐年扩大。这些重要的改革举措表明：社会组织的发展正在获得来自政府改革越来越多的资源及政策支持，政府与社会组织的深度合作必将大大推进中国公民社会的发展。

第五，以形成现代社会组织体制为目标，全面推进公民社会的建设。加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制，是中共十八大以来明确提出社会体制改革的战略目标之一。现代社会组织体制归根到底就是公民社会的保障和发展体制。政社分开强调的是政府要向社会放权，社会组织要独立于党政体系之外；权责明确强调的是政府要与社会各就各位，社会组织应行使社会权力并履行社会责任；依法自治强调的是政府要保障社会组织的合法权益，要推动社会组织实现民主自治。

第六，建立中国特色社会主义公民社会理论，掌握公民社会话语权。如同在过去30多年经济改革与发展中我们逐步建立起中国特色的社会主义市场经济理论一样，在全面推进社会改革与建设的实践中，必须从理论上解决中国特色社会主义公民社会发展的基本问题。要在继承和发展马克思主义公民社会理论的基础上，学习、借鉴和批判现代公民社会的理论成果，结合中国改革发展的实际，努力建构有中国特色的社会主义公民社会理论。  
(作者邮箱:oumei@mail.tsinghua.edu.cn)