

社会学透视

社会组织建设与中国当代乡村政治发展

赵秀玲

(中国社会科学院 政治学研究所 北京 100028)

[摘要]自中共十七大首次提出“重视社会组织建设和管理”以来,中国社会组织获得了快速和实质性发展。但就中国社会组织的研究现状而言,仍存在明显的局限:一是将重点放在与外国对接,全力向国内介绍外国经验,对中国国情、立场和经验有所忽略;二是更看重社区而忽略乡村;三是经济学、社会学和管理学的研究较多,而对政治学视角重视不够。对于中国社会组织建设尤其是它与乡村政治发展的关系,学术界、理论界应给予高度重视,而其中所含的几个重要问题最为突出和重要,包括经济与政治功能的均衡、志愿者奖励机制与精神倡导的兼顾、外助力与内动力的协同发展、模式推广与制度创新的互动。这是一个以中国现代农村社会组织培育为核心,以乡村治理为支点,在动态机制、辩证思维和科学发展的理路下,强调本土实践的观念创新与机制转换。

[关键词]社会组织;现代乡村社会治理;政治发展;科学理念;辩证思维

[基金项目]2011 年度中国社会科学院重大课题《科学发展观视野下的乡村治理研究》(YZD2011-16)

[作者简介]赵秀玲(1964—),女,山东省蓬莱市人,中国社会科学院政治学研究所研究员,主要从事政治学研究。

[中图分类号]C912.2 **[文献标识码]**A **[文章编号]**1003-7071(2014)06-0114-09 **[收稿日期]**2014-06-08

长期以来,中国社会组织一直处于登记难、发展慢、规模小和随意性强的状态。自 2000 年开始,尤其是中共十七大首次提出“重视社会组织建设和管理”以来,社会组织获得了较大发展,但其复杂性、特殊性和初级阶段的性质仍相当突出,也就给有关研究带来了诸多问题。本文拟以中国现代农村社会组织建设为核心,以中国乡村政治发展为支点,在动态机制、辩证思维与科学发展中,系统考察和探讨现代乡村社会治理中社会组织的重大作用及其意义。

一、社会组织功能:从失衡到均衡

社会组织研究除了经济、社会、文化等视角,政治维度尤为重要,尤其是在中国现代乡村治理和社会发展中更是如此。

就目前情况看,社会组织在中国现代乡村治理中所发挥的作用极不平衡,这在经济与政治的关系中表现得尤为突出。

第一,从外部社会组织对于农村的发展来看,主要偏向于扶贫、支教、环保、医疗、救灾、法律援助等方面,其中尤以经济发展为重点,于此,基金会等社会组织发挥了巨大作用。据不完全统计,四川汶川地震后,有近百家 NGO、基金会等社会组织参与震后紧急救援和灾

后重建的心理援助、教育卫生、环境保护、能力建设、校园重建^[1]。香港乐施会在中国内地长期开展扶贫工作,至 2010 年底,共投入资金 6 亿人民币,受益群体包括边远地区的贫困户、少数民族群众、妇女儿童、农民工和艾滋病感染者。成立于 2004 年的社会组织“家”,进入麻疯病康复村直接与村民接触,既为患者治病,又通过关爱疏导恢复病人的心理健康。2005 年,国务院扶贫开发办公室、亚洲银行、江西省扶贫开发办公室和中国扶贫基金会共同启动招标说明会,宣布“非政府组织和政府合作实施村级扶贫规划试点项目”正式启动,并在江西省的乐安、兴国、宁都县 6 个乡镇的 26 个贫困村进行试点^{[2] 151}。虽然在扶贫过程中充满周折,且效果不佳,但其向社会组织购买服务的探索精神意义重大,社会组织与经济联系的紧密纽带也是坚实的。应该承认,这些由外部社会组织进入农村的行动,具有良好的经济、社会、文化效果。但比较而言,其政治诉求并不充分,有的还有“去政治化”之不足。政治维度是关乎乡村政治及其治理的根本,在政治向度缺失或虚弱的情况下,外部社会组织经济等功能的发挥必然会受到一定限制。

然而,应该看到一些外部社会组织在现代乡村社会治理中重视激发乡村居民参与的潜能,因为“调动积

极性是最大的民主”^{[3] (P242)} 这对于推动现代乡村民主政治发展无疑具有积极影响。如阿拉善 SEE 生态协会 除了扶贫之外还注重提高社区居民有效管理社区资源的能力 在扶贫过程中 具体实施项目是由农牧民自主抉择的 所有子项目资金的使用也都由当地居民通过民主选举产生的村民委员会来执行 这就大大提高了当地农牧民参与的积极性和自治能力^[4]。但外部社会组织进入广大农村更多地仍是突出经济、社会、文化功能 而政治发展功能多为附带性的 且缺乏足够的理性自觉和规模效应。以安徽复兴学校为例 这个外来的志愿者社会组织对当代中国农村教育确实产生一股巨大的冲击波 并对社会和媒介产生了巨大影响。然而 志愿者内部与筹委会间不合 甚至产生复杂和尖锐的矛盾冲突 以至于最后出现分裂、决裂与对立的难堪局面 都反映出合作意识、奉献精神、思想境界的欠缺。另外,“当地不良的社会风气几乎完全掩盖了乡村的淳朴 也没有城市的法制规范 崇尚用拳头解决问题。不少劳力游荡在乡村 靠捡破烂、偷窃为生。复兴学校三次遭窃 稍稍值钱的高音喇叭和器材 甚至煤油灶与气罐都被偷空。小偷连亮灯的房间都撬 值班的唯一志愿者老师只能死死堵住房门 任由他们席卷教室”^{[5] (P44)}。志愿者只顾“教育” 却无视了法律、政治、道德诉求 因而也就无法影响和改变传统乡村社会的政治失序及混乱状况。其实 作为进入和试图进入农村的社会组织(哪怕是像安徽复兴学校这样弱小的社会组织) 除了发挥其经济、教育、文化功能 绝不能忽略乡村政治发展 否则其努力很难成功。换言之 作为外来的社会组织 如不能将政治发展维度注入现代乡村治理 那一定是偏颇的 即使有一定成效 也只是暂时的。

第二 从农村内部的社会组织来说 往往也是经济功能等远远大于政治诉求。这既表现在那些以经济功能为主的社会组织上 也表现在非经济功能的社会组织中。据农业部对 2006 年全国各类农民专业合作经济组织的统计 49% 分布在种植业的生产经营方面 20.4% 分布于畜牧业生产经营服务方面 69.2% 的发起人为农村能人和专业大户 12.7% 是基层农村推广部门 44.5% 的组织从事产加销综合服务 20.2% 的组织以技术服务为主。不仅如此 像农民技术协会、老年协会、妇女协会、标会、用水协会等也都特别重视经济发展 经济能力的提升和社区发展基金等颇受其青睐^{[6] (P231)}。以青岛莱西东庄头村的老年协会为例 该协会于 1992 年创办第一个经济实体——青岛东庄头蔬菜批发市场 经过二十年的努力 已成为全国最大的村级产地蔬菜批发市场 日成交量为 300 多万公斤。此

外 该协会还自筹资金 2200 万元 兴办了十八个独立经济实体 其中十三个是为市场服务的 两个是为农民服务的 三个是为老年人服务的。还是一个经济实力雄厚和社会效益良好的农村社会组织^[7]。尽管该协会强调“六自”(自力更生、自食其力、自筹资金、自主经营、自负盈亏、自强不息)和“五有”(老有所养、老有所医、老有所为、老有所学、老有所乐) 反映了自我决策、自我管理、自我服务、自我监督的自治能力 但其重视经济和服务的功能显然更为突出。再如 四川省冕宁县复兴镇建设村 2013 年分红资金共计 1300 多万元 入股村合作社的村民都可分成 最多者可分 30 多万元 反映了农村社会组织强大的经济实力。不过 除了由股民选出的五至八户股民代表参加决策外 其他股民基本不参与经营管理^[8] 这就不同程度地抑制了村民和股民的民主参与及自治能力。

在农村社会组织中 也有既重视经济功能又重视政治功能的。山西省永济市寨子村原来的经济、社会、文化和政治状况普遍落后 村民郑冰原是民办教师 辞职后成立了“妇女协会” 后扩大为“农民协会”。在建章立制的基础上 该协会首先发展经济 先后创办手工面馍、手工工艺和科技服务中心等 使村庄经济得到快速发展。另一方面 郑冰不忘乡风民俗和村庄文化建设 尤其注意培育村民的现代公民意识和政治自觉。为此 她采取了行之有效的措施:一是在村庄经营、娱乐中 培育村民的合作精神、参与意识、社会责任感;二是在民主管理和决策中 不搞一言堂 注重培育村民的平等和协商能力;三是关注和参与村政组织建设 除了组织会员学习党和国家的政策及文件外 还直接监督村委会换届选举 收到了良好效果^{[2] (P116—142)}。当然 这绝非个案 但应承认 这样的农村社会组织实不多见。因为作为草根性的农村社会组织 既具有强大的经济功能 又能在村庄社会、文化建设中发挥作用 还能作为政治主体参与到村庄的民主建设和自治活动中 还是有相当难度的。

面对当前中国乡村治理中社会组织功能失衡的状况 既要有正确理解 善于调整 and 改变一些具体措施与方法 更要赋予其长远和健康发展的向度与路线图 只有这样才能确立科学发展理路。

首先 确立经济发展的优先地位和基础作用。现在有两种极端相反的观点:一是将农村经济看得高于一切 从而形成“经济至上”论和“唯经济是从”论;二是否定经济在乡村治理中的重要性 认为乡村治理文化和政治发展才是根本。从某一点来说 这两种观点都有一定合理性 但其“非此即彼”式的一元论的最大问题是 未能从全面和战略的高度进行宏观思考 未考虑

中国广大乡村的实际。从中国广大农村的实际出发,没有经济发展就没有社会稳定,更谈不上文化建设和民主政治发展。正如有学者所指出的“健全的民主要求健全的公民,社会成员如长期营养不良或经常生病,既有广度又有深度地参与公共事务是难以做到的。如果群众中大多无衣无食,或者疾病缠身,指望这样的群众实行真正的民主,那是幼稚的。”“因为经济水平很低时,完美无缺的平等也足以排除实行健全民主的可能性。”^[9] P110,119) 马克思主义始终强调,经济基础决定上层建筑,并将经济视为实现包括民主在内的一切政治制度的前提。因此,在中国广大农村发展经济,是整个乡村治理包括社会组织发挥作用的前提。但从长远的战略出发,只靠经济还是不行的,要保证民主政治走得稳妥、长远,还要以文化和群众自治为内动力,经济是基础,它无法取代政治功能。

其次,让人民群众在切身利益中获得政治自觉和现代意识。一方面,需将经济、社会、文化和政治发展目标分开,强调其各自的独立性;另一方面,要强调其内在联系,强化合力作用。在强调社会组织的经济功能时,要注重政治维度。就目前情况看,能激发广大农民政治热情的是经济生活而非政治生活,至少目前是这样,因为发展经济才是农民最迫切、最关心的问题,但在经济生产中可加强培养农民的互助意识、合作精神、责任感、协商与自治能力,这比通过村委会选举来得更直接、深入和有效。关键是要有这方面的理性自觉,而不是让社会组织一味地偏于经济发展,甚至陷入经济至上而不顾政治发展的迷宫。

再者,加强社会组织的政治功能,直接培育村民的民主意识和自治能力。通过现代市场经济下的经济生活培养村民的政治意识,虽是间接的、初步的,但它可以打开提升村民的政治觉悟的通道,民主和自治实践,这是当下社会组织尤其是农村社会组织应该高度重视的。目前的中国乡村治理,尽管有村委会这样的自治组织实施其政治职能,但由于各种原因,不少村庄的现状仍有失范、失效之处,这就需要社会组织发挥其独特作用,弥补村委会之不足。这是注重农村社会组织更具民间性和更亲民自为的一种政治意愿与诉求。青岛莱西市沽河街道三教村曾安置八户三峡移民,因地理和人情关系,移民很难融入该村庄。该村公益协会成立后,组织会员和志愿者帮助移民解决实际困难,从而开创了农村自助和互助的新局面。大河村村民管理协会与镇级联动,村级花钱必须通过三关,即村民理财小组审议关、管区干部考察论证关和镇长签字审批关,从而解决了村级村务管理难、花钱控制难、干部约束难等问题,开辟了一条民主管理、科学决策、共建和谐家园

的新渠道^[10]。但目前像莱西这样的农村社会组织还较少,需要今后对之加以引导和大力培育。

最后,促使社会组织的经济与政治等功能形成互动、共生和共赢的新局面。在强调社会组织各自的独特功能的同时,要让各个不同功能之间发挥联动作用,在互动、碰撞和共赢中实现和谐发展。按照美国富兰的“创生”理论,当教师和学生间在“课程实施的技术化、程序化被彻底消除了,课程实施不再是原初的课程计划按图索骥的过程或稍事修改的过程,而是一个真正的创造过程”,那就是教者和听者间的互动与创造^[11]。同理,社会组织的不同功能之间完全可以相互参照,在互动与碰撞中进行新的创造,从而达到经济、政治、社会、文化的共同发展。

二、志愿者培育:激励机制与志愿精神并重

对于中国志愿者来说,2008年北京奥运会是一个历史性的转折点,它改变了长期以来中国志愿者组织一直发展缓慢的状况。近年来,这一趋势呈加速发展。据统计,到2013年,全国已建成志愿者组织43万个,志愿者服务站19万个,志愿者人数5000多万^[12]。然而,也应该看到,与世界志愿者庞大的队伍和高比率相比,中国的志愿者队伍仍有较大差距,因5000万只占13亿人口的4%,也就是说100个中国人只有4个志愿者,城市人口占3%以上,农村人口不到1%。世界志愿服务活动的平均参与率为10%,发达国家则是30%~40%,而美国、加拿大、英国、德国、新西兰、北欧、巴西,所占人口比例更是分别高达56%、31%、48%、34%、48%、35%、50%^[13]。

在中国尤其是广大乡村,志愿者何以如此之少?究其原因主要有两方面:一是与历史传统中对志愿者的忽略有关;二是与改革开放以来更重个人利益有关。而在此背后,则是公益和志愿精神的缺乏,以及支撑这一精神的激励机制尚不健全。目前,对志愿者激励机制有两种不同的认识:一是站在志愿者公益性和奉献精神的角度,否定责任化和功利性的激励作用。二是站在志愿者也是普通人尤其是中国志愿者缺乏的角度,不仅提出建立健全志愿者激励机制,甚至将物质奖励和优惠政策联系起来,从而对志愿者作世俗化理解。笔者认为,这两种倾向都有失偏颇,应在二者之间形成一种互通有无的辩证关系,既要考虑中国国情和各地实际,又不能无视志愿者的特殊内涵与精神高度。这在社会组织和乡村治理中显得尤其重要。

1. 建立健全激励机制,确保志愿者参与中国乡村治理。

之所以强调在中国广大农村建立健全志愿者激励

机制,有以下理由:一是因为这是世界规则与模式,在志愿者建设中成绩突出者都要受到激励,如韩国将服务与教育联系起来,并将作志愿者列入中学生的必尽义务;泰国大学生要获得较好的就业机会,必须有在贫困山区做自愿者一年的履历;法国将志愿者列入法制化管理;美国的志愿者在服务他人的同时,还可在满一年后得到9450美元的奖励,而到联邦工作还可免试;墨西哥将志愿者与大学毕业结合起来,即必须作六个月以上的志愿者方能毕业^[14]。激励机制已成为世界性的一条成功经验。二是长期以来中国缺乏做志愿者的传统,如果没有相应的激励机制,只靠自觉自为和牺牲奉献,那只能是一种美好的愿望。然而,我们不排除在中国大地上一直有甘于奉献、不求回报,甚至散尽家财的志愿者,但更多的人毕竟没有这种精神和境界,所以,结合中国国情实施志愿者的激励机制,是完全有必要,也是现实可行的。四川大学青年志愿者协会曾做过一个调查,在志愿者服务期间,只有一成的人明确表示不要任何报酬;有四成人认为,参加志愿活动希望有适当奖励^[15]。可见,为了让更多的中国人尤其是青年人参与到志愿者队伍中来,如无激励机制,既不科学,也不合情合理。三是中国农村大都条件差、生活艰苦,要吸引来自都市的志愿者,没有激励机制作支撑,推行起来是非常困难的。就目前情况看,中国的志愿者在社区服务者多,真正到农村基层者少,即使有往往也很难对乡村治理发挥较大的作用,加之中国农村地域辽阔,有限的志愿者根本无法满足乡村的巨大需求。因此,建立健全激励机制,鼓励城市精英到乡村做志愿者,将现代科学、文化、思想和观念注入乡村,这是一条正确、有效和长远的国家发展大计。四是中国和中国志愿者的现实情况是,农村人多地广,但志愿者却比城市少得多,尤其是农村内生的自愿者更少,所以从长远发展来说,要改变中国志愿者的面貌,真正使社会组织和乡村治理得到快速发展,应将重中之重放在广大农村。但由于中国农民普遍文化水平低、相对封闭保守,更有必要引入激励机制,以壮大农村的自愿者队伍。

2. 确立志愿者的价值高标,推动中国乡村治理良性发展。

强调建立健全志愿者激励机制,并非将志愿者活动与市场、奖金、工资甚至一系列的特权和优惠联系起来,从而将志愿者世俗化、功利化和市场化,那不仅有违志愿者精神,而且有损志愿者的严肃性和神圣性。上海市试点“志愿服务记录制度”中规定:今后有良好志愿服务记录、表现优异的星级志愿者,有望享受诸如升学、招聘优先录用、免费或优惠进入旅游景点、城市公交票价减免等优惠政策^[16]。苏州市昆山义工联有

11个以集体名义加入的团体会员,其中的鼎鑫电子会员出台了一项内部规定:凡是企业员工累计义工服务时间达到10小时,公司便为员工额外安排5小时的休息时间,以此类推,公益时间越长可休假越多^[17]。该公司规定的初衷值得肯定,但要处理好义工与本职工作的关系,恐怕就不那么容易了。因为做义工的时间越长,员工休班的时间就越多,这种一边倒的状况会不会影响公司效益?如果这一机制被不愿上班、更无公益之心的员工利用,那又该如何?更有甚者,浙江省在志愿者激励机制中加上了“福利”后,明显增大了“物质”的激励。该宁波团市委书记表示,“在优待志愿者方面我们也进行了一些探索”。宁波于四个月前就公布了首批愿为志愿者提供优惠消费的72家企业,涉及近百项服务内容。以至于志愿者到华慈医院就医,一律免挂号、诊疗费、注射费,并给予优惠医药费10%的待遇。而在台州市的玉环,表现突出的志愿者除了能得到教育、图书阅览优惠外,还将得到培训券、免费看电影及外出考察等物质奖励^[18]。鉴于此,必须科学处理志愿与功利的关系,否则不仅医院、电影院以及其他企业难以承受,更会影响公益事业和志愿者事业的发展。

正确理解激励机制的内涵,须处理好志愿者激励机制与无私奉献的关系。一是志愿者激励机制虽不能排除物质和功利因素,但主要还应立足于个人成长、精神鼓励和社会荣誉等方面。涉及志愿者积累阅历、接受培训、升学就业、提拔重用等,虽然都可作为激励内容,但社会、道德、文化方面的鼓励以及精神楷模的荣誉,对志愿者更为重要。因此,不能在志愿者激励机制的设计上过于偏重物质奖励,甚至直接将义工等公益事业与物质及市场拴在一起,这样会引发很多社会问题,甚至形成难以治愈的顽疾。二是将志愿者前后不同的激励机制区分开来,不能将志愿者激励机制做机械和一成不变的理解。比如,在中国目前形势下,尤其是广大农村志愿者队伍十分薄弱和缺乏的状况下,加大激励机制,甚至不排除用物质的、直接功利的方式加以引导和鞭策,即用一种策略和权益之计达到目的。但必须清醒,随着志愿者队伍的发展,应逐渐淡化功利,使之回归公益和奉献的本义,否则就达不到志愿者服务的目的,甚至会加重功利主义,消解志愿者服务的神圣性。三是加大对志愿者的宣传力度,使义工尤其是广大农村志愿者成为人们的精神楷模和追求目标。目前社会各界对于志愿者的宣传远远不够。以电视媒体为例,很少看到关于志愿者的宣传报道,尤其是为国家包括广大农村作出贡献的志愿者往往不被重视。媒体作为社会主义核心价值观的重要传播平台,必须加大对志愿者事迹和精神的宣传力度。四是总结和研究

志愿者的成功经验,尤其是将投身于广大中国农村并作出重要贡献的志愿者的成功事例进行研究和推广。中国虽然缺乏志愿者传统,但新中国成立后,义工曾在一定时期相当发达,人民公社和学习雷锋活动中都涌现出数不胜数的义工。改革开放之后,人们的功利心虽大为增强,但仍有不少志愿者甘于奉献,其中包括广大农村义工。如湖南省宁乡县龙泉村农民自创了农民义工合作社,这是中国首个农民义工组织,在乡村建设中起到了巨大和积极作用^{[19] P88}。2006年3月12至29日,在山西省永济寨子村农民协会带领下,村民义务投工(即不要报酬)398人次^{[20] P131}。在许多志愿者看来,这种义工活动也许微不足道,但对于现阶段的广大农民来说,它无疑于一种标杆和希望,也预示着在中国农村志愿者培育和发展的巨大空间。

三、政社互动:外扶助推与内在动力协同发展

中国社会组织建设和乡村治理是一个复杂的系统工程,牵扯面广,非一个层级、一个单位或某个人在短期内能轻易完成。中国社会组织发展缓慢的原因有种种,但内外关系处理失当是主因。

1. 外推力不到位甚至出现缺位状态是导致社会组织建设和乡村治理滞后的外因。

在改革开放以后相当长时间内,村民自治活动开展得轰轰烈烈,这既有广大农民的自发和自觉,也离不开各级政府的合力倡导与积极推动。不过,随着村民自治的深入,政府职能由行政命令转向服务,尤其是免除“农业税”政策实施以后,各级政府对乡村的管理、监督逐渐弱化。目前,村民自治虽已实行村委会直选,基本走上了制度化和规范化发展之路,但创新性、发展性以及各级政府的推力却明显不足。一方面,服务型政府的职能转变为村民自治和乡村治理腾出了巨大的自主发展空间;另一方面,也存在服务型政府对村民自治和乡村治理弱化、松懈及放任的情况。这一点在社会组织的培育上也有表现。长期以来,登记难成为困扰社会组织发展的瓶颈问题,而政治敏感又成为社会组织发展的绊脚石,加之地方政府的利益保护等原因,中国社会组织在缺乏良好的社会、政治发展环境的情况下发展缓慢。在村庄政治中,社会组织的参与也成为一个问题,它们往往被视为消解地方政府权威、分割其利益的一个不利因素,有时甚至会形成拒斥态度和敌对情绪。在对社会组织参与江西省农村扶贫的调研中,有学者发现:“县乡官员对于扶贫资源向非政府组织放开也很不高兴:为什么要把我们政府的钱给非政府组织,难道是我们的工作做得不够好吗?”“将我们的权力资源拱手相让,一些干部认为很失落,没有威风耍

了。”总之,无论对于县乡还是村的扶贫干部来说,把自己手中的资源让给他人总不是一件让人愉快的事情。”还有一个例子很能说明问题,谈到社会组织的“政治参与”,有学者这样概括在调研时社会组织成员的态度:“这是一个敏感话题,很多人不愿意多谈,据我们了解,群众对于组织的参与还是比较认可和支持的,他们希望村领导给群众办事,不要再进行无谓的纠纷。”显然,村庄领导是不理解甚至不赞成社会组织的所谓“政治参与”的,支持和欢迎更无从谈起,剩下的可能就是“无谓的纠纷”^{[2] P56,134}。再如,安徽省利辛县“当地办了很多‘私学’,即由私人集资办学。这些都是没有经过政府批准的非法办学,但教育部门大多采取不闻不问的态度”,作为志愿者创办的复兴学校,在被媒体大力报道和受到社会热情关注后,“政府也心动了,打开了沟通的门,愿意来和志愿者谈,希望借他们的力量和媒体报道来提升政府在教育方面的政绩。于是县政府和教委开始明确支持这个本来‘非法’的办学活动”^{[5] P31,40}。一些地方政府对于社会组织所持的态度由此可见一斑。另外,政府管理与服务不到位,也是制约社会组织健康发展的重要因素。有样本调查显示,主管单位对社会组织能经常给予管理指导的仍属少数,而不经常和很少管理指导的则占较大比例^[20]。

2. 内生力不足是导致社会组织建设和乡村治理滞后的内因。

长期以来,中国的社会组织发展缓慢,近年来,由于党和政府的高度重视,这一状况有所改变。据统计,到2014年第一季度,全国社会团体有29.2万个,民办非企业为25.7万个,基金会为3631个^[21]。虽然数量有所增加,但其中所隐含的不足包括问题和危机却不可忽略。就目前中国社会组织建设而言,除了数量增长还有较大的空间外,内生力不足应引起高度重视,主要表现有三:一是机构不健全,建章立制不完善;二是组织会议和开展活动不够;三是成员素质、能力和水平普遍较低。调查数据显示,城市社区社会组织建立了理事会、董事会、监事会等民主管理机构,而农村社会组织则较少建立。在开展活动方面,城市社区社会组织比农村基层社会组织频率明显要高,前者为61.6%,后者为36.4%,而农村还有14.4%的基层社会组织很少开展和组织活动。在文化素质方面,城市社区社会组织主要管理人员文化程度普遍较高,高中、大学及以上学历占52.3%,农村基层社会组织主要管理人员文化程度相对较低。其中,初中学历为34.3%,小学及初中以下学历为52.2%,大学及以上学历只有12%^[20]。这种状况令人担忧,农村基层社会组织的底气和发展动力明显不足,不利于其长远和战略发展目标的实现。

安徽省复兴学校作为中国第一所由志愿者主导的乡村公益学校,其初衷和实验都是好的,志愿者的奋斗、奉献和牺牲精神也令人钦佩。但他们的一些内部状况也暴露了当前社会组织尤其是农村社会组织存在的问题。据研究者调查“部分志愿者纪律意识较差,难以管理,而且志愿者大都没有经过教育领域的专业培训,也缺乏对农村文化的理解。此外,还有一些志愿者个人意识过于强烈,而又能力不足,经验不多。整体而言,真正适合做教师的志愿者大概只有50%。”作为学校创始人之一,后成为学校领导的熊志说过这样的话“我向来是不喜欢和成人世界打交道的,我和陈永很共同的一点是心理上都处在童年,不想把自己投入到成人世界中,获得所谓的成熟。而我们现在不仅要成为‘大人’,而且必须要成为‘领导’,去组织安排别人工作,去做成人们的人事、思想工作,所以一开始就不仅仅是所谓管理经验欠缺的问题了。”更有甚者,一位担任班主任的志愿者竟携带学生交来的3000元学费离校外逃了^[5] [P44,47,52]。这样的言行发生在大学生志愿者身上令人匪夷所思,也让人对当下社会组织的内在制度、社会成员的素质与水平产生忧虑。当然,由此及彼,推想到广大乡村的社会组织,其状况不容乐观。

3. 实行内外联动式合作治理,破解当下社会组织与乡村治理内动力不足的困局。

要真正实现中国乡村社会治理,必须整合所有的制度资源,实现内外联动、协同发展。

近几年,党和政府对乡村治理和社会组织非常重视,并出台了一系列政策。中共十八大报告提出“要健全基层党组织领导的充满活力的基层群众自治机制”“发挥基层各类组织协同作用,实现政府管理和基层民主有机结合。”^[22]在中共十八届三中全会决议中,基层社会治理也被放在一个重要位置“促进群众在城乡社区治理、基层公共事务和公益事业中依法自我管理、自我服务、自我教育、自我监督。”“加强社会组织民主机制建设,保障职工参与管理和监督的民主权利。”“正确处理政府和社会的关系,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。”^[23] [P49,70]在民政部下发的《关于加强全国社区管理和服务创新实验区工作的意见》中,紧扣“推进社区治理,增强社区自治和服务功能”这一主题,提出围绕社区治理多元化、社区自治法制化和社区服务标准化展开社会治理工作。各地对此也非常重视,有的还出台了相关规定和细则。这是社会组织建设和乡村治理获得内动力的基础及保障。

内外联动和注重自我造血功能,这是未来社会组织建设与乡村治理的关键。具体而言,主要表现在以

下方面:一是社会组织应尽可能多地吸引文化精英投身到乡村治理中,以确保人的素质与现代化问题。近现代以来,中国社会发展一个突出特点是精英阶层的“上升”趋势,即由广大农村向大都市涌动,这就导致了乡村社会精英阶层的萎缩与枯竭。不要说城市精英不愿下乡,退休干部多留在城市,就是从乡村走出去的精英也少有回乡者。另外,农民工纷纷外出打工,也成为游离于乡村大地的逆旅者。这一状况使中国乡村面临前所未有的困局。试想,缺乏精英阶层的乡村治理将是一种什么状况?二是加强社会组织的内在机制建设,既要建章立制,又要提高成员的专业化水平和素质,更要有民主和科学的管理方式,这样才能使之尽早成为乡村治理的生力军,从而参与到村民自治等一系列活动中,与广大干部群众一道实现乡村治理的根本性的跨越和提升。山西省永济农民协会郑冰即是典型一例。她一面走出去参观学习,另一面又请进来让专家做顾问、授课,同时还自动与乡镇政府、村“两委”共同参与乡村治理,在科学技术、政治觉悟、管理方法及文化道德诸方面都成为带头兵和起到模范表率作用^[2] [P114—145]。三是积极培育发展社会组织,利用民间组织亲和力与凝聚力强的优势,在村民、村委会、乡镇政府等多层级间形成良性互动。在这方面,村委会和社会组织有许多事情可做,关键是要改变观念、大胆探索、勇于创新。成都市双流县彭镇羊坪村建立了与社会组织的联动机制,通过村级公共服务项目外包,进一步鼓励专业技术人员领办或创办社会化服务组织,积极建立由农民广泛参与的治理协会或各类专业合作组织,参与供给基本公共服务,社会组织参与社会公共服务的作用得到了充分发挥。这样的例子在本地较为普遍,目前该县共有148家动植物防疫、公共环境卫生、基础设施建设等社会组织,积极参与村级公共服务的供给^[24]。这虽是村委会与社会组织实行联动的一个侧面,但在互动、共赢和再造中显然有助于培育提高乡村社会的民主精神及自治水平。

四、模式推广与制度创新并行不悖

与其他制度一样,中国社会组织建设同样存在如何处理好模式推广与制度创新的关系问题,这是乡村治理走上正规与实现跨越式发展的关键。没有模式就无可供遵守的范本,没有创新又会使制度固化,从而失去活力。目前,中国社会组织尤其是农村社会组织发展有其独特性,具体表现在模式推广较为突出,而创新力则明显不足。

1. 模式推广与制度复制的价值及其危机。

作为一项制度,要获得快速发展与巨大影响力,必

须进行推广,且最好以模式化方式在更大时空获得认同。社会组织也不例外,它在中国的扎根与发展同样离不开模式化推进。

一是自外而内的影响,这既表现在从外国到中国,又表现在自都市向乡村。由于中国志愿者和公益性社会组织不发达,尤其在广大农村更为缺乏,所以 NGO 等国外社会组织开始潮水般地涌入中国,也进入广大中国农村。可以说,社会组织的外国经验和模式成为近年来中国社会组织发展的范本,因其概念、理论、方法的先验性与完备性,拿来复制和推广快捷而省力、广泛而可信、有效而可行。最有代表性的是外国基金会、志愿者、NGO 等社会组织进入中国后,不仅在抗震救灾、环保和扶贫救难中发挥了实际作用,而且在观念形态上改变了中国对社会组织的看法,这是当下中国各阶层包括广大农村受益最多的。如无模式推广和制度复制,要达到这样的发展速度和效果几乎是不可能的。

二是自上而下的发动与推进,这既包括各级政府的上传下达,也包括精英阶层下乡垂范。目前,中国社会组织发展迅速,不论是城市社区还是农村社区都是如此,其中一个重要原因就是各级政府的重视和推广,也包括精英阶层的身先示范。如 1994 年,国家出台了《中国老龄工作七年发展纲要(1994—2001)》,后又相继出台了《中国老龄事业发展“十一五”规划》和《中国老龄事业发展“十二五”规划》,全国老龄委员会办公室先后四次大规模进行调研,并据此出台了《关于加强基层老年协会建设的意见》。正是在这些政策的推动下,老年协会和老龄工作得以迅速开展,到 2012 年,全国已建基层老年协会 44.5 万个,覆盖 65% 的城乡社区^[25]。很显然,没有政府参与和推动,老年协会难以获得如此快的发展速度和规模。

但也应该看到,这种模式化推动与发展深含危机,有的还是根本性的,即模仿性有余,创新性不足。对于外国社会组织的做法和成功经验,我们当然需要学习和借鉴,但中国国情不同,尤其在中国广大农村,更需要对具体问题作具体分析。如志愿者组建的安徽复兴学校,如在国外,情况或许不会如此复杂。究其原因在于,董事会想按西方模式运作,却忽略了中国语境,更没想到志愿者、董事会、政府、媒体、学校和乡村之间关系的复杂性。再如,由国务院扶贫开发办公室、亚洲银行、江西省扶贫开发办公室和中国扶贫基金会实施的江西省扶贫试点暨 NGO 招标,前后工作虽付出甚多,却未预想的那么顺利。有人用“相关理论和国际经验:基于共赢的制度化有序参与”^{[2] [173]}来分析,但却脱离了中国国情。因为在中国的乡村扶贫中,远非“共赢”所能解释,而要考虑在利益之下,还有更多的政治、心

理、文化和观念差异。下面引述当地村民的一段话:“管委会的人都没有工资以及误工费,下次他们打算有什么事情轮流做,不会个个都耗在上面。”“作为管委会的成员,我自己闲的时候就管一下,忙的时候就顾不上了。”“随着非政府组织很快地撤出,我们管委会也就会随之解散,但五年项目周期内不会解散。非政府组织的人员告诉我们可以去登记注册个组织,这样就可以接受外来的资金援助。但是成立组织也是麻烦的事情,自己家里还有许多事情,总不能把所有的心思都扑在上面。”^{[2] [167]}这段话中当然包括村民的“经济”诉求,但更主要的反映出村民政治意识的淡薄,甚至透露出对于政治和社会组织的冷漠与厌倦情绪。有趣的是,这个村民不是一般村民,而是项目管委会的人员,是社会组织中的一员,这就更映照出社会组织在中国乡村开展活动的盲目性和形式主义。看不到社会组织建设的表面化和复制化,就不会注重其创新性、自治性和民主性,也就不会有远大和美好的前景。还有,像农村各种经济合作协会、老年协会、文艺团体,数量虽多、覆盖面广、参与者众,但一个最为突出的问题是类同化、模式化和复制性,缺乏创新和个性,这是危机的深层原因。

2. 夹缝中的制度创新是未来希望之所在。

总体而言,中国社会组织目前还处于模式化发展及复制阶段,但也时有某些创新的火花。这些创新与大量的复制相比,也许微不足道,但能量和意义却不可低估,它们对未来中国社会组织建设将具有示范和启示作用。与国外社会组织的模式和示范作用相比,中国社会组织创新模式的意义更为重大和深远。

一是城市社区社会组织创新,这是打破国外模式而具有自创性的努力和突破,对于乡村社会组织创新具有启示作用。长期以来,由于城市社区的行政功能较强,民主与自治功能时常受到限制。为解决城市社区居民的实际困难,锻造社区的民主管理和自治能力,一些社区开始大胆探索。为更好地开展社区自治,深圳市新安街道提出社区自治建设十大方略,内容包括:以加强居委会建设为重点完善基层自治组织、以拓展自治力量为目标培养社区人才、以推动自我教育为重点营造自治氛围、以落实居民需求为导向提升自治的参与度、以助推自治为主题大力发展社区文化、以培育社区社会组织为重点打造自治平台、以逐步推动社区楼栋长建设为抓手推进多元共治、以“义工+社工”模式拓展社区志愿服务力量、以“因地制宜,注重实效”原则鼓励社区自治创新、以打造亮点社区为契机推进社区建设。在培育社区社会组织方面,海裕社区成立了深圳市首个社区级的社会组织服务中心,至今已发展

到 39 个,而新安街道则有 119 个社区社会组织完成登记,并设立 300 万元的资金项目,引导居民参加社区自治活动,从而培养了居民的自治意识。在此基础上,新安街道把社区人才库建立放在重位,如今已有 130 位多才多艺者脱颖而出,有 27000 名志愿者登记备案,志愿者占街道常住人口的 6%^[26]。应该说,城市社区社会组织的制度创新是根据国情、社区的具体情况,采取行之有效的的方式和方法,为了更好地实现民主选举、民主决策、民主管理、民主监督的自治精神而建立的新模式。

二是乡村社会组织的制度创新,这是突破广大农村社会组织类同化,真正确立自我成长的开端与希望所在。由于农村村委会的存在,也考虑到某些政治因素以及农民素质问题,长期以来农村社会组织并不发达,除了一些经济性合作组织、老年协会、用水协会,以及宗社、灯会、合唱团、艺术协会等文化服务类的社会组织外,真正具有政治性、能影响乡村社会政治发展走向的社会组织并不多见,既使有也往往缺乏创新性。近年来,在众多同质化的乡村社会组织中,出现了一些有创新意识的组织,它们对乡村民主和自治制度进行了新的探索,取得了重要突破。以湖北省汉川市庙头镇中心台村的“村级理事会”(下设新农村建设、经济发展、基础设施、矛盾调解和乡风文明五个理事会)为例,为了提高村庄的自治能力,发扬自治精神,全村党员和三分之一的村民都参加了理事会,他们既承担责任与义务,又要廉洁自律。具体程序是:村中大事往往由理事会提出,经村民代表大会表决通过,由村“两委”组织实施和落实^[27]。村级理事会的建立,解决了不少困扰村庄建设和发展的棘手问题,提高了村民的自治能力和水平。作为一种社会组织制度创新,理事会可直接参与村民自治活动,不仅是对村委会和村民代表大会的补充,更是作为一级权力组织发挥着关键作用,这既有利于村庄决策的民主化和科学化,又对村委会起到制约和监督作用。另一例子,2007 年 12 月,广西金秀瑶族自治县大瑶山的六个项目村组建了“村保护和发展协会”。协会由村民大会直接、差额选举产生,是一个有别于村民委员会和村民小组的新型农民自治组织,它直接参与“国家级自然保护区参与式保护与社区可持续发展实验示范项目”的全过程,负有环保宣传、项目交流、生态监测与保护、自主制定协会自治章程和社区共管公约等职责,实行真正意义的自我管理、自我教育、自我服务、自我监督。值得注意的是,该协会借鉴安徽省岳西县莲云乡腾云村的村委会组合竞选制经验,试行“组合竞选模式”。具体内容是,“村保护和发展协会”会长选出后,由会长提名副会长、会计、出纳候

选人,交由村民大会再次选举。这种“组合(阁)竞选制”可能更适合社会组织的选举,它既能增强协会班子的凝聚力,又能在优化组合中发挥人才优势,还能培养村民的参政议政能力,从而体现村民的民主意识与政治智慧^{[19][P131]}。类似的农村社会组织还有广东省云浮市的“村级理事会”、浙江省慈溪市掌中镇陈家村的“和谐促进会”、江西省赣州市的新农村建设理事会等。这些社会组织在中国农村不仅难得,也是中国乡村治理最需要的,它摆脱了对于国外社会组织的简单模仿和亦步亦趋,从中国国情、民情和地情出发,创新自己社会组织的外延与内涵,这是未来的发展方向。

需要强调的是,在中国社会组织建设和乡村治理中,不能简单地理解制度推广与创新的关系。我们既反对没有创新的一味推广别国和他人经验,也不赞成只讲创新而不重推广的所谓“为创新而创新”,因为没有制度坚守的创新只能是无根底的盲行,有时甚至会走上弯路。正如习近平曾强调的,要保持制度的相对稳定和连续性,才能走得更快、更好和更远。另一方面,创新与推广是一个相互作用、并行不悖的过程,只有在二者之间建立一种科学机制,才能充分发挥其更大的潜能和创造性。

[参 考 文 献]

- [1]郭勇.NGO 参与乡村治理研究——以 NGO 参与汶川地震灾后重建为例[D].四川省社会科学院,2012.
- [2]贾西津.中国公民参与案例与模式[M].北京:社会科学文献出版社,2008.
- [3]邓小平文选:第3卷[M].北京:人民出版社,1993.
- [4]卢艳霞.社会组织参与农村扶贫研究——以乐施会在中国内地的扶贫实践为例[D].中南大学,2012.
- [5]朱健刚.行动的力量——民间志愿组织实践逻辑研究[M].北京:商务印书馆,2012.
- [6]李小云等.2008 中国农村情况报告[M].北京:社会科学文献出版社,2009.
- [7]于钦东等.老年协会破解农村养老难题的现实选择——以青岛市莱西东庄头村老年协会为例[J].全国商情·理论研究,2012(35).
- [8]罗本平.1311 万现金分红背后的秘密[N].成都商报,2014-01-16.
- [9]科恩.论民主[M].北京:商务印书馆,2004.
- [10]张桂花.关于发展农村公益类社会组织的思考——以山东青岛莱西市为例[J].社管管理研究,2011(4).
- [11]彭亚.课程创生理论及其意义初探[EB/OL].人教网, www.pep.com.cn.
- [12]全国已建 43 万个志愿者组织,人数超过 5000 万[N].北京青年报,2013-12-06.
- [13]雷敏.社区志愿者的成长困境及对策研究[EB/OL].北大

- 法律信息网 http://article.chinalawinfo.com/Article_Detail.asp?ArticleID=75514.
- [14]张田霞. 我国网络管理草根组织志愿者激励机制研究[D]. 广西大学 2012.
- [15]完善志愿者激励机制迫在眉睫[N]. 天府早报 2007-12-07.
- [16]沪试点志愿者激励机制[EB/OL]. 大公网 <http://news.takungpao.com/mainland/tkchina/2012-12/1307055.html>.
- [17]昆山市开启义工“回报激励”新机制[N]. 昆山日报 2012-12-19.
- [18]施晓义 等. 浙江一些地方探索建立志愿者激励机制[EB/OL]. 浙江在线新闻网站 www.zjol.com.cn 2004-11-23.
- [19]张黎 向建洲. 龙泉村: 在农村合作组织建设进程中培育新型农民[A]. 中国乡村建设·秋之号[C]. 北京: 红旗出版社 2009.
- [20]鲁可荣. 城乡基层社会组织发展与管理状况调查分析[J]. 广西民族大学学报(哲学社会科学版) 2010(2).
- [21]社会服务统计季报(2014年1季度)[EB/OL]. 民政部门门户网站, <http://files2.mca.gov.cn/cws/201404/20140430113831856.htm>.
- [22]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.
- [23]中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定[A]. 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议文件汇编[Z]. 北京: 人民出版社 2013.
- [24]秦代红 等. 成都市村级公共服务外包与社会组织培育发展研究[J]. 中共成都市委党校学报 2013(1).
- [25]李玲. 规范化建设促基层老年协会花开遍地——专访全国老龄办常务副主任陈传书[J]. 中国社会工作 2013(5).
- [26]新安以居民自治为导向 探寻新型安居模式[EB/OL]. 深圳宝安网 http://ibaoan.sznews.com/content/2013-12/10/content_8860103_2.htm.
- [27]石守城 龚小平. 庙头中心台村推行村民自治新模式[N]. 孝感日报 2013-10-09.

The Construction of Social Organization and the Political Development of Modern China's Rural Areas

ZHAO Xiu - ling

(*Research Institute of Politics, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing 100028, China*)

Abstract: In China's researches of social organization, rural areas are ignored and political perspective is not valued much, so academic and theoretical communities should pay great attention to the relationship between social organization and rural political development, including balance of economy and political function, the consideration of award system for volunteers and spiritual advocate, the harmonious development of outer and inter dynamics and so on. The cultivation of social organization in modern China's rural areas sits at the core, rural governance is the key point, the innovation of local practice and mechanism transformation should be valued much.

Key Words: social organization; social governance of modern rural areas; political development; scientific idea; dialectical thinking

[责任编辑、校对: 杜 英]