

# 我国少数民族地区社会组织 发展及社会功能研究

李俊清, 陈旭清

(中央民族大学, 北京 100081)

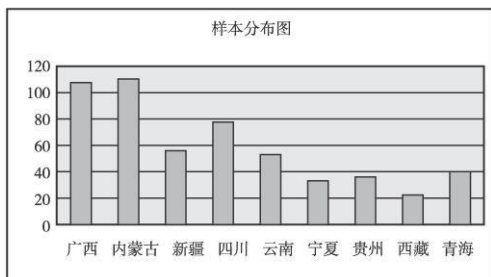
**[摘要]** 近年来, 各种社会组织在少数民族地区的文化、教育、卫生、环保、扶贫等多个领域发挥着积极的作用, 在民族文化的保护与传承方面, 其独特的功能尤为明显。但由于诸多因素的制约, 这些组织还普遍存在着规模小、资源不足、治理结构尚需完善等弱点, 总体上处于初级发育阶段, 还不能很好地适应社会发展需求, 需要给予必要的培育支持。

**[关键词]** 少数民族地区; 社会组织; 发展现状; 社会功能

**[中图分类号]** D633 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1008-9314(2010)06-0073-06

为了准确地把握民族地区 NGO 的发展状况, 本课题组于 2008 年 1 月至 2009 年 9 月, 先后在桂、滇、藏、新、内蒙古、黔、宁、青等少数民族地区, 进行了问卷调查和实地调研。共发放问卷 559 份, 回收 559 份, 回收率为 100%。有效问卷 555 份, 有效率达 99.28%。实地调研深入到省(自治区)、市、县(旗、市辖区)、乡实地进行考察, 访谈民政、业务主管部门、组织 440 余个。在本次调查中, 我们重点选择的是基层草根组织, 同时兼顾一些自上而下成立的官办或政府支持的社会组织。

调查样本分布情况如下:



本文所指的是在少数民族地区开展活动的社会组

织, 分正式注册登记和未登记两种形式。前者包括在当地民政部门注册登记并开展活动、也包括在其他地区登记但在民族地区开展活动的组织, 还指在境外登记, 但在少数民族地区开展活动的机构。未登记的组织是指没有注册登记取得法人资格的社区组织或家族、宗族组织, 还指在形式上工商法人登记、但实质开展非营利活动的组织, 后两类组织在总体数量上占着相当大的比重, 远远超过正式登记的组织。

## 一、少数民族地区社会组织的现状

### (一) 少数民族地区 NGO 登记注册状况

1. 登记注册的种类。所我们所调查的社会组织中, 在民政、工商或政府其他部门(如编制管理部门等)注册的共计占 46.13%, 有超过一半的社会组织未注册。已注册的组织中, 民政占 51%、工商占 21%、编制管理部门的占 3%、政府其他部门的占 16%。

总体来看, 在民政部门注册的组织仅占调查总数的 24.9%, 3/4 以上的未能以社会组织身份注册。调

[收稿日期] 2010-09-09

[作者简介] 李俊清, 中央民族大学管理学院院长, 教授, 博士生导师; 陈旭清, 中央民族大学管理学院副教授。

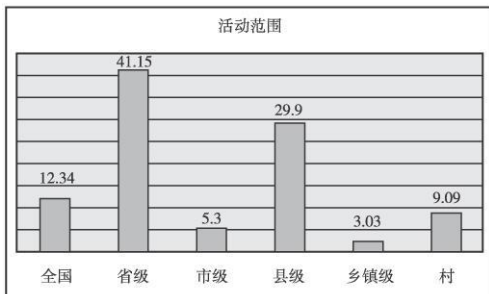
查表明,未进行民政登记的主要原因有:不能找到业务主管单位;没有足够的资金;还有部分是觉得没有必要登记、或者不知道需要登记。这一方面说明目前我国社会组织登记注册的门槛还比较高(在登记注册方面,少数民族地区社会组织与其他地区社会组织的情况具有一致性),反映了由双重登记管理制度存在的局限,使得一些组织只能采取工商注册的方式取得法人地位;另一方面也反映了民众这方面意识的不足,只开展活动而不注册。

2. 登记注册的层级。正式注册的社会组织中,在市一级政府部门注册的占 31%,在省、县两级分别占 29% 和 25%,国家级注册在民族地区活动的占 6%。

在省一级注册的组织中,相当一部分是和原来的上级部门对应,还和同级政府有较密切关系。在县级登记注册相对较少的原因,主要是对这种组织知晓不足,许多地方不知道还有民政登记的方式,另外一部分认为登记与否关系不大,反正自己开展工作不危害国家,也很少和外界发生往来,政府机关也不来检查,想做什么就去做什么,只把握一个不违法的原则。

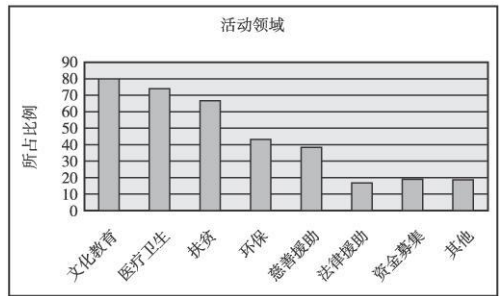
(二) 组织活动状况

1. 活动范围。调查对象活动范围主要以在省(自治区)一级区域内,其次是在县范围内,在全国范围内活动的较少,但有一部分在全国活动的组织(包括少数民族地区),其注册登记部门不在少数民族地区。在乡、村范围内活动的组织就更少,主要以传统的民族类组织为主,但随着国家对农村专业合作社的支持,它们的数量在明显增加;同时,由于地理环境的制约,在村中活动的组织数量要比乡镇一级多。具体比例结构如下图所示。



2. 活动领域。民族地区 NGO 活动的领域大多数都涉及教育、文化、经济、环保、扶贫、慈善等方面的宣传和倡导,希望借此推动社会观念的改变。其次

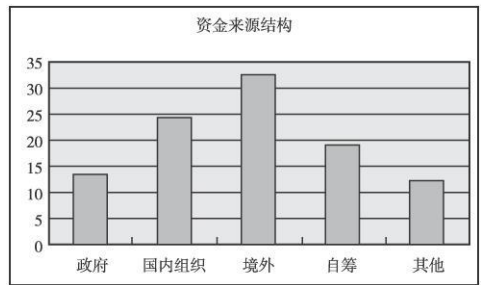
是医疗护理、社区参与(服务)和行为实践,目的是通过实际行动改变民族地区的生活习惯、行为方式,以适应社会的发展进步。只有较少数量的组织涉及资金募集(如慈善总会、基金会、公益捐赠活动等)。法律政策咨询近年来也在逐渐发展,并在社会上产生了一定影响;也有一些在从事心理咨询、生产发展等活动。总体结构如下图所示。



(三) 资源状况

1. 经费来源。目前我国少数民族地区社会组织经费的主要渠道有三类:境外(包括港澳台)资助(占 52.16%)、国内非政府资助(占 29.88%)、政府资助(占 14.11%,见下图)。

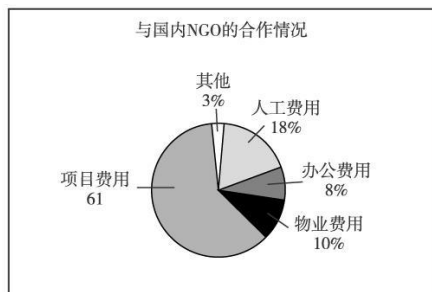
调查显示,虽然国家对少数民族地区社会发展的财政投入在不断增加,但这些资金流入社会组织的比例还比较低,渠道不太通畅,地方政府专门资助社会组织活动的经费很少。目前出现一个新的态势是,越来越多的企业开始关注并借助社会组织,开展慈善义捐等活动、以履行企业社会责任,并树立和打造自身社会形象。



2. 经费规模及其使用情况。被调查的社会组织在 2007 年全年活动经费平均为 25387 元,总支出中各项费用的支出比例如下图所示。

项目费用是组织的主要支出,这符合一般的规律;人工费用、物业费用所占比例较大,是因为参与组织的个体以此为专职,需要尽量节约其他费用增加员工

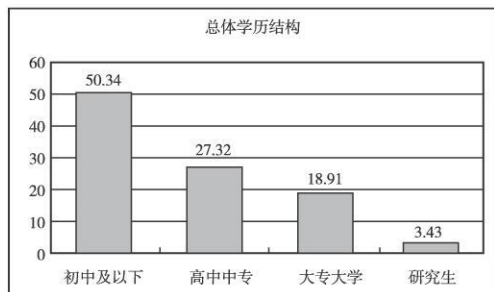
补贴,以调动其积极性。此外,许多组织没有属于自己的办公场所,房租、水电等物业费用是一笔不小的支出。



在经费使用审计方面,在被调查的社会组织中,其年度财务报告有正式审计的占 51.32%,相当多的没有接受社会独立审计,只是由资助方财务审查、或进行组织内部汇报。许多 NGO 甚至一些政府部门认为这种简单审计程序比较合适,没有必要严格按照规定进行,基本的理由是经费规模小、不会出现大问题。一定程度上反映出目前社会组织监管中存在的不足。

3. 人力资源状况、规章制度及办公场所。调查表明,拥有专职工作人员的组织占总量的 51.3%,有正式书面组织章程的占 71.53%,说明目前我国少数民族地区 NGO 的组织化程度还比较低。这种情况在基层的草根社会组织中尤为明显,专职工作人员占全部人员的比例为 15.97%,平均每个机构拥有专职工作人员 2.35 人。

在组织成员的学历构成方面,以初中及初中以下为最多,高中文化程度次之,大专和大学文化程度比较少,硕士及硕士以上文化程度更少(如下图)。这与当地文化发展水平存在着密切关系,在客观上制约了组织能力的提高。



上述数据表明,目前我国国内少数民族地区社会组织的人力资源状况尚不够理想,专业化程度和人员素质还有很大的改善空间。

4. 社会组织的资源需求状况。资源是组织发展的重要基础,在调查对象中,大部分组织对资金、技术和信息的需求最为迫切,所占比例分别为 81.47%、73.53% 和 57.47%,对人力资源的欠缺程度相对来说较弱,这并不意味着它们在这方面已经满足,而是从一个侧面说明了本地区社会组织的发展还没达到重视人力资源的阶段。

社会组织资源需求状况调查结果 (%)

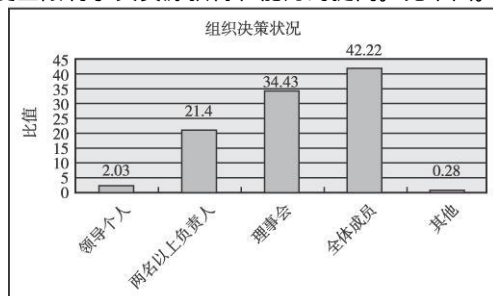
满足程度	资金	人员	志愿者	技术	信息
欠缺	81.47	45.11	36.76	73.53	57.47
满足	13.21	53.75	57.57	23.24	39.81
不知道	5.32	1.14	6.67	3.23	3.72

(四) 决策方式

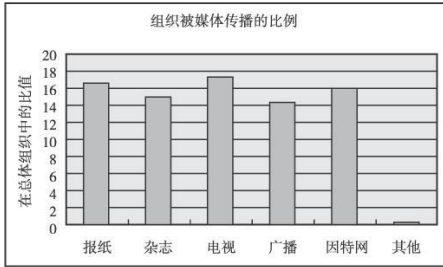
决策行为是衡量组织发育状况的重要指标,目前提高决策水平的普遍方式是建立理事会管理制度,实行理事会决策治理下的秘书长负责制。在调查的对象中,组织的重大事项由领导人个人决定的占 2.03%,由两个以上的负责人协商决定的占 21.04%,由理事会全体会议决定的占 34.43%,由组织的全体成员协商决定的占 42.27%,反映了组织的总体决策状况比较好。

(五) 组织与外界关系

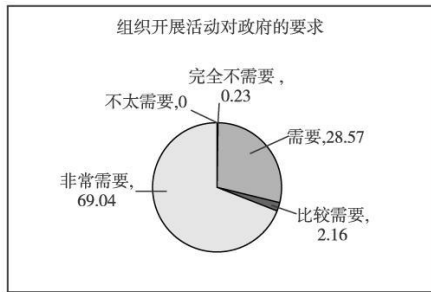
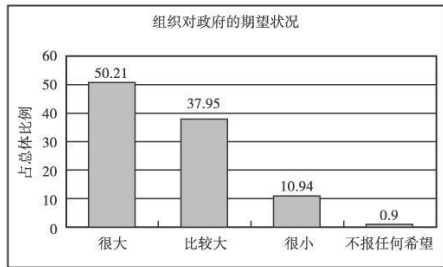
1. 组织公关情况。通过对外宣传以求组织扩展和树立自身形象,目前已经成为大多数 NGO 的共识。但在调查对象中,以印刷品形式介绍自身概况的占总数 51.28%,相当多的组织没有任何对外介绍材料,开建独立网站的组织较少,大部分情况下是靠地方媒体作为新闻事件报道,另外就是作为研究对象资料被学术界采用。实地调研中发现,那些自身资源条件差、组织能力弱、与外界沟通有较大障碍(由于地理环境、语言文化等原因)的组织在这方面非常欠缺,在很大程度上限制了其资源获得和能力的提高。见下图。



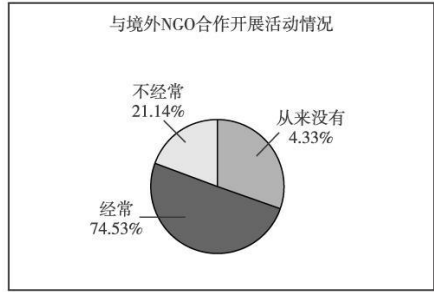
2. 与政府的关系。中国是一个行政主导型的国家，政府在社会生活中扮演着掌控主要资源的重要角色。调查发现，大部分组织都希望能多个领域配合政府需求开展活动。同时也对政府有一定程度的依赖



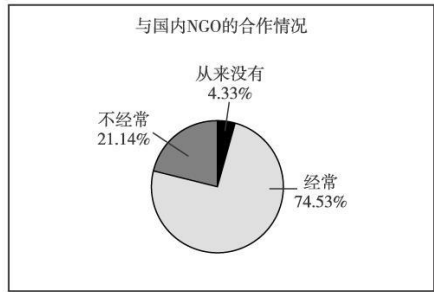
感，希望在政策、资金、人力等方面得到支持。但是，也有因个别地方政府部门要求多、支持少，从而降低了 NGO 对政府的期望，使它们实际工作中只能依靠自身努力，不再去刻意追求其他援助，进而造成了其虽然非常希望政府帮助，但又没有很高的期望值。



3. 与其他社会组织之间的关系。组织之间的交流、合作对彼此都有促进作用，现代社会的发展，特别是科技手段的进步，使信息传播更加便捷，为相互间的沟通提供了有利条件。总体看，少数民族地区社会组织与境外社会组织的合作还是比较高的，平均每个社会组织与 1.03 个境外社会组织有合作或协作关系，但合作频率并不很高（如下图）。和境外组织合作的主要方式是接受资金、技术等援助，合作内容覆盖扶贫、教育、医疗卫生、环保、文化保护等多个领域。

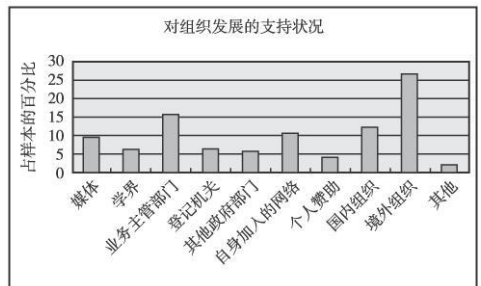


相比之下，国内社会组织之间的合作活动频率更高，平均每个组织与 3.94 个国内其他社会组织有合作或协作关系。（如下图）。合作内容主要有信息沟通、经验分享、项目执行、技术指导等，资金合作较少，其中项目合作和信息共享占了相当大的比重，调研表明有 71.82% 的组织愿意在这些方面开展合作。资金合作少的状况反映出国内支持组织发育不足的问题。



通过对不同合作对象的比较，反映了国内社会组织之间的合作在频度上要优于它们与境外社会组织的合作。

4. 对社会组织的支持。NGO 在发展过程中，得到了社会各方面的支持。调查显示：41.79% 的组织认为境外机构对其支持最大，其次是业务主管机关（36.34%），其他组织、特别是同类型组织的对自身的帮助作用也较为明显，调查资料也在一定程度上印证了传媒对中国社会组织发展的影响。相比之下，登记管理机构、部分业务主管单位和其他政府部门、社会组织支持网络的作用还有待加强。（见下图）。



## 二、少数民族地区社会组织目前面临的问题

根据调研分析,目前中国少数民族地区社会组织存在的主要问题有以下几个方面:

(一) 人力资源欠缺。管理人才和专业技术人员的不足是限制少数民族地区社会组织发展的最根本问题。由于缺乏管理人才,使组织很难规范运行,造成了发展目标不明确,规章制度不健全,很难有效凝聚组织团队,从而影响了自身功能的有效发挥,并且很难获得稳定的经费来源,形成了对境外资源的过分依赖,制约着组织的健康稳定发展。粗放、经验式的管理是其基本的特点,难以适应规范性的社会需求。专业服务人才的缺乏,使得组织很难提供高质量的社会服务,不利于扩大其社会影响。

(二) 组织治理不完善。良好的治理是组织健康发展的基本保证。受社会、经济、历史文化等条件的制约,少数民族地区社会组织还普遍存在治理不完善的问题。主要表现为规章制度不健全、决策运行机制不完善、部门机构设置不合理、信息不够公开等。这些问题影响了民族地区 NGO 的社会公信力,客观上制约了后续社会资源的获取,恶化了自身生存的社会环境。

(三) 发展能力不足。能力是组织长远发展的核心所在。依靠良好的发展能力,组织可以提高服务质量,加强与外界的沟通,改善社会形象,营造宽松的社会资本环境。总体来看,少数民族地区 NGO 开展活动所必要的专业知识和能力仍比较缺乏,大多缺乏明确的宗旨和战略,决策和项目管理水平不高,缺乏必要的信息渠道,对外界信息的知晓程度较低。人力资源的总体素质尚待进一步提高,自我宣传和媒体的宣传报道不够,在社会中的公信力还有待进一步提高。

(四) 得到的支持力度不够。社会的广泛支持是 NGO 快速成长的基本条件,目前没有得到充分支持的原因,除了组织自身和全国性的普遍因素外,与民族地区的登记管理机关、业务主管机关及其他政府部门也有一定的关系。虽然民族区域自治法赋予了民族自治地方广泛的自治权,以支持民族地区经济社会各项事业的发展。但据我们调查,各自治地方运用自治权扶持 NGO 发展这方面工作开展的还很少。

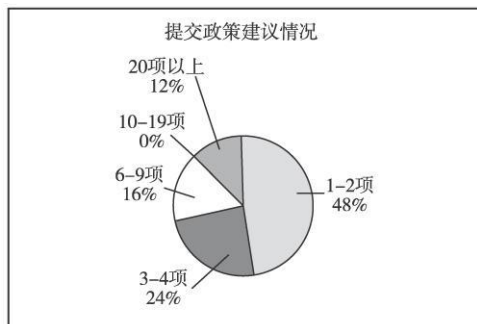
(五) 法规缺陷,监管缺位。由于现行关于 NGO 相关法规的缺陷,少数民族地区尚有许多社会组织没有正式注册登记,境外在华社会组织因为在国家民政部登记存在实际困难,地方政府又没有相应的法律管理依据,使得其无法获得合法身份,造成了政府主管部门无法进行必要的监管,也制约了社会对 NGO 进行有效的外部监督。

(六) 社会参与的渠道和空间仍有待拓展。目前少数民族地区社会组织的参与制度化渠道尚不通畅,参与的空间仍有待拓展。根据已有的国家政策,它们参与国家决策领域主要集中在环保和医疗卫生领域,在国家其他有关政策方案的提出、征询意见、建议、制定的过程中,也不同程度地鼓励 NGO 参与,但在实际生活中,除一些具有政府背景的、或者是有影响的境外以及国际组织能够有一定机会受到邀请参与外,广大的草根社会组织的参与的机会往往十分有限。在政府的政策设计和资金安排方面,目前亦无普遍的、固定的、制度化的渠道使 NGO 获得支持或资助。

## 三、少数民族地区 NGO 的社会功能

大量的事实表明,少数民族地区发展需要社会组织,它不仅是政府职能实现的支持者,也是社会治理的重要的主体。其主要功能体现在以下几个方面:

(一) 充当公民与政府沟通的桥梁。通过组织化的行为,社会组织将一些具有共同价值取向或利益需求的群体聚合在一起,将公民分散的个体凝合成团体的力量,使得各种零星的、微弱的吁求转变成统一的、具有一定影响的社会诉求,将参与者对政府的要求、意愿、建议和批评等诉求进一步凝练和提升,为普通民众搭建了一条有效影响公共权力的途径。





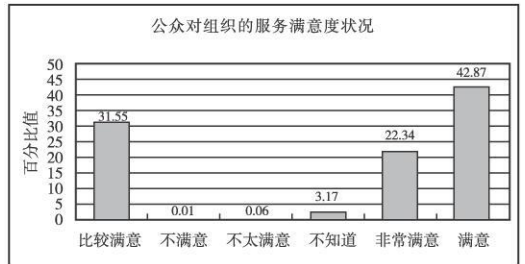
据调查,大部分 NGO 都有向政府提供政策建议的意愿,希望能与政府建立正常的沟通渠道,表达自己的想法。

通过向政府提交政策建议,提高了公民对公共生活的参与兴趣,提升他们的社会参与热情,进而影响了政府的公共决策,使政治过程日趋透明化,为民主社会建设进行了有益的探索。

(二) 参与社会公益事业。社会组织在扶贫济困、维护权益等公益方面的作用越来越凸显。据调查统计,在少数民族地区开展工作的社会组织大约有 13 万个,其中大多数以关注社会弱势群体为其使命和宗旨,根据民族地区社会经济欠发达、多元文化并存的实际,它们在教育、环保、卫生、文化、妇女等多个领域开展公益活动。如中国妇女发展基金会在新疆维族妇女中间开展的“小额循环金扶贫”项目,在甘肃、内蒙古等地区实施的“母亲水窖”项目;北京今典苹果教育慈善基金会在西藏地区开展的“苹果赤脚医生工程”、“苹果学校助学工程”等公益项目,有效地改善了阿里地区的医疗和学校教育设施;西藏发展基金会的“光明工程”、“育人工程”、“阳光工程”等社会公益示范工程,都在不同程度上促进了当地民众生活的改善,促进了当地社会事业的发展。

(三) 提供公共服务。近年来,国家在大力推进社会建设的发展战略中,明确提出了鼓励社会力量参与的方针。越来越多的社会组织参与提供公共服务(如居家养老照顾服务、社区基本服务、公民权益的保护、公共信息的获取和维护等),丰富了其中的内容,满足了人们的多元需求;在公共物品的分配过程中,社会组织充分发挥自身扎根基层、信息灵通的特征,向政府及相关部门提供及时准确、切实可行的建议,提高了公共物品的使用的合理性和有效性,成为政府提供公共服务的有力助手。更有一些 NGO 在政府未涉及而市场力量又不愿意涉及的领域开展活动,为社会和经济发展做出了独特的突出贡献。许多少数民族地区地广人稀,交通不太便利,国家管理和服务难以深入,分散的农民很难抵御市场经济的冲击,使自身处于不利地位,农村经济类的社会组织则将分散的个体经营者组织起来,通过集体行动的方式来保护农业劳动者的利益,避免了由于分散状态而造成的不必要损失,成为农村社会发展的主要推动力。此外,许

多慈善组织通过兴办老年关怀机构,为老年人的生活提供更多关照;众多的行业协会正在成为引导行业发展、规范企业运营、组织社会评比的服务机构。大批的 NGO 通过提供公共服务,减轻了政府的压力,满足了社会多样化的需求,维护了社会稳定,促进了社会的建设。



(四) 境外在华社会组织的作用。境外在华社会组织相当多是工商注册的,只有少量在国家民政部登记;大多数境外在华社会组织没有在当地进行合法的登记,也没有相应的部门对它们进行必要的引导和监管,基本上处于无人监管状态。它们通常在北京等大城市设立总部或办事处,在中国境内形成一个反应迅速、信息通畅的网络,通过引进和注入境外资源,开展包括小额信贷在内的多种项目,其中相当多的境外 NGO 在中西部欠发达、尤其是少数民族地区开展活动。通过引导社会力量参与,推动社区发展,改善当地的自然和人文生态环境,对于改善贫困农民特别是老弱病残妇幼等弱势群体的生活状况发挥了积极的作用,通过项目援助与合作的方式也有效带动了本地社会组织的发展。为了便于开展工作,这些组织与基层政府之间建立了合作关系,借此推动了地方政府的观念变革,带动了政府管理理念的创新,为当地社会组织的发育、发展起到了启蒙和标尺作用。但是,并非所有的境外在华社会组织都在开展公益活动。就是那些从事公益活动的社会组织,也由于其组织宗旨、身份背景、政治意图等千差万别,所追求的价值目标、理念和效果也不一定符合我们的国家利益。因此,完善相关的法律法规,建立有效的监管机制,进行必要的规范管理,也势在必行。

责任编辑 马宝成