

西北少数民族地区社会组织发展的特点与治理

陆春萍

(西北师范大学 社会发展与公共管理学院, 甘肃 兰州 730070)

[摘要] 西北少数民族地区独特的生态、经济、社会、文化环境以及人们的思想观念构成了该地区社会组织产生和发展的合法性机制。西北少数民族地区的社会组织涵盖和服务于教育、环保、妇女、儿童、灾后重建和农村发展等领域, 这些社会组织大多由当地少数民族人士建立, 形成了诸如印象管理、精英联盟、教育扶贫和国外基金参与等独特的组织生存策略, 传承民族文化是社会组织发展的动力。针对这些特点和发展中存在的问题, 政府应当转变观念, 积极支持社会组织发展, 采取出资购买优质的社会组织资源, 加强对社会组织的监管等治理对策。

[关键词] 西北少数民族地区; 社会组织; 特点; 问题; 治理

[中图分类号] C 93-053; C 912. 2

[文献标识码] A

[文章编号] 1001-9162(2014)03-0135-04

一、引言

党的十八届三中全会颁布的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》中提出了“创新社会治理体制, 激发社会组织活力”的方针政策, 明确指出, 要“正确处理政府和社会关系, 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。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项, 交由社会组织承担”^[1]。这是对十八大关于社会组织政策的进一步推进。社会组织作为与政府、企业并列的社会三大组织类型之一, 在环境保护、教育培训、文化交流、医疗卫生、经济发展、社会服务等方面弥补了市场和政府的不足, 被称作政府和市场之外的第三部门, 是政府和社会互动的桥梁, 承担政府为适应市场经济体制而转移出来的部分管理经济和社会发展职能。西北少数民族地区社会组织在公益性、志愿性等组织特质的影响和驱动下, 将服务对象主要定位于来自贫困地区的少数民族群体, 立足本土服务当地群众, 能很好地促进西北少数民族地区发展。然而, 西北少数民族地区社会发展程度较低, 市场转轨与社会转型的结合程度不一致, 使得西北少数民族地区社会组织生存的空间与我国东中部差别很大。学界对于这一地区本土社会组织的关注也相对缺乏。那么, 服务于西北少数民族弱势群体的社会组织具有怎样的特征? 其成长与发展过程中存在怎样的问题? 政府和社会应该出台怎样的管理和支持对策? 本文即通过对西北少数民族地区社会组织的调查试作回答。

二、研究的理论背景

西北少数民族聚集区成为西北地区主要的贫困带, 少数民族人口在西北贫困人口中所占比例最大, 社会经济发展平均水平不仅落后于东部地区, 也落后于西北的汉族聚居区。^[2] (P335) 西北少数民族地区社会组织拥有量远远落后于我国东部沿海发达地区, 民族性与宗教性的共同作用是影响该区域社会组织的主要因素。因此, 以制度主义和资源依赖的视角透视西北少数民族地区社会组织的发展问题更具有针对性和解释力。制度主义理论强调“合法性”机制的重要性, 其不仅着重法律制度的作用, 而且强调文化制度、观念制度、社会期待等制度环境对组织行为的影响^[3] (P74)。资源依赖学派认为组织是一个开放的系统, 和组织生存息息相关的稀缺和珍贵资源都源于组织的外部环境。为了生存的需要, 组织不得不从外部环境中获取资源, 包括资金支持、人力资源、社会合法性机制等。^[4] (P63) 制度主义学派和资源依赖学派都强调组织与环境之间的关系。资源环境包括社会组织生存和发展的物质、经济和社会文化基础。西北少数民族地区是教育和医疗卫生最落后, 生态环境最脆弱, 重特大自然灾害频发, 文化传统遭受破坏最严重, 社会失衡问题最突出的地区^[5] (P19), 该地区存有的经济发展与社会进步双重交互滞后^[6] (P130) 更加重了这些区域贫困化程度^[7] (P129), 而经济发展水平的整体滞后已经严重影响到当地社会事业的可持续发展; 然而, 西北少数民族地区也具有独特的社

[收稿日期] 2014-03-15

[基金项目] 国家社会科学基金项目“西北少数民族地区非政府组织的发展现状及其管理研究”(10CSH037); 西北师范大学青年教师科研能力提升计划骨干项目“甘肃社会组织发展与管理对策研究”(SKQNGG12015)

[作者简介] 陆春萍 (1976—), 女, 甘肃兰州人, 社会学博士, 西北师范大学副教授, 从事组织社会学和 NGO 研究

会文化资源,大部分少数民族有各自的宗教信仰,民族文化在很大程度上都依附于宗教而存在,并成为维系本民族凝聚力的一种重要形式^[8] (P152)。扶贫救济本民族成员、改变社会发展滞后面貌就成了立足于本土的社会组织的共同使命。

三、西北少数民族地区社会组织发展的特点

笔者调查了已注册的(包括民政注册和工商注册)服务西北少数民族群众的本土社会组织五十多家,涵盖了扶贫、教育、妇女、儿童、环保、灾后重建、农村发展等领域。通过调查,发现该地区社会组织有下列特点。

(一) 组织多由当地少数民族人士建立,服务对象多为少数民族弱势群体

西北少数民族地区社会组织的很多领导人士为少数民族,这些民间精英,多以民族文化自觉、社会自救和民族自强为己任。组织服务的对象主要是社会弱势群体,如少数民族贫困村村民,少数民族妇女,进城打工的流动穆斯林群体及其子女,贫困农村中小學生及辍学和少数民族孤残儿童等。服务领域主要涉及扶贫、文化教育、农村基础设施建设、环保、灾后重建以及协调宗教矛盾与纠纷等。

(二) 形成了独特的组织生存策略

第一,定位清晰。组织目标定位明确清晰,创办者在组织建立初期就把服务目标锁定为扶助救济本民族同胞,在政府的政策框架内建构组织目标,实现与政府方针的总体性一致。有的组织除了在一定程度上能利用既有的制度优势为自身获取发展资源和机会之外,还向外拓展渠道(包括海外筹资等),广泛获取组织的生存资源。第二,印象管理。印象管理作为生产组织形象和声誉等重要无形资产的途径,是少数民族地区社会组织维系和保持生命力的关键策略。“在发展过程中总结经验对提升项目的执行能力十分关键,尤其在第一个项目的时候。项目的知名度和影响力也十分重要,它影响了组织的声誉以及未来的发展。因此,如何争取到自己的项目很重要”(2010年10月23日访谈)。第三,精英联盟。广泛吸纳各种精英类型,其中包括政府相关领域领导人、少数民族企业家代表、宗教界领袖、穆斯林文化教育领域的学者专家。第四,低调做事。社会组织所开展的活动符合政府的基本政策、制度法规。在与政府的互动中降低自己的姿态,通过开展活动间接影响政府的态度和决策。

(三) 宗教信仰是西北少数民族地区社会组织运作的文化基因

宗教信仰在西北民族地区社会组织领导人身上表现得很普遍。伊斯兰宗教中扶危救困、仁慈善良等宗教伦理道德渗透到许多社会组织领导人思想中,许多社会组织的成立和创办都有深刻的信仰动力^[9]。例如,具有伊斯兰宗教信仰的教育公益组织的领导者把教育的公益属性上升到精神信仰的层面,并把它作为自己的人生信条和组织成立的目标,助推着组织间走向合作。因此,“行善”、“扶贫”等

宗教伦理道德不仅在塑造和完善教徒人格方面效果显著,而且在西北少数民族地区的社会管理中发挥着“社会团结”的作用。宗教信仰和组织追求公益的目标成了维系组织合作的精神纽带,有力地推动着组织间的合作。如张家川希望幼儿园负责人说:“我们都是穆斯林兄弟姐妹,在我们的同胞遇到困难的时候,只要我有这个能力,就会站出来帮助有苦难的同胞。在我们穆斯林中,每年我们都会在一起开会,把各地的信息汇集起来。在会上,NGO组织的负责人都会以虔诚的穆斯林身份讲述他们组织的事情,会议讨论后我们一致认为最需要帮助的是哪些人群,我们就决定联合几个有实力的组织去像关心穆斯林兄弟姐妹一样帮助他们。”(2011年5月26日访谈)

(四) 传承民族文化是社会组织发展的动力

很多由热爱本民族文化和公益事业的人们发起的社会组织,其目的在于传承和发扬本民族文化。如,张家川阿拉伯语言学校是对本民族语言的传承;银川市妇女企业家协会、手工制品协会,把带有民族特色的手工艺品传播到世界等。还有许多组织为传播民族文化做出了贡献,如兰州穆斯林文化教育促进会创办《穆斯林通讯》月报,刊登阿文翻译作品和广大穆斯林优秀作品。有些组织受到国际非政府组织的资助,这些社会组织也成为国际非政府组织的项目合作伙伴,其在思想、使命以及行为方式等方面也受到国际非政府组织的影响,而这些国际非政府组织与他们的联系也主要是靠相同的民族文化。

(五) 许多国内外基金会参与西北少数民族地区社会组织建设

有许多国外基金会参与少数民族地区社会组织建设。就甘肃省而言,境外社会组织达100多家,其中有宗教背景的非政府组织达30多家^[10]。这些基金会为少数民族弱势群体提供资金支持,或开发项目、或捐资助学、或扶危济困,对地方经济社会发展具有积极的影响。同时,国内的基金会在少数民族社区发展中也发挥着积极作用。如以助学济困为主要宗旨的西藏自治区青少年发展基金会,援建希望小学近180余所,救助范围覆盖65个县(市、区)、100余个特困乡,救助失学少年4万余名^[11],基金会为推动藏族农牧区基础教育事业的发展做出了突出贡献。另外,调查显示,参与玉树灾后重建中的国内外基金会有17家之多。

(六) 教育扶贫成为许多社会组织改变社区发展滞后现状的首要考虑

教育程度的偏低、经济发展的相对落后直接影响到了西北少数民族地区的长远发展,服务教育领域的社会组织于是显示出更大的发展空间。众多组织的服务目标明确定位于教育扶贫,帮助民族弱势群体改变目前受教育水平不高的状况,提升民族的整体文化水平与竞争实力。例如,张家川阿拉伯语言学校校长说:“我们是一个少数民族贫困县。我通过思考认识到,影响到我们县贫困落后最直接的原因是教育的落后。”(2011年3月27日访谈)提升城市边缘特殊流动人口的文化素质,不断缩短与主流民族文化

发展水平的差距，也是许多社会组织开展相关活动的一个重要使命。如，兰州爱心教育服务社领导人说：“我们发现小西湖这个地方，有大量的流动人口，其中妇女、儿童不少都是文盲。我们做了一个调查，仅小西湖这个地方，15岁以下的失学儿童就达到两千多，这是一个很可怕的数字。小西湖这个地区犯罪率比较高，引发了很多严重的社会问题。”（2011年3月28日访谈）因此，许多少数民族人士认为提升教育水平才是消除贫困的根本，少数民族的教育问题、女童教育问题等是很多当地社区社会组织关注的首要问题。

四、西北少数民族地区社会组织发展中存在的问题

（一）资金匮乏和人员短缺

资金的来源关系到一个组织的生存和发展。西北民族地区经济基础薄弱，社会发展程度不高，社会组织很难得到社会各界的资金捐助，加之民族地区又有高度的政治敏感性，获得国外基金项目支持的审查越来越严格，许多项目领导者也不敢接受国际外来项目和资金。调查发现，许多组织的资金来源大部分是项目资金或是基金会的捐赠、企业捐赠、私人捐赠，而受政府捐赠的资金并不多（有研究表明只占14%左右^[12]），政府也很少开展购买公共服务的项目。因此，许多组织面临着资金短缺的困境。很多组织没有独立的办公场所，只能租用或由业务主管单位提供。此外，这些社会组织工作人员的待遇也难以有效保障，他们的工作大多是基于奉献精神，而当这些精神面对严峻的生活现实时则难以为继。在这种情况下，人员的流动和流失也在所难免。

（二）存在法律合法性和社会认同问题

西北民族地区社会组织数量较少，人民群众对社会组织还相对陌生，很多草根的社会组织被认为是“非法组织”，只有在民政部门注册的社会组织才被认为是合法的。这些认识对本地区草根组织的生存产生了影响。由于民族地区的老百姓对社会组织不了解，很多群众误认为社会组织为他们做的事情是政府做的。另外，有些西北少数民族地区的社会群众缺乏慈善意识和公民精神，认为管好自己的生活就可以了，加上群众自身生活贫困，较缺乏志愿精神，组织很难筹到社会捐款。当然，组织也缺乏对项目的宣传意识，这些都造成社会组织的社会认同度不高等问题。

（三）组织内部治理问题

西北少数民族地区社会组织在组织制度建设上还存在许多不足。一个普遍的问题是内部管理机制不完善，很多组织并没有明确的部门划分、职能分工及相应的职位设置，特别是缺乏相应的筹款部门，只是在资金困难的时候靠领导者的个人影响力去解决应急需要，组织缺少长期的筹资规划。有的组织虽然组织机构设置比较完整，但在具体施行时分工却并不明确。有的组织有具体的章程和明确的目标，但实际工作中并没有按照章程执行。组织大多处在发

展初期，项目设计简单，缺乏系统的机构管理经验，动员志愿者能力不足，内部员工能力建设不足，人员流动性大。

（四）对政府的依赖性强，独立性弱，组织间缺乏合作

调查中的藏族村级互助社、回族妇女社会组织等对政府有很强的依赖，互助社的业务主管单位是扶贫办，妇女社会组织的业务主管单位是妇联，组织在资金和项目上依靠政府，独立性不强。另外，除了在工商注册的社会组织有较强的独立性外，其他的社会组织都受到业务主管部门的监管，尤其是在民族地区，高度的民族敏感性更引起了政府的高度注意。很多没有在民政部门注册的草根组织在政府和民众眼里都属于“非法组织”。

任何组织的发展都离不开合作，但在调查中却发现，西北少数民族地区社会组织之间缺乏合作精神，各组织之间几乎没有联系。

五、西北少数民族地区社会组织参与社会治理的若干建议

针对西北少数民族地区社会组织的特点和问题，结合党的十八届三中全会中提出的“创新社会治理体制，激发社会组织活力”的若干规定，本研究提出激发西北少数民族地区社会组织的活力，积极参与社会治理的几点建议。

第一，确立政府的治理理念，让社会组织在民族地区承担更多社会建设的职能。十八届三中全会改变了过去单纯强调“管理”的概念，用“治理”统领今后经济社会发展的运作模式，强调社会建设中多元力量的参与，运用市场的力量、社会组织的力量解决社会服务中的问题。本研究的实地调查显示，少数民族社会组织在教育、扶贫、环保、妇女、儿童、灾后重建等领域发挥着促进地方社会建设的积极功能。尤其对于扶贫领域，政府应该采纳合作扶贫的观念，把政府自上而下的扶贫与社会组织的参与式扶贫、接地气的扶贫结合起来，吸纳社会力量参与扶贫，让社会组织成为政府的好帮手和群众的好伙伴。

第二，政府应加大资金支持的力度，在财政预算中划拨一定比例的经费用于购买社会组织服务，内容可以包括教育、卫生、文化、养老、社区服务、幼儿照顾、法律援助等。政府可以制定规范的程序以项目制的方式委托给社会组织去完成，政府在某些社会服务的领域扮演任务分派、资金支持和监督检查的角色。建议适度放宽对社会组织资金来源渠道的管理，只要不涉及国家安全的境外社会组织，应该积极支持其在少数民族地区开展人道和公益项目。

第三，政府要加强对社会组织的宣传力度，同时提升社会监管。西北少数民族地区群众习惯于有事找政府，他们在观念上对社会组织还没有清醒的认识，因此，政府应在社会上大张旗鼓地宣传、推介社会组织的作用，让基层领导和人民群众认识到社会组织的意义和好处。另外，还要加强对社会组织的监管，包括政府监管和社会监管。社会组织的运作程序应该公开化、透明化，将组织的资金、活动安排、人员变动向社会公开，接受社会大众的监督。

第四,降低注册门槛,简化注册程序。以往的双重管理制度门槛较高,很多地方草根社会组织在创建理念形成的初期就已夭折。党的十八届三中全会明确提出,要解放思想,改变双重管理制度,一些草根社会组织在民政部门有备案就可以了。希望西北地区的民政部门能积极响应和切实执行,为本土社会组织的发展创造良好的法律制度环境,使在民族地区从事公益事业的社会组织尽快获得合法性身份。

第五,完善志愿者机制,制定规范志愿者管理和保障志愿者权益的法规。志愿者是社会组织活动的主要实施者,组织中的许多工作,都要依赖于志愿者共同开展。调查发现有些组织没有志愿者参与,或者志愿者参与活动的人数和规模都较小和零散,很少有组织与志愿者之间的协议约束。而且,在这些社会组织中,很少有专门的工作人员从

事志愿者管理服务工作。特别是在志愿者遇到一些人身安全问题时,没有提前预防措施和法律规范,致使一些组织的形象和正常运行受阻。

第六,加强组织内部结构治理和能力建设。组织要有明晰的组织章程,成文的人事管理制度,明确的组织发展宗旨和目标以及志愿者管理章程和财务制度等。

第七,开展民族社会工作服务。在西北少数民族地区社会组织的人力资源培训中,要大力开展民族社会工作方法的指导,积极推广多元文化价值观。社会工作者要尊重案主,尊重民族文化,尽可能地了解服务对象的文化背景。面对不同民族的问题时,要站在案主的立场,用多元文化的视角来看问题,要结合少数民族地区的实际情况,改善其政治、经济、文化以及社会生活条件,促进民族团结和民族发展。

[参考文献]

- [1] 中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定 [EB/OL]. 中国共产党新闻网, <http://cpc.people.com.cn/n/2013/1115/c64094-23559163-13.html>.
- [2] 周伟洲. 西北少数民族地区经济开发史 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2008.
- [3] 周雪光. 组织社会学十讲 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2003.
- [4] Jeffrey Pfeffer & Gerald R. Salancik. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. Stanford University Press, 2003.
- [5] 侯远高. 中国民族地区慈善事业发展现状与对策研究 [A]. 社会组织与少数民族发展学术研讨会会议手册 [C]. 2012.
- [6] 陈其斌. 东乡社会研究 [M]. 北京: 民族出版社, 2006.
- [7] 岳天明等. 中国西北民族地区经济与社会协调发展研究 [M]. 北京: 中国社会科学出版社, 2009.
- [8] 吕建福. 西北少数民族宗教文化的基本特点及其地位和作用 [A]. 西北民族论丛 (第五辑) [C]. 北京: 中国社会科学出版社, 2007.
- [9] 陆春萍, 蔡斯敏. 宗教信仰与西北民族地区 NGO 的运作——基于服务甘肃少数民族 NGO 的实证研究 [J]. 学会, 2011, (8).
- [10] 王宗礼. 有宗教背景的境外非政府组织在甘肃省的活动情况及其影响 (咨询报告) [R]. 兰州: 西北师范大学西北少数民族教育发展研究中心, 2007.
- [11] 西藏自治区民政部门内部资料 [Z]. 2010.
- [12] 李俊清, 陈旭清. 我国少数民族地区社会组织发展及社会功能研究 [J]. 国家行政学院学报, 2010, (6).

On the Characteristics and Governance of Social Organizations in Northwest Ethnic Regions

LU Chun-ping

(School of Social Development and Public Administration, Northwest Normal University, Lanzhou, Gansu, 730070, PRC)

[Abstract] This research focuses on the issue of social organizations in Northwest Ethnic Regions. This survey covers education, women, children, post-disaster reconstruction, environmental protection, rural development and other social services, and explores the role of social organizations at the local minority community establishment, and its internal governance issues, summarizes the characteristics of its development, and proposes appropriate management strategies.

[Key words] Northwest Ethnic regions; social organizations; governance

(责任编辑 岳天明/校对 正圭)