

中国社会组织发展管理及改革展望

廖 鸿¹, 石国亮²

(1. 国家民间组织管理局, 北京 100721; 2. 首都师范大学 政法学院, 北京 100089)

摘要: 改革开放给我国社会组织带来了契机, 社会组织逐步进入稳步发展的阶段, 社会组织总体实力逐步增强, 在经济社会发展中的作用日益明显。目前, 我国社会组织管理的法规政策有专门法规、相关法律法规和配套规章, 社会组织管理体制可以概括为“归口登记, 双重管理, 分级负责”。近年来, 各地在社会组织管理体制机制方面积极探索, 采取了包括创新培育发展政策、登记管理体制、监督管理体系和社会组织党建工作等做法。我国社会组织的发展总体上是健康的, 但仍然存在不少问题。要推动社会组织改革发展, 应从战略高度把握和认识社会组织的价值; 健全法律法规体系; 调整登记管理制度, 建立综合监管体系, 落实行业指导; 构建党和政府对社会组织引导型管理政策体系; 建立现代社会组织制度, 健全社会组织治理结构; 做好境外非政府组织的管理和我国社会组织的对外交往工作; 加强登记管理机关建设, 建议成立国家层面的社会组织管理工作协调领导机构。

关键词: 社会组织; 发展; 管理; 改革; 展望

中图分类号: C939 : C912.2 **文献标志码:** A **文章编号:** 1000-5315(2011)05-0052-07

我国社会组织主要包括社会团体、基金会和民办非企业单位三类, 以前统称为民间组织、民间非营利组织, 具有民间性、非营利性、公益性等基本特征。社会组织的发展是经济社会发展到一定程度的结果, 是社会文明进步的表现。现代政治学认为, 一个成熟的社会, 是政府、企业和社会组织三种力量基本均衡的社会。20 世纪七八十年代以来, 社会组织在世界各国迅速崛起, 蓬勃发展, 时任联合国秘书长安南在第 52 届联合国大会上就把“社团的发展”列为影响当今世界的五大因素之一。随着我国改革开放和社会主义市场经济深入发展、社会转型加快以及国际交流日益增多, 我国社会组织逐步兴起, 影响作用日益扩大, 如何加强社会组织的发展管理已成为当前社会建设和社会管理的重要课题。

一 中国社会组织的兴起

20 世纪 70 年代末 80 年代初, 发达国家政府一方面财政开支逐年增加, 另一方面治理能力却日渐疲弱, 人们早已不能容忍这样的政府治理, 要求改变政府职能、提高行政效率、

重塑政府治理形象的呼声高涨, 从而掀起了一股声势浩大的政府改革浪潮。主张改革的内容包括: 政府职能应当市场化, 行为应当法治化, 决策应当民主化, 社会治理应当多中心化等。这一改革不仅涉及新西兰、日本、美国、英国、加拿大及其他欧洲发达国家, 也迅速扩展到一些发展中国家。在这场改革运动中, 政府这一传统治理主体的霸主地位受到动摇, 一批不同于政府公权组织和市场私人组织的新型社会组织如雨后春笋般纷纷出现。这些社会组织从一开始就表现出强大的生命力和巨大的社会治理优势, 它们完全不同于政府的权力支配和市场的利益驱动, 它们按照符合公民社会运行的逻辑参与到社会生活的方方面面。这些社会组织是“社会领域中基于志愿者并且能够发挥人的精神力量的组织, 同时提供了社会所需要的社会服务和政治体制所需要的领导力量的开发”^{[1]115}。这些社会组织在协助政府职能转变、促进公民政治参与、培育公民文化、型塑社会资本以及强化对公共权力的社会监督等方面发挥了重要的作用。

收稿日期: 2011-05-31

作者简介: 廖鸿(1961—), 男, 福建将乐人, 国家民间组织管理局巡视员, 民政部民间组织服务中心常务副主任、副研究员, 主要从事社会组织管理和研究;

石国亮(1972—), 男, 安徽芜湖人, 法学博士, 哲学博士后, 首都师范大学政法学院副教授, 中国人民大学国际关系学院访问学者, 主要从事公共管理和青年研究。

历史总是那么凑巧。20世纪70年代末80年代初正是我国改革开放的发轫期。在此之前,我国的国家和社会结构具有高度的“总体性”,整个社会是建立在单位制基础上的,呈现出强烈的一元化色彩。政府作为社会治理的唯一合法主体,拥有绝对的权力,“政府支配着经济舞台。政府的支出决定了就业的程度,政府的税收影响了无数的决策,政府的决策控制着国际贸易,政府的国内规制(regulations)涉及几乎每一个经济活动”^{[2]3}。为了配合政府指令性的经济调控行为和计划经济的有效运行,国家织起了一张严密的公共权力网络,并运用政治动员的手段将这一网络铺撒到社会的各个角落。国家通过公权之网对社会和经济进行全面的控制,市场与社会完全笼罩在国家权力之下,政治、经济与社会三者高度重叠。在此之下,社会成员并不存在自主支配的权力和资源,社会成员的权利完全镶嵌在单位之中,所以主张社会成员自主权利的社会组织也就无从生长。改革开放之后,随着经济领域内的市场化改革,国家的经济控制角色逐渐淡化。与此相应,社会逐渐脱离了国家权力的高度控制,有了一定的自主空间。借助市场经济之力,社会逐步获得了可观的且受到法律保障的自主空间、自主资源,这就为民间组织的出现创造了有利的制度前提和资源基础。随着经济领域的日渐繁荣和社会自主性的逐步增长,原有的单位制公共产品供给模式已经不能适应新形势下的公共需求。社会组织的成长为这一新需求的满足提供了组织基础,“在人们新产生的利益需求中,又有一部分涉及到既非能由政府有效供给也非能由市场有效供给的准公共物品或称‘俱乐部’式公共物品,由利益相关的公民联合起来自主供给这种公共物品却可以达到需求满足的最优效果”^{[3]34}。

改革开放的进程是一个“管退民进”的民主化、自主化进程。在这一进程中,社会成员的自主意识开始苏醒,权利意识逐渐养成。随着经济改革的推进,社会财富在量上有了可观的增长,并且促进了社会利益的分化与重组。在社会利益分化与重组的过程中,代表不同群体利益的社会组织应运而生。这些组织既不同于政府之“基于权力的强制”,又不同于市场之“基于利益的驱动”,它是“一个中介性的社团领域,这一领域由同国家相分离的组织所占据,这些组织在同国家的关系上享有自主权,并由社会成员自愿地结合而成,以保护或增进他们的利益或价值”^{[4]64}。改革开放以来,我国社会组织逐步进入稳步发展的阶段。据有关资料统计,到2011年3月底,全国依法登记的社会组织44.7243万个,其中社会团体24.6万个、民办非企业单位19.9万个、基金会2243个,与1988年我国社会组织数量4446个相比,大约增长了100倍,每年增长速度大约为5%—10%;同时,在各级民政部门备案的农村专业经济协会有4万多个,城市社区社会组织有20万多个^[5]。此外,还存在大量未登记但以社会组织名义活动的组织和在华活动的境外非政府组织。

中国社会组织总体实力逐步增强。2010年,我国社会组

织形成固定资产总值约1864亿元,收入1525亿元;全国社会组织专职工作人员达618.19万人,兼职工作人员500多万人,还有注册的各类志愿者2500多万人,建立党组织7.3万个,党员人数达26.7万多人^[6]。社会组织涉及科技、教育、文化、卫生、劳动、民政、体育、环保、法律服务、社会中介服务、工商服务等众多领域,初步形成了与我国经济社会发展基本适应、门类齐全、层次各异、覆盖广泛的社会组织体系。

二 中国社会组织的功能及管理

经过30多年的发展,我国社会组织在经济社会发展中的作用日益明显。一是成为经济发展的重要力量。社会组织尤其是行业协会配合政府宏观调控,在规范市场秩序、开展行业自律、制定行业标准、调解贸易纠纷等方面,已经成为市场经济体系不可或缺的力量,为促进经济发展发挥了积极作用。二是成为社会管理和公共服务的有益补充。大量的民办教育、医疗、卫生、社会福利、体育等机构,发挥贴近群众、了解群众、机制灵活的特点,向社会提供了很好的服务,填补了公共服务的薄弱环节,扩大了公共服务供给,使社会的多样化需求得到进一步满足;“通过引导受助群体努力改变自己的现状,增强他们自力更生的意识,不仅使他们脱离物质贫困,也使他们脱离心理贫困。非政府组织的慈善救助行为,不仅有利于协助政府缓和社会矛盾,同时也为公众参与提供了平台,有利于营造一个管理完善、秩序良好、人民群众安居乐业、社会宽容友爱的和谐社会”^[7]。三是成为推动我国文化繁荣发展与社会创新进步的重要力量。广大学术团体和民办文化服务机构,聚集了我国上百万专家学者、专业人才,通过开展群众乐于参与、便于参与的文化活动,不断满足人民群众日益增长的精神文化需求。通过开展各种形式的学术交流、研讨活动,积极推进我国理论创新、科技创新、制度创新,是党和人民事业重要的思想库和人才库。四是成为沟通政府与社会的桥梁和纽带,培育了民主政治发展所必须的公民文化。正如阿尔蒙德所言,“与非组织成员比较,组织成员作为一名公民,可能把自己看作更有潜力,在政治上更能动的参与者,也可能更了解政治和更关心政治。因此他更可能接近成为民主制公民的典范”^{[8]386}。社会组织作为现代组织形式,一方面为群众有序参与国家政治社会生活提供了有效平台,有利于公民理性表达利益诉求、合理维护自身权益、增强社会自治、化解不和谐因素、有序扩大政治参与;另一方面又是党和政府联系不同阶层、不同利益的人民群众的纽带和桥梁,既听取不同意见改进工作,又有利于团结和凝聚各方面的积极力量。五是成为解决就业问题的重要渠道。社会组织提供了超过1000万个的专兼职工作岗位,也为数千万志愿者施展才华提供了舞台;民办职业培训机构2万多家,每年培训近1000万的新生劳动力,为提高就业者的就业能力起到了重要作用^[9]。六是成为民间对外交往的重要平台。社会组织配合政府外交决策,对外倡导和

平、维护正义,积极开展环境保护、灾害救助、消除贫困等方面的国际交流;代表我国企业参与国际市场标准制定、保护知识产权,处理纠纷争端等,为树立我国良好形象、促进祖国和平统一发挥了不可替代的作用。据不完全统计,我国全国性社团已经在 122 个国际组织中担任领导职务,在 25 个国际组织中担任专门委员会领导职务,在 92 个国际组织中担任理事^[10]。

我国党和政府高度重视社会组织的发展和管理工作。党的十六届六中全会通过的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》,对健全社会组织、增强服务社会功能进行了系统、全面的阐述。党的十七大进一步提出要重视社会组织建设和管理的新任务。《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》再次明确提出,要发挥群众组织和社会组织作用,提高城乡社区自治和服务功能,形成社会管理和服合力,要培育扶持和依法管理社会组织,支持、引导其参与社会管理和服。2011 年 3 月,全国人大通过的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》专设第三十九章,提出加强社会组织建设,强调坚持培育发展和管理监督并重,推动社会组织健康有序发展,发挥其提供服务、反映诉求、规范行为的作用。这些决策为我国社会组织的发展和管理确立了总的制度原则。

我国颁布实施的社会组织管理法规:一是专门法规,主要有《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《基金会管理条例》和《外国商会管理暂行规定》;二是相关法律法规,主要有《中华人民共和国民法通则》、《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国民办教育促进法》、《中华人民共和国企业所得税法》及实施条例等涉及社会组织的条款;三是配套规章,主要是民政部会同有关部门制定的社会组织名称、章程、印章、年检、执法、评估、财务、税收、保险等管理规定,以及一些地方人大和政府制定的地方性法规和规章。

我国的社会组织管理体制可以概括为“归口登记,双重管理,分级负责”。归口登记是指除参加全国政协的人民团体和经国务院批准免于登记的团体外,所有社会组织统一由县级以上各级民政部门登记。双重管理是现行社会组织管理体制的核心,主要是成立或设立社会组织,必须先经业务主管单位审查同意后,再向登记管理机关申请登记;登记管理机关重点负责登记管理、年度检查和处罚监督等职责,业务主管单位主要负责业务指导和日常监督管理职责。分级负责是社会组织按照行政层级管理,分层设置,上下没有隶属关系。全国性社会组织由民政部登记,地方性社会组织由相应的县级以上各级民政部门登记,跨区域的社会组织由上一级民政部门登记。

三 近年来中国社会组织建设与改革推进情况

我国改革开放和现代化建设事业的持续推进以及工业

化、信息化、城镇化、市场化、国际化的深入发展,既为我国社会组织发展提供了新的机遇,也提出了新的挑战。各地政府也积极应对,创新社会组织管理体制机制。广东省出台了《关于发展和规范我省社会组织的意见》,提出着力转变政府职能,调整和优化布局结构,建立政府购买服务制度,加大资金扶持力度等一系列政策措施。北京市出台了《关于加快推进社会组织改革与发展的意见》,提出创新社会组织管理体制,明确社会组织建设与管理总体目标,制定构建具有首都特色的社会组织管理工作发展规划。上海市召开社会建设大会,出台了《关于进一步加强本市社会组织建设的指导意见》,明确社会组织是社会建设的重要内容,提出要尊重社会组织的主体地位,顺应社会组织发展规律,分类指导社会组织健康有序发展,着力构建社会组织发展、管理、党建三位一体建设新格局。深圳出台了《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》,明确要从体制机制上规范政府、市场、社会三者的关系,在政府扶持、登记管理、社会监督、政府部门监管等体制方面进行了创新。民政部与上海、重庆、湖北、山东、深圳等 14 个地方签订部省市合作协议,在上海、广东、云南、新疆、青岛、深圳等地设立改革创新观察点,支持、鼓励地方大胆探索,先行先试。各地在社会组织管理体制机制方面积极探索,勇于实践,取得了明显成效。

(一) 创新培育发展政策

推动政府向社会组织转移职能。哈拉尔曾经引述哈伦·克利夫兰《未来的管理部门》一书中的一段话来描述现代社会的社会治理:“完成各项任务的组织将不再是实际上主要由上面控制的等级金字塔。各种组织将是……交织在一起的网络,在这些网络中,控制是宽松的,权力是分散的,决策中心是多元的。”^{[11]167}因此,在地方政府改革中,一些地方政府将可由社会组织承担的具体社会事务、微观经济调节职能以及专业服务职能转移或委托给具有相应能力的社会组织承担。广东省将 3 大类 17 项职能通过授权、委托及其他适当方式依法转移给社会组织,在部门“三定”规定中明确转移事项。深圳在改革中明确提出,凡是社会组织能够有效提供的公共服务,原则上不再设立新的事业单位。在 2009 年的行政管理体制改革中,深圳各政府部门共取消、调整和转移 284 项职能和行政审批事项,这些事项正在有序地与社会组织对接,让社会组织更广泛、更深入地参与社会管理。上海市浦东新区把 37 个审批事项连同配套资金转移给了社会组织。海南省海口市通过的《关于进一步转变政府职能促进社会组织发展的决定》,突出了转移职能、让渡空间,解决政府、市场、社会相互越位、错位、缺位的问题,让市场更好地发挥作用,让社会更好地自主治理,发挥社会组织的作用。

推进政府向社会组织购买公共服务。近年来,一些地方通过向社会组织购买服务,支持、引导社会组织参与社会管理和服。2010 年,北京市把社会组织公益服务纳入统一规划,引导社会组织围绕扶贫救助、服务“三农”、促进就业等十

大民生领域开展公益活动,全市筹集社会资金 22.98 亿元,支持 1867 个社会组织实施 2735 个公益项目,惠及群众 998 万人次^[12]。2009 年,上海市从福利彩票公益金中列支 5000 万元,开展社区公益服务项目招投标和公益创投工作,鼓励扶持有能力的公益性组织参与安老、济困、扶幼、助残等社区公益服务项目。上海市浦东新区出台文件,把购买社会组织公共服务的资金,列入部门年度预算,2005 年至 2007 年三年间政府购买社会组织服务资金累计达 1.24 亿元^[13]。2009 年,广东省出台了《关于开展政府购买社会组织服务试点工作的意见》,明确了政府购买社会组织服务的指导思想、基本原则、实施范围,社会组织具备资质,购买服务项目及购买方式,资金安排、监督和绩效评价,初步建立起政府向社会组织购买服务的制度^[14]。深圳市 2006—2009 年投入 2.12 亿元,资助 500 多个社会组织,实施“老有所乐”、“老有所学”和“居家养老”等项目,受益老人累计达 15 万人次;还投入 1.2 亿元资助新成立的 36 家社工机构,引进和培养了 813 名社工人才^[13]。

创建社会组织孵化机制。各地采取不同措施,建立社会组织发展的支持和孵化机制。北京、上海、深圳、南京、广州等地按照“政府支持、民间运转、专业团队管理、政府和公众监督、社会组织受益”的孵化模式,面向社会组织提供活动场所、能力建设和信息服务,对进入孵化基地的社会组织进行多方面的帮助,对初创时期的社会组织提供关键性的支持,扶助这些公益组织逐渐成长。浦东新区建成全国首个社会组织集聚办公、共享服务资源的“浦东公益服务园”;深圳市将“社会组织孵化基地”项目建设列为重大项目,“社会组织孵化实验基地”已正式挂牌运作;南京市组建了“南京社会组织培育中心”。此外,辽宁省从社会福利彩票公益金中拿出 200 万元,建立农村专业经济协会扶贫专项基金;广州市从社会福利彩票公益金中安排 500 万元,作为社会组织发展专项基金启动资金;浙江省台州市动员社会力量,筹集民间资金 485 万元,设立了全省第一个社会组织发展基金会,着重资助社会组织公益项目,促进社会组织规模化、品牌化发展^[13]。

制定和完善配套政策。近年来,民政部和有关部门从财政、税收、社会保障等方面出台了一系列扶持社会组织发展的配套政策。为贯彻落实《企业所得税法》和《个人所得税法》,构建社会组织税收优惠政策体系,民政部、财政部、国家税务总局共同努力,出台了《关于公益性捐赠所得税税前扣除有关问题的通知》、《基金会公益性捐赠税前扣除资格审核工作实施方案》和《社会团体公益性捐赠税前扣除资格认定工作指引》等文件,协调出台社会组织自身收入免税和资格认定的政策,初步建立了以民政部门的年检、评估为依托的民政、财政、税收三部门相互配合的社会组织税收优惠和监管体制。广东、北京、上海、江苏、浙江、陕西、宁夏等地积极协调财政、国税、地税部门出台公益性捐赠税前扣除资格认定工作实施办法,其他一些省区也积极开展认定工作,全国

共有近千家社会组织获得了公益性捐赠税前扣除资格,在社会上产生了强烈反响。上海为了提高社会组织工作人员社会保障水平,帮助社会组织吸引人才和稳定工作人员队伍,在全市社会组织中建立年金制度,作为基本养老的补充,提高工作人员退休后的保障水平。

(二) 创新登记管理体制

探索直接登记。为鼓励发展行业协会、公益类等社会组织,广东省出台了《行业协会条例》,把业务主管单位改为业务指导单位,指导单位不再干预行业协会的人、财、物,不对行业协会的成立进行前置审批,行业协会直接向登记机关申请成立。同时,广东对行业协会实行“五自四无”改革,实现协会“自愿发起、自选会长、自筹经费、自聘人员、自主会务”以及“无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门、无现职国家机关工作人员兼职”。2010 年,广东省将双重管理体制从行业协会推进到异地商会、公益性社会组织和经济类社会组织。北京市宣布从 2011 年开始,工商经济类、公益慈善类、社会福利类、社会服务类等四类社会组织无须“挂靠”主管单位,可直接到民政部门登记。安徽、湖北、四川、天津、宁夏、深圳等地也在直接登记改革方面进行了探索和实践。

推广备案管理。为适应公共管理和服务重心下移,各地探索,实行由县(区、市)民政部门统一备案,由街道办事处(镇政府)作为业务主管单位并履行指导监督职责的备案管理制度,使得大量活跃于社区、为基层群众服务但又暂不具备法人条件的社区社会组织能够取得合法地位并进入政府的管理视野。上海、山东、江西、陕西、宁夏、青岛等地专门出台文件,大力推动登记和备案双轨制,效果明显。据不完全统计,目前全国备案的社区社会组织已超过 20 万个,主要包括慈善类、文体类、科普类和为老年人、残疾人、困难群众提供服务的组织。

推进行业协会、异地商会改革。按照国务院办公厅发布的《关于加快推进行业协会商会改革和发展的若干意见》,各地大力推动行业协会从职能、机构、工作人员、财务等方面与政府部门分开。目前,广东、天津、河北、上海、浙江、重庆等 6 省市完成了行业协会与行政主管部门脱钩工作,另有 10 个省市的脱钩工作正在进行中。政会分开工作的推进,激发了行业协会的活力和创造力。为推动区域经济合作,新疆、山西、安徽、广东等地出台文件,鼓励、规范异地商会发展,把异地商会登记权限下放到地(市)和县(市、区)级。

(三) 创新监督管理体系

推行社会评估。民政部颁布了《社会组织评估管理办法》,下发了《关于推进全国社会组织评估工作的指导意见》,形成了分类组织评估标准体系,完善了评估工作方法和程序。2008 年以来,行业协会、基金会和民办非企业单位评估工作相继在全国展开,各地基本建立了“政府指导、社会参与、独立运作”的社会组织评估机制,有效动员了社会监督力

量,创新了监督管理手段。在社会组织管理过程中,应当充分重视让社会力量参与到评估过程中来的机制建设。江苏省出台了《江苏省社会组织评估管理办法》,制定了评估细则,组建了专家库、评估委员会及复核委员会。青海省把委托“第三方”评估与登记管理机关监督有机结合,并纳入全省社会诚信体系建设之中。青岛市制定下发了《青岛市社会组织评估实施办法》、《行业协会评估指标体系》、《行业协会评估标准细则》等一系列配套文件,积极推进评估工作。

完善执法机制。2007年以来,民政部查处了中国食品科学技术学会、中国性学会、中国地区开发促进会等69家社会组织的违法行为,视情节分别给予了警告、限期停止活动、撤销登记或取缔的处罚。据不完全统计,近年来,各地加大行政执法力度,全国共注销、撤销和取缔2万多个社会组织,有力净化了社会组织的发展环境^[10]。江苏出台《社会组织登记管理机关实施行政处罚程序规定》,细化了行政处罚的执法程序,为各级登记管理机关规范行使职权提供了制度保障。甘肃省出台了《加强社会组织执法监察工作的意见》,建立执法协同机制,明确部门职责,对执法监察的基本要求、主要形式、范围内容进行了规定。天津、浙江、西藏等地横向成立了多部门联合执法工作机制。青岛市积极推行“积极执法”、“规范执法”、“和谐执法”等措施,从体制、机制等方面入手,进一步加强和改善了行政执法工作。

探索涉外社会组织规范和管理。2007年,民政部将云南省作为境外非政府组织管理工作的“改革观察点”。2009年底,云南省公布实施了《规范境外非政府组织活动暂行规定》,实行境外非政府组织备案制度,通过“组织身份备案”、“项目合作备案”和业务指导单位具体指导的方式,将其全部纳入政府依法管理的轨道,既解决了境外非政府组织在滇开展项目活动的合法化问题,又保护和促进了省内社会组织与境外非政府组织之间的交流合作,这是国内首个由地方政府发布的规范境外非政府组织在本地活动的公开管理文件。截至2010年底,云南省已备案19个境外非政府组织。

(四)创新社会组织党建工作

按照中央部署,在各级党委、组织部门领导下,各级登记管理机关成立指导小组,指导社会组织参加深入学习实践科学发展观活动和创先争优活动,并以指导工作为契机,大力探索社会组织党建工作的新思路、新方法,社会组织党建工作成效显著。同时,推动社会组织的党组织覆盖面迈上新台阶。各地把加强社会组织党组织建设作为学习实践活动和创先争优活动的重要目标和重要保证,上海、广东、安徽、新疆、福建、河北等地的社会组织实现党组织全覆盖,四川、重庆、山西、云南、新疆生产建设兵团等地社会组织的党组织覆盖率也大幅提高,党建管理体制取得新突破。广东、山东、宁夏、海南、青海、新疆等地结合实际,依托民政部门成立了社会组织党工委,着力推进党建管理的体制机制创新,形成了登记管理与党建管理的合力。广东省级社会组织党工委成

立以来,全省已有14个地级市、28个县(市、区)成立了社会组织党工委,建立了社会组织党工委、行业协会党总支、行业协会党支部三级管理体制,还相继成立了省社会组织团工委、纪工委、妇工委。山东、宁夏两地将社会组织党工委这一党建管理体制全面覆盖到省(区)、市、县三级,并在所属社会组织较多的业务主管单位设立社会组织党委(总支),形成各級党委领导、组织部门管理、社会组织党工委具体负责的社会组织党建管理体制。海南等地社会组织党工委已基本覆盖到市县一级。

四 中国社会组织建设与发展中的问题

我国社会组织总体上是健康的,但因尚处于发展的初级阶段,仍然存在不少问题,需要统筹考虑解决。一是我国社会组织在数量、经济贡献、社会服务等方面与世界平均水平尚有差距,与发达国家相比还有不小的距离。二是我国社会组织在我国经济社会建设中的作用能力与社会现实需求之间还有较大的差距。总体来看,我国社会组织发育不成熟,存在规模偏小、人才不足、作用发挥不明显等弱点,与社会现实需求还有很大的差距。三是社会组织在我国扩大对外开放、拓展国际交流合作中的角色与我国的实际国际地位还不匹配。随着我国综合实力不断增强,国际地位日益提高,已经从国际经济、政治秩序被动适应者逐步转变为世界重大事务的主要参与者,但在被联合国经社理事会授予咨商地位的3000多个非政府组织中,我国内地仅有24个,这与我国树立负责任大国形象、营造和谐国际环境、在国际事务中承担更重要任务的目标很不匹配。

形成上述问题的原因是多方面的。从政府层面来看,一是对社会组织的认识不全面。虽然中央对社会组织的发展管理已经有了明确的指导思想,但一些地方和部门对社会组织在经济社会发展中的地位作用仍然存在认识偏差:要么忽视社会组织、否定社会组织、防范限制社会组织,从而带来培育发展措施不力、社会组织作用得不到有效发挥等问题;要么美化社会组织,对社会组织尤其是非法组织的负面影响缺乏足够认识,由此带来对规范管理重视不够等问题。二是法律体系不健全。不仅对社会组织管理的立法层次低,而且法规内容不完善。目前仅有三个行政法规和若干部门规章,还没有一部全国人大制定的关于社会组织的基本法律,而且现有法规以程序性规范为主、实体性规范不足,对境外社会组织在华开展活动如何管理没有法律或政策依据。三是政府扶持不到位。尽管这些年从中央到地方陆续出台了对社会组织的一些相关扶持政策,但总体而言,还没有把社会组织纳入一个相对独立的行业体系来对待,在税收优惠、财政资助、人事管理、社会保险、承接政府转移职能以及参与提供公共服务等方面,缺乏完善、具体的政策规定,社会组织的发展受到很大制约,有的甚至面临着生存危机。四是管理体制不完善。现行双重管理体制的不适应逐步显现,一方面是登记“门槛”过高,另一方面是大量社会需要的组织找不到业务主

管单位而无法登记。同时,业务主管单位与登记管理机关职责不清晰,监督管理职责难以落实,大多数业务主管单位由于“三定方案”未明确职能、无人员、无机构,以致对其日常管理和业务指导难以落实而流于形式,多数政府职能部门也没有将社会组织纳入各自的管理范围。此外,登记管理机关工作对象多、责任大,但力量薄弱、保障不足,省一级登记管理机关基本没有执法队伍,70%的市县没有专门机构和专职工作人员,难以全面有效履行登记、监管、执法等职责。

从社会组织自身层面来看,一是社会组织力量较弱。我国社会组织不仅总体数量偏少,而且结构不合理。这主要表现为:互益性的行业协会、商会偏多,公益性、慈善性、服务性的偏少;强势群体的组织偏多,弱势群体、困难群体的组织偏少;服务于工商企业的偏多,而服务于农业农村、卫生保健、社会服务、文化体育、生态环保等方面的偏少。二是行政化色彩比较突出。由于历史的原因,社会组织与政府有关部门在人、财、物以及办公场所等各方面依然没有完全分开,有的社会组织甚至成了政府部门的下属机构,社会组织难以自主发展、自主运行、自我管理、自我约束,缺乏发展的动力和活力。三是内部治理结构不健全。一些社会组织缺乏以章程为核心的法人治理结构和治理机制,存在组织机构不健全、内部制度不完善、民主管理不到位、财务管理不透明等问题,能力建设有待提高,少数社会组织活动不规范,有的甚至违规违纪,应有作用未能发挥。

五 推动中国社会组织改革发展的建议

从战略高度把握和认识社会组织的价值。社会组织是市场经济和民主政治发展的必然产物,其产生、发展和壮大有着强大的推动力和社会基础,已经成为一种社会趋势和潮流,必须改变忽视、限制、控制乃至敌视的观念。当前,我国社会组织已进入快速成长期,是加强党和政府对社会组织领导与管理,培育、发展和规范社会组织的关键时期,需要从“四位一体”建设的高度,从巩固和加强党的执政基础的高度,在解放思想中更新思想观念、创新管理方式,在思想上接受社会组织,在政治上认可社会组织,在政策上支持社会组织,在体制上吸纳社会组织,引导社会组织在党和政府希望、人民群众需要的领域充分发挥积极作用,控制和限制社会组织的消极因素,建设有中国特色的社会组织发展体系,切实把社会组织发展成为党和政府可以放心、可以依靠和可以使用的力量。

健全法律法规体系。法规政策滞后是制约社会组织健康发展、发挥作用的重要因素。目前《民法通则》规定的法人,“只有企业、机关、事业单位和社会团体法人四种,没有按照大陆法系设立社团法人和财团法人,已经不能适应新的社会组织形态的发展,因而基本法系中的法人体系需要予以完善和修改,以符合新的社会秩序”^{[8]272}。因此,应加快修订《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理条例》。待条件与时机成熟时,再适时制定出

台《社会组织法》,在法律中确立指导思想、管理原则、活动领域和范围、活动准则、权利与义务等。在《社会组织法》出台前,可先制定《行业协会法》、《慈善法》等单项法律法规,实现政府对社会组织由行政管理向依法管理的转变。

调整登记管理制度。一是调整登记制度。目前社会组织由登记管理机关、业务主管单位双重审查登记的制度应调整为由登记管理机关统一、直接登记。所有社会组织的成立、设立,依照法规规定的条件,直接向登记管理机关提出申请,登记管理机关按照行政许可的要求,依法审批登记。同时,对于依据法律法规和有关规定需前置审批的,在取得前置审批资格后,由登记管理机关直接登记;对不具备法人条件的基层社会组织,由登记管理机关实行备案制度。相应地,要建立操作性强的社会组织退出机制和对非法社会组织取缔、查处机制。二是建立综合监管体系。相关部门依法重点对社会组织进行行业指导和监督管理,在法律法规赋予的职能范围内,对社会组织的业务活动进行指导、规范和监管。财政、税务、外事、金融、审计、公安、劳动保障等部门依法对社会组织财务活动、纳税行为、涉外交往活动、资金外汇、社会保障以及非法活动等进行监管。三是落实行业指导。教育、科技、文化、卫生、体育、环保、商务、工业和信息化等行业主管部门应将社会组织纳入行业管理,通过制定导向性政策、发布信息等方式对社会组织进行指导,通过转移职能、购买服务、资金扶持等方式引导社会组织发展。

构建培育扶持政策体系。从国际经验看,在社会组织发育程度较高、作用比较明显的国家,政府对社会组织采取主动积极的合作态度,重点通过购买服务、委托职能、特殊拨款、税收优惠等财政措施对社会组织进行扶持、引导和利用,实现政府与社会组织的良性互动。我国在加强管理的同时,也要根据经济社会发展需要,构建党和政府对社会组织引导型管理政策体系,对社会组织进行规划引导,对不同类型的社会组织采取不同的扶持政策,明确发展重点和方向,调整发展布局,把握发展和管理的主动权。一是建立政府向社会组织购买社会组织的服务和财政资金支持社会组织的制度,通过合同立项、委托管理、购买服务等方式,建立对社会组织的资助机制,设立政府向社会组织购买服务专项资金,分类制定社会组织财政补贴政策。二是结合行政体制改革,各级政府要逐步将微观层面的事务性服务职能、部分行业管理职能、城市社区的公共服务职能、农村生产技术服务职能、社会慈善和社会公益等职能转移给社会组织。同时,制定监督管理承担了政府职能的社会组织的具体规则,确保社会组织胜任职能并能够承担公众的问责。三是健全社会组织配套政策,解决各方面政策缺失问题。健全社会组织的财务制度、人事管理、职称评定、岗位培训、社会保险等政策,解决社会组织及从业人员实际困难。四是根据经济社会发展需要,重点培育、优先发展公益慈善类社会组织、行业协会、民办非企业单位、学术性社团和城乡社区社会组织。

建立现代社会组织制度,健全社会组织治理结构。健全权责明确、协调运转、有效制衡的法人治理结构,明确会员大会、理事会、监事会和管理层的职责,推行理事长兼法定代表人制度,适度控制理事会规模,强化章程的核心地位,健全议事、选举、机构、财务、人事等各项制度。提高项目运作水平,社会组织开展活动主要通过各种项目进行,要注重项目开发的针对性和可实行性;对项目实行规范管理,提高资金运用效益,降低项目成本;打造有竞争力的品牌项目,扩大项目影响力。减少社会组织行政化倾向,社会组织应以社会自发组建为主,党政机关领导干部原则上不得兼任社会组织负责人职务,社会组织与党政机关应在办公、人、财、物方面实现脱钩,保障社会组织的民间性及独立性。政府部门不直接干预社会组织业务活动,保证社会组织开展活动的自主性。加强社会组织人才队伍建设,建立健全社会组织内部激励和约束机制,发挥从业人员的工作积极性和主动性。在社会组织逐步推开社会工作者资格认定及职业水平评价,推动人才专业化、职业化、年轻化。采取多种措施,有效动员和利用志愿人才。加强和改进社会组织党建工作,研究在社会组织中建立党组织的有效形式,把思想政治素质好、业务水平高、群众信赖的优秀分子吸收到党的队伍中来。改进党组织在社会团体中的工作方式,建立党组织与社会团体行政机构相互配合、相互支持的工作机制,充分发挥党组织在社会团体中的应有作用。

参考文献:

- [1](美)彼得·F·德鲁克. 社会的管理[M]. 徐大建译. 上海:上海财经大学出版社,2003.
- [2](美)唐斯. 民主的经济理论[M]. 姚洋等译. 上海:上海人民出版社,2005.
- [3](美)缪勒. 公共选择[M]. 上海:三联书店,1993.
- [4](美)怀特. 公民社会、民主化和发展[C]//何增科. 公民社会与第三部门. 北京:社会科学文献出版社,2000.
- [5]中华人民共和国民政部. 民政事业统计季报(2011年1季度)[R/OL]. [2011-04-28]. <http://files2.mca.gov.cn/cws/201104/2011042815534397.htm>.
- [6]中华人民共和国民政部. 2011社会服务发展统计提要[G]. 2011-05.
- [7]赵黎明,贺福安. 非政府组织在我国社会保障建设中的作用[J]. 求索,2010,(3).
- [8](美)阿尔蒙德. 公民文化[M]. 杭州:浙江人民出版社,1989.
- [9]李立国. 在全国社会组织创先争优活动汇报交流会上的讲话(2011-01-21)[R/OL]. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=47478&dictionid=2351>.
- [10]廖明. 我国社会团体发展与管理二十年[EB/OL]. <http://www.chinanpo.gov.cn/web/showBulletin.do?id=35778&dictionid=5301>.
- [11](美)W·E·哈拉尔. 新资本主义[M]. 北京:社会科学文献出版社,1999.
- [12]2010年社会组织十件大事揭晓[N]. 公益时报,2011-02-09.
- [13]刘振国. 中国社会组织的治理创新——基于地方政府实践的分析[J]. 经济社会体制比较,2010,(3).
- [14]广东省财政厅. 关于开展政府购买社会组织服务试点工作的意见[S]. 粤财行[2009]252号. 2009-10-09.
- [15]贾西津. 第三次改革[M]. 北京:清华大学出版社,2003.

[责任编辑:凌兴珍]