

# 扶持社会组织发展的几点思考

温庆云

(北京市社会团体管理办公室, 北京 100020)

**[摘要]** 社会组织是我国改革开放和现代化建设的重要力量,是构建和谐社会的组织载体。从社会结构定位看有自身的优势。重视社会组织的发展,发挥其在经济、政治、文化、社会各方面的积极作用,才是一个和谐社会完整的社会形态。对于最大限度激发全社会创造活力、最大限度增加和谐因素,最大限度减少不和谐因素,促进社会和谐,具有十分重要的意义。根据社会组织发展的现实情况,为社会组织提供更好的发展环境,促进其快速健康持续发展,承担起社会管理创新的责任,政府部门应从以下几方面采取措施:(一)建立政府扶持社会组织发展的工作体制;(二)建立健全扶持社会组织政策制度体系;(三)鼓励扶持社会组织创新发展方式。

**[关键词]** 北京市;社会组织;扶持;发展

当前,随着改革开放的不断深入,我国社会结构发生了重大变化,社会成员利益诉求多样化、社会矛盾复杂化的特点日益凸显,社会管理任务日益繁重,创新社会管理已成为“十二五”开局之年的重大战略任务。为认真落实中央提出的加强和创新社会管理的战略决策,贯彻市委十届九次全会精神,针对政府如何扶持社会组织发展的命题,我们进行了如下思考。

## 一、扶持发展社会组织是推进社会管理创新必经路径选择

社会组织是我国改革开放和现代化建设的重要力量,是构建和谐社会的组织载体。从社会结构定位看有自身的优势,一般来讲,社会组织具有三大功能作用,即社会建设的主体,社会的组织载体,社会资源配置的载体。单位体制瓦解后,非营利组织以其非营利性、公益性、职业性、独立性和群体的利益共生性,成为替代单位体制的社会组织的社会治理组织形态。从社会组织功能作用讲,一是社会服务提供者。社会组织利用自身机制、资源、人才等方面优势,向社会提供公共服务、公益服务,在政府不能做和市场不愿做的领域提供社会服务。二是社会管理参与者。社会组织利用植根于社会的优势,加强与政府的合作,推进社会公共治理,成为政府管理与社会自我管理相统一的社会公共治理格局的

重要力量。三是公众诉求代言者。社会组织以组织成员的共同利益为基础,有序参与涉及相关领域决策、立法论证等活动,可以为政府宏观决策提供必要的智力支持和参考依据,是制度化反映社会不同群体利益诉求的重要组织形态。四是社会矛盾调处者。社会组织参与社会矛盾调解和心理疏导,可最大限度地发挥其缓解矛盾、维护稳定、促进社会和谐的作用。五是公益慈善组织者。社会组织凝聚社会资源,积极参与扶贫救助、养老助残、医疗卫生、文体科普、妇幼保护、服务“三农”、法律援助、支教助学、生态环境、促进就业等重点民生领域的社会公益服务活动,成为社会资源配置和社会动员的载体,政府的得力帮手。六是行业行为约束者。社会组织通过倡导行业依法经营、公平竞争、诚实守信和行业自律,引领行业规范,提升行业形象和信誉,推动行业诚信建设,是维护市场经济体制正常运行不可替代的重要角色。七是和谐社会建设者。社会组织作为覆盖社会各个领域的组织载体,带领、引导公众参与和谐建设,促进社会成员身心健康,推动人与人、人与自然和谐相处,为推进理性成熟、开放包容、健康向上、关爱互助、文明守信的和谐社会建设发挥着重要作用。

重视社会组织的发展,发挥其在经济、政治、文化、社会各方面的积极作用,才是一个和谐社会完整的社会形态。对于最大限度激发全社会创造活力、最大限度增加和谐因



素，最大限度减少不和谐因素，促进社会和谐，具有十分重要的意义。

## 二、扶持社会组织发展是完成社会转型的重要条件

改革开放以来，社会组织建设与管理取得了很大成就，社会组织在经济、社会等各个领域发挥着独特而重要的作用。从国外发达和中等发达国家社会转型的过程来看，社会组织的高速发展，往往是在国家经济转型、新公共管理运动、政府改革、全球治理等环境因素影响下得以实现的，这与中国现阶段的情况极为相似。社会组织从起初只涉及社会慈善、社会救助等较窄的活动领域，拓展到教育、卫生、扶贫、减灾、环保、人权、农村发展、人口控制、妇女儿童保护等领域，逐渐形成了较为完善的政府-企业-社会组织的社会结构，社会组织成为了社会管理、社会生活必不可缺的一种力量。目前，我国的政府部门、企业单位已经发展得比较完善，而社会组织相对发展较慢。在我国进一步扩大改革开放，向适度普惠福利型社会转变，推进社会管理创新的重要阶段，扶持好、发展好、使用好社会组织，将成为决定社会创新是否顺利、社会转型能否成功的重要条件。

把国内外社会组织进行比较分析，可以清晰地看出我国社会组织的差距。一是在发展规模上。以每万人拥有的社会组织数量为例，发达国家一般超过50个，如法国为110个，日本为97个，美国为52个；发展中国家一般超过10个，如阿根廷为25个，新加坡为14.5个，巴西为13个。而我国每万人只拥有3个社会组织。目前北京登记备案的社会组织1.6万余个，每万人拥有数不足10个，如果只以登记的数量算，每万人为5.8个，处于发展中国家的水平。二是在经济能力上。根据对国外36个国家的研究显示，社会组织的力量在其国内支出上占有重要比重，国外非营利组织的经济规模一般占到本国GDP的5%—10%，我国则约占0.3%，北京市

社会组织支出规模则也仅占到GDP的1%。三是在从业人口上。36个国家的社会组织提供的总就业量，平均每20个就业经济活跃人员中就有一位社会组织从业人员，达到经济活跃人口的4.4%，高出公共设施部门就业人数近8倍。另外，社会组织还动员了大量志愿资源，志愿人数相当于这些国家10%的成年人口。我国社会组织吸纳社会就业比例只占1.2%，北京市则为1.26%，基本与全国水平持平。四是在政府支持上。政府的财政支持是社会组织收入的重要来源，国外社会组织的主要收入来源不是收益和收费，而是政府部门的支持，其收入平均34%来自政府，有的甚至达到60%，由

政府或者准政府机构通过拨款或合同报销的方式提供。其中对健康和社会服务领域的社会组织政府投入的比例更大，其收入中政府占42%，收费收益占38%，慈善捐款为19%。根据北京市2009年度社会组织年检数据，政府给予社会组织的资助、购买服务、项目支持等资金总额为6.08亿元，仅占社会组织收入的4.1%。

面对如此明显的差距，要让我国社会组织尽快达到与经济社会发展相适应的水平，承担起创新社会管理、推进社会转型的使命和责任，还存在着以下问题。一是对社会组织在社会建设中的重要作用认识不够到位。一些政府领导和部分群众对新形势下社会组织发展意义的认识还没有提升到足够高度，对社会组织发展还存在不同的理解和分歧，对社会组织在社会建设中的地位、作用存在认识上的偏差。因此，没有把社会组织真正纳入经济社会发展的总体布局，纳入议事日程。二是扶持发展的政策制度体系不健全。促进社会组织发展的政策制度有很大缺失。各部门政策整合力度不够，有些政策还没有覆盖到社会组织；政府购买服务、转移职能等扶持社会组织的政策制度还处于探索阶段；在税收优惠、财政资助、人事管理、职称评定、社会保障等方面，没有形成长效化、制度化的扶持社会组织发展的政策制度体系。三是社会组织发育程度不高。我国社会组织 and 国外相比，发展时间短，综合实力能力不强，工作人员不足，相当一部分社会组织面临着资金严重短缺、自主发展能力不强的困难，以目前的发展情况，难以承担政府转移职能、参与社会管理、提供公共服务的任务。

总之，完成以和谐社会建设为核心的制度转型，完成适度普惠型的福利社会建设，没有社会组织的参与是不可想象、也不可能达到的战略目标，

## 三、扶持社会组织发展的几点建议

根据社会组织发展的现实情况，为社会组织提供更好的

发展环境，促进其快速健康持续发展，承担起社会管理创新的责任，政府部门应从以下几方面采取措施。

### （一）建立政府扶持社会组织发展的工作体制

一是加快政府转移职能。政府可将社会服务职能、城市社区的公共服务职能、社会慈善和社会公益职能转移给社会组织；依法将行业与协调、社会微观事务管理、技术和市场服务等职能转移给具有资质条件的社会组织。政府通过加强管理监督，强化标准、资质审查和绩效评估，对社会组织履职情况进行考评，实现政府的公共责任和义务，使政府由管制型向治理型、由经济建设型向公共服务型、由全能政府向有限政府转变。二是建立政府购买服务制度。按照责任明确、公开透明、预算管理的原则，重点在行业管理、卫生服务、就业服务、法律服务、教育服务、文体服务、养老服务、应急服务、社区服务、社工志愿者服务、公益服务等领域，实行政府购买社会组织服务，并纳入财政预算管理。政府购买服务可以引导调控、规范管理社会组织，寓管理于服务之中，通过建立政府购买服务制度，动员社会参与，探索公共服务多元化供给模式，提高公共服务供给效率和质量。三是提供资源支持。建立公共资源、社会资源支持社会组织发展的资源配置体制。推动市区街文体活动中心、残疾人康复活动中心、社区服务站等公共设施，企事业单位等组织向社会组织开放场地设施资源，为社会组织提供活动场所；加强支持性组织建设，指定认证一批律师事务所、会计师事务所，为社会组织提供业务培训、项目管理、法律咨询等服务资源；提升社会公益意识，鼓励社会、个人资金向社会组织转移，为社会组织提供社会资金的广泛支持；建立社会组织资源配置平台，促进社会组织之间进行人力、智力、物力、资金等方面的资源互补，促进社会组织互助体系的形成。

### （二）建立健全扶持社会组织政策制度体系

一是整合部门政策资源。建立部门联动协调机制，形成促进社会组织发展的整体合力。有效整合各部门的政策资

源，使各相关部门的各项优惠政策将社会组织涵盖到其中，提高扶持发展的整体效果。二是建立非营利组织保障政策。研究制定社会组织财税扶持减免配套政策和政府资助制度，根据社会组织服务类型，对提供如卫生、教育、科研、慈善、社区、文化、福利等服务的社会组织及社会企业等，建立相应的税收减免和优惠机制。研究社会组织从业人员保障政策，解决社会组织的人才引进和培训、职称评定及职业资格认证等问题。建立社会组织工资指数，提高社会组织工作人员工资待遇，促进社会组织人才队伍的年轻化、专业化建设，更广泛地吸引社会就业。三是理顺财政资金投入渠道。建立稳定的公共财政专项投入保障机制，调动、鼓励各种社会组织积极参与公益事业和社会服务，为政府各部门购买公共服务建立较为畅通的资金管理使用渠道。扩大非营利税票使用范围，满足社会组织发展需要。四是逐步实现政社分开。重点解决领导干部兼职、与社会组织合署办公、无偿使用社会组织资源等问题，把社会组织交还“民间”，使社会组织具备良好的社会广泛性和群众基础。五是社会组织协同参与提供政策保障。充分发挥社会组织在依法参政议政中的重要作用。积极探索社会组织参政议政新渠道，争取在党代表、人大代表和政协委员中增加社会组织的比例和数量。逐步建立重大行业决策听取行业协会商会建议的制度，重大公共决策征询社会组织意见的机制，更有效发挥社会组织有序反映诉求，促进社会和谐的作用。

### （三）鼓励扶持社会组织创新发展方式

一是支持转变发展方式。改变社会组织分散单一、作用发挥不充分的现状，促进社会组织向协同公共服务发展、自我组团式发展、参与社区式发展、规模性社会企业式发展、国际化协作发展和专业化职业化发展为主要形式的社会组织新型发展方式转变，促使社会组织增强与政府、与社会协同发展的能力和水平。二是鼓励支持性组织发展。大力发展可以为社会组织提供智力支持、专业支持、培育孵化、项目管理、业务指导的支持性组织。通过支持性组织的发展，建立社会组织公益服务项目运作体制。形成以基金会为上游，提供资金；以支持性组织为中游，提供指导管理；以社会组织为下游，承接项目开展活动，实现社会组织开展社会公益服务的倍增效应。三是扶持社会企业发展。鼓励社会组织探索采用市场化运作的方式，在养老服务、慈善公益、资源回收等诸多领域，兴办以解决社会问题、提供社会服务为目标的的社会企业，实行连锁经营和标准化管理，为社会提供更多更好的规模化服务。

（温庆云，北京市社会团体管理办公室主任）

