

社会组织参与社区公共服务供给的困境与破解

吴春

我国改革已进入一个新的发展阶段,深化社会领域改革成为当前和今后改革的一个重要着力点,十七大报告中指出,“完善社会管理,维护社会安定团结”,“要健全党委领导、政府负责、社会协同、公众参与的社会管理格局,健全基层社会管理体制”。社区是社会管理的基础环节,社区的完善必然要求公共服务供给主体多元化发展,因此,要“重视社会组织建设和管理”。

一、社会组织参与社区公共服务供给的必然性分析

社会组织是指以服务大众或互惠为主要宗旨,有别于政府组织与营利组织的非政府性、非营利性、自治性、志愿性的各种正式或准组织性的组织。美国霍普斯大学莱斯特·萨拉蒙教授曾经提出这样一种观点:“代议制政府是18世纪的伟大发明,民族国家的科层化管理是19世纪的伟大发明,那么也可以说,第三部门的兴起和有组织的私人自愿性活动正代表了20世纪最伟大的社会创新。”社会组织参与社区公共服务反映了社区的客观需求,是时代发展的必然。

1.大力推动社会组织参与社区公共服务供给已成为一种全球化趋势

社区公共服务的内容广泛而丰富,随着我国现代化进程的加快,社区公共服务的内容虽然会有变化,但总趋势是更加复杂多样,作为社会建设和管理的基础环节,社区在维护社会稳定、保障社区居民的基本生活和权益以及便民利民服务等方面发挥着重要作用,社区公共服务的多样化必然要求服务供给主体超多元化发展,而自20世纪80年代以来,伴随着全球行政改革的浪潮,社会组织的数量及规模日益扩大,具备了足够的力量参与社区公共服务的供给。如美国,1950年美国社会

组织大约 5 万个,但到了 20 世纪末增加到 100 多万个,美国一半的大学、医院、近 2/3 的社会服务机构、几乎所有的交响乐团都属于社会组织,社会组织的迅速壮大也促使其成为就业的一个重要方向,在社会组织谋取职位的人数占全国总就业数的 12%;即使没有在社会组织就业,美国公民参与社会组织的意愿也非常的强烈,80%以上的人承认自己是某种社会组织的成员。

2.大力推动社会组织参与社区公共服务供给是社会转型的必然要求

当前我们国家处在社会转型的重要时期,即从农业的传统社会向工业化的现代社会转型,从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变。社会转型期我国面临着诸多社会问题,包括社会风险频发、社会竞争激烈、利益冲突加剧、公众需求多样、社会状态更加活跃等等,而解决这些问题的一个好的办法——发展培育社会组织,促进其参与社区公共服务供给。

比如在满足公众需求方面,发达国家的实践经验表明,社会组织在满足特殊群体、弱势群体需求,解决社会问题等方面具有独特优势。如在法国,针对残疾人的服务,社会组织、公共机构、私人组织雇用人员的比例为 85.2%、11%、3.8%;针对社会困难成人服务,社会组织、公共机构、私人组织雇用人员的比例为 81%、17.1%、1.9%。由此可以看出,作为政府和市场之外的第三方力量,社会组织在提供公共服务方面具有众多优势,由于具有非营利性,使得社会组织在公共服务产品的提供中不以追求利润最大化为目标,从而能保证产品的高质量;由于具有志愿性,使得社会组织参与成员工作积极性更高,从而保证了活动的公平公正。

3.大力推动社会组织参与社区公共服务是实现政府职能转变的客观需要

在计划经济时代,我国政府是全能政府,是公共服务的提供者、生产者、监督者,政府既是运动员又是裁判员,导致效率低效、成本上升等问题;通过大力发展社会组织参与社区公共服务,政府能够重新定位,转为有限政府,变为公共服务政策制定者、购买者、监督者,改变公共服务直接生产

者的角色,这将有助于提高政府效率、提高公共服务质量,节约社会成本。比如城市养老问题,中国社会已进入老龄化社会,我国面临的养老压力越来越大,南京市鼓楼区 2003 年在全国率先推出了居家养老服务网,2003 年政府出资 15 万向“心贴心老年服务中心”购买服务,照顾 100 位老人;2004 年政府出资 30 万购买公共服务,照顾 220 位老人;到 2009 年政府已投入 250 万,能够照顾 2500 位老人,基本实现 70 岁以上孤寡、独居老人免费服务全覆盖。由此可以看出,如果加大推动社会组织参与社区公共服务供给,社会组织能有效分担政府责任,有利于政府职能转变、实现政府角色的重新定位。

二、社会组织参与社区公共服务供给的困境

1.部分社会组织存在行政化色彩过浓现象

社会组织可以分为两类:一是自上而下的社会组织,二是自下而上的社会组织。自下而上的社会组织一般是民间出于一致的兴趣或要求而自发组建的,比如一些街道社区成立的书画兴趣组、老年歌舞队、健身队、合唱团、腰鼓队、舞蹈队,这类组织的非政府性相对明显。自上而下的社会组织是指由政府创建、推动成立或从政府机构转变而来的,与政府关系仍旧密切的非营利组织,这类社会组织在观念上、组织上、行为上依旧有极强的官办色彩,比如清华大学 NGO 研究所对我国社会组织的有关研究发现,在干部来源上依据民主选举产生管理干部的社会组织不到 30%,近 2/3 的社会组织的干部或者直接来源于业务主管部门的派遣,或者由组织负责人提名得到业务主管部门的批准,也就是说,我国许多社会组织是没有独立人事任免权的,依旧在作为政府的附属机构发挥作用,但毫无疑问,这种状况会严重束缚社会组织的发展。

2.现行社会组织双重管理体制的弊端

我国现行《社会团体登记管理条例》第六条规定,“民政部门是唯一的社团登记管理机关”,同时规定,“国务院有关部门和县级以上地方各级人民政府有关部门、国务院或者县级以上人民政府授

权的组织,是有关行业、学科或者业务范围内社会团体的业务主管单位”。这样也就意味着,社会组织要合法必须在县级以上民政部门登记注册,同时,还要有业务相连的政府部门做业务主管单位,这种体制被称为双重管理体制,基金会现在也沿用这个办法。这使得社会组织登记注册运作起来非常困难,因为任何一个政府部门一旦成为某一社会组织的业务主管,它将承担相当大的责任,包括社会组织筹备申请、成立登记、变更登记、注销登记前的审查,社会组织年度检查的初审,协助登记管理机关和其他有关部门查处社会团体的违法行为等等,因此,政府相关部门是不愿意做业务主管单位的,社会组织找不到业务主管单位,也就无法登记注册,这在一定程度上致使中国社会组织大量“非法”存在。据估计,“非法”社会组织的数量可能是“合法”组织的10倍。

3. 社会组织公信力不足

“中国社会并不缺少善心,缺少的是对公益组织的信心。”这是国际著名咨询机构麦肯锡公司对中国公益事业作出的评价。当前,有些社会组织打着慈善的旗号,从事营利性的活动,私分财产,为某些个人牟取利益,侵吞善款,甚至进行反政府、反人类、反科学的活动,严重影响到了公众对社会组织的信任。比如,2011年爆出的郭美美丑闻,引发了公众对社会组织,对慈善事业的严重不信任,8月份民政部中民慈善捐助信息中心介绍,郭美美事件发生前,慈善组织在3月份至5月份接受到的善款捐赠额为62.6亿元,但郭美美事件爆出后,6月份到8月份同样3个月时间慈善组织接到的捐赠仅为8.4亿元,降幅达到86.6%。当然导致这种变化的原因可能是多方面的,但毋庸置疑,“郭美美”事件这样的丑闻直接引发了公众对社会组织的失望,引发了慈善危机。

4. 社会组织资金筹集能力有待进一步发掘

从世界范围来看,社会组织的资金来源不外乎四个渠道:民间捐赠、服务收费、政府补贴和外国援助。渠道一——民间捐赠,2011年6月16日,民政部发布《2010年社会服务发展统计报告》指出,2010年全国社会捐赠总量达到了601.7亿元,相较于2009年的509.3亿元有大幅增长,尽管捐

赠总量提高,但增量主要来自于民政部门直接接受的善款,而社会组织2009年接收的善款440.7亿元,2010年却只有417亿元,所以流向社会组织的捐赠总量是在缩水的。而且捐款主要集中于少部分全国性社团、基金会,以及一些个别地方的大型社会组织,大部分的中小型社会组织得到的捐款是非常有限的,而“草根”社会组织能募集到的捐款更是寥寥无几。渠道二——政府补贴,根据邓国胜的《中国NGO问卷调查的初步分析》,我国社会组织资金来源的比例为,政府补贴占到53%,服务收费占31%,民间捐赠占10%,外国援助仅占2%,还有其它收入占4%。但我国政府补贴的流向主要是登记注册的社会组织,而对我国大量没有登记的“草根”社会组织要想获得补贴是非常困难的。渠道三——服务收费,社会组织服务收费的比率增长空间是十分有限的,因为作为公益性社会团体,如果过多地提供有偿服务,甚至提供与市场价格相当的有偿服务,那么它就有面临团体性质改变的危险。渠道四——外国援助,在我国国外援助只占社会组织资金来源的2%,而在印度,社会组织资助的90%来自国外。

三、促进社会组织参与社区公共服务供给的破解对策

1. 创新登记体制,为社会组织成长创造良好法制环境

双重管理成为制约社会组织发展的瓶颈,为了改变这种现象,我们国家一些地区开始尝试新的途径。

(1) 实行无主管直接登记。深圳通过三个“半步”实现了对工商经济类、社会福利类、公益慈善类三类社会组织直接在民政部门登记。第一个“半步”2004年,深圳市成立行业协会服务署,统一行使行业协会业务主管单位的职责。第二个“半步”:2006年底,深圳市将行业协会服务署和市民政局民间组织管理办公室合并,组建市民间组织管理局。第三个“半步”2008年9月,深圳市加大改革步伐,出台了《关于进一步发展和规范我市社会组织的意见》,规定对工商经济类、社会福利类、公益

慈善类社会组织实行由民政部门直接登记管理的体制。

(2) 备案制度的推行。2005年民政部《关于促进慈善类民间组织发展的通知》中规定,发挥慈善类民间组织在安老扶弱、助残养孤方面的作用,缓解当前社会福利事业资金不足、机构偏少的矛盾;发挥慈善类民间组织在扶危济困、救助赈灾中的作用,引导慈善类民间组织开展医疗、教育、住房、法律援助等专项救助,体现社会关怀。在农村乡镇和城市社区中开展这些活动的慈善类民间组织,不具备法人条件的,登记管理机关可予以备案,免收登记费、公告费,法人条件成熟的,可予以登记。随后山东、安徽等地对备案制度进行尝试,济南在2007年出台《济南社区民间组织备案管理暂行办法》,《办法》规定,申请备案的社区民间组织应具备下列基本条件:3个以上发起人或2个以上发起单位、总数不少于15个会员、规范的名称、相对固定的活动场所、明确的宗旨和业务范围、固定的联系方式和联系人。由此规定可以看出,相比于双重管理体制,这些条件,社会组织更易满足,因此在备案登记时也就更加积极。

2. 拓宽社会组织资金来源渠道

(1) 加大财政支持力度。政府可以直接拨款补助,也可以通过向社会组织购买公共服务促进社会组织的发展。一些地区意识到向社会组织购买公共服务,能实现政府、社会组织双赢,展开积极探索。2011年上海浦东新区人民政府出台了《关于印发〈“十二五”期间促进浦东新区社会组织发展的财政扶持意见〉的通知》,其中规定:服务民生的公益性社会组织、枢纽型社会组织、支持型社会组织在本区登记成立后,经认定,新区财政给予一次性开办费补贴5万元。对承接社会组织网络建设工作的各街道(镇)社会组织服务中心,经评估,给予每年3-5万元的工作经费补贴等系列的优惠措施。

(2) 加大宣传力度,号召全民公益。社会组织的一个重要特征是公益性,公益慈善绝不仅仅是富人的事情,需要所有公民参与,公益慈善可以从每一个人做起,从日常生活做起。因此,可以通过召开论坛、会议、设立奖项等方式加大宣传,使全

民公益常态化。

3. 提高社会组织的自律性,加强管理制度创新
社会组织必须建立具有自我约束、自我控制能力的保障体制,包括组织管理创新、奖惩措施、财务公开制度、行业规制、绩效评估等机制。即一方面要完善行业的法律法规,借鉴发达国家的行业法律法规,结合我国国情,尽快出台完善相应的规制,处理好自治和法治的关系和界限,对一些关系到社会组织生存和发展的关键性条例必须加强重视。另一方面,要促进社会组织的自律程度,必须奖惩分明,通过自身的活动来实现自身会员的认同和社会认可,激发人们的积极性、主动性、创造性,吸引更多的有识之士加入到社会组织的社区服务中来。

4. 明确政府角色定位,推进“政社分开”

政府职能是经济调节、市场监管、社会管理、公共服务。在与社会组织互动关系中,把握好三种角色:引航、督导、伙伴。

(1) 引航,创建常规而有序的法律和制度环境,给社会组织活动以明确的方向。第一,加紧起草涵盖所有社会组织类别的基本法律,形成社会组织领域统一的、权威的和具指导性的基本法律规范。第二,在推动社会组织管理体制改革创新的同时,加快修订社会团体、民办非企业单位和基金会三项行政法规,努力形成从制度上建构社会组织统一监管体系和促进社会组织健康发展的新格局。

(2) 督导,监督、指导社会组织行为符合法律法规和公众公益。社会组织发育较晚,自律他律机制都不健全,政府督促社会组织行为透明化,规范化,只有强有力的监督才能促进社会组织发展。

(3) 伙伴,加强同社会组织的合作,提高公共服务的质量。与社会组织合作已成为一种潮流,为此各地也展开了积极探索,比如今年佛山市南海区出台了《关于进一步培育和扶持社区社会组织的实施办法》、《关于建设南海区“社工+义工”联动体系的意见》以及《关于加强和创新南海区社区文化建设工作的意见》等多份相关文件,用以进一步加快南海社区社会组织的培育和发展。□

(作者单位:中共济南市委党校)