

社会治理视域下安徽省社会组织发展的路径选择^{*1}

叶三梅

(池州学院马克思主义学院, 安徽 池州 247000)

【摘要】随着改革的不断深化, 如何推进社会治理创新, 促进社会组织的发展是值得人们关注和研究的课题。十八大以来, 安徽省社会组织呈现快速增长的态势, 发挥的社会作用也越来越大, 但存在社会组织的公信力不强、公共决策的参与度不足、公共服务的供给率不高、社会组织的发展不平衡等问题。成因主要在于: 社会组织的自身能力不强、定位不明确、治理体制不完备和扶持机制不完善。今后要规范行为, 强化社会组织自身能力建设; 转变职能, 理顺政府和社会组织的关系; 加强监管, 完善社会组织的监管体系; 完善制度, 建立社会组织的政策培育机制。

【关键词】安徽省; 社会组织; 社会治理; 扶持机制; 政策培育

【中图分类号】:0912.2 **【文献标志码】**:A **【文章编号】**:1001-862X(2017)03-0129-005

党的十八届三中全会明确指出, “全面深化改革的总目标是完善和发展中国特色社会主义制度, 推进国家治理体系和治理能力现代化。”[1]其中最大的变化就是把“社会管理”表述为“社会治理”, 体现了我们党对国家治理体系和社会治理规律的认识深化。推进国家治理体系和治理能力现代化, 需要我们推进社会治理创新, 促进社会组织发展, 注重运用法治方式, 实现多元主体共同治理。本文试图运用社会治理的思维模式梳理安徽省社会组织的发展现状, 多角度剖析安徽省社会组织发展中存在的问题和原因, 提出安徽省社会组织发展的基本路径。

一、安徽省社会组织发展现状及其存在的主要问题

十八大以来, 安徽省社会组织的发展呈现以下特点: 一从数量上看, 社会组织呈现快速增长的态势。截至“十二五”末, 依法登记社会组织 26190 个, 比“十一五”增长 74.7%。二按组织类型分, 社会团体和民办非企业单位是社会组织的主体。截至“十二五”末, 依法登记社会团体 13300 个, 其中, 民办非企业单位 12793 个, 基金会 97 个。三按登记层级分, 市县级基层社会组织是全省社会组织的主力军。截至“十二五”末, 依法登记省级社会组织 1400 个, 市级 6000 个, 县级 18790 个。四从从业人数和资产规模来看, 社会组织的规模和社会作用越来越大。截至 2015 年底, 省级社会组织已形成固定资产 102 亿元, 从业人员 2 万多人。其中, 行业协会制定行规行约 1107 条, 为会员维权 2097 次, 参与制定行业标准 196 次; 异地商会开展政企、银企、企企对接 317 次, 引进投资项目 569 个, 投资总额 71.6 亿元; 各类民办非企业单位总资产 80.9 亿元, 公益支出 17 亿元; 各类基金会开展公益项目 200 余项, 资助 10 万余人次, 辐射人群 20 余万。可以说, 社会组织已成为安徽省扩大社会就业的重要途径和推动经济发展、繁荣社会事业、提供公共服务、扩大对外交往的重要力量。同时, 社会组织在创新社会治理、促进社会和谐以及参政议政等方面也发挥了积极作用。

¹ 本刊网址·在线杂志: www.jhltnet.cn

基金项目: 安徽省社科规划项目“社会治理视域下安徽省社会组织培育机制研究”(AHSKY2014D 153)

作者简介: 叶三梅(1968-), 女, 安徽桐城人, 池州学院马克思主义学院副教授, 主要研究方向: 马克思主义政治理论。

安徽省社会组织各项机制还不够成熟和规范，存在的问题主要表现在以下几个方面。

(一) 社会组织的公信力不强

社会公信力是社会组织赖以生存和发展的基础，有无社会公信力决定着社会组织有无存在的意义和价值。目前，就安徽省社会组织发展情况看，存在内部管理不完善、自律机制不健全、组织行为不规范，甚至信誉缺失等问题。一是违反自愿原则募集善款。许多社会组织特别是公益性社会组织在本质上是政府部门的延伸，与政府部门之间存在着千丝万缕的联系，在资金募集方面，往往违背自愿精神，采取摊派形式开展募捐，造成公众较强的抵触情绪。二是募集资金使用情况不透明。一些社会组织缺少自律机制，存在捐献制度缺位、资金运作不够公开、财务制度混乱等现象，捐赠者无从了解捐款的使用情况，损伤了公众投入公益事业的热情和信心，导致社会组织公信力不强。三是专职和专业人员匮乏^[2]，缺少管理的经验和技能，甚至缺少服务的意识和理念，造成公众对社会组织的不信任。

(二) 公共决策的参与度不足

参与公共决策是社会组织的一项十分重要的职能。可以说，参与公共决策程度越高，社会组织的社会作用就越彰显。然而囿于诸多因素，目前安徽省社会组织的决策参与度较低。一是社会组织参与公共决策的途径过窄。^[3]目前，就安徽省的情况看，公众参与公共政策主要是通过地市级的人大代表、政协委员、信访举报、申诉和控告等途径，具体是通过人大议案或者政协提案的形式。这些途径对于社会组织来说远远不够，多数社会组织的成员并不是人大代表或政协委员，他们很难将自己的利益诉求全面完整地嵌入到政府的决策过程中。二是社会组织参与决策制定过程缺乏连续性。在决策制定过程中，即使社会组织有参与公共决策的意愿，但由于决策制定往往具有连续性，他们常常因为时间问题，无法自始至终地参与到决策的制定过程中。三是参与决策的内容无法满足政府决策的实际需要。社会组织由于本身的专业知识的限制，往往只能就某个领域或局部问题提出专门建议。而政府决策往往需要更加综合全面的考虑，提出解决问题的总体方案。

(三) 公共服务的供给率不高

为社会提供高效的公共服务是社会组织专业性的体现，也是社会组织的优势所在。长期以来，安徽省的社会组织，受竞争机制、资金和组织服务的专业化程度等因素的影响，社会组织在提供公共服务过程中往往存在效率低下、质量不高的现象。一是竞争机制不完善。社会组织之间开展必要的竞争，是保证社会组织健康发展的条件，可以激发社会组织的创造力，提高其管理和服务水平。但就安徽省的情况而言，在政府层面上，往往缺少社会组织之间竞争的机制和条件。特别是政府以行政手段合并一些宗旨类似、业务范围相近的社会组织的做法，自然人为地削弱了社会组织之间的竞争。二是活动资金严重不足。资金的缺乏极大地限制了社会组织活动的开展和运行的效率。社会组织在开展公益活动时，往往由于过分关注盈利，不能保证其所提供的公共服务的质量和效率。三是缺少服务理念。多数社会组织都是由原先的政府机构转变而来，由于传统的官本位的思想，很多社会组织无法实现从管理向服务的转变，出现因不愿意主动服务而导致效率低下的现象。

(四) 社会组织的发展不平衡

一方面，与其他省份相比，安徽省社会组织还处于发展的初级阶段，在数量、能力、环境适应性上与一些发达省份都有差距。安徽省社会组织规模弱小，比较零散，以社会组织的数量为例，安徽省万人拥有社会组织数量仍然低于全国平均水平。截至2016年底，全省每万人拥有社会组织4个，低于全国平均水平（全国平均每万人拥有社会组织5.1个），同江苏、浙江、广东、上海、北京等社会组织发达地区差距更大。此外，安徽社会组织的发展在政策法规创新、承接政府职能转移提供服务方面，与北京、广东、浙江等发达省份相比还有很大的差距。另一方面，安徽社会组织发展无论是数量和质量，与安徽省打造“三个强省”、建设“美好安徽”的发展目标还有较大的差距，对我省经济社会发展的贡献率还很低。特别是一些支柱产业、优势产业、特色产业的行业协会服务能力还不强，引领推动产业发展的作用发挥还不明显；民办学校、民办医院、民办养老机构等民办非

企业单位质量不高、品牌不响、吸引力不强，不能适应日益增长的社会服务需求。同时，安徽省各地社会组织发展不平衡。就全省范围看，合肥、铜陵、芜湖等地社会组织数量较多、质量较高、影响力较大、发挥作用较明显，皖北地区社会组织发展相对滞后，社会组织发展环境相对较差。另外，社会组织发展结构不平衡，以民办学校、民办医院、民办体育文化机构、民办养老机构等为主的民办非企业单位超过了社会团体的数量，呈现出蓬勃发展的势头，而以基金会为主的公益慈善类社会组织发展相对不足。

二、安徽省社会组织存在问题的成因解析

总体上看，造成安徽省社会组织存在以上问题主要有以下四个方面的原因。

（一）从组织行为上看，社会组织自身能力不强

一个社会组织的自身能力直接影响到社会转型后社会组织的可持续发展能力。而社会组织的发展方向、发展规划、人才储备等都是社会组织自身能力建设的重要内容。政府职能转变以后，大量的社会功能将由社会组织承担，这就需要社会组织具有与之相契合的服务能力。从安徽省的社会组织发展现状看，一些社会组织没有合理对自身功能定位，无法找准自身的发展目标，面对转型后的新领域、新环境无所适从，自身的服务能力与社会的期待还有较大差距。许多社会组织没有自己的发展规划，甚至是年度计划也不全，工作的指向性不强。一些社会组织在组织结构、同类组织的行为方式、同类组织的目标和活动领域等方面趋同化现象严重。省、市、县三级社会组织管理力量严重不足，多数县（市、区）没有专门机构，少数连专职工作人员都没有，人才不足问题尤为严重，更不用说创新型人才的缺乏了。有的行业协会的工作人员来自于政府部门甚至是退出领导岗位的公职人员；有的社会组织工作人员素质不高，未经过专业训练，具备公共管理知识和宏观协调能力的高素质专业人员短缺；有的社会组织主要依靠志愿者在开展活动，自身人员编制极为有限，没有建立人才进出机制，人才来源渠道也不通畅。

（二）从职能分工上看，社会组织定位不明确

从社会组织所承担的职能看，安徽省社会组织依然存在定位不准、与政府职能的界限不清的现象。从理论上来说，作为政府与社会之间桥梁和纽带的社会组织应当独立处理社会事务。政府与社会组织的关系应当定位为指导与被指导的关系，而决非领导与被领导的关系。但实际上，一些社会组织尤其是行业协会，行政色彩仍然较为浓厚。有的社会组织的性质和管理体制类似于政府行政机关，无论从章程的制定、人事管理、日常决策，还是内部运行机制、激励机制、监督机制等方面，都带有明显的行政化倾向。一些社会组织脱胎于政府部门，其机构、人员、设施等大都来源于政府，它们接受财政拨款，纳入行政管理，具有行政级别，享受行政待遇。社会组织的官方背景使得组织的运行动力和目标指向受到官方影响，在某种程度上导致社会组织自身的话语权、自主权减弱，直接影响了社会组织的运作自主性和运作合理性，增加了社会组织对政府的依附性。同时，随着社会组织管理制度改革的不断推进，原有的登记管理机关与业务主管单位双重负责的管理体制有所弱化，与原先的对社会组织管得太死的情况相比，部分管理事项又出现“缺位”、“真空”等新问题。

（三）从运行机制上看，社会组织治理体制不完备

促进社会组织健康发展，不仅需要有良好的外部制度环境和因素，更需要有完备的内部自我管理和自我约束的治理机制。从外部制度环境来看，安徽省有关社会组织管理的政策文件多是专项性的，系统性的政策文件有但不足，政策之间的协同程度也不高；针对社会组织的法规和规章主要以程序性规范为主，实体性规范明显不足；对于社会组织的监督管理更多停留在“年检”环节，许多社会组织被查处的原因主要是“未如期参加年度检查”或“参加年检不合格”，而对社会组织的能力建设、功能促进、行为改造、绩效评估、信息披露等方面监管力度不够。从内部治理机制看，社会组织内部规范不够健全。有的社会组织规章制度不完善，有些甚至只有不规范的口头规定，没有建立权责明晰、运转协调、制衡有效的法人治理结构，没有形成规范的民主决策和民主管理的程序，没有推行信息公开和承诺制度，进而造成社会组织在实际运作中存在一系列失灵现象，特别是

一些违规行为和腐败现象，严重损伤了社会组织的公信力[3]，阻碍其持续发展。同时，社会组织参与市场的机制建设滞后，使得社会组织无法便捷、顺畅、制度化地参与市场竞争。

(四)从政策制度上看，社会组织扶持机制不完善

社会组织的发展离不开政府的扶持。从目前的安徽省社会组织发展状况看，政府对社会组织的扶持不到位也是制约社会组织发展的一个重要因素。总体来说，社会组织法规制度建设还相当滞后，立法层级不高。具体来说：一是对于特殊类型的社会组织(社区社会组织、慈善公益类组织)扶持不够。社区社会组织由于条件差、人手少、能力弱、所承担的社会事务繁杂，政府对社区社会组织的扶持显得非常必要。慈善公益类社会组织的本质就是公益性和非营利性，这类社会组织就更加需要政府的全方位培育和支持。二是政府对社会组织购买服务支持还不够。一方面，政府向社会组织转移职能和购买服务还没有健全的制度化、常态化和规范化的机制；另一方面，从安徽省的整体情况来看，多数地市政府的社会购买服务还没有全面展开，同时对政府购买服务的范围和领域还没有完全界定。三是地市一级的政府对社会组织“孵化模式”的扶持不够。对创建社会组织孵化基地的认识不足，对社会组织进驻的发展领域没有设定条件。四是对社会组织的优惠政策不到位。从省级层面看，在税收优惠、财政资助、人事管理、社会保险等方面缺乏健全的政策规定，特别是还没有建立社会组织税收优惠体系，缺少税收优惠的统一标准以及税收优惠的种类和范围等。

三、安徽省社会组织发展的路径选择

2015年5月，安徽省成立了政府推进职能转变协调小组，以全面推进简政放权、放管结合和职能转变。随着政府职能改革的深入推进，安徽省社会组织将会承接更多的政府转移职能。安徽省在社会治理方面将会逐步形成政府、市场主体和社会组织多元主体协同共治的格局。为了更好地发挥社会组织的社会治理功能，促进安徽省社会组织的健康持续发展，应致力于：

(一)规范行为，强化社会组织自身能力建设

一是社会组织要以安徽区域特点和发展目标为依据确定自身的战略定位和发展趋势，服务于民生建设，通过有效地公共行动满足安徽省的需求。二是提高社会组织的可持续发展能力，从而保持社会组织的活力和适应环境的能力。包括完善社会组织的各项制度建设，加强自我管理，提高社会组织的执行能力；通过市场化运作提高社会组织的盈利和筹资能力；通过利用各类资源(政府、市场、其他社会组织、国际资源等)提高社会组织的资源整合与动员能力；通过关注国内外同类社会组织的最新发展，及时吸收新观念、新知识和新方法等提高社会组织的制度创新能力和创新发展能力。三是抓好人才队伍建设。省级政府层面应当把社会组织人才纳入全省人才管理范围，加大社会组织专业人才培养和引进力度。尽快出台《社会组织人才队伍建设指导意见》，通过特殊人才引进专项政策，把外省专业技术人员和专家学者吸引过来，切实做到既有权权威性又有代表性。积极探索把志愿者充实到社会组织工作人员队伍中来的模式。省级民政部门应借鉴国内其他地区社会组织和国外社会组织发展的经验，做好社会组织的机构建设，配备专职人员，保证日常工作有序开展。与此同时，妥善处理好社会组织从业人员的社会保障问题，按照国家有关规定为其办理社会保险。真正做到社会组织人才队伍的年轻化、专业化和职业化，解决其人才储备不足的问题。建立社会组织专家库，为社会组织发展提供种力支持。加强社会组织负责人和从业人员的业务培训，提升其政治素质和业务素质。

(二)转变职能，理顺政府和社会组织的关系

一是要加快政府职能转移。根据安徽省2014年出台的《关于进一步深化行政审批制度改革的意见》，建立省市县级政府职能向社会组织转移制度。将可由社会组织承担的事务性管理工作、适合由社会组织提供的公共服务、社会组织通过自律能够解决的事项，转移给社会组织承担。并通过多种举措支持社会组织提供公共服务和社会服务。二是限期实施政社分离。确定一个明确的时间表，逐步减少直至取消在职公职人员在各类社会组织中任职或工作。同时，加大资产管理力度，真正转变政府扶持

社会组织发展的方式。社会组织在资产上要与主管部门脱钩，政府以购买服务的方式向社会组织注资，从而逐步取代对社会组织的直接拨款，确保社会组织的独立账户实至名归。^[4]三是对社会组织实行直接登记和放宽登记管理限制。除依据法律法规需在前置行政审批中对开办资金予以要求外，公益慈善类、社会服务类、社会福利类和基层社区社会组织申请成立时，对其不作资金要求。允许在同一行政区域登记两个以上业务范围相同或者相似的公益慈善类、城乡社区服务类和文体类社会组织。

(三) 加强监管，完善社会组织的监管体系

一是完善社会组织的内部法人治理机制。建立和完善以相关法律为依据、以社会组织章程为核心的权责明确、运转协调的法人治理机制，切实做到各项工作有规可依、有章可循。强化民主选举、民主决策、民主管理，探索在社会组织内部设立监事会或者独立监事，建立健全内部监督约束机制。同时，加快建立社会组织法人单位信息资源库。二是完善社会组织管理机制。加强各级社会组织管理机构建设，特别是要建立健全县级社会组织管理机构。完善相关法律法规，提高法律法规的系统性、协调性和配套性。建立健全各级政府对社会组织的管理制度，包括经费管理和审计制度、重大事项报告制度、社会捐赠公示制度、年度检查和分类评估制度等，组织实施社会组织统一社会信用代码制度建设。三是完善社会组织外部监督机制。省市县政府应当指导制定社会组织信息公开办法，鼓励社会组织向社会公开资产财务和重大决策活动等信息，建立社会组织违法违规行为投诉的受理和奖励机制。同时，探索建立专业化、社会化的第三方监督机制。四是建立社会组织优胜劣汰机制。改变一业一会的垄断格局，探索一业多会的发展格局。^[5]建立健全社会组织第三方评估机制，重视对评估结果的应用。最终要形成对社会组织的外部监督与内部自律相互配合、法律监督与制度监督相得益彰的监管体系。^[6]

(四) 完善制度，建立社会组织的政策培育机制

一是建立社会组织分类培育制度。政府层面要明确优先发展工商经济类社会组织，重点培育适应安徽产业特色和企业发展需要的行业协会；大力培育发展以“徽文化”为代表的科教文化类社会组织，鼓励发展科教文化类社会团体和民办非企业单位；重视培育和发展公益慈善类社会组织，支持引导公益慈善类社会组织进入到助残养老、扶危济困、救助赈灾、保护环境等最需要的民生领域，积极开展各种主题公益活动，从保障和改善民生入手，有效承接公共服务，积极推动公共治理，及时化解矛盾纠纷，从而形成一批特色和品牌社会组织。二是不断建立和完善政府购买服务的相关配套政策，加大政府购买服务力度。根据国务院《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》和安徽省《关于政府向社会力量购买服务的实施意见》、《安徽省政府向社会力量购买服务指导目录》、《安徽省政府向社会力量购买服务流程规范(暂行)》以及省文化厅等四部门联合出台的《关于做好政府向社会力量购买公共文化服务工作的实施意见》等一系列文件精神，对社会力量能承担、适合采取市场化方式提供的服务事项进行全面梳理，及时调整完善政府购买服务目录，扩大购买服务规模。各市县以及相关职能部门要制定政府购买服务具体实施目录，明确服务种类、性质、内容和具体实施项目。从而真正建立比较完善的政府购买服务制度，形成统一有效的购买服务平台和机制。三是重视对枢纽型社会组织的孵化培育。积极探索建立枢纽型社会组织，整合社会资源，形成服务社会的整体合力。地市一级积极培育公益慈善类枢纽型社会组织，发挥其建设生态文明、维护公平正义、传播公益理念等方面的积极作用；县级重点扶持一批主要为老年人、残疾人、留守儿童、单亲家庭等特定群体服务的城乡社区服务类枢纽型社会组织。四是完善税收优惠支持政策。省级政府应尽快确立对社会组织的税收政策，切实推进公益性社会团体、基金会的公益救济性捐赠所得税税前扣除资格和非营利组织免税资格的认定工作。

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 [M]. 北京:人民出版社, 2013.

[2] 彭柏林, 李彬. 当代中国公益面临的两大伦理问题[J]. 重庆理工大学学报(社会科学), 2010, 24(1): 104-109.

[3] 崔文华. 加强社会组织建设促进社会管理创新 [J]. 辽宁行政学院学报, 2012, (1): 12-13, 16.

[4] 自羽, 余博. 鞍山市社会组织治理的问题及对策[J]. 沈阳干部学刊, 2014, (6); 44-46.

[5] 包颖. 用国家治理理念谋划社会组织改革发展——专访民政部民间组织管理局局长王建军[J]. 中国社会组织, 2013, (12):10-14.

[6] 吴旭军. 安徽:推进社会组织事业新起点新发展[J]. 中国社会组织, 2015, (5); 46-47.