

# 社会组织参与社会治理的效能分析

## ——以泰州市为研究样本

于 江

“加快社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动”，是党的十九大关于社会治理创新的精辟论述，也是新时代社会治理现代化的新要求。加之随着我国社会主要矛盾的转变，人们对公共服务需求急剧增长，对政府提供公共服务的能力和范围必将提出更高要求。政府舍弃“自己生产”转向社会组织购买服务成为政府应对的理性选择。本文以江苏省泰州市社会组织发展为例，以期了解社会组织在参与社会治理时所遭遇的现实问题，提升社会组织服务于社会的效能。

### 一、泰州市社会组织发展现状及现实梗阻

近年来，泰州市在创新社会组织治理实践中，坚持以推进社会组织改革发展为方向，不断创新服务模式、优化发展环境、打造服务品牌，努力构建社会组织规范、有序、健康发展的新格局，从而发挥社会组织在国家与社会、政府与市场之间的“桥梁”作用，为提升社会治理水平发挥积极作用。泰州市社会组织呈现以下特点：一是社会组织数量快速增加。2015-2017 年全市登记成立社会组织总数分别为 3943 个、4126 个、4684 个，2017 年相比 2016 年社会组织总数增长 11.9%，2017 年平均每万人拥有社会组织数 8.3 个。二是政府政策支持力度加大。现已出台《关于推进泰州市市级政府购买公共服务工作的实施意见》《泰州市关于加快推进社会组织改革发展的意见》《泰州市社会组织培育服务平台建设评定办法》等多个文件。三是社会组织作用已经凸显。如将每年十月份的第三个周六定为“公益日”，动员 300 多家社会组织免费为市民提供多样公益服务，受益群众 5 万多人。开展“情系百姓·惠泽万家”助力精准救助活动，组织引导市、区两级 100 个社会组织与 1000 多个困境对象结成帮扶对子，创设 30 多个帮扶项目，累计投入各类钱物 500 多万元。

但是，研究发现泰州市社会组织运行效能不高，主要体现在以下几方面：

#### （一）社会组织社会公信力不强

社会公信力是社会组织生存和可持续发展的基础。泰州市社会组织的发展同样遭遇社会公信力不强的难题，主要体现在：有的募集基金违反自愿精神，采取摊派形式募集资金；资金使用不透明，有些社会组织资金使用不规范、内部财务制度混乱；专业人员匮乏，非专业化造成民众对社会组织缺少信任。

#### （二）社会组织政治参与不足

一方面社会组织政治参与的渠道过窄，社会组织很难将自身利益嵌于政府的决策之中；另一方面社会组织在服务类型上只能局限于某个领域，其提出的建议或对策往往只限于局部，而政府决策往往需要统筹综合考虑多方面利益群体和各领域实际情况，导致社会组织参与政治决策的内容无法满足政府实际需求。

#### （三）地区间社会组织发展不平衡

一方面，与相邻其他市相比，泰州市社会组织还处于发展的初级阶段，虽然泰州市平均每万人拥有社会组织数已达 8.3 个，高于全国 5.1 个的水平，但与苏南地区的发达市相比差距较大。此外，泰州社会组织在参与政府政策法规制定、承接政府职能转移、提供公共服务产品等方面也与苏南地区有一定差距。另一方面，泰州市社会组织在数量和质量上，与泰州市打造“四个名城”（中国医药名城、长江经济带港口名城、国家历史文化名城、长三角地区生态名城）的发展目标不匹配，对泰州经济社会发展的贡献率不高。

## 二、影响泰州市社会组织效能的成因分析

### （一）政府自身层面

无法回避的现实是政府依然是社会治理的主体，主导着整个社会治理现代化进程，对社会组织的发展起着决定性作用（短期内可能无法改变）。基于这一现实，社会组织效能的影响因素主要来自政府。1. 协同共治理念缺少政府认同。“政府并不是公共权力的唯一主体，公民个人、非政府组织等也可以成为公共治理的主体，它们在共同的目标下参与式地决定公共政策和提供公共服务，共同承担公共事务治理的责任。”（吴志华、翟桂萍、汪丹. 大都市社区治理研究：以上海为例[M]. 上海：复旦大学出版社，2008：155.）这一新治理理念将指导着中国未来社会治理，政府也在长期的实践中探索打造“共建共治共享”的现代社会治理格局。但遭到了受管制思维主导的传统政府模式阻挠，对社会组织的发展“心存疑虑”，对社会组织的工作“多加干涉”，进而陷入到“社会组织依赖于政府、发展空间受限”的悖论之中。2. 政策法规仍不完善。在微观领域，如政府购买公共服务的程序、政府与社会组织的职能界限、社会组织的资金来源、社会组织人才培养培养，至今未有明确的法律法规条文加以规范。据 2016-2017 年我们对泰州市 50 家社会组织调研发现，社会组织在一定程度上尚没有清晰政策的方向性指引和法规的具体性指导，处于“半自生长状态”。政府对社会组织发展的支持，实际推动作用有限，导致了社会组织活动资金严重不足，其日常运转和业务活动很难正常开展。只有少数承担了管理职能的行业性社会组织经费状况稍好一些，约占总数的 5%，县级市以下社团经费状况更差。这也是一些社会组织开展公益活动时谋取利润、过度关注盈利的重要诱因。

### （二）社会组织层面

1. 社会组织之间缺少竞争机制。社会组织作为新生事物，缺少竞争是很难保证健康持续发展的。就泰州市情况而言，在政府层面，往往期望社会组织间“和谐”发展，而担忧竞争造成社会组织的秩序混乱，采用行政强制手段合并类型相似的社会组织，削弱了社会组织的竞争力，因而也就缺少社会组织竞争的机制和环境。2. 社会组织角色定位不清。角色定位不清主要是指政府与社会组织关系的界线不清。随着社会组织管理制度深入改革，政府将逐步减少对社会组织的行政性干预，特别是社会组织登记管理单位和业务主管单位减少了对社会组织不必要的管理，但是又出现了社会组织部分事项的“真空地带”，导致一些社会组织“无所适从”。3. 社会组织治理制度不健全。从泰州市出台的政策文本分析，社会组织管理的政策大多为专项性，系统性政策文件不多，政策之间的协同性连贯性不够。社会组织的法律法规也多以程序性规范为主，缺乏具有可操作性的规范。社会组织的监管也多以“登记注册、年检”的形式进行，对社会组织的绩效评估、行为监管的力度不够，没有更好的监管手段。此外，社会组织管理人员严重缺乏，人员配置已不能适应社会组织发展要求。

### （三）公民参与层面

社会治理全进程中公民参与是基础性因素，公民积极参与到社会治理中能够有效监督公权力，防止公权力异化，并有利于提高社会治理的效率。1. 公民参与的个体局限性。每个公民对社会组织认知度产生的差异，决定了公民个体对社会组织的参与程度只能是有限的理性，而社会组织对公民的政治参与意识和政治参与能力都有着较高的要求，这两者之间就形成了公民参与的局限性。2. 公民参与的低组织性。公民参与一直缺乏提升组织性的平台和载体，目前，碎片化、低组织性的公民参与必然造成非理性的公民行为，从而降低社会组织的治理效能。3. 公民参与的被动性。据调研发现，泰州市民的市民意识较强，公民意识淡薄，具体体现为众多公众认为自身力量无足轻重，凭一己之力很难对公共政策产生影响，久而久之失去了参与社会治理的

“兴趣”。

### 三、泰州市社会组织效能提升的路径优化

根据党的十九大的新要求，社会治理重心向基层下移以后，社会组织必将承接更多的政府转移职能。社会主要矛盾的转化，社会组织在社会治理体系的角色作用加重，而社会组织参与治理的政治优势即在于服务内容多元多样、运营的非营利性和广泛的参与性。要努力建构起“政府—市场—社会组织—公民”多元主体协同治理的格局，发挥社会组织在社会治理中的“正向作用”，让社会组织发展成为破解新时代社会发展不平衡不充分的重要力量。

#### （一）提高社会组织的自治能力

一是提高社会组织适应力。社会组织的发展离不开地区的社会政治经济条件，社会组织要想求生存谋发展必须提高自身适应能力，因而泰州的社会组织必须结合泰州地域特点和泰州经济社会发展的需求确定自身的区域定位和发展战略，以服务于当地民生，通过提供高质量的公共服务产品满足泰州人民日益增长的美好生活需要。二是提高社会组织内生力。社会组织内生力，包括社会组织发展所必须的各项规章制度和“不打折扣”的执行；必须具有市场化的运作能力，通过市场方式提高社会组织的盈利和筹措资金能力；学习借鉴国外社会组织发展的经验，特别是在社会组织登记注册制度、税收优惠政策、资金筹措渠道等方面的成功经验。三是提高社会组织人才力。可通过特殊人才引进政策，大胆引进省内外社会组织发展急需人才，为建立社会组织“人才库”和“专家库”提供智力支持，同时配备配齐社会组织专职人员，并组织专职人员定期培训，解决好专职人员的社会保障问题。

#### （二）理清政府与社会组织关系

一是加快政府职能转移。尽快制定《政府职能向社会组织转移的具体实施办法》。《办法》中应明确政府职能转移主体为政府工作部门、派出机构及承担行政职能的事业单位；承接主体为社会组织和其他社会力量；转移内容为行业管理与服务、社会事务管理与服务、专业技术管理与服务等行业性、专业性、技术性、辅助性职能；转移方式为直接转移和委托转移等。二是彻底实现政社分离。在资产归属上，社会组织的资产要与主管单位剥离，政府可以尝试以购买服务的方式向社会组织注册资本，取消直接向社会组织拨款的方式。从而确保社会组织在人事和财务上的独立性。三是降低社会组织登记门槛。取消部分社会组织双重管理限制，新成立的公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，发起人或发起单位可直接向市、区民政部门依法申请登记；降低社会组织注册资金门槛，主要是下调成立公益服务类社会组织和社会组织的注册登记资金。

#### （三）构建社会组织监管体系

一是构建社会组织法人治理体系。加快推进政社分开，健全以章程为核心的法人治理结构，确保社会组织在其宗旨和业务范围内开展活动，真正成为权责明确、运转协调、制衡有效的法人主体；规范会计核算行为，指导和帮助社会组织执行《会计法》及《民间非营利组织会计制度》，推行社会组织财务收支信息公开公示制度；强化民主选举、民主决策、民主管理，构建内部监督约束机制。二是构建社会组织管理体系。建立社会组织治理联席会议制度，形成登记管理机关、行业主管部门及相关职能部门各司其职、协调配合的综合管理服务体系；加强社会组织登记管理机构建设，尤其是对人员、经费的保障；加强社会组织公信力建设，建立社会组织信息公开机制、重大事项报告报备机制和公众投诉机制，设立举报非法社会组织和社会组织违法活动电话和网络平台，规范社会组织公用信息的采集、整理和使用，将社会组织公益服务和遵纪守法情况纳入社会诚信管理体系，形成对社会组织的有效舆论监督和社会监督；加强网络化时代“互联网+”与社会组织监管的互构与耦合，建立信息技术为支撑的服务平台，促使原有层级结构走向扁平化，改变传统的监管模式。

#### （四）建立社会组织发展机制

---

一是建立社会组织培育机制。制定符合地方实际的社会组织财政扶持和税收优惠政策，完善公共财政对社会组织资助、补贴和奖励体系。努力实现公益创投长效化，成立专门的项目工作机构，通过资金扶持、能力培训、拓宽融资渠道，推动公益服务向专业化、社会化发展。加强社工和志愿者队伍建设，培养各类专业人才，把公益服务向更宽更广的领域拓展。做好社会组织服务中心工作，采取“政府牵头建立、专业团队管理、社会力量支持、公益组织受益”的运作模式，为全市的优秀社会组织和社会组织从业人员搭建交流合作的全方位服务平台，打造社会组织可持续发展的专业支持体系，加快社会组织的培育和孵化。

二是建立市场竞争机制。按经济发展的需求，细化行业分类，取消行业协会“一业一会”限制，允许按国民经济行业分类的小类标准设立行业协会，允许同行业内按产品类型、经营方式、经营环节及服务类型设立行业协会（商会），允许行业协会（商会）根据专业化和市场化发展要求，自由整合和重组，允许行业协会（商会）的服务领域有所交叉，实行适度竞争，促进优胜劣汰，允许行业协会（商会）吸收泰州市以外的异地同行会员人会。

三是建立社会组织评估机制。完善社会组织评估制度和指标体系，健全第三方社会评估制度，确保评估工作公开、公平、公正。将评估机制贯穿于社会组织自律、社会监督、行政管理、享受优惠政策等各个层面，将评估结果作为政府向社会组织转移职能、购买服务的重要依据和条件，对达到 3A 以上等级的社会组织，优先作为转移职能和购买服务的对象。