

公益性社会组织培育发展的困境与对策

——以嘉兴市社会组织培育发展中心为例

蔡鑫宇¹

(首都经济贸易大学劳动经济学院, 北京 100070)

【摘要】:对嘉兴市28家公益性社会组织调查发现,公益性社会组织在培育和发展中面临着组织建设有待完善、组织活动缺乏支持、自身能力建设有待加强和组织公信力有待提升的问题。提出了应从自发行为到政府主导、从自我探索到组建专业团队、从双重监管到有序监管、从自生自灭到政府购买服务的发展策略,为各地公益性社会组织的培育和发展提供一定的借鉴。

【关键词】:嘉兴市 公益性社会组织 培育 发展

【中图分类号】:C916 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1671-3079(2019)05-0071-04

公益性社会组织的发展是时代的呼唤,是政治民主、社会文明的标志,^[1-2]近年来,随着我国公益事业不断发展,上海、北京、广州等一些大城市的公益性社会组织得到迅速发展,这些组织在弥补“政府失灵”和“市场失灵”等方面发挥着不可替代的作用。^[3]同时,越来越多的境外公益性组织也逐渐参与到我国的公益事业中,凭借其发展优势、成熟的管理体系、完善的组织架构,成为我国公益事业发展的—股重要力量。相比之下,我国的公益性社会组织起步较晚,对于资源的获取能力远不如境外公益性组织,特别是国内的一些地级市,公益性社会组织的培育与发展还面临着诸多方面的问题,自身生存与公民认可也面临诸多困境与难题。

本文以嘉兴市民政局登记在册及正在嘉兴市社会组织培育中心培育的28家公益性社会组织为主要调查对象,对其公益性社会组织的培育和发展进行研究,从中发现问题并寻求解决机制,为促进我国公益性社会组织的健康发展献计献策。

一、嘉兴市公益性社会组织发展状况

2012年,嘉兴市民政局成立了专门的管理部门——嘉兴市社会组织培育发展中心,尝试解决公益性社会组织的合法性问题,采取“政府资金支持、专业团队管理、社会组织受益”的运作模式,孵化嘉兴市公益慈善类、社会服务类和群众生活类社会组织。为初创期、草根性的公益性社会组织免费提供包括场地设备、职业培训、信息共享、项目扶持等基本服务,同时,为入驻机构免费提供资源拓展、财务托管、法律服务、协助注册、管理咨询、成长评估等拓展孵化服务。

截至目前,嘉兴市社会组织培育中心共培育出3批、28家社会服务机构,具备优良的社会组织孵化器功能,主要涉及教育、社会服务、养老、卫生、文化、农村发展、职业培训、生态环境、法律和工商服务业。其中学术性组织有12家,行业性组织10

¹收稿日期:2019-06-27

作者简介:蔡鑫宇(1996—),男,浙江嘉兴人,首都经济贸易大学劳动经济学院硕士,研究方向为社会慈善、健康保障。

网络出版时间:2019-09-03 16:06:04 网络出版地址:<http://kns.cnki.net/kcms/detail/33.1273.Z.20190903.1547.016.html>

家，专业性组织5家，而联合性组织仅有1家(见图1)。虽然嘉兴市在政府资金支持、专业团队管理、社会组织发展等方面取得了长足的进步，但同时也存在组织建设有待完善、组织活动缺乏支持、自身能力建设有待加强及组织公信力有待提升等一些问题。

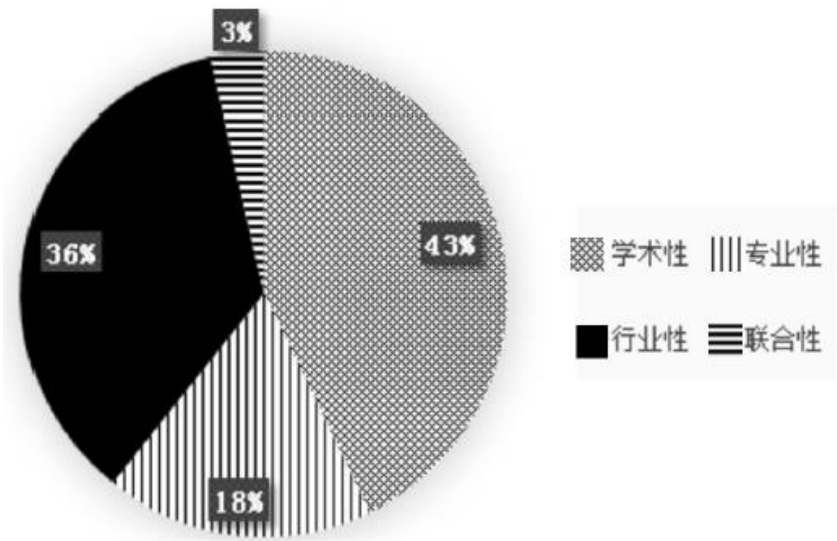


图 1 公益性社会组织行业分布
数据来源：嘉兴市社会组织培育发展中心登记数据

二、公益性社会组织培育面临的困境

(一)组织建设有待完善

调查发现，目前嘉兴市仅有16家公益性社会组织符合规范要求，另有12家机构登记在册的从业或执业人员有的只是挂职而已，仅承担一些事务性的工作，而长期从事公益活动具有一定工作经验的不足1/4，由此造成许多公益性社会组织活动存在设计缺陷、项目缺乏创新(见表1)，导致开展的公益性活动与预期相差甚远，公众认可度低，进而影响公益性社会组织的健康发展。

表 1 公益性社会组织内成员参加活动情况

活动形式	0 次	1~4 次	5~12 次	12 次以上
社区志愿服务活动	0	12	1	0
宣讲会	0	12	1	1
文体体育活动	3	11	0	0
会议培训、参观考察活动	0	15	0	3
其他公益项目	1	6	0	0

数据来源:嘉兴市社会组织培育发展中心备案

(二)组织活动缺乏支持

一是缺乏物质资源支持。调查发现,目前只有17家公益性社会组织有固定的场所;8家无固定场所,主要靠临时租用场地开展活动;另有3家因为缺少场地和资金无法开展活动。固定资产也仅有电话、电脑、办公桌椅、打(复)印机、传真机、办公耗材等,很少有如汽车等大件资产,尤其是筹建中的公益性社会组织。

二是缺乏资金支持。目前,嘉兴市公益性社会组织的资金来源主要依靠政府补贴和企业资助,组织投资收益和会费次之,基金会和个人捐助占极少部分。由于目前政府补贴的资金非常有限,导致公益性社会组织的日常运作较难维持,这在一定程度上削弱了其公共服务的职能。

三是缺乏必要的法律保护。目前,嘉兴市现有公益性社会组织中有专门法律咨询机构的仅11家,另外17家没有专门设立法律咨询机构。由此造成公益活动一旦出现法律纠纷无法及时维权。

(三)自身能力建设有待加强

组织能力建设是保障其自身良好运行的基石,是承接政府项目的基础。目前,嘉兴市绝大部分公益组织由于自身能力不足,在承接政府项目、开展公益活动时都要依靠政府、企业的支持,缺少独立自主的能力。

(四)组织公信力有待提升

公信力是社会对公益性社会组织的认可和信任,体现了组织的诚信度,是其筹资、生存和发展的根本。但调查发现,目前公众对公益性社会组织募集的资金和物资的使用及监督情况普遍存在质疑。导致一些公益活动较难开展或中途夭折。

三、公益性社会组织培育和发展的策略

(一)从自发行为到政府主导

公益性社会组织的发展,政府需要发挥主导作用。^[4]嘉兴市民政局委托专业管理咨询公司全面策划与监管整个公益性社会组织的培育发展工作。目前,中心培育的组织无论是从组织定位、发展路径、组织建设、管理制度的建立还是活动的开展,都在科学有序的轨道上运行。

另外,政府在扶持公益性社会组织发展过程中必须找准发力点,精准支持,为公益性社会组织提供必要的支持,主要包括:办公设备、项目扶持、信息共享、财务托管、能力建设、资源对接、管理咨询、注册辅导、法律服务和场地支持。同时,要充分发挥公益性社会组织的服务功能,^[5]建立合理的资金管理机制,推动公益性社会组织向自我服务、自我管理、自我发展的方向进行。

同时,政府要加强对公益性社会组织税收减免优惠政策的研究。公益性社会组织都是非营利性社会组织,主要为困难群体、问题群体、弱势群体及其他有需要的群体提供社会工作服务,其运营资金有限,需要政府给予大力支持。但目前,国家的税收优惠政策极其有限,如何让公益性社会组织获得更多的税收优惠,更好地为社会提供服务创造条件是政府急需解决的重大问题。

(二)从自我探索到组建专业团队

我国公益性社会组织从培育初期到发展至今已经历了相当长的时间,也积累了一些经验,但与境外一些公益性社会组织相比还存在一定的差距。因此,在借鉴境外先进管理理念的同时,组建专业团队,形成一套完整的公益性社会组织培育和发展体系(见图2)就非常有必要,这在一定程度上有利于我国公益性社会组织的健康发展。

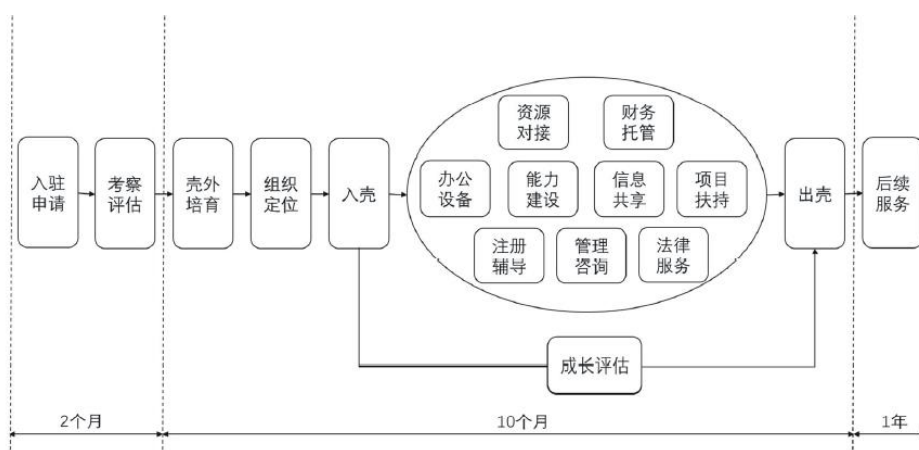


图2 公益性社会组织培育流程图

(三)从双重监管到有序监管

监管有序、管而不死是公益性社会组织发展的必要保障。政府既要大力支持公益性社会组织的发展，又要建立灵活有序的动态监管体系。

目前，我国对民间公益性社会组织实行双重负责的登记管理制度，公益性社会组织既受主管部门的领导，又受民政部门的监督管理。双重管理体制强化了民间组织的准入条件，同时也将一部分公益组织拒之门外。为解决这一问题，嘉兴市民政局因地制宜采取公益性社会组织的注册制度，尝试开展无主管部门社会组织的登记工作，为公益性社会组织开创绿色通道，杜绝多头领导，但同时对监管也提出了很大的挑战。因此，必须加强机构的制度建设，完善理事会、监事会等各项组织机构，建立健全各项财务、管理制度，继续探索公益性社会组织管理及服务评估办法，积极构建以公益目标为导向、内部激励机制完善、外部监管制度健全的规范合理的运行机制。^[6]

(四)从自生自灭到政府购买服务

公益性社会组织承担着政府部分的公共服务职能，这部分的支出应当由政府买单。^[7] 政府根据当地实际需要确定优先购买服务的领域，科学测定购买服务的资金规模。据美国霍布金斯大学在42个国家进行的非营利性组织国际比较研究项目结果显示，非营利性组织的平均收入来源结构为：服务收费占49%，政府资助占40%，慈善捐助占11%。^[8] 在我国现行部门预算财政体制下，建议财政部门设置购买社会工作服务预算科目。^[9] 当然，购买服务的流程必须做到公开、公正、公平。严格按照采购和委托程序，执行竞争性和支持性采购，由政府主管部门与受托方签订权利义务明晰的购买服务合同。

另外，公益性社会组织要积极、主动地与当地报社、电视台、网络等媒体进行合作，加大宣传力度，丰富宣传内容，采用召开新闻发布会、座谈会以及组织社工开展公益、文体活动等方式，^[10] 大力宣传公益事业的方针和政策，不断提高社会各界对公益事业的认同感，积极动员社会公众参与公益性社会事业。

四、结语

公益性社会组织作为非营利性组织，在为公益事业发挥重要作用的同时，也承担了政府部门一部分公共职能，因此还需要“三明”准则加以规范。首先，目标要明确。弄清何为公益性？必须对公益性社会组织进行定义，清楚其义务，明确其职责，这样才能真正发挥公益性社会组织的作用。其次，过程要透明。真正做到取之于民、用之于民。最后，监管要严格。制定合理的外部监管制度，做到控而不死，使公益性社会组织有章可循、有法可依。

参考文献:

- [1] 舒洁. 国内外社会组织培育发展的经验总结和启示 [J]. 神州, 2017(14):190—192.
- [2] 杨道波, 王旭芳. 公益性社会组织法律定位思考 [J]. 理论探索, 2009(3):127—130, 138.
- [3] 谭日辉. 社会组织发展的深层困境及其对策研究 [J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014(1):32—37.
- [4] 韦国生. 政府购买公共服务背景下社会组织孵化探究 [D]. 南京:南京师范大学, 2015.
- [5] 徐淑华, 周隆武. 掣肘与突破:中国公众安全感提升路径研究 [J]. 华北科技学院学报, 2018, 15(3):118—124.
- [6] 秦岭. 运行机制、功能分析与制度设计——基于对江苏省五县市农村社会组织的调查 [J]. 社团管理研究, 2011(5):21—24.
- [7] SHIEH L. Non-Governmental Organizations in Contemporary China: Development of Community-Based Social Service Organizations [M] //FacingChinaasaneewglobalsuperpower. Springer, Singapore, 2016:51—66.
- [8] 牛秋业. 破解非营利组织资金困境的成功范式——以山东省新泰市平安协会为例 [J]. 湖北社会科学, 2010(11):47—50.
- [9] 王文静, 周曼. 学会创新发展政策的国际比较研究 [J]. 学会, 2017(3):14—20.
- [10] 徐永祥. 进一步推进民办社会工作机构发展制度建设的若干建议 [J]. 中国社会工作, 2011(16):21.