

中国特色社会组织发展的保障体系研究

孙东起, 张向前

(华侨大学 工商管理学院, 福建 泉州 362021)

摘要:完善的社会组织保障体系是中国特色社会组织科学成长发展的“护卫舰”。通过对我国特色社会组织保障体系发展的历史脉络的梳理,系统分析构建我国特色社会组织发展的保障体系的模型架构,主要包括社会组织发展道路所依赖的制度体系、法制体系、政策体系和资金体系,更深入探讨社会组织保障体系的影响因素:政治法律、社会治理、组织自身,最终提出完善社会组织发展的保障体系的建议:创新政社关系,革新管理体制;完善法律法规,健全法律机制;优化社会组织发展的社会环境;提升自身专业素养,提高持续发展能力。

关键词:中国特色社会组织;保障体系;公民社会

中图分类号:D632.9 **文献标志码:**A **文章编号:**1671-1807(2018)01-0117-08

党的十八届三中全会提出:推进国家治理体系和治理能力现代化^[1]。这是一种全新的政治理念,是国家治理理论的重大创新,标志着我国将逐步转变一元主导的政府管理模式,加快建立多元为中心的社会治理模式。当前我国社会正处于结构调整转型的“十字路口”,利益诉求多元化,社会阶层日益分化,经济社会矛盾不断激化,亟需创新社会治理范式,拓展社会组织的活动空间。社会组织是现代社会的构成要素,它直接反映了社会结构的形式和变化,在推进国家治理现代化中发挥着举足轻重的作用^[2],陈思等认为社会组织这一治理主体在国家厉行建设国民共建共享的社会治理体系中所发挥不容忽视的作用^[3]。张博指出发达的社会组织是美国、日本、意大利等国家之所以能够成为治理现代化强国的重要因素之一^[4],凯特在研究中指出非盈利组织有利于提高社会经济效率、减轻政府治理成本,拓展社会治理的多元性^[5],彼得·格雷同样展现出对非盈利组织的社会治理作用的极大热情,指出非经济组织提供的高效率治理服务是政府无法比拟^[6]。然而社会组织的发展面临双重管理体制的约束、法律制度安排的缺失和制度变迁中路径依赖等诸多困境^[7],破除社会组织面临的障碍因素,促使社会组织快速健康成长,保障体系是“基础

工程”,社会组织发展的保障体系是保证社会组织健康发展的制度、法治政策、资金体系子系统按照结构功能建构的相互影响的有机整体。进入全方位立体建设和谐社会的决胜时期,社会组织发展保障体系构建日益受到重视,2016年8月,《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》的颁布,首次提出“努力走出一条具有中国特色的社会组织发展之路”这一重大命题^[8],从管理制度开辟社会组织发展保障体系的建设新篇章,为其他保障系统子系统提供借鉴。构建完善的中国特色社会组织发展的保障体系,可以增强社会组织发展活力,实现社会组织又好又快成长发展。因此,研究我国特色社会组织发展的保障体系十分具有必要性,本文尝试分析社会组织发展保障体系的框架及其影响因素,以期完善社会组织发展的保障体系。

1 国内外相关理论综述

社会组织研究起源于西方,尽管如此,由于各国政治体制和文化传统的不同,社会组织与政府部门和市场部门关系的差异,使得社会组织这一社团形态呈现不同的称谓,英国等欧洲国家较多的使用“志愿组织”(Voluntary Organization),美国使用的是“非盈利组织”(Nonprofit Organization),联合国使用“非政

收稿日期:2017-11-02

基金项目:2017年民政部政策理论研究重大委托课题(2017MZRL0108);华侨大学研究生科研创新能力培育计划资助项目(1511307023)。

作者简介:孙东起(1989-),男,河南信阳人,华侨大学工商管理学院,企业管理专业硕士研究生,研究方向:人力资源管理;张向前(1976-),男,福建仙游人,华侨大学工商管理学院,教授,博士生导师,研究中心主任,工商管理学科方向带头人,华侨大学发展规划处处长,西安交通大学博士,厦门大学博士后,研究方向:组织战略与政策分析。

府组织”(Non-governmental Organization)。萨拉蒙基于“结构—运作”视角,通过同时满足组织性、民间性、非营利性、自治性、自愿性的特征来界定社会组织^[9],萨拉蒙的界定比较精准描绘社会组织的基本特性,受到广泛认可,成为社会组织的经典定义。随着社会组织日益发展、崛起,关于社会组织的研究逐渐“立体化”,形成系列成果。韦斯布罗得引入“需求—供给”的经济分析方法论证政府有效供给的失灵是社会组织产生的原因,社会组织可以提供优质的社会服务^[10]。汉斯曼基于经济组织的局限性探讨社会组织产生的可能性,证明社会组织能弥补市场失灵^[11]。萨拉蒙指出志愿失灵是社会组织发展的原因^[12]。社会组织的作用和功能是学者研究的另一个热点。著名社会学者帕特南认为非盈利组织有利于实现公民对民主社会治理的诉求,实现社会“善治”;Nicholas Henry 运用价值理论,分析社会治理重要主体社会组织的监管实践方法,探究美国社会治理科学化路径^[13];美国学者卡尔拉·W. 西蒙强调非盈利组织是社会经济有效发展的催发剂^[14]。当社会组织作为独立的力量愈发扮演重要的角色,引发学者关于社会组织培育和发展体系的热情。健全完备的内部机制是推进社会组织高质成长的枢纽,里贾纳·赫兹琳杰系统剖析非政府组织决策战略管理、财务管理、项目管理、营销管理等内部诸要素,指出非政府组织聚积于上述内部因素,以构建完备内部管理应对各类变化与挑战;Dennis 提出科学、健全的非盈利组织的内部建设决定非盈利组织社会功能的实现与否^[14]。在组织外部环境方面与政府关系的构建是重点,萨拉蒙通过构建社会组织于政府合作的模式,促进社会组织更好社会服务,促进自身发展^[15];里贾纳·赫兹琳杰重点分析非政府组织在组织框架、资金来源、人才需求等方面存在的问题,同时指出建立与政府部门互动的伙伴关系,是非盈利组织成长的主要途径和手段^[16]。

国内对社会组织研究起步较晚,随着经济的发展和转型,我国学者愈发重视相关理论的研究,并具有明显的中国特色。王绍光在萨拉蒙社会组织5个基本特征基础上增加公益性第六个特征,以彰显社会主义社会和谐性;孙炳耀等结合中国具体国情创新提出并阐释“官民双重性”概念,基于“政社关系”视角,探讨社会组织产生的机理。在社会组织产生原因方面,除了探索“政府失灵”、“市场失灵”外,基于国家社会治理的视角研究“善治”进入学者的视野,李少惠等认为社会组织愈发承担社会赋予的责任,促使政府还政于民,实现不同主体之间良性互动,达到“善治”

的愿景^[17];关于社会组织的功能方面的探索,王名从社会组织数量增加趋势分析指出社会组织有利于公众表达其社会治理欲求,实现社会价值,推动社会转型和进步^[18];冯刚指出在社会经济转型的新的起点上,社会组织能够促进多元社会的整合,创新社会管理^[19];纪莺莺阐释在新的历史时期,社会组织在提供社会服务、构造国家与社会关系等方面具有重要作用^[20]。完善的社会组织发展的保障体系,是社会组织发挥作用的重要基石,清华大学 NGO 研究所认为规范性不足是社会组织发展面临的重要障碍,进而致使社会组织呈现政府性和盈利性的倾向^[21];谢海定基于法律视角剖析了社会组织立法缺失困境^[22];涂才江认为政府当局对社区组织的态度,深刻影响社区组织的发展^[23];在社会组织内部建设方面,曾莉、刘隽指出社区社会组织自身服务能力不足严重阻碍其发展速度和质量,突破自身发展的局限,才能更好的发展^[24];侯国凤建议完善社区社会组织内部管理制度,已达到充分发挥其作用,健康发展^[25];蒋永穆通过阐明中国特色社会组织概念,以创建中国特色社会组织理论架构,促使中国特色社会组织高效成长^[26];詹成付结合互联网发展应用的时代背景,突出社会组织监管治理需借助互联网“加速器”的作用,加强应用互联网信息技术促进中国特色社会组织监督管理体制机制构建^[27]。

2 中国特色社会组织保障体系发展历程

中国特色社会组织发展保障体系历程的是循序渐进的动态发展过程,大致可以分为四个发展历史阶段,重大历史事件、法律法规的出台以及自身的成长发展是社会组织保障体系发展阶段的标志性特征。

发展萌芽阶段(1840—1948),中国处于三座大山压迫下半殖民半封建社会的特殊历史时期,出现大量的民间社会非政府组织。王名研究表明当时民间社会团体起码包含行业协会、互助与慈善组织、学术性组织、政治性结社组织、文艺性组织、“会党”或秘密结社六种类型^[28]。为了规范民间组织的管理,1932年国民政府颁布《修正民众团体组织方案》,对民间组织进行分类,制定民众组织所务必遵循的准则与申请注册标准。此后,中国共产党领导的抗日民主政府先后制定了《陕甘宁边区民众团体组织纲要》、《陕甘宁边区民众团体登记办法》,确立民众团体自愿、公益等原则,是民间团体保障体系基础性原则和指导思想的萌芽。

曲折探索阶段(1949—1976),新中国成立后,社

会结构发生巨大的变化,国家一些政治倾向明显,有利于社会主义建设的社团被确为政党组织,即民主党派;带有封建色彩、宗教分裂色彩、反革命色彩的社会团体被依法取缔,经过整顿和清理。1950年9月,政府出台《社会团体登记暂行办法》,统一运用“社会团体”的内涵对民间团队进行界定,确立社会团体的逐级管理准则,从国家政权的视角开始探索创建社会社团的立法保障体制。但是,从1966年开始的“文化大革命”,严重践踏民主法治的尊严,终止社会团体法制化进程。

恢复发展阶段(1977—2005),随着改革开放政策的全面推行,使得国家的经济社会、民主法治、思想价值观念发生巨大的改变。各种改变迅速在社会组织保障体系上得到反应。在立法法律及政策监管保障上,国家在1988之后颁发《基金会管理办法》、《社会团体登记管理条例》,九年之后,1998年国家在对原有条例进行大量修正出台新的《社会团体登记管理条例》,同时出台《民办非企业单位登记管理条例》,2004年印发《基金会管理条例》;在资金保障上,1999年民政部发布《公益事业捐赠法》,2002年发布《中华人民共和国政府采购法》,以及国家关于社会团体税收优惠政策的规章制度。这些标志着我国逐渐完善社会团体组织的法律法规体系,中国社会团体发展保障走上法治化道路。

全面发展阶段(2006—至今),社会组织保障体系步入构建中国特色社会组织保障生态新时期。2006年,十六届六中全会上正式提出“社会组织”的概念,并且全面论述了社会组织的培养扶持和监管,党的十八大精神要求建立现代与国际接轨的社会组织体制机制,确保我国社会组织保障体系建设

和发展的正确方向。之后,党的系列会议精神均对社会组织保障体系发展予以引导,全面构建社会组织保障体系。在上一阶段发展的基础上,社会组织保障体系构建在深度和广度有了进一步发展,例如在立法上,2016年出台《中华人民共和国慈善法》,是公益慈善领域的基本法,对社会组织保障体系在其他领域的健全有激励、协作效应;在社会组织评估上,2015年颁布《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》,明确评估范围、内容、材料、时间安排等。社会组织好且快的成长是中国特色社会组织发展的保障体系目的,能从侧面反映社会组织发展保障体系构建状况,根据“2015年社会服务发展统计公报”显示,截至2015年底,依法登记在册的社会组织总数达到66.2万个,同比增长9.2%;社团组织32.9万个,比上年增长6.1%;基金组织4784个,比上年增长667个,增长16.2%;民办非企业共32.8万个,同比增长12.7%(见表1),显示社会组织强大的增长活力,特别是基金会和民办非企业更是以两位数的增长率快速发展,2008—2015年的统计数据能更好反映社会组织长期发展动态(见图1)。但受到管理体制机制的限制、社会开放度及容忍度、公民社会发展水平等因素的影响,社会组织保障体系的发展仍然面临多重阻碍。

表 1 2015 年社会组织发展数量、占比、增速表

名称/指标	数量(万个)	占比	增速
社会团体	32.9	49.7%	6.1%
基金会	0.478 4	0.6%	16.2%
民办非企业	32.9	49.7%	12.7%

数据来源:2015 年社会服务发展统计公报整理而得。

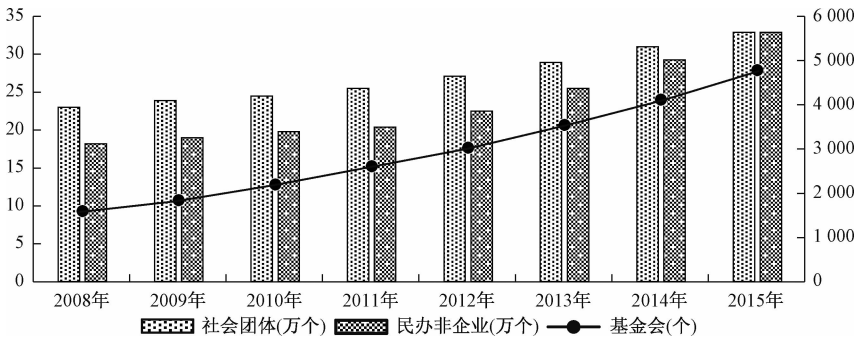


图 1 2008—2015 年社会组织三大部分发展数量状况

3 中国特色社会组织发展的保障体系的模型
构架

社会组织发展保障体系是一个系统的复杂工程

和生态体系,具体可以将其细分为制度体系,法治体系、政策体系和资金体系(见图2)。

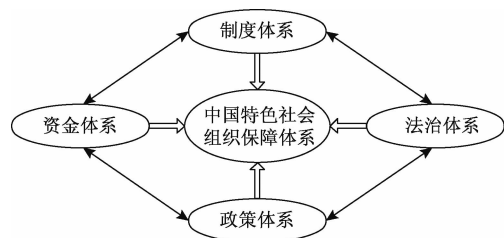


图2 中国特色社会主义组织发展的保障体系模型构架图

3.1 中国特色社会主义组织发展的制度体系

社会组织的制度体系是社会组织兴盛的制度基石。制度问题是社会组织进步的重大问题。发展社会组织,务必建立系统完备的制度体系,清除制约社会组织健康快速发展的障碍,进而推动社会组织的有效成长。目前,国家在管理、监督等方面基本创建了一系列相互连接有机的社会组织制度体系。在管理制度上,正处于由“二重管理体制”向“直接注册和二重管理并存的管理模式”的阶段。从新中国成立,到十八届三中全会之间,我国关于社会组织管理机制方面基本延续政府管控的思想,即突出社会组织的归口管理,提高其准入门槛。随着四类团体组织直接注册登记方案的实行以及《关于改革社会组织管理制度,促进社会组织健康有序发展的意见》颁布,为社会组织准入“松绑”,明晰政社各自的权利、义务。在监管方面,由单一的政府监管向政府监管、社会监管、行业自律等360度全面监管转变。社会组织“二重管理制度”衍生的多部门监管模式,随着社会经济改革不断加快弊端日益凸显,创新社会组织监管模式成为社会“善治”的迫切要求,亟需对社会组织监管方式做出调整。顺应时代的要求,党和国家积极培育塑造政府、社会、行业三维一体的监管格局。从整体上讲,社会组织管理体制主要在登记领域取得较大进展,但是其他方面的改革创新仍然处于滞后发展的要求,目前“直接注册登记”主体范围有限,且直接登记后的管理、监督、培育和扶持都面临新的挑战。同时,建立社会组织综合监管体制,在缺乏法律效力的情况下,依然只是监管机制的简单组合,缺乏协调合力。

3.2 中国特色社会主义组织发展的法治体系

十八届四中全会要求加强社会组织立法,规范和引导社会各类组织健康发展。这为社会组织发展法治提供指导方向,法制与法治仅一字之差,但体现出党法治思想的深化和发展,相较法制,法治的内涵进一步精确,各内涵之间关系愈发协调、统一。完善社会组织法律体系是提高社会组织和社会管理法治化的内在本质要求,必须通过社会组织法律规范、引领

和推动功能,促进社会组织管理现代化、法治化。我国政府高度重视社会组织的法律体系建设和完善,先后出台《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》,2013年,十二届全国人大一次指出,要对“三大条例”进行整体性修改,促进社会组织制度化发展。2016年9月1日,中国第一部《慈善法》颁布实施,标志着现代社会组织体制构建在法治轨道上又前进了一大步。法律的生命在于实施,社会组织法治体制的价值在于保证宪法法律在社会组织法治化过程中的全面实施,党的十八届四中全会强调的“高效法治实施体系”,必然包含社会组织法治化实施体系,保证法律法规的有效践行。法治监督是对社会组织法治实施情况的监督,在完善社会组织发展法治体系过程中,必须强调健全依法治权、从严治官的监督体系。十八届四中全会提出“严密法治监督体系”,有利于激励社会组织法治监督体制的完善。“法治是治国的根本,法律是法治的前提”当前,社会组织“三大条例”已启动修订多年,但社会争议和质疑颇多,部门之间短时间内难以取得共识,且法律效力较低。同时《社会组织法》更只是处于概念阶段,缺乏对社会组织从整体、系统上进行统一的管理、监督、培育、发展。

3.3 中国特色社会主义组织发展的政策体系

在中国特色社会主义组织发展的政策体系中,最基础的环节就是确定社会组织地位,对其“正名”。由于特殊的国情,形成“大政府、弱社会”的格局,政府对社会组织的态度、政策决定其发展未来。因此,从某种意义上说,创新政社关系是对社会组织“正名”关键。在十八大之前,社会组织多是限制、控制的对象,十八大首次对社会组织明确构建“权责明确、依法自治的社会组织”。十八届三中全会要求形成“创新社会组织建设,促使社会组织更好服务社会”的新定位,助力形成多元主体共治局面。优惠的税收政策能增强社会组织成长活力,推动社会组织现代化管理建设,进而增加经济社会公共产品产出效率。社会组织的税收优惠重点涉及两个方面:一个是有关社会组织自身的税收优惠;一个是有关社会组织的捐赠者的税收优惠。社会组织自身所享有的税收优惠包括所得税、增值税、房产税等,其中,最受关注,也是最重要的是所得税。公益性捐赠的税收优惠重点包括企业所得税、个人所得税、关税、车辆购置税和土地增值税,和自身优惠税收一样,最重要的是所得税。评估是社会组织监管中关键的一环,能更好推进社会组织科学健康成长。我国社会组织的评价机制经历了探索、建立、深

化三个时段。2010年,《社会组织评价办法》颁布,明确了总则、评估对象及内容、评估程序和方法、评估等级管理、附则等内容,奠定了社会组织评估机制的基础。之后,国家加快相关政策制定,先后出台《关于印发各类社会组织评估指标通知》、《民政部关于探索建立社会组织第三方评估机制的指导意见》等,共同组成评估政策系统。但是由于长期的监管思想,社会组织被理解为政府的外延,社会组织的地位在短时间内很难得到真正落实。目前的税收优惠政策存在种类少、范围小,部分政策表述笼统,操作性不足;税收优惠空间不足等限制^[29]。评估主体单一以及能力不足、评估指标不健全、评估结果反馈与应用不足是制约社会组织评估的重要障碍。

3.4 中国特色社会组织发展的资金体系

实践证明财政支持、社会捐赠、自身服务性收费和成员的会费是社会组织最重要的资金来源。政府对社会组织的财政资助主要形式如下:转移支付、财政补贴和政府购买。我国财政涉及给社会组织的转移支付主要是指专项转移支付。政府重点是对提供具有纯公共物品性质的教育服务、疾病防控、医疗服务、食品安全卫生的社会组织进行补贴。政府采购尤其是对服务的采购,是社会组织获得财政资金支持非常重要的渠道。随着政社关系的理清,国家政府采购逐渐步入顶层设计阶段,《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》的出台,全面规范政府购买公共服务,为支持社会组织承接政府采购服务提供指导意见,是政府财政全方位采购公共服务进程的里程碑。社会捐赠是社会组织供应公共物品和成长的主要资金渠道。2016年《财政部、民政部关于进一步明确公益性社会组织申领购公益事业捐赠票据有关问题的通知》的颁布,制定社会公益性捐款运用标准,强化社会慈善捐赠收入监管。自身社会服务性收费是社会组织履行其使命获得资金的重要来源。社会组织在提供优质公共服务的同时,可以合理开展盈利性服务取得收入,弥补资金缺口,供给多元化的服务和产品。会费是社会组织的基础性收入,是实现“绿色管理”、健康运营的关键。2003年之后,随着《民政部、财政部关于调整社会团体会费政策等有关问题的通知》、《财政部、民政部关于进一步明确社会团体会费政策通知》等颁布实施,统一规范社会组织会费标准,突出会费收取和使用的监管,加强会费使用管理。与发达国家社会组织资金来源构成,公共部门约占40%,会费收费约占49%,慈善捐赠约占11%相比,我国社会组织资金主要来源政府的财政支持,形成对政府的依

赖,缺乏独立性,现在政府机构改革停止对部分社会组织的财政拨款,部分社会组织变成“僵尸性组织”。

4 中国特色社会组织发展的保障体系影响因素

社会组织越是发展程度高,对保障体系要求就越高,同时保障体系越是完善,社会组织越是健康科学发展。目前我国社会组织发展保障体系不健全、不完善,社会组织的“保障体系的供需”未达到协调平衡,制度体系,法制体系、政策体系和资金体系都面临“供小于求的困境”,亟需对影响社会组织发展的保障体系的因素进行分析,以便对症下药,规范和完善社会组织的保障体系,促进社会组织又好又快成长,达到社会“善治”。其中,主要有3个方面的因素起重要作用,如图3所示。

4.1 政治法律

一方面,政府主导社会组织的培育与发展,直接影响社会组织的成长壮大。政府的支持和帮助是社会组织发展保障的充分条件之一,具有“行政色彩”的社会组织掌握大量的资源,“民间性”的社会组织被边缘化;另一方面政府和社会组织作为社会两大具有平等关系行为主体,全能型政府必然压缩社会组织的生存、发展空间,社会组织想要完全自立而开展业务活动的可能性非常小,例如社会组织“二重管理制度”,严重束缚其工作开展。法律法规不仅规范社会组织行为,同时保障社会组织成长发展。健全的法律法规对社会组织发展及其功能的发挥具有保障作用,社会组织的发展有赖于法治水平的提高,有赖于社会组织法律条例的修正和出台。社会组织的培育发展和监管制度、财政制度、优惠的税收制度、政府购买服务制度等构成社会组织发展保障的法律生态体系。

4.2 社会治理

公民社会是社会组织发展的基础保证,公民社会能够帮助个体以结社的形式成为社会群体(社会组织),壮大社会力量,在与政府和市场的博弈中,容易打开沟通协商的“门窗”,从而更好保护自己的权利,享有公平的待遇^[30]。社会公众作为独立的政治力量,对社会组织的认知直接影响社会组织的发展,例如“郭美美事件”“尚德诈捐门”等,国民对社会组织是否规范产生怀疑,无论社会组织“好或坏”,一律否定,造成社会组织成长的危机。社会监督是社会组织发展的保障体系重要的构成元素,同时也是保障体系的影响因素。除了已登记的社会组织,还存在大量未登记的社会组织,且数量巨大,只靠政府的监管远远不够,社会监管作为监管体系的重要补充,可以规范社

会组织的信息披露,提高社会组织绩效考评的独立性和权威性,获取更多的社会资源。

4.3 组织自身

除了政府、社会是帮助社会组织成长和完善其保障体系的力量外,社会组织自身的力量也十分重要。社会组织的业务能力是自身发展的核心竞争力,是社会组织发展的保障体系完善的重要砝码。在社会主义市场经济体制下,社会组织也要尊重、利用市场规则,在供需平衡上,政府向社会组织购买服务,不仅要求政府职能“转得出”,还需要社会组织能够“接的好”,服务好社会,一方面获得政府的财政支持和税收优惠,另一方面获得民众的认同、支持。“打铁还需自身硬”,规范的运行模式、完善的组织结构、科学的管理制度是社会组织实现其组织目标和保障体系完善的前提和基础。实践经验表明,具有健全内部管理的社会组织,具有更强的人才吸引能力,更强的社会公信力,更多的社会资源的吸收和利用。

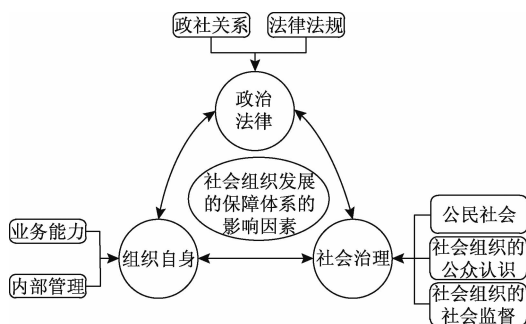


图3 中国特色社会组织发展的保障体系影响因素

5 完善我国特色社会组织发展的保障体系的建议

5.1 创新政社关系,革新管理体制

1)厘清政社关系,明确社会组织性质、发展方向。政府应当更新思想观念,在思想认识上重视、信任、接受社会组织。认真落实党的十八大以来系列讲话、会议精神,引导社会组织在政府希望、人民群众需要的领域充分发挥积极作用,限制、抑制其消极作用,彻底改变社会组织“行政色彩”的现状,将之全面推向市场、推向社会,政府主动退出社会组织能够进行自我管理和服务的领域,让渡社会组织参与社会治理的权力,全面加强与社会组织合作。

2)调整注册登记制度,扩大直接注册登记主体范围。加快推进社会组织科学化分类进程,对社会组织实行分类管理,对具有发展前景的弱小民间组织探索推行审核与备案注册登记的制度。根据实际情况,逐

步扩大直接登记的社会组织范围、慢慢过渡,逐步发展到采取单一登记管制制度。改革“二重管理”为“分类管理”,各司其职缩减政府对社会组织干涉范围,扩大社会组织成长发展空间。

5.2 完善法律法规,健全法律机制

1)提高立法层次,制定社会组织法。制定一部关于社会组织的专门法,提高社会组织在我国现行法律体系中的法律地位,明确登记注册是公民实现结社权利的法律形式,划定社会组织生存空间,界定社会组织资格评价与认定、自律机理、权力责任等,进而保证社会组织结社的合法性、经费来源的保障、资产处置的合理性、权利义务的履行、以及政府对社会组织管理权限的规范性等。

2)调整社会组织的财税制度。鉴于社会组织的非营利性和公益性,应该根据不同的情况给予不同程度的政府财政支持和税收优惠减免政策。首先,完善社会组织收入的税收优惠制度,合理划分互益性社会组织和公益性社会组织差异化的税收标准,明确盈利性活动与公益性活动区分准则;其次,加大企业向社会组织捐赠的税收优惠力度,提高企业用于公共性、救助性的慈善在应税所得额抵扣比例。最后,重构个人向社会组织捐赠的制度,学习发达国家的经验,将现有的个人捐赠税前扣除标准规定纳税所得额的30%提高到50%以上。

3)创新社会组织监管,加大社会组织培育力度。制定一系列有机联系科学分类的专项监管法规,颁布关于行业协会、科学技术协会、慈善组织、公益组织的行政法规体系。同时,加大政府对社会组织物品、服务的购买,在形成公共物品、服务的供给主体多元时,拓展社会组织成长的保障空间和保障资金。此外,政府建立社会组织孵化基地也是社会组织培养保障体系的重要方向。

5.3 优化社会组织发展的社会环境

1)促进公民社会形成。首先,培育民众公民意识,其中最重要是权利意识,要注重培育公民独立的人格和独立的个性。政府要明确规定并保障公民身份,以道德建设为辅培育公民责任意识以规范公民行为创新公民教育,同时,加强公民义务意识的建设。其次,创新公民教育,公民社会精神的培育需要通过长期有效的公民教育才能实现,要建立多渠道、全方位的公民教育体系,用中国特色核心价值体系来引领社会思潮,发挥家庭、学校、社区、政府、大众媒体的联动作用。

2)多元化方式推动社会认同,强化社会公信力。

构建立体沟通渠道,强化在实际的社会组织服务社会大众的过程中进行直接的交流机制。充分利用新媒体手段,加大宣传推广力度,善于运用微信、微博、微视频等社会公众喜闻乐见的渠道,采用漫画、段子、电影等形式,生动活泼宣传社会组织的重要作用,引导公众积极参与社会事务自我治理,增加对社会组织的认识。发展互联网公益新方式,充分借鉴互联网众筹、微公益等新兴公益方式,降低公益门槛,扫除投身公益事业的隐形障碍,让尽可能多的公众参与公益事业,激发每一个人的公益热情。

3)推进信息公开,健全社会监督机制。首先,明确社会公众作为社会监督的主体地位,唤醒公众进行社会治理的主人意思,借助强大的群众基础重点培育、广泛传播社会组织监管意识。其次,凭借网络平台推进上信息公开,建立及时而详细信息披露制度,定期、规范社会组织信息公开方式,不断增加社会组织信息透明度,增强社会组织公信力。最后,拓展公众举报渠道以扩大社会公众监督的覆盖面,同时,借助公众举报平台获取事件处理进度及后期信息反馈,增强社会公众自我效能感^[31]。

4)拓展多元化资金渠道。社会组织的资金来源只依靠政府的资金支持必然会导致组织自主性的丧失,所以实现社会组织的资金渠道的多元化是势在必行的。而要实现多元化筹资渠道的基础就是要社会组织建立透明的财务管理制度,使社会公众了解资金的使用情况,从而赢得社会公众的信任。需要摒弃对政府资金的“等、靠、要”思想,充分利用各种不同的社会力量。社会组织可以搭建与企业的合作,通过战略联盟来实现合作共赢,在这个基础上,社区社会组织还可以把成效高、受益面广的公益项目发展为特色项目并定期开展,吸引企业的长期关注和投入,此外,社会组织应该加强与各种基金会社会组织的合作,利用这个平台获得更多的社区捐款资源。

5.4 提升自身专业素养,提高持续发展能力

1)创新能力建设,提高服务能力。社会组织要充分践行在社会治理和创新领域的功能,必须加强能力提升。根据三类社会组织不同特点,有针对性培育提高专业能力:基金会要提高资金筹集、保值增值及利用的能力,由运作型升级为资助型,积极参与社会公共项目创投与招投标,成为社会公共事业的资金供应者;民办非企业单位要提升参与社会治理,提供公共服务的能力,由规模型升级为效益型,推行品牌战略,成为社会公共事业的服务供应者;社会团体要提升反映诉求、强化自律的能力,由粗放型升级为集约型,细

化行业领域分工,成为社会公共事业的行动协作者^[32]。

2)加强人才队伍假设。人才建设在很大程度上决定社会组织的内部动力,是社会组织发展的基本保障,社会组织的发展过程要求人才培养能力有较大的提升,建立一支专业化的人才队伍。首先,社会组织内部成员应该结合自身工作实际,开展培训和学习,提高能力;其次,改善社会组织内外环境,广泛吸纳高素质人才。包括高校培养的社会工作专业人才,为其就业广开渠道,充分发挥专业能力。另外,以系统的激励机制和完善问责机制为目标,打造紧密的人才结构,提高专业人才的福利待遇,完善从业人员的晋升空间,吸纳社会精英。同时,建立合理的问责机制,使管理明确到每一个组织人员本身,改善一身多职、责任界限不清晰的现象,打造高质量,高密度的人才队伍。

3)加强制度建设,转变管理模式。健全的组织制度、科学的管理方式是社会组织快速健康发展的内部保障条件。首先,就要树立一种以人为本的信念,然后在法律法规的框架内合法运行,同时,构建组织内部民主的管理机制,进一步强化组织的自律性,其次,社会组织要建立运行有效的内部组织架构,完整的组织架构有助于内部运行的职能优化配置,各司其职,各履其责。此外,要强化组织内部制度建设,包括社会组织内部的财务管理、项目运行管理、人员培训、志愿者管理、社会公共关系协调等组织制度的建立。

6 小结

中国特色社会组织是实践国家治理体系和治理能力现代化的重要主体,是服务于“两个一百年”、“中国梦”建设的重要力量,因而对其保障体系的完善刻不容缓。对中国特色社会组织发展保障体系的四大影响因素进行分析,继而提出创新政社关系,革新管理体制;完善法律法规,健全法律机制;优化社会组织发展的社会环境;提升自身专业素养,提高持续发展能力这四点建议,以完善中国特色社会组织发展的保障体系,促进中国特色社会组织科学发展。

参考文献

- [1] 李晓西,赵峥,李卫锋.完善国家生态治理体系和治理能力现代化的四大关系——基于实地调研及微观数据的分析[J].管理世界,2015(5):1-5.
- [2] 杨莹.社会组织助推国家治理现代化探讨[J].宏观经济管理,2016(10):37-40.
- [3] 陈思,凌新.社会治理精细化背景下社会组织效能提升研究[J].理论月刊,2017(1):147-150.

- [4] 张博. 社会组织促进治理现代化问题探讨[J]. 理论探讨, 2015(4):39-42.
- [5] KETTLE. The global public management revolution: a report on the transformation of governance[M]. Washington: Brookings Institution, 2000.
- [6] PETER GRAEFE. Personal services in the post-industrial economy: adding nonprofits to the welfare mix[J]. Social Policy & Administration, 2004, 38(5): 456-469.
- [7] 齐久恒. 中国特色公民社会组织的发展瓶颈——基于制度视角分析[J]. 领导科学, 2015(35): 4-7.
- [8] 中国共产党新闻网. 人民日报评论员: 走中国特色社会主义社会组织之路[EB/OL]. (2016-08-22). <http://cpc.people.com.cn/pinglun/n1/2016/0822/c78779-28653415.html>.
- [9] 萨拉蒙. 公民社会—非营利部门视界[M]. 贾西津, 译. 北京: 社会科学文献出版社, 2007.
- [10] 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴——现代福利国家中政府与非营利组织的关系[M]. 田凯, 译. 北京: 商务印书馆, 2008.
- [11] HANSMANN HENRY. The role of nonprofit enterprise[J]. Yale Law Journal, 1980, 89(5): 835-901.
- [12] NICHOLAS HENRY. Public administration and public affairs[M]. prentice hall, 2001.
- [13] 王名. 中国非政府公共部门[M]. 北京: 清华大学出版社, 2004: 9.
- [14] GIDRON B, KATZ H. Patterns of government funding to third sector organizations in Israel as reflecting a de facto policy and their implications on the structure of the sector in Israel[J]. International Journal of Public Administration, 2007, 24(11): 1133-1159.
- [15] 许源源, 王通. 公共物品中的合作与责任: 政府与社会组织[J]. 马克思主义与现实, 2015(2): 168-173.
- [16] 赫兹林杰. 非营利组织管理[M]. 北京: 中国人民大学出版社, 2000.
- [17] 李少惠, 郎玫. 生态文明视野下地方公共行政的善治模式[J]. 上海城市管理, 2013(1): 6-7.
- [18] 王名, 孙伟林. 我国社会组织发展的趋势和特点[J]. 中国非营利评论, 2010(1): 1-23.
- [19] 冯刚. 论社会组织的社会稳定功能——兼论“社会复合主体”[J]. 浙江社会科学, 2012(1): 66-73.
- [20] 纪莺莺. 当代中国的社会组织: 理论视角与经验研究[J]. 社会学研究, 2013(5): 219-241.
- [21] 王名, 佟磊. 清华 NGO 研究的观点与展望[J]. 中国行政管理, 2003(3): 59-60.
- [22] 谢海定. 中国民间组织的合法性困境[J]. 社会观察, 2004(7): 44-45.
- [23] 涂才江. 社区社会组织发展战略思考[J]. 社团管理研究, 2012(4): 9-11.
- [24] 曾莉, 刘隽. 非营利组织在社区治理中的角色困境[J]. 理论导刊, 2007(6): 64-66.
- [25] 侯国凤, 邹照兰. 社区志愿服务的发展及对策分析[J]. 湘潮月刊, 2008(11): 15-16.
- [26] 蒋永穆, 黄晓渝. 中国特色社会组织: 内涵厘清与体系架构[J]. 上海行政学院学报, 2016, 17(5): 67-75.
- [27] 詹成付. 运用互联网思维和技术推进社会组织治理[J]. 中国社会组织, 2016(16): 8-10.
- [28] 王名. 社会组织概论北京[M]. 北京: 中国社会出版社, 2010.
- [29] 丁立. 促进社会组织发展的税收政策[J]. 税务研究, 2015(11): 108-111.
- [30] 王名. 走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势[J]. 吉林大学社会科学学报, 2009, 43(3): 39-44.
- [31] 张向前. 中国社会组织监管创新战略研究[M]. 北京: 光明日报出版社, 2016.
- [32] 王劲颖. 美国基金会发展现状及管理体制的考察与借鉴[J]. 中国行政管理, 2011(3): 58-62.

Research on the Guarantee System of the Development of Social Organizations with Chinese Characteristics

SUN Dong-qi, ZHANG Xiang-qian

(Huaqiao University, Quanzhou Fujian 362021, China)

Abstract: A perfect security system is the key to the development of characteristic social organizations. Through the analysis of the historical thread of the development of the characteristic social organization guarantee system in our country, systematically analyzes constructs the model framework of the guarantee system for the development of characteristic social organizations in our country, including the institutional system, legal system, policy system and capital system on which the social organization develops the road, more deeply the social organization development of the security system influencing factors: political law, social governance, the organization itself, and finally put forward to improve the social organization development of the security system recommendations: innovation and government relations, innovation management system; improve the laws and regulations, improve the legal mechanism; optimize the social environment for the development of social organizations; enhance their professional quality, improve the sustainable development capacity.

Key words: social organization with Chinese characteristics; guarantee system; civil society