

“政社分开”大背景下社会组织创新发展的思考与建议

——以海洋社会组织为例

毛可佳,陈洁,张继承,李晓燕

(自然资源部海洋咨询中心 北京 100071)

摘要:党的十九大以来,随着我国社会组织的不断发展和政府职能转变的逐步推进,社会组织面临着前所未有的机遇与挑战。文章以海洋社会组织为例,研究在“政社分开”过程中遇到的问题。研究表明,“政社分开”后,社会组织遇到的困难一是失去物质资源,难以正常开展活动;二是失去“主心骨”,难以建立公信力;三是失去主要业务来源,发展内生动力不足。为新形势下社会组织如何更好地健康发展,提出了建立健全社会组织法律法规、加强对社会组织的扶持力度、拓展社会组织经费来源结构等对策建议。

关键词:社会组织;海洋公共管理;海洋社会组织;政社分开;创新发展;建议

中图分类号:P7

文献标志码:A

文章编号:1005-9857(2019)07-0008-05

Proposals of Social Organizations Innovative Development under the Circumstances of Social Organization and Government Separation: Taking Oceanic Social Organizations as Examples

MAO Kejia, CHEN Jie, ZHANG Jicheng, LI Xiaoyan

(Oceanic Consulting Center, MNR, Beijing 100071, China)

Abstract: Since the 19th National Congress of the Communist Party of China, social organizations are facing great opportunities and challenges, under the circumstances of government functions adjustment and social organization development. In this paper, oceanic social organizations were taken as examples to study the problems during the process of social organization and government separation. Study has showed after separation there will be three main problems for social organizations. The first is losing of material support, which will affect the running of social organizations. The second is losing of government authority, which will reduce their credibility. The last is losing of source of business, which will affect the development of social organizations. Meanwhile, the methods of social organization developing under new situations were proposed, including improving relevant laws and regulations, reinforcing support and increasing sources of funds.

Key words: Social organization, Oceanic public management, Oceanic social organization, Separation of social organization and government, Innovative development, Proposal

收稿日期:2019-03-11;修订日期:2019-06-14

基金项目:中国科学技术学会社会化公共服务品牌孵化试点学会改革创新项目(2015GGCX002)。

作者简介:毛可佳,工程师,研究方向为海洋法律、海洋生态保护

社会组织,也被称为民间组织或非营利组织,国外一般称为非政府组织。国外的非政府组织发展悠久,已经形成了一个能够独立生存发展的“社会领域”。在我国,社会组织一般称为民间组织,主要指在民政部门注册的民办非企业、社会团体和基金会。改革开放以后,我国社会组织的数量增长突飞猛进,各类社会组织如雨后春笋般涌现。据统计,截至 2019 年 3 月,在各级民政部门登记注册的社会组织就超过 82 万家。

1 海洋社会组织

1.1 定义和分类

海洋社会组织属于社会组织,除了具有非营利性、非政府性和社会性等社会组织公共属性外,还因为其涉海性的特点使其具有鲜明的自身属性,如:地域性、复杂性、开放性等^[7]。依据不同的标准,可以将海洋社会组织划分成不同的类型。学界公认的标准有组织形成动力、主要领导身份和产生,以及经费来源等指标。依据以上指标,海洋社会组织可划分为自上而下型、自下而上型海洋社会组织,官办型、民办型海洋社会组织,互益型和公益型海洋社会组织。

1.2 地位和作用

进入 21 世纪以来,“海洋热”不断升温,发展海洋事业已成为驱动人类社会发展的“蓝色引擎”。国家高度重视海洋事业的建设,将其纳入国家“五位一体”的发展总体布局,并相继做出了“建设海洋强国”的发展战略和拓展蓝色经济空间等重大部署。海洋社会组织作为社会组织的一个分支,是海洋公共管理中一支重要力量^[8]。目前,全国性的海洋社会组织不过 10 余家,冠以“海洋”的地方社会组织也仅有不到 300 家,数量虽然不多,但在促进海洋经济社会发展、维护国家海洋权益等方面发挥着积极而重要的作用,特别是在国际海洋事务管理的功能和地位越来越不可或缺。例如:中国大洋矿产资源研究开发协会协调我国国际海底资源的勘探、采冶与研究活动,代表我国履行的国际义务。此外,在规范行业发展和行业自律、推动海洋科技创新、海洋生态保护和海洋服务等方面海洋社会组织也做出了积极的贡献。例

如:中国海洋工程咨询协会制定海洋咨询行业自律公约规范会员行为,开展团体标准化建设推动治理能力的提升。

1.3 海洋社会组织改革面临的形势

伴随我国各类社会组织的快速发展,党和国家对现代社会组织提出了更高的要求,如何转变政府职能、深化政府与社会组织合作等正逐渐成为社会发展的新课题和新领域^[1]。

长期以来,我国社会组织在一定程度上都处于“强政府、弱社会”的格局中,无法真正实现其通过社会服务参与社会治理的功能。很多社会组织与政府都存在着或强或弱的“伴生”关系,不少社会组织是从政府体制改革中剥离出来的一部分,虽然与政府保持了一定的差异性,但并不是平等的合作互补关系,而是类似于上下级的关系,与社会上同类型的社会团体不存在任何竞争关系。海洋社会组织作为海洋公共管理的主角之一,因其很多管理领域涵盖我国海洋生态、海洋资源、海洋环境和海洋权益等特殊管理客体,因此在一定程度上与政府存在着依存关系,在人、财、物及职能上与政府主管部门界限模糊,开展的服务也多为依据政府的要求和需求提供技术支撑工作^[9]。

党的十八大以来,伴随着中国社会体制改革进程的不断加快,让社会组织回归其本身的性质和功能,更好地服务社会、服务经济成为社会共识,“政社分开”成为社会组织健康有序发展的有利条件和必然要求。“政社分开”是指政府从社会组织中退出,放开对社会组织在人事权、财政权等方面的控制,给予社会组织发展的主动权。“政社分开”工作一旦开展,带有准官方色彩的社会组织需要在人、财、物及职能上脱钩。从实践结果看,一些社会组织在逐渐脱离政府的管辖和资助后,不仅面临维持日常活动开支的经费困难,更无法调动起会员和分支机构的积极性,拓展社会团体业务范围,困难重重^[2]。很多海洋社会组织因其特殊性还未完全与政府脱钩,但社会组织的发展趋势不断变革和发展,海洋社会组织要吸取经验,拓展服务领域,积极回归民间属性,随时为成为“政社分开、权责分明、依法自治”的海洋社会组织做准备^[5]。

2 “政社分开”后,社会组织遇到的困难

2.1 失去物质资源,难以正常开展活动

长期以来,准官方背景的社会组织与政府关系十分密切,合作持久稳定,政府从资金来源、项目来源、注册年检甚至其办事场所、工作人员都给予全力支持。社会组织办事场所多数存在产权不清的情况,资金来源单一、稳定,例如海洋社会组织的主要资金来源都是依靠政府资金或申请政府项目,而会费收缴金额和收缴率都很低,提供的社会服务也相对有限。而“政社分开”后,政府给予的专项资金支持也相应减少和中断,原本挂靠在政府部门的办事机构也从政府中抽离,办事人员考虑自身利益基本不愿留驻,而新招聘的办事人员对社会组织工作缺乏经验,这些原因都将导致不能很好地延续之前开展的工作。

2.2 失去“主心骨”,难以建立公信力

很多社会组织设立之初都是基于政府工作需要,或适应政府职能转变的需要,不需要依靠提高竞争力和服务水平来获得社会认可,这势必造成其缺乏独立运作能力和自律能力。例如,有些海洋社会组织一项重要的职能就是要对海洋行业进行管理和服 务,但对海洋行业的管理基本上都是基于贯彻政府的决策内容^[4]。“政社分开”后,社会组织在职能上与行业主管部门脱钩,很多原来强力依附社会组织公权力的职能也随之瓦解,在失去公权力之初,社会组织将面临制度缺乏、业务减少等问题,导致其在行业领域的公信力下降。

2.3 失去主要业务来源,发展内生动力不足

我国的社会组织发展历程较短,长期缺乏有利的土壤和环境,导致社会组织在专业能力方面先天不足,而且一直依靠政府资源来维持其功能,其与政府的合作不是通过平等的招投标和市场化的运作实现,而是以委派、授权、委托等形式获得^[4]。例如,有些海洋社会组织的组织体系完善、专业设备齐全、服务能力强大、资金实力雄厚都是因为行政化程度很高。“政社分开”后,政府授权委托的项目将逐步收回,很多政府部门因为社会组织与自己脱钩,不愿意把公共权力让渡给社会组织,也没有辅助和培育社会组织走入正轨。失去政府扶持的社

会组织如不能及时转变角色,仍然以“旧活动、旧意识”面对“新形势、新角色”,将导致失去核心竞争力和社会组织存在的价值,更无法发挥自律、代表、协调、服务等中介机构的作用。

3 “政社分开”后政府和社会组织合作发展的几点建议

保持社会稳定、减少社会冲突、促进社会团结、构建和谐社会必然要求政府与社会组织相互合作。有政府背景的社会组织刚刚从社会转型中转型,由于缺少专业技能和市场经验,不能快速适应当前社会发展,因此应采取扶持与剥离并重的合作模式,使其逐步脱离对政府部门的严重依赖。在这个过程中,政府应该在政策导向、资金支撑和项目扶持上有所倾斜,给予其发展壮大机会,最终实现完全的独立^[9]。具体建议如下。

3.1 建立健全社会组织法律法规

国家和政府要完全放弃把社会组织当做行政机关或事业单位进行管理的做法。但政府有责任培育、监管和规范社会组织,有义务为社团创造良好的政策环境,鼓励和推动社会组织参与社会治理,建立社会组织保障制度,积极推进制度改革,改善社会组织管理建设无章可循、无法可依的现状^[3]。

(1)简化社会组织成立的必备条件和注册登记制度,减少社会组织受政府繁琐登记程序的制约。使政府对社会组织的管理更为规范化、制度化和人性化。

(2)制定法律法规,明确社会组织应有的性质宗旨、职能定位、社会地位、经费来源等内容。保障社团独立法人地位、独立的物质基础、独立的资金收入和独立开展业务工作。确定社会组织的“合法性能力”,使其摆脱政府部门的控制,产权清晰、权责分明,实现独立发展。

(3)明确社会组织的监管部门,并明确监管部门在管理社会组织中的权利和义务。建立监管机制,完善社会监督评估制度、财务审计公开制度、年检制度、问责制度和法律惩戒制度以规范社团行为,促进社会组织自律的形成。

(4)建立健全社会组织自身规章制度,政府应指导社会组织本着遵守国家法律法规、规章制度,

遵守职业道德,遵循社会组织的宗旨,依据自愿、公平、诚信等规则健康有序发展。通过完善民主程序,保证民主权益,使社会团体真正实现自我管理、自我约束和自我治理。限制领导干部在社会组织内任职和兼职,保持社会组织独立法人地位和非官方的特征,重建社团的权威性、专业性和公信力。

3.2 加强对社会组织的扶持力度

要促进社会组织改革和发展,政府应当加大扶持力度,积极与社会组织开展合作,建立良好的竞争机制,完善相关配套设施和制度,简政放权,为社会组织构建一个宽松的环境^[8]。

(1)积极转变政府职能,开拓与社会组织合作的空间。以海洋社会组织为例,帮助海洋社会组织有效发挥决策影响力功能,将更多的社会职能转交给海洋社会组织。例如,科学论证、政策调研等,使其更广泛地进入海洋服务领域展开活动,真正实现政府公共服务多元化、个性化和分权化,提高海洋治理能力和水平,让更多的企业和民众享受来自海洋社会组织提供的服务^[5]。

(2)构建良好的竞争机制,严禁不正当竞争。政府应加大力度查处不公正的行为,鼓励通过竞争性政府采购,择优合作,向社会组织购买服务。公平公正的竞争环境不仅可以使政府的资金得到高效的利用,也可以促使社会组织不断提高自身管理水平,推动社会组织整体素质的提升。

(3)建立全方位的社会组织激励机制。增加税收优惠政策。“政社分开”之后,社会组织主要资金来源逐步变为自身活动收入和捐款捐赠,因此相应地调整税收优惠政策,将有利于促使社会组织更早地走出资金困境,保障自身能力与素质的提高。加大人才激励政策。鼓励人才到社会组织工作,建立相关社会保障体系,增加人才黏性,让工作人员对社会组织产生归属感。

(4)建立健全人才培养体制,重视人才队伍建设。逐步建立高质量的人才队伍,引进国内外先进社会组织管理经验,开展对社会组织工作人员的就业培训和技能培养,不断提高从业人员的整体素质和水平。

3.3 拓展社会组织经费来源结构

经费是社会组织开展活动的基本保障,缺乏经

费将严重制约社会组织的活动能力和水平。要保持社会组织的独立性和组织性,社会团体应不断发掘、拓展各类合法筹资渠道,以维持社会组织日常工作的开展。

(1)提高社会组织的公信力。社会组织应加强信息公开力度,使其会员和社会大众了解社会组织的工作内容和取得的成绩,使社会组织的资金使用和收支透明化,增强公众对社团的信心,进而提高社团自我发展能力、吸金和资金运作管理的能力。

(2)延伸社会组织资金支持领域。面对“政社分开”之初,社团组织普遍存在自负盈亏的能力尚弱,资金来源不足的情况,政府可以给予一定的资金支持,或通过政府购买等方式支持其参与政府公共事务管理,也可以提供相应补助津贴等方式对社会组织予以支持,提高其筹集资金的能力,帮助其发展壮大^[6]。

(3)规范社会组织筹资规则,完善社会捐赠制度。社会组织可以根据其章程的规定接受来自社会 and 企业的捐赠和资助,但所得资金必须要用于实现社会组织的宗旨。社会组织要建立信息披露渠道,加强社会捐赠法律法规的建设,保护捐赠方的权益,督促社会组织健康发展^[8]。

(4)开拓经营服务范围,加强自身造血能力。以海洋社会组织为例,海洋社会组织可以根据其宗旨开展相关的商业经营活动,弥补市场调节不足和社会机制失灵等问题,面向社会提供海洋经济服务,满足大众对海洋的需求,使其可以通过一些经营性活动来扩大资金来源,不断提高自创性收入,使其真正具有民间性和自主性特征。

4 结束语

党的十八大报告提出,“加快形成政社分开、权责分明、依法自治的现代社会组织体制”。强调“深入推进政社分开”让社会组织无行政级别、无行政事业编制、无行政业务主管部门,这是一个艰巨的改革过程。当前,国家、社会与市场的关系面临着深刻的调整 and 变化,影响着各类型社会组织的分化和定位。在这样的背景下,海洋社会组织不仅有着良好的发展机遇,也面临很大的转型挑战。

(以下内容转至第 24 页)

相对合理可操作,经多次验证反馈修改后,可应用于基础条件类似的其他区域,推进市级以上区域海岸线规划的开展。

4.2 方法适用性

4.2.1 该方法适用于大尺度区域空间规划

本规划方法立足应用于海岸线较长的大尺度区域空间规划,现有精度的结果可用于海岸线基本管控功能的划定。若应用于局部区域的海岸线规划,在划定具体岸线利用功能时,则缺少详细的调查数据介入,方法的应用则偏主观性,结果的精度和适用性不利于海岸线保护利用的精细化管控。

4.2.2 岸线单元的属性需结合实际界定

本规划方法对于岸线单元的属性界定,在岸线类型上进行了 3 种类型的细化分类,不能适用于所有区域,需结合研究对象的实际现状进行界定;在岸线的开发利用现状上,因不同区域的实际开发利用现状具有差异性,其类型界定也应因规划区域不同而进行调整。

4.2.3 岸线单元评价指标体系可进一步优化

本规划方法的核心是岸线单元属性评价,指标体系主要根据 3 类岸线基本管控功能的划定原则设计,但应用指标体系综合评价不可避免地会存在指

标体系的合理性和完备性问题,同时在进行充分研究的前提下,各指标也应有一定的权重控制,因此本方法需在案例应用过程中对现有指标体系进行反馈和优化。

参考文献

[1] 毋婷,侯西勇.海岸线变化综述[J].生态学报,2016,36(4): 1170—1182.

[2] 国家海洋局.海岸线保护与利用管理办法[EB/OL].(2017—03—31). http://www.soa.gov.cn/zwgk/zcgh/hygl/201703/t20170331_55433.html.

[3] 王江涛.城市化和工业化冲击下海岸线管控战略研究[J].中国软科学,2014(3):10—15.

[4] 赵锦霞,黄沛,闫文文,等.海岛海岸线保护规划初探:以青岛市海岛海岸线保护规划为例[J].海洋开发与管理,2016,33(11): 84—87.

[5] 赵梦,岳奇,徐伟.论海岸线的资源属性和特点[J].海洋开发与管理,2015,32(3):33—36.

[6] 国家海洋局.全国海域勘界图集[M].北京:海洋出版社,2012.

[7] 索安宁,曹可,马红伟,等.海岸线分类体系探讨[J].地理科学,2015,7,35(7):933—937.

[8] 蔡锋.中国海滩养护技术手册[M].北京:海洋出版社,2015.

[9] 吴志峰,王继增,全文智,等.南方沿海地区城市水土流失类型及特征:以珠海市三灶区为例[J].生态科学,2001,20(1,2):75—80.



(上接第 11 页内容)

参考文献

[1] 乔东平,高克祥.政府与社会组织的合作:模式、机制和策略[M].北京:华夏出版社,2015.

[2] 谢菊,杨伟伟.社会组织去行政化研究的文献统计分析:以 2005 至 2014 年 CNKI 中文文献为样本[J].中国行政管理,2016(2).

[3] 梁成义.社会组织依法自治路径探析[J].辽宁行政学院学报,2015(2).

[4] 陈俊宇.行业协会“去行政化”之路缘何收效甚微[N].工人日

报,2014—2—24(5).

[5] 张弘,张继承,程传周.我国海洋社会组织角色和功能定位[J].海洋开发与管理,2013,30(3).

[6] 刘新圣.政府向社会力量购买服务改革的制度障碍及对策[J].沈阳工业大学学报,2015(4).

[7] 亨廷顿.变化社会中的政治秩序[M].北京:三联书店,1989.

[8] 胡仙芝,孙欢,徐迅.论政社分开和构建政社伙伴关系[J].新视野,2014(5).

[9] 孙发锋.去行政化:中国民间组织发展的必然要求[J].理论与改革,2010(4).