

# 充分发挥社会组织在社会治理中的积极作用

刘忠祥\*

- ◆ 社会组织可以协助政府提供更多更好的公共服务，满足人民群众日益增长的美好生活需要，是社会协同不可或缺的力量，是公众理性有序、高效参与社会治理的重要载体。
- ◆ 社会组织是党的群众工作的重要阵地，是党的基层组织建设的重要领域，是党团结带领人民推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。
- ◆ 与社会不断增长的需要、公众的合理期待相比，我国社会组织的发展还存在很多问题，要充分发挥社会组织在社会治理中的积极作用，必须改革创新社会组织管理制度，提升社会组织自身治理水平。
- ◆ 党的十九大以来，社会组织管理制度改革取得了很大的成绩。但是仍有很多工作要做：一是加强社会组织党建工作，二是完善社会组织政策法规体系，三是建立健全社会组织管理体制，四是完善社会组织的法人治理结构。

随着党对执政规律，社会主义建设规律和人类社会发展规律认识的不断深化，社会治理越来越受到重视，其目标就是打造共建共治共享的社会治理格局。党的十九大报告提出，要加强社会治理制度建设，完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体制，提高社会治理社会化、法治化、智能化、专业化水平，要加强社区治理体系建设，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、居民自治的良性互动。

党的十九届三中全会审议通过的《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》，从完善社会治理体制的高度，对社会组织改革进行了顶层设计，提出要推进社会组织改革，加快实施政社分开，激发社会组织活力，克服社会组织行政化的倾向，适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项由社会组织依

\* 刘忠祥，民政部民间组织服务中心党委书记。本文系作者2018年7月7日在第八届中国社会治理论坛上的主旨演讲。

法提供和管理，依法对各类社会组织进行监管，推动社会组织规范和自律。

党的十九大报告和《中共中央关于深化党和国家机构改革的决定》为坚持改革创新、充分发挥社会组织在社会治理中的积极作用，指明了前进方向，提供了根本遵循。

## 一、社会组织的发展演进

社会治理是全社会共同参与的治理，人们可以直接参与社会治理，也可以通过各种组织参与社会治理，社会组织就是人民参与社会治理的重要载体。“物以类聚，人以群分”，人们总是依地缘、血缘、兴趣、利益聚合到一起建立各种组织，如家庭、单位、政党、国家和其他各类社会组织，等等。组织化的过程是人类自身发展的过程，也是社会治理进步的过程。

新中国成立以后，为迅速改变一穷二白的面貌，使中国人民站直站稳，国家通过工商业社会主义改革和农村合作化、人民公社化，建立起了高度集中统一的社会治理体制。通过单位（在农村是生产队、人民公社）实现了对生产资料和生活资料的控制，进而实现了对社会生活的全面掌控。单位不仅是生产共同体，也是生活共同体，是社会成员获取生存发展资源的唯一场所。人们通过单位被整合到了一起，社会通过单位整合到了一起，单位成为社会治理唯一或主要的组织形式。集中力量办大事的制度优势得到了充分的体现，并获得了巨大成就。在仅仅以单位为组织形式的社会治理体制下，人们在很大程度上是被组织化的，积极性和创造性得不到有效发挥，社会缺乏活力。

党的十一届三中全会以后，随着改革的深入，市场经济体制逐步建立和完善，自由活动空间和自由流动资源出现并日渐丰富，单位制被逐渐打破，人们对单位的依赖减弱，

仅仅通过单位来实现对社会的有效治理变得困难。与此同时，政企分开、政社分开，单位不再办社会，政府也不再包揽社会，一些社会职能逐渐被释放出来，人民自组织得以恢复发展，社会组织大量涌现，并在社会治理中发挥着越来越重要的作用。

## 二、社会组织的功能特点与重要作用

作为社会治理的单元，社会组织具有民间性、非营利、自组织、灵活、便利等特点，在完善党委领导、政府负责、社会协同、公众参与、法治保障的社会治理体系中，是打造共建共治共享社会治理格局的重要力量和载体。社会组织量大面广，分布在各个领域，联系着千家万户，服务着众多群众，是党和政府联系服务群众的桥梁和纽带；一些社会组织汇集了大批专家学者，是党和政府的“智囊团”；一些社会组织可以有效地化解矛盾纠纷，成为促进社会和谐“黏合剂”。社会组织是党的群众工作的重要阵地，是党的基层组织建设的重要领域，是党团结带领人民推进国家治理体系和治理能力现代化的重要力量。

社会组织可以协助政府提供更多更好的公共服务，满足人民群众日益增长的美好生活的需要。进入新时代，人民群众对美好生活的需要迅速增长，且多样性、差异性更加明显。从效率和专业的角度来看，政府不可能提供全部有效的公共服务，政府首先要保障的是基本公共服务的供给，对于非基本公共服务，政府可以支持社会力量，包括社会组织来提供。即便是基本公共服务，政府也可以通过购买社会服务的方式来提供。在某种提供公共服务的方式方法尚不明确、政府普遍性的公共服务不能很快实现、营利性社会力量因为利润考虑不愿提供的情况下，社会组织可以以其非营利性、小快灵的优势迅

速进入，探索出一套比较成熟的公共服务模式，为政府组建的公共服务提供借鉴。群众需要的服务是多方面的、差异化的。在现阶段，政府直接提供的公共服务更多要注重公平，这就导致个性化不够或者成本太高，社会组织可以弥补政府在这方面的不足，从而针对不同的情况，提供细致入微的个性化服务。

随着人民自组织化意识的逐渐增强，群众组建或参加社会组织的需求不断增长，社会组织遍布教科文卫体、救灾、扶贫、助残、环保等社会各个领域和方面，是社会协同不可或缺的力量。社会组织作为社会力量的一部分，可以与工青妇等人民团体、基层群众性自治组织、企事业单位一道，形成合力，实现政府治理和社会调节、居民自治的良性互动。其中社区社会组织因地缘组合到一起，同时也具有了血缘，包括社会细胞——家庭的因素。以本社区的群众为主体，以本社区为主要活动领域，贴近群众，方便灵活，守望相助，特别有助于群众自我调节，将各种矛盾消弭在萌芽状态，有助于培养居民的自治意识，提升居民的自治水平。

社会组织还是公众理性有序、高效参与社会治理的重要载体。通过组建和参加形式多样、活动丰富的社会组织，可以满足群众参与社会治理的要求，畅通群众参与社会治理的渠道，降低群众参与社会治理的成本，规范群众参与社会治理的行为，提升群众参与社会治理的主人翁意识和责任感。同时，也可以锻炼和促进群众更好地实现自我管理、自我服务、自我发展。

### 三、社会组织管理存在的不足与改革举措

但是，与社会不断增长的需要、公众的合理期待相比，我国社会组织的发展还存在很多问题，如层级结构分布不合理、质量不高、缺乏自治、作用发挥不够等。究其原因，

这既与社会组织发展的初级阶段有关，也与社会组织的管理体制有关。

长期以来，我国对社会组织实行的是归口登记、双方负责、分级管理的管理体制，其核心是双重负责，就是登记管理机关和业务主管单位共同负责。登记管理机关负责社会组织法人资格的获得、变更和注销，业务主管单位负责社会组织法人资格的获得、变更和注销的前置许可以及业务活动管理。双重负责为核心的体制在一个时期内确保了社会组织有序健康发展，当然也产生了一些问题。如一些贴近群众、服务群众、群众需要的社会组织因得不到业务主管单位的前置许可而不能登记，而得到登记的社会组织大多都是业务主管单位或者是与业务主管单位关系密切的组织发起的。业务主管单位往往将社会组织视为所属共同机构来管理，容易造成政社不分、权责不明、缺乏自治，组织和动员群众的能力比较弱，难以有效发挥在社会治理当中的应有作用。

要充分发挥社会组织在社会治理中的积极作用，必须改革创新社会组织管理制度，提升社会组织自身治理水平。

党的十八大以来，社会组织管理制度改革举措频出，社会组织进入了新的发展阶段。党的十八大提出“加快形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体制”，党的十八届二中全会提出“改革社会组织管理制度”，党的十八届三中全会提出“激发社会组织活力”。十二届全国人大一次会议通过的《国务院机构改革和职能转变方案》决定，“逐步推进行业协会、商会与行政机关脱钩，强化行业自律，使其真正成为提供服务、反映诉求、规范行为的主体。探索一业多会、引入竞争机制；重点培养、优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织。成立这些社会组织，直接向民政部门依法申请登记，不再需要业务主

管单位审查同意”。2015年，中共中央办公厅《关于加强社会组织党的建设工作的意见（试行）》对于加强社会组织党建工作进行了全面部署。2016年，中共中央办公厅、国务院办公厅《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》明确了一个时期内推进社会组织改革的指导思想、基本原则、总体目标和政策措施。

#### 四、未来发展建议

党的十九大以来，党中央对新时代社会组织管理工作提出了很多新要求，民政部门正会同有关部门认真贯彻落实党中央、国务院的决策部署，社会组织管理制度改革稳步推进，取得了很大的成绩，但是仍有很多工作要做。从社会组织参与社会治理的角度，可考虑从以下几个方面着力。

**一是要进一步加强社会组织党建工作。**社会组织党建起步晚，基础薄弱，要在社会组织中建立党的组织，开展党的工作，针对社会组织的工作人员包括负责人兼职多、流动快的特点，结合社会组织实际，创新方式方法，实现党的组织和党的工作有效覆盖。要坚持党的领导与社会组织依法自治相统一，以政治建设为统领，提升组织力为重点，加强社会组织的党组织建设，充分发挥战斗堡垒作用和政治核心作用。要团结凝聚所联系服务的群众，贯彻落实党的方针路线，促进社会组织健康有序发展。

**二是要进一步完善社会组织政策法规体系。**修订《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》，合并出台《社会组织登记管理条例》。将党中央、国务院确定的有关社会组织的方针政策和实践中积累的成功经验制度化、法律化，制定与法规配套的政策、规章，明确社会组织内外部关系，规范社会组织内部治

理；实施分类管理，加大对社区社会组织的培育力度。

**三是要建立健全社会组织管理体制。**建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的社会组织管理体制。登记管理机关、业务主管单位、党建工作机构、行业管理部门、综合监管部门等要形成合力，统筹管理，综合施策，针对社会组织质量不高、能力不强等问题，坚持一手抓积极引导管理，一手抓严格依法管理，实现对社会组织的有效监管和积极引导，促进社会组织在社会治理中发挥积极作用。

**四是要进一步完善社会组织的法人治理结构。**建立和完善产权清晰、权责明确、运转协调、制衡有效的法人治理结构。在完成行业协会、商会与行政机关脱钩工作的基础上，总结经验，逐步推动科技类、公益慈善类、城乡社区服务类等社会组织与行政机关的脱钩工作，实现机构职能、资产财务、人员管理、党建外事等事项与行政机关分离。规范综合监管关系、行政职责分工关系、财产关系、用人关系、管理关系等，推动四类社会组织直接登记工作，促进社会组织以章程为核心的自律制度建设，以形成政社分开、权责明确、依法自治的现代社会组织体系，提升社会组织参与社会治理的能力。

（责任编辑：王大鹏）