责编：林娜　E-mail:studytimes4@126.com　Tel:010—62806240　　2014年11月10日

政策与管理

发挥政府对社会组织的积极作用

□郑　琦

自2000年以来，在民政系统登记注册的社会组织的数量以年均10.2%的速度增长，截至2013年底已达54万多家。然而，数量的增长并不等同于作用的发挥，我国社会组织的发展水平显然与国家治理体系和治理能力现代化的发展目标相距甚远。为此，十八届三中全会报告明确提出，“改进社会治理方式，激发社会组织活力”。在发挥社会组织作用、激发社会组织活力的过程中，政府究竟应该如何作为呢？

政府作用怪圈

大量实证研究表明，在我国社会组织的发展过程中，似乎存在着一个政府作用的怪圈：社会组织的发展需要政府介入，但政府介入之后，组织又有可能面临独立性缺失的问题。

例如，大量对于具有官方背景的公益性慈善组织的研究表明，组织之所以能够在短时间内快速成长得益于它同时利用了政府和民间的双重身份，获得了体制内和体制外的两种资源，但同时政府或多或少地在组织的决策、人事、管理等各方面发挥着决定性作用，导致组织没有能力自主选择和开辟自己的生存和发展空间，容易出现慈善组织的形式与实际运作严重背离的问题。正如近期屡陷信任危机的中国红十字会，它的政府背景使它成为中国最具知名度和影响力的慈善机构，但同时也是它的政府背景使它难脱官僚化的问题。

又如，随着政府职能转移而大量发展起来的承担公共服务的社会组织，在这类组织中真正由民间自发成立的、具有非营利性质的组织，数量较少、能力有限，且在发展过程中还普遍存在着经费不足、专业化不够、支持不到位等诸多问题。因此，有学者提出完全由民间自发组建的社会服务机构来承担政府转移的公共职能既不可能也不现实，在现阶段需要政府出面牵头组建社会组织，以承接政府转移的职能。但是，政府扶持建立起来的组织难免在资金、项目、人员等方面对政府存在着较强的依赖性，甚至自发成立的组织都会出于寻求资源的需要主动向政府靠拢，从而面临独立性降低的问题。

政府作用的双重性

在政府作用的怪圈背后，隐含的是政府作用的双重性，也即是政府介入社会领域后，对社会组织的形成与发展既有积极作用，又有消极作用。

从积极的角度看，美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·M·萨拉蒙（Salamon）教授认为社会组织在实际运作中问题重重，需要政府的帮助从而更好地发展。在他看来，社会组织存在以下四方面的固有缺陷：一是慈善不足，即社会组织开展活动所需的资金与所能筹集到的资源之间有巨大的缺口；二是慈善活动的特殊性，即慈善活动通常是服务于社会中的特殊群体，如残疾人、外来移民等；三是慈善的家长式作风，即掌握资源的人对如何使用资源具有较大的发言权；四是慈善的业余性，即工作人员的专业素质不强。而上述缺陷正好是政府的优势所在。政府可以通过立法弥补慈善不足的问题；可以利用民主的政治程序和通过赋予公众权利来决定慈善资金的流向和服务种类的选择，平衡组织之间资源的供给和减少组织内部的家长式作风。

从消极的角度看，哈佛大学皮特·D·霍尔（Hall）教授提出政府机构的组织结构和运作模式会吸引社会组织去模仿和选择。在这一过程中，政府的官僚化倾向有可能会被带入社会组织中，从而使组织对政府产生一定程度的依赖，这一依赖表现在资源需求和组织目标方面。资源依赖理论将这种依赖性解释得更为具体，即组织要生存就必须从外界环境中获取资源，在与外界进行资源交换的过程中，组织对环境产生了依赖。依赖性的大小取决于三个因素：一是资源的重要性，二是资源被其他特定群体控制或使用的程度，三是资源的可替代性程度。如果某种资源对组织生存非常关键，而该资源又被某一特定群体控制，并且不存在可替代的资源来源，那么组织就会高度依赖掌握这一资源的特定群体。因而，如果政府介入使政府成为了社会组织关键性资源的唯一或者最重要提供者，那么长此以往，社会组织就会钝化从其他渠道获取资源的能力，从而对政府产生高度依赖，不利于组织的自主发展。

更好地发挥政府作用

政府作用双重性的存在表明，对于社会组织而言，最优的选择应当是更多地发挥政府在激发社会组织活力方面的积极作用，减少并尽可能消除政府的消极作用。一味地强调政府介入有可能会对组织发展产生消极影响，要求政府退出社会领域，让社会组织自然发展的观点可能并不切实际。事实上，任何一国政府都会或多或少地介入社会领域，对社会组织的发展产生影响，只是介入的程度和方式不同而已。即使在美国，虽然社会自治传统很强，但是政府在社会组织的发展过程中还是起到了至关重要的作用。例如：美国社会组织约30%的收入来源于政府，而来源于志愿捐赠的收入仅占美国社会组织收入的10%左右。又如：美国政府强制青少年参与社会组织的社区服务，这一政策的实施显著地提高了美国社会组织的公众参与度，为社会组织的发展提供了源源不断的志愿者资源。因而，问题的关键也许并不在于政府要不要在社会组织的发展过程中发挥作用，而在于政府如何在其中更好地发挥作用。

加强制度建设，营造良好环境。为了降低对组织独立性的影响，政府的作用范围需要更多地集中于制度层面，而非组织个体层面，通过制定相关的支持政策，构建一个激发社会领域不同类型社会组织发展潜力的制度环境。良好的制度环境对于社会组织的发展至关重要。例如：政府培育社区合唱组织，为合唱组织提供场地和演出机会，还予以适当的经济奖励，那么社区中就会更容易出现合唱组织，人们也愿意加入其中；政府培育社区服务组织，为登记注册的非营利性服务组织提供税收优惠和资金补助，那么一个原来的营利性的社区服务组织就有可能在政策激励下转变成非营利性的社区互助协会。美国社会组织的发展历史表明社会组织的繁荣总是与政府对社会组织的培育同时出现，并且政府资助金额的增长与社会组织数量的增加具有很强的一致性。中国改革开放30多年社会组织发展的历程也表明，中国社会组织的发展还处于从政府主导向社会主导转变的过程中，自上而下的改革力量远大于自下而上的力量对社会组织发展所产生的实际影响。因此，发挥政府在制度建设方面的积极作用，通过营造一个良好的制度环境，使不同类型的社会组织在同等的政策环境中公平竞争，是激发社会组织活力的关键。

淡化控制战略，优化发展战略。长期以来，政府在对社会组织的具体制度安排上体现出了两种宏观战略的博弈：一是以制度创新为内在驱动力的战略，根源于党和政府的执政理念，形成了以发展社会组织为导向的一整套相关的制度安排；二是以路径依赖为内在驱动力的战略，根源于长期执政现实中对危机、风险的应对和防范，形成了以控制社会组织为导向的一整套相关的制度安排。两种战略对不同的社会组织表现为不同的战略组合。当控制战略占上风时，政府必然会通过提高社会组织登记注册的门槛、对组织重大决策进行干预、控制组织的资金来源及使用等手段，影响组织的独立性；而当发展战略使用不当时，社会组织也会因为过度依赖政府资源而不再向社会领域延伸，转而越来越行政化、官僚化。因此，淡化控制战略、优化发展战略是激发社会组织活力的关键。这里不仅需要政府厘清与社会组织的作用边界，尽可能少触及组织的微观活动，淡化行政控制的色彩，而且需要政府进一步倡导并推动在全社会范围内构建社会组织的多元化支持体系，通过资源的多元性来提升组织的独立性，进而在政府与社会组织之间形成既相互独立又平等合作的良性互动关系。

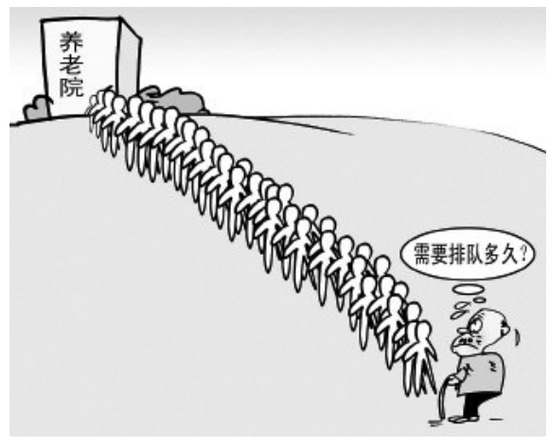
完善法律法规，保障合法行为。社会组织并不是完全同质、铁板一块，在社会组织内部也具有很强的异质性、良莠不齐，可以说大部分社会组织都是社会治理的重要推动力量，但也不乏少量社会组织是为了谋求不正当利益或达成不正当目的的组织工具。出于社会稳定和社会组织健康发展的需要，政府应该有效地引导和规范社会组织的行为，既不因噎废食，也不能放任自流。这种引导和规范并不仅限于在社会组织中建立党组织，保证其正确的发展方向，更重要的是运用法治思维和法治方式，通过完善社会组织的相关法律法规，在遵循社会组织健康发展内在规律的基础上，为社会组织的活动范围和活动方式划定法律边界，对于法律允许范围内的社会组织的行为活动要予以充分的尊重和保护，同时严厉依法打击制度外的社会组织的违法活动，提高法律的严肃性，从而规范社会组织的行为，保障社会组织在法律允许范围内的完整的独立性和自主性，引导社会组织开展合法活动，发挥积极作用。

养老服务体系建设的难题

□青连斌

自2013年下半年开始，我们课题组先后赴北京、江苏、湖南、黑龙江、江西、陕西、湖北等省市，对几十家养老院（托老所、敬老院、老年公寓）进行了调研，并同有关主管部门、志愿者组织等座谈。总体来说，社会各界对大力发展养老服务体系的重要性、紧迫性的共识基本形成，国家对养老服务体系建设的支持力度不断加大，市场和社会各方面参与养老服务体系建设的积极性越来越高涨，我国以居家为基础、社区为依托、机构为支撑的养老服务体系正在逐步形成和完善。但是，我国养老服务体系建设面临的难题和困境仍然不少，有的还相当尖锐和突出。

养老机构建设用地紧张，成为制约扩大规模、满足更多老人入住需求的瓶颈。一方面，现在一些企业看重的是养老产业发展的巨大市场潜力，打着养老业的旗号大量圈地搞养老地产，实质上仍然是房地产开发；另一方面，一些真正从事公益性或准公益性养老的托老所、敬老院因为入住老人爆满，想扩大规模，但征地十分困难。另外，许多托老所反映，很多托老所原来就是租用政府废弃的办公用房、学校用房，或者工厂厂房，但是近年来租金不断上涨，给托老所的运营带来了巨大压力。个别托老所甚至为减少租金支出，几年内多次搬迁，正常的经营活动受到很大影响。



因为待遇低等原因，护理员队伍不稳定，甚至难以招到护理员。从收入低来讲，多数托老所护理员月收入在1000—2000元，云南红河县浪堤乡敬老院的两位护理员甚至每月仅有300元的补助。从整个护理员队伍看，收入低、年龄大、文化程度低、培训少、劳动强度大、留人难，是一个共同现象。为了留住高学历、专业化强的高素质护理员，就必须提高待遇，而这又不可避免地带来入住费用的增加。因此，政府相关部门把部分公益性岗位用于养老机构护理员，以稳定护理员队伍，是一个可供选择的举措。

养老机构意外风险多。老年人属于弱势人群，在照护老人的整个过程中，风险无处不在，老人意外受伤、护理员被打的情况经常发生。因此，托老所每天都承担着巨大的风险。我们在调研过程中就碰到过这种事情。托老所对国家支持保险机构的介入，建立失能老人意外保险、护理人员意外伤害保险，以保护老年人和护理员合法权益，呼声很高。

养老机构的补贴政策难以真正落实。为鼓励、支持社会力量举办养老机构，国家出台了多种补贴政策，比如：对经济困难的高龄、失能等老年人补贴制度；通过补助投资、贷款贴息、运营补贴、购买服务等方式，支持社会力量举办养老服务机构，开展养老服务。但是，一些托老所反映实际运行中还存在一些问题：一是补贴力度小；二是补贴不到位、打折扣；三是受其他规定的影响根本拿不到补贴，比如某市夕阳红托老所因为系租用废弃的厂房，消防证没有办下来，至今没有拿到任何投资补贴和运营补贴。

养老机构的社会负担过重。最主要的是目前一些地方政府把本来应该由公办养老机构集中供养的三无人员、五保老人以及救助站收养的流浪人员，转交给民办养老院、托老所，但是，仅仅按照当地公办养老机构的供养标准或救助站的救助标准予以补助，而没有考虑民办养老机构需要承担的床位、护理等费用，这些费用都转嫁给了养老机构。某市三桥托老所因为收养五保老人、失能困难老人而支付的护理费、生活费就达38.9万元。有的托老所承担的社会负担可能更重一些。许多托老所（养老院）所长（院长）反映，他们很愿意承担一些力所能及的社会责任，愿意为政府分忧，为社会和谐稳定多作贡献，但过重的社会负担可能使一些养老机构难以持续发展。

发展之路

新型城镇化规划的问题及解决

□时红秀

尽管近两年不少地方都将本地规划冠以“新型”之名，仔细观察，“新型”体现得并不明显，很多仍体现着“传统的”城镇建设思路。

三个问题

规划雷同，趋于同质。一城一镇承载着一部历史，一砖一瓦呈现着一方风物。但是在我国，除了个别少数民族聚居区，全国大部分城市无不是“方头方脑”钢筋混凝土建筑物的堆积。从大江南北到长城内外，从沿海到内陆，只要进入城市，既难以看到当地自然风貌，也不易感知当地的历史文化特色。

目前全国各地城市几乎都有非常现代化的“城市规划馆”，无不用最领先的声光电技术和设备来展现该城市规划的美好图景。但这些年来看得多了却发现，似乎脑海里并没有留下什么突出印象。不同城市之间在规划上有什么不同也分不清楚。能记住的不过是各地都非常相似的规划用语，诸如“几纵几横”“几体几翼”“几轴几带几片区”等等。

不仅如此，一些城市规划设计严重缺乏人文传统和自然生态理念：要么贪大求洋、照搬照抄，脱离实际建设国际大都市；要么生拉硬凑，大拆大建，建设的景观结构与所处区域的自然地理特征不协调。人们常引用果戈理的话说，当音乐和传说缄默时，只有建筑还在说话，意思是建筑对一个地方人文生态符号的显示更有持久性。如果说在小学课本中删除古诗词属于可悲的“去中国化”，从各地自然和文化个性遭到大面积地“建设性破坏”来看，中国城市规划建设中的“去中国化”更为严重。值得注意的是，一些农村地区打着“新农村建设”旗号，也照搬城市小区模式大拆大建，简单地用城市元素和风格取代传统民居和田园风光，导致乡土特色和民俗文化流失。

城市规划风格的同质化，规划概念的简单化，建设目标的普遍功利化，背后是生态观念的缺失、人文传统的中断，也预示着社会活力的枯竭。

自成一体，互不衔接。为适应社会对公共服务需求的日益多样性和专业化，现代政府都设置各种专业部门或机构来履行职能，但是承平日久，很容易形成“铁路警察、各管一段”的局面，这就是众所周知的公共管理和政府职能“碎片化”现象。这种现象在规划领域也同样存在。城镇建设规划由建设管理部门主导，经济社会发展规划由发展与改革部门主导，土地利用规划由国土资源管理部门主导，交通规划由交通管理部门主导，生态环境保护规划由环保管理部门主导，如此等等。每个部门制定规划时各自都希望尽善尽美，但因为部门之间缺乏协调和沟通，各自规划方案最后自说自话，相互不协调、不匹配。例如，经济社会发展规划提出照顾低收入阶层的住房问题，但土地规划、建设规划更多地考虑产业园区的如何布局，只在城市边远角落为政策性保障房安排位置，没有考虑这个阶层对于通勤成本的敏感性。生态环境保护规划划定的生态涵养界线经常面临当地扩大开发建设的压力，或者在一次次当地以“重新编修规划”名义下被突破。国家制定了主体功能区规划，对于限制开发或禁止开发规划，到各地不是迟迟难以落地，就是因为各种各样的“地区特殊条件”需要变通。

还有一些规划，从口号上看就知道是没用脑子提出的，例如动不动就“财富城区、创新城区和美丽城区”并列，纷纷要打造“金融服务中心”“高科技研究基地”“生态涵养地”。殊不知因为建设“财富城区”和“金融服务中心”，必然是大资本、大机构进入，导致地租腾贵房价飙升，那些智力密集但资本不足的创业者早就避而远之了，还有什么“创新城区”“高科技基地”可言？试想，就凭华尔街的地价，能入住像硅谷那样的高新技术产业么？

2014年初，住房城乡建设部下发通知要求开展县（市）城乡总体规划试点，探索经济社会发展、城乡、土地利用规划“三规合一”。这次由国家发展改革委主导编制的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》提出要“加强部门间政策制定和实施的协调配合，推动人口、土地、投融资、住房、生态环境等方面政策和改革举措形成合力、落到实处”，并明确“城乡规划、土地利用规划、交通规划等要落实本规划要求，其他相关专项规划要加强与本规划的衔接协调”，但在实际执行过程中能否真正做到，依靠什么机制有效地纠正相互分割脱节现象，仍是个有待解决的问题。

规划随意变更，缺乏法律效力。城市规划多变，换一届领导更新一次规划在我国已是老生常谈。早在2007年10月，第十届全国人大常委会就通过了一部《中华人民共和国城乡规划法》，并于2008年1月1日开始实施。这部共7章70条的法律专门设了一章5条9款对于城乡规划的修改进行严格的规定。但实际上每遇大的换届，新任党政领导对于本地的城市建设总是要提出一套新思路来（似乎不这样就显示不出来新领导的水平，干不出本届的新成就），需要对原有规划进行修改和变更，可是多年来全国各地似乎从来未出现因法律约束而受阻。有些地方新领导人上台后事先根本不经法定程序，大笔一挥就开始了新一轮大拆大建，至于工程项目是否合规（即原有规划）和合法（如城乡规划法），责成有关部门或单位事后跑程序“追认”了事，这样的结果，很难做到“一张蓝图干到底”，正所谓人们常说的“规划规划，墙上挂挂”。

再比如说，本次出台的《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》，就其依据来说，提到了党的十八大报告，提到了十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》，提到了去年底的中央城镇化工作会议精神，还提到了“十二五”规划以及《全国主体功能区规划》，但就是没有提到已经实施了6年多的《中华人民共和国城乡规划法》，包括最后用了四章表述的第八篇“规划实施”部分，对该部法律也是只字未提。

改革规划体制

新型城镇化规划之“新”，应体现在规划内容之新、规划体制之新和规划实施之新。所谓规划内容之新，是相对于传统城镇化规划来说的，当前比较突出的是要在三个方面“补课”：一是生态文明与绿色低碳；二是地域风貌与人文传统；三是市场主导与包容发展。不把这三块内容（详细内容另文阐述）大比例地纳入规划，中国的城镇化将毫无“新型”可言，而且仍将在“去中国化”和不可持续的状态下无序突奔：城市人文资源缺失，城市治理和公共服务不到位，各种“城市病”凸显，产业升级缓慢和布局混乱，产业化与城市化融合不足，围绕土地资源社会矛盾和冲突多发，资源环境恶化，等等，不一而足。这种传统粗放的城镇化模式势将难以为继。解决的根本之道在于改革规划体制。

开门规划。规划尤其是城镇建设，既是要求高度的专业技术能力，又属于涉及广泛利益的决策，应坚持专业性与公开性相统一。规划草案提出到阶段性修订都应公开透明。规划专业人士从技术角度考虑的信息公开后，有利于公众普及和统一思想。这要求规划制定过程的公开，而且成立由各方面人士和专家组织的委员会负责解读规划内容，反映各方面意见。

改革规划编制流程。规划编制过程中由不同专业部门牵头进行，但同时和由其他部门派员参加组织一个工作委员会定期开会，以便不同专业领域的信息得到及时沟通。

改革规划行政审查程序。分部门做出的专项规划都由政府综合部门负责审查，以便实现各专项规划与经济社会发展规划相衔接，确定后再提交上级政府进行技术性审查。

法制规划。为全面贯彻依法治国方略，包括城镇规划在内的各专业规划和经济社会发展规划，必须经过人大立法程序通过，取得法律效力后才可实施。凡是对原有规划进行修改者，必须详细援引包括《城乡规划法》在内的具体条款为依据，并经过人大立法表决通过，任何人、任何机构在法外、法前进行的变通、修改都必须受到法律追究。在这方面需要建立相应的违法纠正和问责机制，责成专门机构履行职责。官员离任审计中应加入该类履职审计内容。

2013年底中央新型城镇工作会议，标志着我国城镇化开始着眼顶层设计的方向向前推进。2014年3月，《国家新型城镇化规划（2014—2020年）》正式发布。随着“十二五”规划临近完成，全国各地即将进入“十三五”的“规划年”。其中，伴随全面深化改革措施的不断实施，以及对于新型城镇化认识的不断加深，城镇化方面的规划必须摒弃传统理念和做法，体现出应有的新意来。党的十八届四中全会以依法治国为主题，对实现我国国家治理体系和治理能力现代化有重大意义。我国新型城镇化规划和建设水平也必将在此制度环境下得到提高。