发展之路

社会组织健康发展需要健全法治

□何海兵

推进国家治理体系和治理能力现代化，创新社会治理体制，改进社会治理方式，建立现代社会治理模式，社会组织不可或缺。但社会组织如何体现主体性，如何成为合格的社会主体，既需要培育又需要规范和引导。

社会组织健康发展需要有法可依

完备的法律规制体系是社会组织健康发展并发挥其作用的关键所在，但目前制约我国社会组织发展的瓶颈之一就是有关社会组织的法律、法规不健全，相关立法严重滞后，不能适应实际需要。

加快推动社会组织基本法的制定。制定一部统一的社会组织法或社会组织促进法，作为社会组织发展的“母法”，明确规定社会组织的功能定位、组织形态、主体条件、权利义务、经费财产、法律责任等。再根据实际情况分类出台行业协会条例、商会条例等单行法规，以利于分类指导管理。

修改完善监管法。加快修订《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》，对社会组织的管理从“约束控制型”走向“培育服务型”。受计划经济的影响，现有的《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》具有浓厚的上下级关系的管理色彩仍旧停留在严格管理、从严控制、限制发展的思路上，因此采取了高门槛、双重管理和限制竞争的做法，导致很多社会组织成立困难。为了促进社会组织的发展，应摒弃家长制的管理思维，降低社会组织的登记门槛。对于社会组织的监管应以法律为依据，着力于规范社会组织的行为，而不是凭其身份来判断社会组织的合法性。为了保证社会组织之间开展适度而有效的竞争，应改变同一行政区内不允许设立业务范围相同或相似的社会团体的做法。

重视社会组织行业规章、团体章程的制定与执行。《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出，“深入开展多层次多形式法治创建活动，深化基层组织和部门、行业依法治理，支持各类社会主体自我约束、自我管理。发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用”。加强社会组织自律建设，是社会组织健康发展的内在要求。社会组织要明确章程的主导地位、树立章程的权威性，严格按照章程规定的宗旨和业务范围开展活动。完善社会组织的内部管理制度，健全法人治理结构，建立社会组织的人事、财务、档案、会议等制度。行业协会应根据行业发展要求，制定行业自律公约，维护公平竞争的市场秩序，制定行业职业道德准则，规范从业人员的职业行为。

建立健全第三方评估机制。当前，社会组织在我国社会治理中发挥着积极作用，但是社会组织类型复杂多样，也存在着良莠不齐的问题，比如一些组织机构不健全、行为不规范、社会公信力不高等。为了规范社会组织健康发展，引入第三方评估机制是加强社会组织监管的现实选择，可以弥补政府监督机制的不足。积极培育发展专业评估机构，建立相关领域专家、学者、社会人士等人才数据库；建立科学的评估指标体系，内容涉及社会组织的基础条件、工作绩效和社会评价等方面；建立评估结果的运用制度，指导社会组织对照标准查找差距与不足，激励社会组织进一步提升能力。评估结果将作为评比表彰、享受培育扶持政策等相关方面的重要参考依据。通过评估明确社会组织发展目标和方向，从而推动社会组织全面健康发展。

引导社会组织健康发展需要完善配套法律法规

当前，我国社会组织发展面临的突出问题是经费不足和人才流失。由于政府职能转变的缓慢，社会公益慈善事业又不发达，未能向社会组织提供经费保障，社会组织为了生存而寻求资源，比如海外基金会的资助，这种资源依赖的结果会削弱社会组织的自主性。有的社会组织还会从事违规行为，从而影响社会组织的合法性。另外，社会组织的发展有赖于专业社会工作人才，但目前我国社会工作人才的薪酬待遇较低，社会地位不高，发展空间又有限。根据初步统计，上海市各高校社工专业毕业生毕业后留在本领域工作的仅5%左右。社会组织不仅招人难，招进来之后也很难留住人，人才流失也比较严重，有经验的社工很难积淀下来。因此，要引导社会组织健康发展，还需要创造良好的法律制度环境。

修订有关社会组织的财务收支、税收管理、募捐和捐助及优惠待遇等法律规定。比如在税法方面，应制定公开透明的社会组织税收政策，建立一套规范统一的社会组织税制。目前社会组织被当作企业一样对待，按企业的标准进行课税，这对社会组织的发展显然是不利的。国家应增加社会组织取得税收减免优惠的种类和范围，进一步扩大社会组织所得税优惠的范围和幅度；对社会组织在所得税、营业税、增值税等方面予以减免；进一步落实公益性捐赠所得税税前扣除优惠政策。

加大政府购买公共服务的力度，增加社会组织的收入来源。《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》要求，“推广政府购买服务，凡属事务性管理服务，原则上都要引入竞争机制，通过合同、委托等方式向社会购买”。但在促进政府购买公共服务的同时，要规范政府购买公共服务的行为，避免政府只向系统内、关系好的社会组织购买服务。要规制政府购买公共服务的范围，编制可由社会组织承接的政府职能转移事项实施细则，编制政府购买服务指导目录，编制承接公共服务的社会组织指导目录。要规制政府购买公共服务流程，按照公开、公平、公正原则，完善政府购买服务的各项程序规定，采用公开招标、邀请招标、竞争性谈判等方式确定承接主体。要充分考虑社会组织人力资本密集的实际，合理确定价格构成中人力资源成本比例，从而促进社会组织持续健康发展。

加强社会组织人才队伍建设，提升社会服务水平。建立健全社会组织工作人员工资、职称、保险、福利等方面政策法规，建立社会组织工作人员的职业发展体系，确立薪酬合理增长机制，切实解决社会组织工作人员的后顾之忧。建立社会组织工作人才培训基地，对社会组织负责人、专业岗位人员、社会工作者开展针对性、灵活多样的能力培训和项目培训，建立社会组织专业人才梯队。注重培育先进典型，加强舆论宣传，切实提高社会组织工作人员的社会地位。

链接

加强社会组织立法，规范和引导各类社会组织健康发展。

发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。建立健全社会组织参与社会事务、维护公共利益、救助困难群众、帮教特殊人群、预防违法犯罪的机制和制度化渠道。

——《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》

政策与管理

合作治理面临三重挑战

□戚小倩

从社会管理走向社会治理，呼唤一种新的治理理念与治理模式的生成，这就是合作治理。现代公共管理理论认为，无论政府、市场还是社会，任何单一治理机制都不可能包揽全部公共事务，也无法有效应对各种可能风险，构建多主体、多向度的合作互动关系是现代社会治理的必然要求。合作治理需要对既有制度环境作出回应，同时需要在国家层面作出新的系统性的制度安排。就当前中国现实而言，相关制度机制构建仍面临不少挑战。

不同主体间的治理共识亟待凝聚

凝聚治理共识是合作治理的前提。不同治理主体就根本的政治价值与治理理念建立共识，是保持社会凝聚力与向心力，提升社会治理有效性的根本保证。新形势下，不同行动主体治理共识的凝聚面临许多挑战。利益主体的多元化制约了治理共识的凝聚。多中心治理可以有效避免单一权威统治带来的诸多弊端，但也因此带来了不同利益诉求协调与整合的难题。例如，就政府主体而言，中央政府与地方政府，地方政府之间都不可避免会因为职权划分不当引发利益博弈问题，其中有些博弈带有恶性竞争色彩，任其发展很可能会带来政府权威的无谓损耗。不同社会组织之间同样如此，具有官方背景的社会组织与民间性社会组织之间也有不同的利益诉求，会在社会认同与资源获取等层面展开竞争，有些竞争产生了一定的内耗，削弱了社会组织的整体影响力。

政府与社会组织的互信关系亟待加强

构建信任关系是合作治理的基础。当前中国，政府与社会组织的信任关系基础受到了一定程度的削弱。首先，政府对社会组织存在一定的不信任心理。社会组织具有某些自发性、公益性特征，尤其是某些专业性社会组织在基层民众中享有较高的影响力与感召力，政府对社会组织带有一定的戒备心理，担心其在发展过程中会“侵占”政府活动空间，甚至削弱政府自身权威，导致政府在社会组织的态度上表现“暧昧”，不刻意限制，但也不积极鼓励。此外，社会组织自身存在的诸如财务管理不透明、挪用善款以及公信力下降等问题，使得政府对社会组织的自治自律难以放心，进而对其参与社会治理与公共服务的能力产生质疑。其次，社会组织对政府也缺乏一定的信任。由于政府掌握公共资源的分配大权，在社会权威体系中占据强势地位，社会组织在力量博弈与资源获取上均处于劣势，加之许多社会组织是在政府的扶持下产生的，导致前者对后者具有天然的依附性。必须指出，这种依附性生存模式更多是社会组织获取必要资源支持的权宜选择而非心甘情愿，因此社会组织对政府怀有较为复杂的心态，一方面服从政府管控以获取必要的资源支持，另一方面又希望能与政府保持距离以获得更多自主空间。此外，政府自身也存在信任缺失问题，诸如政策多变、设租寻租以及与民争利等政府失信行为，严重损害了政府形象、削弱了政府公信力，使得政府行为变得难以预期，由此导致社会组织无法在社会治理领域与政府开展深度合作。

不同治理机制的职能边界亟待界定

界定不同机制的职能边界是合作治理的关键。政府、市场、社会都有其活动边界与职能擅长，超越应有界限就会出现职能错乱。当前，由于我国政府职能转变不够到位，市场发展尚不完善，加之社会自主性相对不足，不同治理机制的职能定位出现了一定程度的错乱。其中一个突出表现就是，政府超越其活动界限，挤压市场与社会空间。但必须认识到，作为一种治理机制，政府作用有其边界，唯有在其擅长的领域才能有所作为。一般而言，政府更擅长提供公共物品和调节公共事务，比如维护公共安全，建立法律制度，进行宏观调控，维护社会公平正义等，其他诸如私人事务或准公共事务应当依托市场与社会机制或者各种机制的组合。但现实中，由于政府权力过度扩张加之缺乏必要约束，政府职能缺位、越位、错位的现象时有发生。政府职能界定不清不仅削弱了政府自身的治理能力与治理权威，同时由于其不当介入经济社会事务，压制了市场与社会活力，影响了市场与社会机制职能的有效发挥。不同治理机制职能混乱的另一个表现是，社会组织背离非营利组织宗旨，损害公共利益。非营利性是社会组织的一个基本特征，其宗旨在于让更多的人分享人类文明的进步成果、过上美好生活，其使命在于提供多元化的公共服务，满足社会成员的多元化需求，实现社会福利的整体提升。然而，一些社会组织却违背上述宗旨，以营利和避税为目的，例如在初创时宣传服务社会公共公益，一旦运作之后，就开始追求自身利益的最大化，服务于组织内部成员而非社会公众，以至出现“公益不足、互益有余”的反常现象。

国际上社会公共服务供给的主要模式

□丁元竹

政府在社会发展中扮演主要角色。一是政府直接生产公共服务。直接生产是政府自己的事情。这种生产的好处是政府可以直接控制生产过程，确保产品质量，问题是会造成辖区内部的生产垄断和缺乏专业性，也会造成规模不经济，最终造成公共服务水平下降。而且，只有当参与直接生产的政府雇员对其服务对象具有强烈责任感时，这种安排才会是有效的。二是税收减免或税收支出，即地方政府为实现一定公共目标而采取的激励措施。例如，美国政府通过税收间接调控基本公共服务供给，让社会组织直接参与基本公共服务供给活动。三是特许经营。政府赋予某一或某些组织垄断经营权，使这一或这些组织通过向消费者收取使用费来为生产服务提供资金，政府并不直接为公共服务付费。四是代用券。政府发给居民公共服务消费凭证，居民可以用来替代现金从私营机构或非营利组织购买一定的公共服务或公共物品，在美国联邦层次，代用券主要用于食物、医疗补助或医疗保险以及教育津贴等。在地方层次，代用券广泛应用于社会服务，包括幼托、老人项目、戒毒等。五是政府补助。政府补助非营利组织，确保其向公众提供优质公共产品。政府补助的形式包括直接拨款、免税、税收优惠、低息贷款、贷款担保等。政府补助的领域主要包括公共教育和医疗、某些科研项目、社会福利、基础设施等。六是联合生产。当一个或多个规模很小的地方政府无法提供一定规模的公共服务时，需要若干个地方政府联合起来生产，例如，在加拿大温哥华的图书馆是由该地区八个市联合提供的。在丹麦，供暖和体育设施的修建往往需要地方政府联合生产。

政府与企业、社会组织合作推动社会发展。一是合作生产，一些涉及人的服务，诸如教育、治安、消防、医疗卫生和社会服务，往往需要服务供给者与消费者之间的密切配合才能达到预期的目标。例如社区治安需要社区居民与警察的合作才能实现，在这样的情景下，公共服务的消费者也是公共服务生产的合作者。合作与效率之间的关系十分密切。二是签约外包，是指政府与一家组织，比如其他政府组织、营利组织或非营利组织签订供给合同。签约的范围包括公共工程、卫生和社会福利，甚至还有法律服务、文书工程和计算机服务等。三是公私伙伴关系，是指地方政府与企业联合生产公共服务的模式。在这种模式中，地方政府为生产商提供土地、政策优惠、拨款、贷款、免税以及以低于市场价的价格收购生产商的产品等。立法机构会对此类伙伴关系加以限制，避免政府滥用权力。在美国，它在应用于公共汽车、火车运输中，吸引资金，开展项目管理，提升服务水平。四是混合策略，通常地方政府在采用一个公共服务供给模式的同时，也不排除使用其他模式。从美国的经验看，在地方和城市基本公共发展中，单一的合同外包正在被多元的合作策略取代，在效率、市场管理和居民满意等多元评价体系中取得平衡。

社会组织在社会发展中的作用，主要是志愿生产，是指有公民自愿地、不为报酬而提供的一些公共服务，典型的例子是美国和加拿大居民自愿参与消防活动，成为消防志愿者。在加拿大，志愿者还参与由政府发起的仅仅提供部分资金的公共服务项目以及社区服务项目。

有感而发

用大数据提升食品安全

□张英男

食品安全不仅关乎公民生命安全和身体健康，涉及我国食品及农产品的国际声誉，同时与经济发展和社会安全密切相关，影响社会稳定和政府形象。而大数据不仅是技术变革，更是一场社会变革，必然伴随公共管理与公共服务领域的变革。



食品安全溯源体系建设就是大数据时代政府治理现代化的技术路径之一。食品安全可追溯制度是一项高度依赖现代信息技术的制度，通过对信息化平台的开发应用，利用低廉的人力、物力成本实现对海量食品安全相关信息的收集、管理与共享。建立基于全程监管的食品安全可追溯制度将是解决食品安全问题的有效手段。从20世纪90年代开始，许多国家和地区通过建立追溯制度来推进食品质量安全管理，美国、欧盟和日本是较早开展食品追溯标准化工作的国家和地区，已经建立起了法律法规健全，组织执行机构配套，以预防、控制和追溯为特征的食品质量安全追溯监管体系，使得食品安全生产受到全程监控。

伴随大数据时代带来的发展契机，通过历史与当前数据的融合、潜在线索与模式的挖掘、多种数据关联性分析、态势与效应的判定与调控，提高食品安全态势感知、隐患识别、食品溯源、病因食品关联等综合分析能力，加强国家食品安全风险管理能力，提升专业、权威的科普服务能力，推动食品安全行业健康、科学发展，提升食品行业竞争力，促进食品安全监管模式转变升级是食品安全信息工作面临的挑战和机遇。

我国的食品安全监管体系为推进食品溯源体系建设奠定了良好体制架构。国务院历来十分重视食品安全和监测追溯工作。国务院近期发出的关于《进一步加强食品安全工作的决定》就明确提出，要建立统一规范的食品质量安全标准体系，建立食品质量安全例行监测制度和食品质量安全追溯制度。2012年发布的《国家食品安全监管体系“十二五”规划》《国务院关于加强食品安全工作的决定》提出要重点加强食品安全追溯体系建设，2013年4月发布的《2013年食品安全重点工作安排》中提出统筹规划建设食品安全电子追溯体系。食品安全监管的行政权力、执行能力更加集中、高效，食品安全问题在行政层面提升到新的高度。统一规范的食品安全追溯信息分析与判断，有利于对食品安全生产过程中的关键控制点进行评估，有利于根据风险程度确定相应的风险管理措施，降低或控制食品安全风险，并且在风险评估和风险管理的全过程中保证风险相关各方保持良好的风险交流与预警状态。

加强食品安全的依法治理能力是食品安全溯源发挥作用的保障。依法治理就是要求食品安全问题的处理依照法律，食品安全治理体制由法治予以保障，必须加强依法溯源，要将企业信息、检测信息、执法、召回信息统一融合到食品安全追溯系统中去，这样食品安全系统才能更好地发挥作用。要依法充分界定食品生产者、经营者、消费者、监管者各方的权利、权力和责任，以此矫正生产经营主体与消费者的不对等地位、缓解市场的外部性问题、规范市场的统一化问题、强化企业与政府的自律意识和法律责任、维护社会互信和市场公平交易、改正政府权力不清和责任不明的失灵状况。在当前依法治国的总要求、大形势下，我国食品安全依法治理、依法溯源大有可为，也必须尽快有所作为。

厘清食品安全溯源系统的定位，用大数据精准化提升食品安全监管的力度。首先，食品安全溯源系统是解决食品安全问题的技术手段之一，食品安全整体水平的提高根本上还是要靠落实主体责任、形成全社会共同治理的合理机制。因此，除法律规定的极特殊食品外，食品安全溯源系统应该是通过合理的社会分工和方案，在符合市场经济规律和成本最低前提下的技术手段，此外，食品溯源不仅强调责任追究制度，还要建立风险防范激励机制，食品安全监管部门和技术支撑机构主动发现问题、报告问题，建立防范系统性风险的奖励制度。而食品溯源制度的建设和完善正是可以从源头发现和开展风险监测和评估，及早发现风险隐患，为监管部门采取控制措施，以及制定修订食品安全标准提供科学依据，切实做到食品安全隐患的“早发现、早预警、早处置”。其次，食品安全溯源体系应该是全社会共同参与，按市场机制运行的开放系统。新的食品安全溯源体系可以形成一个新的产业——食品安全溯源产业。例如，公共服务平台提供者可按照市场定价政府购买服务等模式方式低收费运行，并且能进一步促进食品产业链提高信息化水平，提高移动互联网、物联网产业环境下的营销水平。

在完善相关法规和行业制度的基础上加快试点，借助微商生鲜电商等互联网新经济活跃和推广。近年来，众多电商试水家庭优质食品购买平台，致力于改善中国食品安全现状，但是食品安全监管盲点也使得传统监管模式面临挑战。电子商务虽然具有良好健康的购买机制和评价机制，但对于食品安全问题并不能起到杜绝或者防范的作用，持续曝出的食品安全事件在客观上助推了农业众筹的发展。农业众筹通过消费者先筹集资金，让农民根据需求进行种植，农产品成熟之后直接送到用户手里，在一定程度上可以理解成农产品的预售。但是，农业产品生产周期较长、不易保存而且承受更多自然灾害风险，尤其在项目源审核方面存在一定困难，因此，几乎所有项目都会把食品安全放在第一位，溯源体系建设成为加强电商和小微产业食品安全的品质保证，甚至可以成为推动农业适度规模经营进而向众筹家庭农场、专业合作等多种形式发展现代农业的重要催化剂。建议通过授信选择具备条件的企业进行试点推广，尝试构建统一的产品质量标准和完善的食品安全信息。另外，可以通过优惠政策扶持等方式帮助规模小、水平低的企业或农户建设食品安全可追溯系统。加大对食品安全追溯消费的宣传和鼓励，借此推进食品安全信用档案建设等相关工作，扶持和鼓励独立的技术机构对溯源监管效果开展独立、客观的第三方评价，为促进食品溯源体系建设和产业服务竞争力、激发市场活力、强化食品安全社会协同共治、推进经济提质增效升级做出贡献。