政策与管理

为“支持型社会组织”提供支持

□黄江松

支持型社会组织对促进社会发展、推进国家治理体系和治理能力现代化起着重要的杠杆作用。

社会组织按照组织运作方式、服务对象的不同可分为运作型社会组织和支持型社会组织。支持型社会组织，是指专门为其他社会组织提供服务和支持的一类社会组织，致力于社会组织的创建、推动社会组织专业化规范化发展。美国波士顿大学教授戴维·布朗和坦顿在1990年首次提出支持型社会组织的概念。支持型社会组织除具备社会组织的一般属性外，其特殊性体现在公益或互益服务的间接性，即不直接为社会大众提供公益或互益服务，而是通过为社会组织服务间接提供社会服务。

支持型社会组织具有4个功能：一是资源保障功能。从政府、企业、社会组织获取资源，整合社会中的资金、智力、信息、场地等各种形式的资源，将这些资源提供给有需要的社会组织。二是能力培养功能。提升社会组织的战略管理能力、内部治理能力、项目管理能力、运营能力。三是专业服务功能。为社会组织提供管理咨询、财务托管、法律咨询、网络技术支持、营销推广等专业服务。四是规范沟通协调功能。倡导和推动社会组织自律互律，发挥行业规范作用；承担政府与运作型社会组织的桥梁纽带作用，向社会组织宣传政策导向，代表社会组织向政府表达利益诉求；在重大事件、灾难来临时发挥统筹协调作用。

支持型社会组织从社会组织的举办单位看，分为官办支持型社会组织和民办支持型社会组织。从支持型社会组织提供服务的领域看，分为资金支持型、专业服务型、枢纽型、孵化器等4类支持型社会组织。资金支持型社会组织是为社会组织提供资金支持的社会组织，以基金会为主。专业服务型社会组织，是指为社会组织提供包括战略咨询、管理咨询、培训、法律咨询、财务托管、信息服务、人力资源管理、营销推广等专业服务的社会组织。枢纽型社会组织，是指同一领域、同一地域、同一性质、同一类别的社会组织的联合体，便于社会组织自我服务、自我规范、自主协调。一方面，在党委、政府和社会组织中发挥“桥梁纽带”作用，负责在本领域社会组织中贯彻执行党、政府的路线方针政策，并开展党的工作；代表社会组织向党委、政府反映社会组织的诉求、意见、建议。另一方面，为社会组织提供会员服务、进行自我监管，支持社会组织的能力建设，提高社会组织影响力和公信力；加强管理，规范社会组织的行为，促进社会组织健康有序发展。社会组织孵化器是指提供特定的场所和空间，通过资金支持、服务提供和能力提升等多种形式，以培育和扶持初创期社会组织为目标的支持系统。20世纪80年代以后，随着孵化器功能更加细分和专业化，出现了面向高科技机构、艺术机构、宗教组织、社会组织的孵化器。

存在的主要问题

数量严重不足。清华大学NGO研究所参与的中国全球公民社会指数的研究表明，公民社会组织之间的网络、联盟、伞状组织等支持型机构的不足，是我国公民社会一个显著的结构弱项。美国的社会组织中有为数众多的支持型机构，已经建立起由资助型基金会、能力建设机构、公益行业协会、会员制组织、公益研究与教育机构、专业服务机构、认证机构等组成的政策研究、资金支持、智力支持、专业技术服务（法律、财务、咨询、研究）的公益支持链。英格兰有323家地方志愿者中心，仅伦敦就有34家志愿者中心，志愿者中心为地方社会组织提供服务。我国目前社会组织基本上都是运作型社会组织，而提供资源的资金支持型社会组织、提供专业服务的社会组织偏少，社会组织孵化器就更缺乏。

建设模式单一，以政府主办为主。社会组织孵化器发展模式有三种。第一，政府主办——民间运营模式，政府投资提供场地和资金，政府委托民间专业团队运营；第二，政府主办——政府运营模式，政府投资建立孵化器，由下属事业单位或自己举办的民间组织运行；第三，民间主办——民间运营模式，一般由基金会、企业、科研院所主办。目前，我国孵化器建设模式采用前两种的较多，以政府主办为主。从枢纽型社会组织的性质看，主要以人民团体为骨干，具有很强的政治和行政色彩，有相应的行政级别和行政编制。如北京市志愿者联合会、市私营个体经济协会、市体育总会、首都慈善公益组织联合会、市注册会计师协会、市律师协会、市民族联谊会等组织都是典型的官办社会组织，虽然身份是在民政部门登记注册的社会团体，但是由政府部门或人民团体发起，是他们的直属机构。

服务意识、服务能力需要加强。政府主办为主带来的问题，一方面不利于带动大量的社会资源、社会资金投入支持型社会组织，社会组织孵化器、枢纽型社会组织大量依靠的资金是财政资金，尤其是枢纽型社会组织；另一方面是影响支持型社会组织职能的充分发挥，政府主办的支持型社会组织能较好地满足政府管理社会组织的需求，但这类组织在一定程度上存在“等、靠、要”思想，工作缺乏主动性和创造性，积极主动服务社会组织的意识较差。社会组织孵化器专业化细分程度低，只能在组织共性上对社会组织给予指导，难以为不同类型的组织提供专业服务。

发动社会力量大力发展

扫除登记障碍。支持型社会组织是一种新兴的社会组织，它不像传统的运作型社会组织，直接为社会大众提供公益服务，而是通过为社会组织服务间接提供公益服务。所以，支持型社会组织在民政部门登记时往往因为无法判断属于哪类组织而普遍遇到障碍，有的支持型组织多年申请登记未果，而一直以商业企业的身份运营。

加强管理和扶持。以支持型社会组织和运作型社会组织为分类标准，对社会组织进行分类统计。对初创的支持型社会组织优先给予扶持，加大财政补贴力度；鼓励支持型社会组织承担政府转移或委托职能。

大力发展社会组织孵化器。社会建设主管部门应出台推进社会组织孵化器建设的意见，对社会组织孵化器的发展进行整体规划，特别是及时出台有关税收优惠、运营资金补贴、建设扶持资金的政策；制定政策鼓励非营利性的企业孵化器向社会组织开放。

放开枢纽型社会组织认定。随着各类支持型社会组织的发展壮大，应认定一些民间自发成立的、具有一定规模的、发挥引领作用的支持型社会组织作为枢纽型社会组织。有些支持型社会组织联系了众多的社会组织，在社会组织中积聚了正向影响力。认定为枢纽型社会组织后，赋予他们更多的职责，更好地发挥传播公益理念、提高社会组织公信力的作用。以此丰富枢纽型社会组织的主办模式，提高枢纽型社会组织的服务意识和服务能力。

有感而发

居住证制度是一大进步

□陶希东



2015年2月16日公安部《关于全面深化公安改革若干重大问题的框架意见》和2014年7月24日国务院《关于进一步推进户籍制度改革的意见》，对户籍制度改革做出了顶层设计和总体部署，预示着中国城乡一体化发展开始进入新阶段：取消暂住证制度，全面实施居住证制度，建立健全与居住年限等条件相挂钩的基本公共服务提供机制。

暂住证制度是计划经济和改革开放相互叠加的历史产物。新中国成立以后，根据计划经济的要求，我国建立了严格的城乡户籍管理制度，农村人口被严格束缚在土地上，而随着改革开放与家庭联产承包责任制的推行，大量农村剩余劳动力出现了向城市流动的现象。1953年4月17日，政务院下达了《关于劝阻农民盲目流入城市的指示》，要求对流入城市的农村劳动力实行计划管理。如何劝阻农民盲目流动、有效管理城市中的外来人口、维护好城市社会治安，成为暂住证制度的逻辑起源。改革开放后，在外来人口管理的压力下，1984年，由深圳特区在全国率先实行“暂住证”制度，并实行过三个版本。之后，暂住证制度开始向其他城市推广开来，成为管理外来人口的主要手段。为此，1980年代公安部出台了《关于城镇暂住人口管理的暂行规定》；1992年初，国务院出台《关于收容遣送工作改革问题的意见》，要求居住3天以上的非本地户口公民办理“暂住证”，否则就视为非法居留，须被收容遣返。这一规定，表明中央对全国各城市暂住证的认可。这种制度安排，在某种程度上，对城市管理外来人口发挥了切实有效的作用。而2003年由于“孙志刚事件”的发生，国家废除收容遣送制度，颁布实行《行政许可法》，暂住证制度的强制性失去了原有的法律依托，于是一些城市陆续放弃了暂住证，开始探索“居住证”制度。目前，如上海基本形成了居住证积分制度框架，初步打通了居住证向常住户口转化的渠道。

取消暂住证实行居住证，具有深刻的社会意义。两者尽管只有一字之差，但其内涵及价值存在本质的区别，主要表现在三个方面：一是暂住证代表着城市对外来人口的排斥和歧视，而居住证代表着城市对外来人口的接纳和包容，更代表着对人的尊重。二是暂住证只是外来人口在城市取得临时合法居住的凭证，并没有任何可以享受的公共福利和权利，而现行的居住证，虽然在不同城市中的含金量不尽相同，但拥有不同性质居住证的持有者，可以阶梯化地享受当地教育、医疗、社保、办证等基本公共服务，这充分体现了社会建设的公平性、包容性。三是居住证制度的实行，代表着政府、个人权利与责任的重新界定与崭新要求。暂住证是不考虑个体在城市干什么事情、有无正式工作和住所，只要来到城市逗留一定期限，就得办理，仅作为相关部门人口管理的凭证和依据，个人不承担任何责任和义务，当地政府除了管理外，并没有服务暂住人口的职责与义务。而居住证的实施，个体需拥有合法稳定的住所与稳定就业以及缴纳一定年限的社会保险，相应地，政府需要给拥有居住证人口提供均等化的公共服务。可见，针对外来人口管理，居住证标志着城市政府从管理走向服务的重大转变，对稳定外来人口心态、提高生活质量、促进社会和谐等方面具有重大作用，是一项革命性的变革。

要想建立成熟完善的居住证制度，需要综合配套政策的支撑与衔接。目前国家正在对《居住证管理办法》征求社会意见，假如该办法正式颁布以后，按规定居住证持有人享有与当地户籍人口同等的权利，包括义务教育、就业等多项基本公共服务方面享受平等待遇，并可逐步享有住房保障、养老服务、社会救助、随迁子女异地中高考等权利。对国家或城市而言，这是一个巨大的治理挑战，在国家和城市两个层面，都需要综合配套政策加以支持，做到暂住证向居住证转变的无缝衔接。为此，国家层面，需要做好两点：一是转变传统的按行政级别、户籍人口为依据的资源配置模式，建立按实际常住人口配置资源的新模式，真正做到费随事转、物尽其用。二是建立健全新型城镇化、流动人口市民化的成本共担与财政转移支付制度。要根据人口流动的方向与实际情况，向外来人口集中的特大城市或省区，加大转移支付力度，减轻城市流动人口市民化的成本压力，确保跨省区经济社会发展的公平性、积极性和主动性。在城市层面，需要做好三点：一是改革优化财政支出结构，加大公共服务的投入力度，建立健全覆盖全民的公共财政制度。特别要加大对教育、医疗、文化、就业、社会保障等基本公共服务的投入，增加公共服务的规模和数量。二是深化社会公共服务领域的社会化、市场化改革，吸引更多的社会资本参与公共服务生产和供给，借助市场、社会的力量，切实满足广大居住证持有人口的基本服务需求。三是积极探索居住证与城市户籍相衔接的有效制度，逐步拉平居住证与户籍之间的福利差距。

发展之路

社会组织协商民主建设的四个关系

□康晓强

社会组织协商民主，指的是社会组织成员就内部事务问题，社会组织之间就利益相关问题以及社会组织与国家政权机关等，就经济社会发展的重大问题和人民群众关心的直接现实利益问题，基于平等、理性、包容、公开等原则理性协商、充分讨论以达成一定共识。

这个概念包括以下3个方面的内容。第一，社会组织协商民主类型多样，既可以是社会组织内部事务的协商民主，也可以是社会组织之间的协商民主；既可以是社会组织主动发起的协商民主，也可以是社会组织被动参与的协商民主。第二，以平等、理性、包容、公开为基本原则。平等，就是尊重社会组织及其成员在协商民主建设中的主体地位，有平等的发言、讨论权。理性，就是要摆事实，讲道理，基于客观现实进行讨论分析。包容，就是最大限度地倾听、汲取、吸纳各方有价值的意见建议，使最后达致的共识更充分体现各方利益、偏好和意愿。公开，要求社会组织协商民主会议的时间、地点、议题、形式等要开诚布公。第三，以凝聚共识为依归。协商是手段，凝聚共识才是目的。通过社会组织成员之间，社会组织之间以及社会组织与国家政权机关之间的沟通以减少隔阂、达成共识。

当前，推动我国社会组织协商民主建设健康有序发展，需妥善处理好以下四大关系。

党的领导与社会组织协商民主。社会组织协商民主建设必须在各级党组织的精心组织和有效领导下分步骤、有秩序地进行。同时，要发挥社会组织的主体作用，尊重其社会性、民间性、志愿性、公益性，使其活力和创造性得到最大限度地激发和释放。因此，既要发挥社会组织的主体作用，又要重视党组织的总揽全局、协调各方的领导核心作用，确保社会组织协商民主有序推进。

整体推进和重点突破。社会组织协商民主建设不可能一蹴而就，要突出重点、稳步推进、循序渐进，切实把握好社会组织协商民主建设的工作重点和步骤。当前，可围绕涉及经济社会发展的重大问题和群众切身利益的实际问题，选择组织化程度较高、代表性较强、公益性较高的行业协会、联合型社会组织、学会、智库等社会组织作为协商主体。同时，重点培育公益慈善类、社会服务类和社会治理类社会组织，发挥其在理性表达群众利益诉求、满足群众多样需要、引导群众有序参与社会事务管理方面的积极作用。在局部试验、重点突破的基础上，选择恰当的方式和时机全面推进社会组织协商民主建设，做到既积极稳妥又有序有效。

加强社会组织协商民主和维护社会和谐稳定。和谐社会并非没有矛盾和冲突，构建社会主义和谐社会本身就是在发展的基础上不断化解社会矛盾的持续过程，是在妥善处理各种矛盾中不断前进的过程，是不断消除不和谐因素、增加和谐因素的过程。我们所追求的社会稳定并非死水一潭、连一点涟漪都没有的稳定，而是动态的稳定。加强社会组织协商民主建设，有助于释放社会张力和剧烈的负面情绪，能有效预防和化解社会矛盾，增进社会和谐稳定。同时，基于目前我国社会组织发展的现状以及参与协商民主建设的状况，推进的步伐、节奏、力度不宜过大，而应蹄疾步稳、小步快走，努力做到以加强社会组织协商民主建设维护社会和谐稳定。

推进社会组织协商民主和加强社会组织自身建设。社会组织的能力大小、责任意识决定着协商的质量和成效。当前，我们要看到社会组织在发展方面，还存在结构不均衡、层次不齐全的情况，一些社会组织的发展滞后于协商民主建设的内在需要。需要进一步加强社会组织自身建设，为顺利推进社会组织协商民主建设创造条件、提供支撑。首先，完善社会组织法人治理结构，在会员（代表）大会、理事会、监事会等层面就内部事务问题充分开展协商民主，完善议事规则和决策程序，促进内部成员之间的沟通交流，凝聚内部成员的意志、意见，提升内部协商的广泛性、代表性和有效性，保障社会组织的公信力，发挥社会组织提供服务、反映诉求、规范行为的作用。其次，创造好的社会环境，引导、鼓励社会力量支持社会组织发展。再次，深入推进社会组织管理制度改革，进一步落实和完善有关社会组织税收优惠、人力资源建设、能力建设等方面的政策，加大社会组织培育发展力度，有效激发社会组织成长活力。

监管好每一分民生投入

□潘铎印

据新华网报道，国家惠民资金被“雁过拔毛”。如贵州长顺县代化镇镇干部赖某，授意村干部向获得危房改造款农户索要“辛苦费”近22万元，平均每户有近2400元需“上缴”。广西大新县查出19名村干部，贪污村民危旧房改造款27万元，有的农户申请获批1万元危改补助，但到手仅有5000元。

住建部数据显示，自2008年以来，中央累计安排1191亿多元资金支持农村危房改造，国家向一些贫困地区发放危房改造资金，目的是保障人民群众的生命安全。今年的《政府工作报告》中指出，将加大城乡危房改造力度，农村危房改造366万户。为改善困难群众的居住条件，国家在危房改造项目上投入了巨额资金，危房改造资金是农民的“救命钱”，各级干部应该急群众所急、想群众所想，及时帮助群众走出危房、住上新房。但现实中，危改补贴却被以“手续费”“辛苦费”“跑腿费”等形式截留，落入了“硕鼠”的腰包。

其实，非法侵占危房改造资金只是冰山一角。近年来，随着我国城镇化的不断推进，乡镇、村级领导干部的权力日渐增大，易发腐败涉及土地补偿、救灾救济、危房改造、粮食直补、退耕还林等款项，以及农村集体所有的耕地、林地、矿山、工程及厂房的出租、转让、发包等许多方面。因此，“村官”成了“肥缺”，各种侵占农民利益、小官巨贪的丑闻时有爆出。扶贫涉农资金被侵占，暴露出监管存在漏洞、监督严重缺失，更是暴露出基层干部法治观念及相应监督的缺失。

“村官”对社会危害不可小视，“苍蝇腐败”发生在老百姓身边，涉及群众多，社会影响恶劣，使党和国家的惠民政策卡在“最后一公里”。危改补贴“跑冒滴漏”，严重透支了政策的红利，让困难群众享受不到制度的温暖，隔阂了党心与民心。

要监管好每一分民生投入。加强民主监督制度建设，把惠民资金分配、流向、使用效果等都晒出来，并进行实时跟踪监督，让农民参与监督，把镇村干部各项权力牢牢关进制度的“笼子”，防止各种侵吞农民利益的案件再发生。管住涉农资金“跑冒滴漏”，要加强各项政策的宣传解读，通过公示、公开、广播等形式，让群众了解政策、知晓政策；管理部门要改变粗放式的管理模式，严格申报、审核、审批、公示程序，实施管理不仅看报表资料，更要看现场，认真入户调查，严格信息公示，扼制造假空间，让惠民政策真正惠及群众。严肃追责问效，各级纪检监察、财政审计、发改农业等部门密切配合，严查截留惠民资金的当事人，发现一起，查处一起，绝不姑息迁就，使民生投入真正发挥作用，让群众感受到党和政府的关怀。加强基层干部的宗旨意识、服务意识和法治意识教育；普及法律知识，让群众善于用法律武器保护自己的权益和利益不受侵害；对截留挪用、贪污腐败惠民资金的行为绳之以法，以党纪国法严肃处理，真正让民生政策落实到位。