

# 社会组织参与公共服务的问题探究

田婧钰

山西大学政治与公共管理学院, 山西 太原  
Email: vlengling@163.com

收稿日期: 2020年9月22日; 录用日期: 2020年10月8日; 发布日期: 2020年10月15日

---

## 摘要

社会主义现代化的建设发展进程明显加快, 社会组织参与公共服务已经成为一个潮流, 需要政府和社会予以高度重视。深刻贯彻落实十九大精神, 政府简政放权进程纵深推进, 社会组织适时参与公共服务的提供, 有利于社会长期稳定和快速发展, 实现社会进步, 提升人民幸福感, 与此同时也存在着不可避免且需要及时解决的问题。本文主要围绕社会组织在参与公共服务的提供过程中出现的问题进行探讨, 并提出相应对策, 推进社会治理现代化。

## 关键词

社会组织, 公共服务, 政府职能

---

# On the Participation of Social Organizations in Public Service

Jingyu Tian

School of Politics and Public Management, Shanxi University, Taiyuan Shanxi  
Email: vlengling@163.com

Received: Sep. 22<sup>nd</sup>, 2020; accepted: Oct. 8<sup>th</sup>, 2020; published: Oct. 15<sup>th</sup>, 2020

---

## Abstract

The construction and development process of socialist modernization is obviously speeding up. The participation of social organizations in public services has become a trend, which needs the government and society to attach great importance to. The implementation of the spirit of the 19th National Congress of the Communist Party of China, the process of streamlining administration and delegating powers, and the timely participation of social organizations in the provision of public services are conducive to the long-term stability and rapid development of society, the rea-

lization of social progress, and the improvement of people's happiness. At the same time, there are also unavoidable problems that need to be solved in time. This paper mainly discusses the problems in the process of social organizations participating in the provision of public services, and puts forward corresponding countermeasures to promote the modernization of social governance.

## Keywords

Social Organization, Public Service, Government Function

Copyright © 2020 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

## 1. 引言

社会组织参与公共服务满足公众需求的能力是精简政府职能的重要方式，也是社会组织本身的职责所在。近年以来，我国社会组织数量呈现上涨的势头，踊跃呼应党的政策，贯彻落实十九大实质内容，在实践中发现自身的不足，使组织结构更加完整，提升本身的办事能力，努力在群众生活的各种范畴都能够有所作为。

## 2. 社会组织的提出及发展

### 2.1. 社会组织的提出

社会组织是人类在历史进程中，随着社会的分工日趋明确，为了实现共同的特定的目标而建立的物质工具，突出了人类社会的水准的提高，以及组织的长期完善。

“社会组织”一词在官方文件中最早是在 2004 年政府文件中出现，即进一步把那些不应该交给政府管理处置的事务要交给企业、社会组织和中介机构来着手管理。正式提出则是在 2007 年，党的十六届六中全会上通过了相关文件，第一次提出了这一概念；党的十七大又在继承的基础上更加具体完整的解释了“社会组织”的理论，强调了社会组织的重要影响和不能置之不理的重要作用，深入的认识理解了社会组织关于怎样来发展基层领域的民主，真真切切的保证人民能够享有更多更实在的民主领域的权力，这就体现出来的极大影响力，引起了极大的关注，提出了，发挥社会组织要在保证人民当家作主、满足人民群众的各方面诉求，同时加强社会的自我治理能力。十七大文件报告针对社会组织的解释与十六大以来的中央核心内容有着共同的核心精神，而又保证与时俱进。

### 2.2. 社会组织的发展

党的十八大提出要加大社会组织管理制度的改革力度，充分激发社会组织的活力，建成政府和社会分离、权力职责明晰、依照法律进行自我治理的现阶段组织体制。2015 年，中共中央办公厅印发了《关于加强社会组织党的建设的意见(试行)》，明确了社会党组织的功能定位，为社会组织的发展指明方向；2016 年中共中央办公厅、国务院印发《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》，这是一个知道社会组织发展的纲领性文件，有着深刻的影响。在党的十九大中也不断的提及社会组织，提出社会组织在各方面应充分施展自己的作用，在社区自治管控中要促进社会组织的有所作为，改善政府整顿管控和社会调整、居民自治良性互动。2017 年新修订的《中国共产党章程》对社会组织中党的基层组织的功能定位做出了明确的规定；2019 年 1 月出台了《中共中央关于加强党的政治建设的意

见》明确将党的全面领导的要求载入有关社会组织的章程。

在治理环境问题领域要构建政府发挥主导作用、企业作为主体、社会组织和社会公众共同加入的环境管控体系。在提高基层组织作用水平的进程中，社会组织已成为非常重要的必要组成机构，也成为培养党员的重点输出机构。由此可见，社会组织在我国的现代化建设过程中担负着重要使命，得到政府越来越多的重视，必然会为社会治理，民生改善，生态文明等方面作出自己的贡献。

我国的社会组织是明显带有中国特色的名词，是与西方的非政府组织、第三部门、公民社会组织相比较而言的术语，它的内涵更加贴合我国实际，是有浓郁本土特征的。我国的社会组织是依照现行法律在相关部门注册登记，不依附于政府、政党，社会成员按照自己的意愿参与，实现自治，自我组织的，不以营利为指标，宗旨在于为社会公益服务的社会群体。我国的社会组织分为社会团体、基金会、民办非企业单位三部分。目前为止，民办非企业单位占比 54.17%，约有 378,747 个；社团占比 44.95%，约有 314,285 个；基金会占比 0.88%，约有 6166 个。其中县级组织居多，占比约为 41.36%。<sup>1</sup>自 2009 年到 2020 年，我国的社会组织整体呈现上升趋势，发展迅速。

### 3. 社会组织参与公共服务存在的问题

社会组织借助其社会性和民间性的特征成为政府和市场，政府和公众之间的纽带，有力的帮助政府提升形象，树立权威，减轻政府职能过重的负担，成为提供公共服务满足大众服务需求的一个重要载体。但是，在社会组织参与公共服务的过程中存在着不可忽视的问题和短板。

#### 3.1. 绩效评估缺失和监督不力

关于社会组织提供公共服务的最大受众就是社会群众，所以对社会组织为社会公众所提供的服务要进行绩效评估，而绩效评估要求较高的专业性和技术性能力，由此看来社会组织需要外部监督和内部监督有机结合。在实践中，我国在当前并没有建立起较为科学完善的关于社会组织提供服务绩效评估的监督以及评价机制。在社会组织承接政府服务职能为公众提供服务之后，政府不能够及时了解服务质量以及落实情况，不能够对公众的真实情况收到及时反馈，这样便与政府转移服务职能，为大众提供让其真正满意的服务的初心相违背。基于此种现实情况，政府必需重视，尽快的建立绩效评估的机制和监督的机制，持续改善，促使社会组织能够真正的承接起来政府的服务职能，社会组织可以真正做到得民心，顺民意。

#### 3.2. 社会组织缺乏竞争力

当计划经济盛行的时候，所有的社会服务都是由政府来提供。随着我国与世界接轨，社会组织在国际上日益被重视起来，我国国内，在社会主义市场经济改革的时代背景下，出现了更多的社会组织。社会大众渐渐增多对社会组织的理解，渴望社会组织以竞争的方式参与政府为公众提供公共服务过程中来，避免由于政府对提供公共服务的垄断所导致的政府失灵。此外，社会组织要加入到为公众提供公共服务中来<sup>[1]</sup>，必然要不断提高竞争力，提升专业能力。

社会组织的发展势头处于上升趋势，可是还是存在着很多不理想情况。第一，因为社会组织力量较为薄弱，在数量以及规模方面不能够满足市场的需求。此外，社会组织对政府的依赖性还是比较大，缺少竞争意识竞争能力，得不到公众的信任支持。第二，社会组织不够独立，更多的体现为准政府组织，有一些组织是政府部门从上而下利用行政手段建立的，由政府部门的相关人员进行总负责，社会组织因此会承接一部分政府的职能，不过在很大程度上是被政府所管控制约的。社会组织受到很多的制约因素，不能成为足以让群众满意的社会组织。

<sup>1</sup>以上数据均来自 <http://www.chinanpo.gov.cn/index.html>。

### 3.3. 社会组织获取资源能力不足，资金匮乏

站在所有组织的立场，资源就是必不可少的基石。只有在一定基础的资源支撑下，社会组织才能够保证正常运作，更好的实现承接服务职能[2]。目前，我国的社会组织主要是通过财政拨款、会费、营业收入、社会捐款这几个方面筹集资金。但是，只有少数的规模较大影响力较强的社会组织可以得到财政拨款以及政府补贴以外，别的一些小规模的影响力弱的社会组织很难得到财政拨款，只有依赖会费、营业收入以及社会的捐赠来保证组织的生存发展。与国外相比较，我国的社会组织所得到的捐助是特别少的。因为资金缺乏，社会组织很难开展活动来为工作服务。一部分的组织由于难以筹集资金而倒闭，一部分组织则逐渐转变为营利性的组织，欺骗观众，谋取私利，从而使得社会组织的信誉受损，使得公众对于社会组织的信任感以及好感度都大打折扣。社会组织承接政府满足大众需求的职责能力难以有效实现。

### 3.4. 社会组织存在人才困境

社会组织是否可以切实有力承接起政府服务的职责能力，为社会公众提供优质服务在很大程度上是依赖高水平人才队伍。但是，目前来说，我国的社会组织在人才队伍建设方面存在着较为严重的问题，集中体现在：第一，人才少，即我国社会组织中的成员主要是有全职、兼职以及志愿者组成。全职人员匮乏，兼职人员主要是一些政府精简的人员或者是一些离退休的人员，更多的是依靠志愿者进行一些活动。然而我国志愿者机制不够健全，所以说，在数量以及质量方面是不能保证的，很难有效发挥社会组织满足大众多元化高层次需求的能力。第二，组织人员缺乏专业性。教育水平，职业素养等方面来看都缺乏专业水准。使得社会组织在为社会群众提供他们所需求的公共服务的这一过程之中不能够更好符合群众的满意度。第三，人才流失严重。因为社会组织的待遇相对较差，前景不明确，公众对社会组织人员有很低的职业认同度，社会组织人员由于生存压力，追求职业晋升而且选择待遇、前景更优异的工作，加深了社会组织人才流失。

## 4. 社会组织承接政府服务职能的对策分析

### 4.1. 政府制定转型战略，落实简政放权制度

政府首先要转变理念，有步骤、有秩序地进行放权。在“政府的统一领导之下，财政部门发挥牵头的作用，民政、工商管理以及行业主管部门之间要进行协同，职能部门履职，监督部门保障”的政策方针指导下，赋予社会成员对社会力量进行评价是政府转型过程中放权的真实体现。

1) 利用信息技术，建立数据化的职能系统，通过现代化的方式方法简化政府工作。政府要开展信息领域公开，权力方面透明；利用信息技术使得社会组织及时匹配到政府所需要的服务，而且，系统要对各方面都能够符合条件符合标准的社会组织进行筛选，使得政府服务职能转移到更为适当的社会组织。

2) 建立微信平台，给与公众更多的发言自主权。当前，微信的普及化程度已经达到一个较高的水平，通过微信平台让公众能够对政府以及社会组织所提供的服务进行自主评价，以至于能够收取及时的反馈，便于及时调整服务过程中所存在的问题加以改进。

3) 结合互联网，建立电子商城。政府的角色在于建立平台，更多的是让社会组织借助此平台为公众提供服务。也使得社会组织彼此相互竞争，使其不断改进所提供的产品以吸引更多的消费者，提高服务水平，使得社会力量不断激发创造能力，同时让社会公众的选择面更为广泛。

### 4.2. 政府招标过程透明化，建立公正社会环境

一方面，要保障社会组织可以平等的获取信息；另一方面，政府流程要实行公示制度，按照组织的

信用制度，而对社会组织进行奖惩。

1) 进行信息公开，对重大的项目，要及时向社会组织发布信息，接收社会公众的监督。运用这种手段刺激社会组织的积极性和活力，同时由于社会成员的监督使其致力于优质服务。

2) 对社会组织建立起信誉信用登记制度，在政府信息公开的同时，对社会组织也要进行制约。通过信用记录，来对承接政府服务职能的社会组织进行评价，从中选择更为合适的社会组织为公众服务，营造良好的社会风尚。

#### 4.3. 出台创新型政策，不断完善自身

政府要集思广益，适应时代潮流出台创新型政策，推动社会组织发现自身的不足并加以及时改正，积极发挥组织自身的优势。

1) 使得社会组织的准入门槛下降，在实践过程中不断改善，使其能够实现对政府服务职能的有效承接。对于合乎相关准则规则的社会组织可以在民政部门直接进行登记注册，取消前置审批流程，刺激社会组织的创造力。对社会组织进行综合类评价，符合标准的可以竞争政府招标。

2) 成立社会组织承接政府服务职能的指导思想，对社会组织在承接政府服务职能过程中出现的问题进行有效解决，帮助社会组织及时认识到不足，克服困难，有力辅助政府服务公众。

#### 4.4. 资金筹集多元化，提高资金筹集能力

因为社会组织举办活动都要求有必要的资金方面支撑，所以社会组织继续改变单一资金筹集现状，为解决组织资金缺乏状况，要建立起多元化的筹集渠道，为社会组织长期的稳定的进程提供有力的保证举措。

1) 政府加强资金支持力度。政府的支持对社会组织进程的进一步加快有着重要的影响。我国政府要吸取国外经验，结合我国的实际情况在给与资金支持的同时也出台必要的政策支持。在资金支持方面，可以实行直接拨款、政府购买服务、政府进行补偿；另外，政府实施税收优惠，继续加大优惠力度，激发社会组织努力加入到为公众提供服务，利用政府提供的有力的融资政策<sup>[3]</sup>，加强自身力量，使得更多的社会组织实现长期的稳定的发展。

2) 加大宣传力度。激励社会公众参与捐赠，提倡全民公益；社会组织可以尝试和企业之间加强协助，以便取得企业对于社会组织的资金支持；与国际接轨，加强国际间的合作交流，多领域合作互助。

3) 增强自身管控，建立长期收入体制。政府拨款存在不确定和随机的性质，社会组织要实现持续性发展，需要建立起长期的稳定的收入机制。社会组织可以依据现行法律法规，基于自身实际情况开展适度经营性活动，严格遵守规定，严禁谋私利行为。收取会费也在某种程度上促进了组织收入的长期和稳定。

#### 4.5. 加强队伍建设

人才是社会组织持续发展的动力所在，当前，人才匮乏成为了社会组织持续发展的约束因子。组织当中存在着专门性能力不够、人才快速流失、机制不够完善等问题，严重妨碍了社会组织进程的加快。

1) 建立准入门槛，吸收更多人才。社会组织要想为社会大众提供有意义的符合民心的服务，必须要有高水平的专门性人才队伍作为支撑，这样才能推动社会组织不断完善自身，提高竞争实力。所以，明确人才准入门槛已成为目前十分重要的任务。

2) 重视员工素质，建立培训机制。由于经济进程的加快，社会大众生活水平的进步，社会公众对于在社会组织提供的服务提出了更高的要求 and 标准。所以说，社会组织应该建立起人才培养训练机制，激

发员工的积极性，鼓励他们为组织目标不断努力。同时，社会组织要为组织人员提供保障机制，保证成员养老、医疗、失业等方面的合法权益。

#### 4.6. 完善法律法规，建立长效机制

社会组织想要实现长期持续稳定有现实意义的发展，必然不能够离开完善成熟的法律保障和法规支持。完善法律法规有利于政府为社会组织指明发展方向，也有利于社会组织激发主动性和积极性，有序开展活动。

1) 制定专门性法律法规。在宪法的指引下，结合我国当前的实践以及发展情况，逐步建立起适合社会组织发展的法律体系。实现社会组织开展活动透明化、程序化，使得社会组织有法可依，为社会组织开展活动提供了可靠的法律支撑。

2) 建设完善有关政策体系。一方面，政府可以出台财税政策来支持社会组织，对那些符合标准的社会组织减税免税。另外，还可以完善捐赠方面的税收，适当的给予优惠，鼓励捐赠行为。另一方面，要制定相关政策来改善社会组织工作人员的就业环境，使得薪酬、保险等得以标准化，法律化，以便能够满足社会组织的工作人员生存以及发展的需求，调动他们的工作热情，能够吸引优秀人才。

#### 参考文献

- [1] 王浦劬. 政府向社会组织购买公共服务研究[M]. 北京: 北京大学出版社, 2010.
- [2] 陈亚蕾. 政府公共服务职能转移, 社会组织如何承接[J]. 人民论坛, 2017(18): 74-75.
- [3] 黄晓春. 当代中国社会组织的制度与发展[J]. 中国社会科学, 2015(9): 146-164.