

# Research on Social Organizations to Undertake the Transfer of Government Functions

Fei Sun, Yanping Wu

Nantong University, Nantong Jiangsu  
Email: 1845691121@qq.com

Received: Apr. 7<sup>th</sup>, 2017; accepted: Apr. 27<sup>th</sup>, 2017; published: Apr. 30<sup>th</sup>, 2017

---

## Abstract

The transfer of government functions is the focus of China's recent political system reform, and clarifying the boundaries of government functions and expanding the functional areas is a major trend in the transfer of government functions. In order to promote the benign cooperation between the government and the social organization, the government departments should change the fixed thinking and create a good social organization development environment, and social organizations should improve their ability and credibility construction. Through the analysis of the status quo of the social organization of the survey, the countermeasures and suggestions are put forward for the problems found.

## Keywords

Social Organization, Government Transfer Function, Inheritance Function, Transfer Mode

---

# 社会组织承接政府转移职能研究

孙 菲, 吴艳萍

南通大学, 江苏 南通  
Email: 1845691121@qq.com

收稿日期: 2017年4月7日; 录用日期: 2017年4月27日; 发布日期: 2017年4月30日

---

## 摘 要

政府职能转移是我国近期政治体制变革的重心, 而理清政府职能边界, 扩大职能领域是我国政府职能转

移的一大趋向。为促进政府与社会组织的良性协作, 政府部门应转变固定思维, 营造良好的社会组织发展环境, 同时社会组织也要提高自身能力与公信力建设。通过对调查的社会组织现状进行分析研究, 针对发现的问题提出解决对策与建议。

## 关键词

社会组织, 政府转移职能, 承接职能, 转移方式

Copyright © 2017 by authors and Hans Publishers Inc.

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

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



Open Access

## 1. 引言

在十二届全国人大三次会议政府工作报告中李克强总理提出“坚持创新管理, 强化服务, 着力提高政府效能, 提供基本公共服务尽量采用购买服务方式, 第三方可提供的事务性管理服务交给市场或社会去办”, 这一论述表明了社会组织承接政府转移职能的优势[1]。

## 2. 我国社会组织承接政府转移职能方式及现状

### 2.1. 社会组织承接政府转移职能的方式

政府职能的转承是指转出者(政府部门)和承接者(社会组织)对政府职能的转移与承接, 其内容包括: 以前由转出者承担, 现其意向转出的若干公共服务内容, 包括教育、医疗、养老等服务内容以及行业规范管理职能[2]。转承的方式多样, 普遍被西欧和北美各国广泛应用的是政府购买方式, 除此以外还包括行政转移、项目支持等方式。当前普遍意义上的“政府转移职能”表现为两种情形: 第一种情形是政府职能“交还”, 实质是政府还权, 交还出去的职能将由职能承接主体替代履行, 职能承接主体具有更大的自主权[3]。例如走访的南通市崇川区消费者协会, 一方面, 协会的日常工作由常设办事机构承担, 相关工作人员包含公务员, 协会的经费由政府资助和社会赞助。而另一方面, 协会确实是独立于政府部门之外, 致力于对商品和服务进行社会监督, 保护消费者合法权益的社会组织。第二种情形是政府职能“托付”, 政府将通过授权、委托、参与或购买服务等方式将一部分职能暂时托付给市场或社会主体, 由政府与其协同履行, 这种情形对政府和职能承接主体都提出了相应的要求[3]。例如调查的南通市居家养老服务中心, 政府向该社会组织定向委托居家养老项目, 组织受政府委托为孤寡老人提供居家养老上门服务, 政府为其提供项目补贴资金与其他资源支持。

### 2.2. 社会组织承接政府转移职能的现状

自 20 世纪 90 年代以来, 我国社会组织便开始逐步承接政府转移职能, 并将其承接职能范围逐渐扩大到教育服务、养老服务、就业服务等领域[4]。从 2005 年到 2015 年, 社会组织增长近一倍, 截至 2015 年底, 全国共有社会组织 66.2 万个, 比上年增长 9.2%; 吸纳社会各类人员就业 734.8 万人, 比上年增长 7.7%; 全年累计收入 2929.0 亿元, 支出 2383.8 亿元, 形成固定资产 2311.1 亿元[5]。当前, 越来越多的地方推进社会组织参与协助政府公共服务, 积极培育和引导社会组织承接政府转移职能。

以南通市和常州市社会组织为调研对象, 随机抽取 39 个社会组织进行问卷调查, 同时辅以访谈法来收集资料。通过调查发现, 社会组织参与公共服务供给的情况越来越普遍, 但目前服务能力强的却不多。

在调查中, 43%的社会组织通过定向委托、购买服务等方式承接了政府转移的公共服务事项, 在社会组织承接政府转移职能取得进展的同时, 也存在一系列难题, 阻碍社会组织顺利承接政府转移职能, 其承接政府职能转移的能力有待提升。

### 3. 社会组织承接政府转移职能的主要问题

目前, 社会组织承接政府转移职能的机会越来越多。由于社会组织具有非营利性、非政府性、自主性等特征, 作为承接政府职能转移的重要载体, 其地位和作用在将来日益显著, 但当下我国社会组织在承接政府职能转移上还存在亟待解决的问题。

#### 3.1. 组织成员专业化程度较低

目前, 我国社会组织成员专业化程度较低, 使得社会组织无法有效承接政府转移职能, 主要表现在以下两个方面: 一方面是组织成员的所接受的教育程度较低。社会组织职工中大专及以上学历的占不到总职工人数的三分之一[6], 很多组织成员没有掌握专业知识, 专业素质较低, 这将会影响社会组织高效优质的承接政府转移职能。另一方面是我国社会组织成员中兼职人员和志愿服务者较多。2014年7月, 中国民间公益组织基础数据库数据库数据分析报告中指出: 在入库的公益组织中, 有79.44%的组织有全职人员, 有76.78%的组织有兼职人员, 96.32%的组织有志愿者[7]。

经过调查走访, 超过一半的社会组织存在人才短缺的问题, 南通市崇川区消费者协会工作人员反映, 其主要成员为兼职人员, 这种组织成员构成使得社会组织无法与行政相独立开。同时, 常州市花园南村社区便民服务站也反映, 社会工作者的任务繁多, 在专业化方面得不到有效的保证。

#### 3.2. 组织筹募资源能力较低

通过调查发现, 大部分社会组织在开展活动和提供服务时面临缺乏资金的困境, 不仅要为办公和活动策划等支出, 还要为人员工资福利等支出, 资金不足极大阻碍了社会组织承接政府转移职能。我国社会组织的资金来源主要有: 国家的财政拨款、会员会费收入、营业性收入和社会捐赠。目前, 我国社会组织在承接政府公共服务职能转移, 提供公共服务过程中经常面临资金匮乏的问题。

由于募集资金的渠道单一, 大部分社会组织普遍存在缺乏明确的资金来源具体规划和措施计划, 经费缺乏保障等问题[8]。调查的社会组织中, 53%的组织依赖于政府, 其活动经费由政府财政拨款或采购, 而28%的组织是通过有偿服务或项目收入来获取资金。

#### 3.3. 组织认同度不高, 公信力不足

由于部分社会组织公信力不足, 无法得到社会认同, 导致政府不放心将职能转移给社会组织。一方面, 社会组织的法律地位不明确, 社会公民对其合法性存在疑虑, 以致组织公信力低下。另一方面, 社会组织的服务水平不高, 信息公开机制和监督机制不健全。近年来, 社会组织利用公益活动为自身谋取钱财等贪污、挪用捐款等恶性事件频频发生。2015年社会服务发展统计公报显示, 全年共查处社会组织违法违规案件2951起, 其中取缔非法社会组织23起, 行政处罚2928起[5]。社会组织不能为公众提供优质高效的服务, 这严重损坏了社会组织在公众心中的良好形象, 使其公信力缺失, 得不到社会公众的支持与认可, 从而影响社会组织承接政府公共服务职能转移活动的顺利开展与深入[9]。

#### 3.4. 监督管理机制不够健全

随着政府对社会组织培育和支持力度的加大, 社会组织掌握和支配的社会资源越来越多, 其社会影响力越来越大, 现行社会组织监管机制越来越难以满足对社会组织进行有效监管的需要, 不利于社会组

织承接政府转移职能, 主要表现在: 第一, 对社会组织登记注册设置了较高的门槛, 但在帮助社会组织建立内部治理结构和管理制度等方面力度不够; 第二, 在社会组织直接登记政策实施之后, 民政部门的登记工作量剧增, 人手不足问题日益突出; 第三, 社会组织量大面广, 仅依靠政府监管机构难以实现有效监管, 而社会组织的自律功能尚未得到有效发挥[10]。在调查中, 40%的组织认为需建立职能转移委托的监察机制, 而35%的社会组织认为政府职能转移过程中存在的最大问题包含监管难度大, 总体来看, 监管力量的薄弱, 影响了对社会组织的监管成效[11]。

#### 4. 社会组织承接政府转移职能的对策探讨

研究发现, 目前社会组织在承接政府转移职能过程中存在诸多问题, 阻碍了社会组织与政府的共同进步, 为了使社会组织突破传统的运转模式, 实行社会职能社会化、社会事务社会办, 提出以下几点对策:

##### 4.1. 提高组织成员专业化程度[12]

①完善高校社会组织工作专业人才的培养机制。一方面, 可以将社会组织专业人才的培养参照社会工作者队伍的培养或纳入到社会工作者队伍的培养中来。另一方面, 在有实力的高校内开设社会组织工作专业, 为社会组织事业的发展输送大量而新鲜的血液。

②提高社会组织专职人员的待遇。充分利用政府与社会资源, 普遍提高社会组织专职人员的待遇, 要重视人才、吸引人才、留住人才、培养和发展人才。

③强化社会组织专职人员的技能培训。成立社会组织工作者协会, 用以自律和维护社会组织; 强化专业精神和专业技能培训, 鼓励他们参加进修、实习、短训、函授等, 加强国际交流与合作, 尽快提高职业水平。

④完善人才选拔制度。社会组织应采取各种措施积极引入专职专业化管理人员, 更新就业标准, 坚持选聘和分工晋升的公平、公开、公正原则, 做到竞争上岗, 优胜劣汰。

##### 4.2. 提高组织筹募资源能力[13]

①建立严格的财务管理制度和社会公示制度。注重加强自律机制和社会监督机制的行成, 树立良好的整体形象, 视善款为“高压线”, 不得违章触碰, 并定期请专门机构对组织账目进行年审和专项审计, 严格履行组织章程赋予的职责。

②围绕重大募捐、救助活动进行集中宣传报道。注重加强与新闻媒体的联系和沟通、与民政部门协调配合, 建立有效的宣传网络。

##### 4.3. 提高组织认同度与公信力

①明确目标, 优化服务, 目标契合公益性和非营利性的特征, 杜绝虚假和不当使用资金等现象。

②完善自律机制, 制订自律准则以规范和引导各社会组织及其内部成员的行为和价值观。

③建立监管体系, 构建民政、财政和业务主管部门等合力监管。

④加强信息公开力度, 建立信息公开平台, 解决社会组织非法谋取利润, 以致组织公信力不高等问题。

##### 4.4. 健全监督管理机制

①构建社会组织监管的法律法规框架体系。法制化是社会组织监管的基本方式, 目前社会组织的当务之急是完善监督管理机制, 明确社会组织依法自治的基本框架和监管部门的监管职责、监管措施[14]。

②健全协调配合、各负其责的监管体系。明确登记民政部门、行业管理部门、业务主管单位以及相关职能部门职责、切实履行各自的监管责任。

③改革双重管理体制, 在社会组织的“入口”上放松管制。在分类管理的基础上, 逐步放宽社会急需的社会组织的准入, 实行登记管理和业务主管一体化管理。政府应逐步把管理重点由准入限制转移到社会组织依法运行和评估激励上, 变直接管理为间接管理, 通过理顺社会组织与政府的关系, 规范社会组织的行为, 引导其健康发展[15]。

## 5. 结语

随着社会组织的深入使得传统政府职能面临严峻挑战, 社会组织承接政府转移职能成为社会发展的必然趋势。社会组织是政府职能的承接者, 是社会凝聚力的载体, 也是社会公平的监督者。只有认清社会发展局势, 不断分析社会组织承接政府转移职能过程中存在的问题及原因, 才能提出解决对策, 推动社会化发展。

## 基金项目

项目名称: 2016 年江苏省大学生创新创业训练计划项目《“互联网+”视角下社会组织承接政府转移职能研究》。项目编号: 201610304011Z。

## 参考文献 (References)

- [1] 曹凤刚. 哈尔滨市社会组织承接政府职能转移的对策研究[J]. 决策咨询, 2014(02): 78-80.
- [2] 王洁. 社会服务组织承接政府职能转移方式研究[D]: [硕士学位论文]. 郑州: 郑州大学, 2013.
- [3] 王芳. 政府向行业协会商会转移职能的研究[D]: [硕士学位论文]. 杭州: 浙江大学, 2015.
- [4] 臧玉多. 对社会组织承接政府转移职能的思考[J]. 科技经济导刊, 2016,(28): 14-16.
- [5] 中国社会组织网. 2015 年社会服务发展统计公报[EB/OL]. <http://www.chinanpo.gov.cn/2201/97085/yjzlkindex.html>, 2016-07-12.
- [6] 张绍华. 社会组织社会工作人才队伍建设研究[J]. 社团管理研究, 2012(07): 47-49.
- [7] 南都公益基金会. 中国民间公益组织基础数据库数据库分析报告[EB/OL]. <http://www.naradafoundation.org/content/4366>, 2014-10-29.
- [8] 张劲松, 许甜甜. 论非政府组织对政府职能转移的承接[J]. 新视野, 2012(04): 71-76.
- [9] 李国武. 公共服务领域政府与社会组织关系研究[J]. 科学决策, 2011(07): 31-48.
- [10] 彭军. 完善社会组织监管机制促进社会治理创新[J]. 中国民政, 2015(05): 23-25.
- [11] 谭日辉. 社会组织发展的深层困境及其对策研究[J]. 湖南师范大学社会科学学报, 2014(01): 32-37.
- [12] 罗拾平. 非营利组织专职人员专业化问题研究[J]. 中国人力资源开发, 2009(1): 79-82.
- [13] 北京民政信息网. 2014 年密云县慈善工作亮点多多[EB/OL]. [http://www.bjmzj.gov.cn/news/root/qxmz/2014-12/112100.shtml?NODE\\_ID=root](http://www.bjmzj.gov.cn/news/root/qxmz/2014-12/112100.shtml?NODE_ID=root), 2014-12-24.
- [14] 彭军. 完善社会组织监管机制促进社会治理创新[J]. 中国民政, 2015(5): 23-25.
- [15] 张鹏程. 多元合作模式下我国社会组织监管机制研究[D]: [硕士学位论文]. 大连: 东北财经大学, 2011.

**期刊投稿者将享受如下服务：**

1. 投稿前咨询服务 (QQ、微信、邮箱皆可)
2. 为您匹配最合适的期刊
3. 24 小时以内解答您的所有疑问
4. 友好的在线投稿界面
5. 专业的同行评审
6. 知网检索
7. 全网络覆盖式推广您的研究

投稿请点击：<http://www.hanspub.org/Submission.aspx>

期刊邮箱：[ass@hanspub.org](mailto:ass@hanspub.org)