

# 促进社会组织发展的国际经验及启示

□冯俏彬

党的十八届三中全会《关于全面深化改革若干重大问题的决定》提出，到2020年，要实现国家治理体系和治理能力的全面现代化；在社会治理方面，要改进社会治理方式、激发社会组织活力。我国社会组织将迎来发展的春天。

从十七大的“社会管理”到十八大的“社会建设”再到三中全会的“社会治理”，党和政府对“加强和创新社会管理”这一重大命题的相关认识不断深化，对社会组织的作用、地位认识得越来越清楚。结合我国社会治理与社会组织的实际情况，笔者认为，应当在借鉴国际经验的基础上，进一步明晰政府与社会组织的关系，构建支持和培育社会组织发展的政策体系，逐渐形成和完善双方在提供公共服务方面的合作伙伴关系。

## 一、政府管理与支持社会组织发展的国际经验

国际上，社会组织通常被称为非政府组织(NGO)或非营利组织(NPO)，数量庞大、分布广泛，几乎存在于社会生活的各个方面和领域，在完善公共服务提供、促进社会和谐、提供就业岗位等各个方面都发挥着积极而重要的作用。

在美国，政府主要通过税法对NGO从以下五个方面进行管理：一是对免税组织进行严格认定；二是规定免税组织的资产必须永久性地投入到公益

慈善事业，即著名的“公益资产的不可撤回性”原则；三是对通过免税检验的NGO组织，可以免交联邦所得税和失业税(但免税组织“无关宗旨”的其它商业性收入，则不享受免税待遇)；四是要求获得免税的NGO，必须每年向联邦税务局报送年度报表，且所有报表及附加材料都必须持续向公众公示三年；五是绝对禁止所有通过免税检验的组织参与任何政治竞选活动。实践中，无论是联邦政府还是州政府，监管的重点都是NGO的财务与税务情况，一旦发现NGO有违规情况，轻者处以罚款，情节严重者则取消免税资格。

在英国，政府通过制定国家战略的方式对NGO的发展进行支持。早在1998年，英国政府签署了《政府与志愿及社区组织关系协议》(COMPACT协议)，协议涉及五个方面的准则：资金与政府采购准则、咨询与政策评价准则、志愿准则、黑人和少数民族准则、志愿及社区准则。以资金与政府采购准则为例，《协议》中共设定了结果引导原则、简单与均衡原则、一致和协调原则、透明和责任原则、决策与信任及互谅原则。为了实现这些原则，共列出了政府的十一项关键责任，如尽可能地给予志愿和社区部门参与项目设计的机会、与志愿部门讨论可能的风险、尊重志愿组织的独立性、实施长期资助计划、及早支付费用等。同样地，也列出了志愿与社区组织的一系列关键责任，如遵循保密性，参与项目设计时应明确自己代表谁以及如何代表其意见、有明确的责

任、一开始就认同规范、准备好所需的管理系统、诚实报告等。COMPACT协议是世界上唯一一个政府与NGO组织为建立合作伙伴关系而正式签订的文件，对推动双方的合作关系、促进NGO的发展起到了巨大的作用。

在日本，各级政府对NGO有各类直接、间接的财政支持，如外务省建立有NGO事业补助金制度，农林水产省设有“NGO农林业协力推进事业”，邮政省有“国际志愿者储金”，建设省有“国际建设协力事业”，环境省有“地球环境基金”等。这些财政资金一部分以事业费的形式直接拨付有关NGO，政府并不特别指定用途，有的则以项目经费的形式给付。在地方，几乎所有的地方政府都与NGO建立了合作关系，如神户县国际交流协会下设有“民际协力基金”，对县内从事国际援助的NGO提供支持，千叶县甚至提出了“NGO立县”的口号，市川县还首创了将当年税收的1%用于支援NGO的制度。资料显示，在日本有47个都道县、约43%的市区町村实施了对NGO进行减免税的政策，32个都道府县、68个市区町村都设立了NGO支持中心。

## 二、政府与NGO之间存在着管理与支持的双重关系

通过以上简要的国际经验考察，不难发现，在政府与NGO之间存在着显著管理与支持的双重关系。一方面，政府作为社会的管理者，依法对NGO实施法律管理；另一方面，政府通过财政

资金、税收优惠等方式,对以提供公共服务为宗旨的NGO给予有力支持。两者共同促进了NGO的规范和繁荣,也促进了整个社会的稳定和谐。

#### 1. 政府与NGO的关系之一:管理与被管理

正如相对于市场主体,政府有责任提供制度、维护交易秩序与规则一样,对于NGO,政府也扮演了同样的角色。一方面,基于宪法的主张,公民结社是自由社会的基本人权之一,如非特殊原因,政府不能限制民间的此种自由;另一方面,各国政府以不同形式承担着对NGO的管理责任,如美国的税法、英国的慈善委员会,相关规定非常严密、执行极其有力,即通常所说的“轻进入、重过程”,致力于提高NGO的透明度和公信力,促进规范运行。

#### 2. 政府与NGO的关系之二:提供公共服务的伙伴、代行特定政府职责的助手

随着公民对于公共服务的质量、数量的要求越来越高,同时对于提高税收的容忍空间越来越有限,政府单独承担提供公共服务的重任已越来越难。为此,很多发达国家积极创新公共服务的提供方式,转向市场、转向社会,将NGO视为提供公共服务的重要力量,并在此发展出与NGO之间的伙伴关系。实践层面上看,在美国,与个人服务有关的公共服务主要是由各类NGO组织提供的;在英国,政府与NGO签有COMPACT协议;在日本,政府与NGO之间形成了良好合作关系,不仅促进了公共服务的提供,而且在某些政治、外交、宗教等政府不方便行动的领域部分,NGO也长袖善舞,积极充任政府的助手,取得了很好的效果。

#### 3. 放松入门限制、加强过程管理是促进NGO发展的必要条件

由于历史原因,日本曾经也对NGO存有疑虑。但由于阪神地震、9.21

大地震的触发,NGO向全社会显现了它们公益、公德的一面,进而改变了全社会对于NGO的态度,此后通过放松相关法律规定,创造了NGO生长发育的良好生态。这一点具有重大启示,即对于社会组织而言,打破现有僵死、萎缩、依赖、弱小的固有路径的制动阀和扳手,正是相关法律规定从“限制”向“促进”、管理从“事前”到“事中”、“事后”的重大转向。

### 三、促进我国社会组织发展的相关政策建议

随着我国市场经济体制的建立健全和公民意识的逐渐成长,社会组织已大量存在。与此同时,在向服务型政府的转化过程之中,从政府部门转移出来大量非关键的管理职能必须要有相应的主体来承接。因此,应逐渐完善我国社会治理体制,通过财税政策等工具促进社会组织的成长发展,逐渐塑造、完善政府与社会组织之间的双重关系,为政府转型、创新公共服务提供等奠定坚实的基础。

#### 1. 进一步降低准入条件,为社会组织发展创新条件

2012年,在各方面的大力呼吁下,民政部已取消对公益慈善类社会组织的双重登记体制,我国社会管理体制出现了重大突破。下一步,还应考虑进一步降低社会组织设立的门槛条件,逐渐由登记制向全面认证制转化;逐渐放松限制设立分支机构的规定,鼓励社会组织在竞争中不断规范、不断提高质量、不断发展壮大。

#### 2. 加强对社会组织的业务与过程监管

进入门槛放低以后,必须同步加强过程管理。可考虑建立一个类似于英国慈善委员会这样的机构,负责全国层面的政策与指导,建立针对社会组织的信息公开、公众举报、年度检查制度,牵

头调查处理制度,要对社会组织的章程、组织结构等提出规范性的指导意见,推行国际通行的“公共资产的不可撤回性”原则。在各地,可以考虑筹建社会组织的联合机构,对上执行国家统一政策,对下协调本地区、本行业的集体行动与内部冲突,充分发挥社会组织自律、自治和自我管理的作用。

#### 3. 对慈善公益类社会组织给予税收支持

对主要从事慈善公益的社会组织给予税收优惠支持是各国惯例,我国也不例外。如我国税法规定,对个人捐赠可从其应税所得中按30%的标准扣除,对企业则按12%的标准扣除等等。今后还可从以下几个方面进行改进:一是适度提高扣除标准,增加免税项目;二是凡是符合免税规定的社会组织,在手续完备的情况下,应当能够比较顺利地获得免税资格;三是细化相关规定,如对于非现金捐赠免除的认定要详细可操作等;四是对慈善公益组织所从事的与其宗旨无关的收入,应分别记账、依法纳税。

#### 4. 向社会组织购买公共服务

近年来,各级政府通过大力实施“向社会组织购买公共服务”的方式,一方面极大地支持了社会组织的发展壮大,另一方面也减轻了政府在提供公共服务方面的负担。下一步可考虑将其纳入政府采购体系,明确标准,规范程序,提高透明度,促进公平公开;另外还要注意将相关的社会组织吸纳到公共服务的政策制订过程之中,需要提供哪些服务、质量标准是什么、参与条件是什么、如何评估服务质量与绩效等,都应与社会组织商讨、协商,以利于塑造和强化其作为政府“助手”和“伙伴”的角色与作用,从而推动我国政府职能转型,提高公共服务的整体质量。□

(作者单位:国家行政学院)

责任编辑 李燕