

群策互助

在中國，社會組織主要是指區別於政府和企業、並具有非營利性、非政府性、獨立性、志願性及公益性等基本特徵的機構或組織。2006年，中國共產黨十六屆六中全會前，也被稱為民間組織。十六屆六中全會和十七大把民間組織納入社會建設與管理、構建和諧社會的工作大局，從此，社會組織這一稱謂便代替民間組織。

■嘉賓作者 岳經綸

Kan Sir 通識教室 www.kansir.net

**作者簡介** 岳經綸 中山大學政治與公共事務管理學院副院長、中山大學中國公共管理研究中心副主任、中山大學流動人口公共衛生政策研究中心副主任、社會保障與社會政策研究所所長、《中國公共政策評論》主編及《公共行政評論》編委。



▲中國有長者中心以新型的老人頹養、醫療和臨終關懷的公益性模式運作。 資料圖片

■中國有公益志願者教授智障人士各種技能。 資料圖片

現代中國

鬆綁

NGO

百姓最有福



■中國婦女發展基金會實施「母親水窖」項目，幫助西部地區婦女擺脫缺水之苦。 資料圖片

概念鏈接

何謂社會組織？

中國的社會組織大致相當於其他國家或地區所說的非政府組織、非營利組織、志願者組織、第三部門或獨立部門、慈善組織等。

社會組織在當代的中國社會扮演極其重要的角色，是推進社會融合、穩定與發展的重要動力。社會組織有整合社會力量、緩和社會矛盾及協調社會利益等功能。社會組織的建設與管理更是中國正在推進的社會建設的重要組成部分。十七大報告把「重視社會組織建設和管理」作為「完善社會管理，維護社會安定團結」及全面建設小康社會的一項具體任務。由此可見，社會組織的發展不僅具有重要的社會意義，更具深刻的政治意義。

■資料來源：劉一純、村夫：《論社會組織的社會管理主體地位及其法治保障》，《社團管理研究》，2012年第一期；陳洪濤：《為甚麼要用「社會組織」》，《中國非營利評論》，2008年第一期

何謂非政府組織？

非政府組織的英文全稱為Non-governmental Organization，縮寫為NGO。一般而言，非政府組織意指具有組織性、非黨性、民間性、非營利性、志願性及自治性，以及致力於公益事業的社會中介組織。

官方雙重管制 窒礙獨立發展

雖然社會組織具有重要作用，但其在中國發展得較緩慢。這雖然有內生動力的原因，如缺乏志願精神、公共服務精神等，但制約中國社會組織發展的障礙主要是外在的制度環境。

在計劃經濟及改革開放後的很長一段時間，中國對社會組織保持「監控」的態度，並相繼制定一系列規章制度，以用於管理約束社會組織。

小知識 中國社會組織管理主要法規

時間	政策法規
1950年	《社會團體登記暫行辦法》
1988年	《基金會管理辦法》
1989年	《社會團體登記管理條例》、《外國商會管理暫行規定》
1998年	新修訂《社會團體登記管理條例》、《民辦非企業單位登記管理暫行條例》
1999年	《公益事業捐贈法》

通過上述一系列規章制度，中國對社會組織實行「雙重管理體制」，即對社會組織的登記註冊和日常管理實行登記部門和業務主管部門雙重負責的體制。

民政部門是社會組織的法定登記機關，處理社會組織的登記事宜。但社會組織在申請登記註冊前，必須得到主管部門的批准，且註冊後的組織活動要接受該主管部門的管理。只有黨政機關和得到黨政機關委託的單位才有資格擔任其業務主管單位。

這種「雙重管理體制」一方面令社會組織實際上稱為非主管單位的下屬機構，缺乏自主的管理控制權，另一方面令社會組織很難找到願意為其承擔責任的業務主管部門，故難以在政府體系內註冊成立。這些都嚴重制約了社會組織的發展。

粵重點改革 建幸福家園

自從廣東省委書記汪洋主政廣東以來，提出建設「幸福廣東」的口號，並開始推進行一系列改革，社會管理體制改革是其中最重要的改革之一，而培育和發展社會組織則成為其核心內容。

2011年7月，廣東省通過《關於加強社會建設的決定》，提出要「培育壯大社會組織」，要為社會組織「降低准入門檻，簡化登記辦法」，同時「完善志願服務體系，推廣『社工+志願者』」模式。同年10月，針對社會組織的建設還特別推出《關於加強社會組織管理的實施意見》作為配套檔，對社會組織的改革和發展作出總體部署。

2011年11月，廣東省召開全省深化體制改革工作會議，為把社會組織列為全省3項重點改革的專案進行部署。近期又開始討論《關於進一步培育和發展規範管理社會組織的方案》等專案，提出創新社會組織管理體制一系列重大改革措施。



■有志願者遠赴內陸山區向貧困學生分發學習物資。 資料圖片

▶有巴基斯坦學生參與「洋學生學雷鋒」的社區健康慈善活動。 資料圖片



放手運作 從旁扶持

廣東省的社會組織管理體制改革的創新點有下列4項：

簡化登記程序 降低准入門檻

廣東省的社會組織在註冊登記時，毋須事前找到掛靠單位，也毋須在業務主管單位前置審批後才能向登記管理機關申請登記，而是可直接向民政部門申請成立及登記。

改管理為指導 增自主權

廣東省規定，從2012年7月1日起，除特別規定、特殊領域外，將社會組織的業務主管單位改為業務指導單位，社會組織對自身的日常運作具較大自主權，相關部門對其進行業務指導而非直接管理。而且要讓更多行業協會、財、物等方面實現與政府部門脫鉤。

不新增單位 保服務空間

廣東省將進一步讓社會組織承接政府轉移的職能，完善政府向社會組織購買服務的制度。廣東省還將在事業單位分類改革中給社會組織保留空間，規定凡社會組織能夠有效提供的公共服務，原則上不再設立新的事業單位，不再新增事業編制，各級各部門以購買服務等方式提供新增的公共服務。

資助催生民辦機構

廣東省提出「政府積極支持、民間力量興辦、專業團隊管理、公益組織受益」的培育模式，以探索建立社會組織孵化基地和扶持發展基金。同時從資金扶助、場地優惠等方面積極培育發展民辦社工服務機構。

小知識 京滬青島等不甘後人

地方	創新點	內容
北京	4類社會組織可直接登記，民政部門或兼主管部門。	工商經濟類、公益慈善類、社會福利類和社會服務類4大類社會組織，可由民政部門直接申請登記，由民政部門兼任業務主管部門或幫助尋找合適的業務主管部門。
北京	民辦福利機構可獲運營資助。	社會力量興辦的老年人、殘疾人、孤兒寡嬰集中養護、託管、康復服務活動的社會福利機構，都可向民政部門申請獲得50元人民幣至100元人民幣(人/月)的床位資助金。
上海	社會組織建立年金制度。	社會組織可自願建立年金，為員工辦理新型補充養老基金，從而令員工退休時的待遇，可能接近甚至超過事業單位現行的退休待遇。
青島	社會組織建創新園「抱團發展」。	建立由政府、社會組織和社會企業合作互動，以孵化培育社會組織、解決社會問題為目標的社會組織創新園區，讓社會組織聚集發展。
江蘇蘇川	對社會組織「放水養魚」。	對社會組織採取分級量化的做法。對於自給自足的社會組織採取僅在街道登記的做法，規模稍大一些的在區民政局備案，再大些的社會組織登記，更大的則要註冊。

■資料來源：《深圳特區報》，《青島財經日報》，《新京報》

1. 根據上文，指出中國的社會組織主要從事哪些方面的工作。
2. 參考上文，解釋中國需要「鬆綁」社會組織的原因。
3. 「鬆綁」社會組織對中國社會是好或壞？為甚麼？
4. 你認同「中國社會組織的發展仍在起步階段，需要長時間改革，有關制度才能完善」這個說法嗎？為甚麼？
5. 香港的相關經驗對內地有何啟示？試加以討論。

資料速遞站

請即登入 <http://kansir.net> 「Kan Sir 通識教室」瀏覽更多參考資料及學習教材。

延伸閱讀

1. 中國社會組織網，<http://www.chinanpo.gov.cn/web/index.do>
2. 廣東民間組織信息網，<http://www.gdmjzz.gov.cn/>
3. 《港澳社工北上 粵料先開關》，《香港文匯報》，2012-2-29，<http://paper.wenweipo.com/2012/02/29/YO1202290007.htm>
4. 《廣東省：將加快政府職能轉變和扶持社會組織發展》，[http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/14/content\\_1968876.htm](http://www.gov.cn/jrzq/2011-10/14/content_1968876.htm)
5. 《廣東民間社會組織最少20日可「轉正」》，<http://v.ifeng.com/news/mainland/201111/65ee8bbb-ff58-4e45-b7c3-831a5c3c0a3e.shtml>

概念圖

社會組織

**定義** 具有非營利性、非政府性、獨立性、志願性及公益性等基本特徵的機構或組織。

中國情況

作用

推進社會融合、穩定與發展的重要動力

制約

- 一系列法規約束社會組織的正常發展
- 實行「雙重管理體制」

廣東創新改革

- 簡化登記程序 降低准入門檻
- 改管理為指導 增自主權
- 不新增單位 保服務空間
- 資助催生民辦機構

■製圖：香港文匯報記者 吳欣欣