

社会公益事业与政府社会政策的相互促进与衔接

关信平

摘 要:促进社会公益事业发展是当前我国民生建设中的一个重要的方面。中共十九届四中全会重要文件中强调“重视发挥第三次分配作用,发展慈善等社会公益事业”。发展社会公益事业需要各方面的优惠政策和资源支持,但从更深层的制度建设上看,目前需要进一步建立和优化社会公益事业与政府社会政策的相互促进与衔接的体制机制。为此,从多个角度探讨在我国背景下如何促进社会公益事业与政府社会政策的相互促进与衔接。社会公益事业与政府的社会政策是两套共存并行的行动体系,它们具有总体相同的目标和不同的体制机制。应该在二者之间建立双赢的机制和相互之间的制度与功能衔接。具体分析了社会公益事业与政府社会政策之间建立双赢机制和达成相互促进的现实条件和行动要求,以及促进社会公益事业与政府社会政策制度衔接的含义、意义、条件和具体行动要求。

关键词:社会公益事业;社会政策;制度衔接

作者简介:关信平,南开大学社会建设与管理研究院院长、教授、博士生导师。

中图分类号:C913

文献标识码:A

文章编号:1671-8402(2020)07-0171-09

社会公益事业是指民间社会力量通过各种渠道筹集资源,以非营利的方式开展的旨在扶贫济困和促进社会公共利益的社会服务体系,而政府的社会政策是指政府为达到其保障改善民生和促进社会公平等社会目标而制定和实施的各类政策的总和。本文主要讨论在保障和改善民生方面的社会公益事业及其与政府社会政策之间的关系。从总体上看,社会公益事业与政府社会政策是具有相同基本目标的两套行动体系,并且在当代社会中都在保障和改善民

基金项目:国家社会科学基金重大项目“当前我国普惠性、基础性、兜底性民生建设研究”(20ZDA068)。

生,帮助弱势群体,维护社会公平和促进社会发展发挥着重要的作用。从历史上看,民间社会公益事业的历史更长。但在当代社会中政府的社会政策的作用更加重要。这两套行动体系各有其长处和短处,可以通过相互促进与衔接而发挥更大的作用,并且获得更高的社会效益。迄今为止我国对社会公益事业发展的研究还很薄弱。已有的研究多集中在对“政社分开”的制度建构,以及对社会公益事业的优惠政策和资源支持等方面。近年来有一些对社会公益事业运用市场机制的研究和呼吁。但是,对社会公益事业应如何更好地与政府社会政策达成相互促进和制度衔接的问题研究还很不够。本文认为,在当今中国的制度和文化背景下,促进民间社会公益事业发展的一个重要议题是如何构建和优化社会公益事业与政府社会政策之间相互促进的机制和制度与功能的衔接。这一基本问题在深层次上影响着社会公益事业发展所需要的制度、政策和资源空间,应该引起政府、社会公益界和学术界的高度重视。

一、从社会公益事业与政府社会政策的发展历程看二者之间的关系

在西方国家和我国,民间社会公益事业与政府社会政策的关系是在二者长期历史发展过程中逐渐形成并逐步完善的。要理解当今二者之间的关系,必须从其历史发展的轨迹分析入手。

(一)工业化以来西方社会公益事业与政府社会政策之间关系的发展历程

在西方国家,社会公益事业有较长的发展历史。进入工业化以来,社会公益事业的发展也早于社会政策的发展。工业化一方面带来经济快速发展和财富的快速增加,但另一方面也积累了越来越多的贫困和各种风险,并且工业化和城市化导致家庭等传统保障服务功能的弱化,客观上看需要通过新的方式去帮助有困难的家庭和个人解决实际问题。但是,当时主要工业化国家的“国家角色”都没有及时调整到社会政策的方向,并且当时主要的经济学思想(如古典经济学)仍然信奉“不干预主义”,反对国家干预经济和社会,导致国家迟迟没有出台相应的社会政策去应对当时越来越严重的贫困问题和社会矛盾。在这种情况下,当时各种民间互助组织向有困难的个人和家庭提供了各种帮助,在一定程度上缓解了贫困者各方面的困难,以及多种社会问题的压力^①。但是,面对当时工业化城市化所带来多重风险和严重社会问题,民间社会力量的福利供给能力仍然是严重不足的,因此最终还是需要政府出面来解决问题。在经过较长时间的反复斗争、博弈、研究、准备之后,19世纪80年代终于由德国政府率先建立了现代社会保险制度,这标志着现代工业化时代政府社会政策的正式产生。此后,各工业化国家纷纷建立了社会保险制度,并且政府的社会政策逐渐扩大,而民间社会公益事业的作用相对降低^②。

第二次世界大战后,在主要的西方工业化国家中都建立起了“福利国家”的社会政策体系。按照“福利国家”的理论,国家的主要职责是通过完整的社会政策体系为民众提供全方位的福利供给,以满足民众各个方面的需要,进而达到促进社会平等和消除各种社会风险的效

① Santos H. Hernandez, Mutual Aid Societies, in *Encyclopedia of Social Work*, 20th Edition, Edited by Terry Mizrahi & Larry E. Davis, NASW Press, Oxford University Press, 2011, Vol.3, pp.286-289.

② Stein Kuhnle & Anne Sander, *The Emergence of the Western Welfare State*, in *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Edited by Francis G. Castle, et al. Oxford University Press, 2010, Chapter 5, pp. 64-65. .

果。按照这一理论,社会福利应该由国家来承担,只有通过国家来承担福利供给的责任才可能在最大程度上达到福利国家制度性、普惠性、整合性和高水平福利供给的要求,而民间公益事业只能起到一些拾遗补缺的边缘性作用。因此,在“福利国家”水平较高的西方国家里,民间公益事业的发展受到很大的抑制,不再发挥重要作用。在主要西方发达国家中,只有美国等少数国家还较好地保留了民间公益事业的力量,但其总体力量也随着政府社会政策的加强而退居次要地位。

二战以后,西方“福利国家”社会政策的理论与实践确实在保障和改善民生及促进社会公平和维护社会稳定方面发挥了重要的作用,也是战后西方经济政治社会发展的重要推动性和稳定性力量。但是,福利国家的社会政策体系也存在一些制度性缺陷,其中之一就是过分依赖国家,不重视甚至排斥社会力量的参与。结果导致民众对国家福利的依赖越来越大,并进而不断推高民众的福利需要和政府的福利供给。最后,随着经济全球化的发展,西方工业化国家的福利负担不可避免地影响到了经济发展,引发了“福利国家危机”,进而要求对其经济体制和社会政策加以改革。

西方国家从20世纪80年代开始的经济与福利改革是多方面的。在经济方面主要是进行私有化改革和促进经济转型,即将过去劳动密集型的工业体系转变为技术密集型的工业,并大力发展服务业。而在社会政策方面的改革则主要是强调“积极的社会政策”,即社会政策与经济发展相协调,更加重视社会政策在对劳动力素质和人力资本提升中的作用,积极推动福利多元主义的发展,更多地强调个人和家庭的责任,并积极推动社会力量参与福利供给。在其中,社会公益事业的发展得到了更多的重视,获得了更好的发展空间,逐步发展起来,并有效地发挥了保障和改善民生的作用。2011年,OECD国家民间社会支出平均占到GDP的2.7%,而民间社会公益事业最为发达的美国则占到了GDP的10%以上,^①基本上占其政府社会支出的一半左右,在整个国家民生保障和公益事业中发挥了相当大的作用。

从西方工业化国家社会公益事业的发展历程及其与政府社会政策关系变化的历史中可以总结出几点经验。首先,在工业化社会中政府的社会政策应该在保障和改善民生的福利供给中占据主导地位,因为只有通过政府的公权力才能有效地和稳定地筹集一个完整的社会福利供给体系所需要资金,才能够建构一个完整的福利分发和社会服务供给体系。其次,政府的社会政策体系很难做到完美无缺,它总会存在一些难以克服的制度性缺陷,难以有效地针对每个公民的不同特点并满足民众多样化的需要,因此需要有一套更具灵活性的福利供给体系来加以弥补。而民间社会福利恰好能够在此方面发挥重要的作用。因此,民间的社会公益事业的存在具有重要的制度必要性,它不仅仅是在保障和改善民生方面提供额外的资金补充,而更重要的是与政府社会政策之间形成制度互补,弥补政府社会政策的制度缺陷。再有,在社会公益组织与政府社会政策之间形成相互促进和制度衔接,既是社会公益事业发展的重要条件,也是提高政府社会政策社会效益和运行效率的重要条件,对于社会公益事业发展和政府社会政策都具有重要意义。从理论上和经验上都可以证明,政府社会政策与社会公益事

① OECD:“OECD2014 - Social Expenditure-Update-Figures-Data”- Figure 7 “In most OECD countries total net social spending is around 20 - 25% of GDP, From gross public to total net social spending, as a percent of GDP at market prices, 2011”, “Social Expenditure Database (SOCX)”, www.oecd.org/social/expenditure.htm, 2016年9月5日。

业可以并行发展、相互促进、相互衔接和协调运行。

(二)我国社会公益事业与政府社会政策之间关系的发展历程

我国的民间公益事业有悠久的历史,并在近代以来的民生保障行动中发挥过重要的作用,并且对推动政治、经济、教育发展和改良社会风俗等方面都有过积极影响^①。新中国成立以后,随着计划经济体制的确立,我国的民生保障功能纳入到了计划经济体制之下。民生保障的基本制度体系由政府负责,各项保障福利的供给在城市中由地方政府和全民所有制单位供给,在农村中主要由集体经济组织负责提供。由于当时政府、单位和集体组织构成的民生保障制度体系比较健全,没有给民间社会公益行动留下发展的制度空间,并且当时政府也不支持在政府计划经济体制之外再建立民间的社会公益事业组织体系。因此,当时除了在单位内部职工之间和集体组织内部成员之间有一定的互助行为,具有政府职能的公益组织(如红十字会等)以及雷锋式的个体助人行为之外,很少有组织化的民间社会公益事业。

改革开放以来,我国的民间社会公益事业发展出现了新的机遇,有了较大的发展。改革开放初期,随着计划经济体制的改革,我国原来较为健全的民生保障体系出现了漏洞。首先是农村联产责任承包制改革以后,原来农村集体经济制度基本解体,而新的农村基层村民自治组织的民生保障功能大不如前。在城市中,随着国有企业改革,单位制大大弱化,原来由单位承担的职工保险福利功能也大幅度降低。在单位制弱化和原来集体经济组织解体的情况下,政府最初并没有将其原来承担的福利功能接收过去,以国家福利的方式去替代单位福利和集体福利,而是希望通过社会化和市场化的方式去加以替代。在这样的背景下,民间社会公益事业再度获得发展机遇,开启了改革开放以来新的发展。改革开放以后民间社会公益事业的发展最初开始于20世纪80年代。当时政府提出了“小政府、大社会”的公共服务发展方向,并且在“社会福利社会化”的方向下开始鼓励民办社会公益事业的发展。一些社会公益基金和民办社会服务机构应运而生,在教育、扶贫、养老等方面发挥了积极的作用,在一定程度上弥补了政府社会政策的不足。

进入21世纪以后,党和政府更加重视构建社会主义和谐社会,更加强调保障和改善民生。在这样的大目标下,各级政府加强了制定与实施社会政策的力度,政府主导的民生保障制度体系更加健全,政府在教育、医疗卫生、社会保障与就业、住房保障、扶贫开发等方面的财政投入有了较大幅度的增加,总体福利水平有了较大幅度的提升,在保障和改善民生和加强社会建设方面发挥了重要的作用。在此阶段中,政府在制度和实施社会政策的过程中并没有排斥民间社会公益事业的作用,而是鼓励民间社会公益事业继续发展并发挥作用。一方面,政府的总体方向是积极推动慈善事业发展,希望藉此调动更多的民间资源,在保障和改善民生方面发挥更大的作用。另一方面,政府在公共服务提供方式改革的过程中采取了“政府向社会力量购买服务”的政策,新增的公共服务一般不再采用新建国有事业单位的方式,而是通过政府购买服务的方式交由民间社会服务机构承办。这在客观上也支持了民间社会公益事业的发展。通过上述两个方向的努力,我国的民间社会公益事业获得了较强的发展动力。一些研究者甚至将社

^① 周秋光、黄召凤:《晚清地方公益事业的兴起与助推国家近代化转型探析》,《西北大学学报》(哲学社会科学版)2020年第1期。

会组织在公益慈善领域的兴起看成是21世纪我国社会发展两大显著特征之一^①。

但是,从经验数据上看,我国民间公益慈善事业的发展步伐仍然不是很快。迄今为止我国社会组织仍处于数量少、规模小、能力弱的状况。2018年底,全国共有社会组织81.7万个,吸纳社会各类人员就业980.4万人,平均每个社会组织只有12人。其中直接从事社会服务的“民办非企业单位”(社会服务机构)只有44.4万个^②。2014年之后,民政部不再公布社会组织增加值的数据,但按2014年全国社会组织638.6亿元的增加值,以及相比上年11.8%的增长率估算^③,到2018年全国社会组织增加值应该在1000亿元上下。根据中国慈善联合会发布的《2018年度中国慈善捐助报告》2018年全国接收捐赠1624.15亿元。^④将社会组织的增加值、慈善捐赠数额和志愿服务时间价值合计在一起,2018年我国的民间社会公益事业“产值”占GDP比例大概也就在0.3%左右,远低于发达国家的平均水平(占GDP的2%—3%)。这些数据说明,我国的民间社会公益事业还很薄弱。在我国经济发展水平大幅度提高,并且政府确定了促进社会公益事业发展总方向的情况下,我国的民间公益事业仍然发展较为缓慢。为此,我们必须科学地分析其中的原因。一些地方政府还缺乏与社会公益组织合作的意识和能力,在民生建设中有意无意地忽略了民间社会公益事业的参与。一些政府部门及其领导人对社会组织的发展还存在疑虑和不放心,担心社会公益事业做大后不好管理。还有一些人担心社会公益事业大发展挤占了政府公共财政资源,因而对增大税收等方面的优惠力度不积极。从深层次的制度分析看,所有这些问题的根本原因在很大程度上是没有理顺政府与社会公益组织的关系,没有解决好民间社会公益事业与政府社会政策的制度化关系,没有形成社会公益事业与政府社会政策相互促进和衔接机制而导致的。

二、社会公益事业与政府社会政策关系的理论分析

(一)政府社会政策与民间社会公益事业的基本功能关系

总体上看,当代社会中政府社会政策与民间社会公益事业的基本功能关系体现在以下两个方面。

1. 共存并行的两套行动体系

经过多年的发展,政府社会政策和民间社会公益事业在世界各国基本上形成了两套共存并行的行动体系。两套行动体系在法律框架下相互独立,各不隶属,各自发挥其作用,并且不能互相替代。从绝对意义上看,政府的社会政策可以取代社会公益事业,二战以后一些发达国家的“福利国家”社会政策体制也曾达到过由政府社会政策包揽的情况。但事实证明这种

① 朱健刚:《论社会工作与公益慈善的合流》,《社会科学辑刊》2016年第4期。

② 民政部《2018年民政事业发展统计公报》,来源:民政部官方网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgh/201908/20190800018807.shtml>,2019年8月。

③ 民政部,《2014年社会服务发展统计公报》,来源:民政部门户网站 <http://www.mca.gov.cn/article/sj/tjgh/201506/201506008324399.shtml>,2015年6月10日。

④ 数据来源:中华慈善联合会《2018年度中国慈善捐助报告》, <http://www.charityalliance.org.cn/givingchina/12781.jhtml>,访问时间2019年11月9日。

做法在筹集资源和福利运行上都是低效率的。因为社会政策是通过政府公共财政支持的,其背后的资源支撑是通过强制性的税收制度来实现的,而强制性的税收只能按照大多数人能够接受的水平去征收,因此总会有一部分人(有时候还会是比较多的人)在履行了纳税义务之后还有经济余能和意愿去帮助他人,而只有通过发展社会公益事业才能够满足这部分人强烈的利他主义和社会责任感。

从理论上说,政府税收制度和发展社会政策也可以满足人们的利他主义和社会责任感,但政府税收制度在此方面有一个天然的不足,它无法充分满足纳税人在社会政策(或广义的公共政策)行动中个体化的主体角色。个人或组织的纳税行为与其在公共政策制定和实施中的主体责任与权利无法直接挂钩。个人或组织无论缴纳多少税都无法在公共政策过程中享有特权,无法自主决定资金投入对象和方式,无法看到其个人资金投入的直接效果,无法直接实现其特有的价值目标,也无法获得直接的声誉回报。鉴于这种情况,在税收制度中个人和组织一般只是依法履行其应有的纳税义务,很少有主动自愿额外纳税的,因此税收制度无法调动公民缴税之后仍可投入于民生保障的经济余量。相比之下,社会公益事业则在发挥出资者个体性主体作用方面具有更大的弹性。由于出资者可以按照自己的价值目标和意愿去使用所投入的资金,可以直接看到其贡献所产生的社会收益,也能够从其贡献中获得自我价值实现的直接回报,因而使社会公益事业可以完成政府税收制度无法完成的调动民众税后余能的作用。因此,政府的社会政策再强大也无法替代社会公益事业的功能。二者应该是共存并行两套制度,在保障和改善民生的行动体系中同时发挥着作用。

2. 总体相同的目标和不同的体制机制

政府的社会政策与民间社会公益事业具有总体相同的社会目标,但具有不同体制和机制。一方面,政府的社会政策与民间社会公益事业属于“准同行”关系,即二者总体上具有相同的目标,但在细节上又具有差异性的目标。民间社会公益事业的基本目标是为了保障和改善民生,增进社会平等和促进社会公平正义,这与政府制定和实施社会政策的基本目标总体上是一致的。但政府制定和实施社会政策还有维护社会稳定,夯实执政党执政基础等政治方面的目标,而在这些方面民间社会公益事业的关切有时不够强烈。另一方面,民间社会公益事业在资源调动、服务提供等方面与政府社会政策有不同的运行方式。政府是通过强制性的税收等方式去筹集资源,资源筹集力度大,保障性强,持续性稳定。并且政府社会政策所提供的服务具有较高的制度化水平和计划性特点,因此既可以满足民众各个方面的需要,也可以长期稳定运行。但是,政府社会政策的灵活性不够,常常难以满足临时性、个别性的特殊需要。相比之下,民间社会公益事业则具有灵活性和多样化的特点,常常能够补充政府社会政策的不足。但是,民间社会公益事业在制度化、计划性和稳定性方面的水平都不够高。并且,社会公益事业多是靠募捐和非营利服务收费等方式去筹集资源,一般规模较小,且不够稳定,容易受到外在因素的影响,有时还是严重的影响(如几年前“郭某某事件”对我国公益事业的严重影响)。因此,社会公益事业在当代社会中难以担当民生保障的主体力量。由于政府社会政策与民间社会公益事业的上述特点,注定了在当代社会中政府的社会政策在保障和改善民生的制度体系中要扮演主导的作用,而民间社会公益事业只能扮演辅助性的作用。尽管如此,民间社会公益事业的潜在力量也不容小觑,可以为政府社会政策提供重要的补充。在当

今世界上,尽管政府的社会政策力量强大,但在许多国家民间公益事业也能够发挥较重要的作用。

(二)政府社会政策与民间社会公益事业的基本互动关系

政府社会政策与民间社会公益事业不仅是共存并行,而且相互之间有着密切的互动关系。二者之间的关系可以简要概括为“零和”和“双赢”两种模式。所谓“零和模式”,是指二者之间呈此消彼长的关系,一方的增强会带来另一方的弱化,造成双方争夺资源的关系,形成所谓的“强政府+弱社会”或“大社会+弱政府”局面。相反,“双赢模式”则是指二者之间一方的发展不以另一方的弱化为前提。双方通过良好的合作既致力于有效地配置福利资源,又促进福利资源的扩大,形成“1+1>2”的局面。显然,在双赢模式下能形成二者之间的相互促进、共同发展的关系,从而形成“强政府+大社会”的格局。

在当代社会中,政府社会政策与民间社会公益事业发展中的重要议题是如何形成二者之间的双赢。从一般意义上看,政府和社会组织都应该有足够的动机去实现双赢,但是要真正实现二者发展中的双赢还需要一定的主客观条件。首先,双赢模式要求双方应该具有较为一致的福利价值理念,尤其是政府要高度重视提高保障和改善民生的水平。否则,政府难以重视民间社会公益事业的发展,甚至自身出现社会福利责任退化。其次,二者之间应该形成功能互补,进而形成相互之间的依赖与合作。相反,如果是二者之间主要是功能重叠模式则更有可能造成竞争与冲突,对双赢模式不利。再有,双方应该更加主动地回应对方的核心关切。社会组织应该更加注重回应政府方面对执政党稳固执政基础和维护社会稳定的核心关切,政府方面也应该更多地回应社会组织对自身发展空间、自主性和能力建设的关切。推动政府社会政策与民间社会公益事业双赢发展,实际上也就是通过双方的共同努力去克服各种障碍,在上述各个方面创造有利于双方共赢的条件。

三、当前推进社会公益事业与政府社会政策相互促进和衔接的政策方向

当前要落实十九大报告中提出的提高保障和改善民生水平的要求,需要政府社会政策与社会公益事业共同发力。要实现这一目标,既需要坚持社会组织的独立性和自主性,也需要加强政府与社会组织之间的合作。正如一些研究者所提出,要在“政社分开”基础上促进双方的良性互动^①。而其中关键问题是要通过优化具体的制度和政策而促成社会公益事业与社会政策的相互促进和衔接。

(一)社会公益事业与政府社会政策相互促进

政府社会政策与社会公益事业达成相互促进,需要从政府和社会组织两个方面共同发力,相向而行,针对存在的问题,形成解决问题的合力,共同克服社会公益事业发展中的困难,并逐步解决制度不协调等方面的问题。

首先,需要各级政府加强和优化促进社会公益事业发展的政策力度。一是各级党政领导要高度重视发展社会公益事业的必要性和重要性,在推动社会公益事业发展方面要有更大的

① 竺乾威:《政社分开:从资源依附走向共生性资源依赖》,《福建行政学院学报》2017年第4期。

担当,要像帮助企业发展那样帮助社会公益组织做大做强,不能因为担心社会公益事业发展中可能出现这样或那样的“问题”而在此方面不作为,甚至反作为。二是要进一步优化社会公益事业发展的政策环境。要认真梳理各类相关的法律法规与政策文件中不利于社会公益事业发展的不合理条款,并增大对社会公益事业的政策扶持力度。尤其是要将社会公益事业发展实质性地纳入各级政府经济与社会发展规划中,并纳入对各地经济社会发展评价与考核的指标体系中,推动各地社会公益事业做大做强。三是要从资源投入方面积极支持社会公益事业发展。要通过更加优惠的税费减免而向社会公益组织让渡更多的资源,以促进社会公益事业更快发展;同时要进一步加强和优化政府向社会力量购买服务,并且使政府购买服务能够在促进社会公益组织能力建设方面发挥更大的作用。四是进一步促进社会组织规范化建设,一方面加强和优化法规建设,另一方面积极帮助社会公益组织建立行业自律制度和健全组织内部治理结构,确保社会公益组织能够更加规范化运行,防范可能出现的风险。五是建立和优化政府与社会公益组织之间合作伙伴关系,在尊重社会公益组织自主性的基础上促进双方的平等合作,并且在平等合作中注重发挥社会公益组织的专业优势和创新能力。

其次,在社会公益事业方面也需要通过进一步的努力去加强和优化与政府的合作。一是社会公益组织应该积极回应地方党委在社会组织开展党建工作的要求,重视党建引领,注重在政治大局上的认同和配合。二是社会公益组织要树立长期发展目标,加强自身专业化能力建设,密切结合民众的实际需要及提供相关服务,着眼于做大、做强、做精,积极创造高质量服务品牌和不断提高专业信誉度,并且不断增强承接政府委托公共服务项目的能力。三是重视自身规范化建设,高度重视在民众中的社会公信力,不断完善内部治理结构和制度规范体系,积极建立和完善行业自律体系,建立各种风险防范机制,并且更加积极主动接受政府监管与社会监督。四是积极回应各级党委政府及其相关部门的工作诉求,配合党政部门开展各项工作,帮助党政部门解决各种难题,积极协助党政部门密切联系群众,加强和优化各项群众工作。

(二)促进社会公益事业与政府社会政策之间的相互衔接

社会公益事业与政府社会政策之间不仅要相互促进,而且还要致力于达成相互之间的制度衔接。所谓相互之间的制度衔接,是指二者之间在功能上的相互配合与制度上的相互整合,使社会公益事业与政府的社会政策形成一个统一的行动体系。更具体讲有几个层面的含义。首先,社会公益事业与政府社会政策的制度衔接体现在二者功能上的互补关系。当今我国民生事业是以政府的社会政策为主要的行动体系,政府承担了向民众提供各种保障的主要责任,并为此投入了大量的资源。但是政府的社会政策难以单独满足所有人的民生保障需要,因此在很多方面都需要社会力量的共同参与。因此,社会公益事业应该主动地研究政府社会政策,其行动应尽量避免与政府社会政策任务重叠。应该注重发挥自身的优势,将行动重点放到政府社会政策难以有效发挥作用的领域、项目和具体任务方面,与政府社会政策形成互补作用,帮助政府弥补其难以克服的短板,从而在总体上完善整个民生保障体系。其次,社会公益事业应该积极配合政府的社会政策,帮助政府完成其保障和改善民生的任务。政府的社会政策是一个宏大的行动体系,其中有很多任务靠政府自身是难以高效率完成的,而社会公益组织积极参与政府的社会政策行动,配合政府的民生保障行动,承接政府的社会服务项目,对政府高效率地达到社会政策目标和社会公益事业健康发展都有积极意义,是一个

双赢的过程,并最终会惠及广大民众。再有,二者制度衔接的最高层次是实现政府社会政策与社会公益事业制度的整合,即将二者整个在一个统一的民生保障制度体系中,统一规范二者在保障和改善民生事业中的角色、职责、资源模式、具体任务和相互关系等。二者之间的制度整合需要通过一定的法律来确定和规范,同时还应该纳入到各级政府的民生建设规划体系中,并通过长期性的服务合同和稳定的财政预算来加以保障。

20世纪90年代以来的福利多元主义理论强调了在社会政策行动中多主体参与的重要意义。但是,要实现社会政策的多主体参与,不仅要有各个主体的参与意愿和参与能力,而且还需要在各个主体之间达成制度协调,以便达成高效率的福利运行。更具体讲,在我国当前推动政府社会政策与社会公益事业之间的制度衔接对双方都具有重要意义。一是必须通过制度衔接才可以更好地增强二者之间的互信,避免二者之间的“零和互动”,并且更好地达成双方的相互促进与合作共赢。二是通过制度衔接可以使双方避免或降低重复建设,能更加有效地利用双方有限的资源。三是通过制度衔接可以更加有效地避免民生建设中的制度漏洞和功能空缺,从而进一步提高政府社会政策和社会公益事业的社会效益。

在我国当前的背景下,实现政府社会政策与社会公益事业之间制度衔接需要有一定的基本条件。首先,社会公益事业与政府社会政策的制度衔接需要建立在成熟的法制基础上。应该加强相关法制建设,通过一定的法律法规而建立多主体的社会政策体系,并规范政府和社会公益组织在社会政策体系中的责权利关系。其次,社会公益事业与政府社会政策的制度衔接需要通过统一的规划体系来实现。目前,只是政府的社会组织管理部门和慈善事业促进部门的相关规划中涉及促进和规范社会公益组织发展的内容,而在民生建设其他各领域的业务规划中很少涉及社会公益组织参与及其制度衔接的具体内容,这不利于社会组织与政府社会政策的制度衔接。应该将社会公益事业纳入各级政府经济与社会发展规划和民生建设专项规划中,在规划中为社会公益组织留出必要的资源和行动空间,并通过统一的规划来实现社会公益事业与政府社会政策制度衔接。再有,应该积极探索社会公益事业与政府社会政策制度衔接的运行机制,包括双方之间的联合行动机制、任务分工机制、政策协调机制及动态调整机制等。

在当前我国进一步提高保障和改善民生水平的目标下,应该通过一系列的具体行动来促进社会公益事业与政府社会政策的制度衔接。其中最重要的应有以下一些行动:一是加快关于社会组织的立法,并在其中确定社会组织的法律地位,以及社会组织在民生建设和社会建设其他各个领域中的主体地位及职责。二是建立社会公益组织与政府相关部门之间的归口联络机制,各类社会组织都与相关部门建立起制度化的联系,以便在相关业务领域建立制度衔接和采取协调配合的行动。三是各级政府在制定民生建设各个领域“十四五”规划时将社会公益事业纳入其中,以进一步丰富“十四五”民生建设规划的实际内容和可操作性。四是进一步优化政府向社会力量购买服务的制度,将促进社会公益组织能力建设作为政府向社会力量购买服务的基本目标之一,并通过具体的制度优化行动来实现这一目标。

(责任编辑:孙菲)