



全方位扶持 多领域协作 营造良好发展环境 ——南京市鼓楼区培育支持民间组织快速发展的启示 何 丁

近年来，江苏省南京市鼓楼区把培育和发展民间组织作为构建社会主义和谐社会的一项基础工程，政府在政策、资金和服务等方面加大对民间组织的扶持力度，为民间组织的生存和发展创造良好环境，充分发挥民间组织在社会公益事业和社区公共服务领域的作用，使民间组织尤其是社会福利和社区公益类民间组织得到快速发展。目前，鼓楼区有社会团体26家，民办非企业单位72家，社区民间组织612个。在全区的社会福利服务机构中，民办非营利组织达90%以上，已超过半壁江山，承担了绝大部分的社会养老和残疾人康复服务。随着这些民间组织的发展壮大，鼓楼区的社区建设和多项社会福利与社会工作也得到了长足发展，走在了全国前列。

2004年，南京市民政局关于社会福利工作的一次例会上，鼓楼区因机构养老床位居全市倒数第一受到了点名批评。但是，坐在下面的区民政局负责人并不为此感到焦急，因为他心里有底：这只是一个统计数据问题。如果把全区民办养老机构床位数统计进来，如果把他们正在进行的依托民间组织、构建社会化养老服务体系的工作成效考虑进来，鼓楼区的养老床位不仅不会是倒数第一，而是大大走在了全市乃至全国的前列。不出所料，在今年7月于大连举行的全国养老服务社会化经验交流会议上，鼓楼区向来自全国各地的代表介绍，他们近3年来解决了1300余位独居和特困老人最紧迫的居家养老服务问题；将一直供不应求的机构养老床位从175张迅速增加到1000余张；发展了一批独立经营、良性运转的社区托老所和养老服务站。

成就源自他们——

把民间组织的发展提到自身事业发展的高度

民间组织在公共服务与社会事务管理领域具有不同于政府和其他社会组织的独特优势，要实现“小政府、大社会”的社会发展目标，要完善政府不具有的在行政体系内直接提供社会化专业服务的能力，离不开民间组织的发育和壮大。鼓楼区正是认识到这一点，在近年来的社会工作实践中，把培育和发展民间组织作为一项基础性工作来抓，作为实现自身事业的发展来看待。

在去年开展的共产党员先进性教育活动中，鼓楼区委将大力培育非政府组织作为10个需要重点整改的问题之一，进一步加大这方面的工作力度。区政府在2005年8月出台《鼓楼区培育发展和管理社区民间组织意见》，进一步明确近期乃至今后几年全区发展社区民间组织的指导思想、基本原则和目标，以及重点发展社区民间组织的类型、扶持措施和管理办法，使全区的社区民间组织发展有了政策依据。同时，区委、区政府还将大力培育发展民间组织，充分发挥它们在社会管理和公共服务中的积极作用列入“十一五”规划，对今后5年全区民间组织的发展提出了具体要求和目标。

培育发展民间组织过程中所做的一项重要工作，是在上级民政部门对社区民间组织没有定性定位的情况下，于2004年7月专门制定了《鼓楼区社区民间组织备案登记有关规定》和《关于在社区内实行群众组织和中介组织备案制度的通知》，并给备案的社区民间组织颁发备案证书，把大量游离于主流民间组织体系之外的“草根”型社区民间组织纳入了法制化、规范化建设轨道。这一举措大大推进了社区民间组织的完善和发展。

华侨路街道在2004年下半年专门成立了“华侨路地区社会事务协作中心”，协调和联系地区内110多个社区民间组织。两年来，在该中心的协作下，各民间组织加强了纵向联系和横向交流，一些品牌民间组织如“心贴心社区服务中心”、“爱心助学协会”等，将专业的服务深入到社区之中，

既带动了社区民间组织的发展，又扩大了这些品牌民间组织的影响，整体提升了整个地区民间组织的公信度和服务水平。

区体育局、文化局、卫生局、民政局、教育局等部门在行使好作为相关民间组织业务主管部门职责的同时，还着力培育发展本系统本部门的民间组织。区体育局通过区体育总会、社区体育协会、社区体育中心、青少年俱乐部、老年人体育协会、残疾人体育协会以及各街道的体育分会和各社区的群众性体育组织和团体，构建了一个完整的群众体育运作体系和体育管理工作体系，使全区的全民健身活动和群众体育工作开展得有声有色，红红火火。区文化局精心培育群众文化团体，在全区实施文化进社区“四百”工程，通过培育和挖掘特色文艺团体，开展周周演、月月赛活动，以及以奖代拨资助基层文艺团队等方式，充分调动居民群众参与社区文化建设的积极性，满足了社区居民多样化文化艺术生活的需求。区卫生局加大对社区非营利医疗卫生机构的扶持力度，从政策、制度和经费方面创造有利于这些机构生存和发展的环境，让社区医疗服务惠及更多的居民，加快了全区医疗体制改革的步伐。区司法局在多个社区探索聘用专职人民调解员、建立专业性民间调解机构和社区矫正工作室，已取得前期经验和相当成效。区残联大力扶持区聋哑人、盲人、肢残人、智障人专门协会开展活动，这4个专门协会在“三小车”整治、拆除违建治理以及残疾人运动会、文艺活动等方面发挥了积极作用。

在近年来的社会救助活动中，鼓楼区社区居民还自发组成一批社会慈善组织，如华侨路地区“连心桥慈善服务社”，成立一年来为500多户困难户提供了资助；清河新寓社区“爱心园”，成立两年来资助社区困难家庭102户；在“鼓楼区爱心助学协会”的感召下，万荣园林公司几个月内援助了123名初高中贫困生……这些民间组织在扶贫帮困方面发挥了积极作用，缓解了政府压力，促进了社会公平。

……刚从刘奶奶家出来，杨金兰又马不停蹄地赶往许银康老人家里。许奶奶已经九十多岁了，肌肉萎缩，吃喝拉撒都在床上，而且神智也不大清楚。老人与年逾7旬的女儿、女婿同住，3位老人过着清贫的生活。老人的床褥几十年都没有换过，盖上没有一丝暖气，杨金兰向“心贴心中心”反映后，韩品媚主任立即亲自为老人送去了一套被褥。许奶奶尽管卧床不起，但她很爱干净，杨金兰几乎每天都要为老人擦洗身子，换洗衣服，洗头揩面……这里的杨金兰是“心贴心社区服务中心”300多名承担居家养老服务工作中的一位。尽管她要为包括两位完全不能自理、两位是精神病患者的7位老人做计时服务，还承担了5位老人的家庭探访，工作任务十分繁重，但她总是乐呵呵的，对老人永远和声细语。今年42岁的杨金兰深知，作为一名下岗职工，能拿到这份政府资助的工作不容易，就如韩品媚主任所说的，是天上掉下的馅饼，一定要好好珍惜。

老人的清爽和服务员的笑容来自——

为民间组织发展提供必需的经费资助和物质支持

缺乏必要的经费来源是制约大多数民间组织生存发展的重要因素。纵观世界绝大多数国家民间组织的发展，都得到了来自政府的资金支持，其平均水平占到民间组织运作经费的30%，部分国家和地区甚至高达80%—90%。鼓楼区在加快推进以公共服务为中心的政府职能转型中，加大对民间组织的资金支持力度，以利更加充分地发挥各类民间组织在社会公共事务和服务中的作用。

鼓楼区近几年通过购买服务和资助补贴等方式，持续扶持了一批民营社会福利服务机构和社区民间组织的发展，并通过地方性法规政策，使其走上制度化轨道。

2003年11月，开展“居家养老服务”工程，以政府购买服务、民间组织运作的方式探索“居家养老，政府、社会共同扶助”的养老新机制，免费为独居老人、困难老人提供生活照料和精神慰藉服务。“居家养老服务”发展至今，政府购买服务资金从2003年的15万元逐年增至今年的130万元，服务老人从100名扩大至1300多名。而提供该项服务的民间专业机构“鼓楼区心贴心社区服务中心”，也从原来的38名服务人员发展到目前的300余人，其中95%的人员获得了劳动保障部门颁发的家政专业服务初级和中级证书。

2004年，通过政策支持和资金补贴，整合区域内民办社会福利机构，提高社会力量兴办福利机

构的积极性；2005年，通过政府每年出资150万元、连续12年购买床位的方式扶持两家民营养老院上马；今年又出资100万元支持区域内一家职工医院改建的非营利老年康复中心扩建养老床位。这一系列举措，使全区的机构养老床位从100多张迅速增长到目前的1200多张，以最短的时间缓解了鼓楼区老人住院养老难问题，做到了仅靠政府力量不可能做到的事情。

为了进一步调动社会力量兴办社会福利机构的积极性，今年上半年又出台了《鼓楼区资助社会力量兴办社会福利机构实施办法（试行）》，《办法》规定，“对社会新建社会福利机构每张床位资助1万元；对改建的社会福利机构每张床位资助3000元；办一个社区托老站前期资助1万元；对社会福利机构床位使用在1个月以上的每月每张床位资助200元（全护理）、150元（半护理）和100元（自理）。”

对社区民间组织，则采取资金、物资以及无偿业务培训的方式进行扶持。从前年开始对全区1/3的社区老年协会每年资助1000元活动费，2005年对所有的社区老年协会开始进行经费资助，同时对部分活动开展好的其他社区民间组织以物质奖励的方式给予资助，扶持其健康发展。

作为南京中心城区的鼓楼区寸土寸金，无论是开展院舍养老还是社区托老都需要有场地，场地已成为民办社会福利机构的最大障碍。想把大型国企的闲置厂房租下来办养老院，谁去谈判？区长亲自出马！想把掌握在街道和社区居委会手上的闲置房产争取出来开展社区养老服务，谁去协调？民政局长！

税务登记是民办福利机构发怵的事情。怎么办？请区地税局的同志上门讲解国家对社会福利机构的税收政策，在理解的前提下现场办理税务登记。既解决了这些机构的后顾之忧，也使国家的税收政策落到实处。

民间组织由于自身的原因和社会的原因，在各种社会组织中处于弱势地位，需要政府保驾护航——

为民间组织发展提供到位的政策服务和有效的协调帮助

作为民间组织的登记管理机构，除了做好日常的登记管理工作，更重要的是为民间组织提供有效的服务。

一是从政策层面入手，帮助民间组织熟悉政策、理解政策、用好政策。各级政府对社会办社会福利事业有一系列的优惠政策，但是如何让这些政策贯彻落实到位，让这些机构真正享受到这些政策，是扶持民间组织发展要做的一项很重要的工作。譬如，税务登记是民间福利服务组织比较发怵的事情，为此，区民政局专门请区地税局的同志上门给社会福利机构负责人讲解国家对社会福利机构的税收政策，在理解的前提下给他们现场办理税务登记。先交后返税收优惠政策的兑现使这些福利机构解决了后顾之忧，也使国家对社会福利机构的税收政策落到实处。再如，部分民营福利机构一直按企业水、电费标准交费，运营成本高，经过与相关部门协调，实现按民用水、电费标准收取费用，明显降低了运营成本。民政局还与物价、卫生、医保、劳动等部门协调，帮助民营福利机构解决定价、医保定点、公费医疗、食品卫生、消防通道等方面的问题。

二是利用自身作为政府部门的优势，帮助民间组织协调难题，解决矛盾。目前，民间组织在社会组织结构中依然处于弱势地位，仅仅依靠民间组织自身的力量去协调、解决发展中的难题和矛盾难度是很大的，而作为政府的一个部门去协调、解决相关问题就要好得多。区民政局将此项工作定位为扶持民间组织发展的一项应尽职责，几年来的实践证明，这样的服务支持绝不亚于制度、资金支持的力度。如社区托老站、养老服务站是近一年服务类民间组织的又一增长点，但其运行步履维艰。针对社区养老用房难问题，区民政局反复多次去街道和部分社区协调、做工作，将居委会一些闲置或利用率不高的房屋拿出来开办托老站。

三是经常深入民间组织，了解他们生存发展中的问题和矛盾，适时调整扶持措施，及时帮助他们解决问题。针对社区养老服务回报低而社会需求又很大的矛盾，民政局适时将一次性资助的费用从5000元调整到10000元，并对托老床位进行月补贴，促进了托老、养老服务机构的正常运作，满足了更多老人的服务需求。

鼓楼区对民间组织提供政策服务和协调帮助的同时，还对民间组织进行分类指导，提供相关的业务培训、政策法规培训和服务技能培训。他们组织的以鼓楼区社区体育中心为首的20家民间组织向全区民间组织发出“立足自律诚信、真情回报社会”的倡议，50多家民间组织在山西路市民广场开展“真情回报社会”的大型广场活动，都产生了很好的社会影响。

来源：中国社会报民间周刊

[◀ 上一篇](#) [下一篇 ▶](#)