

中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



社会组织蓝皮书

BLUE BOOK OF SOCIAL ORGANIZATIONS

中国社会组织报告

(2016~2017)

主编/黄晓勇

执行主编/蔡礼强

副主编/徐彤武 何辉

REPORT ON SOCIAL ORGANIZATIONS IN CHINA

(2016-2017)

 社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



 中国社会科学院创新工程学术出版资助项目



社会组织蓝皮书

BLUE BOOK OF
SOCIAL ORGANIZATIONS

中国社会组织报告 (2016~2017)

REPORT ON SOCIAL ORGANIZATIONS IN CHINA
(2016-2017)

主 编 / 黄晓勇

执行主编 / 蔡礼强

副 主 编 / 徐彤武 何 辉



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织报告. 2016-2017 / 黄晓勇主编. --
北京: 社会科学文献出版社, 2017. 1

(社会组织蓝皮书)

ISBN 978-7-5201-0313-8

I. ①中… II. ①黄… III. ①社会组织-研究报告-
中国-2016-2017 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 003380 号

社会组织蓝皮书

中国社会组织报告 (2016 ~2017)

主 编 / 黄晓勇

执行主编 / 蔡礼强

副 主 编 / 徐彤武 何 辉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红 陈 颖

责任编辑 / 陈 颖

出 版 / 社会科学文献出版社·皮书出版分社 (010) 59367127

地址: 北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编: 100029

网址: www.ssap.com.cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367018

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 20.5 字 数: 311 千字

版 次 / 2017 年 1 月第 1 版 2017 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5201-0313-8

定 价 / 89.00 元

皮书序列号 / PSN B-2013-366-1/1

本书如有印装质量问题, 请与读者服务中心 (010-59367028) 联系

 版权所有 翻印必究



权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”“十三五”国家重点图书出版规划项目

《中国社会组织报告（2016～2017）》

编委会

主 编 黄晓勇

执行主编 蔡礼强

副 主 编 徐彤武 何 辉

编委会成员（以姓氏笔画为序）

王 兵	王延中	李培林	杨 团	吴玉章
何 辉	郑秉文	高 翔	徐彤武	唐 钧
黄 平	黄晓勇	谢寿光	蔡礼强	潘晨光

主要编撰者简介

黄晓勇 中国社会科学院研究生院院长，教授、博士生导师，兼任全国日本经济学会副会长、中国社会科学院研究生院社会组织与公共治理研究中心主任、中国社会科学院研究生院国际能源与安全研究中心主任等，享受国务院特殊津贴专家。分别在日本明治大学、东京大学、爱知大学经营（经济）学部从事客座研究和讲学三年。现主要研究领域为社会组织、世界经济、国际能源安全等。主要著译（含主编）有《中国民间组织报告》（系列蓝皮书）、《世界能源发展报告》（系列蓝皮书）、《中国能源的困境与出路》、《能源博弈论集》、《中国的能源安全》、《公共政策与社会保障案例分析》、《诺贝尔奖之问》等。

蔡礼强 中国社会科学院研究生院社会组织与公共治理研究中心执行主任、教授，兼任中国社会科学院青年人文社会科学研究中心副理事长。目前主要致力于社会组织、公共政策、公共治理、领导力等领域的研究。承担主持多项国家社会科学基金项目、中国社会科学院重点课题、部级委托课题、地方政府委托横向课题。

徐彤武 中国社会科学院研究生院社会组织与公共治理研究中心特约研究员。现主要研究领域为非营利部门法律环境与社会治理、大国战略与国际关系、美国医疗改革、全球卫生安全战略与全球卫生外交等。主要著述有《美国公民社会的治理——美国非营利组织研究》等。

何辉 中国社会科学院研究生院社会组织与公共治理研究中心秘书长、

副教授。现主要研究领域为政府规制、社会组织与社会治理。主要著述有《中国高等教育的筛选机制和文凭竞争》、《政府规制：理论、政策与案例》（副主编）、《诺贝尔奖之问》（副主编），发表论文多篇。

摘要

随着《中华人民共和国慈善法》等法律法规以及相关政策的出台，影响社会组织发展的法律政策体系与政策工具措施日益完善和丰富，社会组织的外部支持体系正逐步形成。从全国各地的社会组织发展实践来看，法律政策体系为社会组织发展提供了制度保障和广阔的发展空间，而培育扶持社会组织的各类政策工具则促进和支持了社会组织的健康发展。目前被广泛使用的政策工具包括购买服务、信息公开、声誉、奖励表彰、补助等，尤其是购买服务已初步形成了自上而下的较为完备的政策操作体系，成为运用最为广泛的政策工具之一。在以政府购买服务项目为主的各类政策工具的推动下，在包括来自企业的资金和人力资源的支持下，通过与政府和市场构建合作伙伴关系，社会组织类型正日益丰富和完善，已经初步形成良性发展的内部生态系统与良性互动的外部生态圈。可以说，中国的社会组织开始步入整体性变革时期。

本书是第七本社会组织研究报告，参与撰写的专家主要来自中国社会科学院、知名高校、政府部门和社会组织。整个研究报告共30余万字，除总报告外，专题研究篇重点关注社会组织的培育和发展、政府购买服务项目的相关规范、民营企业基金会的发展、社会组织参与养老服务的状况，以及专业志愿服务对社会组织的能力建设价值等问题，对这些社会组织的热点和新现象给出了深度和前沿的剖析。域外镜鉴篇两篇文章研究日本和法国的购买服务和社会组织培育扶持的政策和具体做法，对当下中国社会组织发展支持政策的进一步改进具有较大的借鉴意义。而实务思考篇，则通过一家本土优秀社会组织十余年来与政府合作的历程，全面总结和梳理了社会治理中政社合作的价值、社会组织扮演的角色，并提出相关政策建议。

前言

本报告是社会组织蓝皮书《中国社会组织报告》第七卷，前六卷以民间组织蓝皮书《中国民间组织报告》名称出版。第一本民间组织蓝皮书《中国民间组织报告（2008）》曾专门就民间组织的概念进行了分析界定，讨论辨析了非政府组织、非营利组织、公民社会组织等概念的细微差别。认为民间组织概念既能承续中国传统，又可避免非政府、非营利等否定性概念易于产生的障碍和分歧，因此采用了民间组织的概念。与此同时，第一本蓝皮书也强调指出，民间组织本身的复杂性，决定了相关概念的歧义，不同概念具有各自的适用范围，不能囿于单一的概念名称，而应灵活运用。

自2008年第一本民间组织蓝皮书出版以来，中国民间组织近十年经历了前所未有的迅猛发展，官方政策话语也逐步用社会组织概念取代了民间组织用语，由此引领和推动了实务部门和学界都更多地使用社会组织一词来指代民间组织。鉴于此，我们从本卷开始，将“民间组织蓝皮书”正式更名为“社会组织蓝皮书”，《中国民间组织报告》更名为《中国社会组织报告》。

基于国家权威统计数据、实地调研和广泛搜集的资料，本报告对2015年以来我国社会组织的发展现状、相关法规政策、热点专题、发展趋势等进行了多角度的探讨，并提出了相关政策建议。

一 政策工具组合推动社会组织发展进入整体性变革期

随着《中华人民共和国慈善法》等法律法规以及相关政策的出台，影响社会组织发展的法律政策体系与政策工具措施日益完善和丰富，社会组织的外部支持体系正逐步形成。从全国各地的社会组织发展实践来看，法律政



策体系为社会组织发展提供了制度保障和广阔的发展空间，而培育扶持社会组织的各类政策工具则促进和支持了社会组织的健康发展。目前被广泛使用的政策工具包括购买服务、信息公开、声誉、奖励表彰、补助等，尤其是购买服务已初步形成了自上而下的较为完备的政策操作体系，成为运用最为广泛的政策工具之一。在以政府购买服务项目为主的各类政策工具的推动下，在包括企业的资金和人力资源的支持下，通过与政府和市场构建合作伙伴关系，社会组织类型正日益丰富和完善，已经初步形成良性发展的内部生态系统与良性互动的外部生态圈，可以说中国的社会组织开始步入整体性变革时期。

不过，当前社会组织培育扶持政策还存在不少问题，包括过于倚重购买服务，出现泛化现象；培育扶持政策工具单一化、碎片化，培育整体效应发挥不足；表态性、倡导性政策多，操作性、具体性政策措施少等。基于社会组织发展的需求，政府需要从以下几个方面调整和优化政策，包括切实转变对社会组织的理念和心态；更加重视与社会组织的多方面全方位合作；综合运用多种政策工具对社会组织进行整体培育；在街道社区构建综合支持体系和社区服务平台；重视营造社会组织良性发展的内外生态系统。

二 新阶段社会组织培育的新实践和政策趋向

近年来，中央高度重视社会组织的发展，把激发社会组织活力作为创新社会治理体制的重要抓手和内在要求。为实现这一目标，近年来中央及地方从转变政府职能、加大社会组织的扶持力度、完善管理体制机制等方面逐渐探索出诸多做法，包括：①大力推进官办社会组织去行政化改革；②加强扶持社会组织的力度；③鼓励社会组织大胆创新；④完善社会组织人才培育体系；⑤促进社会组织发展的生态链建设；⑥制定和完善社会组织发展的相关标准体系；⑦降低社会组织准入门槛；⑧重视社会组织诚信体系建设；⑨政府监管方式更加多元化；⑩完善社会组织法律法规和制度建

设。当前各级政府培育社会组织的总体方向是明确的，现在的关键是尽快完善社会组织培育创新做法的总结和推广机制，需着重把握好以下7条原则：制定和实施政社分开的战略规划与时间表；建立稳定可持续的资金保障机制；尊重和鼓励社会组织的创新精神；统筹布局社会组织的发展环境与生态链；注重对社会组织的过程监管；建立与推行完整的社会组织信息公开制度；改善党组织对社会组织工作的领导。

三 民营企业基金会是我国公益慈善事业中的一支重要力量

民营企业基金会是指由民营企业或企业家发起成立的基金会，它是我国企业基金会中的主体，也是我国公益慈善事业中的一支重要力量。目前我国的民营企业基金会呈现如下状况：一是数量稳步增长，总量和比例仍有待提高；二是资金规模有一定优势，主要集中于少数大型基金会；三是地域分布呈东多西少，发展不平衡性比较突出；四是发起人整体上综合实力较强、动机较为正面。民营企业基金会呈现出与其他基金会不同的特征，主要表现为：引入企业治理经验，运作比较规范和高效；资金来源自有占主体，使用上有更多自主权；业务范围比较集中，项目实施与企业业务有一定重合；多以项目直接运作为主，公益资金支出较大等。当前民营企业基金会发展中存在独立性不足、关联交易风险、专业人才缺乏、公信力不高、项目运作比较简单等问题。今后可从以下几个方面促进民营企业基金会的健康发展，包括纳入统战工作范畴，加强鼓励和引导；鼓励和规范投资行为，防范关联交易；加大扶持力度，鼓励股权捐赠；促进行业组织建设，强化行业自律和监管作用；探索“基金会+公益信托”模式，培育发展大型家族基金会等。

四 社会组织是我国养老服务发展的生力军

养老是一个全社会需要共同面对的重大问题。引入社会力量参与养老



服务，可以有效弥补国家、市场和家庭在养老服务供给方面的不足，对于满足养老服务发展需求、推动我国养老服务业的健康发展具有重要意义。不仅国务院与相关部委先后出台多项政策文件鼓励、规范和指导，各地政府也纷纷出台相关政策文件推进社会组织参与养老服务，降低社会组织参与养老服务的门槛，通过公建民营、民办公助、委托管理、合资合作等多种方式让社会组织参与提供养老服务。今后一段时期，我国社会组织将进一步向专业化、规范化、透明化方向发展，并成为养老服务的主体力量，政府也应进一步加强与社会组织的良性互动，推进养老服务合作，构建完善的综合监管体系。

五 社会组织参与政府购买服务的立项、结项的规范要求和注意事项

近年来，政府购买服务成为很多社会组织项目资金来源的主渠道。那么，社会组织在申请政府购买服务中具有哪些渠道，社会组织在政府购买服务的立项申请中应该遵循哪些规范，以及在结项申请中又应该遵循哪些规范，具有现实的借鉴与操作意义。在渠道方面，国家层面的民政部、文化部、科技部、中国残联等部门都在实施政府购买服务，其中民政部的政府购买服务涵盖的领域更宽，覆盖了社会组织服务的各个方面，其他部委或部门的购买服务集中在本业务范围领域内；在地方层面，一些城市可以申请政府购买服务项目的渠道较多、资金支持力度较大，从市级、区级到街道级均有实施政府购买服务。政府在购买服务项目的立项评审中，主要考虑项目的设计是否合理。社会组织在项目设计中，要进行需求调研和分析，然后进行需求评估；要界定清楚项目的总目标和分目标，建立目标的优先次序；在方案设计中要注意可行性，再制订行动计划；要明确项目的评估方法和财务预算。社会组织需要特别注意项目立项、结项的规范和要求，例如避免出现诚信问题；应确保项目人员能够保障项目工作；避免出现资金使用问题；避免出现档案管理问题等。

六 专业志愿服务助推社会组织能力建设

近些年从国外到国内出现了一种面向社会组织的专业志愿服务，即主要来自企业的技术和管理类的专业人士为社会组织提供包括项目咨询、人力资源管理、资金筹措、IT 等在内的专业性的志愿服务活动。这类专业志愿服务因其服务的专业性和面向社会组织的特点，可能成为一种有效支持社会组织能力建设和可持续发展的新途径。专业志愿服务不论在国外还是国内，都还是一个非常新鲜的事物。除了一些实务领域的宣传报道和经验总结外，国内学术界对专业志愿服务还非常缺乏研究。通过对国内外面向社会组织的专业志愿服务的出现和发展进行分析，可以发现专业志愿服务不论其实务方面的探索，还是其理论方面的意义，都凸显研究的价值。首先，对专业志愿服务的研究可以扩展我们对志愿者的认知。志愿者不仅仅是学生和青少年，也可以扩展到职场上的一些专业人士；志愿活动不仅仅是送温暖，也可以是提供高级的专业知识和管理经验。其次，面向社会组织的专业志愿服务提供了一种解决社会组织能力建设和组织发展新途径。专业志愿服务给社会组织不仅仅带来各种专业支持，还带来有价值的商业运作、持续经营的理念和方法等。这些正是众多社会组织所急需的。最后，专业志愿服务在中国公益事业发展中的意义还在于推动中国的企业和企业员工履行社会责任。

七 法国的公共津贴制度和社会组织发展

在法国，虽然就政府（包括政府部门与公共机构）向社团组织（或社会力量）购买服务而言，并不存在一个相对固定且具整合性的术语表述，但在事实上存在着大量的政府向社团组织购买服务的实践。其中，公共津贴制度是历史最为悠久、机制相对灵活、管理体系相对复杂、面向社团组织辐射面积最大的一种机制。公共津贴表现为形式多样的非强制性资助，由政府部门或公共机构颁发，其目标是服务于公益事业，只有具备法人资格的社团



组织才能申请。在公共津贴制度下，法国政府与社团组织形成了非定向性与半定向性两种合作模式。与法国政府一般的政府采购方式相比，公共津贴制度更具有鼓励社会创新的意义，它通过对社团组织的公益实践进行资助，用有限的公共资金撬动了更多的社会资源，并通过社团组织去发现潜在的社会需求，提出具有民间智慧的应对方案，扩大了政府面向社会提供服务的范畴与规模，也为其社会政策的革新提供了新思路。近些年来，在法国政府向社团组织购买服务的实践中，政府采购的比重日益增大，折射出法国政府与社团组织合作机制的变革，但公共津贴制度带动社团组织参与社会服务供给、社会治理实践的积极作用仍一如既往。

八 日本社会组织参与公共服务供给的制度安排与经验借鉴

毋庸讳言，我国目前的政府购买服务工作还处于起步阶段，仍面临诸如“相关政府部门认识不到位”、“法规制度建设滞后于实践需要”以及“社会力量承接能力有限”等困难和问题。为此，在“及时总结改革实践经验”的同时，应“积极借鉴国外有益成果，努力推动政府向社会力量购买服务的健康发展，加快形成公共服务提供新机制”。同属东亚儒家文化圈且在国家与社会关系上曾与我国存在相似性的邻国日本的一些做法值得借鉴。

近代化以来，日本 NPO 政策逐渐从“规制严厉”走向“宽严相济”，日本政府积极主动地为 NPO 参与公共服务供给提供两大制度化途径，即“民间开放途径”和“协调途径”。前者包括民间委托制度、PFI 制度、指定管理者制度以及市场检验制度，后者主要指市民提案制度。这些政策促使日本 NPO 部门在整体上获得长足发展。结合我国的具体情况，日本的上述经验至少能够为我国提供三点启示，即“以制度创新方式大力培育和发展 NPO”、“实现 NPO 参与公共服务供给的制度化 and 多元化”以及“积极探索新方式以弥补传统外包模式的不足”。

九 社会组织实践视角下的政社合作

尽管对社会组织在社会治理中的作用依然有不同的解读，但毋庸置疑的是，政府和社会组织的合作正在成为中国社会治理改革的主流方向之一。政社双方在合作中究竟是什么关系，社会组织可以发挥哪些功能？政社合作过程中应注意哪些问题？是亟须澄清的基本问题。对此，2003 年非典期间成立的“协作者”有非常丰富的实践经验。

“协作者”的创始人作为社会组织的服务者和组织者，从实务工作的角度对“协作者”13 年来的政社合作历程进行总结，认为政社双方是平等的合作伙伴关系，双方应以有效服务民生、促进治理创新作为合作关系建立的基础。社会组织在政社合作中，既是服务提供者、资源受益者，也是政社合作的推动者、建设者。社会组织应积极发挥专业服务、资源整合、赋权增能、政策倡导、社会创新、专业支持等多元专业功能，政府应回应社会组织的发展空间、均等政策、拓展资源等需要，激发社会组织活力，双方共同培育公益市场，实现有效服务民生，推动社会治理创新。

本书的作者主要来自专业研究机构、高校、政府部门和实务部门，除总报告外，各位作者的观点并不代表课题组，文责主要由作者本人及撰写报告的课题组自负。

本课题的研究和出版得到中国社会科学院创新工程的资助，在研究过程中受到中国社会科学院科研局领导的高度重视和大力支持。本研究报告的顺利出版，得益于社会科学文献出版社谢寿光社长的指导支持，以及皮书出版分社邓泳红社长的高效工作和责任编辑陈颖女士的认真细致。张波教授对所有英文摘要部分进行了精心翻译与校对。在此向所有参与和支持本研究报告出版的同志，表示诚挚的谢意。

目 录



I 总报告

- B.1** 社会组织发展的整体性变革：政策工具组合与生态系统构建
..... 中国社会科学院“社会组织与公共治理研究”课题组
黄晓勇 蔡礼强 执笔 / 001
- 一 2015 年以来我国社会组织发展的基本情况与主要变化
..... / 002
- 二 我国社会组织开始步入整体性变革和生态
系统构建时期 / 008
- 三 当前社会组织培育扶持政策存在的问题与
促进健康发展的建议 / 033

II 专题研究篇

- B.2** 国家治理能力现代化背景下的社会组织培育：现状、
政策趋向与建议 卢宪英 / 048
- B.3** 面向社会组织的专业志愿服务：一个初步的分析 何 辉 / 076
- B.4** 我国民营企业基金会发展现状研究 陆进龙 / 103



- B.5** 我国社会组织参与养老服务的现状与展望 崔 炜 周 悦 等 / 133
- B.6** 社会组织在政府购买服务中的立项与结项规范研究 王世强 / 172

Ⅲ 域外镜鉴篇

- B.7** 政府购买服务视角下的法国公共津贴制度研究 张金岭 / 196
- B.8** 日本非营利组织参与公共服务供给的制度安排 俞祖成 / 234

Ⅳ 实务思考篇

- B.9** 成长中的伙伴：一家社会组织十三年政社合作历程的
实践与思考 李 涛 / 263

Abstract	/ 299
Contents	/ 301

皮书数据库阅读**使用指南**