

Zhongguo Shehui Guanli He Wenhua Guanli

Luncong

中国社会管理和文化管理

主 编 祁述裕
副主编 马庆钰 朱 岚

论 丛

(2014)

国家行政学院出版社

Zhongguo Shehui Guanli He Wenhua Guanli

Luncong

中国社会管理和文化管理

主 编 祁述裕
副主编 马庆钰 朱 岚

论 丛
(2014)



国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国社会管理和文化管理论丛. 2014/祁述裕主编. —北京:国家行政学院出版社, 2015. 6

ISBN 978-7-5150-1493-7

I. ①中… II. ①祁… III. ①社会管理-中国-文集 ②文化管理-中国-文集
IV. ①D63-53 ②G123-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 104049 号

书 名 中国社会管理和文化管理论丛(2014)

作 者 祁述裕

责任编辑 沈桂晴

出版发行 国家行政学院出版社

(北京市海淀区长春桥路 6 号)

(010)68920640 68929037

<http://cbs.nsa.gov.cn>

编 辑 部 (010)68928764 68922648

经 销 新华书店

印 刷 北京京华虎彩印刷有限公司

版 次 2015 年 6 月北京第 1 版

印 次 2015 年 6 月北京第 1 次印刷

开 本 650 毫米×980 毫米 16 开

印 张 30

字 数 385 千字

书 号 ISBN 978-7-5150-1493-7

定 价 78.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022

社会篇

中国社会组织发展指标体系构建与预测

..... 国家行政学院 马庆钰

中央财经大学 曹堂哲

重庆行政学院 谢 菊 (3)

我国“医养结合”模式的困境与思考

——以河北三河燕达国际健康城为例

..... 国家行政学院 程 萍 (30)

合作共治：我国城市社区治理的新路径

..... 上海行政学院 何海兵 (40)

青海藏区社会治理的几个问题

..... 青海行政学院 何启林 (52)

理解美国社会福利制度的发展 国家行政学院 胡 薇(64)

大数据背景下政府信息资源管理探索与思考

——以流动人口信息管理为例

..... 国家行政学院 李 宇(75)

社会工作参与社会服务的外展机制初探

..... 国家行政学院 马福云(84)

构建边疆民族地区社会治理体系

——以云南为例 云南行政学院 溥德书(96)

透过案例看云南民族地区城镇化的出路:特色小镇

..... 云南行政学院 钱素华(109)

纵向政府权力结构与社会治理:中国“政府与社会”

关系的一个分析路径 浙江行政学院 汪锦军(129)

城镇化对我国社会管理的挑战及其应对

..... 长春行政学院 王维翊(141)

从源头治理入手,各方参与,破解社区治理难题

——天津创新性探索物业纳入社区管理全覆盖

..... 天津行政学院 王晓霞(148)

公众参与社区治理的实践与探索

——以济南市甸柳街道为例

..... 济南行政学院 吴 春(159)

地方治理制度创新:从网格化管理到治理现代化

——基于历史的逻辑视角分析

..... 南京大学 徐敏宁

淮安行政学院 刘东杰(170)

国家治理体系和治理能力现代化的历史考察

——以中国近代以来社会变革过程为视角

..... 福建行政学院 叶志坚(182)

以培育市场中介组织为载体推进生产性服务业发展

——基于辽宁市场中介组织的问题研究

..... 辽宁行政学院 伊文嘉

中国航天集团第二研究院 伊黎黎(197)

农业转移人口市民化意愿影响因素的实证研究

..... 安徽行政学院 张 超(209)

城市发展与历史文化名城保护:基于软实力

理论视角的解读

——以北京为个案 北京行政学院 张 勇(231)

边疆少数民族地区社会治理的现代化

..... 云南行政学院 朱 秦(241)

文化篇

构建现代公共文化服务体系需要研究的

五个重点问题 国家行政学院 祁述裕(255)

北京市博物馆事业的法治化研究

——以《北京市博物馆条例》为视角

..... 北京行政学院 李秀梅(264)

文化居委会:“文化自治”的实验

——以北京朝阳区垡头文化居委会为例

..... 国家行政学院 朱 岚 王可一(277)

农村文化治理作为思考 湖南行政学院 洪 艳(292)

文化企业上市融资问题研究 国家行政学院 高宏存(300)

中国历史村镇文化遗产保护利用的路径选择

..... 杭州行政学院 周乾松(316)

赣南苏区红色文化产业发展状况及对策

研究 江西行政学院 官盱玲(329)

加快民族地区农村文化产业发展的对策

..... 云南行政学院 杨琼华(339)

提升河北农村公共文化服务效能研究

..... 河北行政学院 李荣菊(350)

云南少数民族地区文化民生改善路径选择

..... 云南行政学院 樊泳湄(356)

宁夏社区居民公共文化参与调查研究

..... 宁夏行政学院 毕延柏(366)

把农民工纳入城市公共文化服务体系

- 以哈尔滨市南岗区农民工文化建设为例 黑龙江行政学院 高原丽(377)

社会资本与现代公共文化服务体系建设

- 江西行政学院 陶国根(386)

宁夏公共文化服务体系建设研究 ... 宁夏行政学院 徐如明(398)

何为最低限度的“中华共识”

- 简论儒释道三教共趋“可久可大”
..... 北京行政学院 张耀南(410)

关于社会主义核心价值观社会知晓度的考察

- 青岛行政学院 徐文涛(422)

大数据时代中美新旧传媒融合路径

- 比较研究 宁波行政学院 陈 觅(433)

互联网时代文化身份的引导与建设

- 四川行政学院 周 珣(443)

云南传统文化现代化的思考

- 以“坝子”文化为中心 云南行政学院 李 榆(453)

社会篇

中国社会组织发展指标体系构建与预测^①

国家行政学院 马庆钰

中央财经大学 曹堂哲

重庆行政学院 谢 菊

摘 要:在中国开启治理时代与国民经济和社会发展即将迎来新的五年发展阶段之际,为社会组织领域构建发展指标体系,引导其在治理现代化要求下与国家新五年规划协调发展,是一项重要的基础工作。受到国内外相关研究成果启发,按指标体系构建与预测需遵循的全面性、系统性、执行性、引导性原则,本研究建立了由4个维度,32个定量和定性指标构成的中国社会组织发展指标体系,并利用现有数据条件,参照中国新一届政府的改革政策导向和国外社会组织的一般趋势,对2014—2020年中国社会组织的发展进行引导和预测,以努力填补新领域发展指标体系的空白。

关键词:社会组织 发展 指标体系 预测 中国

^① 本文是民政部委托国家行政学院的重大课题《中国社会组织发展规划(2014—2020)研究》的阶段性成果,项目总主持人为国家行政学院马庆钰教授。

一、引言

国家治理体系和治理能力现代化目标的提出,开启了中国的治理时代。社会领域的发展和社会组织的成长,成为影响治理进程的重要因素之一。因此,具有支持性的政策创新和具有指引性的一套指标体系,就成为十分重要的基础工作。尤其在国家国民经济和社会发展规划的编制当中,与之协调的社会组织发展指标更是不能缺少的内容。迄今为止,中国还缺乏一套比较全面、比较成型和具有操作指引性的这类指标。

从国内实践来看,在已有的深圳、江苏、安徽、吉林、云南、宁夏等地方的社会组织发展规划中,只有“组织数量增长”“达标比例”“从业人员”等个别和零散的定量指标,以及“形成完备监管和自律体制”“实现政社分开”“实施信息披露制度”和“更好发挥社会组织作用”等模糊定性指标。带有间接相关性的《国家民政事业发展第十二个五年规划》的指标中,也只是突出了“社会组织增长数”和“社会工作者增长数”两个指标。这显然不具有指标的完备性。

从研究现状看,国内也没有出现具有实践参照意义的社会组织发展标准体系。虽然有学者提出了“社会组织对经济和社会发展贡献的统计指标体系”,拟从总量规模、结构分布、发展速度、发展效益、社会评价五个方面来测定社会组织发展情况(谭永生,2008),但因为没有实际参考数值,尚不具有操作条件。

比较而言,由美国霍普金斯大学萨拉蒙(Lester M. Salamon)和索克洛斯基(S. Wojciech Sokolowski)开发的“非营利部门国际指数”,具有一定应用参考性。理由体现在以下几方面。第一,数据基础比较可信。联合国统计委员会同意在国家账户系统中采用新设

计的非营利机构手册,该手册收集的数据为约翰·霍普金斯全球公民社会指数提供了数据基础。第二,样本国家具有代表性。其数据采集来自西欧、北美、亚洲、中欧、东欧、拉丁美洲的 36 个国家,该项目公布了 34 个国家的统计数据,其中包括 17 个发达国家和 17 个发展转型国家^①的数据,具有可信性。第三,关键指标可量化。该指标框架包括 3 个维度 10 多项指标:第一维度“社会组织能力”,包括“全职雇员人数占经济活动人口比例”“志愿者人数占经济活动人口比例”“慈善捐赠占 GDP 比重”“社会组织从业人员多元分布程度”等指标;第二维度“社会组织可持续性”,包括“社会组织运营收入占总收入比重”“政府支持占总收入比重”“志愿服务者占成人比重”“法制环境”(制度需求/制度供给/政府绩效)等指标;第三维度“社会组织影响力”,包括“社会组织的增加值占 GDP 比重”“社会服务类社会组织从业人数占第三产业就业的比重”“倡导类社会组织人员占成人比重”“社会组织支出占 GDP 比重”等指标^②。

虽然“非营利部门国际指数”具有一定的可操作性,但直接用于中国 2014 年之后的中长期发展规划尚有局限。鉴于此,我们在其方法基础上,对测量维度进行调整,对量化指标进行筛选,并补充定性指标,最终构建了定量和定性结合,尽量符合中国实际,具有一定引导意义的社会组织发展规划指标体系。

① 17 个发达国家是澳大利亚、英国、美国、芬兰、挪威、瑞典、奥地利、比利时、法国、德国、爱尔兰、以色列、意大利、荷兰、西班牙、日本、韩国。19 个发展转型国家中有两个国家没有公布数据即埃及和摩洛哥,故公布数据的 17 个国家为阿根廷、巴基斯坦、巴西、秘鲁、哥伦比亚、菲律宾、南非、印度、肯尼亚、坦桑尼亚、墨西哥、乌干达、捷克、罗马尼亚、匈牙利、斯洛伐克、波兰。[美]莱斯特·M. 萨拉蒙、S. 沃加斯·索克洛斯基等:《全球公民社会:非营利部门国际指数》,陈一梅等译,北京大学出版社 2007 年版,第 96—101 页。

② 莱斯特·M. 萨拉蒙、S. 沃加斯·索克洛斯基等:《全球公民社会:非营利部门国际指数》,陈一梅等译,北京大学出版社 2007 年版,第 76—85 页。

二、社会组织发展的定量指标与预测

1. 定量指标的设定

根据中国的实际情况,考虑到统计数据的有效性和可得性,我们从“非营利部门国际指数”中筛选出5项关键指标。此外,又增加了“社会组织增长”和“社会工作专门人才增长”两项指标。作为中国社会组织未来发展的量化指引,这些指标包括以下内容。

(1) 全职雇员人数占经济活动人口比重。用于测量社会组织领域对于国家就业的影响和贡献,促进国家建立和完善促进社会组织就业的相关政策。

(2) 社会组织总支出占GDP比重。用于测量社会组织的资源获取能力和在社会服务中的地位和作用。

(3) 社会组织增加值占GDP比重。增加值是组织在服务过程中新增加的价值,是提供物质产品和服务的价值超过成本的差额部分,用于测量社会组织部门对整个国民经济的贡献份额,也可用于测量对第三产业增加值的贡献份额。

(4) 志愿者人数占经济活动人口比例。用于测量符合志愿者含义的人群在有劳动能力参加社会经济活动的人口中的比例,引导社会志愿精神和自我服务能力。

(5) 慈善捐赠占GDP比重。这项指标是影响社会组织发展的基础性支持因素,用于测量社会成员的慈善贡献水平和社会慈善文化的成熟程度。

(6) 社会组织增长总个数。将增长个数作为社会组织发展因素具有很大局限性,数字本身并不代表质量。但在任何情况下数字都是一个非常直观的参数,如果将这项标准与有关质量指标结合使用,仍然对社会组织发展具有观察和激励作用。

(7) 社会工作专门人才增长。社会工作专业人才是具有一定社会工作专业知识和技能,在社会服务提供、社会政策制定、社会组织

管理中具有关键作用的专门人员。这项指标用以测量社会组织发展的专业化程度。

2. 对社会组织发展的预测方法

我们作了两种预测。一种是根据以往的年度变化数据,对中国社会组织自然增长进行预测,即在保持自然趋势状态下,到2020年社会组织关键指标达到的程度;另一种是以“非营利部门国际指数”相关均值作对比数值,预测2014—2020年各项关键数值应当达到的程度。第一种预测的自然增长值和第二种预测的参照增长值之间的差距,成为国家在今后七年中努力填补的空间,即通过体制改革、机制创新、政策调整,争取从自然增长状态达到相应参照增长值的水平。在这个思路下的预测方法如下。

第一步,获取相关数据。量化指标研究离不开数据,基本准则是可得、客观、齐全。但由于社会组织基础统计指标、统计体系、统计口径不够成熟,数据获得困难重重,数据残缺不全,可信度也受到统计口径的限制。在现有条件下,我们只能依据国家民政部《社会服务发展统计公报》《民政事业发展统计公报》、国家统计局《国民经济和社会发展统计公报》和官方文件、领导讲话中出现的官方数字。遇到数字缺失的情况,则使用相关数据进行可能性推算。

第二步,计算自然增长值。自然增长值是自在趋势,是进行社会组织发展值比较的量值之一。本文根据年均增长值预测自然增长值。^① 年均增长值的计算方法是:

$$\text{年均增长值} = (N \text{ 首年} + 1 + N \text{ 首年} + 2 + \cdots + N \text{ 首年} + j) / J^{\text{②}}$$

因为中国社会组织的发展在2006年之后的增长态势相对较为稳定,因此,我们将2006—2013年作为年度均值计算期间。首先根

① 使用年均增长值进行预测规避了基数问题,比较适合在短期内设定目标值的预测。不使用时间序列进行预测,是因为时间序列需要的数据点较多,本文各项指标有统计的数据点过少。

② 说明: $N \text{ 首年} + 1$ 表示首年到第二年的增长值。 $J = \text{末年} - \text{首年}$ 。如从2006年开始增长到2013年, J 值为7。

据此期间所需要的量化指标总量数值计算年均增长值,再据此预测2014—2020年社会组织相关指标的自然增长值。

第三步,建立发展参照值。发展参照值是与自然增长值进行权衡比较的另一量值。我们参考“非营利部门国际指数”筛选关键指标,并将17个发展转型国家平均值(以下简称“17国均值”)和所有34个各类国家的平均值(以下简称“34国均值”)分别作为发展参照值,逐年计算中国社会组织的2014—2020年的预期增长数。我们认为,中国是发展中国家,达到17国均值应是最低限度;中国又是发展中国家中的强者,达到包括发展中国家和发达国家的34国均值,也并非过分要求。到底如何取舍,需要根据计算结果和中国实际,最终选定一个比较现实的发展参照值。除了“社会组织增长”和“社会工作专门人才增长”参照值外,其他如“全职雇员人数占经济活动人口比重”“社会组织增加值占GDP比重”“志愿者人数占经济活动人口比重”“慈善捐赠占GDP比重”均直接从“非营利部门国际指数”选取,“社会组织总支出占GDP比重”均值则经推算所得见表1。^①

表1 “非营利部门国际指数”的两组相关指标均值

	全职雇员人数占经济活动人口比重(%)	社会组织总支出占GDP比重(%)	社会组织增加值占GDP比重(%)	志愿者人数占经济活动人口比重(%)	慈善捐赠占GDP比重(%)
17国均值	1.07	2.16	1.20	0.77	0.31
34国均值	2.78	5.40	3.00	1.68	0.37

^① 全球公民社会指数报告“36国总支出占GDP比重为5.40%,36国增加值占GDP比重为3.00%,17国社会组织的增加值占GDP比重为1.20%”。据此推算社会组织总支出与社会组织增加值之比为1:1.8,并进一步计算出17国社会组织总支出占GDP的比重为2.16%。

3. 社会组织发展定量分析

(1) 全职雇员人数占经济活动人口比重。全职雇员人数指一个年度中在社会组织中就业的全职雇员总人数。本研究采用了中国民政部《社会服务发展统计公报》和《民政事业发展统计公报》中“社会组织吸纳就业人数”的统计数据。经济活动人口使用《国民经济和社会发展统计公报》统计数据。我们首先使用 17 国均值作为目标值进行计算,发现中国目前的自然增长速度到 2020 年时将高于 17 个发展转型国家的增长水平,所以这个值对中国没有意义。计算来看,用 34 国均值 2.78% 作为参照值更具有合理性和挑战性,以此对中国全职雇员人数占经济活动人口比重进行发展预测,结果见表 2。

表 2 对中国全职雇员人数占经济活动人口比重的预测

年份	全职雇员人数自然增长 (万人)		经济活动人口自然增长 (万人)		全职雇员人数占经济活动人口比重自然增长 (%)	按 34 国均值测算全职雇员占经济活动人口比重 预期增长 (%)	按 34 国均值测算全职雇员增长数 (万人)	全职雇员人数缺口 (万人)
	自然增长数	年度增长数	自然增长数	年度增长数				
2006	425.5		75 825		0.56	—	—	—
2007	456.9	31.36	76 151	326	0.60	—	—	—
2008	475.8	18.90	76 450	299	0.62	—	—	—
2009	544.7	68.90	76 749	299	0.71	—	—	—
2010	612.8	68.10	77 013	264	0.80	—	—	—
2011	599.3	13.50	77 343	330	0.78	—	—	—
2012	613.3	14.00	77 621	278	0.79	—	—	—
2013	636.6	23.30	77 920	300	0.82	—	—	—
预测	年自然增长 30.15		年自然增长 299		年自然增长	年期望增长	年期望增长 226.82	
2014	666.75		78 219		0.85	1.10	863.42	196.67
2015	696.90		78 518		0.89	1.39	1 090.24	393.34
2016	727.05		78 817		0.92	1.67	1 317.06	590.01
2017	757.20		79 116		0.96	1.95	1 543.88	786.68
2018	788.25		79 415		0.99	2.23	1 770.70	982.45
2019	818.40		79 714		1.03	2.51	1 997.52	1 179.12
2020	848.55		80 013		1.06	2.78 达到 34 国 均值	2 224.36	1 375.81

说明:因官方统计数据公布滞后,2014 年及其以后全国经济活动人口数据为预测值