


民办非企业单位是我国三类主要的社会组织登记形式之一，也是与国情联系最紧密、发展最为迅速、独立性较强、服务范围较广的一类社会组织形式。在公办事业单位普遍占据公共服务主导地位的情况下，促进民办社会事业发展是一项全新的工作，具有较大的挑战性。贯彻党的十八大关于“加快形成政社分开、权责分明、依法自治的现代社会组织体制”要求，需要整合各方面的力量共同参与，推动形成切合中国实际的、可逐步实施的促进民办非企业单位发展的政策体系。民办非企业单位是我国三类主要的社会组织登记形式之一，也是与国情联系最紧密、发展最为迅速

世界银行中国经济改革实施技术援助项目（TCC5）支持

POLICY DESIGN AND CAPACITY BUILDING FOR THE PRIVATE AND NON-ENTERPRISE INSTITUTIONS DEVELOPMENT IN CHINA

# 促进民办非企业单位全面发展的 政策设计与能力建设研究报告

郝福庆◎主编  
陈磊◎副主编

 中国社会出版社  
国家一级出版社·全国百佳图书出版单位

中后期  
市场管  
共福利  
政策的  
执行等  
步发挥  
不能比  
要作用  
1997年  
国秘书  
在向第  
合国的  
的工作  
中，就  
组织的  
经济全  
信息打  
命。生  
的保护  
为影响  
展的人  
素。当  
欧洲、  
及亚太  
发达国  
社会组

社会组  
于20世  
期，其  
管理、  
利。公  
的制定  
等领域  
挥出政  
比拟的  
用。早  
年，联  
书长安  
第52届  
大会提  
作报告  
把社会  
作用和  
球化、  
术革命  
环境的  
并列  
球发展  
因素  
在欧洲  
以及亚  
的发达  
中，社  
已成为  
教育、  
公共服  
要提供  
代社会  
起于20  
后期，  
场管理  
福利、  
策的制  
行等领  
发挥出  
能比拟  
作用。  
1997年  
国秘书  
在向第  
合国的  
的工作  
中，



## 图书在版编目 (CIP) 数据

促进民办非企业单位全面发展的政策设计与能力建设  
研究报告 / 郝福庆主编. —北京: 中国社会出版社,  
2012. 12

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4276 - 2

I. ①促… II. ①郝… III. ①社会团体—行政管理—  
研究报告—中国 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 004968 号

---

书 名: 促进民办非企业单位全面发展的政策设计与能力建设研究报告  
主 编: 郝福庆  
副 主 编: 陈 磊  
策 划: 赵一心  
责任编辑: 杨建萍

---

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010)66068205

邮购部: (010)66060275

销售部: (010)66080300 传真: (010)66051713

(010)66051698 传真: (010)66080880

(010)66080360 (010)66063678

网 址: [www.shcbs.com.cn](http://www.shcbs.com.cn)

经 销: 各地新华书店

---

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 29.75

字 数: 430 千字

版 次: 2012 年 12 月第 1 版

印 次: 2012 年 12 月第 1 次印刷

定 价: 46.00 元

# 序 言

发展社会组织是加强社会建设的必然要求。面对当前我国经济体制深刻变革、利益格局深刻调整、思想观念深刻变化的发展形势，社会组织在服务经济发展、提供公共服务、增进社会公平、促进社会和谐等方面的积极作用日益凸显，已经成为公共服务和社会管理的重要参与力量。党的十八大报告明确提出要“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体系”，要求“引导社会组织健康有序发展，充分发挥群众参与社会管理的基础作用”。在新的形势下，加快培育发展社会组织已经成为各级政府的一项紧迫任务。

民办非企业单位是我国主要的社会组织类别之一，广泛分布在社会教育、卫生、文化、社会服务等各个领域，在参与提供公共服务方面发挥着十分重要的作用。截至 2011 年底，全国已有民办学校、幼儿园等教育类民办非企业单位约 10.5 万个，民办医院、护理院等卫生类非企业单位 2.2 万个，成为社会力量参与公共服务的重要载体。引导和支持民办非企业单位发展，有利于增加公共服务资源，扩大服务供给，逐步满足人民群众多层次、多元化的服务需求；有利于建立竞争机制，激发市场活力，提高教育、卫生、文化、科技、养老等领域公共服务的效率和质量，应成为当前完善社会组织发展政策的重要突破口。

同时，我们也认识到，大力发展民办非企业单位需要以深化社会组织管理体制改革和完善政策扶持体系为重要前提。但对于各级政府而言，促进社会力量参与提供公共服务还缺少必要的实践经验和研究支撑，具有较大的挑战性。对此，不仅需要各级政府进一步更新观念、加快改革步伐，更需要支持更多的社会力量，特别是咨询机构和专家学者参与改革设计，深化政策研究，提出意见建议，从而形成更加广泛的改革共识和更加具体可行的政策体系。其中，了解和吸收其他国家和地区

的社会组织发展经验也是不可或缺的重要一环。

2009年，在财政部国际司和世界银行“中国经济改革实施技术援助项目（China Economic Reform Implementation Project）”的大力支持下，国家发展改革委社会发展司启动实施了“促进民办非企业单位全面发展的政策体系设计与能力建设项目”，希望建立一个由政府部门、咨询机构、专家学者和世界银行共同参与的政策研究平台，共同推动形成符合国情、可逐步实施的促进民办非企业单位发展的政策体系。同时，积极与地方政府、民办非企业单位合作，开展能力建设和政策指导试点，为不断完善相关发展政策提供第一手的实践经验和成功案例。

现将项目研究报告及试点经验汇集成册，仅代表学术观点，供大家研究参考。

本书编者  
2012年12月



# 目 录

|  |      |
|--|------|
| 第一篇 促进民办非企业单位全面发展的政策体系设计与能力<br>建设报告 .....                                  | (1)  |
| 一、民办非企业单位的发展历程和成就 .....  | (3)  |
| (一) 民办非企业单位是公共部门改革后出现的公共服务<br>提供方 .....                                    | (3)  |
| (二) 民办非企业单位发展迅速，在社会服务提供方面<br>发挥了积极作用，但与公办社会事业比较，民办非<br>企业单位总体处于初级阶段 .....  | (6)  |
| 二、民办非企业单位发展面临的主要问题 .....   | (8)  |
| (一) 促进民办非企业单位发展的整体思路不清 .....   | (8)  |
| (二) 民办非企业单位管理体制建设滞后 .....  | (10) |
| (三) 民办非企业单位发展自身动力不足 .....  | (11) |
| (四) 民办非企业单位内部治理不善 .....  | (14) |
| 三、民办非企业单位发展的国际经验 .....   | (15) |
| (一) 现代化进程中，西方发达国家崇尚友爱互助的宗<br>教传统转化成重视社会凝聚的社会传统，为非营<br>利组织发展奠定了一个重要基础 ..... | (16) |
| (二) 社会各阶层从对抗到合作的过程中，形成了重视<br>权利平等的社会传统，为非营利组织发展奠定了<br>另一个重要基础 .....        | (17) |
| (三) 虽然非营利组织发挥了提升公共服务效率的作用，<br>但并非当前公共服务改革唯一正确道路 .....                      | (17) |
| (四) 受历史传统和发展路径影响，不同国家和地区<br>非营利组织的发展模式差异较大 .....                           | (18) |

|   |             |
|---|-------------|
| 四、相关政策建议 .....  | (22)        |
| (一) 加快法制建设 .....  | (23)        |
| (二) 有序放开 .....  | (24)        |
| (三) 全面公开 .....  | (25)        |
| (四) 激励与约束并举 .....   | (25)        |
| 五、相关政策试点的经验 .....   | (26)        |
| (一) 南京政策试点经验 .....  | (26)        |
| (二) 青海政策试点经验 .....  | (28)        |
| <br>  |             |
| <b>第二篇 促进民办非企业单位发展研究报告 .....</b>  | <b>(31)</b> |
| 一、民办非企业单位名称的由来及争议 .....   | (33)        |
| 二、民办非企业的发展历程 .....  | (34)        |
| (一) 改革开放至 1996 年：社会事业领域逐渐开放，民<br>办非企业单位（民办事业单位）快速发展，但是<br>没有统一的类别名称，也缺乏系统的制度规范 .....  | (35)        |
| (二) 1996—2000 年左右：确定“民办非企业单位”<br>的类别名称，基础性的制度框架和法律体系开始<br>建立。全国进行清理整顿，同时，有重点、有条<br>件地鼓励民办非企业单位发展，如教育、医疗等<br>领域，政府明确给予政策支持 ..... | (39)        |
| (三) 2000 年至今：政府更加注重社会事业发展，鼓励<br>民间和社会力量参与社会事业；支持力度全面加<br>强，民办非企业单位进一步迅速发展，但是制度<br>化、规范化建设有待健全 .....                             | (42)        |
| 三、民办非企业单位的现状和发展趋势 .....   | (45)        |
| (一) 民办非企业单位的分类 .....  | (45)        |
| (二) 民办非企业单位的数量 .....  | (46)        |
| (三) 民办非企业单位的分布 .....  | (47)        |
| 四、民办非企业单位的法律法规与制度建设 .....   | (49)        |
| (一) 民办非企业单位的立法状况 .....  | (49)        |
| (二) 民办非企业单位的管理体制 .....  | (49)        |

|  |             |
|--|-------------|
| 五、民办非企业单位存在的问题 .....   | (51)        |
| (一) 宏观理念不清晰：国家与社会关系不清晰，政府、市场、社会边界模糊，社会事业发展缺乏明确思路，民办非企业单位在经济与社会发展中的作用和地位不明确 ..... | (51)        |
| (二) 法律体系不健全，基础性的法律建设缺失，以临时性的政策文件替代法律制度，不仅造成制度的碎片化，而且制度体系不统一，相互之间容易出现矛盾和冲突 .....  | (52)        |
| (三) 登记管理体制不健全，双重负责的管理体制对民办非企业单位有限制性影响 .....                                      | (53)        |
| (四) 政府对民办非企业单位的政策扶持力度偏弱，财政税收政策不健全 .....  | (55)        |
| (五) 民办非企业单位的监管和约束机制不健全，营利行为不受约束，一些机构趋利动机和行为严重 .....                              | (57)        |
| (六) 民办非企业单位自身存在问题，内部治理不完善，信息不透明等 .....   | (58)        |
| 六、民办非企业单位的总体评价 .....   | (60)        |
| (一) 民办非企业单位发展迅速，作用日渐显现；但与国际一般情况比较，还处于初级阶段 .....                                  | (60)        |
| (二) 政府对民办非企业单位更加重视，宏观环境逐渐改善；但是政策体系亟待完善 .....                                     | (62)        |
| 附件 国外与民办非企业单位相关的组织形式与管理模式 .....  | (64)        |
| <br>   |             |
| <b>第三篇 民办非企业单位发展现状问题与政策需求调查报告 .....</b>  | <b>(67)</b> |
| <b>一、问卷调查分析 .....</b>  | <b>(69)</b> |
| (一) 调查方法 .....   | (69)        |
| (二) 调查结果分析 .....   | (69)        |
| <b>二、访谈资料归纳整理 .....</b>  | <b>(87)</b> |



|   |              |
|---|--------------|
| (一) 单位成立目的 .....  | (87)         |
| (二) 单位发展历程 .....  | (87)         |
| (三) 取得成绩及方式 .....   | (87)         |
| (四) 单位发展中遇到的问题 .....  | (88)         |
| (五) 政策建议 .....  | (88)         |
| (六) 其他问题 .....  | (88)         |
| <b>第四篇 国(境)外公共服务类非营利组织发展经验研究 .....</b>                      | <b>(89)</b>  |
| <b>一、公共服务的制度安排与非营利组织 .....</b>                              | <b>(91)</b>  |
| (一) 理解公共服务、非营利组织及公共服务类非营利<br>组织 .....                       | (91)         |
| (二) 理解政府公共服务生产的制度安排 .....                                   | (94)         |
| <b>二、国(境)外公共服务类非营利组织的发展状况与服务<br/>        领域 .....</b>       | <b>(97)</b>  |
| (一) 国(境)外公共服务类非营利组织的发展历史 .....                              | (97)         |
| (二) 新公共服务革命与非营利组织发展 .....                                   | (99)         |
| (三) 公共服务供给的历史逻辑 .....                                       | (105)        |
| (四) 国(境)外公共服务类非营利组织的主要职能 .....                              | (105)        |
| <b>三、国(境)外公共服务类非营利组织法律环境及其实施<br/>        效果 .....</b>       | <b>(106)</b> |
| (一) 国(境)外公共服务类非营利组织发展相关的<br>法律、政策、管理办法 .....                | (106)        |
| (二) 法律和政策实施效果 .....   | (108)        |
| <b>四、不同政治经济和文化背景下的公共服务类非营利组织<br/>        发展的模式与经验 .....</b> | <b>(110)</b> |
| (一) 利他主义与非营利组织发展 .....                                      | (110)        |
| (二) 政府变革与公共服务供给 .....                                       | (114)        |
| (三) 公共价值 .....  | (116)        |
| <b>五、对策与建议 .....</b>  | <b>(117)</b> |
| (一) 借鉴国际经验,准确把握现阶段中国公共服务<br>发展的特点 .....                     | (117)        |

|   |              |
|---|--------------|
| (二) 在推进公共服务体系建设过程中, 不失时机地<br>支持非营利组织的发展 ..... | (119)        |
| (三) 建立与公共服务型政府相适应的地方公共服务<br>体系 .....          | (121)        |
| 分报告之一: 菲律宾公共服务类非营利组织发展经验研究<br>.....           | (126)        |
| 分报告之二: 美国公共服务类非营利组织发展经验研究 .....               | (144)        |
| 分报告之三: 日本公共服务类非营利组织发展经验研究 .....               | (172)        |
| 分报告之四: 英国公共服务类非营利组织发展经验研究 .....               | (198)        |
| 分报告之五: 我国香港公共服务类非营利组织发展经验研究<br>.....          | (219)        |
| <b>第五篇 民办非企业单位发展政策试点与经验 .....</b>             | <b>(233)</b> |
| 一、试点地区选择与评价 .....                             | (235)        |
| 二、试点地区基线调查报告 .....                            | (276)        |
| 青海省试点项目研究报告 .....                             | (321)        |
| 南京市试点项目研究报告 .....                             | (390)        |
| 附件一: 关于印发《南京市公益创投实施意见(试行)》的<br>通知 .....       | (441)        |
| 附件二: 民办非企业单位发展现状、问题与政策需求<br>访谈提纲 .....        | (446)        |
| 附件三: 民办非企业单位发展现状问题与政策需求<br>调查问卷 .....         | (450)        |
| <b>后 记 .....</b>                              | <b>(462)</b> |

# 第一篇

## 促进民办非企业单位全面发展的 政策体系设计与能力建设报告

民办非企业单位是我国改革开放以来出现的新型民间社会组织，其定义是企业实业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。近年来，民办非企业单位发展迅速，截至 2011 年底，在民政部门登记的民办非企业单位共 20.4 万个，与社团、基金会一起构成我国民间社会组织的三大类型。

民办非企业单位的发展植根于我国改革开放以来的国情，因此，从发展道路来看，与国际上相对应的非营利组织（NPO）以及作为公共服务市场提供者的营利组织都有所不同。民办非企业单位的走向是营利性为主的公共服务提供者，还是非营利性为主的公共服务提供者，这是决定民办非企业单位能否全面发展的一个关键问题，也是我国推进社会治理和改善公共服务的一个重点问题。这就需要从我国国情出发，参照实践证明有效的国际经验，把握民办非企业单位的发展脉络，探索促进民办非企业单位的全面发展框架。这正是本研究主题所在。



## 一、民办非企业单位的发展历程和成就

从20世纪80年代中期民办非企业单位开始发育起，经过近30年的发展，我国民办非企业单位已在公共服务提供方面发挥了积极作用，在社会建设中的地位越来越突出。从民办非企业单位的现状来说，总体上还处于初级阶段。

### （一）民办非企业单位是公共部门改革后出现的公共服务提供方

改革开放以来，民办非企业单位的发展可分为以下三个阶段：

第一个阶段（20世纪80年代中期至1995年）是先行先试的探索阶段，民办非企业单位在政策开始宽松的大环境下自发涌现。改革开放初期，事业单位是公共服务领域的单一责任主体。受当时财力投入不足、事业单位治理水平不高、员工工作积极性不强等因素影响，事业单位的公共服务能力跟不上人民群众日益增长的公共服务需求。

从20世纪80年代中期开始，教育、科技、文化、体育等领域相继开启体制改革，进行体制内和体制外两方面改革。一方面，在“放权让利”原则指导下，城市开始进行事业单位改革，鼓励事业单位创收并参与利润分配，推广收入与绩效挂钩。在体制内改革的过程中，开始出现医院药物加成、学校收取择校费等现象。另一方面，也鼓励社会力量参与公共服务提供，各地出现了“民办学校”、“民办医院”、“民办研究所”、“民办托儿所”等民间社会组织，由于与事业单位有许多相似的地方，一些省市将其统称为“民办事业单位”。

教育和卫生是这些民间社会组织最主要的服务领域。在教育领域，随着法律政策逐步对民办教育加以肯定和扶持，民办教育发展迅速，截至1997年底，全国各级各类民办教育机构约5万余所，全国各级各类民办教育机构在校学生约1066万人，招生约991万人，毕（结）业约

878 万人，在校职工约 52 万人<sup>①</sup>。在医疗卫生领域，放松了民间资本进入医疗服务领域的准入限制，但由于与人民群众的生命健康息息相关，国家对成立民营医院仍有较多限制，1998 年前全国登记注册的民营医院仅 21 家<sup>②</sup>，但公立医院出现了大量承包科室的现象，性质接近于后来的民营医院。此外，从事个体行医或诊所的数量达到 15 万家左右。

第二个阶段（1996—2000 年）是初创规范的阶段，清理整顿和有重点、有条件地鼓励发展并重，制度框架和法律体系初步建立。从 90 年代初期开始，社会组织的重要性引起中央关注。1996 年 7 月，中央召开政治局常委会议，专门研究民间组织的管理工作。以此为依据，在中办发〔1996〕22 号文件中确定“民办非企业单位”的类别名称和管理制度。1998 年 10 月 25 日施行的《民办非企业单位登记管理暂行条例》（国务院第 251 号令）中，民办非企业单位确定为统一的类别名称，其定义是指企业实业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。

根据中办发〔1996〕22 号文件规定，按照“严格把关、从严审批”的精神，“实行挂靠单位、业务主管部门与登记管理机关双重负责的管理体制”。从 1997 年开始，对所有社会团体和民办非企业单位进行检查、清理、整顿，全部重新登记换证。从 1999 年到 2000 年，对全国民办非企业单位试点复查登记工作。1999 年取缔“法轮大法研究会”后，加强了对民间组织的管理工作，并对气功社团进行专项清理。

由于在确立新的管理体制的过程中对民间社会组织进行大规模清理整顿，民办非企业单位的发展受到一定限制，但在教育、医疗等领域，仍然得到了政府的政策支持。在教育领域，1997 年国务院颁发了《社会力量办学条例》，1999 年全国第三次教育工作会议上提出大力发展民办教育，国务院总理朱镕基在会议上对民办高等教育予以明确的肯定。在医疗卫生领域，1997 年 1 月，中共中央和国务院联合下发了《中共中央、国务院关于卫生改革与发展的决定》，其中明确指出各级政府要

---

① 胡卫：《中国民办教育发展现状及策略框架》，[http://www.edu.cn/fa\\_zhan\\_172/20063023/t20063023\\_11691.shtml](http://www.edu.cn/fa_zhan_172/20063023/t20063023_11691.shtml)。

② 《30 年回顾：我国民营医院的成长与发展》，<http://www.39kf.com/focus/trend/2008-12-25-540343.shtml>。



努力增加卫生投入，筹集社会资助发展卫生事业。根据这一政策指导思想，2000年7月，卫生部等部门制定了《关于城镇医疗机构分类管理的实施意见》（国发〔2000〕16号），进一步明确指出营利性和非营利性医疗机构采取不同的财政、税收政策和管理模式，允许营利性医疗机构“自主定价、自主经营、自负盈亏、照章纳税”，放宽了对社会资本举办医疗服务机构的限制，此后民营医院进入较快发展时期。

第三个阶段（2001年至今）是快速发展的阶段，随着政府关注和支持力度加强，民办非企业单位迅速发展，但制度化、规范化建设仍有待健全。改革开放前期，主要关注经济增长，对社会建设重视不够，造成经济与社会发展不均衡，社会事业发展滞后。针对这个问题，中央提出了构建社会主义和谐社会的发展思路。党的十六届三中全会提出了科学发展观，十六届四中全会提出了构建社会主义和谐社会的理念和任务，十六届六中全会审议通过了《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干问题的决定》，十七大报告进一步提出，必须在经济发展的基础上，更加注重社会建设。

2000年以来，在政策扶持力度不断加大的大环境中，民办非企业单位一直保持着较快的增长速度。根据民政部的统计，1999—2000年全国试点复查登记工作结束后，2001年底民办非企业单位总数是8.2万个。截至2011年底，在民政部门登记的民办非企业单位共20.4万个，涉及教育、科技、卫生、文化、体育、社会服务、环境保护、法律、宗教等多个领域。

在教育领域和医疗卫生领域，民办非企业单位发展迅速，但也出现了一些值得重视的问题。在教育领域，民办教育增速较快，2007年全国各类民办学校达到9.52万所（不含民办培训机构2.23万所），各类学历教育在校学生达到2583.50万人。虽然民办教育的法律体系和制度框架基本建立，但一些紧迫问题仍有待解决，如民办教育机构的产权安排问题、民办教育合理回报如何界定问题、公办教育与民办教育的合理定位问题等。此外，随着90年代中期以来人口生育水平快速下降，民办教育生源紧张以致部分民办学校难以为继的问题日益凸显。在医疗领域，2001年我国加入WTO后，按照相关规定，医疗服务可以引入市场机制。在政策支持下，各地探索不同的卫生改革发展模式，允许公立医

院通过多种方式引进社会资本，出现了民间资本投资医疗服务的热潮。截至 2006 年，营利性医院达到 4000 家左右，占全国医院总数的 20.3%，床位数约 16.5 万余张，占全国医院病床总数的 6.4%。但是，民办医院监管缺失、发展不规范的问题也全面凸显，如多数民营医院都追求经营收益，成为营利机构；医疗质量不达标、虚假广告宣传、干扰医疗秩序的情况屡有发生，引发了一系列社会问题。针对这些新情况，政府加强了对民办医疗机构的监管，促进其发展的制度化、规范化，但也给民营医院的发展带来了一定的限制。

## （二）民办非企业单位发展迅速，在社会服务提供方面发挥了积极作用，但与公办社会事业比较，民办非企业单位总体处于初级阶段

1. 民办非企业单位从事的服务领域主要是教育、卫生和社会服务等，多数分布在县级，各地发展不均衡

一是民办非企业单位的领域主要集中在教育、卫生和社会服务。2008 年，民政部出台社会组织新的分类标准，共有 5 大类 14 个小类。从当年民办非企业单位分布来看，从事教育及科技研究的民办非企业单位占有民办非企业单位的比重约为 48.7%，其次是从事卫生和社会服务的民办非企业单位，三者合计占有民办非企业单位的比重约为 77.9%，是民办非企业单位主要从事的领域。相比较而言，生态环境、法律、宗教等领域的民办非企业单位比例明显较低。二是民办非企业单位的层级主要是县级。从 2008 年数据来看，中央、省级、地级和县级民办非企业单位的分布接近于金字塔形，县级民办非企业单位比例高达 75.5%，从业人数占有民办非企业单位从业人数的 68.3%。三是民办非企业单位地区发展不均衡。东部沿海地区发展较好，尤其是山东、广东、江苏、浙江等沿海省份。

2. 民办非企业单位已在这些公共服务领域发挥了积极的社会建设作用

一是民办非企业单位在社会生活的各个层面都已发挥积极作用，特别是在教科文卫等领域已成为重要的提供主体。如前所述，民办非企业单位主要集中在教育、卫生、社会服务领域，有效地缓解了改革开放以

来公办社会事业不能有效满足人民群众在这方面不断增长的需求的矛盾。此外，在促进经济发展、扩大公共参与、促进事业单位改革、促进社会公益慈善、扩大对外交往等方面的积极作用也在显现。二是民办非企业单位已经成为我国社会主义现代化建设中一支不可忽视的经济力量。根据民政部 2009 年民政事业发展统计报告的数据，2008 年执行企业会计制度的民办非企业单位的营业收入为 14.69507 亿元，执行行政事业单位会计制度的民办非企业单位收入合计为 3020.4 万元，执行民间非营利组织会计制度的民办非企业单位收入合计为 973.32006 亿元。三是民办非企业单位提供了大量就业岗位。2008 年民办非企业单位的职员人数为 189.2060 万人，平均每个民办非企业单位提供 10.4 个就业岗位，如果包括在民办非企业单位从事志愿服务的志愿者的话，这一数字还将大幅度增加。

### 3. 和公办社会事业相比，民办非企业单位的发展还处在初级阶段

虽然我国民办非企业单位近年来发展较快，但是和比较发达的公办公事业相比仍显薄弱，总体上还处在初级阶段。由于特殊的历史国情，我国公办公事业单位在公共服务提供中占绝对主导地位，据统计，共有事业单位近 130 万个，从业人员约 3000 万人，约占我国城镇就业人口的 10%。相比之下，民办非企业单位的发展还非常薄弱，职员总数仅为事业单位从业人员总数的 6.3%。受发展阶段局限，私人投资社会事业的比例较小，民办非企业单位的经济活动规模有限，发展水平明显偏低。

### 4. 政府对民办非企业单位更加重视，法律和制度体系初步建立，宏观环境不断改善

在当前社会组织三大类型中，由于民办非企业单位主要从事社会福利提供，与改革以来政府主导的经济社会发展方式有较强的互补性，因而得到政府更大重视，在当前和未来的社会建设中都具有重要的地位。

民办非企业单位的法律和制度体系初步建立，主要包括三个部分。一是归口登记制度，是指民办非企业单位统一由民政部和地方县级以上民政部门登记。按照规定，对申请单位的名称、组织机构、场所、从业人员、合法财产等均有要求。二是双重负责制度，是指民办非企业单位受登记管理机关和业务主管单位的双重管理。登记管理机关是指国务院