

REPORT ON

BEIJING'S SOCIAL ORGANIZATIONS

DEVELOPMENT

北京社会组织 发展研究

主 编 / 冯 虹 李东松

副主编 / 李晓婷 鞠春彦 曹飞廉

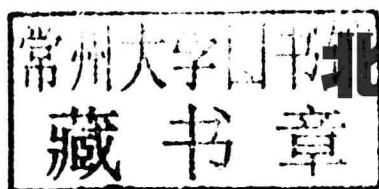


社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

REPORT ON

BEIJING'S SOCIAL ORGANIZATIONS

DEVELOPMENT



北京社会组织 发展研究

主 编 / 冯 虹 李东松

副主编 / 李晓婷 鞠春彦 曹飞廉



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

图书在版编目(CIP)数据

北京社会组织发展研究/冯虹, 李东松主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2015. 12

ISBN 978 - 7 - 5097 - 8650 - 5

I. ①北… II. ①冯… ②李… III. ①社会团体 - 发展 - 研究 - 北京市 IV. ①C232. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 313812 号

北京社会组织发展研究

主 编 / 冯 虹 李东松

副 主 编 / 李晓婷 鞠春彦 曹飞廉

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 邓泳红

责任编辑 / 张 媛 张丽丽 桂 芳

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 / 三河市东方印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 21.75 字 数: 354 千字

版 次 / 2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 8650 - 5

定 价 / 89.00 元

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

首都社会建设与社会管理协同创新成果

主要编撰者简介

冯 虹 男，1957年4月出生，重庆市人，博士，教授，博士生导师，首都社会建设与社会管理协同创新中心主任、首席科学家。北京交通大学获经济学博士学位，荷兰鹿特丹大学高级访问学者。1982年8月起在北京经济学院先后任劳动经济系教研室主任、副系主任、系党总支书记；1994年8月任首都经济贸易大学副校长、校学术委员会常务副主任；2001年6月任北京联合大学副校长、校学术委员会常务副主任；2011年12月任北京工业大学纪委书记、校学位委员会副主任。兼任中国人力资源开发研究会常务理事、教育部高等学校本科教学工作水平评估专家、国家教育行政管理学术委员会委员、北京市高级职称评审委员、北京市哲学社会科学规划项目评审委员，北京哲学社会科学“北京社会管理研究基地”主任兼首席专家，首都经济贸易大学兼职博士生导师。长期从事劳动经济理论、人力资源管理的研究与教学工作。先后主持国家社科基金重点项目、一般项目、北京市哲学社会科学规划重点项目等十余项国家和省部级重点课题，获得省部级科技进步奖1项，被评为“北京市优秀青年知识分子”。编著专著、教材近20部，先后在《管理世界》、《理论前沿》、《人民日报》等国内外权威期刊、核心期刊发表学术论文70余篇。

李东松 男，1963年出生，博士，教授，北京工业大学马克思主义学院院长，首都社会建设与社会管理协同创新中心“北京社会组织培育与管理创新”研究团队负责人，中国自然辩证法研究会理事、北京自然辩证法研究会副理事长、北京科学史与科学社会学学会常务理事，2001年入选北京市哲学社会科学“新世纪百人工程培养人选”，2009年被北京市委宣传部、市委组织部确定为“北京市宣传文化系统‘四个一批’人才”（第一批，理论界别）。

主要研究方向：科学、技术与社会研究。主要科研成果：《北京社会建设60年》（主要撰稿人）获北京市哲学社会科学成果一等奖；作为主编、副主编

出版《跨世纪科技与社会可持续发展》、《自然辩证法教程》、《新世纪科技新知词典》等著作多部，其中《跨世纪科技与社会可持续发展》获得北京市教育成果二等奖并曾被选为市委理论学习中心组学习用书。发表“科技进步与北京社会阶层结构转型”、“马克思生态思想基本特征及其指导意义”、“生态政策的六十年发展轨迹”、“马克思生态思想对两个‘中心’的超越”、“我国科普评估体系探析”、“高校科技成果商业化的有效选择方法与机制研究”等论文多篇。

目 录

总报告

立足新起点，推动北京社会组织的改革、规范、发展·····	001
------------------------------	-----

综合篇

北京市社会组织管理体制改革的思路与对策·····	022
关于政府购买社会组织服务工作的调研和思考·····	036
社会治理与北京社会组织管理体制改革的几点思考·····	045
北京市社会组织发展历程·····	054

领域篇

北京市科技社会组织发展报告·····	074
北京市行业协会发展现状、问题及趋势·····	091
北京公益慈善类社会组织发展报告·····	108
北京市社区社会组织参与基层社会治理研究·····	127
参与基层社会治理的现实困境与路径选择 ——以北京市朝阳区麦子店街道为例·····	152

专题篇

基金会的发展、培育及管理创新研究..... 164

2013 年北京市残疾人社会组织调研报告 190

北京市慈善超市发展的困境与对策：历史与现实的碰撞..... 217

境外非政府组织在京发展及参与治理现状研究..... 235

工程社会稳定风险评估主体研究

——从社会组织谈起..... 250

借鉴篇

社会组织与社会治理创新

——以上海为例..... 268

苏州市社会组织发展分析报告..... 285

台湾民间组织的发展及对北京的启示..... 301

英国社会企业概述..... 313

美国社会组织发展历程与启示..... 328

总 报 告

立足新起点，推动北京社会组织的改革、规范、发展

李东松 李晓婷 曹飞廉*

摘 要： 为激发社会组织发展活力，推动社会创新，北京市在社会组织的体制改革和培育方面积极探索与实践，在枢纽型社会组织工作体系、政府购买服务体制机制、登记制度改革以及新型社会组织建设方面不断创新。北京市社会组织发展迅速，具有行业性、专业性的社团发展突出，民办非企业在教育、科研领域贡献大，社区社会组织功能初显，国际非政府组织云集。但社会组织发展不均衡、内部治理能力不健全、政策支持体系与规范不完善等问题依然存在，当前推进社会组织的发展需要明确社会的法律地位，完善法制，转变理念，加强社会的自我建设与改革创新。

* 李东松，北京工业大学马克思主义学院院长，首都社会建设与社会管理协同创新中心责任教授。李晓婷，北京工业大学人文社会科学学院副教授，首都社会建设与社会管理协同创新中心研究人员。曹飞廉，北京工业大学人文社会科学学院副教授，首都社会建设与社会管理协同创新中心研究人员。

关键词： 社会组织 社会治理 体制改革 首都特色

2013 年，党的十八届三中全会明确提出“激发社会组织活力”，从体制机制、政策环境、组织能力等方面对社会组织的发展提出了改革要求。这是党在新时期、新阶段动员各种社会力量参与社会治理、构建现代社会治理体系的重要举措，为当前阶段社会组织的发展提供了强有力的政策支持。北京作为中国的首都，集聚了丰富的经济资源、行政资源、科技资源和文化资源，在培育和扶植社会组织的发展、探索社会组织体制机制改革方面不断实践和创新，社会组织获得了极大的发展。

一 社会组织的界定和分类

在国外，社会组织是指除政府和市场外的一切志愿团体、社会中介组织和民间协会的集合，通常被称为非营利组织、非政府组织（NGO）、第三部门或公民社会组织。社会组织与政府组织、企业组织共同构成了现代社会的三大组织体系，也成为推动现代社会进步的重要推手，尤其是 20 世纪 80 年代以来风起云涌的“全球社团革命”，使各种形式的社会组织在世界范围内蓬勃发展，在小至社区，大至国家、国际和全球的各种社会事务中发挥着重要作用，成为社会治理的重要主体之一。

我国社会组织这一提法首次出现在 2006 年党的十六届六中全会做出的《中共中央关于构建社会主义和谐社会若干重大问题的决定》中，替代了之前一直使用的“民间组织”的称呼。在我国，社会组织主要指那些“具有一定社会公共属性、承担一定社会公共职能，代表一定社会群体共同利益或公共利益的，具有非营利性特征的一类组织”^①，社会组织不同于政府组织和企业组织，它的典型特征是非政府性、非营利性和志愿性。社会组织在我国的发展历经曲折，直到改革开放后，各种类型的社会组织才得到快速发展，社会组织的功能和地位也获得提升，社会组织在参与社会治理、扩大公共服务、推动慈善公益以

^① 王名：《社会组织论纲》，社会科学文献出版社，2013，第 7 页。

及弥补政府和市场不足方面发挥着重要作用。截至 2014 年底,全国共有社会组织 60.6 万个,比上年增长 10.8%;业务范围涉及工商服务、科技研究、教育、卫生、社会服务、文化、体育、生态环境、法律、农业及农村发展等社会生活的各个领域;吸纳社会各类人员就业 682.3 万人,形成固定资产 1560.6 亿元。^①

根据民政部门的分类,我国社会组织被划分为民办非企业单位、基金会和社会团体三大类型。党的十八届三中全会提出优先发展四类组织^②,其中行业协会类、科技类社会组织属于会员制的社会团体,慈善公益类社会组织则涵盖在基金会和民办非企业单位中,而优先发展的城乡社区服务类社会组织^③,则主要指扎根于城乡社区的民间志愿组织,包括社区中的联谊组织和兴趣小组以及服务城乡社区的以公益精神为动力的公民自治组织。本文在此分类下展开研究。

二 北京社会组织的发展现状及特色

(一) 北京社会组织的发展现状

北京社会组织的初始发展缓慢,数量少,类型单一;1978 年改革开放后,社会组织得到恢复发展,在规模、类型和业务领域等方面都有较大拓展。但北京社会组织真正进入快速增长和发展壮大时期是 20 世纪 90 年代中期之后,其主要发展契机包括:①社会主义市场经济体制的确立带来整个社会的大发展,为社会组织发展注入了活力;②1998 年《社会团体登记管理条例》《民办非企业单位登记管理条例》以及 2004 年《基金会管理条例》的颁布为社会组织的规范发展提供了基本的政策保障,加强了对社会组织的管理和监督;③1995 年,世界妇女大会以及同时召开的世界 NGO 论坛也成为北京社会组织发展的重要契机^④;④2006 年以来,北京市政府为加强与社会沟通,充分发挥社会

① 《2014 年社会服务发展统计公报》,民政部网站, <http://www.mca.gov.cn/article/zwgk/mzyw/201506/20150600832371.shtml>。

② 指行业协会类、科技类、慈善公益类、城乡社区服务类四类社会组织。

③ 随着我国基层社区在社会治理、公共服务等方面发挥了越来越重要的作用,社区社会组织的发展也备受关注,成为社会组织研究中的重要类别。

④ 世界 NGO 组织论坛在京的举办,让中国的普通民众开始知道什么是 NGO,自此中国出现了由民间人士自发创办的社会组织。

组织作为政府与公众之间“桥梁”和“纽带”的社会协同作用，出台了一系列加强社会组织建设和管理的重要文件^①，为社会组织的发展提供了良好的政策环境；⑤奥运会的举办以及汶川地震，带来了志愿精神和公民参与意识的增长。

从图1可见，北京社会组织在近20年间，尤其是最近15年以来有着较为迅猛的发展。1990年北京登记注册的社会组织有164个^②，1999年登记注册的社会组织达1856个，2014年北京市共有登记注册的社会组织9083个，其中社会团体3730个、民办非企业单位5035个、基金会318个。另外，社区社会组织备案登记制度逐步完善，2014年底社区备案组织为13880个。1999~2014年的15年间，北京社会组织增长7000多个，年均增长481.8个，其发展趋势如图1所示。

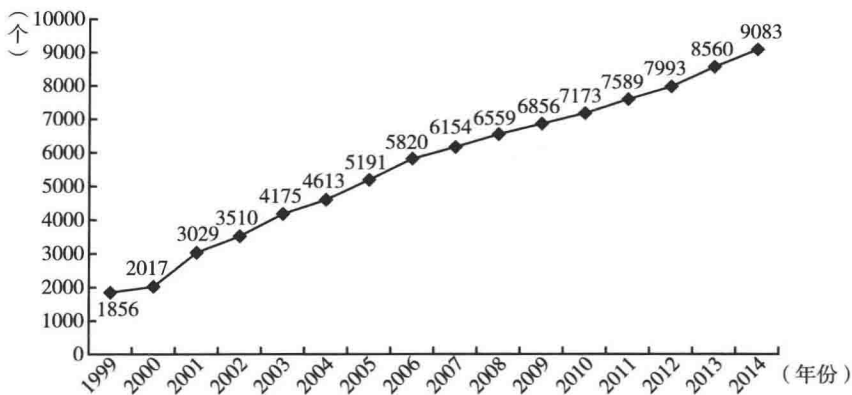


图1 1999~2014年北京市社会组织发展趋势

资料来源：北京市民政信息网，www.bjmzj.gov.cn，根据相关数据计算得出（不包括社区备案组织）。

① 2008年《北京市加强社会建设实施纲要》等“1+4”文件；2009年《关于进一步加强和改进志愿者工作的意见》；2010年《北京市社会服务管理创新行动方案》；2011年《中共北京市委关于加强和创新社会管理全面推进社会建设意见》《北京市“十二五”时期社会建设规划纲要》；2012年《关于推进网络化社会服务管理体系建设的意见》；2015年《关于深化北京市社会治理体制改革的意见》《关于加强北京市城市服务管理网络化体系建设的意见》《关于深化北京市街道社区管理体制改革的意见》。

② 根据北京社会组织公共服务平台数据计算得出（不包括社区备案组织），其中社会团体148个、民办非企业单位7个、基金会9个，<http://bjmzjz.bjmzj.gov.cn/wssb/wssb/dc/orgWebList.do?action=searchOrgList>。

1. 社会团体规模状况

截至2014年底，登记注册的社会团体总量达到3730个，占注册登记社会组织总数的41%。1999~2014年，北京社会团体的发展呈现稳步上升的趋势，但在社会组织中，社会团体的比重却是连续下降的（见图2）。

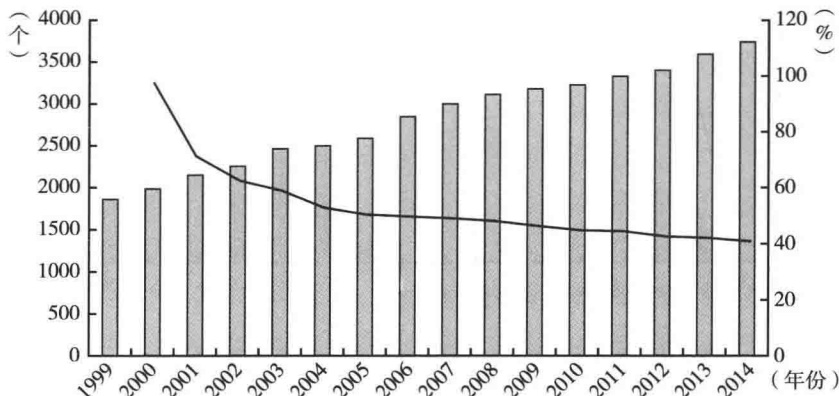


图2 1999~2014年北京市社会团体发展情况

资料来源：北京市民政信息网，www.bjmzj.gov.cn。

2. 民办非企业单位规模状况

民办非企业单位是在经济体制改革和事业单位分化过程中演化出来的一种社会组织形式。1996年前，我国民办非企业单位称为民办事业单位，一直没有建立统一的登记管理制度。1996年中共中央办公厅、国务院办公厅在《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》中，对社会组织进行分类，将民办事业单位改为民办非企业单位，列入民间组织，归口民政部登记管理，实行业务主管单位和登记管理机关双重管理机制。1998年10月25日颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》在法律上规定了民办非企业单位的非营利社会组织地位。北京市民办非企业单位从1999年开始在北京市社会团体管理办公室登记。

进入21世纪，北京市民办非企业单位作为一种新的组织形式得到了蓬勃发展。截至2014年底，北京市民办非企业单位总量为5035个，占登记注册社会组织总数的55.4%。其中，2006年北京市民办非企业单位数量达到2898

个，首次超过社会团体（2846 个），此后民办非企业一直平稳迅速发展，成为北京社会组织中占比最高的社会组织（见图 3）。

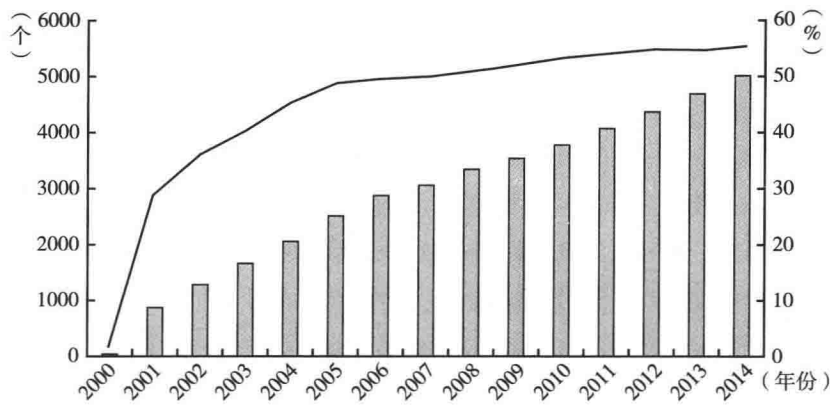


图 3 2000 ~ 2014 年北京市民办非企业单位发展情况

资料来源：北京市民政信息网，www.bjmzj.gov.cn。

3. 基金会规模状况

进入 21 世纪，北京市基金会一直稳步发展。2004 年，北京市贯彻《基金会管理条例》，全面启动基金会登记管理工作。2004 年，北京市基金会总量为 44 个。2014 年，全市基金会为 318 个，同比增长 15.64%（见图 4）。其中，科技与研究类 21 个、生态环境类 10 个、教育类 59 个、卫生类 20 个、社会服务类 139 个、文化类 48 个、体育类 5 个、法律类 3 个、农村及农业发展类 2 个、其他 11 个。可以看出，北京市基金会的发展相对于社会团体和民办非企业单位的发展，起步晚、数量偏少。但是基金会在教育、文化、科学、卫生、社区建设、扶贫济困等社会公益事业中发挥了重要作用。

4. 社区社会组织规模状况

社区社会组织包括社区备案组织，主要指社区中的联谊团体和兴趣小组。其成员以社区中的中老年女性为主，会定期举办一些文娱活动，如戏曲沙龙、老年服装队活动、交谊舞队活动等。严格来说，这只是一些群众性团体，而非正式的社会组织，因此只是以在社区备案的形式开展活动。截至 2012 年底，北京市备案社区社会组织为 11813 个，2014 年备案社区社会组

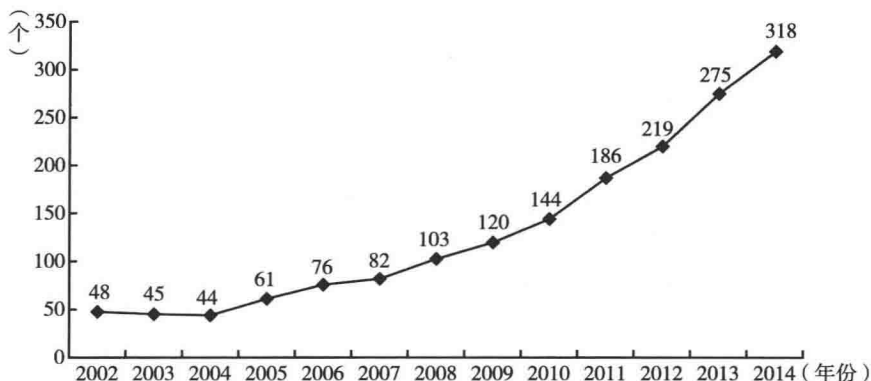


图4 2002~2014年北京市基金会发展情况

资料来源：北京市民政信息网，www.bjmzj.gov.cn。

织增长到 13880 个^①，年均增长超过 1000 个。另外，社区社会组织还包括活跃于城乡各种社区内以公益精神为动力的民间自治组织，其主要功能是组织社区中或社会上的志愿者为本社区与其他社区中的居民或目标群体提供长期的公益性服务，这类社区组织包括民生慈善类、文化教育类、支持倡导类、法律维权类、环保类社会组织及社会企业等。

（二）北京社会组织发展的首都优势及特色

与国内其他省份相比，北京具有政治、经济、文化功能更加集中，科技、智力资源更加聚集的独特优势，这就使北京的社会组织在发展中眼界较宽、层次较高，逐渐显现自己的特色。

1. 北京市社会团体类型齐全，行业性和专业性社团发展突出

北京市社会团体发展类型齐全、多样。2014 年，北京市登记注册的社会团体数量为 3730 个，其中科技与研究类 324 个、生态环境类 68 个、教育类 154 个、卫生类 158 个、社会服务类 460 个、文化类 346 个、体育类 240 个、法律类 56 个、工商业服务类 520 个、宗教类 43 个、农业及农村发展类 601 个、职业及从业组织类 164 个、其他 596 个。其中，行业性和专业性社团发展突出。

^① 资料来源：北京市社会组织公共服务平台，<http://bjmzz.bjmzj.gov.cn>。

行业性社团的建立与工商业的发展程度密切相关。作为首都,一方面,北京市聚集了大量大型公司总部以及中小型公司,也集中了大部分的行业研究机构和重点高校,并且各行业的主管部门均设在北京,有利于及时获悉各行政政策动态,这些因素都是行业性社会团体发展的有利条件。另一方面,北京吸引了大量专业性人才来京发展,归属感和专业交流的需要也使他们建立不少专业性社会团体。因此,社会团体类型的分布特点与北京市的社会经济环境密切相关,社会需求、发展空间和人才基础是社会团体兴起和发展的三大重要因素。

北京市行业协会近些年的发展态势显示,一方面政府与行业协会的脱钩改革加快了行业协会从行政合法性向社会合法性的转变,另一方面民间行业协会增速较快,商会和联盟组织的数量已经占到行业协会总数的半壁江山。与国内其他大城市相比,北京作为中国的首都,具有政治、经济、文化功能更加集中,科技和智力资源、国际资源更加聚集的独特优势,因此北京成为全国各地商会的集聚地。有来自浙江、福建、天津、河南、河北、湖南、湖北、新疆、云南、黑龙江等全国 26 个省级企业商会在北京注册,还有 27 个来自地级市的企业商会在北京注册,包括北京温州企业商会、北京苏州企业商会、北京张家口企业商会、北京莆田企业商会等,近几年地市级企业商会的比例逐渐增多。

在专业性社团中,北京市科技社团以其独特的资源优势和禀赋特征,如专业性、公益性、强渗透性等,在促进科技进步和社会可持续发展等方面发挥了越来越重要的作用。在全国各省份中,其处于领先水平。

科技社团一直以来就是思想库重要的支撑者和参与者,而北京因其地缘优势,可谓全国思想库的重要阵地。自然科学、社会科学领域内的协会、学会、基金会、行业协会、行业学会、多学科综合性团体、科技顾问咨询机构、科技服务中介机构等科技社会组织,集中了大批科学家、科技工作者,他们为了组织的宗旨与使命走到一起,集中了学术界、科技界的力量,把各方的智力、财力和社会资源融合在一起,在调查、研究有关问题的系统背景情况的基础上,利用自己的专业优势、学科优势、人才优势、智力优势等,为政府、企业、社会公众等分析预测形势,就有关问题出谋划策,提出战略决策和建议并提供科技、管理和经营等方面的咨询服务。北京市科技社团成为首都科技创新的重要引擎。此外,北京市科技社团在促进公众科学传播、增进公众对科学的理解、增强公众的科学素养方面有很大优势,堪称公众科学传播的生力军,为首都民

众科普知识水平的提升做出了重要的贡献。

2. 民办非企业单位增长速度迅猛，行业分布集中于教育科研和社会服务领域

2000年北京市民办非企业单位仅为34个，截至2014年底，北京市在民政部登记注册的民办非企业单位数量已达5035个，增长迅猛，其中科技与研究类314个、生态环境类8个、教育类3007个、卫生类339个、社会服务类707个、文化类233个、体育类319个、法律类22个、工商业服务类14个、农业及农村发展类6个、职业及从业者组织5个、其他61个。可以看出，教育类和社会服务类民办非企业单位比重最大。北京市民办非企业单位发展之快，应归功于近年来北京经济快速发展、社会结构日益多元化和政府职能转变，其为民办非企业单位的发展提供了广阔的空间。民办非企业单位的存在和发展，是对政府提供公共服务的重要补充。随着我国经济的发展和人民生活水平的提高，需要满足人民群众不断增长的物质文化生活的社会服务性活动也越来越多，对于许多社会急需而政府又无暇顾及或力不从心的领域，由民间出资创办非营利性的学校、医院、科研院所、文体场所、社会福利院等，能够填补社会服务空位，满足日趋复杂多样的社会生活需求。

3. 基金会发展迅猛，非公募基金会占比高

进入21世纪，北京市基金会一直稳步发展。2004年，北京市贯彻《基金会管理条例》，民政部出台贯彻《基金会管理条例》的工作意见，全面启动基金会登记管理工作。2004年底，全市基金会总量为44个。2014年底，北京市在民政部登记注册的基金会已达318个，十年间增长了6倍之多。尽管北京市基金会的发展相对于社会团体和民办非企业单位的发展，起步晚、数量偏少，但其增速是三类组织中最快的，并且已经在教育、文化、科学、卫生、社区建设、扶贫济困等领域的社会公益事业中扮演了日益重要的角色。尤其是非公募基金会的快速发展，将对我国慈善事业的发展产生深远的意义。

随着各种社会问题的日趋复杂，直接捐助往往无法实现规模化和专业化，达不到理想的效果，这样就需要专门的机构来整合社会上各种闲散的资源，集中投放到某项公益事业中。这种专门的机构有专业的财务管理和项目运作人才，能更有效地管理和使用慈善资金。基金会就是这样一种机构，它的快速发展表明中国慈善事业也逐渐从临时性地对于慈善受助对象的直接资助，转为进行长期、有规划的资助。而非公募基金会则不同于政府主导成立