

B 民间组织蓝皮书®

LUE BOOK OF CIVIL ORGANIZATIONS

· 权威机构 · 品牌图书 · 每年新版

中国民间组织报告

(2010~2011)

ANNUAL REPORT ON CHINESE CIVIL ORGANIZATIONS
(2010—2011)

2011
版



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



民间组织蓝皮书

BLUE BOOK
OF CIVIL ORGANIZATIONS

中国民间组织报告 (2010~2011)

主 编 / 黄晓勇

副主编 / 潘晨光 蔡礼强



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

图书在版编目 (CIP) 数据

中国民间组织报告. 2010 ~ 2011 / 黄晓勇主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2011. 2
(民间组织蓝皮书)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 2094 - 3

I. ①中… II. ①黄… III. ①社会团体 - 研究报告 -
中国 - 2010 ~ 2011 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 008521 号

民间组织蓝皮书

中国民间组织报告 (2010 ~ 2011)

主 编 / 黄晓勇

副 主 编 / 潘晨光 蔡礼强

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目经理 / 邓泳红

责任编辑 / 丁 凡

责任校对 / 谢 华

责任印制 / 蔡 静 董 然 米 扬

品牌推广 / 蔡继辉

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367081 59367089

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京中文天地文化艺术有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 24.25 字数 / 414 千字

版 次 / 2011 年 2 月第 1 版 印次 / 2011 年 2 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 2094 - 3

定 价 / 59.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

法律声明

“皮书系列”（含蓝皮书、绿皮书、黄皮书）为社会科学文献出版社按年份出版的品牌图书。社会科学文献出版社拥有该系列图书的专有出版权和网络传播权，其 LOGO () 与“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称已在中华人民共和国工商行政管理总局商标局登记注册，社会科学文献出版社合法拥有其商标专用权，任何复制、模仿或以其他方式侵害 () 和“经济蓝皮书”、“社会蓝皮书”等皮书名称商标专有权及其外观设计的行为均属于侵权行为，社会科学文献出版社将采取法律手段追究其法律责任，维护合法权益。

欢迎社会各界人士对侵犯社会科学文献出版社上述权利的违法行为进行举报。电话：010-59367121。

社会科学文献出版社

法律顾问：北京市大成律师事务所

民间组织蓝皮书编委会

主 编 黄晓勇

副 主 编 潘晨光 蔡礼强

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
郑秉文 高 翔 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 现任中国社会科学院研究生院党委书记、副院长，教授、博士生导师。兼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、MPA 教育中心主任、全国日本经济学会副会长等。自 20 世纪 80 年代起，主要研究日本企业经营战略与日本的产业政策，后重点研究日美经济贸易及中日经济比较与合作等问题。先后三次共计三年在日本明治大学、东京大学、爱知大学经营（经济）学部从事客座研究和讲学。主要著译（含主编）有：《中国民间组织蓝皮书》（系列）、《公共政策与社会保障案例分析》、《再论日本名列第一》、《日本的产业政策》、《日本概览》、《简明日本百科全书》、《中日流通业比较》、《日本的经验与中国的改革》等。在中国社会科学院办公厅任《要报》主编期间，结合国家重大外交活动与政策需要，先后组织院内外国际研究学科的专家学者召开专题研讨会、座谈会等，组织撰写了大批重大国际问题研究的专题报告，上报中央办公厅和国务院办公厅，受到中央领导的批示和高度重视。现主要研究领域为民间组织、世界经济、国际能源安全等。

潘晨光 中国社会科学院研究生院哲学博士、管理学博士后、研究员、博士生导师。中国社会科学院人力资源研究中心副主任、兼任中国出国留学研究会副理事长、中国林牧渔业经济研究会副会长、中国人口学会理事、中国博士后科学基金会第四届理事会理事、中央组织部《全国人才队伍建设中长期规划纲要》编制工作专家组成员等。为享受国家政府特殊津贴专家。长期从事人才与人力资源方面的理论研究与实践工作。主持完成国家“十一五”信息化专项规划重大研究课题“我国信息化人才战略研究报告”、中国社会科学院博士后国情调研项目“中国职业教育发展研究”、“中国社会工作人才队伍建设研究”、“中国农村人才与人力资源能力建设”等。多次参加中组部、人事部、科技部等重要课题研究。主编《中国人才发展报告》蓝皮书、《中国人才前沿》系列、《中国社会

科学博士后学术文库》系列丛书，以及主编《社会科学前沿问题思考》、《中国博士后学术报告》等著作。同时，在一些核心期刊以及内部参阅中发表论文、调研报告等若干篇。

蔡礼强 中国社会科学院研究生院副教授、硕士生导师，历史学博士、法学博士后。现任中国社会科学院研究生院 MPA 教育中心执行副主任、中国现代文化学会社会文化研究会常务副会长兼秘书长。目前主要致力于公共政策、民间组织以及 MPA 教育方面的研究。主持的在研项目有国家社会科学基金项目“我国民间组织与公共服务供给的实证研究”（项目批准号：10CGL082）和中国社会科学院重点研究课题“民间组织与公共治理转型研究”等。

中文摘要

中国的民间组织增长速度连续数年呈持续降低态势，2009 年增速更是创十年来最低。在整体增速放缓的背景下，社会服务类民间组织、社区民间组织、新型民间组织以及非公募基金会却依然保持着较快的增长速度，而且这些民间组织类型今后将会获得更大的发展空间。近一年多来，民间组织的社会关注度进一步提高，既有购买服务增加、慈善立法热潮和慈善晚宴等社会热点，也有免税新规上书、捐款汇缴以及壹基金事件等引发体制反思的深入讨论。

政府向民间组织购买公共服务是民间组织领域中的一个突出亮点，目前广泛分布于养老、社区、社工、扶贫、残障、就业等公共服务领域，以及大量出现在上海、深圳、北京、宁波、成都等地。购买服务既缓解了民间组织的资金困境、拓展了生存空间，又促进了政府职能转型和服务型政府建设。推动民间组织健康发展，需加大和提升民间组织相关政策的协调力度和层次，完善政策配套措施，今后要在扩大购买服务范围 and 规模的基础上，建立购买服务、资金补贴、政策引导等综合性支持体系，提升民间组织的可持续发展能力。

本书是第三本民间组织蓝皮书研究报告，参与撰写的专家主要来自中国社会科学院、国家民间组织管理局与政府实务部门、部分高校。整个研究报告共三十多万字，除总报告外，专题研究重点关注政府向民间组织购买公共服务。政府向民间组织购买公共服务研究报告全面总结分析了目前的发展现状、主要特点、购买方式以及对政府和民间组织分别带来的挑战与影响等重要问题，在总结探索经验的基础上提出了具有针对性的政策建议。地方发展部分则选取了境外非政府组织活跃的云南和民间组织总体数量虽然不大，但颇具创新意识的吉林省。域外镜鉴部分则选取同为发展中大国的巴西和印度，他们的民间组织管理经验对我国有着更强的借鉴和启发意义。

Abstract

The growth of China's civil organizations has slowed down for several years and the growth rate reduced to the lowest of the decade in 2009. However, in this background, the civil organizations providing social services, the community civil organizations, the new types of civil organizations and private foundations have maintained relatively fast growth and will achieve a greater space for development in the future. For over one year, the civil organizations have received far more concern from the society, including not only the hot spots such as the increase of the government purchase of services, the focus on the legislation governing charity, charity dinner and etc. , but some incidences leading to the discussions regarding the systematic reflections.

One of the highlights in the field of civil organizations is the government purchase of public services, which covers the areas of care for the aged and disabled, communities, social workers, and poverty-relief, and occurs largely in Shanghai, Shenzhen, Beijing, Ningbo, and Chengdu and other places. The purchases of services have alleviated the plight of fund for civil organizations, expanded their space for development, promoted the transformation of the government functions and construction of a service-oriented government. To further the healthy development of the civil organizations, it is necessary to improve the coordination of the related policies, perfect the supporting systematic measures. Based on the expansion of the scope and scale of purchasing services, the civil organizations can obtain sustainable development by establishing the comprehensive supporting system including the purchase of services, fund allowance, policy guidance and etc.

The book, with a total of 300, 000 words and contributed by experts mainly from Chinese Academy of Social Sciences, State Administration of Civil Organizations, government departments and universities, is the third of our annual bluebooks on the development of China's civil organizations. Apart from the general report, a theme report is added to the book this year. The theme report summarizes and analyzes thoroughly the current status, main characteristics and way of government purchases of public services as well as the challenges and effects brought about to the government and civil organizations respectively. Suggestions concerning the related policies have been put

forward based on the exploration and experiences summarized in the field. The focus study section, which consists of two reports, summarizes and analyzes the anti-corruption mechanism of the civil organizations and the community civil organizations, so as to stimulate deeper discussions. In the section of regional development, two cases studied and reported are those of Yunnan, where the overseas NGOs are active, and Jilin, where there is a small number of civil organizations with a strong sense of innovation. In the section of overseas reference, the experiences of administration of the civil organizations in two large developing countries, Brazil and India, are studied, which will provide significant reference and inspiration for the development of the civil organizations in China.

前言

本报告是中国社会科学院“民间组织与公共治理研究”课题组推出的第三本民间组织蓝皮书。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2009年以来我国民间组织的发展现状、主要热点、发展趋势和政府向民间组织购买公共服务等问题进行了深入研究,并提出了相应的政策建议。

本研究报告对我国民间组织发展提出了以下几个主要看法和观点。

1. 民间组织整体增速持续递减、增长率创近十年来历史最低

我国民间组织总体数量虽呈稳步增长趋势,但增长率却创近十年来的历史最低,一定程度上可以反映我国民间组织发展面临的政策性障碍和体制性制约因素仍然较为突出。

从民间组织的不同类型来看,发展各具特点。社会团体五年来首次成为增速最慢民间组织类型,基层和服务类社团所占比例进一步扩大,社会团体的省域分布与人口总量高度相关。民办非企业增长率近五年来首次超过社会团体,但增长率连续呈小幅降低走势,受益于政府购买服务,社会服务类民办非企业单位显示出良好的发展势头。与社会团体不同,民办非企业单位受人口总量影响相对较小,与经济发展和经济总量关联度较大。基金会增速虽略有降低,但依然保持较高增长水平。非公募基金会增长速度远远超过公募基金会,有望在两年内成为最大基金会类型。基金会数量与人口总量关联度相对较小,但与经济发展水平密切相关。

2. 社会服务类、社区类、网络型以及非公募基金会等民间组织类型增长速度较快,并将迎来更广阔的发展空间

我国民间组织发展受政策主导因素明显。为应对公共服务需求不足的矛盾,政府通过购买服务和资金补贴等方式引导民间组织参与提供公共服务,社会服务类民间组织在这一背景下获得了更多的资源和发展机会,增长迅猛。社区民间组织由于登记备案双轨制破除了成立的制度束缚,同时又得到政府资源的培育扶



持,呈连年快速增长以及数量大幅度增加态势。

截至2010年6月,我国网民规模已突破4亿关口,不仅原有民间组织受到高速发展互联网的深刻影响,与此同时,以网络为主要依托的新型民间组织也在蓬勃发展。这些新型民间组织的主要特征是以网络为平台,可以将其概括为网络型民间组织。又因为网络型民间组织的参加者主要是青年,也可以称之为青年自组织。网络型民间组织一般没有严密的组织结构,大多没有登记注册,但具有社会参与广泛、动员能力快速和意见表达多元等鲜明特点,既发挥了多方面的积极作用,也为政府监管带来了一定难题。

自2006年以来,基金会一直是增速最快的民间组织类型,尤其是非公募基金会更是呈迅猛发展态势,有望在两年内成为最大基金会类型。非公募基金会的快速发展得益于中国财富的快速增长以及企业社会责任的兴起和传播,再加上登记管理制度的变通调整,设立非公募基金会成为企业从事公益事业的新途径和新平台。非公募基金会的快速发展有助于改变中国的慈善公益生态,将为我国民间组织尤其是公益服务类民间组织提供更多的资源支撑。

3. 民间组织从业人员工资水平全行业最低以及民间组织数量增速持续降低反映出我国社会建设远远滞后于经济发展

国家统计局2010年7月发布的2009年城镇私营单位就业人员年平均工资统计数据显示,作为19个行业之一的公共管理和社会组织类年平均工资水平为全行业最低,并且比2008年度工资水平下降了2.9%。民间组织工作人员待遇过低,导致高层次专业化人才缺乏。

2009年我国经济增长速度为8.7%,比民间组织的增长速度高了4.6%。民间组织是公民社会的主体,民间组织数量和发展水平是社会建设的外在标志和直接体现。民间组织增长速度落后于经济增长,说明我国社会事业领域的改革滞后,经济社会发展不平衡、不协调的矛盾更加突出。

4. 民间组织领域热点频发引发社会广泛关注和深刻反思

从法律层面破除民间组织发展面临的制度障碍成为社会各界的共同期待。2010年我国首部地方慈善法规《江苏省慈善事业促进条例》开始实施,《湖南省募捐条例》和《宁波市慈善事业促进条例》等地的慈善法规也正在加速推进。在全国层面,已被列入本届人大立法项目的《慈善事业法》正处于研讨论证阶段,相关政府部门围绕慈善立法召开的两场国际研讨会,使《慈善事业法》成



为民间组织立法中被关注的焦点。

2010年6月，比尔·盖茨和巴菲特在美国发出的捐赠倡议引起中国媒体的关注和讨论，而他们要来中国举办慈善晚宴进行劝捐的消息，更是成为社会舆论和公众关注的焦点。围绕着这场被炒得沸沸扬扬的慈善晚宴，引发了中国社会和富豪对于财富和慈善的深入思考与讨论，形成推动中国慈善事业发展的积极力量。

税收政策是政府鼓励公益捐赠调控公益组织发展的最主要政策工具。自2008年1月1日起，新的公益捐赠免税额度提高到12%之后，由于免税资格认定长期滞后并且税务部门向基金会催缴所得税，导致2009年6月几家基金会联名提交紧急请示。2009年11月，财税部门发布两份免税规定的文件后，又因为免税新规压缩和收紧了免税空间和条件，引发多家在国内有广泛影响力的基金会联名上书国务院，提出对两份文件进行合法性审查的建议，并致函国家财政税务部门负责人要求直接对话。免税新规文件出台由于没有进行必要的沟通协商和意见征集，体现了相关政府部门以自我为中心的决策色彩，也导致发布的政策遭到多方抵制，难以有效执行。

2010年7月，玉树捐款汇缴政府财政的规定，引发了社会舆论的广泛讨论和众多批评，虽然民政部有关负责人接受新华社记者采访对质疑作出了回应，但并没有平息舆论的质疑和不满。舆论认为捐款汇缴政府财政，模糊了政府责任与慈善公益的边界，损害了慈善公益组织的独立性。捐款汇缴事件使政府与慈善的关系定位成为讨论热点，激发社会各界对两者关系展开深入思考。

捐款汇缴事件使社会舆论集中关注政府与慈善的关系，而壹基金危机事件则更多地引发关于中国慈善体制的反思。壹基金在过去的三年里募集款项超过2.7亿元人民币，不仅以公开透明、管理高效赢得广泛的社会认同，而且还通过设立评选典范工程等项目，甚或成为引领中国民间组织健康发展的标杆。成立三年后的壹基金想脱离依附于中国红十字会的挂靠状态，转型为一家完全独立的公募基金会，但受制于现行管理体制而使壹基金的转型之路困难重重。壹基金的困境，是中国民间组织生存状态的一个缩影。壹基金事件说明中国现行的公益慈善制度，已经不能适应慈善事业快速发展的新需要。

5. 政府向民间组织购买公共服务渐成普遍趋势

政府向民间组织购买服务广泛分布于养老、社区、社工、就业、扶贫、残



障、医疗卫生等公共服务领域，普遍发生在上海、深圳、北京、宁波、成都等地。购买服务的方式多种多样，有公开招标、单一来源采购、委托管理、项目申请、凭单制等十余种，根据实践经验来看，购买服务并没有固定的模式，各种不同方式之间也无优劣好坏之分。购买服务的资金来源亦十分多样，有专项业务资金、预算外资金、财政预算资金和福彩公益金等。

我国政府向民间组织购买服务目前呈现四大特点：一是购买服务发展状况受政策因素主导，缺乏整体性的规划和制度化保障机制；二是购买服务状况与经济社会发展水平和政府职能转变力度密切相关；三是在新增公共服务领域和向弱势群体提供服务的社会性服务领域民间组织作用突出，正在成为新增公共服务供应的主要力量；四是购买服务虽有大幅度增加，但民间组织在整个公共服务体系中仍然处于边缘位置，购买服务的资金没有从整体上纳入政府财政预算。

政府向民间组织购买公共服务发挥了多重积极作用：一是购买服务有效扩大了公共服务的供给数量，提高了服务供给的质量和效率，有利于满足社会多样化和异质化的公共服务需求；二是政府购买服务推动了政府职能转型，有利于深化事业单位改革和服务型政府建设；三是购买服务扩大了民间组织的生存空间，缓解了民间组织的资金困境，有利于促进民间组织和相关产业健康发展。

政府购买服务为政府和民间组织双方都带来了挑战和影响，在政府购买服务将进一步扩大的情况下，政府必须提高自身的合同治理能力。

6. 推动民间组织健康发展的政策建议

从民间组织领域频发的社会热点来看，民间组织依然面临着众多的制约因素和不利影响。就中国的民间组织发展而言，第一，需要理清政府与社会的边界，科学合理界定政府的角色和职能。政府肩负着鼓励、支持和引导民间组织发展的责任，但不能削弱或者替代民间组织的功能及其作用。政府的越位、缺位和不到位既不利于民间组织的成长，也会干扰和影响公益慈善事业的健康发展。

第二，政府应当进一步扩大向民间组织购买公共服务的范围和层次，建立以购买服务和资金补助为核心的综合性政策支持体系。购买服务的实践已充分证明这是一项一举多得的共赢政策，但仍处于发展的初期阶段，购买服务的领域和范围还比较有限。购买服务要成为全国普遍推行的制度，需要以国务院或其办公厅的名义发布推广政府购买服务的文件，并把购买服务的项目和资金分别纳入政府采购目录和公共财政预算。



第三，我国民间组织在迎来政策调整窗口和重大发展契机的情况下反而发展受阻，主要原因在于国家层面缺乏一个整体协调推进民间组织发展的机构，政策整合机制薄弱。民间组织的管理和发展是一项涉及众多方面的综合性系统工程，单靠一个部门很难实现全面的系统变革，必须站在全局和战略的高度，加大和提高培育发展民间组织的协调力度和层次，重视推动民间组织发展的顶层设计和整体规划。目前可以考虑设立一个由国务院领导牵头负责，专门统筹推进民间组织发展的协调领导小组，由民政部、发改委、财政部、税务总局等相关部门负责人参加，协调小组办公室设在民政部。通过高层协调机构提高政策的整合能力，为民间组织健康发展提供强有力的制度保障。

第四，推动民间组织发展应重视法律法规和政策文件的一致配套，完善政策体系建设。公益捐赠免税额度实行以后没有得到很好的落实，并引发免税新规上书事件。上书事件和政府购买公共服务的实例都说明，为民间组织营造良好的法律环境是一项系统工程，不能寄希望于一部法律就能改变整个外部环境，相关法律的有效实施需要一系列行政法规和相关职能部门的整体性配套措施。

最近通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十二个五年规划的建议》在改革部分，专门列出一条“加快社会事业体制改革”，要求积极稳妥推进社会事业单位分类改革，培育扶持社会组织。相关政府部门应当抓住制定《“十二五”规划》的契机，把民间组织纳入公共服务体系建设，通过制度建设和一系列综合性政策体系，把民间组织培育为公共服务提供的重要主体和社会管理的合作伙伴。



目 录

Ⅱ I 总报告

Ⅱ.1 中国民间组织发展的现状、热点与趋势前瞻

中国社会科学院“民间组织与公共治理研究”课题组

..... 黄晓勇 蔡礼强执笔 / 001

Ⅱ II 专题研究篇

Ⅱ.2 政府向民间组织购买公共服务研究报告 蔡礼强 / 047

Ⅱ.3 社会组织预防腐败机制研究 贾晓九 / 110

Ⅱ.4 社区民间组织参与社区公共服务和治理的研究报告 朱红权 / 132

Ⅱ III 地方发展篇

Ⅱ.5 云南民间组织研究报告 毕天云 靳建新 / 170

Ⅱ.6 吉林民间组织研究报告 庞德良 李 林 洪 宇 / 214

Ⅱ IV 域外镜鉴篇

Ⅱ.7 巴西非政府组织：发展现状、运行环境与社会角色

..... 吕 武 周志伟 / 255

Ⅱ.8 印度的志愿部门：概念、发展及案例 张 放 / 283



B V 附录

B.9 中国政府购买民间组织服务政策法规选编 / 314

B.10 后记 / 365

皮书数据库阅读**使用指南**