

社会治理与社会创新丛书

SHEHUI CHUANGXIN LANPISHU

社会创新蓝皮书

(2014)

周红云 等著



中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

社会创新蓝皮书 (2014)

周红云 等著

图书在版编目(CIP)数据

社会创新蓝皮书. 2014 / 周红云等著. —北京:

中国社会科学出版社, 2014. 6

ISBN 978-7-5087-4745-3

I. ①社… II. ①周… III. ①社会发展-研究报告-中国-2014 IV. ①D668

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第109774号

书 名: 社会创新蓝皮书(2014)

著 者: 周红云 等

责任编辑: 李方舟

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲33号

编辑部: (010) 66060097

邮购部: (010) 66081078

销售部: (010) 66080300 (010) 66085300 传真 (010) 66051713

(010) 66080360 (010) 66080880 (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 全国各地新华书店

印 刷: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 16.25

字 数: 260千字

版 次: 2014年6月第1版

印 次: 2014年6月第1次印刷

定 价: 48.00元

本书出版

获得中央有关部门委托的“社会管理创新”课题资助

社会治理与社会创新丛书编委会

顾 问：俞可平

主 编：周红云

编 委：（按姓氏笔画排序）

龙宁丽 孙 颖 何增科 陈家刚

周红云 林 晔 郁建兴 胡征宇

徐秀丽 陶传进 褚松燕

在首届“中国社会创新奖”启动仪式上的讲话 (代前言)

俞可平

广义地说，社会创新就是社会领域的创新活动。我们在这里特别将社会创新的主体限定为公民团体、社会组织和社会企业。改革开放以来，我国的社会组织发展十分迅速，在社会主义现代化建设中的作用日益重要。目前在各级民政部门正式登记注册的社会组织已超过45万，实际存在的社会组织可能超过300万。这些社会组织正在对我国的经济、民主政治、生态保护、文化建设及社会和谐等产生广泛而深刻的影响。鼓励和引导社会组织的创新行为，对于促进社会建设、完善社会治理，有着重要的意义。

与“中国地方政府创新奖”一样，“中国社会创新奖”也是由学术机构组织发起的一项学术奖，而不是通常意义上的“政府奖”或“官方奖”，其主要目的是发现、总结和推广各类社会组织和社会企业的优秀创新项目，推动我国学术界对社会创新的理论研究，为推进我国的社会建设、完善社会管理、培育健康的社会作出贡献。

改革开放以来，中国特色的社会主义现代化建设取得了举世瞩目的巨大成就，我国的社会、政治、经济和文化生活发生了翻天覆地的变化。尤其是我国经济发展的成就，在全球金融危机的背景下，令人瞩目。但是，同时必须清醒地看到，我们也面临着严峻的困难。例如，收入差距和城乡差别继续扩大、社会稳定的代价日益增高、生态环境严重恶化，政府的公信力和社会的公平正义面临严重挑战。只有解决这些严重的问题，我们才能建设一个富强、民主、文明、和谐的现代化强国，实现中华民族的伟大复兴。所有这些问题都是改革开放过程中出现的新问题。解决这些问题，我们没有现成的经验可以搬用，没有既定的答案可以参考。只有解放思想，不断创新，努力寻找新的解决办法。因此，我们需要理论创新、科技

创新和制度创新。中央已经把建设一个创新型国家当作我国的战略发展目标，这不仅需要政府的积极作为，也需要社会各界的努力参与；不仅要进行政府创新，也要进行社会创新。

社会创新与政府创新既有相同的一面，也有不同的一面。社会创新是民间领域的创新，是公民自己主导的创新。从扩大公民的有序参与、推进社会的自治、培育公民的参与能力、激发社会的活力等意义上说，社会创新有着不可替代的特殊意义。通过民间组织实现公民的有序参与，不仅可以减轻政府的执政成本，而且更能体现公民的主体性，更能表达民意，更能激发公民的参与热情，更符合民主的精神。党的十七大报告强调要推进社会自治。社会自治是人民群众的自我管理，这种自我管理不是无组织的，而是有组织地实现的。社会自治的组织载体，主要就是各种社会组织，而不应当是政府组织。没有健全的社会组织，就不可能有真正的社会自治。

不仅如此，社会创新对于实现政府自身的战略目标也有着重要的意义。社会创新有利于提高党和政府的执政能力。政府既要降低成本，又要提高效益，最有效的办法之一，便是将更多的事务交由民间组织去管理。政府在市场经济条件下，必须从一些传统的管理领域中退出来，但又不能使这些政府业已退出来的领域留下管理的真空，因而，建立和完善社会管理体制就显得尤其重要。社会创新也有利于改善公共服务的质量。从各国公共服务改革的经验看，随着社会管理体制的发展和完善，政府还可以将自己的部分管理权力分流给民间组织，使民间组织协助政府承担部分行政管理职能。政府可以将某些公共服务职能转交给民间组织，政府可以让合格的民间组织通过竞争性的方式，分包或独自承担部分公共服务。这样，既可以减轻政府自己的负担，还可以有效降低公共服务的成本，提高公共服务的质量。

为了认真总结和交流各个地方和各个部门在社会创新方面的实践经验，鼓励和推进对社会创新的理论研究，宣传社会创新的先进典型，为创新营造良好的社会氛围，我们中心还在2006年就成功举办了“社会创新与建设创新型国家”国际论坛，并与英国驻华使馆文化处联合举办了“社会创新”的有奖征文。这一活动得到社会各界的热烈响应，4个月内共有近300名作者应征。这也从一个侧面表明，社会创新已经开始为社会各界所关注，设立这样一个“中国社会创新奖”的基本条件已经具备。因此，我完全相信，“中国社会创新奖”的设立将对我国社会组织的健康发展起积极的推动作用，也必将得到社会各界的大力支持，取得预期的目标。

主题文章/1

中国社会创新实证研究：

基于两届“中国社会创新奖”项目数据的分析（周红云）/3

中国基金会发展状况趋势分析（2013）（程刚）/41

传统官办社会组织的现代化转型（褚松燕）/77

非政府组织治理中的问责研究（龙宁丽）/107

社区治理的历史演变

——兼论社会组织角色转型（才凤伟）/119

案例研究/131

公益以自律透明立身

——基金会中心网案例分析（马瑞）/133

“微公益”与政府行为的互动合作

——中国福利基金会“免费午餐”案例分析（赵雪峰）/142

生态环境保护与经济社会发展的协调统一

——“潘得巴自然保护与社区发展项目”案例分析（赵雪峰）/153

构建枢纽型社会组织 驱动社会治理三驾马车

——中山社会综合改革的探索与实践（高新军 兰燕卓）/163

上海真爱梦想公益基金会：

乡村素质教育公益服务体系（庄明 刘娟）/172

小额信贷 大有可为

——赤峰昭乌达妇女可持续发展协会

小额信贷扶贫与妇女发展项目（兰燕卓）/181

身心障碍者平等参与社会

——基于红丹丹“心目影院”项目的分析（龙宁丽）/193

重视民间力量对中小型灾害的救助

——关于壹基金联合救灾计划的案例研究报告（周林刚 陈振圻）/200

大爱清尘

——还尘肺农民工以公平正义，兼论尘肺病在我国的防治（马 瑞）/213

本土农民工社会工作服务与社会组织发展模式创新

——以北京市协作者社会工作发展中心为例（丁开杰）/223

2012—2013 社会创新大事记/242

参考文献/249

后 记/251

主题文章 ➤

中国社会创新实证研究：基于两届“中国社会创新奖”项目数据的分析

周红云^①

一、两届“中国社会创新奖”基本情况及数据来源

由中央编译局比较政治与经济研究中心联合北京大学中国政府创新研究中心、北京华夏经济社会发展研究中心 2010 年共同发起的“中国社会创新奖”评选活动，是“中国社会创新奖励与研究计划”的主要组成部分。该项目旨在发现和鼓励各类社会组织在解决社会问题、满足社会需求、创造社会价值、促进社会进步中的创新行为，总结并宣传推广社会创新的先进经验，促进社会公平与社会善治。“中国社会创新奖”评选活动在偶数年启动，每两年举办一次，偶数年进行项目征集和评选，随后的奇数年开展总结、宣传、研究和推广活动。“中国社会创新奖”针对各类社会组织在社会领域中采取的创新的、有效的、可持续的方式解决社会问题、满足社会需求、创造社会价值、促进社会进步的项目，每一届从申报的所有项目中评选出 20 名“中国社会创新奖”入围奖，并最终选拔出 10 名优胜奖。

自 2010 年发起以来，“中国社会创新奖”已经成功举办了两届。第一届共收到 161 个申报项目，第二届共收到 249 个申报项目。根据组委会对这两届的申报项目的初步分析发现，首届“中国社会创新奖”的申报活动具有五个显著特点：一是申报项目众多，凸显了社会创新在中国的蓬勃发展；二是社会创新项目地区分布广泛，161 个项目来自全国 22 个省、直辖市、自治区；三是社会创新项目主要集中在对有困难的群体的保护、社会事业、公益支持、社区服务、扶贫济困和环境保护六大领域，其中对有困难的群体的保护类的项目高达 52 个；四是 161 个申报项目中有 122 个，约

^① 周红云，中央编译局比较政治与经济研究中心研究员。

占75%，来自各级登记注册的社会组织，其他项目主要来自工商注册的公益组织，这凸显出社会组织和社会企业日益成为中国社会创新的主力军；五是申报的社会创新项目凸显出政府部门、社会组织、媒体和企业跨界合作的特点。与第一届相比，第二届申报项目具有以下特点：一是申报项目的增幅明显，与首届161个相比，项目申报数量增加了88个；二是申报社会创新奖的地域分布更加广泛，2013年249个申报项目的地域范围涵盖全国30个省、直辖市、自治区；三是社会创新的领域不断拓宽，但创新的重点则相对集中，包括对有困难的群体的保护、社会事业、公益慈善、社区服务、扶贫济困和环境保护六大领域，其中对有困难的群体的保护类的项目高达74个，接近申报项目的三分之一；四是除社会组织外，越来越多的社会企业参与申报；五是社会创新成为整合各方资源的重要平台，更多项目以包括政府、社会组织、媒体和企业等主体在内的多元跨界合作形式展开；六是信息、通信和网络技术尤其是新媒体技术在社会创新中的应用日益广泛。

本文主要以两届“中国社会创新奖”共410个申报项目为数据样本，对中国社会创新发展状况进行初步分析和比较研究。基于410个项目的数据，筛选出申报项目实施机构工作人员的数量、登记成立年份、机构登记类型、登记管理机关级别、项目经费总额、项目所涉及的领域、项目所在省市、项目启动年份和完成年份等变量^①，对项目实施机构的基本状况、社会创新项目的可持续性以及社会创新的制度环境进行相关分析，从而观照社会创新在中国的初步状况和发展情况。

二、社会创新项目实施机构的基本状况分析

对社会创新项目实施机构的基本状况进行分析，可以反映出参与社会创新的主体力量的主要特点。在本次分析中，主要针对项目实施机构的规模、登记机关级别、登记组织类型、经费来源、经费总额和地域分布六个方面进行重点探讨。

（一）项目实施机构的规模

项目实施机构的工作人员数量和登记管理机关的级别^②大体能够反映

① 由于这样那样的原因，第一届161个申报项目的某些数据收集不完整，因此，在某些变量上，将主要采用第二届249个申报项目的数据进行分析。

② 社会组织的登记管理机关的级别反映社会组织的活动范围，是反映社会组织规模大小的指标之一。

该社会组织的规模大小。从第一届社会创新奖 161 个申报项目所在机构的工作人员数量进行统计发现, 申报项目所在社会组织工作人员数在 5 人以下的占 23.08%; 5~10 人规模的社会组织的比例最大, 占 41.03%; 10~15 人规模的社会组织占 11.54%; 15~35 人规模的仅占 10% 左右; 而 35 人以上的规模较大的社会组织非常少, 只有 13% 左右。比对第二届社会创新奖申报项目所在机构的工作人员数量统计情况发现, 1~5 人规模的社会组织占 25.52%; 5~10 人规模的社会组织占 27.62%; 10~15 人规模的占 16.32%; 15~35 人规模的社会组织占 18.83%; 35 人以上规模较大的社会组织不多, 只有 11.72%。

从两届的统计分布可以看出, 第一届和第二届项目实施机构的规模反映出大致相同的趋势, 即 10 人以下的规模较小的组织所占比例最大, 而 10~35 人中等规模的社会组织非常少, 35 人以上规模较大些的社会组织也比较少。由于申请中国社会创新奖的项目是来自全国范围的随机分布的社会组织, 具有一定的代表性。因此, 这样的分布趋势可以表明目前我国社会组织发育才刚刚开始, 基本吻合我国社会组织发育还不够成熟的现状。然而, 如果从第一届和第二届社会组织工作人员数分布的内部结构来看, 与第一届相比, 第二届样本中 5~10 人小规模社会组织所占比例下降幅度较大, 减少了将近 14%; 并向 10~35 人中等规模的社会组织聚集, 其所

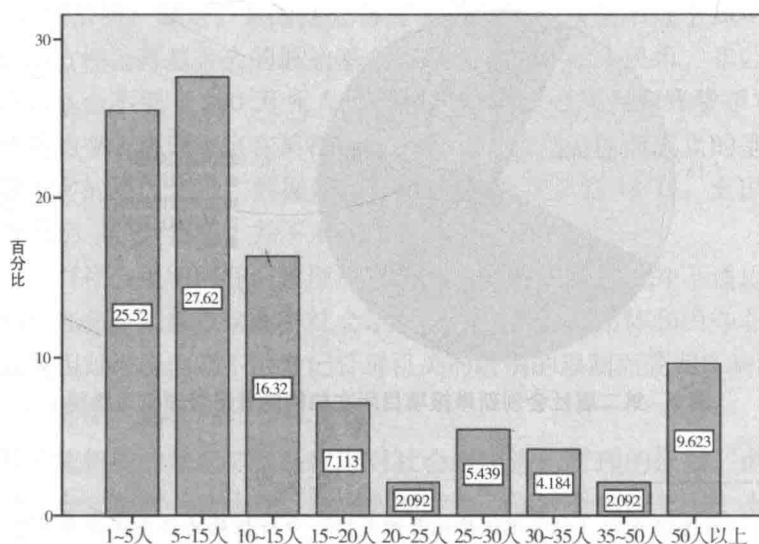


图 1 第二届社会创新奖项目工作人员数量分布

占比例增加7%；35人以上规模较大的社会组织数量基本保持不变。也就是说，虽然第一届和第二届之间只隔2年的时间，我们还是可以乐观地认为，我国社会组织处在不断向前发展的过程中，尽管进程并不快。

（二）登记机关级别

根据1998年颁布的《社会团体登记管理条例》^①的规定，全国性的社会团体，由国务院的登记管理机关负责登记管理；地方性的社会团体，由所在地人民政府的登记管理机关负责登记管理；跨行政区域的社会团体，由所跨行政区域的共同上一级人民政府的登记管理机关负责登记管理；同时，社会团体的名称应当与其业务范围、成员分布、活动地域相一致，准确反映其特征。这说明，社会组织的登记管理机关的级别大致可以反映该社会组织的业务范围、成员分布和活动地域。也就是说，从社会组织的登记管理机关的级别也可以大致分析出该社会组织的规模和可能的发育程度。

对第一届161个申报项目实施机构的等级管理机关的级别进行统计发现，在地市级民政部门登记的社会组织所占比例最大，占50.93%；区县级比例为24.22%；省级比例为15.53%；国家民政部比例只有1.86%。对第二届的情况进行统计发现，地市级占的比例仍然最大，占47.01%；区县级比例为25.50%；省级比例为19.12%；国家民政部比例只有0.8%（见图2）。

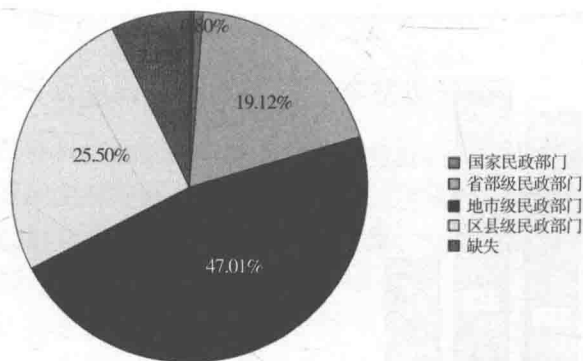


图2 第二届社会创新申报项目所在机构的登记管理机关级别

^① 1998年颁布的《社会团体登记管理条例》中所指称的社会团体覆盖了当时所称的民办事业单位，1998年改称为民办非企业单位的社会组织以及后来所分离出来的基金会组织。

比较上述两届数据来看,两届参与社会创新的社会组织的各个层级本身没有太大的变化,同时,两届地市级和区县级的社会组织加起来所占比例均为75%左右,表明地市级和区县级社会组织已经成为参与社会创新的主体力量,在提供社会服务、满足社会需求、解决社会问题方面起着重要作用,而省级和国家级社会组织较少。

是什么原因造成地市级和区县级社会组织超出省级和国家级社会组织的数量而成为重要的社会创新主体呢?分析起来,可能有以下几个影响因素:

第一,地市级和区县级社会组织因为其活动地域和业务范围更贴近社会需求和社会问题,其主要业务范围定位为提供解决社会问题和满足社会需求的社会服务,因而以开展服务性项目为主要特征。例如,民办非企业单位本身就是企业事业单位、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,其自身定位就是提供社会服务的非营利机构。

第二,省级和国家级社会组织较少,与社会组织的登记注册和管理规定有很大关系。例如,《基金会管理条例》规定,国务院民政部门和省、自治区、直辖市人民政府民政部门是基金会的登记管理机关,而省以下的地方政府机构不能成为基金会的登记机构,这造成基金会组织只有省级以上。同时,作为一类社会组织的基金会,其登记注册的门槛更高,同样是《基金会管理条例》规定,全国性公募基金会的原始基金不低于800万元人民币,地方性公募基金会的原始基金不低于400万元人民币,非公募基金会的原始基金不低于200万元人民币;原始基金必须为到账货币资金,等等。严格的登记注册规定在某种程度上也是造成登记注册成立的基金会组织数量不多的原因之一。数据显示,截至2014年2月18日,全国基金会总数为3651家^①,数量上并不多。

第三,对社会组织的登记管理机关级别进行限制的规定并不适用于社会团体和民办非企业单位这两类社会组织。因此,社会团体和民办非企业组织的数量相对来说也就不因登记管理机关的级别的限制而受到影响。

(三) 项目实施机构的登记类型

项目实施机构的登记类型是政府对社会组织进行管理的依据,也是社会组织对自身定位的一种体现。数据表明,第一届社会创新奖161个申报

^① 根据基金网公布的数据。

项目所在机构登记为民办非企业单位最多,占44.03%;其次是社团,占29.56%;基金会为5.03%;工商登记的非营利组织占16.35%。另外,还有少量没有登记注册的社会组织,其中包括备案的社区社会组织和居民自治组织,占1.26%;而其他类型的机构,主要是工商企业,所占比例为3.77% (见图3)。

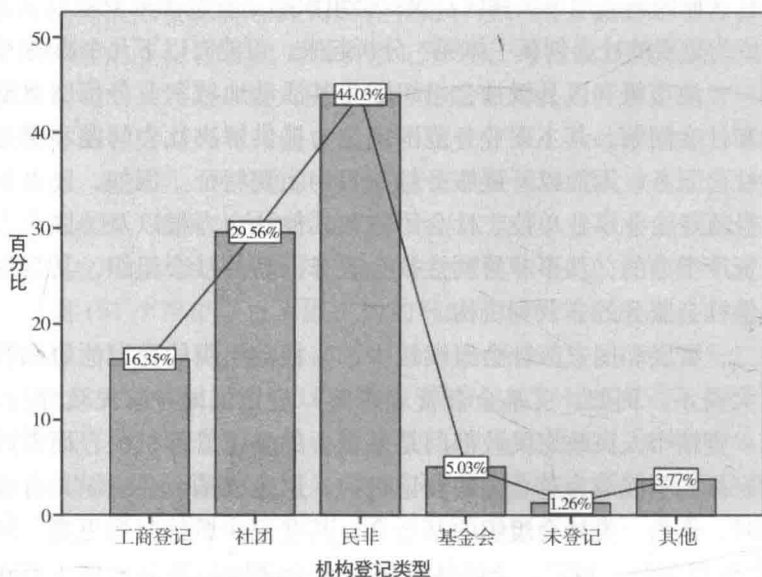


图3 第一届社会创新申报项目所在机构的登记类型

第一届的统计数据显示,在官方登记注册为民办非企业单位、社会团体和基金会三类传统的合法社会组织比例最多,合计占78.62%,仍然是社会创新的主体力量,在满足社会需求、解决社会问题和创造社会价值方面发挥着重要作用。但也有一种新类型的社会组织,即工商登记的非营利组织占比也不可忽视,为16.35%。这类组织与官方定义的社会团体、民办非企业单位和基金会一样从事非营利公益活动,但在工商登记注册;而未登记注册的社会组织,其中包括备案的社区社会组织,所占比例极低;以工商企业为主体的其他类型组织,所占比例也不低,这也值得关注。

对第二届社会创新奖249个申报项目所在机构的登记类型进行统计发现,民办非企业单位最多,占40.82%;其次是社团,占29.98%;基金会为10.2%;工商登记的非营利组织占13.88%;还有少量没有登记注册的