



民间组织蓝皮书<sup>®</sup>

BLUE BOOK OF CIVIL ORGANIZATIONS

# 中国民间组织报告

(2011~2012)

ANNUAL REPORT ON CHINESE CIVIL ORGANIZATIONS

(2011-2012)

副主编 / 潘晨光 蔡礼强



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

2012  
版

民间组织蓝皮书

BLUE BOOK OF  
CIVIL ORGANIZATIONS



# 中国民间组织报告 (2011~2012)

-----  
ANNUAL REPORT ON CHINESE CIVIL  
ORGANIZATIONS  
(2011-2012)

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. 2011 ~ 2012/黄晓勇主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2012. 3

(民间组织蓝皮书)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 3159 - 8

I. ①中… II. ①黄… III. ①社会团体 - 研究报告 - 中国 - 2011 ~ 2012 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 030355 号

### 民间组织蓝皮书

### 中国民间组织报告 (2011 ~ 2012)

主 编 / 黄晓勇

副 主 编 / 潘晨光 蔡礼强

出 版 人 / 谢寿光

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

责任部门 / 皮书出版中心 (010) 59367127

责任编辑 / 丁 凡

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

责任校对 / 秦 晶

项目统筹 / 邓泳红

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

印 张 / 23

版 次 / 2012 年 3 月第 1 版

字 数 / 394 千字

印 次 / 2012 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3159 - 8

定 价 / 69.00 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

## 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，教授、博士生导师。兼任中国社会科学院研究生院民间组织与公共治理研究中心主任、国际能源与安全研究中心主任、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。为享受国务院政府特殊津贴专家。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”和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《社会科学前沿问题思考》、《中国博士后学术报告》等。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民间组织与公共治理研究中心秘书长、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、民间组织等领域的研究。承担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：10CGJ082）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”。承担天津市滨海新区委托的重大课题“社会组织管理创新研究”，并作为政策咨询专家参与社会组织改革政策的设计与规划。

## 摘 要

2011年，中国的民间组织虽然整体上增长乏力且公信力成为社会质疑的焦点，但随着社会管理创新成为国家的重大发展战略，长期制约和束缚民间组织发展的双重管理体制在实践探索中已经获得实质性的重大突破。从中央到地方关于民间组织发展理念、制度和实践创新的各种探索和巨大合力，正逐步推动民间组织从单一类型和个别地区的小范围改革迈向整体突破的重大改革。指导思想和具体实践都已经被全面突破的双重管理体制，只待最后一步“三个条例”的修订，从而予以确认并全国推广。

社会管理创新赋予民间组织社会治理主体地位，民间组织被政府纳入政府工作体制和运行机制，民间组织地位在发生重大转变的同时，资源环境状况也得到极大的改善，开始步入全面推进、整体发展的新阶段。民间组织在被赋予重任的新发展时代，公益慈善类组织公信力危机和各种敛财乱象所敲响的警钟，都要求民间组织今后迈入制度建设和能力提升时代。

本书是第四本民间组织研究报告，参与撰写的专家主要来自中国社会科学院、地方社会科学院、政府实务部门和高等院校。整个研究报告共30余万字，除总报告外，专题研究篇主要探索了民间组织孵化器建设、农村民间组织发展和中介组织的腐败等问题。地方发展篇选取了河北和重庆，域外镜鉴篇对德国、法国和东南亚的民间组织进行了探索和分析。

# Abstract

China's civil organizations are experiencing a weak growth and their credibility has been questioned by public, but with the innovation of the social management becoming the important strategy of development, significant breakthrough has been made by exploration in the system of dual supervision, which has restricted the development of the civil organizations for a long time. From the central government to the local, the explorations and integration of the ideas concerning the development, system and practice innovation are gradually promoting the change of civil organizations from single type and the reforms of small scale in a few areas to major reform and breakthrough. The system of dual supervision, in which major breakthrough has been achieved regarding the guiding ideology and practice, will be implemented nationwide when the "three regulations" are revised and approved by law.

The civil organizations have been placed in the major position by the innovation of social management and, moreover, they have been incorporated into the government system and operating mechanism. In addition to the improvement of social status, the resource environment has been considerably improved, and the civil organizations have stepped into a new stage of overall development. However, when the credibility crisis faced by the public interest and charitable organizations, the illegal accumulation of wealth and other unlawful activities sound the alarm, the civil organizations need to embark on a program of system construction and capability building.

This is the fourth book of research reports on civil organizations, the authors of which are experts mainly from the Chinese Academy of Social Sciences, local academies of social sciences, government departments and universities. In addition to the General Report, the 300000-word book includes the focus reports, which explore the issues concerning the construction of NPO Incubator, the growth of rural civil organizations, and the corruption problems of social intermediary organizations. In the section of regional development, two cases are discussed concerning the civil organizations in Hebei province and Chongqing. In the section of overseas reference, the civil organizations in Germany, France and Southeast Asia are analyzed.

# 前言

本报告是中国社会科学院“民间组织与公共治理研究”课题组推出的第四本民间组织蓝皮书。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2010年以来我国民间组织的改革现状、重大热点、发展趋势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. 中国民间组织发展步入全面突破阶段

我们在两年前2010年版的民间组织蓝皮书总报告中提出中国民间组织迎来了政策调整窗口和快速发展的重大契机，从民间组织的外部环境和内部条件来分析，认为民间组织正在进入一个前所未有的黄金发展时期。当时的这个观点并没有得到广泛的认同，很多务实和学术界人士对民间组织近几年的发展并没有抱太乐观的态度。如果单从民间组织这两年的增长速度来看，由2010年增长速度持续下滑、整体增速创历史新低的状况，很难得出民间组织进入黄金发展时期的结论。但倘若抛开单纯的数量增长，而从更广阔的范围、更多样的视角来分析，可以明显地看到我国民间组织迎来的重大发展契机正在逐步变成现实。在当前这个空前的历史发展机遇面前，不但阻碍民间组织发展的重大障碍正在被逐步清除，民间组织的资源环境状况也得到了极大的改善，民间组织正在步入一个全面突破的发展新阶段。

从党的十七大报告提出重视“社会组织建设与管理”，到国家“十二五”规划明确提出建立健全统一登记、各司其职、协调配合、分级负责、依法监管的民间组织管理体制，中央对于民间组织管理在指导思想和顶层设计上已经完成了对双重管理体制的整体突破。民政部作为中央政府主管部门通过签订部省（市）协议、设立改革创新观察点、直接突破多种类型民间组织登记管理限制以及对地方创新实践的肯定、鼓励和推广，大力推动了民间组织改革的深入探索，更凸显了这个发展新阶段的到来。在地方层面，以深圳、上海、北京、广东等地



为典型代表的大胆创新和积极探索，不但全面冲破了双重管理体制束缚，还在全国掀起了直接登记改革的热潮，积累了培育发展和监督管理民间组织的丰富改革经验。有了中央指导思想和顶层政策规划的深刻转变，双重管理体制的废除已经具备了明确的方向和政治合法性基础。先行地区的大胆改革和成功实践，则证明了双重管理体制的废除不但是大势所趋，且已经指日可待。在点面结合、上下互动的改革策略下，民间组织管理迈出了从单项推进到整体突破的重大改革步伐。可以说，双重管理体制在指导思想和具体实践上已经被全面突破，中国民间组织已经实质上步入全面发展的新阶段。“三个条例”的修订，只是废除双重管理体制最后一步的法制化，以及直接登记制度在全国范围的推广和确立。

## 2. 民间组织成为社会治理的重要主体

判断民间组织发展步入全面突破阶段，不仅仅是因为双重管理体制束缚的突破与即将迎来的全面废除，还因为民间组织被赋予社会治理主体地位，被政府纳入整体工作体制和运行机制，民间组织的地位正在发生重大转变。

2011年，社会管理创新工作的大力推动和深入开展，带来社会管理理念的重大转变。在社会管理理念方面，强调从政府的单一管理转变为多方参与、共同治理。民间组织不再仅仅是被管理的对象，也是社会自我治理的主体以及政府依靠的合作治理伙伴。民间组织的地位和作用已经得到更加充分和深刻的认识，民间组织改革成为社会建设和社会管理体制创新中的重要内容。在养老服务、社区建设、医疗保障、扶贫、就业等多个领域，民间组织已被纳入政府主导下的管理体制和工作机制，并且通过购买服务、资金补贴等多种措施鼓励民间组织参与社会管理和公共服务。可以预见，成为社会治理主体和被纳入政府工作机制的民间组织，今后获取的政府和社会资源都将呈大幅度攀升态势，困阻民间组织发展多年的资源短缺问题将得到重大的改善。

在社会管理创新实践中，全国各地涌现的很多创新典型都是以培育发展民间组织为载体。民间组织以其独有的作用成为社会建设和社会管理中宏观与微观的结合点、全局与局部的结合点。民间组织改革成为当前社会管理创新的着力点和重要突破口，正因如此，民间组织开始步入全面推进、整体发展的新阶段。

## 3. 培育扶持和综合管理成为民间组织管理体系的重要内容和创新趋势

在对民间组织采取控制型取向的双重管理体制时代，登记管理制度几乎可以说就是民间组织管理体制和管理体系的代名词。而在民间组织管理从控制型取向



的双重管理体制走向培育发展取向的分类管理、依法监管体制后，民间组织管理才真正形成了比较完整的登记管理、培育扶持、综合监管三个环节联结互动、互相支撑的管理体系。培育扶持和综合监管势将成为今后民间组织管理体系中的两个核心环节和工作重点。

从当前民间组织在全国的创新实践来看，采取多种措施培育扶持民间组织已经成为经济社会发达地区的重要政策目标，已经采取的培育扶持措施有购买服务、设立发展基金、建设孵化器、资金补贴等多种政策工具。考虑到民间组织在社会管理创新以及中国特色社会主义管理体系中的地位和作用，如何培育扶持民间组织发展壮大将成为今后各地政策创新的重要方向。

在大力探索培育扶持措施的同时，随着改革和取消双重管理体制的推进，如何有效监管民间组织将成为从国家到地方民间组织管理改革中面临的重大问题，也是政府部门尤其是民政部门面临的重大挑战和考验。探索构建一个以政府监管和社会监督、组织自律相结合的多主体综合监管模式，由重行政命令的硬性管理转为“寓管理于服务之中”的柔性化管理，显然会成为今后全国各地构建综合监管体系的新探索。

本书的作者主要来自专业研究机构和部分高校，除总报告外，各位作者的观点并不代表总课题组，文责主要由作者本人及撰写报告的课题组自负。

本课题的研究和出版得到中国社会科学院创新工程项目的资助，在研究过程中受到中国社会科学院领导和科研局领导的重视和支持。本研究报告的顺利出版，得益于社会科学文献出版社谢寿光社长的大力支持，以及皮书出版中心邓泳红主任的高效工作和责任编辑丁凡老师的认真细致。张波教授对所有英文摘要部分进行了精心翻译与校对，王世强、李强、高妍春等同志参与了总报告的资料搜集、图表制作及文稿校对等工作，在此向所有参与和支持本研究报告问世的同志，表示诚挚的谢意。

# 目 录



## Ⅱ I 总报告

### Ⅱ.1 中国民间组织发展步入全面突破阶段

…………… 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

一 2010 年以来我国民间组织的发展现状、机遇与挑战 …………… 002

二 从控制管理到规范发展：中央与地方互动下的民间  
组织探索创新…………… 024

三 我国民间组织发展趋势和政策建议…………… 042

## Ⅱ II 专题研究篇

Ⅱ.2 非营利组织孵化器研究 …………… 蔡礼强 王世强 / 058

Ⅱ.3 我国农村发展中民间组织的作用 …………… 喻建中 潘晨光 吴玉章 / 090

Ⅱ.4 社会中介组织发展趋势及其规范治理 …………… 林跃勤 / 127

## Ⅱ III 地方发展篇

Ⅱ.5 重庆民间组织发展报告 …………… 蒲奇军 罗 伟 彭 林 / 144

Ⅱ.6 河北省民间组织研究报告 …………… 河北省民间组织研究课题组 / 185



## ⅢⅣ 域外镜鉴篇

|                            |              |
|----------------------------|--------------|
| Ⅲ.7 德国民间组织：发展状况与社会功能 ..... | 杨解朴 / 228    |
| Ⅲ.8 法国社团组织的现状与发展 .....     | 张金岭 / 266    |
| Ⅲ.9 东南亚国家非政府组织的地位与作用 ..... | 李文 张雪妍 / 315 |

皮书数据库阅读**使用指南**



# CONTENTS



## B I General Report

### B.1 China's Civil Organizations at a Stage of Overall Breakthrough

*Project Group of "Research on Civil Organizations and Public Management", CASS*

*written Huang Xiaoyong, Cai Liqiang / 001*

#### *1. Development, Opportunities and Challenges of China's Civil*

*Organizations since 2010*

*/ 002*

#### *2. From Control and Management to Standard Development—Exploration*

*and Innovation of Civil Organizations under the Interaction between*

*the Central Government and the Local*

*/ 024*

#### *3. Development Trend and Policy Proposals for China's Civil Organizations*

*/ 042*

## B II Monographic Research

### B.2 Study on NPO Incubator

*Cai Liqiang, Wang Shiqiang / 058*

### B.3 The Performance and Function of Chinese Civil Organizations

*in Developing Rural Areas*

*Yu Jianzhong, Pan Chenguang and Wu Yuzhang / 090*

### B.4 Development Trend and Standard Administration of Social

*Intermediary Organizations*

*Lin Yueqin / 127*



国重大发展战略的一年。在这一年，长期制约和束缚民间组织发展的双重管理体制获得了实质性的重大突破。从中央到地方关于民间组织发展理念、制度和实践创新的各种探索和巨大合力，正逐步推动民间组织从单一类型和个别地区突破的单项改革阶段迈向整体突破的重大改革阶段。虽然民间组织目前整体数量增长乏力，且公信力危机成为社会质疑焦点，但中国民间组织在破除体制束缚之后，数量、质量和社会影响力将快速步入全面发展和大幅提升时代。

## 一 2010 年以来我国民间组织的发展现状、机遇与挑战

### （一）我国民间组织发展现状

#### 1. 民间组织增长速度持续走低，整体增速创历史新低

截至 2010 年底，全国共有民间组织 44.6 万个，相比 2009 年的 43.1 万个，一年来全国民间组织数量增加了 1.5 万个。与 2009 年全国民间组织 4.1% 的年度增长率相比，2010 年的年度增长率为 3.5%，增长速度又下降了 0.6 个百分点（见图 1）。

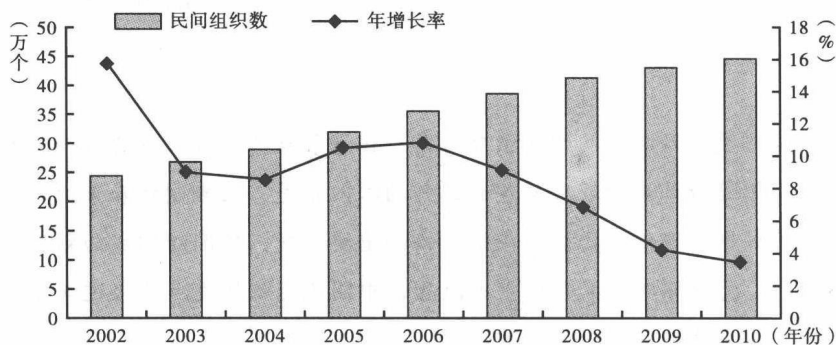


图 1 2002 ~ 2010 年全国民间组织发展情况时序变化

资料来源：2002 ~ 2009 年《民政事业发展统计报告》，2010 年《社会服务发展统计报告》。

2010 年以来，全国各地深入探索民间组织登记管理体制等多方面的改革，纷纷试水民间组织直接登记，降低登记门槛、放宽注册条件，为民间组织发展创造良好的政策环境。在民间组织发展外部环境逐步改善的情况下，民间组织整体增速仍然再创历史新低，某种程度上可以说明单是“入门难”问题的破解，并



不一定能够带来民间组织的快速发展。

## 2. 社会团体再次成为增速最慢的民间组织类型，与其他类型民间组织的增速差距明显扩大

截至2010年底，我国社会团体数增加到24.5万个，与2009年23.9万个相比，全年增加了6000个，比上一年度增长了2.5%。从增长速度来看，2010年比2009年增长速度降低了1.4个百分点，并且2010年社会团体增长速度为2002年来的最低值。从2006年到2010年，社会团体增长速度已经连续四年呈下降趋势。不仅如此，自2009年以来社会团体已连续两次成为增速最慢的民间组织类型，相较民办非企业单位、基金会分别落后了1.7个和16.9个百分点，增速差距比上一年度（0.5个和11.5个百分点）再度扩大（见图2）。

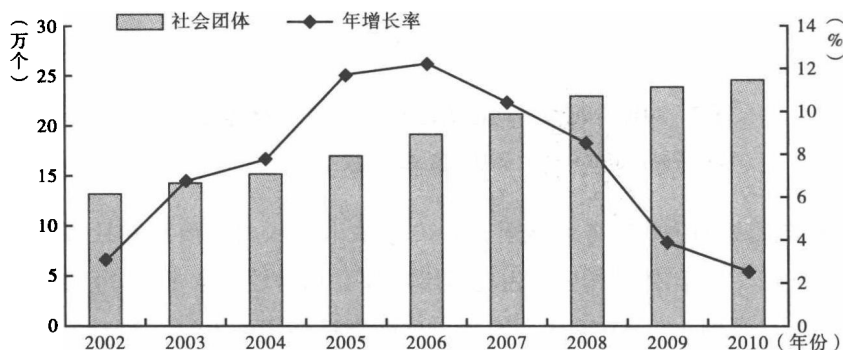


图2 2002~2010年全国社会团体发展情况时序变化

资料来源：2002~2009年《民政事业发展统计报告》，2010年《社会服务发展统计报告》。

从活动地域范围来看，2010年底全国性及跨省（自治区、直辖市）社团1810个，占全部社团数的0.74%；省级及省内跨地（市）域社团24149个，占全部社团数的9.86%；地级社团64169个，占全部社团数的26.19%；县级社团155128个，占全部社团数的63.31%（见图3）。与2009年底相比，各类社团数都有所增长，增长率依次为0.56%、3.36%、1.79%、3.05%，虽各类社团所占比重大致保持均衡，但省级社团和县级社团增速明显较快。<sup>①</sup>

<sup>①</sup> 参见民政部发布的《2009民政事业发展统计报告》和《2010年社会服务发展统计报告》。

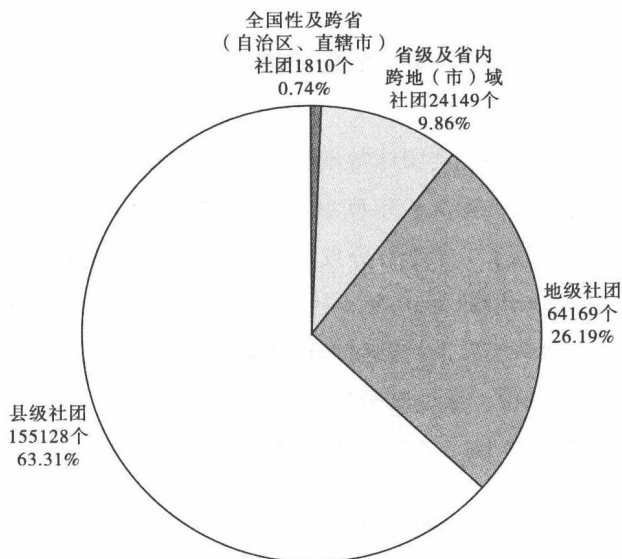


图3 2010年底按活动地域范围划分的社会团体数及比例

资料来源：2010年《社会服务发展统计报告》。

从社会团体的主要服务领域看，2010年农业及农村发展类和社会服务类社会团体在整个社会团体结构中所占比例继续保持相对较高水平，分别为19.46%和13.35%（见图4）。自2007年以来，这两类社会团体不仅在绝对数量上不断增长，而且占社会团体总数的比例也在逐年扩大。<sup>①</sup>文化类、生态环境类、宗教类和职业及从业组织类社会团体数在2010年均有一定程度的增长并同时扩大了占社会团体总数的比例。体育类和其他类社会团体虽然在数量上有增长，但在社会团体总数中所占的比例却缩小了。工商服务业类社会团体比2009年度增加620个，但占社会团体总数的比例基本保持不变。科技研究类、教育类、卫生类、法律类国际及其他涉外组织类社会团体数比2009年度有所减少，相应的这些类型社会团体占社会团体总数的比重也有所降低。

### 3. 民办非企业单位成为数量增长最多的民间组织类型

2010年底，我国民办非企业单位总数达到19.8万个，与2009年底的19万

<sup>①</sup> 2006年底，民政部提出民间组织新的分类体系即现行分类体系。自2007年起，《民政事业发展统计报告》开始采用现这一分类方法。故本文分析农业及农村发展类、社会服务类社会团体的有关数据自2007年起。

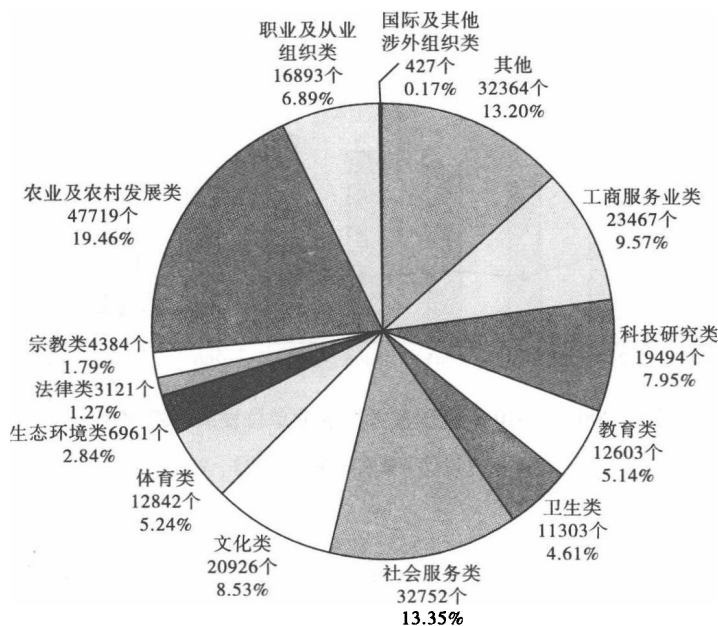


图4 2010年底按服务的主要领域划分的社会团体数及比例

资料来源：2010年《社会服务发展统计报告》。

个相比，增加了8000个，比2009年增长了4.2%。从增长速度来看，2009年民办非企业单位增长速度为4.4%，2010年增长速度为4.2%，增长速度同比下降了0.2个百分点。与当年民间组织整体增速相比，2010年民办非企业单位比整体增速高0.7个百分点，2009年比整体增速高0.3个百分点，也就是整体增速明显提高。之所以出现民办非企业单位比民间组织整体增速持续提高的现象，一个很重要的原因在于2010年全国一些地区开展了民办非企业单位的直接登记试点工作，放宽了登记条件，降低了登记门槛。但从总体增长速度来看，2002~2010年，民办非企业单位年增长率呈不断降低趋势（见图5）。这也充分说明，培育发展民间组织任重道远，仅仅采取直接登记工作，是远远不能促进民间组织大发展的。

按照民办非企业单位服务的主要领域划分，2010年民办非企业单位最为活跃的三种类型仍然是教育类、社会服务类、卫生类。教育类，占民办非企业单位总数的49.47%，与上一年相比占比进一步扩大；社会服务类，占民办非企业单位总数的14.87%，与上一年相比小幅增长；卫生类，占民办非企业单位总数的