

王建军/总顾问



ATIONAL STRATEGY OF PROMOTING
THE DEVELOPMENT OF
CHINA'S SOCIAL ORGANIZATIONS

中国社会组织 发展战略

马庆钰 廖 鸿 /主 编



北京大学·复旦大学·吉林大学·中山大学
国家治理协同创新中心



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

王建军/总顾问

中国社会组织 发展战略

NATIONAL STRATEGY OF PROMOTING
THE DEVELOPMENT OF CHINA'S
SOCIAL ORGANIZATIONS

马庆钰 廖 鸿 /主 编



北京大学·复旦大学·吉林大学·中山大学
国家治理协同创新中心



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织发展战略/马庆钰,廖鸿主编. —北京:社会科学文献出版社,2015. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 6768 - 9

I. ①中… II. ①马… ②廖… III. ①社会组织管理 - 发展战略 - 研究 - 中国 IV. ①C916

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 267589 号

中国社会组织发展战略

主 编 / 马庆钰 廖 鸿

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 刘骁军 芮素平

责任编辑 / 李娟娟 梅 玫 关晶焱

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社(010)59367156

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 59367090

读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 28 字 数: 439 千字

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

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 6768 - 9

定 价 / 98.00 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



《中国社会组织发展战略》

编 委 会

主 任 王建军

副 主 任 马庆钰 廖 鸿

专 家 组 （按姓氏笔画排序）

马庆钰	王建军	石国亮	余永龙	余 晖
贺绍奇	贾西津	黄春蕾	曹堂哲	韩俊魁
谢 菊	靳东升	廖 鸿		

课题组咨询专家

(以姓氏笔画排序)

- 丁元竹** 国家行政学院决策咨询部副主任，研究员
- 于风政** 北京师范大学政府管理学院教授，博士生导师
- 于显洋** 中国人民大学社会与人口学院教授，博士生导师
- 马仲良** 北京市政府社会组织发展与管理专家咨询委员会主任
- 马宝成** 国家行政学院发展战略与公共政策研究中心副主任，研究员，博士生导师
- 王 名** 全国政协委员，清华大学 NGO 研究所所长，教授，博士生导师
- 邓国胜** 清华大学创新与社会责任研究中心主任，教授，博士生导师
- 王思斌** 北京大学社会学系教授，博士生导师，中国社会工作教育协会会长
- 王浦劬** 北京大学政府管理学院教授，博士生导师，全国哲学社会科学规划领导小组政治学科评审组召集人
- 王满传** 国家行政学院教授，中国行政体制改革研究会秘书长
- 田玉萍** 中央机构编制委员会办公室监督检查司司长
- 石 楠** 中国城市规划学会副理事长兼秘书长，教授级高级城市规划师
- 朱卫国** 国务院法制办政府法制研究中心副主任
- 祁述裕** 国家行政学院社会和文化教研部主任，教授，博士生导师
- 刘 峰** 全国政协委员，国家行政学院学术委员会副主任，教授，博士生导师
- 成海军** 国务院研究室社会发展司处长
- 刘培峰** 北京师范大学法学院教授，博士生导师
- 许耀桐** 国家行政学院教授，博士生导师

- 汪玉凯 国家行政学院教授，中国行政体制改革研究会副会长
- 吴玉章 中国社会科学院法学研究所研究员，中国法律史学会执行会长
- 张占斌 国家行政学院经济学教研部主任，教授，博士生导师
- 张秀兰 北京师范大学社会发展与公共政策学院院长，教授，博士生导师
- 陈光金 中国社会科学院社会学所所长，研究员
- 陈远年 中国银行业协会秘书长
- 杨 团 中国社会科学院社会政策研究中心主任，研究员
- 李爱君 桃源居公益事业发展基金会创始人兼执行理事长
- 何增科 中央编译局世界发展战略研究部主任，研究员，博士生导师
- 周志忍 北京大学政府管理学院党委书记，教授
- 郁建兴 浙江大学公共管理学院院长，教授，博士生导师
- 金锦萍 北京大学非营利组织法研究中心主任，副教授
- 洪大用 中国人民大学副校长，教授，博士生导师
- 俞可平 中央编译局副局长，研究员，博士生导师
- 项 兵 长江商学院院长，教授，博士生导师
- 胡建森 国家行政学院法学教研部主任，教授，博士生导师
- 施雪华 北京师范大学政府管理学院副院长，教授，博士生导师
- 赵景华 中央财经大学政府管理学院院长，教授，博士生导师
- 郝福庆 国家发改委社会发展司副司长
- 耿 明 比尔及梅琳达盖茨基金会北京代表处副代表
- 高小平 中国行政管理学会执行副会长兼秘书长，研究员
- 徐永光 南都公益基金会理事长，中国青少年发展基金会副理事长
- 陶传进 北京师范大学社会发展与公共政策学院副院长，教授，博士生导师
- 徐家良 上海交通大学第三部门研究中心执行主任，教授，博士生导师
- 涂 猛 中国青少年发展基金会秘书长
- 袁瑞军 北京大学公民社会研究中心执行主任，政府管理学院副教授
- 康晓光 中国人民大学非营利组织研究所所长，教授，博士生导师
- 黄浩明 中国国际民间组织合作促进会副理事长兼秘书长
- 龚维斌 国家行政学院应急管理培训中心主任，教授，博士生导师

- 葛道顺** 中国社会科学院社会政策研究室主任，研究员
- 裴 彬** 比尔及梅琳达盖茨基金会北京代表处高级项目官员
- 谢寿光** 社会科学文献出版社社长，中国社会学会秘书长
- 廖晓义** 北京地球村环境教育中心主任
- 慕海平** 国家行政学院决策咨询部主任，研究员

序言 在法治框架下推动 社会组织改革发展

民政部副部长 顾朝曦

《中国社会组织发展战略》一书的主编马庆钰和廖鸿两位同志约我作序，我首先向本书的出版表示祝贺。

党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，是新形势下全面推进依法治国、加快建设社会主义法治国家的纲领性文件。贯彻落实党的十八届四中全会精神，是全党的重大政治任务，也是社会组织改革发展的紧迫要求。对于社会组织登记管理部门来说，就是要以实际行动在法治框架下推动社会组织的改革发展。

在法治框架下推动社会组织改革发展，前提是依法界定政府与社会组织的关系，加快推进政社分开，建立新型政社关系。我国社会组织经历了改革开放以来 30 多年的发展，社会组织的数量迅速增长，目前全国依法登记的社会组织达 50 多万个，组织类别不断丰富，活动领域不断拓展，作用不断显现。当前，各级政府部门正按照党的十八大以来中央对社会组织改革发展做出的一系列重大决策部署，积极稳妥推进社会组织管理制度改革，社会组织直接登记、行业协会商会与行政机关脱钩、社会组织综合监管体系创新、优化社会组织发展环境、加强社会组织自身建设等工作正有序铺开。但是，政府与社会组织的关系还没有根本理顺，政府与社会组织间的新型良性关系还远未建立，仍存在政府与社会组织间的界限不清、政府与社会组织的关系不顺以及政府与社会组织的互动不足等问题。当下要加快推进政社分开，依法界定政府与社会组织的关系，构建新型政社关系。政府部门要有效转变观念，

增强对社会组织的认同和信任，要在职能转变的进程中，正确认识社会组织在公共事务和社会事务管理中的重要功能，切实树立起合作理念，深入研究社会组织参与的形式、参与的内容、参与的渠道、参与的制度保障、参与的反馈机制、参与效果的评估机制等，不断完善政府与社会组织合作的体制机制，加强相关配套措施的制定，促进政府与社会组织的合作朝良性互动方向迈进。

在法治框架下推动社会组织改革发展，重点是加快社会组织法治建设，依法推动社会组织改革发展。通过法律手段推动社会组织改革发展，是现代法治精神的内在要求，也是加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府的重要组成部分。当前，我国社会组织的迅猛发展与社会组织的立法滞后构成了一对突出矛盾。立法层级低、法规内容滞后、政策不配套、相关条款之间缺乏衔接与协调等已经成为制约社会组织发展的重要因素。在一定意义上来说，社会组织建设更需要法治化。要加快修订出台社会团体、基金会和民办非企业单位登记管理条例，制定行业协会商会、慈善事业和志愿服务等单项法律法规，适时启动社会组织立法工作，鼓励和支持有条件的地方先行先试，出台地方性法规、规章。同时，要完善社会组织行政执法制度，规范行政执法行为，提高依法行政水平。

在法治框架下推动社会组织改革发展，关键是引导好社会组织依法自治，加强社会组织自身建设。依法自治是现代社会组织体制的目标取向，也是社会组织健康发展的关键。要依法确立和尊重社会组织的法人主体地位，引导社会组织建立和完善独立自主、权责明确、运转协调、制衡有效的法人治理结构，建立和完善以章程为核心的换届选举、议事决策、人事管理、财务管理、机构管理等内部管理制度，建立和完善民主选举、民主决策、民主管理、民主监管的自治机制，保障社会组织的合法财产权，切实提高社会组织自治能力。同时，要把加强党的领导与社会组织依法自治有机统一起来，使社会组织党的建设与社会组织业务建设同步加强。

在法治框架下推动社会组织改革发展，既需要不断进行实践探索，勇于创新，又需要不断深化理论研究。从实践来看，党的十八大以来，各地认真贯彻落实中央对社会组织改革发展做出的一系列重大决策部署，高度重视，

积极行动，呈现出良好态势，涌现出许多好的经验和做法。要认真总结这些好的经验和做法，加强顶层设计，通过不懈努力，让社会组织永葆改革发展的勃勃生机。同时，也要深化社会组织理论研究，尤其抓住当前社会组织改革发展难得的历史机遇，既针对具体问题深入研究，又加强战略层面的研究，为社会组织的改革发展提供理论支撑。马庆钰教授和廖鸿同志主编的《中国社会组织发展战略》一书，在这方面做出了兼具尝试性和开创性的工作。全书着眼于2014年到2020年间我国经济、政治、文化、社会和生态等方面的发展和全面建成小康社会的使命，紧紧围绕国家治理现代化全局中的社会组织发展战略这一主题，沿着“为什么发展——往哪里发展——怎样发展”的思路逐步展开，重点分析回答了社会组织的发展愿景、发展原则、发展定位、发展路径、发展策略等重要问题，是从宏观战略层面研究社会组织的一部有创意、有特色的高水平著作，对于在法治框架下谋划社会组织改革发展很有理论价值和现实意义。

在法治框架下推动社会组织改革发展，涉及的内容很多，需要深入研究的问题也很多。期盼更多的人关心和支持社会组织的改革发展，期盼更多有分量的社会组织研究成果问世。

2014年11月

目 录

第一部分 中国社会组织发展规划研究总报告

一 引言	001
(一) 研究背景与目的	001
(二) 中国社会组织范畴界定	002
(三) 研究工作基本原则	005
二 中国社会组织发展战略要素分析	006
(一) 中国社会组织发展阶段	006
(二) 中国社会组织发展机遇	008
(三) 中国社会组织发展障碍	010
三 中国社会组织发展的战略选择	015
(一) 中国社会组织发展的使命	015
(二) 中国社会组织发展的取向	016
(三) 中国社会组织发展的预期指标	020
(四) 中国社会组织发展的重点	031
四 中国社会组织发展中的政府责任	033
(一) 正确发挥政府领导作用	033
(二) 推进官办社会组织改革	035
(三) 矫正枢纽型社会组织的走向	037
(四) 规范社会组织管理系统	038
(五) 实施合理的培育扶持政策	044
(六) 建构社会组织法律制度体系	051

第二部分 中国社会组织发展总体战略研究

一 中国社会组织发展现状	052
(一) 中国社会组织的发展	052
(二) 中国社会组织的作用	063
(三) 中国社会组织自身的问题	069
二 中国社会组织的发展机遇与挑战	079
(一) 中国社会组织的发展机遇	079
(二) 中国社会组织的时代使命	084
(三) 中国社会组织的发展障碍	089
三 中国社会组织发展的战略方向与预期	101
(一) 中国社会组织发展的价值定位	101
(二) 中国社会组织发展的方向目标	104
(三) 中国社会组织发展指标和预期	109
四 中国社会组织发展的主要任务	129
(一) 改进和完善社会组织登记备案制度	129
(二) 建立社会组织的规范管理系统	132
(三) 以良好政策环境支持社会组织	140
(四) 矫正枢纽型社会组织发展方向	143
(五) 分类推进官办社会组织改革	146
(六) 构建适应社会组织发展的法规体系	154
(七) 正确发挥政府的组织领导作用	156

第三部分 中国社会组织管理制度建设研究

一 混合制下社会组织准入及管理制度	166
(一) 对准入及管理机制的突破	166
(二) 准入及管理尚存制度缺陷	170
(三) 准入及管理制度下一步改革	176

二	社会组织发展中的监管执法制度	180
(一)	监管执法上的问题	180
(二)	监管执法的改进	191
三	社会组织的治理及其自律	198
(一)	外部环境存在的问题	199
(二)	内部治理存在的问题	205
(三)	信息披露存在的问题	211
(四)	社会组织治理的改善	217
四	结 论	224

第四部分 中国社会组织相关财税政策研究

一	社会组织相关财税政策综述	227
(一)	社会组织财税政策概览	227
(二)	社会组织财税政策评价	230
(三)	社会组织财税政策改进	231
二	完善政府向社会组织购买服务的政策	233
(一)	政府购买社会组织服务政策概述	234
(二)	政府购买社会组织服务的国内实践	240
(三)	政府购买社会组织服务的实践评价	249
(四)	政府购买社会组织服务的国际经验	255
(五)	政府购买社会组织服务的政策体系建设	264
三	改进支持社会组织发展的税收政策	270
(一)	有关社会组织税收的政策概述	270
(二)	现行社会组织税收政策的效果	283
(三)	社会组织税收政策的国际经验	288
(四)	相关社会组织发展的税收政策改进	310
四	健全支持社会组织的其他财政政策	318
(一)	规范施行对社会组织的财政补贴	318
(二)	对社会组织行政事业性收费的减免	323

第五部分 中国社会组织发展的分类研究

一 不同视角下的中国社会组织分类	326
(一) 根据组织性质和目的的分类	326
(二) 按照组织活动领域进行的分类	329
(三) 中国特色政社关系意义上的分类	330
(四) 政治治理意义上的分类	331
二 三类中国社会组织的发展历程	333
(一) 社会团体的分类统计分析	333
(二) 民办非企业单位的分类统计分析	350
(三) 基金会的分类统计分析	369
三 对三类中国社会组织的比较分析	381
(一) 对社会组织分类指标及其活动领域的反思	381
(二) 社会组织发展规模的比较	386
(三) 社会组织基本数据与经济社会发展指标的比较	389
(四) 社会组织人力资源的比较与分析	391
(五) 社会组织的支持环境	399
四 结论	402

第六部分 关于加快中国社会组织发展的建议

后 记	421
-----------	-----

图表目录

图：

图 2-1	社会组织增长（1990 ~ 2012 年）	060
图 2-2	社团增长（1990 ~ 2012 年）	060
图 2-3	2012 年社团服务领域	061
图 2-4	基金会增长（2003 ~ 2012 年）	061
图 2-5	民办非企业单位增长（1999 ~ 2012 年）	062
图 2-6	2012 年民办非企业单位服务领域	062
图 2-7	公共管理和社会组织就业人员平均工资	075
图 2-8	根据 34 国均值预测的社会组织全职雇员人数	115
图 2-9	根据 17 国均值预测的社会组织总支出	117
图 2-10	根据 17 国均值预测的社会组织增加值	119
图 2-11	根据 17 国均值预测的志愿者人数	121
图 2-12	根据 17 国均值预测的社会组织慈善捐款	123
图 2-13	社会组织增长总个数的上下限预期和自然增长数	125
图 2-14	社会组织人数增长及预测	128
图 2-15	社会组织经济总量及预测	128
图 4-1	国家财政决算收入及增长速度（2000 ~ 2012 年）	228
图 4-2	国家财政主要支出项目增长趋势（2007 ~ 2012 年）	229
图 4-3	2001 ~ 2012 年社会组织捐款收入所享受的企业所得税 优惠	273
图 4-4	2001 ~ 2012 年社会组织接受社会捐款情况	274
图 4-5	2008 ~ 2012 年社会组织收入情况	274

图 4-6	2008~2012 年社会组织经营性收入情况	275
图 4-7	2008~2012 年社会组织经营性收入占总收入的比例	275
图 4-8	2008~2012 年中国社会组织营业税纳税情况	314
图 5-1	全国社团职工人数变化	335
图 5-2	职工人数变化最大的五个省(市、区)	336
图 5-3	全国社团和中央级社团平均职工人数对比	336
图 5-4	社团平均职工人数变化最大的五个省(市、区)	337
图 5-5	全国社团和中央级社团职工中的女性比例	337
图 5-6	全国社团及中央级社团负责人中的女性比例	338
图 5-7	35 岁及以下社团职工比例	338
图 5-8	36~45 岁社团职工比例	339
图 5-9	46~55 岁社团职工比例	339
图 5-10	56 岁及以上社团职工比例	339
图 5-11	社团职工大专以上比重	340
图 5-12	全国社团与中央级社团人均固定资产比较	342
图 5-13	全国社团的发展与同期经济社会指标的比较	348
图 5-14	图 5-13 的补充说明	348
图 5-15	中央级社团的发展与同期经济社会指标的比较	349
图 5-16	图 5-15 的补充说明	349
图 5-17	全国民非职工人数历年变化	352
图 5-18	全国民非平均职工人数历年变化	352
图 5-19	民非职工中的性别分布	353
图 5-20	民非负责人数量及其在职工总数中的比重	353
图 5-21	民非负责人中的性别构成	353
图 5-22	民非中 35 岁及以下的职工人数历年变化	354
图 5-23	民非中 35~45 岁的职工人数历年变化	354
图 5-24	民非中 46~55 岁的职工人数历年变化	354
图 5-25	民非中 56 岁及以上的职工人数历年变化	355
图 5-26	民非中大专及以上学历职工人数及比重	355

图 5-27	民非中建立党组织情况	356
图 5-28	2006 ~ 2011 年全国基金会增幅	369
图 5-29	2005 ~ 2011 年公募基金会与非公募基金会数量	369
图 5-30	基金会职工数量及其变化	370
图 5-31	基金会平均职工人数变化情况	371
图 5-32	全国基金会职工中的性别分布	371
图 5-33	全国基金会负责人数量及其在职工总量中的比重	372
图 5-34	全国基金会负责人的性别情况	373
图 5-35	基金会中 35 岁及以下的职工分布	373
图 5-36	基金会中 36 ~ 45 岁的职工分布	373
图 5-37	基金会中 46 ~ 55 岁的职工分布	374
图 5-38	基金会中 56 岁及以上的职工分布	374
图 5-39	基金会中大专及以上学历职工的分布	375
图 5-40	基金会中建立党组织的情况	375

表:

表 1-1	“非营利部门国际指数”的两组指标均值	021
表 1-2	中国社会组织发展定量与定性指标总表	028
表 2-1	2012 年社会组织职工数、增加值和固定资产总额	063
表 2-2	社会组织人均固定资产和社会组织增加值占 GDP 比重	064
表 2-3	安徽省 2012 年非主要农作物品种鉴定费用支出测算	066
表 2-4	公共管理和社会组织就业人员平均工资 (元)	074
表 2-5	“非营利部门国际指数”的两组相关指标均值	113
表 2-6	对全职雇员人数占经济活动人口比重的预测	114
表 2-7	2011 ~ 2013 年中国社会组织总支出测算	116
表 2-8	对社会组织总支出占 GDP 比重的预测	116
表 2-9	社会组织增加值占 GDP 比重的预测	118
表 2-10	对志愿者人数占经济活动人口比重的预测	120
表 2-11	对慈善捐赠占 GDP 比重的预测	122
表 2-12	社会组织增长总个数预期 (万个)	124