

中国社会组织人才服务体系 建设研究

RESEARCH ON THE CONSTRUCTION
OF TALENT SERVICE SYSTEM
FOR CHINA'S SOCIAL ORGANIZATION



郭金来 著

郭金来 著

中国社会组织人才服务 体系建设研究

RESEARCH ON THE CONSTRUCTION
OF TALENT SERVICE SYSTEM
FOR CHINA'S SOCIAL ORGANIZATION



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

图书在版编目(CIP)数据

中国社会组织人才服务体系建设研究 / 郭金来著

· -- 北京: 社会科学文献出版社, 2018. 3

ISBN 978 - 7 - 5201 - 2501 - 7

①中… II. ①郭… III. ①社会团体 - 人才培养 - 研究 - 中国 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2018) 第 054854 号

中国社会组织人才服务体系建设研究

著 者 / 郭金来

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 恽 薇 王婧怡

责任编辑 / 陈 欣

出 版 / 社会科学文献出版社·经济与管理分社 (010) 59367226

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 / 北京季蜂印刷有限公司

规 格 / 开 本: 787mm × 1092mm 1/16

印 张: 11 字 数: 128 千字

版 次 / 2018 年 3 月第 1 版 2018 年 3 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 2501 - 7

定 价 / 59.00 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

前 言

改革开放 40 年来，我国经济社会已经发生深刻的结构变化，社会组织已成为我国社会建设中一个具有代表性的不可忽视的力量系统，成为创新社会治理的重要主体之一。有数据显示，截至 2017 年 10 月初，全国依法登记的社会组织近 75.58 万个，其中社会团体 35.39 万个、社会服务机构 39.59 万个、基金会 6028 个，另外还有纳入城乡基层群众自治管理的社区社会组织 300 多万个。实践中，社会组织已经成为中国特色社会主义现代化建设的重要力量，其在促进经济发展、壮大慈善事业、促进脱贫攻坚、繁荣社会事业、化解社会矛盾、创新社会治理、扩大对外交往等方面都发挥了积极作用。

2017 年 10 月，习近平同志在党的十九大上明确指出，要加强社区治理体系建设，推动社会治理重心向基层下移，发挥社会组织作用，实现政府治理和社会调节、居民自治良性互动。可见，社会组织在提供社会公共服务、满足人民群众美好生活需要、创新社会治理、促进社会和谐方面能够发挥的作用越来越显著。不仅如此，“一带一路”倡议的推进对我国社会组织提出了更高的要求，也给社会组织参与国际事务和全球治理提供了千载

难逢的发展机遇。激发社会组织活力、支持和鼓励社会组织更好地参与社会治理已成为国家治理体系和治理能力现代化的关键。

2018年3月,李克强同志在政府工作报告中对推进社会组织工作提出明确要求,要求促进社会组织健康发展。“为政之要,莫先于用人。”人才不仅是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源,也是社会组织发展的第一要素。建立我国社会组织人才服务体系、保障社会组织人才队伍有序健康发展是促进社会组织发展的重中之重。然而,不可避免的是,缺乏健全、合理、可持续的社会组织人才培养和服务体系已经成为阻碍我国社会组织发展的核心问题。这主要表现在社会组织人才服务体系的政策法规体系不够完善,社会组织人才主体地位不突出,社会组织人才培养体系缺位,社会组织人才流动不畅。所有这些,严重减弱了社会组织发展的活力和后劲,导致社会组织发展的内生动力尚未完全释放。

正因如此,从推进社会治理能力和体系现代化以及社会组织发展的实际需要出发,围绕社会组织人才能力建设、社会组织人才队伍建设、社会组织人才大数据和信息化服务平台建设等多维度研究社会组织人才服务体系构建是当今社会发展的当务之急。可以说,社会组织人才服务体系建设是事关我国社会经济发展改革的前瞻性问题和实践性课题。

本书通过对现有社会组织人才服务相关理论和实践成果的文献分析,系统总结了国外社会组织人才服务体系设计的先进经验;通过对我国社会组织及其人才服务的深度访谈和问卷调查,系统分析了当前社会组织发展与社会组织人才服务的内在关系以及社会组织人才建设与服务体系的现状、问题和发展困境。本书

运用政治学、社会学和公共管理学等理论，从社会组织人才服务体系建设的内部动力和外部动力、社会组织人才主体地位、社会组织能力建设、社会治理等维度进行系统分析，就我国社会组织人才体系建设理论、建设路径和政策建议进行了探索，以期推进我国社会组织人才队伍建设，借以促进我国社会结构转型升级和社会治理现代化。

是为序。

郭金来

2018年3月18日于清华园明斋

目 录

第一章 导论	1
1.1 问题的提出及研究意义	1
1.2 国内外研究现状	10
1.3 本书研究的逻辑	16
1.4 研究目标和研究方法	18
第二章 社会组织人才服务体系理论研究	21
2.1 社会组织人才服务体系内涵	21
2.2 社会组织人才服务的特征	25
2.3 社会组织人才体系建设的必要性	26
2.4 社会组织人才服务体系的建设范畴	48
第三章 发达国家社会组织人才服务体系建设经验与启示	
——以德国、美国、加拿大人才服务为例	50
3.1 德国社会组织人才服务的模式与经验	50
3.2 美国社会工作者协会的人才服务机制	55
3.3 加拿大基于行业协会的社会组织人才模式	59

3.4	发达国家社会组织人才服务模式的对比 ——以德国、美国、加拿大为例·····	67
3.5	国外经验的总结及对我国启示·····	68
第四章	我国社会组织人才服务体系建设现状分析 ·····	70
4.1	我国社会组织人才发展的现状·····	70
4.2	我国社会组织人才服务体系的现状及问题·····	91
4.3	社会组织人才服务体系建设的个案： 基于成都实践的解读·····	113
第五章	我国社会组织人才服务体系建设路径与 政策建议 ·····	128
5.1	社会组织人才服务体系建设理念：共治与善治·····	129
5.2	社会组织人才服务体系建构与治理路径·····	130
5.3	我国社会组织人才服务体系建构的政策设计·····	134
参考文献	·····	138
附 录	中央政策文件中对社会组织人才队伍 建设的重要规定摘编 ·····	146
后 记	·····	167

第一章 导论

1.1 问题的提出及研究意义

1.1.1 问题的提出

(1) 全球治理框架下，社会组织是重要力量

全球化的深入使得全球性的公共问题日益凸显，中国的日渐崛起对于中国参与全球治理的国际战略提出了更高的要求。2016年9月27日，中央政治局就20国集团（G20）领导人峰会和全球治理体系变革进行第三十五次集体学习。习近平总书记在会上指出，党的十八大以来，中国为推动全球治理体系变革做出了许多贡献，特别是“一带一路”倡议与亚洲基础设施投资银行等，用实际行动促进全球治理变革。同时他也提到，“参与全球治理需要一大批熟悉党和国家方针政策、了解我国国情、具有全球视野、熟练运用外语、通晓国际规则、精通国际谈判的专业人才。要加强全球治理人才队伍建设，突破人才瓶颈，做好人才储备，为我国参与全球治理提供有力人才支撑”。^① 2017年10月18日，

^① 习近平：《深入推进“一带一路”建设》，新浪财经，<http://finance.sina.com.cn/roll/2016-09-29/doc-ifxwkvys2248386.shtml>，2017年3月18日。

习近平在中国共产党第十九次全国代表大会上进一步指出，人才是实现民族振兴、赢得国际竞争主动的战略资源。^①

虽然长期以来我国采取的是政府主导的对外战略和外交政策，但随着全球公民社会的力量壮大，社会组织已经成为影响全球治理的重要力量。社会组织以独立于政府的方式开展广泛的国际交流，参与各种全球性、区域性活动及相关决策，与国际组织或属地国的社会组织建立合作伙伴关系等。因此，增强我国社会组织在全球公民社会发展及全球治理中的话语权，将使社会组织能充分发挥在国际合作与共识中的作用，给新的全球治理增添“中国色彩”。

(2) 我国社会组织规模日益扩大，但人才服务体系落后

经过改革开放以来特别是最近十余年的发展，我国社会组织已逐渐走出起步阶段，开始进入一个相对成熟和稳步发展的新阶段。截至2016年6月底，全国已登记社会组织67万个，其中，社会团体32.9万个，社会服务机构（民办非企业单位）33.6万个，基金会5038个。1978~2016年，社会组织数量平均每年增长21.2%，2000~2016年平均每年增长12.8%。全国各类社会组织形成固定资产2312亿元，年收入2929亿元，从业人员达到1200余万人，业务涉及经济社会诸多领域，其中教育、社会服务、农业及农村发展、文化、工商业服务、卫生六个领域的社会组织最多，约占总数的70%。我国社会组织发展趋势见图1-1。

^① 习近平：《决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，人民网，<http://cpc.people.com.cn/n1/2017/1028/c64094-29613660.html>。



图 1-1 我国社会组织发展趋势

资料来源：《2016 年中国统计年鉴》，作者整理。

另外，根据清华大学公共管理学院 NGO 研究所 2007 年的调查数据，还有大量未注册的“草根组织”、境外在华社会组织、社区社会组织、农村社会组织以及各种网络型、松散型的社会组织等，总量约为 300 万个，且以年均 30% 的速度增长。^① 社会组织开始逐渐具备服务民生、表达民意、维护民权、倡导民主等功能，一个以各类社会组织为主体的社会管理创新与社会建设新局面正在形成。可以说，我国的社会组织在促进经济发展、壮大慈善事业、实现脱贫攻坚、繁荣社会事业、化解社会矛盾、创新社会治理、扩大对外交往等方面都发挥了积极作用，已经成为我国社会主义现代化建设的重要力量。

我国社会组织的发展仍然面临各种制约因素，包括经费不足、社会支持欠缺、能力不足、人才缺乏。^② 其中，人才是

① 王名：《走向公民社会——我国社会组织发展的历史及趋势》，《吉林大学社会科学学报》2009 年第 3 期，第 39~44 页。

② 王建军：《中国民间组织的困境及其发展前景》，《中国民政》2005 年第 6 期，第 16~17 页。

社会组织发展的第一要素，缺乏健全、合理、可持续的社会组织人才培养和服务体系已经成为我国社会组织发展的核心问题。近年来，国家和民政相关主管部门已经开始意识到公益事业人才培养的重要性，2006年，相关主管部门制定下发了《社会工作者职业水平评价暂行规定》，掀起了大规模加强专业化、职业化社工队伍建设和发挥专业社工作用的新的新高潮。2010年发布的《国家中长期人才发展规划纲要（2010～2020年）》不仅提出统筹推进包括社会工作人员的各类人才队伍建设，而且强调要将非公有制经济组织和新社会组织人才发展纳入各级政府人才发展规划。2011年中组部牵头，有关部门参与制定了《关于加强社会工作专业队伍建设的意见》，随后又编制了《社会工作专业队伍建设中长期规划（2011～2020年）》。2012年底，民政部正式启动了“中国公益慈善人才培养计划”，拟用三年时间建立慈善人才培养体系，挖掘和培养公益慈善人才。然而，在社会组织人才队伍专业化的建设过程中，人才的引进、培养、评价、激励、保障等相关综合体系的建设比较滞后，而这恰恰是社会组织吸引人才、留住人才的关键所在。在此背景下，我国社会组织领域的从业人员不断增加，截至2015年12月底，我国社会组织从业人员总计7347892人，相比有统计数据开始的2006年的4251850人增长了72.8%（见图1-2），因此，对社会组织人才服务体系进行研究就显得非常必要。

（3）从“国家统管”到“社会治理”，社会组织迎来新的发展机遇

1978年改革开放至今，我国经济社会领域经历了剧烈的转

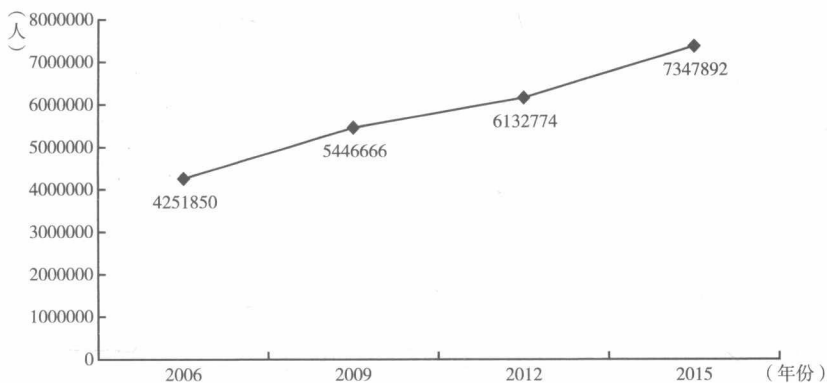


图 1-2 我国社会组织从业者发展趋势

资料来源：《2016 年中国统计年鉴》，作者整理。

型，主要体现在两个方面：一方面，经济领域由计划经济体制转向社会主义市场经济体制；另一方面，社会结构由传统转向现代。^①也有学者将其归纳为从“总体性支配”到“技术式治理”的过程，即在这个过程中，从过去国家对经济及各种资源全面垄断而形成的政治、经济与意识形态三个中心高度重叠的“总体性社会”，^②转型为国家适度放开市场从而形成国家与市场“联袂登台”^③对社会的共治。这种从集权管理到分权治理的转型为社会组织提供了更广阔的活动舞台，社会组织的功能、作用和地位日益凸显。

1978 年之后的改革可以分为四个阶段。第一个阶段，1978~1989 年，其主要表现形式为“双轨制”改革，即从过去的总体性社会向城乡二元社会转变。虽然城市与农村都开始实行

① 李培林：《转型背景下的社会体制变革》，《求是》2013 年第 15 期，第 45~47 页。

② 孙立平：《社会转型：发展社会学的新议题》，《社会学研究》2005 年第 1 期，第 1~24 页。

③ 沈原：《社会的生产》，《社会》2007 年第 2 期，第 170~191 页。

突破计划体制的“承包制”，但在当时所有的国家政府文件中，“公有制为主体，多种所有制并存”的具体规定凸显了“二元体制”的特征，一方面，国家努力培育新的经济力量与市场主体参与到经济改革中来；另一方面，计划经济与单位制在当时依旧处于国家话语与权力的核心，“双轨制”的确极大释放了社会的活力，但也带来了权力寻租、信息不对称，从而导致恶性发展等后果。第二个阶段，1990~2000年，市场与权力共同推进下的“全面市场化”改革。这一阶段，“以经济建设为中心”的指导思想深入社会的各个领域，市场化改革也蓬勃发展起来，特别是邓小平南方谈话之后，改革开始了从第一个十年的“双轨制”向第二个十年的“市场经济”改革的转型，尤其在“分税制”的影响下，中央与地方、政府与企业的权力发生了重构，这一改革更彻底释放了生产力的潜能，但是也带来了更为严重的社会问题——财富再分配体制严重失衡，社会福利严重缺失，收入提高的幅度有限以及贫富差距持续扩大，居民面对突如其来的社会转型感到措手不及而消费心理失衡。第三个阶段，2001~2008年，在中国加入世界贸易组织（WTO）、北京2008年夏季奥运会申办成功、亚洲金融危机的爆发等重大事件的影响下，外部的全球化压力对“社会治理”提出了新的要求。在国内，前20年单纯追求经济发展带来种种社会弊端，资源与收入的分配差距加大，阶层间流动性降低，各种社会矛盾与冲突加剧，对于“社会治理”的需求也在不断增加，具体而言，这一时期的重点是政府与企业的科层制改革，对企业社会责任、法制建设、行政管理等领域进行革新。“治理”（governance）概念原意是公共事务的管理并非政府之专责，公民及各种社会（公民）组织也应参与其

中，并与政府密切合作，^①同时，治理还意味着政府除了执行其经济建设与管理的职能外，应承担保护社会公平与公共事务管理的功能，这个过程中，政府的合法性来源不只是其传统具有的权威，也依赖其程序和技术不断改进。^②第四个阶段，2009年至今，奥运会结束伴随全球金融危机的爆发，加之要素供给效率变化、资源配置效率变化、创新能力制约以及资源环境压力，经济发展进入平稳缓慢增长的“新常态”，改革过程中形成新的社会矛盾，从社会分层与流动这一角度来进行分析，我国当前社会结构出现了“上层阶级化，下层寡头化”以及行动层面上“上层寡头化，下层民粹化”的社会断裂。^③在这个过程中，政府独大并联合市场共同对社会形成压制，这就决定了在转型时期，与经济领域转型相比，我国社会结构转型用时更久，过程也会更加艰难。从社会运行的机制和规则来看，社会组织体制的改革是社会体制改革的一项重要任务，^④发展社会组织、构建政府与社会的良性关系成为政府与学界公共关注的问题。^⑤随着改革开放的进一步深入，我国经济领域的进步有目共睹，人民生活水平得到了稳步提高。与此同时，我国社会领域的改革尚处于起步阶段，政府、社会、市场三者之间的角色定位也处于不断调适的进程之中。随着创新社会治理的理念深入人心，社会组织在我国社会治

① 格里·斯托克、华夏风：《作为理论的治理：五个论点》，《国际社会科学杂志》1999年第1期，第19~30页。俞可平：《治理与善治》，社会科学文献出版社，2000。

② 渠敬东、周飞舟、应星：《从总体支配到技术治理——基于中国30年改革经验的社会学分析》，《中国社会科学》2009年第6期，第104~127页。

③ 孙立平：《转型与断裂：改革以来中国社会结构的变迁》，清华大学出版社，2004。

④ 李培林：《我国社会组织体制的改革和未来》，《社会》2013年第3期，第1~10页。

⑤ 王思斌：《走向发展型社会政策与社会组织建设》，《社会学研究》2007年第2期，第187~189页。

理过程中扮演的角色越来越重要。党和政府也大力提倡社会力量发挥自身特色，为国家社会事务发展贡献力量。

党的十八届三中全会中明确提出了“创新社会治理体制”，这标志着从“社会管理”到“社会治理”逻辑的改变，标志着过去的一元主体管理社会向多元主体参与共同治理社会的转变。“多元主体参与”的基本模式是以党的领导为核心，政府负责、社会协同、公众参与以及法治保障。在这个逻辑转变的前提下，社会组织作为当前社会治理的重要主体，其能否发挥在多元主体治理下的功能，成为决定当前我们社会治理事业能否顺利开展的重要因素。同时，党的十八届三中全会《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》把社会治理的创新归结为“改进社会治理方式”、“激发社会组织活力”、“健全有效预防和化解社会矛盾体制”与“健全公共安全”四个方面^①。因此，本书有关社会组织人才服务体系的研究，正是在党中央对“激发社会组织活力”的要求下开展的，是论述更好为社会组织发展提供人才“支撑型服务”与实施“协商式治理”的一个重要尝试。

面对社会组织在我国的蓬勃发展，面对改革进入“深水区”对于“社会治理”“社会组织模式创新”的一系列要求，我们需要适时地基于实践发展进行理论探索与总结。其一，我们要完善相关社会组织发育的制度，让社会组织的人力、财力、物力得到最大限度的利用，服务于社会治理的大局；其二，社会组织作为

^① 习近平：《切实把思想统一到党的十八届三全会上来》，中国共产党新闻网，<http://cpc.people.com.cn/xuexi/n/2015/0720/c397563-27331317.html>，2013年11月12日。

治理主体，其自身的能力、从业者的水平决定其能够发挥的功效；其三，多元平台的搭建是否能为社会组织参与社会治理提供一个好的通道，关系到社会组织能否具有与其他主体平等参与社会治理的机会；其四，用动态的眼光来看待当前社会组织的发展，政府管理方面要不断创新以适应当前的结构性变迁。^①

1.1.2 研究意义

社会组织在矫正市场失灵、弥补政府不足中具有重要作用，是社会治理的重要力量。同时，社会组织逐步成为新增就业的重要领域。然而，当前我国尚未形成社会组织人才服务体系，导致社会组织人才队伍发展存在很多突出问题，集中表现在以下几点。一是与蓬勃发展的社会组织相比，社会组织专业化管理制度和服务严重落后。二是我国社会组织人才队伍建设的相关立法不足，尚未在全国范围内形成关于社会组织人员引进、培养、使用、评估、激励、保障等成体系的法律法规，同时，人员保障相关规章制度不够完善，直接影响社会组织人才队伍的稳定性和积极性。三是社会组织人员的专业性不够、结构不合理。我国社会组织服务的就业人员中，兼职人员、离退休人员占一定比例，人员老化，人才流失严重，影响了人才队伍的稳定性和活力。四是相比于政府、企事业单位，社会组织缺乏就业吸引力。社会组织属于非营利性组织，主要从事社会公益性事务，各类人才的工资待遇普遍偏低，加之社会保障不健全，社会组织对人才就业的吸

^① 王栋：《社会组织参与社区治理的机制：结构、效应及构建路径》，《广东行政学院学报》2012年第4期，第35~41页。