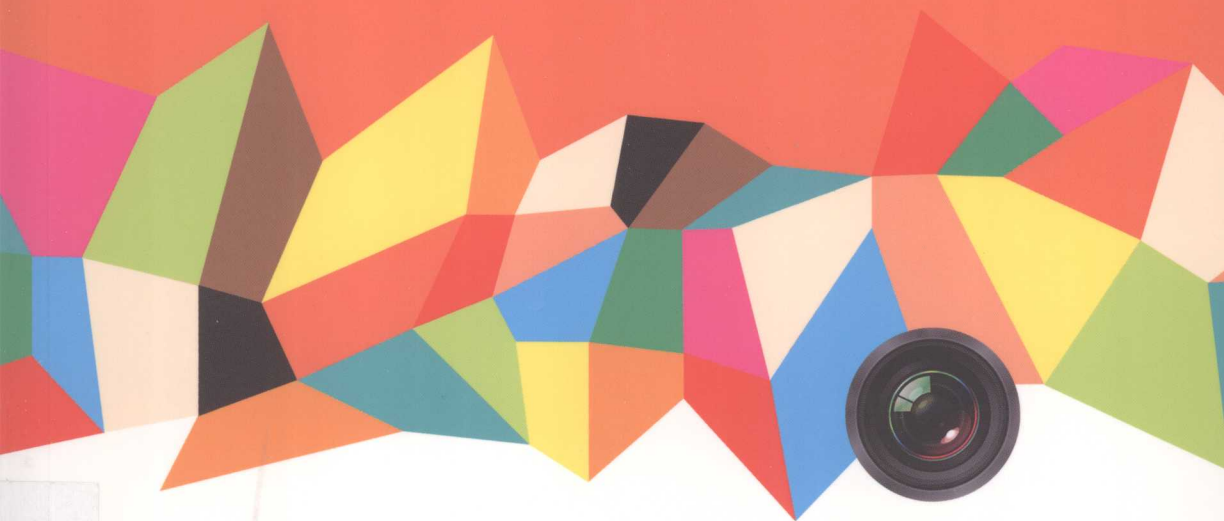


中国人民大学非营利组织研究所
公域合力管理咨询有限责任公司
康晓光 冯利 主编



OBSERVATION REPORT ON
THE THIRD SECTOR OF CHINA

2014 中国第三部门 观察报告



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

· 014014564

C232
20
2014

中国人民大学非营利组织研究所
公域合力管理咨询有限责任公司
康晓光 冯利 主编



C232
20
2014

OBSERVATION REPORT ON
THE THIRD SECTOR OF CHINA
**2014 中国第三部门
观察报告**



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



北航

C1701429

图书在版编目(CIP)数据

中国第三部门观察报告. 2014/康晓光, 冯利主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2014. 1

ISBN 978 - 7 - 5097 - 5455 - 9

I. ①中… II. ①康… ②冯… III. ①社会团体 - 研究报告 -
中国 - 2014 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 303365 号

中国第三部门观察报告 (2014)

主 编 / 康晓光 冯 利

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 / 社会政法分社 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目统筹 / 王 绯

经 销 / 社会科学文献出版社市场营销中心 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 李 响

责任校对 / 姬春燕

责任印制 / 岳 阳

印 装 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/16

版 次 / 2014 年 1 月第 1 版

印 次 / 2014 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 5455 - 9

定 价 / 60.00 元

印 张 / 17

字 数 / 288 千字

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



北航

C1701429



中国扶贫基金会资助

编写说明

本报告由中国人民大学非营利组织研究所与公域合力管理咨询（北京）有限责任公司共同完成。报告由康晓光和冯利领导与指导的编写小组执笔完成，编写小组其他成员主要是中国人民大学非营利组织研究所的博士生、硕士生以及公域合力管理咨询（北京）有限责任公司的工作人员，包括胡楠、周扬明、许文文、韩沛锟、陆稀云、章一琪、陈南方，陈南方、董雪同时担任编写小组的助理工作。

本报告的编撰工作历时九个月，从确定选题到最终形成文稿，经历了复杂的过程。本报告中的总报告、分报告、典型案例均以小课题研究的方式进行，每篇文章写作时基本采用的工作逻辑与工作流程为：（1）确定研究目的；（2）根据研究目的设定研究内容；（3）针对研究内容进行文献研究、综述；（4）针对研究内容，在文献研究的基础上，建立分析思路、分析框架；（5）针对研究内容与分析框架的要求，设计覆盖所需信息的调查方案；（6）按照调查方案，实施田野调查，获取所需经验资料；（7）分析一手资料与二手资料；（8）进行汇总、撰写。每篇文章从立意到撰写提纲，直至形成文稿，编写小组均进行了反复讨论与论证。各篇文章执笔人如下：

第一部分 总报告

公益领域：“行政化”与“去行政化”的双重变奏 冯 利 章一琪

第二部分 分报告

公益组织公信力危机及应对 冯 利

中国社工：专业教育与职业化发展严重脱节 许文文

流动人口基本公共服务均等化

——政府、企业及 NGO 的角色

周扬明

政府与彩票公益

章一琪

第三部分 典型案例

典型机构

中和农信的草根金融与社会绩效

冯 利

典型项目

银杏伙伴成长计划：公益变革的力量

胡 楠

典型人物

邓飞自述

冯 利

资助之道

——何进的思考与实践

冯 利 陆稀云

典型事件

新媒体时代舆论控制权反转与公众参与环境治理

——中国地下水污染事件解析

冯 利 韩沛锟

第四部分 大事记

章一琪 陈南方

序

2013 年是中国改革开放 35 年来的一个反思反省年份。20 世纪 80 年代奠基并形成的改革框架的潜力近乎消耗殆尽，“威权政府”+“市场经济”的东亚独特经济发展模式的优势已经不大，特别是过去 10 年尤其是最近五六年来国营企业和地方政府两个“经济主体”的双重过度膨胀，使资源配置偏离了市场经济的“有效性、有序性”原则，即生产要素（资本、劳动、土地、自然资源、环境容量、储蓄、创新）通过完全竞争的机制向出价更高的经营主体流动，从而使资源的稀缺性得到充分计价，资源因而配置到更加高效的经营主体，生产要素利得通过要素所有者市价分配回流到要素所有者，政府则通过税赋的筹划来取得收入，以建立适于产业结构系统优化和国际竞争的税赋体系和公共利益支出体系，这一体系的建构还须通过社会变革和政治变革所逐步形成的理性约束机制有序进行。而过去五六年政策导向的失误，导致中国资源配置的低效与无序。主要原因是片面强调国营的主导性，政策层面上政府长期角色迷失，忘了自己是政权受托管理者，从而应通过税务收支筹划来扮演自己的公共利益导向角色，而不是通过垄断资源形成产权经营收入来扮演市场主体角色。可是过去 10 年突然上升的税务收入（从过去年均 2 万亿~3 万亿元增至年均 9 万亿~10 万亿元）使政府变得空前富有，从而导致公权力急剧膨胀，发展阶段性的美国推动的人民币升值和外汇储备幻觉更加剧了这种公权力膨胀，国企利用低成本银行贷款和国债及外汇储备大规模扩张。很多地方强制收回民营资源办国企，地方政府直接用收储土地抵押急剧增加负债经营城市办国企，以致政府从土地取得的经营收入节节攀升，几乎跟正税平分秋色，以致政府在维护社会的公平与正义上有所欠缺。由于经济上扭曲

了资源计价机制，大量的国营企业通过角色混淆将垄断资源压低计价，使自己公司的损益表体现为大量利润，造成划时代的公共政策帮助国营公司形成虚拟财务报表的现象，这反过来进一步加剧资源的无效无序流动，公权力日益膨胀失衡，腐败和寻租空间日渐扩大，经济结构日益粗放，产业升级未能实现，经济发展陷入一种恶化的两难境地。中国铁路总公司和中石油案例，绝不是一种偶然，而是这种资源计价与配置方式的必然结果。在政治和社会上，非竞争性贫富分化日益严重，基尼系数日渐居高，社会冲突事件频繁，政府双手按 100 个跳蚤空前繁忙，加之公共利益导向角色有时缺位，经常响应缓慢或响应错位，导致公信力受损，社会蕴藏着痛苦与不安。

通过各种形式的讨论、互动与评析，2013 年 11 月召开的十八届三中全会，对中华民族近几年特别是 2013 年的反思和反省，作了一个总结：必须通过深化改革，来破解中国经济与社会发展的僵局。改革的方向是：要让市场在配置资源中起决定性的作用，从而消除那些虚拟报表和膨胀的公权力心理；要让民营企业和资产拥有平等的按市场计价的资源配置权和财产保护权，从而形成平等的竞争主体，以保障资源配置的充分竞争，从而保证配置的有效性和有序性；要让农民作为一个产权主体，拥有平等的市场准入权和资产收入权与发展分享权，从而启动中国内需和就业，使经济发展获得新的源泉与动力；要通过社会改革、去行政化、税赋改革与司法公正改革、反腐监察来推动政府向现代治理的公共利益导向型政府转变，放弃全能型政府的模式，从而促进产业升级、再振经济和社会和谐转型。十八届三中全会的决定，明确了中国未来十年深化改革的方向，让我在前行的道路上看到了山重水复迷谷之中的曙光。

在这一反省的过程中，政府与社会各界的精英与先驱，并非停留在批评和舆论层面上，也在进行着行动的探索与互动，在寻求破解和突围的方法。国务院于 2013 年 3 月颁布了《国务院机构改革和政府职能转变方案》，进一步强调要把更多的职能转让给市场和社会，政社分开，政府从繁杂的事务中解放出来。先后有 19 个省、市政府响应取消主管部门，实现除政治和宗教之外的公益组织直接登记。广东社工委探索官办社会组织去行政化。云南省通过与公益界的讨论和互动最后与民政部联合举办了社会管理创新座谈会并出台地方法规，宣布政府退出公益募捐市场，行业协会去行政化并允许一业多会，政府购买服务公开化、程序化等。公益组织内部进一步通过雅安

救灾的行业自律行动，基金会行业透明指数，公益传播培训与安平大奖，联合立法倡议，全国律师协会首次发布律师行业社会责任报告，杭州将企业社会责任纳入政府标准等，来推动行业规则建设和能力建设。公民责任进一步彰显与互动，如以实名举报刘铁男为典型特征的网络反腐，一些律师、叶海燕及中山大学艾教授相继发起网络行动对海南小学生遭性侵案件进行援助，网络对“唐慧妈妈”的援助推动强制劳教制度的终止，席卷全国的“光盘行动”，广东环卫工人的和平理性罢工开启政府与公众的对话先例，全民关注水污染的网络行动，四川彭州石化和昆明安宁石化的公众问责与和平抗议等。特别是昆明石化项目通过市民和平抗议、政府理性对话处理和专业 NGO 的深度依法理性问责，正在探寻一条官民和平文明对话与合作理性解决大型污染公共事件的道路。这些探寻的方法和心路历程，对当下的效果呈现也许并不巨大，但对于行业先驱和精英们的技巧积累和心理成熟，对于新一代人公益观念的影响和激励及最终卷入，对于一个“基层社会自治” + “现代型政府治理”的和谐社会的发育、成长从而和谐平稳转型，却是无法跨越的，意义重大且深远。

康晓光教授和冯利博士主编的《中国第三部门观察报告（2014）》正是在这样的大历史背景下形成和出版的。

《中国第三部门观察报告（2014）》的主报告，对公益领域大家热衷讨论的去行政化命题进行了梳理和廓清。公益组织的去行政化是相对于中国公益组织的双重管理体制而形成的历史结果进行改革的诉求，而双重管理体制则来源于政府对社会的行政而非法治的管理理念加“老干部发挥余热型”的公益组织产生机制，这种发生机制跟宪法赋予的公民为公益而依法自由结社形成公益组织的发生机制背道而驰，因此今天到了必须改革的时候，这个解决方案就是“去行政化”。

可是去行政化涉及这个领域中众多的所谓“事业单位”的干部和职工，他们享受着无人可以取缔的二政府职员的身份即铁饭碗或称心理安慰，还享受一定的“级别”，这种身份和级别让他们既能在政府、国企、事业单位之间调来调去谋求晋升，又拴上了一个没人动得了的就业保险，还能用市场的方法满足自己的一些灵活偏好。去行政化说到底就是要触动这一庞大系统中人的观念、习惯方法和既得利益。康晓光教授和冯利博士从理论上解析和廓清了公益领域“去行政化”和“行政化”多年来的双重变奏，以及这种变奏之后的深层原因，对政府政策设计者、行业领袖和专家学者思考破解行业

面临的这一重大且艰巨的难题，具有重要的启迪作用。

《第三部门观察报告（2014）》的分报告选取了四个主题：第一个主题是公益行业对公信力危机的应对，始自“郭美美”风波的公益组织公信力危机仍在蔓延，很多机构并不能正确认识这种公信力危机对行业的冲击和负向影响而幸灾乐祸，隔岸观火，也有很多机构缺乏公信力危机的正确应对策略而把小事酿成大事，这是当下影响行业与公众良性互动和行业健康发展的重大问题。第二个主题是中国社工专业教育培训的严重滞后，以及这种滞后的深层机理，还有这种滞后对行业的人才供给和行业的运行水平的不利影响。第三个主题是我国城镇流动人口的公共服务均等化。中国已有上亿农民工及其部分家属成为长期住在城里的流动人口，这种情况达数十年甚至二十年，如何通过政府主导并与企业和 NGO 协作为这部分人提供均等化的公共服务，成了一个世纪大难题，也蕴藏着巨大的发展潜力，关键是如何形成正确的公共政策理念和导向，去影响企业和支持 NGO 的工作，形成良好的协作机制，以推动城市化基层社会的平稳和谐转型，这是我们面临的巨大挑战。第四个主题是中国彩票公益金在设计、彩票发行、管理成本控制、彩票公益金运用等方面存在的问题及改革方向，如果能改变理念和方法，将彩票公益金管理水平提升并将其投入到通过公益组织用于社会建设而不是政府行为，对公益产业的发展将产生难以估量的影响。这几个分报告选题切中行业发展的关键部位，视角独到，分析深入简约，有透视感。

2014 年报告的典型机构选择了中和农信 17 年的坚守，从无到有做到为 18 万户贫困妇女提供 18 亿微小贷款以促使她们自立、脱贫、致富的故事，以及它接下来为百万客户提供百亿信贷的梦想。典型项目选择了南都资助草根组织的银杏伙伴计划对新青年的吸引和影响。典型人物选择永在创新路上、永不疲倦的邓飞用移动互联网推动新公益事件，以及几十年运用国际先进理念并与本土情况相结合以推动参与式资助的何进的资助之道。典型事件则选取全国水污染网络问责以推动利益相关方参与公共利益处理和公共政策制定的探索，彰显自媒体时代公民对公共利益的高度关注，对公共空间构造的高度参与意识，以及利用移动互联网进行网络式自由结社的探索和这种探索对新时代公共空间构造模式的冲击。

总之，康晓光教授和冯利博士在履行他们的承诺，进行一年一度的调查与笔耕，同时也在记录公益行业成长的脚印和足音。我期望行业不仅从他们年复一年的耕耘中看到我们行业成长的年轮，而且能从中收到创新撞击的脉

冲，吸取同行的经验教训和营养，受到理性思考与逻辑推演的启迪，窥见未来趋势和节奏的历史警示之声。如是，则中国扶贫基金会同行业共成长并助有识之士共同圆梦的心愿足矣。

何道峰

2013年11月20日于北京奥临小区秋水斋

目录

Contents

第一部分 总报告

- 003 公益领域：“行政化”与“去行政化”的双重变奏

第二部分 分报告

- 037 公益组织公信力危机及应对
- 066 中国社工：专业教育与职业化发展严重脱节
- 084 流动人口基本公共服务均等化
——政府、企业及 NGO 的角色
- 106 政府与彩票公益

第三部分 典型案例

典型机构

- 129 中和农信的草根金融与社会绩效

典型项目

- 151 银杏伙伴成长计划：公益变革的力量

典型人物

- 181 邓飞自述

- 194 资助之道

——何进的思考与实践

典型事件

- 207 新媒体时代舆论控制权反转与公众参与环境治理

——中国地下水污染事件解析

第四部分 大事记

- 225 大事记

- 257 致谢

第一部分

总报告

公益领域：“行政化”与“去行政化”的双重变奏

一 导言

近年来，在中国公益领域，“去行政化”的呼声日趋高涨。“行政化”成为公益界的意见领袖们批评的对象，公益领域的“行政化”与“去行政化”也成为许多研讨会的核心议题。

公益领域的行动主体应是民间力量，公益行为应基于自愿原则，但在中国并非如此。一些民间公益组织不能享有法定的权益，一些资源受到垄断和控制，公益的民间性难以体现，诸如此类的现象孕育了公益行政化的概念。吊诡的是，与之相反的进程同样存在。

2010年7月29日召开的中英慈善立法研讨会上，国务院法制办公室主任邵凤涛指出，要通过制定慈善法，进一步明确慈善组织应当享受的税收优惠和对慈善财产依法进行管理使用的权利保障机制，解决一些地方和部门出现的行政干预慈善法律关系、损害慈善组织和捐赠人权益的问题。^① 2012年2月6日《学习时报》刊登了《推动现代慈善事业健康发展——民政部李立国部长答本报记者问》一文，称公益慈善组织的本质属性是民间性，应该由民间机构和社会人士依据法律法规设立和运作。^② 2012年3月26日人民网的一篇报道提到李立国部长接受记者采访时说：“这几年对公益慈善组织的税收减免政策在不断发展，以前，对企业向公益慈善组织捐赠的免

① 法制网，http://www.legaldaily.com.cn/bm/content/2010-07/30/content_2215598.htm?node=20734。

② 转引自中国经济网，http://www.ce.cn/macro/more/201202/06/t20120206_23046059.shtml。

税，是个惠制，在中央层面只优惠了二十多个基金会。现在实行了普惠制，全国性基金会有 200 多个，除个别不符合条件外（如年检不合格、评估等级很低），都享受了税收减免的优惠，体现了支持和促进作用。”^① 2013 年 3 月 13 日，民政部部长李立国表示，社会组织管理制度改革之后，政府向社会组织转移职能的范围、步伐、力度会加大加快，会把一些事务性管理和公共服务职能转移给社会组织，这有利于提高政府的行政效能。^② 2013 年 3 月 17 日李克强总理谈到政府职能转变时讲：转变职能是厘清和理顺政府与市场、与社会之间的关系。说白了，就是市场能办的，都放给市场。社会可以做好的，就交给社会。政府管住、管好它应该管的事。^③ 2013 年 7 月 18 日，民政部和云南省政府联合举办的“推进社会建设创新社会组织”座谈会上，云南省政府表示，云南省的政府部门将退出公益慈善募捐市场，除发生重大灾害外，政府不再参与社会募捐。云南是全国首个明确作出此类规定的省份。^④ 这一系列政府动态表明，公益领域的“去行政化”正在与“行政化”同步进行。

但是，上述动态并不表明公益领域正在一面倒地进行的“去行政化”的改革，也不表明“去行政化”的进程能够持续顺利地进行下去。30 年来，我们一再看到旧的“行政化”去了，新的“行政化”又来，或者“再行政化”又出现了。可以说，在中国的公益领域中，30 年来“行政化”与“去行政化”并肩而行，上演着令人目眩的“双重变奏”。

尽管眼下对“行政化”和“去行政化”的讨论很热闹，但是大多属于简单的现象罗列，是“头痛医头，脚痛医脚”式的政策建议，甚至有时是情绪性的宣泄，缺少理性的分析和系统深入的研究，更没有高质量的学术产出。这种状况显然不利于“去行政化”的顺利进行。

为了更有力地推进公益领域的“去行政化”，亟待澄清一些基础性的问题：

1. 公益领域“行政化”的表现是什么？“行政化”的实质又是什么？
2. 什么造成了“行政化”，或“行政化”的根源是什么？
3. 什么在推动“去行政化”，或者说“去行政化”的动力是什么？

① 转引自人民网，http://sj.shufe.edu.cn/structure/cjsk/zt_94596_1.htm。

② 人民网-人民日报，<http://lianghui.people.com.cn/2013npc/n/2013/0314/c357322-20783136.html>。

③ 引自中国广播网，http://www.cnr.cn/gundong/201303/t20130317_512170045.shtml。

④ 引自中国网，http://finance.ifeng.com/a/20130719/10212796_0.shtml。