



民间组织蓝皮书[®]

BLUE BOOK OF CIVIL ORGANIZATIONS

中国民间组织报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON CHINESE CIVIL ORGANIZATIONS

(2013)

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)

2013
版

013068365

C232
08
2013



中国民间组织报告 (2013)

ANNUAL REPORT ON CHINESE CIVIL
ORGANIZATIONS (2013)



主 编 / 黄晓勇

副主编 / 潘晨光 蔡礼强



北航

C1676071



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

C232
08
2013

图书在版编目(CIP)数据

中国民间组织报告. 2013/黄晓勇主编. —北京: 社会科学文献出版社, 2013. 8
(民间组织蓝皮书)
ISBN 978-7-5097-4921-0

I. ①中… II. ①黄… III. ①社会团体-研究报告-中国-2013 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 179903 号

民间组织蓝皮书

中国民间组织报告 (2013)

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

电子信箱 / pishubu@ssap.cn

项目统筹 / 邓泳红

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

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

责任编辑 / 王 颖

责任校对 / 丁立华

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 / 2013 年 8 月第 1 版

印 次 / 2013 年 8 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978-7-5097-4921-0

定 价 / 69.00 元

印 张 / 19.75

字 数 / 261 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

版权所有 翻印必究



广视角·全方位·多品种

权威·前沿·原创

皮书系列为

“十二五”国家重点图书出版规划项目

民间组织蓝皮书编委会

主 编 黄晓勇

副 主 编 潘晨光 蔡礼强

编委会成员 (以姓氏笔画为序)

王 兵 王延中 李培林 杨 团 吴玉章
郑秉文 高 翔 唐 钧 黄 平 黄晓勇
谢寿光 蔡礼强 潘晨光

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、院长、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。为享受国家政府特殊津贴专家。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）学部从事客座研究或讲学。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。在社科院办公厅任《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，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。

为享受国家政府特殊津贴专家。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》、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》等著作。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民间组织与公共治理研究中心秘书长、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MPA教育中心执行副主任，中国社会科学院青年人文社会科学研究中心副理事长。目前主要致力于民间组织、公共政策与公共治理等领域的研究。目前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：10CGL082），主持中国社会科学院重点课题“民间组织与公共治理模式转型研究”，主持多项地方政府委托研究课题和政策咨询项目。

摘 要

中国的民间组织发展正在进入一个全新的阶段。目前已走出连续数年的增速下滑低谷,开始步入快速增长阶段。经过多方力量的合力推动和多年的不断努力,2013 年终于迎来了民间组织发展中的关键性变革。长期制约束缚民间组织发展的双重管理体制这个重大制度障碍,在 2013 年推进的行政管理体制改革中被宣告即将于年底正式终结。民间组织在迎来这个重大利好发展消息的同时,也以自己的积极作用和影响力在经济社会发展的舞台上扮演越来越重要的角色,正逐步成为中国进一步深化改革的基础和重点。

民间组织对重新建构政府、市场和社会三者的关系发挥着重要的基础和支撑作用,也是下一步社会体制改革的基础与核心任务。今后深化体制改革与推动民间组织发展应同步推进,在顶层设计上把民间组织纳入经济社会发展全局来谋划,在具体措施上加大对民间组织的培育扶持力度。在分类扶持、重点培育的基础上,政府可以同时采用购买服务、资金扶持、孵化、凭单制等多种政策工具,加快培育构建现代社会组织体制。

本书是第五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、知名高校、地方社会科学院和政府实务部门。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培育扶持的主要政策工具、社会企业在中国的兴起与实践、购买公共服务中的争议与问题等主题。地方发展篇选取了黑龙江,域外镜鉴篇对美国民间组织的治理与自律、日本的社区营造与非营利组织进行了深入的探索和分析。

Abstract

The development of civil organizations in China is entering a new phase. It bottomed out after years of decline and is at present stepping in a new stage of rapid growth. Through joint efforts and constant endeavor, 2013 sees the critical changes in the development of civil organizations. It has been declared in the administration reform carried out in 2013 that the dual management system, which is a major institutional barrier to restrict the development of civil organizations over a long period of time, will be ended at the end of the year. Meanwhile, civil organizations are playing an increasingly important part in the economic and social development by their positive role and influence, and gradually becoming the foundation and focal point of deepening reform in China.

The civil organizations serve not only as significant basis and supporting role in the reconstruction of the triadic relation among the government, market and society but as the foundation and core task in the further reform of social system as well. For the future, the deepening of institutional reform should be pushed forward in step with the development of civil organizations, incorporating civil organizations into the overall planning of the economic and social development and taking measures to strengthen the efforts to foster and support them. On the basis of cultivating and supporting civil organizations, the government can employ policy instruments such as the purchase of services, fund support, incubation, voucher system and etc. to expedite the construction of the modern social organization system.

This is the fifth book of research reports on civil organizations, the authors of which are experts from the Chinese Academy of Social Sciences, well-known universities, local academies of social sciences, and government departments. In addition to the general report, the 300000-word book



includes focus reports, which explore the subjects such as the main policy instruments to foster and support civil organizations, the rise and practice of social enterprises in China, and issues concerning the purchase of public services. In the section of regional development, two cases are discussed regarding civil organizations in Heilongjiang and Guizhou province. In the section of overseas reference, the governance and self regulation of civil organizations in the United States as well as the community construction and non-profit organizations in Japan 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”课题组推出的第五本民间组织蓝皮书。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2011年以来我国民间组织的发展现状、热点专题、改革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. 行政体制改革破解民间组织双重管理制度障碍

我们在2012年民间组织蓝皮书总报告中提出中国民间组织发展正步入全面突破阶段,民间组织最近两年的数量增长完全证实了这一判断,2011年民间组织增长速度扭转了连续六年增速下滑的低迷状态,并于2012年实现增长速度的大幅攀升。民间组织发展的全面突破不只表现为数量的快速增长,更为重要的是,在2013年推进的行政管理体制改革突破了长期制约民间组织发展的重大制度障碍。

2013年3月公布的《国务院机构改革与职能转变方案》明确提出,要改革社会组织管理体制,对于重点培育、优先发展的行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织,可以直接向民政部门依法申请登记,不再需要业务主管单位审查同意。该方案对民间组织管理体制的改革,意味着中央在制度层面上宣告了双重管理体制的终结。双重管理制度障碍在行政体制改革中得以破解,充分说明原有的行政管理体制是民间组织管理体制改革的主要制度障碍,



民间组织管理制度的重大突破只有通过旧行政管理体制的改革才能实现。

当前经济体制改革正步入攻坚阶段，行政体制改革不只是单纯回应经济发展的需求，而是要从经济调适型改革走向社会回应型改革，在改革取向上则应同步满足自身行政体制改革、经济体制改革和社会体制改革三大目标要求。行政体制改革作为经济体制改革和社会体制改革的联结点 and 交汇点，已成为体制改革的基础和先导，制约和影响其他类型改革的成效和进展。

2. 民间组织正逐步成为中国进一步深化改革的基础和重点

政府职能转变是行政体制改革的核心，也是民间组织发展的基础。行政体制改革的成败取决于政府职能转变的状况，而政府职能转变能否顺利，民间组织在其中发挥着重要的基础和支撑作用。能否有效转变政府职能，既是行政体制改革成败的体现，也决定着民间组织未来的发展。

政府要在循序渐进转移职能的同时，把培育扶持民间组织发展作为改革的重要配套措施，为民间组织发展提供良好的外部环境和必要的资源支持，以此来为政府职能转变打下坚实的社会基础。也就是说，行政体制改革与民间组织发展是相互支撑、互为条件的关系，政府职能转变是为民间组织提供发展空间和资源支持的前提，而民间组织发展则是承接政府职能转移的基础和保障。

当前完善社会主义市场经济体制的核心问题是处理好政府与市场的关系，而处理好政府与市场的关系有两个主要的实现途径：一是通过行政审批制度改革来减少政府对微观经济活动的干预，从制度上更好地保障市场在资源配置中的基础性作用。二是大力培育扶持行业协会、商会等中介性组织，作为沟通政府与企业的桥梁和纽带，并弥补政府失灵和市场失灵。较为发达和成熟的行业协会、商会能够弥补政府精力不足和企业能力不够，可以有效支撑政府的宏观调控和行业的



自律管理。行业协会、商会等中介性民间组织的培育发展情况，决定了社会主义市场经济体制健全和完善的程度与水平。

社会体制改革首先要理顺和处理政府与社会的关系，改革和调整政府管理社会的范围和管理社会的方式，核心问题是政社分开。政社分开包括两个层次，一是政府与社会分开，政府向社会放权，减少不必要的干预和限制，分开的关键是建立现代社会管理体制。二是政府机构与社会组织分开，分开的关键是建立政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。就现代社会管理体制和现代社会组织体制两者之间的关系而言，现代社会组织体制是现代社会管理体制的基础。

现代社会体制建设的基础和重点在于社会自治，以及民间组织对政府管理的协同和参与。政府应在市场优先和社会自治的原则指导下，逐步培育社会的独立性、自主性和自治性。通过社会自治的逐步提升，以及民间组织的不断发育和能力提升，促进政府管理从单一主体的行政管理转变为多元主体的共同治理。

当前中国改革已进入深水区和攻坚期，深水区的重要表现就是各项改革之间的互动性、关联性越来越强，要同步推动三大体制改革。攻坚期的重要特征是要通过深层次的权力结构和利益结构的重大调整才能有效地推进改革。民间组织在行政体制、经济体制和社会体制这三大体制之间扮演着一种极为重要的基础性角色，推动民间组织发展同是三大体制改革的重点任务，而民间组织发展水平亦是衡量三大体制改革成效的一个重要外在指标。

3. 社会体制改革的重要任务是把民间组织培育成公共治理结构中的重要主体

基于社会矛盾的凸显和认识的逐步深化，社会体制改革应成为中国深化改革的核心和重点，正日益成为决策层和学术界的共识。社会体制改革不但对经济体制改革起到支持、配套和深化、延伸作用，也



对行政体制改革起到支持、辅助和协调配合作用。

社会体制改革的基本路径是从以往政府包办一切、直接管理的政府本位，转变为政府与社会共同承担且以社会优先的社会本位，这条路径的实现方式就是转变政府的社会管理职能和社会管理方式。转变政府职能和转变管理方式是当前社会体制改革的两大重点。有效推动政府转变职能和转变管理方式，都必须更好地发挥民间组织的作用，培育扶持民间组织发展由此成为社会体制改革的基础和重要任务。

培育发展民间组织、有效推动社会体制改革的关键是政府既要减法又需做加法，加减同时并举。做减法在于政府要减少对公民个人和民间组织的过多干预，降低民间组织成立的准入门槛，扩大社会的自治空间，充分发挥公民个人与民间组织的主动性、积极性和创造性。做加法是政府要采用多种政策措施大力培育扶持民间组织发展，培育社会的自治能力和民间组织生存发展的适宜土壤，激活和发挥民间组织的自治功能，把民间组织打造成新型社会治理主体和公共服务的重要提供者。

社会体制改革的重要任务是培育发展民间组织，逐步把民间组织培育成公共治理结构中的重要主体。发育成熟的民间组织将成为社会自治的基础性力量，同时也是协助政府管理社会的重要依靠力量。

4. 民间组织应成为党在新形势下开展群众工作、贯彻群众路线的组织载体

中国共产党自诞生之日起，就十分重视工会、农协等组织载体的作用。只有组织群众，才能更有效地宣传群众、引导群众和服务群众。把孤立原子化的单个人联合成组织化的社会人，必须通过各种各样、功能各异、规模不同的民间组织。各式各样的新型民间组织既是党在新形势下的工作对象，也是党密切联系各领域各阶层群众的桥梁和纽带。中国共产党应当创新群众工作观念，依托各类民间组织加强党同人民群众的血肉联系，把培育扶持、规范引导民间组织作为开展



群众工作的重要途径，作为新形势下推动群众工作的机制创新和方法创新，以此来进一步夯实党的执政基础。

当前整个中国正处于社会转型期、利益调整期、矛盾凸显期，一方面人们的公共服务需求快速增长并日益多样化，另一方面人们也越来越关注公众事务并且表达形式日益增多，由于参与公共事务的渠道和进行诉求表达的途径没有跟上时代的步伐，参与的无序状态和表达的非理性化形式频频发生，导致社会矛盾和社会风险急剧增加。针对这种情况，必须对松散和非组织化的个人进行再组织化。健全的组织化，构成整个社会理性与秩序的基础。通过民间组织的多样化来满足不同群体多样化的组织需求，使民间组织成为社会再组织过程中的新型组织载体，把培育民间组织纳入党在新形势下的群众工作全局，从夯实党的执政基础的高度来认识培育发展民间组织的重要性和必要性。

做好新时期的群众工作，培育一支功能强大、代表广泛的民间组织是一个不可或缺的必要条件。在经济社会转型和体制转轨的变动环境下，在传统社会管理模式日趋低效的时代背景下，应该充分发扬我们党密切联系群众的优良传统及善于组织群众动员群众的政治优势，通过培育扶持各类民间组织的健康发展和有序参与，重新实现新形势下的社会“再组织化”。要从巩固党的执政地位、夯实党的执政基础的高度来看待来做好培育发展民间组织的问题，把培育发展民间组织作为党在新时期群众工作的重点，把民间组织作为开展群众工作的组织载体和新型平台，以及密切联系群众的桥梁和纽带。

5. 群团组织转型再造和官办社团组织的去行政化

中国拥有庞大的工会、共青团、妇联等群团组织，这些群团组织主要承担着巩固和扩大党执政的群众基础的政治功能。现有群团组织行政化的运作模式和工作原则，已经十分严重地并还可能进一步削弱和限制其社会组织功能的发挥，使它们在动员组织、引导服务和维护



特定群体利益等方面，都面临着重大挑战。鉴于现有群团组织具有良好的工作基础和庞大的组织和资源体系，对它们进行组织转型和功能再造是盘活群团组织存量资源的重要举措。转型和再造后的群团组织核心任务是巩固和扩大党执政的特定群众基础，扩大党的群众工作的有效覆盖面，提高党对特定群体的吸引力和凝聚力。

群团组织要成为党联系和服务群众的坚强堡垒，必须改变以往单向度对接党委、政府权力的生存形态，加大社会融入力度和特定群体代表程度，发挥引导社会、代表社会和服务社会的凝聚力和吸引力。实现真正的组织社会 and 特定领域特定阶层群体的社会化发展功能，强化本来的群团意识和服务意识，回归群团组织的本来面目，并着重发挥枢纽型社会组织功能。现有群团组织转型和再造的目标是强化其本身的社会组织功能，改变群团组织行政等级化的组织结构和行政命令化的运行模式，是实现群团组织转型和社会化再造的基础。

中国的很多官办公益慈善组织和社团组织具有强烈的行政色彩，本身具有一定的行政权力或者享有相应的行政级别，它们不愿意按照民间组织本身的内在要求去运作，而是钟情于行政等级和行政化的管理模式。行政化的生存和管理方式，直接导致这些官办组织自我管理、自我服务的职能很难充分发挥。要激活这些组织潜在的社会功能，使它们重新焕发民间组织应有的生机和活力，必须对行政色彩浓厚的社团组织进行去行政化和社会化改革，让这些社团组织能够真正融入社会，切实代表社会。

官办社团组织的去行政化不是简单地割断与政府的关系，剥离它们目前享有的待遇和政府支持，而是要通过改变它们原有的行政等级化组织结构和行政指令化运作模式，更好地履行和发挥它们本来的社会组织功能。

本书的作者主要来自专业研究机构和部分知名高校，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。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、高妍春等同志参与了本书的资料收集、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的同志表示诚挚的谢意。