

上海

Twenty Years of Development
of Social Organizations in Shanghai

社会组织发展二十年

(1999—2018年)



上海市民政局（上海市社会组织管理局） 主编

格致出版社  上海人民出版社



编委会

主 任 朱勤皓

副主任 蒋 蕊

委 员 祁克萍 曾永和 竺 亚 黄一飞 方文进

马国平 赵 宇 陈国平 黄 宏 周小平

唐瀛中 贾先斌 黄 琴 章 维 刘义海

耿 彧 明 依 贡凤梅 蔡恽晖 赵志坚

方 浩 刘 彦 施剑文 陈 静 龚建琴

施金星

执 笔 陆慧新 肖春平 任 薇 温连杰 杨亚琴

梁海祥 苑莉莉



前言

在我国，“社会组织”指由自然人、法人和其他组织为满足社会需要或部分社会成员需要而设立的非营利性组织^①，包括社会团体、基金会和民办非企业单位（社会服务机构^②）。

我国传统社会中，长期存在具有一定公共性质及公共职能的民间会社组织。如乐善好施、扶贫济困的“善堂”“善会”，乡村共济、邻里互助的各种“合会”，崇尚风雅、交流同道的“诗文社”“讲学会”，行商传技、缔约兴市的各种行会、会馆、商会等。

新中国成立后，在很长一段时间内，社会团体几乎等同于社会组织。改革开放以来，随着城乡社会生活的日益丰富，各类社会组织涌现出来，如学会、研究会、协会、基金会、商会、慈善会等，以及民办的学校、医院、文化设施、福利设施等。1998年中央国家机关政府机构改革时，为了囊括社会团体、基金会和民办非企业单位，将这三类统称为“民间组织”。

2006年10月，党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干问题的重大决议》首次提出了“社会组织”的概念，并围绕社会

^① 孙伟林主编：《社会组织管理》，中国社会出版社2009年版。

^② 2016年3月，全国人大颁布《中华人民共和国慈善法》，首次将民办非企业单位改称社会服务机构。2017年3月，全国人大颁布《中华人民共和国民法总则》，正式确立了社会服务机构法人地位。

组织的培育发展和管理监督进行了系统论述，使得“社会组织”作为一个重要范畴得以确立。党的十七大进一步确认了“社会组织”这一概念。

党的十八大以来，以习近平同志为核心的党中央高度重视社会组织工作。党的十八大报告提出，要“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”。党的十八届三中全会指出，要“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自主、发挥作用”。党的十九大报告指出，“打造共建共治共享的社会治理格局”，“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”。由此可见，中央的决策部署已经将社会组织纳入我国统筹推进“五位一体”总体布局、协调推进“四个全面”战略布局加以规划考虑，为新时期我国社会组织发展指明了方向，提供了遵循。

上海，以其独特的地理位置和交融的海派文化，成为近现代意义上的社会组织的主要发祥地之一。早在 1843 后开埠之前，上海就已经出现了一些以服务工商业和社会民生为主要宗旨的行会组织，因地缘、血缘等关系结成的自治公所、同乡会、会馆，以及社会贤达做善事的善堂等，比如，1715 年建立的商船会馆，1759 年建立的上海潮州会馆，1804 年商界捐款建立的同仁堂。开埠之后，随着工商资本的发展，许多行业组织、

会馆、公所等逐步转变为新的社团组织，比如，1902年由上海道台推动成立的上海商业会议公所（1904年更名为上海商务总会），是近代中国最早出现的工商业资产阶级团体，在当时就有“第一商会”之称。

辛亥革命后，原有的行会组织、公所、会所进行重整。比如，上海商务总会与上海商务公所合并为上海总商会；自治公所改组为市政厅。五四运动后，与新文化运动相伴随，各种新兴社团大量涌现，形成了近代中国社团发展的一次高潮，一批进步社团活跃于国民革命运动中，发挥着骨干作用。比如，1915年成立的中国科学社，1919年成立的上海市学生联合会，1936年成立的上海各界救国联合会，1930年代活跃的中国左翼作家联盟等。民国政府相继制定了社团管理的一些法规，比如，1929年民国政府公布《民法总则》规定，“以公益为目的之社团于登记前应得主管官署之许可”。

新中国成立后，为适应革命和建设的需要，1950年政务院颁布《社会团体登记暂行办法》，为新中国成立初期的社团工作提供了依据，对旧社会遗留下来的社团进行清理整顿。1950年5月，上海市民政局在民政处内设立社团科，负责社团的调查、统计、监督及非法社团的解散取缔、慈善团体募捐的核准等。此后，上海一批新的社团也纷纷成立，比如，1950年成立的上海市文学艺术界联合会，1955年成立的上海语文学会，1957年成立的中华体育总会上海市体育分会等。1958年以后，由于各种运动波折，上海原有的各种社团大都停止了活动，社团工作基本上处于停顿状态。

改革开放以来，上海社会组织重新得到发展，“统一登记、双重管理”的社会组织管理体制也逐步确立。1985年，根据国务院有关要求和上海市委、市政府的安排，上海市民政局牵头开展了有关社会团体的调查统计等摸底工作，为社会团体依法登记管理工作奠定基础；1990

年和1997年，按照全国统一部署，上海开展了两次清理整顿社团工作；2000年，上海对社会团体和民办非企业单位实施了复查登记，那时，全市社会组织数量从1981年的600余家已经增加到近3000家。此后，上海社会组织发展进入了新的历史阶段。

新世纪以来，在党和政府的领导指导下，在社会各界的关心支持下，伴随着上海经济社会的快速发展，社会组织与城市发展同频共振，上海社会组织工作框架体系进一步确立，提出了“一条主线、两个体系”的工作思路，即以改革社会组织管理制度为主线，健全社会组织服务支持体系和综合监管体系，上海社会组织数量不断增长，涉及领域逐步拓宽，一批批优秀社会组织逐步崛起，在上海乃至全国产生了重要影响。社会组织作为一支生力军，正日渐在上海经济、政治、社会、文化、生态建设中发挥越来越重要的作用，社会组织也以其非营利的核心特征、为社会做好事的价值担当、术有专攻的专业取向、协同各方资源的组织能力，获得越来越多的肯定和认可，融入上海改革发展治理的方方面面，成为人们日常生活中不可或缺的主体，成为上海城市文明进步的亮丽风景线。

为了更好地回顾历史，特别是记录新世纪以来上海社会组织走过的发展历程，上海市民政局（上海市社会组织管理局）专门成立编委会，编辑出版了这本《上海社会组织发展二十年》，时间跨度为1999年至2018年，力求以二十年发展过程为纵轴，以政府对社会组织的培育管理为切面，以上海社会组织对经济社会的贡献为落点，全方位展现上海社会组织成长足迹，力求能为上海社会组织发展留下信史，也为未来社会组织工作留下财富，更求凝聚共识，以永不懈怠的精神状态，以一往无前的奋斗姿态，不忘初心、继续前进、共创社会组织发展更好的未来。



目 录

第一章	社会组织成长发展	2
	一、社会组织登记情况	4
	二、社会组织结构类型	5
	三、社会组织行业分布	7
	四、社会组织区域分布	9
	五、与全国社会组织发展情况比较	11
第二章	社会组织自身建设情况	14
	一、社会组织机构情况	16
	二、社会组织分类发展情况	19
第三章	社会组织服务国家	24
	一、社会组织参与科创中心建设	26
	二、社会组织参与金融中心建设	28
	三、社会组织参与贸易中心建设	29
	四、社会组织参与航运中心建设	31
	五、社会组织“走出去”	32
	六、社会组织参与脱贫攻坚	33

第四章	社会组织服务社会	36
	一、参与社会治理	38
	二、促进文化繁荣	40
	三、发展公益事业	43
第五章	社会组织服务群众	46
	一、发现群众需求，填补空白	48
	二、尊重个性差异，丰富供给	49
	三、提供专业服务，发挥所长	50
第六章	社会组织服务行业	52
	一、服务企业	54
	二、规范行业	55
	三、发展产业	57
第七章	改革社会组织管理制度	60
	一、社会组织管理体制	62
	二、上海社会组织工作协调机制	63
	三、业务主管单位的认定	64

四、社会组织管理部门职责	65
五、上海社会组织登记新探索	67
六、推进社会组织登记领域简政放权	70
七、开展社会组织属性认定和标识	74
第八章 构建社会组织服务支持体系	78
一、建立社会组织服务支持平台	80
二、推进行业协会商会政社分开	87
三、推动政府购买社会组织服务	89
四、社会组织参政议政	92
第九章 构建社会组织综合监管体系	94
一、创新社会组织年度检查	96
二、加强社会组织日常管理	97
三、开展社会组织规范化建设评估	98
四、完善社会组织内部治理	99
五、开展社会组织诚信自律建设	101
六、严格社会组织执法监察	103

结 语	106
附 录	108
附录 1 中共上海市委办公厅、上海市人民政府 办公厅印发《关于进一步加强本市社会 组织建设的指导意见》的通知	110
附录 2 中共上海市委办公厅、上海市人民政府 办公厅印发《关于本市改革社会组织管 理制度促进社会组织健康有序发展的实 施意见》的通知	117
附录 3 上海市人民政府办公厅印发修订后的《关 于鼓励本市公益性社会组织参与社区民 生服务的指导意见》的通知	128
后 记	134





第一章

社会组织成长发展

1999年8月，上海市社会团体管理局正式挂牌成立，由上海市民政局管理，是全国首家以“社会团体”命名的社会团体管理行政机构^①。本书《上海社会组织发展二十年》(1999—2018年)，起始时间即是以此为标志。

^① 2018年机构改革后，不再单设上海市社会团体管理局，由上海市民政局加挂上海市社会组织管理局牌子。本书中所指“市社团局”，均指原上海市社会团体管理局。



上海社会组织的成长发展，既是上海经济社会发展的产物，也是上海城市功能不断提升、城市竞争力不断彰显另一种形式的呈现。截至2018年末^①，上海在民政部门登记成立的社会组织共16150家，其中社会团体4087家，民办非企业单位11598家，基金会465家。

一、社会组织登记情况

进入21世纪以来，上海社会组织数量持续增加，2000—2018年间，年均增长10.2%。这一时期大致可分为三个阶段：2000—2005年，社会组织新增了民办非企业单位和基金会两种类型，数量明显增加；2006—2012年，社会组织退出机制形成，社会组织注销、撤销数增多，净增数趋缓；2013年以来，社会组织直接登记改革实施，发展环境不

表 1-1 2000—2018 年上海社会组织数量

单位：家

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
社 团	2555	2515	2649	2772	2846	2946	3066	3234	3412	3525
民 非	0	2136	2955	3584	4120	4554	4760	5049	5435	5880
基金会	0	0	0	0	63	67	75	83	95	103
总 量	2555	4651	5604	6356	7029	7577	7901	8366	8942	9505
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
社 团	3560	3647	3692	3789	3909	4003	4004	3999	4102	
民 非	6225	6517	6913	7660	8255	9082	9839	10506	11703	
基金会	115	125	140	152	199	270	335	426	464	
总 量	9900	10289	10745	11601	12363	13355	14178	14931	16269	

^① 本书中数据截止时间如无说明则均为2018年12月31日。

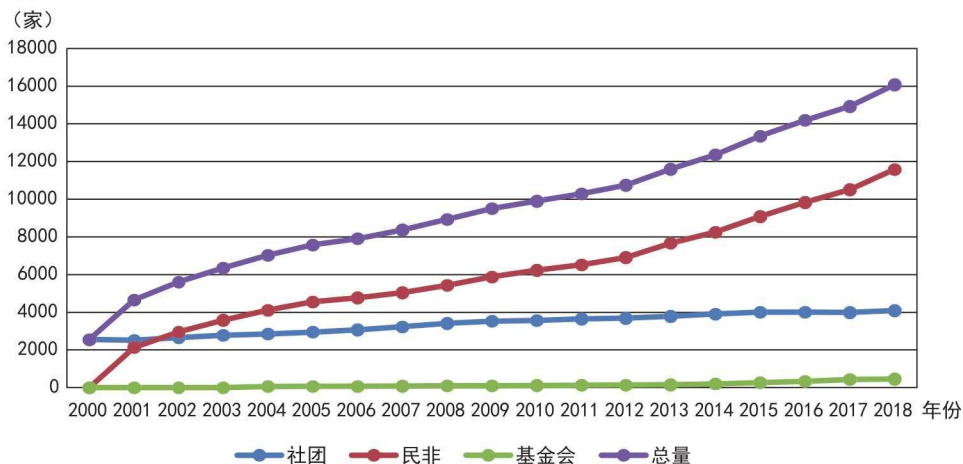


图 1-1 2000—2018 年上海社会组织数量增长情况

断优化，数量稳步增长。上海社会组织数量增长与上海经济社会发展水平相适应，反映出上海持续提升的城市活力和开放度。

二、社会组织结构类型

社会组织按照其依法登记的形式分为社会团体、民办非企业单位和基金会三大类别。社会团体是由中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性法人。民办非企业单位，是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的非营利性法人。基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的成立的非营利性法人。

上海三类社会组织中，社会团体发展较稳定，数量缓步增加，目前占社会组织总量的 25.2%，民办非企业单位后来居上，目前占社会

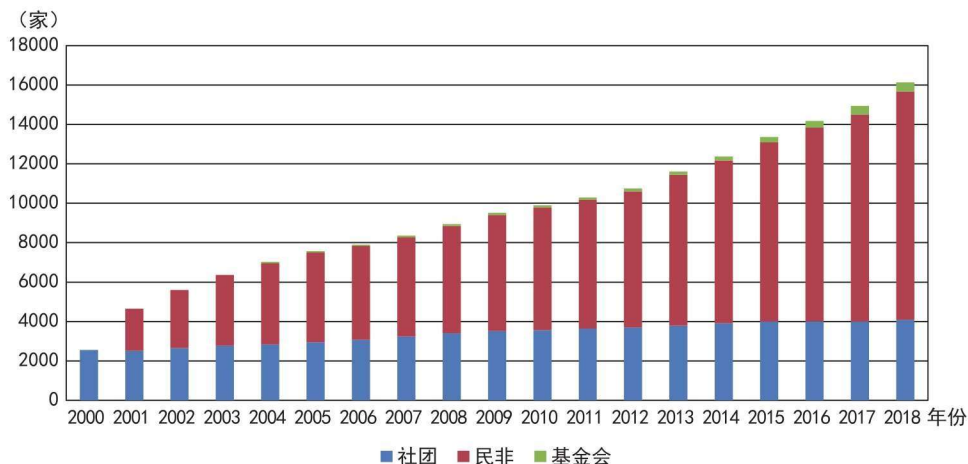


图 1-2 2000—2018 年上海社会组织三种类型数量

组织总量的 71.9%；基金会虽然数量占比不高，只占 2.9%，但绝对数量增长最快。

2014 年，根据上海市委、市政府进一步创新社会治理加强基层建设的要求和部署，上海加快培育发展立足城乡社区，以参与社区治理、服务社区群众为目的的社区社会组织。截至 2018 年末，全市共有社区社会组织 5002 家，占社会组织总数的 30.7%，其中：社区生活服务类 1781 家，占 35.6%；社区公益慈善类 1753 家，占 35.1%；社区文体活动类 977 家，占 19.5%；社区专业调处类 491 家，占 9.8%。

2016 年 9 月实施的《中华人民共和国慈善法》明确，慈善组织可以采取基金会、社会团体、社会服务机构（民办非企业单位）等组织

表 1-2 2018 年末上海四类社区社会组织数量

单位：家

社区社会组织	社区生活服务类	社区公益慈善类	社区文体活动类	社区专业调处类	合计
数量	1781	1753	977	491	5002

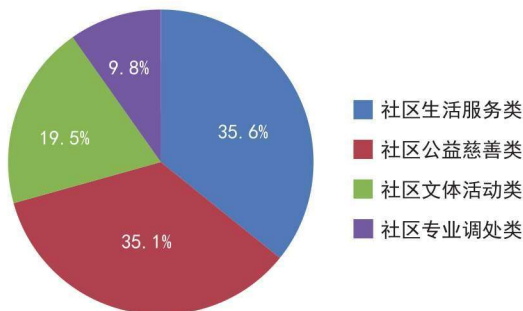


图 1-3 2018 年末上海四类社区社会组织构成

形式。截至 2018 年末，上海有慈善组织 348 家，其中：基金会 326 家，民办非企业单位 21 家，社会团体 1 家；取得公开募捐资格的慈善组织有 24 家。

2017 年 12 月实施的《志愿服务条例》明确，志愿服务组织可以采取社会团体、社会服务机构（民办非企业单位）、基金会等组织形式。至 2018 年末，上海认定的志愿服务组织有 231 家。

总体来看，上海社会组织类型日渐多样，结构呈现多元化趋势，公益和社会服务的属性不断增强。

三、社会组织行业分布

为更好地与国民经济行业分类标准及联合国推荐的非营利组织分类标准衔接，根据民政部相关的分类办法，上海社会组织行业可分为工商服务业、农业及农村发展、科学研究、教育、卫生、文化、体育、生态环境、社会服务、法律、宗教、职业及从业者组织、国际及涉外组织等 14 个领域。至 2018 年末，上海社会组织中，社会服务领域的最多，占 35.5%；其次是教育领域，占 20.1%；再次是文化领域、工商服务业领域、体育领域，