



董志峰等
著

困境与出路

甘肃省社会组织发展研究

本书通过对甘肃省内 12 个市（州）的社会组织登记管理部门相关负责人、各市（州）社会组织负责人进行访谈与交流，同时通过对 324 家社会组织有效问卷进行分析。

董志峰，甘肃政法学院科研处处长，公共管理学院二级教授、硕士生导师。兼任甘肃省社会工作教育协会会长，依法推进社会治理研究中心研究员，主要担任非政府组织管理、社区治理等课程的教学工作，从事高等教育管理、社会组织管理等研究。在《中国行政管理》《中国高等教育》《国家教育行政学院学报》《甘肃社会科学》《社会工作》《甘肃日报》等刊物上发表学术论文 50 多篇；承担并完成中国科学技术协会、民政部等科学研究项目 10 多项；获甘肃省教学成果奖、社会科学成果奖 10 余项，出版专著及教材 5 部。

困境与出路

甘肃省社会组织发展研究

董志峰等 著

序 言

作为第三部门的以社会团体、基金会和民办非企业单位为主体组成的社会组织，在我国经济社会建设与发展中与政府公共组织和市场企业组织鼎足而立，它不但能够弥补政府失灵与市场失灵的功能，而且在社会建设、社会服务和社会治理中具有不可替代的作用。因此，党和政府日益重视我国社会组织的健康发展及其在经济社会发展中的价值。2007年党的十七大提出“重视社会组织建设和管理”；2012年党的十八大提出“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”；2013年十八届三中全会提出“激发社会组织活力”；2016年中办、国办印发的《关于改革社会组织管理制度促进社会组织健康有序发展的意见》中提出“努力走出一条具有中国特色的社会组织发展之路”；2017年党的十九大提出“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”。

为响应党和国家的政策倡导，满足经济社会发展的迫切需要，我国社会组织如雨后春笋般在神州大地蓬勃发展，社会组织在为社会建设、社会治理和社会服务贡献力量的同时，也铸就着自身的不断成熟与壮大。

甘肃虽然地处西部欠发达地区，社会组织发展的经济基础不比东部沿海地区优越，但社会组织发展的步伐紧随其后，甚至有并驾齐驱之势。近年来，甘肃省委、省政府高度重视社会组织发展，认真贯彻国家相关法律法规，积极创新管理制度，努力推动政府购买服务项目，切实加强社会组织建设，有力地促进了各类社会组织快速发展。据统计，截至2016年年底，甘肃省全省注册的社会组织达到27714家。甘肃省社会组织在数量剧增的同时，社会组织分布的领域也不断拓展，类型趋于多元化。甘肃省社会组织在数量、领域和规模快速发展的过程中，也产生了一系列质量、结构和效益问题，而且这些问题已经成为目前制约社会组织进一步发展的瓶颈问题。因此，发现问题、梳理问题、分析问题、解决问题，清除影响甘肃省社会组织健康发展的问题障碍，已经成为横在实务界和学术界面前且

急需合力协作、迫切解决的现实问题。

2017年2月，甘肃省委办公厅、省政府办公厅出台《关于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》，明确了当前和今后一个时期推进社会组织改革发展的总体目标，同时强调，要大力培育发展社区社会组织，支持社会组织提供公共服务，同时加强社会组织自身建设，并要求各级党委和政府要把加强和改进社会组织管理工作列入重要议事议程，列入地方党委和政府绩效考核内容和社会治安综合治理考评体系。而正值此时，甘肃省民政厅于2016年支持甘肃政法学院公共管理学院董志峰团队的项目——甘肃省社会组织发展研究结出了硕果，该研究团队奔赴省内12个市（州）实地走访考察社会组织登记管理部门和各类社会组织，召开座谈会、开展问卷调查、探访相关服务对象，掌握了大量的一手资料，为问题的研究、对策的提出、项目的完成和著作的付梓奠定了坚实的基础。

本著作内容分为五大模块，结构合理、内容丰富，有着很强的针对性和可操作性。第一部分为“导言篇”，着重阐述了课题研究背景与意义、课题研究目标与任务、主要研究方法、研究思路与内容、调查过程与实施，思路清晰可行。第二部分为“现状篇”，重点描述了甘肃省社会组织自身发展的基本情况、社会组织服务社会的基本情况以及登记管理部门的基本情况，内容翔实客观。第三部分为“问题篇”，从政府管理、社会组织内部治理、社会支持三个维度分析了甘肃社会组织发展中面临的内外部瓶颈问题，问题梳理精准。第四部分为“发展篇”，主要针对存在的问题，从政府管理角度提出了“引导驱动、孵化培育、赋予权力、监督评估”等策略，从社会组织内部治理角度提出“依法治理、顶层设计、能力为本、服务至上”等策略，从社会支持角度提出“宣传助力、网络健全、多方参与、社会监督”等策略，对策有可操作性。第五部分为“典型篇”，从全省选择了15家发展思路清楚、内部治理有序、工作业绩突出、公众形象良好的社会组织，这些典型社会组织具有很强的榜样性和标杆作用。

“长风破浪会有时，直挂云帆济沧海”。甘肃省社会组织发展起步晚，数量与质量、规模与效益、内部治理与外部支持之间还存在着不对称、不平衡的关键问题，但是，相信《困境与出路：甘肃省社会组织发展研究》的出版发行，不仅能够及时刺激利益相关者对社会组织发展高度关注的思

想觉醒，而且能够积极汇聚社会各方面协力促进社会组织高质量发展的强大力量。不仅能够丰富甘肃省社会组织发展的理论研究，而且能够强化甘肃省社会组织管理及社会组织自身建设的实践指导。

苏联著名文学家高尔基说过“书是人类进步的阶梯”，但愿《困境与出路：甘肃省社会组织发展研究》的面世成为甘肃省社会组织成长的加速器和推进剂，促其数量、质量、结构与效益协调、健康、有序发展。

是为序！

时任甘肃省民政厅厅长
现任甘肃省人民政府秘书长

李正勤
2018.6.27

目 录

第一章 导言篇	001
一 课题研究背景与意义	001
(一) 研究背景	001
(二) 研究意义	003
二 课题研究目标与任务	003
(一) 研究目标	003
(二) 研究任务	004
三 主要研究方法	004
(一) 实证研究方法	004
(二) 文献研究方法	005
四 研究思路与内容	005
(一) 研究思路	005
(二) 研究内容	006
五 调查过程与实施	007
(一) 调查过程	007
(二) 调查实施	007
第二章 现状篇	009
一 甘肃省社会组织发展：速度迅猛、数量激增	009
(一) 社会组织数量、结构、发展状况与特点	009
(二) 社会组织发展比较	016
(三) 社会组织党的建设	018
二 甘肃省社会组织服务：关注民生、成效明显	019

(一) 社会组织服务的业务范围	019
(二) 社会组织服务绩效	020
三 甘肃省社会组织登记管理机关：机构健全、竭诚服务	024
(一) 社会组织登记管理机关基本情况	024
(二) 社会组织登记管理机关的管理现状	025
(三) 社会组织登记管理机关的基本评价	032
第三章 问题篇	039
一 政府管理：力不从心	039
(一) 对社会组织的认识不足、重视不够	041
(二) 社会组织法治建设相对滞后	044
(三) 对社会组织的培育扶持力度不够	049
(四) 对社会组织的管理不尽科学	056
(五) 对社会组织及其成员的保障政策不完备	060
(六) 社会组织党建管理尚存差距	063
(七) 农村社会组织的发展与管理任务艰巨	065
二 内部治理：任重道远	068
(一) 社会组织负责人综合素质参差不齐	069
(二) 社会组织管理机构不健全、运作不理想	076
(三) 社会组织专业人才匮乏	083
(四) 社会组织硬件设施欠缺	087
(五) 社会组织经费来源渠道狭窄、困难重重	088
(六) 社会组织内部管理不尽科学、效率不高	092
(七) 社会组织能力堪忧	095
(八) 社会组织党建工作浮光掠影	101
三 社会支持：不容乐观	105
(一) 社会支持意识淡薄	105

(二) 社会支持体系不完善	114
(三) 社会捐资微不足道	118
(四) 志愿者队伍发展不理想	126
第四章 发展篇	136
一 政府管理：引导驱动、孵化培育、赋予权力、监督评估	136
(一) 引导驱动——使社会组织正确定位、明确方向	136
(二) 孵化培育——使社会组织由少变多、由弱变强	157
(三) 赋予权力——使社会组织自觉行动、主动作为	168
(四) 监督评估——使社会组织事半功倍、健康发展	173
二 内部治理：依法治理、顶层设计、能力为本、服务至上	183
(一) 依法治理——用法治的思维和法治的方式办组织做公益	183
(二) 顶层设计——用先进的理念和科学的规划办组织做公益	187
(三) 能力为本——用专业的技能和过硬的本领办组织做公益	189
(四) 服务至上——用无私的爱心和上乘的服务办组织做公益	195
三 社会支持：宣传助力、网络健全、多方参与、社会监督	199
(一) 宣传助力——以真实的宣传和良好的舆论赢得社会支持	199
(二) 网络健全——以完善的网络和透明的捐资赢得社会支持	205
(三) 多方参与——以优良的平台和畅通的渠道赢得社会支持	216
(四) 社会监督——以谦逊的心态和发展的眼光赢得社会支持	222

第五章 典型篇	229
一 社会团体	230
二 民办非企业	261
三 基金会	315
后 记	321

第一章 导言篇

社会组织（又称非政府组织、非营利组织、第三部门、民间组织等）已成为全球社会政治经济生活中出现的一股新力量，它作为政府、企业之外的新角色广泛参与社会各领域的活动，其对社会发展的推动和影响已经与政府和企业并驾齐驱，成为社会经济、政治和环境等领域的“第三大支柱”。我国自党的十六大以来，伴随着“社会建设”事业的不断推进，社会组织日益受到党和国家的高度重视和大力支持，同时也引起了广大公民的广泛关注，并激发有识之士和热爱公益事业的组织和个人积极创办社会组织。近年来，甘肃省社会组织发展速度迅猛，发展成效显著，但社会组织发展过程中暴露出来的方方面面的问题也越来越明显，且对社会组织的健康发展构成了严峻挑战。

一 课题研究背景与意义

（一）研究背景

党在新时期非常重视社会组织发展，党的十七大郑重提出了“重视社会组织建设和管理”的新任务，党的十七届二中全会也提出了要“更好地发挥公民和社会组织在社会公共事务管理中的作用，更加有效地提供公共产品”。可以说，社会组织的发展状况是衡量社会发育是否成熟的一项重要标准。党的十八大以来，中央对社会组织改革发展做出了一系列重大决策部署，明确提出加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制。随着我国经济社会的长足发展，以及广大人民群众对美好生活的迫切向往与追求，作为第三部门的社会组织，在促进经济社会建设与发

展，满足人民群众对美好生活的向往中具有极其重要的功能和作用，它不但具有弥补政府失灵与市场失灵的功能，有效提供公共物品，实现资源的最优配置。而且在社会建设、社会服务和社会治理中有着不可替代的作用。处于转型发展期的中国社会需要社会组织扮演“减震仪”“润滑剂”和“稳定器”的角色。因此，社会组织的培育与发展、监督与管理已经成为政府职能部门和学界必须高度重视和深入研究的重要课题。

近年来，甘肃省在全面贯彻落实国家关于促进社会组织管理与发展方面的一系列政策法规的基础上，结合甘肃经济发展水平和社会组织发展实际，有针对性地出台了相关规定和办法。如中共甘肃省委办公厅、甘肃省人民政府办公厅印发的《甘肃省行业协会商会与行政机关脱钩实施方案》，甘肃省人民政府办公厅印发的《甘肃省加强社会组织执法监察工作意见》，甘肃省民政厅印发的《甘肃省四类社会组织直接登记管理办法》，甘肃省民政厅印发的《甘肃省全省性社会组织评估实施细则》等。这些制度的出台与实施有力地促进了甘肃省各级各类社会组织的快速发展。截至2016年12月底，全省社会组织达到27714家（社会团体22335家，民办非企业单位5302家，基金会77家），其中省级社会组织1014家、市级3828家、县级22872家，初步形成了门类齐全、层次分明、覆盖广泛的社会组织体系。与此同时，甘肃省社会组织分布的领域不断拓展，类型趋于多元化，已经由传统的行业领域向科技、文化、卫生、环保、特殊群体服务、社会福利、防灾减灾、公益慈善等诸多领域拓展。甘肃省社会组织在数量、领域和规模快速发展的同时，也派生出了一系列质量、结构和效益问题，而且这些问题已经成为制约社会组织长足发展的瓶颈问题。在发展的关键时期，发现问题、分析问题、解决问题、加强培育、正确引导、严格监督、科学管理社会组织，使其更加健康有序地发展、更加有效地服务于甘肃省社会建设和社会治理，已经成为政府部门与学术科研单位不可推卸的历史责任。同时，对于在社会治理范畴中发挥重要作用的社会工作组织进行重点探索研究，详细研究其发展状况也将对甘肃省民生事业发展产生重要意义。

从国内学者已有的研究来看，在开展社会组织发展研究时大多把研究视角放在了全国范围，在更宏观的层面和更广泛的场域内梳理现状、检讨问题、寻找对策。如廖红的《中国社会组织发展管理与改革展望》、严振

书的《中国社会组织发展问题研究》、谭日辉的《社会组织发展深层困境及其对策研究》、文军的《中国社会组织发展的角色困境及其出路》，等等。从中观或微观层面、省市级范围内研究社会组织发展的相对较少。因此，本研究聚焦于甘肃省地域环境、经济水平、文化传统、行政体制等具体实际研究本区域内社会组织发展的相关问题。

（二）研究意义

理论意义：进入21世纪后，我国社会组织发展速度虽然迅猛，但是毕竟起步晚，其发展质量远远落后于发展的数量和规模，理论研究的步伐与发展实践相比也望尘莫及。课题组选择“甘肃省社会组织发展”进行研究，通过聚焦较小的范围，寻找、发现甘肃省社会组织发展过程中存在的更为具体、更为关键的瓶颈问题，更加透彻、详尽地分析影响社会组织良性发展的问题症结，提出有针对性的、能够有助于问题解决的应对措施。从而，一方面为指导、促进甘肃省本土社会组织健康发展探索出一些有益的管理理念、培育方法和服务模式。另一方面为国内其他研究者深入研究我国社会组织发展提供一手资料，为丰富我国社会组织发展理论贡献绵薄之力。

现实意义：近年来，甘肃省社会组织迎着国家促进社会组织发展的东风，与全国社会组织一道蓬勃发展，其发展速度、规模，以及每万人所拥有的社会组织数量，在某种程度上赶上甚至超过了全国平均水平。但是，受经济发展水平、组织管理能力、社会大众支持力度等因素的限制，甘肃省社会组织发展的质量与效益不及全国平均水平。因此，通过深入研究，探索出一些有利于促进本土社会组织发展的理论成果，对当地政府支持社会组织发展进行科学决策、社会组织登记机关或主管单位有效管理社会组织、社会组织内部治理与能力建设等方面具有重要的指导意义和实用价值。

二 课题研究目标与任务

（一）研究目标

本研究主要以实证研究的方法，深入甘肃省各市（州）、区（县），通

过与社会组织登记管理机关负责人、社会组织负责人座谈、访谈、问卷，实地走访社会组织查看办公场所、规章制度、活动档案等，较为详尽地收集甘肃省社会组织发展的第一手资料，运用数据统计分析、一手资料材料归纳分析等，比较全面、精准地梳理出甘肃省社会组织发展过程中所存在的共性与个性问题，社会组织发展中面临的机遇与风险，寻找、推介发展较好的典型社会组织，比较深入、透彻地分析问题症结及其产生的原因，最终提出相关有针对性的对策措施与发展建议。从而为促进甘肃省社会组织发展政策的制定与出台提供现实依据，为社会组织登记机关有效管理与服务社会组织提供理念支持，为社会组织自身建设与管理献计献策，为发展较好的典型社会组织推介宣传。

（二）研究任务

描述本课题研究的背景、研究的理论意义与现实意义，确定研究目标和任务，运用实证研究方法，深入分析甘肃省境域内社会组织发展现状，社会组织服务开展情况，社会组织登记管理部门情况，积极探寻政府部门顶层设计与过程管理、社会组织内部治理与能力建设、社会支持网络等方面存在的主要问题；积极探索推动社会组织健康有序发展的政府策略、社会组织内部治理策略、社会支持倡导策略；挖掘甘肃省社会团体、民办非企业单位和基金会中在组织建设、人员配备与培养、资源链接、活动开展、社会影响等方面发展较好的社会组织，并以典型案例的形式进行分析、编辑并予以展示，以资借鉴。

三 主要研究方法

（一）实证研究方法

通过实地走访甘肃省所辖市（州）的社会组织登记管理机关，获取本地区社会组织相关数据、支持社会组织发展的政策规定，以及贯彻落实情况；采取半结构式访谈的方法，对全省各市（州）的社会组织管理部门主要负责人进行访谈，共同探讨社会组织培育、引导、监督、管理的路径与策略；选取部分社会组织负责人深度座谈，了解收集社会组织发展状况、遇到的主要问题，以及对政府职能部门的意见与建议；实地走访社会组

织，直接观察社会组织办公场所、人员状况、组织建设、制度建设、档案管理、活动材料等；随机抽样发放问卷调查表，全面了解更多的社会组织的基本情况、存在的实际问题，以及对社会组织发展环境的看法等。

（二）文献研究方法

根据课题研究需要，运用文献研究方法，一是查阅国内外相关学者有关社会组织发展方面的研究成果，比较全面地了解他们对社会组织培育、监管、支持、服务等方面的主要见解。二是获取发达地区社会组织发展中遇到的关键性问题及解决的策略。三是搜集研究国家层面、发达省份层面支持社会组织发展的相关政策措施。四是搜集分析甘肃省及各市（州）政府出台的促进社会组织发展的相关制度文件。参阅相关文献资料，汲取科学养分，借鉴先进成功做法，促进甘肃省社会组织健康有序发展。

四 研究思路与内容

（一）研究思路

本研究坚持“以社会组织发展为宗旨、以田野调查研究为方法、以探究社会组织发展中的困境为突破，以解决社会组织面临的瓶颈问题为根本”的研究思路。在政府部门、社会组织自身、社会支持网络三个层面审视社会组织发展过程中面临的困境与瓶颈问题；从社会组织登记机关负责人、社会组织负责人的访谈，以及社会组织实地考察中透视社会组织发展的现实状况与潜在风险；以他山之石启迪社会组织强化内部治理的自觉性和能动力，激发当地政府和社会大众助力社会组织发展的责任心和担当精神。深入一线，通过实地走访、问卷调查、个别座谈等方法，广泛收集关于社会组织管理与发展、影响社会组织管理与发展的一手资料，通过数据统计与分析、资料归纳与推理、实地感观与研判、文献综合与比较，以第三方的目光、观爱者的心态、专业者的思维、批评家的言辞，对甘肃省社会组织望闻问切、精准诊断、对症下药。在着重发现问题、揭示问题、透析问题、解决问题的同时，极力挖掘在困境中坚忍不拔、奋力前行、成绩可观的典型事例，树立标杆、推介宣传，用先进带后进，实现共同进步。

（二）研究内容

本课题主要研究内容是“甘肃省社会组织发展的当前困境与未来策略”，拟选择一定数量的在省级、市级、县级层面登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会作为研究对象，通过对省内各市（州）的社会组织登记管理机关相关负责人或工作人员、各市（州）社会组织负责人进行深度访谈，对随机抽样的社会组织进行问卷调查，对个别社会组织进行实地走访。对政府出台的有关政策措施、社会组织现状（聚焦社会组织发展、社会组织服务、社会组织管理）、社会组织问题（聚焦政府管理、内部治理、社会支持）进行分析。从引导驱动、孵化培育、赋予权力、监督评估等方面提出政府管理的政策建议；从依法治理、顶层设计、能力为本、服务至上等方面提出社会组织内部治理的谋略方案；从宣教结合、政策导向、多方参与、社会监督等方面提出社会支持网络构建与助力的方式方法。同时，对甘肃省各级各类典型社会组织从基本情况、组织建设、开展的主要活动、获奖情况、SWOT分析、改进建议等方面进行梳理与展示。

对各类社会组织拟从基本情况、人力资源、组织建设、财务状况、治理和运行情况、服务活动开展、政社关系、对外交流、面临的问题及对策建议9个方面展开研究。具体内容：（1）基本情况：包括组织名称、登记成立时间、成立形式、注册资金、成立缘由、办公场地与设施等。（2）人力资源：包括工作人员数量（专职、兼职、长期志愿者、志愿者）、年龄结构、学历构成、劳务合同签署、业务培训、人员流动、社会保障购买等。（3）组织建设：包括组织机构设置、任职情况、章程制定、章程执行、党组织建设等。（4）财务情况：包括资金收入（政府拨款、企业赞助、政府购买服务、服务性收入、会费收入、社会捐赠、经营性收入、投资性收入）、资产规模、收入类别、对外投资、资金支持、各类支出比例（业务支出、办公经费、员工福利、公益活动支出）、目前资金运行情况、财务专业化程度。（5）治理与运行情况：章程制定、会员管理（员工、志愿者）、决策制定、议事规则、员工制度、战略规划。（6）服务与活动开展：包括开展活动类别、受益人群、社会影响力、信息公开、活动备案等。（7）政社关系：包括与业务主管部门关系、与政府合作情况、承接政

府项目，以及与政府合作困难、合作建议、对政府购买服务建议等。
(8) 对外交流：国外交流、国内交流、行业内交流、与基金会交流、交流经验与建议等。(9) 面临的问题与建议：包括发展障碍、管理能力、能力建设、行业竞争、行业自律等。

五 调查过程与实施

(一) 调查过程

1. 调查方式

本次调查采取记名方式，以便后续的核实，为了有利于后期的数据分析，抽样方法采取随机抽样调查与重点调查相结合的方式。

2. 问卷设计

问卷设计主要分为9个方面的内容：①基本情况；②人力资源建设情况；③组织建设情况；④财务情况；⑤治理和运行情况；⑥政社关系；⑦服务与活动开展情况；⑧对外交流；⑨面临的问题及对策建议。

3. 调查对象

甘肃省各市（州）民管局（科）负责人或工作人员，社会组织的负责人或对社会组织的情况比较了解、能较好地代表社会组织发表意见的人员，个别服务对象。

4. 调查地点

甘肃省各市（州）和社会组织发展较好的县区。

(二) 调查实施

课题组由甘肃政法学院公共管理学院5名老师和10名研究生组成。采取召开社会组织管理部门干部座谈会、社会组织负责人座谈会、赴社会组织开展实地调研与观摩等方式获取一手资料和数据。首先，赴各市（州）开展由民政局和社会组织负责人组成的座谈会，全面听取各市（州）负责人对本地社会组织发展的整体情况的介绍，听取社会组织负责人对本组织发展状况的介绍，同时与他们开展相关交流；其次，走访各地有代表性的社会组织，主要目的是了解社会组织的办公场地、人员配置、组织建设、