

中国 NPO2016 年经济规模测算研究报告

课题负责人 马庆钰

研究机构:

- 中央党校（国家行政学院）社会和生态文明教研部
- 北京万众社会创新研究院

项目支持机构

- 南都基金会

2020 年 5 月

团队简介

马庆钰

PhD., Major in political science & governance. Professor of China National Academy of Governance. President of Beijing WANZHONG Institute of Social Innovation. Vice President of China Association for NPO's Development

Mob: +86-13661397269

Mail: 13661397269@163.com

谢菊

M.D., Major in Public Administration & governance. Professor & Director of Department of Sociology and Ecology, Chongqing Academy of Governance. Vice President of Chongqing Institute of Administration.

Mob: +86-13668029579

Mail: 515354949@qq.com

曹堂哲

Ph.D., Major in Public Administration. Professor, School of government of Central University of Finance and Economics, visiting scholar of University of Texas at Austin (2015-2016). Financial expenditure performance evaluation expert of Ministry of Finance P.R.C.

Mob: +86-13811054119

Mail: caotangzhe@163.com

石峻驿

Ph.D., Major in statistics. Associate Professor of Statistical School of Beijing Normal University. Main research fields include sample survey, econometric modeling and their application.

Mob: +86-13911135949

Mail: shijunyi1012@163.com



杨莹

Ph.D., Graduated from China National Academy of Governance in 2009. Civil servant and deputy director, the National Development and Reform Commission.

Mob: +86-18610806377

Mail: megenyang@163.com

伏虎

Lecturer, of Department of Sociology and Ecology, Chongqing Academy of Governance. Doctoral student of China National Academy of Governance. Committee member of Chongqing Institute of Administration.

Mob: +86-13301390370

Mail: 20050932hutu@163.com

李莹

Ph.D., Graduated from China National Academy of Governance in 2009. Lecturer of Hebei Academy of Governance.

Mob: +86-15901090515

Mail: gjxzxy201607@126.com

单苗苗

Ph.D. Student at the China National Academy of Governance.

Mob: +86-18810952166

Mail: shanmiaomiaonan@163.com

李楠

Ph.D. of China National Academy of Governance. Deputy Director and Lecturer, Department of Labor and Social Security, School of Government, CULR.

Mob: +86-15801520120

Mail: nansnail@163.com



目录

目录

一、NPO 经济规模概念与研究价值	7
(一) NPO 经济规模定义	7
(二) NPO 经济规模研究意义	8
二、对象范畴和任务目标及研究特点	9
(一) 测算研究的对象	9
(二) 测算研究的任务目标	9
(三) 研究的显著特点	9
三、NPO 经济测算理论与实践进展	10
(一) NPO 经济测算的创立与演进	10
1.NPO 经济测算的创立	10
2.NPO 经济测算的不足	11
3.NPO 经济测算的初步改进	12
4.联合国非营利机构手册	12
5.SNA-2008 的持续改进	13
(二) NPO 经济测算的实施范例	14
1.澳大利亚非营利组织核算	14
2.日本非营利组织核算	14
3.加拿大非营利组织核算	15
(三) 中国 NPO 经济测算研究与实践	15
1.服务业经济核算的现状和问题	15
2.关于 NPO 经济测算的争论	16
3.NPO 经济测算存在的问题	16
4.NPO 经济测算的改进研究	17
四、测算方法设计与实施过程	18
(一) 测算依据与数据采集说明	18
1.测算依据	18
2.数据来源	18
3.数据采集	18
(二) 分层系统抽样设计	19

1.总体的基本信息统计	19
2.子总体的划分	21
3.层的划分与层内样本的分配与抽取方法.....	21
(三) 样本量的计算与调整	22
1.各子总体样本量的确定.....	22
2.各子总体内各层（省）样本量的确定	23
(四) 抽样的具体实施与数据预处理	24
1.抽样的具体实施步骤	24
2.数据预处理.....	24
(五) 目标量的估计与评价	25
1.NPO 增加值的估计	25
2.NPO 总支出的估计	26
3.结果的评价.....	26
五、研究发现与对建议	28
(一) 测算研究的主要发现	28
(二) 政府数据管理中发现的问题.....	29
1.核算方法问题.....	29
2.统计台账与年检数据一致性问题	30
3.年检率问题.....	30
4.信息化建设缺乏统一规范	31
5.基础数据质量不高.....	31
6.会计制度问题.....	32
(三) 对改进 NPO 经济测算的建议	33
1.改进 NPO 统计核算工作	33
2.建立有效信息化系统	34
3.改进 NPO 增加值计算公式.....	35
4.规范 NPO 会计核算	35
5.加强民间非营利组织会计制度建设.....	35
6.形成 NPO 经济贡献综合评价.....	36
(四) 有待于进一步研究的问题	36

图表目录

表格 1 数据指标采集及来源	19
表格 2 31 省 NPO 年检率统计	20
表格 3 NPO 离散程度统计表	20
表格 4 各子总体样本量分配	22
表格 5 全国三类 NPO 增加值测算结果（单位：亿元）	25
表格 6 排名前 7 位的省份 NPO 增加值测算结果（单位：亿元）	25
表格 7 全国三类 NPO 总支出测算结果（单位：亿元）	26
表格 8 排名前 7 位的省份三类 NPO 总支出测算结果（单位：亿元）	26
表格 9 抽样研究有效回答率	26
表格 10 抽样研究相对误差率	27
表格 11 各省份推断结果与重要经济指标排名比较	27
表格 12 各省份推断结果与重要经济指标相关系数	27
表格 13 非活性和疑似非活性 NPO 情况统计表	28
 图 1 全国三类 NPO 数量分区域统计图	 20

概要：呼应同行的愿望，受南都基金会委托，由来自中国国家行政学院、中央财经大学、北京师范大学、重庆行政学院等机构的专家学者，组成“中国 NPO 经济规模研究”课题组，在主持人中国国家行政学院马庆钰教授带领下，使用“分层系统抽样方法”（stratified system sampling method），对截止到 2016 年底的中国 NPO 经济规模进行了测算。研究历时将近两年，获得了重要发现。

——2016 年全国 NPO 增加值总量约 2789 亿元人民币，超过当年青海省 GDP 总量 217 亿，占当年全国 GDP 的 0.37%，占当年第三产业增加值的 0.73%，其中社会服务机构增加值约 2272 亿，社团增加值为 356 亿元，基金会增加值约 161 亿；

——2016 年 NPO 增加值排在前 5 的省份依次是广东、江苏、山东、上海、北京。如按照人均 NPO 增加值计算，排在前 5 的省份依次是北京、上海、广东、江苏、浙江；

——2016 年全国 NPO 总支出约 6373 亿元人民币，占当年 GDP 的 0.86%，约占当年第三产业增加值的 1.66%；其中社会服务机构总支出约 5140 亿，社团总支出约 972 亿，基金会总支出约 261 亿；

——2016 年 NPO 总支出排在前 5 的省份依次是广东、江苏、四川、山东、上海。如果按照人均 NPO 总支出计算，排在前 5 的省份依次是上海和北京（几乎并列）、广东、江苏、四川、浙江。

——2016 年社会服务机构中的“非活性和疑似非活性组织”大约有 49380 家，约占当年社会服务机构总数的 13.68%；

——2016 年社团中的“非活性和疑似非活性组织”大约有 48580 家，约占当年社团总数的 14.46%；

——2016 年具有生存和活动能力的 NPO 在扣除社会服务机构和社团的“非活性和疑似非活性组织”后，可能是 60.4 万家。

——在数据采集中对整个 NPO 数据管理系统的信息化建设、设施完备程度以及数据统计的规范和科学管理等相关环节，既看到了成就也发现了一些需要改进的问题。

本研究开创了由社会专业力量对 NPO 经济总规模进行全面、规范测算的先河，其增加值的测算结果比此前官方数据翻了将近一番，支出总规模的结果增加了超过 50%。作为对第三部门数据统计的一个补充，让人们对于改革开放四十年来 NPO 的成长及其对我国经济社会发展的作用有了一个全新的认识。

一、NPO 经济规模概念与研究价值

（一）NPO 经济规模定义

“NPO 经济规模”，狭义是指一定时期内（通常是一年内）法人 NPO 产出的新增产品和服务及其相关价值总和；广义是指法人 NPO 自身活动产出的产品和服务价值，以及通过自身活动撬动其他社会主体形成的新增产品和服务的价值总和。狭义的 NPO 经济规模主要用 NPO 增加值（课题组简称 N-GDP 或 NPO-GDP）、NPO 总支出、活性 NPO 总量、从业人员总数等指标加以衡量。其中，NPO 增加值是一项核心指标；NPO 总支出是他们的服务能力和支出水平；活性 NPO 是全部 NPO 中实

际具有生存活动能力的组织数量，从业人员总数是 NPO 的就业贡献。本课题是从狭义上测算全国法人（registered）NPO 经济规模。

（二）NPO 经济规模研究意义

NPO 经济规模的测量具有几方面价值意义。

第一，它是对中国非营利部门（又称为第三部门或 NPO）基本信息的必要披露。NPO 即非营利组织，是一个国家除了企业组织和政府组织之外的一个社会部门。它以自己的特殊方式参与社会治理，服务于经济社会发展，不仅具有社会效益影响，而且也有经济效益影响。虽然 NPO 在中国国民经济统计中有所包含，但由于核算体系中没有设置非营利部门，NPO 全部归入公共管理部门，无法清晰呈现 NPO 经济贡献。从 2006 年开始，政府有关部门采用部门核算的做法，尝试对 NPO 增加值进行披露，但因业内人士对核算结果提出了不同看法而于 2015 年停止公布。政府相关政策管理部门和 NPO 业界人士都希望尽早补充 NPO 经济规模数据空白，以重新建立对中国 NPO 发展水平的观察点。

第二，它是对 NPO 整体业态和社会服务供给能量的检测。无论政府还是社会的看法，一般都是强调 NPO 的社会效益，而不太重视 NPO 的经济影响。诚然，由于 NPO 非营利的特点，再加上相当一部分教育、医疗机构都属于中国事业单位，使 NPO 的经济规模或经济总量无法与市场企业部门相提并论。但无论是大是小，都有必要了解 NPO 的经济总量和服务能力的大体底数，都需要知道中国 NPO 的动态发展水平和其社会服务能力的大小，这是经济与社会发展中不可缺少的一支温度计。

第三，它是与供给侧结构性改革有关的一项基础工作。通过经济结构调整淘汰落后产能，形成与绿色健康生活和可持续发展相匹配的供需平衡，是供给侧结构性改革的基本目标。接下来加强社会服务的生产和供给将成为经济结构调整的重要内容之一。一些研究机构和职能部门预测十三五期间的养老服务业将达 3 万亿规模；医疗健康服务业将有 8 万亿规模；包括学前教育在内的民办教育有 3 万亿规模；环保生态产业将达 17 万亿规模。再加上包括残障人士、行为矫正人群、毒瘾患者、鳏寡孤独、艾滋病患者、农村贫困人口等各类弱势群体的照料和服务，将形成一个庞大的第三产业增长空间。这些新的巨大消费需求会相应带来供给端主体结构的调整，即在政府部门、群团组织、事业单位和市场主体之外，NPO 也会成为一个新的社会服务供给主体。那么这个新角色的经济规模和能量如何，需要给出一个客观的结论，这将有助于提升中国社会服务资源配置的效率，为供给端主体结构调整提供重要依据。

第四，它还是政府调整相关政策和完善管理职能的参考。此次研究以分层系统抽样方法采集数据，组织种类全面覆盖，范围横向到边，层级纵向到底。因此，在数据采集的同时也会探知整个 NPO 数据信息管理系统的完善程度和效率水平，比如数据名目的设计、数据概念的规范、数据填报的格式、数据填写的质量、数据传递程序方法、数据管理的成本、省级地方数据信息化程度、纵向行政层级之间互联网程度等，探知各地数据管理部门和人员的工作困难和职业素养，探知整个 NPO 的实际活力和能量，还会探知各地方之间 NPO 经济规模的差距等。针对这些情况，研究团队将会进行深入分析和提出相应的建议，这对于职能部门增强 NPO 发展政策的针对性，以及进一步提高 NPO 信息管理质量和效率，都有一定启

发性和建设性。

二、对象范畴和任务目标及研究特点

（一）测算研究的对象

测算研究的对象是截止到 2016 年年底在民政系统登记的法人 NPO。根据国家民政部“2016 年社会服务发展统计公报”，该年年底中国 NPO 总量是 70.2 万家，其中包括 33.6 万家社团和 36.1 万家社会服务机构以及 5559 个基金会。

（二）测算研究的任务目标

课题组希望通过此次系统而规范的分层系统抽样，借助有限的资源条件，尽可能多的获得与 NPO 经济规模相关的结果。

直接任务目标包括：测量全国 NPO 增加值总规模 and 三类 NPO 各自增加值规模；测量全国 NPO 支出总规模 and 三类 NPO 各自服务支出规模；测量全国 NPO 总的活性程度 and 三类 NPO 各自活性程度；测量全国 NPO 实际就业规模 and 三类 NPO 各自就业规模。

间接任务目标包括：分省的 NPO 增加值总规模 and 三类 NPO 各自增加值规模；分省的 NPO 支出总规模 and 三类 NPO 各自支出总规模；分省的 NPO 经济规模与相关经济社会指标之间的相关性分析；对 NPO 数据管理系统在指标概念设定、数据填报格式、数据填写质量、数据传递程序方法、数据管理成本等方面可能存在的问题提出改进建议；更进一步的目标是希望推动中国 NPO 经济规模计量方式能够与联合国通用的《国民账户体系 2008》及《联合国非营利机构手册》指标方法对接，以便进一步提高中国 NPO 数据记录和统计的标准化水平，等等。

预见到研究资源不足带来的影响，课题组主要将直接任务目标作为工作重点，兼顾其余的任务目标，并根据研究进程中的实际情况做适度调整。

（三）研究的显著特点

作为一次系统、规范和较大规模的抽样调查，此次研究测算具有以下几个方面的突出特征。

第一，研究具有一定开拓性。由社会研究力量对全国 NPO 增加值等经济数据进行全面系统和规范测算，这是第一次。加之考虑到职能部门此前因为所做增加值的公布引起了不同的讨论看法而暂停、国家统计局的一般性混合统计又不能专门反映 NPO 经济总量，因此，此次测算 NPO 经济规模具有补白的作用。

第二，采用科学的研究方法。迄今为止有关 NPO 经济规模也出现了一些结果，但由于这些结果要么是基于与《国民账户体系 2008》不同计算方法和忽略对漏检组织进行核算而获得的结果，要么是基于主观感觉和粗略概算得来的估值，这两种结果都需要验证。为此，本课题组采用分层系统抽样方法，在遍布全国各层

级的全部 NPO 中做抽样测算，并且从抽样设计、数据采集与处理到结果验证的各个环节，都与国内顶级抽样专家和政府统计管理部门实务专家反复讨论和论证。这些规范和扎实的工作是抽样测算质量的保证。

第三，用地区样本做印证。为了印证全国 NPO 抽样调查的质量，课题组将北京、重庆作为代表城市进行 NPO 经济规模的单独测算。尤其是借助优质数据条件，对北京市同时进行全样本计算和抽样测算，目的是验证课题组抽样方案设计的误差率高低。北京和重庆两个地方的独立调查和单独测算获得的结果，成为矫正全国抽样测算误差率的参考依据，有利于提升总体测算结果的精度。

第四，数据量大且处理难度高。此次研究的样本 NPO 总量为 5134 个，其中社会服务机构为 2214 个，社团为 1980 个，基金会为 940 个，样本容量是 2016 年底全国 NPO 总量的 0.73%。每一个样本单元设计采集 4 张报表、12 个数据点，那么全部三类样本 NPO 最终采集了 20536 张基础信息表、处理了 61608 个数据点，在数据获取、汇总、录入、审核、插补、计算等各个环节形成的工作量既庞大又复杂。尤其是在电子信息系统尚没有全面联通的情况下，数据呈现形式既存在填写差异，又有电子格式、纸质格式甚至手抄格式的不同，因而在数据采集和处理环节产生了相当高的工作成本。

第五，需要行政资源的无偿支持。本研究设计进行三轮数据采集，如此全面系统和覆盖各个省级地方的大规模抽样调查，在极为有限的资金条件下，任何一个抽样调查机构都无法完成。这不仅需要课题组以公益热情和奉献精神去实施项目，而且也需要利用课题组拥有的行政资源，共同达成这一大型测算研究目标。因此，全国 NPO 经济规模测算研究，一定是官学联手来完成的艰巨任务。这个测算项目不仅是对课题组专业研究素质能力的考验，而且更是对课题组行政资源联络整合能力的挑战。课题组需克服资金条件限制，在从中央本级到省级及其以下各个行政层级之间，建立数据采集的庞大网络。根据抽样调查的需要，课题组商请来自中央和各省职能系统的组织资源的无偿支持，并经他们建立各省级地方的数据采集渠道以保证数据采集的效率。

三、NPO 经济测算理论与实践进展

NPO 社会服务规模或经济规模研究是观察和分析 NPO 的一个新视角，也是 NPO 相关研究的崭新领域。

（一）NPO 经济测算的创立与演进

1.NPO 经济测算的创立

国民经济核算体系(SNA)是由联合国、国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织等国际组织共同制定并颁布的宏观经济统计测算基本框架和国际标准。它根据经济原理设定严格的核算规则，详细而全面地记录各类经济活动的具体信息，是制定和评估经济决策的重要依据，也是各国进行经济比较和合作的重要数据来源。SNA 自 1953 年由联合国正式颁布至今，经历了 60 多年的发

展演变，期间进行了 SNA-1968、SNA-1993、SNA-2008 三次较大规模的修订，逐步形成了概念清晰、部门完善、账户完备、灵活高效的核算体系。高敏雪指出 SNA 的每一次修订都是根据经济核算实践和发展需求，不断扩展内容、细化账户以求更加细致地刻画不同部门的经济活动，同时核算体系的灵活性也不断增强，能够提供更加多元化信息，以最大限度地满足各种数据需求。

有中国学者指出，NPO 经济测算是 SNA 的重要内容，随着 SNA 的发展修订而不断完善和进步，然而对于 NPO 的经济测算一直是 SNA 体系中的短板，发展也相对较慢，远没有达到对公司部门进行的细致分类、描述和探讨 (Yang, 2008)。最初，SNA-1953 设计的 6 个标准账户是以三个基本的机构部门——企业、一般政府、住户和私人非营利机构为基础的，NPO 经济核算是与住户合并在一起的，没有对其进行单独区分。此后，1968 年进行的 SNA 修订对国民经济核算框架进行了精细的设计，在账户结构方面做了很大扩展，为政府和 NPO 的经济活动增设新的分类，形成了一直沿用至今的五大机构部门——非金融公司部门、金融公司部门、一般政府部门、为住户服务的非营利机构部门和住户部门。从 SNA-1968 开始，为住户服务的非营利机构单列出来成为一个独立部门进行经济核算，列示包括产出和增加值在内的各种流量和存量经济指标。然而为住户服务的非营利机构部门实际上只是 NPO 中的一部分，SNA 对于 NPO 的核算是全面、不完整的。

2.NPO 经济测算的不足

现行 SNA 在创立之初并未预见到 NPO 的发展趋势和重要经济地位，因而对 NPO 核算没有给予特别的关注。NPO 在 SNA 体系中的核算存在明显缺陷，需要进一步修正和完善。

第一是 SNA “拆分”了 NPO。SNA-1993 中的核算规则是把经济体中的常住机构单位分成五个互不包容的部门：非金融部门、金融部门、政府部门、为住户服务的非营利机构 (NPISH) 和住户部门。这五个部门共同组成了整个经济总体。SNA 核算中将每一个机构单位划归到一定的机构部门，这种部门划分取决于机构单位的运营目的、市场行为以及控制和收入结构。一般的划归流程是首先将住户部门分离出来，再根据该单位的多数产出是不是以有显著经济意义的价格提供来确定是否属于市场生产者。如果属于市场生产者，则归属于非金融或金融公司部门。如果是非市场生产者，则要进一步考察是否为政府所控制，如果为政府所控制则归为政府部门，如果没有则归为 NPISH 部门。Anheier 指出 NPO 机构的划归也遵循了这样的规则，实际上被散布在各机构部门中。由于五个部门中只有“为住户服务的非营利机构部门”具有“非营利”这一标识，故容易使人认为 SNA-1993 中的“为住户服务的非营利机构部门核算”就是对整个 NPO 的核算，这将带来严重的“信息丢失”。事实上，SNA-1993 中未能将 NPO 归类为一个单独的经济部门，也没有提供总体 NPO 的经济核算数据。

第二是分类体系不适用。Salamon 分析认为 SNA-1993 对各机构单位有两种分类方式，一是根据它们所从事的经济活动，二是根据它们的职能或目的，这两种分类体系均不适用于 NPO。第一种分类方式采用的是国际标准产业分类 (ISIC)，是联合国为确保世界各国经济统计的一致性而提供的分类基础。ISIC 将几乎所有的 NPO 仅仅归纳到三个宽泛的大部中，每个部中第二级的类别分类也十分宽泛，与制造业和批发与零售业等大部相比，这三部在分类的详细程度上非

常有限。由于类别数目较少，而容纳的活动类型较多，因此许多类别未能做到“组内同质”和“组间差异”，因而缺乏显著性。第二种分类方式也称为功能分类，是按照支出发生的目的来分析各部门的消费或支出。划归到不同机构部门的 NPO 机构要使用所属部门的专用目的代码，造成了 NPO 核算指标、标准和方法的不统一。

3.NPO 经济测算的初步改进

上世纪 90 年代，霍普金斯大学公民社会研究中心的 Salamon 教授最先认识到 SNA 体系对 NPO 的经济核算存在诸多问题，为了解决这一难题，他发起了一个国际非营利部门比较项目（CNP）。该项目历时 10 余年，涉及全球 42 个国家，近 150 位研究者和 300 多位顾问参与其中，先后于 1999 年和 2004 年推出两本以《全球公民社会》为名的实证研究成果。是 NPO 发展史上规模最大、影响广泛、具有开创性的研究工作。该项目主要获得了三个方面的成果：一是提出了非营利机构的明确定义；二是创建了非营利组织国际分类体系；三是以实证的方式证明民间非营利部门的经济规模、结构和作用。这些工作在改进 NPO 核算方面迈出了一大步。

一是明确定义。霍普金斯大学 CNP 项目所阐明的“非营利部门”概念是一种“结构-业务”定义，包括组织性、私营性、非利润分配、自治性、自愿性 5 个方面的特征，较为全面地描述了 NPO 的所有本质特征，能够包含 SNA-1993 中的所有 NPO 机构。同时，其优势在于能明确区分 NPO 与政府、企业和住户之间的差异，具有较好的可操作性。

二是创建国际分类体系。针对 SNA 中分类方法不适用的问题，CNP 项目的学者们编制了更加详细的《国际非营利组织分类》（ICNPO），该分类方法在原有分类基础上对那些涉及 NPO 活动的领域进行类别细分、增补或重组，使其能更详细更全面地描述 NPO 的各组成部分。ICNPO 在 CNP 国际比较项目中的运用也显示了该方法能够有效地照顾到了许多国家 NPO 发展之间的差异，有效包容了不同国家的 NPO 的不同特点。

三是展示 NPO 经济规模。CNP 项目最终汇集了 36 个国家 NPO 的相关数据，从国际对比的视角展示了 NPO 的全貌。由于 CNP 设定了统一的定义和分类体系，各国的数据都被纳入统一框架进行汇总和分析处理，使得跨国比较研究保持了较强的一致性和数据可比性。CNP 研究发现：NPO 是一个相当强大的经济力量，远超过人们之前的认识。在可以获得可用财务数据的几十个国家中，非营利部门共有 2.2 万亿美元的经营支出；雇佣了近 5600 万名全职工人，相当于这些国家平均 5.6% 的经济活跃人口，超过了这些国家公用事业，建筑，运输等许多大型行业的就业贡献。CNP 项目首次在国际上建立了规范、系统的 NPO 数据资料体系，收集了包括经济规模、就业规模、活动类型、收入结构、志愿者等在内的众多指标，并形成了国别间的深入比较。这使得对 NPO 进行单独经济核算成为可能，也为将非营利经济核算纳入官方国民经济核算体系打下了基础。

4.联合国非营利机构手册

CNP 项目比较研究成果在学术界和 NPO 中都引起了相当的关注，人们开始认

识到获得这一部门的完整数据以了解其全貌是必要的，而且是可行的。然而 CNP 项目不可能持续提供各国 NPO 的数据，较理想的做法是建立一个更持久的机制定期提供连续的数据信息，以监测、分析和评估该部门的经济活动变动情况。基于这一考虑，以 Salamon 教授为代表的部分学者向联合国统计局提出建立 SNA 体系内的非营利部门附属卫星账户的建议。联合国统计局采纳了这一建议，并于 2003 年正式出版了《联合国非营利机构手册》，核心内容是在不改变数据在核心 SNA 的账户的表现方式情况下，设计一个非营利机构的“卫星账户”的程序来实现 NPO 的完整核算。蒋萍等学者认为，NPO 卫星账户的提出也是按照卫星账户的基本思路进行编制，在不改变中心框架的情况下，重新利用官方统计中的数据。通过辨认分配给其他部门的非营利机构，把非营利部门中的所有机构的数据汇集在一起，产生一个新的账户体系，成为中心框架的重要补充。

《联合国非营利机构手册》出版后，联合国统计司和霍普金斯大学公民社会研究中心共同开展了一系列宣传推广工作，与欧盟委员会、联合国地区经济委员会等国际组织建立了合作关系，并在全球 20 多个国家举行了区域研讨会。目前，已有 33 个国家向联合国正式承诺实施非营利机构手册，16 个国家已经开始编制非营利机构卫星账户，澳大利亚、比利时和加拿大等国家对发布的卫星账户进行了更新。

已经发布卫星账户的几个国家的初步结果显示：民间社会部门是一个巨大的经济力量，占这些国家 GDP 的 5%，在加拿大和美国，甚至超过 7%；NPI 部门的 GDP 贡献超过了这些国家的许多主要行业，如天然气、水和电力等公用事业、建筑业、金融中介等。非营利机构在社会服务、卫生、体育、娱乐等领域的 GDP 贡献更高。例如，比利时的非营利机构在健康领域占据了 42% 的 GDP 贡献，在社会服务领域达到 66%。

5.SNA-2008 的持续改进

为推动 NPO 核算工作融入国民经济核算，联合国在 2008 年对国民经济核算体系的修订中也对非营利机构的处理方法进行了显著的改进，为实现卫星账户做好了前期技术准备，将 NPO 核算向前推进了一大步。

一是在机构部门中增设非营利子部门。SNA-2008 延续了 SNA-1993 的常规做法，非营利机构单位不论其成立动机、从事活动分类都首先划分到不同的机构部门。各个机构部门中，非营利机构没有单独列示出来，而是与其他机构类型混杂在一起。为了能够把公司和政府部门中的非营利机构划分出来，SNA-2008 进行了一定的改进，它要求在非金融与金融公司部门、政府部门中增设非营利机构子部门，将划归到这些部门的非营利机构的各项经济变量在账户中单列出来，同时要求在为住户服务的非营利机构部门中增设提供公共服务的非营利机构子部门，对其进行进一步的细分。在此基础上，将各个机构部门中单列出来的非营利子部门的账户变量直接加总，就能够实现非营利部门的整体核算，解决了长期以来 SNA 无法提供非营利部门总体经济核算数据的问题。

二是重新定义 NPI 归入政府部门的标准。SNA-1993 将从事非市场生产且“被政府控制和主要资助”的非营利机构划归政府部门，这一标准的设定中预留的主观选择空间过大，各国政府对非营利机构的控制和管理的程度差异很大。SNA-2008 将非营利组织归入政府部门的分类标准进行了重新定义，将“被政府控制

和主要资助”简化为“政府控制”，取消了“主要资助”的标准。这一改进进一步细化和明确了非营利组织的分类标准，降低了各国进行判断的主观性，使非营利核算更加清晰准确。

（二）NPO 经济测算的实施范例

1.澳大利亚非营利组织核算

澳大利亚对于 NPO 的核算一直处于领先地位。早在《联合国非营利机构手册》正式发布之前，澳大利亚就于 1999 年参与了联合国主持的在 SNA 体系中应用手册的测试工作，并提交了测试报告。测算报告选择了 1998-1999 年为核算年度，并采用了国家统计局年度经济活动调查(EAS)的最新数据，编制完成了手册中有关经济变量的大多数表式。2007 年，澳大利亚又正式编制了首个非营利部门卫星账户（2006-2007 年度），列示的数据更加全面完整，基本包括了手册中的各类表式，形成了 SNA 体系中的一套综合的统计账户。在此基础上，2013 年澳大利亚统计局发布了第二版非营利部门卫星账户（2012-2013 年度），各种表式和变量更加完整，SNA 基础数据、加上市场非营利机构的非市场产出、加上市场非营利机构的非市场产出和志愿劳动三种核算形式分别列示了数据，账户编制基本达到手册要求。

1999 年，澳大利亚测试报告中的结果显示 1998-1999 年度非营利部门 GDP 贡献 232 亿美元，占 GDP 总额的 4.35%（SNA 基础数据），加入志愿劳动后 GDP 占比达到 5.5%。测试报告数据还表明，为住户服务的非营利机构部门增加值占非营利部门总增加值的 64.7%，这也进一步证实了萨拉蒙等人此前分析的 SNA-1993 中非营利核算的“剩余”特性，为住户服务的非营利机构部门只是总体非营利部门的一个部分，仅对其进行核算是不完整的。

虽然澳大利亚发布的三个非营利部门核算报告都是基于手册建议和相同的基本概念框架，但 2007 年和 2013 年发布的卫星账户在汇编方法和分类方面做了很大的调整，与测试报告具有较大差异，可比性不强。因此，2013 年的卫星账户中没有包含测试报告的数据，只对 2006-2007 年度的修订数据和 2012-2013 年度数据进行了列示和比较。2007 年卫星帐户显示，澳大利亚税务局注册的非营利组织共有 58779 个，按照 SNA 基础数据计算非营利部门增加值为 346.62 亿美元，占 GDP 的 3.19%。市场非营利机构的非市场产出 57.58 亿美元，志愿劳动价值 145.98 亿美元，记入这两部分后非营利部门增加值可达到 529.11 亿美元，GDP 占比达到 4.87%。2013 年的非营利组织机构数为 56894，较 07 年下降 3.2%，但非营利部门增加值为 577.1 亿美元，较 07 年增加 230.48 亿美元，上升了 66.49%，GDP 占比也从 3.19%提高到了 3.79%。

2.日本非营利组织核算

日本于 2006 年发布了《日本非营利部门卫星账户》，与其他国家的不同之处在于，日本不是由统计局编制完成，而是作为研究机构的日本经济和社会研究所在官方 SNA 统计数据的基础上，利用已有的研究和各类调查资料，开发建立了日

本非营利卫星账户。这一测算结果包含了 1990、1995、2000 和 2003 年四个年度的账户数据，提供了包括产出、增加值在内的主要经济变量，列示了不同类别的非营利机构的相关数据。

在总体规模方面，如果将市场非营利机构的非市场产出计算在内，日本 NPO 总产出为 36.3 万亿日元，增加值为 20.84 万亿日元，占当年 GDP 的 4.24%。将志愿劳动也计入增加值后，非营利部门 GDP 贡献可达 22.65 万亿日元，占总 GDP 的 4.62%。按照时间序列进行比较，从 2000 年到 2003 年的三年间，非营利部门产出从 28.83 万亿日元增加到 36.3 万亿日元，增幅 25.9%；增加值从 17.43 万亿日元增加到 20.84 万亿日元，增幅 19.6%。而同时期的名义国内生产总值显示增长率为 1.8%，NPO 的经济增速明显超过日本整体经济增长。

3.加拿大非营利组织核算

2000 年加拿大统计局受联合国邀请参加了非营利机构手册测试工作，在测试报告中详细描述了测算经验，并提供了初步的估算数据。2004 年，加拿大统计局在 SNA 中首次出版了非营利部门卫星账户，成为最早着手执行手册的国家之一。由于受到基础数据的限制，2004 年版的卫星账户仅是提供了 NPO 经济贡献的估计数据，但是在加拿大统计工作和 NPO 发展中具有里程碑的意义。此后，加拿大统计局每年都发布新的卫星账户，编制的表式和变量不断完善。到 2007 年，卫星账户已经形成了一套包括生产账户、收支账户、资本和金融账户和资产负债表在内的标准经济账户，提供关于 NPO 的规模、范围和交易活动的可靠信息，并且成为了加拿大官方经济统计的重要组成部分。

从宏观经济的角度来看，2007 年的卫星账户显示，NPO 的增加值为 1007 亿美元，占 GDP 的 7%。从 1997 年至 2007 年，NPO 的 GDP 贡献年均增长 7.1%，明显快于加拿大整体经济（5.8%）。NPO 的经济活动水平在 11 年间几乎翻了一番，经济贡献超过了许多行业。

（三）中国 NPO 经济测算研究与实践

1.服务业经济核算的现状和问题

在世界各国发展的进程中，服务业都是工业发展到一定程度之后才备受关注，服务业的经济规模测算也是由初期规模小不受关注，到逐步发展、规模扩大后才逐步规范化。在服务业增加值研究中，岳希明、张曙光 通过将工业增加值核算与服务业增加值核算进行比较分析，认为工业增加值核算完善较快，而服务业增加值存在的问题难以解决，很重要的一个原因在于工业统计的关注度较高，相对而言，更多的学者或有关人员推动的是工业增加值核算的规范。此外，在对以往服务业增加值被低估的研究述评中发现，缺少服务业增加值计算所需要的最基本数据资料，是当时难以给出一个比官方统计更好的估算值的主要原因之一。伴随经济持续高速发展，服务业发展迅猛，尤其是新兴服务业。冯立晶 通过对新兴服务业增加值核算分析，认为现有新兴服务行业统计指标不能够满足实际需要，现有统计指标只能反映某些方面，不能反映全貌；二是统计工作没有做到位，缺

乏科学有效的统计方法，致使统计数据真实性存疑。

2.关于 NPO 经济测算的争论

NPO 作为新兴服务业增加值核算的重要内容，也存在服务业核算中出现的问题，以至于学界质疑官方公布的 NPO 增加值。官方公布相关数据，是为了更好体现社会发展的实际情况，数据应当尽量接近于现实发展。关于 NPO 经济规模测算，政府部门年鉴中每年公布 NPO 增加值数据，但政府统计数据显示 NPO 增加值占 GDP 比重连年徘徊甚至出现了下滑，这种现象不符合 NPO 的客观发展逻辑。根据有些学者对中国社会组织增加值的估算，中国社会组织创造的 GDP 应该在 4000 亿以上，他们认为政府发布的数据严重矮化了社会组织经济规模。还有的学者认为，政府部门发布数据“偏低”，是因为民办学校、医院等民办非企业单位的增加值是统计在教育和卫生部门，没有由民政部门进行统计核算。当前 NPO 经济规模测算的有关争论，主要在两方面，一是认为当前数据严重低估 NPO 经济规模，二是认为涉及统计口径和指标的问题，当前发布的数据是不够全面的。

3.NPO 经济测算存在的问题

从 NPO 经济贡献被忽视的角度，杨文雪指出，中国 1992 年颁布实施的中国新国民经济核算体系没有严格区分“NPO”，而是将其与“政府公共服务部门”混在一起。在进行经济核算时，实际上是将其增加值作为政府公共服务增加值的一部分加以考量的。如此，一方面低估了 NPO 对国民经济的贡献，另一方面又虚夸了政府部门对国民经济的贡献。因此，建议尽快落实 NPO 经济单独核算的问题。王玲玲、李芳林通过测算结果表明，中国 NPO 发展的社会效益不容忽视，现阶段中国 NPO 对社会经济的发展已发挥了较大作用，根据民政部现有统计结果，中国社会组织对国民经济的贡献 2006 年是 112 亿元，2014 年是 638 亿元。相对于社会组织的数量和就业人数来看，他们的实际贡献应是被大大低估了。官方用增加值来衡量社会组织的经济贡献始于《2006 年民政事业发展统计公报》[1]，当年社会组织的总数为 35.4 万个，社会组织增加值为 112.2 亿元，社会组织职工总数为 425.2 万人，社会组织人均 GDP 为 2639 元。此项指标官方最后一次公布是在《2014 年社会服务发展统计公报》[2]，当年的社会组织总数为 60.6 万个，社会组织增加值为 638.6 亿元，社会组织职工总数为 682.3 万人，社会组织人均 GDP 为 9360 元。横向比较，2014 年全国第三产业就业人员人均创造 GDP 为 9.82 万元[3]。可见，2014 年社会组织人均 GDP 不到当年全国第三产业就业人员人均 GDP 的 10%，这显然是不准确的，社会组织实际产生增加值应高于官方数据。

李海东指出，中国国民经济核算体系（CSNA2002）没有设置非营利机构这一机构类型，也不存在 NPISH 部门，仅在政府部门包含了非营利性事业单位。同时，在“双重管理体制”的影响下，一些非营利机构无法在民政部门登记只能在工商部门登记或不登记，问题是通过工商部门登记而纳入企业部门的非营利机构不一定是市场生产者。在这样的环境下，李海东指出中国非营利机构核算问题主要有以下几个方面：一是 CSNA2002 将该归入公司部门的市场非营利机构和理应划归 NPISH 部门的非市场非营利机构均归属政府部门，这样必然会高估政府部门的

规模。二是无法准确描述非营利机构的特征。在 CSNA2002 的机构部门核算中，由于没有设置非营利机构，不仅使非营利机构核算从属于政府部门核算，也使政府统计部门既无义务也无必要去实施非营利机构核算。

4.NPO 经济测算的改进研究

有学者从四方面指出单独设置非营利部门的必要性：一是通过世界各国的发展比较，非营利机构正在成为不断发展的强大经济力量，但是实际核算时要比真实值偏小；二是在核算实践中，非营利机构纳入企业或政府部门，不仅无法反应非营利机构的部门规模，而且所提供的信息也使企业和政府部门的特征复杂化，因而有必要将它们从其中分离出来；三是在现行核算体系中，没有从整体上将非营利机构确认为一个单独的机构部门，因而政府统计部门没有义务去搜集非营利机构的总体资料；四是非营利机构正日益成为公共政策关注的焦点。

围绕非营利组织会计核算问题，已有文献建议一是加强建设公信力，提高信息透明度；二是加强财务核算、资金运营的管理；三是加强内部核算管理，提高从业人员素质。李海东提出了中国非营利机构核算的实施步骤：建议在国民经济核算框架内，首先通过甄别筛选非营利组织，增设非营利机构这一机构类型，同时建立中国的 NPISH 部门；然后设置必要的变量类型详细描述非营利机构的经济特征，最后编制完成非营利机构卫星账户。有人进一步通过对两种核算方法的探讨，提升 NPO 经济规模核算能力。第一种方法是指将那些既生产市场产出、又生产非市场产出的市场非营利机构分解为两个基层单位，即一个从事市场生产的基层单位和一个从事非市场生产的基层单位，前者仍以销售收入为基础衡量其市场产出的价值；后者则可根据基层单位的投入总量进行估算，其非市场产出等于中间消耗、雇员报酬、固定资本消耗和生产税净额之和。该方法计算结果准确，不易出现差错，但需对市场非营利机构进行分解，以分别核算其市场与非市场产出，这对数据材料的获取提出了很高的要求；第二种是更为简单的方法，比较该机构的总投入与销售收入的大小，依据大小不同采取适当的方法计算非市场产出。简化法简明易懂，在实践中的易于操作，且工作量不大，不过该方法的理论体系尚不健全，容易出现核算漏洞。

在 2017 年 8 月，最新修订的中国国民经济核算体系（2016）发布，机构单位和机构部门分类中首次出现“为住户服务的非营利机构（NPISH）和为住户服务的非营利机构部门”。在该核算体系中，将国民经济生产总值的现价核算分为生产法、收入法和支出法。按照生产法的有关规定，政府和为住户服务的非营利机构，如公共管理、社会保障和 NPO，其经费支出主要来源于国家财政和其他赞助，或虽然有部分营业收入，但无法弥补自身经营活动成本。这类单位的总产出一般按业务活动支出计算，即等于“经常性支出+固定资产折旧”。

总的来看，关于 NPO 经济测算研究总体比较薄弱，虽然最新修订的中国国民经济核算指标体系，新加入了“为住户服务的非营利机构（NPISH）”和“为住户服务的非营利部门”。但是在实践中，对于非营利组织的界定、非营利组织经济规模测算的指标、数据采集质量等问题仍有待深入研究和探讨，此外，中国特色 NPO 发展研究有待进一步加强，尤其是政府有关部门和相关专家学者之间需要的加强合作，将理论与实践有效结合，加快推动中国 NPO 经济规模测算，更好更客观地体现 NPO 在国民经济发展中的贡献。

国内外的相关研究使我们认识到,以往基于统计数据对 NPO 经济规模的评价本身就存在基础数据的缺陷,今后的研究中要进一步重视重新构建新的测算框架和指标体系,并在新的框架下进行数据的矫正分析。

四、测算方法设计与实施过程

(一) 测算依据与数据采集说明

1. 测算依据

增加值是反映经济规模的一个关键指标。在权衡合理性后,课题组将联合国国民账户体系(SNA2008)和《联合国非营利机构手册》中使用的收入法作为计量参考,并在实际测算中将作为市场生产者的民非组织与属于非市场生产者的社团、基金会区分处理,从而使测算更加客观和科学。民非组织增加值=劳动者报酬+生产税净额+固定资产折旧+营业盈余;社团、基金会增加值=劳动者报酬+生产税净额+固定资产折旧。

2. 数据来源

目前国民经济核算的基础数据来源是各基层经济单位的会计核算数据,对 NPO 增加值等指标的测算也应依据各个组织的会计数据。为保证测算结果的权威性和准确性,本研究直接采集了 NPO 年检报告的财务报表和人力资源表数据作为测算研究的基础数据来源。其中,财务报表包含了业务活动表、现金流量表、资产负债表三张表格,业务活动表主要列示了收入来源、费用构成和净资产变动等指标,资源负债表列示了资产、负债和净资产指标,现金流量表列示了现金流入和流出情况。人力资源信息表主要包括了从业人员、专职人员、兼职人员、志愿者等指标。

3. 数据采集

现将主要指标含义及数据采集来源说明如下:

一是劳动者报酬,指劳动者从事生产活动所获得的工资、奖金和津贴等报酬。本研究中可从财务报表中“业务活动表”的“人员费用本年累计数合计”直接提取。假设 NPO 支付给劳动者的报酬仅仅包括“支付给员工以及为员工支付的现金”,不包括应付报酬、股权等,也可以用“现金流量表”的“支付给员工以及为员工支付的现金”数据表示。

二是固定资产折旧,指在固定资产使用寿命内,按照确定的方法对应计折旧额进行系统分摊。数据可以从“业务活动表”中的“固定资产折旧本年累计数合计”直接提取,也可以使用“资产负债表”中的“减:累计折旧”一行中的“期

末数”减去“年初数”计算得到。

三是生产税净额，通过生产税减去生产补贴计算得到。生产税可以从“业务活动表”中的“税费本年累计数合计”直接提取，生产补贴可从“业务活动表中”的“政府补助收入累计数合计”直接获得，或者用“现金流量表”中的“政府补助收到的现金”来表示。

四是营业盈余，采用净资产变动额近似替代，可从“业务活动表”中的“净资产变动额本年累计数合计”直接提取。

五是 NPO 总支出，用“业务活动表中”的“本年费用合计”表示。

六是从业人员总数，采集“人力资源信息表”中的全职、兼职从业人员指标获得。

由于这些关键指标中，有不少指标存在数据空缺的情况，因此我们全部提取了相关的 12 项指标数据，以弥补单一指标造成的数据缺失，最大可能地获取到所需数据。（见表 1）

表格 1 数据指标采集及来源

序号	项目	提取数据	对应财务报表
1	劳动者报酬	人员费用本年累计数合计	业务活动表
		支付给员工以及为员工支付的现金	现金流量表
2	固定资产折旧	固定资产折旧本年累计数合计	业务活动表
		累计折旧期末数	资产负债表
		累计折旧年初数	资产负债表
3	生产税净额	税费本年累计数合计	业务活动表
		政府补助收入的累计数合计	业务活动表
		政府补助收到的现金	现金流量表
4	营业盈余	净资产变动额本年累计数合计	业务活动表
5	总支出	本年费用合计	业务活动表
6	从业人员总数	全职人员	人力资源信息表
		兼职人员	人力资源信息表

（二）分层系统抽样设计

1.总体的基本信息统计

在进行抽样设计之前，我们尽可能的收集研究总体的相关信息，具体可归纳为以下几点：一是研究总体按照 NPO 的类别划分，可以分为社团、民非和基金会三大类。二是研究总体按照行政区划来分，可以分为省属的 NPO 和中央本级所属的 NPO 两大类。三是中央本级和 31 个省的社团和民非的总体辅助信息来自民政部，基金会的总体辅助信息来自全国基金会中心。四是获取的辅助指标包括：社团和民非的本年费用合计、职工人数；基金会 2013-2016 年的年度总支出、公益事业支出。

（1）NPO 数量统计与行政区划分布

根据我们从民政部和全国基金会中心获取的相关信息，三类 NPO 的数量统计与行政区划分布如下图 1 所示。

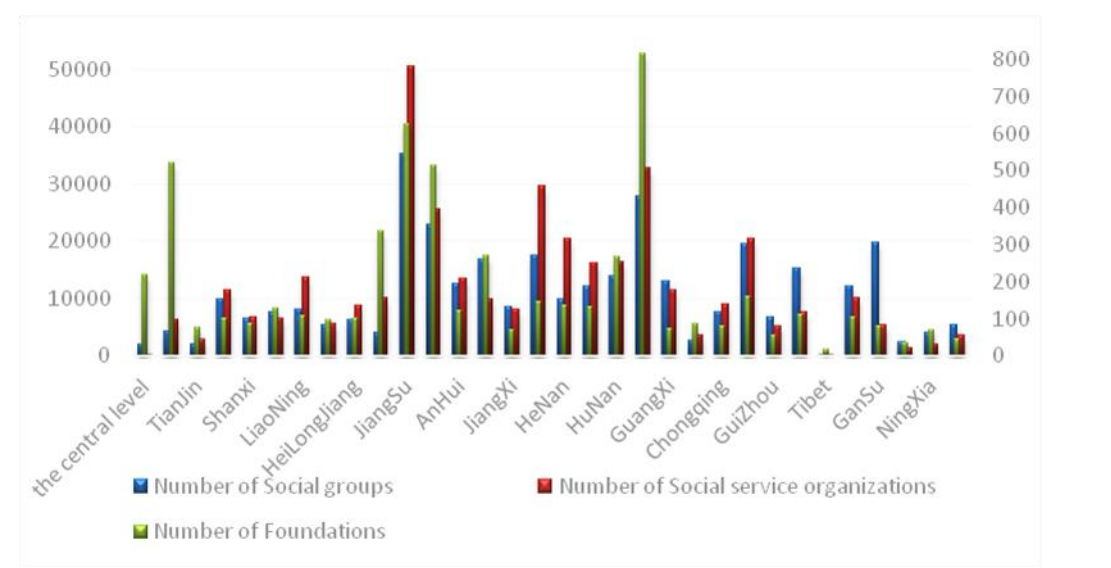


图 1 全国三类 NPO 数量分区域统计图

（2）总体辅助指标数据缺失率

对总体的辅助指标（本年费用合计和职工人数）进行漏检 率统计的结果显示,全国三类 NPO 均存在不同程度的漏检,其中省级 NPO 的漏检率都在 25%以上，中央本级的社团和民非的漏检率也在 12%以上，中央本级的基金会漏检率最低，在 5%以内。（见表 2）

表格 2 31 省 NPO 年检率统计

		省属社团	省属民非	省 属 基 金 会
总数		340397	374598	5559
年检数（按本年费用合计）		215448	251946	3963
漏检率（按本年费用合计）		36.71%	32.74%	28.71%
年检数（按职工人数）		247935	279201	— —
漏检率（按职工人数）		27.16%	25.47%	— —

（3）总体离散程度统计

我们根据总体辅助指标信息，对辅助指标有数据的 NPO 的离散程度进行了分类统计。结果显示，三类 NPO 的离散程度最大的高达 150 以上，而最小的也在 3 以上。（见表 3）

表格 3 NPO 离散程度统计表

	社团	民非	基金会
--	----	----	-----

按本年费用合计，省级 NPO 的 CV 值	151.24	67.94	4.16
按职工人数，省级 NPO 的 CV 值	19.63	131.73	——
按本年费用合计，中央本级社会组合的 CV 值	4.85	5.76	3.12

2.子总体的划分

由于中央本级所属的三类 NPO 数量较少，同时数据来源一致，因此我们采用普查的方式来获取相应的指标数据。而对于省属的三类 NPO，由于其数量众多、数据来源不一致、且离散程度较大，因此我们对其进子总体的划分之后，在各子总体内按照 31 个省域行政区划分为 31 个层，分别进行抽样。考虑到省属民非和社团按照辅助指标本年度费用合计统计的数据缺失率较高，且按此辅助指标统计的离散程度也相对较大，因此我们对省属民非和省属社团子总体进行划分时，选用职工人数作为辅助指标。

（1）31 省社团子总体的划分

将 31 省社团按“职工人数”排序后，使用“经验分组公式”进行分组，然后再根据“累积平方根法”，对省属社团进行子总体的划分。由于 1-3 人组与 3-5 人组的组间距过小，我们将这两个合并，最后考虑到数据缺失组织，我们将省属社团共计分为五个子总体，分别为 1-5 人、5-10 人、10-30 人、30 人以上和缺失组。

（2）31 省民非子总体的划分

类似省属社团子总体的划分方法，同时考虑到变异系数，我们将省属民非共计分为六层，即六个子总体，分别为 500 人及其以上、30~500 人、10-30 人、5-10 人、1-5 人和缺失组。

（3）31 省基金会子总体的划分

类似的，基金会我们选取三年年度总支出的平均值作为辅助指标，同时考虑到变异系数，我们将省属基金会共计分为六层，即六个子总体，分别为 5000 万及其以上、500~5000 万、200-500 万、50-200 万、50 万以下和缺失组。

3.层的划分与层内样本的分配与抽取方法

对于三类 NPO 中的每个子总体，以行政区划的省级单位为层，进行分层抽样。每个子总体中各层内样本的分配，采用常见与层规模成比例的比例分配法。对于层内样本单元的抽取，依据辅助指标将层内的总体单元排序后采用系统抽样法。

(三) 样本量的计算与调整

1. 各子总体样本量的确定

对于各个子总体而言，在简单随机抽样（SRS）的情况下，样本容量的计算公式为：

$$n_0 = \left(\frac{\mu_{\alpha/2} S}{r \bar{\theta}} \right)^2 = \left(\frac{\mu_{\alpha/2}}{r} \right)^2 \left(\frac{S}{\bar{\theta}} \right)^2 = \left(\frac{\mu_{\alpha/2}}{r} \right)^2 CV^2 \quad (3)$$

其中 α 为显著性水平， $\mu_{\alpha/2}$ 为上侧分位数， r 为相对误差限， S 和 $\bar{\theta}$ 分别为各子总体对应的辅助指标的标准差和均值， CV 为各子总体的变异系数。通过比较试算（对好多参数的选取和多种计算），我们选定参数（设定的参数） $\alpha=5\%$ ，相对误差限 $r=7.5\%$ （由于基金会的离散程度较大，为了避免抽取过多的样本，因此我们在计算基金会各子总体抽取的样本量时，我们将相对误差限进一步放宽到 10% ）。

通过上述计算，可以得到各个子总体所需抽取的初始样本量，经过下列公式进行第一次修正，具体计算公式如下：

$$n = \frac{n_0}{1 + n_0/N} \quad (4)$$

注意，这里 N 为各子总体所包含的 NPO 数量，若 $n_0/N < 0.05$ ，则取 n_0 ，即不需要进行修正；若 $n_0/N \geq 0.05$ ，则取修正值 n 。

考虑到调查实施的难度，我们设定有效回答率 $h=70\%$ （由于基金会的样本数据容易从全国基金会中心获取，因此我们设定其有效回答率为 98% ），对抽取的 n 进行第二次修正，具体计算公式如下

$$n_1 = n / h \quad (5)$$

考虑到我们先进行子总体划分，然后进行分层系统抽样，我们取设计效应 $deff=1.8$ ，对 n_1 进行再次修正，即在第二次修正的基础上进行第三次修正，具体计算公式如下：

$$n_2 = n_1 \times deff \quad (6)$$

最终 n_2 是我们经过计算得到的各个子总体所需要抽取的的样本量。各子总体计算的样本量经调整后的结果如下表所示。

表格 4 各子总体样本量分配

	子总体	对应规模	计算后经调整的样本量	调整抽样比	合计（抽样比）	总计

社团	子总体 1	30 人及其以上	209	1. 26%	1980 (0.58%)	5134 (0.73%)
	子总体 2	10~30	287	0. 92%		
	子总体 3	5~10	560	0. 70%		
	子总体 4	1~5	793	0. 66%		
	子总体 5	漏检	131	0. 14%		
民非	子总体 1	500 人及其以上	185	100. 00%	2214 (0.59%)	
	子总体 2	30~500	1373	7. 59%		
	子总体 3	10~30	203	0. 26%		
	子总体 4	5~10	107	0. 11%		
	子总体 5	1~5	229	0. 27%		
	子总体 6	漏检	117	0. 12%		
基金会	子总体 1	5000 万及其以上	52	100. 00%	940 (16.91%)	
	子总体 2	500~5000	267	40. 52%		
	子总体 3	200~500	100	16. 39%		
	子总体 4	50~200	133	10. 75%		
	子总体 5	50 以下（不含 0）	285	20. 49%		
	子总体 6	0（漏检）	103	6. 40%		

2.各子总体内各层（省）样本量的确定

由于各子总体内是把省级行政区划作为层而进行分层抽样的，所以这里我们采用分层抽样中最为常用的按比例分配样本量的方法，将子总体中的样本分配到各层。根据按比例分配样本量的定义，用各子总体所需抽取的样本量乘上各层的层权（层权是指该层所有组织数占该层所在子总体中所有组织数量的比例），其计算式如下：

$$n_2^{ijk} = n_2^{ij} \times W_{ijk} = n_2^{ij} \times \frac{N_{ijk}}{N_{ij}} \quad (7)$$

其中 $i=1, 2, 3$ ，代表三类 NPO 社团、民非、基金会； $j=1, \dots, 6$ ，代表子总体； $k=1, \dots, 31$ ，代表各省； n_2^{ijk} 表示第 i 类 NPO 中第 j 个子总体所需抽取的样本量； N_{ijk} 表示第 i 类 NPO 中第 k 个省在第 j 个子总体内所需抽取的样本量； N_{ij} 表示第 i 类 NPO 中第 j 个子总体所包含的 NPO 数； N_{ijk} 表示第 i 类 NPO 中第 k 个省在第 j 个子总体中所拥有的 NPO 数量。

（四）抽样的具体实施与数据预处理

1.抽样的具体实施步骤

在日常工作中，正确的实施抽样调查是非常重要的。下面我们介绍本次抽样的具体实施步骤。经过课题组多次讨论，同时经过对多个省民政厅的访谈，我们拟定了抽样具体实施的步骤共计有如下九步。

第一步，获取各省厅联系人信息。

第二步，联系各省厅并获取各省经上报人员审核的样本信息。所需样本数据分为两大类：一是参加年检（即非漏检）的样本机构的数据表。二是没有参加年检（即漏检）的样本机构的数据表。每个机构（即每个样本单元）所需要的具体数据表（4张表）：2016年的资产负债表、2016年业务活动表、2016年现金流量表、2016年人力资源情况表。

第三步：第一轮样本数据的接受。

第四步：整理录入经过确认的第一轮样本数据。对各省厅上报的并经过确认的数据表，由课题组的对应人员进行录入、整理与二次审核。

第五步：对无回答的抽样单元，进行插补处理，得到插补的抽样单元。

第六步：对插补的样本单元进行信息的采集。根据第一轮样本信息上报的分工安排，课题组的联系人进行插补样本单元信息上报的沟通、解释与说明工作（即第二轮采集）。插补的样本单元同样分为两大类，一是参加年检的，二是没有参加年检的（漏检的）。插补所需要的数据同样为插补样本单元对应的2016年年检报告中的4张表格数据：即2016年的资产负债表、2016年业务活动表、2016年现金流量表、2016年人力资源情况表。

第七步：第二轮插补数据的接受。

第八步：整理录入各省上报的插补样本单元的信息。对各省厅上报的插补样本单元的数据信息，由课题组的对应人员进行录入、整理与审核。

第九步：汇总所有样本单元的信息。

2.数据预处理

这里的数据预处理是指在录入好样本数据后，在进行抽样推断时对录入的样本数据所做的系列处理工作，主要包含以下几个方面的内容。

第一，对缺失项目的插补。由于各层样本单元的抽取采用的是系统抽样，因此对缺失项目一般采用其前后两期的均值作为插补值。

第二，对于异常项目的插补。异常项目的认定为该项目对应的数值超出该子总体均值加减3倍标准差；对于异常值的插补，一般采用该子总体的次大值进行替代。

第三，对部分不满足要求的调查样本单元的剔除。依据增加值核算公式计算的最低数据要求，如果该调查的样本单元所包含的调查项目数据不满足该要求，则认为该调查的样本单元无效，对其进行剔除处理。

第四，有效回答率的计算则是在考虑了第二轮补充采集之后，同时在剔除了无效的调查样本单元之后，进行统计计算得到。

第五，对于均值的计算，如果该层的样本单元较少的情况，我们进行了不等权的加权处理。

第六，对于个别层没有样本数据的情况（漏检层较多出现这种情况），以及对于完全没有采集到样本单元的三个省市自治区（指湖北、新疆和西藏三个）我们根据一些基本原则，进行了数据插补处理。

第七，对于个别层出现负值的情况，如果该层的样本单元较多，则进行删除处理；如果该层的样本单元较少，我们进行了取正处理。

（五）目标量的估计与评价

1.NPO 增加值的估计

系统抽样时总体总值的估计量为 $\hat{Y}$ ，按比例分配样本时分层随机抽样的估计量为 $\hat{y}_h$ ，因此分层系统抽样时，总体总值的估计量可以写成：
根据上述计算公式，利用抽取的样本数据，我们对各省的三类 NPO 的增加值进行了测算。加入中央本级所属的三类 NPO 的增加值数据(普查获得)，最后测算结果如下表所示：

表格 5 全国三类 NPO 增加值测算结果（单位：亿元）

	增加值合计(亿元)	基金会增加值	民非增加值	社团增加值
31 省所属	2679.81	138.66	2263.69	277.47
中央本级所属	109.78	22.73	8.15	78.91
合计	2789.60	161.38	2271.84	356.37

其中，排名前 7 位的省份及其对应的结果如下表所示。

表格 6 排名前 7 位的省份 NPO 增加值测算结果（单位：亿元）

名次	省名	增加值合计 (亿元)	基金会增加值	民非增加值	社团增加值
1	广东	563.52	20.99	497.74	44.79
2	江苏	323.13	34.70	238.85	49.58
3	山东	245.21	1.61	236.83	6.77
4	上海	175.16	20.43	144.60	10.13
5	北京	167.21	16.62	142.59	8.00
6	浙江	163.82	8.64	118.74	36.44
7	四川	156.53	3.41	140.50	12.62

2.NPO 总支出的估计

利用同样的样本数据和类似的估计方法，可以推算 31 省所属三类 NPO 年度费用总支出的结果，加入中央本级所属各类组织的总支出后，得到全国三类组织的总支出结果如下表所示。

表格 7 全国三类 NPO 总支出测算结果（单位：亿元）

	总支出合计 (亿元)	基金会总支出	民非总支出	社团总支出
31 省所属	6153.60	216.86	5117.94	818.80
中央本级 所属	219.57	43.91	21.96	153.70
合计	6373.17	260.78	5139.90	972.49

其中，排名前 7 位的省份及其对应的结果如下表所示。

表格 8 排名前 7 位的省份三类 NPO 总支出测算结果（单位：亿元）

名次	省名	总支出合计（亿 元）	基金会总支 出	民非总支 出	社团总支 出
1	广东	1143.96	36.70	962.26	145.00
2	江苏	686.17	31.64	538.85	115.68
3	四川	587.06	8.13	451.16	127.77
4	山东	551.43	3.92	538.60	8.90
5	上海	404.45	29.64	352.54	22.27
6	北京	358.83	21.79	310.67	26.38
7	浙江	350.88	16.54	279.64	54.70

3.结果的评价

（1）有效回答率

与最初设定的有效回答率相比，除了社团的有效回答率与设定值存在一定差距之外，其他的有效回答率都高于设定值或接近设定值。（见表 9）因此从有效回答率这个指标看，可以认为我们的抽样调查是比较有效的。

表格 9 抽样研究有效回答率

	基金会	民非	社团	民非+社团	三类组 组织合计
设定的有效回答率	98.00%	70.00%	70.00%	70.00%	75.13%
实际的有效回答率	100.00%	84.79%	50.30%	68.87%	74.84%

（2）相对误差率

根据本研究中获得北京市参加年检的所有 NPO 的相关数据,我们计算得到北京市 2016 年三类 NPO 的增加值结果。另一方面,我们根据抽样调查得到的样本单元数据,在不考虑漏检组的情况下,我们对北京市三类 NPO 的增加值进行了抽样推断。据此我们可以计算北京市三类 NPO 增加值推断结果的相对误差限为:基金会 1.46%、民非-9.53%、社团-4.11%,总值推断结果的相对误差限为-8.34%。北京市 NPO 增加值抽样推断的实际相对误差率与设定值相比,相差不到 1 个百分点。因此,从相对误差限的角度对本次抽样推断结果进行评估,可以印证本次抽样推断的结果具有一定的准确性。(见表 10)

表格 10 抽样研究相对误差率

	基金会	民非	社团	总值
北京全样本计算增加值(亿元)	12.91	126.58	5.49	144.98
北京抽样调查计算增加值(亿元)	13.10	114.52	5.27	132.88
北京实际相对误差率	1.46%	-9.53%	-4.11%	-8.34%
设定的相对误差率	±10.00%	±7.50%	±7.50%	±7.72%

（3）相关系数

为了对我们的抽样推断结果进行全方位的评价,我们对各省增加值和总支出的推断结果进行排名;同时采集各省 GDP 和第三产业增加值的数据,并依此对各省进行了排名。从前六名的省份比较来看,本研究推断结果的排名与重要经济指标的排名具有较好的一致。

表格 11 各省份推断结果与重要经济指标排名比较

名次	1	2	3	4	5	6
NPO 增加值排名	广东	江苏	山东	上海	北京	浙江
NPO 总支出排名	广东	江苏	四川	山东	上海	北京
GDP 排名	广东	江苏	山东	浙江	河南	四川
第三产增加值排名	广东	江苏	山东	浙江	北京	上海

此外,我们进一步计算了四个指标排名的相关系数发现,四个指标的排名最小的相关系数也高达 85.5%,说明四个指标排名的结果具有较好的一致性。从而说明我们推断的各省 NPO 增加值和总支出的结果具有一定的准确性。

表格 12 各省份推断结果与重要经济指标相关系数

	NPO 增加值排名	NPO 总支出排名	GDP 排名	第三产增加值排名
NPO 增加值排名	1.000	0.955	0.862	0.883
NPO 总支出排名	0.955	1.000	0.855	0.866
GDP 排名	0.862	0.855	1.000	0.955
第三产增加值排名	0.883	0.866	0.955	1.000

4. 非活性和疑似非活性组织测算

数据采集过程中，我们还发现以民政部登记在册的三类 NPO 作为样本框抽样获得的样本组织并非都是运营中有活性的组织。在地方民政部分反馈信息中，有部分组织已经注销（撤销）或正在走注销（撤销）手续，或者已经连续两年及以上未参加年检，本研究中将这类组织定义为非活性 NPO。还有少部分样本组织当年没有参加年检，登记管理机关经多渠道无法取得联系，这部分组织定义为疑似非活性 NPO。

在测算过程中，我们将各地方民政部门反馈样本组织数据中的非活性 NPO 和疑似非活性 NPO 进行汇总，得到此两类组织数量及在抽样样本中的占比。可见，非活性民非比例为 10.85%，疑似非活性民非比例为 2.78%，非活性社团比例为 12.50%，疑似非活性社团比例为 2.79%。（见表 13）

表格 13 非活性和疑似非活性 NPO 情况统计表

	非活性民非	疑似非活性民非	非活性社团	疑似非活性社团
组织数量	434	113	318	50
抽样总数	4000	4000	2545	2545
占比	10.85%	2.83%	12.50%	1.96%

五、研究发现与对建议

（一）测算研究的主要发现

经过两年的持续努力，课题组获得了一些重要发现。

——2016 年全国 NPO 增加值总量约 2789 亿元人民币，占当年 GDP 的 0.37%，占当年第三产业增加值的 0.73%，其中社会服务机构增加值约 2272 亿，社团增加值为 356 亿元，基金会增加值约 161 亿；

——2016 年 NPO 增加值排在前 5 的省份依次是广东、江苏、山东、上海、北京。如按照人均 NPO 增加值计算，排在前 5 的省份依次是北京、上海、广东、江苏、浙江；

——2016 年全国 NPO 总支出约 6373 亿元人民币，占当年 GDP 的 0.86%，约占当年第三产业增加值的 1.66%；其中社会服务机构总支出约 5140 亿，社团总支出约 972 亿，基金会总支出约 261 亿；

——2016 年 NPO 总支出排在前 5 的省份依次是广东、江苏、四川、山东、上海。如果按照人均 NPO 总支出计算，排在前 5 的省份依次是上海和北京（几乎并列）、广东、江苏、四川、浙江。

——2016 年社会服务机构中的“非活性和疑似非活性组织”大约有 49380 家，约占当年社会服务机构总数的 13.68%；

——2016 年社团中的“非活性和疑似非活性组织”大约有 48580 家，约占当年社团总数的 14.46%；

——2016 年具有生存和活动能力的 NPO 在扣除社会服务机构和社团的“非活性和疑似非活性组织”后，可能是 60.4 万家。

——在数据采集中对整个 NPO 数据管理系统的信息化建设、设施完备程度以及数据统计的规范和科学管理等相关环节，既看到了成就也发现了一些需要改进的问题。

这些发现有助于大家实事求是地看待 NPO 的发展水平。

第一是中国 NPO 正在成为经济与社会建设的生力军。得益于一些 NPO 发展政策支持，中国 NPO 能量在持续提升。在 40 年改革开放中经历了“复苏发展期”、“曲折发展期”、“稳定发展期”和十八大以来的“增速发展期”四个阶段之后，已经形成一定的气候，可以期待其在供给侧多元供给主体中扮演新的重要角色。

第二，与发展中国家同行相比还有不小差距。测量可知，中国 NPO 经济规模既不似职能部门普查数据那么低，也没有已有研究估测的那么高。测算年度中中国 NPO 增加值 0.37% 的 GDP 总量占比和 NPO 总支出 0.86% 的 GDP 占比，即便考虑中国 NPO 范围与别国 NPO 范围的差异，也仍然都有数倍差距，这与中国经济的快速发展不太吻合，说明社会力量的经济能力需要继续得到国家政策杠杆的针对性支持。

第三，真正的活性 NPO 要比政府公布出来的少。抽样结果发现，中国非活性社会服务机构的占比为 10.85%，疑似非活性社会服务机构占比为 2.83%；非活性社团组织占比为 12.50%，疑似非活性社团占比为 1.96%。也就是说，即便不将疑似的计算在内，也有至少超过 10% 的是非活性组织。由此可推断 2016 年中国实际具有活力的 NPO 应在 60 万-63 万家的样子。个中反映的问题值得注意。

第四，N-GDP 与 GDP 和第三产业增加值以及 NPO 数量有相关性。其与 GDP 和第三产业增加值水平有高度相关性，显示了经济发展阶段、经济结构对 NPO 发展的强劲带动作用。但 NPO 发展数量与 NPO 经济规模只有一定程度的对应关系。比如 2016 年 NPO 数量前 5 位的江苏、广东、山东、浙江、四川，其增加值和总支出也基本靠前；但是北京和上海却是例外，北京当年是 1.1 万家，上海是 1.4 万家，但无论总体规模还是人均水平，它们的 NPO 增加值和总支出都名列前茅，说明这两个地方的党委和政府相应的政策供给对当地 NPO 的内涵和质量发展有重要作用。

（二）政府数据管理中发现的问题

在数据采集过程中，我们还发现中国现行国民经济核算体系在统计口径上一一直未能将 NPO 单列划出，尚未形成专门针对 NPO 的统计体系。目前，NPO 经济核算主要依靠民政部门通过部门内数据信息统计管理系统进行部门核算，并每年在《社会服务发展统计公报》和《民政年鉴》中公布统计数据。但相对于国民经济核算，部门核算规范性和准确度都有待提高，政府数据管理中也存在一系列不全面、不充分、不规范的问题，影响了 NPO 经济规模数据的准确性。

1.核算方法问题

（1）核算公式漏项。受到中国现有服务业统计基础条件的限制，NPO 增加值核算一直采用收入法来计算。按照《国民账户体系 2008》和《联合国非营利机构

手册》的一般做法，收入法计算 NPO 增加值的公式是：NPO 增加值=劳动者报酬+生产税净额+固定资产折旧+营业盈余。而民政部统一开发并使用的社会服务业统计信息管理系统中，设定的 NPO 增加值公式为：NPO 增加值=劳动者报酬+生产税净额+固定资产折旧，营业盈余一项没有纳入。实际上，NPO 也能够产生一定的营业盈余，特别是教育、医疗等民办非企业单位作为市场生产者往往能够产生十分可观的营业盈余。NPO 的非营利性仅是要求组织不能分配盈余。如果在计算增加值时遗漏了营业盈余这一项，将导致 NPO 增加值数据被低估。

（2）志愿服务的贡献未计入。志愿活动是 NPO 中的一类重要经济活动，也会产生不容小觑的增加值，但由于这类劳动没有获取报酬，在现有统计体系中被默认为是不创造经济价值的，没有纳入经济核算，这也造成 NPO 经济贡献量的流失。

2.统计台账与年检数据一致性问题

民政部规划财务司根据各省市报送的 NPO 台账数据进行 NPO 各项指标的核算。而台账数据的基础数据来源为各个 NPO 向地方民政部门提交的年检报告。目前大部分省市 NPO 信息化管理仍然十分落后，年检报告的数据不能直接导入台账系统，统计人员需要根据纸质或电子版年检报告人工录入信息到台账，这就导致了 NPO 年检报告数据与台账数据之间存在一定差异。特别是在市县级民政部门，专门从事 NPO 统计工作的人员往往配备不足，甚至没有专职的统计人员，大多基层统计台账数据都存在更新不及时的问题，台账数据漏报、错报问题突出，直接影响了 NPO 相关指标数据核算的准确性，使 NPO 创造的经济价值很大程度上没有在增加值核算中体现出来。

3.年检率问题

民政统计部门核算 NPO 增加值主要根据业务口的年检数据，但目前年检数据中并不能包括全部 NPO 的数据。根据民政部数据，全国 NPO2015 年总体年检率仅有 51%，北京、上海等年检率较高的地方也只能达到 75%-80%。分析其原因主要有以下三个方面：一是要求参加年检的组织范围。民政部门一般规定基金会应从成立年度开始参加年检，社团和民非在每年 6 月 30 日之后成立的可直接参加下一年度的年检。由于成立不满半年的社团和民非组织可以免于年检，这样就使这部分组织没有纳入核算范围。二是非活性 NPO 占比不低。课题组在全国多地的调研中了解到 NPO 中的无活性组织数量不容忽视，这些组织多年不开展活动，不参加年检。比如，江苏省民政部门负责人反映江苏省省本级非活性 NPO 占 15%左右，全省平均能达到 20%；广东省全省在 15%左右；北京市市级 NPO 中非活性组织占比 10%，区县比例更高，平均在 15%左右。本研究的抽样测算结果也反映了这一问题。三是部分正常运转的组织没有参加年检。如果不考虑成立不满半年可以免于年检的组织和非活性组织，仍然有部分 NPO 没有按要求进行年检，这部分增加值也无法计入统计数据。

4.信息化建设缺乏统一规范

完整共享的信息系统是确保台账制度效能良好的关键。然而全国 NPO 信息化建设一直比较滞后。据了解，全国目前只有北京、上海、江苏、浙江等 17 个省市建立了信息化业务系统，还有近一半的省依旧采用原始纸质材料的管理方式。已经建立信息化系统的省份基本都是自行开发软件，信息化水平参差不齐，内容功能也不尽相同，缺乏统一的规范和要求。比如，有的省份只是实现了登记管理等部分业务的信息化管理，少数地方建立了年检业务网上直报系统，但能将年检管理系统与台账系统对接起来，实现年检报告数据自动导入到台账系统的只有北京和上海两地。对同一省份来说，信息化系统是根据业务处室的年检工作需求来制作表格，由于民政部对于年检数据各地方的表格内容和需求指标经常进行调整，因而信息化系统也相应地每年进行改动。此外，基金会、社团、民非三类组织年检工作分属不同处室，工作需求各有不同，这也造成了不同类别的 NPO 甚至是同一类别不同特点组织的年检报表有一定区别。比如公募基金会和私募基金会的部分单项表格不同，商会等社团组织设有专项表格以考量不同的指标，这使得对应信息化系统中有近百种不同的电子表格，指标繁多，数据复杂，信息化建设和数据管理标准亟待规范。

目前，民政部正在研究筹划建设全国 NPO 信息化系统和全国联网工作。已经实现信息化建设的各地方在下一步工作中如何实现与民政部系统的无缝衔接和有效兼容，尚未信息化建设的地方如何实现管理水平的快速提升，也是信息化工作和统计核算工作中需要认真解决的问题。

5.基础数据质量不高

NPO 填报的财务数据是统计核算工作的基础，但目前受到 NPO 自身条件和管理水平的限制，基础数据质量仍然有待提高。

（1）部分财务数据真实性存疑。一方面，少数 NPO 填报的年检财务会计数据中，不能满足相关项目之间的内在逻辑对应关系，资产、负债、净资产、收入、费用和结余相关要素间的勾稽关系不正确。虽然部分地方信息化系统的审核功能能够发现较明显的数据错误，但总体来看，基础数据仍然存在一定质量问题。另一方面，民政部门对数据的审核虽然能够发现明显的逻辑关系错误，但无法发现数据本身是否存在问题。个别组织出于自身不同需要的考虑对有关科目数据进行加工包装，影响了数据真实性。比如，有的组织为了向特定的募捐对象展示项目运行情况，修饰更改部分数据，让账目更好看；有的组织为了避税或拿到有关部门的补贴，故意少报收入和结余；有的组织为了回避有关热点或焦点问题，调整甚至编造数据。

（2）NPO 财务水平不高。调研中发现不少 NPO 存在会计从业人员整体水平不高、职称水平偏低的问题。专业人才在择业过程中倾向于选择会计工作规范、业务齐全、经济实力较强的大型企事业单位，NPO 尤其是规模较小的组织难以吸引到高素质的会计人才。很多民间 NPO 的会计人员专业素质有限，对于会计核算工作的认识较浅，难以灵活运用各项会计制度和内部控制规范来提高组织的财务管理水平。许多社团和民非组织甚至没有设置会计部门，会计人员多为兼职，或外请财务公司代理记账，很容易出现欠准确、不规范甚至违规做账问题。

(3) 外部审计薄弱。目前，虽然民政部门要求 NPO 在年检时提交财务审计报告，外部监督审计全面覆盖，但从提交审计报告的现行效果来看，中国社会审计针对民间 NPO 的财务审计也往往流于形式，监督乏力、报告不规范的情况较为普遍。在整个社会审计市场鱼龙混杂的大环境下，有些会计师事务所为了招揽业务，不计成本降低价格，不适当地省略了必要的审计程序，社会审计的独立性、客观性受到了很大的影响，更多地是从服务的角度规避风险，以客户满意为最高宗旨，甚至有少数会计师事务所仅对组织提供的表格进行简单复核后就草率出具审计报告，难以公正履行受托责任。有的会计师事务所对于 NPO 审计工作的审计依据、财务制度也了解不多，审计报告名称不一、报表混用、内容简单、格式不规范的问题仍然存在。在这种情况下，审计对 NPO 财务数据的外部监督难以切实起到作用。

6. 会计制度问题

(1) 会计制度设置欠完善。与企业 and 事业单位会计制度相比，民间非营利组织会计制度实行较晚，还存在很多需要不断完善的领域。一是该制度中的不少规定较为笼统和模糊，导致 NPO 的具体会计操作中由于财务人员理解不同而自由裁量权较大，不同组织之间的核算标准、财务报告标准都存在差异，财务数据之间难以进行横向比较。比如，制度对于限定性净资产和非限定性净资产的划分不明确，对于固定资产核算的金额标准未明确，这使 NPO 会计人员在实际执行中缺乏操作标准，很难准确把握。二是财务报表设计和可操作性也不尽合理，会计信息披露内容不全面。比如该制度对净资产科目的规定过于简单，没有在该项下设置分别反映免税收入结余和应税收入结余的明细二级科目，未能充分全面反映各类组织应税、免税收入结转情况。由于该制度未能覆盖 NPO 全部会计实务，这必然会影响到会计核算的规范性和会计信息质量。

(2) 会计制度执行不到位。NPO 统一使用的民间非营利组织会计制度是于 2005 年才正式实行，NPO 在此之前执行的是企业或事业单位会计制度。目前，大多数 NPO 都已经普遍执行了新的会计制度，但由于新旧会计制度衔接和报表转换上存在一些操作上的障碍，仍然有少部分组织没有执行或没有完全执行。特别是有些组织没有专职会计，通过代理记账的方式进行财务管理，有的财务人员对民间非营利组织会计制度不了解，造成会计制度使用错误。此外，民间非营利组织会计制度在执行中与税务部门和银行贷款要求也存在一定冲突。比如，税务部门要求按照企业会计制度编制报表报税，民非类组织办理贷款所需报表也与执行的会计制度有一定差距。这些原因使得不少组织实际操作中执行民间非营利组织会计制度不到位，甚至存在一个单位两套账的情况，组织填报的一张财务报表中有可能两种制度同时附体。会计制度和财务核算行为的不规范性也进而影响了 NPO 财务数据的准确性。

(三) 对改进 NPO 经济测算的建议

1.改进 NPO 统计核算工作

作为一次系统、规范和较大规模的抽样调查，此次研究在探索中国 NPO 经济测算方面具有开创性的重要意义。然而，中国国民经济核算体系一直忽视 NPO 经济测算，通过主管部门统计提供简单 NPO 数据的做法存在着很大的局限性。针对 NPO 的官方核算制度和体系始终未能有效建立，与世界各国形成的 NPO 经济核算实践共识还差距巨大。

2003 年的《非营利机构手册》发布之后，特别是 SNA-2008 作出一系列改进并在各国统计实践中加以应用之后，越来越多的国家开始编制非营利部门卫星账户，而且账户完整程度和数据质量也不断提高。在此过程中，手册的倡导者莱斯特·M·萨拉蒙教授注意到手册主要针对的非营利机构还并不能代表第三部门的所有机构。在手册现有核算框架中，包括合作社、互助组织和社会企业在内的不受政府控制的某些“相关机构”，以及部分为非营利组织提供的志愿服务和在组织之外为他人提供的志愿工作均没有纳入非营利部门经济核算范畴。实际上，“相关机构”和志愿工作与非营利机构具有相同的基本特征：私人性、社会或公共目的以及自愿性。因此，为了进一步完善核算工作，霍普金斯民间社会研究中心与联合国统计司合作进行了手册的修订工作，并于 2018 年发布了新的手册——《非营利机构、相关机构及志愿工作的卫星帐户》。新手册在坚持核心国民经济核算体系的方法概念不变的基础上，采取了更广泛的核算框架，将非营利机构、相关机构及志愿工作三部分合并后称为第三或社会经济部门（The Third or Social Economy Sector, TSE sector），全部纳入经济核算范围，因此该手册也称为联合国《第三或社会经济部门手册》（UN TSE Sector Handbook）。目前，新手册正处于推广和测试阶段，相信在正式实施后将能够更加全面地反映社会经济部门的经济贡献状况和发展前景。

目前，中国现有的政府统计核算条件与联合国编制的《非营利机构手册》以及新的《第三或社会经济部门手册》相关要求还相距甚远。统计部门必须改变民政部门进行 NPO 统计的现状，按照经济核算规范做法，在国民经济核算体系中正式纳入 NPO 核算工作，在核算方式上与国际接轨，以逐步实现科学核算。考虑到目前统计基础和实施可行性，构建 NPO 经济核算体系可以分为两步来走。第一步是对中国国民经济核算体系进行修订，尽快增设为住户服务的非营利部门，并根据 SNA 机构部门划分要求对 NPO 组织进行甄别和分类。第二步是按照《非营利机构手册》要求实施 NPO 卫星账户，完善各类变量类型和辅助信息，实现单独核算。在此基础上进一步按照《第三或社会经济部门手册》要求将“相关机构”和志愿工作纳入核算，编制第三或社会经济部门卫星帐户。

(1) 修订国民经济核算体系

2002 年颁布的中国国民经济核算体系（CSNA-2002）几乎没有关注 NPO 的经济核算问题，甚至没有按照 SNA 的通行做法设置为住户服务的非营利机构（NPISH）部门。CSNA-2002 首先根据“是否市场生产者”的标准将具有市场生产者属性的

民非归入公司部门，然后将政府控制的 NPO 组织以及本该归入 NPISH 部门的民办社团和基金会全都划入庞大的政府部门进行核算。这不仅在机构部门分类中人为去掉了政府和企业之外的第三部门，抹杀了 NPO 组织的经济贡献，也造成了政府部门过于庞杂，经济规模和作用被夸大。2016 年，国家统计局在对 CSNA2002 进行修订的基础上颁布了 CSNA2016，新的核算体系新增了 NPISH 部门，使其与企业、政府、住户等机构部门并列。此项改进增强了中国国民经济核算与国际规范的一致性，更重要地是首次在国民经济核算体系中将 NPO 核算工作单独提出。但是，由于中国非营利核算的基础过于薄弱，建立中国 NPISH 部门仍然任重道远。下一步应以政府部门为基础逐步分离非营利机构，按照组织身份和特征将筛选出来的非营利机构归入 NPISH 部门，使非营利核算首先达到 SNA-1993 的基本要求。

（2）实现卫星账户

完成 NPISH 部门的基础性建设后，NPO 经济核算工作基本可以达到 SNA-1993 的核算水平。这时，NPO 中不同性质的机构单位被分别划分到了各个机构部门进行核算，NPISH 部门中只包含了民办社会团体和基金会等组织，NPISH 部门核算数据也仅代表了 NPO 中的一小部分信息。在此基础上，进一步的努力方向是实现 SNA-2008 提出的非营利核算修订要求，针对核算体系无法提供 NPO 完整经济数据的问题，在非金融公司部门、金融公司部门和政府部门中分别增设子部门，将划入这些机构部门中的 NPO 组织“分解”出来单列。这样就可以将现有核算系统中的 NPO 数据全部辨认出来，通过数据“重组”，将所有 NPO 组织的数据汇集在一起，在不改变核心 SNA 账户的表现方式前提下，通过增设一个虚拟卫星账户，展示 NPO 完整的经济核算数据。

完成上述步骤后，NPO 卫星账户将初具雏形，实现了 NPO 单独核算。此后，可在建立卫星账户总体框架的基础上，通过增加统计调查项目、提升统计能力和手段，按照《第三或社会经济部门手册》的定义标准，逐步引入“相关机构”和志愿服务的统计口径，建立 TSE 部门卫星账户，更加真实、准确、全面地刻画第三部门的经济面貌。

2.建立有效信息化系统

目前民政统计工作在数据处理方式上还较为落后，尤其是基础统计工作力量薄弱，难以做到业务数据、财务数据和统计数据相统一，影响了统计数据的准确性和可信度。因此，提高核算数据准确性的关键是建立全国统一的高水平 NPO 信息化系统。一方面要实现 NPO 网上年检，增强年检系统纠错能力，提高年检数据审查水平，确保 NPO 提交的年检基础数据准确。改进年检材料的审查方式，可借鉴工商管理部门企业年检的做法，开发更加智能的年检软件系统。改变过去财务报表所有项目均手工填报的做法，将各子项目汇总的项目全部设定为系统自动生成方式，减少财务数据录入差错；利用勾稽关系设定智能化审查模式，帮助查找是否存在报表不平衡的现象；设置年检数据与 NPO 登记数据及历年年检数据进行比对的功能，逐项列出比对结果清单，形成审查比对结果报告；同时嵌入自动提醒、错误报警等提示功能，自动显示错误数据，提示特大值是否录入错误等。在此基础上，工作人员审查的核心工作不再是检查具体的数据和内容，而是重点查

看软件系统的审核结果，逐条提出审核意见。这样可以大幅度提高审查和修改的针对性，增强数据的可靠性，有效避免因人工录入和审查造成的错误，保证各地年检工作的数据准确和标准统一。另一方面，逐步实现年检系统与台账系统的信息化连接，打破部门间壁垒，实现业务口的年检系统和统计口的台账系统端口无障碍对接。通过建立了有效的部门间协同工作机制，打通数据传递程序和通道，使台账系统可根据最新的年检数据进行实时更新，NPO 报送的年检数据可直接被统计信息系统处理运用，提高了数据处理和资源共享能力，为统计数据的准确性和权威性提供坚实基础。

3.改进 NPO 增加值计算公式

按照国际通行做法，以收入法计算属于市场生产者的民非组织增加值应增加营业盈余的项目，公式应调整为：

民非组织增加值=劳动者报酬+生产税净额+固定资产折旧+营业盈余

由于民间非营利组织会计制度只编制资产负债表、业务活动表和现金流量表，目前可以采用资产负债表中的净资产变动额近似计算营业盈余。对于企业来说，企业会计制度中设置了利润表，其中的营业利润能够更加准确的代表营业盈余。然而，现行的民间非营利组织会计制度认为 NPO 不能从事营利性经营活动，也就不产生利润，因此没有要求编制利润表。实际上，NPO 也可以开展适度的营利性活动，特别是民办非企业单位的业务活动中往往很大一部分是营利性的。NPO 与企业的不同之处在于其营利性经营活动获得的利润必须遵守“非分配约束(non-distribution constraint)”规则，不能向出资人和员工分配。因此，民间非营利组织会计制度应针对民非类 NPO 设置利润表以反映组织的盈利状况，一方面能够准确地计算 NPO 的增加值贡献，另一方面也能够监督 NPO 获取利润的使用情况，增强会计信息透明度和规范性。

4.规范 NPO 会计核算

各 NPO 应根据自身实际情况设置会计机构，定期培训会计人员，强化其执行会计制度和财政法规的法律意识和业务素质，通过主动完善自律机制，实现财务规范、透明，提高基础数据准确度。民政部门应进一步加强对 NPO 的财务监管，注意从登记注册和年鉴审核两个环节上把关，通过选择一定比例的组织上门年检回访，检查财务制度执行情况和财务运作是否规范。探索制订统一的信息公开制度和具体标准，在政府网站上公开包括财务报表在内的年检信息，主动接受社会监督。充分发挥社会审计的第三方监督作用，通过制定 NPO 审计标准和准则，规范社会审计行为。民政和业务主管部门可针对 NPO 的法定代表人离任、注销清算等情况或结合年检工作，主动委托会计师事务所开展审计，以财务审计规范 NPO 财务行为。

5.加强民间非营利组织会计制度建设

针对民间非营利组织会计制度中部分规定笼统、模糊和不规范、不适用的问

题，进一步细化并改进完善，尽快出台补充办法和配套实施细则，统一财务报表并开发专用财务软件，逐步形成科学系统、具有实际可操作性的会计制度体系。以规范的会计制度加强组织内部管理，使各项经济业务的处理有章可循，保证会计信息的真实性和完整性。加强对会计制度执行的宣传、培训和监督，确保制度的各项规定和具体方法得到贯彻落实，规范组织财务行为。同时，加强部门间业务协同，税务部门应尽快出台与 NPO 性质相统一的税收征管政策，在经济类型分类中单列“NPO”类别，税务报表应根据民间非营利组织会计制度设定格式。

6.形成 NPO 经济贡献综合评价

NPO 已经形成了一支不容忽视的经济力量。从直接贡献的测度来看，NPO 创造了可观的增加值，其提供的产品和服务的价值构成了社会总产品价值的一部分。此外，NPO 是第三产业的重要部门，与国民经济其他产业相互依存，既依赖于其他产业的发展，也对其他部门和总体经济的发展产生影响；它既向企业购买产品或劳务，也向个人、企业和政府提供产品或服务，实际上构成了国民经济循环的重要组成部分。因此，NPO 也具有带动投资、拉动就业、促进消费等波及效应。对其经济贡献的评价也应该是多层次、全方位的，进一步的研究中除了完善 GDP 贡献核算以提高统计数据准确性之外，还应该从间接经济贡献的测度进行研究，通过投入产出分析、产业关联分析以及计量经济等方法分析 NPO 对国民经济增长所带来的影响，形成对其经济贡献的综合评价，深化本课题研究内容。

（四）有待于进一步研究的问题

就现有经费等条件看，课题组已经大大超额完成了任务。由于经费、时间等资源约束和 NPO 信息填报系统等因素，课题组留下了研究的遗憾：

第一，没有获得全国 NPO 与就业贡献相关的数据。无论是总数还是就业人员的结构情况还是 NPO 从业人员的报酬水平，在所回收的年检填报信息中，都无法得到比较完整的测算结果。

第二，没有对民非的重要行业进行推断。在设计方案中，课题组按照民非不同行业组织影响程度，计划对如教育、医疗卫生、社会工作、文化体育等重要行业的增加值进行抽样推断，但过程中无奈放弃。

第三，没有测算 NPO 的乘数效应。在研究启动之初，课题组已经讨论到关于 NPO 对相关经济行业的杠杆作用，这是全面认识 NPO 经济影响的重要维度。但是时间和条件所限也没有如愿。

第四，没有测算 NPO 结构对 N-GDP 的影响。一般认为民非即社会服务机构对经济规模的影响显著，但是需要通过对各省的 NPO 结构与当地 NPO 经济规模的相关性分析予以证明。但这个工作也没有完成。

第五，没有给出抽样误差。由于受各种因素的制约，对抽样结果进行评价的一个重要指标抽样误差，我们目前还在准备计算中。

NPO 经济规模的研究是一个内容丰富和极具有挑战性的新领域，其中有很多问题需要研究工作者去发现去回答，有很多规律性的现象需要去研究去解释，有很多制度和政策建构的难题需要去破解去推动。我们这次的工作只是一个开始，希望今后有机会有条件继续深化对这个问题研究。