

湖南省教育厅

科学研究重点项目 (13A037)

STUDY ON THE MECHANISM OF
NPO' S PARTICIPATION IN
SUPPLYING PUBLIC GOODS TO COMMUNITIES

非营利组织 参与社区公共品 供给机制研究

陈岳堂 熊 亮 著

 **北京理工大学出版社**
BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

湖南省教育厅

科学研究重点项目 (13A037)

STUDY ON THE MECHANISM OF
NPO' S PARTICIPATION IN
SUPPLYING PUBLIC GOODS TO COMMUNITIES

非营利组织 参与社区公共品 供给机制研究

陈岳堂 熊 亮 著



北京理工大学出版社

BEIJING INSTITUTE OF TECHNOLOGY PRESS

版权专有 侵权必究

图书在版编目 (CIP) 数据

非营利组织参与社区公共品供给机制研究 / 陈岳堂, 熊亮著. —北京:
北京理工大学出版社, 2015.8

ISBN 978-7-5682-0989-2

I. ①非… II. ①陈… ②熊… III. ①社会团体—社区—公共物品—
供给制—研究—中国 IV. ①C232 ②F20

中国版本图书馆CIP数据核字 (2015) 第182288号



出版发行 / 北京理工大学出版社有限责任公司

社 址 / 北京市海淀区中关村南大街 5 号

邮 编 / 100081

电 话 / (010) 68914775 (总编室)

82562903 (教材售后服务热线)

68948351 (其他图书服务热线)

网 址 / <http://www.bitpress.com.cn>

经 销 / 全国各地新华书店

印 刷 / 保定市中华美凯印刷有限公司

开 本 / 710 毫米 × 1000 毫米 1/16

印 张 / 12.75

字 数 / 168 千字

版 次 / 2015 年 8 月第 1 版 2015 年 8 月第 1 次印刷

定 价 / 38.00 元

责任编辑 / 梁铜华

文案编辑 / 梁铜华

责任校对 / 周瑞红

责任印制 / 王美丽

图书出现印装质量问题, 请拨打售后服务热线, 本社负责调换

前言

社区公共品是社区公众公共利益的载体，是实现社区共同利益的重要途径。20 世纪 80 年代以来，随着我国社会转型的推进和城市社区建设的加速，计划经济体制下的单位制趋向解体，单位制逐步向社区制转变，原来大量由政府承担的社会职能开始逐步回归到社会。此外，随着我国经济快速发展，人们生活水平大幅提高，社区公众对公共品需求的层次与特征都发生了质的变化，变得越来越多样化和复杂化。

政府、组织、企业都是社区公共品供给主体，但面对多元化的社会需求，政府一元化和政府—市场二元化的社区公共品供给模式的弊端逐渐暴露。这就为非营利组织参与社区公共品供给留下了广阔空间。随着非营利组织的发展，非营利组织逐步开始加入社区公共品供给的行列中，在社区医疗卫生、社区生活服务、社区老年人照料、社区下岗人员再就业等方面都发挥了积极作用，在经济与社会发展中扮演了越来越重要的角色，有效弥补了市场和政府在社区公共品供给方面的不足，承担了一些政府和企业都无法充分实现的社会职责。而且非营利组织自身贴近基层、灵活以及效率公平相结合的特征也使其为社区公众提供公共品拥有独特优势。随着社会发展，政府权力逐渐回归社会，我国非营利组织不断壮大。截至 2013 年年底，全国非营利组织已达 54.7 万个，各类社区服务机构 25.2 万个，公募基金会 1378 个，非公募基金会 2137 个，境外基金代表机构 26 个，民政部登记的基金会 216 个^①，吸纳社会各类人员就业 636.6 万人。其业务范围涉及教育、文化、卫生、社会中介服务等社会生活的各个领域，所以，其在我国社会和经济领域的影响和作用日益明显。

然而非营利组织在我国的发展并非一帆风顺。由于起步较晚，

^① 民政部民间组织管理局. 2013 年社会服务发展统计公报, <http://news.ifeng.com>.

群众基础相对比较薄弱；外部配套的制度建设不健全及传统行政体制的影响等原因，无论是独立性还是自治能力都不足；与西方国家非营利组织相比，其在社区公共品供给过程中存在着如运行资金不足、供给决策缺乏全面性、供给方式单一、公共品供给效率不高，以及近些年不断曝光的公益腐败问题，使社会对非营利组织的绩效评价、激励、问责等机制开始关注。这些方面也是目前我国非营利组织参与社区公共品供给机制研究的热点。为了促进非营利组织高效持续参与社区公共品供给，有必要对这些机制进行研究。

在梳理和总结已有研究的基础上，我们将非营利组织参与社区公共品供给机制归纳为筹资机制、决策机制、供给方式、绩效评价机制、激励机制和问责机制。筹资机制主要从非营利组织筹资存在的问题及如何拓宽筹资渠道进行研究，以解决非营利组织运行资金困难问题。决策机制认为决策是一个非常复杂的分析过程，良好的决策机制可以使用有限的公共品资源，以最大限度满足社区需求。我国非营利组织参与社区公共品供给决策受外部环境和自身因素的影响较大，因此政府要转变观念，引导非营利组织参与社区公共品供给决策，激活非营利组织参与决策的驱动机制，而非营利组织自身也需不断完善，以提高服务水平和社会责任意识，从而奠定参与社区公共品供给决策的基础。在供给方式上面对社区公共品需求的多样性非营利组织在提供社区公共品上必然存在诸多困境，迫切要求非营利组织必须根据社区公共品需求的特征，采用与政府、企业和其他社会组织合作参与社区公共品供给方式，最大化地满足社区民众对公共品的需求。绩效评价机制认为，我国非营利组织绩效评价意识已经初步形成，但研究还不足，绩效评价标准和方法也仍有待完善，因此，必须进一步营造非营利组织参与社区公共品供给绩效评价氛围并加强绩效评价主体的能力建设。激励机制认为，非营利组织的激励不同于政府和企业，而目前我国现行的非营利组织参与社区公共品供给的激励机制还不完善。这势必会影响非营利组织进一步参与社区公共品供给的积极性，而科学的绩效评价标准是实施有效激励的坚实基础。要完善激励机制，首先要建立科学的绩效评价标准并与采取多种激

励方式相结合。针对近些年非营利组织暴露的一些与非营利组织公益精神和宗旨相悖的“公益腐败”问题，经研究发现，我国非营利组织问责机制由于法律监管体系不完善，信息披露制度不健全、自我问责能力欠缺，以及缺乏问责意识，存在问责主体缺位、问责程序缺失、问责内容模糊、问责结果缺乏效力等问题。在借鉴国外非营利组织问责经验的基础上，可以从构建必要的法律和制度框架、提高非营利组织自律能力、强化主体问责意识、完善问责信息披露制度和评估体系及营造非营利组织问责文化氛围几个方面完善我国非营利组织参与社区公共品供给问责机制。

在我国，非营利组织参与社区公共品供给的相关机制研究还是一个比较新的研究领域，在编写过程中难免出现不足，敬请广大读者指正。

目录

第一章 非营利组织参与社区公共品供给机制概述	001
一、非营利组织参与社区公共品供给概论	001
二、非营利组织发展的背景及原因	011
三、我国非营利组织的作用	015
四、非营利组织参与社区公共品供给相关理论	020
五、我国非营利组织参与社区公共品供给的现实依据	024
六、我国非营利组织参与社区公共品供给机制存在的 问题	026
第二章 非营利组织参与社区公共品供给的筹资机制	028
一、非营利组织参与社区公共品供给的筹资理念、原 则及程序	029
二、我国非营利组织参与社区公共品供给筹资的现状	044
三、我国非营利组织参与社区公共品供给筹资困境分析	046
四、我国非营利组织参与社区公共品供给筹资策略	050
第三章 非营利组织参与社区公共品供给决策机制	057
一、非营利组织参与社区公共品供给决策机制概述	057
二、我国非营利组织参与社区公共品供给决策机制的 缺陷	070
三、影响我国非营利组织参与社区公共品供给决策的 因素	072
四、我国非营利组织参与社区公共品供给决策机制的 优化	076
第四章 非营利组织参与社区公共品供给方式	081
一、社区公共品需求	081
二、非营利组织参与社区公共品供给方式的分类	088

三、非营利组织参与社区公共品供给方式存在的问题	097
四、非营利组织参与社区公共品供给方式的完善	099
第五章 非营利组织参与社区公共品供给的绩效评价	104
一、非营利组织参与社区公共品供给绩效评价的相关概念	104
二、非营利组织参与社区公共品供给绩效评价的作用	121
三、非营利组织参与社区公共品供给绩效评价的理论基础	123
四、非营利组织参与社区公共品供给绩效评价的现状	126
五、非营利组织参与社区公共品供给绩效评价的改进	131
第六章 非营利组织参与社区公共品供给激励机制研究	137
一、激励机制理论研究	137
二、非营利组织参与社区公共品供给激励机制的必要性	142
三、非营利组织参与社区公共品供给激励机制的构成	143
四、非营利组织参与社区公共品供给现行激励机制分析	145
五、我国非营利组织参与社区公共品供给激励机制存在的问题	148
六、我国非营利组织参与社区公共品供给激励机制的完善	151
第七章 非营利组织参与社区公共品供给的问责机制	158
一、非营利组织参与社区公共品供给的问责机制概述	158
二、完善非营利组织参与社区公共品供给的问责机制的必要性	161
三、非营利组织参与社区公共品供给问责机制存在的问题	163

四、非营利组织参与社区公共品供给问责机制存在的 问题的原因分析	164
五、国外非营利组织参与社区公共品供给问责的借鉴	167
六、完善我国非营利组织参与社区公共品供给问责机 制的途径	171
参考文献	177
后记	192

第一章 非营利组织参与社区公共品供给机制概述



一、非营利组织参与社区公共品供给概论

（一）非营利组织的概念、属性及分类

1. 非营利组织的概念

非营利组织是从英文“Non-profit Organization”翻译而来的，简称“NPO”，源于美国的国家税收法，20 世纪 70 年代末开始流行于西方。目前非营利组织不是一个具有明确内涵和外延的术语。有的称为非政府组织或志愿组织，各国一直存在着各种不同的定义和称谓。彼得·德鲁克（Peter Drucker）认为，非营利组织是向社会提供服务的既非企业又非政府的机关。塞拉蒙（Salamon）和安黑尔（Anheier）在比较各国非营利组织研究的基础上认为非营利组织是具有正规性、民间性、非营利性、自治性、志愿性和公共性特征的组织。我国财政部从会计核算的角度出发在《民间非营利组织会计制度》中指出，我国非营利组织包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、寺院、教堂及民间非企业单位等，且必须具备不以营利为目的、非营利组织的所有权不属于资源提供者、资源提供者不可以向非营利组织索取经济回报 3 个特征。参考国内外学者对非营利组织的定义，本书将我国非营利组织一般定义

为不以营利为目的，主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织。

2. 非营利组织的属性

属性是界定和认识事物的基本依据，从非营利组织的概念界定中我们认为非营利组织包含了非营利性、非政府性和公益性3个基本属性。

(1) 非营利性。非营利性是非营利组织区别于企业的标志，主要体现在3个方面：首先，不以营利为目的。企业都是以获取利润为宗旨和动机的，而非营利组织是以提供公益或公共品为目标，为了实现整个社会或者一定范围内的公共利益。非营利组织不以利润为运营目标，运营所得利润不能在组织内部分配，而只能用于组织的进一步发展。其次，不能进行剩余利润的分配。非营利组织不以营利为目的，但可以开展某些营利性业务，而在这些营利性业务中产生的利润不能分配给非营利组织成员。也就是说，非营利组织经营所得利润不能像企业一样返还给所有者和经营者，只能用于非营利组织开展的公益活动及非营利组织自身的发展。再次，非营利性还体现在不可以将组织的资产转变为私人财产。企业的资产产权界定十分明确，是归企业的所有者所有。非营利组织的资产是“公益或互益资产”，严格地说既不属于组织，也不属于捐赠者，而属于社会。如果非营利组织解散其剩余资产只能转交给其他公共部门或其他非营利组织，而不能像企业那样在成员之间分配。

(2) 非政府性。非政府性即民间性，体现在以下两个方面：首先，非营利组织是独立自主的自治组织。非营利组织既不隶属于政府，也不隶属于企业。每一个非营利组织都具有独立的法人资格，有独立自主的决策和行为的能力，可以不受其他机构的制约，可以根据自己的意愿独立自主地处理自身事务。其次，非营利组织属于竞争性的公共部门。非营利组织不能像政府一样通过税收等方式获取资金，以支持自身运作，而只能采取提供各种竞争性的公共品，以获取各种必要的社会资源。

(3) 公益性。非营利组织的内在驱动力不是利润和权力，而是以志愿精神为背景的利他主义和互助主义。这就决定了非营利组织具有公益性或互益性的属性。其体现在两个方面：第一，志愿者和社会捐赠是非

营利组织的重要社会资源。不同于政府和企业,非营利组织的主要社会资源是基于志愿精神的志愿者和社会捐赠。志愿者具有强烈的社会责任和奉献精神。他们自愿参加组织,不以物质回报为条件。这是非营利组织存在和发展的基础。社会捐赠是社会群体为各种社会公益活动或互益性活动无偿提供货币或其他物资。第二,非营利组织活动具有公开性和透明性。非营利组织使用的是社会公共资源,提供的是社会公共品和服务。其开展的各种社会活动都必须向社会公开,并接受社会各界的监督。

3. 非营利组织的分类

由于不同国家对非营利组织的认识和定义存在差异,因此对非营利组织的分类目前学术界还没有达成统一标准。有的按照组织构成分类,有的按照组织性质分类,有的按照资产来源方式分类,有的按照活动领域分类。可以说,非营利组织的分类如同对其概念的定义那样而存在多样性。

(1) 美国非营利组织的分类。美国的非营利组织(NPO)也称非政府组织(NGO)或者公民社会组织(CPO),数量庞大。据统计,美国登记在册的非营利组织达180万个。按照不同的分类标准,它有多种分类方式:

1) 为了便于管理,美国政府以美国慈善统计协会制定的国家免税分类标准为依据,按照活动性质将非营利组织分为慈善事业、社区改造、教育、疾病援助、青少年发展、环境保护、公共安全和灾难预防等25类。

2) 美国霍普金斯大学非营利组织比较研究中心把美国非营利组织分为教育研究、社会服务、文化娱乐、健康、环境、发展与住宅、国际活动、法律、志愿性服务、宗教、商业协会以及其他等12类。

3) 还有一些学者把美国的非营利组织分为两大类:会员性组织和公益性组织。会员性组织有时也被称为互益性组织,主要包括4类。第一类为业主及专业组织,主要包括商会、工会、贸易协会、雇主联合会、律师协会等。这类非营利组织的成立不但规范了商业活动,而且可以实

现会员的共同利益。第二类为互助合作组织,主要包括信用合作社、农业合作社、法律援助团体、教师退休基金、互助保险公司等。第三类为社交联谊组织,主要包括业余爱好俱乐部、兄弟会、姐妹会、房主协会、退伍军人协会等。第四类主要包括所有权凭证管理公司,依据国会法设立的公司,以及政党等其他类组织。公益性组织主要包括资金中介组织(基金会)、服务组织、宗教组织以及政治行动组织等。这些组织主要为广大民众提供公益性服务。其中,基金会是美国所有公益性组织中最具影响力的。目前美国约有各类基金会4万个,拥有资产约1900亿美元。比较著名的有福特基金会、洛克菲勒基金会、卡内基基金会等。美国的基金会一般又分为独立基金会、社区基金会、公司基金会和私人操作基金会4类。独立基金会一般由捐建者个人的股票、债券、地产等资产构成。这类基金会数量很多,是美国基金会的主要形式,占到美国基金会的90%以上。它们资助的项目不大,且很多具有救济性质。社区基金会的基金来自社区的个人捐赠、遗产及其他的途径。资助项目限于社区内,是出自社区,又服务于社区的基金组织。公司基金会由大公司出资建立。其数量虽然很少,但实力非常雄厚,具有很大的影响力。公司基金会不但拥有独立的基金,而且可以利用其基金进行各种商业活动,而所产生的利润被用来资助各种项目。私人操作基金会一般很少提供资助款项,而是直接举办各种公益事业。这类基金会公益性强而活动单纯,直接负责建立博物馆、美术馆、学校以及一些科学研究机构等。

(2) 日本非营利组织的分类。20世纪90年代后日本的非营利组织迅速发展起来,尤其是2002年日本政府对《非营利组织法》进行修改后简化了非营利团体登记手续,扩大了非营利组织活动领域(由修改前的11个领域扩展到17个领域),给非营利组织的进一步发展提供了支持。日本的非营利组织大概可以分为公益法人、NPO法人、特别法人和中间法人4大类。

公益法人分为社团法人和财团法人,一般涉及宗教、慈善事业、科学研究及艺术等相关领域,且不以获利为目的。日本民法早在1896年

就明确公益法人必须符合实施公益事业、不以营利为目的,以及得到政府的资助等3个条件。在日本,公益法人可以豁免所得税。

NPO法人即特定非营利活动法人。日本于1998年颁布《特定非营利活动促进法》时开始设立,活动范围涉及12个特定领域,以“有助于增进不特定多数人利益为目的的活动”为基本准则。NPO法人即特定非营利活动法人,类似于我国的一些民办非企业单位。

特别法人是日本对民法中公益法人的补充,包括医疗法人、宗教法人、学校法人、社会福利法人以及职业训练法人等。

中间法人是以成员共同利益为宗旨,且不能以分配剩余金为目的的社团。2002年日本颁布实施的《中间法人法》明确规定:具有非公益性和非营利性的社团按照中间法人进行登记注册。中间法人相当于互益组织,主要包括互助会、同学会以及各种组合(公寓管理组合、劳动组合、协同组合等)。

(3) 我国香港地区非营利组织的分类。香港非营利组织又称慈善机构。根据香港《社会福利服务总览》,通常把香港非营利组织分为9大类。其具体内容包括:①社区发展;②家庭及儿童服务;③康复服务;④安老服务;⑤过犯及释囚服务;⑥学龄儿童及青年服务;⑦长期病患者服务;⑧其他服务对象服务,包括难民服务、无家可归者服务以及戒毒人士康复服务等;⑨辅导服务,包括援助资源和训练等。

(4) 我国台湾地区非营利组织的分类。在台湾地区,非营利组织被称为人民团体。广义的非营利组织(人民团体)包括职业团体、社会团体和政治团体(包括政党)3大类。其中,政党以外的非营利组织(人民团体)必须向各级行政机关申请成立。获得审批许可的非营利组织(人民团体)在接受其所在区域的政府相关主管部门的指导以及监督后,才可以开展公益活动。狭义的非营利组织(人民团体)只包括职业团体组织和社会团体组织两大类。职业团体组织是指基于同一职业而组织起来的,包括农民、渔民、劳工、工业、商业、自由职业等团体。社会团体组织是指人们基于志趣、信仰、地缘或血缘之相同而组织起来的。

狭义的人民团体总共分为11类:①学术文化团体;②宗教团体;

③医疗卫生服务团体；④慈善及社会服务团体；⑤体育团体；⑥对外交流团体；⑦经济业务团体；⑧同乡会；⑨宗族会；⑩同学校友会；⑪其他公益团体。

（5）我国非营利组织的分类。近年来我国非营利组织数量增长迅速，规模也不断扩大。民政部《2013 年社会服务发展统计公报》显示，截至 2013 年年底，全国非营利组织已达 54.7 万个，各类社区服务机构 25.2 万个，公募基金会 1 378 个，非公募基金会 2 137 个，境外基金代表机构 26 个，民政部登记的基金会 216 个^①，吸纳社会各类人员就业 636.6 万人。其业务范围涉及教育、文化、卫生、社会中介服务等社会生活的各个领域。由于对非营利组织的观察视角与分析方法的差异，我们对非营利组织形成了不同的划分标准及分类。

1) 按我国现行的一些法规对非营利组织的分类。我国现行的一些法规规定，我国非营利组织一般包括社会团体和民办非企业单位两大类。社会团体是指由一定数量的社会成员（包括自然人、法人）组成，为实现组织成员的共同意愿，按照组织章程和宗旨开展非营利性活动并取得法人资格的社会组织。社会团体的基本宗旨是通过开展各种公益性及互益性活动，推动科技、文化、卫生、教育、体育等各项社会事业的发展 and 繁荣，主要包括协会（如中国汽车协会、中国互联网协会等）、学会（如中国法学会）、联合会（如中国残疾人联合会、中华全国青年联合会等）、研究会（如中国职工思想政治工作研究会）、基金会（如宋庆龄基金会）、联谊会（如中华全国台湾同胞联谊会）、促进会（如中国国际贸易促进委员会）、商会等社会组织。在各种社团中，基金会是特殊的部分。它分为面向公众募捐的基金会和不得面向公众募捐的基金会两类，以一定的自然人、法人或者其他组织捐赠的财产为基础，并且主要通过资金运作开展社会公益活动。第二类是民办非企业单位。1998 年国务院颁布的《民办非企业单位登记管理暂行条例》第二条明确把民办非企业单位界定为“企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及

① 民政部民间组织管理局. 2013 年社会服务发展统计公报, <http://news.ifeng.com>.

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社会组织”。民办非企业单位分布在社会各行各业中，主流分布在教育（如学校、民办培训中心等）、卫生（如医院、疗养院等）、文化（如文化馆、图书馆、博物馆等）、科技（如民办科学研究院、科技服务中心等）、体育（如民办体育俱乐部）、劳动（如民办职业培训学校或中心、民办职业介绍所等）、民政（如民办福利院、敬老院、老年公寓等）、社会中介服务、法律以及其他等 10 大领域，并凭借专业知识和技能服务于社会，满足人们的需要。

2) 根据非营利组织的生成路径分类。根据非营利组织的生成路径，我国非营利组织分为民政注册型、工商登记型、挂靠型、无所依傍型、基层备案型以及体制博弈型 6 大类。民政注册型主要包括社会团体、基金会和民办非企业单位。它们由官方认可而获得正式的身份。工商登记型是指不能顺利地民政部门注册，转而在工商登记注册而成为营利性法人的一些组织。这些组织虽然形式上是营利性法人，但实际上是按非营利的宗旨运行的，属于“假”的营利性法人。这种方式在中国学界也被称为“转登记”。挂靠型是指一些非营利组织未能在民政部门正式注册，而以“挂靠”在其他组织的方式获得合法性。由于挂靠在其他部门，所以这类非营利组织没有法人资格，因此不能独立接受社会捐款，其活动领域也必须在挂靠单位章程的业务范围内。无所依傍型是指由于官方登记注册门槛过高，难度太大，一部分放弃了在体制内获得合法身份的非营利组织。在我国，这类游离于体制之外的、非正式的社会组织数量巨大。基层备案型是指对一些暂时没有达到非营利组织登记注册的条件，但实际上符合经济社会发展需要的社区民间组织予以备案，使其获得合法地位。体制博弈型是指非营利组织发起人在民政部门登记失败后，运用一些不能明说的或更加迂回的方式重新申请法人注册。如一些非营利组织在香港地区和澳门地区注册后在中国内地设置自己的代表机构，从而获得在大陆开展活动的合法资格。

3) 根据非营利组织与政府相关部门的关系分类。根据非营利组织与政府相关部门的关系，我国非营利组织分为正式的民办非企业组织、

传统意义上的事业单位（如医疗卫生、教育、文化以及体育等行业的各种官方或者半官方机构）、非正式的民间组织，以及传统的人民团体（如妇联、学联等）等6大类。

4) 根据非营利组织的界定分类。根据非营利组织的界定，我国非营利组织可以分为社会团体、民办非企业单位、事业单位、特殊社团法人、单位内部的社会团体，以企业法人形式存在的非政府组织及政治性的自治组织等。

5) 根据制度特征和组织构成分类。根据制度特征和组织构成，借鉴美国非营利组织分类的标准，我国非营利组织可以分为会员制和非会员制两大类。会员制非营利组织包括公益性和互益型两种。非会员制非营利组织包括基金型和实体型两种。

（二）公共品的概念、特性及分类

公共品是与私人产品相对应的概念。其理论最早产生于20世纪50年代的美国。1954年经济学家萨缪尔森在《公共支出纯理论》（The Pure Theory of Public Expenditure）一文中提出，公共品是指增加一个人对该物品的消费并不同时减少其他人对该物品消费的那类物品，并指出，无论个人是否愿意购买，公共品都能使整个社会每一成员获益。在萨缪尔森论述的基础上，马斯格雷夫把公共品定义为非竞争性消费的物品，通常还具有消费上的非排他性。从上述两位学者的定义中，我们不难得知公共品的两个具体特征指标：非竞争性和非排他性。非竞争性是指增加一个人对该公共品的消费并不能减少其他人消费该产品的机会，即边际成本为零。非排他性是指在消费公共品过程中，很难将没有支付费用的人排除在外。以鲍德威和威迪逊为代表的学者强调公共物品的共有性和共用性。他们从产品是满足一个人消费，还是多人消费的角度定义公共品。如果被多人享用，就是公共品。

由此可见，公共品具有效用的不可分割性、受益的非排他性，以及消费的非竞争性3大特性。效用的不可分割性是指公共品是提供给整个社会的，且整个社会成员都可以共同受益或联合消费。其效用为整个社