

• 公共管理论丛 •

主编◎彭国甫 颜佳华

非营利组织管理研究

成志刚 周批改

湖南人民出版社

• 公共管理论丛 •

主编◎彭国甫 颜佳华

非营利组织管理研究

成志刚 周批改

湖南人民出版社



1335531

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织管理研究 / 成志刚, 周批改. —长沙:
湖南人民出版社, 2005.2

(公共管理论丛 / 彭国甫, 颜佳华主编)

ISBN 7-5438-3983-0

I. 非... II. ①成... ②周... III. 社会团体—管理
—研究—中国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 054291 号

责任编辑: 章红立

装帧设计: 琥 剑

非营利组织管理研究

成志刚 周批改

*

湖南人民出版社出版、发行

(长沙市营盘东路3号 邮编: 410005)

湖南省新华书店经销 湖南航天长宇印刷公司印刷

2005年2月第1版第1次印刷

开本: 730×960 1/16 印张: 20.25

字数: 263,000

ISBN7-5438-3983-0

C·177 定价: 40.50 元

前 言

任何一门实用科学，在没有必要了解它时，不会有人去研究它。^①关于非营利组织的研究在经过长时期的“沉默”后在当前迅速繁荣并成为一门全球性的“显学”，可以论证这一论断。20世纪80年代以来，全球政治经济社会生活中出现的一个新现象深刻地改变着整个世界，那就是非营利组织迅速发展并作为政府、企业之外的社会治理主体广泛参与人类社会各个领域，在促进经济发展和社会文明进步方面发挥着重要的作用。非营利组织已成为政治民主和社会公平的忠实守护者，它的蓬勃发展是社会成员活力的展现，代表着社会的多元和开放。

非常遗憾的是，我国非营利组织发展历史并不长。在传统封建社会中，中央集权和君主专制没有给非营利组织的发展提供足够空间和机会。改革开放以前，政府通过一系列政治、经济和社会制度安排垄断大部分资源，并控制了几乎所有的社会空间，其结果是公民缺乏足够的独立自治权，中介组织和中间阶层严重缺乏，真正意义上的非营利组织十分鲜见。改革开放后，随着我国社会主义市场经济体制的逐步建立，市场在资源配置中的基础性作用越来越彰显，政府体制改革推动资源从国家流向社会，“自由流动资源”和“自由活动空间”有了

^① [美] 伍德罗·威尔逊著，彭和平译：《行政学研究》，《国外公共行政理论精选》，中共中央党校出版社1997年版，第1页。

较大发展,公民社会也逐步形成。在这样的背景下,我国非营利组织迅速成长并广泛参与社会治理,其活动范围现在已涉及环境保护、扶贫开发、权益保护、社会福利、社区服务、公益信托、经济中介、慈善救济、医疗卫生、教育科研、文化艺术、国际交流等越来越多的公共或准公共领域。^①今天,以“公益”、“志愿”、“服务”为宗旨的非营利组织迅速融入我们的日常生活,对转型期我国政治、经济、文化产生了深远影响。我们越来越深刻地认识到,虽然当前政府、企业和非营利组织“三足鼎立”的态势在我国尚未形成,但非营利组织作为“第三部门”的地位和作用都在不断增强。

我国非营利组织发展历史不长和发展不充分,决定了我国非营利组织研究的不成熟。20世纪90年代中期我国非营利组织的研究才真正开始起步,但发展迅速。国内学者们从政治学、社会学、经济学、法学等视角对非营利组织的形成、作用及其与国家和市场的关系等方面进行大量的研究,取得了丰硕的成果。但是迄今为止,这一领域尚未形成令人信服的、规范的概念体系和理论框架,毋庸讳言,此领域的理论研究尚滞后于实践的发展。在审视和借鉴国内外学者研究成果的基础上,我们认为从公共管理这一视角来研究非营利组织是大有可为的。

从理论方面看:一方面,拓展了公共管理学的研究领域。非营利组织是公共部门的重要组成部分,非营利组织管理研究在公共管理学的学科体系中占有重要地位。非营利组织管理作为一个由主体和客体、边界和范围、机制和功能、结构和形式、投入与产出、预算与评估等多因素构成的完整体系,是一个需要从经济学、管理学、统计学、社会学、人类学、法学等多学科领域进行研究的综合性研究课题^②,对

^① 王名:《清华发展研究报告2003:中国非政府公共部门》,清华大学出版社2003年版,第8页。

^② 郭国庆:《现代非营利组织研究》,首都师范大学出版社2001年版,第1页。

它的深入研究,将极大地拓宽公共管理学的研究领域,丰富公共管理学的研究方法,推动公共管理学学科建设和发展。另一方面,推进了非营利组织的理论建设。非营利组织管理研究是非营利组织理论建设中不可或缺的构成部分,对非营利组织的发展概况、治理结构、运行机制、筹资模式、财务管理、人力资源管理、绩效评估等方面的研究不但扩展了非营利组织理论的研究广度,而且推进非营利组织理论的研究深度。此外,非营利组织处在与政府合作和竞争的互动中,如果只着眼于非营利组织本身来研究非营利组织管理,不可避免地将产生局限性,只有把它放到公共管理这样一个比较开阔的视野中加以探讨,才能比较理性、全面地理解和把握非营利组织管理的客观规律。

从实践方面看,首先,有利于推动我国非营利组织的发展。建立良好的内部治理机制是非营利组织获得公信力和维持旺盛生命力的重要保障。建立自我约束、自我发展、自我服务的自律机制是非营利组织走向成熟的标志。当前我国非营利组织的内部治理结构、激励机制、自律机制、财务管理机制、绩效评估机制尚不健全并严重制约非营利组织的发展。因此,研究非营利组织管理,有利于培养熟悉非营利组织运作模式与规律的专业技术人才,提高非营利组织内部经营和管理水平,从而促进非营利组织的发展。

其次,有利于提升政府的治理水平。非营利组织与政府同属公共部门,具有共同的价值理念和互补的社会治理职能,研究非营利组织管理能为改善政府治理提供可资借鉴的经验和思路;同时,研究非营利组织管理可以使政府充分了解各类非营利组织管理体制、方法和运作模式,让政府更有效地制定与实施有关非营利组织的法律、法规和政策,改善政府对非营利组织的治理与服务水平。此外,我国非营利组织在很大程度上是政府体制改革和市场经济发展的产物,其功能主要体现在社会服务、社会纽带、社会稳定、社会保障四个方面,其中尤以承接政府转移出的社会服务职能为重中之重。但是,当前非营利组织自身发展不健全严重制约上述职能的有效发挥。加强对非营利组

织管理的研究,可以更有效地培育和治理非营利组织,充分发挥其中中介服务职能,有效弥补政府失灵和市场失灵现象,实现公共利益最大化。

最后,有利于推动我国事业单位体制改革。我国事业单位是在特定历史条件下形成的具有非营利性质的官办机构。继经济体制改革之后,我国事业单位体制改革即将全面推进,改革的一个重要目标就是将相当一部分事业单位转变成真正意义上的非营利组织。这也要求我们首先弄清非营利组织的管理体制、方法和运作模式等特点,为体制改革提供目标和依据。

本书共分六章,第一章是“非营利组织及其外部环境”,主要探讨非营利组织的概念、特征、分类、功能和外部环境。第二章是“非营利组织的理论基础及其缘起”,介绍公民社会理论、市场失灵和政府失灵理论、契约失灵与志愿失灵理论。探讨了政府、企业与非营利组织的关系以及非营利组织发展的原因。第三章是“世界非营利组织的发展”,介绍国外(特别是美国)和我国非营利组织的发展概况,分析当前我国非营利组织发展所面临的机遇,并就推动非营利组织的发展提供一些政策建议。第四章是“非营利组织人力资源管理”,探讨非营利组织人力资源管理的性质、原则、职能以及志愿人员管理等内容。第五章是“非营利组织财务管理”,分析非营利组织财务管理的特征、原则、内容和意义等,探讨非营利组织的筹资、投资与清算管理,以及财务会计模式。第六章是“非营利组织绩效评估”,研究非营利组织绩效评估的性质、类型、功能、指标、程序、方法、现状、问题及对策。

尽管学术界对非营利组织的认知不一,但多数人不会反对以下论断:如果我们要建立一个多元而非单一、民主而非专制、法治而非人治、和谐而非冲突的社会,非营利组织的发展并发挥巨大作用将是不可或缺的和不可避免的。

目 录

前 言	(1)
-----------	-------

第 1 章 非营利组织及其外部环境	(1)
-------------------------	-------

1.1 非营利组织的概念和特征	(1)
1.1.1 非营利组织的称谓问题	(1)
1.1.2 非营利组织的概念	(4)
1.1.3 非营利组织的基本特征	(6)
1.2 非营利组织的分类	(9)
1.2.1 非营利组织分类简介	(9)
1.2.2 我国非营利组织的分类	(12)
1.3 非营利组织的功能	(15)
1.3.1 服务功能	(15)
1.3.2 中介功能	(17)
1.3.3 稳定功能	(19)
1.3.4 保障功能	(19)
1.4 非营利组织的外部环境	(21)

1.4.1	非营利组织外部环境的特征	(21)
1.4.2	非营利组织外部环境的类型	(22)
1.4.3	非营利组织与外部环境的辩证关系	(23)
第2章 非营利组织的理论基础及其缘起		(28)
2.1	公民社会理论	(28)
2.1.1	公民社会的内涵	(28)
2.1.2	公民社会与非营利组织	(32)
2.2	市场失灵与政府失灵	(34)
2.2.1	市场失灵	(34)
2.2.2	政府失灵	(37)
2.3	契约失灵与志愿失灵	(41)
2.3.1	契约失灵	(41)
2.3.2	志愿失灵	(42)
2.4	非营利组织发展的原因	(45)
2.4.1	历史渊源	(45)
2.4.2	公民社会的兴起	(47)
2.4.3	市场经济的发展	(48)
2.4.4	政府体制的改革	(49)
第3章 世界非营利组织的发展		(58)
3.1	国外非营利组织的发展	(58)
3.1.1	国外非营利组织的兴起	(58)
3.1.2	国外非营利组织发展的多样化及原因	(61)
3.1.3	国外非营利组织发展中的问题及对策	(66)
3.2	美国非营利组织的发展	(73)
3.2.1	美国非营利组织的界定及规模	(73)
3.2.2	美国非营利组织的分类	(74)

3.2.3 美国非营利组织的资金来源·····	(77)
3.2.4 美国非营利组织的支出·····	(79)
3.2.5 美国非营利组织的管理·····	(80)
3.3 我国非营利组织的发展·····	(85)
3.3.1 我国非营利组织的发展过程·····	(85)
3.3.2 现阶段我国非营利组织发展的特点·····	(86)
3.3.3 我国非营利组织发展中存在的问题·····	(89)
3.3.4 我国非营利组织发展面临的机遇·····	(92)
3.3.5 我国非营利组织发展的基本思路·····	(98)

第4章 非营利组织的人力资源管理····· (107)

4.1 非营利组织人力资源管理的性质及原则·····	(107)
4.1.1 非营利组织人力资源管理的含义与特征·····	(107)
4.1.2 非营利组织人力资源管理的基本原则·····	(110)
4.1.3 非营利组织人力资源管理的发展趋势·····	(113)
4.2 非营利组织人力资源管理的职能·····	(115)
4.2.1 非营利组织人力资源规划·····	(115)
4.2.2 非营利组织人力资源的获取·····	(119)
4.2.3 非营利组织人力资源的开发·····	(123)
4.2.4 非营利组织人力资源的保障与维护·····	(127)
4.3 非营利组织志愿人员的管理·····	(132)
4.3.1 非营利组织志愿人员的含义·····	(132)
4.3.2 志愿人员参加非营利组织的动机·····	(134)
4.3.3 非营利组织志愿人员的管理·····	(136)

第5章 非营利组织的财务管理····· (142)

5.1 非营利组织财务管理的特征、原则与内容·····	(142)
5.1.1 非营利组织的财务特征·····	(142)

5.1.2	非营利组织财务管理的对象与原则	(143)
5.1.3	非营利组织财务管理的内容与目标	(149)
5.1.4	非营利组织规范财务管理的意义	(151)
5.2	非营利组织的筹资、投资与清算管理	(153)
5.2.1	非营利组织的筹资管理	(153)
5.2.2	非营利组织的投资管理	(163)
5.2.3	非营利组织的清算管理	(166)
5.3	非营利组织的财务会计	(168)
5.3.1	非营利组织会计核算的基本原则	(168)
5.3.2	非营利组织的会计假设	(169)
5.3.3	非营利组织的会计目标	(172)
5.3.4	非营利组织的财务会计报告	(174)
第6章	非营利组织的绩效评估	(189)
6.1	非营利组织绩效评估的性质、类型和功能	(189)
6.1.1	非营利组织绩效评估的性质	(189)
6.1.2	非营利组织绩效评估的类型	(194)
6.1.3	非营利组织绩效评估的功能	(197)
6.2	非营利组织绩效评估的指标、程序和方法	(199)
6.2.1	非营利组织绩效评估的指标	(200)
6.2.2	非营利组织绩效评估的程序	(206)
6.2.3	非营利组织绩效评估的方法	(212)
6.3	我国非营利组织绩效评估的现状、问题及对策	(221)
6.3.1	我国非营利组织绩效评估的现状	(222)
6.3.2	我国非营利组织绩效评估的问题	(224)
6.3.3	我国非营利组织绩效评估的对策	(227)

附 录

英文材料：非政府组织简介	(236)
社会团体登记管理条例	(244)
民办非企业单位登记管理暂行条例	(253)
中华人民共和国公益事业捐赠法	(260)
基金会管理条例	(266)
民间非营利组织会计制度	(277)
 参考文献	 (302)
后 记	(308)

【第 1 章】

非营利组织及其外部环境

非政府组织对所有的人意味着所有的事，这也许可以解释它为什么无处不在。

——戴维·路易斯

1.1 非营利组织的概念和特征

1.1.1 非营利组织的称谓问题

非营利组织 (Non-profit Organization, 简称 NPO) 一词至今还不是一个被严格定义的概念, 因为其涉及的范围广泛, 包含的组织团体种类繁多, 因而相关的称谓错综复杂。南杰 (Najam) 曾列出了世界上 48 个称呼非营利组织的名称, 但作者指出, 就是这样的名单也还远没有穷尽非营利组织的称谓。^① 常用的一些称谓如“志愿组织” (Voluntary Organization)、 “非政府组织” (Non-government Organization)、 “免税部门” (Tax-exempt Sector)、 “慈善组织” (Philanthropy Organ-

^① Najam, A. *Understanding the Third Sector: Revisiting the Prince, the Merchant and the Citizen*. Nonprofit Management and Leadership, 7, 1996.

ization)、“第三部门”(Third Sector)、“民间组织”(Civil Group)、“公民社会组织”(Civil Society Organization)、“社会中介组织”(Social Intermediary Organization)等,这些不同的名称强调了这类组织某一方面的特征,是从一定的文化中产生的,其使用可以追溯到特定的经济、政治和社会环境。

“志愿组织”(Voluntary Organization)是在英国广泛使用的名称。英国历史上存在着志愿工作和志愿者行动的悠久传统,也有强调基督教价值观的慈善立法。美国通常使用的是“非营利组织”(Non-profit Organization)一词。在美国,市场经济居于支配地位,市场之外的组织只要可以证明不是商业营利性的组织,就能得到财政的支持。“非政府组织”(Non-government Organization)一词主要应用于在国际舞台上活动的第三部门和发展中国家的第三部门,该词源于二战后成立的联合国规定的制度。在联合国的活动中,“非政府组织”这个名称是指活跃在国际舞台上的那些不属于政府部门的组织,这些组织被联合国授予协商事务的地位。

如果上述称谓被符合逻辑地、一致地使用,那么,这些词可以为现有第三部门不同种别的分类提供一种有用的方法。然而,这些词在不同国家并没有被一致地使用。在英国,“志愿组织”一词典型地是指那些服务于流浪者的组织;而在孟加拉国,同样针对流浪者从事服务工作的组织可能被称作“非政府组织”。在美国,“非营利组织”一词基本包括从事国内工作的第三部门,但是,由于某种原因,美国政府国际发展部门传统上使用“私人志愿组织”(Private Voluntary Organization)一词来称呼那些在海外从事发展工作的非营利组织。一些发展中国家的非政府组织不喜欢“志愿”这一标签,因为他们感到这一词排除了许多不使用志愿者、专业性的非政府组织;一些发展中国家的非政府组织不喜欢“非营利”一词,因为他们认为这一词带有商业味。经常有人指出,“非政府组织”一词缺乏精确的内涵,因为它只说明了这些组织不是什么,而没有说明它们是什么。

由于世界第三部门巨大的差异,使得找到一个合适的和一致使用的称谓变得更加复杂。一些是在社区范围内活动的小型互助组织,它们的目标简单,没有领薪水的工作人员,其活动主要由受政治、宗教或某种利他主义精神推动的志愿者和支持者来承担。另外的是一些高度组织化的服务机构,它们拥有法人身份,有数以千计的工作人员,这些工作人员把从事这项工作主要看成是一种职业经历。一些组织把自己当作世界上从事减轻贫困和促进公正的发展组织,另外一些是休闲团体或有特定目的的宗教组织。一些组织采用温和的民主的方式来促使社会变革,另一些组织试图通过斗争来夺取权力。一些组织从外部获取资金,并且依赖这些资金而存在,另外一些组织通过它们自己募集资金的行动或者通过会员费和订阅费来获取经费。一些组织服务于成员的私人利益,另外一些组织从事公益活动。^①

正如维克爾(Vakil)在一篇论文中所指出的,在非政府组织称谓上缺乏共识,妨碍了研究者发展非政府组织理论的努力,也妨碍了不同国家非政府组织工作上的比较分析。从实践的角度看,缺乏共识使潜在的资金提供者和接受者之间的关系变得混乱,也使政府的管理工作更困难,而且减少了非政府组织传播知识和总结经验的潜力。^②由此可见,采用一个比较通用的词汇来称呼处于政府和企业之外的这些组织是十分必要的。本书主要采用“非营利组织”这一称谓,因为它突出了这类组织“非营利性”的这一重要特征,而且该词在国内的学界得到了普遍的采用。但本书并不排除在一些章节中尤其在关于国外非营利组织发展的章节中出于习惯采用其他类似的一些称谓。

^① David Lewis. *The Management of Non-governmental Development Organizations*. By Routledge, 2001, P35.

^② Vakil, A. *Confronting the Classification Problem: Toward a Taxonomy of NGOs*. *World Development*, 25, 12, 1997.

1.1.2 非营利组织的概念

关于“非营利组织”的界定是多种多样的，例如：

美国约翰·霍布金斯大学的莱斯特·萨拉蒙（Lester Salamon）教授将具有组织性、非政府性、非营利性、自治性和志愿性等五个特征的组织界定为非营利组织。他认为非营利组织有两大类型：即奉献于会员的组织与奉献于公益的组织。这一定义目前较为流行，常为人们所引用。

美国学者彼得·德鲁克（Peter F Drucker）认为，非营利组织是既非企业又非政府的机关，其目的是人与社会的变革，是向社会提供服务的部门。^①他把农业合作社、消费合作社等组织排除在非营利组织之外。

在欧洲国家，所谓的“社会经济组织”是指包括合作社、互助会在内的非营利组织，这里的“社会”是相对于“国家”和“私人”而言的。“社会经济组织”是欧洲共同体的产物。欧洲成员国之间，为了使人员、劳务和资本自由流动，建立了无国境大市场。但同时，由于欧共体成员国之间经济发展水平不一致，自然资源、文化、教育等方面也存在差别，从而引起了诸如失业、社会福利下降等一系列社会问题。因此，成员国在建立经济统一大市场的基础上，从欧共体的总体角度上建立统一的社会政策，设立了第四局：社会经济局。社会经济局规定了社会经济组织运营的基本准则：第一，不以追求利润为目的，而是为组织成员和集体服务；第二，从政府中脱离出来，自主、自立进行管理与运营；第三，民主决策；第四，分配时人与劳动要优先于资本。从社会经济组织的内容来看，社会经济组织与美国萨拉蒙所说的非营利组织的概念大体是一致的。

^① 彼得·F·德鲁克：《非营利组织经营》，日本经济评论社1997年版，第5页。

结合亚洲国家的国情,日本学者重富真一在萨拉蒙定义的基础上,将非营利组织归纳为具有非政府性、非营利性、自发性、持续性、利他性、慈善性等六个条件的社会组织。^①

日本的另一个学者川口清史提出,非营利组织一般是指不以获取利润为目的,从事商品生产、流通以及提供服务的民间组织。^②这其中包括从事商品生产、流通的农业合作社,认为这些农业合作社尽管从事商品的加工、生产、流通,能盈利,但是这些组织服务于组织成员,具有共益性,成员之间由于相互帮助而有机结合成立的劳动集团也应属于非营利组织。

对我国而言,“非营利组织”是一个外来词,我国学者结合实际对非营利组织的界定做了有益的探索。一些学者对西方非营利组织的定义进行了中国化的阐释,他们提出非营利组织是指那些有服务大众的宗旨,不以营利为目的,组织不为任何人牟取私利,组织自身具有合法免税资格和提供捐助人减免税的合法地位的组织。^③

上述观点从不同的角度对非营利组织的概念作了可贵的探索,对我们界定“非营利组织”很有借鉴意义。根据我国的具体国情,本书认为非营利组织是指不以营利为目的,为社会提供公共服务的处于政府体系和企业部门之外的社会组织。我国非营利组织的主体是在民政部登记注册的社会团体、民办非企业单位和基金会,还包括其他不具备法人地位的各种非营利性、非政府的社会组织。我国庞大的事业单位体系也可以纳入广义上的非营利组织的范畴。

① [日]重富真一:《日本的NPO(2000)》,明石书店2001年版,第17~19页。

② [日]川口清史:《非营利组织与合作社》,日本经济评论社1994年版,第87页。

③ 邓国胜:《非营利组织评估》,社会科学文献出版社2001年版,第288页。