



普通高等教育精品规划教材

高等学校公共事业管理专业创新规划教材

非政府组织管理

MANAGEMENT OF NGO

主编 林修果



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

 高等学校公共事业管理专业创新规划教材

非政府组织管理

MANAGEMENT OF NGO

主 编 林修果



WUHAN UNIVERSITY PRESS

武汉大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非政府组织管理/林修果主编. —武汉: 武汉大学出版社, 2010. 5
普通高等教育精品规划教材
高等学校公共事业管理专业创新规划教材
ISBN 978-7-307-07696-9

I. 非… II. 林… III. 社会团体—管理—高等学校—教材
IV. C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 055477 号



责任编辑: 周 昀 责任校对: 黄添生 版式设计: 马 佳

出版发行: 武汉大学出版社 (430072 武昌 珞珈山)
(电子邮件: cbs22@whu.edu.cn 网址: www.wdp.com.cn)

印刷: 武汉中远印务有限公司

开本: 720 × 1000 1/16 印张: 23.25 字数: 400 千字 插页: 2

版次: 2010 年 5 月第 1 版 2010 年 5 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-307-07696-9/C · 262 定价: 32.00 元

版权所有, 不得翻印; 凡购我社的图书, 如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 请与当地图书销售部门联系调换。

目 录

第1章 非政府组织概述：公共治理的视野	1
案例导入	1
1.1 非政府组织：概念与特征	2
1.2 非政府组织的类型	15
1.3 非政府组织与公共治理变革	23
本章小结	34
关键术语	34
思考题	34
本章参考文献	35
第2章 非政府组织的理论基础	37
案例导入	37
2.1 公民社会理论和治理理论	39
2.2 市场失灵理论、政府失灵理论和志愿失灵理论	46
2.3 新制度经济学和自治组织理论	56
本章小结	64
关键术语	64
思考题	65
本章参考文献	65
第3章 西方国家非政府组织的发展及其作用	67
案例导入	67
3.1 西方国家非政府组织的崛起	68

3.2 西方国家非政府组织在公共治理中的作用·····	74
3.3 西方国家非政府组织与国际非政府组织·····	83
本章小结·····	90
关键术语·····	91
思考题·····	91
本章参考文献·····	91
第4章 中国非政府组织的发展及其作用 ·····	92
案例导入·····	92
4.1 中国非政府组织的历史发展·····	95
4.2 中国非政府组织在公共治理中的作用·····	101
4.3 中国非政府组织存在的主要问题·····	116
本章小结·····	124
关键术语·····	125
思考题·····	125
本章参考文献·····	125
第5章 外管理战略：政府组织对非政府组织的影响 ·····	127
案例导入·····	127
5.1 政府对非政府组织管理的必要性·····	132
5.2 我国政府组织对非政府组织管理的政策框架与变迁·····	137
5.3 促进非政府组织发展的政策建议·····	141
本章小结·····	156
关键术语·····	156
思考题·····	156
本章参考文献·····	157
第6章 内管理战略：非政府组织自身发展之道 ·····	158
案例导入·····	158
6.1 非政府组织：政府不可或缺的支持者·····	161
6.2 非政府组织战略管理的特点与意义·····	168
6.3 非政府组织战略管理的程序、内容与方法·····	177

本章小结·····	192
关键术语·····	192
思考题·····	193
本章参考文献·····	193
第7章 非政府组织的领导决策·····	195
案例导入·····	195
7.1 非政府组织的领导·····	197
7.2 非政府组织的决策·····	205
7.3 非政府组织的用人原则和效率·····	217
本章小结·····	225
关键术语·····	225
思考题·····	226
本章参考文献·····	226
第8章 非政府组织的营销管理·····	228
案例导入·····	228
8.1 非政府组织的市场营销·····	230
8.2 非政府组织营销管理的特点与导向·····	240
8.3 非政府组织营销管理的过程与策略·····	248
本章小结·····	260
关键术语·····	260
思考题·····	260
本章参考文献·····	260
第9章 非政府组织的筹款管理·····	262
案例导入·····	262
9.1 筹款与非政府组织发展·····	263
9.2 非政府组织筹款的主要方式与评估·····	268
9.3 非政府组织筹款的市场分析·····	277
本章小结·····	289
关键术语·····	290

思考题·····	290
本章参考文献·····	291
第 10 章 非政府组织的财务管理 ·····	292
案例导入·····	292
10.1 非政府组织财务管理的目标与原则·····	294
10.2 非政府组织财务制度建设与收支管理·····	297
10.3 非政府组织的财务分析、预算和监督·····	302
本章小结·····	312
关键术语·····	312
思考题·····	312
本章参考文献·····	313
第 11 章 非政府组织的人力资源管理 ·····	315
案例导入 ·····	315
11.1 非政府组织人力资源构成·····	317
11.2 非政府组织人力资源管理基本内容·····	318
11.3 留住志愿者：非政府组织人力资源管理的特殊使命·····	328
本章小结·····	333
关键术语·····	334
思考题·····	334
本章参考文献·····	334
第 12 章 非政府组织的评估 ·····	336
案例导入·····	336
12.1 非政府组织评估的意义分析·····	339
12.2 非政府组织评估的理论框架与评估指标·····	344
12.3 非政府组织评估的程序与方法·····	352
本章小结·····	360
关键术语·····	360

思考题.....	361
本章参考文献.....	361
后 记.....	362

案例导入

“自然之友”——中国第一个民间环保组织

中国文化书院·绿色文化分院（习称“自然之友”，Friends of Nature）是于1994年3月经政府批准成立的我国第一个群众性民间环保团体。发展至今已经拥有上千名会员及志愿者。

“自然之友”的几位发起人梁从诚、梁晓燕、杨东平等先是于1993年11月以绿色环境文化协会的名义向国家环保局提出注册申请，但当时纯粹民间组织在中国还是一个新生事物，而且当时国民的环保意识还不强，所以申请未获批准；经中国文化书院院务委员会同意，几位发起人1994年再次以“中国文化书院·绿色文化分院”筹备组名义向国家文化部申请注册，1994年3月31日经文化部办公厅同意、民政部社团部注册，中国文化书院·绿色文化分院“自然之友”获准成立。

“自然之友”自成立以来十几年间，“主要以开展公众环境教育为宗旨，通过演讲、讲座、研讨、出版物、组织夏令营和其他集体活动，在社会

上,特别是在青少年中传播绿色观念,倡导绿色生活方式;有时也根据条件参与针对紧迫环境问题的直接行动”。围绕其宗旨,该组织实施的主要活动有:(1)出版发行“自然之友”书系,“自然之友”从1996年开始编辑出版环保教育类书籍,形成了一套自然之友书系。(2)多年坚持开展“绿色文化”讲座,“自然之友”从1995年开始,多年来一直坚持在各大大学或其他场合开展绿色文化讲座活动。讲座坚持平均每个月开展一次,到2003年大约开展了近百场讲座。每次讲座举行前都会以电子邮件、电话以及海报等形式通知会员和其他民众。(3)公众环境教育活动:开展“藏羚羊”、“野马车”流动教学活动、“自然之友绿色希望行动”、“西部教师培训项目”。

过去,我国的环保工作主要限于政府主管部门和环境专业工作者,公众的参与程度和意识都比较低。而“自然之友”认为,只有极大地提高全民族的环境意识,使环境保护成为全体社会成员共同的责任和使命,在公众中树立人与自然和谐共处的新型文化观念和生活方式,社会经济和可持续发展才能在我国实现,我国的环境才能得到真正有效的保护,神州大地才有可能青山常在、绿水长流。

“自然之友”在其产生发展的十几年中在社会上产生了深远广泛的影响,其从事的活动具有鲜明的建设性和开创性,在社会上均引起积极的反响,确立了民间环境保护组织在整个社会环境保护运动中的极端重要的位置。2006年2月,在由国务院侨务办公室、中国新闻社指导,《中国新闻周刊》杂志社主办的“中国·企业社会责任国际论坛”上,“自然之友”获“2005年最具责任感 NGO”奖。

资料来源:自然之友官方网站:<http://old.fon.org.cn>.

1.1 非政府组织:概念与特征

1.1.1 非政府组织的概念

非政府组织(Non-government organization)一词最初是在1945年6月签订

的《联合国宪章》第71款中正式使用的。20世纪80年代以来，全球社会政治经济生活中出现一股新的力量。非政府组织的迅速发展以及它们作为国家、企业之外的新的角色广泛参与人类社会各领域的活动，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”。非政府组织一词至今没有一个严格的定义，因其涉及的范围广泛，包含的组织团体种类繁多，因而相关的称谓错综复杂。

1. “非政府组织”与相关称谓的比较和概念选取

由于强调的角度与重点不同，对于“非政府组织”一词，不同国家有不同称谓，即使同一国家由于研究侧重点不同也有不同的称谓。如非营利组织（non-profit organization）、公民社会（civil society）、第三部门（the third sector）、草根组织（grassroots organizations）、志愿组织（voluntary sector）或慈善组织（charitable sector）等。

不同称谓的非政府组织之间差异性较大，要找到这些差异显著的组织之间的共性相当不易。每一种称谓都强调了非政府组织的一些现实特征，同时也忽略了一些其他特征，并可能导致一定程度的混淆。主要的相关称谓包括：

（1）非营利组织。在与非政府组织相关的众多概念中，最为接近、相互替代性最强的就是非营利组织。二者在内涵和外延上一致，所不同的是非营利组织强调的是和企业的区别，非政府组织强调的是与政府的区别。萨拉蒙把非政府组织看做是非营利组织的一部分。本书也持此观点，不把非政府组织和非营利组织严格区分开来，而是把二者等同。

（2）“第三部门”、“第三域”或“独立部门”。这些提法强调的是非政府组织独立于政府和营利性部门之外。第三部门和非政府组织在内涵和外延上基本上是一致的，这一概念是相对政府和市场而言的。政府是第一部门，市场是第二部门，其余的是第三部门。

（3）草根组织。指未在民政部门登记注册但符合非政府组织定义的组织，一般是属于民间自发组建、因各种原因不能在民政部门获得法人资格的组织，可以称之为“草根非政府组织”。草根非政府组织以社区为基础，包括社区协会、合作社、农会、工会等。

（4）志愿组织。强调的是志愿行动在组织的管理和运营中发挥的重要作用。但志愿行动存在失灵的现象。首先，公共服务的供给存在“搭便车”问题。由于公共产品具有非竞争性与非排他性，因此，在提供公共产品时就会普

遍存在“搭便车”问题。其次，非政府组织自身的发展也越来越走向专业化，自身的服务也由受过训练的专业人员来提供，这使得非政府组织的绝大多数工作是由雇员完成而不是由志愿者完成。

(5) “免税组织”。强调的是这类组织在税收制度上享受免税待遇。这些“免税组织”在大多数国家都享有免税待遇，但不同国家对于免税的标准有不同的规范。例如根据美国联邦税法，在美国依法登记为非营利机构的这类组织可以获得免税待遇。

(6) 慈善组织。强调的是这类组织的公益慈善性质，是为公众利益而进行实际捐赠或价值（金钱、安全、财产）捐赠。因此，慈善捐赠是非政府组织收入的一种形式，故许多非政府组织把募集慈善捐赠作为主要目标。而事实上，这类组织并不是非政府组织的唯一类型，私人慈善捐赠也并非非政府组织唯一的收入来源。

还有其他一些类似的概念，如“公益团体”(Commonweal Organization)、“社区组织”(Community Organization)、“邻里组织”(Neighborhood Organization)、“独立部门”(Independent Sector)等。

2. 概念选取的原则

面对诸多称谓的非政府组织，不同国家对非政府组织的概念选取也是千差万别的，但在概念选取中一般会遵守以下两个原则：

(1) 世界各个国家的习惯用法。每个国家都有自己的习惯用法。如在美国，人们更多地非政府组织称作“第三部门”；在英国它的普遍称谓是“志愿组织”；在法国和比利时，人们习惯将之称为“社会经济”，等等。

(2) 理论研究者依据研究的角度和强调的重点。不同国家的理论研究者的角度和强调的重点不同，也就选取自己研究侧重点的概念。如英国对非政府组织的研究集中于“志愿性”特征，因此称之为“志愿组织”。

相对于“非营利组织”、“第三部门”等其他相关称谓，根据我国的历史背景，本书选取“非政府组织”这个称谓。理由在于，在我国，政府对非政府组织的影响甚于市场，相对“非营利”特点而言，其“非政府”特点更加应当受到重视。

3. 国际学术界对非政府组织的界定

在国际学术界，关于确切的非政府组织的概念始终存在着分歧，至今没有

一个被普遍接受的统一概念。套用美国学者尤劳的比喻,“非政府组织”这一概念的核心特征“也许就是其含义的不明确性……它就像尼斯湖的怪兽:人们可以很肯定地说它不是什么,但很难说它是什么”^①。

其中最早的是1950年联合国经社理事会的定义。联合国经社理事会认为:“凡不是根据政府间协议建立的国际组织都可被看做非政府组织。”^②

世界银行对非政府组织的定义是:“致力于解除疾苦、消除贫困、保护环境、提供最基本的社会服务或促进社区发展的私人组织。”^③

美国学者杰勒德·克拉克是研究非政府组织的知名学者,他认为,“非政府组织是私人的、非营利的职业组织,有着独特的法律特点,关注公众福利目标”^④。

目前学术界依据各自不同的标准对非政府组织作出了不同的界定,对于什么是非政府组织,国际学术界主要有以下几种定义:

(1) 法律定义。根据法律有没有减税免税待遇,如果有,就是非政府组织。例如,在美国凡是符合税法第501条的免税组织就是非政府组织。^⑤该税法规定免税组织必须符合三个条件:首先是该组织的运作目标完全是为了从事慈善性、教育性、宗教性和科学性的事业,或者是为达到该税法明文规定的其他目的;其次是该组织的净收入不能用于使私人受惠;最后是该组织所从事的主要活动不是为了影响立法,也不干预公开的选择。

法律界定方法的优点是简单易行,特别是针对具体的个别组织更容易操作。但这种分类方法使非政府组织处于一种杂乱无章的状态,无法把握非政府组织的本质特征。而就中国的实际情形来说,在中国农村还存在着大量的合理

① 这是尤劳对政治学研究中的“行为主义途径”所作的评论,用于“非政府组织”概念恰如其分。事实上,第三部门的研究者也有过类似的说法。

② Cliver Archer. *International Organization* [M]. London: George Allen&Unwin, 1983: 32-35.

③ World Bank. *Involving Nongovernmental Organizations in world Bank-Supported Activities* [OL]. Operational Directive 14.70 [1989-08-28]. <http://www.gdrc.org/ngo/wb-ngo-directive.html>.

④ 王杰,张海滨,等.全球治理中的国际非政府组织[M].北京:北京大学出版社,2004:13.

⑤ P.B. 弗斯顿伯格.非营利机构的生财之道(中译本)[M].北京:科学出版社,1991:12-14.

却不合法的非政府组织。这些农村的非政府组织虽然发挥了一般非政府组织的功能，得到了有关部门的默许，但他们却不能依照法律来登记，所以没有合法的身份。因此，单纯从法律上来界定中国的非政府组织不合适。

(2) 收入来源定义。收入主要来自会员的会费或者捐赠，就属于非政府组织。例如联合国的国民收入统计系统就是采用这种定义将经济活动划分为五大类：金融机构、非金融企业、政府、非营利组织和家庭。非政府组织和其他四类组织的区别在于，非政府组织的大部分收入是来自其他成员缴纳的会费和支持者的捐款，而不是来自以市场价格出售的商品和服务的收入。如果一个组织的一半以上的收入来自以市场价格销售的收入，就是营利部门，而一个组织的资金主要依靠政府的资助则是政府部门。

收入来源定义有其优点，但也存在两方面的缺陷：其一，为确定某个组织是否为非政府组织，其合理的资金比例难以确定。其二，这种定义不考虑其他的特性，许多国家大量的非政府组织都不完全符合该定义。而且事实上，包括我国在内的世界上大多数国家的非政府组织的主要资金来源是服务性收费或政府资助以及政府合同，而并非会员会费或社会慈善捐款。

(3) 功能定义。凡是以促进“团体利益”或“公众利益”为目的的合法组织皆可称为非政府组织。但何为“公共利益”，不同国家的不同时期和不同人都会有不一致的理解，这会导致“非政府组织”一词概念的歧义，也会给非政府组织的比较研究和交流带来困难。但这里要澄清一点，如果私人组织的目的是促进“公共利益”或“团体利益”，则可算作非政府组织的一部分。

(4) “结构—运作”定义。这一定义是美国约翰·霍布斯大学“非营利组织比较研究中心”提出的，它着重从组织的基本结构和运作方式进行界定，即符合以下五个条件的组织就是非政府组织：一是组织性，二是民间性，三是非利润分配性，四是自治性，五是志愿性。这一界定是目前国际上比较流行的定义法。然而，这种定义所概括的“五性”虽反映了这一部门的基本特征，却没有把握好非政府组织、政府组织、营利组织这三个部门之间关系的基本逻辑，也没有反映三部门的划分与现代社会、后现代问题的关系。^① 非政府组织是以志愿求公益的组织，这是区别它同求公益的政府部门和求私益的营利性组织的标准，但这一定义却忽视了第三部门的其他方面的特征。

^① 秦晖：第三部门、文化传统和中国改革——关于中国第三部门历史、现状与未来走向的若干问题 [EB/OL]. www.usc.cuhk.edu.hk/wk-wzdetails.asp?id=313-41k.

综上所述，国外学者基于一定研究和政策目的需要对非政府组织依据不同的标准进行不同方法的界定，因而“非政府组织”本身是个极不明确的概念，如果照搬西方国家的定义，很可能使我们掉入定义的陷阱之中。

正如希克斯所说，界定概念的工作既可能起到“昭示”的效果，又可能产生“障目”的作用。当我们将国际非政府组织的概念界定用于界定我国非政府组织的概念时，无疑为自己设置了一个艰巨的任务。为避开定义陷阱，正确的做法是在综合比较的基础上，结合中国的实际国情，使概念本土化，并服从研究的需要。

4. 中国对非政府组织的界定

1995年，第四届世界妇女大会在北京召开，按照国际惯例需要同期同地召开国际NGO论坛。对非政府组织的界定及其相关问题第一次摆在了中国人的面前。后来在北京怀柔召开的世界妇女非政府组织论坛成为非政府组织这一概念进入中国的标志。但因中国非政府组织赖以生存和发展的国情与西方不同，在中国的社会现实中，由于具有西方标准的非政府组织还很少，所以在界定时应注意坚持以下原则：

第一，国际化原则。发达国家的非政府组织的发展已经有了很长的历史，他们对非政府组织的研究也取得了一定的成果。随着全球化的进程加速，我国的研究不能闭门造车，我们对社会事务的管理也不能故步自封，对非政府组织的界定要以国际通行的理论为基础。

第二，本土化原则。我国非政府组织虽然同国际接轨，但并不等于不考虑中国国情。我国非政府组织在发展历史、组织形态和管理体制等重要方面不仅同西方发达国家的非政府组织存在较大差别，而且同其他发展中国家、转型期国家也有一定差别。因此，对我国非政府组织的界定必须考虑我国非政府组织部门的实际情况，一方面要借鉴西方国家非政府组织的规范性政策经验，另一方面要充分顾及我国的具体国情研究的需要。

第三，现实性原则。必须根据当前的社会发展状况和理论研究的水平来确定采取什么方法界定非政府组织。有些界定方法从理论上看起来很完美，但是实际执行下去会碰到很多困难，我们在界定我国的非政府组织时应该从我国的现实情况出发。

第四，超前性原则。我国非政府组织的发展历程较短，处于起步阶段，各种非政府组织正在从其他部门中分化出来，尚未有完整的概念，但是作为一种

理论研究,对非政府部门的界定必须具有一定的超前性。因此,根据超前性原则把一些当前不一定具备正式的法律地位,但是将来会成为非政府组织的组织纳入非政府组织范畴。

我国在界定非政府组织的概念时必须兼顾这四个原则,但在这四个原则中,国际化原则和本土化原则是一对矛盾,现实性原则和超前性原则是另一对矛盾。一个可行的界定方法是在界定我国非政府组织时既要同国际接轨,又要符合我国的实际情况,既要有一定的预见性,又要兼顾现实的发展水平。国内学者在这四个原则指导下各自提出了自己的观点,概而言之,主要有以下几种观点:

一是“特征说”。学者王绍光以民间性、非营利性、组织性、自治性和志愿性等特征来界定非政府组织。学者秦晖使用公益、私益、志愿与强制四个特征,将非政府组织界定为以“志愿求公益”的社会组织。

二是主张从组织的内在属性出发来界定我国的非政府组织。康晓光认为应当从经济学出发,借助私人物品和公共物品概念为各个部门划定界限。他认为只要是依法注册的正式组织,从事非营利性活动、满足志愿性和公益性要求、具有不同程度的独立性和自治性,即可定义为中国的非政府组织。清华大学 NGO 研究所的王名则更明确地指出,“非政府组织的界定应该注重其内在的属性,中国的 NGO 应该指那些不以营利为目的且具有正式的组织形式、属于非政府体系的社会组织,它们具有一定的自治性、志愿性、公益性或互益性”。

我们在综合权衡的基础上,根据中国《非营利组织法的立法原则》,对非政府组织的定义作如下界定:“在特定的法律体系下,不被视为政府部门的协会、团体、基金会、慈善信托、非营利公司或其他法人,而且其不以营利为目的。”即使有赚取任何利润,也不可以将此利润分配。但是,工会、商会、政党、利润共享的合作社或教会均不在此列。^①

1.1.2 非政府组织的特征

尽管目前对非政府组织没有形成一个统一的概念,而且不同国家的非政府组织的设立和职能作用都表现出纷繁复杂的具体形态,但是作为与第一和第二部门并存的一个独立的组织体系,它是有其共性特征的。目前国际上被最广泛

^① 世界银行组织. 非政府组织法的立法原则 [M]. 喜马拉雅研究发展基金会,译. 台北:喜马拉雅研究发展基金会,2000.

接受的是美国霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙教授对非政府组织的基本特征的归纳，其中包含了五项核心特征：组织性、非政府性、非营利性、自治性及志愿性。

1. 组织性

组织性是非政府组织的一个重要特征。组织性指的是有一套内部规章制度的设立，有明确的角色与任务的分配；有职权等级体系，以保证使每个成员的行为与组织目标相符合；有交往体系，即体现不同成员之间的相互从属关系；有目标准则，用于评估和检查组织的成果以及组织中个体的活动成果。^①

非政府组织的组织性体现在以下两个方面：

(1) 有正式的组织机构和管理体制

非政府组织必须是具有一定制度化的正式组织，必须有常规的组织机构和管理体制，并开展经常性活动。组织性常常被看做是非政府组织不言而喻的前提，任何组织都要有一定的存在形式。但不同国家对“组织性”的理解不同，在一些国家，组织性表现为“合法性”，即只有进行合法登记才能被认可；而在另外一些国家，组织性表现为一定的“正式性”，即只要合乎某些标准，即使不登记注册也同样受到法律的保护。我国目前的非政府组织必须具有正式政府的合法身份，那些临时聚集在一起的人群或经常活动的非正式团体应被排除在外，尽管它们也有很重要的社会功能。只有具备法人资格才能使非政府组织可以对外以法人的身份订立合同，管理者不会因执行组织的义务而承担财务责任。

(2) 有成文的章程制度以及固定的人员

与其他类型的组织一样，非政府组织需要通过对组织的人力、物力、技术信息等资源的有效运用来维持组织的生存、发展，营造和谐的组织文化，追求良好的外部环境，努力获取组织资源以实现组织目标。一般而言，组织性指的是：非政府组织应具有一定的正式组织形式，包括有较为固定的办公场所、较为固定的人员、经常性的活动、一定的组织章程及制度规范等。但需要明确的一点就是这些条件并不是一成不变的，而是相对的、可变的，比如随着因特网技术的发展出现大量的网上社团，如何界定其组织性就不能拘泥于上述标准。

从本质上来说，我们把“一定的正式组织形式”解释为：具有一定的组

^① 李友梅．组织社会学及其决策分析[M]．上海：上海人民出版社，2003：7．