

21世纪高等院校教材·公共管理系列

非营利组织管理

徐顽强 编著



科学出版社

013027884

C912.2-43
04

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

非营利组织管理

徐硕强 编著



科学出版社

北京



北航

C1635171

C912.2-43

04

013057884

内 容 简 介

非营利组织是社会生活中除政府组织与市场组织之外的第三种组织形式,被认为是人类历史上重大的组织制度创新。本书归纳出目前非营利组织管理的使命、类别与作用领域、公信力、政府管理、职能管理、人力资源管理、资本管理、环境管理、评估管理和企业化管理这十大热点问题,以专题的形式对这十大热点问题进行分析 and 解读,以期对作为我国社会管理领域一股新兴力量的非营利组织有着正确的理解和认识。

本书适合高等学校本科生、研究生以及 MPA 学员作为教材使用,对广大非营利组织的管理者,参与非营利组织活动的行动者,特别是对非营利组织管理感兴趣的读者也有所裨益。

图书在版编目 (CIP) 数据

非营利组织管理 / 徐顽强编著. —北京: 科学出版社, 2013

21 世纪高等院校教材·公共管理系列

ISBN 978-7-03-037186-7

I. ①非… II. ①徐… III. ①社会团体—组织管理—高等学校—教材 IV. ①C912.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2013) 第 053373 号

责任编辑: 王京苏 / 责任校对: 王晓芳
责任印制: 徐晓晨 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

化学工业出版社印刷厂 印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2013 年 4 月第 一 版 开本: 720×1000 B5

2013 年 4 月第一次印刷 印张: 18

字数: 353 000

定价: 33.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

前言

非营利组织是社会生活中除政府组织与市场组织之外的第三种组织形式，被认为是人类历史上重大的组织制度创新。理论界普遍认为非营利组织对政府失灵与市场失灵问题做出了有效的回应，它与政府、企业一起，构成了满足人们复杂多变需求的社会网络系统。与西方发达国家相对成熟的非营利组织管理制度相比，我国非营利组织管理起步较晚。新中国成立初期，高度集权的政府行政体制及为恢复经济发展而实施的计划经济体制都不允许社会力量自由参与到公共事务活动中来，非营利组织数量稀少，参与领域单一，因此非营利组织管理处于简单的管控时期。改革开放之后，随着经济体制与政治体制改革的推进，社会结构分层发生了变化，面对复杂多变的社会需求，政府在社会事务管理中略显吃力，社会公众参与社会管理的积极性与主动性越来越强，政府职能的转移也急需一个承接者，非营利组织因其民间性、非营利性、志愿性等特点而成为承接政府职能的最佳选择。

非营利组织作为我国社会管理领域的一股新兴力量，在很多方面要比政府与企业更了解社会需求，因而能更有效地调动各种社会资源提供公共服务，有着政府与企业无法替代的价值。在我国，存在着公共物品供给“缺位”的现象，这些现象往往发生在社会需求旺盛而政府与企业又因自身局限难以提供相应服务的领域。公共物品供给“缺位”扩大了非营利组织生存与发展的空间，非营利组织与政府相互合作，共同处理公共事务，提供公共服务产品，满足公众的需求，这对缓解社会矛盾，构建和谐社会的意义重大。随着社会进入改革与转型的关键时期，新旧体制的冲撞与矛盾势必会引发新的社会问题，也使得非营利组织的发展面临着越来越多的挑战。我国非营利组织的发展受到传统行政体制的影响，带有一定的官方色彩，无论是从独立性还是自治能力上看，都与国外非营利组织存在较大差

距,尤其是近几年非营利组织发展过程中出现的财务、人事等管理问题,使人们开始关注非营利组织的使命、公信力、组织结构、人力资源管理、评估、发展环境等问题,这些方面也是目前我国非营利组织管理研究领域的前沿与热点问题。为了促进非营利组织的自我管理和加强政府与非营利组织的合作,保证非营利组织在社会管理中尽可能地发挥最大效用,有必要对非营利组织管理进行研究。正是基于以上考虑,我们组织出版了《非营利组织管理》一书,以专题的形式对非营利组织管理领域中的十个前沿问题进行分析和解读。本书的主要研究内容具体如下:

在梳理与总结已有研究的基础上,我们归纳出目前非营利组织管理领域中的十大热点问题,分别是非营利组织的使命、非营利组织的类别与作用领域、非营利组织的公信力、政府对非营利组织的管理、非营利组织的职能管理、非营利组织的人力资源管理、非营利组织的资本管理、非营利组织的环境管理、非营利组织的评估管理和非营利组织企业化管理。这十大热点问题是在经济社会发展、非营利组织发展及人们的民主自治意识不断提高的背景下出现的,对这些问题的研究与解答直接关系到非营利组织的未来发展。

第一章为非营利组织的使命。本章主要从非营利组织的特征、责任与价值三个层面进行阐述。非营利组织在调动社会资源、提供公共服务等方面有着政府与企业无法替代的作用,随着非营利组织的发展及其对世界范围内各种社区的公共生活的影响日益增强,非营利组织的责任性问题逐渐受到越来越多的关注。第二章为非营利组织的类别与作用领域。非营利组织形态丰富、种类很多,在不同国家有不同的称谓。从不同的切入视角对某特定对象划分出的类型是不一样的,至今,学术界对非营利组织的内涵尚未形成共识。非营利组织的发展影响着整个社会的发展,随着我国社会主义市场经济体系的不断完善,利益诉求多元化的不断发展,有限政府正在成为人们的共识,而非营利组织也逐步承担起部分社会管理的责任。第三章为非营利组织的公信力。非营利组织的公信力是社会、政府、捐赠方、接受服务的对象以及第三方专业机构对其认可及信任的程度。公信力是非营利组织的生命线,是社会公众对非营利组织的认可和信任,体现了非营利组织的诚信度,而当前缺乏社会公信力已成为制约非营利组织发展的重要因素。第四章为政府对非营利组织的管理。政府是影响非营利组织发展的最重要环境要素之一,本章梳理了我国政府对非营利组织的登记管理、税收管理、财务管理和党组织建设的管理办法和特点,以及这些管理制度的实施特点和相关创新办法的开展,以为读者呈现我国政府对非营利组织的管理的全貌。第五章为非营利组织的职能管理。本章以非营利组织内部管理中的战略管理、项目管理和品牌管理三个重要环节为核心,结合国内非营利组织发展的特点,从内容、流程和应用三个方面对各个环节进行全方位的论述,完整构建了非营利组织的职能管理体系。第

第六章为非营利组织的人力资源管理。人力资源管理是非营利组织内部管理的重要职能之一，对人的管理是一切管理的核心。对于以专职人员与志愿者并存为特色的非营利组织人力资源管理的研究与应用已经成为非营利组织管理的重要内容。第七章为非营利组织的资本管理。本章将非营利组织的资本管理分为成本管理、知识管理和外部无形资产管理三个部分，并从成本管理的资本筹集和支出管理、知识管理的分类和过程管理、外部无形资产的外部社会关系和公信力管理等方面加以阐述。第八章为非营利组织的环境管理。全球化的冲击和市场改革使中国社会结构发生了深刻的巨变。政府、企业、社会公众构成了非营利组织发展的外部环境，环境因素对非营利组织的发展起着至关重要的作用。近年来，非营利组织的外部环境正发生着深刻而迅速的变化，法律环境、行政政策环境、社会环境的改变不仅为我国非营利组织的发展带来了难得的机遇，也让其发展充满了挑战。我国非营利组织目前面临的环境如何以及如何改善环境以促进非营利组织的健康发展是本章的主要内容。第九章为非营利组织的评估管理。为了保证非营利组织在社会管理活动中的作用的发挥及其自身的可持续发展，有必要对其开展有效的评估管理。本章从非营利组织评估的概念、类型、原则、主体入手，结合国内非营利组织发展的特点对非营利组织评估的方法、指标进行了详细的介绍，旨在为非营利组织评估管理出谋划策，促进非营利组织的自治能力与公信力的不断提高。第十章为非营利组织企业化管理。加入世界贸易组织后，我国非营利组织在获得新的成长机遇的同时，也面临着前所未有的挑战。非营利组织间的内部竞争以及与其他组织之间的竞争使得我国非营利组织开始考虑新的管理模式，由此企业化的管理模式开始进入人们的视野。企业化管理模式将企业管理的优良经验应用于非营利组织管理，注重非营利组织管理的绩效与营销管理，有助于提高非营利组织的管理效率。

在我国，非营利组织管理研究还是一个比较新的研究领域，本书在编写过程中难免出现不足之处，还望广大读者不吝指正。

目 录

前 言

第一章 非营利组织的使命	1
第一节 非营利组织的特征	1
第二节 非营利组织的责任	6
第三节 非营利组织的价值	11
第二章 非营利组织的类别与作用领域	17
第一节 非营利组织的类型	17
第二节 非营利组织的地位和功能	21
第三节 非营利组织的作用领域	27
第三章 非营利组织的公信力	41
第一节 公信力与社会资本	43
第二节 公信力缺失原因	47
第三节 公信力重塑	56
第四章 政府对非营利组织的管理	67
第一节 登记管理	67
第二节 税收管理	75
第三节 财务管理	83
第四节 党组织建设	88
第五章 非营利组织的职能管理	95
第一节 战略管理	96
第二节 项目管理	108
第三节 品牌管理	123

第六章 非营利组织的人力资源管理	137
第一节 理事会与 CEO	137
第二节 专职人员	149
第三节 志愿者	156
第七章 非营利组织的资本管理	168
第一节 成本管理	168
第二节 知识管理	183
第三节 外部无形资本管理	189
第八章 非营利组织的环境管理	192
第一节 法律环境	193
第二节 行政政策环境	204
第三节 社会环境	211
第九章 非营利组织的评估管理	218
第一节 评估的概念与原则	219
第二节 评估的主体与类型	223
第三节 评估方法与程序	226
第四节 评估指标体系	235
第十章 非营利组织企业化管理	244
第一节 国际非营利组织的实践	245
第二节 我国非营利组织的现状	252
第三节 我国非营利组织的探索	261
参考文献	269
后 记	279



第一章

非营利组织的使命

【本章导言】 作为人类社会历史上重大的组织制度创新，非营利组织的兴起是对长期困扰人们的市场失灵与政府失灵问题所做出的反应和回答。20世纪70年代以来，伴随着“社团革命”的到来，非营利组织得到了空前的发展，大量的非营利组织不断地涌现并且发展壮大，与企业 and 政府一道，构成了一个能够满足人们多样且不断变化的欲求的网络系统。随着经济的发展和社会的变迁，非营利组织面临越来越多的挑战，而非营利组织的使命是非营利组织的灵魂之所在，是非营利组织运行的旗帜和方向。

全球社会政治经济活动中出现的一个重要变革，就是非营利组织的广泛兴起以及它们作为企业—市场、政府—国家之外的力量参与到人类社会各个领域的发展活动中来。非营利组织因其自身所体现出的人性、人道、公益性和文明性的精神，成为改良甚至是重构由政府（公共领域）和市场（私人领域）所组成的二维社会的重要能量和重要方式，承担起一定的社会责任。非营利组织不是政府，不能靠权力驱动；也不是经济体，不能靠利益驱动，尤其是不能靠经济利益驱动。于是，非营利组织在其独有的伦理精神的指引下，在诸如环保、扶贫、教育、维权、慈善、文化、中介等许多领域取得了政府和市场无法取得的成效。非营利组织让人们的灵魂得到升华，让人们更好地认识自我和融入社会，非营利组织不断丰富和改善着人们的精神生活，并创造出越来越多的良性社会资本。

第一节 非营利组织的特征

非营利组织是英文 non-profit organization(NPO)的中译，这个概念最早指

美国社会中那些合乎《联邦税法》的规定,获得减免税待遇的特殊组织。20世纪80年代以后开始流行,渐渐成为学术界较为通行的一个一般性概念。相关的称谓或类似的术语还有“非政府组织”(non-government organization, NGO)、“慈善组织”(philanthropic organizations)、“志愿组织”(voluntary organizations)、“民间团体”(civil groups)、“公民社会”(civil society)、“第三部门”(the third sector)等,在中国台湾还常用“公益团体”、“社区组织”(community organization)、“第三力量”(the third force)等。根据已有的学术著作来看,不同国家的非营利组织具有不同的内涵和外延。非营利组织的用法在20世纪中期以后逐渐流行,各国在用词习惯以及对非营利组织范围的界定上有所差异,国际上对非营利组织的概念尚没有统一的界定,比较有代表性的主要包括以下几种。

Hansmann定义非营利组织为:具备法人资格,以公共服务为使命,享有免税优待,不以营利为目的,组织盈余不分配给内部成员,并具有民间独立性质的组织。Hansmann的观点主要体现了非营利组织的非营利性、公益性、独立性、免税性。

莱斯特·萨拉蒙教授的定义较为权威,他是美国霍普金斯大学政策研究所教授,公民社会研究中心主任,政府行为和非营利组织研究的国际专家和代表性人物。他认为非营利组织应满足组织性、非政府性、非营利性、自治性和志愿性。非政府性和非营利性被认为是非营利组织的基本特性,对于其他特性,不同国家的不同学者有不同的界定。

日本的重富真一提出,非营利组织的界定应该包含以下六个条件,即非政府性、非营利性、自发性、持续性、利他性和慈善性。他主要针对亚洲国家的国情,强调从经济上和社会上救助弱势群体是非营利组织存在和发展的特殊背景,因而应将利他性作为一个重要指标。

我国的非营利组织又称非政府组织,其不完全符合西方的标准,中国学者对非营利组织也有很多种界定。学者康晓光认为,只要是依法注册的正式组织,从事非营利性活动,同时满足志愿性、公益性、独立性和自治性,即可称为“中国的非政府组织”。学者丁美东在国际界定的基础上,遵循本土化原则和发展性原则,将中国的非营利组织界定为:不以营利为目的,通过自愿行动为社会提供公共服务的非权力依附组织。这个定义强调自愿提供公益,区别于政府提供公益具有强制性的特点。他以非营利组织自身的服务性质和方式为依据,提出了“三分法”的理论,即非营利组织可以分为三类,即互益性组织、实体公益性组织、中介公益性组织。互益性组织就是由个人或团体会员构成的,以促进会员特定利益为目标的社团(行业协会、兴趣协会等);实体公益性组织是按照专业服务的需要确定其组织形式的公益性实体组织(非营利医院、学校、科研机构等);中介公益性组织是服务于公共利益、资助社会公共事业的非营利组织(红十字会、

青少年发展基金会等)。王名教授也用特征法定义了非营利组织,即符合非营利性、非政府性和志愿公益性这三个基本特性的组织即为非营利组织。非营利性指的是不以营利为目的,可以开展经营活动,但是受利润非分配的约束,经营收入不能转化为个人私有财产;非政府性指的是组织的自治性、草根性和竞争性;志愿公益性指的是其主要资源来源于社会,是通过志愿服务和社会捐赠形成的。王名还指出:“作为非营利组织,其主要的财产应当来源于社会捐赠和其他公益性的资源,不应来源于市场。”

“慈善部门”、“志愿部门”、“免税部门”、“独立部门”、“非政府部门”、“隐形部门”、“社会部门”和“第三部门”等称呼,都不能科学全面地说明非营利组织的本质内涵及其与企业、政府的内在联系。要深入认识非营利组织必须从把握它的特征入手。如同目前非营利组织有多种称谓一样,不同的研究者对非营利组织的特征的概括与归纳也不一样,比较有代表性的观点如下。

Anthony 和 Herzlinger 较早地归纳出了非营利组织的七项特征,即缺乏利润衡量标准;属于服务性组织;市场作用较小;专职人员居于主要地位;所有权无明显归属;政治色彩较为浓厚;传统上缺乏良好的管理控制。虽然这些特征并非同时适用于所有类型的非营利组织,但是非营利组织衍生的治理问题却和上述特性有关。Anthony 和 Herzlinger 对非营利组织特征的归纳与分析为后来的研究奠定了基础。后来的研究不少是凸显 Anthony 和 Herzlinger 的特征集合的某一个元素或几个元素,或者是在某一个或几个元素基础上的深化与拓展。

Hansmann 认为,非营利组织的最大特征在于禁止将净盈余(net earnings)分配给控制该组织的会员、职员、理事或受托人。他进一步指出,非营利组织虽然可以从事经营活动,但是它与营利性组织最大的区别在于分配净盈余的限制:非营利组织的净盈余不可分配,而营利性组织的净盈余可以在投资者、管理者、职员和其他利益相关者之间进行分配。

Wolf 对非营利组织的特征做出了六个方面的界定:必须具有为社会公众服务的使命;必须组织成一个非营利的或慈善的机构;其经营必须排除任何个人获得私利;享有免除政府税收的优惠待遇;它应该具有法律上的特别地位,赞助该类组织的捐款应该列入抵税或减税的范围;必须是正式合法的组织,在政府管理机构注册并接受相关法律法规的约束。在 Wolf 看来,赋税方面享有优惠待遇、经费的管理和运作不被个人利益所左右,是非营利组织极其重要的特征。

美国财务会计准则委员会(Financial Accounting Standard Board, FASB)发布的财务会计准则公报(第 116 号)认为非营利组织有三个特征,即收取重大的捐赠物品、运作的目的不是为了赚取利润、没有所有者权益。

Oleck 和 Stewart 则认为非营利组织具有如下三个特性:在设立时明确以非营利为目的;该组织的利润或资产不得分配给组织的会员、职员或理事;仅能致

力于其设立时政府所允许的目标。

比较有代表性的且为多数人所接受关于非营利组织特征的描述是萨拉蒙和安海尔提出的。他们认为,非营利组织有六个基本特征。一是正规性,非营利组织是正式设立的组织,具有法人资格;二是民间性,非营利组织在体制上是独立于政府的民间组织;三是非营利性,非营利组织不为其拥有者谋求利润,其活动获得的余额必须投入到符合组织宗旨规定的活动中去;四是自治性,非营利组织内部实行自我管理,不受外部控制;五是志愿性,组织成员都是自愿地参与组织的经营管理活动;六是公共性,非营利组织服务于某些公共目的。

Wolf 和江明修认为非营利组织的特征应为:①正式组织(organized)。它必须具有某种程度的制度化或具备一定的组织形态,而不是临时的或非正式的民众集合体;同时还应得到政府的批准,具有法人资格,可以以组织的名义签订各种契约、管理财务和开展活动。②民间组织(private)。它必须与政府机构有所区别,既不属于政府的部门,也不应由政府官员充当理事会成员,但这并不意味着非营利组织不能接受政府的拨款,也不意味着政府官员绝对不能担任理事。换句话说,非营利组织必须是民间私人性质的组织。③非营利且不能分配利润。这个特性包含两层意思:第一层意思是指组织运营可以生产利润,但必须将组织的利润运用在组织宗旨限定的任务上;第二层意思是指组织内部的工作人员不能享有分配利润的权利,这同营利性组织的运作情形有明显的不同。非营利组织的资产必须永久投入其主要使命,不可以清算而交付给任何私人或组织。④自我管理。非营利组织必须能够进行自我管理,组织本身要有内部管理的程序及章程,除受政府相关法律法规的约束外,不受其他团体的控制。⑤志愿性。非营利组织应有一定数量的志愿者参与组织运作和项目活动,特别是由志愿者所组成的具有领导、管理与治理等功能的理事会。因此,非营利组织在某种意义上具有志愿性。⑥公共利益属性。非营利组织所提供的服务应具有符合公共利益的性质,并以服务公众为宗旨。

还有不少研究者使用比较研究方法,期待在比较中鉴别和挖掘出非营利组织的本质特征。Roger 对非营利组织、营利性组织和政府机构从参与自愿性、目标、资源、相互关系、社会关系、公共服务和盈余分配等维度进行了深入的比较研究,详细的比较结果见表 1-1。

表 1-1 非营利组织、企业与政府的比较

比较项目	非营利组织	企业(私营部门)	政府(公共部门)
参与自愿性	非强制性	非强制性	强制性
目标	分享共同利益	追求私人利益	谋求社会福利
资源	共有	私人	公共

续表

比较项目	非营利组织	企业(私营部门)	政府(公共部门)
相互关系	相关性	交易	平等
社会关系	公平	自由	法律
公共服务	非营利化	市场化	福利国家
盈余分配	不分配盈余	分配盈余	不以追求盈余为目的

贾西津对非营利组织与我国广泛存在的改革滞后的事业单位进行了比较研究(表 1-2)。许多人期望我国事业单位改革的目标定位是转为非营利组织,但是从二者在存在背景、组织性质、资金来源、产权基础、运作模式、经营管理、监督机制和政府角色等方面存在的较大差异来看,我国事业单位改革的目标定位是否是非营利组织还有待进一步探究,或者说,如果我国事业单位改革的目标定位是非营利组织,那么事业单位的改革还有很长的路要走。

表 1-2 非营利组织与我国事业单位体制比较

比较项目	非营利组织	事业单位
存在背景	有限政府—市场经济—公民社会的三元社会结构	全能政府—计划经济的一元社会结构
组织性质	非政府、非营利、独立性、志愿性	政府管理的“单位”中的一种
资金来源	多种渠道筹资	政府财政拨款演化为全额、差额、自筹
产权基础	公益产权	公有产权
运作模式	基于宗旨	基于计划
经营管理	完善的经营理念 and 一系列独立的管理模式	免费服务和完成政府福利
监督机制	社会监督为首或者社会监督为主	行政监督
政府角色	法律环境建设和政府采购等财政支持	直接经营管理者

有研究者从国别比较的研究视角来探讨中国非营利组织的特征。陈小安认为我国的非营利组织具有营利性和非营利性、公益性和非公益性交织混合的特点,并进一步指出可以从两个层面理解非营利性,即宗旨的非营利性和手段的非营利性。所谓宗旨的非营利性,是指非营利组织的活动不以营利为目的,而仅从事公益性社会活动,提供相应的服务(产品)而不获取收入,或者获取的收入不足以弥补服务的成本;手段的非营利性是指非营利性组织不是通过经营活动获得收入,而是通过非商业(营利)行为获取资源,如接受捐赠、政府资助等。有研究者认为非营利组织的基本特征是非营利性,具有公益性质并不为私人所拥有,独立运作但缺乏管理者权益的正式组织结构,享有税法条款的优惠,必须在政府部门法律法规所规定的权利下运作,运用公众捐款、自我运营所得及政府部门的拨款和投资,提供组织宗旨限定的服务,使社会上多数人得到帮助。

我国的非营利组织与国外的非营利组织相比,具有以下几个区别:①资金来

源不同。我国非营利组织的资金主要来源于财政拨款和投资,国外则主要来源于社会捐赠。②产权关系不同。我国的投资者拥有非营利组织的产权,而国外的捐赠者不能拥有产权。③活动目标不同。我国的投资者有获取直接投资收益的目的,而国外的捐赠者主要是出于公益的目的。④利益关系不同。国外的非营利组织尽管可以经营并盈利,但不能分配利润,而我国的非营利组织则可以在一定范围内分配利润。⑤独立程度不同。我国的非营利组织主要依附于政府有关部门,而国外非营利性组织的独立性或自治性较强。⑥志愿性程度不同。我国非营利组织的工作人员绝大多数是获得薪酬的专职人员,而国外非营利组织的工作人员绝大多数是志愿者。

第二节 非营利组织的责任

对“责任”的界定多种多样,概括之,可归纳为以下两种观点。第一种观点认为,责任是“向上级负责,要求向某种权威来源说明个人行动的过程,处理的是有关监督和报告之机制”。这种责任概念“采用的是‘命令与控制’的定义方式,含义是外部监督、辩护、顺服、奖惩与控制等意义。公共责任是透过清楚的法规命令和正式的程序、监督与强制来达成”。在这种观点下,非营利组织的责任是通过严格遵守明确的法律法规,避免违法和不当行为,以及完善财务管理等来实现的。应当说,这种观点主要强调公共责任的技术性特征。第二种观点的代表人物是美国学者特里·L·库珀,他认为责任是“在多元化、技术性的现代社会中,重建义务的方法”,与社会义务所不同的是,这种责任加入了一种道德因素,它“促使人们从事使社会变得更美好的事情,不做那些有损于社会的事情”,“公共的问责和责任意味着它能使公民制定一致同意的社群标准和目标,为了公共的利益,大家一起工作,实现设定的目标”。这种观点实际上拓展了传统的责任的界定,强调了伦理道德、信念、对公众的回应性、使命感以及公益性等。

对非营利组织来说,由于其组织特性是志愿性、公益性,因此非营利组织的责任不仅应当注意其管制监督模式的技术性特征,同时还要强调其公益性和社会回应性等价值性特征。

一、非营利组织的公共责任

非营利组织所从事的事业在公众的眼里是一项充满着爱心、善行和诚信的事业,非营利组织的管理者和工作人员被认为是具有崇高无私的奉献精神的人,因而,非营利组织承担公共责任的问题往往被人们所忽视。但是随着希望工程基金被挪用、非营利组织成员非法集资等一系列“信用丑闻”的曝光,非营利组织必须承担公共责任已经成为人们的共识。非营利组织承担公共责任也就是说非营利组

组织及其成员要为自己的行为向其利益相关者(如政府、捐赠者、社会公众、服务对象等)做出交代、承担责任、接受监督。非营利组织承担的公共责任包括法律责任、财政责任和绩效责任、职业责任和道德责任等。法律责任也就是要对本国的法律、组织活动所在国的法律及国际法负责;财政责任主要指非营利组织对资助运用的监督和评估;绩效责任是必须对所计划的目标和指标与所承诺的实现程度做比较,以此判断组织活动的绩效;职业责任是指非营利组织的成员以公益性为首要目标,利用自己的专业知识最大限度地维护和促进公共利益;道德责任是指非营利组织成员的行为要符合社会道德规范的要求,如做到公正、诚实、正直等。

随着非营利组织在全球范围内的迅速发展,其公共责任的问题也逐渐浮出水面。近年来,多种因素共同促使人们给予非营利组织的责任问题越来越多的关注。其中一个重要的因素就是非营利组织自身的快速发展,以及伴随于此的组织权力的扩张。相关统计表明,国际非营利组织在1909年只有176家,而在2000年左右这一数据则达到40000家,其中有90%是在20世纪最后30年形成的。这种快速发展的势头发生在许多国家和地区的非营利组织领域中。据统计,在20世纪50年代,中国的全国性社团只有44个,20世纪60年代全国性社团不足100个,地方性社团大约在6000个左右。到1989年,全国性社团和地方性社团的数量分别剧增至1600个和20余万个。1997年,全国县级以上的社团数量超过18万个,其中全国性社团有1848个。1999年,全国各种形式的民间非企业单位总数超过70万个。非营利组织的发展不仅表现为单纯的数量增长,而且体现为活动技能的提升和权力的扩展。对于当前的许多非营利组织而言,它们已不再满足于依靠自身来提供一些具体的社会服务,而是试图通过倡导以及游说等活动来促进社会的根本改善。此外,由于拥有长期与特定社会群体打交道的经验,非营利组织中的部分成员具备了相关领域的专家资格,而这种资格又增加了非营利组织在政策制定过程中的地位和权力。作为一种回应,非营利组织的公共责任问题逐渐被提上议事日程。

如果说非营利组织数量的快速增长、社会影响力的日益扩张,使得人们对非营利组织的公共责任的关注成为必要,那么20世纪90年代以来发生在非营利组织领域中的诸多弊案则进一步使人们意识到问题的紧迫性。自从美国联合之路的主席 Bill Aramony 榨取该组织公款的弊案被披露后,发生在非营利组织领域中的诸多丑闻被陆续揭露出来。其中比较有影响的主要有新世纪慈善基金会创始人兼主席 John Bennett 因诈骗被判刑;阿德菲大学(Adelphi University)主席 Peter Diamandation 因奢侈浪费被迫辞职;俄克拉荷马州儿童福利院的主席因滥用资金而被迫辞职。在亚洲国家关于非营利组织行为不当和贪腐行为的报道也是时有发生。例如,中国残疾人基金会及其所属的康华公司曾因内部财务管理混乱、不遵守非营利目的等而受到处罚;在资金管理方面,曾发生过中华体育基金会的

2000万元、宋庆龄基金会的1810万元的“丢失”的事件；2005年，新加坡国家肾脏基金会主席杜赖及其理事会全体成员因享受与正常收入不符合的奢华生活及基金使用缺乏透明度引起公众不满，于7月14日被迫集体辞职。当弊案持续、广泛地发生后，无论是对于非营利组织本身而言，还是对于政府以及普通民众而言，非营利组织的公共责任问题已不再仅仅是停留在纸面上的理论问题，而是一个迫切需要得到解决的现实问题。此外，近些年来，随着“行销”概念在非营利组织领域中日益成为一种流行的话语，募捐成本问题以及更广泛意义上的非营利组织的行政成本问题也逐渐引起了人们的关注。在营利性组织领域，成本问题可能仅仅是一个组织行为的效率问题，而在非营利组织领域，成本则更多的意味着某种组织责任。当一个非营利组织通过采取各种行销手段以99元的成本募得100元的善款时，这种行为往往不仅仅会被视为是一种低效的募捐行为，更会被视为是一种不负责任的行为。

在社会转型的背景下，我国非营利组织公共责任的缺失已经成为制约其发展的“核心困境”。我国的非营利组织面临社会公信度不足的问题，频频发生信任危机。非营利组织面临的问题主要体现在：滥用减免税收的特权，牟取暴利；工资奖金过高，进行变相分红；以“公益”名义从事营利活动；接受企业的捐助而成为其隐蔽的“代言人”等。这类事件被披露后，就会引发强烈的公众信任危机。因为非营利组织是公益和慈善的代名词，本身被赋予了丰富的公益精神蕴意，当非营利组织滥用公共资源，为私人牟利时，不仅会影响经济社会的发展，而且会影响公众的道德和信念，比其他机构滥用公共资源的后果更为严重。因此，亟须建立我国非营利组织的公共责任机制。

非营利组织公共责任机制的重要性日益凸显。非营利组织的公共责任机制是构建有效公共管理体系的关键，对各行为主体公共责任的明晰界定是构建有效管理体系的核心。长期以来，政府作为公共管理的唯一主体，被认为是体现公共性的唯一主体，但是随着公共管理的变迁，政府只是体现公共性的部门之一，公共管理的主体也逐渐扩展到政府之外的非营利组织。相比以往，公共管理的形势发生了以下三种变化：一是公共管理的主体多元化，从过去唯一的政府管理转向包括政府、非营利组织等多主体的管理；二是公共管理的机制和工具多样化，从单一的行政机制转向包含市场机制、行政机制、志愿公益机制等在内的综合机制；三是公共权力和公共资源的分散化，公共权力及公共资源的垄断性被打破，被授予不同的主体，公共权力呈现出分散化和多层次性。而要真正实现蕴涵上述三种特征的多元公共管理，其关键在于实现公共责任的具体化和明晰化。因为权责对等是公共管理的基本原则，随着公共权力的分散化，公共管理主体的多元化趋势，非营利组织要成为承担公共管理职能的有效主体，就必须具备相应的公共责任机制。

二、非营利组织的社会责任

正如每个人不仅要承担职业责任、社区责任、家庭责任，同时还要承担整体性的社会责任一样，非营利组织作为一种社会主体，而且是精神性、自觉性最强的一种社会主体，更不能满足于仅停留在自己的专业范围内。随着非营利组织的发展及其对世界范围内各种社区生活的影响日益增强，非营利组织的社会责任问题逐渐受到越来越多的关注。

强调非营利组织的社会责任是历史发展到一定阶段的必然产物，这种责任的焦点在于责任的社会性与公共性。社会责任与公共责任强调的重点不同，近代所谓的公共责任更多的是针对掌握公共权力的公共部门特别是行政部门提出来的。在前资本主义时期，政府是不负有任何公共责任的。随着商品经济的发展和民主政治体制的建立，“国家有责”的原则开始确立，政府及其工作人员负有责任的信念逐渐深入人心。到了现代社会，公众对政府的期望日益提高，政府面临的信任危机不断加深，对公共责任及其保障机制的研究，成了公共部门研究的热门课题。对非营利组织公共责任的关注正是在这一大环境下形成的结果。但从公共部门与非营利组织的产生、发展过程来看，二者的责任产生机制也存在着明显的不同。和对非营利组织的见解一样，人们对非营利组织的社会责任也有着各种见仁见智的看法。戴伊等认为，社会责任最基本的内涵是“在不同个体之间就哪些行为能够为人接受以及行为者使用何种方式为其行为辩护达成共识”。杰克逊则认为，社会责任一词意味着“对曾经做过、正在做和计划做的事做出解释和辩护……在一方有权要求另一方就其行为进行解释这一点上，可以说后者对前者负有责任”。凯登认为，社会责任，即“行为主体对其职责负责，它们受外界评判机构的控制并对其汇报、解释、说明原因、反映情况、承担义务和提供账目”。

从以上各种解释可以看出，社会责任的构成至少应有三个要素，即责任主体、责任内容、责任客体。就非营利组织而言，其责任主体就是承担社会责任的各种非营利组织，其责任客体则是其服务的对象。就其内容来看，社会责任有三层意思：在行为实施之前，社会责任是一种职责，负责任意味着具有高度的职责感和义务感，行为主体在行使权力之前就明确行使权力所追求的社会目标；在行为实施的过程中，社会责任表现为主动述职或自觉接受监督；在行为实施之后，社会责任是一种评判并对不当行为承担后果。

就其表现形式而言，社会责任是一个多层次、多维度的概念，涉及法律责任、政治责任、职业责任、道德责任等多个方面。非营利组织的社会责任可以归纳为四个维度：一是财务责任，即“资金的正当利用”确保资金花在预先确定的领域，资金支出遵守适当的规则；二是过程责任，即积极确保职责的履行或在行动过程中严格遵守既定的规则和工作程序；三是效益责任，即确保行动和资源投入