

公共管理案例系列教材

非营利组织管理 导引与案例

► 崔向华 张 婷 编著

公共管理案例系列教材

非营利组织管理导引与案例

崔向华 张 婷 编著

中国人民大学出版社

• 北京 •

图书在版编目 (CIP) 数据

非营利组织管理导引与案例/崔向华, 张婷编著. —北京: 中国人民大学出版社, 2013. 3
公共管理案例系列教材
ISBN 978-7-300-17131-9

I. ①非… II. ①崔…②张… 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 044066 号

公共管理案例系列教材
非营利组织管理导引与案例
崔向华 张 婷 编著

出版发行	中国人民大学出版社	邮政编码	100080
社 址	北京中关村大街 31 号		
电 话	010-62511242 (总编室)	010-62511398 (质管部)	
	010-82501766 (邮购部)	010-62514148 (门市部)	
	010-62515195 (发行公司)	010-62515275 (盗版举报)	
网 址	http://www.crup.com.cn		
	http://www.ttrnet.com (人大教研网)		
经 销	新华书店		
印 刷	北京密兴印刷有限公司	版 次	2013 年 4 月第 1 版
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	印 次	2013 年 4 月第 1 次印刷
印 张	23	定 价	42.00 元
字 数	402 000		

版权所有 侵权必究

印装差错 负责调换

前言

学术界将人类组织分为三类——政府、营利组织和非营利组织，三大部门共同服务于人类社会的可持续发展。其中，非营利组织是在全球社会经济发展过程中自 20 世纪末以来出现的一种新型组织形式。在中国，非营利组织自改革开放以来获得了迅猛的发展。同时，对于这种创新组织形式的管理问题也成为理论界研究的重要课题。尽管如此，国内非营利组织管理理论和实践的进展仍然受到客观条件的约束：一方面，非营利组织的产生、生存、发展乃至消亡都植根于中国特有的经济和政治体制环境之中，大量官办组织作为非营利部门主体长期存在，而政府与非营利部门的关系也不完全符合经典理论的定义，二者是如此复杂地交织在一起。因此，关于非营利组织管理的探讨便不能脱离现实的体制条件。另一方面，虽然民间非营利组织的数量、质量和社会影响力都快速步入全面发展和大幅提升的时代，逐步成为经济社会领域的重要力量之一，但它们的独立地位和作用发挥依然存在制度、价值观念和资源上的瓶颈，而组织自身使命、人才与能力的不足，也令其发展之路充满坎坷，屡屡曝光的公益低效和公益腐败问题正在侵蚀非营利组织脆弱的公信资源。正是从上述现实条件出发，本书力图理论联系实际，为读者呈现一个相对简明而完整的非营利组织管理理论框架，以及一条非营利组织在现有条件下实现治理的现实途径。

全书共采用 25 个非营利组织管理的典型案例，有宏观

与微观的探讨、有国内和国外的对比，也有官办与草根的比较。而就案例本身而言，展现在读者面前的不仅仅是非营利组织中优秀分子的成功经验，更包含了众多探索者的试错之路以及许多失败的教训。从案例素材的选取来看，重点关注了真实性和代表性两个方面的要求。也就是说，案例全部来源于非营利组织管理实践中的真实事例，也汇集了非营利领域众多专业人士的亲身经历以及相关媒体的报道与评论。同时，着重考察了非营利组织管理理论与实践所面临的共性问题，案例中个体的实践常常代表了某一类非营利组织的特点，而其成功的经验或者失败的教训也对非营利组织具有普遍的借鉴意义。

从全书的内容来看，不仅对非营利组织管理的基本理论以及国内外非营利组织管理的环境与实践进行了宏观上的总体考察，更结合案例对非营利组织管理微观层面的战略管理、财务管理、志愿者管理、项目管理、营销管理、评估管理等具体问题进行了有针对性的解析，意在使读者能够在理解理论要点的基础上，结合案例体会非营利组织管理实际运作过程中可能面对的问题以及相应的解决之道。

从全书的形式来看，各章依照目标设置、理论综述、案例分析、总体评述和问题思考的框架来展开探讨。目标设置给读者以每章学习内容的总体指引；理论综述凝练了非营利组织管理理论各个组成部分的精华；作为重点内容的案例分析则通过内容梗概与要点分析两个紧密相扣的环节，对一个个案例进行事实与理论的对照分析；总体评述将一章的整体内容加以串联，得出重点的结论或者建议；最后的问题思考要求读者结合案例与个人体会，由实践探讨回归更深层次的理论思考。作为教学参考书，这样的形式安排也适合教师、相关专业学生或其他有兴趣的读者以及

非营利组织管理者根据自己的需要有选择地进行系统学习。

全书共十章，由崔向华拟订全书编写提纲，并撰写了第五章至第十章的内容，张婷撰写了第一章至第四章的内容，对其他章节案例素材的提供和分析亦有贡献。

本书的成稿得到了首都经济贸易大学陈季修教授的无私帮助，他在百忙之中对全书的总体框架设计、写作思路以及素材的选择提供了宝贵的思路。本书的出版，要感谢为此书项目立项进行评审的首都经济贸易大学专家组成员，特别是我校前任研究生部主任刘英骥教授和两任科研处处长邹昭晞教授和王曼怡教授，他们备受尊敬的科学态度和严谨公正的管理作风在使该项目最终纳入正轨的过程中发挥了关键性作用；要感谢中国人民大学出版社政治与公共管理出版分社的编辑同志，他们不遗余力的合作精神为这本书的出版铺平了道路。同时，本书在写作过程中参考了国内外许多文献，借鉴了一些专家、学者的研究成果，在此对他们一并致谢。

囿于作者知识结构和写作水平的局限，书中的疏漏和错误在所难免，恳请专家、同仁批评指正。

首都经济贸易大学
公共管理科研平台项目组成员
崔向华

2012年6月

目 录

第一章 非营利组织与公共管理	1
一、目标设置	1
二、理论综述	1
三、案例分析	9
案例 1 从政府失灵到志愿失灵：希望工程的辉煌与危机	9
案例 2 治理视角下的扶贫模式创新：政府与非营利组织携手扶贫	16
四、总体评述	26
五、问题思考	27
第二章 非营利组织的国际发展	28
一、目标设置	28
二、理论综述	29
三、案例分析	35
案例 1 美、德两国的非营利组织：不同历史与制度背景下的非营利组织发展比较	35
案例 2 以英国 COMPACT 为例：政府与非营利组织的伙伴关系	44
案例 3 社会企业：非营利组织发展的一种全新模式	50
四、总体评述	59
五、问题思考	61
第三章 非营利组织的国内发展	62
一、目标设置	62
二、理论综述	62
三、案例分析	72
案例 1 官办非营利组织的发展与变革：全国妇联的职能变迁	72
案例 2 非营利组织参与公共政策：由保卫怒江事件开始	80
案例 3 善款官用中政府与非营利组织的角色关系	88
四、总体评述	95



五、问题思考	97
第四章 非营利组织的管理体制	98
一、目标设置	98
二、理论综述	98
三、案例分析	106
案例 1 双重管理体制破冰：壹基金的成功转型	106
案例 2 关注内部治理：希望工程的危机与青基会理事会改革	111
四、总体评述	119
五、问题思考	123
第五章 非营利组织的战略管理	124
一、目标设置	124
二、理论综述	124
三、案例分析	130
案例 1 自然之友的战略规划制定的实践	130
案例 2 南都公益基金会“新公民计划”的战略实施	137
四、总体评述	142
五、问题思考	144
第六章 非营利组织的财务管理	145
一、目标设置	145
二、理论综述	146
三、案例分析	155
案例 1 财务管理与非营利组织发展的关系：星星雨的成长之路	155
案例 2 非营利组织财务预算管理：阿拉善 SEE 的成功之道	163
案例 3 非营利组织财务管理的重要性：全国牙防组的反思	179
四、总体评述	185
五、问题思考	190
第七章 非营利组织的志愿者管理	191
一、目标设置	191



二、理论综述	192
三、案例分析	199
案例 1 非营利志愿者管理的流程：以瓷娃娃关怀协会为例	199
案例 2 红枫热线和它的志愿精神	208
案例 3 是过剩还是不足：一个关于志愿者招募的话题	217
四、总体评述	232
五、问题思考	236
 第八章 非营利组织的项目管理	237
一、目标设置	237
二、理论综述	237
三、案例分析	244
案例 1 国际经验借鉴：以国际小母牛四川地震灾后重建项目 管理为例	244
案例 2 项目管理存在的问题：以全球基金冻结拨款事件为例	254
案例 3 项目评估：以艾滋病防治工作公民社会能力需求评估为例	263
四、总体评述	273
五、问题思考	275
 第九章 非营利组织的营销管理	276
一、目标设置	276
二、理论综述	276
三、案例分析	286
案例 1 非营利组织筹款活动中营销策略的应用：以农家女为例	286
案例 2 非营利组织的公益营销组合：壹基金的成功运作	295
四、总体评述	305
五、问题思考	308
 第十章 非营利组织的评估	309
一、目标设置	309
二、理论综述	310
三、案例分析	320



案例 1 危机旋涡中的格桑花第三方评估	320
案例 2 中国红十字会组织发展状况的评估报告	331
四、总体评述	340
五、问题思考	346
参考文献	347

第一章 非营利组织与公共管理

一、目标设置

非营利组织是公共管理的重要主体之一，承担了一定的公共管理职能。公共管理理论和实践的演变极大地推动了非营利组织的发展，非营利组织通过自身特有的优势，发挥了其他公共管理主体无法替代的作用，并与其他主体的合作改善了公共管理的绩效和质量，成为推动公共管理范式转变的巨大动力源。

在有关非营利组织的理论中，市场和政府失灵、志愿失灵、合约失灵理论、供给理论、治理理论等是研究和理解非营利组织与公共管理关系的重要理论基础，不仅证明了非营利组织在公共管理中的重要作用和地位，也为公共管理发展需要非营利组织的参与提供了理论依据。本章案例将基于上述理论对非营利组织缘何能够参与公共管理、如何参与公共管理，以及非营利组织与其他公共管理主体的关系进行分析。

在分析案例之前，学习者需要通过理论综述部分的学习，了解以下几个方面的内容：一是非营利组织的内涵，包括非营利组织的概念、特征和分类；二是公共管理理论及其实践，包括新公共管理理论、治理和善治理论及其实践；三是非营利组织与公共管理的关系，包括公共管理理论及实践对非营利组织发展的支持，以及非营利组织的优势及其对公共管理发展所起的促进作用。

二、理论综述

（一）非营利组织的内涵

1. 非营利组织概念的界定

囿于各国不同的历史文化和政治背景，非营利组织在各国的表现形式不尽相同，并形成了各具特点的概念和名称，如志愿组织、公民社会组织、第三部门、非政府组织、慈善组织、免税组织等。我国学者王绍光在比较了非营利组织在各国的基本情况后，将这些概念区分为以下四种类型^①：

^① 参见王绍光：《多元与统一：第三部门国际比较研究》，4～8页，杭州，浙江人民出版社，1999。



第一种是根据法律规定进行的界定，即以该组织的法律地位和免税资格等法律形式进行定义，如免税组织。

第二种是根据组织的资金来源进行的界定，即非营利组织的资金来源于志愿捐赠或会员会费，不是销售产品或服务获取的利润，如志愿组织。

第三种是根据组织的目的和功能进行的界定，即非营利组织的目的是为了某种公共利益或团体利益，如公益团体。

第四种是“结构—运作定义”，即从组织的基本结构和运作方式两个方面界定非营利组织的范畴。它是美国霍普金斯大学非营利组织比较研究中心在对美、英、日、印度等 40 多个国家的非营利组织进行比较研究后形成的界定方式。相较而言，前三种概念界定方式的侧重点各有不同，在定义范围上均无法展示非营利组织的全貌，第四种概念因涵盖范围广、包容性强而较受认同。

“结构—运作定义”从组织的基本结构和运作方式两个方面确定了非营利组织所具备的五个特征：

(1) 非营利性，又称为非利润分配性，包括三层含义：一是指非营利组织的使命是为了实现公益目标而非营利，二是指非营利组织的盈余不能用于员工间的分配和分红，三是指非营利组织的资产不能以任何形式转变为私人资产，即使是破产，也要将剩余资产转交给政府或是同类非营利组织。

(2) 民间性，即非营利组织是独立于政府的非政府组织，而非政府体制中的某一机构。但这并不等于非营利组织不能从政府获取资助或是政府官员不能参与非营利组织的活动。

(3) 志愿性，即非营利组织的活动是以公众的志愿行为为基础，公众的志愿行为包括志愿捐赠和志愿劳动。

(4) 自治性，即非营利组织可以独立自主地管理组织内部活动，不受其他外部力量的控制。

(5) 组织性，即非营利组织要有固定的场所、规范的组织制度、具备完全行为能力的负责人以及符合组织宗旨的经常性活动。

在上述五个特征中，非营利性是非营利组织的首要属性，是非营利组织区别于企业组织的根本特征，也是非营利组织能够与政府组织共同提供公共产品和服务的根本原因，因此本书选取“非营利组织”这一概念作为此类组织的统称。

2. 非营利组织的分类

各国在非营利组织的分类上有着不同的标准，如按工作形式的不同，可分为



运作型和倡导型组织；按照组织构成不同，可分为会员制和非会员制组织；按组织目的不同，可分为公益组织和互益组织；按法人形式的不同，可分为社团法人和财团法人；按资产来源的不同，可分为官办组织、民办组织和草根组织；按活动领域的不同，可分为人权组织、环保组织、动物保护组织、扶贫组织、教育组织等。

为便于国家间的比较，国际上对非营利组织的分类方法进行了统一，目前较为成熟的有联合国国际标准产业分类体系（简称 ISIC 体系）、欧共体经济活动产业分类体系（简称 NACE 体系）、美国免税团体分类体系（简称 NTEE 体系）和非营利组织国际分类体系（简称 ICNPO 体系）。

ICNPO 体系是霍普金斯大学非营利组织比较研究中心在 ISIC 体系的基础上，以非营利组织的主要活动为标准，将其划分为 12 大类、24 小类和近 150 细项（见表 1—1），以用于全球多个国家非营利组织的比较研究。目前，该分类体系已在全球 40 多个国家进行了验证，并在中国清华大学 1999 年开展的中国非营利组织全国调查中得到应用，从调查情况看，这一分类体系也适用于中国。^①

表 1—1 ICNPO 体系

大类	领域	
1	文化和娱乐	文化与艺术、休闲、服务性俱乐部
2	教育和研究	中小学教育、高等教育、其他教育、研究
3	健康	医院与康复、疗养院、精神卫生与危险介入、其他医疗服务
4	社会服务	社会服务、紧急情况与救助、社会救济
5	环境	动物保护、环境保护
6	发展与住房	经济、社会、社区发展，住房，就业与培训
7	公民和倡导	公民与倡导性组织、法律与法律服务、政治组织
8	慈善中介与志愿者主义促进	
9	国际活动	
10	宗教活动	
11	商业和专业联合会	
12	其他	

资料来源：[美] 萨拉蒙：《全球公民社会：非营利部门国际指数》，15 页，北京，北京大学出版社，2007。

① 参见邓国胜：《非营利组织评估》，5 页，北京，社会科学文献出版社，2001。



（二）公共管理理论与实践

从理论演变来看，公共部门管理研究经历了从传统公共行政范式向公共管理范式的转变。传统公共行政范式形成于 20 世纪二三十年代，在 20 世纪 60 年代中期以前一直占据主导地位，该范式建立在科层制理论和政治—行政二分法的基础上，以政府行政组织及其官僚体制作为研究对象，注重机构、过程和程序以及行政原则的研究，并以行政效率作为追求的最高目标。^① 20 世纪 70 年代末，传统公共行政范式的有效性受到广泛质疑。在此背景下，源于新公共管理运动的公共管理范式兴起。

1. 新公共管理理论

20 世纪 80 年代以来，以英、美为代表的西方国家为了应对国家的经济衰退、政府的财政危机和福利制度的困境，将市场机制和企业管理的理论、方法及技术应用于政府公共服务，从而形成了一股以建设企业型政府、市场化政府和重塑政府为特征的行政改革运动，由此形成了一种不同于传统公共行政理论的管理理论和模式。

新公共管理理论以公共经济学和企业管理理论为基础，强调政府应以顾客为导向来改善行政服务，从重视公共过程转向注重结果和产出，通过竞争来提高公共服务的质量和水平，实施绩效目标控制等。美国学者奥斯本和盖布勒在《改革政府：企业家精神如何改革着公共部门》中指出开展新公共管理的政府具有以下特征：（1）起催化作用的政府：政府的管理职能是掌舵（制定政策）而不是划桨（执行政策）；（2）社区拥有的政府：政府的管理方式是授权而不是直接提供服务；（3）竞争性政府：把竞争机制引入政府提供服务中；（4）有使命的政府：改变照章办事的组织；（5）讲究效果的政府：按效果而不是按投入拨款；（6）受顾客驱使的政府：满足顾客的需要，而不是官僚政治需要；（7）有事业心的政府：有收益而不浪费；（8）有预见的政府：预防而不是治疗；（9）分权的政府：从等级制到参与和协作；（10）以市场为导向的政府：通过市场力量进行变革。

2. 治理理论和善治理论

20 世纪 90 年代以来，全球化和分权化的不断深入增强了公共管理主体间的依存度，政府、市场和公民社会之间的合作已成国家竞争力和繁荣的基本构成要素，这时，单纯依靠市场竞争机制来改善公共管理的做法捉襟见肘，注重多方参

① 参见陈振明：《公共管理范式的兴起与特征》，载《中国人民大学学报》，2001（1）。



与与合作的治理和善治理论应运而生。

在关于治理的各种定义中，全球治理委员会做出了具有代表性和权威性的界定，即治理是各种公共的或私人的机构和个人管理其共同事务的诸多方式的总和。它是使相互冲突的或不同的利益得以调和并采取联合行动的持续的过程，既包括有权迫使人们服从的正式制度和规则，也包括人们同意或认为符合其利益的各种非正式的制度安排。治理具有四个基本特征：（1）治理不是一整套规则，也不是一种活动，而是一个过程；（2）治理过程的基础不是控制，而是协调；（3）治理既涉及公共部门，又包括私人部门；（4）治理不是一种正式的制度，而是持续的互动。^①

作为研究治理理论的权威，斯托克提出了关于治理的五种观点：（1）治理指出自政府，但又不限于政府的一套社会公共机构和行为者；（2）治理意味着在社会和经济问题寻求解决方案的过程中存在着界限和责任方面的模糊性；（3）治理明确肯定了涉及集体行为的各个社会公共机构之间存在着权力依赖关系；（4）治理意味着参与者最终将形成一个自主的网络；（5）治理意味着办好事情的能力并不局限于政府的权力，不局限于政府的发号施令或运用权威。

作为弥补市场和政府不足的一种手段，治理理论被广泛应用于全球治理、国家治理和社区治理中。但治理理论也不是万能的，英国学者鲍勃·杰索普将治理理论的内在困境概括为合作与竞争的矛盾、开放与封闭的矛盾、治理性与灵活性的矛盾、责任与效率的矛盾四种两难选择。为了弥补治理理论的失效，涵盖合法性、透明性、责任性、法治性、回应性、有效性几大要素的善治理论被推向前台。善治最初是世界银行、国际货币基金组织之类的金融组织作为评估受援国现状的主要标准之一，以确保受援国具备偿还债务的能力以及发挥援助金的效益。善治是一种理想化的治理模式，我国学者俞可平将其概括为实现公共利益最大化的社会管理过程，其本质是政府与公民对社会公共生活的合作管理，是政治国家与公民社会的一种新型关系。

（三）非营利组织与公共管理的关系

1. 公共管理对非营利组织参与的需要和支持

（1）公共管理需要非营利组织的参与。

全球结社革命的出现和新公共管理运动的兴起在时间和管理理念上相契合，几乎是同时发生的全球性浪潮。二者在政治国家与公民社会合作与关系调整的方

^① 参见全球治理委员会：《我们的伙伴关系》，23页，伦敦，牛津大学出版社，1995。



向上是一致的，即政府权力边界的收缩和社会组织自主性的增强；在公共事务管理理念上是契合的，都主张民主参与的管理理念，认为公共管理主体应该多元化，政府与社会共同合作实现公共利益等。在新公共管理模式的行政体制改革中，政府职能转移所释放出来的一些公共管理职能需要由非营利组织来承担。事实上，非营利组织在实践中已经开始承担相当一部分公共管理职能：在经济方面，提供就业机会，促进经济增长；在政治方面，引导公民参与公共治理，促进政治民主和透明，维护社会正义和稳定；在文化方面，培养人们的志愿和互助精神；在社会服务方面，提供公共产品或服务，满足社会多元化需求。因此，非营利组织的发展也是政府职能顺利实现转变的重要途径。

(2) 以政府职能转变为代表的公共管理模式转型为非营利组织的发展提供了巨大的外部支持。

非营利组织发展与政府职能转变的范围和程度密切相关，政府权力边界的收缩及其职能转变为非营利组织发展释放出空间。作为公共管理的核心主体，政府对非营利组织的态度和定位在一定程度上决定着非营利组织的成长和发展，新公共管理理论、治理和善治理论推动了非营利组织和政府之间的合作，证明了二者之间的权力依赖关系，使得政府对非营利组织的态度从限制转向鼓励，并形成了轻准入、重监管，以服务为导向、以税收优惠和财政支持为原则的非营利组织管理法规体系，为非营利组织发展提供了制度和资源支持，形成了有利于非营利组织健康发展的外部环境。

2. 非营利组织参与公共管理的理论基础

(1) 市场和政府失灵理论。

提供公共产品是公共管理的根本任务，公共产品具有消费的非竞争性和受益的非排他性，这两大特征决定了公共产品无法通过市场机制有效供给，会出现市场失灵的现象。因为市场价格取决于边际成本和边际效益，非竞争性使得公共产品的边际拥挤成本和边际生产成本为零，因此，公共产品难以通过市场价格来展现。除此之外，非排他性的存在使得公共产品无法避免“搭便车”的问题，即消费者即使不付费也可以享受该产品，因此，市场机制在公共产品的供给上失去了作用，不愿、不能或是无法有效地提供公共物品。于是，政府承担了提供公共物品的责任。但由于不同背景的公众对于公共物品的需求存在着较大差异，政府在公共物品的供给上也不可能满足所有公众的需求。美国经济学家伯顿·韦斯布罗德发现，在西方国家，政府提供公共物品的决策往往是一种政治性决策，倾向于反应中位选民（median voter）的偏好，因此，对公共物



品有着过度或特殊需求的公众需求则常常得不到满足，政府在某些公共物品的提供上也会出现供给不足或供给过度等情形，表现出政府失灵。而在市场失灵和政府失灵的领域，非营利组织可以发挥其独特优势弥补二者的不足，成为政府和市场的助手或替代者，从而从经济学的角度诠释了非营利组织存在的必要性。

（2）合约失灵理论。

由于信息不对称问题的存在，消费者缺乏足够的信息来判断企业提供的产品或服务是否符合其所承诺的水平，从而让企业追求利益最大化的假冒伪劣行为有了可乘之机，消费者和企业之间的契约难以发挥对企业生产行为的约束作用，出现合约失灵。但对于非营利组织而言，其营利不得进行分配特征在很大程度上抑制了这种利用信息不对称损害消费者利益的动机，因此，有些私人物品也可以由非营利组织提供，合约失灵理论通过营利组织的局限性以及非营利组织的特性分析，再次证明了非营利组织存在的必要性。

（3）供给理论。

这一理论从供给的角度解释了为什么有人愿意花费时间和精力从事非营利活动。它将成立非营利组织的动机归纳为三种：一是通过非营利活动谋取金钱、地位、荣誉、权力等私利，二是期望通过利他行为获得精神寄托或是安慰等某种回报，三是纯粹的利他主义。前两种动机都是基于经济学的理性人假设进行的解释，第三种动机却很难从经济学领域给出合理的解释，但纯粹的利他主义者确实可以通过自己的行动带动和影响更多的人投入到非营利活动中。正是有了以上三种动机，使得非营利组织的产生成为可能。

（4）志愿失灵理论。

美国霍普金斯大学萨拉蒙教授在对非营利组织的长期追踪研究中发现，非营利组织本身也存在一些局限性，会出现违背或是无法有效实现该组织公益宗旨和目标的志愿失灵现象，主要表现为慈善供给不足、慈善的特殊主义、家长式作风和慈善的业余主义。事实上，志愿失灵的内容并不仅限于这四种表现，赫兹琳杰指出非营利组织存在“低成效、低效率、中饱私囊、高风险运作”四种情况，哈克斯也曾列举出美国非营利组织发展中存在滥用特权、私分组织盈利、行政费用过高、贪污腐化、全面开展商业活动、涉足党派政治、容易行骗、监督不力等问题。对于如何弥补这些不足，萨拉蒙教授给出了解决之道，即发挥政府的优势，通过其资源优势弥补非营利组织慈善供给不足；通过民主政治程序克服慈善的特殊主义和家长式作风；通过建立质量控制标准来保证非营利组织的专业水准和质