

|公共管理核心课程系列教材|

非营利组织 管理

主编 康晓光

 中国人民大学出版社

公共管理核心课程系列教材

非营利组织管理

主编 康晓光

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/康晓光主编. —北京: 中国人民大学出版社, 2011. 7
(公共管理核心课程系列教材)
ISBN 978-7-300-13748-3

I. ①非 II. ①康 III. ①社会团体-管理-教材 IV. C912. 2

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 084429 号

公共管理核心课程系列教材

非营利组织管理

主编 康晓光

Feiyinglizuzhi Guanli

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	北京东方圣雅印刷有限公司		
规 格	170 mm×228 mm 16 开本	版 次	2011 年 9 月第 1 版
印 张	14.75	印 次	2011 年 9 月第 1 次印刷
字 数	272 000	定 价	28.00 元

版权所有 侵权必究 印装差错 负责调换

公共管理核心课程系列教材 编审顾问委员会

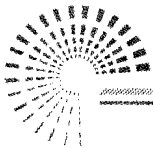
主任委员 纪宝成
委 员 (以姓氏笔画为序)

王浦劬	尹庆双	邓大松	齐中英	任剑涛
朱正威	曲福田	李成智	陈永明	陈振明
陈晓剑	张再生	张 跃	周光辉	周志忍
竺乾威	姚先国	娄成武	唐任伍	顾建光
徐晓林	童 星	谭跃进	薛 澜	霍佳震

公共管理核心课程系列教材 编审委员会

主任委员 董克用
委 员 (以姓氏笔画为序)

方振邦	叶剑平	叶裕民	许光建	朱立言
孙柏瑛	刘 昕	李绍光	陈秀山	张成福
张康之	严金明	秦惠民	高培勇	康晓光
谢 明				



总 序

公共管理是我国新世纪落实科学发展观，建设和谐社会的重要领域，加强公共管理人才培养是社会各界的共识。中国人民大学有着长期培养各级各类公共管理人才的光荣传统，新世纪以来，以成立公共管理学院为契机，学校发挥人文社会科学综合优势，在公共管理学科和专业的建设方面取得了许多新成就。

本科教育是高等教育的基础，对此，中国人民大学和中国人民大学公共管理学院都一直给予高度重视。教材建设是学科建设的重要环节，是教学内容的主要载体，是高等学校教学条件建设的重要内容之一，直接关系到教学质量和人才培养。

根据2007年教育部公共管理类专业教学指导委员会会议的精神，为进一步做好本科教材建设工作，更好地服务于学科建设和教学改革，中国人民大学公共管理学院决定在中国人民大学出版社出版“公共管理核心课程系列教材”。为了落实该系列教材出版计划，2007年4月成立了教材编审委员会，编审委员会根据教育部公共管理类专业教学指导委员会会议的指示精神和中国人民大学公共管理学院的专业建设需要确定了系列教材首批“10+1”书目，即《管理学基础》、《经济学基础》、《公共政策概论》、《行政管理学》、《公共财政》、《公共部门人力资源管理》、《地方政府管理》、《领导科学与艺术》、《宪法与行政法》、《非营利组织》10本教材，同时配套出版《公共管理与公共政策案例》。系列教材实行主编负责制，主编实行公开报名招聘。先后有40多位专家学者进行了申报，教材编审委员会经过认真遴选，最终确定了10名人选作为教材主编。院教材编审委员对每一本教材的编写大纲、编写队伍、教材特色、教材内容、书稿完成时间



进行认真的评议。评议通过后才开始教材编写工作。

在公共管理核心课程系列教材的编写过程中，我们力求突出以下几个特点：

第一，立足学科建设和课程建设的需要。本套教材力求把握公共管理学科的发展方向，以公共管理学科建设的指导思想为依据，注重教材建设与课程建设相互衔接。作为公共管理专业本科生核心平台课程，本套教材的编写注重与一般公共课和专业必修课教材编写的区别。其定位为面向公共管理及其相关专业的本科生，因此，在教材编写和内容安排上，强调基础知识、基本理论、基本技能。在编写过程中，力求既符合教学大纲，又不拘泥于教学大纲，充分吸收以往教材的优点，力求编写一套高质量的，具有权威性、创新性、前沿性、启发性的示范教材。

第二，注意反映国际上新近研究成果。20世纪80年代以来，在国际公共管理领域的研究中，出现了一些值得注意的新领域和新思路。伴随着西方国家政府重塑运动的兴起和发展，一些新理念和理论正在广泛传播，例如，新公共管理理论强调经济价值的优先性；强调市场机制及竞争功能在公共行政体系中的作用；强调企业管理理论和方法在公共部门的运用；强调服务及顾客导向的强化。而新公共服务理论则是以美国著名公共行政学家罗伯特·B·登哈特为代表的一批公共行政学者基于对新公共管理理论的反思而提出的。其主要观点是，如何促进公共服务的尊严和价值；如何将民主、公民权和公共利益的价值观念重新肯定为公共行政的核心价值观。尽管这些思想和理念来自西方国家，但我们不难从中发现其可供借鉴之处。本套教材力求借鉴国际上新近研究成果，为我国公共管理的理论创新和公共服务型政府的建设提供一些新的思考视角。

第三，注意科学严谨地对待前人的成果。本套教材在引用他人成果时较为严谨。如对他人的成果，均力求在理解的基础上加以转述；在引用时，均注明出处。对国际上的主要理论观点，大多标注了原著出处。这将有利于学生阅读相关文献和继续研究。

第四，立足公共管理的特点，注重案例的分析研究。公共管理属于应用性很强的学科，它要求该专业学生应该具有发现问题、分析问题和解决问题的能力，因此在教学方面，应当理论联系实际，强化案例教学。为此，本套教材配套出版了《公共管理与公共政策案例》，案例的编写体现了较好的资料性、启发性的特点，为学生进一步学习提供了帮助。

以上这些特点，提高了本套教材的价值。再加上本套教材的主编大都在高校从事公共管理学的教学工作，因而他们能较好地將公共管理专业知识与教学实践结合起来进行有关内容的安排和行文的撰写，以适应公共管理类专业教学

的要求。

由于教材编写和出版时间较紧，再加上公共管理学科本身发展很快，本套教材肯定还有许多不足之处，敬请读者不吝指正！

中国人民大学公共管理核心课程系列教材编审委员会主任委员
中国人民大学公共管理学院院长
董克用



目 录

第 1 章 导论	1
1.1 我们身边的非营利组织	1
1.2 概念解析	3
1.3 第三部门的结构	6
1.4 非营利组织的功能	8
1.5 第三部门的环境.....	17
1.6 非营利组织与你的个人生活.....	21
1.7 阅读建议.....	22
本章小结	24
关键术语	24
复习思考题	25
参考书目	25
第 2 章 战略管理	26
2.1 引言.....	26
2.2 战略的定义.....	27
2.3 战略的核心内容：确定项目组合.....	28
2.4 战略规划的主要工具.....	32
2.5 战略管理：从制定到实施.....	40
2.6 有关战略的不同观点.....	43

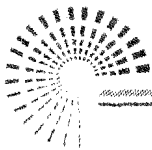


本章小结	44
关键术语	45
复习思考题	45
参考书目	45
第3章 项目管理	46
3.1 项目设计	46
3.2 项目申请	49
3.3 制订项目实施计划	53
3.4 建立项目管理模式	54
3.5 筹集项目所需资源	55
3.6 过程控制	56
3.7 项目评估与学习	57
本章小结	59
关键术语	59
复习思考题	59
第4章 人力资源管理	60
4.1 概论	60
4.2 正式职员	61
4.3 志愿者	80
4.4 理事和高级顾问	84
本章小结	87
关键术语	87
复习思考题	88
参考书目	88
第5章 资金管理	89
5.1 概述	89
5.2 募捐	89
5.3 内部财务管理	106
5.4 资助资金管理	121
本章小结	127
关键术语	128

复习思考题·····	128
参考书目·····	128
第 6 章 无形资产管理 ·····	130
6.1 概述·····	130
6.2 无形资产的定义及分类·····	131
6.3 知识及知识管理·····	133
6.4 外部无形资产管理·····	145
本章小结·····	159
关键术语·····	159
复习思考题·····	159
参考书目·····	159
第 7 章 组织结构、治理结构与组织文化 ·····	161
7.1 概论·····	161
7.2 组织结构·····	161
7.3 治理结构·····	169
7.4 组织文化·····	173
本章小结·····	180
关键术语·····	180
复习思考题·····	180
参考书目·····	181
第 8 章 政府管理体制 ·····	182
8.1 外国政府对非营利组织的管理体制·····	182
8.2 中国对非营利组织的管理体制·····	189
本章小结·····	201
关键术语·····	201
复习思考题·····	201
参考书目·····	201
第 9 章 相关理论概览 ·····	203
9.1 政治社会学视角·····	203
9.2 公共管理学视角·····	211



本章小结.....	216
关键术语.....	216
复习思考题.....	216
参考书目.....	216



导 论

最近十几年，非营利组织在中国得到了快速发展，越来越多的人开始关注甚至直接参与这类组织的活动。但是，仍然有相当多的人对它感觉陌生。其实，非营利组织遍布在我们身边，与我们的生活和工作有着千丝万缕的联系。作为这本教材的导论，这一章将告诉大家，哪些组织是非营利组织，这类组织有哪些特征和功能，我们为什么要研究非营利组织，以及学习非营利组织管理这门课程对我们的个人生活有什么意义。

1.1 我们身边的非营利组织

提起“非营利组织”，你可能不知道这个新名词意味着什么。但是，如果你关注时事，甚至稍微留意一下身边的人和事，那么你对下面将要提及的事件或组织也许并不陌生。

我们几乎每天都要出入公交车站、商场等公共场所，每天都会看电视、报纸，或者浏览因特网。那你一定记得“希望工程”宣传广告中那个瞪着一双大眼睛的小女孩：她手握铅笔头，两眼直视前方，眼中充满求知的渴望。这幅照片被命名为“我要上学！”它曾经震撼了千千万万的人，使大家从此关注贫困地区的失学儿童。你也许就是其中的一个捐款者，或者你曾经就是一个受助者。自1989年10月实施以来，截至2009年底，希望工程累计募集捐款60.3亿元人民币，资助农村家庭经济困难学生（包括小学、中学、大学生）逾349万名，建设希望小学16355所，建设希望工程图书室约14636个，配备希望工程快乐体育



园地 2 862 套，配备希望工程快乐音乐教室 136 个，配备希望工程快乐电影放映设备 223 套，培训农村小学教师 60 000 余名。^① 发起并实施希望工程的社会组织叫中国青少年发展基金会。

如果你是一个来自贫困乡村的学生，你也许听说过“小额信贷”这一扶贫项目。这一项目旨在帮助那些无法从正规金融机构获得贷款的穷人。通过为真正的穷人提供资金支持，小额信贷项目有力地提高了他们的自立能力和自我发展能力。中国扶贫基金会就开展了这样的扶贫行动。截至 2008 年底，中国扶贫基金会小额信贷的项目点已发展到 26 个，小额信贷项目管理人员发展到 195 人。基金会的贷款本金在 2008 年突破亿元，达 1.1 亿。小额信贷当年放款量更是达到了 1.8 亿元，受益农户近 4 万户。^②

如果你是一个关心环保的人，那你就一定知道怒江“争坝”事件。2003 年 8 月，国家发改委批准了在怒江中下游修建 13 级水电站的方案。怒江是中国仅有的两条在干流上还没有修筑大坝的河流之一，作为“三江并流”世界自然遗产的重要组成部分，具有重要的生态价值和文化价值。当得知将要在怒江修建梯级电站的消息后，“绿家园”、“自然之友”等多家民间环保组织开展了联合行动，通过媒体报道、举办论坛、发起共同签名、联名上书联合国教科文组织等行动，终于使怒江水电项目暂停上马。这是中国环保界的一件盛事，突出显示了民间环保组织的巨大力量。

如果你关注残疾人的生活，也许你曾听说过北京星星雨教育研究所。这是国内第一家为孤独症儿童及其家庭提供服务的民办教育机构。“星星雨”的创办者也是一名孤独症儿童的家长。自 1993 年成立以来，“星星雨”已经为近 6 000 个孤独症儿童及其家庭提供了服务。“孤独症人拥有平等的发展机会，享受正常化生活”^③ 是“星星雨”的愿景。

如果你有机会和自己的导师一起参与研究项目，你也许会注意到你们的项目获得了一些国际机构的资助。它们可能是福特基金会、亚洲基金会、联合国开发计划署、世界银行等。这些机构无偿地资助高校和研究机构的一些学者，使他们可以对自己关心的问题开展研究。

如果上述这些你都没有留意过，那么，你在街头或公园里游玩时，总会碰到过一些“兴趣组织”，他们或者是一群扭秧歌的人，或者一伙下棋的人群。这些

① 参见中国青少年发展基金会网站，2010 年 1 月 13 日，<http://www.cydf.org.cn/about.asp>。

② 参见中国扶贫基金会：《逐梦“山水间的穷人银行”——中国扶贫基金会小额信贷发展历程》，见新浪网，<http://news.sina.com.cn/c/2009-03-30/155617512812.shtml>。

③ 北京星星雨教育研究所网站，2010 年 1 月 13 日，<http://www.guduzh.org.cn/了解星星雨/远景和使命/tabid/61/Default.aspx>。



人不是偶然地聚在一起，而是自发地在相对固定的时间、相对固定的地点开展的经常性的活动，而且人员相对稳定，大家对自己的小团体也有很高的认同度。

事实上，实施希望工程的中国青少年发展基金会，开展小额信贷扶贫的中国扶贫基金会，在怒江水电站事件中奔走呼号的“绿家园”、“自然之友”等环保组织，福特基金会、香港乐施会等国际机构，以及街头和公园里的各种兴趣组织，就是我们所说的非营利组织。现在，你也许不再觉得非营利组织有多么陌生了。但是，你一定还想知道，到底什么是非营利组织？上面我们提到的这些组织到底有什么共同的特征？又是什么使它们区别于其他组织？

1.2 概念解析

“非营利组织”这个概念是一个舶来品，是英文“Non-Profit Organization”的汉译，缩写为NPO。非营利组织这一概念对应的组织形式在不同的国家和地区有不同的称呼，比如“非政府组织”、“志愿组织”、“公民社会组织”、“慈善组织”、“公益组织”、“免税组织”、“民间组织”、“社会组织”等。莱斯特·萨拉蒙(Lester M. Salamon)恰当地指出：“每一种称呼都至少会部分地误导着人们的视线；但同时，每一种称呼又反映了该领域的某一方面的性质。”^①

除了繁多的称呼以外，对非营利组织内涵和外延的界定也是五花八门。目前来看，常见的定义非营利组织的方法有“剩余法”、“特征法”、“功能法”、“法律界定法”。

1.2.1 剩余法

剩余法是为流行的界定非营利组织的方法。这种方法认为，现代社会存在三类组织，一为政府组织，二为商业组织或营利组织，剩余的组织就是非营利组织。也就是说，既非政府机构，又非商业组织的组织，即为非营利组织或非政府组织。

这种分类方法构成了“三部门理论”的基础。“三部门理论”认为，现代社会是由三大部门组成，第一部门由政府组织构成，第二部门由商业组织构成，第三部门由非营利组织构成。“第三部门”亦称为“非营利部门”、“非政府部门”、“独立部门”、“志愿部门”等。

剩余法的优点是简易，缺点是过于空洞，未能确切地指出非营利组织的属

^① 转引自李亚平、于海编选：《第三域的兴起：西方志愿工作及志愿组织理论文选》，31页，上海，复旦大学出版社，1998。



性，也未能界定它与其他组织的本质差异。

1.2.2 特征法

特征法通过确定非营利组织的一系列特征对其进行定义。特征法规避了剩余法的缺点。

萨拉蒙根据组织的结构和运作方式，提出了非营利组织的五个基本特征：一是正规性，强调要有正式的规章制度、组织结构、经常性活动，以及法人身份。二是民间性，强调非营利组织不是政府的一部分。但是，这并不意味着非营利组织不能接受政府的资助。三是非利润分配性，强调非营利组织不是为其拥有者积累利润。非营利组织可以盈利，但盈余必须服务于组织的使命，不能在组织的缔造者、出资者或管理者中进行分配。四是自治性，强调非营利组织能够自主地选择自己的活动，拥有不受外部控制的内部管理程序。五是志愿性，强调非营利组织无论是实际开展活动，还是在管理组织的事务中均有显著的志愿参与，特别是形成由志愿者组成的董事会和广泛使用志愿人员。^①

斯坦利·海曼（Stanley Hyman）指出了非营利组织的四个特征：一是成员致力于某些公益目标；二是经费不依赖官方；三是首要目标不在于获得最大利润；四是成员可以自由地随时退出。^②

托马斯·沃尔夫（Thomas Wolf）把非营利组织的特征概括为：一是有服务大众的宗旨；二是有不以营利为目的的组织结构；三是有一个避免任何个人利己营私的管理制度；四是本身具有合法的免税地位；五是具有可提供捐赠人减免税的合法地位。^③与萨拉蒙和海曼相比，沃尔夫突出强调了非营利组织的免税地位。

联合国国民经济核算体系依据组织的资金来源定义非营利组织，认为只要一个组织来自其成员缴纳的会费和支持者的捐赠超过一半就属于非营利组织。与上述定义相比，联合国的定义则突出强调了非营利组织收入的志愿性。

特征法的优点是易于把握非营利组织的本质特征，缺点是适用范围有限。在某些国家或地区适用的特征，在其他国家或地区不一定适用。例如，萨拉蒙等人定义的那些特征，只有现代西方社会的非营利组织才完全具备，而在中国大陆，完全具备上述特征的组织是很少的，绝大部分非营利组织只拥有部分特征。

① 参见 [美] 莱斯特·M·萨拉蒙等：《全球公民社会——非营利部门国际指数》，12~13页，北京，北京大学出版社，2007。

② 参见 [英] 斯坦利·海曼：《协会管理》，北京，中国经济出版社，1985。

③ 参见 Thomas Wolf, *The Management of Nonprofit Organization*, New York, Prentice Hall Press, 1990。



1.2.3 功能法

针对特征法的弊端,我们认为,在中国大陆,要判断一个组织是不是非营利组织,不必追究它是否具有正规性、非政府性、非营利性、自治性、志愿性、合法免税权利,而要看它的社会功能,只要它做的事确实是非营利组织应该做的事,那么就可以认定它是一个非营利组织。

根据这种功能性定义,当前中国大陆的非营利组织包括以下类型:人民团体类组织(例如中华全国总工会、中国共产主义青年团、中华全国妇女联合会、中国科学技术协会、中华全国归国华侨联合会、中华全国台湾同胞联谊会、中华全国青年联合会、中华全国工商业联合会,及以上组织的基层组织),国家规定的免登记社团(例如中国文学艺术界联合会、中国作家协会、中华全国新闻工作者协会、中国人民对外友好协会、中国人民外交学会、中国国际贸易促进会、中国残疾人联合会、中国宋庆龄基金会、中国法学会、中国红十字总会、中国职工思想政治工作研究会、欧美同学会、黄埔军校同学会、中华职业教育社、电影家协会、戏曲家协会、美术家协会、音乐家协会、曲艺家协会、舞蹈家协会、摄影家协会、书法家协会、民间文艺家协会、杂技家协会、电视艺术家协会,及以上组织的基层组织),事业单位,城乡居民管理委员会(包括城市社区居委会和农村村委会),在民政部门登记注册的社会团体、民办非企业单位、基金会,在其他政府部门登记注册的非营利组织(例如业主委员会、宗教活动场所等),以企业法人身份登记注册的非营利组织,海外非营利组织在中国的分支机构,挂在合法组织下的非营利组织,在单位、社区内部活动的非营利组织,公园街头的各种兴趣组织,互联网上的虚拟社团等。

功能法的优点是抓住了非营利组织的功能性特征,适用于第三世界国家和转型国家,而缺点是无法把握非营利组织的组织结构、行为方式、资源来源的特征。

1.2.4 法律界定法

各国政府管理部门针对非营利组织制定了操作性定义。

英国政府对非营利组织的认定标准为:(1)该组织为公众而非私人利益设立;(2)该组织雇用了一些志愿服务、不领薪水的人员;(3)领薪水的人员放弃应有的报酬(如接受比一般行情低的薪水);(4)盈余不得分配给会员;(5)不受薪的理事负责管理该组织事务;(6)其资金来自不同的组织。^①

日本的法律规定,非营利组织是指不以营利为目的,并且其收入不得分发给

^① 参见李晓明:《国内外非营利组织研究述评》,载《西北大学学报》,2007(5)。



成员的社会组织。但是，非营利并不意味着不能参加营利性经营活动，而是必须把各种收入用于公益事业。^①

美国税法 501(c)(3)规定，免税组织必须符合三个条件：一是该机构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；二是该机构的净收入不能使私人受惠；三是该机构所从事的主要活动不是为了影响立法，也不干预公开选举。能够享受免税资格的组织便是非营利组织。501(c)(3)覆盖的组织类型有医疗保健组织、宗教组织、慈善机构、科研单位、教育机构、艺术团体、体育协会等。当社会公众向这类组织捐赠时，可以享受税收减免优惠。^②

我国财政部在《民间非营利组织会计制度》中对非营利组织进行了界定：民间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、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等。民间非营利组织应当同时具备以下特征：（1）该组织不以营利为宗旨和目的；（2）资源提供者向该组织投入资源不得取得经济回报；（3）资源提供者不享有该组织的所有权。

社会团体、民办非企业单位、基金会构成了我国非营利组织的主体。根据国务院颁布的《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《基金会管理条例》的规定：社会团体指中国公民自愿组成，为实现会员共同意愿，按照其章程开展活动的非营利性社会组织；民办非企业单位指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及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；基金会指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产，以从事公益事业为目的，按照《基金会管理条例》的规定成立的非营利性法人。

1.3 第三部门的结构

依据任何一个指标，如规模、出身、组织方式、活动领域，以及所发挥的作用，都可以对非营利组织进行分类。而且各类非营利组织之间存在着广泛的相互作用。所谓“第三部门的结构”是指构成第三部门的各种类型的非营利组织的存在状态以及它们之间相互作用的方式。

从分工和专业化的视角来看，可以把非营利组织分为三大类：行动类非营利组织；专业支持类非营利组织；资金支持类非营利组织。资金支持类非营利组织，即基金会。

^{①②} 参见李晓明：《国内外非营利组织研究述评》，载《西北大学学报》，2007（5）。