

公共经济与公共政策 齐鲁文库

山东省博士后择优资助项目：

“中国NGO的发展现状、经济效应与公共政策”研究成果。

我国

黄春蕾 著

慈善组织绩效及 公共政策研究

Study on Performance of
Charitable Organizations and
Public Policy in China



经济科学出版社
Economic Science Press

公共经济与公共政策

齐鲁文库



山东省博士后择优资助项目：

“中国NGO的发展现状、经济效应与公共政策”
研究成果

我国

黄春蕾 著

慈善组织绩效及
公共政策研究

Study on Performance of
Charitable Organizations and
Public Policy in China



经济科学出版社
Economic Science Press

图书在版编目 (CIP) 数据

我国慈善组织绩效及公共政策研究 / 黄春蕾著.
—北京: 经济科学出版社, 2011. 10
(公共经济与公共政策齐鲁文库)
ISBN 978 - 7 - 5141 - 1154 - 5

I. ①我… II. ①黄… III. ①慈善事业 - 研究 - 中国 IV. ①D632.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 206423 号

责任编辑: 柳 敏 段小青

责任校对: 王凡娥

版式设计: 代小卫

技术编辑: 邱 天

我国慈善组织绩效及公共政策研究

黄春蕾 著

经济科学出版社出版、发行 新华书店经销

社址: 北京市海淀区阜成路甲 28 号 邮编: 100142

总编部电话: 88191217 发行部电话: 88191540

网址: [www. esp. com. cn](http://www.esp.com.cn)

电子邮件: [esp@ esp. com. cn](mailto:esp@esp.com.cn)

汉德鼎印刷厂印刷

德利装订厂装订

710 × 1000 16 开 14.25 印张 220000 字

2011 年 10 月第 1 版 2011 年 10 月第 1 次印刷

ISBN 978 - 7 - 5141 - 1154 - 5 定价: 26.00 元

(图书出现印装问题, 本社负责调换)

(版权所有 翻印必究)

公共经济与公共政策齐鲁文库

编 委 会

顾 问：何盛明 安体富 高培勇

主 任：樊丽明

副主任：刘尚希 李齐云

委 员：（以姓氏笔画为序）

白景明 李士雪 李铁岗 李 文 孟庆跃

赵梦涵 高鉴国 曹现强 楚成亚

总 序

《公共经济与公共政策齐鲁文库》第五批论著付梓出版之际，恰逢山东大学 110 周年校庆之时。校庆是一个回顾历史、反思理念、光大传统、继往开来的绝佳契机。抚今追昔，“为天下储人才，为国家图富强”的“祖训”熠熠闪光；崇实求新，是百年山大薪火相传的不竭动力。此次校庆的鲜明主题是“学术校庆”、“文化校庆”，我们这批论著就是山大青年学子献给母校的一份贺礼吧！

收入这批文库的论著有 4 部，《从公共品需求到公共品供需均衡：理论与现实》、《基于需求与供给视角的机构养老服务发展现状研究》、《我国慈善组织绩效及公共政策》和《税制结构变迁、效应及优化研究》。它们无一不是青年学者深切关注中国公共经济与公共政策的重大问题而进行研究的成果，无一不是从基础理论探究到中国现实剖析的结合之作，且大都是作者自主设计调研、开展实地调查、数据收集处理或进行案例剖析之作。尽管个别观点的论证还可以更加缜密，样本选择还可以更多，但瑕不掩瑜，值得鼓励。

到今年末，山东大学公共经济与公共政策研究中心、山东省公共经济与公共政策重点研究基地成立已有五年。

一批志同道合之人在资政育人、科学研究方面献计献策，通力合作，积极探索，使中心和基地业绩初显，师生受益，且形成一定社会影响力和学术竞争力。藉此机会，衷心感谢鼎力支持我们的各界朋友和社会贤达。

是为序。

樊丽明

2011年10月15日于山大

摘要

近年来我国一系列自然灾害和危机事件的爆发，催生了民间慈善捐赠的井喷式增长，社会大众对慈善事业的热情和关注达到了前所未有的高度。当社会财富有了较快增长，社会大众对于慈善具有普遍意愿的条件下，人们所关心的已不再是“是否捐”的问题，而是“向谁捐”、“捐给谁”、“捐什么”、“捐多少”等问题。怎样做慈善才能使慈善资源发挥最大效益，得到最有效的使用？这已经成为关系我国慈善事业能否持续发展的关键。与传统社会一对一的直接慈善方式占主体不同，现代社会通过专业慈善组织的间接慈善方式成为主导，慈善效率主要靠各类分工明确、更加专业的慈善组织的运作得以实现。然而，目前我国慈善组织的发育水平还比较低，官办慈善机构由于体制原因而运行僵化，透明度不高，效率低下；大量草根慈善组织无法获得合法地位，普遍面临资金短缺、人才短缺、能力不足、公信力不足等瓶颈。许多情况下由于无法找到可信赖的慈善机构，人们的慈善捐赠意愿难以实现，慈善救助需求无法得到有效满足。当前我国慈善组织发展的制度环境还很不健全，慈善事业发展要走组织化和专业化的道路，亟须明确政府的职责范围和公共政策作用的空间、领域和着力点。

本研究站在经济学的视角，综合运用分工与交易理论、公共产品供给理论、公共管理理论、组织理论等，对慈善组织的产生、慈善组织绩效及公共政策进行理论与实证研究。在理论部分，本研究将慈善视为一种全社会的资源配置活动，基于分工与交易理论，比

较了慈善组织为媒介的间接慈善方式与捐赠人—受助人间一对一的直接慈善方式,提出慈善组织的出现是慈善活动实行分工后所产生的生产成本节约与交易费用增加之间的均衡结果。从历史角度看,分工与专业化是慈善事业发展的一条主要线索,慈善活动实现方式呈现出从个体到组织,从不分工到分工,以及分工与专业化程度逐渐提升的过程。本研究认为慈善组织绩效的内涵包括三个维度(业绩、效率与效果),慈善组织绩效受到其需求发现能力、服务供给能力、监督激励机制和市场结构等内外部复杂因素的共同影响。公共政策是慈善组织绩效的重要外在影响因素之一,它不会直接作用于慈善组织绩效,而是通过调节慈善捐赠规模和流向、培育慈善组织能力、强化慈善组织监督激励机制和规制慈善市场结构等若干环节,间接影响慈善组织绩效。

目前我国慈善组织绩效水平普遍较低,具体表现为捐赠收入少、公益支出十分有限、慈善资源使用效率偏低以及社会满意度与社会影响力不足等。这些现象出现的深层原因是,慈善组织的自身发育不足、需求发现能力与服务供给能力偏低、监督激励机制匮乏、市场垄断程度高等。我国现行的慈善组织公共政策仍然存在许多缺陷与不足,制约了慈善组织的发育进程,对慈善组织提升绩效水平产生了不利影响。今后,应进一步改革我国慈善组织的登记管理和资格认定政策,增加对慈善组织的财政支出、优化支出方式,完善税收激励政策、加强税收监管,健全财务监督、加强信息披露和社会问责,从而为我国慈善组织的快速成长和绩效水平的不断提升创造更加有利的外部环境。

ABSTRACT

In recent years, a series of natural disasters and crisis spurt the rapid growth of private charitable donations in our country. Public enthusiasm and concern for the cause of charity reach unprecedented height. With the rapid growth of social wealth and the willing to donation, it is no longer a concern of “whether to donate”, but “how to donate” for people. How to make the most effective use of charitable resources is becoming the key to the sustainable development of charity in China. In traditional society, one-way direct donation is a dominant way of charity. However, indirectly charity-through professional organizations has become a leading way of donation. Then Charity efficiency can be achieved mainly depending on professional operation of charitable organizations. However, the current developmental level of charitable organizations is still relatively low in China, which can be reflected by the inefficient operation of government-run charities and grass-roots charities. In many cases, people are unable to find a trusted charitable organization, so it will be difficult for them to realize charitable will, and the disadvantaged groups can not be effectively helped. The institutional environment is far from perfect for the charities, and it is urgent to clear the responsibility of government and the space, scope and focus of public policies.

From on an economic perspective, this paper makes theoretical and empirical researches on emerge of charitable organization, its per-

formance and the relationship between public policy and charity performance. The author has made a comprehensive use of division of labor and transaction theory, the supply of public goods theory, public management theory and organization theory. In the theoretical part, charity is seen as a resource allocation activity in the whole society. The author makes preparation between one-way direct donation and indirectly charity through professional organizations from the perspective of division of labor and transaction. It comes to a conclusion that equilibrium condition of charity organization emergence is the balance between production cost savings and increased transaction costs. It is also found that there is a clue of the division of labor and specialization in the history of charity development. This paper argues that the connotation of charitable organization performance includes three dimensions, which is "results, efficiency and effects". The performance is a combined effect of ability to find charitable demands, supply charitable services, monitoring and incentives mechanisms, and charity market structure. As one of the most important external factors, public policies affect charity organization performance through the channels of adjusting charitable donations, fostering organization ability, strengthening the monitoring and incentives mechanisms, and regulating charity market structure.

In China, current performance level of charitable organizations is generally low, which can be reflected in small-scale charitable resources collected, low-level supply of charity services, limited effectiveness of services, and limited fulfillment of social responsibility. Lower performance level of charitable organizations is a consolidated result of lower level of development, lower ability, poverty in monitoring and incentives mechanisms, and monopoly in charity market. There are many defects and deficiencies of public policies in force. In order to encourage the growth of charity and enhance its performance, it is es-

sential to optimize current public policies. This paper discusses public policy reforms about the registration and accreditation of charitable organizations, public expenditure and tax, financial supervision and public accountability.

目 录

第1章 导论	1
1.1 选题背景与意义	1
1.2 文献综述	3
1.3 研究思路与逻辑框架	22
1.4 研究方法与创新	24
第2章 慈善组织：分工的视角	26
2.1 慈善与慈善组织的含义	26
2.2 慈善的经济属性	27
2.3 慈善组织的产生：分工的产物	30
2.4 慈善组织的历史：一条分工线索	36
第3章 慈善组织绩效及其影响因素与公共政策	39
3.1 慈善组织绩效的含义与评价	39
3.2 慈善组织绩效的影响因素分析	45
3.3 公共政策对慈善组织绩效的影响途径	65
第4章 我国慈善组织绩效状况及原因分析	75
4.1 我国慈善组织绩效状况分析	76
4.2 我国慈善组织绩效状况的成因分析	91

第5章 我国慈善组织公共政策及其对慈善组织绩效的影响评价	113
5.1 登记管理与资格认定政策	113
5.2 财政支出政策	120
5.3 税收政策	126
5.4 财务监管与信息披露政策	134
第6章 我国慈善组织公共政策优化	141
6.1 改革慈善组织登记与认定制度	142
6.2 增加财政支出, 优化支出方式	144
6.3 完善税收激励政策, 加强税收监督与管理	148
6.4 健全财务监督, 加强信息披露和社会问责	151
第7章 结语	154
附录1 我国非政府组织的扶贫机制及其政策启示 ——基于宁夏扶贫与环境改造中心的研究	156
附录2 我国生态环境领域公私合作治理机制研究 ——以自然保护区“协议保护”为例	169
附录3 我国社会组织评估指标体系	183
附录4 美国慈善导航 (Charity Navigator) 制定的 慈善组织评估体系	189
参考文献	196
后记	206

CONTENTS

Chapter 1	Introduction	1
1.1	Background and Significance	1
1.2	Review of Related Research	3
1.3	Structure of the Study	22
1.4	Methodology and Innovation	24
Chapter 2	Charitable Organization: An Explanation of Division of Labor	26
2.1	What is a Charitable Organization?	26
2.2	Economic Attributes of Charitable Organization	27
2.3	Rise of Charitable Organization: A Production of the Division of Labor	30
2.4	Evolution of Charitable Organization; A Clue of the Division of Labor	36
Chapter 3	Factors Affecting Performance of Charitable Organizations and Public Policy	39
3.1	The Meaning of Performance of Charitable Organizations and Evaluation of Performance	39
3.2	Factors Affecting Performance of Charitable Organizations	45
3.3	Impact Mechanism of Public Policy on Performance of Charitable Organizations	65

Chapter 4	Performance Evaluation of Charitable Organizations in China and Reasons Analysis	75
4.1	Performance Evaluation of Charitable Organizations in China	76
4.2	Reasons Analysis of Inefficient Charitable Organizations in China	91
Chapter 5	Public Policy and its Effects on Performance of Charitable Organizations in China	113
5.1	Registration and Accreditation Policy	113
5.2	Fiscal Spending Policy	120
5.3	Tax Policy	126
5.4	Financial Regulation and Information Disclosure Policy	134
Chapter 6	Perfection of Public Policy on Charitable Organizations in China	141
6.1	Registration and Accreditation Policy Reform	142
6.2	Increase Fiscal Spending and Optimize the Pattern of Expenditure	144
6.3	Improving the Tax Incentives and Strengthen Tax Administration	148
6.4	Sound Financial Supervision, Strengthen Information Disclosure and Social Accountability	151
Chapter 7	Conclusion	154
Appendix 1	On Non-government Organization's Poverty Alleviation Mechanism and Its Policy Implications in China	156
Appendix 2	Analysis on Public - Private Governance Mechanisms for China's Ecological Environment—Experience and Inspiration of “Conservation Steward Program”	169

Appendix 3	Evaluation Index System of Social	
	Organization in China	183
Appendix 4	Evaluation Index System of Charity	
	Navigator in U. S.	189
References		196
Acknowledgements		206

第1章

导论

1.1 选题背景与意义

改革开放 30 多年来，我国社会财富不断积累，传统慈善文化自然传承与发展，西方慈善理念和思潮频频传入。在此背景下，近年来一系列自然灾害和危机事件的爆发，催生了我国民间慈善捐赠规模井喷式的增长，社会大众对慈善事业的热情和关注达到了前所未有的高度，各种“诈捐门”、富豪“裸捐”、慈善丑闻成为社会焦点。当社会财富有了较快的增长，社会大众对于慈善具有普遍意愿的条件下，人们所关心的已经不再是“是否捐”的问题，而是“向谁捐”、“捐给谁”、“捐什么”、“捐多少”等问题。正如现任北京师范大学公益研究院院长王振耀所说，我国慈善事业面临的问题已不再是“不愿做”，而是“不会做”。如何才能使慈善资源发挥最大效益，得到最有效的使用？这已经成为关系我国慈善事业能否持续发展的关键。然而，我国目前具有公信力的慈善机构还比较少。一方面，大量的官办慈善机构由于体制原因而运行僵化，透明度不高，效率低下；另一方面，大量的草根慈善组织尚处于组织化的演变过程中，由于无法获得合法地位，普遍面临资金短缺、人才