

上海市第四期本科教育高地建设项目资助

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

非政府组织管理： 结构、功能与制度

刘志欣 孙莉莉 杨洪刚 编著



清华大学出版社

普通高等院校公共管理专业系列教材

普通高校“十二五”规划教材
公共管理系列

非政府组织管理： 结构、功能与制度

刘志欣 孙莉莉 杨洪刚 编著

清华大学出版社
北 京

内 容 简 介

本书从非政府组织的内涵与外延着手,立足于非政府组织的结构、功能与制度等宏观背景,坚持问题导向的思路,通过借鉴和比较,对非政府组织社会功能、人力资源管理、绩效管理、筹款管理、信息公开、监督管理,以及政府与非政府组织之间关系等问题进行分析,探索中国非政府组织发展的基本趋势。在具体章节中,围绕相关理论和实践进行综合研究,以基本概念解读为立足点,针对不同主题的主要内容、核心问题、核心制度进行介绍,将制度分析与理论研究结合起来,从而发现中国非政府组织发展中的主要问题,并提出完善建议。

本书适合作为普通高校公共管理专业教材,也可供对非政府组织管理有兴趣的读者参阅。

本书封面贴有清华大学出版社防伪标签,无标签者不得销售。

版权所有,侵权必究。侵权举报电话:010-62782989 13701121933

图书在版编目(CIP)数据

非政府组织管理:结构、功能与制度/刘志欣等编著.--北京:清华大学出版社,2013.1

(普通高校“十二五”规划教材·公共管理系列)

ISBN 978-7-302-30842-3

I. ①非… II. ①刘… III. ①非政府组织—管理—高等学校—教材 IV. ①D564

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 288319 号

责任编辑:刘志彬

封面设计:汉风唐韵

责任校对:宋玉莲

责任印制:宋 林

出版发行:清华大学出版社

网 址: <http://www.tup.com.cn>, <http://www.wqbook.com>

地 址:北京清华大学学研大厦 A 座 邮 编:100084

社 总 机:010-62770175 邮 购:010-62786544

投稿与读者服务:010-62776969, c-service@tup.tsinghua.edu.cn

质 量 反 馈:010-62772015, zhiliang@tup.tsinghua.edu.cn

印 装 者:保定市画美凯印刷有限公司

经 销:全国新华书店

开 本:185mm×230mm 印 张:13.5 字 数:282 千字

版 次:2013 年 1 月第 1 版 印 次:2013 年 1 月第 1 次印刷

印 数:1~4000

定 价:28.00 元

产品编号:046484-01

前言

本书为上海市第四期“公共事业管理”专业本科教育高地建设项目和上海市教委重点课程建设项目《社会第三部门组织管理》(项目编号: S201122001)的研究成果。

本书从非政府组织的内涵与外延着手,立足于非政府组织的结构、功能与制度等宏观背景,坚持问题导向的思路,研究我国非政府组织发展中存在的问题,并提出针对性的政策建议。

全书共分为两大部分:基本原理部分和实践操作部分。在基本原理部分,本书探讨了非政府组织的概念、主要类别、主要活动领域和功能等,然后通过比较中国和美国非政府组织的制度环境、政治机会结构、组织结构和功能发挥状况,阐明我国非政府组织所处的环境特点。在这一部分还详细地论述了非政府组织的社会功能,明晰了非政府组织在社会发展中的重要作用,讨论了影响我国非政府组织功能发挥的因素,提出了促进我国非政府组织有效发挥社会功能的路径选择。

在实践操作部分,本书分析了非政府组织的人力资源管理、绩效管理、筹款管理、信息公开、监督管理,以及政府与非政府组织之间委托代理的合作关系。在具体论述中,围绕相关理论和实践进行综合研究,以基本概念解读为立足点,针对不同主题的主要内容和核心问题进行阐述,将理论工具运用到非政府组织的实际管理中,从而发现中国非政府组织管理中存在的主要问题,并围绕这些问题进行进一步的探讨。

本书写作分工如下:

刘志欣:第1、6、7、8章;

孙莉莉:第2、4章;

杨洪刚:第3、5、9章。

目 录

第1章 非政府组织：内涵和边界	1
1 非政府组织的界定及特征	2
1.1 非政府组织的名称	2
1.2 非政府组织的界定	4
1.3 非政府组织的特征	5
2 我国非政府组织的主要类别	7
2.1 社会团体	7
2.2 民办非企业	8
2.3 基金会	8
2.4 几类特殊的非政府组织	9
3 我国非政府组织的主要活动领域和功能	11
3.1 我国非政府组织的主要活动领域	11
3.2 我国非政府组织的功能	13
4 我国非政府组织发展中存在的主要问题	14
4.1 行政化特点突出,自治性不足	14
4.2 组织能力不足	15
4.3 监管不足,行为失范现象时有发生	15
4.4 发展不平衡	15
4.5 非政府组织管理缺乏统一的原则和规范	16
5 完善我国非政府组织发展的对策与建议	16
5.1 尽快制定非政府组织基本法并完善配套法律	16
5.2 推动非政府组织实现经济独立	16
5.3 落实非政府组织的税收减免政策	17
5.4 完善社会监督机制	18
6 非政府组织法律制度概述	18
6.1 非政府组织法律制度的宪法依据——结社自由	18

6.2 我国非政府组织法律制度概况	19
6.3 非政府组织的双重管理原则	21
本章小结	23
核心概念	23
思考题	24
扩展文献	24
阅读材料	24
第2章 非政府组织的中美比较	26
1 中国和美国非政府组织的制度环境比较	27
1.1 美国非政府组织的制度环境	27
1.2 中国非政府组织的制度环境	30
1.3 中美非政府组织制度环境比较分析	32
2 中国和美国非政府组织的政治机会结构比较	33
2.1 美国非政府组织的政治机会结构	33
2.2 中国非政府组织的政治机会结构	34
2.3 中美非政府组织政治机会结构比较分析	35
3 中国和美国非政府组织的组织结构比较	36
3.1 美国非政府组织的发展阶段及发育情况	36
3.2 中国非政府组织的发展阶段及发育情况	37
3.3 中美非政府组织的组织结构比较分析	39
4 中国和美国非政府组织功能发挥状况比较	39
4.1 美国非政府组织的功能发挥状况	39
4.2 中国非政府组织的功能发挥状况	41
4.3 中美非政府组织功能发挥比较分析	43
本章小结	44
核心概念	44
思考题	44
扩展文献	44
阅读材料	45
第3章 非政府组织的社会功能	48
1 非政府组织的社会功能理论研究	49
2 非政府组织的一般社会功能及其分类	51

2.1 过程角度下的非政府组织一般社会功能	52
2.2 结果角度下的非政府组织一般社会功能	55
3 我国非政府组织的社会功能分析	57
3.1 我国非政府组织的社会功能展现及其评价	57
3.2 制约当前中国非政府组织社会功能有效发挥的影响因素	61
3.3 促进中国非政府组织有效发挥社会功能的路径选择	66
本章小结	69
核心概念	70
思考题	70
扩展文献	70
阅读材料	71

第4章 非政府组织的人力资源管理

1 非政府组织人力资源管理和志愿者管理	74
1.1 非政府组织人力资源管理概述	74
1.2 非政府组织志愿者管理概述	75
2 非政府组织人力资源管理中存在的问题	76
2.1 非政府组织专业人才匮乏	76
2.2 非政府组织员工流动性大	77
2.3 非政府组织创新行为滞后	77
3 非政府组织人力资源管理流程	77
3.1 非政府组织人力资源招聘	78
3.2 非政府组织人力资源激励	80
3.3 非政府组织人力资源评估	83
4 非政府组织中志愿者管理流程与实践经验	84
4.1 非政府组织志愿者管理流程	84
4.2 非政府组织志愿者管理的实践经验	86
4.3 非政府组织志愿者管理的中外比较	90
本章小结	93
核心概念	93
思考题	93
扩展文献	94
阅读材料	94

第5章 非政府组织的绩效管理	96
1 非政府组织绩效管理概述	98
1.1 绩效的内涵	98
1.2 绩效评估	99
1.3 绩效管理	100
1.4 非政府组织绩效管理与企业绩效管理的区别	101
2 非政府组织绩效评估的有关理论	102
2.1 “3E”评估理论	102
2.2 “3D”评估理论	103
2.3 “顾客满意度”理论	103
2.4 “APC”评估理论	103
3 非政府组织绩效管理的流程和意义	104
3.1 非政府组织绩效管理的流程	104
3.2 非政府组织绩效管理的意义	105
4 平衡计分卡：非政府组织绩效管理的重要工具	106
4.1 平衡计分卡的内涵	106
4.2 非政府组织的平衡计分卡	107
5 平衡计分卡在我国非政府组织绩效管理中的应用	109
5.1 非政府组织平衡计分卡使命、战略与维度：以上海黄浦区红十字会为例	109
5.2 平衡计分卡在非政府组织绩效管理应用中的问题	112
5.3 非政府组织绩效管理中有有效应用平衡计分卡的基本对策	113
本章小结	115
核心概念	115
思考题	116
扩展文献	116
阅读材料	116
第6章 非政府组织的筹款管理	120
1 筹款的概念	121
2 筹款理念和筹款原则	122
2.1 筹款理念的发展	122
2.2 筹款原则	123

3	筹款的市场分析	123
3.1	个人市场	124
3.2	企业市场	124
3.3	基金会市场	126
3.4	政府市场	126
4	筹款的主要流程和主要方式	127
4.1	筹款的主要流程	127
4.2	筹款的主要方式	130
5	非政府组织筹款中存在的主要问题	131
5.1	制度环境尚待完善,筹款过程亟需规制	131
5.2	筹款观念有待更新,筹款误区需要改变	131
5.3	筹款结构不尽合理,社会公信力还需提高	132
5.4	筹款能力尚有欠缺,筹款数量仍可增加	133
6	完善非政府组织筹款制度的对策	133
6.1	加强筹款制度化建设,完善相关法律制度	133
6.2	更新筹款理念,改变筹款误区	134
6.3	提升筹款专业化水平,实现筹款结构多元化	134
	本章小结	136
	核心概念	136
	思考题	136
	扩展文献	137
	阅读材料	137
第7章 非政府组织的信息公开		139
1	非政府组织信息公开的概念和特征	141
1.1	非政府组织信息公开的概念	141
1.2	非政府组织信息公开的必要性	142
1.3	非政府组织信息公开的特征	142
2	非政府组织信息公开的理论研究状况	143
2.1	国外非政府组织信息公开的有关理论与实践	143
2.2	我国关于非政府组织信息公开的理论研究	144
3	制度框架下我国非政府组织的信息公开	144
3.1	《公益事业捐赠法》关于非政府组织信息公开的规定	144
3.2	《政府信息公开条例》的规定	145

3.3	社会团体信息公开的规定	145
3.4	民办非企业信息公开的规定	146
3.5	基金会信息公开的规定	146
4	我国非政府组织信息公开中存在的主要问题	149
4.1	核心问题在于“无法可依”和“有法不依”	149
4.2	缺乏信息公开责任规定和责任追究程序	149
4.3	缺少信息公开程序规定	150
4.4	缺乏多元化监督机制	150
5	完善非政府组织信息公开制度的若干建议	150
5.1	信息公开的主体和对象	150
5.2	信息公开的内容	151
5.3	信息公开的程序和形式	151
5.4	信息公开的监督	152
6	非政府组织信息公开的发展趋势	152
6.1	直接规范公益慈善捐助信息,不区分主体	152
6.2	对信息披露时限进行了明确规定	152
6.3	对信息公开内容具体列举	153
6.4	对信息公开方式进行例举	153
	本章小结	154
	核心概念	154
	思考题	155
	扩展文献	155
	阅读材料	155
第8章	非政府组织的监督管理	158
1	自律与他律	159
2	政府监督	160
2.1	登记管理机关的监督管理	160
2.2	业务主管单位的监督管理	162
2.3	财税机关和审计机关的监督管理	162
3	社会监督	163
3.1	公众监督	163
3.2	媒体监督	164
3.3	第三方组织监督	165

4	自律约束	166
4.1	行业自律约束	166
4.2	组织内部自律	167
5	非政府组织监督管理的实现手段	167
5.1	行政处罚	168
5.2	公共舆论引导	169
5.3	惩戒	169
6	我国非政府组织监督管理存在的主要问题	173
6.1	政府监督体系以点带面,缺乏整体设计	173
6.2	社会监督体系尚显薄弱,缺少制度保障	174
6.3	非政府组织自律约束体系尚待完善,内部机制不尽合理	174
7	完善非政府组织监督管理制度的若干路径	174
7.1	完善非政府组织立法,确立多元主体共同监督制度	174
7.2	强化日常运行监督,健全非政府组织评估制度	174
7.3	完善公众监督路径,规范媒体监督和第三方组织监督机制	175
7.4	强化非政府组织自律约束,完善其运行透明化机制	175
7.5	严格对非政府组织的财务监督	176
	本章小结	176
	核心概念	176
	思考题	177
	扩展文献	177
	阅读材料	177
第9章	政府与非政府组织的委托代理合作关系	179
1	政府与非政府组织之间关系概述	180
1.1	政府职能转变的内在逻辑	180
1.2	非政府组织的角色和地位	181
1.3	非政府组织与政府之间关系的相关模式	182
2	政府与非政府组织之间关系的有关理论	183
2.1	政府与非政府组织之间合作互动的理论基础	183
2.2	委托代理关系:理论分析的框架	185
3	我国政府与非政府组织之间委托代理合作关系的实践	187
3.1	我国政府与非政府组织之间委托代理合作关系的基本情况	187
3.2	上海罗山市民会馆的实践	188

3.3 上海市阳光社区青少年事务中心的实践	190
4 政府与非政府组织间委托代理合作中的问题及其完善建议	193
4.1 政府与非政府组织间委托代理的问题分析	193
4.2 构建政府与非政府组织间完善的委托代理合作机制	194
本章小结	196
核心概念	196
思考题	197
扩展文献	197
阅读材料	197
参考文献	199

第 1 章

非政府组织：内涵和边界

【学习目标和要求】

通过本章学习,要求学生掌握非政府组织的概念、特征及主要类别,达到能够准确界定非政府组织,并了解非政府组织的主要活动领域和功能。在此基础上,理解当前我国非政府组织发展中存在的主要问题,并主要从法律层面思考怎样完善非政府组织的发展。



案例 1：自然之友介绍

中国文化书院·绿色文化分院(简称“自然之友”)于1994年3月正式成立,是一家非营利性的民间环保组织,致力于推动公众参与环境保护,支持全国各地的会员和志愿者关注本地的环境挑战。

1993年4月,全国政协委员、中国文化书院导师梁从诚、北京理工大学教授杨东平等人以“绿色环境文化协会”的名义向国家环保局提出注册申请,但该申请未获批准;1993年11月,经中国文化书院院务委员会同意,梁从诚等发起人开始以“中国文化书院·绿色文化分院”筹备组名义重新向文化部申请注册;1994年3月31日,经文化部办公厅同意,民政部社团司注册,“自然之友”获准成立。

自然之友以“在人与自然和谐的社会中,每个人都能分享安全的资源和美好的环境”为愿景,以“建设公众参与环境保护的平台,让环境保护的意识深入人心并转化成自觉的行动”为使命,以“与大自然为友,尊重自然万物的生命权利;真心实意,身体力行;公民社会的发展与健全是环境保护的重要保证”为核心价值观。自成立以来,先后发起并参与了滇西北天然林和滇金丝猴保护、藏羚羊保护、首钢搬迁、西南水电开发、圆明园环评听证、26度空调节能等多项环境保护行动,是中国最具影响力的环境保护组织之一。

资料来源:自然之友网站: <http://www.fon.org.cn/>。

案例 2：中国青少年发展基金会介绍

中国青少年发展基金会简称为“中国青基会”，英文译名为“China Youth Development Foundation”，缩写为“CYDF”。中国青基会属于全国性公募基金会，面向公众募捐的地域是中国以及许可中国青基会募捐的国家和地区。

中国青基会的使命是：通过资助服务、利益表达和社会倡导，帮助青少年提高能力，改善青少年成长环境。中国青基会倡导“社会责任、创造进取、以人为本、追求卓越”的价值观。

其发起实施的希望工程是我国社会参与最广泛、最富影响的民间公益事业。截至 2010 年年底，希望工程累计募集捐款达 70 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 380 万名，建设希望小学 17 079 所，建设希望工程图书室 14 753 个，配备希望工程快乐体育园地 3 188 套，配备希望工程快乐音乐教室 163 个，配备希望工程快乐电影放映设备 241 套，培训农村小学教师 62 000 余名。

资料来源：中国青少年发展基金会网站：<http://www.cydf.org.cn/>。

1 非政府组织的界定及特征

非政府组织，也称非营利组织，是指介于政府与企业之间的一类组织。国际学术界对非政府组织的关注大致开始于 20 世纪 80 年代，而中国的研究则开始于 20 世纪 90 年代。在非政府组织的名称和内涵上，国内外目前尚缺乏一致见解。在名称方面，除了非政府组织与非营利组织外，还有第三部门、民间组织、社会组织、公民社会、志愿者组织、慈善组织等近 10 种提法。我国在政策、法律和研究中使用这一名称时也多有不同。在内涵方面，国内学者多引用美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙（Lester Salamon）教授提出的五特征法来进行说明。非政府组织的五特征法是萨拉蒙教授在对全球 42 个国家非营利组织进行国际比较研究后得出的。但五特征法在被广泛引用的同时，也引起了广泛的讨论。很多学者“针对不同国家、地区的情况提出了修正”^①，形成了符合本国（地区）情况的概念，下面主要介绍非政府组织在我国的内涵和边界。

1.1 非政府组织的名称

非政府组织这一名称在文本中的使用主要出现于党和国家的政策文件、非政府组织相关法律以及学者的研究文献中。

^① 王名，贾西津. 中国非营利组织：定义、发展与政策建议[A]. 载范丽珠. 全球化下的社会变迁与非政府组织. 上海：上海人民出版社，2003.

1.1.1 政策视角下的非政府组织名称

在我国党和国家的政策文件中,非政府组织在不同的历史阶段有着不同的提法,这些不同提法一定程度上也映射到了政府机构设置上。

新中国成立之初,我国党和国家的政策文件中与非政府组织内涵最相近的提法是“社会团体”。1950年,当时的政务院为了依法取缔反动社团,颁布了《社会团体登记暂行办法》,对各种社会团体进行登记、清理。自此,“社会团体”在党和国家的政策文件中被广泛使用,一直到20世纪末期。1988年,为了加强对社会团体的管理,国务院授权民政部设立社会团体管理司,专门负责社会团体管理。

随着政府职能转变、事业单位改革和社会财富积累,民办非企业单位、基金会在我国得到迅速发展。为了将社会团体、民办非企业、基金会等不同类型组织加以涵盖,党和国家的政策文件中开始出现了“民间组织”的提法。在机构设置上,1996年民政部设立了社会团体和民办非企业单位管理司。随后的1998年政府机构改革中,民政部又用民间组织管理局取代了社会团体和民办非企业单位管理司的职能,对社会团体、民办非企业单位、基金会进行统一管理。

“由于受传统语言习惯以及该称谓不能恰当地反映这类组织的性质等原因”,民间组织“一直未能真正获得社会共识”^①。2006年在党的十六届六中全会通过的《关于构建社会主义和谐社会若干问题的重大决议》中开始使用“社会组织”这一提法,并且在党的十七大报告及之后的党和国家的政策文件中得到了沿用。当前,社会组织已经成为一个有别于党政机关、事业单位、人民团体和公司企业的独立概念。

1.1.2 法律视角下的非政府组织名称

虽然党和国家的政策文件中关于非政府组织的提法通过政策传递而在全国产生了广泛影响,但值得注意的是,政策文件中的提法并未完全在法律文件中得到体现。

新中国成立之初,“社会团体”的提法在当时政务院《社会团体登记暂行办法》(1950)、内务部《社会团体登记暂行办法实施细则》(1951)等法令中得到使用。改革开放后,1986年全国人大通过的《中华人民共和国民法通则》对社会团体的法人资格进行确认。1989年国务院通过的《社会团体登记管理条例》和1998年国务院通过的《社会团体登记管理条例》也沿用“社会团体”的提法并使用至今。

随着基金会、外国商会、民办非企业等组织的出现,社会团体已经难以涵盖这些新的组织形式,原有的关于社会团体登记管理的法律、法规也无法对新组织形式进行规范。为了解决这些问题,国务院在1988年、1989年先后通过了《基金会管理办法》、《外国商会管

^① 孙伟林. 社会组织管理[M]. 北京: 中国社会出版社, 2009: 2.

理暂行规定》，并于1998年通过了《民办非企业单位登记管理暂行条例》和《事业单位登记管理暂行条例》，对不同类别的非政府组织进行分类规范。^①

改革开放之前，政策文件与法律文件关于非政府组织的提法是一致的，都使用了“社会团体”一词。改革开放以后，随着非政府组织类型的多元化，法律文件分别使用了“基金会”、“民办非企业”、“事业单位”等提法，并没有因政策文件的变化而修订。

1.1.3 研究视角下的非政府组织名称

与我国政策文件和法律文件中非政府组织提法相比，学术研究中的非政府组织提法更加繁杂。除了政策文件和法律文件中使用的“社会团体”、“民间组织”、“社会组织”外，非政府组织还有“非营利组织”、“第三部门”、“公民社会”、“志愿者组织”、“慈善组织”、“准政府组织”、“志愿部门”等相近的名称。这些名称大部分属于舶来品。但学者在引用这些名称指称我国的非政府组织时，其内涵与外延已经与西方的界定存在很大的差异。

就我国目前的情况来看，在指称这类组织时，非政府组织、非营利组织、民间组织、社会组织是使用频率较高的。考虑到本书研究时，更多是强调这类组织有别于政府的一面，因此选择“非政府组织”来进行指称。

1.2 非政府组织的界定

非政府组织的界定方式主要有两种：一种是特征界定法；一种是直接界定法。由于非政府组织的内涵与外延极为丰富，直接对非政府组织进行界定非常困难，因此，学者大多采用特征界定法，即通过对非政府组织特征的研究来明确非政府组织的内涵。也有一些学者使用直接界定法，即直接对非政府组织作出界定。

美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙的五特征法是被引用最多的。萨拉蒙认为，非政府组织具有五个特征，即“组织性、私有性、非营利属性、自治性、自愿性”。^②

清华大学王名教授认为，非政府组织是“不以营利为目的、主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织”。非政府组织具有“三个基本属性：非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性”^③。

中国人民大学刘太刚教授认为，非政府组织是“在政府之外自主从事非营利活动的合法社会组织”。非政府组织具有“五个基本特征，即非营利性、非政府性、组织性、自主性和

① 1988年的《基金会管理办法》为2004年的《基金会管理条例》所取代，1998年的《事业单位登记管理暂行条例》在2004年进行了修订，但条例名称没有变化。

② [美]莱斯特·M. 萨拉蒙. 全球公民社会：非营利部门视界[M]. 贾西津，魏玉译. 北京：社会科学文献出版社，2007：3.

③ 王名. 非营利组织管理概论[M]. 北京：中国人民大学出版社，2010：2.

合法性”^①。

南开大学李维安教授认为,非政府组织是“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”。^②

综合分析上述概念,本书认为,非政府组织是指不以营利为目的、具有自治特点、不属于政府行政组织体系的独立组织。

1.3 非政府组织的特征

根据以上界定,非政府组织具有三个特征:非营利性、非政府性、自治性。

1.3.1 非营利性

非营利性是非政府组织有别于企业的根本属性。在市场经济条件下,企业是以营利为目的的,营利是企业的根本利益和宗旨的体现。而非政府组织的非营利性则集中体现在不以营利为目的上,非政府组织的目的在于推动和实现社会公共利益。

非政府组织的非营利性主要体现在两个方面:

不以营利为目的。不以营利为目的指的是组织的活动开展不是以获取经济利润为指向。不以营利为目的并不代表非政府组织不能进行营利性活动。从制度上看,我国坚持非政府组织的公益性原则,但对非政府组织的营利性活动并没有绝对禁止。《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》明确规定社会团体与民办非企业不得从事营利性经营活动,但《事业单位登记管理暂行条例》规定事业单位可以依法举办营利性经营组织。实践中,非政府组织进行营利性活动的事例并不少见。另外,不以营利为目的也不等于不得取得合理回报。《民办教育促进法》和《中外合作办学条例实施办法》都允许出资人或者办学者从办学结余中取得合理回报。这些规定一定程度上确认了出资人可以参与收入的分配。

不得将组织财产转化成个人财产。无论是来源于政府财政拨款还是社会捐赠,非政府组织的财产都属于非政府组织本身,一定程度上属于公共财产,而非私人财产。因此,在非政府组织解散、注销和撤销时,其组织财产不得以任何形式转化成个人财产,而应当由政府指定其他非政府组织加以继承。

1.3.2 非政府性

非政府性是非政府组织有别于政府的根本属性。非政府组织与政府都属于公共组织的一部分,但非政府组织不属于政府组织,而属于非政府的社会组织。

^① 刘太刚. 非营利组织及其法律规制[M]. 北京: 中国法制出版社, 2009: 66~67.

^② 李维安. 非营利组织管理学[M]. 北京: 高等教育出版社, 2005: 3.