

FEIYINGLI ZUZH
GONGYILIAN GUANLI

非营利组织公益链管理

——社会服务机构伙伴关系

杨 涛 著



南京大学出版社

江南大学新社会组织研究中心资助

江南大学法学院资助

教育部人文社会科学规划项目资助 (14YJC840038)

无锡市民政局资助

非营利组织公益链管理

——社会服务机构伙伴关系

杨 涛 著



南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织公益链管理：社会服务机构伙伴关系 /
杨涛著. — 南京：南京大学出版社，2018.4

ISBN 978-7-305-20119-6

I. ①非… II. ①杨… III. ①非营利组织—社会工作—研究 IV. ①C916.2

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 072683 号

出版发行 南京大学出版社
社 址 南京市汉口路 22 号 邮 编 210093
出 版 人 金鑫荣

书 名 非营利组织公益链管理
——社会服务机构伙伴关系

著 者 杨 涛
责任编辑 郭艳娟

照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 江苏凤凰通达印刷有限公司
开 本 787×960 1/16 印张 18.5 字数 266 千
版 次 2018 年 4 月第 1 版 2018 年 4 月第 1 次印刷
ISBN 978-7-305-20119-6
定 价 56.00 元

网址: <http://www.njupco.com>
官方微博: <http://weibo.com/njupco>
官方微信号: njupress
销售咨询热线: (025) 83594756

* 版权所有,侵权必究

* 凡购买南大版图书,如有印装质量问题,请与所购
图书销售部门联系调换

序

在我国社会治理机制发展中,非营利组织发展是其中重要的议题。研究非营利组织发展,既要研究组织内部管理,又要研究非营利组织所置身的公益链系统,因为公益链系统会对系统中的单个组织产生影响。只有当大的公益链系统得到发展完善,单个组织才能与外部的主体良性互动,形成资源的输入与输出机制。因此,我国非营利组织治理机制的发展,要求分析中观层面的非营利组织的公益链系统及其伙伴关系。实际上公益界已经在使用“公益链”这一行业术语,但对公益链的概念内涵及系统运作缺乏足够的研究。为促进我国非营利组织和公益事业发展,《非营利组织公益链管理——社会服务机构伙伴关系》系统论述了我国公益链系统和社会服务机构伙伴关系。

该书共八章,包含两大部分。第一部分是系统地介绍非营利组织的属性特征,非营利组织公益链的概念内涵、构成要素,尤其从公益投资的角度阐述了公益链的投资概念、方式及效能指标,还论述了公益链系统的整体性管理、流程管理、合作管理和互动链管理。系统态势与主体发展是相辅相成的。该书立足于公益链系统发展,以为机构发展提供支持。该书第二部分以社会服务机构为核心,阐述了社会服务机构伙伴关系,具体包括社会服务机构与政府、与基金会、与支持型机构、与企业、与志愿者、与社区间伙伴关系。在公益链系统的所有伙伴关系中,该书以社会服务机构为核心,分析与社会服务机构结成互动链的六大伙伴关系,而没有面面俱到地分析所有类型的主体间伙伴关系。需要指出的是,该书所论的社会服务机构是民办非企业性质的一线非营利服务机构,区别于基金会和社会团体类的非营利组织。显然的,社会服务机构伙伴关系是公益链系统的重要构成,或者说社会

服务机构互动链是公益链系统的重要构成。该书在以下方面提出了一些比较有创见的观点。

第一,该书从学理上系统阐述了公益链系统的概念内涵,将非营利组织公益链界定为“由投资主体、非营利组织、政府、支持机构、志愿者、社区、受助对象和其他关联主体互动作用所结成的社会服务输送体系”。该书分析了非营利组织根本上是来帮助理解公益链系统的属性特征。该书认为,公益链是一种独立于行政系统和市场系统,以社会自治为导向的社会服务输送系统。该系统是一种合作系统,也是各参与主体间伙伴关系的集合。

第二,该书对公益链系统的流程管理做了一定的分析。为实现资源投入的效能指标,需对公益链系统实施流程管理。该书提出,公益链系统的流程管理是指对系统中的资源流动进行全程的跟踪管理,使资源得到优化配置、高效利用。或者说,流程管理就是根据公益链中资源流转的线路,对公益链上中下游中参与主体互动交涉的过程进行管理。

第三,该书对公益链系统的投资做了分析。为完善公益链系统,需激发政府、市场和社会对公益链系统投入资源,发展多样、异质和匹配性强的主体结构,在各流程环节建立制度化的合作体系,增强系统内资源分配、流转及利用的效能,以实现公益链系统的使命目标。在公益链系统的资源输入与输出、流转及利用过程中,要能减少不合理的交易成本和资源损耗,满足一线社会服务机构对资源的需求。公益链系统的资源投入及管理,需满足六项效能指标要求。

第四,该书对社会服务机构伙伴关系做了系统的论述。相较于营利机构,非营利的社会服务机构须与更多类型的主体互动交涉,以获得组织运作所需的资源数量和资源类型。公益链系统中,对社会服务机构互动链进行管理,属于机构外部管理。对一个社会服务机构而言,其外部管理与内部管理相互渗透、相辅相成。具体的,以社会服务机构为中心的互动链管理,主要包含六种社会服务机构伙伴关系。

相信该书对相关领域的实务工作者和研究者,具有较大的实用价值和参考价值。书中穿插了一些实例,便于读者把握所阐述的观点。《非营利组

织公益链管理——社会服务机构伙伴关系》一书对高远的立意追求、对当代社会福利治理的敏锐诊断、对一些创新观点的提出和论述,都给我留下了深刻的印象。

江南大学新社会组织研究中心主任 黄弘椿

目 录

第一章 认知非营利组织	001
第一节 非营利组织的属性特征	001
一、非营利组织非营利性	001
二、非营利组织公益性	009
三、非营利组织非政府性	011
四、精准的理念认知	013
第二节 民非养老机构非营利性置换	015
一、湖南 A 养老机构	016
二、非营利性何以被置换	017
三、非营利性置换的后果	019
四、政策规制	021
第二章 认知非营利组织公益链	026
第一节 公益链解析	026
一、公益链界定	027
二、公益链的构成要素	029
三、公益链的服务输送系统	033
第二节 公益链投资	034
一、公益链的资源投入	035
二、积极回应投资主体	042
三、资源投入的效能指标	044
四、输入与输出良性互动	046

第三节 公益链管理	051
一、公益链整体性管理	051
二、公益链流程管理	053
三、公益链系统合作管理	057
四、互动链管理	059

第三章 与政府伙伴关系	064
-------------	-----

第一节 政府与非营利组织合作治理	064
一、政府与非营利组织共生共强	065
二、政府与非营利组织合作准则	068
三、政府支持与监管并重	071
四、参与政策制定	074
五、官办服务机构去行政化	075
六、群团组织与社会服务机构互动合作	078

第二节 政府支持非营利组织发展的园区政策	079
一、政策选择的理由	080
二、对园区代理的选择	081
三、园区战略规划	083
四、政府对园区行动取向	084
五、对园区政策的反思	087

第三节 政府向非营利组织购买服务	089
一、政府购买服务界定	089
二、政府购买服务特点与优点	091
三、政府购买服务存在问题	092
四、服务外包中政府责任定位	095
五、服务外包中民间机构责任定位	098
六、政府购买服务中风险治理	100

第四章 与基金会伙伴关系	103
第一节 公益链系统中资金分配	103
一、资助型基金会与运作型基金会	103
二、公益链系统中分工合作格局	104
三、不公正的资金分配	108
四、基金会发展转型	110
第二节 基金会与社会服务机构互动合作	112
一、对接合作存在障碍	112
二、选择合作伙伴	115
三、发展伙伴关系	117
四、多样的资源投入	120
第五章 与支持型机构伙伴关系	127
第一节 支持型机构界定	128
一、支持型机构发展现状	129
二、支持型机构发展动因	130
三、支持型机构类别化发展	132
第二节 孵化类组织支持	134
一、孵化类组织界定	135
二、孵化类组织实力	136
三、政府对孵化类组织支持	137
四、孵化类组织支持	137
第三节 行业协会支持	138
一、行业协会界定	139
二、行业协会的功能作用	140
三、行业协会发展方向	141
四、行业协会去行政化	142

第四节 第三方评估机构支持	144
一、第三方评估机构界定	144
二、第三方评估机构的功能作用	145
三、推动第三方评估机构发展	146
第六章 与企业伙伴关系	151
第一节 合作的必要性	151
一、非营利机构投入合作的必要性	152
二、企业投入合作的必要性	153
第二节 企业合作方式	155
一、企业战略性投入	156
二、企业联盟	157
三、公益营销	158
四、企业与企业基金会	159
五、企业人才跨界流动	159
第三节 公益机构合作的方式	160
一、主动联系在地企业	160
二、营销合作	161
三、建立跨界私人关系	164
四、增进与企业信任关系	165
五、积极地回应企业	166
第七章 与志愿者伙伴关系	167
第一节 志愿者需求特点	168
一、志愿者社会价值	168
二、志愿者身份特征	169
三、志愿者需求特点	171
四、志愿者组织化	172
五、志愿服务契约	173

第二节 志愿者管理·····	176
一、基于志愿者需求 ·····	176
二、对接志愿者资源 ·····	178
三、志愿者招募 ·····	179
四、志愿者管理 ·····	184
第三节 志愿者理事·····	197
一、理事会治理结构 ·····	198
二、第一届理事会 ·····	201
三、理事会功能定位 ·····	202
四、理事会规模结构 ·····	210
五、理事责任制度 ·····	213
第八章 与社区伙伴关系·····	216
第一节 与社区互动合作·····	217
一、社会服务机构所进入的社区 ·····	217
二、北京皮村“工友之家” ·····	219
三、机构扎根社区 ·····	223
四、社区对机构投入资源 ·····	236
五、社区多元主体合作 ·····	237
六、与社会工作者互动合作 ·····	238
七、机构、社工与社区联动发展·····	240
第二节 与个案对象互动合作·····	243
一、个案对象定位、对接及转介·····	243
二、使个案对象获得积极变化 ·····	247
三、个案对象服务体验 ·····	259
四、服务质量管理 ·····	261
参考文献·····	266

第一章 认知非营利组织

非营利组织是指不以营利为目的而以开展各种福利性、公益性或互益性项目、活动为目标的非政府形式的组织,又称为社会组织,包括社会团体、基金会和民办非企业单位。2016年颁布的《中华人民共和国慈善法》将民办非企业单位改为社会服务机构。按照《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》的规定,非营利性是非营利组织的根本属性。若非营利组织失去了非营利性,它就不成为非营利组织了。若要对非营利组织的概念内涵及功能作用做出正确的认知,就必须对其非营利属性特征进行分析。这是非营利组织研究中一个根本的问题,也是推动我国非营利组织发展要回答的一个问题。除此之外,对非营利组织的公益性和非政府性也应有正确的理解。

第一节 非营利组织的属性特征

一、非营利组织非营利性

(一) 非营利性界定

对非营利性界定,与非营利组织的公益价值、利润分配和公益投资有

关。非营利组织的公益价值指向社会福利和社会建设,解决特定的社会问题,为社会弱势群体提供福利支持,因而与公益性和福利性相统一。非营利组织的非营利性就体现于其公益价值中,具体地体现于其使命目标、组织章程以及组织业务活动中。可以说,非营利组织的非营利性根源于其公益价值定位,与非营利组织的福利性和公益性相联系。换言之,不以公益价值为导向的非营利组织,不成为非营利组织,也不该或不能在民政部门注册。

非营利性要求组织遵守“不以利润为根本导向”和“利润不得分配”准则。例如,1999年民政部《民办非企业单位登记暂行办法》第六条规定:“单位盈利不得分配。”非营利组织的利润是指组织收入减去支出后的剩余资金,即盈余资金、净收益或盈利;其中,收入是输入组织的资金和其他有价资源,成本包括人力资源成本、办公成本和项目运作成本等各项支出。非营利组织不是以利润为根本导向的事业。^①也就是说,获得利润和分配利润并非组织的终极目标,而是实现组织使命目标的必要手段,也是组织生存与发展的必要条件。非营利组织不分配利润指的是,组织盈利不能如商业投资一般分红,^②投资者、理事会和管理层等任何利益主体不能以分红的方式分配组织利润。^③非营利组织的利润转为组织的储备资金,成为组织资产,用于组织运营及使命目标之实现,包括用于下一年度组织员工薪资福利之必要增长及开支。因此,对非营利性之界定,含有对组织利润分配方式之认知。一方面,非营利组织不以利润为根本导向,不得以分红方式分配利润;另一方面,其盈利能力及盈利充足与否,对其生存与发展至关重要,因为任何机构都需要有一定的储备资金,或称为自有资金,以获得投资收益以及防备不时之需。非营利组织既要能坚守其非营利性,又要能应对环境中不确定性和风险,而较为充足的储备资金有助于处理危机、应对风险。如中华社

① [美]詹姆斯·P·盖拉特:《非营利组织管理》,邓胜国等译,北京:中国人民大学出版社2013年版,第7页。

② 税兵:《非营利法人解释》,《法学研究》2007年第5期。

③ 税兵:《民办学校“合理回报”之争的私法破解》,《法律科学》2008年第5期。

会救助基金会秘书长胡广华所说：

中国的公募基金会是没有基金的，非公募基金会，尤其是私人基金会。一个就是说扩大我的慈善规模，然后增加我的管理费的收入，这块相当于进入我的资本金的。今年管理费的收入可能也都要上七八百万了。还有比如说增加新的理事，能够出钱的，直接捐到我的资本金。在新增副理事长的时候我会考虑到让企业家进来，包括理事。让企业家进来会带着资本金进来。我们的副理事长刘婷今年就又有1000万给我们，其中500万做项目，500万做我们自有资金。她承诺未来六年每年给1000万，那这样我就6000万了。然后比如说非限定的捐赠，因为非限定捐赠的话这一块多或少几百、几十万都可以。很重要的一点是基金会资产的保值增值方面。基金会有权利也有义务对捐赠资产进行保值增值。^①

相对营利机构，非营利组织在选择盈利手段时，会受到更多的职业伦理的限制，这与其公益价值定位相关联。对非营利组织来说，只能在确保服务质素不低于应有的标准前提下，才可减少对服务的支出，以达到节约成本和增加盈余的效益标准；即，反对以牺牲服务质素为代价来降低成本，进而获得更多的利润。更进一步，非营利组织不主张过分节省对服务对象的资金投入，不主张过分、过多地盈利，不主张积累过多的储备资金，而要求将组织收入和储备资金用于与使命目标相契合的社会保护与社会建设中。

与非营利组织公益价值和利润性质相统一，非营利组织资产是一种“公益资产”。^② 对非营利组织捐赠或志愿劳动，实质上是对非营利组织投资；即，视该类捐赠、志愿劳动为公益投资。既然属于公益投资，投资主体也就“无组织产权”。公益产权排斥投资者对组织资产的所有权，^③而视之为公

① 胡广华：《资助型基金要不断扩大自有资金规模》，《公益时报》2016年9月20日。

② 王名、贾西津：《基金会的产权特征与治理结构》，《经济界》2002年第1期。

③ 金锦萍：《论公益信托制度与两大法系》，《中外法学》2008年第6期。

益性捐赠或志愿劳动。非营利组织的资产由政府、企业和社会投资而形成,非营利组织作为受托人行使该公益资产的所有权。^① 具体的,非营利组织的产权由理事会代为行使。相比较官办服务机构,民间服务机构产权范围更小,也更加具体,因为其投资人和理事会相对明确。既然投资人、创建人和管理层“无组织产权”,自然也就没有由产权所形成的投资分红,即“无利润分配权”。若组织解散或破产,组织剩余资产既不能被投资主体所撤回,也不得在组织成员间分配,只能再投于相同或类似公益事业。因此,非营利组织的公益产权特性,与投资主体“无组织产权”、“无利润分配权”和“无投资撤回权”相一致。非营利组织的非营利属性,规定了其投资主体必须遵守上述“三无”产权特性。更进一步,投资主体“无组织产权”、“无利润分配权”和“无投资撤回权”会对非营利组织投资产生什么影响?

(二) “三无”产权特性与投资激励

对非营利组织而言,其投资主体的投资行为发生后并不成为产权所有人。与之对应,2004年财政部《民间非营利组织会计制度》第二条还明确规定:“资源提供者向非营利组织投入资源不取得经济回报,收支结余不得向出资者分配。清算后的剩余财产应按规定继续用于社会公益事业。”进一步明确,非营利组织的投资主体“无组织产权”、“无盈余分配权”和“无投资撤回权”。非营利组织的“三无”产权特性,使得其缺乏如商业投资之产权利益的激励作用。^② 那么,在遵守“三无”产权的前提下,面对非营利组织公益投资在物质激励上的乏力,如何有效激励社会、企业和政府对非营利组织投资? 第一,非营利组织使命目标的定位,应当得到潜在投资主体的认可,与其特定的价值和愿望相契合,以激励其做出发乎内心的投资行为。这就要求非营利组织使命目标的定位,能够真正契合于当前社会问题和社会需求,使得潜在投资主体产生共鸣并认可之。第二,非营利组织不仅要让潜在投资主体认可组织的使命目标,还要让其感到对组织投资是符合其需求的,进

① 赵立波:《我国民办非企业单位非营利性问题的研究》,《上海行政学院学报》2009年第6期。

② 胡建锋:《略论我国非营利组织产权制度的构建》,《湖北社会科学》2011年第7期。

而在行动上为组织投资。第三,在投资主体做出投资行为之后,还要能够按照其要求和愿望,规范使用组织资金,提高组织服务的效能,实现组织使命目标。对非营利组织来说,关键是要树立公信力,赢得投资主体的信任。

尽管投资主体不享有组织产权,但投资主体可成为组织理事、监事,或参与组织运营与管理,分享组织决策、管理和监督等权力,这也会对投资产生激励作用。如果非营利组织的投资主体,以组织成员的身份全职参与组织管理和运营,那么可按规定获得相应的薪酬待遇。为激励社会、企业对非营利组织投资,政府对投资者之善举,应予以荣誉性奖励,媒体应予以宣传报道。除了价值和声誉激励外,对非营利组织开展的公益性项目活动,政府应提供相配套的政策措施。

政府对非营利组织提供政策支持和配套性投资,不仅可分担社会和企业投资的负担,还可激励他们对非营利组织投资;与此同时,非营利组织因投资主体多元化和投资额度的增加而又可强化其非营利性。非营利组织是一种公益、福利和慈善导向的社会建制,对其投资是政府、社会和企业的共同责任,一方所担责任之履行,会激励另一方积极响应并履行责任;且有助于形成相互监督与问责的良好局面。具体的,为激励社会和企业对非营利组织投资,政府可实施配套性投资、承包、合资、税收优惠、租金减免、后勤服务和补贴等政策措施。总之,政府对非营利组织投资,不仅会带动社会和企业投资,还会增强非营利组织的非营利性,确保其始终成为非营利组织而非其他。

不能因非营利组织的“三无”产权特性而限制其借贷行为。任何组织发展都离不开充足的资金,非营利组织也不例外,允许其借贷可满足其对资金的需求。2015年民政部《关于鼓励民间资本参与养老服务业发展的实施意见》就规定:“以借款方式投入组织运营的流动资金,允许其收取不高于市场公允水平的租金和利息。行业管理部门和登记管理机关应当对其关联交易进行披露并进行必要监管。”一方面,政府对非营利组织银行借贷应予以利息补贴,以支持其公益事业之规划;另一方面,政府要对非营利组织借贷及资金流转予以监督和审查。如果非营利组织可以在金融市场中申请银行贷款,那么非营利组织是否可像营利机构一样实施营利性经营活动并获得利

润? 非营利性是否意味着非营利组织不得从事营利性经营活动?

(三) 非营利性与营利性经营活动

1999年民政部《民办非企业单位登记暂行办法》第四条规定:“民办非企业单位不得从事营利性经营活动。”1998年国务院《民办非企业单位登记管理暂行条例》第二十五条规定:“从事营利性的经营活动的民非接受法律制裁。”上述法规规定是不合理的。虽然非营利组织不以营利为目的,但非营利性与“营利性经营活动”并不相悖,不能以非营利性排斥其开展营利性经营活动。非营利组织可以或应当开展营利性经营活动,只是所获得的利润要遵守“盈利不得分配”准则。非营利组织开展营利性经营活动,不以赚取利润为根本目的,而是将营利活动和赢得利润作为实现其使命目标的手段。可以说,营利性经营活动寓于组织的使命目标中。为了组织生存、发展及其使命目标的实现,很多非营利组织正竭力开发适应市场需求的营利性项目。有些非营利组织还投资成立或参股商业公司,但其利润分配必须遵守前述非营利性准则。

非营利组织会因商业收入而增加组织资产,从而使组织实力、项目运作能力及社会影响力增强,所能发挥的社会治理与服务功能亦得到增强。因此,法规不应禁止非营利组织开展营利性经营活动。但非营利组织的“福利性或公益性活动”是其存在之根本,“营利性经营活动”只是实现其使命目标的有益构成,前者是根本的、不可选择的,而后者是可选的、非必备的。非营利组织选择营利性经营活动,作为其实现使命目标的手段;同时,要警惕组织的使命目标被置换,或者被商业化过分干扰。非营利组织主要存在于私人企业和政府不能有效发挥作用的公益领域,无论何时都要以其公益价值和使命目标导向为底线。^①

选择营利性商业项目,可拓宽组织资金的来源渠道,满足组织运作对资金的需求。然而,如果组织过多地将本应投入公益项目的资源投入营利性

^① [美] 艾伦 R. 安德里亚森、菲利普·科特勒:《战略营销:非营利组织的视角》,王方华、周洁如译,北京:机械工业出版社 2010 年版,第 271 页。