

Series of Study on Government Management Abroad

国外政府管理研究丛书 谢伏瞻/主编

INNOVATION AND INSPIRATION OF NPO MANAGEMENT ABROAD

廖 鸿 石国亮 朱晓红 /著

国外非营利组织管理 创新与启示

中国言实出版社

Series of Study on Government Management Abroad

国外政府管理研究丛书 谢伏瞻/主编

INNOVATION AND INSPIRATION
OF NPO MANAGEMENT ABROAD

国外非营利组织管理 创新与启示

廖 鸿 石国亮 朱晓红 /著

中国言实出版社

图书在版编目(CIP)数据

国外非营利组织管理创新与启示/廖鸿, 石国亮, 朱晓红著.

—北京: 中国言实出版社, 2011. 3

(国外政府管理研究丛书)

ISBN 978-7-80250-443-1

I. ①国…

II. ①廖…②石…③朱…

III. ①社会团体—管理—研究—国外

②公用事业—管理—研究—国外

IV. ①C912. 2②F294. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 033661 号

出版发行 中国言实出版社

地 址: 北京市朝阳区北苑路 180 号加利大厦 5 号楼 105 室

邮 编: 100101

电 话: 64924716(发行部) 64924735(邮 购)

64924880(总编室) 64890042(三编部)

网 址: www.zgyscbs.cn

E-mail: zgyscbs@263.net

经 销 新华书店

印 刷 北京鹏润伟业印刷有限公司

版 次 2011 年 5 月第 1 版 2011 年 5 月第 1 次印刷

规 格 700 毫米×1000 毫米 1/16 18.25 印张

字 数 275 千字

定 价 32.80 元 ISBN 978-7-80250-443-1/C·23

《国外政府管理研究丛书》编委会

主 编：谢伏瞻

副 主 编：江小涓 宁吉喆 田学斌 黄守宏

执行主编：石国亮

编 委：(按姓氏笔画排序)

马传景 王 名 邓文奎 田少龙 刘文海

李 萌 杨书兵 杨光斌 肖炎舜 何伟华

汪 浩 沈晓晖 宋大伟 陈爱清 张定龙

张康之 拱 桥 钟 诚 施泰格(德)

郭 玮 黄长军 鹿生伟 廖 鸿

编 辑 部：何伟华 黄慎如 魏 敏 曹庆臻

总 序

谢伏瞻

编辑出版《国外政府管理研究丛书》，旨在为我国的政府管理和改革提供有益的借鉴。

改革开放以来，我国社会主义市场经济体制不断完善，政府管理改革也不断向前推进，政府职能、管理方式和组织结构等都发生了深刻变化。我国经济领域的改革开放与政府管理改革始终是相伴而生、互相促进的。没有政府管理体制的改革，就没有充满活力的社会主义市场经济。从农村废除“一大二公”的人民公社体制、实行家庭联产承包责任制，到城市向企业下放经营权、推行政企职能分开，再到计划、财税、价格、金融、投资、外贸、流通等领域的管理体制改革，我们可以很清楚地看到，正是由于政府管理改革不断深入，不断打破高度集中的计划经济管理体制和管理方式，才不断推动了经济体制改革和社会主义市场经济发展。

社会主义市场经济深入发展，不断对政府管理改革提出新要求。从20世纪90年代中期以来，我国政府管理改革的重点，也由最初的以简政放权为主转变为全面建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制，由此我国行政管理体制也开始了深刻变革。其中最具标志性的几件事情：

一是明确界定政府职能。从计划经济体制向社会主义市场经济体制转变，首先涉及的和需要解决的就是转变政府职能和管理方式。这个问题在改革开放初期就提出来了，随着实践的发展，在本世纪初，最终把政府职能明确概括为经济调节、市场监管、社会管理和公共服

务。这样的概括,厘清了社会主义市场经济条件下政府与市场、社会的关系,表明我们从认识上解决了政府的职能定位问题,也为政府进一步转变职能、全面正确履行职能和转变管理方式指明了方向。

二是不断改革和优化政府机构。改革开放迄今,我国共进行了6次政府机构改革,按照精简、统一、效能的原则,总的趋向是机构不断减少、结构不断优化。特别是国务院机构设置,与改革开放初期相比已经减少一半以上。其中1998年国务院机构改革,对计划经济时期沿袭下来的机构设置进行较大规模调整,撤销了10个主管工业和贸易的部门,有力地推动了政府职能和管理方式转变。2008年的机构改革,建立了以宏观调控部门、市场监管部门、社会管理和公共服务部门为主体的政府机构框架,健全了政府职责体系。还重点解决了一些部门职责交叉和关系不顺问题,对实行大部门体制进行了探索。

三是提出建设法治政府和服务型政府。政府权力和职责由法律确定和规范,政府必须严格按法定权限、程序行使权力和履行职责,这在我国可以说是一件具有划时代意义的大事。特别是2004年国务院发布《全面推进依法行政实施纲要》,提出用10年左右时间基本实现建设法治政府的目标。经过这些年的努力,政府依法、科学、民主决策机制不断完善,行政行为进一步规范,广大公务员依法行政的意识和能力不断增强。提出建设服务型政府,强调在社会主义市场经济条件下,政府主要职责就是为各类市场主体创造机会均等、公平竞争的市场和社会环境,为全体人民提供良好的公共服务,保障和促进社会公平正义。这反映了我们对政府职能定位认识的深刻变化,也是我国行政理念的重大变化。

四是推进政务公开。让政府工作在阳光下运行,这是对政府工作最有效的监督方式。从一些国家的经验看,没有政务公开,再完善的法律制度都难以防止腐败。我国20世纪80年代就有一些地方推行“两公开、一监督”,即公开办事制度、公开办事结果、接受群众监督,中央也加以倡导;后来又在基层推行“三公开”,即政务、村务、厂务公开。

2007年国务院制定的《中华人民共和国政府信息公开条例》明确提出,除国家秘密、商业秘密和个人隐私外,所有政府信息都要向社会公开,推动政务公开走上了法制化轨道。从公开的原则、内容和方式看,与世界上大多数国家比较,我国已走在前列,但在具体实施上还需要不断完善和深入推进。

总的看,改革开放以来我国政府管理改革,始终贯穿着转变职能、转变管理方式、提高效能这条主线,根本目标就是建立与社会主义市场经济体制相适应的行政管理体制。但就目前看,仍然存在不少问题。职能转变不到位,集中了过多的公共资源和社会资源,管了不少不该管的事,对经济和社会的微观运行干预过多,不少应由政府管的事却没有真正管起来或没管到位。公共产品和公共服务,政府包办过多,提供方式单一,不能满足社会公众需求。政府行政层级偏多、机构设置上下一般粗,职能交叉、权责脱节、人浮于事的问题还没有根本解决。事业单位改革滞后,部门举办、条块分割、政事不分、政企不分,效率低下问题比较突出。这些问题的存在,严重影响社会活力,制约着社会主义市场经济体制的发展和完善。可以说,政府管理改革已经成为深化各方面改革和解决当前经济社会发展中许多矛盾问题的关键环节。

党的十七届五中全会对推进政府管理改革又提出了新要求,强调进一步转变职能,减少对微观经济活动的干预,继续优化政府结构、行政层级、职能结构,降低行政成本;改革基本公共服务提供方式,引入竞争机制,扩大购买服务,实现提供主体和提供方式多元化;推进非基本公共服务市场化改革,增强多层次供给能力,满足群众多样化需求。应当说,政府管理改革的任务还相当艰巨。

编辑这套丛书,我们希望让人们更清楚地看到,尽管世界各国国情不同、政治制度不同,但是作为政府管理,特别是市场经济条件下的政府管理,仍然有其一般性的规律。在人类进入21世纪的时候,特别是信息化和经济全球化的发展,各国政府管理面临着许多共同的挑

战。美国著名学者罗伯特·达尔曾经说过,跨文化研究对公共行政科学的发展具有重要意义,如果对公共行政的科学研究缺乏比较,如果人们在履行公务时的行为特性依然不可预测,如果不进行大量的比较研究从而发现超越民族界限和超越特定历史经验的原则和理论概括,那么公共行政学就不可能成为科学。

从实践上看,从20世纪70年代末80年代初开始,国外发生了一场声势浩大、广泛深刻、至今余波未息的政府管理改革浪潮。改革浪潮最先发端于英美两国,很快就席卷了世界上大部分国家。改革的主要特征,简要地概括起来说:一是调整政府与市场、社会的关系,优化政府职能。二是利用市场和社会力量,提高公共管理的质量和效率。三是改革政府公共管理体制和优化政府组织结构。解决的核心问题是,提高政府管理和服务效能。如果我们追究一下这场改革浪潮的原因,追究一下为什么改革几乎一呼百应地成为这么多国家的共同行动,就可以看到各国政府管理在时代发展的新形势下所面临的和所需要解决的共性问题。

从资本主义生产关系占据主导地位到20世纪30年代初期,西方国家政府管理的基本特征是自由放任,其主导思想就是“管得最少的政府就是最好的政府”。但是从20世纪30年代中期开始,以罗斯福“新政”和实行凯恩斯主义宏观经济政策为标志,美国政府的经济社会管理职能开始扩张,主要表现为对市场和社会生活的大规模干预。从20世纪60年代开始,以社会保障制度建设为主要标志,美国政府管理职能的扩张又经历了一个新的高峰。欧洲各国政府职能扩张,主要始于二战结束后提出建立“福利国家”。伴随政府职能的扩张以及政府规模的不断扩大,包括政府机构数量、政府雇员数量、政府开支占国民收入的比重都急剧膨胀。此后又有新的公共管理领域和政策不断出现,例如环境保护、科技发展等,要求政府增加管理职能。西方发达国家如此,大多数发展中国家政府职能扩张的过程和情况也大致如此。这种情况持续到20世纪70年代,政府职能扩张的弊端和矛盾日益突

出,财政支出压力、影响社会活力、官僚主义、浪费和效能低下等一系列问题都被现实地、尖锐地提了出来,以至于各国普遍出现了所谓的财政危机、管理危机、信任危机。改革的呼声越来越高,各种研究倡导改革的理论和思潮也不断涌现,影响较大的如公共选择理论、新管理主义等。此外还有一个重要方面,就是信息化和经济全球化的迅猛发展,也迫切要求对政府管理进行改革。

于是,英国于1979年率先开始改革,美国紧随其后,很快就形成了席卷全球的政府管理改革浪潮,其广泛性、全面性和深刻性可谓前所未有的,不仅几乎所有国家都被卷入其中,而且行政体制和管理方式的所有方面几乎都被重新审视。在许多国家,改革都体现为政府管理体制、管理方式和政府组织结构的根本性调整。如果说此前几十年政府管理是不断扩展领域,那么这次改革浪潮的重要特征,就是向“小政府”和承认市场价值回归。世界各国在改革方向上的趋同,似乎超越了意识形态的差别。

由于政府的困境主要是政府职能不断扩张的结果,所以改革的第一要务是解决“该管什么,不该管什么”的问题,即调整和优化政府职能;随后是解决“怎么管”,即管理方式问题;再随后就是政府内部改革,即优化政府结构问题。

例如,在最先发起改革的英国,差不多用了近10年的时间对各个政府部门的每一项职能逐一进行审议。首先评议是否必须由政府承担、能否交给市场和社会;如果必须由政府承担,能否采用委托或购买服务的方式;如果前两项都不可行,必须由政府直接承担和管理的,主管部门要提出改进管理、提高效率的几套对比方案供评议选择。经过这样一个过程,他们把原来只占政府工作5%的决策工作留在了政府,把原来占政府工作95%的执行工作几乎全部通过委托、出租、采购等购买服务的方式交给了社会;监督方面的改革,主要通过承接机构与政府公开签订合同和向社会公开承诺服务标准、质量的方式把日常监督交给了社会公众,同时通过招标采购的方式委托专业机构进行绩效

评估。

在这种情况下,他们对政府机构设置和原来一向被各国称道效仿的文官制度进行了脱胎换骨的改造。所有承担执行职能的机构,包括政策研究咨询、公务员培训、税收征管、社会福利、就业、证照审核发放、工商注册、专利保护、标准计量、地产登记、交通管理、军需供应、会议和后勤、监狱管理、农牧渔业等方面的管理和服务部门,都成建制转为社会化的执行机构。他们要通过与其他机构竞争才能继续承担原来的工作,执行机构的内部运行包括人员聘用和工资等均由其自主管理,政府不再干预。

通过这样的改革,英国传统的行政体制和文官制度发生了根本性变化。原来一项工作由一个部门一揽子管理变成了决策、执行、监督职能分开,特别是执行和监督由原来的政府内部工作变成了社会性工作;原来公务员的等级制和逐级对上负责的体制被权利义务平等的合同制取代,公务员职位的永久性原则被签订短期合同的雇员制取代,政府部门传统的上下级隶属关系转变为契约关系,政府的公共管理由以规则和程序为主的过程管理转变为以结果为主的目标管理,同时解决了原来许多政府工作往往只重过程并不十分关注结果的问题。

以上略显累赘地介绍了30年来国外政府管理改革的一般情况、主要背景和典型国家的做法,主要是想说明,研究国外政府管理改革,特别是通过国外政府管理改革的参照,从一般意义上探讨政府管理的规律和发展趋势,更有助于我们立足国情、根据我国经济社会的现实发展推进我国的政府管理改革,建设中国特色行政管理体制。

这套丛书的作者都是国内专门从事政府管理研究的专家和学者,他们大都有在国外学习和从事研究工作的经历,了解国外情况,也了解国内情况。我们期望通过他们带有对比性的视角和观察,提高丛书的针对性和可读性,不仅为我国政府管理改革提供借鉴,也为广大干部进行相关研究提供更多的参考材料。

目 录

总 序	谢伏瞻 1
导 论	1
第一章 合作治理进程中的非营利组织	20
第一节 作为合作者的非营利组织	20
一、多样化的合作形式	21
二、合作形式的实践创新	22
第二节 政府授权与财政补助	24
一、福利制度改革与政府紧缩	24
二、政府对非营利组织的财政资助	26
第三节 政府购买公共服务	28
一、购买服务领域与对象	29
二、购买服务的原则	30
三、购买服务程序与方式	31
四、购买服务的监督机制	33
五、购买服务对非营利组织的潜在不利影响	35
第四节 非营利组织参与和影响公共政策	35
一、非营利组织与政府合作的新形式	36
二、非营利组织参与和影响公共政策的三种形式	38
三、非营利组织参与和影响公共政策的两个重点时间	39
四、非营利组织参与和影响公共政策的典型案例	40
第五节 促进合作的协调管理机构	41
一、英国的第三部门办公室和公民社会办公室	41

二、澳大利亚的生产力委员会	43
三、其他国家促进合作的协调管理机构	44
第二章 政府与非营利组织合作的最新成果	45
第一节 英国：“政府与志愿部门及社区组织关系协定”	45
一、Compact 的产生	46
二、Compact 的主要内容	48
三、Compact 的实施	52
四、Compact 的评估	54
第二节 加拿大：“政府与志愿部门协议”	55
一、Accord 的产生	56
二、Accord 的主要内容	57
三、Accord 的实施	58
四、Accord 的评估	59
第三节 澳大利亚：“全国性协议——携手合作”	60
一、National Compact 的产生	60
二、National Compact 的主要内容	62
三、National Compact 的实施	66
四、National Compact 的评估	67
第四节 对合作最新成果的分析与展望	68
一、对合作最新成果的比较分析	68
二、对合作最新成果的评析与展望	69
第五节 政府与非营利组织合作的启示	72
一、适应政府与非营利组织合作趋势的加强	72
二、拓展政府与非营利组织的合作平台	73
三、推进政府与非营利组织合作的制度化	76
第三章 非营利组织的管理途径	77
第一节 非营利组织管理的法律手段	77
一、制定非营利组织专门法	78

二、制定非营利组织相关法律法规	79
三、非营利组织法律管理手段的发展趋势	80
第二节 非营利组织管理的经济手段	81
一、非营利组织的筹资管理	81
二、非营利组织的税收管理	84
三、非营利组织的营利禁止	84
第三节 非营利组织管理的行政手段	87
一、非营利组织的登记管理	87
二、非营利组织的日常管理	88
三、非营利性组织行政管理的柔性化	88
第四节 非营利组织管理途径的启示	89
一、完善法律管理手段,提升非营利组织立法层次	90
二、用好经济管理手段,调节非营利组织的活动	90
三、改进行政管理手段,寓管理于服务之中	91
第四章 非营利组织的登记管理	93
第一节 登记管理的程序性意义	93
一、预防	93
二、促进发展	95
三、登记与免税资格	96
第二节 登记管理部门和登记程序	96
一、登记管理部门的集中与分散	96
二、成立登记	99
三、变更登记与注销登记	101
第三节 合法化的主要方式	104
一、许可	104
二、认证	106
三、混合	107
第四节 一些国家非营利组织的登记管理	108

一、英国的非营利组织登记管理	108
二、德国的非营利组织登记管理	110
三、加拿大的非营利组织登记管理	111
四、日本的非营利组织登记管理	113
第五节 非营利组织登记管理的启示	113
一、合理设置非营利组织的准入门槛,简化登记程序	114
二、调整登记管理制度,探索实行直接登记	115
第五章 非营利组织的税收管理	119
第一节 税收优惠及其资格认定	119
一、税收优惠的分类原则	119
二、公益组织的税收优惠	122
三、互益组织的税收优惠	124
四、非营利组织商业活动的税收制度	126
第二节 鼓励公益捐赠的税收规定	130
一、捐赠税收优惠的前提:公益捐赠	130
二、捐赠税收优惠的条件:是否从捐赠中获得回报	131
三、捐赠优惠的范围:国内外非营利组织有别	134
四、捐赠税收优惠的主要方式:税前扣除	134
第三节 非营利组织税收管理制度	138
一、税收优惠资格认定制度	138
二、测试制度	140
三、申报制度	140
四、信息披露与财务监督制度	141
第四节 非营利组织税收管理的启示	142
一、完善非营利组织收入的税收优惠制度	142
二、加大企业向非营利组织捐赠的税收优惠力度	144
三、重构个人向非营利组织捐赠的制度与政策	145
第六章 非营利组织的监管	148
第一节 非营利组织的政府监管	149

一、多样化的监管手段	149
二、强化报告制度	153
三、年度报告制度	157
四、非营利组织违规行为及其处罚	158
五、政府监管的有限性	160
第二节 非营利组织的社会监督	162
一、信息披露制度	162
二、捐赠者监督	165
三、舆论监督	166
第三节 作为互律的行业监督	168
一、组建同业组织	168
二、制定行业标准	169
三、评估与认证	171
第四节 非营利组织监管的启示	174
一、完善和细化非营利组织管理机关的监管职能	175
二、多层次加强非营利组织的互律机制建设	177
三、以完善信息披露制度为重点加大社会监督力度	178
第七章 非营利组织的内部治理	180
第一节 非营利组织的治理结构	180
一、非营利组织内部治理架构	181
二、会员大会	182
三、理事会	187
第二节 非营利组织的人员管理	190
一、专职工作人员职业化管理	190
二、志愿服务倡导	192
第三节 非营利组织的财务管理	198
一、非营利组织资金筹集	199
二、非营利组织的营销管理	203

三、非营利组织的投资与费用管理	205
第四节 非营利组织的信息化管理	208
一、组建信息技术部门及专业人员队伍	208
二、信息技术应用促使组织结构的扁平化和网络化	209
三、信息技术在组织运行环节的创新应用	211
第五节 非营利组织内部治理的启示	215
一、建立健全非营利组织的内部治理结构	216
二、加强非营利组织人才队伍建设	217
三、健全非营利组织财务管理制度	218
四、提高非营利组织信息化管理水平	220
第八章 相关问题的前瞻性探讨	221
第一节 论私人组织、公共组织与社会组织	221
一、组织与组织研究的历史	222
二、私人组织、公共组织与社会组织的分化	225
三、私人组织、公共组织与社会组织的融合	229
第二节 论社会治理领域中管理主义的兴衰	233
一、工业化与管理主义的兴起	234
二、组织化与管理主义的兴盛	237
三、“结社革命”与管理主义的衰落	241
第三节 论社会治理领域内一致性行动的发生机制	245
一、自然“权治”下的一致性行动	246
二、自愿“法治”下的一致性行动	249
三、自觉“德治”下的一致性行动	252
主要参考文献	256
后 记	265

CONTENTS

Preface	Xie Fuzhan	1
Introduction		1
Chapter One		
Non-profit Organization in Cooperation Governance		20
Section 1 Non-profit Organization as the Collaborator		20
Section 2 Authority and Financial Aid of Government		24
Section 3 Government Purchases in Public Goods Supply		28
Section 4 The Participation and Influence of Non-profit Organization in Public Policy		35
Section 5 The Institutions to Promote Cooperation		41
Chapter Two		
The Latest Developments of Cooperation between Non-Profit Organizations and the Government		45
Section 1 U. K. ;The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector		45
Section 2 Canada; An Accord between the Government of Canada and the Voluntary Sector		55
Section 3 Australia; National Compact——Working Together		60
Section 4 The Analysis and Expectation of Latest Developments		68
Section 5 Enlightenment of Cooperation between Non-Profit Organizations and the Government		72