


高等院校“十二五”规划教材

主 编 彭小兵


公益慈善 事业管理

 南京大学出版社

高等院校“十二五”规划教材

主 编 彭小兵

公益慈善 事业管理

 南京大学出版社

图书在版编目(CIP)数据

公益慈善事业管理 / 彭小兵主编. — 南京 : 南京大学出版社, 2012. 6

(高等院校“十二五”规划教材)

ISBN 978 - 7 - 305 - 09993 - 9

I. ①公… II. ①彭… III. ①公用事业—管理②慈善事业—管理 IV. ①F294.1②C913.7

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 110607 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
网 址 <http://www.NjupCo.com>
出 版 人 左 健
丛 书 名 高等院校“十二五”规划教材
书 名 公益慈善事业管理
主 编 彭小兵
责任编辑 王抗战 编辑热线 025 - 83596957
照 排 南京南琳图文制作有限公司
印 刷 南京人文印刷厂
开 本 718×960 1/16 印张 17 字数 320 千
版 次 2012 年 6 月第 1 版 2012 年 6 月第 1 次印刷
ISBN 978 - 7 - 305 - 09993 - 9
定 价 32.00 元
发行热线 025 - 83594756 83686452
电子邮箱 Press@NjupCo.com
Sales@NjupCo.com(市场部)

* 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

前 言

公益慈善事业的管理活动,是人类历史发展进程中重要的社会实践活动之一。同时,培育公益慈善事业也是加强和创新社会管理的重要内容。中国共产党十七届五中全会明确提出大力发展慈善事业,肯定了公益慈善事业发展的基本方向。近年来,我国公益慈善事业发展迅速,公益慈善活动广泛分布于城市、乡镇、街道、村和企事业单位,形成了颇具生命力的慈善机构和公益组织的网络体系;公益慈善工作队伍得到了锻炼和发展,更多专业人士投入到公益慈善事业中,在公益慈善募捐、公益慈善项目管理、公益慈善文化宣传等方面发挥着重要作用,也积累了宝贵的经验。2008年“5·12”汶川地震以后,我国公益慈善捐赠总量逐年上升,千百万志愿者活跃在社会各个角落,社会公众的现代公益慈善意识在各种观点的交锋中正在逐渐加深认识、得到提高,这些不仅反映了社会各界对严重自然灾害的关注和对受灾同胞的全力支持,也展现了当代中国志愿者的崭新形象和中国人的新面貌,显示出中国经济持续发展和中国人社会财富观念的明显变化。另外,中央和地方关于公益慈善事业的立法工作和政策制定也正在持续推进。

然而,当前我国公益慈善事业发展也日益突出了一些矛盾和问题。譬如,公益慈善领域对信息公开透明尚缺乏足够的内在动力与外部压力,行政主导公益慈善事业的倾向加剧,社会各界对现代公益慈善事业发展的基本共识还没有形成,公益慈善文化体系、现代公益慈善理念和公益慈善事业人才队伍建设与就业支持均滞后于我国经济社会和公益慈善事业发展的需要。所有这些,直接影响到公益慈善政策法规的制定与完善,制约着公益慈善行业规则的形成,阻碍了公益慈善事业的发展。因此,我们需要更加广泛地开展公益慈善事业的教育、研究,大力促进公益慈善价值理念和文化信仰的宣传和传播,以增强公民和企业的社会责任,形成公益慈善事业健康发展的良好社会氛围。

作为隶属于社会学分析框架下的管理学学科,公益慈善事业的管理工作既要认识和研究自身的特征,也遵循着一些共同的管理原理和社会规律,具

有显著的管理学和社会学交叉属性。具体而言,公益慈善事业管理重点研究慈善机构、公益组织等社会公共服务组织及在公益慈善领域里的管理活动、发展规律,融合了管理学、社会学乃至社会经济学等不同学科的范式,推动了以往被专业学科所忽视的领域的研究与传播,增加了公共管理学、社会学、经济学等学科之间的交流,创造了以“问题解决”为中心的研究模式,推动了公益慈善实践问题的解决。因此,“公益慈善事业管理”课程的主要任务是研究公益慈善事业管理活动的一般规律,总结出其管理工作的基本知识、基本原理和一般方法,并使读者能正确地理解公益慈善事业,恰当地运用这些原理和方法,指导公益慈善事业的管理实践,提高管理与活动的有效性。在公益慈善事业的实践活动中,每一位全身心参与的志愿者既是管理者又是被管理者,学习、研究公益慈善管理活动的知识、理论不仅对公益慈善组织和社会福利机构的管理人员、工作人员,而且对公益慈善事业政府行政职能部门的公共权力官员,以及从事公益慈善活动的志愿者、企业管理人员和慈善家,都具有重要的现实意义。

不过,虽然公益慈善活动古今中外一直存在,公益慈善事业在一些西方发达国家和一些新兴经济体非常繁荣和完善,但在中国内地,公益慈善事业是近年来才兴起并被广泛关注的行业领域。公益慈善事业管理是一门年轻的管理课程,有许多规律和特性,且在社会主义市场经济条件下,具有中国特色、符合中国国情的公益慈善事业管理理论、管理模式还要不断去认识和深入探讨。最近几年,许多中外学者和公益慈善事业的实践者对有关公益慈善事业管理的理论、方法和基础概念做出了巨大贡献,有些成果极富创造性。本书正是在继承和发扬前人一些优秀的公益慈善研究成果基础上,借鉴了国内外一些著名管理学教材的体例、结构编写的。编写时力求增加公益慈善事业发展的最新理论与实践,并紧密结合当前我国公益慈善领域的社会热点和焦点问题,突出案例分析和讨论,注重独立思考和独立判断,强调对学生(学员)公共意识的塑造和公共精神的培养,以形成本书的特色。

在本书的编写过程中,参阅了国内外相关的教材、学术专著和期刊、报纸、网络等文献资料和案例素材,有些已在注释或参考文献中列出,有些可能未列出。在此,我们谨向有关作者、单位和出版社表示诚挚的谢意。

本书由彭小兵主编。全书共九章,具体的写作分工(含案例编写)如下:

第一章,彭小兵;第二章,王梓;第三章,朱琳;第四章,黎莉;第五章,刘

琦；第六章，吴婷、刘源；第七章，黎莉；第八章，蒋怡嘉；第九章，王翔燕。

在分工编写的基础上，全书由彭小兵教授统稿、修改、总纂和定稿。由于编者水平有限，书中难免存在不足甚至错误之处，敬请读者批评指正。

本书得以出版，要感谢南京大学出版社和责任编辑王抗战，他们为其倾注了大量心血，同时还要感谢公益慈善事业实践领域的各位前辈、同仁以及重庆大学公共管理学院、重庆大学人文社会科学高等研究院各位领导和同事给予的大力支持。

编 者

2011年11月

目 录

第一章 基本概念	1
第一节 管理和非营利组织的管理.....	1
第二节 公益慈善事业及其管理的基本概念.....	9
第三节 发展公益慈善事业的意义与理论基础	20
本章提要	22
案例分析	23
练习与思考	25
参考文献	26
第二章 公益慈善事业的发展史	27
第一节 美国公益慈善事业的发展	27
第二节 英国公益慈善事业的发展	35
第三节 中国公益慈善事业的发展	41
本章提要	52
案例分析	53
练习与思考	55
参考文献	55
第三章 公益慈善组织的管理	57
第一节 公益慈善组织的基本概念与作用	57
第二节 我国公益慈善组织的概况	66
第三节 典型的公益慈善组织	68
本章提要	83
案例分析	84
练习与思考	85
参考文献	86
第四章 公益慈善活动管理	87
第一节 公益慈善活动概述	87
第二节 公益慈善活动的开展	97
第三节 公益慈善活动的风险管理.....	102

本章提要·····	106
案例分析·····	106
练习与思考·····	108
参考文献·····	108
第五章 公益慈善从业者队伍管理·····	109
第一节 公益慈善事业从业人员的概念·····	109
第二节 欧美社会公益慈善事业从业者的管理·····	112
第三节 我国公益慈善组织的从业者管理·····	116
本章提要·····	125
案例分析·····	126
练习与思考·····	127
参考文献·····	128
第六章 公益慈善事业的资金管理·····	129
第一节 公益慈善资金管理概述·····	129
第二节 公益慈善资金的募集与捐赠·····	133
第三节 公益慈善资金的使用·····	143
第四节 公益慈善资金的投资管理·····	148
第五节 公益慈善组织的财务管理·····	155
本章提要·····	163
案例分析·····	163
练习与思考·····	166
参考文献·····	166
第七章 公益慈善事业的制度规范·····	167
第一节 国内外公益慈善管理制度概况·····	167
第二节 公益慈善组织设立与归口管理的制度·····	176
第三节 公益慈善事业的捐赠制度·····	188
第四节 公益慈善组织的国家监管制度·····	193
第五节 公益慈善事业的税收制度·····	200
第六节 公益慈善组织的评估制度·····	205
第七节 公益慈善事业的信息披露制度·····	211
本章提要·····	214
案例分析·····	215
练习与思考·····	223
参考文献·····	224

第八章 公益慈善事业的文化管理	225
第一节 公益慈善文化概述.....	225
第二节 西方社会的公益慈善文化.....	232
第三节 中国的公益慈善文化.....	235
第四节 公益慈善的文化价值更新.....	240
本章提要.....	244
案例分析.....	245
练习与思考.....	247
参考文献.....	248
第九章 理论前沿:我国公益慈善事业管理创新	249
本章提要.....	260
案例分析.....	260
练习与思考.....	262
参考文献.....	262

第一章 基本概念

第一节 管理和非营利组织的管理

一、对管理的基本认识

1. 管理的概念

什么是管理？对这个问题有各种各样的认识。学术界对管理的概念问题已经达成了一些基本的共识，管理学已经成为一个独立的、相对完整的学科体系。

人类社会的历史表明，管理无处不在，小到家庭，大到国家，各种组织或团体都存在管理，任何集体活动也都需要管理。因为没有管理的协调，集体中每个成员的行动方向并不一定相同；即使目标一致，由于没有整体配合，也达不到总体的目标。大量实践说明，小到一个单位、一家企业、一个家庭，大到一届政府、一个国家，在其他条件不变的情况下，不同的领导班子和不同的管理方式可以完全改变其原有状态。

一般认为，所谓管理，是指在特定的环境下，对组织所拥有的资源进行有效的计划、组织、领导和控制，以便达成既定的组织目标的过程。从战略的角度上看，管理就是组织在特定的内外部环境约束下，为有效实现组织既定目标而对组织所拥有的各种组织资源及其活动进行的计划、组织、领导、控制等一系列科学与创新的社会活动总称。

2. 管理过程

管理的基本职能是计划、组织、领导、控制，其与管理者和组织目标的相互关系及其运作过程如图 1.1 和图 1.2 所示。

3. 管理目标

管理的目标可以区分为两部分：物质性目标和社会性目标。物质性目标就是少投入多产出，通过有效的管理、协调和搭配，尽可能地获取更多的利润，

这是营利性部门管理所追求的基本目标。社会性目标是不断推进社会文明与社会和谐关系的形成和发展,尽可能让更多人得到知识、能力的提升,享受一种便利性、精神满足感、幸福感,这是很多非营利组织所追求的基本目标。通常来说,组织有效的、成功的管理,应该同时追求并实现其物质性目标和社会性目标。

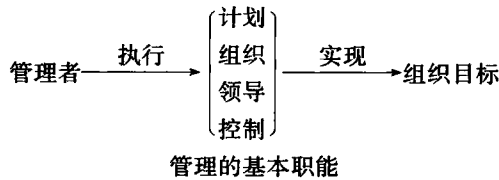


图 1.1 管理的基本职能

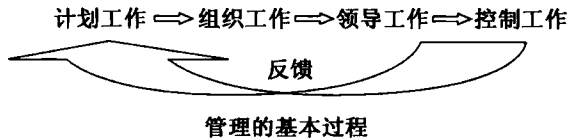


图 1.2 管理的基本过程

二、对非营利组织的基本认识

1. 组织和非营利组织的概念

中文语境下的“组织”,既是动词,又是名词。作为动词形态的过程(Process)的组织(Organizing),是为实现组织目标对组织资源进行有效配置的过程,这是管理的四大基本职能之一。作为名词形态的实体(Entity)的组织(Organization),是基于某种目标而结合在一起的、具有正式关系的一群人。名词形态下的实体组织,是两个或两个以上的人为实现共同的目标组合而成的有机整体。

组织有营利性组织和非营利组织之分。各类公司、银行、其他工商企业是典型的营利性企业,以“利润最大化”为组织的基本目的,以保证组织的生存和发展。可以说,赢得经济利益是营利性组织产生的基本动力,是企业管理活动的出发点和归宿,也是企业管理的本质要求。当然,在现代社会,营利性组织的管理也要讲求社会责任,不能为了经济利益而置社会责任于不顾,也就是营利性组织主要是追求物质利益和物质性目标,但也要兼顾社会利益和社会性目标。基于此,任何国家的企业活动都要受到法律制度与道德的约束。

非营利组织(Non-profit Organization,简称 NPO)是指具备法人资格,以公

共服务为使命,享有免税或减税优待,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,其组织目标通常是支持或处理个人关心或者公众关注的议题或事件。非营利组织是介于政府组织和营利性组织之间的社会组织,又称为第三部门。图 1.3 显示了政府、企业、非营利组织等社会三大部门的角色关系。

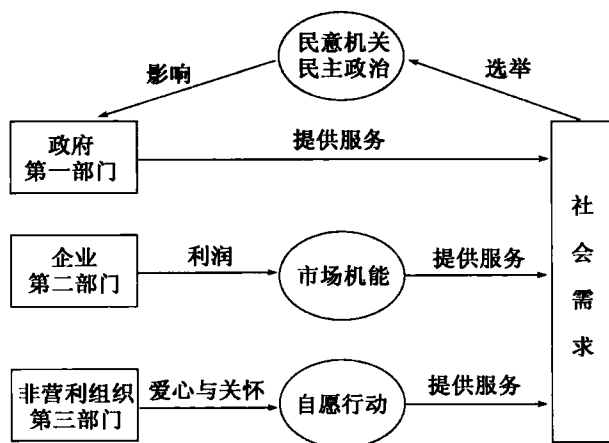


图 1.3 政府、企业和非营利组织的行动机能

根据定义,非营利组织的运作并不是为了产生利益,不以获取经济利益或不以“利润最大化”为主要目的,而是以社会利益为主要目标。不过,非营利组织可能会收取或得到一定费用(或财政拨款、或社会捐助),这些费用主要是用于弥补公共设施的建设成本、维持公益慈善组织的基本运转或开展公益慈善活动,但不获取利润,且通常国家有一套严格的规章制度对非营利组织的行为予以监控,其行为受社会的监督与制约。

2. 非营利组织的分类

按照服务对象,非营利组织大体上可以划分为两类:公益慈善组织和公共服务组织。图 1.4 显示了非营利组织的范围,在教育、科学、医疗卫生、文化领域里的机构或单位,公交、电力、市政等提供公共物品的公共服务单位,宗教团体,协会、学会等社会团体,慈善团体、基金会等公益慈善机构,一些社区组织或志愿者队伍,都是典型的非营利组织,它们以为社会(社区)提供公共产品与服务为主要目的,不追求经济利益最大化。

按照组织体制,非营利组织可以划分为会员制组织、非会员制组织以及其他未登记或转登记团体,如图 1.5 所示。

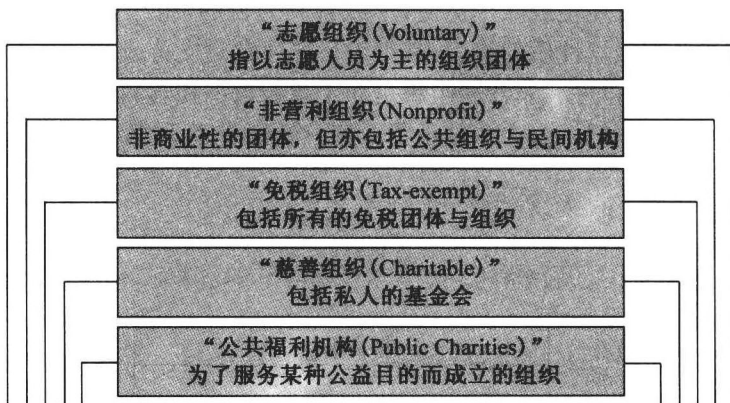


图 1.4 非营利组织的范围

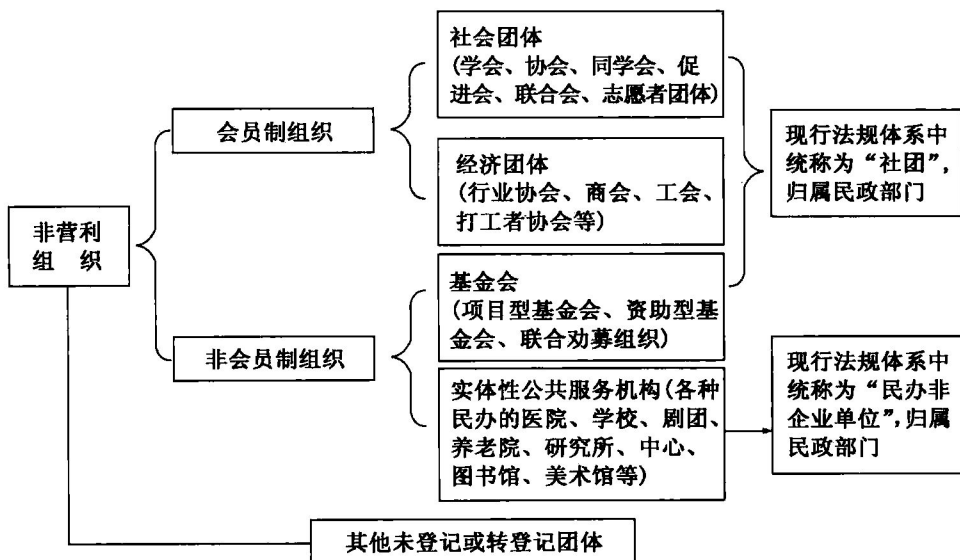


图 1.5 非营利性组织的分类

3. 非营利组织的特征

以莱斯特·M·萨拉蒙(Lester M. Salamon)的观点为基础,本书总结出非营利组织以下七个方面的特征:

(1) 非营利组织设立的目的在于服务大众,促进社会进步、价值维护与文化传承等,属于非功利性的组织,不向他们的经营者或“所有者”提供利润。

(2) 非营利组织资金的来源主要是捐款人的捐助及部分服务收费,受一般

大众和政府的监督,通常有象征性收费或免费,但不以营利为目的,在会计上常呈现亏损。

(3) 非营利组织活动以其使命为出发点,并结合众多有相同使命的志工或义工来共同努力,服从于一些公共目的并承担公共风险,具有显著的公益性特征。

(4) 非营利组织所提供产品包含服务(劳务)、资金补助及思想、观念建设,通常不仅为有形产品,而且包括无形的劳务付出。

(5) 非营利组织在制度上与政府相分离,具有显著的民间性、草根性特征。

(6) 非营利组织基本上是独立处理各自的事务,具有显著的自治性特征,其成员通常不是法律要求而组成的。

4. 非营利组织的角色、作用

非营利组织除了传统的慈善、文教、医疗、救助等公共服务外,还承担以下角色和功能:担任政府与民众之间沟通的桥梁;行动导向,针对服务对象直接提供服务;公益服务导向,扮演着维护公共利益的角色。表 1.1 详细展示了非营利组织的社会角色。

表 1.1 非营利组织的扮演者与社会角色

扮演者	社会角色
先驱者	非营利组织能敏感地体验社会的需求,以组织的多样化与弹性等特质,发展具有创新的构想,适时地传递给政府
改革与倡导者	非营利组织深入社会各层面,实际了解政府政策的偏失,运用舆论或游说等具体行动,促成社会变迁,并寻求政府改善或建立合乎需要的价值
价值维护者	以倡导、参与、改革的精神来改善社会,主动关怀少数弱势群体
服务提供者	能发挥弥补(gap-filling)的角色,经常选择政府未做、不想做或不愿意直接去做的,但是却符合大众所需要的服务来做
社会教育者	利用刊物、举办活动,通过媒体的宣传等方式,负起传递特定人群需求等信息责任,借此尝试提供新的观念,改革社会大众或决策者对社会的刻板印象或漠视的态度,并补充正规学校教育体系的不足

三、非营利组织管理概述

1. 德鲁克的非营利组织管理概述

管理普遍适用于任何类型的组织。从管理的概念可以看出,管理工作是在特定环境下开展的。换言之,管理把所服务的组织看做一个开放的系统,它不断地与外部环境产生相互的影响和作用。环境既提供机会,也提供威胁,所以任何

非营利组织都跟企业一样,必须正视环境的存在。这意味着,一方面要求非营利组织为创造优良的社会物质环境和文化环境尽其“社会责任”;另一方面,非营利组织的管理方法和技巧必须因内外环境条件的不同而随机应变,没有一种在任何情况下都能奏效的、通用的、万能的管理方法。

根据美国管理学大师彼得·德鲁克在《非营利组织的管理》一书中所铺设的理论体系,非营利组织的管理包括:明确组织的战略使命,制定有效的市场营销、创新和基金发展战略,绩效管理,人力资源与社会网络关系管理,个人、管理者和领导者的自我发展管理等内容,是一个从使命开始,告诉人们非营利组织的存在目的,然后到组织管控、募资计划、绩效表现、绩效的衡量与评价,再到如何有效发掘组织内部和外部资源,最后如何让领袖发挥自己潜力的动态过程。

(1) 使命(Vision)

使命首先应该是可以实现的。非营利组织必须区别道德理念和经济现实。一个非营利组织的使命,应该是能够产生成效的,而不仅仅是一个美好的道德理念却不能产生结果。其使命也应该得到各个利益相关方的支持,否则无法顺利推进。

成功使命的三要素是“机会,竞争力和奉献精神”。第一,关于“机会”,是指“使命需要符合需求,这样组织才有机会,才能获得外部资源”。第二,关于“竞争力”,是指每一个组织都应有自己的独特之处,正是这种独特与难以替代确定了其存在的价值和意义。使命须将这种存在的意义传达出来,继而引导组织不断为之奋斗。第三,关于“奉献精神”,是指就像信仰一样,可以为他人注入希望和力量。德鲁克说:“从某种意义上讲,使命是有感情色彩的,我从来没见过一个组织的成员缺乏奉献精神还能做好事情。”

使命是长远的,非营利组织既要有长期的使命目标,也要有短期的行动计划。领导者在非营利组织中扮演的角色是对资源进行合理配置,在短期和长期、局部和全局之间取得平衡。使命和领导才能并非只是空泛地纸上谈兵,而是实际行动的指导原则和切实保障,使非营利组织成员愿意并能够把美好的愿望和广博的知识付诸卓有成效的行动。

(2) 战略(Strategy)

战略可以将组织的使命和目标化为实际的成果。虽然非营利组织通常扮演的是施舍者或者慈善家的角色,但非营利组织战略的实质是不要把受惠者看做接受施舍的人,不要认为非营利组织是在向他们行善,而应该把他们看做必须被满足的客户。非营利组织需要营销战略来把客户和使命整合起来。

跟企业一样,非营利组织也要问自己:谁是我的客户,什么是对客户有价值的,客户是如何进行购买的,并研究潜在客户。潜在客户是那些确实需要某种服

务,并渴望得到这种服务,但目前还没有成为被服务对象的客户。只有非营利组织的产品(或服务)能够真正满足需求、满足顾客,非营利组织才有持续经营的可能。

非营利组织在同捐赠者打交道时,更需要利用战略。一般的非营利组织仅仅告诉捐赠者,我们需要您的帮助,但另一些组织却从另一个角度,一个更易让捐赠者接受和满足,并有可能提供更多捐赠的角度——“这是您需要的;这些是通过您的帮助取得的成果;这是我们为您所做的事情;这是您的花费所能产生的影响力”。

战略能够帮助非营利组织明确自身的定位,也能够合理地配置资源。德鲁克在其书中举了一个例子:美国心脏协会不应该把垂暮老人当做潜在的捐赠者,因为在75岁至80岁左右的老年人的死亡原因中,心脏病并不是最主要的。这些都是需要舍弃的。如果不能及时放弃,组织的负担就会过重,把宝贵的资源浪费在没有效果的业务上。

(3) 人力资源(Human resources)

在人力资源的重要性问题上,非营利组织同企业一样。人力资源作为组织最重要的资源,决定了组织的绩效水平,因为组织的一切活动都是靠人来完成的。企业等营利性组织可以通过严格的考核制度来决定员工的去留,也可以通过高额的薪酬来激发员工的主动性,但是这些手段非营利组织都无法采用或者实现,那么非营利组织该如何激励其重要的人力资源呢?更广泛地讲,如何招募到合适的志愿者、如何提供给他们有效的培训、如何激励他们长久地服务都是非营利组织管理中需要着重考虑的部分。为此,首先应该关注组织成员的优势,再制定严格的标准要求,然后花时间和精力去评价组织成员的绩效。例如,和大家一起坐下来讨论,这是你和我一年前所承诺的事情,你做得怎么样了,你做得好的有哪些?

对于非营利组织的人力资源,他们最大的动力来自于两个方面,一个是“做这件事情是有意义的,有价值的”,另一个就是“做这件事情我能学到东西,我能获得成长”。因此,组织必须发展人力资源。一个组织如果不是在帮助成员成长,那就是在阻碍他们;不是在培育成员,就是在毁掉他们。对于发展人力资源,德鲁克指出:如果你想让成员在工作中表现卓越,就必须发挥他们的优点,而非强调他们的弱点。在人们参加工作时,他们的个性特征已经成型了。你可以期望成年人培养良好的工作态度或行为方式,并学习必要的技能和知识,但是你必须基于组织成员已经成型的个性特征,而非以我们所期望的个性特征来工作。

德鲁克曾举了一个例子,一个教堂缘何能够培养众多优秀的志愿者人才,这个教堂牧师的答案是,他们持续为学生提供以下服务:

- ① 导师精心督促；
- ② 教师传授技能；
- ③ 评估专家测评进展状况；
- ④ 鼓励者鞭策激励。

在这四项服务的共同作用下,可以达到帮助志愿者成长并帮助他们发觉自身改变的目的。对于志愿者来说,这是继组织使命后另一项巨大的激励因素。

(4) 企业管理对非营利组织管理的相互借鉴

非营利组织的运营,也可以利用商业化的专业思维,以保证效率的提高、效用的扩大以及组织的持续经营,可以说是“Charity in Heart, Business in Mind”。

对于非营利组织的管理也有一些东西是企业可以借鉴的。现在企业社会责任(corporate social responsibility)的概念越来越流行,也有越来越多的企业意识到并愿意承担更多的社会责任,或者以自己的方式为整个社会做出贡献,这种新的趋势是积极的、合理的、能够创造更大价值的。任何一个组织都有其存在的理由,如果其能够更好地利用其资源、技术或资本,甚至是其员工,加之其影响力,定能为社会创造更大价值。

2. 非营利组织管理的十要素

(1) 非营利组织管理,强调组织存在的宗旨和价值观。对非营利组织而言,除自身必须具备良好的动机外,明确的使命、清晰的目标、正确的策略和卓有成效的管理方式都为非营利组织的持续发展提供了保证。

(2) 非营利组织成功的使命需具备三要素:机会、竞争力和奉献精神。

(3) 非营利组织的营销管理最重要的任务是研究市场、细分市场、确定所服务的目标客户群体、市场定位以及提供满足客户需要的各种服务。

(4) 非营利组织的管理强调从战略高度上思考和行动,选择参与或不参与哪些活动及坚持优先顺序的问题,也即不仅要对组织打算做的事排出先后顺序,还需要经过一个过程来决定哪些事排不上号。

(5) 非营利组织的管理者不要自认为有权力,重要的不是把管理职能视为目的,而是对组织的其他部门起一种支持、帮助和增值作用。

(6) 非营利组织要确保一种工作方式,使得组织所做的一切工作都是有益的而且是任何受益人都需要的,并使组织机构永远保持接受新观念。

(7) 非营利组织要建立制度来定期评价、查询工作的恰当性、实用性和工作影响,并对组织的工作及绩效进行定期、有效的评价和审查,明确规则和期望。

(8) 非营利组织要划清责任归属,要使大家都知道组织的长期战略、短期目标及组织共同的“总图”。用“总图”来统领非营利组织的所有工作,树立组织整