

公共管理(MPA)系列教程

Non-profit Organizations Management

非营利 机构管理

陈昌柏 编著

团结出版社

公共管理(MPA)系列教程

Non-profit Organizations Management

非营利 机构管理

陈昌柏 编著

团结出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

非营利机构管理/陈昌柏编著. —北京: 团结出版社,
2000. 8

公共管理 (MPA) 系列教程

ISBN 7-80130-360-1

I. 非… II. 陈… III. 行政事业单位—行政管理—高等学校—教材 IV. D630.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 72688 号

出版: 团结出版社

(北京市东城区东皇城根南街 84 号)

[电话 (010) 6513.3603 (发行部) 6524.4792 (编辑部)]

http: //www. tuanjiebs. com

E-mail: unitypub@public3. bta. net. cn

经销: 全国新华书店

印刷: 东方印刷厂

开本: 850×1168 毫米

印张: 8.75

字数: 210 千字

印数: 6000

版次: 2000 年 8 月 第 1 版

印次: 2000 年 8 月 (北京) 第 1 次印刷

书号: ISBN 7-80130-360-1/D·23

定价: 14.00 元 (平)

(如有印装差错, 请与本社联系)

总 序

随着改革开放不断走向深入,用人制度的科学化、规范化已成为大势所趋。在这方面,全社会各领域都逐渐形成了一整套比较规范的用人制度,即所谓的“持证上岗。”例如,从事律师工作必须有律师证,从事会计工作必须有注册会计师证,从事教育工作必须有教师证等等。但是,“持证上岗”在管理领域基本上是空白。行政机关和事业单位在招收公务员和管理人员时,往往要求应招人员参加公务员或类似考试,如果考试合格,其他基本条件满足要求就可录用。这种方式规范性不高,公务员的晋升则更加不规范。解决这个问题的现实途径是实施应用型公共管理学位教育,相应学位证书可以作为公共行政和公共管理从业人员录用的资格证书。这一举措可使我国行政机关用人制度走向科学化、规范化和制度化。

党的十五大以来,我国各级政府机构改革取得了实质性的进展,政企分开,行政人员大量分流,为建立高效、务实、科学、民主的现代行政管理体系奠定了坚实的基础。精减机构、下岗分流不是目的,提高管理水平才是根本。在这一新形势下,迫切需要对政府机关和公共事业部门的用人制度和行政管理人员培养

模式作实质性改革,使中、高级公务员和各类公共事业管理人才的培养更科学化、实用化、规范化和制度化。通过设立公共管理硕士培养计划,可以不断为各级行政机关和公共事业部门输送大批高素质的应用型管理人才,可以经常性地为现职公务员和其他行政管理人员提供高质量再培训、再充实的机会。只有大批规范性地培养中、高级行政管理专门人才,才能满足机构改革的政策,适应管理现代化的要求。

在政府机构改革和政府职能转变过程中,必须注意这样一个发展趋势:随着政府机构的改革和政府职能的转变,社会公共事务管理将日益扩大其范围,成为真正的非官方、非营利、服务于社会的专门领域。这个领域是介于政府行政与营利性工商管理之间的宽广的中间地带,起着联系政府与公民、政府与企业、政府与社会的桥梁和纽带作用。

公共管理专业学位教育在国外特别是美国已有相当长的历史。这一专业对培养高级公务员和行政管理人员起到极大作用。资料表明,近 20 多年来,美国高层管理人员中具有公共管理硕士学位的比例不断上升,在政府就职的公务员约有 10~20% 获得了公共管理或相近专业学位。政府在招聘公务员时,某些职位要求必须有公共管理硕士学位。哈佛大学肯尼迪政府学院自成立后,培养的学生中出过 5 位总统和 1 位国务卿。法国政府行政学院截止 1996 年培养的 4200 名毕业生中,有 80% 在政府和公共部门工作过。1900 人为高级公务员,有 40 人成为国会议员,法国总统希拉克就是该校毕业生。我国应当充分借鉴国外的经验,通过兴办公共管理学位教育为国家政府和公共部门培养大批高级管理人才。

公共事务管理既不同于行政管理,也不同于工商管理,与传统的等具事业单位管理也有很大区别,它与管理学、政治学、法学、经济学等具有广泛联系,是这些学科在较高层次上的交叉

性、综合性、应用性学科。在推进改革开放、改革管理体系、提高管理水平的进程中,公共事务管理将发挥越来越大的作用。加强公共事务管理可以缩小政府规模,提高政府效率,转变政府职能,把大量过去由政府统揽的社会公共事务“转移”或“承包”给社会非营利机构。当前,许多专家学者极力呼吁在国内兴办公共管理高层次学位教育,国家教育部也计划在一些高校开展试点工作,这些举措对于培养新型的公共事务管理人才、强化社会服务意识以及完善管理学科体系都具有非常重要的意义。公共管理包括公共行政、公共政策和公共事务三个组成部分。这些方面的研究不但能够大大推进公共管理学科的发展,也有助于促进政府行政的改革与发展。

目前,我国公共管理学科尚属草创阶段,教材建设也处在初级阶段。一些单位抓了这个机遇,参照国外著名大学的课程体系和教材,组织编写了一批公共政策、公共管理类教材。北京航空航天大学也在这方面做了大量有益探索。由沈士团校长领衔,该校从事管理科学研究与教育工作的一批中青年学者,借鉴了国内学者的一些研究成果,阅读了大量中外文献,并结合自己的工作,编写出了具有相当水准的公共管理类系列教材。从选题来看,这批教材较好地反映了公共管理学科的主要内容和基本特点。我们期望,这套系列教材的出版问世将为我国公共管理学科建设、促进行政管理学科的发展作出应有的贡献。我们真诚地将这套教材推荐给广大读者。

丛书编委会

1999年12月 北京

目 录

第一章 非营利机构的特征	(1)
第一节 非营利机构的概念.....	(1)
第二节 非营利机构的特点	(13)
第三节 非营利机构对社会经济发展的贡献	(23)
第二章 非营利机构的管理与控制	(33)
第一节 管理控制的环境	(34)
第二节 计划制定和计划分析	(54)
第三节 运作的控制与产出衡量	(73)
第三章 非营利机构的财务管理	(91)
第一节 非营利机构的衡量标准	(92)
第二节 非营利机构的财务会计	(99)
第三节 非营利机构的财务和基金管理.....	(136)
第四章 非营利机构的营销管理	(160)
第一节 非营利机构市场营销概况.....	(160)
第二节 非营利机构的产品和定价.....	(178)
第三节 渠道和促销策略	(210)
第五章 非营利性机构的社会行为管理	(233)
第一节 非营利机构社会行为营销.....	(233)
第二节 非营利性机构活动的社会评估.....	(240)

第一章 非营利机构的特征

每个社会都是由个人和社会组织构成的，对于一个现代社会来说，社会组织首先可以分为二类，即政府组织和非政府组织，其中非政府组织又可分为两类：即营利机构和非营利机构。经过两次划分后，社会组织就被区分为三类，即政府组织、营利机构和非营利机构。非营利机构是在公众支持下，为实现公共利益为目标而存在的机构。它由一系列运营范围广泛和发展规模巨大的各种组织构成，对经济的繁荣和社会的稳定方面起着相当重要的作用。

第一节 非营利机构的概念

一、定义

非营利机构(Non-profit Organization)(简称NPO)是不以营利为目的向社会提供服务的组织。它是介于政府组织、营利机

构之间的一切社会组织, 又称“第三部门”。非营利机构执行不产生利润的社会职能, 专门提供那些不能由企业及政府充分提供的社会服务。要对非营利机构作一个完整而准确的概括有些困难。因为对社会中的各种组织加以区分可采用多种方式。

(一) 从法律上定义

美国税法第 501 条中有 26 个条款对各类组织免征所得税, 凡是符合这些条款的就可定义为非营利机构。

(二) 从资金来源上定义

联合国国民收入统计系统规定, 它们的收入主要不是来自以市场价格出售的商品和服务, 而是来自其成员缴纳的会费和社会的捐款即视为非营利机构。

(三) 从目的或功能上定义

如果该机构目的是促进“公众利益”或“特定公益事业”就视为非营利机构。

(四) 从“结构—运作”上定义

美国约翰——霍布金斯大学非营利机构比较研究中心认为, 凡是满足组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性这五个条件的就算是非营利机构。

上述的几种定义方法由于其所观察的角度不同都存在一定的局限性。较为合理的方法应是以该机构的投资经营者(政府或私人)和经营目的(营利和非营利)来划分。由于世界各国的政治、文化、历史等背景不同, 对非营利机构的定义方法有较大差别。在中国, 非营利机构包括事业单位和社会团体, 不包括民主党派等政治组织。

二、分类

依上述定义, 非营利机构是一个巨大的制度空间, 包含形形色色的组织。约翰——霍布金斯大学非营利机构比较研究中

心设计了一个分类体系。其分类标准遵循以下原则：一是尽量与各国非营利机构的实际情况相结合；二是尽量靠近联合国国际标准产业分类体系（ISIC），以便研究者能充分利用联合国收集的各国国民收入数据。该研究中心设计的非营利机构国际分类体系（ICNPO）把非营利机构分成12个大类，24个小类。

（一）文化与休闲：文化与艺术；休闲；服务性俱乐部。

（二）教育与科学研究：中小学教育；高等教育；其它教育；研究。

（三）卫生：医院与康复；诊断；精神卫生与危机防范；其它保健服务。

（四）社会服务：社会服务；紧急情况救助；社会救济。

（五）环境：环境保护；动物保护。

（六）发展与住房：经济、社会、社区发展；住房；就业与职业培训。

（七）法律、推进与政治；民权与推进组织；治安与法律服务；政治组织。

（八）慈善中介与志愿行为鼓动。

（九）国际性活动。

（十）宗教活动和组织。

（十一）商会、专业协会、工会。

（十二）其它。

上述分类比较完整，但是，判断一个机构是否属于非营利机构并不完全依名称而定。因为在许多行业集团中，既有营利也有非营利机构。例如，有营利和非营利医院、营利和非营利学校，甚至还有营利的宗教组织。非营利机构所强调的是这些组织的宗旨不是为了营利，但它们存在的目的不是为了营利并不等于说它们不可能营利。事实上，非营利机构的收入往往大于支出，换句话说，它们是营利的，但它所赚取的利润必须服

务于组织的基本使命，用于扩大向社会所提供的服务数量和质量，而不能进入经营者和管理者的腰包，这是非营利机构和营利性机构的最大区别。而且，不同的非营利机构在向社会提供服务 and 产品所采取的收费政策也有很大区别。从经费来源来看，主要有三种类型：

(1) 自给自足型：这些非营利机构在经费上完全是自负盈亏。比如说，大多数医院，必须为所提供的服务设置一个合适的收费标准，以便得到适当的收益来补偿全部开支，维持正常的营运。

(2) 部分收费型：这些非营利机构能得到政府财政拨款和有关方面的捐款。因此，所提供的服务或产品收费标准可以低于其平均成本。例如，我国高等教育所收取的学费仅占培养学生平均成本的很小部分，随着市场经济的发展，学费会逐步提高，但仍将低于其运行成本。

(3) 无偿提供型：这些非营利机构是完全靠政府的财政拨款或捐款支持运行，也就是无偿提供服务，不收取任何费用。最典型的是消防、天气预报、地震报警等。

三、非营利机构的基本特征

一般来讲，非营利机构具有如下的基本特征：

(一) 正规性

非营利机构必须是合法注册的具有常规的组织机构和管理体制，并开展经常性活动的组织。非营利机构具有像公司一样的法律地位。这种地位使得非营利机构可对外以法人的身份订立合同，管理者不会因执行该组织的义务而使个人承担财务责任。

(二) 非政府性

非营利机构必须是非政府的、私人的或民间的组织，在组

织机构上与政府相分离，不承担政府的职能，而且理事或董事会的成员不应由政府官员担任。这也是人们往往称之为非政府机构的原因。

（三）非营利性

设立组织的目的不是为经营者创造利润。非营利机构可以收费，在某些年度可能会获得一些利润，但该机构理事会成员不能分红，而且收入的盈余应当全部投入符合宗旨的事业之中。这就是营利机构和非营利机构的根本区别。在非营利方面，政府也是非营利性质的。本书所论述的非营利机构不包括政府。作为非营利机构管理者的主要任务是利用现有资源提供尽可能多而好的服务，一个非营利机构管理是否成功，基本上取决于其所提供服务的数量与质量，进一步说，一个非营利机构的成功取决于其对社会公共福利的贡献大小。

相对于利润而言，服务是一个模糊而不易衡量的概念。所以，在非营利机构的管理方面成本和收益的关系，以及收益量有时是难于度量的。正因为如此，对某个可供选择的项目作出明确决定也很困难，尽管有这些困难，非营利机构必须纳入科学管理的轨道，其管理控制的目标就是保证资源有效合理利用。

（四）奉献性

非营利机构所从事的行业大都是营利性机构一般不涉足的领域。如慈善事业、环境保护等。营利机构为在市场上追求最大利润而相互竞争，据调查统计，营利性医疗服务质量比非营利性医疗机构的服务质量差。因此，非营利性使人们对这些非营利机构的信任度大大高于营利性机构。在医院、托儿所、养老院等领域，非营利性机构比营利性机构更具有竞争优势。由于非营利机构的一般工作人员的待遇通常比营利性机构低。使命感促使他们对所从事的事业锲而不舍，对关注的对象无比细

致，能够兢兢业业，对付出的心血无怨无悔，通常要求对该项事业具有奉献精神。这是非营利机构能够发展生存的主要财富。特别是从事于残疾人事业、希望工程、青少年发展基金会、自然科学和社会科学基金会、扶贫、孤儿、慈善、妇女儿童权益保护、环境保护等方面工作的人员，更要求他们有使命感和奉献精神。因为他们服务的对象大都是特别需要在经济上援助，或对社会发展和人类生存环境改善具有重要意义的群体。

四、非营利机构的产生和发展

非营利机构作为第三部门，存在于市场与政府之外，为什么能在中国以及其它国家存在？为什么这类组织会在过去出现？国家机关为什么要给予这些组织特殊的税收及其它优惠？

（一）历史渊源

非营利机构的产生有其历史渊源。在美国及其它一些国家，社会的形成先于国家的形成。也就是说，先于政府机构形成的社区要帮助处理人们共同存在的问题。开始人们不得不自行解决这些问题，但后来发现，同其它社区联合起来成立志愿组织来做这些事对他们更有益处，于是产生了志愿防火组织、学校、收养机构及其它组织等。即使在政府成立之后，人们也愿意继续利用这些组织，因为他们害怕君主制和官僚主义的沉渣再次泛起。因此，人们依然依赖自己，直到他们认为政府的帮助是必要的。一旦这些组织建立起来，即使政府进入了历史舞台，它们仍然继续保留下来，并且经常帮助政府实现其使命。以各种基金会（Foundation）为例，它是拥有自己的主要资金来源，并有董事会和管理机构，旨在促进社会、教育、慈善和其它公益事业的非政府非营利机构，因而有其深厚的历史渊源。

“济危解困”是一个古老的伦理观，一向被视为美德。古代中国和古代埃及很早就出现了阐释这一伦理观的论著。古代希腊和早期罗马时代，“行善”一词包括对家庭成员以外的个人的善举和对整个公众有益的行为两层含义。从其实践上看，似更偏重于后者。例如建于公元前 387 年的柏拉图的雅典学园就是为培养其理想国中的贵族而对年轻人实行免费教育的机构，它不是单纯救济穷人的手段。雅典公民希罗德斯·阿提库斯出资为特洛耶修建供水设备，在德尔菲建运动场，在科林斯建剧院更是为整个公众谋利的行为。早期罗马时代，基本上继承了这一传统。但在基督教出现以后，“行善”的概念和实践发生了变化。它开始具有宗教色彩。按基督教教义，“行善”就是施舍（Mersiful giving）——给贫苦无靠者直接的援助。它是上帝要求教徒和教会必须履行的义务。在这种思想指导下，罗马帝国的一些城市出现了教会组织的济贫所之类的机构，为贫困者发放食品、衣物等。教会借施舍而大量收受教徒捐赠，经济实力逐渐膨胀，逐步发展到对政治的干预。这使当时的统治阶级深感不安，曾采取限制措施，遏止其发展。至公元 4 世纪初，东罗马帝国皇帝君士坦丁大帝短暂统一罗马帝国时，皈依基督教，特发赦令重申教会接受慈善捐助举办济贫事业的权力，教会对慈善事业的管理和控制才又逐步发展起来。

综上所述，慈善的观念和行为源远流长，它是整个人类社会都有的—种现象；“慈善”—词的概念既有单纯的济危解困，也包含改善整个社会的生存条件；美国的现代基金会是在后者的理论影响下逐步发展起来的。按照这种理论，它的重点不在资助建立医院而是资助发现病因，预防疾病的医学研究；不单纯发放食品，而是大力支持提高农业生产的农业科学研究；也不仅仅给失业者以救济金，而是提供经费协助经济学家找出防止失业的手段。换言之，它注重的是治本而不是治标。

现代基金会诞生以后，其发展速度相当迅速。据 20 世纪 80 年代统计，在 1910 年以前美国有 144 个，而到 80 年代后期已超出 2 万个。其中资产在 500 万美元以上者占 91.89%，超过 1 亿美元者占 0.53%，但它们却占总资产的 45.46%。1982 年，资产超过 2 亿美元的基金会有 30 个，见表 1-1。

表 1-1 美国现代基金会资产统计表

基金会	所在州	建立日期	资产 (1982)
福特基金会	纽约	1936	25.656 亿美元
约翰逊基金会 (R. W.)	新泽西	1936	14.211 亿美元
凯洛格基金会	密歇根	1930	10.462 亿美元
麦克阿瑟基金会	伊利诺伊	1970	9.280 亿美元
皮尤纪念基金会	宾夕法尼亚	1948	9.035 亿美元
洛克菲勒基金会	纽约	1913	8.832 亿美元
梅隆基金会 (A. W.)	纽约	1940	8.169 亿美元
利利基金会	印第安纳	1937	7.790 亿美元
克莱斯格基金会	密歇根	1924	6.815 亿美元
休莱特基金会	加利福尼亚	1966	5.315 亿美元
穆特基金会	密歇根	1926	4.713 亿美元
杜克基金会	北卡罗来纳	1924	4.627 亿美元
凯克基金会	加利福尼亚	1951	4.600 亿美元
卡内基公司	纽约	1911	3.817 亿美元
马比基金会	俄克拉何马	1948	3.591 亿美元
梅隆基金会 (R. K.)	宾夕法尼亚	1947	3.572 亿美元
甘内特基金会	纽约	1936	3.559 亿美元
麦克奈特基金会	蒙大拿	1953	3.381 亿美元
斯龙基金会	纽约	1934	3.164 亿美元
诺贝尔基金会	俄克拉何马	1945	2.577 亿美元
凯撒基金会	加利福尼亚	1948	2.577 亿美元
休斯敦基金会	得克萨斯	1937	2.549 亿美元
布什基金会	蒙大拿	1953	2.477 亿美元
克拉克基金会 (E. M.)	纽约	1951	2.422 亿美元
欧文基金会	加利福尼亚	1937	2.347 亿美元
穆迪基金会	得克萨斯	1942	2.250 亿美元
斯塔基金会	纽约	1955	2.114 亿美元

续表

基金会	所在州	建立日期	资产 (1982)
萨德纳基金会	纽 约	1917	2. 102 亿美元
温戈特基金会	加利福尼亚	1951	2. 044 亿美元
布朗基金会	得克萨斯	1951	2. 030 亿美元

资料来源：王锦瑞等著《美国现代企业与美国社会》，第 190—191 页。

（二）市场失效

除了历史的原因，市场经济制度的内在局限也促成了非营利机构的创建，经济学家称之为“市场失效”（Market Failure）。市场在分配个人消费的物品（如鞋、汽车、衣服及食品等）时是有效的。对上述物品，市场上消费者的选择可以告诉生产者，他们愿意支付的价格以及在此价格下可以售出的产品数量。但对于那些只能集体消费的物品，如清洁的空气、巩固的国防、安全的街区等，市场是无效率的。这些所谓的公共物品存在严重的“搭便车”现象，因为一旦这些物品生产出来，每个人都可以从中受益但却无需支付任何成本。用经济学术语来说，公共物品具有不可分割性和非排他性特点。如国防、灯塔、道路、桥梁、环境保护等无需通过市场体系，它不是由个别的消费者和生产者之间的交易来提供。因为任何人无论付费与否都可以享用这些公共物品。由于每个人都会这么想，其结果就是这些公共物品生产变的很少，从而使每个人的福利都受到损害。为了避免这一情况就需要一些非市场机制，例如通过政府向个人征税，强迫每个人都来分担公共物品的成本。

在居民对公共物品的偏好存在较大差异的情况下，一部分人对公共物品有过度需求，而另一部分人对公共物品却有特殊需求，以教育为例，有些人认为至少应受大学教育，另一些人认为高中教育足矣。在市场失灵的情况下，非营利机构可以起到拾遗补缺的作用。非营利机构可以使一些人把他们的资源汇

集起来生产他们所希望的公共物品，但并不保证大多数国民都来分担这些成本。这种情况是能够发生的，例如当某一特定群体拥有其它群体所不具备的文化、社会和经济特征或利益的时候。通过非营利机构，能够向这类群体提供他们所希望的公共物品。

（三）契约失效

当服务的购买者与消费者并非同一个人或组织的时候，消费者往往缺少足够的信息来评估服务的质和量。例如，家长很难判断托儿所的服务质量，要么是由于中间隔了一层，要么是由于服务本身的性质太复杂，如果该项服务由营利性企业来提供，它们很可能利用自己在信息不对称关系中所占的优势地位以次充好，以少充多，欺骗消费者，谋求自己的利润的最大化。经济学家称之为“契约失效”。在这种情况下，自己不能够评价服务满意性购买者就会寻求市场机制的替代者，一些他们能够信任的供应商。而由于非营利机构不是以营利为目的，它们借用信息不对称之机占消费者便宜的可能性小得多。

契约失效反映的是经济学里的一个重大问题。在一般的契约机制无法帮助消费者监督生产者行为时，消费者必须寻求一种可以降低监督成本的制度安排。非营利机构的不得分配营利的原则使它符合这种要求。将非营利机构引入这一类交换关系有利于理顺有关私人物品的不对称信息问题。政府、市场、非营利机构这三种制度之间的关系如图 1-1 所示。

（四）政府失效

非营利机构之所以会成为一个强大有力的部门，来自于政府作为公共物品的供应者本身所具有的先天缺陷。首先，即使在资本主义民主化程度很高的美国，也很难让政府去克服“市场失效”，因为政府的行动要求获得多数人的支持，政府很难在公共物品的质和量方面满足多方面的需求。通过成立非营利