




慈善事业发展丛书

# 慈善组织能力建设



白少飞 著

CISHAN ZUZHI  
NENGLI JIANSHE

 中国社会出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

慈善事业发展丛书


编委会主任：袁玉成

副主编：袁玉成

# 慈善组织能力建设

白少飞 著

CISHAN ZUZHI  
NENGLI JIANSHE

 中国社会科学出版社

国家一级出版社 全国百佳图书出版单位

图书在版编目 (CIP) 数据

慈善组织能力建设/白少飞著. —北京: 中国社会出版社, 2014. 5

(慈善事业发展丛书)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 4702 - 6

I. ①慈… II. ①白… III. ①慈善事业—组织机构—建设—研究—中国 IV. ①D632. 1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2014) 第 069013 号



书 名: 慈善组织能力建设  
著 者: 白少飞  
责任编辑: 王秀梅 杨一晖

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 58124826 (010) 58124839

销售部: (010) 58124845 传真: (010) 58124856

邮购部: (010) 58124848

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 9

字 数: 110 千字

版 次: 2014 年 9 月第 1 版

印 次: 2014 年 9 月第 1 次印刷

定 价: 28.00 元

# 编委会名单

编委会主任：窦玉沛

编委会副主任：詹成付 潘小娟

编委会成员：（按姓氏笔画排序）

王 萍 王冬芳 王素英 吕 芳  
陈鲁南 武福祥 郑远长 徐建中

# 序

现代社会分别由政府、市场、社会组织三个方面构成。三个方面彼此联系，协同合作：政府是第一部门，以公共利益为导向，通过行政机制提供公共物品；市场是第二部门，以利润为导向，通过市场调节的方式提供商品；社会组织是第三部门，以公共利益为导向，通过志愿、自治的方式提供社会服务，推动社会改革。

慈善事业通常属于第三部门。慈善是指个人、组织在时间、善款或服务方面的自愿捐献。慈善的功用在于通过自愿捐赠、志愿服务等方式实现财富的转移，弥补第一次和第二次收入分配的不足，缩小社会的贫富差异，促进社会的稳定。因此，人们通常也将慈善视为国民收入的“第三次分配”。

公共产品理论认为，由于公共产品是非竞争性的、非排他的，不可避免地存在着“搭便车”的行为，公共产品的供给存在着严重的“市场失灵”。因此，政府便成为公共产品的提供者。然而，虽然公共产品和公共服务的属性特点决定了应该由政府承担某种供应责任，但这并不代表必须由政府直接提供这些服务。公共产品理论进一步提出应当将公共产

品的生产和供给明确区分开来。公共产品与公共服务的生产是将一系列投入转换为产出的技术过程，既可由私人承担，也可由公共部门来承担。公共产品的供应责任包括以下一些决策行为：需要提供什么样的产品和服务、产品和服务的数量及质量标准、如何筹措资金、如何将供应和生产连接在一起等。生产和供应的区分对于公共服务改革具有十分重要的理论意义和实践价值，它为公共产品和公共服务的多元化供给提供了理论依据。

与政府相比，慈善组织由于不受行政机制的约束，管理与运营更加灵活，可以满足公众多元化、差异化的需求，对公众需求更具回应性。与企业相比，由于慈善组织以公益为导向，不以营利为目的，因而更能保证公共产品的质量。慈善组织所具有的特性和优势使其成为公共产品和公共服务的重要生产者之一。

在西方发达国家，现代公益慈善事业是政府、市场与公民社会三者分离之后再度密切合作的结果。随着慈善事业的发展及其所处环境的变化，政府的角色发生了巨大转变：由服务的提供者转变为服务的管理者；由服务的生产者转变为服务的购买者；由福利服务的规划者转变为福利服务的审查者。这一转变导致政府、市场与公民社会的边界清楚、权责清晰，三者建立起了相对平等的合作伙伴关系。慈善组织提供公共服务，政府通过直接拨款、购买服务等形式资助慈善组织，这已经成为西方发达国家的通行做法。相关数据表明，西方发达国家慈善组织的收入平均约有三分之一来自于

公共部门，是由政府机构和准政府机构通过拨款和合同或报销的方式来实现的。

中国慈善事业的发展路径呈现出一种独特性。新中国成立后，经过1949~1954年的改造，政府取代原来的慈善组织成为社会资源的垄断者与提供者，原有的慈善机构变成附属于政府部门的官方或半官方机构。改革开放后，社会需求的多元化、差异化使得公共财政远远无法满足民众日益增长的需要，因而各种形式的社会组织，如行业协会、商会、学会、基金会、联谊会等纷纷成立。1981年，中国出现了第一家基金会——中国儿童少年基金会，以募集资金的形式为儿童少年教育福利事业服务。1993年，中国出现了首家地方性慈善组织——吉林省慈善总会。改革开放后的慈善组织主要是从政府部门中分化出来的，其目的是合法地吸收境外资源、民间资源用于社会公益事业。由此可见，中国改革开放后最初出现的慈善组织是直接由政府部门建立的，在一定意义上可以视为行政体系的延伸。这一独特发展路径导致政府与社会组织的边界区分不清晰，预示着慈善事业发展具有某种先天的不足，即因缺乏自发性和自主性而缺少足够的动力和应有的活力。目前，我国慈善事业的发展主要面临两个根本障碍：一是政府职能转变不彻底，政府管了许多不该管、管不了也管不好的事情，压缩了公益慈善的发展空间；二是许多本该由政府承担的职能，政府因为种种原因没有承担，影响了慈善事业的良性发育。界定并明晰政府在慈善事业发展过程中的权力边界，完善并加强政府在慈善事业发展中的

应尽职能，是当前我国政府所需要着力解决的问题。明晰政府的权力边界，就需要改变政府直接办慈善的思维定式，需要通过优化政策环境、加大购买服务力度等形式间接鼓励慈善事业发展，以形成政府与慈善组织合作共赢的局面。

为了促进我国慈善事业的发展，在民政部本级福利彩票公益金资助下，我们组织编写了这套《慈善事业发展丛书》（共6本），宗旨在于普及慈善知识，传播慈善理念，推动慈善组织建设，促进我国慈善事业的发展。

本丛书在撰写和出版过程中得到了民政部社会福利和慈善事业促进司、中国政法大学政治与公共管理学院以及中国社会出版社的大力支持和帮助。在本丛书付梓之际，丛书编委会向所有提供过支持和帮助的同志表示诚挚的谢意。

由于所涉内容广泛，加之水平有限，因此丛书中不当和疏漏之处在所难免，敬请广大读者不吝赐教。

《慈善事业发展丛书》编委会



# 目 录

导 论	1
第一章 使命与持续发展能力	9
第一节 基本理论	9
一、使命的定义和结构	9
二、关于使命的功能	12
三、使命缺失的后果	14
第二节 阶段特征与重点	15
一、初创期与战略规划	15
二、成长期与外部需求	18
三、成熟期与持续发展	21
四、转型期与环境变化	25
第三节 能力提升的路径	28
一、厘清组织初始的禀赋	28
二、确定组织发展的方位	29
三、让使命发挥作用	30
四、形成可持续的路线	31

<b>第二章 组织与制度建设能力</b> .....	33
<b>第一节 基本理论</b> .....	33
一、组织的类型 .....	33
二、制度的影响 .....	36
三、与企业运作的共通与不同 .....	37
<b>第二节 阶段特征与重点</b> .....	39
一、初创期与组织设计 .....	39
二、成长期与制度建设 .....	41
三、成熟期与团队建设 .....	44
四、转型期与组织变革 .....	48
<b>第三节 能力提升的路径</b> .....	50
一、有效的组织架构 .....	50
二、规范制度的运行 .....	53
三、形成团队的合力 .....	54
四、让领导发挥作用 .....	55
<b>第三章 项目开发及营销能力</b> .....	59
<b>第一节 基本理论</b> .....	59
一、关于项目的本质 .....	59
二、慈善项目的基本类型 .....	61
三、市场营销的理论 .....	62
<b>第二节 阶段特征与重点</b> .....	63
一、初创期与市场营销 .....	63
二、成长期与项目品牌 .....	66

三、成熟期与专注优势 .....	70
四、转型期与创新能力 .....	73
第三节 能力提升的路径 .....	76
一、增强项目的有效性 .....	76
二、找准开发的着眼点 .....	77
三、让营销发挥作用 .....	78
四、突出营销的针对性 .....	79
第四章 公共关系及合作能力 .....	81
第一节 基本理论 .....	81
一、公共关系知识 .....	81
二、治理理论的启示 .....	83
三、非营利组织问责 .....	85
第二节 慈善组织与外部合作 .....	86
一、慈善组织与政府关系 .....	87
二、慈善组织与企业关系 .....	90
三、慈善组织与社会公众 .....	94
四、慈善组织与媒体资源 .....	99
五、慈善组织与行业合作 .....	109
第三节 能力提升的路径 .....	112
一、必修的公关意识 .....	112
二、公关的成熟过程 .....	113
三、建立更广泛的伙伴关系 .....	114
四、让过程更透明 .....	116

结束语 .....	117
一、慈善事业发展的合理定位 .....	117
二、慈善组织能力建设永无止境 .....	120
三、组织能力是可以提升的 .....	123
参考文献 .....	127

# 导 论

慈善源自于人类的仁爱之心，是人类本性的一种表现。在中国，慈善活动既是一个亦官亦民的传统行为，又是一个亟待推动的全新事业。在西方，慈善组织在改善贫困者的民生状态、缓解社会冲突、促进社会和谐方面扮演着独特的角色。<sup>①</sup> 自从人们开始组建专门机构致力于公益事业以来，慈善组织就成为公民社会、第三部门的重要表现形式之一。如何有效整合、统筹调动社会各方面力量的参与——作为慈善组织的任务——在现代社会已经显得必不可少。本书的目的旨在改善和提高慈善组织能力，特别是使慈善组织通过能力建设得以克服种种困境，实现从平凡到优秀、从优秀到卓越的非凡超越。

## 一、慈善组织的能力构成及建设重点

### （一）慈善组织含义

自改革开放以来，我国慈善事业发展日益受到重视，而且慈善事业与时代环境相结合，在中国由温饱迈向小康乃至全面小康社会的过程中，在扶老救孤、济困救灾、助学助医等方面发挥着越来越重要的作

---

<sup>①</sup> 冯英、穆凤龙、聂文倩编著：《外国的慈善组织》，中国出版社 2008 年版，扉页。

用。特别是自党的十六届四中全会决议明确写入“健全社会保险、社会救助、社会福利和慈善事业相衔接的社会保障体系”，慈善事业首次写进中央文件以来，在各级党委、政府和有关部门高度重视慈善事业的背景下，慈善法规与政策逐步在建立健全，公民与社会慈善意识不断深化，整个社会的慈善氛围日益向好。慈善组织也在这样一个时代背景下得到了进一步培育和发展。根据民政部的统计数据，全国各类社会组织数量到2010年底已超过43.9万个，其中，基金会2168家，社会团体24.3万个，民办非企业单位19.5万个，非公募基金会已经与公募基金会数量基本相当。<sup>①</sup> 基层慈善组织发展迅速，各类慈善分会、慈善工作站或联络站已经广泛分布于乡镇、街道、村和企事业单位，构成了颇具生命力的基层慈善组织网络。

参考官方的慈善组织统计口径，再通过社会上对慈善概念及其发展历程的几点共识，可以逐步廓清慈善组织的边界：一是先有慈悲为怀、行善积德的慈善行为，后有专门从事慈善并以此为业的慈善组织；二是慈善组织概念常与非营利组织、社会组织、民间组织、公益组织等混同使用，从而与营利组织、经济组织、政府部门、私人机构等构成相对词，以方便理解和辨认；三是慈善起初仅是在他人的生存难以为继时的关怀之举，而后逐步扩展至对社会弱势群体发展权利的有关帮助，现在则已把对人类生存环境的爱护以及对人类社会长远发展的关切活动都纳入了概念范畴。而且，从组织的特征来看，慈善组织应更多表现为民间属性及其自愿、自觉、自立、自强特征。由此，在当前中国，基金会（包括公募基金会、非公募基金会）、各级慈善协会、红十字会以及其他带有福利、慈善色彩的社会团体、民办非企业单位等非营利机构，

<sup>①</sup> 郑远长：《慈善事业稳步发展——2010年中国慈善事业发展分析》，载杨团主编《中国慈善发展报告》（2011），社会科学文献出版社2011年版，第2页。

均可称为慈善组织。本书论述的慈善组织能力建设均可适用于上述机构。

## （二）慈善组织能力构成

所谓组织能力，是指一个组织所具备的、能够产生绩效的、具有生产性和建设性的行为素质。组织的能力强弱、能量大小、水平高低与其所处的外部环境、发展阶段密切相关，更与其自身的硬件基础、内部构造和精神价值直接相关。而且，从某种意义上讲，谈及一个组织的能力就好比评论某个人时，目标指向基本是其自身素质，也就是说，看是否具备顺利完成某一活动所必需的主观条件。2008年12月，胡锦涛总书记在接见第二届中华慈善大会代表时明确指出，慈善事业是改善民生、促进社会和谐崇高事业，希望各级各类慈善机构充分发挥自身优势，积极传播慈善文化，不断创新募捐方式，切实管好用好善款，以良好形象取信公众、取信社会。民政部《中国慈善事业发展指导纲要（2006~2010年）》在专门论述“培育发展慈善组织，加强慈善组织能力建设”时，不仅强调了慈善组织建立健全内部管理制度（如决策、执行和监督分离的运行机制，规范、公开的财务管理制度，捐赠款物使用的追踪、反馈机制和公示制度）的重要性，还从行业发展高度指出了慈善组织形成行业自律机制、第三方评估机制、社会监督制度对提高慈善组织公信力的必要性。

如上所述，慈善组织能力既反映着外部环境对其的要求，更取决于该组织的内部素质和主观条件。那么，单从其内部分析，基金会等非营利组织能力的基本构成是什么？全球最大的战略咨询公司麦肯锡（McKinsey）在为公益创投合伙人（Venture Philanthropy Partners）做的咨询项目“非营利组织有效的能力建设”中建构了非营利机构的能力

金字塔<sup>①</sup>（见图 1-1-1）。

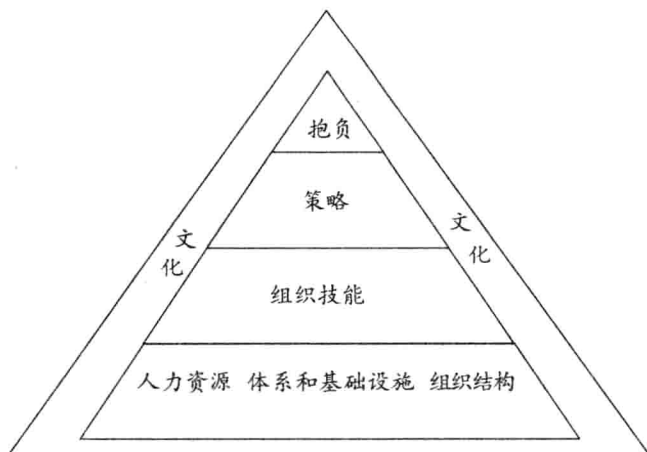


图 1-1-1 非营利机构能力示意图

金字塔框架描述了非营利机构能力建设的 7 个主要部分：三个高层次部分依次是抱负（Aspirations）、策略（Strategies）和组织技能（Organizational Skills），三个基础部分是人力资源（Human Resources）、体系和基础设施（Systems and Infrastructure）及组织结构（Organizational Structure），另一个部分是文化（Culture），它把所有组成部分联结在一起。这样深层次地解构组织能力，系统地分析构成要件，远比一般意义上强调慈善组织要具备如决策与计划能力、机构内部治理能力、人力资源能力、动员及筹募能力、应对环境变化能力、社会沟通或互动能力等各种能力的罗列要清晰、精准得多。因此，能力建设不仅要考虑其全面性和系统性，更要着眼于其有效性和行动力。

<sup>①</sup> 葛道顺等：《中国基金会发展解析》，社会科学文献出版社 2009 年版，第 62～63 页。

另参见 Prepared for Venture Philanthropy Partners by McKinsey & Company, “the capacity framework”. Effective capacity Building in nonprofit organizations, pp. 33–36, (<http://doc.mbalib.com/view/a058c80de6000e8372856eb0ae230971.html>)。



### （三）慈善组织能力建设重点

中国的慈善事业在近年来有了长足进步，但不利其发展的环境因素和自身素质问题依然存在，必须予以郑重对待、认真解决。何增科教授在《中国公民社会制度环境要素分析》中指出，中国民间组织面临有八大困境：（1）注册困境；（2）定位困境；（3）人才困境；（4）资金困境；（5）知识困境；（6）信任困境；（7）参与困境；（8）监管困境。<sup>①</sup>从组织环境角度分析，注册困境、参与困境、监管困境更多是政治环境因素，是宏观意义上的，需要政府认真加以研究解决；人才困境、知识困境、信任困境属于中观层面，应由社会深刻认识，逐步解决；定位困境和资金困境，虽然不乏政治、社会、经济等综合因素，但从环境角度分析，它们还是相对微观的，属于组织自身应当科学认知、努力解决的。其实，从本体上看，除注册、监管困境外，其余包括定位、人才、资金、知识、信任、参与等困境的凸显都与组织自身有关。而随着组织外在环境的逐步改善，不科学的定位、非专业的组织机构、低下的项目开发及其实施能力、无规划的发展、不牢固的合作伙伴等慈善组织自身的能力建设，越发成为慈善事业能否进一步发展的关键。

因此，基于理论、现实和未来三方面考量，我们来梳理本书讨论的重点能力的出发点。一是理论推演，也就是从理论层面强调哪些能力不仅是重要的，而且是核心、是关键；二是现实需求，强调了组织对其所处环境的适应性和必要回应，组织的生存和发展必须满足社会的要求；三是未来面向，也就是能力建设要把握时代脉搏、应对社会变迁、迎接未来挑战，主动提升慈善组织的核心能力，思考变与不变的关系，立足

<sup>①</sup> 何增科：《中国公民社会制度环境要素分析》，载俞可平编：《中国公民社会的制度环境》，北京大学出版社2006年版，第121～165页。