

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

# 非营利组织管理

主编 刘 蕾

Feiyingli Zuzhi Guanli

MPA

MPA

中国矿业大学出版社

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

# 非营利组织管理

主编 刘 蕾

责任编辑 李 蕾  
审 核 梁 军  
封面设计 陈 宇 鑫  
北京理工大学出版社  
北京 100081  
发行部  
010-68911500  
010-68911500  
yingli Zuzhi Guanli

中国矿业大学出版社

## 内 容 提 要

本书共分为七章,分别是:绪论,非营利组织的内部治理与战略管理,非营利组织的人力资源管理,非营利组织的营销、筹款和项目管理,非营利组织的财务与税务管理,政府向非营利组织购买公共服务,非营利组织的评估与问责。

本书以理论介绍为主线,辅助案例分析和问题引导,帮助读者通过理论联系实际加深对非营利组织管理的理解。本书可作为公共管理硕士教材,也可供相关管理人员参考使用。

### 图书在版编目(CIP)数据

非营利组织管理/刘蕾主编. —徐州:中国矿业  
大学出版社, 2017. 8

公共管理硕士(MPA)系列规划教材

ISBN 978 - 7 - 5646 - 3502 - 2

I. ①非… II. ①刘… III. ①非营利组织—组织管理  
IV. ①C912.21

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第073376号

书 名 非营利组织管理  
主 编 刘 蕾  
责任编辑 史凤萍  
出版发行 中国矿业大学出版社有限责任公司  
(江苏省徐州市解放南路 邮编 221008)  
营销热线 (0516)83885307 83884995  
出版服务 (0516)83884895 83884920  
网 址 <http://www.cumtp.com> E-mail: cumtpvip@cumtp.com  
印 刷 徐州中矿大印发科技有限公司  
开 本 787×960 1/16 印张 13.25 字数 253千字  
版次印次 2017年8月第1版 2017年8月第1次印刷  
定 价 30.00元

(图书出现印装质量问题,本社负责调换)

## 总 序

公共管理硕士(Master of Public Administration)作为一种专业硕士学位,旨在培养在公共部门尤其是政府机构中从事公共事务管理的领导者、管理者、决策者以及中高级管理人员,契合了中国公共管理日益科学化与现代化的需求,能够满足国家和社会对高层次复合型公共管理人才的需要。在20世纪末,国务院学位委员会于1999年5月第17次会议上正式批准在我国设置公共管理硕士(MPA)专业硕士学位。公共管理硕士(MPA)偏重于应用性与实践性,是国际上通行的专业学位,与工商管理硕士(MBA)、法律硕士(JM)并列为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。

中国矿业大学顺应我国公共管理学科快速发展的潮流,积极推进公共管理专业建设与学科发展。国家安全生产监督管理局于2004年12月致函国务院学位委员会,推荐在中国矿业大学设立公共管理硕士(MPA)专业学位授权点,并达成委托中国矿业大学每年为其培养一批公共管理硕士(MPA)人才的协议。淮海经济区各级地方政府人事管理部门(如徐州市、连云港市、淮安市、商丘市、宿州市、枣庄市、临沂市等)纷纷与中国矿业大学签订委托培养公共管理硕士(MPA)人才的相关协议。2005年2月,国务院学位办批准我校成为公共管理硕士(MPA)专业学位第三批培养单位。中国矿业大学高起点、高标准开展公共管理硕士(MPA)教育,结合公共管理学科特点及学科特色,设立了区域行政管理、土地(矿产)资源管理、教育经济与管理、社会保障、公共安全与危机管理5个专业研究方向,充分体现了中国矿业大学公共管理硕士(MPA)教育的办学特色和方向。12年来,中国矿业大学MPA教育已经得到了全国MPA教指委、国家安监总局、淮海经济区各级政府部门及非政府公共机构的广泛关注和广大学生的热烈欢迎。在2013年全国第三批MPA培养院校教学合格评估工作中,中国矿业大学MPA教育经过自评、专家匿名评审、专家组实地评估,成绩优秀。为了进一步适应培养更高水平公共管理人才的需要,突出中国矿业大学MPA教育的办学特色,中国矿业大学对公共管理学科有关院系进行重新规划,实现学科与教育资源的优化重组,于2016年11月在文学与法政学院基础上,整合高等教育

研究所,成立了“公共管理学院”,打破了院系壁垒,调整完善了专业师资结构,进一步实现教育资源共享,提高了中国矿业大学MPA教育的整体实力和教育质量。

为进一步加强中国矿业大学公共管理硕士(MPA)教育的内涵建设和特色发展,2016年6月公共管理学院筹集专项资金,成立公共管理硕士(MPA)系列教材编写委员会,由段鑫星任编委会主任,王超、王义保任副主任,根据MPA教指委的课程大纲要求,结合我校多年来MPA教育的经验,拟定了公共管理硕士(MPA)系列教材编写方案。

这套教材努力在“专”“精”“实”上突显特色。“专”表现为参与教材编写的教师都是从事MPA教学的一线教师,系列教材融入了他们多年专注、专心与专业的教学经验,特别是对于一些概念的阐释,更贴近MPA学员的实际,案例选择从课堂中来,从学员的现实生活中来;“精”表现为每一部教材的篇幅都要求短而精,努力以精练、简约、规范的学术语言表达思想,让学员易学易懂;“实”表现为注重实效与实用,努力做到内容“管用”,针对MPA学员的学习特点,重视理论与案例相结合、理论与实际相结合,用理论观照现实。

根据这一构思,我们计划编写出版《公共管理学》《公共政策分析》《政治学概论》《公共经济学》《宪法学与行政法学》《非营利组织管理》《公共伦理学》《社会科学研究方法》《电子政务》《公文写作》《领导科学与艺术》《制度分析与设计》《社会主义建设理论与实践研究》等一套13本教材。这些教材既有教指委的核心课程教材,也有一些具有特色的方向课教材。期待这套教材能够受到MPA学员的喜欢,能够对探索MPA教学起到积极的作用。

这套教材的推出,离不开全国MPA教指委的指导,离不开中国矿业大学出版社的鼎力支持!

我们期待MPA同行、MPA学员能够对本套教材提出宝贵的意见与建议!我们也会根据大家的批评、建议不断修改、完善,努力为MPA教育贡献一份绵薄之力!

编委会

2017年8月

# 目 录

总序	1
<b>第一章 绪论</b>	<b>1</b>
第一节 非营利组织的定义和属性	1
第二节 非营利组织的国际发展	7
第三节 我国非营利组织的现状和特点	17
<b>第二章 非营利组织的内部治理与战略管理</b>	<b>29</b>
第一节 非营利组织的内部治理	29
第二节 非营利组织的领导	35
第三节 非营利组织的战略管理	39
<b>第三章 非营利组织的人力资源管理</b>	<b>53</b>
第一节 非营利人力资源管理概述	53
第二节 非营利组织人力资源管理的机制	55
第三节 非营利组织志愿者管理	64
<b>第四章 非营利组织的营销、筹款和项目管理</b>	<b>78</b>
第一节 非营利组织的营销管理	78
第二节 非营利组织的筹款管理	88
第三节 非营利组织的项目管理	95
<b>第五章 非营利组织的财务与税务管理</b>	<b>112</b>
第一节 非营利组织的财务管理	112
第二节 非营利组织的税务管理	132
<b>第六章 政府向非营利组织购买公共服务</b>	<b>140</b>
第一节 政府购买公共服务的内涵	140

第二节	政府购买公共服务的机制	149
第三节	非营利组织的服务供给管理	154
第四节	政府购买公共服务的管理与发展	157
<b>第七章</b>	<b>非营利组织的评估与问责</b>	<b>166</b>
第一节	非营利组织的评估	166
第二节	非营利组织的问责与公信力建设	190
<b>参考文献</b>		<b>199</b>
<b>后记</b>		<b>201</b>

# 第一章 绪论

## 本章重点

1. 理解非营利组织的定义、属性、角色和功能
2. 了解中西方非营利组织的历史发展
3. 了解世界各主要国家和地区非营利组织的发展
4. 了解我国非营利组织的法律制度框架

非营利组织管理,简而言之就是对非营利组织的定义、发展及其在社会治理和公共服务中发挥作用等内容进行研究的一门学科。本章将对非营利组织的相关概念及其在国内外的的发展状况进行阐述,奠定学习基础。

## 第一节 非营利组织的定义和属性

### 一、非营利组织的定义

由于国内外相关学者在知识背景和研究立场上存在差异,并且不同国家学者对处在政府与企业之间的制度空间的关注重点也不同,对于非营利组织这种组织形态有各自不同的概念界定,西方学者们依据自己研究的侧重点,提出了很多内涵相似的定义,主要有以下几种:

“第三部门”说:强调非营利组织的独立性,相对于第一部门(政府)和第二部门(企业),把非营利组织看作是与企业相平等的组织。

“志愿部门”和“辅助性活动”说:强调非营利组织是政府管理和企业活动的补充,其运营行为对于政府和企业来说仅仅只是具有辅助性功能。

“慈善组织”或“免税组织”说:从资金来源的角度侧重强调非营利组织的运营主要依靠私人慈善性捐款,强调国家应给予非营利组织免税待遇,并按照相关政策法规提供某些特殊的资金、技术支持。

虽然当代西方学者对于非营利组织的定义界定尚未统一,但是不难发现,上述学者提法虽然有侧重,但是基本内涵还是大体相同的。

借鉴国外的研究成果,并结合我国国情以及中国非营利组织特点,我国当代学术界对于非营利组织形成了非常多的定义,但是总体归纳来看,比较具有代表



性的界定方法可以分为两种:正面定义法和剩余定义法。其中正面定义法具体分为四类定义:法律意义上的定义、依据组织资金来源的定义、以组织的宗旨及功能定义、以结构及运作方式定义。而剩余定义法是把非营利组织界定为除了政府部门和营利机构之外的一切社会组织的总称。国内许多学者主张采用剩余定义法界定非营利组织,认为非营利组织是指政府和企业之外的其他公共组织,包括非营利性社会团体、民办非企业单位、事业单位、各类非营利性中介组织、基金会等,其中事业单位由于在我国带有明显的政府职能引起了国内外学者的较大争议。<sup>①</sup>

对于非营利组织的定义,本书比较倾向于王名教授的定义,非营利组织是不以营利为目的、主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会组织。<sup>②</sup>非营利组织的相近概念有非政府组织、社会组织、事业单位、公益组织、慈善组织、草根组织、志愿组织等。在我国,通常使用“社会组织”一词来概括。

## 二、非营利组织的属性

目前国际上普遍认可的是萨拉蒙教授在1997年对全球42个非营利组织进行考察之后提出的非营利组织五大特征:①组织性,组织拥有完备的制度、章程、组织结构、组织形式以及组成人员等,组织经过了合法的注册;②非政府性,即组织具有民间性的特征,与政府相分离;③非营利性,组织存在的目的不是为了盈利,组织成员不能进行利润分红以及各种利益索取的行为;④自治性,组织拥有足够的自我管理能力和独立的决策、执行能力和人事的任免权,不受外界干扰;⑤志愿性,组织在志愿者招募、活动及管理中具有明显的自愿参与的成分。

国内也有很多学者提出各种非营利组织特征,通过总结归纳,非营利组织具有以下三个特征:非营利性、非政府性以及志愿公益性或者互益性。

### (一) 非营利性

非营利性是非营利组织最重要的一个属性,也是非营利组织区别于企业组织的根本属性。虽然在市场中企业千差万别,领域广阔,但是都以追求利润、以营利为目的。而非营利组织则与其不同,虽然非营利组织也会运用商业模式进行营利,但这只是其进行发展的一个手段,非营利组织存在和发展是为了解决社会问题。

具体而言,非营利组织的非营利性体现在以下三个方面:

#### 1. 组织存在和发展不以营利为目的

这是非营利组织和企业最根本的区别,虽然各个领域的企业千差万别,但终究离开不了其本质——盈利。对于一些社会急需但利润很小的领域,企业是不

<sup>①</sup> 王向南:《中国非营利组织发展的制度设计研究》,东北师范大学2014年学位论文。

<sup>②</sup> 王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社2010年版。

想进入解决的,而非营利组织可以。非营利组织虽然对其愿景和使命有不同的描述,但是解决社会问题是非营利组织存在和发展的核心宗旨。而解决社会问题自然要求非营利组织不以营利为目的。虽然近年来强调用商业模式来发展非营利组织,但是商业模式只是一个手段,用商业手段提升组织自我造血能力,进而更好开展活动,解决社会问题。

### 2. 剩余收入不能用于利润分红

非营利组织可以适当运用商业手段进行一定形式的经营性活动,这些活动相应地会伴生出超出经营总成本的剩余收入。在市场中,企业的剩余收入可以很自然地被当作利润在投资者或者股东中进行分红,但是非营利组织不可以,因为非营利组织服务的人群是全体公众,且非营利组织也没有股东,所以非营利组织的剩余收入不能作为利润在组织成员之间进行分红。不管开展的是何种形式的经营活动,非营利组织的剩余收入只能用于组织所开展的各项社会公益活动以及组织自身发展。

### 3. 不得将组织的财产以任何形式转变为私人财产

非营利组织的产权界定很明确。严格来说,非营利组织的资产不归组织所有,也不归捐赠者所有,因为它们是属于“公益或互益的资产”,所以应该是属于全体社会公众。非营利组织在一定意义上是作为受托人来行使公益资产的所有权。因此,如果非营利组织经营不善,面临解散,那么它们的剩余资产不能像企业那样在成员之间进行分配,而只能转交给其他公共部门(政府或者其他非营利组织)。

## (二) 非政府性

非政府性是非营利组织的第二个基本属性,同时是非营利组织区别于政府的根本属性。从广义上来看,社会公共部门包括政府和非营利组织,与私人部门企业相对应。虽然同属于社会公共部门,但非营利组织不是政府机构或者政府的附属机构,而是相对独立、平等的组织。

作为非营利组织,其非政府性体现在以下三个方面:

### 1. 独立自主的自治组织

非营利组织不是政府的一个机构或者部门,政府的机构部门没有绝对的独立自主,只有相对的独立性。非营利组织也不隶属于企业,它是一个独立自主的社会性组织,拥有特定的注册程序和独立自主的决策、执行等机制和能力。

### 2. 自下而上的民间组织

政府作为国家政权的组织形式,其部门形成、组成和权力的行使方式是自上而下的。非营利组织依靠广大公民,代表广大公民,动员联系服务广大民众,形成一个自下而上的民间社会。

### 3. 具有竞争性的公共部门

公共部门的两大主体是政府和非营利组织,政府由于其官方色彩,无论是公共物品的提供还是公共资源的获取等,都具有很强的垄断性。虽然同属公共部门,但是非营利组织并没有政府的背景和权力,只能采取各种竞争手段来获取社会资源,提供社会公共物品,解决社会问题,实现组织的使命和愿景。

#### (三) 志愿公益性或互益性

志愿公益性或互益性,是非营利组织的第三个基本属性,也是非营利组织最具有特征的一个属性。非营利组织的内在驱动力不是利润动机,也不是权力原则,而是以志愿精神为背景的利他主义和互助主义。正像企业是组织化的资本、政府是组织化的权利一样,非营利组织可以说是组织化的志愿精神。<sup>①</sup>

非营利组织的志愿公益性或互益性主要体现在以下三个方面:

#### 1. 志愿者和社会捐赠是非营利组织的重要社会资源

非营利组织拥有大量志愿者无偿参与公益活动,同时非营利组织还可以号召社会捐赠,为社会公益活动无偿募集钱财或者物资等。这些都是非营利组织重要的社会资源,与企业通过税收集集中社会资源和政府通过税收集集中社会资源的方式大大不同。

#### 2. 活动的社会公开性和透明性

第一部门政府,由于安全或者保密等问题以及政府工作人员的原因,很多内容公开度和透明度不是很大。而对于第二部门企业,特别是非上市企业,由于其私人性以及活动具有一定内部性和排他性,企业不可能做到对全社会完全公开和透明。但是对于非营利组织而言,非营利组织服务的是社会公众,使用的是社会公共资源,提供的产品具有社会公共性,所以这就要求非营利组织对其开展的各种活动,活动的运作过程以及组织的财务情况等向社会公众公开并保持透明,时刻接受社会的监督。

#### 3. 提供竞争性的公益性或互益性的公共物品

非营利组织和企业相比,虽然产品都具有竞争性,但是企业提供的是私人物品,与非营利组织提供的公共产品有区别。政府虽然也提供公共产品,但是政府提供的公共产品缺乏竞争性,更多提供的是垄断性公共产品。

### 三、非营利组织的角色和功能

#### (一) 非营利组织的角色

在当今飞速发展、急速变迁、价值多元的中国社会,非营利组织如何在政府和企业之外开创自己的发展领域,如何更好地展现其独特的功能,这就需要非营

<sup>①</sup> 王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社2010年版。

利组织扮演好以下几个角色：

### 1. 政策推动者

非营利组织存在和发展就是为了解决社会问题，这首先需要敏锐地感知社会各方面的需求，由于非营利组织在实际工作当中更深入群众，更接近基层，所以更容易了解和获得群众的需求，更容易发现社会问题。非营利组织通过直接对话、个人游说以及借助媒体宣传等形式，动员引发社会上的舆论，让政府开始关注相关领域并开始着手解决问题，试图影响政府的政策向所期望的方向制定。

目前很多国家和国际组织已经认识到非营利组织对于国家政策制定的推动作用。比如1992年，数千个非营利组织被联合国邀请参加环境与发展大会，共同讨论环境和发展问题。而且，非营利组织还被联合国允许用“顾问或者咨询机构”的身份进入联合国各专门机构，对国际事务提出建议并且接受咨询。

### 2. 问题处理者

面对日新月异的社会变化和日益增多的社会需求，传统的政府一元管理制度越来越显露出弊端，民众对政府信任度、依赖度下降，进而引发政府自身合法性危机和很多社会问题的发生。这也为非营利组织的发展提供了很好的社会环境，为有限政府的产生创造制度前提。随着近年来非营利组织的发展，非营利组织成为公共服务的重要提供者，满足社会和人民多样性、多层次的需求，极大地缓解了因需求得不到满足而产生的社会问题，缓解了政府的管理压力。另外，非营利组织本身就倡导着一种公益、互助、利他、志愿的精神，这不仅有助于非营利组织之间的合作共存，也能促进人与人之间的合作交流，促进社会风气的改善。<sup>①</sup>

### 3. 服务提供者

不可否认的是，政府是国家公共服务的主要提供者，但是随着社会的发展，越来越多、越来越复杂的事务使得政府没有足够的精力兼顾所有领域的公共服务，而且政府所提供的公共服务的质量参差不齐。非营利组织在近些年不仅数量上极大的增多，而且所涉及的领域不断丰富，专业化水平不断提升，能够弥补政府在公共服务上供给不足的问题。

非营利组织弥补政府失灵和市场失灵，通过开展各种活动做政府和企业没有做、不能做和不愿做，但是社会上又十分需要的活动。作为政府购买公共服务重要的承接社会服务的组织，非营利组织需要不断扩大服务领域，提升公共服务的质量，创新提供公共服务。

<sup>①</sup> 刘婷：《社会组织在推进国家治理现代化中的角色定位研究》，河南大学2015年学位论文。

#### 4. 政府的合作者

随着近年来经济、社会的发展以及人民的社会公共需求不断增多,传统的行政政府已经远远不能满足国家发展的需要,传统政府包揽一切的一元主体行政向多元主体行政过渡已经成为历史的必然。作为政府在公共服务领域有力补充的非营利组织,必将成为政府的合作者。<sup>①</sup>

非营利组织能够提供多元高效的公共服务,所以政府常采用购买非营利组织服务的方式与其合作,共同推进公共服务水平的提升。

#### (二) 非营利组织的功能

改革开放以来,中国的非营利组织得到了前所未有的发展,特别是近十年来,非营利组织在质量、数量以及服务领域方面有了重大的突破。非营利组织的功能体现为以下四点:

##### 1. 动员社会资源

非营利组织能够动员慈善捐赠和志愿服务。非营利组织可以通过慈善募捐活动募集善款,吸纳社会捐赠。非营利组织可以通过活动,招募社会上各个领域的志愿者参与到这样一个公益活动之中,从而动员社会上的志愿者资源。非营利组织的固有特征使得非营利组织不能像政府那样拥有强制的权力进行征税获取公共资源,也不能像企业那样提供经营获取市场利润,从而获取大量资源。但是,由于非营利组织所具有的志愿性、公益性等属性,赋予它动员社会资源的广阔空间。通过动员社会资源,非营利组织向社会传达其使命和愿景,从而汇集来自社会的慈善捐赠资源和志愿者资源,并相应用于更多的社会公益活动之中。

##### 2. 提供公益活动

非营利组织提供公益活动的原因大致有以下三点:

(1) 非营利组织的存在就是要解决其所针对的社会问题,按照愿景和使命去开展各种形式的公益社会活动。非营利组织作为第三部门可以被认为是社会资源配置的一种,即解决社会公众的服务需求。

(2) 弥补政府失灵和市场失灵。由于非营利组织具有自发性、志愿性、公益性等特点,它能够较好地处理各种社会问题,维护并增进社会公共利益。

(3) 非营利组织可以通过政府购买服务等方式与政府合作,合作互助,共同发展。

虽然政府和非营利组织都提供公共服务,但是非营利组织在服务的提供方式上往往显示出很强的志愿性、竞争性和参与性,而这是政府所不能做到的,也

<sup>①</sup> 周健:《论非营利组织在我国社会管理格局中的角色定位》,载《求实》2013年第2期,第54~57页。

是非营利组织提供公共服务的独特优势。

### 3. 社会协调和治理

非营利组织作为一种公民自发形成的组织,其在表达、传递、实现民情和民权方面具有突出贡献。同时非营利组织以志愿参与、利他互助、慈善公益等理念实现人际沟通,在人与人、人与社会、人与自然之间搭建理解、对话、互动的桥梁,有助于化解人与人之间、不同群体及利益集团之间、人与社会之间以及人与自然之间的各种矛盾和冲突。<sup>①</sup>

### 4. 政策倡导和影响

我国改革开放除了给国家带来飞速发展之外,还带来了一些社会问题,比如个人主义、金钱主义等。作为服务社会的组织,非营利组织十分关注社会问题,倡导一种社会的公共精神。例如,非营利组织通过开展公益活动,号召广大人民一起参与,学习并且实践公共道德,宣传道德风尚等。非营利组织的存在,并不仅仅是一个提供公共服务的组织,它代表了一种公共精神,倡导政府、人民建立合乎需求的价值和制度。同时,非营利组织在立法和公共政策的倡导方面也发挥着重要的影响。作为代表社会公众利益的社会组织,非营利组织积极参与公共立法和政策的制定,努力谋求特定群体的社会公正,表达该群体的利益诉求和政策主张。

## 第二节 非营利组织的国际发展

### 一、世界非营利组织的发展史

#### (一) 资本主义早期的非营利组织

资本主义从十六七世纪开始萌芽至 19 世纪最终确立,在其产生与发展的过程中,一方面,社会生产力迅速发展,社会财富以前所未有的规模和速度膨胀、不断积累;另一方面,由于资本主义的固有矛盾和根本制度缺陷,各种严重的社会问题涌现,社会矛盾日益激化。这时,社会上开始出现一些带有政治色彩的民间社会团体和主要开展慈善救济等社会公益活动的非营利组织,部分由于尖锐阶级矛盾而组成的组织也引发了一系列无产阶级运动。为了缓解社会矛盾,资产阶级政府不得不颁布法律,允许各类民间结社的存在,并鼓励和保护民间慈善与救济活动的发展。可以说,资本主义生产方式的确立和发展,以及资产阶级政权的建立,是早期非营利组织产生和发展的直接背景。

17 世纪末,英国颁布了《慈善法》和《济贫法》,1824 年废止了《禁止结社法》,

<sup>①</sup> 王名:《非营利组织的社会功能及其分类》,载《学术月刊》2006 年第 9 期,第 8~11 页。

1834年又颁布了《新济贫法》等。在这些法案的影响和带动下,英国出现了越来越多开展慈善救济活动的民间非营利组织。一大批产业工人自发成立的工人协会在社会上的影响力也日益加大。1836~1848年的宪章运动就是利用工人协会发动和组织的人类历史上第一次工人运动,其间成立的如“伦敦工人协会”、“全国宪章派协会”也都是规模很大的非营利组织。宪章运动之后出现了一大批称为“工联主义”的工人协会,其数量在1860年初的英国发展到1600个,遍及英国的405个城市。

早期的非营利组织主要可以分为宗教慈善色彩浓厚的操作类非营利组织和充满道义诉求的倡议类非营利组织。操作类非营利组织有着深刻的宗教和道德根源,植根于欧洲的宗教文化,现存最古老的宗教类的国际非营利组织是1734年设在瑞士的摩拉维善会堂,是国际三大组织之一,这也为后面的国际非营利组织定下了崇尚道义力量的基调。倡议类国际非营利组织主要是在社会中倡导建立跨国道义共同体的愿望,如泛英反奴组织(The British and Foreign Anti-Slavery Society)、妇女国际非政府组织(WINGOs)以及诸多世界环境保护组织等,他们不仅看到了自身社会的问题,还集中关注并试图通过全球活动纠正乃至消除人权、环保和妇女等方面的问题。

概括而言,在欧美的一些国家里,非营利组织作为一种社会组织的形式开始登上人类历史的舞台。早期的非营利组织带有民主、自治、慈善和道义诉求的色彩,也反映了当时社会不平等的现实。

## (二) 资本主义成熟期的非营利组织

19世纪末,资本主义的发展历史进入了被称为“帝国主义”或“垄断资本主义”的成熟时期,垄断和金融寡头的统治成为这一时期资本主义的基本特征。资本主义国家在国内推行着垄断资产阶级的寡头统治,在国外则通过商品输出和资本输出加快殖民扩张,争夺势力范围。而这时,非营利组织的发展也呈现出了一些新的特征。

(1) 在各个主要的资本主义国家,致力于社会变革、社会改造的工人团体不断出现,如1881年英国工人成立的民主联盟(后改名为“社会民主联盟”)、1883年俄国工人成立的劳动解放社、1886年美国工人成立的劳动者联盟(即“劳联”)等。这些工人团体中的一部分和马克思主义相结合,成了后来社会主义运动的重要力量。

(2) 出现了一批致力于社会公益事业的基金会和致力于慈善事业的非营利组织。如1897年成立的著名的慈善组织救世军(Salvation Army)、1919年在英国成立的救助儿童会(“Save the Children”International Union)、1942年在英国成立的专门救助穷人的慈善机构——乐施会(Oxfam UK)等。

(3) 致力于战场救护的非营利组织日益活跃。这些国际非营利组织有力地促成了第一次世界大战与第二次世界大战期间国际公约的签订,最大的成就就是成立了国际红十字会。

(4) 非营利组织的涉及范围扩大至科学、教育、卫生等领域。在科学领域,最著名的是诺贝尔基金会的成立;在教育领域,民办学校纷纷兴起;在卫生领域,美国、新加坡等许多国家均出现了慈善性的医院,受到了社会的广泛关注和政府的有力支持。

总体来看,这一阶段的非营利组织在数量、活动范围和对社会经济发展的影响上都有了极大的进展,一些后来影响巨大的非营利组织开始登上历史的舞台。

### (三) 第二次世界大战后的非营利组织

第二次世界大战结束后,整个世界的政治经济格局发生了巨大的变化,世界范围的经济社会亟待重建,非营利组织的发展也呈现出良好的势头,主要体现在以下几个方面:

(1) 各种形式的社群组织层出不穷,如妇女组织、产业工人组织、社会居民组织、青少年组织等,在社会重建和社会变革中扮演着重要的作用;

(2) 联合国体系诞生,非政府组织开始登上国际政治舞台;

(3) 在战后恢复重建的过程中,一大批致力于慈善救助的非营利组织应运而生;

(4) 人权问题受到国际社会广泛关注,人权非政府组织开始登上国际舞台;

(5) 随着对环境问题的重视,出现了许多关注环境保护的非营利组织,如1961年成立的世界自然保护基金(WWF)、1969年成立的地球之友(Friends of the Earth)、1970年成立的绿色和平组织(Green Peace)等;

(6) 致力于世界和平事业的非政府组织不断发展壮大,为战后世界和平做出了积极的贡献。

### (四) 当今世界的非营利组织

1972年,历史上第一次非政府组织的国际会议——“环境NGO论坛”,联合国人类环境大会在瑞典首都斯德哥尔摩的召开。这次具有划时代意义的国际会议标志着非营利组织开始积极介入国际重大事务的决策,成为国际政治舞台上的重要力量。

而在非营利组织自20世纪80年代在全球范围内得到了广泛发展后,形成了一场“全球结社革命”,并被誉为20世纪最伟大的创新。

1990年,美国约翰·霍普金斯大学萨拉蒙教授主持的在全球41个国家开展的国际非营利组织比较项目(Comparative Nonprofit Sector Project, CNP)中,对全球不同地区非营利组织的状况和作用概况做了较详尽的阐述和总结,主



要结论概括如下<sup>①</sup>：

- (1) 无论从占国家支出还是吸纳就业而言,非营利组织都是构成区域中的重要经济力量;
- (2) 非营利组织在各地区和国家的分布特点是在多数发达国家规模较大;
- (3) 志愿者占非营利部门就业人口的绝大比例;
- (4) 非营利组织活动领域的分布特点在各地区不同,仍然以就业为指标,2/3的非营利就业集中在3个传统福利领域:教育、卫生保健和社会服务;
- (5) 非营利组织的收入来源,以经营收入和政府的支持为绝对主导。

萨拉蒙认为,非营利组织的这场“全球结社革命”方兴未艾。自20世纪90年代始,特别是步入21世纪后,非营利组织发展的重要特征就是逐步进入了全球体系且发展愈加迅速、形式更加多样。非欧洲国家非营利组织也先后发展起来,全球性的政府、市场与非营利组织广泛合作,产业结构和产业形态的转变促进了非营利组织队伍的扩张。而在学术研究方面,非营利组织从实践和理论两个方面与社会治理的现代研究趋于统一,它引起全球社会科学界的广泛关注,成为当今国际学术界的前沿,研究出现了空前活跃的局面。

简而言之,当今非营利组织的发展特点是:

- (1) 在世界上几乎所有的国家中存在着一个由非营利组织构成的庞大的非营利部门,在其社会经济生活中发挥着程度不同的作用;
- (2) 非营利组织在各个国家的发展不平衡,特别是在欧美发达国家与发展中国家,有着较大的差距;
- (3) 在非营利部门就业的人口中包含着大量的志愿者,为非营利组织提供无偿服务;
- (4) 非营利组织的各个不同领域发展很不平衡;
- (5) 非营利部门的收入来源呈现多元化趋势,包括个人捐款、政府支持、会员费、服务收费,等等。<sup>②</sup>

## 二、国际非营利组织的发展

### (一) 国际非营利组织的定义

国际上的非营利组织在联合国成立之初就要求参与国际活动,其在国际上更多被称作非政府组织(NGO)。1945年签订的《联合国宪章》规定了关于联合国经社理事会与NGO的联系框架。直到1968年,联合国经社理事会才明确规定,在有关国际公益性事务中发挥作用并申请获得了联合国体系的咨商地位

<sup>①</sup> 车峰:《非营利组织管理》,中央民族大学出版社2015年版,第37~38页。

<sup>②</sup> 王名:《非营利组织管理概论》,中国人民大学出版社2010年版,第26~27页。