



国家行政学院专题教材

公共治理 与

非营利组织
管理

汪玉凯 著

GONGGONG
ZHILI
YU
FEIYINGLI
ZUZHI GUANLI

国家行政学院出版社



国家行政学院**专题**教材

公共治理 **与**

GONGGONG
ZHILI
YU
FEIYINGLI
ZUZHI GUANLI
非营利组织
管理

汪玉凯 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

公共治理与非营利组织管理/汪玉凯著. —北京:国家行政学院出版社, 2010. 7
ISBN 978-7-80140-875-4

I. ①公… II. ①汪… III. ①社会团体—公共管理—研究—中国 IV. ①D63
②D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 089643 号

书 名 公共治理与非营利组织管理
作 者 汪玉凯 著
责任编辑 阴松生 樊克克
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68928789
经 销 新华书店
印 刷 北京天宇万达印刷有限公司
版 次 2011 年 3 月北京第 1 版
印 次 2011 年 3 月北京第 1 次印刷
开 本 787 毫米×1092 毫米 16 开
印 张 9.25
字 数 100 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-875-4/D·467
定 价 18.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022



编写说明

为实现在本世纪头二十年全面建成小康社会、到本世纪中叶基本实现社会主义现代化伟大目标,中国共产党作出继续大规模培训干部、大幅度提高干部素质的重大决策。行政学院是干部教育培训的主渠道、主阵地,贯彻落实党中央、国务院一系列文件要求,创新培训理念体现需求特色,创新培训内容体现学科特色,创新培训方式体现教学特色,创新运行机制体现功能特色,着力提高学员素质和行政能力,在整个干部教育培训工作中发挥了不可替代的重要作用。

培训教材建设是干部教育培训的基础性工作,是提高教育培训质量和水平的重要保证。党中央印发的《2010年—2020年干部教育培训改革纲要》和国务院颁布的《行政学院工作条例》、《国务院关于加强和改进新形势下国家行政学院工作的若干意见》,都明确要求制定干部教育培训教材开发规划,实施精品教材工程,形成有行政学院特色的教材体系。

国家行政学院党委高度重视教材建设,成立教材编审委员会,主要领导为主任、领导班子成员为副主任,各教学管理和教研部门负责人为成员,下设办公室,定期研究、部署教材建设规划,审议教材编写大纲、书稿,有计划、有步骤地推进教材建设,逐步建立特色鲜明、针对性和实用性强的教材体系。

根据教学培训需要,国家行政学院组织有关力量,着力编写和完善通用教材、学位教育教材、专题教材、案例教材、电子音像教材以及港澳和涉外培训教材,使教材更加贴近建设学习型党组织的需要,更加贴近经济社会发展的需要,更加贴近公务员工作岗位的需要。新编培训教材在国家行政学院党委的领导和教材编审委员会的指导下,在各位编者辛勤写作、反复修改下,现已顺利出版。

本套教材具有以下特点:一是特色鲜明。行政学院区别于其他干部教育培训机构的最大特色是“行政”,本套教材努力彰显这一特色,内容体现了以提高公务员素质和行政能力为核心,以公仆意识、政府管理、依法行政为重点,以政府工作为主题,服务政府建设和政府工作。二是针对性强。教材主要面向国家公务员,按照“党和国家的事业需要什么就编写什么、干部履职尽责需要什么就编写什么”的要求谋篇布局,以帮助各级公务员提高素质和行政能力。三是实用性强。教材做到理论联系实际,既对学科基础理论、前沿理论作简要介绍,又对实践案例进行理论分析和提炼,有益于公务员改进工作、提高能力。

我们希望本套教材能够为学习型社会、学习型政党和学习型政府建设作出贡献,为广大公务员和各类领导人员学习新知识、增长新本领提供帮助。

欢迎大家提出宝贵意见。

国家行政学院教材编审委员会

2011年3月

国家行政学院教材编审委员会

主任委员 魏礼群

常务副主任委员 周文彰

副主任委员 何家成 洪 毅 韩 康 杨文明 杨克勤

委 员 （按照姓氏笔画排序）

王宝明	王 健	史美兰	乔仁毅	刘 峰
许耀桐	陆林祥	陈 岩	陈炎兵	邵文海
范 文	秦世才	郭晓来	龚维斌	慕海平
薄贵利				

具有民间组织属性的非营利组织,是现代社会一种普遍现象,尽管世界各国对这类组织的称谓、管理方式不尽相同,但重视这类组织的培育和发展,在各国则大致相同。

我国对民间的非营利组织也有很多不同的称谓,如社会组织、社团组织、群众组织、民间组织、非营利组织、志愿组织、慈善组织、民办非企业单位等,但近年来,在官方的文件中更多地这类组织统称为社会组织。

伴随着市场经济的发展,我国的非营利组织的发展是非常迅猛的。据民政部门提供的数字,截止 2010 年底,我国全国性的社团组织已达到 44 万家,民办非企业单位接近 20 万家,基金会 8000 多家。与计划体制下,这类组织几乎不能合法存在形成了巨大的差别。

在非营利组织快速发展的情况下,如何培育引导这类组织健康的发展,成为政府一个十分重要的问题,也是一个值得长期研究的重大课题。1996 年我调入国家行政学院后,按照学院的要求,开始进行这方面的研究,并从 1998 年开始为学院的主体班次讲授这方面的课程。专题课程的名称从社会中介组织、非政府公共组织到非营利组织等,发生过很多变化,但这个课程一直没有间断,坚持上了十几年。期间我曾于 2003 年由中共



中央党校出版社出版了《公共管理与非政府公共组织》的学术专著,也发表了一些论文。应该说,本教材正是在过去长期教学和研究的基礎上形成的一本专题性教材。由于非营利组织发展和管理中遇到的问题较多,有些政策还在实践中不断完善,再加上本人的学术功力有限,这些都会影响到本书的编写。因此本书的不足之处在所难免,任何对本书的批评指正,都是对著者的最好关爱!

汪玉凯

2011年3月于国家行政学院



第一章 中国政府与公共管理	1
第一节 公共管理的概述	1
第二节 中国政府及其公共管理职能	10
第二章 非营利组织理论	22
第一节 概念与分类	22
第二节 第三部门	28
第三节 非政府组织	30
第四节 非营利组织参与公共治理的理论依据	36
第三章 非营利组织发展对公共治理的影响	41
第一节 改革开放以来中国非营利组织的发展	41
第二节 非营利组织发展现状及其对公共管理 社会化的影响	43
第四章 社团组织	47
第一节 社团组织概述	47
第二节 学会、协会、研究会的主要功能	49
第三节 基金会	51



第五章 行业自律组织	54
第一节 行业自律组织概述	54
第二节 行业自律组织的组织制度及其在公共 管理中的作用	60
第六章 民办非企业单位	71
第一节 民办非企业单位的界定与特征	71
第二节 民办非企业单位在公共治理中的作用	73
第三节 民办非企业单位的完善	75
第七章 非营利组织管理	81
第一节 社团管理机关的职能	81
第二节 业务主管部门的职责	84
第三节 非营利组织的人员管理	85
第八章 社区服务组织及其管理	94
第一节 社区与社区管理	94
第二节 社区服务模式与社区服务组织	104
第三节 社区组织管理	117
第九章 中国非营利组织发展趋势	120
第一节 非营利组织发展中存在的主要问题	120
第二节 促进中国非营利组织健康发展的途径	124
主要参考书目	134

第一章 中国政府与公共管理

第一节 公共管理的概述

一、公共管理的理念

公共管理在我国学术界和政府管理部门,至今仍是一个比较生疏的概念。尽管我国的各级政府机关承担着大量公共管理事务,但这方面的理论研究却相对滞后。那么,公共管理的内涵究竟是什么呢?要把握公共管理的内涵,我们以为首先应从剖析公共管理的对象——公共事务入手。

按照西方学者的观点,公共事务是相对于私人事务而言的。西方学者之所以对公共事务作出如此宽泛的解释,原因在于人们对公共事务本身的理解,在现实中存在诸多差异。比如,人们可以从国家学说的角度,对涉及国家主权、合法性、普遍性等,视为公共事务;也可以从政府管理的角度,对涉及人们共同利益的事务如交通、邮电、教育、医疗等,视为公共事务;还可以从个人在公共活动中的体验,如公共秩序、安全、社会保障等,视为公共事务。但更准确地说,包括西方国家,普遍用公共产品的提供,作为界定公共事务的主要依据。

公共产品是公共经济学的一个重要的概念。所谓公共产品,按照美国经济学家萨缪尔逊的解释,是将利益不可分割的产品扩散给社会全体成员,无论个人是否想要购买这种产品。这就是说,公共产品是指产品和劳动的利益由社会成员共同享有。它与私人产品能够加以分割并分别提供给不同的个人是根本不同的。正因为公共产品的这种利益不可分割性以及社会全体成员利益共享性,决定公共产品同时具有非排他性和非竞争性两个基本特征。^①

就公共产品的非排他性而言,绝大多数公共产品在技术上都不易排斥众多收益者的,也就是说,这类公共产品的受益对象具有公众性;即使某些公共产品在技术上可以做到排他,但排他的成本是十分昂贵的,在经济上难以行通。比如国防,就是一种较为典型的非排他性的公共产品。政府负有维护国家主权、尊严和保障国家安全的职责,政府提供的这种国防服务,其受益对象是一个国家内的所有公民,而决不是某一特定的群体。就公共产品的非竞争性来看,由于公共产品所具有的不可分割性以及全体社会成员的利益共享性,决定公共产品常常处于非竞争状态。参与公共产品消费的社会成员的消费活动,只要保持在公共产品所提供的最大消费容量的限度之内,都不会增加公共产品生产的可变成本。比如,政府市政建设中为改善市民生活环境而建造的广场、绿地等,就属于非竞争性的公共产品。人们都可以在这里休息、娱乐、参与消费,而并不需要交纳费用。但是,当某种公共产品产生消费竞争时,政府就可能采取某些限制消费人数的措施如收取一定费用等。这时这种产品就不再是纯粹的公共产品而变成一种需要限制使用的公

^① 张良等著:《公共管理导论》,上海三联书店 1997 年版,第 3~4 页。



共所有的资源了。^①

通过以上分析,我们可以对公共事务作如下界定:所谓公共事务是指那些涉及全体社会成员的共同利益、满足其共同要求、关系其整体生活质量的一系列活动,以及这些活动的最终结果。社会性、公益性、非营利性以及规模性是其最主要的特征。

当我们对公共事务有了一个基本的认识和理解之后,再来讨论公共管理的对象,就有了基本的前提。按照管理学的基本原理,任何管理活动都必须具备管理主体、管理对象、管理目标、管理职能和方法以及管理环境等五个基本要素。作为人类管理活动的一个独特领域,公共管理主要研究的是对公共事务进行管理的规律和过程。在公共管理活动中,管理的主体是居于社会权力中心的政府;管理的客体是涉及内容极为广泛的各种公共事务;管理的目的是为了维护社会成员的共同利益、提高社会公众的生活质量,促进社会整体协调发展,运用公共权力,采取各种手段,对涉及全体社会成员的共同利益、生活质量等一系列活动,进行有效调节和控制的过程。在理解和把握公共管理这一对象时,还有一个十分重要的问题有必要进行专门的讨论,这就是公共权力问题。

公共权力是指公共机构处理公共事务的权力。这里的公共机构主要是指各级政府部门和一些准公共组织。对于公共权力的产生,历来众说纷纭,难以形成统一的认识。大致说来,主要包括两种相互对立的观点:一种观点认为,公共权力是社会中的强者为维护自己的利益而以法律的形式制定并规范的,因此,作为公共权力来源的法律只是强权的合法化;另一种观

① 华民编著:《公共经济学教程》,复旦大学出版社1996年版,第7~9页。



点认为,公共权力是人们相互平等地签订契约而达成“联合意志”的结果,因此,公共权力不是某些强者的意志,而是社会公众的“公意”。尽管人们对公共权力的产生就像对国家、政府的产生一样仁者见仁,智者见智,但有一点则是共同的,这就是公共权力是人类社会发展到一定历史阶段的必然产物,是与国家、政府的出现紧密联系在一起的。

作为行使公共权力的主体,政府是凌驾在社会之上的最具权威的公共机构。这一公共机构的出现,一方面预示着社会成员分裂为管理者和被管理者,以一部分人对另一部分人的控制作为存在的条件;另一方面从事控制和管理职责的公共机构及其人员,必须承担起维护社会生活的基本秩序、调节社会成员和不同群体的利益冲突,以及控制社会秩序和社会生活方式的发展方向等各种职能。这就使公共权力的行使具有相对的独立性。

在社会成员之间的利益冲突、摩擦普遍存在的条件下,公共权力的行使,常常是刚柔并济,强制性和非强制性并行。所谓公共权力的强制性,是指社会成员必须绝对服从的权力,这既是人类社会文明进化的结果,又是公共权力实现对社会进行有效控制的必要条件。所谓公共权力的非强制性,是指通过说服、教化、引导而使之服从的那种大权力。与强制性权力相比,非强制性权力,更容易被社会成员所接受,并能有效地实现公共管理目的。当然,公共权力的强制性,或者公共权力主体拥有运用强制性公共权力的权利,并不意味着公共权力主体可以随心所欲地支配公共权力客体,而是在一定的价值合理性范围之内,通过强制力保障社会规范的效力,维护社会的公共利益。这就是说,强制性公共权力的价值,主要体现在有能力限制那



些非合作的反社会的行为,并保持对全体社会成员所具有的普遍约束力。

在现代文明社会,公共权力的这种强制,常常是以一定的制度、程序的形式表现出来,并借以维持行使强制力过程中的有效性和准确性。至于非强制性公共权力,在公共管理中,则有更大的施展空间,其形式也更加灵活多样:如提出公共规范、树立学习榜样、倡导某种价值取向和伦理道德、实施仲裁和调解、间接干预市场,等等。这说明,运用非强制性权力,是公共权力主体在公共管理中的主要手段。

值得指出的是,近年来随着行政改革的发展,公共权力行使主体也开始发生一系列新的变化,其中最主要的,就是政府的管理职能正在悄悄地变革。随着政府职能的转变、管理方式的更新,以及权力的下放,政府把大量具体的执行性的公共管理职责,转移出政府,由一些准公共机构、甚至私人部门所承担。从这个意义上说,目前我们所说的公共权力,与传统意义上的公共权力已发生了明显变化。如何认识这一现象,将是本书后面要涉及的重要问题之一。

二、公共管理的主要内容

作为一种行为过程,公共管理的目的是维护公共利益,促进社会的协调发展,为公众提供各种服务。因此,公共管理涉及的范围是非常广泛的。从政府职能的角度分析,政府职能可以简单概括为两个方面,即:政治职能和公共管理职能。而政府的公共管理职能又可分解为经济管理职能、社会管理职能和公共服务职能。这就是说,公共管理职能除了国家的政治职能外,几乎涉及其他所有领域。这在一定程度上也决定了公共管



理内容的宽泛性。

一般来说,公共管理的内容主要包括公共政策的制定,公共项目的选择,公共资源的组织、协调和控制,公共产品的合理利用与监管,以及为社会成员提供各种社会服务等。归纳起来可以概括为问题、政策、项目、资源、服务五个方面。

一是问题。问题是主客观相矛盾的表现,也是一种普遍存在的现象。无论是一个组织、团体,还是公民个人,在日常的工作和生活中总会遇到各种各样的问题。因此,解决问题,就成为实现集体或者个人目标、推进事物向前发展最重要的环节之一。不过公共管理中所说的问题,是有严格限定的,它只限于属于政府职责范围的社会共同问题,才属于公共管理的范畴。比如,我们常常说的人们的生存环境问题、城市的道路、交通问题、人口问题、社会犯罪与社会秩序问题、资源的合理利用问题以及社会的脆弱群体的保护问题等等。这些问题都属于公共领域的共同性的问题,也是关系到绝大多数社会成员的切身利益和生活质量问题,因此,必须由政府制定相应的公共政策、采取相应的措施加以解决。可见,社会共同性问题的确认及其解决,是公共管理的重要内容之一。

二是政策。制定公共政策是政府最基本的职责之一,也是公共管理机构实施公共管理的依据和主要手段。这里所说的政策,是指政府为实现一定时期的战略目标而制定的行动准则和措施,包括法规、条例、决定、命令、规则等。公共政策的制定与实施之所以成为公共管理的主要内容之一,是因为任何一项公共政策的制定与实施,总是与政府要解决的社会问题紧密地联系在一起。一般说来,任何时代、任何政府都会面临一系列需要解决的社会问题,比如公共交通、公共安全、公共设施



等。在当今时代,各国几乎都面临着环境、人口、资源等方面的社会问题。但这不是说社会面临的所有问题都可以成为公共管理的内容。而是说只有某一社会问题的解决属于政府职责范围之内,并关系到众多社会成员的利益、人们共同的生活质量时,才属于公共管理的内容。换言之,公共管理中社会问题的确认是有条件的,这些条件主要包括:它是客观存在的,是绝大多数人普遍关注的,是在一定时期或一定范围之内必须解决的,它的解决又是与人们生活质量的提高或一定社区的整体进步息息相关的。可见,公共性是公共管理中所确认的社会问题的最基本的特征。在我们的日常生活中,除了前面我们提到的一些社会问题外,诸如教育、文化、社会福利、公共卫生、住宅、市政、能源、交通,直至人们的生活方式等,都属于公共管理的重要内容。政府的重要职责之一,就是要针对公共管理中的问题,按照一定的程序和方法,制定出解决这些社会问题的公共政策,从而促使社会的协调与发展,推动社会的进步。

三是项目。公共管理中的项目,是指公共管理机构依据一定的公共政策而采取的具体行动,是把公共政策具体化的过程。在公共管理中,制定政策无疑至关重要。但制定政策的机构不限于公共管理机构,还包括立法部门等。后者在公共政策的制定方面,发挥着更重要的作用,因为原政策几乎都是由立法部门制定的。公共管理的一项重要任务就是要把有关的政策变为现实,使其不仅仅停留在行为指导的层面。而公共项目正是把公共政策具体化。从这个意义上说,公共项目不仅是公共管理重要内容,而且是最直观、可见的管理行为。

在公共管理中,通过确立公共项目使政策具体化,就必须遵循公共项目管理的基本准则。一般说来,所有公共项目都直