



高等院校公共管理教材新系



非营利组织管理学

苗丽静 主编



FE 东北财经大学出版社
Dongbei University of Finance & Economics Press

高等院校公共管理教材新系

非营利组织管理学

苗丽静 主编

 **东北财经大学出版社**
Dongbei University of Finance & Economics Press

大 连

© 苗丽静 2006

图书在版编目 (CIP) 数据

非营利组织管理学 / 苗丽静主编. —大连: 东北财经大学出版社, 2006. 1

(高等院校公共管理教材新系)

ISBN 7 - 81084 - 693 - 0

I. 非… II. 苗… III. ①社会团体 - 管理 - 高等学校 - 教材②公用事业 - 管理 - 高等学校 - 教材 IV. ①C912.2
②F294.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2005) 第 074914 号

东北财经大学出版社出版

(大连市黑石礁尖山街 217 号 邮政编码 116025)

总编室: (0411) 84710523

营销部: (0411) 84710711

网 址: <http://www.dufep.cn>

读者信箱: dufep@dufe.edu.cn

大连业发印刷有限公司印刷

东北财经大学出版社发行

幅面尺寸: 148mm × 210mm

字数: 269 千字

印张: 9 1/4

印数: 1—5 000 册

2006 年 1 月第 1 版

2006 年 1 月第 1 次印刷

责任编辑: 于印辉

责任校对: 刘铁兰

封面设计: 张智波

版式设计: 孙 萍

定价: 22.00 元

高等院校公共管理教材新系编委会

顾问

艾洪德 马国强 李东阳 夏春玉 朱立言
王彩波 竺乾威 杨燕绥

主编 张军涛

执行主编 赵建国

编委 (按姓氏笔画排序)

于洪平	王雅莉	王维国	王 玮	丛春霞
冯云廷	刘丽霞	刘晓梅	毕乐强	吕 丹
张向达	李 敏	杨 刚	苗丽静	赵秋成
徐雪梅	夏 静	郭劲光	靳继东	谢志平

总 序

随着我国社会主义市场经济体制的不断完善和国民经济建设的日益发展，公共管理体制改革已被摆上了重要的议事日程。有识之士清醒地意识到，我国公共管理体制的落后是制约我国现代化进程的重要因素。因此，建立适应社会主义市场经济需要的办事高效、运转协调、行为规范的公共管理体系，培养高素质、专业化公共管理队伍也就成为燃眉之急。

在我国，公共管理是一个新学科。许多大学为适应社会发展对于专业化公共管理人才的需要，设置了公共管理专业，致力于培养政府及其他社会组织的高级管理人才。事实上，由于“管理主义”的发展，公共管理硕士（Master of Public Administration, MPA），教育在西方国家如火如荼，尤其是 MPA 教育已有几十年的历史，早已成为培养公共管理专业人才的最重要途径。在国际上，取得了公共管理硕士、公共事务硕士（Master of Public Affairs）和公共政策硕士（Master of Public Policy）学位，就等于于是获得了进入公共管理领域的一个“准入证”以及事业成功的基本条件。我国于 2001 年 10 月进行了首批 24 所院校的 MPA 试点招生，2004 年 3 月进行了第二批 23 所院校 MPA 试点招生。目前，MPA 教育的发展形势良好，而公共管理硕士学位现在与工商管理硕士学位、法律硕士学位在一些发达国家被视为文科高层次职业研究生教育的三大支柱。所有迹象表明，公共管理领域将是 21 世纪我国社会各界关注的一个热点。东北财经大学组织编写的这套公共管理教材正是在这样的背景下推出的。

目前，在国内虽然已有一些公共管理方面的教材出版问世，但是，鲜有将公共管理理论与现代经济学、管理学理论结合起来并运用通俗的语言，面向广大读者全面、系统、详细地阐述公共管理的主要组成部分及其运行规律的教材。东北财经大学作为全国第一所试办 MPA 教育的

财经院校，在经济、管理学科方面优势突出，这套公共管理教材试图在这方面有所突破。

这套公共管理教材的主要特色体现在以下三个方面：（1）前瞻性。力求对国内外公共管理学界的最新成果给予足够的关注，尽量把公共管理领域最前沿的研究成果推介给读者，既保留国外公共管理学之精华，又具备“本土化”的特点，内容较为系统、新颖、通俗和规范。（2）融合性。力求突破一些同类教材单纯从政治学角度研究公共管理的狭隘视角，而将政治学与经济学、管理学、社会学理论融为一炉，尽可能体现基于经济学、管理学知识进行公共管理的特色。（3）适用性。除了对一般性的公共管理理论进行阐述分析外，力求最大限度地与中国国情结合起来，以指导中国公共管理的体制改革和公共事业的发展。

这套公共管理教材的选题力求涵盖公共管理的主要领域，不同题材之间既有一定的联系和呼应，又相对独立。这套公共管理教材为高等财经类院校公共管理专业本科教学的必用教材，也可以作为 MPA 教育各专业的参考教材，还可以作为各级政府部门公务员公共管理知识的培训教材。

高等院校公共管理教材新系编写组

2005 年 6 月

前 言

非营利组织是指不以营利为目的，主要从事社会公益活动，具有独立法人地位的组织。它与政府部门、营利组织不同，具有公益性、非营利性、民间性、自治性、志愿性等特征。在长期的发展过程中，发达国家普遍形成了较为完备的针对非营利组织的法律法规和制度体系，形成了来自政府和社会各界的对非营利组织的外部监督和评价机制，同时，非营利组织也根据法律要求，形成了较为成熟的内部治理结构和组织管理体系。非营利组织在国外已有上百年的发展历史，但在我国只是刚刚起步。近年来，治道变革中的非营利组织发展正在我国如火如荼地进行，有关非营利组织的研究也受到国内理论界的高度关注。迄今为止，大多数研究都还处于体系零散、自成一派的阶段。在学科尚未成型的时候，针对非营利组织管理这一重要课题进行研究，我们深感责任重大。为此，本书当初设定的编写目标就是，寻求适应我国市场经济需要的非营利组织管理模式，通过建立一套理论框架，把貌似无序的、复杂的非营利组织管理系统化，以避免就事论事的局限性。

本书为适应当前中国社会领域改革实践的要求，满足公共经济类和公共管理类专业本科生和研究生教学的需要而编写。在编写过程中，作者坚持将理论研究方法、比较研究方法和统计研究方法紧密结合起来，力争通过建立一套完整的理论框架来对复杂的非营利组织管理的理论进行全面把握，这个框架主要由非营利组织的战略管理，人、财、物、市场营销等管理以及非营利组织内部绩效管理和外部评估认证构成。为廓清思路，在此，就上述理论框架简要说明如下。

第一，战略管理。战略是组织管理的灵魂，是体现组织的宗旨、贯彻组织的使命、实现组织理念最为重要的一个概念。战略管理则是这一概念的全部实践形式或过程。它表现为一个完整的系统活动过程，以战略规划和实施为核心，将组织的各项活动和决策有机地联系

在一起。对于非营利组织来说,战略管理包括分析、规划、实施、评估四个阶段,整个过程就是明确组织宗旨和目标、制定切实可行的规划、积极而有步骤的推进其实施并及时加以调整的一整套系统方法的过程。

第二,人的管理。人力资源概念的提出,将人作为一种资本性资源加以考察的努力,不仅引发了经济学的革命,同时也引发了管理学的一场革命。20世纪80年代以来,人力资源管理成为一个日益盛行的管理领域,公共组织包括非营利组织也不例外。

第三,财的管理。随着非营利组织在我国不断发展,改革事业单位现行的财务管理制度,建立与社会主义市场经济体制下非营利组织发展要求相适应的财务管理制度,已成为当前亟待解决一个重要问题。建立科学的非营利组织会计核算管理模式,发展具有筹资、投资全方位的财务管理模式,使财务管理的对象从以政府拨经费为主转变为多元化自筹资金为主的多元化自筹资金机制,并运用先进的财务管理手段,科学合理地运作和调配资金,将对非营利组织的可持续发展具有重要意义。

第四,品质的管理。企业里最重要的东西是产品,对于产品而言最重要的则是品质,它是企业发展的基础和命脉。如今在管理学界品质的含义已有所扩展,不再只局限于企业的有形产品,社会服务、生活环境等也具有品质,其品质也应该得到提高。为此,我们主要从企业管理中借用一些概念、方法来对提高非营利组织的品质做一些探讨,以期追求非营利组织品质的不断提高。

第五,项目的管理。项目管理是组织战略实施与战略调整的主要手段。进入20世纪90年代以来,项目管理的应用范围空前扩大,各行各业以及组织的各个层面都在使用项目管理。非营利组织也纷纷采用了项目运作的方式。非营利组织项目控制与运作水平的高低,决定着一个非营利组织的发展与进步。

第六,市场营销。随着社会经济的发展,社会对公共利益和公共服务的需求越来越旺盛,非营利组织的任务越来越艰巨。这促使非营利组织日益重视营销管理原理在组织中的运用,并使人们对营销的概念有了新的理解,营销不仅是营利性组织的经营活动,也应是非营利组织的行

为。实施营销策略,加强营销管理,将会有力促进公共物品与服务的生产和销售。因此,探讨非营利组织营销管理也成为非营利组织管理的重要组成部分。

第七,评估管理。20世纪70年代以来,评估问题开始受到国际社会的普遍关注,并广泛应用于许多国家和世界银行、亚洲开发银行、双边和多边援助组织以及国际非营利组织的资助项目。中国从20世纪80年代后期开始,也逐步重视评估工作。然而,由于中国的评估工作尚未普及,评估研究才刚刚开始,人们对评估的定义、评估的类型、评估的作用等问题尚不清楚,甚至较为模糊,以致在学习和工作中引起一些不必要的争议。探讨非营利组织评估的基本原理,构建其科学的评估体系和评估方法成为极为重要的管理理论问题。

第八,认证管理。非营利组织作为现代社会中一种日益重要的组织结构,一方面由于社会变革的不断加剧,政府部门改革的不断深入,一些社会职能从政府职能中剥离出来,使其承担的社会职能越来越多,所要面临的问题也会越来越复杂,迫切需要一个更加有效的管理模式;另一方面,非营利组织是一个具有广泛社会性的组织,客观上要求具有全社会普遍性的管理模式,来得到世界的认可。所以,将ISO 9000族标准应用到非营利组织管理中不失为一种有效的方法。

本书由苗丽静担任主编,参加编写的人员有:苗丽静(前言、第一章第一节、第二章第二节、第三章第一节、第四章第一节、第六章第一节、第七章第一节、第八章第一节);罗海珍(第一章第二节和第三节、第二章第一节);吴迪(第三章第二节至第五节);魏红敏(第四章第二节和第三节);张卫国(第五章);王彬彬(第六章第二节至第五节、第七章第二节至第五节);戴江维(第八章第二节和第三节);卢芳(第九章);张建国(第十章)。首先由主编提出写作大纲,然后由作者分别撰写初稿,最后由主编修改、补充和定稿。

需要说明的是,由于非营利组织所涉猎的内容过于繁杂,要实现本书编写的初衷,绝非易事,本教材也只能说是在前人思想的基础上所取得的初步研究成果。由于这个领域的研究历史较短,在我们的研究中借鉴了许多前人在有关方面的研究成果,在书中我们都尽可能地做了说明,在此向原作者表示诚挚的感谢!最后,因为我国非营利组织的研究

尚处于起步阶段，可供借鉴的资料不多，用于管理方法实证的案例和数据还不全面，所以某些结论肯定存在这样那样的问题，希望学界同仁不吝赐教。

苗丽静
2005年5月

目 录

第一章 导 论	1
第一节 非营利组织的概念与分类	1
第二节 非营利组织的产生与发展	12
第三节 非营利组织的法律依据	18
第二章 非营利组织战略管理	22
第一节 非营利组织战略管理概述	22
第二节 非营利组织战略管理的过程	31
第三章 非营利组织人力资源管理	58
第一节 非营利组织人力资源管理概述	58
第二节 员工录用与职业生涯规划	62
第三节 培训与经营素质开发	75
第四节 报酬与激励机制	78
第五节 员工绩效考评	80
第四章 非营利组织财务管理	88
第一节 财务预算概述	88
第二节 财务管理	94
第三节 基金运营	103
第五章 非营利组织品质管理	117
第一节 品质管理概述	117
第二节 品质管理的理论与方法	120
第三节 全面质量管理在非营利组织中的应用及建议	130
第六章 非营利组织营销管理	138
第一节 非营利组织营销的意义和特点	138
第二节 非营利组织目标营销	141

第三节 非营利组织产品和服务营销	145
第四节 非营利组织营销渠道管理	154
第五节 非营利组织促销组合	164
第七章 非营利组织项目管理	170
第一节 非营利组织项目管理概述	170
第二节 非营利组织项目选择与确定	173
第三节 非营利组织的项目计划与控制	176
第四节 非营利组织项目融资	182
第五节 非营利组织项目验收与项目后评价	186
第八章 非营利组织评估	210
第一节 评估理论概述	210
第二节 非营利组织评估的理论框架	216
第三节 非营利组织评估的程序	222
第九章 非营利组织认证管理	226
第一节 ISO 9000 质量管理体系	226
第二节 ISO 9001:2000《质量管理体系——要求》基本内容	238
第三节 2000 版 ISO 9004《质量管理体系——业绩改进指南》	246
第四节 ISO 9000 质量管理体系在非营利组织中的应用分析	247
第十章 非营利组织的实践与启示	261
实例 1 公益产权:非营利组织发展的一个新议题	261
实例 2 构建和谐家园:武穴农村公益事业促进会调查	263
实例 3 解读爱德模式:三个人起家 20 年数百万人直接受益	265
实例 4 NPO 新会计制度凸现“民间性”	269
实例 5 非营利组织财务管理:一个需要研究的新领域	271
实例 6 基金会品牌成功的秘密	274
参考文献	279

第一章 导 论

20 世纪 70 年代以来，全球性“社团革命”的勃然出现，使市场和
国家之外的非营利组织或称“第三部门”得到了空前的发展，一个席
卷全世界的“公民社会”逐渐发展成形。从欧美发达国家到亚洲、非
洲和拉美的发展中国家，各种非营利组织纷纷创立，以追求此前国家和
市场的力量未曾实现的目标。

伴随着全球化的浪潮，中国的非营利组织也开始迅速成长。除了以
往的社会团体、民办非企业单位以外，大量的事业单位正在逐步分化为
非营利组织。然而，非营利组织毕竟是一个刚刚从西方引进的概念，人
们对这一领域还非常陌生，特别是中国社会领域各项改革中所遇到的现
实问题，亟待加强对非营利组织的理论探索。

第一节 非营利组织的概念与分类

一、非营利组织的概念

国际上对于什么是非营利组织，尚没有统一的定义，这一方面由于
非营利组织兴起的历史不长，另一方面则缘于不同学者具有不同的社会
文化背景。对于非营利组织概念的界定，从方法论上看，学术界主要提
出了剩余界定法、经济核算法、内在性质法和部门列举法。

1. 界定非营利组织概念的原则

在中国的社会现实中，由于具有西方标准的非营利组织还很少，所
以在界定时应注意坚持以下原则：

(1) 国际化原则。

在全球化趋势日趋明显的今天，我国的社会学研究不能闭门造车，

我们对社会事务的管理也不能故步自封。发达国家的非营利组织已经有很长的历史，他们对非营利组织的研究也取得了一定的成果，我们的界定标准要以国际通行的理论为基础。

(2) 本土化原则。

同国际接轨不等于不考虑中国国情。我国非营利组织在发展历史、组织形态、管理体制等重要方面同西方发达国家有较大差别，同其他发展中国家、转型期国家也有一定差别。因此对我国非营利组织的界定必须考虑我国非营利组织的实际情况。

(3) 现实性原则。

采取什么方法界定非营利组织必须根据当前的社会发展状况和理论研究水平来确定。有些方法从理论上看起来很完美，但是实际执行下去会碰到很多一时难以解决的困难，我们应该选择最适合国情的方法来界定我国的非营利组织。

(4) 超前性原则。

我国非营利组织的发展还处于初级阶段，各种非营利组织正在从其他部门中分化出来，有些属于非营利性质的组织在当前不一定具有正式的非营利性法律地位，但是在理论研究上，还应超前地对这类组织做出应有的界定。

2. 对非营利组织含义的理解

上述四条原则中，国际化原则和本土化原则、现实性原则和超前性原则都是一对矛盾。一个可行的界定方法既要同国际接轨，又要符合我国的实际情况，既要有一定的预见性，又要兼顾现实的发展水平。我们在综合权衡的基础上把非营利组织界定为“不以营利为目的，主要开展公益性或互益性社会服务活动的独立的民间组织”。这一概念包含了非营利组织的三个基本属性：非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性。

(1) 非营利性。

非营利性是非营利组织的首要属性，是其区别于企业的根本属性。在市场经济条件下，企业千差万别，但都以获取利润即以营利为目的，不存在非营利的企业。但是非营利组织却不同，非营利组织的非营利性主要体现在以下三个方面：

①不以营利为目的。企业的宗旨尽管表述各不相同，但都离不开营利这一本质，所以营利是企业的根本宗旨。作为非营利组织来说，其宗旨也可以有各种不同的表述，但不以营利为目的则是一切非营利组织的根本宗旨。换句话说，非营利组织的宗旨不是为了获取利润，并在此基础上谋求组织自身的发展壮大，而是为了实现整个社会或者一定范围内的公共利益。

②不能进行剩余收入（利润）的分配（分红）。非营利组织可以开展一定形式的经营性业务，在这些业务中往往会产生一定的超出经营总成本的剩余收入。如果是企业，高于经营总成本的剩余收入当然地被作为利润在投资者之间进行分红，但是作为非营利组织，无论开展何种形式的经营业务，其经营收入都不能作为利润在成员之间进行分配（分红），而只能用于组织所开展的各种社会活动及自身发展。

③不得将组织的资产以任何形式转变为私人财产。企业的资产归企业的所有者所用，其产权界定是明确的。非营利组织的资产严格地说并不属于组织所有，也不属于捐赠者，它是一定意义上的“公益或互益资产”，属于社会。所以，如果非营利组织解散或破产，它的剩余资产不能像企业那样在成员之间分配，而只能转交给其他公共部门（政府或其他的非营利组织）。

（2）非政府性。

非政府性是非营利组织的第二个基本属性，也是其区别于政府部门的根本属性。相对于企业来说，非营利组织和政府都属于社会的公共部门，这是它们的共性。但是非营利组织和政府不同，它不是政府机构或其附属部分，而是非政府的社会组织。作为非政府的社会组织，非营利组织的非政府性体现在以下三个方面：

①独立自主的自治组织。政府作为统一完整的国家政权，尽管其各个部门和各级机构都有相对的独立性，但不能完全独立自主，否则就难以行使国家的职能。非营利组织既不隶属于政府也不隶属于企业，是一个个独立的社会组织。每一个非营利组织都有独立自主的判断、决策和行为的机制与能力，都属于独立自主的自治组织。

②自下而上的民间组织。政府作为国家政权的组织形式，其基本的组建原则和权力行使方式是自上而下的，形成的是大大小小的金字塔结

构。非营利组织无法按照国家政权的形式自上而下构建起来，也难以自上而下地行使权力，它们依靠的是广大公民，通过横向的网络联系与坚实的民众基础动员社会资源，形成自下而上的民间社会组织。

③属于竞争性的公共部门。政府作为以政权为基础的公共部门，无论资源的获取，还是公共物品的提供，其基本方式都是垄断性的。非营利组织不能操纵政权力量，往往采取各种非竞争或竞争性的手段，来获取各种必要的社会资源并提供竞争性的公共物品。

(3) 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。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、政府是组织化的权力一样，非营利组织可以说是组织化的志愿精神。非营利组织的志愿公益性或互益性主要体现在三个方面：

①志愿者和社会捐赠是非营利组织的重要社会资源。企业主要以资本的形式获取社会资源，政府主要通过税收集中社会资源，而非营利组织则是基于志愿精神的志愿者和社会捐赠。志愿者是志愿精神的直接体现或人格化，表现为那些为追求一定的价值观并无偿地参加各种社会公益或互益性活动的人们；社会捐赠则是志愿精神的货币化和物质化，表现为人们为各种社会公益或互益性活动无偿提供货币或其他物资。这两者构成了非营利组织重要的社会资源。

②非营利组织活动的社会公开性和透明性。企业作为相对独立的实体，其活动具有一定的内部性或排他性，政府则不可避免地要面临安全或保密等问题。非营利组织使用的是社会公共资源，提供的是社会公共物品，其运作过程和开展的各种活动都有向社会公开，保持透明，并接受社会监督的必要性。

③非营利组织提供两种类型的竞争性公共物品。企业提供的是私人物品，政府提供的是垄断性公共物品，非营利组织提供的是竞争性的公共物品，其中包括两类：一是提供给整个社会不特定多数成员的所谓“公益性公共物品”，其受益者是社会大众，但无法界定受益者，比如公害治理、植树绿化等等都属于这种类型；二是提供给社会中某一部分特定成员的所谓“互益性公共物品”，其受益者尽管也是多数社会成

员,但是能够通过某种方式界定受益者,比如行业互助、会员福利等等。后者有时也被称为“准公共物品”。

在对非营利组织的理解上,需要澄清以下几个问题:

(1) 非营利组织以其使命和价值观来决定其工作方向,它不以赚钱为导向。通常,一个非营利组织明确宣示其使命和价值观,并由此确定其活动的领域和所提供的产品与服务。例如,澳大利亚的一家非营利基金会是这样陈述其使命的:通过支持产生积极变化的各种创新活动,去推动一个公平、正义、具有创造力和充满关怀的社会建设。

(2) 非营利组织不以营利为目的,但并不意味着不要盈利、不赚钱,其要义在于非营利组织不能将其所获得的盈余当作红利分配给其组织的领导和其他成员。非营利组织要开展活动和生存,必须要有资金支持,必须要以收抵支,所以它们也可以搞经营性活动,以争取一定的盈利。但是,作为非营利性组织,它们通过各种途径所获得的收入盈余,只能用于其组织的发展和组织使命的实现,而不能当作红利分配给任何个人。

(3) 非营利组织的资产不论其来自何处,都是该组织独自拥有的社会公共资产。政府、企业和个人都可以是非营利组织资产的提供者,在他们向非营利组织提供了资产或资金后,便失去了其相应的所有权和报酬索取权。那些资产成为该非营利组织所拥有和支配的社会公共资产。

(4) 非营利组织是具有志愿性的组织,但并不意味着非营利组织的工作人员不能要求得到合理的工作报酬和福利。非营利组织在不同程度上要依赖志愿者为其工作。所谓志愿者是指人们愿意不拿报酬或者在低于正常报酬水平下为该组织工作。作为一种专业化的工作,非营利组织需要具有特定素质的职业工作人员,这些职业工作人员也需要生存和实现自我发展,所以,一定的、合理的工作报酬和福利待遇对于非营利组织的职业工作人员来说是必需的。过低的报酬待遇将难以吸引高素质的专业人员把非营利组织当作一种职业选择。

严格地说,非营利组织中不应包括政府出资成立的各种政府附属性组织或外延性组织,如某些政府机构下设的服务中心、医疗室以及各种