



上海交通大学本科毕业论文

中国非营利组织发展的 SWOT 分析及其启示

学 生：

学 号：

专 业：行政管理

导 师：

学校代码：10248

上海交通大学继续教育学院

二〇一二年二月

毕业论文声明

本人郑重声明：

1、此毕业论文是本人在指导教师指导下独立进行研究取得的成果。除了特别加以标注和致谢的地方外，本文不包含其他人或其它机构已经发表或撰写过的研究成果。对本文研究做出重要贡献的个人与集体均已在文中作了明确标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

2、本人完全了解学校、学院有关保留、使用学位论文的规定，同意学校与学院保留并向国家有关部门或机构送交此论文的复印件和电子版，允许此文被查阅和借阅。本人授权上海交通大学网络教育学院可以将此文的全部或部分内容编入有关数据库进行检索，可以采用影印、缩印或扫描等复制手段保存和汇编本文。

3、若在上海交通大学网络教育学院毕业论文审查小组复审中，发现本文有抄袭，一切后果均由本人承担（包括接受毕业论文成绩不及格、缴纳毕业论文重新学习费、不能按时获得毕业证书等），与毕业论文指导老师无关。

作者签名：

日期：2012 年 2 月

中国非营利组织发展的 SWOT 分析及其启示

摘 要

非营利组织已成为活跃在世界舞台中的一支重要力量。随着经济全球化的深入、社会公共事物的日益复杂,使得非营利组织在学术、教育、医疗、慈善等各个公共领域现身,在实现治理的多元化,弥补政府治理局限性的同时,也提高了治理的效率,成为和千千万万人生活休戚相关的重要角色。而我国经济体制和社会体制的改革也为中国的非营利组织提供了广阔的发展平台。

2008 年中国汶川大地震后,社会捐赠汶川地震近 600 亿元,社会捐助的投入与政府财政相融合补充,减轻了政府的压力,为抗震救灾作出了巨大的贡献;2010 年青海玉树大地震发生后,国内外非营利组织在第一时间伸出援手,体现了社会捐赠和救助的巨大力量,也向大众展示了非营利性组织的作用。

非营利组织不仅构成了一个重要产业,也成为了社会生活和国民经济的一个重要组成部分。对于推动政治文明建设,协助政府进行宏观调控以及建设适应时代发展潮流的社会主义民主机制等都发挥着至关重要的作用。

关键词: 非营利组织 SWOT 矩阵 对策

ABSTRACT

The non-profit organization has become one of the most important power which actives in the world stage. The economic globalization and social public affairs which make non-profit organization springs up in public domain, as academic, education, medical treatment, philanthropy, etc. Thus, the NPO not only makes up for the limitations of government, but also improves the treatment efficiency. It closely related to the life of people from all corner of the world. Besides, Chinese economic and social system reforms also provide a broad development platform for Chinese NGOs.

After the WenChuan earthquake in 2008, the amount of social donations exceeded RMB 60 billion. The investment of social donation and government financial fusion released the pressure of the government and made tremendous contributions to the society. In 2010, after the big earthquakes in QingHai, non-profit organizations promptly reflected the great power in social donation and salvage. It also shows the critical role and unique position of NGOs.

Now the non-profit organization is not only a part of important constitute in industry, but also plays a key role in social life of the national economy. It is the crucial factors to promote political civilization construction, the key factors to assist the government in macroeconomic regulation and the primary factors to adapt to the construction of the socialist democratic mechanism.

Key Words: Non-profit Organization; Swot Matrix for Situational Analysis; Measure

目 录

摘要.....	3
ABSTRACT.....	4
绪言.....	7
一 概述.....	7
二 SWOT 矩阵理论.....	8
三 中国非营利组织的 SWOT 具体分析.....	9
(一) 优势因素.....	9
1.1 在扶贫方面的优势.....	9
1.2 在环境保护方面的优势.....	10
1.3 在促进社会公平方面的优势.....	10
1.4 在相对于政府和企业方面的优势.....	11
(二) 劣势因素.....	11
2.1 在创办和运作模式方面的劣势.....	11
2.2 在组织经费方面的劣势.....	13
2.3 在人力资源方面的劣势.....	13
2.4 在地区发展方面的劣势.....	14
(三) 机会因素.....	15
3.1 经济体制改革带来的生存空间机会.....	15
3.2 社会转型和多元化趋势给与的决策空间机会.....	15
3.3 民众关注与支持带动的资源空间机会.....	16
3.4 世贸组织与国际交流拓宽的合作空间机会.....	16
(四) 威胁因素.....	16
4.1 在双重管理机制方面的威胁.....	16
4.2 在法律制度方面的威胁.....	18

4.3	在税收制度方面的威胁.....	19
4.4	在使命感方面的威胁.....	19
四	国外非营利组织的借鉴与启示.....	20
(一)	法规及相关政策的制定.....	20
(二)	运行管理机制.....	21
(三)	政府支持与政府限制.....	21
(四)	社会监督机制.....	22
五	中国非营利组织发展的对策建议.....	22
(一)	SO 战略.....	23
1.1	利用资源空间.....	23
1.2	促进交流互动.....	23
1.3	扩大国际合作.....	23
(二)	ST 战略.....	24
2.1	与政府之间的合作.....	24
2.2	与企业之间的合作.....	24
2.3	与公众之间的合作.....	24
(三)	WO 战略.....	25
3.1	经费问题的解决.....	25
3.2	人才问题的解决.....	27
3.3	自治问题的解决.....	28
(四)	WT 战略.....	29
4.1	完善法律制度.....	29
4.2	增加税收优惠.....	29
4.2	强化管理制度.....	29
	结语.....	31
	参考文献.....	32
	致谢.....	34

绪言

在最近的 20 多年里，非营利组织成为了世界性的话题。新的非营利组织不断涌现，慈善资源的作用日益明显，公众的参与日渐增加。非营利组织在满足社会需求和承担社会职能方面有着政府和市场不可替代的作用。

根据民政部门统计，截至 2005 年底，全国各类民间组织已发展到 32 万多个，其中社会团体近 17.1 万个，民办非企业单位 14.8 万个，各类基金会 975 个。截至 2008 年底，我国登记注册的非营利组织已有 41.4 万个¹。这些非营利组织主要活跃在慈善救济、环境保护、扶贫发展、权益保护、社区服务、经济中介等各个领域，为社会或会员提供公益性服务，极大地弥补了政府和市场的不足。

但我们也要认识到我国的非营利组织和一些发达国家的非营利组织的发展相比还存在着较大的差距。尤其我国处于计划经济到市场经济的转型时期，针对我国这一发展特点，“中国特色”的非营利组织在其发展过程中还存在着许多问题，这些问题若不能妥善解决，不仅影响到我国非营利组织的长久发展，而且也势必对整个国民经济的发展造成一定的影响。

本文基于我国非营利组织的发展现状，通过 SWOT 矩阵理论分析，

¹ 邓国胜：《非营利组织评估》，北京社会科学文献出版社，2001 年 12 月版

从我国非营利组织的优势、劣势、机会、威胁四个方面综合评估我国非营利组织发展的内部因素和外部因素，同时通过国外非营利组织现行的一些经验、优点的列举、分析与总结，提出适合中国非营利组织发展的相关对策及建议。

一 非营利组织概述

非营利组织NPO (Non-Profit Organization), 是指不以营利为目的, 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。

²

关于如何界定非营利组织, 国际上比较通行的一种提法就是塞拉蒙 (Salamon) 和安黑尔 (Anheier) 他们在对 12 个国家的非营利组织展开国际比较研究的基础上提出的, 凡是具有正规性、民间性、非营利性、自治性、志愿性和公共性特征的组织都称之为非营利组织³。

它具有非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性等特点。

二 SWOT矩阵理论

SWOT 的涵义: S (Strengths) 是指组织内部资源条件的优势; W (Weaknesses) 是指组织内部资源条件的劣势; O (Opportunities) 是指组织外部环境变化的机会; T (Threats) 是指组织外部环境变化的威胁。SWOT 矩阵是制定战略阶段匹配的分析工具, 在内、外部关键因素确定的基础上, 根据判断结果将内部的优势和劣势、外部的机

² 王名:《非营利组织概论》, 中国人民大学出版社, 2010 年版

³ 莱斯特.M.萨拉蒙等[美]:《全球公民社会----非营利部门视界》, 社会科学文献出版社, 2002 年版

会和挑战等四种基本要素分别列于横向和纵向，交叉形成以下四种组合：

表 1 SWOT 矩阵

外部\内部	优势 (S)	劣势 (W)
机会 (O)	SO	WO
挑战 (T)	ST	WT

该模型被称为 SWOT 矩阵。在这个矩阵中，由四种基本要素交叉形成的四种组合就是四种策略状态。其中，SO 是一种乐观的策略态势，能够最大限度地发挥组织内部优势和充分利用外部机会；WO 是利用外部机会来弥补内部劣势的策略状态；ST 是利用优势回避或减轻外部威胁的一种策略状态；WT 是一种悲观的、应付危机的策略状态。

三 中国非营利组织的SWOT具体分析

(一) 优势因素

1.1 在扶贫方面的优势

对于扶贫，国家一直采取积极有序地政策和措施，不断加大扶贫力度，并取得了显著的成果。但同时，我们也发现，许多地方年年扶贫年年贫的现象也一直存在。

这是由于，从各国多年的扶贫实践来看，市场机制和国家机制都发挥了重要的积极作用。但是围绕扶贫活动，这两种调节机制又暴露出各自得局限性。在市场机制方面，市场机制是一种优胜劣汰的机制，

崇尚竞争，贯穿着强者的逻辑，而贫困人口却是一个社会中最弱的社会群体；在国家机制方面，无论是发达国家，还是发展中国家，政府在致力于社会经济发展过程中都存在其不可避免的局限性。

而相反，我国许多非营利组织在扶贫项目上取得了政府意想不到的成绩。如近 10 年来，中国扶贫基金会通过推广优良的农畜产品，长期不懈地开展各种使用技术推广项目，帮助贫困地区的人们走上自立自强的富裕之路。

1.2 在环境保护方面的优势

对于环境保护，伴随着科技的不断进步，一系列的环境问题却愈演愈烈。全球气候变暖、水土流失、放射性燃料污染等都在严重地迫害我们的生存环境。虽然各国政府针对这些问题制定了一些相关政策与法律，但是贯彻落实这些环保政策与法律需要全民动员，单纯依赖政府的宣传、动员往往见效不大。

而与此相反，许多环保类的非营利组织，他们不仅给与政府环保方面的政策建议，还通过不同渠道、采用各种方式向社会和公众传播环保理念，增强公众的环保意识，培养保护环境的自觉性。与政府相比，非营利组织在环保领域发挥着更为重要的作用。

1.3 在促进社会公平方面的优势

对于促进社会公平方面，随着改革开放与经济体制改革的推进，中国的经济发展迅速、进步明显。但同时，许多地区的失业问题和贫

富差距等仍然非常突出。显然这些问题的解决不是一朝一夕就能完成的，且由于中国的人口密度高，地域发展不平衡等问题，目前阶段政府对于促进社会公平的能力依然十分有限。

而与此相比，我国一些非营利组织，通过动员社会其他力量和资源，比较有效地解决了一些此类问题。例如，中国青少年基金会实施的希望工程，近年来共从海内外募集了 17.8 亿人民币，救助了 220.9 万居住在我国贫困地区的贫困家庭的孩子，在贫困地区修建了 7549 所希望小学，为贫困地区培养了大批乡村教师⁴。这些非营利组织在推动贫困地区教育事业的发展上发挥了重要的作用。非营利组织的公益性特质和特殊的角色定位，使它们在促进社会公平方面拥有比政府更为突出的优势和价值。

1.4 在相对于政府和企业方面的优势

对于政府和企业，由于社会成员与政府的关系是政府与纳税人之间的强制关系；而社会成员与企业的关系是建立在金钱利益上的交换关系，因此往往这两种关系都很难激发社会成员在公益事业上的积极性与志愿性。

而与此相反，非营利组织的非营利性、非政府性、志愿公益性等特点，使得它更容易获得社会成员的信任。这种特殊的信任关系，使得非营利组织可以有效地动员社会力量完成许多公益性事业。可以说，非营利组织有效地弥补了政府和企业的不足之处。

⁴曲天军：《非政府组织对中国扶贫成果的贡献分析及其发展建议》，载《农业经济问题》2002 年第 9 期

(二) 劣势因素

2.1 在创办和运作模式方面的劣势

在中国，创办和运作非营利组织的具体途径和办法五花八门，概括起来，主要有以下两种：

- (1) 由原来的人民团体分化嬗变而来，这类组织通常都会依托原来的某个组织机构，其启动资金和运作人员往往来自原来的组织，因而与母体有着千丝万缕的联系。（自上而下）
- (2) 由个人或社会团体创办，政府或国有事业单位资助或共同创办。这类组织都有一个上级主管单位。（自下而上）⁵

由于上述创办的特殊性，因此中国非营利组织在其运作模式上非常容易受到外界的影响与制约。

对于那些所谓“自上而下”成立的非营利组织，由于其主要通过政府提供财政拨款及活动资源建立和发展起来，管理体制上以政府主导为主。他们中，或者由各级党政机构直接创办，或者本身就从党政机构转变过来。这些组织，不仅其主要资源来源于党政机关，且在观念、职能、方式、体制等各个方面都严重依赖于政府，甚至以作为政府的附属机构发挥作用。这样的非营利组织根本无法独立地实现组织目标，也没有能力自主的选择和开辟自己的发展空间。领导人由政府委派，人员编制由政府核定，部分人员流动由政府管理，资金的来源也出自政府财政，俨然成了政府下属的一个部门。中国非营利组织的

⁵ 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社，1999年版

“官办化、政府化以及政社不分”的特点与非营利组织“非政府性”的本身相违背。

对于那些所谓“自下而上”成立的草根民间组织来说，其更多地接受社会或个人的捐赠而发展运行，这些民间组织的创办要挂靠在业务主管单位上，也会受到政府各方面的限制和干涉，这也难免影响了非营利组织的独立性。

2.2 在组织经费方面的劣势

中国非营利组织没有政府的强制性和课税权，也不能通过经营活动获得丰厚利润，大部分非营利组织只能依靠社会捐助和政府拨款来开展活动。由于国内大部分的非营利组织其社会资源的动员能力和资金的筹措能力都比较低下，再加上组织管理不规范、不透明，又缺乏有效管理和社会监督，使得他们难以得到社会的广泛认同，不能发挥应有的积极作用。相当一部分非营利组织由于资金严重不足，已无法开展正常的活动或维持日常运作，也有一些组织为了维持生存发展，通过各种渠道开展与其自身业务不相干的经营性活动或者违法活动。这些举措不仅难以帮助组织觅得组织经费，还严重影响组织的声誉，破坏组织的公信力。

2.3 在人力资源方面的劣势

人力资源困境主要包含管理人才和志愿者两方面。

在管理人才方面，我国有近一半的非营利组织尚缺乏正式的决策

机构，大多数受到政府支持的自上而下的非营利组织中的主要领导，都是由现职领导职位退下来，或由机构改革分流出来的原政府官员担任，基本的工作人员也几乎都来自政府机构；很多自下而上的非营利组织则没有或几乎没有固定的人才渠道，定员和编制极为有限，主要依靠志愿者开展活动。这导致了中国的非营利组织普遍存在制度不健全，管理不科学等问题。而在大多数现有的社团和基金会中，有 90% 以上的员工没有接受过专业培训，许多组织由于薪酬太低聘不起专职员工，靠少数兼职人员维持运营，因此在资源动员能力、组织管理能力、协调互动能力、危机应对能力等方面也都存在较多问题。

在志愿者方面，非营利组织的非营利性性质决定了非营利组织对成员来说，相对缺乏外在的物质性激励资源。非营利组织成员的工作动力更多地取决于内在的工作价值，更多地依靠组织使命来凝聚。组织对成员的控制可能不如营利组织或政府部门来的有效，因此志愿者数量极为有限，且没有建立相应的吸纳、管理和激励志愿者的必要机制。我国的志愿者大多都是业余的，缺少必要的培训，所以在服务质量和效率上仍存在着不少问题，同时，由于缺乏完善的法规和政策的支持，志愿者的一些诸如安全、社会保障等方面的问题也很难得到保障。

2.4 在地区发展方面的劣势

由于中国地理区域分布广，人口密度分布不均匀等问题，使得不同地区的经济和社会发展状况的差异性很大。一些沿海的、比较发达

的城市和地区，人们的基本生活水平较高，社会对非营利组织的认知也较好，因此在这些地区能比较有效的推行非营利组织的理念，开展非营利组织的活动。但同时，也有很多贫困和相对落后的地区，特别是广大的农村地区，由于他们的学历和认知度普遍都不高，因此对非营利组织的关注和支持几乎没有，且很多地区的人们的基本生活都很难得到保障，要创办非营利组织和开展非营利活动更是举步维艰。这些分布不均匀、发展不平衡的状况对于非营利组织整体部门的发展无疑是一个很大的欠缺。

(三) 机会因素

3.1 经济体制改革带来的生存空间机会

随着经济体制改革的深入，整个社会逐步从原有的政治化、行政化、一体化走向了开放化、市场化和多元化。自我服务、自我管理的多元治理模式逐渐成为可能，非营利组织的发展也逐渐成为社会进步的潮流而得到政府和社会成员的广泛认可和支持，这无疑给中国非营利组织的发展带来了巨大的生存空间。

3.2 社会转型和多元化趋势给与的决策空间机会

随着市场经济发展的推进，使得社会更趋向多元化。政府职能转换将成为必然的趋势，政府不再是社会公共事务的唯一主宰，这无疑将给与政府以外的组织更多的决策空间。非营利组织的发展尽管起步较晚，但它们在环境保护、扶贫开发、社会服务等诸多领域，都有着

其独特的价值和优势。随着社会转型的进一步展开，中国非营利组织的发展和壮大不仅是一个重要内容，也是一个有效的途径，将越来越多地介入到各种社会事务及其决策过程中，并在其中发挥越来越大的作用。

3.3 民众的关注和支持带动的资源空间机会

随着民众关注和支持的日渐增加，也为非营利组织的发展起了巨大的推动作用。民众的环保意识和慈善意识增加，愿意接受和支持非营利组织，自觉、自愿地参与到一些公益事业当中，这些也无疑为非营利组织的发展提供了很大的社会需求和相应的部分资源，将大力推动中国非营利组织的发展。

3.4 世贸组织与国际交流拓宽的合作空间机会

自中国加入世界贸易组织以后，也为中国非营利组织的发展提供了很多合作的空间。加入世贸组织不仅为非营利组织拓宽了国际视野，也打开了争取更多外部资源的可能性。与国际非营利组织的交流与合作，以及引进其先进经验和丰厚资源也是推动中国非营利组织发展的直接动因。

(四) 威胁因素

4.1 在双重管理机制方面的威胁

我国政府为了对各种类型的非营利组织进行统一登记管理，实行

了双重管理制度。即国家对非营利组织的登记注册及日常管理，实行登记管理机关和业务主管单位双重负责的体制。⁶

通过登记管理机关和业务主管单位分别行使监督管理职能，严格限制非营利组织通过登记注册合法化。相关法规规定，与非营利组织业务范围相关的政府职能部门或政府授权的单位，作为业务主管单位行使监督管理职能⁷。这样，在同一行政层级上，就存在两个分别对非营利组织负责的监督管理部门：一个是统一的登记管理机关，另一个是分散的业务主管单位。由于两个监督管理部门分别隶属于不同的政府职能部门，所执行的行政职能和所代表的行政利益无法完全一致起来，加上各业务主管单位在机构设置、人员配备上参差不齐，彼此之间在监督能力上存在较大差异，在执法和政策执行上会出现不同，从而使得非营利组织往往因为面对不同的监督管理部门而受到不同的政策待遇。在这种体制下，双重的审批门槛为非营利组织获得合法身份设置了障碍。由于获得合法身份的门槛太高，越来越多的非营利组织转而采取工商注册的形式，或者在其他党政部门的支持下取得各种变相的合法形式，甚至甘冒不登记注册的风险，使得现行法规的有效性大打折扣，起不到应有的约束和监管作用。

此外，过渡强调登记注册的审批把关，在限制非营利组织合法化的同时，也忽视了培育发展和监督管理，使得获准登记成为合法的民间组织缺乏必要的政策支持和引导，对其行为的制约和监管也极为有限。

⁶王名：《非营利组织管理概论》，中国人民大学出版社，2010年版。

⁷王名：《非营利组织概论》，中国人民大学出版社，2010年版

除了外部管理（双重管理）的难题外，内部管理也存在着较多问题。如决策程序政府化、组织结构不明确化、财务制度不透明化等，严重缺乏科学的管理和完善的体制，使得有些非营利组织出现直接经商办企业、偷税漏税等行为；有些非营利组织出现侵吞善款、在公益目的掩盖下却在为个人谋取私利的事件；有些非营利组织在行业内巧立名目跨行业发展；有些非营利组织有名无实，利用合法旗号从事非法行为。以上这些“劣等”的非营利组织如果参与社会公共事务的管理，不仅给社会带来更为严重的危害，这些腐败行为也严重偏离了非营利组织的公益性目标，损害了非营利组织的社会信誉，给非营利组织动员志愿资源带来了巨大的障碍。正是由于中国非营利组织的公信度低下，很难带动志愿者为组织效力，也很难赢得社会大众的信任，为组织筹款的进行带来了严重的影响。

4.2 在法律制度方面的威胁

完善的法律体系保障是非营利组织健康发展的重要保证，目前中国虽然陆续制定了社团、民办非企业单位和基金会登记管理条例，但仍未建立起适合非营利组织成长的法律环境，对非营利组织的界定缺乏权威性、系统性的法律依据。

首先，立法工作滞后于非营利组织的发展，立法层次不高，且相关的登记管理暂行条例在许多问题上存在不衔接、不统一的问题。

其次，条例内容侧重于登记程序，却在运作模式、财务、志愿者等诸多实际操作规范方面都未有明确统一的细则。

最后，现行登记的管理条例，对境外非营利组织在我国境内管理及活动，对境外人员在境内成立社团和举办民办非企业单位，对基层民间组织登记管理，对社会团体内部治理结构等都缺乏具体的可操作性规定。

4.3 在税收制度方面的威胁

税收制度不能适应中国非营利组织的发展也是中国非营利组织的突出问题之一。

一方面，由于免税资格混乱，目前税收政策对非营利组织收入的征税规定并不十分明确，免税政策不够细化，导致非营利组织免税政策被滥用的现象十分普遍。

另一方面，我国目前还没有形成鼓励企业和个人捐赠的税收制度。尽管新的所得税法已经做出了明确的规定，但具体的实施细则迟迟没有出台，大多数非营利组织仍难以得到相应得减免税待遇。

4.4 在使命感方面的威胁

著名管理学大师德鲁克认为：非营利组织使命为先，没有理念就没有非营利组织⁸，理念和使命是非营利组织存在和发展的灵魂。但就中国当前的非营利组织而言，大多比较缺乏明确的自身理念、合理的角色定位以及强烈的使命感。有些非营利组织自身理念模糊；有些虽有明确的大方向，但对自身所服务的具体人群和具体目标却比较盲目；还有一些因为登记门槛、相关政策等诸多因素而虎头蛇尾。

⁸ 里贾纳·E·赫兹琳杰等[美]：《非营利组织管理》，中国人民大学出版社，2000年版

四 国外非营利组织的借鉴与启示

从世界各国的非营利组织的发展经验，尤其是西方发达国家的非营利组织的运营模式看，基于不同的传统和社会制度结构，对非营利组织的监督管理模式都具有不同的特色。西方的非营利组织与企业和其他组织一样在国家法律制度框架内构建起一套自己的管理机制。如法律及相关政策的制定、运行管理机制、政府支持与政府限制、社会监督机制等。这些制度使非营利组织融入整个社会结构和法律框架之中，对中国非营利组织的制度建设都具有非常重要的启迪与借鉴意义。

（一） 法律及相关政策的制定

在法律及相关政策方面，如英国的《慈善法》和《救济法》、日本的《非营利组织法》，南非的《特定非营利活动促进法》，德国的《结社法》，匈牙利的《公益组织法》，捷克的《公益法人法》等等⁹。其侧重点各不一样，但作用和地位均是使非营利组织纳入到整个法律制度体系之中。

通过这些基本原则和行为依据的确立，不仅规范了非营利组织在社会各项活动中的行为准则，也明确了政府在促进非营利组织发展和对其提供支持方面的界定和依据。

（二） 运行管理机制

在登记注册方面，国外比较典型的做法是设立第三方平台，该第三方平台作为政府的特设机构，人员都经过公开选拔，不隶属于任何

⁹ 郑国安，赵路等：《国外非营利组织法律法规概要》，机械工业出版社，2000年版

部委，也独立于任何党派和政治权力而存在，向法院而不是政府部门报告。

在制度约束和社会规范方面，国外比较典型的是过程控制，即没有一部专门的法规，也没有专门的管理机构，对非营利组织的管理仅以税收为重点，管理的法律框架亦以税法为基础。凡是获得税收优惠资格的非营利组织，均由税务局负责审查核准，同时通过公开和透明的机制对其开展活动和运作的全过程实行社会监督¹⁰。

这样的审批和监管机制真正将非营利组织与政府独立开来，很好的实现了非营利组织非政府性的特征。

(三) 政府支持与政府限制

在政府支持与政府限制方面，许多国家通过实践，都采用政府采购的方式。政府采购包括公开招标、邀请招标、竞争性谈判、单一来源采购、询价、政府采购监督管理部门认定的其他采购方式等六种政府采购方式¹¹。通过公开透明、公平竞争、公正和诚实信用的原则，帮助非营利组织发展和实现社会公益事业地开展。

通过这样的政府支持与政府限制方式，既能有效提供必要的财政支持，又在实现监管的同时不至于过多干涉非营利组织的内部事务。

(四) 社会监督机制

在社会监督机制方面，国外采用的首要原则是公开。即国外的非营利组织必须向社会公众公开其财务、活动、管理等方面的信息。任何一个社会公众对有关数据、信息，包括组织的详细财务报表有权随

¹⁰田凯：《西方非营利组织理论述评》，载《中国行政管理》2003年第6期

¹¹田凯：《西方非营利组织理论述评》，载《中国行政管理》2003年第6期

时索要、查询、置疑并得以答复；每一个非营利组织也要定期以简报或媒体发布的形式将上述重要信息公开告知¹²。一旦被发现问题，则会受到严格的处罚。

通过这样的社会监督机制，不仅给与了非营利组织强烈的自律激励，同时其操作成本低且社会效益显著。

五 中国非营利组织发展的对策建议

通过 SWOT 对于中国非营利组织内部资源条件的优势和劣势，以及外部环境变化的机会和威胁的综合分析，以及对国外非营利组织发展的经验、优势的借鉴与总结，我们可以得出相关的策略，包括：SO 策略、ST 策略、WO 策略、WT 策略。下面将根据自身的情况对如何选择进行说明。

（一） SO策略

1.1 利用资源空间

在前述机会因素中已详细罗列了经济体制改革所带来的生存空间，社会转型与多元化趋势所给与的决策空间，政府改革带动的资源空间，世贸组织与国际交流拓宽的合作空间等，中国的非营利组织应积极配合和利用这些资源空间，更好地投入到组织运作中，使之更好地发展。

¹²田凯：《西方非营利组织理论述评》，载《中国行政管理》2003年第6期

1.2 促进交流互动

中国的非营利组织在国家相关鼓励促进政策的指引下，应当抓住机遇，不断加强自身建设，承担更多的社会公共责任，促进社会的稳定和安全。非营利组织彼此之间、组织与市场之间、组织与政府之间、以及组织与媒体之间，都应加大交流、互动与力量整合，在面对经济发展和各种社会问题以及各种社会政策的执行和社会整体利益实现的过程中，不断磨合、相互促进从而最终达成均衡与和谐。

1.3 扩大国际合作

中国的非营利组织自身应注重扩大和加强与国际公益机构的交流与合作，吸纳海外公益性援助项目在中国的实施。同时，政府也应当鼓励国内公益社团加强与海外，特别是西方发达国家公益社团的交流与合作，学习和借鉴发达国家公益事业发展的先进经验。

(二) ST策略

前述我们已经看到中国的非营利组织在扶贫、环境保护、促进社会公平上所取得的优异成绩，且相对于政府和企业，非营利组织很好地弥补了两者的不足，利用自身的角色定位使之不断创造非凡的价值。因此我们可以更好的关注和利用这一点，积极促成与政府、企业和公众建立良好的多方合作，求同存异、互补不足，共同促进我国经济和社会的发展。

2.1 与政府之间的合作

在与政府之间的合作方面,可以通过非营利组织的发展减轻政府治理成本。政府的公务员队伍庞大,使政府管理成本增高,财政不堪重负。因此我们可以将部分基本丧失了政府功能的政府机构转化为非营利组织,再通过社会筹集资金的办法解决开支。这样,政府通过发展非营利组织的办法精简政府机构,减少政府供给人员可以节省大量的公共成本,同时还可以起到服务社会、管理社会的作用。

2.2 与企业之间的合作

在与企业之间的合作方面,非营利组织可以通过企业获得需要的资金和援助,加强公众对问题的关心,同时企业也可以通过参与非营利活动而实现更多的销售,打造更好的公众形象,实现互惠互利的双赢局面。

2.3 与公众之间的合作

在与公众之间的合作方面,非营利组织可以通过树立自身形象和公信力获得更多的民间捐赠,从而提高非营利组织的资金可运作量,同时非营利组织也可将更多的资源投入和运用于公众,更好地为社会服务。

(三) WO策略

3.1 经费问题的解决

经费问题是非营利组织赖以生存和可持续发展的必备条件,因此如何解决经费短缺,为开拓新的资金获取途径,也是非营利组织需要面对的关键问题。

(1) 要在自身上学会开拓自创收入。

国外的非营利组织很多都靠自创收入来提供组织供给,如通过向服务对象收取一定的费用形成业务收入,再通过资本运作获得投资收益。因此,我国非营利组织也可从中吸取方法模式,通过组织提供特定性质、特定范围的公共物品而按成本收取费用,或给本组织成员或支持者提供服务从而收取服务费等方式积极扩大自创收入,解决目前主要依赖政府财政支持的困境。此外,也要合理控制行政支出和项目支出的比例,确保资金获得最有效的使用。

(2) 要提高募款质量。

提高募款质量包括提高组织公信度和增加募款方式两方面。

A . 提高组织公信度

中国的非营利组织的现行募款方式主要通过政府出资和企业赞助,因此在往后的募款模式中也应更多的鼓励民间捐赠。但需要指出的是,非营利组织的募款根本并不在于其对象,而更重要的是组织本身的公信度问题。如前述中提到,中国的非营利组织因其内部管理问题及法规和制度的不健全,使其质量鱼龙混杂、参差不齐。很多程度上都存在有名无实、贪污腐败、不合法经营等现象产生,极大地损坏了非营利组织的声望,也破坏了捐助者们对组织的信任。

要树立良好的公信力,通过前述国外的社会监督机制,可借鉴以下几点:

首先，财务的透明度是树立非营利组织公信度的基础，如果没有严格和透明的财务制度，那么非营利组织的廉洁性就无法得到制度上的保证，那也就无法吸引更多的社会捐款和赞助。因此，我国非营利组织应按照国家有关法律对财务制度的规定和要求，建立完善的财务报告制度，向有关政府部门和社会公布组织的财务状况，接受监督和检查。

其次，要加大监督力度，建立公众的监督机制。例如，建立独立的第三方监督，政府监督机制存在不足的地方，由第三方监督机构弥补不足；同时，也要倡导媒体的监督，支持和鼓励报纸、电视、网络等新闻媒介客观公正的报道非营利组织的状况，建立信息披露、分析、发布和惩罚机制，拓宽公众监督的渠道。

只有公信度做好了，才能更好的提高募款质量，增强募捐者的信任感，从而使组织更有凝聚力和使命感，使社会的志愿资源真正动员和组织起来，使志愿精神得到广泛的发扬。

B. 增加募款方式

1) 动员组织资源：

（内部）理事会成员等，一些从组织创建开始，伴随它发展的一些“忠实”资助者，他们对组织有较深的认识，对组织的宗旨比较认同。这些主要赞助者可以扩散非营利组织的筹款计划，增加非营利组织的影响力，是一股不可忽视的力量。

（外部）政府、企业、国际组织等。如前述中提到，非营利组织通过自身非营利性和公益性等特点，弥补了部分“政府不足”和“市

场不足”，从而从政府和企业两方募得部分款项，除此之外，大多数的国际资助组织都有捐款义务，他们的任务就是为值得捐赠的项目提供资金。对发展中国家来说，除了寻求国内基金会的资助之外，还应该努力寻求国际资助机构的资助。

2) 动员个人资源：

通过私人请求、俱乐部、电话劝募、直接信函或邮件、网上筹款、电视认捐、义演义卖、小型项目筹款、大型公益工程、一对一捐助活动、遗产捐赠、计划筹款等。

通过增加以上的募款方式，不仅拓宽了资金募集的方法渠道，也使非营利组织的发展平台更为宽广。

3.2 人才问题的解决

人才问题主要分为管理人才和志愿者两大类。

在管理人才方面：

须在相关领域里招募和集结优秀的专业人士，可结合国外先进经验和人才引进，积累相对应的能力和技术，提高专业性，建立多层次、多功能的社会动员和服务网络。同时，也要加大对新人才的培养，使管理队伍更壮大、管理能力更稳健。

在志愿者方面：

志愿者是非营利组织的精神所在。成功的志愿者管理将产生持续不断的感召力和凝聚力，吸引越来越多的志愿者参与到社会公益事业

中来。因此，留住志愿者是非营利组织在志愿者管理上面临的一个重要课题。其关键在于充分研究并满足他们的各种需求。由于志愿者不拿工资，且没有正式员工的身份，因此，保证志愿者从志愿服务中获得有意义的经验和充分的认可是非常重要的。

首先，对于志愿者招募、日常管理等必须有非常严格的规定，从招募前的准备，志愿者定位、平等承诺、公开招募、教育训练、指导和协助、鼓励和充用、绩效评估等各方面都有明确定义和评定标准。

其次，对于如何留住志愿者也是志愿者管理的重要课题。志愿活动的项目设计与志愿者们所期待的活动是否相左；相对于全职员工来说志愿者是否被差别对待；是否使志愿者缺乏个人成就感等都是管理队伍需要注重的问题。需要非营利组织和管理人员通过各种方式激励志愿者，满足他们的各种需求，使志愿者保持积极的工作心态。

3.3 自治问题的解决

政府应切实转变观念，真正将一些职能返还给社会，减少对社会的管理和控制。

首先，在社会管理方面，把本应由社会承担的那部分公共管理职能交给社会来行使，真正做到让政府以外的其他社会组织，尤其是非营利组织来承担，支持和鼓励其发展，并逐步培养和提高社会自我治理的能力。

其次，在领导机构和人员安排方面，给与非营利组织独立的选定和管理的权力，使之真正成为具有自主性的自治组织。

最后，在经费来源方面，我们也可从前述中看到国外非营利组织

的政府支持与政府限制，比较有效的方式即政府采购。中国也于 2002 年 6 月颁布过《中华人民共和国政府采购法》，规定了政府对货物、工程和服务的采购原则。国家也可针对非营利组织出台采购法细则，或通过承接政府公共服务和公共工程项目的提供和建设等方式拓宽政府支持的平台，从而在更好地实现政府财政支持的同时，给与非营利组织足够的民间性和自治性。

（四） WT策略

4.1 完善法律制度

重新审视现行法律法规和政策的基础上，对它们加以积极地修正和完善，努力构建一个能涵盖整个非营利组织领域、能促进其健康发展、能对其进行有效监督和管理法律法规和政策框架，使各类非营利组织有效地在法治基础上逐步走上健康发展的轨道。

4.2 增加税收优惠

首先，应对现行有关非营利组织的减免税政策进行修改，使其界限更加具体、明确。

其次，可扩大享受税收优惠的捐赠范围和渠道。凡是被税务机关认可的非营利组织的捐赠收入，均应享有相应的税收优惠。

最后，可实行操作性强的免税资格认定制。凡是在民政部门、工商行政管理部门等机构登记的、在我国境内依法成立的非营利组织，都可向当地税务机关申请免税资格。

4.3 强化管理制度

进一步修改和完善非营利组织登记、管理的专项法规体系，放宽对非营利组织登记成立的限制，简化程序，降低门槛。要坚持培育发展与监督管理并重的方针。一方面，在确立明确的划分标准的前提下，对于符合要求的组织放宽政策，疏通渠道，放松行政登记门槛。另一方面，制定和完善有关法规政策，加大对非营利组织的管理和监督力度，使之走向规范化、制度化。也可通过借鉴国外非营利组织的监督机制，设立第三方独立的管理平台，专门负责非营利组织的登记和管理，这样，既打破了双重管理体制的制约，又可以加强管理效果。只有具备了完善的管理制度的保障，真正意义上的非营利组织才能健康地发展与壮大。

结 语

非营利组织的迅速发展以及它作为政府、企业之外的新形式，以它所特有的性质和优势参与到了人类社会各领域的活动中，他们在广泛的社会生活中日益扮演着不可替代的角色，发挥着独特的社会功能和作用。

但是，非营利组织在中国尚处在一个相对弱质和困难的创业和起步阶段，中国经济结构的变化和社会结构的转型这一特殊性以及行政力量不适当的约束、法律环境的不完善以及公民意识的欠缺等都制约着非营利组织的发展与成长。

中国的非营利组织需要大力扶持、发展、培育，也更需澄清认识、规范管理、建立配套可行的法律政策体制和监督机制，使之走上适合中国国情的、法制化、规范化的发展道路。这样它们才能真正承接政府职能转换转移出的功能，完成治理结构的变革。因此，对于非营利组织的研究，现在仍处在探索阶段，如何正确认识这一新生事物，发现并掌握其发展规律，有待于更多的探索和研究。

参考文献

(一) 著作类

- 1、 王名：《非营利组织概论》，中国人民大学出版社，2010 年版
- 2、 邓国胜：《非营利组织评估》，北京社会科学文献出版社，2001 年 12 月版
- 3、 郭国庆，《现代非营利组织研究》，北京首都师范大学出版社，2001 年版
- 4、 张霞，张智河，李恒光：《非营利组织管理》，山东人民出版社，2005 年版
- 5、 邵金荣：《非营利组织与免税》，北京社会科学文献出版社，2003 年 6 月版
- 6、 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社，1999 年版
- 7、 郑国安，赵路等：《国外非营利组织法律法规概要》，机械工业出版社，2000 年版
- 8、 莱斯特.M. 萨拉蒙等[美]：《全球公民社会——非营利部门视界》，社会科学文献出版社，2002 年版
- 9、 里贾纳.E. 赫兹琳杰等[美]：《非营利组织管理》，中国人民大学出版社，2000 年版
10. 成思危：《中国事业单位改革——模式选择与分类引导》，民主与建设出版社，2000 年版
11. 赵黎青：《非营利部门与中国发展》，香港社会科学出版社，2001

年版

(二) 论文类

- 1、梁莹：《政府善治与我国第三部门的发展》，载《南京师大学报》（社会科学版）2003 年第 3 期
- 2、田凯：《西方非营利组织理论述评》，载《中国行政管理》2003 年第 6 期
- 3、郭丽华，尤京文：《关于促进非政府组织发展的几个现实问题》，载《行政论坛》2003 年第 5 期
- 4、李景鹏：《关于非政府组织若干问题的探讨》，载《新视野》2003 年第 1 期
- 5、曲天军：《非政府组织对中国扶贫成果的贡献分析及其发展建议》，载《农业经济问题》2002 年第 9 期
- 贺新宇：《非营利组织发展与政府管理体制改革的改革》，载《开发研究》2002 年第 6 期
- 6、王名：《NGO 及其在扶贫开发中的作用》，载《清华大学学报》（哲学社会科学版）2001 年第 1 期

致谢语

诸葛亮云：“非学无以广才，非志无以成学”。因此学海无涯，路漫漫只有靠自己一步一个脚印去积累和沉淀。彭端淑云：“人之为学有难易乎？学之，则难者亦易矣；不学，则易者亦难矣”。因此学习过程的甜蜜与苦涩也只有身在其中的人才能体会。

在上海交通大学行政管理专业的两年半学习中，不仅使我对专业知识有了更深的认识和提高，也让我养成了良好的学习习惯，学会了科学的学习方法。在此，我非常感谢在上海交通大学学习期间，我的每一位任课老师的悉心教导，同时，也要感谢我的教学主管刘艳老师和专业主任甘锋老师耐心细致的支持工作。

有人说，没有写过论文的人生，是不完整的人生。通过本次毕业论文的撰写，也让我体会到了我人生中的新一笔亮色。从论文的选材、资料收集、草稿、撰写、修改，到如今最后的完稿，才真正让我感受到了“采得百花成蜜后，为谁辛苦为谁甜”的心情。在此，我也要特别感谢我的论文导师石凯教授在我论文撰写过程中的悉心指导，他的启发和建议让我受益匪浅，也使我的论文得以顺利完成。

在上海交通大学的学习即将接近尾声，但是我人生的学习一直在继续。我会将我学得的专业知识、分析技能、逻辑能力以及学习习惯、学习方法等运用、融入到我的工作、生活及以后的学习当中，真正的做到学以致用。