

北京師範大學

专业学位研究生 学位论文

论文题目：非营利组织承接政府转移职能影响因素
及促进策略研究

作者：赵倩

导师：王颖

系别年级：政府管理学院2012 级

学号：201222230038

学科专业：公共管理

完成日期：2014 年 11 月 1 日

北京师范大学研究生院

北京师范大学学位论文原创性声明

本人郑重声明：所提交的学位论文，是本人在导师的指导下，独立进行研究工作所取得的成果。除文中已经注明引用的内容外，本论文不含任何其他个人或集体已经发表或撰写过的作品成果。对本文的研究做出重要贡献的个人和集体，均已在文中以明确方式标明。本人完全意识到本声明的法律结果由本人承担。

学位论文作者签名：

日期： 年 月 日

学位论文使用授权书

学位论文作者完全了解北京师范大学有关保留和使用学位论文的规定，即：研究生在校攻读学位期间论文工作的知识产权单位属北京师范大学。学校有权保留并向国家有关部门或机构送交论文的复印件和电子版，允许学位论文被查阅和借阅；学校可以公布学位论文的全部或部分内容，可以允许采用影印、缩印或其它复制手段保存、汇编学位论文。保密的学位论文在解密后适用于本授权书。

本人签名： _____

日期： _____

导师签名： _____

日期： _____

非营利组织承接政府转移职能影响因素及促进策略研究

摘要

改革开放以来，我国公共服务体系和制度建设不断推进，但随着人民群众日益增长的公共服务需求，政府在某些领域的“失灵”已日趋明显。与此同时，我国非营利组织得到了飞速发展，在各个领域承担了大量的公共职能。对此，党和政府高度重视。在党的十八届三中全会通过的改革措施及新一轮行政体制改革中，激发社会组织活力、促进非营利组织承接政府转移职能是重要内容之一。因此，如何找出影响非营利组织承接政府职能的若干因素，从而有效地指导政府部门去更好地推进职能转变，有效地指导非营利组织去更好地承接政府转移职能，成为了当前亟待解决的问题。

本文通过总结归纳国内外文献及研究成果，构建了非营利组织承接政府转移职能影响因素的框架模型。通过问卷调查及统计分析的方式，分析了合作因素、外部因素、内部因素影响非营利组织承接政府转移职能的作用与程度；通过问卷结果，将非营利组织承接政府转移职能的现状概括为五个方面：一是非营利组织承接政府转移职能已初具规模，但仍需支持引导规范；二是政策环境不断优化，但相关法律法规仍有待完善健全；三是政府部门有所回应，但仍不够积极主动；四是非营利组织积极性高，但仍需提高自身能力；五是政社关系仍未发生根本性改变，仍需持续推进深化改革。为进一步提出促进非营利组织承接政府转移职能的有效措施，本文借鉴了国外的相关经验，从制定非营利组织管理专门法或相关法律法规、为非营利组织发展提供优惠政策、确立平等的合作伙伴关系、建立稳定有效的双方对话机制、保证程序监督和评估的规范化、培育整个社会的志愿精神等角度介绍了国外的做法与启示，并最终提出了广泛培育公益精神和志愿精神、建立健全相关法律法规、深化社会组织管理体制、政府成立协调管理机构、完善规范具体操作制度、加强非营利组织能力建设等促进对策及路径。

关键词：非营利组织，政府转移职能，影响因素，促进策略

THE STUDY OF INFLUENTIAL FACTORS AND PROMOTE STRATEGIES OF GOVERNMENT TRANSFORMING FUNCTIONS TO NGO

ABSTRACT

Based on the analysis of the domestic and foreign related literature and the research results, this paper describes a framework on the influence factors of the function transformation from Chinese government to the NGO. The author found that five aspects on the present situation from using the online survey and statistical analysis to analyze the influence of this function transformation on cooperated factors, internal and external factors.

In order to further investigate the effective measures of promoting the function transformation from Chinese government to the NGO, the purpose of this paper is to introduce and analyze some cases of the NGO management. On basis of using domestic and foreign relevant experience for reference; it is about formulating rules and regulations, providing preferential policies, establishing equal cooperative relationship, creating the effective bilateral dialogue mechanism between the government and the NGO, ensuring the standardization of them on and evaluation program, and cultivating the spirit of social volunteers. According to these cases; the author summarized six effective measures that cultivating public spiritedness and encouraging volunteerism, drawing up and improving rules and regulations, deepen reforming the management system of communities and social organizations, setting up a bilateral or multilateral coordinating agency or a management institution by the government, standardizing the detail and criterion of operations, and intensifying the ability and actual force constructing of the NGOs.

KEY WORDS: NGO, Influential factors, promote strategies, transforming of government funct

目录

1.绪论	5
1.1 研究背景及意义	5
1.1.1 研究背景	5
1.1.2 研究意义	6
1.2 研究目的及内容	7
1.2.1 研究目的	7
1.2.2 研究内容	7
1.3 研究思路及方法	7
1.3.1 研究思路	7
1.3.2 研究方法	7
2.文献综述	9
2.1 政府职能转变的定义	9
2.2 政府职能转变的方式	9
2.3 非营利组织承接政府转移职能的促进策略	10
2.4 非营利组织承接政府转移职能的影响因素	10
2.5 非营利组织承接政府转移职能的领域范围	14
2.6 国内外文献评析	14
3.非营利组织承接政府转移职能影响因素的实证分析	16
3.1 问卷编制	16
3.2 样本分析	16
3.3 信度分析	17
3.4 效度分析	17
3.5 回归分析	19
3.5.1 合作因素的影响分析	20

3.5.2 外部因素的影响分析	20
3.5.3 内部因素的影响分析	21
4.非营利组织承接政府转移职能的现状分析	23
4.1 非营利组织承接政府转移职能已初具规模	23
4.2 制度环境有待完善	24
4.3 政府部门放权不足	25
4.4 非营利组织积极性高，但仍需提高自身能力	26
4.5 政社关系仍未发生根本性改变，仍需持续推进深化改革	28
5.非营利组织承接政府转移职能的国际比较分析	30
5.1 制定非营利组织管理专门法或相关法律法规	30
5.2 为非营利组织发展提供优惠政策	31
5.3 确立平等的合作伙伴关系	32
5.4 建立稳定有效的双方对话机制	33
5.5 保证程序、监督和评估的规范化	34
5.6 培育整个社会的志愿精神	35
6.非营利组织承接政府转移职能促进策略研究	36
6.1 积极转变观念，广泛培育公益精神和志愿精神	36
6.2 建立健全相关法律法规，明确非营利组织的法律地位	37
6.3 加快政社分开，改善非营利组织发展的制度环境	38
6.4 政府成立协调管理机构，全面促进与民间组织的沟通协作	39
6.5 完善相关规范及具体操作制度	40
6.6 加强非营利组织能力建设，提升非营利组织服务质量	41
参考文献.....	43
附录.....	46
附录 1 非营利组织承接政府转移职能影响因素调查问卷	46
附录 2 外部因素及内部因素效度分析	49
致谢.....	51

1. 绪论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

改革开放以来，我国公共服务体系和制度建设不断推进，初步形成了政府主导、社会参与、公办民办并举的公共服务供给模式。但随着人民群众日益增长的公共服务需求，政府在某些领域的“失灵”已日趋明显。与此同时，我国非营利组织得到了飞速发展。截止 2013 年 9 月底，全国正式登记注册的社会组织^①达到了 51.1 万个^[1]，它们在行业发展、学术交流、慈善公益、社会服务、教育卫生、扶贫开发、环境保护等各个领域承担了大量的公共职能。

对此，党和政府高度重视。在党的十八届三中全会通过的《关于全面深化改革若干重大问题的决定》中，“激发社会组织活力”是创新社会治理体制的主要内容之一。《决定》明确了全面深化改革中要“正确处理政府和社会关系，加快实施政社分开，推进社会组织明确权责、依法自治、发挥作用。适合由社会组织提供的公共服务和解决的事项，交由社会组织承担。支持和发展志愿服务组织。限期实现行业协会商会与行政机关真正脱钩，重点培育和优先发展行业协会商会类、科技类、公益慈善类、城乡社区服务类社会组织，成立时直接依法申请登记。加强对社会组织和在华境外非政府组织的管理，引导它们依法开展活动。”^[1]这些举措，体现出社会组织发展与管理已经上升为党和国家重大发展战略，社会组织被纳入深化改革的顶层设计与通盘考虑之中。

与此同时，新一轮行政体制改革正在稳步推进。机构调整必须通过转变职能才能发挥作用，转变职能是此次国务院机构改革的核心和重点。转变职能，就是要简政放权，把政府管不好、管不了和不应管的事项转移出去。在社会领域表现为把组织还给社会，推进政社分开；把公共服务还给社会，将部分公共服务交给非营利组织承担；把治理还给社会，推进非营利组织自治体系发展，通过授权、委托、购买服务等多种方式培育和扶持非营利组织承接各种政府职能。

① 关于社会组织、民间组织、非营利组织(NPO)、非政府组织(NGO)、市民组织、第三部门、慈善组织、志愿组织、公民社会组织、免税组织等概念，在外延内涵上存在一些差别，不同国家甚至同一国家的不同学者对其有不同的称谓，但其含义大同小异，故在本文内不进行深入探讨和严格区分，即在本文中可互换使用这些术语。

由此可见，在全面深化改革的背景下，政府机构改革与职能调整以及科学有效的社会治理体制的加快形成，都将极大地促进非营利组织的发展。而如何促进这种职能调整和这种体制的形成，如何在千百万次的实践中找出其内在运行规律，找出影响非营利组织承接政府职能的若干因素，从而有效地指导政府部门去更好地推进职能转变，有效地指导非营利组织去更好地承接政府转移的职能，成为了当前亟待解决的问题。

1.1.2 研究意义

研究非营利组织承接政府转移职能的影响因素，开展非营利组织承接政府转移职能的调查研究，有以下几点意义：

一是有利于进一步丰富相关研究内容。以往的关于非营利组织承接政府转移职能的研究中，涉及宏观层面的理论多，但微观层面的调查少；涉及其必要性、可行性的论述多，但对其运行规律与影响因素的分析少；涉及其转移方式和成功案例的归纳多，但这些案例中所提及的各类因素是否真的发生作用、在多大程度上发挥作用的实证研究较少。本文从“影响因素”这一核心思路入手，开展了大量的问卷调查工作，并通过科学的研究方式，运用统计分析软件对数据进行回归分析，最终得出结论，能在一定程度上弥补相关领域实证研究、特别是定性定量分析研究较少的空白，丰富非营利组织承接政府转移职能相关领域的研究内容。

二是有利于进一步了解当前我国非营利组织承接政府转移职能的现状与问题。本文在大量文献及相关研究的基础上梳理总结了影响政府与非营利组织合作的若干因素，并以此为框架，开展了问卷调查工作，最终通过所得数据评析非营利组织承接政府转移职能的现状。这有利于更加深入地了解非营利组织对于承接政府转移职能的态度与困扰，更加清晰地了解推进此项工作的动力与问题，更加明确地了解当前非营利组织发展的内外部环境。

三是有利于进一步推动相关工作的开展。当前，党和政府高度重视社会组织的发展，下大力度、大决心推进政府改革、政社分开，培育社会组织承接过去由政府掌控的各类职能。在地方，一些政府立足实际，积极探索向社会力量转移职能、购买服务，取得了良好效果，积累了宝贵经验，但从总体上看仍处于探索阶段，迫切需要出台全国性政策，指导和推动各地开展职能转移工作。因此，研究影响这项工作的核心因素、抓住推进这项工作的关键环节、借鉴开展这项工作的国外经验、丰富促进这项工作的有力措施，对于政府职能的进一步精简，对于助力非营利组织的自身发展，对于构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系，提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务，无疑具有重要意义。

1.2 研究目的及内容

1.2.1 研究目的

本文的研究目的有以下两点：一是通过问卷调查、统计分析的方式，分析影响非营利组织承接政府转移职能的若干因素及其发挥效用的程度，并通过问卷结果，分析当前非营利组织承接政府转移职能的现状；二是借鉴国外的相关经验，找出促进我国非营利组织承接政府转移职能的有效路径。

1.2.2 研究内容

本文主要分为四个部分。第一部分为第一章、第二章，主要为绪论与文献综述，内容包括选题背景、目的并通过文献法提出了非营利组织承接政府转移职能影响因素的分析框架；第二部分为第三章、第四章，也是本文的主体部分。这两章节通过问卷调查及统计分析总结了当前非营利组织承接政府转移职能的现状与问题，研究了各类因素对非营利组织承接政府转移职能的影响程度；第三部分为第五、六章，这部分介绍了国外非营利组织与政府合作经验及启示，并结合前几章内容提出了促进我国非营利组织承接政府转移职能的建设性思路。第四部分为参考文献、附录和致谢。

1.3 研究思路及方法

1.3.1 研究思路

本文的研究思路分为以下几步：第一步，将以往有关非营利组织承接政府转移职能的研究进行整合归纳，形成较为明晰的框架体系；第二步，设计问卷并向有关组织发放，采集数据并通过问卷结果分析当前非营利组织承接政府转移职能的现状和问题；第三步，通过统计软件进行回归分析，找出关键影响因素，对比不同因素的影响程度；第四步，与国外经验进行对比，并提出推进非营利组织承接政府转移职能的建设性意见。

1.3.2 研究方法

本文主要采用定性与定量相结合的研究方法，具体有行文献分析法、问卷调查法、统计分析法、对比分析法。

(1) 文献分析法

对现有文献及书籍进行统计,其中包括与非营利组织承接政府转移职能相关的理论基础,国外和国内的研究成果、研究动态。通过借鉴、梳理、归纳国内外研究成果,构建非营利组织承接政府转移职能影响因素的框架模型。

(2) 问卷调查法

对非营利组织进行问卷调查,将合作因素、内部因素、外部因素三个一级指标分解为9个二级指标、36个具体问题,较为全面、深入地了解非营利组织与政府合作的态度感受、实际情况及内外部环境。

(3) 统计分析法

使用 SPSS 软件,运用因子分析、描述统计等方法,对所得数据进行统计学分析。

(4) 对比分析法

通过对比不同影响因素对非营利组织承接政府转移职能的影响程度,确定影响此项工作的核心因素与关键环节;通过对比国外推进非营利组织承接政府转移职能的若干做法,提出促进此项工作的具体措施。

2. 文献综述.

近年来,伴随着一次次的行政体制改革,政府职能转变一直受到广泛关注,理论界也对其进行了深入探讨,有关政府职能转变的定义、方式及其影响因素、促进策略的观点纷呈,不尽一致,本文在此对这些观点进行如下归纳:

2.1 政府职能转变的定义

国内学者贺立平认为,政府职能让渡是应政府机构改革转变职能的要求而展开的,而政府职能转变就是实行“政事分离”和“政企分开”^[2]。这种定义不够准确,“政事分离”和“政企分开”与政府职能转变关系密切,但不能完全等同于职能转移,它们是政府职能转变的一部分工作,也是其前提条件,而不是政府职能转变本身的内容。

侯保疆认为,政府职能转变是指政府行政机关在管理社会公共事务中的职责和功能作用的变化、转换与发展,简言之,就是政府行政职责和行政功能的转变。也就是说,政府职能转变就是对原有政府职能体系中的行政职责和行政功能重新认识分析,根据社会公共事务范围领域的界定及其划分来确定原有行政职责哪些需要保留或转移,哪些需要增加或减少,哪些需要转为重点或非重点,原有行政功能哪些需要强化或弱化,社会公共事务范围领域的界定及其划分是界定政府职能的前提和基本依据^[3];刘瑞宁认为,所谓政府职能转变是指对政府行政职责和行政功能的转变^[4]。这几种定义方式突出了对“职能”的界定——所谓职能的基本含义,一是职责,二是功能,职能是职责和功能的统一体。但对职能转变的定义局限于职能的范围,而不包含其他因素的转变。

政府职能转变,不仅应包括政府职能内容的转变,还应包括政府行使职能方式的转变、政府职能的重新配置以及相应政府机构的调整和改革。因此,本文同意以下观点:政府职能转移是指国家行政机关在一定时期内,根据国家和社会发展的需要,对其应担负的职责和所发挥的功能、作用的范围、内容、方式的转移与变化^[5]。

2.2 政府职能转变的方式

张建伟归纳和总结了西方国家社会组织承接政府职能的溯源、发展与基本形式,认为从具体实践形式来看主要包括:合同出租、公私合作、使用者付费^[6];王洁将郑州市社会组织现存的承接方式分为无偿转移型(定向型)、专项补贴型

(竞争与定向相结合型)、契约式承接型(竞争型)^[7]；徐惠茹以及潘敏敏在《中国非政府组织在政府职能转变过程中的角色定位》中提出，在中国，非政府组织对于公共职能的承接可以通过委托和代替这两个方面的模式来实行，而委托又可采取两方面的做法，分别是合同项目式以及授权合作式^[8]；王瑞斌认为，政府向非政府组织转移职能可以分为充分竞争性事项、适度竞争性事项、非竞争性事项，根据不同的事项可采取公告转移、竞争转移、授权转移这几种不同的转移方式^[9]；蔡礼强认为政府转移职能的方式主要有两种，即授权与委托^[10]。

综合以上几种观点，笔者认为，公告转移的方式在当前我国并不多见，而补贴的方式应属于政府资助，而非职能转移，因此，本文中所指非政府组织承接政府转移职能的方式主要指授权、委托、政府购买服务（合同契约）这三种方式。

2.3 非营利组织承接政府转移职能的促进策略

王浦劬在《政府向社会组织购买公共服务研究》中以美国、英国、法国、荷兰等十个国家、地区为例，介绍了各国从政策指导、政府责任到监督评估、非营利组织能力建设等多方面的有力措施^[11]；廖鸿、石洪亮、朱晓红的《国外非营利组织管理创新与启示》从管理体制、内部治理等角度阐述了国外非营利组织与政府合作的经验^[12]；邓国胜《民间组织评估体系》制定了反映非营利组织各方面水平的细化指标，为政府评估非营利组织能力提供了参考^[13]；俞可平在《中国公民社会的兴起与治理变迁》中介绍了不同类型的非营利组织参与公共治理的做法与经验^[14]；马全中通过对国外非政府组织提供公共服务相关研究的归纳性述评提出了非政府组织与政府合作的改进路径^[15]；张劲松、许甜甜提出，要加强非政府组织对政府职能转移的承接，需要强化公民意识，培育公共精神^[16]；汪大海、谢海瑛构建了法律规范、委托代理、多方合作等三种学术团体承接政府转移职能的主要方式，提出了学术团体提升承接政府转移社会职能的能力及其量化评价方式^[17]；李月凤从社会条件、经济条件、法律条件三个方面论述了促进非营利组织发展及政府职能转变的相应措施^[18]；汪永贵描述了现阶段我国非营利组织发展概况、存在问题及其成因，并提出了通过加强内、外部机制建设来促进我国非营利组织发展的政策建议^[19]。

2.4 非营利组织承接政府转移职能的影响因素

国外学者布林克霍夫认为，在普遍意义上，民主政体的国家比专制政体或有限民主政府形式(即所谓的冒充的民主)的国家更能为非营利组织发展提供能促环境；而在法律框架和规制方面，非民主的政体往往倾向于对非政府组织和民间

协会采用限制性的规则；在民主开放的制度环境下，政府与非营利组织关系受特定政策环境影响^[20]；萨拉蒙和安海尔强调，一个社会的文化和种族等级程度、政府福利花费的规模、整体经济水平、主要法律体系的性质等都影响着政府看待非营利组织的态度^[21]；瓦恩认为，在政府与非营利组织的合作因素中，信任问题至关重要，信任是所有持久伙伴关系的必备要件^[22]；库文贺建议，公私合作需要相互依赖、共同目标、沟通渠道、执行方案等多个因素^[23]。库伊曼则提出，公私合作成功必须达到输入、风险和反馈的辨别以及责任和权力的明确分配等条件^[24]；苏亚雷兹认为，那些绩效优异、职业化程度高、和政府有良好合作经历的非营利组织更容易得到政府的资助^[25]；国内学者康晓光在其著作《NGO与政府合作策略》中罗列了非营利组织与政府合作全过程中的若干需要注意的事项，如了解双方意愿、保持良好沟通、全程公开透明、利用媒体报道等^[26]，汪锦军将政府与非营利组织之间合作关系的各要素分为逻辑条件、环境条件和操作条件三个层面，来分析回答各个要素的具体影响^[27]；此外，在非营利组织内部，学者们认为，其雇员素质、志愿者情况及管理者领导力也影响着该组织与政府的合作。

通过梳理国内外影响因素与促进策略的相关文献，可将可能对非营利组织承接政府转移职能形成影响的因素大致分为合作因素、外部因素、内部因素三大类。合作因素，指非营利组织与政府部门在承接/转移职能过程中产生合作关系，并在此关系中相互影响、相互联系、联合行动所产生的若干行为与态度、方式及方法，包含合作的前提，如相互信任、相互了解、目标一致、地位平等，合作过程中的制度程序、权责分配、沟通监督，以及合作后期及结束时的绩效评估等；外部因素，指非营利组织自身因素以外的影响其与政府部门合作的客观因素，如法律政策、管理体制、竞争压力等；内部因素，指影响非营利组织承接政府转移职能的自身因素，包括社团基础、社团管理、社团人力等。这些影响因素形成了一个比较完善、均衡的评价体系（如表1）从多个层面、若干个指标去评价非营利组织承接政府转移职能、与政府部门合作的开展情况及其内外部环境，是本文衡量非营利组织承接政府转移职能影响因素的主要依据。而反映非营利组织与政府部门合作情况的相关因素，则以合作关系紧密程度、合作意愿、合作项目数量、合作稳定性、临时委托项目所占比例来表示。（如表1）

表 1 非营利组织承接政府转移职能影响因素

一级指标	二级指标	三级指标
合作情况		合作关系紧密程度
		合作愿望
		合作项目数量
		合作稳定性
		临时委托项目所占的比例
合作因素	合作前提	相互信任程度
		工作目标一致程度
		相互了解程度
		谈判协商地位平等程度
	合作过程	招投标等制度化程序的普及程度
		合同协议的普及程度
		风险、责任和权利分配的明确程度
		监督程度
	合作评估	评估的普及程度
		评估标准与评估办法的普及程度
		评估标准与评估办法的科学合理程度
		第三方评估的普及程度
	外部因素	法律政策
各领域内相关法律法规的数量		

		相关法律法规的完善性	
		相关法律法规出台后，相关政府部门的态度	
	管理体制	双重管理体制的影响	
		挂靠体制的影响	
		业务主管单位的作用	
		挂靠单位的作用	
	竞争压力	挂靠单位会构成的竞争压力	
		其他非营利组织构成的竞争压力	
		其他事业单位构成的竞争压力	
		其他政府部门构成的竞争压力	
	内部因素	组织基础	对挂靠单位的依赖程度
			基础设施建设
会员占相应地域或领域总数的比例			
组织规模			
组织管理		民主办会程度	
		组织制度完善程度	
		组织宗旨与战略规划清晰程度	
		社会公信度	
组织人力		专职工作人员数	
		专职工作人员素质	
		领导层的领导力	
		志愿者积极性	

2.5 非营利组织承接政府转移职能的领域范围

对于政府职能转变的范围，国内外学者的研究都有所涉及。新公共管理代表人物奥斯本和盖伯勒发现，非营利组织“在完成微利或者无利可图的任务，需要有同情心和对个人关心尊重的任务，需要顾客或当事人方面具有广泛信任的任务，需要亲自动手和直接给予的任务（例如日托、咨询和对残疾人和病人的服务）以及牵涉到库道德准则和个人行为职责的任务方面倾向于更胜一筹。”^[28]萨拉蒙通过对美国社会的实证调查指出，在美国，非营利组织“在所有领域——卫生、教育、研究、日托、老年照顾、收养援助、住房、社区发展、环境保护”与政府部门“创造了一个巨大的伙伴关系网络”，“尤其是人类服务领域”。^[29]王浦劬在《政府向社会组织购买公共服务研究》中研究了多个国家非营利组织承接政府转移职能的范围与领域，每个国家不尽相同，涉及教育、科技、交通、文化、法律保护、医疗保障、职业培训、儿童保护，社区服务（如老年服务、老年保健、家庭服务、残疾人服务、儿童看护等）甚至国防、犯罪预防、政策制定等^[11]。

针对我国非营利组织承接政府转移职能的范围，王浦劬指出，我国政府向非营利组织转移的职能主要内容集中在三个领域：一是社区服务于管理类服务，包括助老、助残、社会救助、职业介绍、技能培训、外来人口管理、矛盾调解、公益服务等；二是行业性服务于管理类服务，包括行业调查、统计分析、资质认定、项目评估、业务咨询、技术服务等；三是行政事务与管理类服务，包括特定咨询、现场勘查、年检预审、日常管理、再就业培训教育、婚介机构的监管、家庭收养的评估、民办学校的委托管理、退伍军人就业安置、实证管理等^[11]。蔡礼强将中国非营利组织承接政府转移职能的范围界定为公共服务类、公益慈善类、工商经济类、社区服务类^[10]。

笔者认为，虽然学者们对非营利组织承接政府转移职能的范围进行了调查，但并不能由此判断这些领域的职能就一定适合或不适合由非营利组织承担，具体适不适合，只能根据不同国情、不同地域甚至是结合某一职能的具体情况而具体分析，不能盲目判定。

2.6 国内外文献评析

综合国内外关于非营利组织承接政府转移职能的研究，不难看出，国外学者大多是从某一问题入手，集中研究特定因素对非营利组织与政府合作关系的影响，相关研究理论性强，分析深入；而国内相关研究还大多处于借鉴国外经验、通过实例来描述某些实践经验或通过现存问题来提出相应对策的阶段。同时，也不难看出，国内外对于非营利组织与政府开展合作的研究虽然很多，但采用定性

定量分析的研究较少,且大多只讨论特定的一种或几种因素对这种合作关系的影响,而几乎没有一个比较全面的、囊括各个层面影响因素的有关研究。因此,本文拟从问卷调查、统计分析的实证分析手段入手,来找出影响非营利组织承接政府转移职能的若干因素及其影响程度,并以此提出促进策略。

3. 非营利组织承接政府转移职能影响因素的实证分析

根据对以往文献的总结归纳,本文针对非营利组织承接政府转移职能形成了比较完整的分析框架,在此基础上,对非营利组织进行问卷调查,将合作因素、内部因素、外部因素三个一级指标分解为9个二级指标,即9个变量,每个变量对应4个三级指标,加上对样本的调查,共设48个题目(见附录1)。为真正了解各因素是否真的能对非营利组织承接政府转移职能形成影响及其影响程度,本章对9个二级指标与非营利组织承接政府转移职能的情况,即合作情况,进行了回归分析,并对结果进行了比对和解释,从而找出影响NGO承接政府转移职能的关键变量。

3.1 问卷编制

合作情况部分主要调查各非营利组织与承接相关政府部门转移职能、与政府部门开展项目合作的总体情况;合作因素部分主要调查NGO和政府部门在合作前、中、后的互信、沟通、监督情况以及合作是否符合规范等,题目设置参考汪锦军《政府与非营利组织合作的条件_三层次的分析框架》、康晓光《NGO与政府合作策略》以及库文贺、库伊曼的相关研究;外部因素部分主要调查法律政策、管理体制、竞争压力对非营利组织承接政府转移职能的影响,题目设置参考《中国科协全国学会发展报告》以及王浦劬《政府向社会组织购买公共服务研究》;内部因素部分主要调查非营利组织自身的组织基础、组织管理、组织人力对其承接职能的影响,题目设置借鉴了邓国胜《民间组织评估体系》中的《学会综合性评估标准与评分细则》。

3.2 样本分析

本次研究共收集有效样本共112份,被调查者中有65名为专职工作人员,占68%,另外42%为非专职工作人员;组织类别中,大部分为社会团体,共有75个样本即75%,民办非企业单位占2.68%,基金会占8.04%,在工商部门登记的非营利组织占7.14%,未登记注册的非营利组织占7.14%;最后从社团专职工作人员数量上看,区间较多的为3-0人和1-2人,这两个区间的比例分别为32.14%和21.43%,10人以上的占12.5%,20人以上的占17.86%,无专职工作人员的占16.07%。

3.3 信度分析

表 2 信度分析

变量	选项个数	样本个数	Cronbach's Alpha
合作情况	5	112	0.833
合作因素	12	112	0.877
合作前提	4	112	0.837
合作过程	4	112	0.764
合作评估	4	112	0.831
外部因素	12	112	0.744
法律政策	4	112	0.620
管理体制	4	112	0.676
竞争压力	4	112	0.805
内部因素	12	112	0.729
社团基础	4	112	0.638
社团管理	4	112	0.825
社团人力	4	112	0.671

信度 (Reliability) 即可靠性, 它是指采用同样的方法对同一对象重复测量时所得结果的一致性程度。一般信度分为三种: 即重测信度, 复本信度和内部一致性信度三种。重测信度是用同样的问卷对同一组被调查者间隔一定时间重复施测, 计算两次施测结果的相关系数。而复本信度是让同一组被调查者一次填答两份问卷复本, 计算两个复本的相关系数。最常见的为内部一致性信度, 即用 Cronbach α 系数去测量量表各题项得分的一致性, Cronbach α 系数最好在 0.8 以上, 0.7-0.8 之间可以接受; 分量表的信度系数最好在 0.7 以上, 0.6-0.7 还可以接受。Cronbach's alpha 系数如果在 0.6 以下就要考虑修改量表。本文采用 Cronbach α 系数去测量量表信度: 测量结果显示: 合作情况变量的 Cronbach α 系数为 0.833, 而合作因素, 外部因素和内部因素的 Cronbach α 系数值分别为 0.877, 0.44 和 0.629, 而且 3 个二级指标对应的 3 级指标 Cronbach α 系数值也高于 0.6, 综合来看, 所有变量的 Cronbach α 系数均高于 0.6, 意味着样本真实地回答各题项。

3.4 效度分析

结构效度是指测量结果体现出来的某种结构与测值之间的对应程度。结构效度分析所采用的方法是因子分析。效度分析最理想的方法是利用因子分析测量量表或整个问卷的结构效度。因子分析的主要功能是从量表全部变量 (题项) 中提取一些公因子, 各公因子分别与某一群特定变量高度关联, 这些公因子即代表了

量表的基本结构。通过因子分析可以考察问卷是否能够测量出研究者设计问卷时假设的某种结构。在因子分析的结果中，用于评价结构效度的主要指标有累积贡献率，共同度和因子负荷。累积贡献率反映公因子对量表或问卷的累积有效程度，共同度反映由公因子解释原变量的有效程度，因子负荷反映原变量与某个公因子的相关程度。

另外，在因子分析时，首先需要检验是否合适做因子分析，通过 KMO 和 Bartlett's Test 两个值去衡量。一般情况下，KMO 值大于 0.8 说明很合适做因子分析；KMO 值大于 0.7 说明较适合做因子分析，KMO 值大于 0.6 说明在可以接受范围内，而如果 KMO 值小于 0.6 说明不适合做因子分析。另外各个变量还需要通过 Bartlett's Test，这要求 Bartlett's Test 后的 P 值小于 0.01。接下来将对合作因素，外部因素和内部因素这 3 个维度进行检验，以合作因素为例，而将外部因素和内部因素的汇总表格放置于附录中。

表 3 合作因素效度分析

合作因素	题项	载荷系数		
		1	2	3
合作前提	Q13	0.863	0.166	-0.005
	Q14	0.804	0.151	0.100
	Q15	0.828	0.201	-0.012
	Q16	0.714	-0.131	0.452
合作过程	Q17	0.021	0.435	0.570
	Q18	0.145	0.597	0.589
	Q19	0.347	0.330	0.542
	Q20	0.191	0.445	0.552
	Q21	0.135	0.870	0.225
合作评估	Q22	0.125	0.771	0.483
	Q23	0.493	0.568	0.543
	Q24	-0.033	0.553	0.634
特征值		3.042	3.026	2.124
解释率(%)		25.349	25.214	17.704
累积解释率(%)		25.349	50.563	68.266
KMO			0.859	
Bartlett 值			710.648	
显著性		0.000		

对于合作因素来讲：KMO 值为 0.859，大于 0.8，而且通过 bartlett 检验，sig 值为 0.000，说明非常适合做因子分析。在这里使用主成分分析法，并利用最大方差旋转法旋转。最终整理得到因子分析结果如上表示：上表显示，提取得到的 3 个因子的解释率分别为 25.349%，25.214%和 17.704%；累积方差解释率为

68.266%；并且12个题项对应的载荷系数均高于0.5。说明整理上来看，各题项均能比较有效地表达对应变量信息。论证合作因素的结构效度较好。

另外：针对外部因素来讲（整理表格见附录2）：其KMO值为0.872，大于0.6，而且通过bartlett检验，sig值为0.000；外部因素提取得到的3个因子的解释率分别为21.369%，20.086%和19.613%；累积方差解释率为61.067%；并且其对应的12个题项对应的载荷系数均高于0.5。说明整体上来看，各题项均能比较有效地表达对应外部因素变量信息，论证外部因素的结构效度较好。

而对于内部因素来讲（整理表格见附录2）：其KMO值为0.803，大于0.8，而且通过bartlett检验，sig值为0.000；其提取得到的3个因子的解释率分别为31.515%，17.512%和14.182%；累积方差解释率为63.209%；并且12个题项对应的载荷系数均高于0.5。说明整体上来看，各题项均能比较有效地表达内部因素变量信息，论证显示内部因素的结构效度较好。

3.5 回归分析

表4 回归分析

	非标准化系数		标准系数	t	显著性	VIF
	B	标准误差	贝塔			
(常量)	-1.418	0.882	-	-1.608	0.111	-
合作前提	0.681	0.103	0.671	6.612	0.000	1.431
合作过程	0.232	0.091	0.198	2.549	0.012	2.418
合作评估	0.078	0.041	0.052	1.898	0.061	2.219
法律政策	0.137	0.076	0.121	1.803	0.075	1.221
管理体制	-0.102	0.023	-0.081	-4.435	0.000	2.871
竞争压力	-0.044	0.071	-0.029	-0.620	0.537	2.191
组织基础	0.344	0.092	0.311	3.755	0.000	1.121
组织管理	0.247	0.099	0.181	2.495	0.014	1.781
组织人力	0.115	0.051	0.087	2.255	0.026	1.415
R方			0.636			
调整R方			0.562			
F值			19.112**			

为了得到更为合理的数据分析结果，首先将异常样本进行剔除后再进行下面的分析，即将有70%以上全部选择同样一个答案的样本进行剔除，或者有超过1/3为空答案的样本进行剔除。最后余下98个样本进入回归分析。

分析合作因素、外部因素和内部因素这3个一级指标对于合作情况的影响，因而将这3个一级指标下属的9个二级指标做为自变量，而将合作情况做为因变

量进行多元线性回归分析。回归整理分析结果如上表所示：

回归模型通过 F 检验，意味着所有 9 个自变量的回归系数不应该全部为 0，即至少有 1 个自变量会对合作情况产生影响，而 R 方为 0.636，调整 R 方为 0.562，说明回归模型拟合度较好，而所有 9 个变量的 VIF 值全部小于 5，说明没有多重共线性。整体来讲，回归模型较好；

3.5.1 合作因素的影响分析

在合作因素中，合作前提的回归系数为 0.681，并且呈现出 0.01 水平上的显著性，sig 值为 0.000；合作过程的回归系数为 0.232，并且呈现出 0.05 水平上的显著性，sig 值为 0.012；合作评估的回归系数为 0.078，并且呈现出 0.1 水平上的显著性，sig 值为 0.061。这说明，合作前提、合作过程、合作评估这三个因素都会对合作情况产生正向影响，而且这种影响具有普遍意义。

合作前提中包含相互信任、相互了解、目标一致、地位平等四个问题，是非营利组织与政府合作的基础，如果这些因素不能满足，则合作产生的几率很小，即便产生了合作，双方的合作紧密度也不会很高，合作的稳定性也会大受影响，所以，合作前提对合作情况的影响较大。合作过程和合作评估也会对合作情况产生影响，但程度不同。合作过程中包含合同签订、责任风险分配、招投标程序、有效监督等因素，影响着非营利组织与政府合作的规范程度与制度化程度，其规范化、制度化程度越高，合作越顺利、越紧密。合作评估虽然对合作有影响，但没有合作前提和合作过程的影响程度高，因为合作评估是在合作的后期或项目已经结束后才发生的，对合作的产生并没有直接影响，虽然少数政府部门会对有关非营利组织以往的项目评估结果进行考量，但这种情况还是比较少，因此合作评估的回归系数比较低，对合作情况的影响较小。

3.5.2 外部因素的影响分析

在外部因素中，法律政策的回归系数为 0.137，并且呈现出 0.1 水平上的显著性，sig 值为 0.075，说明其会对合作情况产生正向影响，而且这种影响具有普遍意义。从表 1 和问卷（附录 1）中可得知，法律政策主要考察的是被调查者认为现行相关法律政策的具体可行性、完善性等。法律政策为 NGO 和政府部门合作奠定了法律基础，反映了某一领域的法律政策制定部门对相关政府部门与 NGO 合作的重视程度与认识程度。某一组织所在领域内对非营利组织承接政府转移职能、与政府合作的法律政策越全面、越完善、越详细，则该组织与相关政府部门的合作情况越好。

管理体制的回归系数为-0.102，并且呈现出 0.01 水平上的显著性，sig 值为

0.000，说明其会对合作情况产生负向影响，而且这种影响具有普遍意义。管理体制中主要考察双重管理和挂靠管理对合作情况的影响。某一组织认为这两种体制对非营利组织与政府合作的消极影响越大，则该组织与政府部门的合作情况越好。这是因为，业务主管单位和挂靠单位一般都会或多或少地干预非营利组织的内部事务，非营利组织与政府部门的合作项目也不例外，如果这种干预过多，就束缚了非营利组织的手脚，限制了其合作的开展，缩小了合作的空间，从而对合作情况产生负面影响。一个有趣的现象是，有部分组织在问卷中反映，有的业务主管单位和挂靠单位对该组织与政府部门的合作发挥了促进作用，这是因为，这些组织中的大多数对挂靠单位的依赖度很高，带有很强的官办性质，甚至和挂靠单位是“一套人马、两张牌子”，因此很多事务本身就是挂靠单位赋予的。而在一些业务主管单位中，为提升主管非营利组织（一般是社团）的自身能力，一般都会开展一些政府与 NGO 对接、企业与 NGO 对接等活动，从而对非营利组织与政府部门的合作产生了一定的促进作用。从回归分析结果显示，某一组织对业务主管单位或挂靠组织的依赖度越高（这两题是依赖程度越高，分数越低），其承接职能的情况越好，因此可以判断，当前非营利组织承接政府转移职能的自主能力还不是很强，对业务主管单位和挂靠单位较为依赖。

竞争压力的回归系数为-0.044，而且没有呈现出显著性，sig 值为 0.537，说明其并不会对合作情况产生影响。竞争压力部分，主要考察挂靠单位、其他非营利组织、其他事业单位、其他政府部门对合作情况是否产生影响。由于现行登记制度规定同一行业内重复设立相同或相似的 NGO，加之被调查组织中大多为北京市科协所属学术团体，其专业性较强、具有专家学者优势，因而竞争压力较小，没有对合作情况产生影响。

3.5.3 内部因素的影响分析

在内部因素中，组织基础的回归系数为 0.344，并且呈现出 0.01 水平上的显著性，sig 值为 0.000；组织管理的回归系数为 0.247，并且呈现出 0.05 水平上的显著性，sig 值为 0.014；组织人力的回归系数为 0.115，并且呈现出 0.05 水平上的显著性，sig 值为 0.026。这说明，这三者都会对合作情况产生正向影响，而且这种影响具有普遍意义，其对合作情况的影响程度依次递减。

组织基础包含反映的是一个非营利组织的“硬”实力，一个组织的组织规模越大、基础设施越完善、代表性越强，越容易得到与政府部门合作的机会，因为政府部门会更倾向于选择有承接政府项目经验、具有一定实力和专业能力的非营利组织，而组织基础较好的组织往往具备以上的特点。组织管理包含民主办会程度、制度完善程度、战略规划清晰程度、社会公信度等因素，反映了一个组织的

“软”实力。显然，一个组织的管理越精细、越完善、水平越高，其获得政府资助的可能性越高，同时，由于管理水平不像组织基础那样容易考察、显而易见，因此其影响程度不如组织基础高。组织人力包括每 100 名会员的专职工作人员数、工作人员学历程度、领导层的领导力、会员或志愿者参与本组织活动的积极性等。由于这些因素影响着合作项目的完成质量，因此也影响着合作情况，但由于被调查组织的专职工作人员数、学历结构等较为相近，且工作中大量依靠会员及志愿者的参与，因此对合作情况的影响并不像组织基础和组织管理那样明显。

4. 非营利组织承接政府转移职能的现状分析

上一章已经找出了影响非营利组织承接政府转移职能的关键变量，而为了了解这些影响因素在现实中非营利组织的真实情况，以及非营利组织与政府合作的态度感受、存在问题及内外部环境，本文结合问卷结果，对非营利组织承接政府转移职能的现状作出了分析。

4.1 非营利组织承接政府转移职能已初具规模

通过调查我们发现，89.83%的被调查非营利组织与政府部门建立了合作关系，如图1。其中有52.68%与政府部门的合作项目比较稳定，且大多数（58.03%）不是临时委托；在合作中，59.82%的组织与政府部门的合作关系比较紧密或非常紧密，相关非营利组织与政府部门在相互信任、相互了解、目标一致方面比较契合，所对应题目的平均分分别为4.29、4.01、4.21（非常好为5分，非常差为1分）。这说明，相当多的NGO已经和政府建立了合作关系，并且合作比较稳定，合作关系良好，非营利组织承接政府转移职能已经具有一定规模。但也要注意，仍有10.17%的被调查组织没有承担相关职能，20.54%的组织表示承接的比较少，41.96%的组织表示承接项目数量比较一般，如图1。这说明，当前非营利组织承接政府转移职能还有很大的提升空间，有关部门还应继续推进政府职能转移工作的有序开展，推动更多组织承接更多社会服务。



图 1 您所在组织与政府部门的合作项目数量

同时，非营利组织在承接政府转移职能的过程中也存在一些问题，有 33.04% 的组织在与政府合作时不一定签订合作协议；有 21.43% 的组织在与政府部门合作项目中没有受到有效的监督；在项目评估方面，有 22.24% 的组织表示相关政府部门不一定会对项目结果进行评估，32.14% 的组织表示评估过程中缺乏相关评估标准与评估办法，如图 2。这说明，在非营利组织承接政府转移职能的具体操作中缺乏程序、规则、监督、评估上的具体规范，需要出台统一的政策法规对相关内容进行明确规定。虽然近期国务院办公厅出台了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》，明确了政府向社会力量购买服务的指导思想、基本原则和目标任务，对购买主体、承接主体、购买内容等做出了指导性规定，但该指导意见的基本定位更侧重于顶层设计，相关政策设计注重原则性、方向性、统筹性，对非营利组织承接相关服务职能的具体流程、监督方式、评估方式、资格认证等都没有进行详细规定，具体的操作仍由各级地方政府出台相关政策，其科学性和可操作性有待考察。因此，迫切需要在各地进行探索的基础上及时总结经验，尽快出台全国层面的关于非营利组织承接政府转移职能的相关政策。

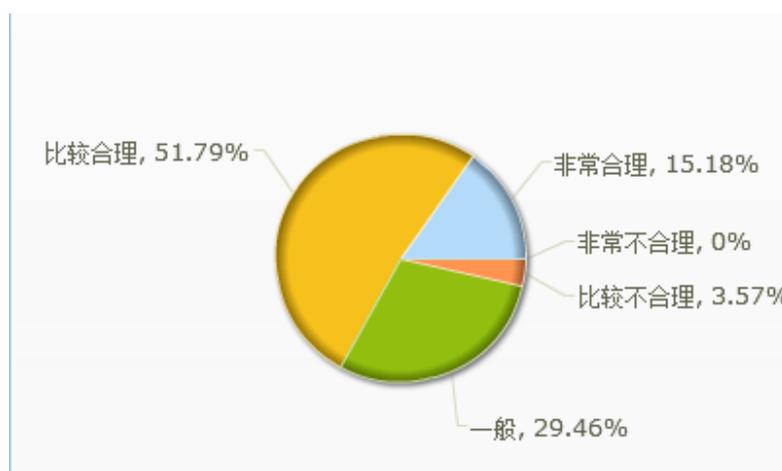


图 2 在项目评估中，相关评估标准与评估办法科学合理吗

4.2 制度环境有待完善

必须看到，当前我国非营利组织发展的政策环境正在不断优化。2011 年 3 月，在全国人大通过的国家“十二五”规划纲要中，首次专设一章阐述加强社会组织建设，从促进社会组织发展和加强社会组织监管两方面明确了“十二五”期间社会组织建设的具体目标；2012 年 11 月召开的党的十八大，进一步对社会组织建设提出了新要求，提出要“加快形成政社分开、权责明确、依法自主的现代社会组织体制”；2013 年 11 月，党的十八届三中全会，通过了改革社会组织管

理制度、激发社会组织活力的重大部署。可见，在加快政社分开、政府行政体制改革和社会组织管理体制改革的背景下，我国政府正意图逐渐向“有限政府”发展，而我国的非营利组织也将承接更多由政府转移而来的社会职能，这无疑有利于非营利组织事业的发展。

但同时也要看到，目前我国非营利组织的法律地位还没有完全确立，相关法律法规仍有待进一步完善健全。在本次调查中，有近 66% 的被调查者认为在自己组织的领域内，与非营利组织相关的法律法规或指导政策不是很多。特别是有关非营利组织承接政府转移职能、承接政府购买服务项目的法律法规，有 90.18% 的被调查者认为需要进一步的修订，如图 3。现行《中华人民共和国政府采购法》中明确规定政府采购行为包括服务，且专门强调所指的服务是指“除货物和工程以外的其他政府采购对象”，但没有明确把面向社会和公众提供的公共服务列入其中；与其配套的财政部《政府采购货物和服务招标投标管理办法》以及《政府采购品目分类表》中也没有；2010 年《政府采购法实施条例》中规定的服务也仍然没有。这就使得各级政府向社会组织购买公共服务缺乏全国性的法律依据。由于法律保障的缺失，加之非营利组织自身力量与政府不能形成制衡，在本次调查中，仍有近 8% 的 NGO 在承接政府转移职能时出现困难，与政府部门的关系不能实现完全平等。



图 3 您认为有必要完善非营利组织承接政府转移职能的相关制度和程序规范吗

4.3 政府部门放权不足

在当前的形势下，党和政府高度重视社会组织发展，把社会组织管理体制的改革作为深化改革的重点工作来规划。各群团组织也正在努力发挥自身枢纽型组织的作用，把推进非营利组织承接社会化职能作为重要发展战略，积极为各政府

部门与相关非营利组织牵线搭桥，做出了大量卓有成效的工作。例如，中国科协成立了推进学会有序承接政府转移职能领导小组，有序推进相关工作，协调推动政府部门开始梳理职能转移清单，截止 2013 年年底，已有 20 个政府部门表示可将 83 项职能转移（委托）给学会承担^[26]。

但另一方面，仍有一些政府部门对向非营利组织转移相关职能持观望态度，在本次调查中，有 72.32% 的非营利组织表示自身所在领域的政府部门没有主动放权，如图 4。其原因主要有以下几点：一是深层次改革涉及部门利益。只要涉及转变政府职能，就意味着财政资源从公共部门流向非公共部门，资金的使用权不再像传统模式那样始终掌握在政府部门手中，这对于政府部门的既有利益是一个挑战。二是政府对非营利组织的承办能力存在质疑。当前我国非营利组织本身实力高低不一，很多组织缺乏参与服务提供的实践经验，不具备承接政府大规模公共服务的能力，因此，很多政府部门对转移职能工作存在疑虑。三是当前很多政府公职人员和社会公众还没有转变观念。在政府长期垄断公共服务的传统影响之下，社会公众对政府信赖度高，对政府提供、政府生产的既有模式依赖度高，对非营利组织提供公共服务往往不够信任，对志愿活动兴趣不高。而在政府公职人员中，很多人还对非营利组织的相关理论不太了解，对 NGO 的基本概念、运作模式等并不熟悉，因此对非营利组织承接政府转移职能还没有形成明确认识。

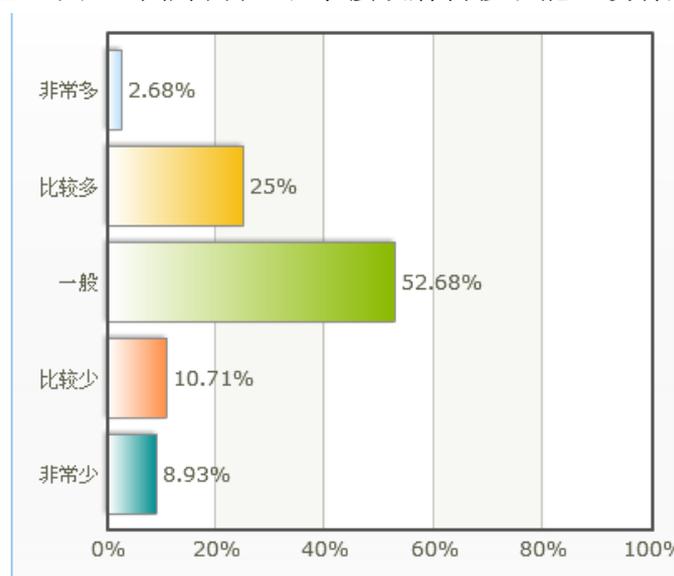


图 4 《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》出台后，贵组织所在领域的相关政府部门开始进一步放权了吗

4.4 非营利组织积极性高，但仍需提高自身能力

在本次调查中，有 88.39% 的被调查组织表示非常或比较希望承接政府转移职能，11.61% 的组织表示一般，没有组织表示不愿意承接政府职能，如图 5，这说明，当前非营利组织对承接政府转移职能、与政府部门建立合作关系、开展合作项目积极性非常高。

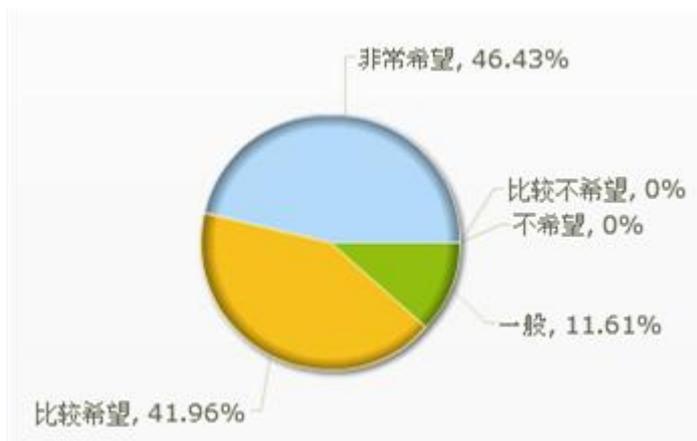


图 5 您所在组织希望承接政府部门转移职能、与政府开展合作项目、建立合作关系吗

但正如前文所说，一些非营利组织缺乏承接相关项目或职能的实践经验，能力上还有待提升。从组织基础上看，有 71.43% 的被调查组织上年度财政支出规模在 100 万以下，28.57% 的受访者认为所在 NGO 的基础设施不够完善；从组织人力上看，被调查 NGO 的专职工作人员并不多，有些组织甚至没有专职工作人员如图 6，如果按每 100 名会员的专职工作人员数来计算则更少。从组织管理上看，有 16.7% 的人认为自己所在组织的民主办会程度一般。

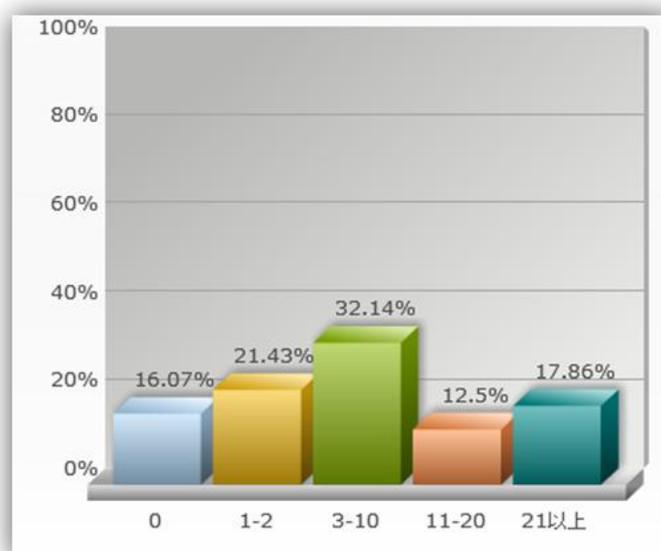


图 6 您所在组织的专职工作人员数

同时，我们也要注意，在非营利组织承接政府职能的能力有待进一步提升的同时，一些事业单位、政府部门，甚至是该组织本身的挂靠单位，也会对其形成一定的竞争压力。从本次调查来看，有 30.35% 的组织表示其他事业单位会对本组织承接政府转移职能形成竞争压力。由于本次调查样本中学术型社会团体的比例较高，而这些学术社团的专业性较强，来自外部的竞争压力较小，因此，该数据可能较小的反映了来自事业单位的压力，实际上的情况应该更高。因此，面对外部竞争的压力，非营利组织更应进一步提升自身各方面能力水平，以应对竞争风险，更好地承接政府转移职能，壮大组织事业。

4.5 政社关系仍未发生根本性改变，仍需持续推进深化改革

目前，我国对非营利组织实行的是双重管理体制和挂靠制：民政部门主管登记与考核，业务主管负责具体业务的指导，挂靠单位负责提供人财物等物质资助。不可否认，双重管理体制在 20 多年的实践中的确对我国非营利组织的发展起到了一定的积极作用。例如，一些业务主管单位在负责管理非营利组织的同时也在积极搭建广阔平台，促进非营利组织与政府部门的沟通协作。在本次调查中，有 75% 的被调查组织认为业务主管单位对本组织与政府部门的合作存在促进作用，这说明，非营利组织在承接政府转移职能时对业务主管单位比较依赖（这恰恰反映了非营利组织在自主发展、自我营销方面能力方面的薄弱）。但同时，双重管理体制也存在一些弊端，例如，有些业务主管单位对 NGO 的管理过细、干预过多，限制了非营利组织开展活动的自主性；同时，当前的非营利组织登记管理制度对 NGO 的管理仍然趋于控制导向，各种登记限制性条件较多，尤其是规定必须找到业务主管单位才能予以登记，导致很多不符合条件的组织转而前往工商部门进行登记，从而丧失了免税资格，限制了其事业发展。因此，本次调查中仍有 32.14% 的 NGO 认为双重管理体制对本组织承接政府转移职能存在消极影响，如图 7。

不过，目前《社会团体登记管理条例》正在修订，直接登记、取消分支机构的行政审批等改革措施很可能转变以往的双重管理制度对非营利组织的局限。在双重管理制度正在发生变革的同时，挂靠制度仍未发生改变。有 60.72% 的组织表示挂靠单位对本组织与政府部门的合作存在促进作用，45.54% 的组织对挂靠单位非常或比较依赖，只有 8.04% 的组织能够实现完全独立，如图 8。必须承认，挂靠单位确实为非营利组织的发展提供了必要的物质保障，这在当前我国非营利组织基础较为薄弱的时期也确实难以实现迅速的改变。但挂靠体制在支持非营利组织的同时，有时候也容易因为过多干预和过严管理而影响民主办会，使得非营利组织的社团属性被弱化，形成行政化倾向，从而抑制其发展活力。同时，由于

大多数的挂靠单位都属于政府部门或事业单位，这就很容易造成转移职能的“内部化”，即相关非营利组织实际上变成了所谓的“二政府”，从而导致服务质量不高、竞争缺失、资金运转不够透明等一系列问题。

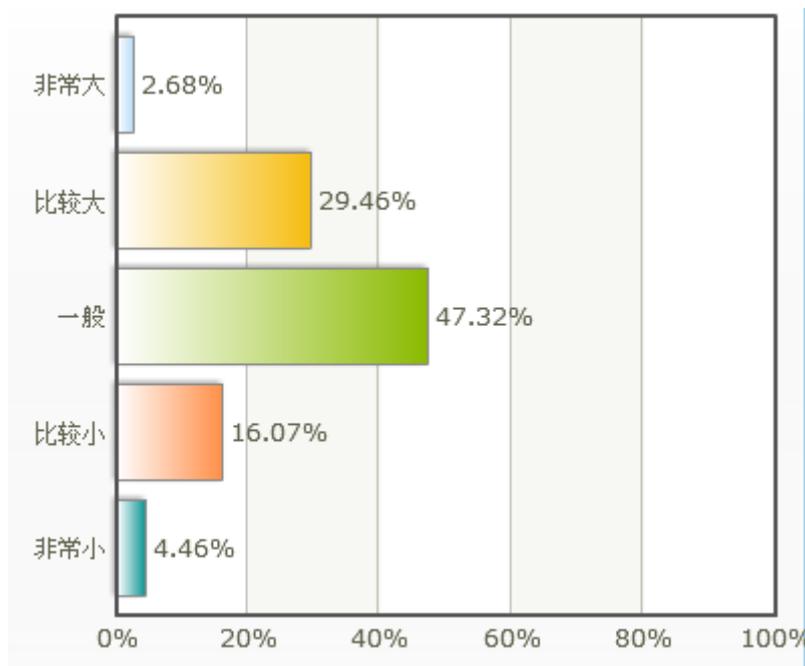


图7 您认为现行双重管理体制对非营利组织与政府部门的合作存在消极影响吗

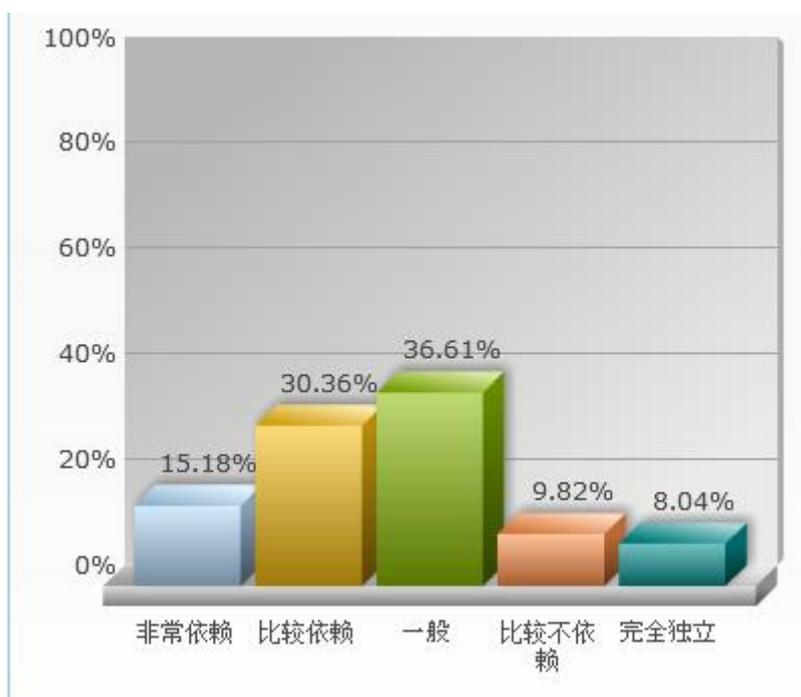


图8 您所在组织对挂靠单位的依赖度为

5. 非营利组织承接政府转移职能的国际比较分析

经过前文我们发现，双方的紧密互信与合作、与非营利组织发展相关的法律政策、管理体制等都会影响 NGO 承接政府转移职能、与政府进行合作的情况，而我国在以上这些方面都存在这样那样的问题。为了研究这些问题的解决方法，本章针对合作因素和外部因素中的若干问题介绍了国外的相关经验，与我国非营利组织承接政府转移职能的情况进行比较分析，探讨如何从政府层面促进 NGO 与政府部门的合作。

5.1 制定非营利组织管理专门法或相关法律法规

在国际社会，运用法律手段对非营利组织进行管理，是政府的常用手段，也是很多国家通行的原则。其实现途径主要有两个：一是制定专门法；二是制定其他法律法规。

制定专门法律是目前世界各国对非营利组织进行法律管理时普遍采用的一种管理模式。采取这种方式的典型国家是日本。1998 年，日本制定了《特定非营利活动促进法》。该法降低了“公益法人”的条件，规定会员只需 10 人以上，不要求有注册资金和固定办公场所；将过去的“许可制”改为“认证制”，申请人只要满足要件原则，行政机关就得予以认证，并对审批期限作出规定；该法还规定：非营利组织法人只要没有违反政令等行为，行政原则上就不对其进行监管，而完全交给民间自治。此外，法国、澳大利亚、韩国等国也制定了有关非营利组织管理的专门法。

有些国家，如美国、英国、瑞士等，并未就非营利组织制定专门法律，而是在其他法律法规中对非营利组织作出相应规范。例如，美国对非营利组织的管理主要通过公司法和一系列与税收相关的州政府和联邦法令来进行。英国没有制定非营利组织专门法律，而是通过《慈善法》和其他一系列法律法规对 NGO 进行管理。《慈善法》、《慈善组织公益性指南》对慈善组织（英国习惯称非营利组织为“慈善组织”）、慈善事业及其遵守的原则进行了具体规定，但慈善组织的具体事务是通过其他法律法规来管理的。如《公司法》、《工业级互助组织法》、《信托法》、《受托人法案》、《互助令》等法律法规规定了非营利组织的登记成立事务；《入户募捐法案》、《彩券与娱乐法》、《慈善机构募捐规程》等法律法规对非营利组织获取资金的途径作出了规定。

制定专门法和制定其他法律法规这两种法律管理手段各有利弊。制定专门的法律对非营利组织进行管理能够提升非营利组织的法律地位，有利于其健康发

展，且便于行政机关和大众对非营利组织进行监督管理。但同时，这种方式也存在一些缺陷，因为制定和完善一部非营利组织专门性法律需要大量的实践，并以此为基础总结经验，这一过程大概需要 3-5 年时间^[30]，这就很容易导致法律滞后的问题出现。制定相关法律法规的过程相对较短，但具体规定也相对分散，对非营利组织来讲可能不够具体可行。一个建设性的思路是将这两种方式有机结合，不少国家便是通过将这两种途径结合起来从而实现了非营利组织的法律管理。

5.2 为非营利组织发展提供优惠政策

对比中外非营利组织的规模，我们不难发现，当前我国非营利组织尚处于比较弱小的阶段，国内非营利组织不仅数量少，而且很多没有能力承接政府的转移职能；而国外的非营利组织则比较发达，在本国社会发展中起到了重要的推动作用。政府与非营利组织建立合作伙伴关系，归根到底还是因为政府“管不了”、“管不好”或没有非营利组织“管得好”，但如果非营利组织自身能力不足，那么这种合作就根本无从谈起。因此，可以说，非营利组织自身能力的强大，是其承接政府转移职能的根本与基础。而政府需要做的，则是为非营利组织发展创造良好的环境。

国外促进非营利组织发展的做法主要有几种：

一是政府补贴。在德国，非营利组织收入的 64%来自政府，政府对卫生保健、社会保险等领域实行直接补助，对教育领域主要补贴初中等教育，对社会服务领域主要资助弱势群体。在澳大利亚，联邦政府每年都向非营利组织拨付不少于 250 亿澳元的资金。这还不包括政府通过项目运作和购买服务，不包括州政府的拨款；在匈牙利，政府成立了国家民间基金，所有私人基金会和非营利组织，只要登记在册并在该国经营超过一年，均可获得该基金的资助。^[11]

二是税收优惠。以美国为例：从联邦一级看，凡经由美国国内税务局查实并赋予免税资格的非营利组织均可全额免除所得税、财产税和失业税。而从州及地方一级看，各州对 NGO 还自设了一些优惠税种，如消费税等。此外，该国对向非营利组织捐款的个人、公司或其他组织的税收也提供优惠政策。允许捐款者在缴纳所得税时从应纳税数额中扣除捐款的部分，并对捐款免征财产税和遗产税。这样就能激励社会各界向 NGO 组织捐款。

三是其他资助。例如，英国政府通过“未来构建者”项目为非营利组织提供贷款，NGO 则通过合同开展服务进行偿还。获得资助的组织由此得以提升组织能力和素质，从而提升其承接社会服务的能力，扩大其提供的社会服务的范围和规模。“基层资助”项目通过一个捐赠基金为社区基层组织提供小额和长期资助，

从而促进社区组织的发展，使社区居民享受更高质量的服务。在德国、中国香港和法国，政府会向非营利组织提供免费的办公场所。

5.3 确立平等的合作伙伴关系

随着“全球结社革命”的进一步发展，各国政府与非营利组织的合作范围逐渐扩大，合作形式不断拓展，在有些非营利组织比较发达、政府与非营利组织合作比较紧密的国家，出现了一种新的合作形式，即政府部门与非营利组织部门签署的合作协议，其中以英国、加拿大、澳大利亚最具代表性。

英国是世界上第一个与非营利组织签订合作协议的国家。1998年11月，英国中央政府和全英慈善与社区中心共同签署了“政府与志愿及社区组织关系协定”（The Compact on Relations between Government and the Voluntary and Community Sector, 简称 Compact）随后，地方政府也相继和全英慈善与社区中心签订了合作协议。这项协议充分肯定了 NGO 与政府在价值观上的一致性和功能上的互补性，并指导英国政府各部门及各级地方政府在制定和实施公共政策的过程中与非营利组织确立并保持平等的合作伙伴关系。作为一个指导性文件，Compact 阐明了英国政府与非营利组织之间的合作原则及框架，其内容涵盖了合作的原则，政府的责任、非营利组织责任，以及“黑人和少数民族准则”、“社区团体准则”、“咨询与政策评价准则”、“资金和政府采购准则”、“志愿准则”5种行动准则^[31]。每一项准则都下设一些基本原则，并明确政府责任与非营利组织责任。值得注意的是，这些原则的前提是政府与非营利组织的相互平等，而非一方需要迎合一方的主动与被动关系，政府与非营利组织之间是建立在既相互独立又紧密联合基础上的广泛合作。

英国的 Compact 很快在其他国家产生了示范效应。此后不久，加拿大和澳大利亚也分别签署了“加拿大政府与志愿部门协议”和“全国性协议——携手合作”这两项类似 Compact 的合作协议，其基本内容与 Compact 相似，均包括前言、共同价值理念、共同目标、共同原则、各自职责等。需要注意的是，这三项合作协议均不属于立法范畴，不具备法律效力，而属于国家的指导性政策，是政府与非营利组织合作的备忘录，其效力主要来自在协议基础上政府对 NGO 的资助以及政策制定和服务提供中二者之间的协商。

在实施机制上，三国也有相似之处。都是由非营利组织代表和政府代表共同组建一个委员会或小组，负责沟通协调工作；双方均设立一套领导机构；三国均设立了监督机构，负责推进协议的顺利实施与处理纠纷。

5.4 建立稳定有效的双方对话机制

为了推进政府部门与第三部门的沟通协作，国外许多政府建立了专门促进双方合作的协调管理机构，并建立起一套有效的运行机制。在英国，政府甚至在内阁中设置了一个第三部门部长。其领导的第三部门办公室是英国首相内阁办公室的分支机构，主要负责政府与志愿组织、社区组织、慈善团体、合作社以及互助组织等协调管理工作，旨在鼓励全民参与或投资非营利事业，为非营利组织营造完善良好的环境。第三部门办公室在中央和地方均设有办事机构。虽然隶属于政府，但该组织自身享有独立性，且与其他政府机构保持着一种伙伴关系。其主要具体工作之一就是在政府层面协调 Compact 的有效推进。这种协调不是强制的，而是类似信息咨询服务，即向各政府部门传达 Compact 的有关信息和动态，在其他部门与非营利组织的协作中提供服务。此外，第三部门办公室还向非营利组织的全国性代表机构提供了非常可观的资助，并通过表彰、“社会企业日”等多种活动来提高 NGO 的积极性和社会知名度。2010 年，第三部门办公室被公民社会办公室取代，并接管内阁办公室对慈善组织、社会企业以及志愿部门的管理权。

与英国的情况相似，许多其他国家也在政府部门之下设立了非营利组织协调机构。如，澳大利亚的生产力委员会、法国的社会经济代表处、日本的内功公民事务司。在发展中国家也有类似的机构，在智利和印度，规划部负责促进政府与 NGO 的合作。

为了与政府建立更加紧密的合作伙伴关系，为自身发展赢得更加有力的环境，许多国家的非营利组织也设立了与政府沟通协作的组织机制。例如，英国的志愿组织联合起来，成立了英国全国志愿组织联合会。该联合会作为非营利组织的全国性代表机构，其作用相当于政府与非营利组织之间的桥梁纽带。在该会的基础上，形成了更为广泛的 Compact 工作小组——Compact Voice，负责在非营利组织内部促进 Compact 的实行，具体来说，就是代表全英 NGO 与政府各部门进行联系和协调，向政府反映 NGO 的利益诉求，与政府签署协议、商榷有关事宜，是非营利组织的“喉舌”。再如，美国的非营利组织全国委员会。该组织是美国最大的非营利组织联盟机构，目前代表着 36 个州的非营利组织协会，以及由 2.5 万家非营利机构组成的网络，致力于提高非营利组织的关键作用、能力和声音^[32]。

为了建立稳定有效的双方对话机制，各国政府、非营利组织协调机构以及非营利组织代表会定期举办多方会谈，通报合作事项，商讨合作事宜，评议合作进展，就未来的行动计划达成一致意见。这一会议制度是建立起政府与非营利组织之间协作的重要机制，双方可通过会议来增进政府与非营利组织之间的了解与互信，并通过会议来协调原则，再通过各自的协调机构进行推广与实施。

5.5 保证程序、监督和评估的规范化

受“新公共管理”的影响，在当今世界，越来越多的社会服务成为竞争性投标项目，竞争者既包括企业，也包括非营利组织。为了保证竞争的公平性和相关公共服务项目的有序开展，有些国家的政府制定了规范的监督形式和制度安排，主要包括：

公开招标。公共服务提供者的选择一般要经过比较公开正式的招标和评标程序，这样有利于民办机构平等地通过竞争机制获得政府的资助。例如，在韩国，首先要由政府相关部门在两份主要的日报、非政府组织时报、官方公告、政府管理和内部事务网站公开发表声明，征集相关项目或为特定的项目征集竞争者；然后，有资格的组织要在规定时间内递交项目申请表、组织介绍和项目计划，由公共项目选择委员会根据项目目的、独特性、经济可行性，项目的支配预算以及组织的专门技能等标准进行透明公平地选择，并与其他政府部门是否提供了重复的支持进行核对，从而确定中标项目或组织。最终，要将评价和选择的结果公布在媒体和政府网站上。

签订合同。合同是政府从私人企业或非营利组织购买特定产品或服务的典型做法。在合同中要明确规定产出的规格，双方的责任权力的分配，对成果实行的问责，直接服务成本和间接服务成本（如物质设施的维护、会计服务等）等内容。在美国，政府向非营利组织采购公共服务普遍采用合同形式，特别是在社会服务领域。合同形式也越来越被英国、法国、德国等“福利伙伴”国家所运用。

动态监督。监督机制其实是相互的，但主要还是政府对提供公共服务的非营利组织的监督。有效的监督能够确保公众享受到高质量的公共服务，并兼顾政府资金使用的有效性。在发达国家，政府运用动态管理与动态监督来保证项目的有序进行。例如，设置服务项目的申请、评审、立项、招标、签约、进度、调整、结项、评估、反馈等一系列环节，对每个环节设置具体的监督办法，并结合这一系列的程序采取分期付款的方式进行支付。在澳大利亚，政府会向承接项目的非营利组织派遣一名监督协调员，对整个项目的财务、绩效、风险管理等进行持续的监督，并在年度公开评估时提出“整体性评估”。

量化评估。在美国，对非营利组织承接政府项目的评估方式有两种。一种是在合同中采用“设计标准”，即提出明确的项目产出标准，如每日提供日托的人，疗养院每日管理的人等。这种方式比较机械，容易造成非营利组织和政府之间的敌对关系，但对于政府来说，其可控性较强，且能够确保合同条款中的规定服务能够满足。另一种是采用“绩效标准”，即度量项目的成果，如学生掌握某知识的成功率等。这种方式比较灵活，政府和非营利组织关系良好，但政府可控性较差，达成预期结果的可能性相对较低。目前，越来越多的国家采用第二种方式来衡量 NGO 在承接政府服务项目时的绩效。

5.6 培育整个社会的志愿精神

虽然上文介绍了很多促进政府和非营利组织紧密合作的方式方法，但不容忽视的是，凡是政府与第三部门关系较为紧密的国家，其非营利组织的基础都相当庞大。在这些国家中，非营利组织的数量多、管理完善，且具有相当大的社会影响力，拥有数量庞大的志愿者队伍，其背后是整个社会强烈的志愿精神和悠久的慈善传统。据萨拉蒙对 36 个国家的研究，在 4550 个非营利组织岗位中，有超过 2000 万，即 44% 的岗位是志愿者。而因为大多志愿者比雇员工作时间短，所以在第三部门实际工作的人数甚至要超过这些数字^[33]。

英国、加拿大、澳大利亚之所以能与非营利组织签订合作协议，是因为这三个国家的公民社会基础非常雄厚。英国具有悠久的慈善观念和捐赠传统，志愿活动在公民的生活中是日常化的，而且无论是公民个人还是非营利组织，都普遍具有高度的公益透明意识。在加拿大，现有各类非营利组织 10 万个每天都有成千上万的志愿者工作在数千个非营利组织；在澳大利亚，志愿者人数占据非营利组织从业人数的 30.6%^[33]。早在殖民地时代，非营利组织就已经在人们的生活中扮演着重要的角色。第一次世界大战之后，该国的社会福利服务一直主要依靠非营利组织来提供。

6. 非营利组织承接政府转移职能促进策略研究

通过以上几章的内容,本文分析了当期我国非营利组织承接政府转移职能的现状与问题,找出了影响 NGO 承接政府部门转移职能的影响因素,借鉴了国外促进政府与 NGO 合作的相关经验,其最终目的就是要针对我国国情提出促进非营利组织承接政府转移职能的方法策略,对于政府职能的进一步精简,对于助力非营利组织的自身发展,对于构建多层次、多方式、多元化的公共服务供给体系,提供更加方便、快捷、优质、高效的公共服务,无疑具有重要意义。

6.1 积极转变观念,广泛培育公益精神和志愿精神

如前文所述,西方非营利组织的发展有其特殊的历史、文化、社会背景,其基础是普遍的公民意识、公益精神和自治观念。在这样的社会环境下,政府、公民及非营利组织达成共识,共同参与公共事务的治理:政府充分信任非营利组织,通过规范的机制将部分公共事务交给 NGO 处理;公民普遍自觉自愿地参与各种非营利组织的活动,作为志愿者为公益事业奉献力量;非营利组织自身有较强的实力,积极承接政府各项职能。正是这样的良性循环,促使西方国家非营利组织的逐渐强大,与政府形成良性互动。而我国的情况则完全不同:一方面,政府对转移职能顾虑重重;另一方面,非营利组织自身能力有限,部分组织仍对承接政府职能缺乏明确认识。同时,社会公众对非营利组织提供公共服务也缺乏信任感和认同感。这样的环境下,首先要做的是转变观念,从思想上对政府转移职能形成正确认识。

首先,政府部门,特别是有些观念陈旧的政府官员要转变观念。政府职能是否能够真正实现转变,非营利组织是否能够顺利承接政府职能转移,关键之一在于是否能够推动政府部门下放既有权力,对政府部门垄断的社会资源进行再分配使其流向更专业、更人性或更具效率的部门。如果说制度建设是促使政府“不得不”进一步放权的必由之路,那么,转变政府部门领导,特别是各级地方政府及部门“一把手”的观念,则是促使政府主动放权的突破口。有关部门应通过培训、座谈、考察等多种方式,向政府官员、公务人员普及现代管理理论,讲解政府部门提供公共服务的不足,使其了解非营利组织与政府合作模式及经验,从而调整对于非营利组织的看法,以更宽容、更开放的心态来看待非营利组织,从主观上推动政府职能转移,支持相关非营利组织根据社会经济发展需求来为社会公众提供更高质量的服务。

其次，非营利组织也要转变自身观念。所谓非营利，是不以营利为目的，但并不是非营利组织就不能营利。相反，积极地宣传自我，积极承接各项政府转移职能，不仅能向社会公众提供更高质量的公共服务，也能同时增进组织收益，扩大组织基础，从而更好地促进自身公益事业的发展。

最后，要积极引导社会公众转变观念。要引导社会公众逐渐对非营利组织提供公共服务形成认可，一方面要切实强化非营利组织的能力，提升其服务的质量，另一方面也要积极培育公益精神和志愿精神，改善其生长环境，使社会公众更加广泛地参与到非营利组织的活动及事业中来，在参与的过程中了解、体验，最终逐渐认同，从而推动其发展。政府部门要尽量减少对志愿行为的干预，少一些单位组织的、强制参与的、突击性的“义务植树”、“义务清理垃圾”，转而通过资助非营利组织，去间接多做一些真正公益性的、有意义的、有长远影响的活动。相关非营利组织要尽力完善对志愿者的激励机制，不仅要积极宣传募捐款项大或重大行为的“英雄”人物，更要对每一个普通的志愿者予以适当的认可，如颁发证书、纪念徽章等。同时，也要做好财务公开，特别是募捐款公开等工作，使公众增强对非营利组织的信任。

6.2 建立健全相关法律法规，明确非营利组织的法律地位

在当前我国非营利组织快速发展的环境下，有关非营利组织的法律法规尚未形成完整的体系，仅有的一些行政法规和政策文件也仍存在很多不适用、不完善、不清晰的不足和缺陷。因此，为了适应非营利组织的迅猛发展，对其进行有效的管理和合理的规范引导，建立健全非营利组织管理的法律法规显得尤为重要。

一是应探索制定与宪法相统一的非营利组织专门法。非营利组织作为宪法赋予的公民结社权的一种重要表现形式，要求国家以立法形式对此加以规范^[35]。应建立与宪法中关于与公民结社原则相衔接的非营利组织专门法，从国家立法层次明确非营利组织的法律地位，并在其中进一步明确非营利组织的基本概念及分类，划定非营利组织的范围，厘清营利组织与非营利组织之间的区别，将非营利组织的管理纳入法制化的轨道，使各类 NGO 在宪法和法律允许的范围内独立自主地开展活动。要在非营利组织专门法中明确规定非营利组织有权承接政府转移职能。同时要在充分调研各地非营利组织承接政府转移职能的实际情况后，将一些成熟的、确实能够交由 NGO 承担的职能，在该法中将其规定下来。

二是应健全完善相关配套法律法规。如前文所说，非营利组织专门法的制定需要较长的时间，而我国当前的非营利组织发展情况又急需进一步的规范治理，因此，当务之急是先现行法规的基础上进一步完善对非营利事业的管理。要跟

紧社会组织管理改革的步伐，进一步修订《公益事业捐赠法》、《基金会管理办法》、《社会团体登记管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《外国商会管理暂行规定》等相关法律法规，及时出台相应的配套政策、管理办法，将已经确定能够交由非营利组织承接的职能以法律形式固化下来，形成长效机制。特别是要对《政府采购法》进行修订，对政府向社会组织购买公共服务的范围、方式、流程、评估等进行补充。

三是应优化突出非营利组织的税收政策。NGO 的公益类活动为政府减轻了负担，为社会做出了贡献，并使公众享受到更专业、更人性、更高质量的公共服务，理应享受政府的税收优惠政策。而在当前非营利组织税收政策的规定中，对申请享受税前捐赠扣除资格的机构要求条件比较高，主要针对公益性比较强的社会组织，其中大多是公益性社会团体及基金会，而广大民办非企业单位则很少获得免税资格。在有些地方省份，这些本来条件就较为苛刻的税收优惠条件还没有得到有效的贯彻落实。因此，有必要进一步突出对非营利组织的税收优惠政策，并对享受优惠政策的原则进行适当调整。首先，要在税法中明确规定能够享受优惠政策的具体活动与行为及其相应的减免税种、减免幅度等具体内容，只有在规定范围内的活动才能够享受税收优惠政策。其次，要制定相应的配套实施法规细则，将非政府组织税收管理纳入整体税法执行体系。最后，要建立针对非营利组织的票据制度，改变当前非营利组织职能出具会费收据、捐赠收据、工商发票，只能将培训、服务等各种费用均计入“会费”的尴尬境地，以完善整个税收体制。

6.3 加快政社分开，改善非营利组织发展的制度环境

在以往的双重登记管理时代，登记管理制度几乎就是非营利组织管理体制的代名词。而在社会组织管理体制改革的大背景下，非营利组织管理应从传统的控制型取向转变为培育发展取向，并结合职能转移、依法规范、形成比较完整的管理体系，从根本上实现政社分开。

一要从登记成立上放宽对非营利组织的限制。当前的非营利组织登记管理政策对 NGO 的各方面限制条件较多，这主要是政府出于对政治敏感性以及规范管理的考虑，但规定过严，就导致忽视了培育与扶持。因此，可以适当放宽对有些政治敏感性较低的非营利组织的限制性条款，降低其会员人数、活动经费、活动方式等方面的条件，为非营利组织营造宽松的环境。目前，民政部门正在协调国务院法制办修订出台《社会团体登记管理条例》等行政法规，制定《四类直接登记社会组织认定标准》和《全国性社会组织直接登记暂行办法》，并积极推动地方开展直接登记，这些改革措施无疑有利于非营利组织的壮大发展。另一方面，也

要注意，在改革双重管理体制的同时，要允许同一行业内重复设立相同或相似的 NGO，打破一些 NGO 在各自领域的垄断，在非营利组织间形成竞争和优胜劣汰，从而提升非营利组织的积极性与危机感，提高社会资源的利用效率。

二要逐渐取消挂靠制，实现非营利组织的真正独立。要进一步突出非营利组织的自主性和独立性，逐步实现非营利组织和挂靠单位在主体、职能、机构、资产、人员、住所方面的分开。主体分开，指双方均为独立的法人主体；职能分开，指双方明确各自职能定位；机构分开，指双方无行政隶属关系；人员分开，指公职人员及各类事业单位在职人员不得兼任非营利组织领导；资产分开指非营利组织财务独立运行管理核算；住所分开指非营利组织不再与政府部门合署办公。在推进过程中，要做到循序渐进、区别对待。对于有条件的非营利组织，要鼓励它们大胆走自主发展道路；对于尚未具备独立条件的组织，要首先保证组织的民主办会，确立独立法人地位，促使政府工作人员辞去非营利组织领导职务，实现主体、人员的分开；第二步，要明确挂靠单位与非营利组织的权利、义务、职责，非营利组织建立独立的协会财务账户，实现职责、资产分开，同时要通过多种方式提升组织的自主发展能力；第三步，要在组织事业及资产进一步壮大的基础上，对该组织进行重新判定，如已经具备条件，则实现住所、机构的分开。

三要加强对非营利组织的支持与管理。放宽对非营利组织的限制，并不等于对非营利组织完全放任，而是转变政府对 NGO 的管理方式，减少行政干预，增加柔性手段。同样，取消挂靠制，也并不等于对非营利组织不管不问，任其自生自灭，而是要通过多种方式支持非营利组织实现独立发展。首先，在为非营利组织营造宽松环境的同时，政府相关部门要加大对 NGO 的考核力度，对非营利组织进行监管。同时，要加大对非营利组织的资助力度，大力促进政府职能转移、政府购买社会组织服务。其原因有二，一是将政府的部门职能转移给非营利组织，能够促进相关组织的发展，甚至改善大部分承接职能 NGO 的经济状况，使其具备脱离挂靠单位的经济实力；二是政府通过加强与非营利组织的合作与资助，能够深入非营利组织的具体事务，加深与非营利组织的了解互信，加强对非营利组织的影响，从而间接强化对非营利组织的管理。

6.4 政府成立协调管理机构，全面促进与民间组织的沟通协作

在以往的经验中，我们发现，现行体制下，政府与非营利组织缺乏有效的沟通。虽然我国拥有庞大的工会、共青团、妇联、科协等群团组织，但这些组织的行政化运作模式已经显然不符合当前社会组织管理体制改革的需求。有些群团组织往往更加注重服务党委、政府的职能，而忽略了自身动员组织、引导服务和维

护特定群体利益方面的社会组织职能，群团意识和服务意识淡薄；有些群团组织自身本来非常重视向党和政府传递相关群体的意见呼声，也建立了长效机制，做了大量工作，但苦于不被重视，向上反映的意见建议往往没有回复。

因此，建议政府部门应高度重视非营利组织的管理和沟通工作，将相关工作从民政部独立出来，成立专门的非营利组织协调管理机构。其主要职能应包括：对非营利组织的登记与考核；代表政府与群团组织、NGO 联合组织进行沟通对接；向政府各部门传达非营利组织的各类意见建议和信息，促进各方面政策制定考虑到非营利组织的呼声；在政府与非营利组织之间进行沟通，推动政府通过授权、委托等形式向非营利组织转移职能；积极推动政府各部门与非营利组织在购买公共服务方面的合作；组织政府与非营利组织代表的多方会谈；表彰优秀 NGO，组织多种交流活动，提升非营利组织活力；向全社会公众大力宣传公益精神和志愿精神，协调媒体广泛报道典型突出的志愿者，等等。

同时，各类群团组织也要发挥好桥梁纽带作用。要改变以往行政等级式的组织结构和行政指令式的管理方式，强化群团意识和服务意识。特别是在当前逐渐取消双重管理体制、实行直接登记制度的大趋势下，群团组织由原来的业务主管单位变为指导单位，其与非营利组织的关系应该是基于共同价值、理念联系在一起，并通过群团组织进一步优化对所代表非营利组织的各项服务来实现二者的互动合作。而群团组织的“服务”，主要就是代表 NGO 向政府非营利组织管理部门反映诉求、传递信息、谋求合作、协调沟通，成为政府与非营利组织的“传声筒”。

6.5 完善相关规范及具体操作制度

在国务院出台《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》之后，各地纷纷出台了相关管理办法，但由于各地转移职能工作尚处于探索阶段，进展程度不一，做法也不尽相同，因此，还需在总结各地探索经验的基础之上出台全国性政策，指导和推动各地开展相关工作。政府部门要进一步完善转移职能的操作机制，明确哪些职能必须由政府直接承担，哪些职能可以通过授权委托等方式直接转移给非营利组织承担，哪些职能适合通过购买方式转移给非营利组织，并进一步完善相关制度。

要进一步完善招投标机制。首先要明确需求、制定计划。全面收集社会各界和人民群众对公共服务的需求，并进行需求评估。结合公民最迫切的社会需求、政府财务计划和各地社会发展总体规划，制定整体采购计划，确定具体服务项目、数量和质量；在此基础上，进行公开招标，通过多种渠道向社会公开项目信息和资金预算，鼓励相关非营利组织积极参与，秉承公正、公开、平等的原则，对

竞标单位的资质实力进行考察；最后，要与中标机构签订合同，明确项目金额、期限、标准、双方责任义务等。

要进一步完善授权、委托等职能转移机制。对于法律上规定由政府职能部门承担的职能，为体现民主性和科学性，降低运行成本，减少中间环节，提高工作效率和公正透明度，政府部门可在确定非营利组织有能力承担的前提下，根据需要通过内部正式授权、委托的方式转由 NGO 来执行，特别是行业特征较强的专业部门对专业非营利组织更可采用该种模式^[17]。例如：科技奖励、科技评价等。

要进一步完善多方监督机制。要完善政府对承接职能 NGO 的动态监督机制，制定具体可行的动态监督办法。对服务项目的申请、评审、立项、招标、订约、实施、调整、结项、评估、反馈等一系列环节进行动态管理；要推动非营利组织接受社会公众、媒体的监督，进一步推进非营利组织信息公开制度，要求所有非营利组织公开财务收入、承接项目等相关内容，加强非营利组织信息透明化；要推进形成非营利组织之间的行业自律机制，支持群团组织、非营利组织联合组织发动相关领域的 NGO，制定行业规则和行业标准，发布行业自律宣言，在非营利组织间形成有效的互相监督。

要进一步完善绩效评估机制。要制定和健全科学合理的评估标准与评估方法，对不同类别的服务采用不同的量化评估标准。可吸纳国外经验，采取“设计标准”和“绩效标准”的量化评估方式，对不同类别的服务进行评估。在评估过程中，不仅需要主管政府部门的评估，接受服务公众的评估，也要通过专家团评估、评审团评估等多种方式引入第三方评估。评估结果应与非营利组织年检相结合，不仅影响本项目的资金支付，同时也要影响以后承接政府服务项目的资质认证。

6.6 加强非营利组织能力建设，提升非营利组织服务质量

非营利组织承接政府转移职能，最根本的是要强化非营利组织的自身能力，使其具备为社会公众提供优质服务条件，加强政府部门与社会公众的信任感，同时也能获得更多的政府与社会资助，吸引更多的志愿者参与本组织的活动与工作。为此，政府部门应加大对非营利组织的资助力度，与群团组织合作，开展非营利组织能力建设工程，同时，非营利组织自身也要努力提升各方面能力：

要提升非营利组织筹措资源的能力，改善自身组织基础。非营利组织获得资助的渠道主要有以下几个：政府资助、社会捐赠和会员会费。在政府方面，要学习国外非营利组织的经验，在有条件的情况下设立与政府部门沟通的专门部门、

工作人员或志愿者，加强与政府部门的联系；在社会方面，要注重自身形象的宣传，积极联系有关媒体报道本组织的宗旨、服务、活动、成绩，增强社会公众对本组织公益使命和相关工作、服务项目的了解认同，提升组织的社会公信力；在会员方面，要清醒认识到，联系会员、服务会员、发展会员是本组织的立会之本，是非营利组织的基础性工作，因此必须进一步完善会员发展、管理和服制度，创新服务方式，加大服务力度，及时充分地满足会员的各项需求，维护会员合法利益，不断增强本组织对会员的吸引力、凝聚力和影响力。

要加强非营利组织的规范化建设，改善自身管理水平。要强化组织内部的监督机制建设，推动非营利组织建立独立的监事会，对组织的财务运作、重大事项决策、秘书处执行、与政府的合作项目推进等情况进行监督，从而进一步优化非营利组织的治理结构，完善组织的管理制度；要大力搞好组织事务公开，将组织的财务、重大事项、人事任免、与政府部门的合作项目等内容进行公开公告，做到内部事务的透明化、阳光化。要强化非营利组织会员代表大会制度，保证会员代表的多元化和代表性，使会员能够参与组织的管理，提升组织的民主办会程度；要明确组织的战略使命和发展规划，围绕组织使命，创新工作方式与活动形式，吸引更多会员与志愿者参与组织事业，提升组织的社会影响。

要优化非营利组织的人才队伍，改善自身人力资源。要建立科学化的人事管理，推行以竞争和流动为核心的动态人力管理方法，鼓励选聘、内部竞聘和社会招聘专职人员，不断优化组织聘用人员结构。对聘用人员建立聘后管理，加强工作岗位目标管理和质量管理，加强非营利组织工作人员的培训，逐步实现专职人员的职业化、专业化、社会化；对志愿者实行认可制，根据需求制定具体的志愿者工作计划，明确志愿者应具备的招募条件和工作职责、任务，注重对志愿者的相关培训，创新多种形式对志愿行动予以肯定和表彰，建立一支积极性高、专业性强的志愿者队伍；对于非营利组织的领导，要在保证其领导力的前提下适当控制其规模，保证期有效的决策机制，避免组织领导层的形式化、行政化，突出其志愿性、代表性，强化其使命感、责任心。

参考文献

- [1] 清华大学公共管理学院非政府管理（NGO）研究所. 中国科协全国学会发展报告（2013） [M]. 北京：中国科学技术出版社，2014. 79.
- [2] 贺立平. 让渡空间与拓展空间—政府职能转变中的半官方社团研究[M]. 北京：中国社会科学出版社，2007. 56.
- [3] 侯保疆. 从概念的理论内涵看政府职能转变的内容[J]. 太平洋学报，2007，（7）：75-96.
- [4] 刘瑞宁. 政府职能转变的内涵刍议[J]. 理论导刊，2002，（8）：18-20.
- [5] 刘泽. 关于我国行政机构改革之政府职能转变的思考[J]. 法制与社会. 20 11, (10). 200-201.
- [6] 张建伟. 西方国家政府购买公共服务对我国的启示[J] 东方企业文化. 20 10, (15). 260-2061.
- [7] 王洁. 社会服务组织承接政府职能转移方式研究[D]. 郑州大学, 2013.
- [8] 徐惠茹，潘敏敏. 中国非政府组织在政府职能转变过程中的角色定位学习与探索[J]. 2005, (2):67-71.
- [9] 王瑞斌. 非政府组织承接政府职能转移问题及对策研究[D]. 重庆: 西南大学, 2014.
- [10] 蔡礼强. 中国民间组织报告(2011-2012) [M]. 北京：社会科学文献出版社，2012. 58-89.
- [11] 王浦劬，莱斯特·M·萨拉蒙. 政府向社会组织购买公共服务研究—中国与全球经验分析[M]. 北京：北京大学出版社，2010.
- [12] 廖鸿，石洪亮，朱晓红. 国外非营利组织管理创新与启示[M]. 北京：中国言实出版社，2011.
- [13] 邓国胜. 民间组织评估体系：理论、方法与指标体系[M]. 北京：北京大学出版社，2007.
- [14] 俞可平. 中国公民社会的兴起与治理变迁[M]. 北京：社会科学文献出版社，2002.
- [15] 马全中. 国外非政府组织提供公共服务：一个归纳性研究述评[J]. 电子科技大学学报(社科版), 2013, 15(5)：76-83.
- [16] 张劲松，许甜甜. 论非政府组织对政府职能转移的承接[J]. 新视野, 2012, (4):21-26.
- [17] 汪大海, 谢海瑛. 学术团体承接政府转移职能模式研究[J]. 中国软科学, 2007, (3):35-44.

- [18] 李月凤. 论非政府组织对政府职能转移的承接[J]. 重庆社会科学, 2005, (11):106-110.
- [19] 汪永贵. 政府职能转变视野下我国非营利组织发展的路径选择问题研究[D]. 福建: 福建师范大学, 2009.
- [20] Brinkerhoff, Deric W. (1999). Exploring State Civil Society Collaboration; Policy Partnerships in Developing Countries. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, vol. 28, no. 4, Supplement, .59-86
- [21] Coston, Jennifer M. (1998). A Model and Typology of Government - Ngo Relationships. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, Vol. 27, no. 3, September, 358 - 382.
- [22] Van Slyke D M (2007). Agents or stewards: Using theory to understand the government - nonprofit social service contracting relationship. *Journal of Public Administration*. 17:157 - 187.
- [23] Kouwenhoven, Vincent. (1993). The rise of the public private partnership; a model for the management of public-private cooperation, in Jan Kooiman(ed), *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, Sage publications, 125 - 126.
- [24] Kooiman, Jan. (2003). *Governing as Governance*. London : Sage. 102.
- [25] SUAREZ D F. Collaboration and Professionalization: The Contours of Public Sector Funding for Nonprofit Organizations[J]. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2010, 21(3): 307-326.
- [26] 唐晓光. NGO 与政府合作策略[M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2010. 40-41
- [27] 汪锦军. 政府与非营利组织合作的条件: 三层次的分析框架[J]. *浙江社会科学*, 2012, (2): 21-26.
- [28] 戴维·奥斯本, 特德·盖布勒. 改革政府: 企业精神如何改革着公共部门 [M]. 上海: 上海译文出版社, 1996. 23.
- [29] 莱斯特·M. 萨拉蒙. 公共服务中的伙伴 —— 现代福利国家中政府与非营利组织的关系 [M]. 北京: 商务印书馆, 2008. 3-12.
- [30] 黄浩明. 非营利组织发展的战略管理[J]. *学会*, 2007, (10): 22-24.
- [31] 石国亮. 国外政府与非营利组织合作的新形式——基于英国、加拿大、澳大利亚三国实践创新的分析与展望[J]. *四川师范大学学报(社会科学版)*, 2012, 39(3): 19-29.

[32] 黄晓勇. 中国民间组织报告(2013) [M] . 北京: 社会科学文献出版社, 2013.

[33] 莱斯特·M. 萨拉蒙, S. 沃加斯·索科洛斯基. 全球公民社会: 非营利部门国际指数[M] . 北京: 北京大学出版社, 2007. 35-43.

附录

附录 1

非营利组织承接政府转移职能影响因素调查问卷

各位朋友：

大家好！

非常感谢您参与本次问卷调查。本问卷采用匿名方式填写，搜集到的所有数据都仅供分析使用，不会向任何第三方泄露您的个人资料以及您所在组织的任何信息，因此希望您不要抱有顾虑，尽可能地回答您的真实情况和感受感谢您的支持！

答卷时间：10月15日前

答卷网址：<http://www.sojump.com/jq/3862684.aspx>

您可直接点击答卷网址进行答卷。

一、调查对象基本情况（请您在相应选项的方框打“√”）

1、性别：男 女

2、年龄：30以下 31-35 36-40 41-45 46-50 51以上

3、学历：初中 高中 大学专科 大学本科 硕士及以上

4、是否为专职工作人员：是 否

5、所在组织类别 理科 工科 农科 医科 交叉学科

6、所在组织专职工作人员人数 0 1-2 3-10 11-20 21以上

7、所在组织名称

二、非营利组织承接政府转移职能情况调查（以下所有题目均为单选题，请您在相应选项的前方打“√”）

(1) 您所在组织与政府部门的合作伙伴关系紧密吗？

A 非常紧密 B 比较紧密 C 一般 D 比较不紧密 E 无合作

(2) 您所在组织希望承接政府部门转移职能、与政府开展合作项目、建立合作伙伴关系吗？

A 非常希望 B 比较希望 C 一般 D 比较不希望 E 不希望

(3) 您所在组织与政府部门的合作项目数量？

A 非常多 B 比较多 C 一般 D 比较少 E 无合作

(4) 您所在组织每年与政府部门的合作稳定吗？

A 非常稳定 B 比较稳定 C 一般 D 比较不稳定 E 非常不稳定

(5) 您所在组织承接政府项目中临时委托项目所占的比例？

A 非常小 B 比较小 C 一般 D 比较大 E 非常大

三、合作因素对非营利组织承接政府转移职能的影响调查

(1) 在合作关系中，您所在组织与相关政府部门相互信任吗？

A 非常好 B 比较好 C 一般 D 比较差 E 非常差

(2) 在合作关系中，您所在组织与相关政府部门的工作目标一致吗？

A 非常一致 B 比较一致 C 一般 D 比较不一致 E 非常不一致

- (3) 在合作关系中，您所在组织与相关政府部门相互了解吗？
A 非常了解 B 比较了解 C 一般 D 比较不了解 E 非常不了解
- (4) 在合作关系中，您所在组织与相关政府部门的谈判协商地位平等吗？
A 非常平等 B 比较平等 C 一般 D 比较不平等 E 非常不平等
- (5) 在合作过程中，您所在组织需要经过招投标等制度化程序吗？
A 必须经过 B 大部分经过 C 不确定 D 少部分经过 E 基本不经过
- (6) 在合作过程中，您所在组织与相关政府部门签订协议吗？
A 必须签订 B 大部分签订 C 不确定 D 少部分会签订 E 基本不签订
- (7) 在合作过程中，您所在组织与相关政府部门在风险、责任和权利的分配上明确吗？
A 非常明确 B 比较明确 C 一般 D 比较不明确 E 非常不明确
- (8) 在合作过程中，相关政府部门会对您所在的组织进行监督吗？
A 肯定会 B 大部分会 C 不确定 D 少部分会 E 基本不会
- (9) 在项目完成后，相关政府部门会对项目结果进行评估吗？
A 必须评估 B 大部分评估 C 不确定 D 少部分评估 E 基本不评估
- (10) 在项目评估中，相关政府部门会依照相关评估标准与评估办法吗？
A 肯定会 B 大部分会 C 不确定 D 少部分会 E 基本不会
- (11) 在项目评估中，相关评估标准与评估办法科学合理吗？
A 非常合理 B 比较合理 C 一般 D 比较不合理 E 非常不合理
- (12) 在项目评估中，相关政府部门会邀请第三方参与评估吗？
A 肯定会 B 大部分会 C 不确定 D 少部分会 E 基本不会

四、外部因素对非营利组织承接政府转移职能的影响调查

- (1) 您认为《政府采购法》以及《北京市承接政府购买服务社会组织资质管理办法（试行）》等法律法规对组织与政府的合作具体可行吗？
A 非常具体可行 B 比较具体可行 C 一般 D 比较不具体可行 E 非常不具体可行
- (2) 贵组织所在行业领域内对非营利组织与政府的合作存在法律法规或相关政策吗？
A 非常多 B 比较多 C 一般 D 比较少 E 非常少
- (3) 您认为有必要完善非营利组织承接政府转移职能的相关制度和程序规范吗？
A 非常必要 B 比较必要 C 一般 D 比较不必要 E 不必要
- (4) 《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》出台后，贵组织所在领域的相关政府部门开始进一步放权了吗？
A 非常多 B 比较多 C 一般 D 比较少 E 非常少
- (5) 您认为现行的双重管理体制对非营利组织与政府部门的合作存在消极影响吗？
A 非常大 B 比较大 C 一般 D 比较小 E 非常小

- (6) 您认为现行的挂靠体制对非营利组织与政府部门的合作存在消极影响吗?
A 非常大 B 比较大 C 一般 D 比较小 E 非常小
- (7) 您认为业务主管单位对贵组织与政府部门的合作存在促进作用吗?
A 非常小 B 比较小 C 一般 D 比较大 E 非常大
- (8) 您认为贵组织的挂靠单位对本组织与政府部门的合作存在促进作用吗?
A 非常小 B 比较小 C 一般 D 比较大 E 非常大
- (9) 您认为贵组织的挂靠单位会对本组织与政府部门的合作构成竞争压力吗?
A 非常大 B 比较大 C 一般 D 比较小 E 非常小
- (10) 您认为其他组织会对贵组织与政府部门的合作构成竞争压力吗?
A 非常大 B 比较大 C 一般 D 比较小 E 非常小
- (11) 您认为其他事业单位会对贵组织与政府部门的合作构成竞争压力吗?
A 非常大 B 比较大 C 一般 D 比较小 E 非常小
- (12) 您认为其他政府部门会对贵组织与政府部门的合作构成竞争压力吗?
A 非常大 B 比较大 C 一般 D 比较 E 非常小

五、内部因素对非营利组织承接政府转移职能的影响调查

- (1) 您所在组织对挂靠单位的依赖度为
A 非常依赖 B 比较依赖 C 一般 D 比较不依赖 E 完全独立
- (2) 您所在组织的基础设施建设（如固定办公场所、必要办公物资等）
A 非常完善 B 比较完善 C 一般 D 比较不完善 E 非常不完善
- (3) 您所在组织的会员占相应地域或领域总数的比例为
A $\geq 80\%$ B $\geq 50\%$ C $\geq 30\%$ D $\geq 10\%$ E $< 10\%$
- (4) 您所在组织的组织规模（上年度财政支出规模）
A ≥ 100 万元 B 50-99 万元 C 10-49 万元 D 1-9 万元 E < 1 万元
- (5) 您所在组织的民主办会程度
A 非常好 B 比较好 C 一般 D 比较差 E 非常差
- (6) 您所在组织的组织制度完善程度
A 非常完善 B 比较完善 C 一般 D 比较不完善 E 非常不完善
- (7) 您所在组织的组织宗旨与战略规划清晰程度
A 非常清晰 B 比较清晰 C 一般 D 比较不清晰 E 非常不清晰
- (8) 您所在组织的社会公信度
A 非常高 B 比较高 C 一般 D 比较低 E 非常低
- (9) 您所在组织每 100 名会员的专职工作人员数
A ≥ 10 B 6-9 C 3-5 D 1-2 E < 1

(10) 您所在组织本科以上专职工作人员占有所有专职工作人员比例

A ≥ 80% B ≥ 50% C ≥ 30% D ≥ 10% E < 10%

(11) 您所在组织领导层的领导力

A 非常强 B 比较强 C 一般 D 比较弱 E 非常弱

(12) 您所在组织会员或志愿者参与本组织活动的积极性为

A 非常高 B 比较高 C 一般 D 比较低 E 非常低

附录 2

外部因素及内部因素效度分析

外部因素

外部因素	题项	载荷系数		
		1	2	3
法律政策	Q25	0.170	0.038	0.707
	Q26	-0.336	0.372	0.540
	Q27	-0.159	0.096	0.505
	Q28	-0.051	0.365	0.544
	Q29	0.223	0.685	-0.080
管理体制	Q30	0.080	0.806	-0.111
	Q31	0.001	0.529	-0.594
	Q32	-0.043	0.523	-0.688
	Q33	0.577	0.717	0.105
竞争压力	Q34	0.795	0.265	0.115
	Q35	0.860	0.179	0.157
	Q36	0.805	0.293	-0.042
	特征值	2.324	2.17	1.994
	解释率(%)	21.369	20.086	19.613
	累积解释率(%)	21.369	41.455	61.067
	KMO		0.872	
	Bartlett 值		360.955	
	显著性		0.000	

内部因素

内部因素	题项	载荷系数		
		1	2	3
组织基础	Q37	0.180	-0.134	0.710
	Q38	0.490	0.112	0.549
	Q39	0.067	-0.222	-0.612
	Q40	0.268	0.396	0.522
	Q41	0.711	-0.002	-0.084
组织管理	Q42	0.826	-0.004	0.149
	Q43	0.798	0.004	0.137
	Q44	0.780	0.079	0.044

	Q45	0.005	0.721	0.197
组织人力	Q46	0.086	0.724	-0.238
	Q47	0.686	0.544	0.133
	Q48	0.723	0.589	-0.208
	特征值	3.782	1.381	1.102
	解释率(%)	31.515	17.512	14.182
	累积解释率(%)	31.515	48.028	63.209
	KMO		0.803	
	Bartlett 值		354.323	
	显著性		0.000	

致 谢

在北京师范大学攻读 MPA 的几年里，我有幸结识了很多博学的老师和友善的同学，学习了专业的公共管理理论知识，开拓了自身眼界，对自我的职业生涯有了更清楚的认识。特别是在论文完成的过程中，我通过阅读大量的理论著作与文献，更加深入地了解了自己所从事行业的相关理论，了解了非营利组织特别是学术团体的发展方向，更进一步锻炼了自己坚持不懈、永不放弃、尽全力去完成一件大事的耐心与毅力。

在此首先要感谢师大为像我这样的在职人员，特别是公务员，提供了 MPA 这个丰富知识、丰富阅历的广阔平台；也要感谢我的导师王颖对我的耐心指导和悉心鼓励，正是在她的指导下，我完成了文献综述、问卷调查、统计分析等在我原来的能力下完全不能胜任的工作；同时也要感谢我的爱人，我的母亲，我的婆婆等家人对我的支持，在我撰写及修改论文期间，他们帮我承担家务，甚至帮我分发问卷；最后要感谢我 7 个月的女儿，虽然因为她的出生，我曾暂时搁浅论文事宜，但也正是她的到来，激励我去践行一个母亲应该具有的责任感、忍耐力和进取心，从而在无数个深夜中坚持完成了我的毕业论文。