

第一章 公共组织概述



学习目标

1. 了解公共组织的含义与特征。
2. 掌握行政单位的基本职能。
3. 掌握事业单位的基本职能。
4. 了解事业单位分类改革的基本思路。
5. 了解民间非营利组织的分类。

第一节 公共组织的含义与特征

一、组织和公共组织的含义

(一) 组织的含义

组织的概念有广义和狭义之分。

从广义上说,组织是指由诸多要素按照一定方式相互联系的系统。系统论、控制论、信息论、耗散结构论和协同论等,都是从不同侧面研究有组织的系统的。从这个角度看,组织和系统是同等概念。

从狭义上说,组织是指人们为了实现一定的目标,依照一定的目的、任务和形式组建的社会集体或团体,如行政事业单位、党团组织、工会组织、企业、军事组织等。狭义的组织专门指人群,其概念的使用常见于社会管理。

1. 组织的特征

- (1) 组织是人们在相互交往中形成的一定行为关系的集合。
- (2) 组织有某种特定的目标。
- (3) 组织有一定的结构和活动方式。

(4) 组织有其内在的价值观。

(5) 组织是一个开放系统,随社会环境的变化而有机发展。

2. 组织的分类

现代社会的组织类型十分繁杂,按照不同的标准,可以对组织进行不同的分类。

(1) 根据组织目标,可分为公益组织、工商组织、服务组织和互益组织。

(2) 根据主要功能,可分为政治组织、经济组织、军事组织、文化组织和社会组织。

(3) 按照人为设定还是自发形成,可分为正式组织和非正式组织。

(4) 根据权力配置的方式,可分为集权型组织和分权型组织。

(5) 根据管理事项及复杂程度,可分为综合性组织和专门性组织。

(二) 公共组织的含义

公共组织是人类社会的组织形式之一。公共组织是以管理社会公共事务、提供公共产品和公共服务、维护和实现社会公共利益为目的,拥有法定的或授予的公共权力的所有组织实体。

广义的公共组织不仅指政府及其执行部门,而且包括立法机关、司法机关、学校、医院、教会、军队、政党等社会组织和社会团体的管理行政事务的机构。

狭义的公共组织是指政府及其执行部门,以及具有行政授权的社会组织。

总体而言,公共组织包括行政单位、事业单位与民间非营利组织。

二、公共组织的特征

(一) 政治性

政府是国家进行政治统治的主要机关,是管理各种公共事务的主体。政府的一切行为都是为其政治统治的合法性服务的。公共行政必须执行国家的政治意志,执行政治决策。它不可能是中立的。

(二) 社会性

无论什么性质的国家公共组织,都具有管理公共事务的职能。公共组织在行使管理公共事务职能时,都是为全社会服务的。公共组织的这种社会属性,是由公共组织稳定社会秩序、维护政治统治的合法性目的决定的。公共组织的社会性是其政治性的基础。

(三) 服务性

任何国家的公共组织,从管理公共事务的角度讲,都要为全社会提供公共物品。它不仅要保证公共秩序,维护社会稳定,还要为社会发展和经济发展服务。政府提供服务是以低投入高产出的高效实现行政目标为目的,是无偿的非营利性的公共服务。

（四）权威性

政府的权威是政府进行公共事务管理所必要的条件。政府凭借行政权力,对国家的政治、经济、文化等公共事务进行广泛的干预和管理。它的权力覆盖面可到达每个组织和公民。政府具有强制性。政府的权威性还表现在其组织内部管理的强制性上。

（五）法制性

公共组织是依法代表国家行使公共权力的机关,有很强的法制性。公共组织的法制性主要表现在依法设置机构和依法行政上。公共组织具有明确的法律地位,组织机构的设置和其宗旨、目标,以及运作程序、人员编制、行为规范、管理方式、财政预算等,都由宪法和有关法律决定。

公共组织必须依据法律规定行使职权,在处理社会公共事务时,要运用法律手段,或按法律规定采取行政手段、经济手段和其他各种手段。在处理社会公共事务时,必须严格贯彻、执行宪法和有关法律,以及有关规定、条例、命令、规章与办法等,不得随意变更和曲解这些法律规定。

（六）系统性

在行政系统内,公共组织的权力关系和结构方式层次分明,统分有据,纵横相连,浑然一体。它确保行政系统内统一领导、统一指挥、命令统一、政令畅通。这就是它的系统性特点。

行政系统是个巨系统,在系统内部可分为省级次系统和市、县级子系统,表现为系统的层次性。行政巨系统与其次系统和子系统之间有机联系,使整个行政巨系统的每个组成部分都发挥其功能,这就是它的相关性。行政系统具有系统的整体性、结构性、层次性和相关性。

三、公共组织的构成要素

公共组织是按照一定法律法规严格建立起来的正式组织,公共组织在构成要素的种类上与一般组织大体一致,但其要素的具体内涵却是不完全一样的。公共组织的构成要素主要包括以下几个方面。

（一）组织目标

组织目标是指组织成员进行某项活动所需达到的预期结果。目标是组织的基本要素之一。组织都是为了实现某个目标而建立起来的,它决定组织行为的方式和组织发展的方向,关系到组织管理活动的效果。公共组织目标是公共组织存在的基础。组织目标从不同的角度可有不同的分类,公共组织中的职能目标从时间上看,有长远目标、中期目标和短期目标;从空间结构上看,有总目标和分目标。这些目标构成了公共组织中的“目标网络”。

（二）组织人员

组织人员是公共组织的一个基本构成要素,也是公共组织的主体。作为公共管理主体的组织和机构,其实际的运行和效能的发挥,必须依靠具体的人完成。公共组织的人员是受国家和公民的委托,行使公共权力,负责运用资源及指挥公务人员,达成政府施政目标的人。公共人员的素质和智能结构,是公共组织的一个重要因素。管理主体自身素质的完善、管理主体认知能力的提高和价值取向的合理化,对公共管理的结果将会产生重要影响。

（三）物质因素

任何组织的运行,都无法离开物质因素的支持。物质因素包括公共组织赖以存在的载体,如场地、房屋、办公设备、用品、经费等。

（四）职能范围

职能范围是根据组织目标对公共组织所要完成的工作任务、职责及其作用的总体规定,它确定了公共组织行使职权的活动和作用范围。职能范围是组织目标的具体化,它决定组织规模、内部职位设置等方面的内容。公共组织的职能范围从其性质的角度可划分为政治职能和管理职能;从管理角度可划分为计划、组织、协调、控制、监督和创新等职能。

（五）机构设置

机构设置是根据组织目标、职能范围在公共组织内部按单位进行分工的结果。公共组织都要通过一定的机构体现,公共组织的机构设置必须是设置科学、合理的公共组织,才能使公共组织真正成为公共活动的载体。

（六）职位设置

职位设置是在机构设置的基础上进一步按个人职责明确工作分配或分工的结果,即将组织目标、工作任务、权力职责具体落实到个人身上。职位是公共组织运行最基本的要素之一,只有有了职位设置,才能使权力的流动成为可能。实行科学的职位分类,是减少公共组织内部矛盾的有效途径。

（七）权责体系

职权是指被组织正式承认的权力,它主要来自组织的认可,与职位有密切关系。职责是指完成任务所应承担的责任。权责体系是指公共组织中各个部门、层次、成员之间若干从属、并列等相互关系的确认与规范。它通过权力和职责的划分,保障公共组织各组成部分有序运行。

（八）规章制度

规章制度是指以书面文件等形式对组织目标、职能任务、权责关系、活动方式等进行

严格规范。从总体上讲,从公共组织机构设置、权力划分到公共组织成员的行为规范等,都要有法可依。就公共组织内部而言,也必须有一套规章制度,以确保公共组织的正常运行和公共权力的正确行使。

（九）技术和信息

公共组织构成因素中的技术不仅指组织活动过程中所采用的科学技术,也包括组织决策原则、方式在内的“政治技术”。信息是组织活动不可缺少的因素,信息传递的途径和方式,也正是组织各部分相互协调的途径和方式,组织过程在一定意义上是一个信息收集、整理、制造、传递、反馈的过程。信息技术将改变许多组织的性质和结构,以及组织产品和服务的性质与生命周期。新技术可以促进分权化、网络化的管理作风以及自组织的能力。

第二节 政 府 组 织

一、“政府”名称的来历

“政府”其名,源于唐宋时期的“政事堂”和宋朝的“二府”两名之合称。

唐宋中央机关机构为三省六部,即尚书省,下设吏、礼、户、兵、刑、工六部,主管行政事务;中书省起草政令,实为秘书班子;门下省掌管出纳和常命,有审查诏令权力。唐朝为提高工作效率,中书省和门下省有时合署办公,称为“政事堂”。宋朝将“政事堂”设于中书省内,称为中书。宋初年还设立了枢密使,主管军事,其官署称为枢密院,并将中书省和枢密院并称为“二府”。“政事堂”和“二府”合称,即为后来的“政府”。

我国明代就有关于“政府”的称谓了,如明黄道周《节寰袁公(袁可立)传》:“及在御史台,值他御史触上怒,将廷杖,诸御史诣政府乞伸救,辅臣以上意为辞。”

二、政府的含义

政府俗称“官府”“衙门”“公家”等,是一个政治体系,于某个区域订立、执行法律和管理的一套机构。

（一）广义的政府

广义的政府是指国家立法机关、行政机关和司法机关等公共机关的总和。代表社会公共权力。

（二）狭义的政府

狭义的政府是指国家政权机构中的行政机关,即一个国家政权体系中依法享有行政

权力的组织体系。

我国《宪法》规定,国家权力机关行使立法权,人民法院行使审判权,人民检察院行使检察权,人民政府行使行政权。

三、政府的特点

(1) 从行为目标看,政府行为一般以公共利益服务为目标。在阶级社会里,它以统治阶级的利益为服务目标。

(2) 从行为领域看,政府行为主要发生在公共领域。

(3) 从行为方式看,政府行为一般以强制手段为后盾,具有凌驾于其他一切社会组织之上的权威性和强制力。

(4) 从组织体系看,政府机构具有整体性,它由执行不同职能的机关,按照一定的原则和程序结成严密的系统,彼此之间各有分工,各司其职,各负其责。

四、政府的职能

(一) 政治职能

政治职能是指政府为维护国家统治阶级的利益,对外保护国家安全,对内维持社会秩序的职能。我国政府主要有四大政治职能:①军事保卫职能;②外交职能;③治安职能;④民主政治建设职能。

(二) 经济职能

经济职能是指政府为国家经济的发展,对社会经济生活进行管理的职能。随着我国计划经济体制向社会主义市场经济体制的转变,我国政府主要有四大经济职能:①经济调节职能;②公共服务;③市场监管;④社会管理。

(三) 文化职能

文化职能是指政府为满足人民日益增长的文化生活的需要,依法对文化事业所实施的管理。它是加强社会主义精神文明,促进经济与社会协调发展的重要保证。我国政府的文化职能主要有:①发展科学技术;②发展教育;③发展文化事业;④发展卫生体育。

(四) 社会公共服务职能

社会公共服务职能,即国家提供公共服务,完善社会管理的职能。这类事务一般具有社会公共性,无法完全由市场解决,应当由政府从全社会的角度加以引导、调节和管理。政府的社会公共服务职能主要有:①调节社会分配和组织社会保障的职能;②保护生态环境和自然资源的职能;③促进社会化服务体系建立的职能;④提高人口质量,实行计划生育的职能。

五、中央政府职能

在我国行政系统中,国务院居于最高领导地位。国务院统一领导所属各部、委的工作,统一领导全国各级地方行政机关的工作,有权根据宪法、法律管理全国范围内的一切重大行政事务。

根据我国《宪法》规定,国务院共有 18 项职权。这 18 项职权可归结为六个方面。

(1) 根据宪法和法律,规定行政措施,制定行政法规,发布决定和命令。

(2) 向全国人民代表大会及其常务委员会提出议案。

(3) 规定各部各委员会的任务和职责,统一领导各部和各委员会的工作,领导全国性的行政事务。

(4) 统一领导全国各级地方行政机关的工作,规定中央和地方行政机关职权的划分。

(5) 负责执行国民经济计划与国家预算,管理科学、教育、经济、文化、卫生等工作。

(6) 任免行政人员权。

此外,国务院还有最高权力机关及其常设机关授予的其他职权。

六、地方政府职能

自 1994 年起,各级地方政府机构相继进行改革,改革的主要内容和重点是:转变政府职能,实行政企分开;合理划分职权,理顺各种关系;大力精兵简政,提高行政效率。

(一) 县级以上各级地方人民政府的主要职能

(1) 执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议,以及上级行政机关的决议和命令,规定行政措施,发布决议和命令。

(2) 领导和监督所属各工作部门与下级人民政府的工作。

(3) 执行经济计划和预算,管理本行政区域内经济文化建设、民政和公安等工作。

(4) 依法任免和奖惩国家行政机关工作人员。

(5) 保护公共财产,维护社会秩序,保障公民权利,保障少数民族的平等权利。

(6) 监督所属各部门和下级人民政府的工作。

(7) 办理上级国家行政机关交办的其他事项。

(二) 乡、镇人民政府的主要职能

(1) 执行本级人民代表大会的决议和上级国家行政机关的决定和命令,发布决定和命令。

(2) 执行本行政区域内的经济和社会发展规划、预算,管理本行政区域内的经济、教育、科学、文化、卫生、体育事业和财政、民政、公安、司法行政、计划生育等行政工作。

(3) 保护社会主义的全民所有的财产和劳动群众集体所有的财产,保护公民私人所有的合法财产,维护社会秩序,保障公民的人身权利、民主权利和其他权利。

- (4) 保护各种经济组织的合法权益。
- (5) 保障少数民族的权利和尊重少数民族的风俗习惯。
- (6) 保障宪法和法律赋予妇女的男女平等、同工同酬和婚姻自由等各项权利。
- (7) 办理上级人民政府交办的其他事项。

七、行政单位

行政单位是进行国家行政管理、组织经济建设和文化建设、维护社会公共秩序的单位,主要包括国家权力机关、行政机关、司法机关、检察机关,以及实行预算管理的其他机关、政党组织等。

行政单位与行政机关是有区别的。

行政机关是指依据宪法和有关组织法的规定设置的,行使国家行政职权,负责对国家各项行政事务进行组织、管理、监督和指挥的国家机关。

行政单位包括行政机关。

国家权力机关是国家权力的体现者和行使者,分为最高国家权力机关和地方国家权力机关,即全国人民代表大会和地方各级人民代表大会及其常务委员会。

国家行政机关是权力机关的执行机关,即各级政府。

我国国家行政机关由国务院以及省(自治区、直辖市)、设区市(自治州)、县、乡(镇)组成。各级政府下还要设置具体办事机关,包括民政机关、商业、工商管理、统计、财政、审计、文化、教育、卫生、外贸、体育、监察、公安、安全、司法、检察院、人民法院等。

政党组织和部分人民团体的中央和地方常设机构,虽然不属于国家机关,但由于其业务活动方式和财务活动的特点与国家机关类似。因此,作为行政单位管理。

行政单位依法设立,其人员实行公务员体制管理,活动经费、工资福利等全部由政府拨付。

第三节 事业单位

一、事业单位的含义

事业单位是指国家为了社会公益目的,由国家机关举办或者其他组织利用国有资产举办的,从事教育、科技、文化、卫生等活动的社会服务组织。

事业单位一般要接受国家行政机关的领导,要有其组织或机构的表现形式,要成为法人实体。

从目前情况来看,事业单位绝大部分由国家出资建立,大多为行政单位的下属机构,也有一部分由民间建立,或由企业集团建立。

事业单位有以下特征:①不以营利为目的;②财政及其他单位拨入的资金主要不以

经济利益的获取为回报。

二、事业单位的分类

事业单位一般是国家设置的带有一定公益性质的机构,但不属于政府机构,与公务员是不同的。一般情况下,国家会对这些事业单位予以财政补助,分为全额拨款事业单位、差额拨款事业单位;还有一种是自主事业单位,是国家不拨款的事业单位。

(一) 全额拨款事业单位

全额拨款事业单位是指全额预算管理事业单位,其所需的事业经费全部由国家预算拨款。

这种管理形式一般适用于没有收入或收入不稳定的事业单位,如学校、科研单位、卫生防疫、工商管理等事业单位,其人员费用、公用费用都要由国家财政提供。

采用这种管理形式,有利于国家对事业单位的收入进行全面的管理和监督,同时,也使事业单位的经费得到充分的保证。

(二) 差额拨款事业单位

按差额比例拨款,财政承担部分,由财政列入预算;单位承担部分,由单位在税前列支,如医院等。

差额拨款事业单位的人员费用由国家财政拨款,其他费用自筹。按照国家有关规定,差额拨款事业单位要根据经费自主程度,实行工资总额包干或其他符合自身特点的管理办法,促使其逐步减少国家财政拨款,向经费自收自支过渡。

(三) 自主事业单位

自主事业单位是国家不拨款的事业单位。自主事业单位作为事业单位的一种主要形式,不需要地方财政直接拨款。

事业单位范围涵盖较广,从行业分布来看,可以分为以下 24 类。

- (1) 科学研究事业单位。
- (2) 教育事业单位。
- (3) 文化事业单位。
- (4) 勘察设计事业单位。
- (5) 新闻出版事业单位。
- (6) 广播影视事业单位。
- (7) 卫生事业单位。
- (8) 体育事业单位。
- (9) 农、林、牧、水事业单位。
- (10) 交通事业单位。
- (11) 气象事业单位。

- (12) 地震事业单位。
- (13) 海洋事业单位。
- (14) 环保事业单位。
- (15) 测绘事业单位。
- (16) 信息咨询事业单位。
- (17) 质量监督事业单位。
- (18) 知识产权事业单位。
- (19) 物质仓储事业单位。
- (20) 城市公用事业单位。
- (21) 社会福利事业单位。
- (22) 经济监督事业单位。
- (23) 机关后勤事业单位。
- (24) 公证服务等其他事业单位。

三、事业单位的性质和宗旨

(一) 事业单位的性质

事业单位是相对于企业单位而言的。事业单位包括一些有公务员工作的单位。它们不是以营利为目的,是国家机构的分支。

(二) 事业单位的宗旨

事业单位是以公益服务为主要宗旨的一些公益性单位、非公益性职能部门等。它参与社会事务管理,履行管理和 service 职能,宗旨是为社会服务,主要从事教育、科技、文化、卫生等活动。

四、事业单位的特征

(一) 依法设立

事业单位的设立,应区分不同情况由法定审批机关批准,依法登记,或者依照法律规定直接进行法人登记。

(二) 从事公益服务

事业单位从事的是教育、科技、文化、卫生等涉及人民群众公共利益的服务活动,一般不履行行政管理职能。

（三）不以营利为目的

事业单位一般不从事生产经营活动,经费来源有的需要财政完全保证,有的可通过从事一些经批准的服务活动取得部分收入,但取得的收入只能用于事业单位的再发展,不得用于管理层和职员分红等。

（四）社会组织

事业单位是组织机构而不是个人,要有自己的名称、组织机构和场所,有与其业务活动相适应的从业人员和经费来源,能够独立承担民事责任。

五、事业单位的功能特征

（一）服务性

服务性是事业单位最基本、最鲜明的特征。事业单位主要分布在教、科、文、卫等领域,是保障国家政治、经济、文化生活正常进行的社会服务支持系统。

（二）公益性

公益性是由事业单位的社会功能和市场经济体制的要求决定的。在一些领域,某些产品或服务,如教育、卫生、基础研究、市政管理等,不能或无法由市场来提供,要由政府组织、管理或者委托社会公共服务机构从事社会公共产品的生产,以满足社会发展和公众的需求。

（三）知识密集性

绝大多数事业单位是以脑力劳动为主体的知识密集性组织,专业人才是事业单位的主要人员构成,利用科技文化知识为社会各方面提供服务是事业单位的主要手段。

（四）不以营利为目的

事业单位不以营利为目的。

六、事业单位的资金来源

事业单位的资金来源大致有三种:政府出资;事业收入;民间集资创办,国家予以补贴。我国事业单位大多数是国家出资创办,并受国家行政机关的监督和管理。在我国行政编制中,事业单位的经费与人员工资由国家财政预算的事业费开支。

七、事业单位分类改革

事业单位分类改革是指将现有事业单位按照社会功能划分为承担行政职能、从事生

产经营活动和从事公益服务三个类别。

(一) 分类的原则

- (1) 坚持政事分开、事企分开。
- (2) 以社会功能为依据,合理划分现有事业单位类别。
- (3) 根据职责和特点,细分从事公益服务事业单位。
- (4) 严格按事业单位所承担的社会功能作为分类的标准,现有机构名称、经费形式、人员管理方式等不作为依据。
- (5) 对不同类别事业单位实施不同的改革和管理办法。

(二) 分类的思路

按照社会功能,将现有事业单位划分为承担行政职能、从事生产经营活动和从事公益服务三个类别,今后只保留从事公益服务的事业单位(见图 1-1)。

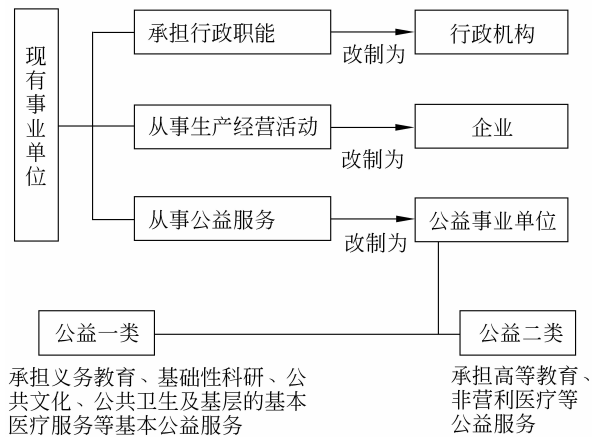


图 1-1 事业单位分类改革思路

1. 承担行政职能的事业单位

承担行政职能的事业单位,即依据法律、行政法规或党中央、国务院文件规定,承担行政决策、行政执行、行政监督等行政职能,主要行使行政许可、行政处罚、行政强制、行政裁决等行政职权的事业单位。这类事业单位所承担的行政职能应逐步划归行政机构或转为行政机构。今后,不再批准设立承担行政职能的事业单位。

2. 从事生产经营活动的事业单位

从事生产经营活动的事业单位,即所提供的产品或服务可以由市场配置资源,不承担公益服务职责的事业单位。这类事业单位要逐步转为企业或撤销。今后,不再批准设立从事生产经营活动的事业单位。

3. 从事公益服务的事业单位

从事公益服务的事业单位,即面向社会提供公益服务或者为机关行使职能提供支持保障的事业单位。改革后,只有从事公益服务的继续保留在事业单位序列。

第四节 民间非营利组织

一、民间非营利组织的含义

民间非营利组织是指由民间出资举办的,依据一定法律成立,具有稳定的组织形式、固定成员和领导结构的,在政府组织和企业组织之外独立运作,发挥特定社会功能、不以营利为目的、关注于特定的或普遍的公众、公益事业的民间团体。它提供部分公共产品与服务,强调个人奉献、成员互益等价值观念。

民间非营利组织主要是以精神产品和各种劳务形式向社会提供生产性或生活性服务的。它们虽然一般不直接创造物质财富,但对整个社会再生产过程起着不可忽视的作用。

民间非营利组织与企业、事业单位一样,都是整个国民经济不可缺少的组成部分。没有这些组织的业务活动,整个社会再生产活动和社会生活就无法顺利进步。

在会计研究上,必须把事业单位和民间非营利组织分开,因为两者的会计主体不同,所以会计目标、会计原则和遵循的会计核算法规也不同。

二、民间非营利组织的分类

根据我国现行法律、法规对社会组织的相关规定,我国目前非营利组织的存在形式主要包括事业单位和民间非营利组织。

民间非营利组织包括依照国家法律、行政法规登记的社会团体、基金会、民办非企业单位和寺院、宫观、清真寺、教堂等。其中,民办非企业单位是由企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的、从事公益性社会服务活动的非营利民间组织;社会团体是一种以会员名义集合而成的松散的社会中介组织。

(一) 社会团体

我国的社会团体是指中国公民自愿组成,为实现会员共同意愿,按照其章程开展活动的非营利社会性民间组织。这类组织主要包括各行各业的各种学会、联合会、研究会等,具有非营利性和民间性两种基本组织特征。

社会团体主要是由一定社会群体的共同意愿或利益的代表组成,以社团成员互益为基本宗旨,为实现这些社会成员的公共意愿而开展各种公益性活动,其社会定位是作为政府与社会相互沟通联系的桥梁与纽带,其权威基础来源于社会或其组织成员对其目标所具有的公共价值的认同,并得到政府在政策或道义上的支持,其活动多集中在济贫救弱、环保、文化教育、社区工作等领域。

这类组织活动所需的经费一般由政府财政提供或社会捐助等。

社会团体成为公共组织,需要按照《社会团体登记管理条例》进行登记,而社会团体成为公共管理主体,还需经过法律、法规授权或行政机关委托。

（二）基金会

基金会是指利用自然人、法人或者其他组织捐赠的财产,以从事公益事业为目的,按照基金管理条例的规定成立的非营利性法人,是社会团体法人。

基金会分为面向公众募捐的基金会和不得面向公众募捐的基金会。公募基金会按照募捐的地域范围,分为全国性公募基金会和地方性公募基金会。

基金会是对兴办、维持或发展某项事业而储备的资金或专门拨款进行管理的机构,一般为民间非营利性组织。基金会的宗旨是通过无偿资助,促进社会的科学、文化教育事业发展和社会福利救助等公益性事业的发展。基金会的资金具有明确的目的和用途。

基金会的管理办法一般如下。

(1) 基金会可以向国内外热心于其活动宗旨的企业事业单位、社会团体和其他组织以及个人募捐以筹集资金,但必须出于捐赠者的自愿,严禁摊派。

(2) 基金会的领导成员不得由现职的政府工作人员兼任。基金会应当实行民主管理,建立严格的资金筹集、管理、使用制度,定期公布收支账目。

(3) 基金会的基金,应当用于资助符合其宗旨的活动和事业,不得挪作他用。基金会不得经营管理企业。

(4) 基金会可以将资金存入金融机构收取利息,也可以购买债券、股票等有偿证券,但购买某个企业的股票额不得超过该企业股票总额的 20%。

(5) 基金会对接受资助者使用资助资金的情况有权进行监督。如果发现不按原定的协议使用资金,基金会有权减少、停止或者收回资助的资金。

(6) 基金会工作人员的工资和办公费用,在基金利息等收入中开支。

(7) 国外捐赠给基金会的外汇,归基金会所有,允许开立外汇存款账户。国外捐赠给基金会的物资,免征关税,归基金会所有。基金会有权将其作为资助,无偿转让给与其宗旨有关的其他单位或者个人,但不得出售。

(8) 建立基金会,由其归口管理的部门报经人民银行审查批准,民政部门登记注册发给许可证。具有法人资格后,方可进行业务活动。

全国性的基金会,报中国人民银行审查批准,向民政部申请登记注册,并向国务院备案。地方性的基金会,报中国人民银行的省、自治区、直辖市分行审查批准,向省、自治区、直辖市人民政府的民政部门申请登记注册,并向省、自治区、直辖市人民政府备案。

基金会改变名称、合并或者撤销,按照申请成立的程序办理。

(9) 基金会应当每年向人民银行和民政部门报告财务收支和活动情况,接受人民银行、民政部门的监督。

基金会的活动违反以上规定时,人民银行有权给予停止支付、冻结资金、责令整顿的处置,民政部门有权给予警告、吊销许可证的处罚。

(10) 以上办法由中国人民银行和民政部负责实施,并可制定相应的实施细则。

（三）民办非企业单位

我国的民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人

利用非国有资产举办的、从事非营利性社会服务活动的社会组织。

这类组织主要包括从事科学、教育、文艺、卫生、体育等科学文化类的非企业单位,如民办医院诊所、民办剧团、民办学校、各类体育俱乐部、民办各类科研所等;从事各种社会救济的非企业单位,如民办孤儿所、民办养老院等;从事民间公证鉴定、法律服务、咨询服务等社会性服务的社会中介组织,如法律服务所等。

民办非企业单位的主要功能是面向社会,为满足人们的社会需要而开展服务;其社会定位是凭借专业知识和技能服务于社会的非营利组织;其组织形式是具有一定专长的单位成员,根据双向选择的原则和一定的组织形式,建立稳定型的单位实体;其工资报酬形式是单位成员按劳取酬。

目前我国的民办非企业单位实行的是自收自支、自主办学(院、所等)、自负盈亏的原则,几乎没有国家财政拨款或资助,主要靠服务收费、捐赠获得资金,在提供服务中虽然注重社会效益,但也要保障一定的经济效益,但其营利程度较低。其所提供的产品是混合公共产品,既具有部分公共产品的性质,又具有部分私人物品的性质。

同社会团体一样,民办非企业单位也要按照相关规定先进行合法登记,然后再根据法律、法规授权或行政机关委托而具有公共组织的主体资格,成为公共管理主体。

(四) 寺院、宫观、清真寺、教堂

这些是由具有宗教信仰和热心宗教的人在国家支持下兴办的开展宗教活动的场所,主要包括佛教的寺院、道教的宫观、伊斯兰教的清真寺和基督教的教堂等。

三、民间非营利组织的特征

(一) 萨拉蒙教授总结的六个最关键的特征

美国研究非营利组织的专家、约翰·霍普金斯大学的莱斯特·萨拉蒙教授对非营利组织的界定被学术界奉为经典,他指出了非营利组织六个最关键的特征。

1. 组织性

非营利组织具有一定的组织机构,是根据国家法律注册的独立法人,有成文的章程、制度及固定的组织形式和人员等。

2. 民间性

非营利组织在组织机构上独立于政府,既不是政府机构的一部分,也不是由政府官员主导。

3. 非营利性

组织建立的宗旨不是为了获取利润,非营利组织可以有收支盈余,但这属于资金运作的结果而非初衷,并且其所得盈余必须用于组织使命所规定的工作,而不能在所有者中按出资额进行分配。

4. 自治性

非营利组织拥有独立的决策和执行能力,能够进行自我管理,有不受外部控制的内部管理程序,自己管理自己的活动。

5. 志愿性

成员的参加和资源的集中不是强制性的,而是自愿性和志愿性的,在组织的活动和管理中都有相当程度的志愿者参与,特别是形成由志愿者组成的董事会和广泛使用志愿人员。

6. 公益性

非营利组织服务于某些公共目的和为公众奉献,以提高社会福利为己任。

萨拉蒙教授的这六条标准亦非十全十美,很多学者对其中第六条标准——公益性提出质疑,因为现实社会中存在大量的非营利组织只为局部社会成员服务、谋求利益,如各种行业协会、联合会、互助社等。

(二) 美国财务会计准则委员会的规定

美国财务会计准则委员会(FASB)规定,非营利组织的主要特征如下。

- (1) 大部分资财来源于资财的供应者,他们不期望收回或据以取得经济上的利益。
- (2) 业务运营的目的,主要不是为了获取利润或利润等价物而提供产品或劳务。
- (3) 没有明确界定的所有者权益及其出售、转让或赎回,以及凭借所有权在组织解散时分享一定份额的剩余资财。

(三) 我国《民间非营利组织会计制度》的规定

我国《民间非营利组织会计制度》规定,民间非营利组织应当同时具备以下特征。

- (1) 该组织不以营利为宗旨和目的。
- (2) 资源提供者向该组织投入资源不取得经济回报。
- (3) 资源提供者不享有该组织的所有权。

思 考 题

1. 什么是公共组织? 公共组织的特征是什么?
2. 什么是行政单位? 什么是事业单位?
3. 行政事业单位的特征是什么?
4. 事业单位分类改革的基本思路是什么?
5. 莱斯特·萨拉蒙教授总结的民间非营利组织的特征有哪些?

阅 读 材 料

高校和公立医院事业编制将改革

事业单位养老金改革方案一直是广大在职事业单位人员关注的焦点。在事业单位,

有没有编制,对职工的工资、职称、社保等有很大影响。国家正在深化事业单位改革,未来事业单位编制将会发生哪些变化,对职工产生哪些影响?

事业单位职工

据统计,截至2014年,我国有事业单位111万个,事业编制3153万人。其中教育、卫生和农技服务从业人员三项相加,占总人数的3/4,教育系统人员达到一半左右。

事业编制

事业编制是指各类事业单位所使用的人员编制,其经费由国家事业费开支。与行政编制相比,事业编制使用范围广泛,总量不断增长,经费开支形式多样,受社会政治、经济发展因素的约束较强。

编制到底有多重要

对于事业单位来说,编制是岗位设置、核定收支和财政给予补助的依据。事业单位可分为全额拨款、差额拨款和自收自支三种情况。其中,全额拨款、差额拨款是财政全部或者部分负担“人头费”。

在事业单位存在“用工双轨制”的情况下,普遍存在同工不同酬现象。

编制外员工和编制内员工相比,收入差距是一方面,还难以享受编制内员工完整的福利待遇,如落户口、评职称等,得不到平等的机会。

编外人员

专家分析,编制对于在事业单位工作的人来说如此重要,但数量却十分有限,在一些单位甚至变成一种稀缺资源,高等院校和医院在这方面最为突出。国家行政学院教授竹立家接受记者采访时表示:“从目前的情况来看,编外人员多的单位有的占到一半,少的可能也有20%~30%。”

2016年4月28日,国务院医改办专职副主任、国家卫生计生委体改司司长梁万年指出,在公立医院层面,医务人员有编制内、编制外两种身份的实际情况。

《全国住房公积金2015年年度报告》显示,全国住房公积金管理机构从业人员3.94万人。其中,在编2.61万人,非在编1.33万人。

人社部:研究提出解决编外用人问题政策思路

人社部新闻发言人曾明确表示,将建立健全以合同管理为基础的用人机制,继续扩大聘用制度推行面,研究提出解决编外用人问题政策思路,研究制定高校、公立医院不纳入编制管理后的人事管理衔接办法。

资料显示,目前我国在编的事业单位人员中,大约有800万人是医院工作人员,高校教职员的占比也较大。如果针对高校与公立医院的编制改革创新改革启动,将涉及上千万人的利益。

北京:高校、公立医院不纳入编制管理

高校、公立医院不纳入编制管理的说法并非第一次出现,2015年5月,北京市发布的《关于创新事业单位管理加快分类推进事业单位改革的意见》中就明确提出,对现有高等学校、公立医院等,逐步创造条件,保留其事业单位性质,探索不再纳入编制管理。

据了解,目前北京高校针对编外人员普遍采取“备案制管理”,即如果一所高校有800个编内人员,500个编外人员,那就需要备案1300个职工岗位,并以此为基础做财务预算。

教师：城乡编制标准有望统一

国务院 2017 年 1 月 10 日印发的《国家教育事业发展规划“十三五”规划》提出,加快推进县域内城乡义务教育学校教师编制标准统一,推动地方实行城乡统一的中小学教职工编制标准,对村小学和教学点采取生师比和班师比相结合的方式核定教职工编制。

医务人员：努力做到同岗同薪

针对全国在公立医院层面,医务人员有编制内、编制外两种身份的实际情况。国家卫生计生委有关负责人表示,对编制内和编制外的人员,研究如何在地方的编制总量范围内核定公立医院的编制总量,推行编制备案制。

除了养老,在编内和编外人员的待遇执行现有的政策以外,在晋升职称、薪酬水平、学术地位等其他方面要努力做到同岗同薪同待遇。

2017 年 1 月 24 日,人社部、财政部、国家卫生计生委、国家中医药管理局公布了《关于开展公立医院薪酬制度改革试点工作的指导意见》,其中规定,适当提高低年资医生薪酬水平,统筹考虑编制内外人员薪酬待遇,推动公立医院编制内外人员同岗同薪同待遇。

资料来源：事业单位改革最新消息：高校和公立医院事业编制将改革. <http://www.51test.net/show/8391332.html>

案例分析

福建分类推进事业单位改革

影响许多“事业人”的《福建省分类推进事业单位改革八个配套文件》日前发布。我省将对事业单位进行分类改革,实现政事分开、事企分开、管办分离。同时,改革将不突破各级政府机构限额,不突破现有行政编制总额。本报选择其中事业单位职能调整、编制、人事、收入分配等要点予以解读。

职能转变探索“政事分开”行政职能划归行政机构

按照《关于承担行政职能事业单位改革的实施意见》,我省将采取“政事分开”的原则,合理划分行政机关与事业单位的职能界限,准确界定事业单位职能,将事业单位承担的行政职能划归行政机构承担。

按照转变政府职能的要求,对事业单位承担的行政职能进行调整。属于不该由政府管理的事项,予以转移或取消;能够通过市场机制或社会中介机构自行解决的事项,政府应简政放权,不再干预;能够通过法律或经济手段解决的问题不再使用行政手段;宜事后监督的不再事前审批。

属于需要保留的行政职能,应划归行政机关承担,或将现有事业单位转为行政机构。其中,对于承担部分行政职能的事业单位,其行政职能划归行政机关后,要重新明确职责、划定类别,职责任务不足的予以撤销或并入其他事业单位;对于完全承担行政职能的事业单位,可调整为相关行政机关的内设机构,确需单独设置的,在机构限额内调整设置。

已认定为完全承担行政职能的事业单位,因受机构限额和行政编制限制暂时难以转

为行政机构的,可给予过渡期。

调整中,机构编制方面坚持“两个不突破”:不突破各级政府机构限额,不突破现有行政编制总额。

机构编制实行分类管理 探索向社会组织购买公共服务

事业单位分类后,对公益一类事业单位继续实行机构编制审批制;对公益二类事业单位,该管的管,该放的放,逐步实行机构编制备案制。

积极探索向社会组织购买公共服务政策,对社会组织能有效提供公共服务的,不再设立新的事业单位,不再新增事业编制,将事业单位承担的可交由社会组织完成的任务交给社会组织。事业单位中的一般事务性岗位(如维护、养护、清洁、绿化、保安、收发、打字、驾驶等)实行政府购买,不再核定事业编制。

对面向社会提供公益服务的事业单位,积极探索管办分离,政府主管部门要减少对相关所属事业单位的直接和微观管理,落实事业单位法人自主权。

对面向社会提供公益服务的事业单位,逐步取消行政级别,新设立的事业单位原则上不再明确行政级别,其领导班子和相关人员的管理及待遇,按照有关规定执行。

此外,对编制实行总量控制,以2012年年底的统计数为基数,不得突破。

实行聘用制和岗位管理制 公开招聘 竞聘上岗

我省将根据事业单位分类实行不同的人事管理制度。从事公益服务事业单位,实行以聘用制度和岗位管理制度为主要内容的事业单位人事管理制度;承担行政职能事业单位,转为行政机构的,实行公务员制度;从事生产经营活动,转为企业的,实行劳动合同制度。

着力推进事业单位用人机制转换,实现由固定用人向合同用人转变,由身份管理向岗位管理转变:全面推行聘用制度,对关键岗位人员、骨干人员可按有关规定实行长期聘用;全面实行岗位管理制度,事业单位专业技术人员、管理人员、工勤技能人员都要实行岗位管理;全面推行公开招聘制度,事业单位新进人员,除国家政策性安置、按干部人事管理权限由上级任命及涉密岗位等确需使用其他方法选拔任用人员外,一律实行公开招聘。

此外,还将大力推行竞聘上岗制度,建立健全考核奖惩、人员退出、领导人员选拔任用和管理监督等制度。

全面实施绩效工资制度 向关键岗位和骨干倾斜

事业单位绩效工资分为基础性绩效工资和奖励性绩效工资两部分。基础性绩效工资主要体现地区经济发展水平、物价水平、岗位职责等因素,一般按月发放。奖励性绩效工资主要体现工作量和实际贡献等因素,根据绩效考核结果发放,采取灵活多样的分配方式和办法。绩效工资分配要向关键岗位、高层次人才、业务骨干和做出突出成绩的工作人员倾斜。

事业单位制定绩效工资分配办法要广泛征求职工意见,由单位领导班子集体研究后,报主管部门批准,并在本单位公开。

福建省分类推进事业单位改革八个配套文件:

- (1)《关于承担行政职能事业单位改革的实施意见》;
- (2)《关于加强事业单位机构编制管理的实施意见》;

- (3)《关于建立和完善事业单位法人治理结构的实施意见》;
- (4)《关于分类推进事业单位改革中财政有关政策的意见》;
- (5)《关于分类推进事业单位改革中从事生产经营活动事业单位转制为企业的若干规定》;
- (6)《关于分类推进事业单位改革中加强国有资产管理的意见》;
- (7)《关于进一步深化事业单位人事制度改革的实施意见》;
- (8)《关于深化事业单位工作人员收入分配制度改革的意见》。

资料来源:郑意凡.福建推进事业单位改革 不突破现有人员编制总额[N].泉州晚报,2015-05-30.

思考题:

- (1)什么是事业单位分类改革?基本思路是什么?
- (2)谈谈你对当前我国事业单位分类改革的看法。