

北京大学非营利组织法研究书系

The Supervision of
in Transitional China

NPOs

转型社会中的 非营利组织监管

● 本书围绕中国非营利组织的监管问题展开，对于非营利组织监管的基础理论、监管体制、监管途径和方式、外部监管和内部治理之间的关系等问题进行了深入阐述。既有对基础理论的推敲叩问，也有对规则问题的丝丝解析，更有针对具体类型组织监管提出的详细对策。无论是从事本领域研究的专家学者，还是业界人士，相信都能够从中获得信息和启发。

主编 陈金罗 刘培峰



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

The Supervision of
in Transitional China

NPOs

本书围绕中国非营利组织的监管问题展开，对于非营利组织监管的基础理论、监管体制、监管途径和方式、外部监管和内部治理之间的关系等问题进行了深入阐述。既有对基础理论的推敲叩问，也有对规则问题的丝丝解析，更有针对具体类型组织监管提出的详细对策。无论是从事本领域研究的专家学者，还是业界人士，相信都能够从中获得信息和启发。

上架建议：司法制度

ISBN 978-7-5097-1156-9



9 787509 711569 >

ISBN 978-7-5097-1156-9

定价：35.00元

北京大学非营利组织法研究书系

The Supervision of
in Transitional China

NIPOs

转型社会中的 非营利组织监管

主编 陈金罗 刘培峰



社会科学文献出版社

SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目 (CIP) 数据

转型社会中的非营利组织监管 / 陈金罗, 刘培峰主编. —北京:
社会科学文献出版社, 2010. 1

(北京大学非营利组织法研究书系)

ISBN 978 - 7 - 5097 - 1156 - 9

I. ①转… II. ①陈…②刘… III. ①社会团体 - 监督管理 -
研究 - 中国 IV. ①D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2009) 第 200168 号

· 北京大学非营利组织法研究书系 ·

转型社会中的非营利组织监管

主 编 / 陈金罗 刘培峰

出 版 人 / 谢寿光

总 编 辑 / 邹东涛

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

网 址 / <http://www.ssap.com.cn>

网站支持 / (010) 59367077

责任部门 / 社会科学图书事业部 (010) 59367156

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

项目经理 / 刘骁军

责任编辑 / 王 绯 龚道军

责任校对 / 南秋燕

责任印制 / 岳 阳 郭 妍 吴 波

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部

(010) 59367080 59367097

经 销 / 各地书店

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

排 版 / 北京宝蕾元科技发展有限公司

印 刷 / 北京季蜂印刷有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 13.6 字数 / 255 千字

版 次 / 2010 年 1 月第 1 版 印次 / 2010 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 1156 - 9

定 价 / 35.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误,
请与本社读者服务中心联系更换



版权所有 翻印必究

北京大学非营利组织法研究书系编委会

主 任：陈金罗

编委会委员：魏定仁 金锦萍 刘培峰

沈国琴 方志平

总 序

1998年，北京大学法学院非营利组织法研究中心（以下简称中心）宣告成立，旨在“开展理论研究，提高理论水平，开展教学活动，培养高层次人才，参与立法，逐步完善非营利组织的法制建设”。当时“非营利组织”及其相关概念对于大众甚至学界来说都还是非常陌生的。十一载光阴荏苒，截至2008年底，在全国各级民政部门登记的非营利组织已然突破40万个，且每年以超过10%的速度增长；非营利组织学术研究方兴未艾，学界思维活跃，学术活动频繁。

中心自成立之日起，就以推动我国非营利组织法制建设为己任，十一年如一日，痴心不改，初衷不移。幸运的是，在这期间，我们迎来了非营利组织法制建设的黄金时期。1999年的《民办非企业单位登记管理暂行条例》尽管现在看来不尽如人意，但是在当时它将向社会提供公共服务的非营利组织从社会团体中分离出来并进行规范，具有开创性的历史意义；2004年通过的《基金会管理条例》更为基金会的健康发展提供了途径；2008年的企业所得税法及其实施条例的颁布，既明确了“符合条件的非营利组织的收入为免税收入”，又提高了公益捐赠税前扣除的比例，非营利组织的税收优惠政策因此名正言顺。时至今日，三大条例

(《基金会管理条例》、《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记管理暂行条例》)也正处于修改之中,以期通过完善相关规则为我国非营利组织的培育发展和规范管理提供更为理想的法制环境。

中心有幸亲历并深入参与这一过程。早在2000年4月,中心就承担了全国人大常委会科教文卫委员会委托起草《民办学校促进法》草案的任务,并圆满完成任务。此后,中心根据研究人员专业特长,在研究各国立法实践和我国非营利组织发展现状的基础上,经过两年不懈的努力,提交了《中国非营利组织立法模式》的研究报告,并出版了《中国非营利组织法的基本问题》和《中国非营利组织立法模式论文集》两书。针对中国宪法之下非营利组织基本法缺位,行政法规与相关领域内立法相互冲突,法律协调成本过高等现状,在参照近年来世界各国非营利组织立法特点的基础上,提出了统一立法的主张。具体而言,在宪法和民法之下,制定统一的非营利组织法,作为非营利组织领域的基本法,规范整个非营利组织设立、登记、内部治理、监管等相关活动。在非营利组织内部,将现有的社会团体、民办非企业单位、基金会整合为社团法人、财团法人,并根据它们各自的特点,规定不同的治理准则。这个研究报告提出后,引起了社会各界的较大反响,一致认为该方案是近年来有关非营利组织立法的一个很有意义的研究报告。尽管也有不同的声音,但大家的基本共识是,根据这个立法模式,制定非营利组织法专家建议稿,供社会和政府参考,对推动非营利组织立法和促进非营利组织的规范发展将大有助益。于是中心趁热打铁,在非营利组织立法模式研究的基础上,于2006年开始了中国非营利组织法专家建议稿的起草工作。目前,初稿已经完成,并开始征求意见和起草立法说明的工作。为此我们还翻译了30多个国家的非营利组织领域的法律,并出版了《外国非营利组织法译汇》一书。希望

通过比较法的视角为立法提供多种解决问题的选择。中心还陆续参与了中国慈善法的起草,《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》的修订工作。最近开展了“中国非营利组织扶持发展和监督管理”以及“中国非营利组织法律前沿问题”等的项目研讨。

为让更多的人分享学术研究成果,中心将陆续推出北大非营利组织法研究书系。书系包括(但是不限于)外国相关立法的介绍,非营利组织法纲要,公益信托制度,基金会法律规则诠释,监管体制研究等等。希望这些著作能够记载和解读正在发生的现实和变化,同时为蓬勃发展的中国非营利组织提供法律知识和智慧支持。

北京大学法学院非营利组织法研究中心

2009年10月31日

前 言

《转型社会中的非营利组织监管》一书的出版是北京大学法学院非营利组织法研究中心（以下简称中心）近两年来一直从事着的“中国非营利组织监管体制”研究项目的成果之一，也是中国非营利组织领域里的学者和实务工作者的辛勤努力与智慧的展示。

非营利组织的兴起并在社会生活中所发挥的积极作用，是 20 世纪末 21 世纪初中国最激动人心的现象之一。如同非公有制经济的兴起对市场经济的基础作用一样，非营利组织对公民社会和社会民主的发展同时起着基础性的积极意义。非营利组织发展与壮大所带来的社会多元化，将最终打破政府对公共权力的垄断，促成民主社会的形成和公共治理的多元化。党的十七大提出了重视和加强非营利组织建设与管理。中共中央关于深化行政管理体制改革的意见和国务院关于加强市县依法行政的决定也强调，要加强对非营利组织的培育规范和管理，要把社会可以自我调节和管理的职能交给非营利组织，实施社会管理；要积极与非营利组织进行合作，鼓励、引导非营利组织有序参与。这些都赋予了非营利组织更重要的地位和更为广阔的发展空间，同时对非营利组织建设与管理也提出了更新的要求。迄今为止，中国登记在册的非营利组织有 40 多万家，因为体制原因，活跃在社会生活中却没有登记的组织是这个数字的 5 ~ 10 倍。随着非营利组织数量的扩大和非营利组织在公民自助，社会互助、倡导等方面积极作用的发挥，非营利组织相关的监管问题也被提了出来。

监管问题引起人们的关注大体基于三个方面的原因。首先，现有的监管制度在发挥作用的同时，一定程度上成为制约非营利组织发展的基本因素之一。如何理顺监管体制，使非营利组织发展能有一个宽松的环境是各个方面的基本诉求。其次，同其他领域一样，腐败也在侵蚀着非营利领域。尽管由于占有权力和资源少，非营利领域的腐败只是个别现象，但是，因为非营利领域承担更大的道德责任，利用的是公益资产，所以其影响可能比一般的社会腐败更大。近年来的一些负面事件都在社会上引起了很大震动。这些事件削弱了非营利组织正在建立过程中的非常薄弱的社会资源和社会信任。由此，建立规范的非营利组织监管制度，也是促进非营利组织良性发展的前提。再次，十六届三中全会以来，随着新民本主义、科学发展观、和谐社会理念的提出，标志着随着改革开放 30 年来的推进，改革的重点领域由经济领域推进到社会领域，社会管理体制和制度的创新是今后一个时期改革的重点。非营利组织的监管是社会管理的一个重要的内容，如何在建构新的社会管理体制过程中，理顺中国非营利组织监管体制，为非营利组织创造一个宽松、规范的环境，发挥非营利组织在和谐社会建设中的作用，既是一个理论问题，也是一个实践问题。对非营利组织监管制度的研究，可以促进非营利组织的规范发展，为非营利组织的发展创造一个宽松的环境，对新的管理体制的构建具有积极意义。

北京大学法学院非营利组织法研究中心自成立以来，一直致力于非营利组织法律制度的理论和政策研究，并正在逐步成为中国非营利组织法律问题研究的中心和非营利组织研究领域学术交流的平台。我们深刻意识到，非营利组织的监管制度和机制是目前非营利组织发展中的一个基本问题，应当进行独立研究。从理论上讲，监管制度研究是非营利组织立法的最基本和最核心的问题之一，是非营利组织法的继续深化研究的一个节点。我们绕不过去，必须给予明确的回应。对这一问题的深入研究也是非营利组织法律制度得以实现的重要支撑点。从实践方面看，目前，无论是立法机关，还是政府部门，都对监管制度的建构和各自的职能感到困惑。只有从体制上理顺监管体制，才能排除立法上的制度障碍。这些问题的深入研究无论对于学界，还是对于实务界都有重要意义。为此，在过去研究

的基础上我们提出了“中国非营利组织监管制度和机制”的研究项目，以期对前期研究进行推进，并对现实问题进行回应，为中国非营利组织法律制度的确立和完善担负起学界的责任。

本书集结了一批中国非营利组织领域优秀的专家学者，他们的文章留下了可供借鉴的智慧和给人以启迪的意蕴。但就其理论和实践而论，也并非穷尽之言，因为构建科学的中国非营利组织监管制度是一项极其艰巨的工作，需要全社会长期地努力，本书仅是朝此目标努力所做的一项最基础的工作。

感谢北大法学院院长朱苏力教授，感谢民政部民间组织管理局局长孙伟林同志、国务院法制办朱卫国同志……他们的支持与关怀，增强了中心的底蕴和力量，起到了不可替代的作用。感谢本文集中的每一位作者，因为他们的努力和智慧，才使本书得以精彩纷呈；感谢中心的每一位成员——陈金罗、魏定仁、金锦萍、刘培峰、沈国琴、方志平，因为他们的执著和热忱成就了这个团队以及这个团队所寓意的一切。最后，感谢美国福特基金会对本书出版的支持。

陈金罗

2009年10月31日

目 录

1 非营利组织监管的基本理论

非政府组织中的公民参与	马长山 / 3
结社革命与主权理论	严海良 / 17
中国的结社自由问题	李 凡 / 34

2 中国非营利组织监管制度的省思

我国社会组织管理体制的形成及其改革

建议	王 名 刘求实 / 47
中国社会组织建设与发展	廖 鸿 / 62
非营利组织监管体制的几点思考	刘培峰 / 73
试析农村民间组织管理中的困境	毕天云 / 91
论民间组织治理和内部监管之间的关系	黄浩明 / 103
完善民间组织评估机制 独立开展民间组织	
评估的思考	熊晓芹 陈金罗 / 126
我国社会组织行政处罚制度审视	金锦萍 / 143
公民权利纬度下的行政许可与行政确认	沈国琴 / 156

3 特定类型非营利组织的监管

论民办非企业单位的培育发展	赵 泳 / 175
慈善基金会的自治与他律	税 兵 / 186
从传统管理到现代治理：我国社会组织工作的	
科学实践	王劲颖 / 203
乡镇事业单位转制民办非企业单位的制度分析	景朝阳 / 222
体制外行业协会的发展与监管	孙春苗 / 231
境外公益民间组织在中国发展现状及其困局的思考	韩俊魁 / 245



非营利组织监管的 基本理论

非政府组织中的公民参与

马长山^{*}

当今人类社会已进入了全球化时代，并促发了政治、经济、文化、社会等全方位的深刻变革。中国正在现代化的努力中跻身于全球化进程，特别是民主法治步伐不断加快，其成效也有目共睹。然而，我们也必须看到，中国民主法治进程毕竟面临着全球化和本土化的双重压力，面临着文化传统的重大转型，也面临着民主法治机制的“中国试验”和重大创新。其中，非政府组织的广泛兴起就成为中国民主法治机制的重要增长点，它在权力制约与分解、权利伸张与保障、自治管理与平衡、公民参与与民主治理等方面，发挥着重要作用，负有一定的使命，也面临着特殊的困境与问题。因此，积极培育非政府组织，拓展并提高非政府组织中公民参与的领域和能力，充分发挥其民主法治功能，就成为时代的重要课题。

* 马长山，黑龙江大学法学院教授、博士生导师，黑龙江大学法学理论与法治发展研究中心主任。

本研究获得了省教育厅重大项目“公共舆论的法治价值及其实现”的资助，特此鸣谢。

一 当代西方公民参与的困境与转向

自启蒙时期以来,民主和法治就成为人们对美好制度和生活方式的一种执着追求。人们力图通过民主和法治建立起权力制约平衡机制,保障社会成员的平等自由权利,构造公平正义理想的理性规则秩序。在民主和法治建立之初,极大地调动了社会成员的主体精神和创造力,促进了社会文明和繁荣进步。然而,也许是人们最初赋予了它们太多不切实际的理想,而且,19世纪以来的政治经济、社会文化条件不断发生着重大变化,人们越来越发现民主和法治并没能很好地兑现它们的承诺,甚至在当代还出现了一定的困境和危机,特别是遭遇了公民身份、公民权利和公民民主参与的尴尬或难题。这无疑会引起西方理论界的高度关注,为此,从20世纪90年代开始,在西方学术界开始出现公民权研究的“复兴”现象,加拿大最大图书馆2001年一项研究就表明,提到“公民权”的书籍、手稿和报告超过2600部,标题中有“公民权”一词的就有900多部,它们绝大部分出版于1990年代,并呈上升的趋势。^①同时,共和主义公民理论、自由主义公民理论、社群主义公民理论等也纷纷登场,展开激烈的论辩。除了理论界,西方国家的政府近年也开始致力于提升、改善公民资格和属性,如英国公民委员会的《促进公民属性》(1990)、澳大利亚参议院颁布的《积极公民属性修正案》(1991)、加拿大参议院颁布的《加拿大公民属性:共担责任》(1993)等,^②以克服“公民唯私主义综合征”。事实上,早在20世纪60~70年代,西方国家的公民参与和公共领域就出现了危机。

第一,公民民主参与精神和公共领域的衰落。在西方,公民民主参与具有很久远的历史传统和深厚的思想文化资源。在古希腊人看来,“公

① [英]恩勒·伊辛、布雷恩·特纳主编《公民权研究手册》,王小章译,浙江人民出版社,2007,第3页。

② [加]威尔·吉利卡、威尼·诺曼:《公民的回归——公民理论近作综述》,毛兴贵译,许纪霖主编《共和、社群与公民》,江苏人民出版社,2004,第236页。