

农村非营利组织公共责任

法律制度研究

杨仕兵 等/著

NONGCUN FEIYINGLI ZUZHI
GONGGONG ZEREN
FALV ZHIDU YANJIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

农村非营利组织公共责任 法律制度研究

杨仕兵 等/著

NONGCUN FEIYINGLI ZUZHI
GONGGONG ZEREN
FALV ZHIDU YANJIU



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

农村非营利组织公共责任法律制度研究 / 杨仕兵等著.
—北京:法律出版社,2014.7
ISBN 978-7-5118-6421-5

I. ①农… II. ①杨… III. ①农村—社会团体—行政管理—法律—研究—中国 IV. ①D921.114

中国版本图书馆CIP数据核字(2014)第099221号



农村非营利组织公共责任法律制度研究

杨仕兵 等著

责任编辑 周丽君
装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 A5
版本 2014年6月第1版
出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司

印张 6.625 字数 150千
印次 2014年6月第1次印刷
编辑统筹 独立项目策划部
经销 新华书店
责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里7号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-6421-5

定价:29.00元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

Catalog

导 论	001
一、问题的提出	003
二、相关文献综述	007
三、研究的思路、方法及框架	018
 第一章 农村非营利组织概析	 027
第一节 农村非营利组织的一般分析	029
一、农村非营利组织的界定	029
二、农村非营利组织的现状	035
三、农村非营利组织的基本分类	038
四、农村非营利组织兴起的理论阐释	044
五、农村非营利组织与城市非营利组织的 差异	050
第二节 农村非营利组织法律制度	053
一、农村非营利组织法律制度梳理	053
二、现行法律制度未体现对农村非营利 组织的侧重	055
三、完善我国农村非营利组织法律制度的 必要性	059

第二章 农村非营利组织主体法律制度	065
第一节 农村非营利组织的经济法	
主体地位	067
一、农村非营利组织的经济法主体范畴	067
二、农村非营利组织的基础关系	070
第二节 非营利组织主体法律制度比较	075
一、英美法系非营利组织主体法律制度	075
二、大陆法系非营利组织主体法律制度	077
第三节 我国农村非营利组织主体法律	
制度的完善	078
一、制定《非营利组织法》	078
二、完善农村非营利组织登记制度	082
三、完善农村非营利组织管理制度	084
四、赋予农村非营利组织法人资格	087
 第三章 非营利组织承担公共责任的	
正当性与必要性	095
第一节 非营利组织公共责任的	
含义与特征	097
一、责任与公共责任	097
二、非营利组织公共责任的含义	099
三、非营利组织公共责任的特征	100
第二节 非营利组织承担公共责任的	
必要性	103
一、延伸政府服务能力的需要	103
二、制衡政府权力扩张的需要	105
三、弥补政府责任空白的需要	106

第四章 农村非营利组织的功能和公共责任的范畴	109
第一节 农村非营利组织的功能	111
一、政治功能	111
二、经济功能	113
三、社会功能	115
第二节 农村非营利组织的公共责任的范畴	116
一、提供就业岗位以缓解农民就业压力	117
二、整合民间资源以促进农村经济发展	118
三、推动农村民主政治建设	119
四、推动乡风文明建设	119
五、为农村提供准公共物品	120
第五章 农村非营利组织承担公共责任的激励与约束机制	123
第一节 农村非营利组织法律激励与约束的必要性和可行性	125
一、农村非营利组织法律激励与约束的必要性	125
二、农村非营利组织法律激励与约束的可行性	130
第二节 农村非营利组织激励与约束法律制度的完善	134
一、国外农村非营利组织立法启示 (以日本《农业协同组合法》为例)	134

二、完善农村非营利组织激励法律制度	140
三、完善农村非营利组织约束法律制度	151
第六章 农村非营利组织公共责任实现的 法律机制	171
第一节 农村非营利组织公共责任 实现的立法取向	173
一、改变角色定位,提高立法质量	173
二、明确法律规制的方向	175
三、运作规范统一化	177
第二节 完善农村非营利组织承担公共 责任的法律制度	178
一、完善农村非营利组织的产权制度	178
二、规范农村非营利组织的财务制度	179
三、构建农村非营利组织的利润不可分配 制度	180
四、完善公益募捐活动法律规范	181
五、完善公益诉讼制度	182
第三节 农村非营利组织承担公共 责任的外部法律环境分析	184
一、完善村民自治法律制度	185
二、完善农村土地法律制度	186
三、完善农业法律制度	188
四、完善合作经济法律制度	189
五、建立多元化的农村社会纠纷解决机制	191
参考文献	194
后 记	204

一、问题的提出

我国有着五千年的文明史,在数千年的过去,绝大多数时间里政府一直采用中央集权的管理模式,个体成员只是政府(国家)的附属,农村非营利组织很难存在,具有政治功能的农村非营利组织尤难。

当今世界公共危机频繁爆发,呈现出自然性灾难和社会性灾难损害上升、各种公共危机多发的趋势,突出的事件有印度洋海啸、甲型 H1N1、智利大地震、金融危机等。21 世纪以来,我国也遇到了“非典”、“5·12”汶川地震、雪灾、火车脱轨、南方特大洪水、“4·20”芦山地震等公共危机事件。

在公共危机事件的处理上,“私益靠市场,公益靠政府”曾一度成为共识,而现实中政府提供公共物品的低效率,逐渐暴露政府处理公共危机能力的有限性。事实上,政府是无法解决社会发展的全部问题,也不可能实现所有领域的公共责任。在我国,随着经济转轨和社会转型,“小政府大社会”的发展格局也正在逐步形成,单纯依赖政府处理公共危机、实现社会公共责任,而忽视其他组织的社会功能,已经不能适应我国社会发展需求。所以,在依靠政府实现社会公共责任的同时,应当发挥其他主体,尤其是非营利组织在实现社会公共责任中的辅助作用。与此同时,自 1978 年改革开放以来,我国非营利组织发展迅速,在社会生活中发挥着举足轻重的作用,尤其在医疗、教育、文化娱乐、扶助弱势群体等方面,非营利组织以其特有的社会公益性实现了政府无法涵盖的社会公共责任,从这个意义上讲,非营利组织的社会功能是不可取代的。但非营利组织在参与公共事业建设、实现社会公

共责任的过程中也暴露出一些问题,如资金运用不合理、管理制度不完善、组织运营盲目、绩效评价体系不完善、私分财产牟取暴利、从事营利性活动等。不仅影响自身发展,降低了公众对它们的信任,也影响了我国非营利组织对构建社会主义和谐社会的作用。

从新中国成立到改革开放之前,我国一直处于高度同构的状态,政府对社会生活进行了全面的干预和控制,中国社会虽然是一个高度组织起来的社会,但社会成员之间更多的是一种纵向垂直的联系,这种高度集中的与计划体制相应的社会结构和社会组织制度使得改革开放前的中国具有明显的“极强国家、极弱社会”的特征。而非营利组织,尤其是所谓纯正的农村非营利组织几乎没有任何自我生存与发展的空间与环境,即使有,它们所能活动的空间也被挤压得十分狭小。事实上,在很长的一段历史时期内,我国根本就没有真正的农村非营利组织的存在。

20世纪80年代开始,我国开始了改革开放,以农村家庭联产承包责任制为突破口的经济体制改革,使我国发生了翻天覆地的变化,到90年代社会主义市场经济体制的建立,政府的职能发生了转变,国家与市场、国家与社会的关系发生了深刻的变化。这一系列变化,给非营利组织的发展提供了广阔的发展空间。特别是在广大的中国农村,农村非营利组织的发展对于实现农村组织制度的创新,促进“三农问题”的解决,进而实现我国全面小康的伟大战略目标具有不容低估的重要意义。

随着我国经济体制、政治体制及政府服务转型的改革,非营利组织作为一支新生的社会力量取得了飞速的发展,积极活跃于经济与社会等各个领域。

20世纪80年代以来,随着经济、政治体制改革和社会改革的

深入进行,我国农村社会的方方面面都在发生着深刻的变化,尤其是随着农民群众利益诉求的多元化、主体意识的觉醒,合作与参与意识的不断增强以及国家对社会资源和社会活动空间垄断的逐步弱化,农村在医疗、教育、养老、扶贫救济以及农业生产经营等领域涌现出大量的非营利组织。这些民间组织在保护农民权利、促进农村经济与社会保障事业发展、推动农村民主政治建设以及乡风文明建设等方面发挥着重要的社会功能,已逐渐成为构建和谐新农村不可或缺的组织载体。在着力寻求解决“三农”问题办法的今天,农村非营利组织的兴起值得我们去研究关注。

毋庸讳言,我国农村非营利组织的发展还处于初级阶段。由于广大农村地区经济基础薄弱、农民法律意识淡薄、“村落法”根深蒂固以及立法滞后等问题的存在,致使大量农村非营利组织无论是在自身的生存和发展能力方面,还是在政府管理与法律规制方面,都显示出它们与现实社会的发展和需求之间的差距。如何激励促进农村非营利组织发展,发挥其应有的社会功能,并通过法律的规范和约束作用保障其朝健康的轨道运行,是摆在我们法律学习人员面前的一项重要研究课题。此外,我国城乡二元结构尚没有得到根本性扭转,城市和乡村在经济、文化以及法制建设等方面还有很大的差距,客观上决定了我国城乡非营利组织之间存在着一些先天性差异,对农村非营利组织有特殊性研究的必要。

进入 21 世纪,党的十六大提出了“提高农民进入市场的组织化程度和农业综合效益”,党的十七大又提出了“探索集体经济有效实现形式,发展农民专业合作社,支持农业产业化经营和龙头企业发展”,十六届三中全会更进一步提出了“尊重群众的首创精神,坚持以人为本,树立全面、协调、可持续的发展观”。温家宝

总理在当年政府工作报告的指出,“进一步推进政企分开、政资分开、政事分开。坚决把政府不该管的事交给企业、市场和社会组织,充分发挥社会团体、行业协会、商会和中介机构的作用。政府应该管的事情一定要管好。在继续抓好经济调节、市场监管的同时,更加注重社会管理和公共服务,把财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜,把领导精力更多地放在促进社会事业发展和建设和谐社会上。”其中明确指出要发展“社会团体、行业协会、商会和中介机构”等非营利组织的作用,并把“财力、物力等公共资源更多地向社会管理和公共服务倾斜”。温家宝总理在2008年政府工作报告中又指出:“发挥社会组织在扩大群众参与、反映群众诉求方面的积极作用,增强社会自治功能。”

随着政府向“小政府大社会”、“有限政府”、“责任政府”和“法治政府”转变改革目标的确立,政府开始逐渐从许多社会领域“卸载”、“退却”,公共服务的市场化和社会化改革不断深入。社会性、公益性和服务性的微观职能应该也可能从政府职能中分离出来,由社会组织来承担。中国正在进行的改革,就是将原本应由社会承担的职责归还给社会,培育和发展社会组织。中国推行的农村社区建设、村民自治等社会改革,为农村非营利组织的介入提供了更为宽松的环境和更为广泛的基础。

我国已经进入快速发展时期,同时这一时期也是激烈的社会转型期,各种深层次的社会矛盾开始浮现,单靠利益交换为手段的行政手段难以解决,必须综合应用经济、法律、行政等综合手段进行调整,其中法律的手段更加重要。必须加强对农村非营利组织法律制度建设才能促进农村非营利组织健康有序的发展。农村非营利组织以独特的制度安排和运行机制成为人们特别是处于弱势群体的农民提高自己生活质量、保护自己权益的一个重要

组织手段。农村非营利组织可以扩大社会公平,保护社会弱势群体,加强社会整合程度,从而在政府和社会之间提供必要的缓冲和中介。现行法律制度阻碍了农村非营利组织的发展,对其设立登记的双重管理模式压抑了农村非营利组织的活力,法人主体资格的缺失增大了农村非营利组织的运行法律风险,财税扶持的乏力限制了农村非营利组织的资源获得。应加快非营利组织立法,赋予农村非营利组织主体资格,对之进行财税扶持,通过制度供给来促进其发展。

二、相关文献综述

(一)国外的研究状况

现代非营利组织虽在 19 世纪工业革命期间就已经萌芽,但真正进入全球体系引起各国政府和学者们的普遍性重视却是在 20 世纪 80 年代之后,尤其是在全球社团革命浪潮的推动下,各国涌现出大量的非营利组织研究机构和研究人員。学者们以不同的学科知识为背景对非营利组织进行了大量的探讨。

美国学者汉斯曼(Hansmann)最早以非营利组织的财务来源和组织控制方式为变量,将非营利组织划分为会员捐助——控制型、董事捐助——控制型、会员收费——会员控制型、董事收费——基金控制型四种类型。^①在非营利组织产生原因的理论探讨方面,主要有伯顿·威斯布罗德(Burton Weisbrod)的市场失灵和政府失灵理论,他认为市场制度的缺陷在于无法提供公共物

^① Henry Hansmann: The Role of Nonprofit Enterprise, Yale Law Journal, Vol. 89, 1980, pp. 835 - 901.

品,所以政府就有义务来提供公共物品。但政府在提供公共物品的时候,倾向于反映中位选民的偏好。这样,部分人对公共物品的过度需求和另一部分人对公共物品的特殊需求就得不到满足,第三部门就应运而生。^①除此之外,还有亨利·汉斯曼(Henry B. Hansmann)的合约失灵理论以及莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)的第三者政府理论;在非营利组织与政府关系的研究方面,赛德尔(Saidel)认为政府与非营利组织不完全是监督与被监督的上下关系,而是彼此互相依存;^②在对非营利组织社会功能的认识方面,托克维尔把结社自由看做是所有民主措施中最重要的一项,并指出“社团把多数人的精神力量集结在一起,促使他们精神饱满地奔向由它指明的目标”。^③ R. 达尔(R. Dahl)也认为“独立的社会组织在一个民主制中是非常值得需要的东西,至少在大型的民主制中如此。这种社会组织……其功能在于使政府的强制最小化、保障政治自由、改善人的生活”。^④此外,莱斯特·M. 萨拉蒙(Lester M. Salamon)长期致力于非营利组织基本结构和运作方式的研究,创作了《全球公民社会——非营利组织视界》一书;J. 格雷戈里·迪斯(J Gregory Dees)对非营利组织如何在保持其公益性使命基础上引入商业化的经营方式进行了深入探讨,在

① 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,第31~33页。

② Saidel: Resource Interdependence: The Relationship Between State Agencies and Non-profit Organizations, Public Administration Review, Vol. 51, No. 6, 1991, pp. 543-545.

③ [法]托克维尔:《论美国的民主》,董果良译,商务印书馆1988年版,第214页。

④ R. Dahl: Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs control, New haven: Yale university press, 1982, p. 1.

《非营利组织管理》一书中指出商业化最终不会也不应该抛弃公益性质。

在农村非营利组织的研究方面,贝宾顿(Anthony Bebbington)和法林顿(John Farrington)认为非政府组织的兴起促进了现代农业的发展,两人合作出版了《政府、非政府组织与农业发展:变换中的组织间关系展望》一书,1993年伦敦罗特里奇出版社又专门出版了他们和威拉德·凯特(Wellard Kate)合作的以亚非拉农村为研究对象的重要著作《对非政府组织在农业可持续发展中的作用的反思》(分别以亚非拉为例);而伊斯曼(Eastman)和诺曼·阿普霍夫(Norman Uphoff)则重点关注农村中介组织的发展情况,著有《地区间组织:乡村发展中的中介组织》等书。另外,罗宾逊(Robinson)和怀特(White)分别以印度和孟加拉国为例,专门研究了农村非政府组织在消除贫困过程中的作用;鲍德温(Baldvin)对此也有过深入的研究,写成《亚洲非政府组织:发展问题》的专著。^①

关于农村非营利组织公共责任的研究主要有以下方面:第一,非营利组织所处制度环境与公共责任实现的研究。在社会制度环境方面,尤其是法律政策环境,在很大程度上影响着非营利组织的社会功能和运作模式选择。因此,全球很多国家和地区都在法律范畴内对非营利组织运作作出了规制。世界银行出版的《非政府组织立法原则》一书中强调,慈善团体并非必然是好的,与之相反,它们经常是无效率的,非专业的,即存在所谓“志愿失灵”的问题,甚至一些非营利组织出现了贪污腐败的行为。世

^① 史振厚:“农村非政府组织(RNGO)社会职能研究”,西北农林科技大学2005年博士学位论文,第7、8页。

界银行力图通过《非政府组织立法原则》为世界各国、各地区的非营利组织立法提供一些基本原则。西方发达国家在规制非营利组织运营方面的法规已经相当完善,如日本在1998年就立法通过了《非营利组织法》,还有德国的《结社法》、匈牙利的《公益组织法》等,为本国非营利组织的发展及其公共责任的实现提供了良好的法律基础。另外,美国学者托马斯-西尔克主编的《亚洲公益事业及其法规》一书对亚洲地区有关非营利组织的法律制度做了比较研究,该书强调从外部提供一套有效的法制治理机制对促进非营利组织良好发展具有重要作用。

学者们从各个方面对非营利组织进行探讨研究,其目的都是非营利组织更好地参与公共事业建设,提供更多公共服务、最终实现社会公共责任。而学术界关于非营利组织公共责任的界定也多种多样,概括起来主要是以下几种观点:第一种观点认为,公共责任是“向上级负责,要求向某种权威来源说明个人行动的过程,处理的是有关监督和报告之机制”。这种观点认为非营利组织的公共责任是通过遵守明确的法律法规命令,避免不当和违法行为,及完善内部组织管理等来实现的,这种观点主要是在强调非营利组织公共责任的技术性特征。

另一种观点认为,责任是“在多元化、技术性的现代社会中,重建义务的方法”,这是由美国学者库珀提出的,他认为,与社会义务不同的是社会公共责任中加入了道德的因素,它“促使人们从事会使社会变得更美好的事情,不做那些有损于社会的事情”,“公共的职责和任务意味着它能使公民制定一致同意的社群标准