

HOW TO DEVELOP & REGULATE CHINESE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

中国 非政府组织 发展与管理

● 马庆钰 著

国家行政学院出版社

HOW TO DEVELOP & REGULATE CHINESE NON-GOVERNMENTAL ORGANIZATIONS

中国 非政府组织 发展与管理

◎ 马庆钰 著

国家行政学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

中国非政府组织发展与管理/马庆钰著.

—北京:国家行政学院出版社,2007.8

ISBN 978-7-80140-634-7

I. 中… II. 马… III. 社会团体—研究—中国 IV.D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 139537 号

- 书 名 中国非政府组织发展与管理
作 者 马庆钰
责任编辑 王 兵
出版发行 国家行政学院出版社
(北京市海淀区长春桥路 6 号 100089)
(010)68920640 68929037
<http://cbs.nsa.gov.cn>
编 辑 部 (010)68929095
经 销 新华书店
印 刷 北京金秋豪印刷有限责任公司
版 次 2007 年 8 月北京第 1 版
印 次 2007 年 8 月北京第 1 次印刷
开 本 880 毫米×1230 毫米 32 开
印 张 10.75
字 数 260 千字
书 号 ISBN 978-7-80140-634-7/D·292
定 价 22.00 元

本书如有印装质量问题,可随时调换。联系电话:(010)68929022



作者简介

马庆钰，山东临朐人，法学博士，现为国家行政学院教授，兼任北京师范大学教授，博士研究生导师。主要教学研究范围为政治学与公共管理学。已发表著作成果主要有《告别西西弗斯：中国政治文化分析与展望》、《中国行政改革前沿视点》、《中韩行政体制改革比较研究》、《公共行政学》、《非政府组织管理》等。在《哲学研究》、《政治学研究》、《中国人民大学学报》、《理论动态》、《理论前沿》、《文史哲》、《中国党政干部论坛》、《国家行政学院学报》、《人民日报》、《光明日报》等国家重要报刊，以及在国外出版的《中国公共行政评论》（美国瑞歌大学）、《中国研究》（东京）、《当代中国研究》（美国普林斯顿）等刊物上已发表论文与文章150余篇。

责任编辑：王 兵

封面设计：晓 禾

目 录

第一章 关于非政府组织的基本理解 /1

- 一、关于非政府组织的概念 /2
- 二、非政府组织的主要特性 /8
- 三、非政府组织的分类问题 /15
 - (一) 非营利组织国际分类体系 /15
 - (二) 一些国家和地区的分类 /18
 - (三) 国内的分类实践与探索 /23
- 四、非政府组织的社会作用 /30
- 五、需要注意避免的消极因素 /37
- 相关阅读 一个透过扶贫活动对中国 NGO 的解释 /39

第二章 非政府组织发展的动力分析 /42

- 一、非政府组织发展的必然性 /42
 - (一) 与人的社会属性的关系 /42
 - (二) 与正确利益观念的关系 /44
 - (三) 与公民社会本质的关系 /47
 - (四) 与多元治理结构的关系 /49

二、非政府组织发展的合理性 /51

(一) 政府与市场失灵理论 /52

(二) 合约失灵理论 /55

(三) 第三方管理理论 /57

(四) 政府—NGO 关系理论 /59

(五) 三部门相互依赖理论 /61

(六) 两维度四组合的理论 /62

三、非政府组织发展的合法性 /65

(一) 国际法与地区性盟约的规定 /66

(二) 各国宪法与法律的规定 /67

相关阅读 关于美国人在市民生活中对结社的运用 /69

第三章 国外非政府组织发展 /74

一、国外非政府组织的起源 /74

(一) 基督教传统与非政府组织 /74

(二) 人道主义传统与非政府组织 /78

(三) 慈善传统与非政府组织 /81

二、国外非政府组织的发展阶段 /84

(一) 自然发展阶段 /85

(二) 国际间的扩张阶段 /91

(三) 全球普遍发展阶段 /95

三、非政府组织的国际事务参与 /100

(一) 国际非政府组织 /101

(二) 具有咨商地位的非政府组织 /101

(三) 非政府组织的国际事务参与机制 /103

相关阅读 印度非营利部门的历史 /104

第四章 中国非政府组织的发展 /110

一、中国非政府组织的历史轨迹 /110

(一) 跌宕起伏时期 /111

(二) 低迷中断时期 /114

(三) 引导发展时期 /115

二、中国非政府组织发展与管理现状 /118

(一) 非政府组织的发展现状 /118

(二) 非政府组织的能力与作用 /120

(三) 中国对非政府组织的管理制度 /123

三、非政府组织发展中的问题 /125

四、对非政府组织管理中的问题 /130

五、中国非政府组织管理创新 /136

(一) 管理观念变革 /136

(二) 管理制度创新 /140

(三) 管理行为改进 /146

相关阅读 中国历史上的民间组织 /150

第五章 非政府组织的登记管理 /155

一、登记管理概说 /155

(一) 登记管理的制度设计 /155

(二) 登记管理的一般原则 /158

(三) 登记管理的机构设置 /162

二、设立、变更与注销的一般规范 /164

(一) 非政府组织的设立登记 /164

(二) 非政府组织的变更登记 /169

(三) 非政府组织的注销登记 /170

三、中国非政府组织登记管理 /172

(一) 社会团体的登记管理 /172

(二) 民办非企业单位的登记管理 /175

(三) 基金会的登记管理 /182

四、国外非政府组织的登记管理 /185

(一) 印度非政府组织登记管理 /185

(二) 菲律宾非政府组织登记管理 /189

(三) 澳大利亚非政府组织登记管理 /193

相关阅读 厄立特里亚难民自救协会申请登记案例 /198

第六章 对非政府组织的税赋管理 /205

一、非政府组织税赋优惠的基本问题 /205

(一) 税赋优惠的原因 /205

(二) 税赋优惠的原则 /208

(三) 税赋优惠的税种和标准 /213

(四) 税赋优惠的管理要件 /216

二、中国相关非政府组织的税赋管理 /219

(一) 对非政府组织的税赋优惠 /219

(二) 对相关捐赠者的税赋优惠 /223

(三) 针对非政府组织的税赋管理环节 /229

三、国外有关非政府组织的税收管理 /233

(一) 美国对非政府组织的税制 /233

(二) 新加坡对非政府组织的税制 /236

(三) 澳大利亚对非政府组织的税制 /238

相关阅读 日本 NGO 税收制度 /241

第七章 对非政府组织的监督 /247

一、非政府组织监督概说 /247

(一) 对非政府组织的监督范围 /248

- (二) 非政府组织的报告制度 /255
- (三) 政府对非政府组织的监督 /260
- 二、中国对非政府组织的监督 /264
 - (一) 对社会团体的监督 /264
 - (二) 对民办非企业单位的监督 /267
 - (三) 对基金会的监督 /269
- 三、国外对非政府组织的监督 /271
 - (一) 日本对非政府组织的监督 /272
 - (二) 南非对非政府组织的监督 /274
 - (三) 美国对非政府组织的监督 /277
 - (四) 新加坡对非政府组织的监督 /283

相关阅读 新加坡 NKF 事件 /286

第八章 非政府组织的治理 /291

- 一、对理事会治理的理解 /291
 - (一) 理事会治理中的相关概念 /292
 - (二) 理事会治理的意义 /296
 - (三) 有效理事会的标志 /298
- 二、理事会结构规则与有关要求 /301
 - (一) 理事会成立的限制条件 /301
 - (二) 理事会内部结构与分工 /302
 - (三) 理事会的章程与细则 /305
 - (四) 利益冲突声明 /307
- 三、理事素质、职责与聘用 /310
 - (一) 理事的岗位描述 /310
 - (二) 理事的职责与素质 /310
 - (三) 理事的招募与聘用 /311
- 四、理事会的治理机制 /314

(一) 非政府组织的治理与管理 /314 非 (二)

(二) 非政府组织各角色相互关系 /318 (三)

(三) 理事会的决策规范 /321 非 (四)

相关阅读 罗伯特议事规则 /324 非 (一)

参考文献 /328 非 (二)

后 记 /332 非 (三)

非 (四)

非 (五)

非 (六)

非 (七)

非 (八)

非 (九)

第八章 非政府组织的治理

一、对理事会的治理

(一) 理事会治理中的相关概念

(二) 理事会治理的含义

(三) 有效理事会治理的条件

二、主要关系与原则

(一) 理事会成立的条件

(二) 理事会内部结构

(三) 理事会的章程

(四) 利益冲突

三、理事会的责任

(一) 理事会的职责

(二) 理事会的责任

(三) 理事会的监督

四、理事会的治理机制

第一章 关于非政府组织的基本理解

第一章 关于非政府组织的基本理解

第一章 关于非政府组织的基本理解

非政府组织，即 NGO(Nongovernmental Organization)，源于 1945 年联合国成立时通过的《联合国宪章》第 71 条：“经济暨社会理事会得采取适当办法，俾与各种非政府组织会商有关本理事会职权范围内之事件。此项办法得与国际组织商定之；并于适当情形下，经与联合国会员国会商后，得与该国内组织商定之。”早在 20 世纪 60 年代时，联合国就开始邀请政府组织以外的其他类型的民间机构出席它的会议和活动。相应地，这种与“政府组织”(Government Organization)相对应的简单明了的称呼便逐渐固定和沿用下来。主要是在联合国、世界银行等国际组织的倡导下，非政府组织作为一种参与社会治理的方式，已在很大程度上成为国际社会的共识。

1992 年联合国环境与发展大会通过的《21 世纪议程》第 27 章提出要加强非政府组织的作用，要求各国政府和各政府间国家组织同非政府组织建立起真正的社会伙伴关系和对话关系，以使非政府组织能够发挥独立的、有效的和负责的作用，并为此建立相应的机制。1995 年“世界妇女大会”在北京召开，大会期间的“非政府组织论坛”引起关注，中国人第一次在传媒中听到 NGO 与“第三部门”等词汇。人们把中国此前已经出现的有相似色彩的组织与国际上蓬勃发展的非政府组织运动联系起来，并开始将这类组织的建立与发展纳入我国公民文化与公民社会建设的议程。

一、关于非政府组织的概念

“非政府组织”并非“政府之外的所有组织”，更不是“无政府组织”或者“反政府组织”的意思。作为英文“NGO”的中文表达，“非政府组织”是联合国的一个专用概念，它有自己的确定含义和地位作用，而不能根据个别生活经验和印象进行简单的字面理解。联合国的“NGO”是指，在地方、国家或国际级别上组织起来的非营利性的、志愿性公民组织^①。世界银行使用的“NGO”，是指世界各地为数众多的一类组织：它们有些是正式成立，有些则是非正式的；大多数是独立于政府之外，且主要为促进人类合作和社会公益，而非以商业性任务为目标；它们一般旨在解除苦痛、促进穷人的利益、保护环境，提供基本社会服务或从事社区发展的工作^②。

从我国政府管理的角度看，非政府组织主要包括社会团体、基金会和民办非企业单位。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性社会组织。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，按照现有条例的规定成立的非营利性法人。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。^③

显然，上述国际和国内对同一事物的认识并不完全一致。国

① 《联合国宪章》第 71 条。

② 见联合国运作指令 14.70 号，《使非政府组织参与世界银行支持的活动》(Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities)，段落 2，1989 年 8 月。

③ 见《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》、《基金会管理条例》。

际经验与国内现实之间的差异,导致了国内学界和一些业内人士在非政府组织范畴问题上的见仁见智。但目前人们在使用 NGO 概念的时候,主要是指从事社会公益事业或互益事业的组织,如红十字会、希望工程、残疾人联合会、志愿者组织,以及各类基金会等等。那么,非政府组织到底是什么呢?非政府组织是指依法建立的、相对独立于国家政府系统,以社会成员的自愿参与、自我组织、自主管理为基础,以社会公益活动或者互益活动为主旨的非营利性、非政治性、非宗教性的一类组织。

尽管在全球范围内对于非政府组织的实质意义已经获得不言而喻的共同理解,但由于或者语言的、或者习惯的、或者意识形态障碍等等原因,迄今尚未能在名称表述上获得一致。在现实当中,联合国所称的“非政府组织”,在不同国家和地区,甚至在同一国家内围绕同类组织,还演绎出另外几十种不同称谓。在国外经常被使用的名称有:第三部门(the third sector)、非营利组织(non-profit organization, NPO)^①、独立部门(independent sector)、慈善部门(charitable sector)、志愿者组织(voluntary organization, VO)、免税部门(tax-exempt sector)、公民社会组织(civil society organization, CSO)、草根组织(grass roots organization, GRO)等等。在中国,已经使用和正在酝酿使用的名称有:民间组织、社会团体、社会中介组织、人民团体、社会组织、民间非营利组织等。称谓虽然纷然杂呈,但它们实际上差不多都是指被称作“第一部门”的企业系统和被称作“第二部门”的政府系统^②之外的那块活动空

① “营利”、“赢利”、“盈利”三者含义不同。“营”,谋求之意,故“营利”指以利润为目的;“赢”指赚,相对于“赔”,“赢利”指赚得利润;“盈”是充满、多余之意,“盈利”指赚到利润的一种经营结果。“非营利组织”中的“营利”不可以用其他两个词替代。

② ICNL:《非政府组织法的立法原则》,喜马拉雅研究发展基金会 2000 年版,第二章注释第 57 条。

间。为系统了解起见,以下对国际和国内的主要名称予以梳理说明。

1. 第三部门。“第三部门”最早由美国学者莱维特(T. Levett)于1973年提出。^①他认为实际上在政府与私人企业之间有大量的组织从事着政府与私人企业不愿意做或做不了、做不好的事情,这类组织可称之为第三部门。管理学大师彼得·德鲁克后来也提出,“知识社会必然是由三大部门组成的社会:一为公共部门,即政府;另一为私人部门,即企业;还有一个为社会部门。”^②他们两个人表达的是同一个意思。由于“部门”的称呼在现实当中使用比较随便,当用于NGO这种特别性质组织时,有可能造成混淆。

2. 非营利组织。“非营利组织”是一个源自美国并向世界流传的说法,中国内地将其译为非营利组织,香港译为非牟利组织。它的原义,指的是由私人为实现自己的某种非经济性愿望或目标而发起的各种各样的社会机构或组织。“非营利组织”概念突出了公民社会组织与企业 and 公司等市场组织的区别,但有两个问题:第一,容易模糊一般营利活动与公民社会组织为了自身的生存从事必要的有偿服务之间的界限。在实践上很难确定一个“有偿服务”的合理标准,低于这一标准就是“非营利的”,而超过这一标准便是“营利的”。第二,也容易模糊民间主办的非营利组织与政府主办的非营利事业机构之间的界限,而后者基本是不属于NGO组织的。

3. 公民社会组织。“公民社会组织”与黑格尔的 civil society 概念有关。过去人们将其翻译为“市民社会”,开放改革后为了避免误解其为“城市居民”,改译为“公民社会”。按照黑格尔的解释,

^① levett, T. 1973. *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*. New York: AMACOM.

^② [美]彼得·德鲁克:《大变革时代的管理》,上海译文出版社1999年版,第201页。

“公民社会”相对突出了新型社会关系的主体,是相对独立于国家领域的市场经济组织和自愿团体的综合。^①显然,这个范围要比现在大家基本认同的 NGO 范围要大得多,不仅包括了公民的维权组织、各种行业协会、民间的公益组织、社区组织、利益团体、同人团体、互助组织、兴趣组织和公民的某种自发组合的公民社会组织,而且 also 包括了企业、商业组织。显然,当今国际社会的 NGO 实践与黑格尔的公民社会范畴并不完全重合。

4. 志愿者组织。“志愿者组织”强调了此类组织的志愿性。但是这种志愿性实际上并非为那些以利他和公众利益为导向的公益组织所特有。一些政党组织和宗教团体也强调其成员参加组织的志愿性。可见,用这个概念来指称 NGO 组织,也并不十分妥当。

5. 草根组织。“草根组织”这一类组织完全从社会基层自发地产生并且实行真正自治。在我国,这种民间自发组织一般不会正式注册,既没有“背景”也不系统和正规,也没有法人身份和相对充分的资源支持。但是它们扎根于人民的日常生活当中,与普通民众的切身利益密切联系,因而具有内在活力。比如城市出租车司机协会、各类联谊会、小区业主委员会、社区或者大学的各类兴趣爱好组织、农村的茶农协会、村民红白事互助会、“网络社团”^②等。从性质看,虽然具有非政府组织的主要特征,但其一是在涵盖范围方面过于狭窄;其二是在组织的正规程度方面也有相应不足,因而只能作为对发展中国家特定组织的描述性称呼。

^① 邓正来:《国家与社会:中国市民社会研究》,四川人民出版社 1998 年版,第 23~37 页。

^② “网络社团”又叫“虚拟社团”,是借助于计算机和互联网这种超越物理空间的平台所形成的虚拟社区和俱乐部。详见王绍光《中国的社团革命》,载《浙江学刊》2004 年 11 月总第 149 期。

其他的如“独立部门”是从与政府部门的关系的角度、“慈善部门”是从具体职能的角度、“免税部门”是从特有的责任与义务关系角度,对这类组织进行了各自的归纳。

在我国,围绕非政府组织的概念,已经使用和酝酿使用的名称有:民间组织、社会中介组织、群众团体、社会组织、民间非营利组织等。

1. 民间组织。“民间组织”是我国政府管理组织和管理法规中长期使用的一个主要概念。在政府职能部门中设立有专门的“民间组织管理局”,所管辖的范围是社会团体、民办非企业单位和基金会,表明了政府立场的非政府组织范围。但“民间组织”名称的传统性和模糊性,显然带来了名实不符的情况。“民间组织”是相对于“官方组织”而来,这个传统的称谓多少隐含一种身份意识和陈旧观念。而它的模糊性在于它没有将民间的营利性组织和非营利性组织区别开来,这样就容易在人们的认识当中和管理实践中造成某种混乱。

2. 人民团体。经常又称为“群众团体”,是一个特定的政治概念。它主要指中国共产党直接领导下的工会、青年团和妇女联合会,以及其他少数特殊的团体,如中国残疾人联合会、中国文学艺术家联合会、中国科学技术协会等。这些组织的主要特征是,具有很强的政治和行政色彩,像行政机关一样,有相应的行政级别,其领导机关与各级政府机构同设,由国家给予正式的编制。从职能和性质来看,它们更像是政府组织而不是非政府组织。“人民团体”或“群众团体”概念,有时也宽泛地指称所有非政府的社会组织,但由于约定俗成的原因,它的特殊含义已经深入人心。此外,在中国政治的现实语境中,“群众”或“人民”通常是政治性很强的概念,指那些得到执政党和政府认可的多数公民。显然,用“群众团体”或“人民团体”的概念也无法表达非政府组织的完整含义。