

中国民办非企业单位的 改革与创新

佟丽华◎主编

 法律出版社
LAW PRESS · CHINA

ZHONGGUO MINBAN FEI QIYE DANWEI DE GAIGE YU CHUANGXIN

中国民办非企业单位的 改革与创新



图书在版编目(CIP)数据

中国民办非企业单位的改革与创新 / 佟丽华主编

—北京:法律出版社,2016.3

ISBN 978-7-5118-9235-5

I. ①中… II. ①佟… III. ①社会团体—研究—中国
IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 049931 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/肖越

装帧设计/贾丹丹

出版/法律出版社

编辑统筹/综合出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/三河市龙大印装有限公司

责任印制/沙磊

开本/720 毫米×960 毫米 1/16

印张/17.75 字数/287 千

版本/2016 年 3 月第 1 版

印次/2016 年 3 月第 1 次印刷

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 978-7-5118-9235-5

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

目 录

民办非企业单位管理制度改革问题初探	臧宝瑞 俞惠中(1)
促进民办非企业单位全面发展的政策体系设计	喻 东(13)
民办非企业单位财产权属法律问题研究	张 玲(38)
民办非企业单位产权制度研究	金锦萍 方志平(112)
民办非企业单位税收减免政策研究	翟继光(139)
民办非企业单位退出机制研究	韩俊魁(170)
事业单位改制为社会组织研究	喻 东(220)
社会组织使用财政票据问题研究	北京青少年法律援助与研究中心研究团队(242)
关于推进有条件的事业单位转制为社会组织的调研报告	民政部民间组织管理局调研组(259)
创造民办非企业单位公平参与公共服务的制度环境	
——江苏省养老类、教育类民办非企业单位调研报告	民政部民间组织管理局调研组(268)

民办非企业单位管理制度改革问题初探

臧宝瑞* 俞惠中**

民办非企业单位是改革开放后出现的新型社会组织,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。自1998年10月《民办非企业单位登记管理暂行条例》颁布实施以来,民办非企业单位取得了长足的发展,已成为民办社会事业的主要组织载体,在提供公共服务方面发挥着日益重要的积极作用。当前,在公共服务营利与非营利分开、事业与产业分开的背景下,教育、医疗、养老等公共服务的主要领域均将出现事业单位、民办非企业单位和企业三类主体共同竞争的格局。与具有体制支持的事业单位和机制更为灵活的企业相比,民办非企业单位尚处于发展的初级阶段,法规政策不健全,管理体制不完善,发展定位不清晰,亟须推进改革,解决困扰民办非企业单位健康发展的体制机制问题。本文对民办非企业单位发展的历程、呈现的特征、面临的形势、存在的问题进行了梳理分析,并提出了改革的建议。

一、发展的历程

中国自古以来就有民间力量兴办教育、赈灾、福利事业的传统。春秋时期,孔子开民间办学之先。古代有书院、义学、义仓、育婴堂等民间组织,近代出现了教会办的非营利医院、学校和福利院。新中国成立后,人民政府对各类民办和教会办的学校、医院、福利院进行社会主义改造,社会事业全部由政府接管,民办社会事业出现了近三十年的中断。

改革开放以来,民办非企业单位的发展可分为以下三个阶段:

第一个阶段(20世纪80年代中期至1995年),是民办社会事业的复苏

* 臧宝瑞,民政部民间组织管理局民办非企业单位管理处处长。

** 俞惠中,民政部民间组织管理局民办非企业单位管理处干部。

阶段。

改革开放初期,受政府财力不足等因素影响,事业单位提供的公共服务不能满足公众需求,因此引入社会力量提供公共服务成为社会事业改革的一项选择。在此背景下,教育、科技、文化、卫生等领域相继开启体制改革,鼓励体制外社会力量参与提供公共服务。各地涌现了大量民办学校、民办医院、民办研究所、民办托儿所,且由于与事业单位功能类似,这些机构被笼统地称为“民办事业单位”。在这一阶段,由于缺少国家层面的规范,民办社会事业发展处于无序状态,这引起了中央的高度关注。

第二个阶段(1996年至2001年),是规范管理阶段。

一是民办非企业名称和管理体制的确定。1996年7月,中央政治局常委会专题研究民间组织管理工作,将“民办事业单位”命名为“民办非企业单位”,归口民政部门统一登记。同年8月,中央印发了《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》,明确了社会团体和民办非企业单位统一登记、双重管理、分级负责的管理体制,要求民政部门会同业务主管单位对民间组织进行清理整顿。

二是法规的颁布。1998年10月,国务院同时颁布了《民办非企业单位登记管理暂行条例》、《社会团体登记管理条例》和《事业单位登记管理暂行条例》,以行政法规的形式明确了三类组织的内涵和外延,特别是明确了民办非企业单位与事业单位的区别,确立了各自的归口登记制度。

三是完成了复查登记。2000年至2001年,民政系统开展了民办非企业单位的复查登记。到2001年年底共登记民办非企业单位8.2万个。复查登记,扭转了之前政出多门、职责不清、管理无序的局面,使民办非企业单位发展和管理进入了法制化、规范化轨道。

第三个阶段(2002年之后),是快速增长阶段。

一是中央更加重视社会事业。进入21世纪,中央多次强调社会力量参与的重要性,明确提出鼓励社会力量在教育、科技、文化、卫生、体育、社会福利等领域兴办民办非企业单位。

二是民办非企业单位管理制度逐步健全。民政部门制定了民办非企业单位登记管理的一系列配套规章制度,并与教育、科技、文化、卫生、体育等部门分别制定了各行业民办非企业单位登记管理办法,对民办非企业单位发展起到了行业指导作用。

三是强化了规范管理。《企业所得税法》及其实施条例、《民间非营利组织会计制度》等法规规章对民办非企业单位的资产管理、财务运作、税收优惠作出了规定。民政部门先后开展了自律与诚信建设活动、信息公开和服务承诺活动、塑造品牌和服务社会活动,启动了规范化建设评估工作。

截至2014年年底,全国共登记民办非企业单位292,195个(其中,法人228,366个,合伙7033个,个体56,796个),专职工作人员306.6万人,固定资产1198.4亿元,年收入1053.8亿元,支出1073.7,增加值447.8亿元。民办非企业单位广泛活跃在教育、科技、卫生、文化、体育、养老、社会工作、法律援助等多个领域,在促进经济发展、繁荣社会事业、创新社会管理、提供公共服务、增加就业岗位、扩大对外交往等方面发挥了重要作用,已成为我国社会主义现代化建设不可或缺的重要力量。

二、呈现的特征

(一)经济社会发展不均衡塑造了民办非企业单位的发展格局

作为实体服务型组织,民办非企业单位的发展程度受各地经济社会发展水平、不同行业的社会需求、不同领域的市场化运作条件制约,发展并不均衡。一是地理分布不均衡。截至2014年,辽宁、江苏、浙江、安徽、山东、河南、湖北、湖南、广东、四川10个省份民办非企业单位数量过万,占全国总量的64.5%,而海南、贵州、西藏、甘肃、青海、宁夏、新疆7省区民办非企业单位占全国总量的5.2%。二是行业发展不均衡。教育类民办非企业单位占民办非企业单位总量的56%,社会服务类占14.4%,卫生类占8%,科技类占5.2%,文化类占4.8%,体育类占4%,其他各类占总量的7.5%。三是登记层级不均衡。民办非企业单位的登记主要在基层,民政部本级仅登记92个,省一级登记了12,753个、地市级登记了52,432个,县级登记了226,976个。

(二)行业管理与登记管理仍处于磨合阶段

民办非企业单位比较于社团和基金会有一个比较明显的特点,就是法律法规设定的前置许可多。例如,民办教育机构需要取得办学许可证,民办医疗机构要取得医疗机构执业许可证,民办养老机构要取得民政部门许可,民办博物馆要取得省级文物部门许可。据统计,需要前置许可的民办非企业单位占

到总数的70%左右。复杂的行业管理增加了民政部门管理和协调的难度。一是涉及行业领域多,统一管理有难度。民政部门出台民办非企业单位政策往往只能提出较为宽泛的要求,更具体的措施需要与各行业部门分别磋商。二是行业政策的变动对民办非企业单位登记管理影响明显。例如,山东省民办非企业单位登记量从2009年的3.1万家锐减到2013年年底的2.1万家,主要原因是省卫生厅调整乡村卫生院管理政策,将独立登记为民办非企业单位的卫生服务站变更为挂靠乡镇卫生院的附属单位。三是行业管理压缩了登记管理发挥作用的空间。《民办教育促进法》规定举办者可以取得合理回报,这与民办非企业单位条例的非营利要求相冲突,但由于《民办教育促进法》立法层级高,使民办学校成为非营利组织的例外。同时,行业部门的前置许可较为细致深入,涉及人财物等具体环节,登记管理的要求往往较为原则,以形式审查为主。

(三)民办非企业单位发展饱受误解和争议

民办非企业单位发展受到的误解和争议体现在以下方面:

一是各行业对是否要求民办非企业单位保持非营利性存在分歧。一些行业部门要求通过给予举办者经济利益刺激,带动民间资本投入,认为非营利性的管理要求过于超前。但是另一些行业部门认为,民办非企业单位弥补了政府和市场的不足,非营利的管理也为民办非企业单位争取社会捐赠、政府补贴、购买服务打下了基础,希望进一步完善民办非企业单位的非营利监管,以争取更优惠的财税政策。

二是民办非企业单位从业者对于组织定位存在分歧。坚持非营利性、公益性较强的民办非企业单位往往抱怨监管不严、队伍良莠不齐,导致民办非企业单位得不到政府支持和社会捐赠,享受不到税收优惠;营利倾向强的民办非企业单位的从业者则对民办非企业单位公益资产的定性表示不理解,一些从业者将民办非企业单位视作个人产业,认为不得分红、剩余资产不得自由处置、组织不能随意转让等管理规定限制过严。

三是社会公众对于民办非企业单位也存在一些误解。由于公众对民办非企业单位的运作特点和所处环境缺乏深入了解,往往将民办非企业单位与事业单位简单比较,没有进行服务成本的全要素核算,将非营利等同于低收费,从而产生了一些误解。例如,忽视了公办学校享受的生均预算、教师工资社保、土地划拨政策等政府的支持,认为民办学校收费较高,所以不算非营利组

织。比如江苏省地方普通高校 2012 年生均财政拨款为 14,835 元,生均学费为 5000 元左右,而民办高校没有生均财政拨款,生均学费多在 1 万元到 1.5 万元之间。在不公平的竞争环境下,民办学校真正做到了省钱办教育,却被认为高收费。事实上,政府、事业单位低收费的根源是民众缴纳的税款转化为财政补贴,而在缺乏公众捐赠支持非营利组织传统和税收政策激励情况下,要求非营利组织低收费或不收费实属缘木求鱼。

四是一些专家学者将民办非企业单位与国外非营利组织作简单比较。脱离国内外政治经济体制、经济发展水平,历史文化传统、非营利组织发展阶段等客观因素的差异,与某一个西方国家的经验和发展水平做简单的横向比较,难以客观地评判我国作为发展中国家的民办非企业单位的发展水平和管理工作。事实上,发达国家的非营利组织是经过漫长的发展历程,才取得了今天的发展成就。非营利组织的发展模式和发展水平与历史、文化、社会、经济背景有关,而西方国家的发展模式和问题不尽相同,发展中国家也有很多有益的经验。因此,不能孤立地看待发展经验甚至在不具备必要条件的情况下移植推广经验,而是应当立足本国国情,有甄别、有选择地借鉴。

三、面临的形势

(一)发展的机遇

1. 民办社会事业越来越受到党和政府重视

十八大提出“鼓励引导社会力量兴办教育”、“鼓励社会办医”。十八届三中全会提出“必须加快社会事业改革”、“努力为社会提供多样化的服务”、“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”。新一届政府出台的养老、健康、家庭服务等政策文件,都鼓励民办非企业单位参与社会治理、提供公共服务。

2. 政府转变职能为民办非企业单位提供了更大的发展空间

《关于分类推进事业单位改革的指导意见》提出“对社会力量兴办公益事业的,在设立条件、资质认定、职业资格与职称评定、税收政策和政府购买服务等方面,与事业单位公平对待”。十八届二中全会提出,“公平对待社会力量提供医疗卫生、教育、文化、群众健身、社区服务等公共服务,加大政府购买服务力度”。十八届三中全会提出“推进有条件的事业单位转为企业和社会组织”。2013 年国办印发了《关于政府向社会力量购买服务的指导意见》,财政支出方

式的改革将为民办非企业单位发展提供更有利的条件。

3. 营利与非营利分开有利于明确民办非企业单位的非营利属性

近年来,教育、医疗等领域过度市场化产生的问题引起了多方反思。为了强化社会事业的公益属性,国家在教育、卫生等领域推动营利与非营利分开、事业与产业分开的改革。《城镇医疗机构分类登记暂行规定》要求在许可证上标明营利性或非营利性。《国家教育中长期发展规划纲要(2010~2020)》提出“积极探索营利性和非营利性民办学校分类管理”,《教育法律一揽子修订草案》(送审稿)拟允许举办营利性民办学校,同时取消造成民办非企业单位财产属性争议的“合理回报”制度。上述措施有利于减少法规冲突,明确民办非企业单位的非营利属性。

4. 公众志愿性增强为民办非企业单位提升公益性打下基础

随着经济社会发展和社会志愿精神的弘扬,近年来,出现了越来越多的社会工作、环境保护、社区服务、法律援助、罕见病服务等新型民办非企业单位。这些组织具有较强的非营利性、志愿性和公益性,是当前和今后民办非企业单位增长的重要类型。

(二) 面临的挑战

1. 计划经济传统的挑战

与经济领域相比,我国社会事业领域的改革步伐较为缓慢,对社会力量的参与大都停留在原则和概念层面,实际明显存在“亲疏”之分。一方面,存在国家包办社会事业的惯性。一些部门倾向于用计划经济手段管理社会事业,在参与社会治理和提供公共服务方面,社会力量不被重视,作用得不到充分发挥。这些年来,国家虽然加大了对社会事业的财政投入,但在部分地区,这些增量资金不仅没有平等地用于购买各类公共服务主体提供的公益服务,反而用于新建事业单位,试图继续采取养人养机构的传统方式解决公共服务不足的问题。在一些地方,部分民办非企业单位甚至被转登记为事业单位,出现了“国进民退”、“体制回归”的现象。另一方面,未能公平对待民办社会事业。民办非企业单位在行业准入、土地使用、融资信贷、财政补贴、税收优惠、购买服务等方面无法与同行业事业单位甚至小微企业享受平等的优惠待遇。在行业政策方面,普遍存在“原则鼓励”、“实际限制”的情况。例如民办教育,不仅面临准入上的玻璃墙,建校规划上将民办教育定位为公办教育的补充,主要针对对公办学校没有覆盖的地域;还面临“亲疏之分”的双轨管理,民办学校无法得

到政府补贴的生均公共财政教育事业费和教师事业单位保险费,多数也无法得到土地划拨、税收减免等优惠待遇,在招生指标分配方面也处于从属地位;更面临不平等的竞争,公办学校往往利用与政府机关更紧密的关系挤占民办学校的生存资源,民办学校教师不能与公办学校教师享受同等养老保障待遇,职称评定方面也缺乏渠道或是受到教育部门名额限制。民办学校学生特别是民办高校学生也面临基于身份的歧视性待遇。

2. 过度市场化的挑战

民办非企业单位的产生是 20 世纪 80 年代初期公共部门改革的产物。政府鼓励民办非企业单位发展的出发点不是鼓励民间志愿互助、参与社会管理和提供服务,而是在集中力量发展经济的前提下,以民间资金弥补财政在公共事业上的投入不足和公共服务的短缺。在民间志愿性尚欠发达的情况下,通过“市场化”的方式,给予营利的空间,成为鼓励民间力量参与公共事业的见效最快的做法。但是,过度强调“市场化”制约了民办非企业单位发展:(1)社会事业“产业化”影响民办非企业单位的非营利性。“市场化”对社会事业造成了复杂的影响,最典型的是 20 世纪八九十年代提出的“医疗产业化”、“教育产业化”等政策。“放权让利”的做法在社会事业领域过度使用,使民办非企业单位和事业单位的行为模式与企业趋同,面临非营利性的争议。(2)长期缺乏财政资金投入。从国际看,政府投入在非营利组织筹资结构中的比重较大。约翰霍普金斯国际非营利组织比较研究项目的数据是平均 40% 左右。而我国公共服务领域体制内财政投入尚不充足,体制外财政投入更为缺失,民办非企业单位长期缺乏政府财政支持,必须自筹资金、自负盈亏,在市场中寻求生存,从而严重依赖服务性收入。(3)缺乏鼓励向民办非企业单位捐赠的有利条件。由于部分民办学校获取合理回报,部分民办非企业单位存在营利倾向,因此导致民办非企业单位整体上被排除在公益性捐赠税前扣除资格申请主体范围以外,使公众向民办非企业单位的捐赠缺乏动力。(4)部分地方和行业部门对民办非企业单位的非营利属性缺乏认识。教育部门和部分地区希望通过给予经济利益刺激带动民间资本投入,认为对民办非企业单位的非营利性要求脱离实际。社会事业领域过度强调经济刺激而不给予正确的政策引导和相应的财政支持,导致部分民办非企业单位营利倾向严重。

四、存在的问题

(一) 产权不清

民办非企业单位条例没有明确民办非企业单位的财产性质、产权关系、剩余财产处理等问题,造成实践中对民办非企业单位财产属性的不同理解。部分举办者认为自己是在办企业,要求按出资比例分红;温州等地方、教育等行业在一些政策文件中允许举办者取得“合理回报”;一些地方法院在涉及民办非企业单位财产处置的判决中,参照《公司法》认可了举办者对民办非企业单位的财产权,而另一些地方法院作出了保护民办非企业单位社会公益财产的判决;财政、税务、国土等部门因民办非企业单位产权不清,不认可其非营利组织地位,不给予其财政补贴、税收优惠、土地划拨等政策支持。可以说,产权不清问题是民办非企业单位发展和管理面临的“瓶颈”问题。

(二) 资金匮乏

据清华大学 NGO 研究所调查,仅 20% 的民办非企业单位资金状况良好,37.3% 的民办非企业单位资金缺乏,民办非企业单位发展严重依赖服务性收入。从国际经验来看,非营利组织从政府获得的资金占总收入的 40% 左右,政府和社会公众给予非营利组织资金支持,是非营利组织维持公益性的经济基础。一方面,提供基本公共服务的民办非企业单位不能与事业单位平等获得财政补贴。比如,民办学校提供义务教育还不能普遍享受生均补贴;民办医院加入医保定点、民办养老院建成床位补贴都有相应政策,但各地落实力度不一。另一方面,政府购买服务工作刚刚启动,部分地方和部门积极性不高,不愿拿出“真金白银”;购买服务“内部化”严重,承接主体往往是部门所属单位;资金测算和拨付不考虑社会组织的纳税成本。除社会工作等少数领域外,总体上民办非企业单位还难以获得政府购买服务。

(三) 缺乏税收优惠

目前民办非企业单位所享受的税收优惠多为行业领域的营业税优惠,基本不能享受作为非营利组织的所得税优惠。在税收优惠方面,民办非企业单位“三不如”:一是不如同样提供公共服务的事业单位;二是不如同为市场主体的小微企业;三是不如同为社会组织的社会团体、基金会。同时,民办非企业单位“三在外”:一是被排除在享受公益性捐赠税前扣除资格之外;二是被排除

在可以申领捐赠票据的非营利组织之外(《企业所得税法》允许民办非企业单位取得的捐赠收入免税,但由于普遍申领不到捐赠票据,导致民办非企业单位接受捐赠后要负担5.7%左右的营业税及其附加);三是民办非企业单位服务收入被排除在所得税减免范围之外(主要是捐赠、政府补贴和会费)。

(四)人才匮乏

作为实体性服务机构,民办非企业单位需要大量专业化、职业化人才。但民办非企业单位的用人主体地位不明确,常被法律法规忽略或排斥在外,民办非企业单位工作人员在户籍办理、职称评定、职业培训、养老保险待遇等方面与事业单位甚至企业存在明显的政策差距。民办非企业单位人才缺乏合理有效的激励机制,不少人因职业发展前景不明朗,往往把民办非企业单位当做就业的“中转站”,人员在民办非企业单位与企事业单位之间呈现单向流动态势。民办非企业单位人才流失严重,制约了其健康发展。

(五)条例滞后

民办非企业单位立法正值国内打击邪教、清理社团的严管背景,加之缺乏实践经验,使条例呈现“重登记轻管理”、“重规范轻扶持”的特点。《民办非企业单位登记管理暂行条例》“暂行”了十几年,已严重滞后于民办非企业单位的发展。条例缺少财产性质、内部治理、信息公开、鼓励扶持的内容,法律责任部分不够系统细致,影响了条例的规范作用。一些规范不利于保持民办非企业单位的非营利性,如允许个体制和合伙制民办非企业单位登记。一些规范不适应发展需要,如禁止民办非企业单位设立分支机构,限制了民办非企业单位拓展组织规模、提升服务能力。

五、改革的思路

(一)处理好政府与社会的关系,激发社会力量参与社会事业的活力

处理好政府与社会的关系,激发社会力量参与社会事业主要有以下几个措施:(1)改革社会组织管理体制,推动直接登记,从“严进宽管”转为“宽进严管”,从依赖行政管理转为保障依法自治。(2)统筹发挥三类社会组织在社会事业领域的功能作用,整合基金会的筹资优势和民办非企业单位的运作优势,推广上海等地联合劝募的经验,鼓励基金会支持民办非企业单位开展公益性专业服务;鼓励同行业民办非企业单位建立行业组织,加强行业自律,提高社

会公信力。(3)公平对待社会力量提供公共服务。进一步转变政府职能,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,通过财政补贴和购买服务,鼓励民办非企业单位提供公共服务。在行业准入、资质认定、职称评定等方面,公平对待民办非企业单位和事业单位。试点通过民办公助、公建民营等方式增加服务供给,提高服务效率。按照中央部署,配合中编办等部门,推动有条件的事业单位转为社会组织。

(二)处理好公办与民办的关系,找准民办非企业单位发展定位

在提供公共服务方面,政府、事业单位、企业和社会组织都存在失灵问题。政府应当承担公共服务的最终责任,提供公平的政策环境和必要的财政支持;事业单位应发挥体制支持和配套政策完善的优势,定位于提供基本公共服务;企业应发挥利润驱动和机制灵活优势,定位于为有消费能力的群体提供服务;民办非企业单位应发挥志愿服务和资源整合优势,定位于基本公共服务覆盖不足且不宜完全由市场提供的公益服务领域。因此,既不能以产业替代事业,也不能以公办替代民办。在社会领域改革逐步回归公益性的趋势下,民办非企业单位要及时转变发展思路,找准发展方向,强化公益属性,适应政府职能转变和社会事业改革要求,积极参与社会服务和社会治理,获得更好的发展前景。

(三)处理好营利与非营利的关系,做好相关法律法规修订工作

从国际经验和我国相关部门政策要求看,获得政府支持和社会捐赠的前提是明确组织的非营利产权属性,禁止举办者私分组织财产或参与利润分配。下一步,应当按照非营利组织的基本要求,明晰民办非企业单位的财产属性。要通过《慈善事业法》、民办非企业单位条例、税收相关法律法规的制定和修订,强化民办非企业单位的非营利组织法人属性、社会公益财产属性,确立免税组织地位,明晰监管要求,争取优惠待遇,为民办非企业单位健康发展和规范管理打好基础。对现有民办非企业单位要按照非营利性的强弱,进行分类管理。在制定《慈善事业法》时,要将捐资举办、提供公益服务、公信力强的民办非企业单位界定为慈善组织,给予更优惠的政策和更严格的管理,支持此类组织的发展。同时,针对我国现阶段发展实际和社会事业发展需要,为鼓励社会力量举办民办非企业单位,可以允许“有限公益”,即在要求民办非企业单位法人财产为捐赠性质的同时,对于举办者不愿捐赠的固定资产,如学校、医院、

养老院的房产和硬件设施,由举办者出资建设或购买并保留所有权、处置权,民办非企业单位以不高于市场公允价格租赁或无偿使用上述设施;举办者不愿捐赠的流动资金,作为民办非企业单位的借款,民办非企业单位按照不高于市场公允价格支付借款利息,并还本付息。为加强监管,条例修订中要增加对民办非企业单位关联关系和关联交易的信息披露要求和处罚规定,并将年度检查制度改为年度报告公示制度,加强社会监督。

(四) 处理好数量与质量的关系,指导营利性强的组织有序转制为企业

随着公共服务领域营利与非营利、事业与产业分开改革的推进,以及《民办教育促进法》等法律法规的修订,民办非企业单位的非营利管理将逐步加强,部分营利性强的民办非企业单位(多为民办培训机构、中介服务机构、出资举办并要求取得合理回报的民办学校)将主动申请转制为企业,民办非企业单位总量可能出现一定幅度下降。营利性强的组织打着非营利组织的旗号开展活动,导致民办非企业单位产权不清、公信力不高、争取不到优惠政策。同时,这类组织在运作中还存在私下分红、非法“股权”交易等问题。可以说,它们是社会组织的“负资产”。数量固然重要,但质量更为关键。可以在条例修订的同时,结合《民办教育促进法》等行业法规政策,出台存量组织转制为企业的操作办法,指导这类组织有序退出。剩余财产的处理,要以确权为基础。捐赠举办的民办非企业单位剩余财产要全部用于非营利的公益事业。出资举办的民办非企业单位财产可分三部分:一是公益财产,主要包括民办非企业单位作为非营利组织获得的土地出让金优惠、税收优惠、财政补助和社会捐赠,以及上述资金的增值。依法清偿后,要保证剩余财产中的公益财产及其增值继续用于公益事业。二是举办者出资,主要包括举办者租赁给民办非企业单位使用的固定资产和借贷给民办非企业单位使用的流动资金。民办非企业单位存续期间这部分资产价值可能会发生变化,因此,举办者可以获得的返还资产的上限,不得高于全部剩余财产减去公益财产。三是经营收益形成的财产,主要包括学费等经营性收入。全部剩余财产减去前两部分后仍有剩余的,可以按《民办教育促进法》等行业规定适当奖励举办者,也可继续用于公益事业。

(五) 处理好登记管理与行业管理的关系,形成扶持和管理的合力

构建登记管理机关、行业管理部门、有关职能部门各司其职、协调配合的综合管理体制。在厘清部门管理职责的基础上,加强与行业主管部门的协调,

出台专门文件,对直接登记的民办非企业单位提出更明确细致的管理要求,以填补业务主管单位缺位后的管理空白。同时,参考工商登记中改“先证后照”为“先照后证”的模式,在条例修订过程中,将行业准入方面的前置许可改为后置许可,即民办非企业单位先到民政部门取得组织登记证书,再到行业主管部门申请行业许可证,以解决举办教育、医疗、养老类民办非企业单位获取划拨土地等方面面临的“鸡生蛋、蛋生鸡”难题(土地划拨需要非营利组织法人身份,但民办非企业单位需要先取得行业许可才能取得法人资格)。未取得行业许可证之前,民办非企业单位不得开展有行业准入限制的服务。对于有意向开展“医养结合”、“教育与康复结合”等跨行业服务的民办非企业单位,允许单个组织申请两个以上的行业资格,允许民办非企业单位设立分支机构,开展连锁经营。

促进民办非企业单位全面发展的 政策体系设计

喻 东*

民办非企业单位是我国改革开放以来出现的新型民间社会组织,其定义是企业实业单位、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。近年来,民办非企业单位发展迅速,截至 2011 年年底,在民政部门登记的民办非企业单位共 20.4 万个,与社团、基金会一起构成我国民间社会组织的三大类型。

民办非企业单位的发展植根于我国改革开放以来的国情,因此,从发展道路来看,其与国际上相对应的非营利组织(NPO)以及作为公共服务市场提供者的营利组织都有所不同。民办非企业单位的走向是营利性为主的公共服务提供者,还是非营利性为主的公共服务提供者,这是决定民办非企业单位能否全面发展的一个关键问题,也是我国推进社会治理和改善公共服务的一个重点问题。这就需要从我国国情出发,参照实践证明有效的国际经验,把握民办非企业单位的发展脉络,探索促进民办非企业单位的全面发展框架。这正是本研究主题所在。

一、民办非企业单位发展的国际经验

国际上与民办非企业单位相对应的概念是从事公共服务提供的私营部门,包括营利组织和非营利组织,其中非营利组织在私营部门占据主导地位。根据霍普金斯对 22 个国家进行的非营利国际比较研究数据,到了 20 世纪 90 年代中期,非营利组织已经发展成为经济规模巨大(平均达到 GDP 比重为 4.6%)、就业人口众多(占有所有非农就业的近 5%,占有所有服务行业的 10%,占

* 喻东,国务院发展研究中心社会发展部副研究员。