

A Publication of the Asia Pacific Philanthropy Consortium

# 亚洲公益事业及其法规

〔美〕托马斯·西尔克 主编  
中国科学基金研究会 主译

科学出版社

# 亚洲公益事业及其法规

〔美〕托马斯·西尔克 主编  
中国科学基金研究会 主译

(亚洲基金会资助出版)

科 学 出 版 社

2 0 0 0

## 内 容 简 介

本书主要内容分两大部分:比较性分析部分概述了亚太 10 个国家和地区的公益组织法制体系的比较研究概况,调研的方法、结果及评论;公益法规研究报告部分分别介绍了澳大利亚、中国、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、新加坡、中国台湾地区、泰国、越南等国家和地区的法系渊源、公益组织类型、登记注册办法、宗旨与活动限制、免税和减税的有关规定、资金构成、内部管理、责任制度、终止或解散的规定,以及分析和建议等,有一些国家如中国、日本、韩国等还将多种有关法规作为附录列在该章的后面。这些资料和法规为关心公益事业发展及其法制建设的广大读者提供了有益的参考。

本书可供公益组织、非营利机构、社会团体及政府相关部门的管理人员、律师、国家立法人员以及社会学、历史学等有关领域的科研教学人员参考。

### PHILANTHROPY AND LAW IN ASIA

Thomas Silk, Editor

Jossey-Bass Publishers San Francisco, 1999

本书由 Thomas Silk 授权,根据英文版翻译

版权所有,翻印必究

亚洲公益事业及其法规

〔美〕托马斯·西尔克 主编

中国科学基金研究会 主译

科学出版社 出版

北京东黄城根北街 16 号

邮政编码:100717

科地亚印刷厂印刷

新华书店北京发行所发行 各地新华书店经售

\*

2000 年 1 月第 一 版 开本:850×1168 1/32

2000 年 1 月第一次印刷 印张:12 1/8

印数:1—2 500 字数:302 000

ISBN 7-03-008174-9/F·150

定价:35.00 元

(如有印装质量问题,我社负责调换〈新欣〉)

## 中译本前言

随着改革的不断深入和市场经济的建立与发展,我国非营利性社会公益组织日益增多。已组建的公益组织(社会团体、基金会、民办非企业单位等)如何运作和发展;尚未正式组建和有意向组建的公益组织应该怎样申报登记注册,须注意哪些方面的问题;政府管理部门如何根据发展进程对其实施有效管理,怎样不断健全和完善相应的法规?这些已是日益重要并被人们期盼得到合理解决的迫切问题。为了给人们提供有益的参考,藉以促进我国公益事业的健康发展,中国科学基金研究会主持翻译出版了这本书。

本书译自托马斯·西尔克主编、亚太慈善事业联合会组织调研并编写出版(1999年)的“Philanthropy and Law in Asia”一书。其英文版出版的消息,是美国著名非营利机构法专家西尔克律师于1998年10月应邀来京参加中国科学基金研究会举办的“’98基金管理报告会”时透露的。他在会上报告了该书由他撰写的亚太地区基金会与非营利机构及其法规比较研究的内容,引起了与会者的浓厚兴趣。当我提出想把该书介绍给中国同行时,西尔克先生非常高兴,并以律师特有的严谨、科学的态度同我一起讨论了有关出版的事项。我们应该首先感谢西尔克先生及其同事,他们十分慷慨地把该书在中国境内的专有出版权授予我会,并且免收版权费。当该书1999年1月在美国正式出版时,我几乎同时收到了他们寄赠的样书。

本书(中文版)的出版还要感谢亚洲基金会的支持。当我为了翻译出版这本书筹措经费找到亚洲基金会常务副总裁巴尼特 F. 巴龙先生及亚洲基金会中国项目主任张烨女士时,他们立即答应给我们以资助。

组织该书的翻译工作最难的是寻找合适的译者。因为书中涉及亚太 10 个国家和地区,这些国家和地区非营利组织发展状况及法律体系差异很大,而且由 20 几位专家分别撰写,加上我国从事非营利组织法规研究而又擅长英文翻译的人员难以寻觅。我们非常幸运,终于找到这些热情而又对我们的事业真诚支持的“志愿者”;最终的审定又有朱传一教授、沈佩容教授等老一代专家的严格把关。我可以放心地说,我们奉献在同行面前的这本书是信得过的。

由于亚太地区非营利事业的飞速发展,该书中所叙述和分析的内容有些在该书的撰写或出版过程中已有了变化。中国政府 1998 年颁布了有关民间组织的两个法规,即《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》。当时本书的英文版已在印刷之中。我们有幸请两位作者在中文版出版时加以注释,并把这两个新《条例》也一并收作附录。

这里,我还要感谢科学出版社领导和有关同志的支持,尤其是本书的责任编辑刘兴民、高锋两位先生,他们夜以继日地工作和认真负责的态度,保证了本书能及时出版。我还要感谢武佩珍、苏方、黄铨等同事的协助。这里我特别要感谢崔玉女士所做的工作,她是本书(中文版)的主要策划者和组织者之一,没有她的努力和协助,我们不会这么快地见到本书。我一直非常关注本书的出版进程,希望它能及时出版,为我国新的基金会管理条例的制订提供借鉴和参考。

最后,我再一次感谢所有参与这项工作并积极促进本书快速出版的同仁们。

中国科学基金会秘书长

商玉生

1999 年 11 月 24 日

## 赞 词

慈善事业在诸如菲律宾这样的国家里占据着非常重要的地位,因为它可以起到为穷人提供急需的基本物质需要的作用,对政府的扶贫项目起到有益的补充。《亚洲公益事业及其法规》一书有利于人们了解在这一领域还有哪些急待解决的问题,因此,我建议无论是政策制定者还是实践者都应该读这本书。

——科拉松 C. 阿基诺

菲律宾共和国前总统(1986~1992)

借鉴他人的经验非常必要,而《亚洲公益事业及其法规》一书出版得正是时候。西尔克先生和他的同事们在这方面所取得的杰出成果将成为未来中国的非营利公益事业进一步向法制化发展的重要借鉴。

——商玉生教授

中国自然科学基金研究会秘书长

许多亚洲国家面临的一大挑战就是能否在国内建立一个有利于自发性慈善活动兴起的环境。《亚洲公益事业及其法规》一书对亚洲公益事业的法律体系进行了比较,从而为亚洲国家迎接上述挑战做出了重要贡献。

——山本 正

日本国际交流中心总裁

亚洲金融危机使成百万人受到了不利影响。《亚洲公益事业及其法规》一书恰逢此时出版,正好为人们提供了可以借鉴的经验。越来越多的私营企业应该意识到他们怎样才能使公司为公益活动所捐献的每一元钱都得到最大程度的回报。《亚洲公益事业及其法规》为大型企业的决策者们提供了他们应该了解的有意思的见解。

——梅凯·费拉维德雅

曼谷人口与社区发展协会主席

泰国总理部长级助理(1991~1992)

随着亚洲的基金会和其他形式的慈善组织规模和范围不断扩大以及重要性不断增强,各国已越来越多地开始重视有关该领域的法律、法规和税收政策建设。从这一点上看,《亚洲公益事业及其法规》一书可谓出版得正是时候。

——彼德 F. 盖恩纳

美国哈佛大学亚洲中心资深顾问

前福特基金会亚洲项目主任

从1990年到1994年,由美国基金会给予亚洲的国际经济援助上升了35%,数额达到4800万美元。对于越来越多有兴趣援助亚洲的公司和其他创办人而言,《亚洲公益事业及其法规》一书提供了对有关被救助国家法律建设背景的宝贵见解。

——多罗西 S. 莱丁斯

美国基金会理事会主席(华盛顿特区)

这一事业已经取得了超出最初创始人想象的巨大发展。我作为一个在过去35年里一直讲授非营利事业法规的教师和以此为

写作重点的作家对于这一发展期待已久。《亚洲公益事业及其法规》一书将使亚洲以及世界各地的很多人受益匪浅。这些人包括立法者、政府官员、学者、非营利事业的管理者、律师以及社会学家和历史学家,《亚洲公益事业及其法规》一书为他们提供了一个巨大的知识宝库,将成为这些人进行更多有关不同文化和信仰的比较研究的基础。

——约翰 D. 西蒙

耶鲁大学法学院法律教授

耶鲁大学非营利组织创建人

## 序

这本书的出版应该是一件值得庆贺的喜事，那么这个序就作为一段有点长的贺词吧。事实上，无论是庆祝活动，还是祝词都是为了表达发自内心的兴奋和喜悦，因为这本书不仅意义重大而且具有很强的实践价值。

举例来说，这本书涉及的主要是被称为“非政府”、“非营利”、“自愿”、“第三部门”或者“独立”组织，这些组织正在世界舞台上扮演着愈来愈重要的角色。在美国，我们很久前就已经意识到，上述这些组织在很大程度上起到了帮助国家承担重任的作用——比如在教育、医疗、娱乐、自然资源保护等领域，以及在维护民众自由甚至办理殡葬事宜都需要这些组织出面。而且，我们也越来越深刻地认识到，非营利部门已为公共和营利部门起到示范作用，促使这些部门发生重大变化，从而为政府在教育、环保、宇宙探索以及医疗保健等领域实施新计划铺平道路，并有助于政府在计算机技术、医药以及其他科技行业开发新的商业领域。

在其他国家和地区，非营利组织的发展情况并不均衡。一方面，世界上没有任何一个国家像美国那样如此依赖非营利机构来提供医疗保健、高等教育，以及表演和可视艺术领域的服务（巴尼特·巴龙在前言中将针对亚洲地区的现状进行具体阐述）。另一方面，一些国家的志愿组织在解决民众基本生活所需的问题上起着核心作用。例如，正是这些组织率先提出保护环境的倡议，从而导致了1992年在里约热内卢召开的环保会议。朱利·菲舍尔堪称这一领域的一位眼光犀利的观察家，他指出：“近年来在第三世界国家建立起来的非政府组织已经落实了一些持续性发展的措施，而且还在越来越多地对政府机构的现行政策提出挑战，甚至在某些

情况下促成了一定程度的变化。面对生活中发生的一系列灾难性政治和经济事件,亚洲、非洲和拉丁美洲的民众正在专业人士的帮助下组建他们自己的社团。在这一过程当中,他们给自己创建了一条摆脱未来恶运的道路。”

在非营利组织取得巨大变革的同时,它们的诞生地也在同样发展。被莱斯特·萨拉蒙称为“全球性‘社团’革命”的趋势正在形成,这一趋势“对 20 世纪末产生的重大影响几乎可以与民族国家的兴起对 19 世纪末的重要性相提并论”。

现在是停止再把这些组织视为可有可无或者是国际舞台上的次要角色的时候了。那些由带有消极色彩的字眼,诸如“非政府”、“非营利”或是“第三部门”等等表达的意思使得这些组织只能一直占据被排斥的地位。事实上,从纯历史角度来讲,我们也许应该把这些组织称为“第一部门”,因为早在政府机构和投资者公开办的企业兴起之前,诸如部落和宗族等社会群体就已经存在了,它们的作用就相当于我们今天所说的“人民社会”。

从前尚未开化时的第一部门也曾出现有盛有衰的一般发展规律,但这与法律的限制或促进并没有过于密切的联系。随着未开化状态退出历史舞台,现在非营利事业在形式、规模和发展方向等方面主要(虽然远非全部)取决于相关法律职能的影响——这种职能包括规范和资助两个方面(这两方面的作用在通常情况下是互动的,因为通过税收或其他管理体系对非营利组织给予某种资助本身就是其规范职能的表现之一)。而无论是资助还是规范都会对非营利事业的发展规模产生影响。事实上,非营利事业之所以能够在美国经济社会中扮演着一个比在其他国家都重要得多的角色,主要原因就是美国的税收制度为非营利事业提供了更优厚的资助条件,主要做法是对非营利组织获得的捐款给予减免税收的优惠待遇(在这里,虽然我使用了资助一词,但我很清楚美国一些税收领域的著名专家学者会对此提出强烈质疑,指出减免税收并不能理解为给予资助)。这是为了保护非营利组织不因公众从非营利组织

的活动中获益、各种形式的被忽视或发生被盗窃等不义行为而(间接地)影响公众对非营利组织的支持程度。

尽管如此,对非营利组织实施各种管理和资助也会对非营利组织的财务状况和目标管理产生影响,从而使其社会形象和地位也发生变化。下面就是一些例子,对每个问题都有针锋相对的两种不同观点:

- 有关非营利组织享受减免税收和接受捐款的问题。

这一做法有利于促进非营利组织的多元化,通过允许这些组织向私人 and 政府筹款来取得新发展。

这一做法会造成社会上的有钱人在把应税资金作为非应税资金处理方面扮演不恰当的角色。

- 限制非营利组织参与“政治活动”(包括立法、游说、政治宣传、法律诉讼、向行政机构施压等)。

这一做法会减少非营利机构获得捐款渠道数额。

这一做法有利于避免个人与非选举产生的群体在制定公共政策方面享有过多的权利。

- 限制非营利组织参与“商业活动”。

这一做法有可能使非营利组织在扩大为公众提供的货物与服务方面受到限制。

这一做法有利于避免非营利组织受到商业界盛行的不良作风的影响,有损于非营利事业的健康发展。

- 限制非营利组织拥有商业性企业的所有权。

这一做法不利于非营利组织扩大数量,从而减少人们发表不同意见、看法的机会。

这一做法有利于防止非营利组织的受托人或负责人受到商业经营活动的干扰。

- 对非营利组织的活动提出具体要求(例如,坚持医疗机构多为穷人看病或是大专院校为贫困学生提供更多的助学金)。

这一做法可以促使非营利组织更多地关心民众的基本生活需

求以及最困扰人的处境各个方面。

对非营利组织的活动不应该提出过于细致的要求,因为如果在某个方面投入过多,就会相应地削弱对其他重要方面的服务力度。

- 限制预发特许和登记证,非营利组织,尤其是对有程序设计技术或有受托标准者。

这一做法可以避免既费钱又事后制裁的事件发生。

这一做法会形成所谓的“预先限制”,使非营利部门必不可少的多元化特点受到限制。

诚然,有关非营利事业的法律在不同的国家和地区会表现出各不相同的社会影响力,因为各个国家和地区的法律本身千差万别(正如这本书所显示的那样,不同国家和地区的法律有时会有天壤之别),另外一个原因是各个国家和地区间有很强的文化差异。由于各国和地区对非营利事业实施并制定有不同的管理和资助制度,因此要准确把握这些复杂的法律差别并非易事。但与此同时,这又是一项不可缺少的工作,它对于了解世界上各个国家的社会结构和发展状况至关重要。事实上,我作为一个在过去35年里一直讲授非营利法规的教师和以此为写作重点的作家,对于非营利事业的蓬勃发展早已是期待已久,我的许多同行更是如此。我本人对于在亚洲发展非营利组织的强烈愿望主要起因于近年来在和一些来自澳大利亚、中国、日本、泰国和中国台湾等国家和地区的政府公务员、学者和基金会负责人员,甚至有一次是与一位皇室成员的多次会谈。当时我发现大家都对非营利事业的现状和发展很感兴趣,但是由于缺乏有效管理这一行业的法规和制度,我们之间的交谈并未取得实质性结果,我对自己的工作感到有些不够满意。

现在,《亚洲公益事业及其法规》一书实现了我多年的愿望,而且取得了突出的成果。本书的几位作者在这一巨大的挑战面前没有退缩,而是下大力气抓住主要矛盾,力求解决亚洲非营利事业在

法律制度方面面临的主要难题。事实上,与世界上其他洲的国家相比,亚洲各国和地区在对非营利事业进行管理和资助、创造文化和宗教氛围等方面,明显缺乏基本的法制建设手段。值得庆幸的是,在巴尼特·巴龙的领导下,亚太慈善联合会已经成立,而且在托马斯·西尔克的牵头下,获得若山佳子的协助创建的有关非营利组织法规比较性项目研究也已经启动。在这一研究活动中,这些创始人开创了全新的研究方法,再加上10个亚太国家和地区的天才学者们不遗余力的实践应用,非营利事业这才取得了如今超乎人们想象的重大发展。

事实上,对于托马斯·西尔克的杰出贡献,我是早有预料的。15年来,我一直是他的崇拜者,不仅经常拜读他的论文,聆听他在旧金山、纽约和布达佩斯等会议上的发言,而且总是充满敬仰地关注着他穿梭于亚洲和东欧之间的一举一动,看着他把自己全部的才气和精力都投入到促进亚洲国家和地区非营利事业发展中来。事实上,由于这些国家和地区的公益事业发展状况参差不齐,而且多数还很不健全,所以他付出的努力之大可想而知。

同时,对于若山佳子在上述活动中所起到的核心作用我也丝毫不感到意外。她曾经两次访问耶鲁大学,在访问期间,她和我就非营利事业在日本和美国的的不同发展状况进行过多次长时间的探讨。我由衷地感到,她是和我就这一问题进行交谈的过程当中表现出学识最为渊博而且最富创新精神和开拓意识的学者。

因此,不难设想由上述十几位专家撰写的这本书将对亚洲和世界上其他地区非营利事业的发展产生深远的影响。《亚洲公益事业及其法规》一书将使亚洲以及世界各地的很多人受益匪浅。这些人包括立法者、政府官员、学者、非营利组织的管理者、律师以及社会学家和历史学家。《亚洲公益事业及其法规》一书为他们提供了一个巨大的知识宝库,将成为这些人进行更多有关不同文化和信仰的比较研究的基础。在我结束自己的祝词时,我好像已经听到了来自无数名不管是现在的还是未来的读者的欢呼声,因为《亚洲公

益事业及其法规》一书肯定会让他们感到开卷有益。

约翰 G. 西蒙

耶鲁大学法学院法律教授

耶鲁大学非营利组织项目创建人

康涅狄格州纽黑文市(1998 年 11 月)

## 前 言

《亚洲公益事业及其法规》一书对促进东亚非营利组织顺利发展是一大杰出贡献。它是亚太慈善联合会于1995年发起的有关非营利组织管理法规比较研究项目的主要研究成果。有关非营利组织管理法规比较研究项目有两大目标。一是鼓励和支持对亚太地区非营利事业发展起着巨大影响作用的法制体系的建设,以及提高公众对非营利事业的关注程度和学术界对该行业,尤其是公益组织进行研究的兴趣。我们采取的研究手段是建立一个有关东亚和东南亚一些国家和地区现有法律、法规和行政条令的基础性信息研究中心。但是,有关非营利组织管理法规建设的研究在亚洲还没有形成气候,只有为数不多的一些法律学者或律师称得上是这一领域的专家。因此,我们的第一项任务就是组建由参与这一项目有关国家和地区的学者、律师或社会科学工作者组成的研究组,请他们进行基础性的研究和分析。为了便于操作以及确保各个国家和地区之间的情况对比,必须创立一种普遍适用的分析手段,以便于集中力量开展调查和数据收集工作,并提供一个进行分析和提出建议的总体模式。

上述这些构思和组织方面的工作都是由托马斯·西尔克和若山佳子负责策划的,他们两人的工作完成得非常出色。西尔克是一位美国律师,他的律师事务所主要涉及非营利法规领域。西尔克曾经在中国、泰国、越南以及东欧、俄罗斯和美国的非营利组织法规制订和评审领域担任过多年的教学和顾问工作,对这些国家非营利事业的发展起到了很大的促进作用。若山佳子曾经担任过日本丰田基金会的项目负责人,现任笹川和平基金会的主要项目负责人。他们两人召集了十几位有才华的当地专家,并与这些人密切合

作,共同完成了这本书籍的撰写和编辑工作。有关非营利组织管理法规比较研究项目还取得了另外一个重大的收获,那就是找到了这么多非营利事业的专家并使他们跨入非营利事业人数不多但毕竟正在逐渐扩大的国际级专家的行列。

包括在该研究项目之内而且为此书进行了专门情况报告的10个国家和地区是:澳大利亚、中国、印度尼西亚、日本、韩国、菲律宾、新加坡、越南、泰国和中国台湾地区。此书中的报告内容全部来自第一手真实材料,这也是有史以来第一次将有关如何促进东亚非营利组织发展的如此详细和全面的资料集中在一本书中出版,而且全部由当地专家使用通用的分析形式用英文撰写,以便在国际上拥有更广泛的读者群。

有关非营利组织管理法规比较研究项目的第二个目标是,以现有法律分析为基础,确定影响每个国家和地区的公益事业未来进一步发展的诸多障碍,并寻找促进法制建设的途径和机遇。我们计划以这一项目目前的研究成果为基础来激发当地民众的兴趣,使他们更多地了解有关法制改革对自己国家的公益事业产生的巨大影响。

在改进东亚非营利事业发展氛围方面还有很多重大障碍。在目前已形成一定规模非营利事业的各个国家和地区,相关的法规制度并不十分明确,在登记、监督和解散非营利组织方面,各国政府拥有广泛的决定权。而且,东亚地区目前几乎只有很少的几个国家为企业的慈善捐赠活动创造了有利的氛围。亚洲的捐赠人和受赠人大多呼吁政府在非营利组织登记和组建过程中减少带有限制色彩的政府监督和“行政指导”;另外在税收制度上给予更加优惠的待遇,因为在股票投资和资本构成方面的限制越少就越有利于营造一个慈善事业蓬勃发展的良好环境。上述这些问题都可以通过修改法律和行政法规得到妥善解决,此书在谈到每个国家和地区时都根据其特定的情况对此进行了分析,并提出了相应的改进措施。

另外,还有一些更深层意义上的问题很难通过完善法制体系来解决,它们与目前亚洲各国和地区的社会现状以及非营利事业在公共决策方面缺乏影响力、活动范围受到限制有着密切的关系。在美国,非官方的基金会和私人财富在提供社会服务和影响公共决策方面一直有扮演重要的激励和促进角色的传统。但是,在大多数东亚和东南亚国家和地区中,当地普遍盛行的有关“国营”和“私营”行业,以及两者之间的相应关系的看法与美国民众的观点大相径庭。尽管宗教、种族或地区性组织一直在为其成员提供教育机会、医疗和社会福利服务方面承担着极其重要的责任,而且私人学校和医院在这一地区已经越来越多,但是由私人提供资金并负责管理而且活动范围超过慈善救助、旨在为公众提供多种服务的社会组织这一概念,尚不能得到当地民众的广泛理解和认同。对“民间”社会组织而言,其合法的活动范围通常被认为非常有限,因为所有的基本生活保障性服务一直都是由政府提供的。事实上,当地民众对“私营”非营利组织的动机和目的通常表示怀疑,而且很少有人认为它们应该像美国的同类机构那样理应具备或是有资格享有一定的法律地位和享受优惠的税收待遇。

亚洲在非营利事业法规建设方面还有很多有待改进的地方。类似的改进既是必须的也是有益的,但是法制改革本身并不能确保该行业的快速发展。为此,非营利事业需要一个有效的法制和管理环境,而这一环境只有政府才能提供并予以保证。此外,为了取得更显著的发展,非营利事业还对国家的经济和社会发展水平提出了一定程度的要求,政府应该重视社会组织多元化、组织内部实行自治和提倡多样化,而且支持非政府组织有权享有参与甚至主导某些社会决策过程的资格这一观点。

在大多数国家中,就非营利组织制订相关支持性法律和法规是至关重要的首要步骤之一。其他必要的步骤还包括旨在树立非营利事业正面形象的公共教育,鼓励更多的企业参与社会决策和社区性福利活动,并进行更多、更有创新意识的努力,动员私营和