

非政府组织管理制度卷

主编 吴忠泽

# 发达国家非政府 组织管理制度

吴忠泽  
李邢 著  
勇军



北京太平洋国际战略研究所  
发达国家政府管理制度文库

非政府组织管理制度卷

主编 吴忠泽

# 发达国家非政府 组织管理制度

吴忠泽 著  
李勇 著  
邢军 著



北京太平洋国际战略研究所  
发达国家政府管理制度文库

时事出版社

**图书在版编目 (CIP) 数据**

发达国家政府管理制度文库 / 北京太平洋国际战略研究所编著. 北京: 时事出版社, 2001  
ISBN 7 80009-646 7

I. 发... II. 北... III. 发达国家-国家机构-行政管理-研究-文集 IV. D523-53

中国版本图书馆CIP数据核字(2001)第15139号

封面图为《汗穆拉比法典》。

这是人类历史上第一部比较完备的成文法典, 由古巴比伦第六代国王汗穆拉比(公元前1792-1750)制定。现存巴黎卢浮宫博物馆。

发达国家政府管理制度文库  
北京太平洋国际战略研究所编著

责任编辑: 周勇 姜毅

封面设计: 敬人设计工作室

出版发行: 时事出版社

地址: 北京市海淀区万寿寺甲2号 邮编: 100081

发行热线: 68797590 68797595 传真: 68418647

电子信箱: shishichubanshe@sina.com

经销: 全国新华书店

印刷: 中国科学院印刷厂

开本: 850 × 1168 1/32 印张: 439 字数: 750千字

2001年5月第1版 2001年5月第一次印刷

定价: 2650元(全套共42本)

# 《发达国家政府管理制度文库》

编委会、理事会

总主编

刘鹏辉

副总主编

刘靖华 金灿荣 郑羽

政府管理制度卷	主编：王秦峰	王仲田
法律管理制度卷	主编：李玉赋	青峰
财政金融管理制度卷	主编：李晓西	
国防外交管理制度卷	主编：熊民	
经济管理制度卷	主编：李寿生	杨桦
农业管理制度卷	主编：罗伟雄	
科教文卫管理制度卷	主编：尚勇	钟秉林 蔡仁华
社会管理制度卷	主编：杜英民	
人力资源管理制度卷	主编：赵洪俊	
非政府组织管理制度卷	主编：吴忠泽	

编委

(按姓氏笔划排序)

于晓东	王为民	王仲田	王秦峰	王缉思	刘靖华	刘鹏辉
吴忠泽	吴来福	李玉赋	李立明	李寿生	李晓西	李静杰
杜英民	杨桦	陈沙	周宁	尚勇	罗伟雄	范建荣
郑羽	金灿荣	青峰	姜毅	赵洪俊	钟秉林	唐钧
		程方平	熊民	蔡仁华		

理事长

刘勤勤 刘鹏辉 王宇 方定友

秘书长：姜毅 副秘书长：赵俊杰

H1345/01

## 《发达国家政府管理制度文库》

### 总序

人类已经跨过新世纪的门槛，中国正在以江泽民同志为核心的党中央领导下进行着一场以“体制创新”为主要特征的意义久远的变革。

回首往事，在过去的100年里，为建设一个富强、民主与文明的现代化中国，我们的祖国经历了戊戌变法、辛亥革命、五四运动、新中国的创立、“文化大革命”与改革开放；我们的人民进行着一次又一次不屈不挠的艰难的思想探索与体制重塑。直到20世纪末叶，中国人民终于找到了适合自己特点的发展道路——有中国特色的社会主义现代化道路。

今天，坚冰已经打破，方向已经明了，摆在我们面前的重要任务，就是要通过一个个具体的制度建构来铺就通向伟大目标的坚实大道。如果说改革开放初期我们的重任是思想解放的话，时至今日，22年的改革开放事业，在为我们奠定了丰厚的思想解放的氛围与雄厚的经济基础的同时，也要求我们必须进行深入而全面的制度创新，完善各项社会管理制度。我国正在进行的国务院和地方政府机构改革、干部人事制度改革、社会保障制度改革和民主制度建设等一系列改革举措，正好顺应了这一历史的必然。

毋庸置疑，中国共产党领导中国人民所进行的改革开放事业，既是一次深刻的思想解放运动，也是一个伟大的制度建设

的过程。小平同志早在七十年代，在系统分析建国以来党和国家工作上的失误的原因时就深刻指出：“制度是决定因素”。江泽民同志在党的十四届四中全会上也明确指出：“注重制度建设是这次全会决定的一个重要指导思想，制度建设更带有根本性、全局性、稳定性和长期性”。

自有人类历史以来就有制度的存在。人类文明既包括物质文明和精神文明，更包括制度文明。因为社会运行机制总是与一定的制度相联系，并通过制度具体落实为人类的实践活动。物质文明和精神文明的相互作用，主要是通过制度性的设置来实现的。制度文明是社会进步不可或缺的重要基础。马克思所说的“科学技术是生产力”与小平所讲的“科学技术是第一生产力”，都是指在一定的制度条件下而言的，没有制度作保证，科学技术对生产力的推动作用就无法发挥。制度文明已成为当今世界各国综合国力竞争的主要内容和标志。

随着新世纪钟声的敲响，人类历史翻开了崭新的一页。世界经济全球化与政治多元化的步伐进一步加快。加入世贸组织这一重大举措，更加要求我们要深入了解和掌握国际社会的各种运行机制，及早建立起卓有成效的、具有国际先进水平的社会管理制度，使我们的国家不仅在物质文明和精神文明领域，而且在制度文明领域也走在世界的前列。

在人类社会的各种制度设计中，政府管理制度无疑是最重要的内容。随着人类社会的发展，政府的管理职能在持续扩大，公共行政管理日益成为各国政府的共同的职能，**建立一个高效、廉洁、公正的政府管理制度是每一个国家的共同任务。**事实上，在中国改革开放的进程中，政府公共行政管理效能的高低在很

大程度上关系着改革开放事业的成败。

历史证明，一个国家不管历史多么漫长，文明多么悠久，不论在制度建设还是在其他各个领域，单方面依靠自然发展是远远不够的。在自我完善自我创新的同时，必须借鉴和学习其他民族与国家的优秀经验。制度文明是人类智慧的共同结晶。特别是发达国家经过数百年积累与总结的、符合社会化大生产规律的生产经营与公共行政管理制度，弥足珍贵。只要我们本着为我所用的方针，对外国的东西进行认真的鉴别与分析，密切结合中国的特点，切实解决中国的问题，不邯郸学步，失其故步，就可以做到“洋为中用”。

“国家兴亡，匹夫有责”。正是出于这种对民族与国家的责任感和使命感，北京太平洋国际战略研究所在各界朋友支持下，自1998年初起，历时三载有余，组织编撰了《发达国家政府管理制度文库》这一巨著，第一期共十卷，四十二本，近一千万字，终于在2001年初春时节付梓。该文库第一次系统、全面、客观地把发达国家政府管理制度方面的先进经验，介绍给我国的各级政府职能部门、政研部门与学术界，力图做到有实用性和操作性，以期为探索我国政治体制改革的对策与方案，提供有益的参考与借鉴。

**20世纪是中国人思想解放的世纪!**

**21世纪必将是中国人制度创新的世纪!**

北京太平洋国际战略研究所所长

刘鹏辉 博士

2001年4月18日

# 发达国家政府 管理制度文库

总主编

刘 鹏 辉



北京太平洋国际战略研究所

时事出版社



 **北京太平洋国际战略研究所**  
BEIJING PACIFIC INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGY STUDIES

北京太平洋国际战略研究所(简称 **BPI**)是目前中国大陆第一家纯民间性质的、非盈利性的国际问题专业学术研究机构,成立于1999年6月6日,总部设在中国北京。

本研究所以国际战略问题为主要研究领域,致力于对世界各国的国家安全战略与外交政策、军事制度与军事技术、经济安全战略与经济对策、地区与企业发展战略以及政府公共行政管理等综合性问题,进行深入的分析和研究,以期对中国国际问题研究这一学科研究水平的提高,对政府政策制定的科学化、多元化,特别是对中国国家安全战略决策的科学化做出应有的贡献。研究所的发展目标是:成为世界第一流的国际问题研究所。

**理事会** : 为研究所最高权力决策机构。

**学术委员会** : 为研究所最高学术决策机构,负责指导本所的学术研究工作。

**所长** : 受理事会委托,在学术委员会指导下,实行所长负责制,具体负责研究所日常管理与科研组织工作。

**研究所内设机构** :

一、研究发展部;二、学术交流部;三、基金托管部;四、新闻出版部;五、管理本部;六、图书馆。

**研究所附设机构** :

一、“**BPI国际问题学术研究与奖励基金**” : 为研究所内设基金,在国家法律规定许可范围内,接受国内外各界各种形式的赞助,同时对中国大陆从事国际问题研究的机构与个人的学术活动给予不同种类的资助。

二、“**北京恒合通达国际问题图书中心**” : 是中国大陆第一家专营国际问题图书的专业书店,为研究所附设独立法人机构,用于销售本研究所撰著并可公开出版的学术著作,同时营销国际问题研究领域的各类图书与资料,并对国际问题专业学者提供一定的学术秘书与咨询服务。

**学术研究与交流活动** :

一、“**BPI文库**”;二、“**BPI文集**”;三、“**BPI年度报告**”;四、“**BPI每月报告**”;五、“**BPI每月通讯**”;六、“**BPI每月论坛**”。

**地址**: 中国·北京海淀区人大北路33号沁园大厦108-109号 **邮编**: 100080

**电话**: 0086-10-82685823; 82685836; 82685901; 82685913 **传真**: 0086-10-82684023

**网址**: <http://www.bpi99.org> **电子邮箱**: [bpi99@bpi99.org](mailto:bpi99@bpi99.org)

# 目 录

<b>第一章 非政府组织概述</b> .....	(1)
第一节 非政府组织的界定 .....	(3)
第二节 非政府组织的类别 .....	(13)
第三节 非政府组织的主要特征 .....	(17)
第四节 非政府组织产生的条件 及原因 .....	(26)
第五节 非政府组织与政府的关系 .....	(37)
<b>第二章 非政府组织管理体系</b> .....	(47)
第一节 非政府组织的行政管理 .....	(47)
第二节 非政府组织的法律管理 .....	(54)
第三节 非政府组织的自我管理 .....	(63)
第四节 非政府组织的社会监督管理 .....	(69)

第五节	制裁 .....	(72)
<b>第三章</b>	<b>非政府组织的组织管理 .....</b>	<b>(75)</b>
第一节	非政府组织的组织机构 .....	(77)
第二节	非政府组织的组织原则 .....	(81)
第三节	非政府组织的权力配置 .....	(83)
第四节	非政府组织的组织责任 .....	(87)
第五节	董事(或理事)和职员的责任和义务 .....	(90)
第六节	禁止性制度 .....	(94)
<b>第四章</b>	<b>非政府组织的登记管理 .....</b>	<b>(102)</b>
第一节	非政府组织的登记形式 .....	(103)
第二节	非政府组织的成立登记 .....	(107)
第三节	非政府组织的变更登记 .....	(115)
第四节	非政府组织的注销登记 .....	(118)
<b>第五章</b>	<b>非政府组织的日常管理 .....</b>	<b>(124)</b>
第一节	年度检查制度 .....	(124)
第二节	业务活动的管理 .....	(127)

---

第三节	经济活动的管理 .....	(128)
第四节	政治活动的限制 .....	(132)
第五节	资金募集原则和管理 .....	(135)
<b>第六章</b>	<b>非政府组织的税收管理.....</b>	<b>(141)</b>
第一节	非政府组织的税收体系 .....	(141)
第二节	非政府组织的免税 .....	(145)
第三节	非政府组织的减税 .....	(149)
第四节	公益组织和互益组织的税收 .....	(152)
第五节	所得税的扣除 .....	(155)
第六节	增值税和关税 .....	(158)
第七节	部分国家非政府组织的 税收立法 .....	(161)
<b>第七章</b>	<b>非政府组织的自律机制.....</b>	<b>(173)</b>
第一节	非政府组织的内部管理 .....	(174)
第二节	内部管理机制和程序 .....	(176)
第三节	非政府组织的行业自律 .....	(178)
<b>第八章</b>	<b>非政府组织的报告制度.....</b>	<b>(181)</b>

第一节	内部报告制度 .....	(181)
第二节	向登记机关报告 .....	(183)
第三节	向监督机关报告 .....	(189)
第四节	向税务机关报告 .....	(193)
第五节	向许可机关、捐赠者和社会 大众的报告 .....	(194)

**第九章 非政府组织的评估**..... (197)

第一节	建立监督和评估的体系 .....	(197)
第二节	评估的内容和指标 .....	(200)
第三节	评估应注意的问题 .....	(202)

**第十章 部分国家非政府组织**

**管理概览**..... (210)

第一节	美国 .....	(210)
第二节	德国 .....	(227)
第三节	法国 .....	(234)
第四节	新加坡 .....	(239)
第五节	日本 .....	(247)
第六节	英国 .....	(259)

第七节	澳大利亚 .....	(263)
第八节	芬兰 .....	(284)
第九节	加拿大 .....	(286)
第十节	菲津宾 .....	(289)
<b>参考文献</b> .....		(317)
<b>英文提要</b> .....		(322)
<b>英文目录</b> .....		(323)

## 第一章 非政府组织概述

市场机制和国家机制是第二次世界大战后全球社会经济发展中运用的主要的制度工具和组织工具。但全球发展的经验和教训都表明,这两种制度工具都有其局限性。市场受利润驱动,存在市场失灵的问题;政府有其不愿做和不能做好的事情,存在政府失灵的问题。在人们为市场失灵和政府失灵的问题所困扰的情况下,非政府组织就应运而生,为社会经济的发展提供一种新的机制。非政府组织主要从事社会公益性活动,实行非强制、非等级和非利润取向的网络型体制,并以新的面貌、新的方式通过新的机制在市场与政府之外的领域开展活动。这些组织在很大程度上也帮助了政府,比如在教育、医疗、娱乐、自然资源保护等领域,以及在维护公民权利和自由,甚至在办理殡葬事宜方面都需要这些组织出面。同时,这些组织也帮助了市场,比如在对计算机、医药及其他行业或商业领域等方面它们都能做一定的贡献。非政府组织的活动涉及人类生活的方方面面,它们的

活动促进着市场体制、国家体制和社会体制的发展和改进。

非政府组织把各类弱势社会群体带入经济、社会和政治发展的主流；帮助穷人和基层民众，维护他们的利益，进而促进整个社会乃至全人类的共同利益；支持和依靠民众，促进民众的自我管理和自主地运用资源，推动决策的分散化和增强民众的力量，促进社区和民众的自决权；致力于发展社会中介机构，积极帮助民众参与市场和政府，帮助民众了解政府的政策和计划；致力于环境、裁军等全球性问题的解决。

作为社会发展领域的新的角色，非政府组织已在很大程度上得到了国际社会和各个国家的承认。联合国第 52 届大会上，秘书长安南阐述了影响当前全球发展的八大因素，其中前五大因素依次是：冷战结束后全球政治经济格局的重组；世界经济的全球化；信息技术革命；生态环境的保护；跨国性非政府组织的迅速发展，以及非政府组织的作用越来越大。非政府组织被置于影响当前全球发展的第五大因素，显示出其对当今和未来全球发展的重要意义。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。



## 第一节 非政府组织的界定

非政府组织(英文为 non governmental organizations, 缩写为 NGOs)并非某一种特定组织,而是一个介于政府体系和市场体系之外的庞大的社会组织体系,又称第三体系或第三部门<sup>①</sup>(相对于第一部门的政府和第二部门的营利部门而言)。按照联合国宪章第 71 条的定义,非政府组织是指在国际范围内从事非营利性活动的政府以外的所有组织,其中包括各种慈善机构、援助组织、青少年团体、宗教团体、工会、合作协会、经营者协会等等。这一定义只仅仅是联合国对在国际范围内活动的非政府组织所使用的,不能适用于普遍意义上的第三体系或第三部门。非政府组织这一社会体系在不同国家和地区,甚至在同一国家内,有着不同的称谓,如非营利组织、第三部门、独立部门、第三种类型组织、免税组织、社会团体、自愿组织、有社会兴趣的民间组织、自治组织、跨国社会运动组织、非国家部门等。甚至有些理论家把这一社会体

---

<sup>①</sup> T. Levitt, *The Third Sector: New Tactics for a Responsive Society*, New York: AMACOM, 1973.