



Southwest University
of Political Science
and Law

西南政法大学

经 济 法 学 系 列

李昌麒 主编

非营利组织 基本法律制度研究

A Research on Basic NPO's Law

蔡磊 / 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS



中国政法大学出版社

CHINA UNIVERSITY OF
POLITICAL SCIENCE AND LAW PRESS

● ● ● ● ● ● ●

（北京）100081

非营利组织

基本法律制度研究

A Research on Basic NPO's Law

王德成 著

中国政法大学出版社



Southwest University
of Political Science
and Law

西南政法大学

经 济 法 学 系 列

李昌麒 主编

非营利组织

基本法律制度研究

A Research on Basic NPO's Law

蔡磊 / 著



厦门大学出版社
XIAMEN UNIVERSITY PRESS

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织基本法律制度研究/蔡磊著. —厦门:厦门大学出版社,2005.4

(西南政法大学经济法学系列/李昌麒主编)

ISBN 7-5615-2358-0

I. 非… II. 蔡… III. 社会团体,非营利-行政管理-行政法-研究-中国 IV. D922.104

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 027576 号

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

<http://www.xmupress.com>

xmup@public.xm.fj.cn

三明地质印刷厂印刷

2005年4月第1版 2005年4月第1次印刷

开本:787×1092 1/16 印张:14 插页:2

字数:321千字 印数:0001~3000册

定价:20.00元

本书如有印装质量问题请直接寄承印厂调换



《经济法学系列》编辑委员会委员(按姓氏笔画为序)

邓瑞平 卢代富 刘想树 李昌麒

杨树明 吴越 张怡 赵学清

胡光志 种明钊 顾沛东 曹明德

主 编 李昌麒



· 丛书总序 ·

中国经济法学作为一门新兴的学科,经过广大法律学人的苦苦探索,已经走过了从无到有、从不成熟到逐步成熟的发展历程。现在,经济法作为与行政法、民法、刑法、诉讼法以及社会法等并行不悖的独立的法律部门,已经得到了立法的确认,对此法学界也达成了基本的共识。

二十余年来,广大法律学人坚持改革开放路线,紧扣时代脉搏,围绕着经济建设这个中心环节,把经济法理论和实践扎根于我国现实的经济土壤之中,并借鉴其他市场经济国家在法制实践中所形成的共同的法律文化,辛勤耕耘,求实创新,不断开拓进取,使经济法在我国法学百花丛中蓓蕾初绽,繁花似锦,硕果累累。这极大地促进了我国经济法理论和实践的发展,推动了整个中国法学的繁荣,并为世界法学界所瞩目。但是,经济法作为一门发展中的学科,仍然存在着许多不成熟的地方,还需要广大的法律学人更多地培育,才能使它更好地成长。正是怀着这样一种愿望,西南政法大学经济法学科作为教育部确立的国家级高等学校重点学科点,一方面想为广大经济法理论和实务工作者展示其学术研究成果和进行学术交流提供一个平台,另一方面也想为西南政法大学经济法学学科建设开辟一个新的学术阵地,为此,我们与厦门大学出版社共同策划了出版《西南政法大学经济法学系列》。

对于怎样编辑这套丛书,我们除了遵循学术性、实践性和开放性的宗旨之外,还有一个重要的思考,就是要使这套丛书能够适应经济法理论界、实务界和教学界等多方面的需要,力求使本丛书以其广泛的适应性以飨读者。因此,本丛书拟由三个部分构成,既包括学术专著,又包括教材和案例。对于学术专著,其主要来源于经济法博士论文。考虑到我国现在有七个经济法博士授权点,每年都要产出一批具有一定开拓性、前沿性和创新性的优秀博士论文,如果这些成果尘封在作者的抽屉



里,无疑是对知识财产的一种浪费。这套丛书可以为这些博士论文的发表提供一个载体。对于教材,我们是这样思考的:学生知识首先来源于教材,从某种意义上讲教材是构筑学生知识大厦的基石,没有理由不重视它。我们之所以把教材也列为这套丛书的重要组成部分,也正是基于这种考虑。我们认为,教材与科研应该是彼此依赖、相辅相成的,教材的写作过程也应当是进行科学研究的过程。经济法作为一门新兴的法学学科,其教材的编写不能仅仅停留在简单地重复已有的教材内容的基础上,要力图避免编写那些没有任何新意和创建的“拼凑式”的教材。因此,本丛书将按照这个原则选择或者组织出版那些适合本科生和研究生研习的优秀教材。对于案例,我们考虑到:从总体上讲,问世的经济法案例与其他法学学科问世的案例相比,仍然嫌少,以致在教学和实践中,很难找到足够的经济法案例。为此,我们将有意识地采取教师与实际部门人员相结合的办法,将现实生活中存在的大量的、鲜活的、具有典型意义的经济法案例精选成册,其形式既可以是案例评析,也可以是案例教程,以此弥补过去运用案例进行经济法教学之不足。

需要说明的是,本《经济法学系列》含涉外经济法系列,它将以专集的形式出版;本丛书中各种类型的著述的出版并不完全按照经济法学体系结构的顺序出版,而是成熟一部,出版一部。我们热忱地欢迎全国的经济法学同仁们惠赐佳作,为经济法学的进一步发展和繁荣,携手共进!

李昌麒

2005年元月于重庆

序

市场失灵和政府失灵可能会同时出现,从而使一些经济和社会问题失控,对此,通常的思路仅仅只是从两个方向展开,即完善市场机制的功能和提高政府组织的管理效能,这也是经济法研究过程中的常态思路。但是仅仅靠市场这只“看不见的手”和政府这只“看得见的

手”并不一定能够有效地解决社会经济生活中出现的所有问题。

当代的政府改革已经为政府治理开拓了更为广阔的思路。从根本上来讲,重塑政府治理结构的理论和实践的主要价值取向,在于重新审视和调整政府组织与市民社会、政府组织与市场组织以及政府组织内部层级之间的种种关系,其目的在于改变政府作为社会唯一权力中心的格局,通过授权和分权将非政府、非营利组织、民营市场组织和公民自主组织等多中心的组织制度的安排引入到公共产品和公共服务的提供与生产之中,使它们与政府组织共同承担起管理社会公共事务的责任。

非营利组织是市民社会中最为活跃的重要的角色之一,它在维持自主与独立的前提下,与政府在促进市场经济的健康发展与民主政治的目标上享有共同的利益。非营利组织的发展是克服政府失灵和市场失灵的一种必然结果,它有利于纠正政府部门和私人部门在促进社会经济发展方面可能出现的制度弱点,从而能够有效地填补它们两者之间在功能作用上的空白。

非营利组织所从事的活动通常都是其他市场主体和政府不愿做、做不好或者不能做的事情。这是因为政府不仅要受到资源汲取能力的约束,而且它也不可能完全满足庞大而多变的社会需求。随着政府治道变革和公共服务的市场化、社会化趋势的加强,非营利组织将承担越来越多的原来由政府部门履行的诸如环境保护、消除贫困、发展基础教育、满足社会多元化需求以及关注边缘弱势群体等方面公共服务职能。非营利组织的这种作用,能够在相当的程度上制约政府权力、弥补政府提供公共产品的不足和防止公共服务的官僚化,因而它的发展受到了各国政府及其公众的广泛的重视。

我国的非营利组织在 20 世纪 80 年代后得到了发展,但直到 20 世纪 90 年代中期后,非营利组织的发展才引起了人们的关注。目前,对非营利组织的研究已取得了一定的进展,这为我国未来的非营利组织的深入研究打下了基础。然而现在人们对非营利组织的研究更多地是侧重于从组织理论和行政管理的角度对其进行实证性分析,而从法学视角对其进行的研究还显得十分薄弱。就我国目前状况而言,有关非营利组织的相关法律制度的构建还远远滞后于非营利组织的迅速发展,作者能够对非营利组织的许多法律问题进行比较深入和系统的研究,这既是对经济法的主体制度研究的一种拓展,也是对经济法理论研究的一种丰富,同时也是作者对现实要求作出的一种回应性的努力,这是很有意义的。

本书是作者在其博士论文的基础上修改充实而成的。作者站在充分肯定非营利组织的

社会功能和作用的立场上,以建构一个独立、专业和运作透明的非营利组织的法律环境和强化非营利组织自律规范为宗旨,对非营利组织所涉及的诸多基本法律问题进行了探讨。作者通过对非营利组织法律制度的比较研究,较为详尽地分析了我国非营利组织发展中存在的对政府的依赖性大和自治能力偏弱的现实,指出了相关制度环境的滞后已在很大程度上制约了我国非营利组织的发展,探索了促进我国非营利组织进一步发展的路径,进而对我国非营利组织法律制度的框架结构进行了设想,无疑这些研究可以为我国非营利组织的发展方向与其制度构建提供有益的参考。

面对本书作者的论述,人们可能产生这样一个疑问:我国现在的非营利组织多带有“半官半民”的色彩,然而本书作者在对我国非营利组织的定性分析和制度设计的时候,却是以纯粹的民间性的非营利组织作为其假定的规范对象的,那么这种立论与我国现今的体制改革的实践以及正在进行了“政府治道变革”方向是否相符呢?如果我们仅仅从我国现实的非营利组织的“实然”状态出发,本书的许多论证确实与现实相距甚远;但是,如果从我国非营利组织的“应然”状态出发,则本书的许多观点显示了作者的前瞻性的思考,这一点恰恰是我所看重的。在我看来,随着我国经济和政治体制改革的逐步深入,我国非营利组织必将朝着民间化、独立化方向发展。当然,我国非营利组织的发展进程必须与我国社会改革发展进程相协调,因此如何构建一个符合我国国情的非营利组织法律制度,还须作进一步的探索和实践,希望作者在已有的研究的基础上进一步探索我国非营利组织生存和发展的空间。

我作为蔡磊的导师,他的博士论文能够出版,感到十分欣慰,是为序。

李昌麒

2004年10月于重庆



目录 CONTENT

第一章 导 言 / 1



1

第一节 研究对象	1
一、非营利组织语词探源	1
二、非营利组织的定义	2
三、本书对非营利组织的定义	3
四、对我国非营利组织存在领域的考察	4
第二节 近年来我国非营利组织研究述评	9
一、中国非营利组织研究的特点	9
二、研究现状	11
三、非营利组织研究的不足	11
第三节 选题的缘起及思路与结构	13
一、非营利组织应进入经济法研究的视野	13
二、我国非营利组织发展存在制度性障碍	17
三、本书的思路与结构	19

第二章 非营利组织的历史梳理与理论解释 / 21

第一节 非营利组织的发展历史	21
一、国外非营利组织的发展	21
二、中国非营利组织的发展	23
第二节 非营利组织兴起与存在的理论解释	28
一、政府失灵理论	28
二、合约失灵理论	29
三、第三方管理理论	30
第三节 非营利组织其他理论解释视角	31
一、公共产品提供主体的多元化理论	31
二、政府治理理论	35
第四节 中国非营利组织兴起的理论分析	41
一、我国非营利组织发展的背景	41
二、我国非营利组织的发展是满足社会需求的需要	43

第三章 非营利组织的功能和作用 / 46

第一节 非营利组织的功能	46
一、非营利组织与公民道德的形成	47
二、非营利组织是公民社会参与、社会动员的组织形式	50
第二节 非营利组织与可持续发展	52
一、可持续发展的内涵	52
二、环境保护的市场失灵、政府干预与干预失灵	53
三、环境治理	55
四、非营利组织在环保领域里的活动 and 作用	56
第三节 非营利组织与社会福利	57
一、非营利组织与社会福利的理论	57
二、西方非营利组织参与社会福利的历史	61
三、中国福利改革中的非营利组织	61

第四章 非营利组织的公共责任实现机制 / 63

第一节 管制或自治:非营利组织法律的立法原则	63
一、问题的一面:非营利组织的自治有利于公民社会的发展	63
二、问题的另一面:非营利组织的不足与政府的控制	74
三、通过公共责任机制,强化非营利组织的公共责任	77
第二节 非营利组织公共责任机制的系统构成	80
一、法律规制	81
二、社会监督与环境约束	82
三、非营利组织的内部监督与自律机制	83
第三节 我国非营利组织的公共责任机制	85
一、我国非营利组织的法律框架与政府规制	85
二、我国非营利组织的社会监督与环境约束	91
三、中国非营利组织的自律机制	92

第五章 非营利组织主体资格法律制度 / 98

第一节 结社权	98
一、结社权	98
二、结社自由权的法律保障	102
三、结社自由权的限制	103
第二节 非营利组织的主管机关	109
一、外国(地区)立法例	109
二、我国非营利组织管理机关	112

第三节 非营利组织的组织类型	115
一、外国(地区)立法例	115
二、我国非营利组织的组织类型	118
第四节 非营利组织资格的取得	133
一、外国(地区)立法例	133
二、我国非营利组织的成立程序	135
第五节 对我国非营利组织主体法律制度的评价	140

第六章 非营利组织结构与运作法律制度 / 145

第一节 非营利组织内部结构	145
一、组织章程的最低要求	146
二、最高权力机构的设置	147
三、非营利组织的管理者	148
四、非营利组织决策程序	149
第二节 个人利益限制	149
一、禁止图利个人是非营利性本质的体现	149
二、国外非营利组织个人利益限制法律制度	150
三、我国相关法律制度的评析	152
第三节 支出比例制度	156
一、国外非营利组织支出比例法律制度	156
二、我国相关制度的评析	158
第四节 非营利组织信息公开制度	162
一、信息公开的基本途径	162
二、国外非营利组织信息公开的法律制度	164
三、我国非营利组织信息披露的法律制度	165
第五节 公益募捐活动法律制度	166
一、公益募捐活动需要法律规范	166
二、募捐法律制度的主要内容	169
三、我国应建立非营利组织募捐法律制度	171

第七章 非营利组织经济行为的不公平竞争问题 / 173

第一节 非营利组织的不公平竞争问题	173
一、非营利组织存在不公平竞争的可能	173
二、非营利组织不公平竞争的解决方法	173
三、允许非营利组织进行商业活动的制度设计	175
第二节 国外非营利组织不公平竞争的法律规制	176
第三节 我国非营利组织不公平竞争的法律规制问题	178

一、我国法律对非营利组织经营活动的态度	178
二、我国非营利组织发展的经济制约	179
三、我国非营利组织应被允许进行经营活动	181

第八章 非营利组织的税收法律激励制度 / 183

第一节 多种因素促进非营利公益事业的发展和繁荣	183
第二节 非营利组织的税收激励制度	186
一、非营利组织税收优惠的理论依据	186
二、非营利组织的税收优惠范围	188
第三节 国外非营利组织税收立法	189
第四节 我国非营利组织的税收法律制度	191
一、我国非营利组织的税收立法现状	191
二、对我国非营利组织税收立法的评析	194

第九章 结语:构建我国非营利组织法律制度的思考 / 198

一、完善和建构我国非营利组织法律制度的形式目标是 制定统一的非营利组织基本法	198
二、完善和建构我国非营利组织法律制度的实质目标是 实现非营利组织法律的具体制度变迁	199
三、完善和建构我国非营利组织法律制度的实现途径是 加快配套法律制度的建设	203

参考文献 / 205

后 记 / 213

第一章

导言

第 1 节 研究对象

一、非营利组织语词探源

非营利组织蓬勃发展是社会活力的展现,也代表着社会的多元与开放,在发达国家非营利组织已成为民主与社会价值的守护者。这类组织也已渐渐地融入我们生活的世界里,对于个人、家庭、社会甚至国家将产生深远的影响。然而,对一般人而言,非营利组织的概念是模糊不清而且多半是残缺偏颇的。

实际上在各种文献资料中非营利组织与“慈善组织”(philanthropic organizations)、“志愿组织”(voluntary organizations)、“独立部门”(independent sector)、“第三部门”^①(the third sector)、“基金会”(foundation)、免税部门、非政府组织等^②常常是混用的,有时它们的含义完全相同,有时又有一些区别,这取决于具体的语境。严格说起来,这些名称各有侧重:慈善组织强调为救济弱势者提供慈善服务^③;志愿组织强调组织成员系以志愿人员为主;独立部门强调团体虽然由政府和企业所支持,但是其特性与贡献是独立的;第三部门强调此一部门是相对于政府部门、市场部门而存在的第三种社会力量,其本身兼有市场的弹性和效率,以及公部门的公平性和可预测性多重优点,同时,它又可以避免追求最大利润与科层组织僵化的内在缺失;非政府组织强调与政府组织有所区别,并非政府组织之一部分;免

① “第三部门”这个概念是由美国学者 Levitt 最先使用的。以前人们往往把社会组织一分为二,非私即公,非公即私。Levitt 认为这种划分太粗陋,忽略了一大批处于政府与私人企业之间的社会组织。它们所从事的是政府组织和私营企业“不愿做、做不好、或不常做”的事。他将这类组织统称为“第三部门”。此后,这个概念在美国学术界被频繁使用,几乎与非营利组织同义。这两个概念的内涵几乎完全重合,交替使用也不会引起误解。T. Levitt, *the Third sector, New Tactics For a Responsive Society*, New York, AMACOM, 1973.

② 参见 Hodgkinson, V. A., Lyman, R. W. and Associate (eds.). *The Future of the Nonprofit Sector: Challenges, Changes and Policy Considerations*, San Francisco, CA.: Jossey-Bass, 1989. p. 4~5. 陈金贵:《美国非营利组织的人力资源管理》,台北瑞兴图书股份有限公司 1994 年版,第 28 页。

③ J. R. Wolch, *Building the Shadow State, The Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*, New York: The Foundation Center, 1990.

税部门强调组织的税收优惠地位。

在非营利组织学术用语及文献使用方面,第三部门、非政府组织和非营利组织使用最为频繁,很多时候人们是把它们当作同一含义来使用的。但细推敲之,第三部门一词更多是学术概念而非法律名词,非政府组织(NGO)与非营利组织(NPO)概念也并不完全相同^①,外延也不完全重合,第三部门的范围要大于非营利组织和非政府组织。综合观之,NGO 与 NPO 有以下一些区别:首先,在服务提供方面,NGO 文献大多关注 NGO 的发展与救援等“援助产业”工作的角色与成长,政策方面则关注 NGO 与政府、捐助者的关系;而 NPO 文献多关注服务提供与福利组织的运作以及政府契约外包的问题,同时也比较关注组织结构与经营管理的问题。其次,NGO 文献通常将 NGO 视为社会与经济发展行动的一员,与国家、地方政府、外国捐赠者及私人企业并列加以研究,而 NPO 通常较关心组织本身,以及将“部门”当作一个特殊的研究领域。再次,在名词使用与国家的关联度来看,NGO 通常与“南方国家”、贫穷国家、受援助国家有关,而“北方国家”、发达国家、福利国家则通常习惯用 NPO。第四,非政府组织主要是一个学术用语,而非营利组织主要是一个法律用语。

二、非营利组织的定义

清楚地定义一个概念是科学研究的前提条件。然而,人们对非营利组织这一概念界定的争论从来就没有间断过,各种各样的称呼同时存在。非营利组织的界定对于中国非营利组织的发展而言是一个非常重要的,同时也是一个很复杂的理论问题。到目前为止,在我国学术界关于非政府组织的界定尚未形成共识。这一方面反映了对这一领域的研究才处于起步阶段,另一方面也说明中国此类组织带有诸多中国的特色以及中国学者对此类组织的研究兴趣。

赛拉蒙指出,每一种称呼都至少会部分地误导着人们的视线;但同时,每一种称呼又反映了该领域的某一方面的性质。^②

在中国,学者们依据各自不同的标准认为非营利组织有不同的界定方法:(1)法律上的定义。例如,借鉴美国凡是符合 501(c)条款的免税组织就是非营利组织的方法,但在我国目前还没有法律上的定义的现实下,采用法律定义不免有纸上谈兵的缺陷。(2)根据组织的资金来源加以定义。非营利组织的资金来源主要不是来自向市场出售的商品或服务,而是来自其成员缴纳的会费和支持者的捐款。但这种定义的缺陷在于,为确定某个组织是否为非营利组织,其合理的资金比例难以确定。而且事实上,包括中国在内的大多数国家的非营利组织的主要资金来源并非会费或捐款,而是服务收费或政府资助以及政府合同。(3)根据组织的目的或功能进行界定。认为凡是以促进“团体利益”或“公众利益”的合法组织皆可称为非营利组织,这种定义的问题在于在不同时期、不同地区对“公共利益”的定义并不一样,

^① 郑赞源:《台湾 NGOs 在国际社会所扮演的角色与功能》,《新世纪智库论坛》(台湾)2000 年第 11 期,第 52 页。

^② 赛拉蒙:《非营利组织及其存在的原因》,李亚平、于海选编:《第三域的兴起:西方志愿工作及志愿组织理论文选》,复旦大学出版社 1998 年版,第 31 页。

有时甚至相反,这会给非营利组织的比较研究和交流带来混乱。(4)“结构—运作”型定义。这一定义是美国约翰—霍布金斯大学非营利组织比较研究中心提出的^①,这种定义的着眼点是组织的基本结构和运作方式,认为非营利组织必须具有:①正式的组织,非营利组织必须具有某种程度的制度化,而非临时或非正式的民众集合体,同时也要得到政府制定的法律之合法承认;②民间性质,它必须与政府机构有所区别,既不属于政府的部门,也不应由政府官员组成董事会的多数成员,但并不意味非营利组织就不能接受政府的财源或是政府官员绝对不能担任董事,简言之,一个重要的关键是,非营利组织基本的架构必须是民间性质的组织;③利润不能分配,组织本身可以产生利润,但必须将组织的利润运用于机构宗旨限定的任务,再者,组织内部的工作人员不能分配利润,这和营利组织运作的情形有很大的不同;④能够自我治理,非营利组织要能够自我管理自己的活动,组织本身要有内部的治理程序,不受外在团体的掌控;⑤志愿人员的参与,非营利组织应有某种数量的志愿人员参与机构活动,特别是由志愿人员所组成具有领导与治理性质的董事会;⑥公共利益的属性,非营利组织所提供的服务应具有公共利益的性质,并以服务公众为目标。正如秦辉所言,这种定义对非营利组织内涵的复杂性作了很有价值的分析,其所概括的“六性”也反映了这一部门的基本特征,不足之处在于没有把握政府、营利组织和非营利组织三个部门之间关系的基本逻辑,也没有反映三部门的划分与现代社会、后现代问题的关系。^②(5)其他定义。秦辉认为,非营利组织就是以志愿求公益的组织,这样它既与以强制求公益的政府部门和以志愿求私益的市场部门区别开来,又揭示了三者的关联。^③此定义简单明了,比较精确地概括了非营利组织相区别于政府部门和市场部门的最主要的特征,但却忽视了非营利组织的其他方面的特征,仅从一事物的外在特征来界定其概念存在着定义不周延的风险。

可以看出,依上述方式定义的非营利组织是一个巨大的制度空间,包含了五花八门、形形色色的组织。英国一个委员会研究非营利组织后得出了结论:“这些组织相互之间的差别好比蚂蚁与大象的差别,或者寄居蟹与鲸鱼的区别。”^④人们普遍认为,非营利组织内部的差别要比政府和私营经济内部的差别大得多。

三、本书对非营利组织的定义

从以上内容可以看出,这几种定义各有侧重,差别也很大。事实上,如果根据不同的定义对非营利组织进行统计可能会得出相差很大的结果。那么,在我国目前还没有法律上的

① Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, In Search of Nonprofit Sector I: The Question of Definitions, *Voluntas*, Vol. 3, No. 2, 1992.

② 秦辉:《第三部门、文化传统和中国改革——关于中国第三部门历史、现状与未来走向的若干问题》, <http://www.npo.org.cn>.

③ 秦辉:《政府与企业以外的现代化——中西公益史比较研究》,浙江人民出版社1999年版,第6页。Teresa Hayes, *Management, Control and Accountability in Nonprofit / Voluntary Organizations*, Aldershot: Ashgate Publishing Limited, 1996, p. 17.

④ 陈庭忠:《明确第三部门的界定,推进第三部门的善治——“第三部门治理”学术研讨会会议综述》,见 <http://www.social-policy.articles.htm>.

定义的现实状况下,应该如何来定义呢?这是一个很有争议的问题。有人认为,非营利组织的界定的方向应该从宽,要处理好非营利组织的国际共性与中国特殊情况之间的关系。有的实践者认为,不能以资金来源作为标准,我国有些非营利组织大量的资金也来自政府的拨款,这跟政府部门没有区别;也不能以是否免税作为标准,在中国,非营利组织的免税政策目前还没有明确的法律规定,还很不清晰;以自治性为标准的话,大量的非营利组织都会被排除在外,也不合适。因此,有学者主张采用一种比较简单的排除法来界定,政府是第一部门,市场是第二部门,其余的都是非营利组织。

对于中国非营利组织的发展而言,规范的概念界定是相当重要的。定义的价值在于告诉我们这样的机构应该向什么样的方向发展,告诉政府应该给这些组织提供什么样的法律和行政环境,界定的实质在于明确非营利组织都有哪些范围,应该做些什么事情,提高非营利组织的队伍认同、方向认同和对治理的认同,从而促进政府制定合理的非营利组织发展的法律框架,促进非营利组织的发展。在对非营利组织进行界定时,不能只讲中国的特殊性。我们讨论哪些应该是非营利组织,那些不是,标准应与国际接轨。非营利组织的发展有其内在的规律,这是共同的,国外已经成熟的非营利组织管理经验,应该可以拿来作为参考,要处理好一般性与特殊性的关系。过于强调中国特色,会使非营利组织的发展没有明确的方向,没有一个国际性的共性,中国的非营利机构的发展可能会出现混乱。确定这样一个界定标准,是告诉非营利组织这样的组织的标准是什么,必须向这个方向上靠拢,必须按照这些标准来进行自身的建设。

沃尔夫(Wolf)认为非营利组织有五项特质:有服务大众的宗旨、不以营利为目的的组织结构、有一个不致使任何个人利己营私的管理制度、本身具有合法免税地位、具有可以提供捐助人减(免)税的合法地位。^① 为准确界定非营利组织,应该从非营利组织的内在特征和本质来对非营利组织进行描述。

尽管严格按照“结构—运作”型定义和沃尔夫对非营利组织的五项特质的归纳来定义我国的非营利组织,那么我国的绝大多数社会团体都将被排除在非营利组织之外,因为我国的第三部门才刚刚兴起,一些非营利、非政府组织内部管理还很不完善,而且很多自下而上的民间组织也无法取得减免税的待遇,它们可能都不完全符合民间性、自治性,甚至自愿性等条件。但是,为正本清源,非营利组织的定义应该揭示非营利组织的内在本质特征,以有利于我国的非营利组织向规范化发展。

基于此,本书认为其定义可表述为:非营利组织是指在政府体系之外的、具有公共服务宗旨或促进社会福利发展,不分配盈余,享有免税优待或享有减税优惠的依法成立的组织。

四、对我国非营利组织存在领域的考察

如果我们用非营利组织的组织性、民间性、非营利性、自愿性、自治性等基本内涵和沃尔

^① Thomas Wolf, *Managing A Nonprofit Organization in the Twenty-First Century*, New York: Rockefeller Center, 1999.