

G 公共管理改革论丛
ONGGONG GUANLI GAIGE LUNCONG

于凤荣/主编

非营利组织发展

理论 与 实践

梁 亮 杨永川◎著

黑龙江人民出版社

公共管理改革论丛

非营利组织发展 理论与实践

梁 亮 杨永川 著

黑龙江人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

非营利组织发展理论与实践/梁亮著. —哈尔滨:黑龙江人民出版社, 2009. 7

(公共管理改革论丛/于凤荣主编)

ISBN 978 - 7 - 207 - 08370 - 8

I. 非... II. 梁... III. 社会团体—管理—研究—中国 IV. D66

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2009)第 114546 号

责任编辑:安晓峰

封面设计:张 娟

公共管理改革论丛

非营利组织发展理论与实践

梁 亮 杨永川 著

出版发行 黑龙江人民出版社

通讯地址 哈尔滨市南岗区宣庆小区 1 号楼

邮 编 150008

网 址 www.longpress.com

电子邮箱 hljrmchs@yeah.net

印 刷 黑龙江神龙联合制版印务有限责任公司

开 本 880 × 1230 毫米 1/32

印 张 9

字 数 230 千

版 次 2009 年 7 月第 1 版 2009 年 7 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978 - 7 - 207 - 08370 - 8/D · 1086

定 价 96.00 元(套)

(如发现本书有印制质量问题,印刷厂负责调换)

本社常年法律顾问:北京市大成律师事务所哈尔滨分所律师赵学利、赵景波

序

党的十七大报告在我们党的历史上第一次把社会组织摆到了更加突出的位置,进行了多方面的论述。首次将社会组织作为“发展基层民主,保障人民享有更多更切实的民主权利”的重要内容;首次提出了社会组织“建设”这一新任务;首次把社会组织放到全面推进社会主义经济建设、政治建设、文化建设、社会建设“四位一体”的高度进行全面而系统地论述。这些认识,无疑为发展我国的非营利组织创造了有利的舆论氛围,并为完善非营利组织的制度建设铺平了道路。

改革开放30年来,我国非营利组织的地位和作用发生了重大而深刻的变化,正在成为推进经济发展和社会进步的一支重要力量。在扩大公民有序政治参与和发展基层民主;深化行政管理体制改革,促进我国行政管理体制从传统的管理走向新型的公共治理,特别是走向善治;推动服务型政府建设;有效促进社会建设、创新社会管理体制,广泛凝聚社会力量等方面发挥着积极的作用。

尽管在我国历史上,非营利组织的渊源久远而漫长,早在先秦时期就已有其萌芽。特别是经过改革开放30年的发展,我国的非营利组织结构不断优化,质量明显提高,但时至今日,从总体上来看,我国的非营利组织不论对我国政府还是学术界而言,都还是一个新的东西,非营利组织本身还在形成之中,还很不成熟,其典型特征和作用还未得到充分展露,一些阻碍非营利组织发展的制约因素,如非营利

2 ◀ 非营利组织发展理论与实践

组织法律体系亟待改革与完善、控制型模式严重制约非营利组织发展、发展经费缺乏、人力资源水平偏低、治理机制不完善、能力建设不够等仍未消除。

本书作为对近十年来教学与科研工作的一个总结与思考,其写作目的之一在于,对我国非营利组织的发展中的理论和现实问题从个体的角度做一个概括和梳理,以总结过去的认识与理解并审视未来的研究方向。目的之二在于,为促进我国非营利组织的发展尽一个学人的责任和义务。

本书在框架的设计上,没有过多地考虑逻辑上的顺序,而是以问题为中心展开,各章之间可以独立成型。这种考虑更多地是以我国非营利组织发展的理论与实践为依据。

没有学界前辈的探索,没有对学界前辈所形成的经典理论的借鉴,就不会有拙作的出版。在此要特别向他们表示谢意。

目 录

第一章 非营利组织的基本概念及一般性考察	(1)
一、相关概念的辨析	(1)
二、非营利组织的分类	(10)
三、我国非营利组织的一般特征	(19)
第二章 我国非营利组织的历史、现状及发展思路	(24)
一、我国非营利组织发展历史回顾	(24)
二、我国非营利组织发展的现状	(28)
三、我国非营利组织的发展思路	(42)
第三章 发展我国非营利组织的重要性和必要性	(55)
一、非营利组织兴起与存在的理论基础	(55)
二、发展我国非营利组织的必要性	(59)
三、非营利组织在我国经济社会发展中的积极作用	(63)
第四章 国家与社会关系的演变	(84)
一、“总体性社会”中国家与社会的关系	(84)
二、“后总体性社会”中的国家与社会	(88)
三、国家与社会新型关系的型构	(99)
第五章 积极培育和扶持非营利组织	(118)
一、政府重点扶持的非营利组织的类型	(118)

二、创造有利于非营利组织发展的制度环境	(125)
三、培育和扶持非营利组织的具体措施	(141)
第六章 加强非营利组织的自身建设	(154)
一、加强非营利组织的理事会治理	(154)
二、加强非营利组织的人力资源管理	(157)
三、提升非营利组织的运营能力	(161)
第七章 加强和改进对非营利组织的管理和监督	(181)
一、非营利组织管理的基本原则	(181)
二、非营利组织管理的主要任务	(182)
三、建立健全非营利组织的监管机制	(183)
第八章 非营利组织的法制建设	(211)
一、宪法对公民基本自由的规定	(211)
二、组织法确立的主要规则	(214)
三、其他相关法规则述要	(239)
第九章 非营利组织与政党建设	(242)
一、非营利组织与政党关系的演化	(242)
二、政党与非营利组织尚未成型的关系结构	(250)
三、加强非营利组织党的建设	(253)
第十章 国际视野下的非营利组织	(256)
一、国外非营利组织的产生、发展与演变	(256)
二、国外非营利组织管理的法律法规体系建设	(265)
三、国外培育和管理非营利组织的具体做法	(273)
参考文献	(276)
后 记	(282)

第一章 非营利组织的基本概念及一般性考察

改革开放后非营利组织在我国一度十分活跃,但总体来说,非营利组织不论对我国政府还是学术界而言,都还是一个新的东西,非营利组织本身还在形成之中,还很不成熟,其典型特征和作用还未得到充分展露。与此相一致,对我国非营利组织的认识和研究还有许多模糊不清的地方,突出表现在对一些重要范畴和概念没有比较一致的看法。如果对核心概念歧义过大,既不利于讨论的深入,更不利于制定合理的政策法规规范和引导我国非营利组织的发展。因此,在研究我国非营利组织的理论和实践问题之前,有必要首先对本书中所涉及的若干重要范畴从概念、分类和特征上给出一个明确的界定。

一、相关概念的辨析

(一)非营利组织

非营利组织这一概念并非是一个具有明确内涵和外延的术语。在本书中,我们将它定义如下:不以营利为目的、主要开展各种志愿性的公益或互益活动的非政府的社会服务组织。^①

上述概念中包含了三层含义:非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性。这是非营利组织的三个基本属性。

① 王名:《非营利组织概论》,中国人民大学出版社2003年版,第2~5页。

1. 非营利性

非营利性是非营利组织区别于企业的根本属性。在市场经济条件下,企业千差万别,但都以获取利润即营利为目的,不存在非营利的企业。但是非营利组织则不同,它们不是企业,而是非营利的组织。

非营利组织的非营利性体现在以下三个方面:

(1)不以营利为目的。企业的宗旨尽管表述各不相同,但都离不开营利这一本质,所以营利是企业的根本宗旨。作为非营利组织来说,其宗旨也可以有各种不同的表述,但不以营利为目的则是一切非营利组织的根本宗旨。换句话说,非营利组织的宗旨不是为了获取利润并在此基础上谋求组织自身的发展壮大,而是为了实现整个社会或者一定范围内的公共利益。

(2)不能进行剩余收入(利润)的分配(分红)。非营利组织可以开展一定形式的经营性业务,在这些业务中往往会产生一定的超出经营总成本的剩余收入。如果是企业,高于经营总成本的剩余收入当然地被作为利润在投资者之间进行分红,但是作为非营利组织,无论开展何种形式的经营业务,其经营收入都不能作为利润在成员之间进行分配(分红),而只能用于组织所开展的各种社会活动及自身发展。

(3)不得将组织的资产以任何形式转变为私人财产。企业的资产归企业的所有者所有,其产权界定是明确的。非营利组织的资产严格地说并不属于组织所有,也不属于捐赠者,它们是一定意义上的“公益或互益资产”,属于社会。所以,非营利组织在一定意义上是作为受托人来行使公益资产的所有权的。因此,如果非营利组织解散或破产,它们的剩余资产不能像企业那样在成员之间分配,而只能转交给其他公共部门(政府或其他的非营利组织)。

2. 非政府性

非政府性是非营利组织的第二个基本属性,也是它们区别于政

府的根本属性。相对于企业来说,非营利组织和政府都属于社会的公共部门,这是它们的共性。但是非营利组织和政府不同,它们不是政府机构或其附属部分,而是非政府的非营利组织。

作为非政府的非营利组织,非营利组织的非政府性体现在以下三个方面:

(1)独立自主的自治组织。政府作为统一完整的国家政权,尽管其各个部门、机构都有相对的独立性,但不能完全独立自主,否则就难以行使国家的职能。非营利组织则是相互独立的自治组织,它们既不隶属于政府也不隶属于企业,是一个个独立的非营利组织,每一个非营利组织都有独立自主的判断、决策和行为的机制与能力,都属于独立自主的自治组织。

(2)自下而上的非营利组织。政府作为国家政权的组织形式,其基本的组建原则和权力行使方式是自上而下的,形成的是大大小小的金字塔结构。非政府组织无法按国家政权的形式自上而下构建起来,也难以自上而下地行使权力,它们依靠的是广大的公民,通过横向的网络联系与坚实的民众基础动员社会资源,形成自下而上的民间非营利组织。

(3)属于竞争性的公共部门。政府作为以政权为基础的公共部门,无论资源的获取还是公共物品的提供,其基本方式都是垄断性的。非营利组织则不同,它们不能操纵政权力量,而只能采取各种竞争性的手段来获取各种必要的社会资源并提供竞争性的公共物品。

3. 志愿公益性或互益性

志愿公益性或互益性是非营利组织的第三个基本属性,也是非营利组织最具特征的一个属性。非营利组织的内在驱动力不是利润动机,也不是权力原则,而是以志愿精神为背景的利他主义和互助主义。正像企业是组织化的资本、政府是组织化的权力一样,非营利组织可以说是组织化的志愿精神。

非营利组织的志愿公益性或互益性主要体现在三个方面:

(1) 志愿者和社会捐赠是非营利组织的重要社会资源。企业主要以资本的形式获取社会资源,政府主要通过税收集中社会资源,而非营利组织的主要社会资源是基于志愿精神的志愿者和社会捐赠。志愿者是志愿精神的直接体现或人格化,表现为那些追求一定的价值观并无偿地参加各种社会公益或互益性活动的人们。社会捐赠是志愿精神的货币化或物质化,表现为人们为各种社会公益或互益性活动无偿提供货币或其他物资。这两者构成了非营利组织重要的社会资源。

(2) 非营利组织活动的社会公开性和透明性。企业作为相对独立的实体,其活动具有一定的内部性或排他性。政府则不可避免要面临安全或保密等问题。非营利组织使用的是社会公共资源,提供的是社会公共物品,其运作过程和开展的各种活动都要向社会公开,保持透明,并接受社会的监督。

(3) 非营利组织提供两种类型的竞争性公共物品。企业提供的是私人物品,政府提供的是垄断性公共物品,非营利组织提供的是竞争性的公共物品,其中包括两类:一是提供给整个社会不特定多数成员的所谓“公益性公共物品”,其受益者是社会大众,但无法界定受益者,比如公害治理、植树绿化等等都属于这种类型;二是提供给社会中某一部分特定成员的所谓“互益性公共物品”,其受益者尽管也是多数社会成员,但是能够通过某种方式界定受益者,比如行业互助、会员福利等等。后者有时也被称为“准公共物品”。

同时具备非营利性、非政府性、志愿公益性或互益性这三种属性的非营利组织,我们称之为非营利组织。关于非营利组织的基本属性问题,美国约翰·霍普金斯大学莱斯特·萨拉蒙教授在他主持开展的非营利组织国际比较研究项目中,主要列举了非营利性、非政府性、组织性、志愿性和自治性等五个方面。从内容上来说,这五个方面事实上在上述三个基本属性中已经有所体现。

在现实生活中,非营利组织表现为各种各样的协会、学会、研究

会、联谊会、商会、行会、会馆、学校、医院、福利院、文化院、体育馆、美术馆、文艺团体等等。

严格地说,非营利组织中不应包括政府出资成立的各种政府附属性组织或外延性组织,如某些政府机构下设的服务中心、医疗室等,以及各种形式的特殊法人等。非营利组织中一般也不包含政党组织和宗教^①组织。对于这两类组织,在萨拉蒙的研究中使用了“政治性”和“宗教性”的标准,将它们与一般的非营利组织加以区分,即把那些不具有明确的政治性宗旨和宗教性宗旨的组织也作为非营利组织来看待。我们认为:尽管在现实中存在着一定的模糊性,但是这样的标准是可取的,它们表明非营利组织中不包含政党组织和宗教组织。

“非营利组织”概念突出了公民非营利组织与企业 and 公司等市场组织的区别,但它容易模糊公民非营利组织为了自身的生存从事的必要的有偿服务与营利活动之间的界线。公民非营利组织应当没有营利目的,但在缺乏经费资助的情况下,许多非营利组织为维持生存和发展又不得不从事一些收取费用的活动,这在中国通常称做“有偿服务”。然而,“有偿服务”的界线模糊不清,很难确定这样一个收费标准,低于这一标准就是“非营利的”,而超过这一标准便是“营利的”。所以,用“非营利”标准来界定目前中国的公民非营利组织,可能会遇到如何确定“非营利”标准这样一个新的难题。

(二)非政府组织

非政府组织(NGO)这个名词在不同的国家有不同的含义。在西欧和北美,它指的是活跃在国际舞台上的非营利组织,如大赦国际(Amnesty International),世界自然基金会(Worldwide Fund for Nature或WWF)。在东欧和苏联,它指的是所有慈善和非营利组织。在第

^① 在许多国家,非营利组织表现为法人组织,如日本的“NPO法人”、“社团法人”等。在我国,按照现行的《民法通则》,社团法人是中国四大法人之一。

三世界,它专指以促进发展为目的的非营利组织。在此处“发展”的定义是广义的,既包括经济发展,也包括社会方面的进步,医疗卫生方面的进步,教育方面的进步。而医院、慈善机构、大学等则被称为志愿者组织或非营利组织,以示区别。

非政府组织的研究者对它的定义也是五花八门。世界银行的定义十分宽泛,任何非营利组织,只要它的目的是援贫济困,维护社会穷人利益,保护环境,提供基本社会服务或促进社区发展,都可称之为非政府组织^①。Salamon 和 Anheier 在定义了一般非营利组织的基础上,对非政府组织给出了一个较窄的定义。一般非营利组织只需满足五个特征:即组织性、民间性、非营利性、自治性和志愿性,而非政府组织还得具备另外两个特征:非宗教性(活动不是为了吸引新信徒)和非政治性(不卷入推举公职候选人)^②。即使如此,这个定义仍显得太宽泛。对非政府组织恐怕还应加上一个特征,即公益性。它们关注的必须是与公共福利相关的问题,如性别平等、医疗卫生、农业发展、环保等。加上这一特征,便可将提供特殊私人物品的组织(如私立医院和私立学校)和自娱自乐的组织(如各类俱乐部)排除在外。“非政府组织”是至今仍广泛使用的一个重要概念,它的优点是强调公民非营利组织的非官方性,表明公民非营利组织不属于政府组织系统,明显不同于政府组织。但在中国的语境中,这一概念可能产生两种正好相反的歧义。一是认为只有那些重要的、正式的非营利组织,才属于非营利组织的范畴。因为非政府组织这一概念最初在中国的引入,与《联合国宪章》中涉及的国家间非政府组织在联合国的作用与地位相关,而国家间的非政府组织往往是十分正规的,并经过政府的正式批准,大量存在于社会中的非正式组织有可能被

① World Bank, *Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*, Operational Directive 14.70. Washington, DC: World Bank, 1989.

② Lester M. Salamon and Helmut K. Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector: An Overview*. Manchester: Manchester University Press, 1995, pp. 14 - 15.

许多人排除在“非政府组织”视野之外。二是把“非政府组织”的“非政府性”理解成与政府没有关系,甚至理解为与政府对立。然而耐人寻味的是,在中国的现实生活中,那些最重要的“非政府组织”恰恰与政府的关系最密切,有些直接就是“政府的非政府组织”(Governmental Non-government Organization, GONGO)

(三) 第三部门

在美国较常使用这一术语,把非营利组织叫做“第三部门”,是相对于作为第一部门的国家体系和作为第二部门的市场体系而言的。国家起源于私有制和阶级的划分。在人类历史相当长的一段时期里并不存在国家,疆界、城郭、军队、警察、监狱、税收等象征国家权力的各种机器,都是随着私有制的产生和阶级的划分以及战争而逐步形成与发展起来的。随着各种国家机器的建立和国家职能的发挥,国家体系逐渐形成。无论现代意义上的资本主义国家还是古代的封建国家乃至奴隶国家,作为国家体系都具有如下共同的特点:第一,政治权力是国家体系的核心,也是各种国家机器运行和发挥作用的内在动力;第二,以各种形式的税收为基础的经济权力是国家体系赖以存在和发展的基础,也是各种国家机器得以维持的基本保证^①;第三,自上而下的统治体系不仅是决策及其执行的基本框架,也是信息传递的基本通道,整个国家体系即建立在这种统治体系之上;第四,国家体系运用政治权力,以税收的形式集中社会资源,通过自上而下的等级制统治体系为社会提供各种公共物品;第五,国家体系的主体或最高组织形式是作为民族国家代表的政府,以及由民族国家的政府形成的各种政府间国际联盟。

市场起源于交换。最初的交换发生在共同体的边缘。当人们不再满足于自给自足的生活状态的时候,交换以及作为其制度化的市

^① World Bank, *Involving Nongovernmental Organizations in Bank-Supported Activities*, Operational Directive 14.70. Washington, DC: World Bank, 1989.

场就成为必要。市场也不是从来就有的,价格、货币、利润、劳动力、消费者等体现市场法则的各种机制,都是随着供求关系的发展以及各种形式的交换在规模上、数量上、层次上和范围上的扩大而逐渐产生和成熟起来的。资本主义通过不断扩大的资本积累,打破了市场在空间、时间和层次上的种种局限,形成了真正意义上的市场体系。相对于国家体系来说,市场体系具有如下特点:第一,市场体系是一个利益驱动的体系,惟利是图的利润动机是市场体系得以存在和发展的根本动力;第二,市场体系是一个优胜劣汰的竞争体系,竞争的压力带来不断的创新,是市场体系生命力的源泉;第三,市场体系是一个通过价值规律实现资源配置的体系,利润导向和竞争机制形成一个实现资源最优配置的市场格局;第四,市场体系中有各种主体,其中既有个人也有组织,其核心是既作为生产者又作为消费者出现的各种形式的企业,以及由企业所形成的各种各样的集团。

国家体系和市场体系各自有不同的起源、成分、结构和运行规则,分别构成了人类社会的两种主要的资源配置体制。近代以来在东西方两大阵营之间展开的竞争,如果撇开意识形态因素,仅从资源配置体制的选择上分析,可以说是国家主导的资源配置体制和市场主导的资源配置体制这样两条道路的选择。实践证明,无论是国家主导的资源配置体制,还是市场主导的资源配置体制,都存在各自的许多问题。简言之,国家体制的^①不足表现在缺乏效率上,而市场体制的不足表现在缺乏公平上。

非营利组织出现在国家和市场之间。当国家体系中的政府不能有效地配置社会资源(政府失灵)、市场体系中的企业又囿于利润动机不愿提供公共物品(市场失灵)的时候,非营利组织便出现了。非营利组织不同于政府,不是以政治权力为核心,不存在自上而下的等级制统治体系,而是以志愿公益为宗旨,以受益者的需要为导向,能

① 《中国社会组织促进会在京成立》,《中国社会报》(要闻版),2008年1月4日。

够实现公益资源的有效配置;非营利组织不同于企业,不是以牟利为动机,非营利组织作为一种新的资源配置体制,弥补了政府和企业这两种主要资源配置体制的不足。

当然,比之国家体系和市场体系,非营利组织作为第三部门还存在许多的问题,主要表现如下:

1. 无论国家体系还是市场体系,都是相对独立的整体,第三部门却不构成一个整体,它们更像是一盘散沙、无所不包。

2. 非营利组织所动员的社会资源无论在规模上、构成上还是能量上,都远远不及国家体系和市场体系。

3. 非营利组织无论作为整体还是个体,都难以与政府、企业相抗衡,因而在它们彼此之间还难以形成真正平等的相互关系。

因此,非营利组织作为一个整体,严格地说并不构成与国家体系、市场体系相对应的第三体系,它们只是对应于政府、企业这两种基本的非营利组织而言的一种基本的非营利组织形式。但是,非营利组织并不像国家、市场那样古老悠久,它们尽管有许多的不足,发展却是如此迅猛、如火如荼、方兴未艾。

(四) 社会组织

自党的十七大以后,作为民间组织主管单位的民政部开始有逐步用“社会组织”概念来取代“民间组织”用语的倾向,如将中国社团研究会更名为“中国社会组织促进会”,将原来的民间组织管理局官方网站更名为“中国社会组织网”等^①。从“社会组织”的概念来说,由于社会是一个多义词,有三种含义:一是大社会概念,即用人类社会泛指国家整体;二是中社会概念,即国家与社会二分法,或国家、社会与市场三分法中的一部分;三是专属意义上的小社会概念,是与经

^① 《中国社会组织促进会在京成立》,《中国社会报》(要闻版),2008年1月4日。

济、政治、文化等并论的社会,如四位一体中的社会建设^①。由此可见,如果脱离具体的语境,社会组织概念很难分清具体所指;此外,社会组织作为民间组织的上位概念,其包容性远远超过民间组织,因而也容易产生较多歧义和理解上的差异,故并不适宜用来完全取代民间组织术语。

二、非营利组织的分类

(一)我国管理实践中的分类标准

在我国中央和地方的管理实践中,从其活动内容和形式,非营利组织大致分为六类:一是市场性非营利组织。如会计事务所、审计师事务所、律师事务所、资产评估事务所、税务代理事务所、专利(商标)事务所、产权交易所、房屋经纪公司和公证仲裁机构等;二是社会性社会团体。如法律学会、台湾同胞联谊会等;三是公益性组织。如基金会、慈善会等。四是政府直属事业单位。如产品检验分析机构、人才服务(评价)中心、技术合同仲裁委员会、劳动争议仲裁委员会等;五是行业协会。如各类行业协会、商会等;六是民办非企业类。如婚姻介绍所、劳动职业介绍所等。近年来,为了规范和统一非营利组织的统计管理,民政部借鉴和参考联合国推荐的国际非营利组织统计分类体系,并结合我国非营利组织发展的特点,于2006年底提出了新的分类体系,并用于三类非营利组织的年度检查工作。2007年底,根据新的年检分类体系,民政部发布了我国非营利组织新的分类统计数据。这个分类体系在很大程度上采纳了联合国推荐的分类方法,为进行必要的国际比较提供了统计支持。在本章的分析中,也尽可能地采用民政部这套分类体系。

新的非营利组织分类体系,将以往按登记注册的形式区分为社

^① 陆学艺:《关于社会建设的理论和实战》,《中国社会科学院院报》(理论版),2008年4月10日。