

中外非政府组织立法比较研究



民政部民间组织管理局
北京大学妇女法律援助中心

中外非政府组织 立法比较研究

民政部民间组织管理局
北京大学妇女法律援助中心

前 言

1950 年制定的《社会团体登记暂行办法》，标志着新中国政府对中国民间组织法制化管理的开始。自改革开放以来，中国民间组织得到了长足发展，中国政府高度重视对民间组织的法制化管理工作，相继颁布了一系列的法律法规，1988 年颁布了《基金会管理办法》、1989 年颁布了《外国商会管理暂行规定》、1998 年出台了《民办非企业登记管理暂行条例》和修改后的《社会团体登记管理条例》，并制定了一系列的相应政策法规，初步构筑了有中国特色的民间组织政策法规体系，有力地促进了中国民间组织的发展。

随着时代的发展，我国改革开放的进一步加快，特别是 2001 年我国加入世界贸易组织，我国的民间组织以及民间组织管理面临着一个如何在保持中国特色的同时与国际接轨的问题；多年来，中国民间组织法制化管理的经验和具体做法也需要放在国际化背景下进行另一角度的考量；严格依照法律办事，是我们民间组织管理实际工作者所必须拥有的素质，以与时俱进的态度，以“发展要有新思路，改革要有新突破，开放要有新局面，各项工作要有新举措”思维方式对待民间组织管理工作。正是在这样的背景下，“中外非政府组织法律比较”课题愈发凸现出其重要的意义。

1999 年，在世界银行的资助下，北京大学妇女法律援助中心受民政部民间组织管理局委托，开始了“中外非政府组织立法比较”课题的研究。经过近三年的工作，翻阅了大量的书籍资料，查阅了几十个国家的民间组织法律法规，（包括翻译了十一个国家、十余万字的民间组织法律法规），同时在撰写过程中，民政部民间组织管理局与北京大学妇女法律中心也多次交换了意见，就

某些问题请教了有关方面的专家学者，几易其稿，在对课题报告初稿召开了专家评审会，吸收专家意见的基础上，最终形成了现在这个课题报告。

现在将这个课题报告作为资料印制出来，赠送给各位有志于中国民间组织发展事业的同志，希望各位能从中有所获益，共同促进中国民间组织的健康发展，为完善有中国特色的民间组织管理体系贡献一份自己的力量。

民政部民间组织管理局

二〇〇二年十一月二十一日

目 录

“中外非政府组织立法比较研究”课题报告

第一章	问题的提出	(1)
一	非政府组织的兴起.....	(2)
二	非政府组织兴起的原因.....	(3)
三	研究意义.....	(5)
四	研究中的困难与研究方法.....	(7)
第二章	非政府组织及其立法	(9)
一	非政府组织的概念.....	(9)
二	中国非政府组织的历史与现状.....	(14)
三	中国非政府组织的立法情况.....	(17)
四	国外非政府组织的立法情况.....	(21)
五	中外非政府组织立法的宏观比较.....	(23)
第三章	非政府组织的成立、变更与注销	(25)
一	非政府组织的管理部门.....	(25)
二	非政府组织成立的条件.....	(30)
三	非政府组织成立的程序.....	(39)
四	非政府组织的变更.....	(44)
五	非政府组织的注销.....	(45)
六	对非政府组织违法行为的处罚.....	(46)
第四章	政府对非政府组织的管理与监督	(50)
一	政府与非政府组织的关系.....	(50)
二	非政府组织的日常管理.....	(51)
三	非政府组织的税务管理以及其他.....	(56)
第五章	基金会	(67)
一	基金会的成立、变更、注销	(68)

二	基金会的资金来源及其管理·····	(71)
三	政府对基金会的管理·····	(72)
四	关于对基金会立法中几个问题的评述·····	(75)
第六章	中国非政府组织立法中存在的问题及其前景·····	(78)
一	非政府组织立法思路·····	(78)
二	目前中国非政府组织立法中存在的问题·····	(80)
三	中国非政府组织立法的趋势·····	(81)

各国非政府组织管理法规

日本

《促进特定非营利活动法》·····	(84)
《民法典》中关于法人的章节·····	(103)
《民法施行法》有关社团法人的章节·····	(113)
有关公益法人会计标准的规定	
——关于公益法人标准(修订)·····	(116)
属通商产业大臣管辖的公益法人的设立及有关监督的规则·····	(119)
通商产业有关许可等临时措施令的施行规则·····	(127)
公益法人会计标准·····	(131)
申请创立公益法人许可的指南·····	(137)
公益法人的文件格式·····	(172)
关于创立公益法人的许可、认可、监督的规则·····	(172)
关于创立公益法人的许可审查标准等的规定事项·····	(197)
关于指导监督公益法人经营的标准·····	(199)

韩国

非营利机构成立与运作法案·····	(203)
-------------------	---------

克罗地亚

基金会和基金法案·····	(213)
---------------	---------

拉脱维亚

拉脱维亚公共组织及其组织的联合法案·····(232)

立陶宛

立陶宛共和国社团组织法·····(248)

摩尔多瓦

基金会法·····(260)

斯洛伐克

基金会法(摘录)·····(277)

乌克兰

慈善与慈善组织法(摘录)·····(285)

匈牙利

公益组织法·····(297)

瑞士

《民法典》有关法人的章节·····(310)

吉尔吉斯

吉尔吉斯斯坦共和国非商业组织法·····(319)

台湾地区

申请财团法人登记·····(327)

申请财团法人程序·····(334)

财团法人许可登记及监督法院办理财团法人登记注意事项···(335)

第一章 问题的提出

二十世纪末，全球正在经历一场“结社革命”，有学者把这次“全球性结社革命”的意义与十九世纪末民族国家的兴起相提并论。¹毫无疑问，非政府组织在社会与经济发展中起着越来越重要的作用。作为这一“全球性结社革命”中的一部分，自改革开放以来，中国的非政府组织也进入了一个迅猛的发展阶段。

现代社会是“法治”的社会，对非政府组织的规范自然地也纳入了法律的视野。各国政府纷纷制定了有关非政府组织的法律法规。中国政府也不例外，从1950年的《社会团体登记暂行办法》到1989年《社会团体登记管理条例》，再到1998年修订后的《社会团体登记管理条例》和新制定的《民办非企业单位登记管理暂行条例》，新中国对非政府组织的法制化管理经历了一个从探索性到初步系统化的过程。但是新中国几十年的非政府组织法制化管理却很少有人从理论上进行梳理，特别是很少把中国的非政府组织法制化管理放在国际性的背景中进行考量，本课题研究——“中外非政府组织立法比较研究”——就试图在这方面作出一点自己的贡献。

按照一般的学术规范，我们将在本章介绍非政府组织的一些背景性知识，介绍本课题研究的意义和研究中存在的困难。

¹Lester M. Salamon: "Toward Civil Society: The Global Associational Revolution and the New Era in Public Problem-Solving", *The Non-profit Sector and Development*, edited by Zhao LiQing Carolyn Iyoya Irving, Hongkong press for social sciences ltd., p28;

一 非政府组织的兴起

人们之间总有一种聚群的兴趣。为了情感交流的需要，为了更好地帮助他人，为了把一件个人不能够做成的事情做成等等，人们之间会结成一定的群体。这种群体与政府组织不一样，群体成员加入或退出这一群体完全是出于自愿而非强迫的，群体对于成员不具备强制色彩。这类群体与企业公司之类的组织也不相同，成员加入这一群体并不是为了营利目的的，完全是出于自己的一种兴趣或情感的需要。这类群体被人们称为“非政府组织”、“非营利组织”、“民间组织”和“第三部门”等等。

随着经济的发展和社会的进步，非政府组织也在全球范围蓬勃兴起。“据美国约翰霍布金斯大学‘非营利部门比较研究项目’负责人 Lester M. Salamon 的观察，过去 20 年里全球出现了一场‘结社的革命’ (associational revolution)，其主要标志是在世界各国涌现出一大批民间非营利/非政府组织。美国民间团体本来就很发达，但 60 年代以后出现的民间组织现在已占全部民间组织的大头。法国 60 年代平均每年有 1.1 万个民间组织问世，而到 80 年代中期，每年新成立的民间组织达 5 万多个。相比于其他西方国家，意大利的第三部门不算发达，但 1985 年的一项调查发现，40% 的民间组织成立于 1977 年以后。‘结社的革命’并不局限于发达资本主义国家。东亚地区本来非营利事业不甚发达，但在过去十几年里，日本、香港、台湾、新加坡、韩国的民间组织数量都急剧增加。转型时期的国家的变化更是惊人。80 年代以前，这些国家只有一些官办的‘人民团体’，而现在匈牙利、波兰、罗马尼亚、捷克、越南都涌现出一大批独立性很强的民间团体。第三世界国家也不例外，……印度、印度尼西亚、巴西、埃及、南非都在不同程度上目睹了自己的‘结社革命’。”²中国也基本上符合这

² 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社 1999 年版，第 412—413

一趋势，在接下来的第二章，我们将详细描述中国的非政府组织发展。

非政府组织不仅数量上出现极大的发展，而且辐射到在社会生活的方方面面。在经济方面，有些非政府组织积极开展诸如扶贫开发、赈灾救济等活动帮助人们渡过难关；在环境保护方面，绿色环境保护组织等经常单枪匹马地反对那些已经或有可能给环境带来破坏的行为；在教育方面，有些非政府组织积极开展扫盲运动，象中国青少年基金会开展“希望工程”活动资助了上百万失学的孩子完成了自己的学业。各种由人们共同兴趣组织起的非政府组织，诸如钓鱼协会等组织满足了人们情感交流和娱乐生活的需要。“从 20 世纪后半期开始，……‘第三部门’的数目都有了成倍的增长，其发展成了一股浩浩荡荡的世界潮流，涉及社会福利、教育培训、文化艺术、国际合作、宗教等各领域，影响也越来越大。”³非政府组织的影响和作用的扩大也通过其在联合国中的地位增强表现出来。1968 年，联合国经社理事会确立了非政府组织的咨询地位。1997 年，联合国秘书长安南在联大发言中把非政府组织作为影响世界可持续发展八个因素中的第五个，进一步肯定了非政府组织在社会发展中的作用。

二 非政府组织兴起的原因

单从兴趣与自愿的角度来解释，非政府组织兴起的原因是肯定不足以说服人的。这就需要把非政府组织兴起放在更广阔的背景下来理解。

我们知道，以前的政府体制大体上可以分为市场型政府和计划型政府两种。市场型政府信奉这样一个理念，人们的需要通过互相之间的交换如果不是全部也是大部分可以从市场中得到满

页；
³ 邓科：“第三部门”的力量，载《南方周末》2001 年 11 月 22 日第 2 版；

足，政府的作用就是维护这样一种体制，保证市场有序地运行。万一市场不能满足人们的需要，政府可以起一个拾遗补缺的作用。而计划型政府则强调人们的需要完全可以通过政府有计划的控制得到逐步的、有效的满足。然而，实践的发展证明了这两种体制都有各自的弊端，都不能完全地满足人们的需要。

根据美国经济学家 Burton Weisbrod⁴等一些学者研究，无论是市场型政府还是计划型政府都会出现市场失灵或政府失灵的现象。我们知道，市场型的组织讲究的是一种理性化的计算，它力图达到成本最小而利润最大，而且它的成本计算中并没有把可能会给社会带来的危害计算进去，如一些企业排放污染物。另外，市场型的组织也不会提供一些对于社会来说是必要的公共物品，如垃圾桶之类的物品。而“政府对公共物品的提供倾向于反映中位选民（median voter）的偏好。这样做的结果是，一部分人对公共物品的过度需求（excess demand）得不到满足，另一部分人的特殊需求（excess demand）也得不到满足”。⁵在这种情况下，市场型政府和计划型政府都显得无能为力了。对于计划型政府来说，非政府组织的兴起可能还存在着一种政府职能转变的需要。计划型政府通过实践发现政府实际上管了很多不该管也管不好的事情，这些事情理应交给社会自己去进行自我管理，通过将一部分的职能转移给非政府组织无疑是一种比较好的选择。这样，依靠社会中人们之间的联合组成非政府组织来满足相互之间的需要就成了一种现实而理性的选择。近二十年，资本主义国家的市场型政府对计划体制优点的借鉴和社会主义国家的计划型政府进入计划向市场转型的阶段，都有力地促进了非政府组织的兴起。

近二十年，发达的西方国家经济的发展和百万富翁之类的个人数量的增多，给非政府组织的兴起提供了经济上的有利条件。

⁴ Burton Weisbrod, "Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy," in E. Phelps, ed., *Altruism Morality and Economic Theory*. New York: Russel Sage, 1974;

⁵ 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社 1999 年版，第 32 页；

不可否认，非政府组织的兴起有些也是出于某些人或组织利益上的需要。建立非政府组织或给非政府组织提供捐款或捐物会给人带来社会地位、荣誉和权力，比如比尔·盖茨基金会。另外，非政府组织由于带有一种无偿为大众服务的色彩，人们对非政府组织有一种亲合力，因此也有些人会利用非政府组织增加自己的政治影响力。

当然，近二十年非政府组织的兴起与政府的大力扶持也是分不开的。许多国家为了扶持非政府组织的发展，对非政府组织采取了免税或减税的优惠待遇。而诸如对个人或组织给非政府组织提供的捐款或捐物，不计入个人所得税或该组织所得税的收税基数的鼓励措施，极大地鼓舞了人们参与非政府组织活动的热情。

三 研究意义

中国共产党的十一届三中全会召开，使中国非政府组织进入了一个迅猛发展时期，“据民政部统计，1989年初，全国性社团已发展到1600多个，地方性社团猛增到20多万个，相当于‘文革’前的33倍。”⁶正如我们在前面所说的，中国的非政府组织发展构成了“全球结社革命”的一部分。因此，如何对非政府组织进行有效的管理，发挥其积极作用，就成为摆在政府面前的一个重要课题。

法律始终是一种对国家对社会事务进行有效管理的手段，法治是中国社会发展的趋势。因此，对非政府组织依照法律进行管理就是一种必然的选择。

非政府组织作为宪法赋予的公民结社权的一种重要表现形式，要求国家以某种法律法规的形式对此加以规范。为此，中国政府颁布了《社会团体登记管理条例》和《民办非企业单位登记

⁶ 康晓光：《转型时期的中国社团》，载《处于十字路口的中国社团》，天津人民出版社2001年版，第17页；

管理暂行条例》，应该说这两个条例对于促进中国非政府组织有序发展创造了良好的条件，但不可否认在实施过程中还存在着一些不足的地方。在对非政府组织进行法制化管理方面，还显得有些经验不足。但有的国家在这方面有着许多有益的经验。因此，考察其他国家以何种比较适宜的形式实现公民的结社权，从中加以借鉴，也即成为探索一种适合于中国国情的非政府组织法制化管理方式的必由之路。

此外，中国实行改革开放，与国外交流越来越多，而且中国加入世界贸易组织也存在着一个立法规范共同化或规则可比化的问题。如何修改我们的法律规范以适应国际交往的需要，适应国际发展的趋势，同时又要在这种形势下尊重中国的国情制定适合中国国情的非政府组织法律法规，这都要求人们对中外非政府组织进行一些立法方面的比较研究。

但是在这方面我们做的还是有些欠缺。国际交往和加入世界贸易组织，大多数学者关注的是它可能给中国带来的经济上的利与弊，而对它可能给中国社会领域带来的深刻影响关注却不够，因此，对非政府组织立法方面缺乏比较研究就不足为奇了。当然，这也与中国非政府组织兴起比较晚（大抵上只是改革开放以后的事），在这之前非政府组织对社会产生的影响和作用并不很大，人们对非政府组织还不是很了解有关系。

从目前搜集到的资料看，中国国内对非政府组织进行研究的可以分为三类：一是政府部门的官员，由于对非政府组织进行管理的需要，他们对非政府组织进行一些研究；二是非政府组织为了更好地发展自身和对政府管理部门提供较好的建议开展的一些研究；三是一些研究机构中的学者对非政府组织开展的研究，特别是一批从海外学成归来的学者，他们在国外见证了非政府组织对社会领域产生的重要影响和作用，因此他们对非政府组织产生了浓厚的学术兴趣。遗憾的是，这些研究中涉及到“非政府组织立法比较研究”却很少，比较系统的研究有王绍光的《多元与统

——第三部门国际比较研究》⁷和苏力、葛云松、张守文、高丙中等人合著的《规制与发展——第三部门的法律环境》⁸。

国外也有些人在研究中对中国的非政府组织立法有所涉及，如托马斯·西尔克主编的《亚洲公益事业及其法规》⁹中专辟一章谈论中国的非政府组织立法。

不过这些研究大多是按国别分类来讨论非政府组织立法问题，诸如某一国家非政府组织立法如何如何，另一国家非政府组织立法如何如何。这样的比较研究未尝不可，而且在一定程度上也是必要的，但缺乏从非政府组织立法中对非政府组织规定的程序（也即非政府组织的成立、变更、注销和处罚）这一角度来进行综合的比较研究，则无论如何是一种缺憾。我们这次所做的研究就力图填补这一空白。

四 研究中的困难与研究方法

世界是一个多种文化的统一体，文化与文化之间相差有时极大。法律传统作为文化的重要组成部分，集中体现了这种文化间的差异性。从法律体系上来说，英美法系与大陆法系就相差甚大，有时候各国的非政府组织立法的条文完全不一样。对它们之间进行比较研究实在是一件很困难的事。而且中国从文化传统上来说，与世界上其他国家尤其是西方国家差别更大，况且我们是社会主义国家，在政治体制上与资本主义国家根本不同，立法依据与立法目的也与他们根本不同。如何处理这一问题，应该是进行比较研究中最困难的事情。

另外，其他国家并不是一个性质完全相同的整体，它们之间在文化传统、意识形态和经济发展状况等诸多方面也存在着很大

⁷ 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社 1999 年版；

⁸ 苏力、葛云松、张守文、高丙中著：《规制与发展——第三部门的法律环境》，浙江人民出版社 1999 年版；

⁹ 托马斯·西尔克主编：《亚洲公益事业及其法规》，科学出版社 2000 年版；

的差距。它们之间的差别在某些方面可能要比中国与它们之中某个国家的差距要大。这种差距在整体性的比较研究中几乎是不可避免的。

我们是这样解决这一问题的：立足于中国实际，从中国非政府组织立法本身出发去考察与比较其他国家的非政府组织立法，超出中国非政府组织立法的涉及范围、同时也不具备借鉴意义的，我们不进行讨论。因为我们进行研究的目的主要是为了有利于中国非政府组织立法建设。

我们知道，作出这样的取舍颇有削足适履之嫌，甚至很可能会失去很多有价值的东西。但除了无可奈何之外，我们只能认为这至少是一种比较可行的、并且对中国非政府组织立法建设有益的研究，“舍此之外，似无他途”。

在开始研究之后，有一点困难是出乎我们意料之外的，也即需要的具体资料过于庞杂。一方面，除中国外，世界上还有近两百个国家与地区，要搜集全部国家与地区有关非政府组织的法律法规几乎是痴人说梦；另一方面，一般以为，一个国家大抵只有一部有关非政府组织的法律法规，最多也就三、四部而已。但实际情况并非如此。以美国为例，美国是联邦制的国家，每个州均有权制定法律法规，这就可以想象单美国一国会有多少部有关非政府组织的法律法规？对于这样的状况，我们采取了实用主义的态度，在力所能及的范围内尽量搜集第一手资料，此外，合理地借鉴他人关于某个国家或多个国家之间非政府组织的法律法规的综合性研究成果。

第二章 非政府组织及其立法

一 非政府组织的概念

对中外非政府组织立法进行比较研究，碰到的第一个问题是“非政府组织”这一概念，国内外并没有一个统一的、明确的或可资比较的定义，甚至对于“非政府组织”包括哪些领域的具体部门或团体都各自有着自己不同的说法。

说起非政府组织，自然第一个反应是，它是与政府组织相对应的，也就是说非政府组织是除政府之外的所有组织，这就给人一种很宽泛的理解，比如活跃在市场经济中的千千万万个私营工商企业也就可以算是政府之外的组织。这显然与人们对非政府组织的特定指称并不相同。国外非政府组织（Non-Governmental Organization 或 NGO）这一概念最初是被用来专指受国联（League of Nation）或联合国承认的国际性非政府性质的组织。后来，发达国家以促进第三世界发展为目的的组织也被包括进来。现在它主要用来描述发展中国家以促进经济、社会发展为己任的组织。按照王绍光在《多元与统一——第三部门国际比较研究》中的提法，“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）。在东欧和前苏联，它指的是所有慈善和非营利组织。在第三世界国家，它专指以促进发展为目的的民间组织，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，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”。¹⁰在参照别人的基础上，王绍光还提出非政府组织具有组织性、民间性、非营利性、自治性、非宗教性、非政治性、公益性和志愿性等八大特征。¹¹并按组织的功能将非政府组织分为草根组织（grassroots organizations 或 GRSOs，指的是以社区为基础，以推动社区进步为宗旨的会员性组织，包括社区协会、合作社、农会、工会等）和草根援助组织（指地区性或全国性发展援助组织）；同时，又按非政府组织所在的国家为基准，将非政府组织分为北方非政府组织（Northern NGOs，指设在发达国家，但在其他国家活动的非政府组织）和南方非政府组织（Southern NGOs，指第三世界国家里的本地非政府组织）。¹²

在中国，非政府组织含义包涵的范围与国外有所不同。在中华人民共和国主要负责规范管理中国非政府组织的行政机构是各级民政部门的民间组织管理局，而民间组织管理局下辖的业务中，有社会团体登记管理和民办非企业单位登记管理以及涉外社会团体和涉外民办非企业单位登记管理，管理的现行依据为《社会团体登记管理条例》¹³和《民办非企业单位登记管理暂行条例》¹⁴以及《外国商会管理暂行规定》¹⁵。因此，在中华人民共和国，至少在行政立法方面非政府组织主要就是社会团体和民办非企业单位。本文要进行的立法比较也主要立足于《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》这两个条例。也就是说，我们把非政府组织具体的规定为社会团体和民办非企业单位，而不考虑可能在别的国家被视作非政府组织的其他组织。具

¹⁰ 王绍光：《多元与统一——第三部门国际比较研究》，浙江人民出版社 1999 年版，第 16—17 页；

¹¹ 同上，第 17 页；

¹² 同上，第 16—30 页；

¹³ 《社会团体登记管理条例》，中华人民共和国国务院令 250 号，1998 年 9 月 25 日通过；

¹⁴ 《民办非企业单位登记管理暂行条例》，中华人民共和国国务院令 251 号，1998 年 9 月 25 日通过；

¹⁵ 《外国商会管理暂行规定》，国务院第 36 号，1989 年 6 月 14 日；