

北京大学非营利组织法研究书系

Non-profit organizations in
Transitional Society

THE

转型社会中的 民办非企业单位

● 本书由一个有关民办非企业单位的总研究报告和六个个案调研报告组成，对我国当前民办非企业单位的实际状况和存在的问题作了实证的展示和研究，旨在为《民办非企业单位登记管理暂行条例》的修订提供学理支持。

主编 金锦萍 刘培峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

北京

Non-profit organizations in
Transitional Society

THE

转型社会中的 民办非企业单位

主编 金锦萍 刘培峰



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

转型社会中的民办非企业单位 / 金锦萍, 刘培峰主编.
—北京: 社会科学文献出版社, 2012. 4
(北京大学非营利组织法研究书系)
ISBN 978 - 7 - 5097 - 3127 - 7

I. ①转… II. ①金… ②刘… III. ①社会团体 -
行政管理 - 研究 - 中国 IV. ①C232

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2012) 第 019946 号

· 北京大学非营利组织法研究书系 · 转型社会中的民办非企业单位

主 编 / 金锦萍 刘培峰

出 版 人 / 谢寿光

出 版 者 / 社会科学文献出版社

地 址 / 北京市西城区北三环中路甲 29 号院 3 号楼华龙大厦

邮政编码 / 100029

责任部门 / 社会政法分社 (010) 59367156

责任编辑 / 赵建波 关晶焱

电子信箱 / shekebu@ssap.cn

责任校对 / 赵丽杰

项目统筹 / 刘骁军

责任印制 / 岳 阳

总 经 销 / 社会科学文献出版社发行部 (010) 59367081 59367089

读者服务 / 读者服务中心 (010) 59367028

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

开 本 / 787mm × 1092mm 1/20

印 张 / 14.8

版 次 / 2012 年 4 月第 1 版

字 数 / 278 千字

印 次 / 2012 年 4 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5097 - 3127 - 7

定 价 / 48.00 元

本书如有破损、缺页、装订错误, 请与本社读者服务中心联系更换

▲ 版权所有 翻印必究

北京大学非营利组织法研究书系编委会

主 任：陈金罗

编委会委员：魏定仁 金锦萍 刘培峰

沈国琴 方志平

总 序

1998年，北京大学法学院非营利组织法研究中心（以下简称中心）宣告成立，旨在“开展理论研究，提高理论水平，开展教学活动，培养高层次人才，参与立法，逐步完善非营利组织的法制建设”。当时“非营利组织”及其相关概念对于大众甚至学界来说都还是非常陌生的。十一载光阴荏苒，截至2008年底，在全国各级民政部门登记的非营利组织已然突破40万个，且每年以超过10%的速度增长；非营利组织学术研究方兴未艾，学界思维活跃，学术活动频繁。

中心自成立之日起，就以推动我国非营利组织法制建设为己任，十一年如一日，痴心不改，初衷不移。幸运的是，在这期间，我们迎来了非营利组织法制建设的黄金时期。1999年的《民办非企业单位登记管理暂行条例》尽管现在看来不尽如人意，但是在当时它将向社会提供公共服务的非营利组织从社会团体中分离出来并进行规范，具有开创性的历史意义；2004年通过的《基金会管理条例》更为基金会的健康发展提供了途径；2008年的企业所得税法及其实施条例的颁布，既明确了“符合条件的非营利组织的收入为免税收入”，又提高了公益捐赠税前扣除的比例，非营利组织的税收优惠政策因此名正言顺。时至今日，三大条例

(《基金会管理条例》、《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》)也正处于修改之中,以期通过完善相关规则为我国非营利组织的培育发展和规范管理提供更为理想的法制环境。

中心有幸亲历并深入参与这一过程。早在2000年4月,中心就承担了全国人大常委会科教文卫委员会委托起草《民办学校促进法》草案的任务,并圆满完成任务。此后,中心根据研究人员专业特长,在研究各国立法实践和我国非营利组织发展现状的基础上,经过两年不懈的努力,提交了《中国非营利组织立法模式》的研究报告,并出版了《中国非营利组织法的基本问题》和《中国非营利组织立法模式论文集》两书。针对中国宪法之下非营利组织基本法缺位,行政法规与相关领域内立法相互冲突,法律协调成本过高等现状,在参照近年来世界各国非营利组织立法特点的基础上,提出了统一立法的主张。具体而言,在宪法和民法之下,制定统一的非营利组织法,作为非营利组织领域的基本法,规范整个非营利组织设立、登记、内部治理、监管等相关活动。在非营利组织内部,将现有的社会团体、民办非企业单位、基金会整合为社团法人、财团法人,并根据它们各自的特点,规定不同的治理准则。这个研究报告提出后,引起了社会各界的较大反响,一致认为该方案是近年来有关非营利组织立法的一个很有意义的研究报告。尽管也有不同的声音,但大家的基本共识是,根据这个立法模式,制定非营利组织法专家建议稿,供社会和政府参考,对推动非营利组织立法和促进非营利组织的规范发展将大有助益。于是中心趁热打铁,在非营利组织立法模式研究的基础上,于2006年开始了中国非营利组织法专家建议稿的起草工作。目前,初稿已经完成,并开始征求意见和起草立法说明的工作。为此我们还翻译了30多个国家的非营利组织领域的法律,并出版了《外国非营利组织法译汇》一书。希望

通过比较法的视角为立法提供多种解决问题的选择。中心还陆续参与了中国慈善法的起草,《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条例》、《民办非企业单位登记管理暂行条例》的修订工作。最近开展了“中国非营利组织扶持发展和监督管理”以及“中国非营利组织法律前沿问题”等的项目研讨。

为让更多的人分享学术研究成果,中心将陆续推出北大非营利组织法研究书系。书系包括(但是不限于)外国相关立法的介绍,非营利组织法纲要,公益信托制度,基金会法律规则诠释,监管体制研究等等。希望这些著作能够记载和解读正在发生的现实和变化,同时为蓬勃发展的中国非营利组织提供法律知识和智慧支持。

北京大学法学院非营利组织法研究中心

2009年10月31日

前 言

《民办非企业单位登记管理暂行条例》（简称民非条例，下同）从1998年颁布到现在已经有十多年的历史。在过去的十多年中，民办非企业单位（简称民非，下同）每年大约以10%以上的速度在增长，成为社会组织增长最快的领域，到2011年底，民非已经达到20多万家，遍布教育、医疗、劳动、体育、科技等社会生活的各个方面。民非的兴起带来了中国社会领域的深刻变化。社会力量投入社会事业领域，一定程度上弥补了政府公共服务的空缺；多元化的服务，满足了多元的社会需求；社会力量进入公共服务，促成了公共服务多元竞争的局面，对公共服务水平的提高有积极的意义。民非的出现也改变了社会治理的格局，对转型社会的多元治理的形成亦有助益。民非这样的发展局面，得力于党和政府的高度重视，也得力于社会各界的通力协作，更得力于法律政策规范引导。其中，民非条例在民非发展过程中起到了至关重要的作用。条例一定程度上改变了民办事业领域无法可依的局面。但随着民非的发展，问题也逐渐显露出来，有关部门在2005年左右就开始了条例的修订工作。学界也积极跟进，为条例的修改和法律制度的完善进言献策。北京大学法学院非营利组织法研究中心从1998年成立后，一直致力于社会组织领域法律制度的完善，进行了一系列的调查和研究工作，并就非营利组织的法律制度框架、非营利组织法的基本内容、非营利组织管理等方面提出了一系列建议。2010年，利用参加“彼此尊重，彼此聆听——中国民间组织公共参与项目”

的机会，在前期参与条例修改和研究的基础之上，对民非的法律制度及其发展进行了专题研究。中心的研究分为两个方面：对民非法律制度进行评估，对不同领域的民非进行调研。在研究之外，还以民非的财产、税收、治理等为主题，举行了四次专题学术会议，邀请专家学者、政府官员、民间组织的负责人及相关人员共聚一堂，彼此交换意见，凝聚共识。本书即是研究活动的部分成果。

民非条例的立法后评估是中心研究工作的起点。法律制度的立法后评估在中国是新生事物，标志着立法由粗放化向精细化、科学化转变。如何进行立法后评估并无章可循，只能根据法理学的基本理念进行摸索。研究之初，中心确定，对法律制度的立法后评估应当从三个方面进行：法律制度的价值评估、法律制度的社会评估、法律制度的立法技术评估。价值评估关注法律制度与宪法和社会主导价值观是否一致；社会评估关注的是法律制度的社会效果，法律制度是否有效回应发展、变化了的社会需求；立法技术评估关注法律制度有无明显的漏洞，与相关法律制度有无冲突。实际的评估工作主要是从后两个角度进行的。我们深知，“法律的生命并不是逻辑推理的结果，它是经验的积累。时代需要的是道德和政治上的普遍理论，人们对公共政策公开的或无意识的直觉，甚至是法官们对某些问题所共有的偏见，这些因素在制定规则时，比演绎推理所起的作用大得多”。^① 我们也理解，“法律发展必须要在维持现存的法律和政治实践的一致性与调整 and 适应由这种社会与经济的迅速变化所急剧产生的新的环境之间找到一个平衡。如果法律未能充分维持其与过去的一致性，那么它将失去其完整性。并且，在这样的情况下，将打乱重要的、已经确立了的社会和商业期待……另一方面，如果法律不能充分解决由经济社会的迅速变化所带来的新型的争端，人们就会不再把法律当作社会组织的一个工具而加以依赖。他们将寻找其他方法来解决他们的争端。”^② 从这些视角来看，

① [美] 爱德华·怀特：《奥利弗·温德尔·霍姆斯——法律与本我》，孟纯才、陈琳译，法律出版社，2009，第182页。

② [美] 罗纳德·德沃金：《认真对待权利》，信春鹰、吴玉章译，中国大百科全书出版社，1998，中文版序言，第1页。

民非条例无疑是成功的，它与当时的社会发展和需要是契合的，也与当时的立法水平相一致。民非条例适应了社会发展的现实需要，极大促进了民办非企业单位的发展。民非条例的出台，为管理者和被管理者都提供了活动准则。从管理者角度来看，民非条例为政府部门管理民办非企业单位提供了法律依据；促进依法行政，提高了执法水平。从民非角度看，民非条例为民办非企业单位的发展提供了活动准则和规范，弥补了规范空缺，及时地完成了制度供给。民非条例为民办非企业单位的发展提供了较为良好的制度环境，并通过法律规范加以引导，促进了社会事业的蓬勃发展。但民非条例也存在着一定的缺陷。这些缺陷主要存在于立法技术方面：民非条例与民办教育促进法等相关法律在具体规定方面存在一定冲突；由于现有的民法制度中没有财团法人制度，因此民非的治理制度大多是照搬社团的相关规定，缺乏针对性；民非的监管制度也没有契合民非的特点，甚至条例的名称也存在许多问题。表面上看这些是立法技术问题，但背后隐含的是对民非性质和地位的认识不清晰，对于国家与社会关系认知的模糊。因此民非条例在修订过程中不仅要关注法规内容的完善，更需要一个上位法对民办社会事业的地位进行合理界定。在理顺国家与社会关系的基础上，合理界分民办社会事业与公办社会事业，厘清公民普适性的社会权利与社会服务多元化供给之间的关系。

如前所述，民非的兴起对于公共服务，对于社会治理，对于发展经济，对于实现社会权利都起到了积极的作用，但在中国具体的社会环境之下，民非的发展面临着先天和后天的不足。民非源起于一个公共服务相对空缺、就业不充分、社会经济不发达的社会环境中。大量进入民非的人不是抱着一种捐赠的心态，而是持投资或者创业心态。因此，在发展过程中如何捍卫民非的非营利性、公益性就成为民非健康发展中一个非常重要的问题。民非在庞大的公办事业的竞争与挤压下，如何在成长中寻找合理定位也是一个需要面对的问题。财团法人制度的缺失，也使民非的治理在一定程度上无法可依。此外，民非领域同非营利的其他领域一样，也存在人才匮乏、能力建设不足等问题。调研和研讨发现，那些在竞争中找到合理定位的、在社会转型中根据社会变化及时调适的组织得到了良好发展，而

那些没有合理定位，又不能灵活调适的组织就面临着成长的困境。总体来看，社会转型给民非的发展提供了巨大的空间，事业单位的改革给民非发展带来了机遇也带来了挑战。但影响民非发展的不仅是民非的自主性问题，更多的是政策法律环境。民非的产权制度需要根据创业者的初衷和法律制度的内在要求进行合理界定。社会事业领域随着发展需要分化和分类，一定程度上需要重新界定社会产业和社会事业。营利领域和非营利领域需要在社会的多元化需求，政府的基本公共服务、市场组织和非营利组织差异化服务的背景下进行合理界分。民非需要在自我认同的基础上重新定位。民非相关的税收优惠政策、政府购买公共服务的政策应当得到有效落实；政策的制定与执行不但要关注实效性，也要关注公平性。从这个角度看，民非的发展不简单地是一个治理问题或者能力建设问题，也不是与非营利性相关的产权制度问题，而是社会管理体制创新的问题。民非的发展与民非法律制度的重构一样，依赖于社会领域改革的实质推进，依赖于国家与社会关系的合理界定。

社会领域的改革需要进行大的战略性的调整，需要国家与社会关系的重构，沿袭原有的增量改革方式有一定的困难。改革开放后，经济领域的改革基本上是增量改革，也即在原有的利益格局不变的情况下，通过做大蛋糕，而不是重新划分的方式来实现经济增长和社会公正。这种战略选择有一定的合理性。改革开放初期经济领域面临的是普遍匮乏的局面，只有增量改革才能寻找到改革的内在动力。但沿袭既久，其结果是社会的增量被利益集团所占有，社会不公正加剧，社会矛盾丛生，进一步的改革举步维艰。因此社会领域的改革应当在法律制度完善的基础上，合理界定不同利益的先后顺序，培养社会的自主性。一定程度上而言，有社会才可能有社会管理，社会管理就是将无形的社会有形化，无序的社会有序化，无权的社会权利化，在权利和利益表达组织化、有序化的基础上促进社会健康发展。对民非法律制度而言，改革双重管理制度，完善内部治理机制，完善税收优惠和政府购买服务的政策，应当是法律制度改革的首选。民办社会事业在一个宽松的发展环境中，才可能有大的发展；在大的发展基础上，才可能形成行业自治和自律，并形成社会事业的合力。这些方面目前

依然任重道远，但首要的是一个宽松、宽容的环境。这一切都有待条例的修改，有待一个上位法，有待社会领域更进一步的改革与制度创新。

如同民非发展是社会通力合作的结果一样，本研究也是各方面通力合作的产物。项目的完成是真正意义上的公共参与过程，大家也做到了“彼此尊重，彼此聆听”。在此我们将真诚感激献给项目的支持方——联合国开发计划署，参与项目调研和专题研讨会的专家学者、政府官员和民间组织的同仁，以及社会科学文献出版社的编辑团队，你们的支持一直是我们的动力！

编者谨识

2012年2月

目 录

前言

一 民非法律制度的回顾与省思

《民办非企业单位登记管理暂行条例》的成就与问题

..... 金锦萍 刘培峰 沈国琴 方志平 / 3

二 民非的个案研究

妇女民间组织的发展及其制度环境分析

——以北京农家女文化发展中心为例 沈国琴 / 57

从个人感恩到组织化参与

——中国爱之关怀参与艾滋病防治案例研究 韩俊魁 / 95

建设平台整合资源，有效参与抗震救灾

——北京泓德中育文化中心参与 5·12 抗震救灾个案研究

..... 孙春苗 / 129

公众教育 政策倡导 集体行动

——环保组织绿家园案例研究 韩俊魁 / 164

化蝶之旅：广州市扬爱特殊孩子家长俱乐部个案研究

..... 李 敬 / 190

扶贫发展组织的优势与困境

——大巴山生态与贫困问题研究会个案研究 陶传进 / 221



民非法律制度的
回顾与省思

《民办非企业单位登记管理暂行条例》的 成就与问题^{*}

金锦萍 刘培峰 沈国琴 方志平

问题与背景

近年来，社会组织迅速发展、快速成长，已经成为新时期我国社会发展最引人注目的变化之一。社会组织提供多元化的公共服务弥补了政府提供公共服务的空缺；社会组织参与公共治理成为社会治理的重要主体，多元治理的格局逐渐形成。社会组织发挥的中介作用成为政府联系群众的桥梁和纽带，社会组织进行的政策倡导扩展了社会的公共领域。从一定意义上讲，社会组织的兴起和民营经济的成长对中国社会发展具有同样重要的意义，民营经济的兴起打破了计划经济的樊篱，带来市场化；而社会组织

* 本文为 Be There and Be Heard 项目的政策建议报告。项目的中文名称为“彼此尊重，彼此聆听——中国民间组织公共参与”，由联合国开发计划署（UNDP）资助，北京大学非营利组织法研究中心、北京师范大学社会公益研究中心与北京惠泽人咨询服务中心共同承担。项目旨在通过对社会组织的外部沟通能力建设、沟通论坛、个案研究和政策建议来促进中国社会组织法律法规建设，改善社会组织发展的社会与政策环境。

的兴起以及公民社会的成长将最终推动中国社会的民主化。与社会组织的快速成长和在社会生活中发挥作用相比，我国社会组织管理制度面临诸多问题。社会组织的管理体制不顺畅、运行机制不健全、法律制度不完善，在一定程度上制约了社会组织的发展，也制约了社会管理体制的创新与和谐社会的形成。这应当引起各方面重视，共同研究和提出对策。长期以来，在有关社会组织的立法和公共政策制定过程中缺乏社会组织的有效参与，基层社会组织的需求没有有效地被立法认知与回应。尽管各级政府正在努力促进立法和政策制定过程透明化，吸纳专家和社会力量参与公共政策的制定，但是在实践中，由于社会组织公共参与渠道的匮乏，参与途径不畅通，使得社会组织公共参与难以真正有效地实现。与此同时，社会组织能力的欠缺，特别是与媒体和政府交流的能力欠缺，也在一定程度上制约了其公共参与。渠道不畅通和能力缺乏致使社会组织的需要和声音没有有效地传递给政府和公众，也使得相关立法和政策缺乏对社会组织权利的充分尊重和保护。

《民办非企业单位登记管理暂行条例》（以下简称《民非条例》）自1998年10月颁布实施至今已经经过十几年。为了保障条例的贯彻实施，政府有关部门积极跟进，及时出台了民办非企业单位监督管理方面的制度和规则，包括《民办非企业单位登记暂行办法》、《民办非企业单位名称管理暂行规定》、《民政部关于开展民办非企业单位复查登记工作的意见》、《民办非企业单位印章管理规定》、《民政部、中国人民银行关于民办非企业单位开立银行账户有关问题的通知》、《关于对中外合作办学机构登记有关问题的通知》和《民办非企业单位年度检查办法》等。这些规范的制定为民办非企业单位的管理工作提供了法律依据，既保护了民办非企业单位的权益，又规范了民办非企业单位的活动，最终促进了社会公共事业的发展。近些年来，民非发展势头迅猛；根据相关数据显示，目前登记民非已经达到20多万家，登记数量每年大约以10%以上的速度在增长。民办非企业单位主要活跃在教育、劳动技术培训、医疗卫生、体育等领域，也就是传统的社会事业领域，成为提供公共服务的重要主体。但是，任何立法都具有历史性、针对性和滞后性，《民非条例》也不例外。