



中国社会组织教材丛书

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI JIAOCAI CONGSHU

丛书主编 孙伟林

执行主编 廖 鸿

民办非企业单位导论

MINBAN FEIQIYE DANWEI DAOLUN

景朝阳 主编



NLIC 2970688089

 中国社会科学出版社

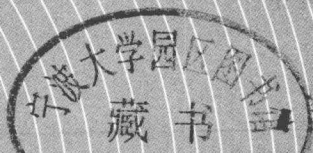


中国社会组织教材丛书

ZHONGGUO SHEHUI ZUZHI JIAOCAI CONGSHU

丛书主编 孙伟林

执行主编 廖 鸿



民办非企业单位导论

MINBAN FEIQIYE DANWEI DAOLUN

景朝阳 主编



NLIC 2970688089

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民办非企业单位导论 / 景朝阳主编. —北京: 中国社会出版社, 2011. 2
(中国社会组织教材丛书 / 孙伟林主编)

ISBN 978 - 7 - 5087 - 3493 - 4

I. ①民… II. ①景… 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 (2011) 第 008996 号

书 名: 民办非企业单位导论

主 编: 景朝阳

责任编辑: 朱永玲 杨春岩

出版发行: 中国社会出版社 邮政编码: 100032

通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号

电话: 编辑部: (010) 66076941 (010) 66061704

邮购部: (010) 66076941

销售部: (010) 66080300 传真: (010) 66051713

(010) 66051698 电传: (010) 66080880

网 址: www.shcbs.com.cn

经 销: 各地新华书店

印刷装订: 中国电影出版社印刷厂

开 本: 170mm × 240mm 1/16

印 张: 14.25

字 数: 225 千字

版 次: 2011 年 3 月第 1 版

印 次: 2011 年 3 月第 1 次印刷

定 价: 32.00 元

《中国社会组织教材丛书》

编委会

主 编：孙伟林

执行主编：廖 鸿

副 主 编：李 勇 杨 岳 贾晓九

刘忠祥 戚锦芳 赵 泳

编 委：（按姓氏笔画为序）

马 昕 马庆钰 王 文 王 名

石国亮 刘宁宁 刘振国 刘 锋

安 宁 李露寒 庞承伟 金锦萍

徐家良 陶传进 高成运 景朝阳

韩 涛

编 务：高成运 田维亚 廖 明 余永龙

总 序

国家民间组织管理局局长 孙伟林

社会组织发展是关系经济发展与和谐社会建设的一件大事。近年来我国社会组织稳步发展，遍布全国城乡，涉及社会生活各个领域，基本形成了门类齐全、层次不同、覆盖广泛的社会组织格局。社会组织在促进经济发展、繁荣社会事业、参与公共管理、开展公益活动和扩大对外交往等方面都显示出越来越重要的作用，已成为党和政府联系人民群众的桥梁和纽带，成为我国社会建设的生力军。

我国正处在改革开放和现代化建设的关键时期，经济建设、政治建设、文化建设、社会建设以及生态文明建设全面推进，工业化、信息化、城镇化、市场化、国际化深入发展，新的形势为我国社会组织发展提供了新的机遇、创造了新的条件，新的改革实践也对理论产生了巨大的需求，呼唤着新的理论。这就要求我们不断研究社会组织理论与实践的前沿问题，拓宽视野，进行知识创新。

为此，2008年年初，国家民间组织管理局正式启动了《中国社会组织教材丛书》编辑出版工作，并成立了教材编辑指导专家委员会。在“公平发展公共治理”项目支持下，2008年4月，《中国社会组织教材丛书》项目采用公开招标模式，在中国社会组织网、《中国社会报》上公布。经专家委员会评定，最后确定了7本教材的主编。其中，《社会组织概论》一书由清华大学王名教授担任主编；《社会团体导论》一书由北京师范大学（现上海交通大学）徐家良教授编著；《民办非企业单位导论》一书由中国人民大学公共管理学院景朝阳副教授担任主编；《基金会导论》一书由北京师范大学陶传进教授等编著；《社会组织能力建设》一书由国家行政学院马庆钰教授等编著；《社会组织财税制度》一书由

北京大学金锦萍副教授编著；《社会组织行政执法》一书由山东省青岛市民间组织管理局庞承伟副局长担任主编。

在本套教材编写过程中，国家民间组织管理局先后邀请多位专家，召开了一系列研讨会、座谈会，对教材大纲、主体内容、编写体例与时间进度等进行研究，提出要求。教材形成初稿后，又分别召开15次讨论会、专家会，对每本教材予以审定，提出修改意见，安排出版计划。本套教材丛书由我总负责；执行主编廖鸿承担了丛书的规划、统筹和协调工作，从项目招标、框架设计到内容结构、写作体例认真负责，倾注了大量心血；高成运、田维亚、廖明、余永龙四位编务从始至终承担了协调、编辑等许多具体工作；首都师范大学石国亮副教授参与本套教材后期编辑、联络工作，他们默默奉献，付出了辛勤劳动。

参与本套教材编写的人员，都是社会组织领域的专家，有的还是著名专家。他们在社会组织领域积累了丰富的理论知识，同时又比较注重社会实践，理论与实践相结合。每位主编都以高度负责的精神和科学严谨的态度，组织优秀团队，深入研究，博采众长，不辞辛苦，数易其稿，保证了本套教材的质量和水准。中国社会出版社朱永玲、杨春岩两位编辑认真细致、严谨求实，为本书的编辑做了大量工作，特此表示感谢。

本套教材力求向读者呈现以下特色：第一，系统性与独立性相结合。整个教材的框架按照系列教材设计，基本涵盖社会的重点领域，而各个重点领域的内容又相对独立，自成体系，以便于培训之需。第二，理论性与实践性相结合。既系统阐述社会组织的理论，又注重引用现实案例，吸纳近年来我国社会组织改革探索的实践成果，使理论与实践得以融和，凸显了时代性和现实性特点。第三，专业性与通俗性相结合。教材的知识点言简意赅，概念清晰，专而不杂，既体现了专业性，又通俗易懂，针对性和适用性很强。因此，本套教材既适合不同类别社会组织人员、登记管理机关工作人员培训使用，也可作为科研院所相关学科课程的教学参考书，还可作为社会公众了解社会组织的入门读物。

《中国社会组织教材丛书》是我国社会组织第一套相对系统的教材，填补了这一领域的空白。但由于是探索和尝试，难免存在这样或那样的问题。恳切希望大家提出批评建议，以便我们不断修订和完善。

2010年10月

序 言

人，作为经济动物，需要经济发展；作为政治动物，需要政治秩序；作为社会性的动物，需要社交，需要社会的认可。社会组织，作为社会发展不可缺少的组成部分，作为独立于政府和市场之外的第三部门，其发展，不仅是社会发展的关键，也是弥补政府和市场不足、缓解政府失灵和市场失灵的重要因素。随着现代社会公共事务管理的日益复杂，充分发挥政府、市场和社会三方的力量，形成多元主体、共同参与的治理局面，已成为世界各国公共管理和公共服务发展的一大趋势。

在我国，改革开放 30 多年来，随着市场经济的发展，社会迅速转型，从原有的行政化、单位化的经济和社会向政府、市场、社会三元结构转化，公民社会不断成长，尤其是作为公民社会核心主体的社会组织以破竹之势，得到迅猛发展，并在经济、社会、政治、文化等领域发挥着不可或缺的重要作用。中国的社会组织包括社会团体、基金会和民办非企业单位等组织类型。民办非企业单位是其中非常重要的社会组织。到 2009 年底，在民政部门登记注册的民办非企业单位有 19 万，占全部登记社会组织的 45.1%，彰显着这一组织类型重要的社会地位和影响力。

民办非企业在中国是一个新生事物，但其作用不可忽视，它的兴起和发展对缓解我国严峻的就业问题、提升公共服务质量和水平、推动政府治道变革及事业单位改革等具有重要意义。

就业是最大的民生。全球范围内，单靠政府提供的就业岗位非常有限，充分

利用民间资本、通过民间资本投入和创业拉动就业，不仅是学界的共识，也是各发达国家公共政策的基本取向。改革开放以来，随着民间资本在社会领域的发展，我国民办非企业单位的数量不断增长，由民办非企业单位提供的就业岗位不断攀升。2008年，仅注册的民办非企业单位就为社会提供了近300万个就业岗位。在未来，伴随着从工业社会向后工业社会的转型，这种贡献还有进一步强化的趋势。美国霍普金斯大学对英国、日本等22个国家的研究表明，目前在传统的工业、农业，甚至服务业提供就业机会不断趋于减少的情况下，非营利部门提供的就业机会却在迅速增长。我国是人口大国，劳动力在很长一段时期内依然供大于求，民办非企业单位的兴起和发展或许可以为就业难题的解决提供重要启示。

传统上，我国的公共服务由政府及下属的事业单位提供，政府为事业单位提供一定的经费支持。在政府财政充裕、公民公共服务需求有限的情况下，这种单一化的公共服务供给格局尚可维持。但是，一旦政府财政紧缺或公民公共服务需求增长，这种公共服务供给格局必定弊病丛生，受到人们的质疑。改革开放后，我国公民的公共服务需求不断增长，而且呈现多样化复杂化发展趋势。面对日益增长的公共服务需求，政府财政压力不断加大，单纯依靠政府及其所属事业单位提供公共服务的格局已经难以为继，不是满足不了公民日益增长的公共服务需求，就是只能提供基本的公共服务，难以满足公民日益多样化、甚至个性化的需求。现代社会中，能否有效满足公民的公共服务需求往往成为衡量政府能力的重要指标，那些难以满足公民公共服务需求的政府将面临合法性危机。在这样的背景下，民办非企业单位的兴起及其参与公共服务提供，有助于推动公共服务供给模式从单中心走向多中心，从政府垄断公共服务走向更为开放的多元化公共服务提供格局，促使公共服务水平的提升，弥补政府单一主体举办公共服务的不足。而且，实践证明，由民办非企业单位提供的公共服务往往更具人性化、个性化，更具回应性、创新性，能满足公民的公共服务需求。

民办非企业单位的兴起，对中国政府治道变革的推动作用要通过较为长期的观察才能发现。一方面，随着民办非企业单位等社会组织的发展，传统政府治理

中存在的管制有余而服务不足、政府权力扩张导致社会建设滞后等问题日益暴露，所有这些都凸显出政府治理模式转型的必要性，提出了政府从全能政府向有限政府、从人治政府到法治政府、从暗箱操作政府到阳光政府、从行政控制型政府向公民参与型政府转变的治道变革要求。另一方面，民办非企业单位等社会组织的发展和能力提升，为公民社会组织承接传统上由政府承担的公共管理职能提供了可能，为政府治道变革的成功实施提供了契机。当然，政府治道变革的推进反过来也可以为民办非企业单位的发展提供制度基础，推动民办非企业单位的成熟和完善，由此形成了民办非企业单位等社会组织发展与政府治道变革之间的良性循环。

事业单位作为计划经济体制的产物，是中国特有的社会组织现象，曾在计划经济时代扮演着重要角色。伴随着市场经济的发展，由事业单位垄断提供教育、医疗、养老等公共服务暴露出供给效率低下、公民满意度差等弊端。民办非企业单位的异军突起，一方面，作为体制外力量形成了对事业单位的竞争格局，促使事业单位改善服务态度，改善管理，提高公共服务效率，提高公民满意度。另一方面，与事业单位相比，民办非企业单位获得的公共财政支持相对不足，民办非企业单位发展中所面临的不公平竞争困境提出了深化事业单位改革的现实要求。而且，随着民办非企业单位的发展壮大，这种突破现有体制障碍、获得公平竞争地位、实现快速发展的社会需求将更为强烈。事实上，国内一些省份已经进行了将部分事业单位改制为民办非企业单位的有益尝试。

当然，应该看到，虽然民办非企业单位在改革开放后获得了快速发展，并在经济、社会、政治、文化等领域扮演着非常重要的角色，但与发达国家相比，我国公民社会的发展还非常滞后，作为公民社会主体的社会组织的发展还非常不充分，往往面临人才、资金、制度和政策等方面的困难。民办非企业单位的发展需要良好的制度基础。进入新世纪以来，我国执政党和政府日益重视包括民办非企业单位在内的社会组织的发展。中共十七大报告多次提出要发挥社会组织的重要作用，鼓励社会组织发展的政策也相继出台，各种支持社会组织发展的措施日益丰富，创新性的制度安排不断涌现，社会组织面临难得的历史机遇，正在进入高

速发展阶段。

与民办非企业单位蓬勃发展的现实相比，我国民办非企业单位的相关研究还略显滞后。景朝阳主持撰写的《民办非企业单位导论》是一个可贵的尝试。该书第一次比较系统地探讨了与民办非企业单位相关的重要议题，如民办非企业单位的演进历史及逻辑，民办非企业单位的发展现状及制度环境，民办非企业单位的注册登记、内部治理、外部监督、自律与诚信建设，政府对民办非企业单位的鼓励与扶持政策等。读者通过阅读该书，就能较好地了解民办非企业单位的概貌。

当然，这种研究尝试还只是开始，在这一领域，还有许多值得学者思考和研究的问题。我很高兴，此书即将付梓，我希望他们能够持续关注民办非企业单位，研究民办非企业单位，为民办非企业单位的实践发展贡献智力支持。我也相信，随着我国民办非企业单位研究的日益丰富、成熟，社会各界对民办非企业单位的认识将更为科学、全面、深入，民办非企业单位将在更为适宜的环境中获得长足发展，走向繁荣。

是为序！

中国人民大学公共政策研究院执行副院长、教授、博士生导师 毛寿龙

目 录

第一章 民办非企业单位概述	001
第一节 民办非企业单位的概念、类型与功能	002
第二节 民办非企业单位的兴起与发展	010
第三节 民办非企业单位的理论基础	017
第四节 民办非企业单位的规则体系	025
第二章 民办非企业单位登记制度	034
第一节 民办非企业单位双重管理体制	035
第二节 民办非企业单位的管辖	040
第三节 民办非企业单位成立登记	046
第四节 民办非企业单位变更登记	054
第五节 民办非企业单位注销登记	057
第三章 民办非企业单位的治理规则与结构	063
第一节 民办非企业单位内部治理	064
第二节 民办非企业单位的章程	072
第三节 法人型民办非企业单位的内部治理结构	078
第四章 民办非企业单位的内部管理	089
第一节 民办非企业单位人力资源管理概述	090
第二节 民办非企业单位薪酬管理	098
第三节 民办非企业单位财务管理	106

第四节	民办非企业单位捐赠管理	116
第五节	民办非企业单位的自律与诚信	119
第五章	民办非企业单位的外部监督	128
第一节	登记管理机关和业务主管单位的监督	128
第二节	民办非企业单位信息公开制度	134
第三节	民办非企业单位年检制度	140
第四节	民办非企业单位评估制度	147
第五节	民办非企业单位的社会监督	155
第六章	民办非企业单位鼓励与扶持政策	162
第一节	非营利组织税收、财政与金融扶持的国际经验	163
第二节	中国民办非企业单位的税收扶持政策	176
第三节	中国民办非企业单位的财政金融扶持政策	189
第四节	中国民办非企业单位的政策扶持	194
附 录		207
后 记		215

第一章 民办非企业单位概述

引 言

改革开放以来,特别是20世纪90年代后,随着中国经济持续快速发展,人们生活水平显著改善,对公共服务的需求也日益多样化。在这样的背景下,涌现出了提供各种社会服务的民办教育机构、卫生机构、社会福利机构、文化机构等非营利组织实体。这些社会组织在人们的经济社会生活中扮演着重要角色,承担了广泛的社会责任,成为政府提供公共服务的帮手和补充,日益获得社会公众的关注和认可。现行法律规定将这类社会组织统称为民办非企业单位。那么,民办非企业单位的内涵是什么?具有哪些区别于其他社会组织的基本特征和功能?作为一种组织现象和组织形式,民办非企业单位经历了怎样的发展变迁?具有哪些理论基础?其发展现状和法律制度环境如何?这些问题,是我们思考和理解民办非企业单位的基础。

本章精要

民办非企业单位是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的,从事非营利性社会服务活动的社会组织。民办非企业单位具有民间性、非营利性、实体性和服务性等区别于政府、企业和其他社会组织的基本特征。民办非企业单位可以按照所属行业或责任承担形式进行分类。各种类型的民办非企业单位扩大了公共服务的供给并改善了公共服务的绩效,成为事

业单位改革和政府职能转变的推手；吸纳社会就业并培育了新的经济增长点，促进社会资本培育和公民社会成长，成为和谐社会的重要组织基础。

经济体制改革和事业单位改革成为民办非企业单位兴起的背景。经过十多年的发展，民办非企业单位迅速成为与基金会、社会团体并列的三大社会组织类型之一。民办非企业单位增长快，但行业和地区分布不均，与发达国家民间非营利组织相比还有较大差距。

公共服务社会化和多元化供给理论，财团法人、公益信托和公益性公司理论、公民社会理论等从不同的学科角度奠定了民办非企业单位的理论基础。

民办非企业单位的宏观制度环境、法律环境和独特的财产规则构成了民办非企业单位自身发展的规则体系。完善的规则体系成为民办非企业单位未来发展的制度基础。

第一节 民办非企业单位的概念、类型与功能

民办非企业单位是经济转型和社会成长的产物。作为一种民间非营利组织实体，民办非企业单位以其独特性的内涵和特征区别于基金会、社会团体等其他社会组织。民办非企业单位的从业范围广，类型多样，分布在不同领域的多样性民办非企业单位在经济和社会生活中发挥了重要的作用，承担了广泛的社会责任。

一、民办非企业单位的概念与特征

民办非企业单位作为改革开放以来中国经济社会转型过程中的新兴事物，对很多人而言，是一个十分陌生的名词。它第一次出现在中共中央办公厅、国务院办公厅下发的《关于加强社会团体和民办非企业单位管理工作的通知》〔中办发（1996）22号〕中。^①对于这种新兴的社会组织形式，1998年的《民办非企业单位登记管理暂行条例》第二条进行了明确界定：民办非企业单位，是指企业事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人利用非国有资产举办的，从事非营利性社会服务活动的社会组织。^②

① 赵泳主编：《民办非企业单位问题研究》，北京：中国社会科学出版社2004年版，第272页。

② 国务院：《民办非企业单位登记管理暂行条例》，〔1998〕第251号令。

民办非企业单位的概念包括三个方面的属性,即举办主体、举办资产和活动性质。其中,举办资产和活动性质可以用“民办”来界定,民办非企业单位的举办主体是非国家机关(包括党政机关和人民团体)的社会力量和公民个人;举办资产是非国有资产。“非企业”,即民办非企业单位活动的非营利性和公益属性。

作为社会组织的子类,民办非企业单位具有社会组织的一般特征。社会组织是指由民间设立的从事社会公益和互益活动的非营利性的组织。相近的概念有非政府组织、非营利组织、第三部门等,尽管名称各不相同,侧重点有所差异,但所指涉的组织范围大体相同。非政府组织强调其与具有强制力的政府的区别,非营利组织侧重于同利润导向的企业的区别,第三部门则指独立于公共部门和私营部门之外的组织体系。

根据民办非企业单位的定义和内在属性,民办非企业单位具有以下一些基本特征:

(一) 民间性

民间性是民办非企业单位区别于事业单位的主要特征,体现在两个方面。一是举办主体的非政府性。^①民办非企业单位由企事业单位、社会团体和其他社会力量以及公民个人举办,而事业单位的举办主体是政府部门。二是举办资金的民间性。民办非企业单位应当利用非国有资产举办,虽然允许有国有资产的成分,但国有资产不占主导和支配地位。《民办非企业单位登记暂行办法》第五条第二款明确规定:“民办非企业单位必须拥有与其业务活动相适应的合法财产,且其合法财产中的非国有资产份额不得低于总财产的三分之二。开办资金必须达到本行(事)业所规定的最低限额。”

(二) 非营利性

非营利性是民办非企业单位区别于企业的本质特征。民办非企业单位的非营利性体现在两个方面。一是在宗旨上,民办非企业单位应着眼于从事一定的社会事业,以为社会提供服务为主要目的。《民办非企业单位登记管理暂行条例》第四

^① 王名:《中国民间组织30年——走向公民社会(1978—2008)》,北京:社会科学文献出版社2008年版,第112页。

条第二款规定：“民办非企业单位不得从事营利性经营活动。”二是在财务管理和分配体制上，虽然民办非企业单位可以根据其提供的社会服务收取合理的费用，但是不得以营利为其宗旨和目的。这些费用仅仅是服务的成本价格。民办非企业单位的盈余和清算后的剩余财产只能用于社会公益事业，不得在成员中分配。

（三）实体性

实体性是民办非企业单位区别于社会团体和基金会的主要特征。民办非企业单位依法设立成为法定类型的社会组织，并面向公众提供具体的社会服务，是运作型的非营利组织，不同于会员式的社会团体和资助型的基金会。^①

（四）服务性

服务性是民办非企业单位区别于社会团体和基金会的重要特征，民办非企业单位主要是通过提供和销售各种专业化的服务来获得经营收益。尽管存在社会认识的观念问题，但不可否认的是民办非企业作为实体性的民间非营利组织，其所提供的公共服务，既是对政府公共服务的补充，又是形成相互竞争的公共服务格局的必要基础。民办非企业单位提供的公共服务内容广泛，既包括为公民和其组织从事经济或生产活动所提供的服务，如科技推广、咨询服务等；又包括为公民的生活、发展与娱乐等社会性直接需求提供的服务，如义务教育、公共卫生、社会福利以及环境保护等。

二、民办非企业单位的类型

民办非企业单位数量庞大，分类是对其进行统计观察的基础。按照不同的分类标准，可以将民办非企业单位分为不同的类别。一般来说，民办非企业单位主要有两种分类方法，即按照责任承担形式和所属行业，纳入不同的类型。

（一）按照责任承担形式分类

按照责任承担形式的不同，可以将民办非企业单位划分为法人型民办非企业单位、合伙型民办非企业单位、个体型民办非企业单位。《民办非企业单位登记

^① 王名：《中国民间组织30年——走向公民社会（1978—2008）》，北京：社会科学文献出版社2008年版，第112页。

暂行办法》第二条规定：“民办非企业单位根据其依法承担民事责任的不同方式分为民办非企业单位（法人）、民办非企业单位（合伙）和民办非企业单位（个体）三种。”

法人型民办非企业单位由两人或两人以上举办，或者由企事业单位、社会团体和其他社会力量举办，或由上述组织与个人共同举办，具有法人资格，依法独立享有民事权利和承担民事责任。合伙型民办非企业单位，由两人或两人以上合伙举办，不具有法人资格，合伙负责人和其他人员的活动，由全体合伙人承担民事责任；合伙人的债务，由合伙人按照出资比例或者协议的约定，以各自的财产承担清偿责任；合伙人对合伙的债务承担连带责任。个体型民办非企业单位，由个人出资且担任民办非企业单位负责人，不具有法人资格，其债务以个人财产承担无限责任。^①

民办非企业单位的这种分类方法实际上沿袭了商事登记的做法。^② 将商事登记的形式移植到民事登记中，会出现理论与实践的冲突。民办非企业单位作为非营利组织，在国际上一般只有财团法人资格的机构才享有这样的权利能力，个体（自然人）、合伙因为要承担无限责任并不适合作为非营利组织的法律形式。因此，今后民办非企业单位应该统一采用法人形式，一方面增强民办非企业单位作为非营利组织的行为能力和社会公信力，另一方面避免公众混淆非营利组织的民政登记和营利组织的工商登记。此外，便于与国际接轨而不至于出现明显的制度冲突。事实上，在一些地区的实际操作中，已经停止个人和合作类民办非企业单位的登记，为统一设立法人型民办非企业单位进行积极准备和尝试。

（二）按照所属行业分类

从行业和活动领域看，民办非企业单位主要集中和活跃于以下领域：

教育事业，如民办幼儿园，民办小学、中学、学校、学院、大学，民办专修（进修）学院或学校，民办培训（补习）学校或中心等；

卫生事业，如民办门诊部（所）、医院，民办康复、保健、卫生、疗养院（所）等；

① 王名、刘培峰等著：《民间组织通论》，北京：时事出版社2004年版，第211页。

② 商事登记把商事主体分为个体（个体工商户）、合伙（合伙企业）和法人（企业法人）三种类型。