

民政法制建设系列丛书

MIN ZHENG FA ZHI JIAN SHE XI LIE CONG SHU

THE RULES OF THE ROAD
A GUIDE TO THE LAW OF CHARITIES
IN THE UNITED STATES

通行规则： 美国慈善法指南

[2007年第二版]

[美] 贝希·布查尔特·艾德勒

[美] 大卫·艾维特

著

[美] 英格里德·米特梅尔

金锦萍 朱卫国 周虹 译

民政法制建设系列丛书
MIN ZHENG FA ZHI JIAN SHE XI LIE CONG SHU

通行规则： 美国慈善法指南

[2007年第二版]

⊗ 中国社会出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

通行规则: 美国慈善法指南: 2007 年第 2 版 / (美) 艾德勒著; 金锦萍, 朱卫国, 周虹译. —北京: 中国社会科学出版社, 2007. 6

(民政法制建设系列丛书)

书名原文: The Rules of the Road: A Guide To the Law of Charities in the United States

ISBN 978-7-5087-1722-7

I. 通… II. ①艾…②金…③朱…④周… III. 慈善事业—法规—美国
IV. D971. 221

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2007) 第 069542 号

书 名: 通行规则: 美国慈善法指南 (2007 年第二版)
著 者: 贝希·布查尔特·艾德勒 大卫·莱维特 英格里德·米特梅尔
译 者: 金锦萍 朱卫国 周 虹
责任编辑: 杨春岩

出版发行: 中国社会科学出版社 邮政编码: 100032
通联方法: 北京市西城区二龙路甲 33 号新龙大厦
电话: (010) 66051698 电传: (010) 66051713
邮购部: (010) 66060275
经 销: 各地新华书店

印刷装订: 北京京海印刷厂
开 本: 145mm×210mm 1/32
印 张: 9.5
字 数: 221 千字
版 次: 2007 年 6 月第 1 版
印 次: 2007 年 6 月第 1 次印刷
定 价: 28.00 元

(凡中国社会科学出版社图书有缺漏页、残破等质量问题, 本社负责调换)

序

民政部法制办公室主任 王来柱

美国法律制度纷繁复杂，即使是本国人也不能完全熟知，尤其是其中的税收法律制度更是如此。贝希·艾德勒女士在总结20多年的慈善法律实践经验基础上，完成并再版了《通行规则：美国慈善法指南》一书。本书对美国慈善法律制度尤其是慈善税收法律制度进行了深入浅出的归纳总结，为阅读本书的读者开启了一扇了解美国慈善法律制度的大门。

本书从慈善组织的界定、慈善的税收激励机制、慈善组织的分类管理、慈善组织的运行，以及慈善组织的公信力建设等方面对美国慈善法律制度作了全面的介绍。附录中所附的相关税务表格，为读者提供了丰富的慈善实践资料，极大地便利了读者对本书的理解。读完《通行规则：美国慈善法指南》一书，我甚为作者朴实的语言所吸引，并由此联想到我国慈善法律制度的创设。

第一，美国慈善领域没有统一的法典，这与美国作为普通法系国家的法律传统有着密切的联系。美国的慈善事业主要依靠税法规范，美国《国内税收法典》的501(c)(3)条款，划定了慈善机构的范围；甚至“慈善”、“慈善组织”这样的基本概念，也主要是在税收法律中得到确认。作为普通公民，甚至可以通俗地理解为社会愿意捐钱、政府愿意减免税的事情就是慈善。发展慈善

事业是一个系统工程，需要政府、社会、企业、公民“四轮驱动”这辆“跑车”，政府从什么角度切入慈善领域？撬动慈善的“支点”在哪里？美国政府以税收为“支点”、以经济为杠杆，政府这支“看得见的手”用税收这支“看不见的手”推动慈善事业发展，表面上看，是公民社会在红红火火地活动；深层次看，政府发挥着不可替代的作用。我们在美国联邦税务局访问，初步了解了他们的运行机理，政府通过税收这个指挥棒，引导着慈善机构的活动、慈善资源的配置、志愿者队伍的壮大、政府与慈善组织“事业伙伴”关系的发展。这些方面为我们认识慈善事业提供了借鉴。

第二，美国慈善税收激励机制较为完善，对慈善组织和慈善捐赠人分别规定了充分的税收利益。美国《国内税收法典》的501(c)(3)条款下的慈善机构可以“免缴联邦和州所得税，但仍必须缴纳与慈善目的无关的贸易和商业收入所得税”；“慈善机构用于非营利目的的财产”，根据各州的不同规定“免缴财产税”等税收。美国慈善法律制度中最引人注目的一点是税收法规大力鼓励个人和组织向慈善组织捐赠财物，将这种慈善事业的税收减免看成是“政府与捐赠者为公益进行的合作投资”，政府在这个合作过程中“发挥着筛选的功能，指导慈善捐赠给那些有资质的慈善组织”。从本书的介绍中可见，美国慈善税收激励机制非常详尽，比如根据捐赠的财物性质不同、捐赠形式不同或者使用方式不同，设定了不同的税收优惠比例；对超过减税捐赠额的捐赠部分可以在以后的会计年度中顺延抵扣，最长可延至5年。事实上，减免税只是激励慈善捐赠的动力之一，政府减免的税金也只是拿出“四两”拨出来“千金”，可贵的是政府把“四两”理解为政府与捐赠者为公益进行的合作投资，共同构建“社会资本”。

第三，美国在慈善税收法律制度中贯彻了“分类管理”的原

则。税法规定，不同类型的慈善组织承担的法定义务和享有的法定权利并不一样。美国联邦税法将慈善机构分为两类，即公共慈善机构和私人基金会。总的规范目标是对私人基金会的运作，设定了比公共慈善组织更多的义务，私人基金会还受到更多的监督和制约。这样的立法设计考虑到了慈善组织可能受到私人力量的干预。私人基金会受到私人因素影响较大，为避免这类慈善组织受控于个人而影响到慈善活动的开展，法律设置了禁止“假公济私交易”、设置“强制性支出”和“商业股份”限额等方面的强制性义务，尽可能避免私人基金会受到个人的影响，实现慈善事业的顺利开展。我们要实现慈善组织规范管理和税收制度的衔接，必须对慈善组织在税收上分类。分类管理应当以慈善组织能够真正实现慈善目的为目标，用制度性方式遏制个人的私利因素对慈善活动的不良影响，从而促进慈善事业的发展。

第四，在慈善组织运行方面，美国法律并不禁止慈善组织进行商业活动，甚至没有限制慈善组织开展商业活动的范围。慈善组织从事商业活动受到的唯一限制就是这些与慈善目的不相关的商业收入应当缴纳所得税。做到这一点，前提是法规完备、诚信体系健全和政府管理水平较高。另外，慈善组织的内部治理属于州法律问题。由于美国各州关于慈善组织内部治理规定的差异性，本书以加利福尼亚州的法律为例，介绍了慈善组织董事会的选举、职责，尤其是董事对慈善组织的忠实保护义务。这些关于慈善组织具体运行的规定保证了慈善组织能够按照合理的方式开展活动，保证慈善组织的决策人员能够真正地以慈善为宗旨，实现慈善组织的良性运转。

第五，作者详细介绍了美国慈善机构公信力的建设问题。慈善组织的公信力需要慈善组织本身的自觉自愿，也需要社会公众的参与监督，最重要的是从慈善组织建立到解体的整个过程中，

在制度上设置科学合理的规定，监督并帮助慈善组织建立公信力。这些方式包括慈善组织组建时递交的免税申请，每年定期向税务部门提交的报告，慈善机构停止运作直至解体后财产的处理。作者从法律制度的角度指出，慈善组织公信力的建立不仅是一种社会呼吁，更应当体现在法律制度中，用制度规范行为是最优化的选择。这些，对于我国目前慈善组织公信力的建设，是一个很好的启发。

我国的现代慈善事业正在蓬勃兴起，慈善立法也已经提上日程。艾德勒女士的这本书，对我们开阔眼界，大有裨益。艾德勒女士长期参与慈善事业，对美国慈善法律制度有着深入透彻的了解。作为老朋友，她自愿将《通行规则：美国慈善法指南》一书（2007年第二版）的翻译出版权授予我们，作为献给北京慈善立法国际研讨会的礼物，我们对此深表感谢！同时，感谢北京大学金锦萍博士、国务院法制办公室朱卫国先生、北京大学周虹博士的辛勤翻译；感谢美国福特基金会的大力资助；感谢为出版此书做出贡献的同仁们。

二〇〇七年五月于北京

中文再版序

贝希·布查尔特·艾德勒

大卫·莱维特

英格里德·米特梅尔

研究比较法的学者们坚信，法律反映一个民族国家看待世界的方法，而一个民族的世界观又是历史地形成的。本书叙述了规范慈善组织——一种非官方公益组织——的法律框架。非官方公益组织，就是中国读者熟悉的非政府组织、非营利组织或者公民社会组织。要想理解美国的税制结构为何能够支持并促进这些组织的发展，有必要了解一些美国的历史背景。

在美利坚，还没有政府的时候，就有了 NGO 组织。第一批欧洲殖民者来到北美是英王同意的，但英国政府并没有为他们提供什么帮助。这些殖民者实行自我管理，人家也乐意这样自治。他们中有些人组织起企业，有些则组织起——用 NGO 的术语——自治的民间社团。

1776 年美国建国后，通过私人行动开展公益的模式得以延续。那些在十九世纪访问过美国的欧洲人描述了我们美国人的这种习惯——人们自己组织起独立的社团从事公益事业的习惯。鉴于在当时的欧洲，这种民情的实践还不常见，因此被作为是新大陆的新鲜事。1913 年，当美国采用所得税时，国会在税制中为

NGO 组织规定优惠措施就成了自然的事，因为大多数国会议员在自己家乡的 NGO 组织中都十分活跃。

有这样的背景，中国的读者就能够理解为什么在美国发展形成的 NGO 法律框架能够对这些组织形成有力的支撑，能够促进这些组织的发展，能够维持规范管制与自立自主的平衡，能够保护 NGO 组织免受欺诈和擅权的侵害。

我们的税制在很多方面对 NGO 组织提供了支持：免除符合条件的 NGO 组织交纳所得税的义务，减轻向慈善 NGO 捐钱、捐物的个人和企业的所得税义务。我们的税务机关通过印刷品或者互联网免费发布信息，宣传规范 NGO 组织行为和捐赠激励机制的法律，教育个人、企业和 NGO 组织。

与支持 NGO 组织发展的法律框架同样重要的，还有美国民众对 NGO 组织的深切关注。我们不但在营利性领域是市场经济，在非营利性领域同样是市场经济——NGO 组织争夺捐赠，就像企业争夺客户。NGO 组织必须向社会提供其财务报告，其组织决策机构的成员，更是高标准、严要求。

本书的编写旨在服务那些想更多了解这个国家慈善法律美国人。前面已经提到，美国慈善法律扎根于我们的文化、历史和传统中。本书吸引了中国的读者，使我们感到荣幸和欣喜，我们希望中国在基于其文化、历史和传统形成自己的 NGO 法律法规时，这些东西会有所裨益。我们期待在一个有利于促进 NGO 组织繁荣的法律框架支撑下，中国的公益组织得以不断发展壮大。

二〇〇七年四月

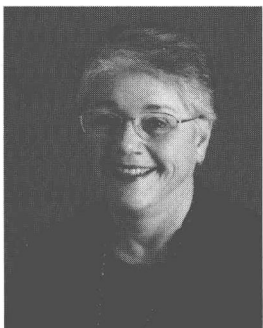
美国 旧金山

致 谢

我们要感谢西尔克-阿德勒-科尔文律师事务所的同事们的支持，感谢当事人带给我们的教益，以及家人给予我们的理解。我们还要感谢美国基金会联合会邀请我们对本书进行再版。

作者简介

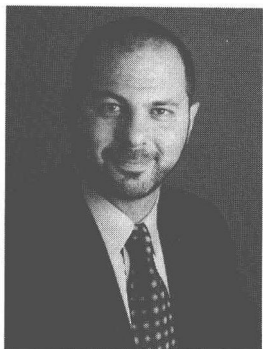
三位作者皆就职于西尔克-阿德勒-科尔文 (Silk, Adler & Colvin) 律师事务所，该律所坐落在旧金山，致力于为非营利组织及其捐赠人提供法律服务，律所网址为 www.silkaw.com。



贝希·布查尔特·艾德勒女士 (Betsy Buchalter Adler)

深谙资助型慈善组织（包括家族基金会、公司基金会以及社区基金会）所涉及各类法律问题；熟悉慈善机构的内部治理问题；关注国际慈善事业。曾任加州律师协会税法分会免税组织委员会的发起主席以及美国律师协会税法分会的免税组织委员会的主席。艾德勒女士现就教于加州大学伯克利分校博尔特·霍尔法学院 (Boalt Hall Law School)，教授免税组织法。她经常就涉及非营利组织

利益的法律问题举办学术讲座，并发表了大量学术论文。



大卫·莱维特先生 (David Levitt)

精于非营利组织的政治倡导活动、与慈善组织有关的交易活动、社会事业投资或“双重底线” (double bottom line)* 投资，以及非营利法人治理。2003~2005 年间，莱维特先生曾任美国律师协会税法分会免税组织委员会的秘书长。现任免税组织委员会下设的中间制裁委员会的联合主席以及加州非营利组织政策联合会的成员。莱维特先生也教授旧金山大学非营利组织管理的硕士课程。



英格里·米特梅尔女士 (Ingrid Mittermaier)

精于慈善组织进行交易所涉及的各类法律问题，包括资产并购和买卖、慈善组织的创收行为；熟悉治理结构问题、宗教组织以及国际慈善事业等。曾任旧金山大学非营利组织管理中心咨询委员会主席，现在仍为该委员会委员，曾任加州律师协会税法分会执行委员会的成员。教授旧金山大学非营利组织管理的硕士课程。

* 非营利组织可以从事包括投资在内的商业活动，但是同时需要坚守其宗旨。为了避免其过于追求营利，失去其原有的职责和任务，所以提出非营利组织在投资时，需要坚守其服务社会的宗旨，同时考虑组织自身的目标和营利。这就是所谓的考虑社会目的和经济目的的双重底线。——译者注

目 录

第一章 慈善组织的界定	(1)
免税目的	(6)
慈善目的	(6)
教育目的	(7)
科学目的	(8)
组织检验标准	(9)
运营检验标准	(10)
利益分配禁止	(11)
竞选活动禁止	(13)
实质性游说活动禁止	(13)
第二章 慈善地位的经济利益	(15)
慈善组织税收优惠	(16)
捐赠者的税收优惠	(18)
个人捐赠者	(19)
法人捐赠者	(23)
第三章 公共慈善机构	(25)
公共慈善机构的类型	(26)
法定的公共慈善机构	(26)
依赖捐赠的公共慈善机构	(28)
有免税活动收入的公共慈善机构	(31)

支持型公共慈善机构	(33)
捐赠人专项基金	(37)
公共慈善机构与超额利益	(38)
第四章 私立基金会	(45)
利益冲突人	(46)
自我交易	(47)
法定支出	(51)
超额持股	(53)
高风险投资	(56)
纳税支出	(57)
净投资收益消费税	(60)
第五章 倡导、游说及与选举有关的活动	(61)
游说	(61)
公共慈善机构	(62)
依据支出标准， 什么行为构成游说	(64)
直接立法游说	(64)
间接游说活动	(64)
游说支出限制	(66)
依据支出标准， 什么行为不属于游说	(68)
其他特别规则	(69)
私立基金会及倡导行为	(70)
从事选举活动	(72)
第六章 美国的慈善机构及其海外慈善活动	(76)
“朋友” 型组织	(79)
与公共慈善机构性质相仿的认定	(82)

第七章 慈善组织的无关宗旨商业活动	(84)
一般规则和定义	(85)
贸易或商业活动	(86)
经常性开展	(86)
与免税目的的关系	(87)
债务融资收入	(88)
例外和排除条款	(89)
公司赞助	(89)
无关宗旨商业收入的特殊排除	(91)
第八章 慈善组织的自我治理	(94)
理事的选举	(96)
理事的义务	(98)
第九章 问责制	(104)
组织设立时的问责制	(105)
问责制的一般规定	(109)
州法律	(109)
联邦法	(110)
组织终止时的问责制	(115)
通过自律实现问责制	(117)
附 录	(118)
附录一：法人章程示例	(118)
附录二：进一步阅读建议	(121)
附录三：外国公共慈善机构资质保证书（附评注）	(125)
附录四：美国联邦税务局 5768 表	(141)
附录五：990 表（组织所得税减免申报单）	(143)

附录六：990 - PF 表（私立基金会税收申报单）	(185)
附录七：990 - T 表（免税组织商业所得税申报单）	(213)
附录八：1023 表（免税申请表）	(228)
附录九：1023 表的清单	(282)
译后记	(285)

第一章

慈善组织*的界定

美国非营利组织正处于一个迅速发展的时代，到 2006 年为止其数量已经由 1950 年的大约 5 万个增加到 150 多万个。有利于慈善组织的法律框架在美国慈善组织的蓬勃发展中发挥了重要作用。各种相关的法律、法规不仅仅促进了非营利组织的发展，而且激励了为其提供经济支持的个人和组织，因为这些法律、法规通过减免税收的方式保证了捐助者的经济利益，同时规范着非

* Charity 来源于拉丁语中的 caritas，原意为关心，而在当时的通常用法就是指对穷人和需要的人的慷慨。现有以下几种意思：（1）救济，施舍：向穷人提供帮助或救济；（2）施舍物，救济金：帮助穷人给出的物品、布施；（3）慈善机构，救济基金：为帮助穷人而建立的机构、组织或基金会；（4）慈善、博爱：对他人或人类的仁慈或慷慨；（5）宽厚、仁慈：对别人的宽容或耐心。Charity 在神学中被解释为博爱，即被定义为爱的一种美德，引导人们首先是对上帝尊爱而且要对作为上帝施爱对象的某人自己和某人的邻里仁爱。法律意义上的 charity 则比这要广得多，还包括了对社会有利的其他目的。关于 charity 的法律概念由英美法系的法院在近几个世纪中不断地发展。英美制定法上并没有关于 charity 的定义，而法院也克制住试图就此做出答案的努力。英国 1960 年的慈善法和 1993 年的慈善法通过的时候曾经讨论是否该就 charity 的定义做出规定，最后决定允许 charity 的范围随着社会变迁而变动的灵活性胜于立法就此做出规定的确定性和清晰性。

Charity 一词可以翻译成为慈善组织、慈善机构或者慈善事业等等。本文将根据该词所处的上下文决定翻译的对应词。——译者注

营利组织的活动，以确保其资金用于公益事业。

然而，令其他国家的观察家们感到惊奇的是：美国并没有一部独立的关于慈善组织的法律，甚至慈善法也不是一个独立的部门法。由于税收在激励非营利组织发展中的重要地位，所以税法必然是我们讨论慈善组织相关法律法规的第一个话题。事实上，税法对慈善组织所做出的定义已经有效地取代了普通法上的界定。“非营利”（nonprofit）和“免税”（tax-exempt）这两个术语在实际应用中具有相同含义。

尽管慈善组织是美国非营利组织中最具有代表性的部分，而具有免税资格的组织却多达 30 余种，涉及工会（trade unions）、社会俱乐部（social club）、公墓（cemeteries），以及政治组织（political committee）等等。表 1-1 总结了不同类型的具有免税资格的非营利组织。

表 1-1 美国《国内税收法典》中的免税组织类型

组织种类	法典条款
根据国会法案设立并获得免税资格的法人	501 (c) (1)
拥有其他免税组织财产权的法人	501 (c) (2)
专门为以下目的成立和运行的组织：慈善、宗教、科学、公共安全测试、文学、教育、培养业余爱好者进行体育竞技或预防虐待儿童、动物*	501 (c) (3)
社会福利组织（包括以游说为主要活动的组织）和地方雇工协会	501 (c) (4)
劳工、农业和园艺组织	501 (c) (5)
商业联盟、商会、房地产行业协会、商会和职业足球协会	501 (c) (6)
社会俱乐部	501 (c) (7)
为其成员提供保险或类似福利的互助团体（兄弟会）*	501 (c) (8)
志愿雇员的受益人协会	501 (c) (9)