
中国非营利组织法制环境与法制建设

陈金罗

(一)

非营利组织与非政府组织、第三部门、民间组织、社会团体等等概念所对应的主体大都是指政府与市场之外的那部分公共领域，概念本身并无楚汉界限之分，只不过因为表述的主体、背景、场合或侧重点的不同而略有差异。

中国改革开放以来，中国非营利组织有了很大的发展，据民政部计划财务司截止 2004 年底的年度统计，中国非营利组织已达 28 万多个。可以说，中国非营利组织的蓬勃发展，既反映了中国的经济发展，社会的进步，也反映了中国民主法制进程中的变革需求。但是，不用讳言，中国非营利组织的生存环境，无论是从法律规制的视角，还是从政府管理的视角以及从非营利组织自身生存和发展能力的视角来剖析，都越来越显现出它与现实社会发展的差距。

中国非营利组织在建国以来，有过 7 次发展高峰，自身生存和发展能力虽然有了一定的提高，但也经历了三次大规模的清理整顿，自身生存和发展能力也是步履艰难；政府管理的方针，虽然已经从单向的监督管理为主，正在向“培育发展和监督管理并重”的方向转变，但政府管理的基本制度和体系没有根本变化，从实践中看随意性还相当普通。我国非营利组织的法律规制问题，是这类组织发展过程中业已面临的非常紧迫的问题。非营利组织作为新兴主体，一经产生与发展，便在传统法律框架、主体制度和社会调整机制等方面凸现出极大的冲击和影响力。非营利组织兴起的现实、独特地位与法律意义需要法律对其主体资格予以规范与确认；在实践中，非营利组织若要良性运营，需要法律特别关注它的活动与目的、资本与财务及内部运作等法律问题；对非营利组织的监督以及非营利组织受到行政机关侵害时的法律救济，亦需要法律的相应规范。随着非营利组织的发展，相关法律制度的研究正逐渐成为法学研究的极具活力的一个领域。虽然目前我国初步建立了非营利组织的法律规制体系，但显然存在着诸多重大的缺陷与不足，这不仅反映在法律技术上，而且在法律、政策上对一些重大问题的认识也并不妥当，它的滞后性，已成为学术界、政府部门和非营利组织的共识。其主要方面表现在：1.法律的断层，使宪法赋予公民的权力缺少具体法律的保障；2.双重管理体制，已成为非营利组织生成和发展的瓶颈；3.严格的许可制度，使其界定的非法组织过宽，影响了公民结社权利的实施；4.限制竞争的政策，呈现了抑制发展的基本导向等等。

(二)

中国非营利组织法制建设是一个缓慢的过程，每前进一步，都是与当时社会发展的理念相一致的。如果我们简单地回顾一下，中国非营利组织法制建设进程从中华人民共和国成立算起，大体可以分为三个阶段。

第一阶段是建国初期，1950年政府院颁布了第一个行政法规，即《社会团体登记暂行办法》，当时制定这个法规的指导思想：一是为清理解散旧社会遗留下的不适应新社会需要的各种非营利组织提供法律依据；二是为经清理整顿后保留下来的和新成立的社会团体提供登记程序和办法。由于新中国成立后，中国是高度一元化的计划经济时代，各种社会团体经清理后，登记成立的各种社会团体都纳入了单位的管辖之内。《社会团体登记暂行办法》在存在的10多年之中无一变化，处于废而不废，用而不用状态之中；当然到文化大革命之中，法律处于虚无主义，非营利组织法制建设也是无一建树。

第二阶段是十一届三中全会以后，中国的改革开放、经济和民主政治的发展都给非营利组织法制建设带来新的机遇，宪法、民法也为非营利组织各种立法提供了依据，从80年开始，人大常委会和国务院陆续制定了各种相关的非营利组织方面的法律、法规，如《中华人民共和国公益事业捐赠法》、《中华人民共和国信托法》、《民办学校促进法》、《社会团体登记管理条例》、《基金会管理条件》、《民办非企业单位登记管理暂行办法》等。随着这些法律和行政法规的颁布和实施，中国非营利组织的各种基本制度也随之确立下来，从这些制度中可以看出，这些法律和行政法规制定的目的和各种制度的确立都是和我国转型时期的社会、经济发展相应的，其指导思想始终是以管理为主线，以稳定为追求目标，从几次《社会团体登记管理条例》、《基金管理办法》修改中，可以看出，都是围绕这种指导思想在进行着微调，制度和体制一直没有变化。

第三个阶段是由人大常委会制定非营利组织法，这就是说在几个行政法规修改完成以后，中国非营利组织法制建设将进入人大常委会的视野，将进入人大的立法程序，这个时期的目标和任务就是制定一部中国非营利组织的基本法和相关法律，以完善中国非营利组织法律体系。

(三)

加强非营利组织法律学理论研究，提高法律对策是加快非营利组织法制建设的基本前提。中国非营利组织法制建设的滞后，有其特定的历史和社会背景，除了中国几千年传统文化和我国目前时期特定的社会环境的影响外，就其深层次的要素，有其理论研究和认识上的问题。

非营利组织的法学理论问题是一个很复杂的问题，不仅涉及到宪法和国际人权法，还涉及到民法、经济法、行政法等，由于我国没有关于非营利组织的基本法，是由行政法规来对其进行规范，大家知道，行政法规从其实质来说是以管理为取向的，对公民结社权利和各种非营利组织权利的保障是有局限性的，这反映了我国目前立法上的错位和认识上的混乱。这就是说非营利组织的理论问题不仅仅在法学上是一个重要课题，需要加深研究，而且在政治学、社会学、行政管理学等学科中也是一个重要的课题，需要各学科合力进行。因此，非营利组织理论是一种多种学科的复合科学，它涉及政治、思想领域的科学理论，涉及到社会学领域的科学理论，也涉及到经济学领域的科学理论等等。

中国有句古话：行到水穷处，坐看云时起。在全面建设小康社会的进程中，建设有中国特色的先进文化，已经提升到国家发展的战略，先进的文化需要先进的理论思维，先进的理论思维，需要有创新意识和深入的理论探索。同样，非营利组织的发展和法制建设需要有深刻理论的支撑。因为，科学的非营利组织基本理论，是正确总结非营利组织发展的基本规律和时代特征，是正确预测非营利组织方针、政策、法律、法规和做好行政管理的重要依据，因此正确认识非营利组织的基本理论具有现实的积极意义。理论工作者的重要职责，就是从理论上探索真知，求知，求真，其目的，就是为了国家兴旺，民族的发展，社会的进步。北京大学法学院非营利组织法研究中心就是基于上述考虑开展了“中国非营利组织法律模式研究”，这是一个基础和综合性的研究课题，我们用了将近三年的时间，从不同角度，选用了多种形式，动员了社会方方面面的资源，从调查研究入手，分析了我国当前法律环境，并译汇了 19 个国家的非营利组织的法律文件，举办了中国非营利组织法律模式系列论坛，吸收了国内外专家学者、政府官员和民间组织相关人士的卓识高见，形成了“中国非营利组织法律模式研究报告”，《中国非营利组织法律问题》、《外国非营利组织立法文件译汇》、《非政府组织理论阐释》等研究成果。这些成果是我们中心三年的研究成果，也可以说是我们这个圈子里共同努力的结晶。“中国非营利法律模式研究报告”是以宪法所保障的公民结社权和财产权为依据，制定非营利组织法为基本法，以建立完备的法律体系。这是中国非营利组织法制建设所追求的目标，也是我们开展研究的基本方向。我们课题所形成的报告，其核心内容从三个方面进行了论证和阐述。第一部分是对中国非营利组织法律环境的研究和分析，第二部分是中國非营利组织立法思路，也就是从理论上阐述了中国非营利组织立法的指导思想和要达到基本目标，第三部分是中国非营利组织法律选择，也就是中国非营利组织法律对策。这个报告，在征求意见的过程中，大家反映是一份符合中国实际情况的立法建议，这个报告既从理论上回应了中国非营利组织当前存在的现实问题，也从中国实际出发，提出了中国非

营利组织法制建设对策，既是一部为实现中国第三阶段中国非营利组织法制建设的法律对策，也是一份中国非营利组织法制建设研究成果。

我们认为，中国非营利组织法建设已取得积极成果，基础研究，应用研究，仍任重道远，但我们也相信，只要我们在这个园地中辛勤耕耘，就一定能开花结果。

（四）

加强行业性非营利组织立法，是完善市场经济的需要。行业协会（商会）是同行业企事业单位在自愿的基础上，为维护会员共同利益，维护会员的合法权利，而依法组织起来的社会组织。中国行业性组织所处的法律环境和其它非营利组织法律环境在现行法律体制下，是基本相似的，加强行业性组织的立法，既是完善市场经济的需要，也是促进行业性组织发展的需要，也是完善中国非营利组织法律体系的重要组成部分。因为完善中国非营利组织法律体系，不仅仅只是制定一部基本的组织法，而且要有相关的法律相配套。制定一部行业性组织方面的立法不是需要不需要的问題，而是在于制定这部法律的指导思想和基本的制度和体系的安排。

目前加强中国非营利组织法制建设，尤其是行业协会（商会）的法制建设各方面的条件，正在逐渐生成。虽然非营利组织的生长和发展环境与西方国家相比，有很大的不同。当代西方国家非营利组织是建立在市场经济基础之上的，是在民主与法制良好的氛围中壮大的。中国非营利组织一开始就缺乏这种氛围，但是，中国经过二十多年改革开放，已经发生了巨大变化，目前中国完全市场经济的建立，以人为本，建立和谐社会已成为我国的战略目标，这就是说，对人的权利、对财产权利的基本保障和以法制为基础的社会管理模式，必将构成和谐社会的基本要素。这对以人为结合体和以财产为集合体的非营利组织无疑具有重要的积极意义。当今社会大环境已经有了很大变化，中国正在迎来一个全面、协调、可持续发展的新时代，而非营利组织的发展已构成这个时代的重要特征之一。因此，无论是制定非营利组织还是制定行业协会法，其指导思想：都要以人为本，要有利于和谐社会的建立和发展；要有利于宪法赋予公民权利的实施和贯彻；要根据经济、社会发展的需要，进行制度创新，进行体制改革；要有利于规范非营利组织自身的建设和发展；要有利于政府和社会的监督管理。

中国继经济领域的改革以后，社会领域的改革必将提上议事日程，中国的第二次改革必将是以社会领域的改革为重心，加强非营利组织的法制建设，建立比较完备的非营利组织法制体系是一个庞大的工程，取决于多方面的因素，但总的趋势是势在必行。

北京大学法学院非营利组织法研究中心执行主任

北京华夏经济社会发展研究中心理事长

陈金罗

周文华：北京华夏经济社会发展研究中心

010-62327309 13601203618

zwh@vip.163.com

北京市海淀区学院路丁 11 号北京交流中心 3 层[100083]

2005 年 8 月 1 日