

本刊简介

读者意见

我要投稿

主编信箱

联系我们

作者名  关键字

搜索>>

2010年  第6期

按期查阅>>

== 专栏查阅 ==

过往期刊

2009年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2008年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

2007年 [more >](#)

• 第一期 • 第二期

友情链接

友情链接

[返回前页]

## 美国NGO组织发展的经验与借鉴

作者/来源：孟 伟

笔者在参与市委组织部“都市计划”班赴美学习中，对美国NGO组织的发展规模及其参与地方政府公共治理的广泛性和能力，留下深刻印象。本文就美国NGO组织的发展经验，及如何借鉴其经验促进深圳NGO组织发展等问题展开论述。

### 一、现代社会发展NGO组织的意义

NGO组织是英文Non-governmental Organization的简称，在联合国文件和其他许多国家的官方文件中，是指那些在地方、国家或国际级别上建立起来的、以促进经济发展与社会进步为目的的，非政府和非营利组织。它具有组织性、民间性、公益性、自治性、志愿性、合法性、非政党性等特征。基本功能是社会服务、沟通协调、监督管理，提供多样化的公共服务，影响政府政策制定和实施。其功能的实现方式主要是以向政府反映公众需求，提出合理意见或建议。同时，非政府组织所倡导的沟通、协商、理解的方式，能够促进社会成员的整合，降低社会运行的交易成本，培养出理性的公民精神。因此，这些非政府组织又被称作“第三部门”、“NGO部门”、“利他部门”。

第二次世界大战后，世界各国民众参与公共事务的意识有所提高，各种NGO组织纷纷涌现。它作为一种特定的社会组织形态，其产生之初的使命是克服“市场失灵”和弥补自由竞争机制缺陷，但在现代社会中，却以克服“政府失灵”和修补国家的社会服务职能为契机获得了巨大发展。

进入20世纪80年代后，非政府组织在世界范围发展很快，不论是对全球经济发展还是对全球社会事务的影响力，都上升到了新的水平。在越来越多的领域和场合，非政府组织都被列为与企业——市场体系和政府——一国家体系并列的第三体系。全球非政府组织研究的权威学者莱斯特·M·萨拉蒙教授说：“我们是置身于一场全球性的社团革命之中，历史将证明这场革命对20世纪后期世界的重要性丝毫不亚于民族国家的兴起对于19世纪后期的世界的重要性。”<sup>①</sup>

发达国家NGO组织的发展经验表明，在现代社会，促进NGO组织的发展十分必要。

一是从政府改革的角度讲，政府职能的边界与NGO组织的发展空间存在着一定的互为消长的关系，发展和规范NGO组织可以使政府职能的转移具有可能的载体，从而为建立有限政府创造条件。

二是从化解社会矛盾的角度看，NGO组织在协调社会多元利益、化解社会矛盾、提供社会服务等方面，可以发挥积极作用。当前我国面临的突出矛盾之一是社会公共需求的全面快速增长与公共服务不到位、公共产品短缺的矛盾。这一矛盾不仅构成政府转型的现实压力，也反映了目前大力发展NGO组织的客观需求。

三是从社会公众表达角度讲，可以为多元社会中公民表达和参与公共生活提供渠道，是表达和维护各利益群体利益和权利，建立社会共识的重要平台，促进社会和谐不可替代的积极力量。深圳作为经济社会发展十分迅速的城市，政府转型与公民参与的双重要求，比其他城市更迫切；多种社会组织力量更有效参与地方公共治理，形成现代地方治理模式的优势更明显，因此，如何从形成新公共治理模式的高度，思考促进深圳NGO组织的发展非常必要。

### 二、美国NGO组织发展的经验

美国现有各类非政府组织100多万个，分散在政治、经济、文化、体育、卫生、宗教、科技等各领域。它们一般以基金会、研究所、中心、商会、学会、公司、教会等形式存在。除部分完全独立于政府外，许多非政府组织与政府有着千丝万缕的关系，成为政府实施国家和地方治理的重要参与者，发挥着不可替代的重要作用。在美国NGO组织的发展历史上，我们可清晰看到政府的开放态度和理性监管共同促进了NGO组织的发展。

#### (一) 政府通过财税政策支持NGO组织发展

各国NGO组织发展的共同经验表明，资金渠道的建立及资金来源的拓展，对NGO组织意义重大。美国NGO组织的资金来源大致有三个渠道：一是自主经营收入，作为主要渠道，正成为发展趋势；二是社会捐赠和资助；三是政府财税政策支持和项目资助。在美国，慈善和志愿组织收入来自个人、基金会和法人捐赠，占其总收入的20%，31%来自政府基金或政府合同，49%来自缴款、收费、投资收入和其他所得。联邦政府是美国NGO最大的资助者之一。

所得税和财产税减免是美国支持NGO组织发展的重要手段。在美国，联邦税务局负责对NGO组织的所得税和财产税减免。地方税务局负责对NGO组织的土地税、销售税的减免。美国NGO组织主要分成两大类，第一类是公益性机构；第二类是互益性机构。根据联邦税法的规定，NGO组织有30种情况可以享受免税。在公益性机构条款下，宗教、慈善、文化、科技、环保、保护儿童和动物等机构可以免税；向公益性NGO组织捐赠等可

在互益性机构条款下，工会、农会、商会、娱乐俱乐部、联谊性社团、殡仪公司、信用合作社、退伍军人协会、农民食品合作社、房产协会等机构，只免一部分税种，但不能免捐赠税。

除此，项目支持也是重要方式。由于政府主要不直接从事社会公益事业，而是委托给NGO组织，因此NGO组织可以从政府那里申请得到社会公益事业的项目资金。政府的资助方式不是简单的拨款，而是采取项目招标。只要经注册取得法人地位，就有资格取得政府的资助。NGO组织每年要精心选择项目，做出翔实的项目报告。项目内容符合政府的意愿，方能得到批准。项目确定后，政府要与NGO组织签订项目合作协议，并随时对其进行监控管理。项目结束后，NGO组织要进行总结，政府验收评估。

可以说，美国对NGO组织采取了“放水养鱼”的办法，一方面，给予NGO组织必要的财政资助和税收减免，另一方面，要求NGO组织在享受这些条件的同时，向社会提供低偿或无偿服务，以此作为报答。

#### （二）政府和议会通过各种手段监管NGO组织

美国政府认为，公民自由设立各类组织，是宪法自由精神的体现，是“人权”的标志。因此，没有过多关于申请设立NGO组织的法律规定，政府初期主要审查是否具有NGO性质。但是，只要机构一经注册成立，政府有关部门便运用最先进的手段进行监督。

美国对NGO组织管理的主要政府部门有：登记机关、税务机关、审计机关和政府有关主管机关。政府机关的管理人员经常到NGO组织检查，并对NGO组织的有关报告进行审查。其中，有33个州由司法部门负责对NGO组织的财产进行监督管理，他们拥有仲裁权、处罚权和起诉权，以确保NGO组织行为规范。此外，美国政府还委托国家慈善信息局、人类慈善咨询服务组织和宗教财务委员会等机构，制订相应的管理标准，评估NGO组织的运营情况，对NGO组织进行监督管理。

近年来，美国政府开始关注政府拨款和捐款的绩效问题，并委托大学和研究机构进行研究，评估非营利组织的投入和产出。评估不仅要看直接产出，更要评估其间接影响。如：由政府或非营利组织支持的培训不仅要看培养了多少人，也要看受训人未来的发展状况和发展能力。对于穷人的援助不仅仅停留在帮助他们免遭饥饿，更重要的是帮助寻找可能的发展机会，积极融入社会。美国国会对非营利组织的问责性、透明性和运作能力建设等治理问题日益关注，并以听证等形式加强监管。

#### （三）管理好NGO组织的盈利资金

美国大部分非营利组织是地方性的，联邦层次上的并不多。美国的非营利组织可以营利，但营利不能分红，盈余只能用于组织发展，所以，非营利组织在美国有时也叫非营利公司。1990年美国的非营利组织的资产在9960亿美元，2002年达到24000亿美元。

美国NGO组织的资金，平均有50%来自经营收入，有的甚至有高额盈利。某些NGO组织存在商业行为，但这些商业行为并不影响其NGO组织的属性，这是不争的事实。因此，问题的关键不在于NGO组织是否盈利，而在于对盈利资金如何管理。美国的做法是：1. 明确NGO组织的财产所有权归社会所有，个人不得侵占；2. NGO组织可以开展与宗旨一致的经营活动，但全部所得必须用于与宗旨相关的事业或捐献给社区慈善事业，任何人不得分红；3. 机构终止后，剩余财产转移给同类机构，个人不得瓜分。这些做法既较好地规范了NGO组织的经营活动，也保证了NGO组织的NGO性质，值得借鉴。

#### （四）促进NGO组织自律机制形成

自律管理是NGO组织管理走向成熟的标志。对于NGO组织的健康发展，政府的监管非常必要，但完全依赖政府监管，既不现实，也不可能。美国在促进NGO组织健康发展过程中，十分强调通过NGO组织自身的制度建设，加强NGO组织自身的制度意识和自我规范意识。如：以规范性的组织章程，规定NGO组织的组织架构和财务制度，推行具体化、标准化、合法化的管理和服。实行法人化管理，只要注册的NGO组织都应是法人，实行法人登记制，既使NGO组织能够独立承担民事责任，规范自身行为，也有利于政府实施统一管理。建立NGO组织的社会监督机制，在建立健全财务会计管理办法的基础上，加强社会审计监督。对基金会等公益慈善性组织的财务管理要作为重点，定期或不定期地进行稽核，将其结果向社会公开，允许公众进行检查监督。NGO组织的年检资料和公益慈善机构领导人的收入也公布于众，以方便发挥新闻舆论的监督作用。

### 三、推进深圳NGO组织发展的对策

随着深圳经济社会发展，深圳NGO组织呈现出快速增长的势头。深圳目前已基本形成门类齐全、覆盖广泛的中国式NGO组织体系，从2000年到2006年，全市各类NGO组织从968个发展到2442个，包括社会团体和民办非企业单位。深圳NGO组织的年增长达18.6%。2007年深圳依法登记的社会组织3034家，其中市级社会团体619家；民办非企业单位307家；区级社会组织2108家，包括社会团体616家，民办非企业单位1492家，增长速度达到24.3%。各类NGO组织以蓬勃生机展现在经济、科技、教育、文化、劳动、卫生、体育、社会福利等社会各个领域，成为深圳经济和社会发展的重要力量。<sup>②</sup>

但从世界发展趋势和深圳社会发展需要看，深圳各类NGO组织的发展水平很不平衡，其发展的法律环境和管理体制都有待改进和提高，其服务于社会的组织功能还有待进一步挖掘。我们应当借鉴世界其他国家的成熟经验，探索深圳NGO组织参与城市公共治理，形成政府组织、经济组织和社会组织良性互动的发展模式。

#### （一）理顺NGO组织的登记机制

NGO组织的成立，应是公民的自主行为，登记只是其实现组织功能的环节，仅仅是合法身份的获得。限制登记不但不能从根本上解决公民组织的需要，也不能对规范整个NGO组织发挥实质性作用，同时，还大大约束了NGO组织社会功能的发挥。目前深圳各类NGO组织的登记呈分散状态，在工商局登记的，在各职能部门登记的，在NGO组织管理局登记的，这种分散登记的体制，出发点是为了强化登记管理，但实际的结果是登记和管理混乱。因此，我们应在登记管理工作中注意区别社会服务组织的成立动机，只要其具有NGO组织的性质，都应当纳入到NGO组织局统一的管理体系中给予登记。

## （二）为NGO组织的培育发展创造良好的法律和政策环境

包括美国在内的发达国家NGO组织发展的经验表明，良好的法律环境和政策环境，对NGO组织的推进作用巨大。深圳NGO组织的发育和发展总体上具有较好的法律和政策环境，但与充分发挥NGO组织作用的客观要求仍有距离，因此，继续推动优化NGO组织健康发展的法律政策环境，建立关于NGO组织的完善的法律框架仍然是重要任务。如：按照实际情况，对非政府组织进行合理分类，并采取不同的税收支持政策，实施不同的监督管理；从注重“准入”的限制性管理，到注重对组织的透明性、公开性、行为能力和效果的评价性管理；强化法律追惩制度，弱化行政预防，使行政部门以法律为准绳，依法管理。

美国通过政府项目外包的方式，拓展NGO组织参与公共治理的机会，和提高其参与治理的能力的经验值得借鉴。以政府“外包”的方式，通过提供项目资金的方式，解决深圳NGO组织运作资金缺乏和参与渠道有限、参与能力不高的问题。政府有关部门可以通过严格的审查，与选定的NGO组织直接签订项目合作协议，将财政拨款拨给NGO组织，这种方式既可实现促进NGO组织的发展目标，也有利于实现政府职能转变。

（三）拓宽深圳NGO组织参与公共治理的渠道，发挥其在公共决策的制定和实施中的积极作用国际社会正在兴起的新公共管理，其根本主旨就是扩大公共参与，使公民的各类组织形式，积极参与到地方治理活动中来。NGO组织是公民社会组织的集中体现，如何培育好各类NGO组织，推进其自身的发育和成长，提高其服务社会的功能，是现阶段政府的重要任务之一。除了广泛的社会宣传之外，各项有效的政策支持更具有实际意义。

在美国，NGO组织对政策的形成具有相当大的影响。NGO组织不仅被视为表达某些特定观点的“说客”，而且还是在其本身关注的领域掌握一定知识与专长的智囊。对于即将采取立法行动的某些问题，美国国会、联邦政府机构和各州与各地方政府经常向各相关NGO组织了解情况，尤其在环境、产品安全、平等机会、税收等重大问题上的影响十分深远。

深圳具有良好的公民社会发育和发展土壤，市民法律意识和参与意识较强，如果不通过NGO组织形式，使参与变得有序化和制度化，一方面可能造成非制度化参与，另一方面也使有效的社会力量流失掉，从而削弱了城市公共治理的有生力量。因此，深圳各级政府部门和领导人，应树立与各类NGO组织商议的意识，通过协商式参与，把各类NGO组织有序地纳入到公共治理的政策制定和执行体系中，使其在参与中提高自身的能力，在参与中发挥其特有的功能。

## （四）促进深圳NGO组织与国际NGO组织的合作

20世纪被称之为“国际组织的世纪”，大量非政府组织迅速崛起，其活动范围深入到政治、社会、经济、军事、文化、教育、卫生、金融、贸易、科技、安全和人类的衣、食、住、行等诸多领域。深圳经济社会发展具有较高的开放性和外向性，因此，促进深圳地方NGO组织与国际NGO组织的合作，在合作中学习国际NGO组织管理经验，对于推进深圳地方NGO组织的规范发展，提高其功能和水平，都具有十分重要的意义。

注释：

① [美]莱斯特·M·萨拉蒙：《全球公民社会——非营利世界》，北京社会科学文献出版社，2002年。

② 2008年6月10日调研资料。《深圳市社会组织建设和管理情况汇报》，深圳市民间组织管理局。

（作者：深圳市委党校政治学教研部副主任、教授）