

美国政府如何监管社会组织

郑琦

2013-05-07 14:28:30 来源: 2013-5-6 学习时报

在对社会组织的监管中, 美国政府体现出了重过程管理、轻入口控制的特点。州检察长代表全州的公共利益, 被赋予对社会组织最具法律权威的监管职责。州检察长下专设有一个机构, 管理社会组织的注册申请及审计检查, 这一机构在不同的州有不同的称谓, 在马萨诸塞州被称为“非营利组织与公共慈善部”, 在纽约州则名为“慈善局”。它的职责包括: 审核社会组织的登记申请; 监督社会组织从而确保组织的捐赠者和受益人不会因为公益资产招标和管理中的不当行为而受损; 监督基金会和其他慈善机构的活动, 以保证它们的资金和用于慈善目的的资产能够被正确使用, 保护由遗嘱或信托形成的慈善捐赠和遗赠中的公共利益。它的监管手段主要有登记注册和年检。法律规定社会组织要获得慈善组织的法律地位, 需要向登记机关填写一份两三页纸的表格, 提供一些基本信息如: 组织的名称、地址、负责人、财务人员、章程等。申请的程序比较简单, 通过率也比较高, 只要广义上有利于公共利益就可以申请慈善组织。获得慈善组织地位以后, 组织每年需要向检查机构提供年报, 内容包括组织的基本信息、活动状况和经费收支状况。

美国社会组织的制度环境比较宽松, 政府的监管机构也并不庞大, 但监管效果却比较好, 究其原因, 主要是以下三个原则在发挥重要作用: 一是分类监管, 二是行为监管, 三是公众监督。

分类监管 美国对于社会组织的管理处处体现着分类监管的理念。总体而言, 获得政府的优惠政策越多, 受到的政府监管也越严格。首先, 组织可以选择注册或不注册。对于不注册的组织而言, 它无法享受政府的优惠政策, 但也游离于政府的监管体系之外; 对于注册的组织而言, 它有资格享受政府的一些优惠政策, 但同时也被纳入了政府的监管范围之内。其次, 注册的组织可以选择注册为非营利公司或慈善组织。前者的信息可以不需要向社会公开, 但无法向公众募款; 后者组织运作, 特别是财务状况, 要受到州检察机关和公众的双重监督。再次, 组织在向联邦国税局申请税收减免时, 可以选择不同的组织类型。国税局的税法对社会组织的税收优惠分成两类。一类是组织免税捐赠减税, 主要是针对 501 (C) 3 条款下的服务于公众的宗教、教育、慈善、科学等社会组织, 税法规定不仅这一类组织自身的所得税可以免除, 并且向这类组织提供捐赠的个人或组织也可以获得所得税的相应减免。另一类是组织免税, 主要是针对 501 (C) 下的其他类型的主要服务于部分群体的组织, 例如: 老兵协会、工会等, 税法规定这类组织自身的所得税可以免除, 但向这类组织捐款的个人或组织无法享受税收减免。当然对 501 (C) 3 条款下的组织, 政府的监管力度也更大, 一是在申请免税资格时, 政府对组织目标和组织活动进行更为严格的审查, 组织需要通过组织测试和运作测试两大考验; 二是组织的游说活动被严格限制, 组织不允许参与任何的政治竞选活动, 也不允许对立法机关施加影响。政府对享受税收优惠政策的社会组织进行严格审查, 起到了对社会组织日常活动有效监管的作用。社会组织在向政府申请税收减免的过程中, 需要向国税局提供相关的财务明细, 由于社会组织的活动必然会涉及经费的收支, 因而政府可以通过财税部门审核社会组织的财务状况, 了解社会组织的活动和规模, 进而实施不同程度的监管。

美国政府的监管法律和政策通常是针对某项具体行为的细致规定，而不是针对某一类特殊组织而制定的笼统规则。例如筹款，马萨诸塞州的法律就规定：第一，慈善组织募款前需要先申请募款许可，在申请中需要提供组织名称和成立目标、组织地址、组织成立的时间和地点、组织的联邦税收减免情况、组织工作人员的姓名和住址、年度财务报表、组织是否被政府部门或法院授权募款、募款的用途、募款活动的名称、募款活动的负责人、善款使用的负责人等情况；第二，组织需要与一家专门的募款机构签订募款合同，合同要表明募款的慈善用途和筹集到的善款中用于此慈善目的的最小比例；第三，筹款过程中需要向公众公开以下信息：慈善组织的名称、地址、电话，善款将如何被使用，申明筹款是由第三方运作，保证善款用于慈善目的的最小比例；第四，筹款结束后，组织需要将募款的许可、申请、报告、合同以及其他相关文件存档，送交检查机构审查，同时供公众查阅。这些具体的规定都是针对筹款这一行为，而非针对某一类组织。任何类型的组织，无论是教育领域、文化领域、扶贫领域、科技领域还是其他领域，任何背景的组织，无论是民间发起的社会组织，还是有政府支持背景的社会组织，亦或是有宗教背景的组织，只要涉及筹款这一行为，都需要按照这一程序进行。由于社会组织中良莠不齐的现象非常突出，即使具体到某一类型的组织亦是如此，因而，针对具体组织类型设计的监管政策往往有可能限制部分积极组织的发展，同时放任部分消极组织的存在。行为监管的原则，由于关注组织的具体行为是否违反法律、是否损害公益资产、是否违背公共利益，因此可以提高政府监管的效力，使监管行为更具针对性。

公众监督

公众监督在社会组织监管体系中占有重要地位。与数量庞大的社会组织相比，政府即使雇佣再多的员工参与对社会组织的监管，其精力和能力实在有限，而且公众也不愿意将有限的财政资源投入到扩张监察人员队伍中去。因而寻求政府之外的监管渠道就显得尤为重要，其中发动公众参与监督是非常有效的方法。在美国，政府部门查处的社会组织的违法行为，很大一部分是通过公众举报及时发现的。公众以捐赠或志愿服务的方式参与社会组织的运作，同时又作为社会组织的服务对象存在，因而公众本身与社会组织的联系更为紧密，也有动力对其行为进行监督。政府需要做的，一方面是为公众监督提供更好的信息渠道，例如社会组织的信息披露制度，公众可以通过上网、邮寄等方式了解社会组织的相关信息，便于社会监督；另一方面是对公众的监督予以积极回应，公众一旦发现社会组织的违规行为，可以向相关部门举报，并且有一整套比较完善的制度保证公众的举报会得到积极、及时的回应。例如：美国国税局下专门设有举报办公室，如果举报的情况属实，国税局可以将追讨的纳税额和罚金的 30%（最高）作为对举报者的奖励。州政府的检察机关也会受理对社会组织不良行为的投诉，特别是涉及社会组织的欺诈、误导募款、滥用善款等行为，检察机关会根据公众投诉予以跟踪调查。公众监督在很大程度上弥补了政府监管的不足，保障了美国社会组织的合法运作和健康发展。

责任编辑：王村村

文档附件：

隐藏评论

用户昵称： (您填写的昵称将出现在评论列表中) 匿名

请遵纪守法并注意语言文明。发言最多为2000字符（每个汉字相当于两个字符）

2950

中国社会科学院电话：010-85195999 中国社会科学网电话：010-84177865；84177869 Email：skw01@cass.org.cn

投稿邮箱：skw01@cass.org.cn 网友之声信箱：skw02@cass.org.cn 地址：中国北京建国门内大街5号

版权所有：中国社会科学院 [版权声明](#) 京ICP备05072735号