



## 南非民间组织考察报告

作者：乔申乾等

关于南非民间组织的情况，过去我们基本不了解。这次，根据专家的推荐，受南非社会发展部的邀请，我们一行11人于2005年底考察了南非民间组织的发展和管理。尽管考察非常浮浅，但总算有了一些接触和了解，而且发现了一些值得我们借鉴的东西。

在非洲大陆，南非是比较发达的国家。虽然在1994年经历了政权的演变，民间组织的发展有了一些变化，但总的看发展势头不减，民间组织在社会和经济发展中仍然发挥着积极的多方面的重要作用。

南非习惯把民间组织称为公民社会或非营利组织。据南非有关民间机构与大学研究机构的调查，南非的民间组织数量超过十万个以上，包括非政府组织、社区组织、志愿服务协会，以及工会等。南非的民间组织有四个特点：一是社区民间组织在总量中占大多数；二是大部分是由最初的反对种族歧视为宗旨的组织转化过来的；三是大部分是提供福利服务的机构；四是志愿服务机构资源丰富，每年创造超过100亿兰特的收入（6.3兰特约合1美元）。

现将主要情况报告如下。

### 一、法律框架

1、南非宪法承诺每位南非人拥有结社自由。这是民间组织形成的基础。

2、1997年，南非议会通过了第71号法令即非营利组织法并于1998年9月1日实行。南非非营利组织法以宪法为依据，旨在创造一个有利于非营利组织繁荣发展的环境，建立一个正常的法律框架，促使非营利组织依法行事。保持合适的内部治理准则，建立透明以及对公众负责的机构。

(1)、法令对非营利组织的定义强调了两点：

a、民间性。指明其非政府系列。

b、非营利性。指出建立机构的目的只为公共利益；机构的收入和财产不能在会员或办公室工作人员中间进行分配（对服务的合适补偿除外）。

(2)、法令规定成立非营利组织申请人必须向登记机关申请登记：

a、受托机构（政府授予权利机构）必须到高级法院法官处登记。

b、一般组织到非营利组织委员会主任登记处登记。

c、一部分组织也可选择到福利部非营利组织理事会登记。

(3)、法律鼓励民间非营利组织向政府申请登记。一是政府规定经过登记的机构才能获得政府的税收优惠；二是规定经过登记的机构才有资格获得政府的资金援助和其他优惠待遇。社会福利部是非政府组织的主要管理部门。

3、南非国会于2000年通过了南非共和国福利发展管理法案。该法案是为福利部门提供一个旨在建立并融合政府与公民社会伙伴关系的管理框架。依据这个法案，民间组织可以履行法定的社会责任，更多地参与推动社会福利事业的发展。

(1)、法案对“公民社会”的定义是：除政府之外的研究机构、组织或个人，其中包括商会、消费者组织，正规和非正规福利部门，非政府组织，社区组织，宗教组织和其他社会福利机构。

(2)、法案明确了政府与公民社会通过规划分担责任的伙伴关系和对社会福利事业的共同“管理”。

(3)、法案把公民社会中的各机构对社会福利政策和项目抱有兴趣者确认为“利益相关方”。

(4)、法案决定成立南非社会福利发展理事会。而理事会建立的目的就在于推动和巩固公民社会和政府的相互作用，以及在不同程度上参与公共政策的制定。

(5)、法案规定在理事会成员中（9人），政府官员理事不得超过4人，即其余至少5人来自公民社会。理事会每年至少召开3次会议，每次至少2天。

理事每人每年可得到国家给予的229700兰特（约合3800美元）的差旅费，补贴和咨询服务费。国家还为理事会办事机构支出办公费用456000兰特（约合76000美元）。

(6)、法案规定了南非福利发展理事会的职责，其中还特别规定有关非营利组织的条款，主要是：

- a、推动政府和公民社会间就社会福利方面的对话。
- b、推动利益相关方参与社会福利发展，特别是消费者和草根部门的参与。
- c、在政府与公民社会间制定信息和交流策略。
- d、加强公民社会、相关政府部门和部长之间的磋商，决策社会福利重点关注项目等。

3、设立社会发展部。规定该部门的职责是致力于向全体南非人民提供社会保障和社会福利服务，与非政府组织，宗教组织、非营利组织、商业界，劳工组织和其他参与者展开合作，监督社会政策的执行，以形成良好的社会环境并推动扶贫的发展。

2000年，在社会发展部部长确定的其后5年的工作重点中，主要包括帮助贫困人群，资助弱势家庭，保护妇女儿童、残疾人利益，社区关怀和对艾滋病影响人群的帮助，如：因艾滋病而丧失双亲的孤儿的帮助、减少青少年犯罪和失业现象等。

该部的各项工作都要求与公民社会的协商与合作。

4、颁布《国家发展机构法》，设立国家发展署

《国家发展机构法》规定国家发展署的职能，就是直接向特定的社区民间组织和其他帮助贫困社区提高能力的民间组织提供资金、达到减贫的工作目标。

国家发展署为专门执行上述任务的法定机构，原归财政部领导，后转社会发展部领导。

## 二、登记与管理

### 1、登记要求：

- (1)、陈述组织名称。
- (2)、陈述组织的主要和次要目的。
- (3)、承诺组织的收入和财产不得在会员和工作人员中分配。
- (4)、规定该组织成为一个法人，具有法人地位。
- (5)、规定该组织的存在不受其成立或机构负责人变动的影响。
- (6)、规定该组织的成立或机构负责人不会对组织的财产享有权利。
- (7)、规定组织的业务范围。
- (8)、规定该组织内部治理的组织结构和机制。
- (9)、陈述会议规则，包括会议召开有效人数，会议记录的保存，会议作出决定的方式。
- (10)、规定财务必须经过银行帐号运行。
- (11)、规定财务年度的起始日期。
- (12)、规定章程的修改程序。
- (13)、规定该组织终止或解散的程序。
- (14)、规定该组织终止或解散后剩余财产应转移到与本组织宗旨相似的非营利组织。

### 2、登记结果。

准予登记的组织应发给登记证书，证书是非营利组织具有法人资格的证明。

对不予登记的组织，应通知申请者并说明理由，一般在申请登记起一个月内给予答复。

申请者在收到不予登记的通知后一个月内，可以向特设的委员会提出申诉，请求法庭立案审查。

非营利组织的登记免费。

### 3、非营利组织的义务

(1)、遵守非营利组织法的要求及遵守已经登记的章程开展活动。

(2)、在活动中展示本组织的登记的状态和登记证号。

(3)、保留规定期限内的会计记录和相关支持性文本。

(4)、在财政年度结束后6个月内，草拟出财务报告。该报告至少应包括本机构的收入、支出和资产负债表。

(5)、在草拟财务报告后两个月内，会计主管应起草正式财务报告书，陈述机构的财务状况。其中包括以下说明：该组织的财务报告与同期会计记录是否一致；该组织的财务政策是否恰当，在制作财务报告过程中是否保持遵循；是否遵守非营利组织法及本机构章程有关财务的规定。

(6)、向董事会提供工作报告，在财政年度结束后9个月内完成。

(7)、提交董事会首席执行官的详细联系方式（须在每次任命和选举后一个月内提交，即使任命和选举没有导致负责人的变更），以及其他相关信息。

### 4、监督与惩处

(1)、登记机关认为非营利组织不遵守本机构的章程和不按非营利组织法的要求承担的义务时，可通知其注销登记。在规定期限内，登记机关将作出取消该机构登记资格的决定。

(2)、登记机关认为该机构有可能构成犯罪时，将向南非警察总署建议进行刑事侦查。

(3)、受处罚的非营利组织可按程序提出申诉。

(4)、公众有资格获得任何一个营利组织向登记机关提供的全部文件，参与非营利组织的问责。

(5)、登记机关有义务保留并定期向社会公布所有非营利组织的登记状态、注销状态、终止状态或解散状态。

(6)、未经登记却声称自己已依法登记，或向登记机关提供虚假资料的，有可能受到起诉。

### 三、政府对非营利组织的支持与合作

南非政府对非营利组织的支持与合作，主要表现在两方面。一是委托非营利组织承担公共服务职能，并因此给予免税待遇；二是通过拨付公益项目资助款的形式，对非营利组织给予支持。政府对非营利组织的支持与合作主要体现在后者。

1、规定国家发展署的首要目的是关注消除贫困及造成贫困的根源，加强公民社会的扶贫能力。

2、国家发展署规定9项公益事业（包含43类活动）为慈善性质活动，这9项是：（1）、福利和人道援助、（2）、宗教、（3）、信仰和伦理、（4）、健康保护、（5）、文化、（6）、土地和住房、（7）、自然保护和环境及动物保护、（8）、教育和发展、（9）、研究和体育。

3、提供拨款和捐助资金。一般是发展署公布资助项目的范围，非营利组织向国家发展署提出资金申请，发展署根据申请情况与之沟通协商后，实施一定数额的拨款或捐助。在具体运作上，发展署将权力下放到省，每个省都有签约机构。据介绍，2003/2004年度，发展署拨款总额为10300万兰特（6.3兰特约含1美元），每年递增。

4、发展署通过能力建设的培训，帮助非营利组织开展本组织擅长的活动。

5、尽管政府在扶持非营利机构方面做出了一定努力，但仍有很多方面需要进一步研究，有关专家也提出了质疑。如发展署规定的工作范围过窄，对扶贫的支持减少；偏重于资助社区组织，而不愿支持志愿服务机构，造成了这部分机构的资金匮乏；项目的申报程序复杂，办理效率低下，以及法定机构存在官僚作风等。

### 四、目前南非民间组织发展中存在几个问题

1、非营利组织的主要资金来源来自外部社会，约占86%。而外部社会的资助采取“保守策略”，即只投在教育、就业和社会福利方面，限制了其他民间组作用的发挥。

2、非营利组织普遍缺乏专业的筹款能力，没有制定筹款战略。筹款一般都是机构的主管或副主管的工作范畴，但他们用于筹款活动的时间较少（不超过20%）。

3、非营利组织领导能力和组织能力欠缺，主要表现在缺少有创造性、有活力和有远见的领导人。

4、人才竞争压力太大。非营利组织为了吸引有能力的人才，不得不提高专职工作人员的工资水平，来与商业部门和政府部门竞争，无形中增加了管理成本和生存压力。而相当一部分非营利组织则因为没有雄厚的财力而造成有经验的专职人员流失，影响组织可持续发展。

#### 五、几点值得我们借鉴的做法

1、政府明确公布慈善事业的范围，有利于倡导民间组织投入社会公益事业，也有利于社会监督。南非对公益事业列出9项43类活动，很具体，我国也可以作出这方面的规定，使之与一般的社团活动相区别。

2、政府对公共服务项目拨款购买，既有利于政府转变职能、降低政府管理成本，也能为民间组织的生存发展提供资金支持。南非的公益性民间组织多数能从政府获得资助，有的甚至全部依靠政府资助。在南非就不存在类似我国社团的那种乱收费的现象。

3、税法应对公益事业以至民间组织业务作出明确的减免税收的规定，对捐赠人的公益捐赠给予抵税待遇，有利于全社会积极支持公益事业，有利于民间组织的生存发展，也有利于杜绝偷漏税现象。

4、应赋予登记管理机关要求非营利组织注销登记的权力，和在规定期限内作出取消该机构登记资格的决定权力。南非的这一规定对非营利组织的净化起到了积极作用，我国的民间组织管理规定应当借鉴这一经验。

由于这次对南非的考察是首次，占有资料也很少，因此在考察中了解一般情况较多，深入不够，对有些问题可能存在理解不准确的地方。许多方面还待今后更多资料的收集、整理和研究。

二00六年二月

[◀ 上一篇](#)      [下一篇 ▶](#)