

## 第三章 国外社团的发展状况

现代意义上的社团或非营利组织是现代社会的产物，同时，它在各国的发展又与该国的历史与文化传统密切相关。由于各国现代化发展的进程、历史和文化各异，社团和非营利组织、非政府组织在各国的发展是有差异的。以下只是概略地介绍几个国家的情况，以反映发达国家和发展中国家的社团、非营利组织、非政府组织的发展异同。

### 第一节 美国的非营利组织

#### 一、非营利组织存在和发展的社会与文化背景

在社会福利和非营利组织的发展历史和文化方面，美国是一个非常特殊的国家。首先美国是一个移民国家，早期的欧洲移民经过背井离乡后，在北美独特的地理环境和自然环境中形成了相互帮助的民间社团或社区组织，以种族为核心建立了一种契约式的社会支持和公民道德体系。在独特的美国民主制度下，公民发展了自由的权利，同时也在很大程度上推进了“公共的善”（the public good）的概念，包括个体对他人的责任和义务。

在美国，公民对政府的不信任感导致了在民间广泛结社或建立社会团体的文化传播。可以说，公民的结社在很大程度上是为了维护个体自由的需要。这些团体的类型多种多样，但是其本质都是围绕公民权利来展开的。按照托克维尔的说法，结社成为美

国市民生活不可分割的一部分。这些社会团体的一个基本特征是：大家彼此团结合作，为着共同的目标促成一些事情，而这些团体的目的就是为了保护每个独立个体的自由不受侵犯。因为，在个体自由的状态下，每个人都会为自己的私利考虑而忽视群体的要求，这样的结果是彼此不能完全保障自身的自由不会被侵犯。不建立互助的支持网络，个体的利益和群体的目标也就难以达致。另一方面，政府也无能力管理社会生活和民众的思想交流，而市场本身也存在不可避免的缺陷。因此，在这样的前提下，处于政府与市场之间的社会团体就得到发展的空间和需要，他们将自己拥有的资源积聚在一起，用以解决群体的需要，而这种利益并不是按照大多数原则来操作的，它只是以社区共同体的利益目标为基础。在美国，这种普遍存在的社会团体不仅满足了市民参与社会与政治生活的要求，也促进了社会团结和多元文化价值观的实现。

同其他发达国家、发展中国家、社会主义国家比较而言，社会中存在着数以千计的非营利组织或社会团体，在很大程度上说明美国是一个非常特殊的国家。在美国，很多志愿性的协会或组织完全是按照市民在社区形成的习惯和文化来运作，追求新生事物和勇于冒险尝试的民族特性，使得各种各样的社会团体得以生成与发展。

### 二、非营利组织的分类

美国非营利组织在社会生活中的影响和作用，不仅体现为公民自我组织的社区活动和政治参与，还体现为这些组织在社会福利领域的广泛介入。虽然美国也被冠之以“福利国家”，但是同欧洲正统的福利国家相比，美国政府在社会福利方面的支出和干预要小得多。在美国，很多社会福利和社会服务都是由非营利组织提供的，也体现了在这一领域美国公民对社会公益事业关心

和投入。美国的非营利组织的种类很多，主要有：会员性的组织（Membership associations），它们提供的服务或福利仅限于参加该团体的成员或个人；基金会组织（Foundations）和专业筹款团体。据统计，美国现有各类基金会约3.2万个，其基金一般来源于某个个人或家族，如美国洛克菲勒基金会、福特基金会等等；社会福利组织和宗教组织。据专家估计，在20世纪90年代中期，美国有各种非营利组织超过100万个。

### 三、非营利组织的合法性及地位

虽然美国没有设立一部专门的法律来规约非营利组织的发展，但作为一个高度注重法制的国家，美国在其《宪法第一修正案》中明确规定了公民的自由和权利，它们包括公民言论自由和参与结社的基本权利。在美国，人们普遍相信建立、组织和参与非营利组织是公民的一项基本权利，是任何人不能剥夺的，包括政府也无权阻挠和干涉。但是，由于各种非营利组织性质与种类存在差别，因此，法律所赋予他们的地位和相应权益也是不同的。在美国，《联邦税法》对非营利组织的影响最明显，在这部法律里明确规定了那些可以享受税收豁免的非营利组织的种类。上述的非营利组织当中，由于基本上可以分为慈善性组织和会员服务性组织，两者在享受税收豁免的权益上还有差别。前者在接受捐款时，那些捐款的个人、企业和基金会可以将捐款从所得收入中扣除，从而减少了所得税。政府对待慈善组织的优惠政策是很明显的，因为这些组织同会员服务组织有明显的不同，它们是在为社会成员提供服务、推动社会公益事业、促进社会发展，从而在某种程度上减轻了政府的负担，因此理所应当可以享有某种税收上的优惠。

在美国，税法明确规定了可以享受税收豁免的慈善性组织种类，这些组织应以“宗教慈善、科学、文学、教育”为宗旨。但

是，政府对直接参与政治活动的慈善组织在税法方面进行了特别的规定。如果该组织只是偶尔卷入一些政治游说活动，其目的是为了推进社会公益事业，为了改善公民生活和福利，这一类慈善组织仍可以享受政府税法规定的优惠待遇，获得税收减免的好处。但是针对那些重点以参选或政治游说为主要内容的社会福利组织，它们却不可以享受税收减免的待遇。在美国，非营利组织采取了三种主要的法律形式：非公司形式的协会或社团；公司形式的协会或社团；信托形式的协会或社团。不同形式的社团，可以享受政府的不同待遇。

#### 四、非营利组织与政府和市场的关系

尽管在美国人们建立社团或非营利组织十分便利，但是政府对它们的监督仍然透过一定的渠道来实现。其中最简单的一项措施就是政府采取“公开原则”来将所有非营利组织暴露在公众的眼皮底下，所有公民都有权查看该非营利组织的原始申请材料和前三年的税表。同时，任何公民还可以致信国税局，了解该非营利组织的财务状况和内部结构。这样做的好处是政府在人力不足的情形下减轻了监督成本，也充分扩大了监督的范围，增强了民间社团或非营利组织自治的可能性。但是，由于在申请程序上简便快捷，加上政府的人力不足，也造成了政府对非营利组织监督的不力，一些不法之徒或机构利用这些政策或法律上的漏洞，牟取私利。

在美国，非营利组织的发展同政府的干预与否并不存在很强的联系。也就是说，在政府对社会干预最严重的时候，非营利组织并未受到影响，而在自由主义思潮泛滥的时候，它们的发展却不如人们期望的那样，比如 20 世纪 30 年代和 80 年代就是很明显的对比。在美国，非营利组织同政府并不一定表现为对抗关系。实际上，政府不仅在很多方面支持非营利组织的发展，而

且在一些时候政府也需要依赖这些非营利组织来帮助政府解决一些问题。比如在很多社会服务领域，政府必须依靠非营利组织来发挥主导作用，政府同它们建立起一种合作伙伴关系。

从理论上来说，非营利组织同营利企业不存在联手或竞争关系。但是，随着非营利组织自身发展、组织结构和环境变化，它们同市场的关系也越来越近。尤其是近年来，随着社会福利私营化的发展，美国非营利组织介入市场也日益频繁。一方面，政府减少了对非营利组织的财政支持，使得它们必须在经费问题上做出一些调整；另一方面，市场的有利可图也使得一些非营利组织借用商业化渠道来扩大经费的来源，因为依靠传统的募捐和政府拨款，很难解决自身的经费问题。这样，一些非营利组织只好借用各种途径，同时利用政府给的种种优惠待遇来广开财路解决经费不足的问题。另外，营利组织也不断渗透到非营利活动领域中来，在某种程度上也影响了非营利组织本身的发展。非营利组织挤压市场的效果经常遭到营利组织的批评。但是，对非营利组织来说，政府拨款的减少和公众捐助难度的增加，也使得它们不得不采取相应的市场化渠道来扩大资金的来源。不过，非营利组织和营利组织的相互关系不完全是一种竞争关系，二者还表现为在推进社会公益或福利事业方面的合作关系，如非营利组织与企业共同开发一些福利产品，基金会与企业合作共同推动研究等等。

### 五、非营利组织发展中存在的问题

长期以来，非营利组织由于扶弱助贫和关爱社群，在公益事业或社会服务方面取得了令人刮目相看的成绩。同时，由于非营利组织独立于政府和市场之外，它们较少有权力之争，也不是浑身铜臭味。因此，在公众心目中非营利组织树立了良好的形象。人们普遍相信，非营利组织比政府筹办社会公益事业或社会服务更有效率，同时又比营利组织更仁慈，在很大程度上它们代表了

社会的良心和正义。但是，非营利组织自身也存在一些弊端，国外有学者曾指出，权力滥用和假借非营利组织名义、过高的薪水和待遇、庞大的行政开支、贪污问题等等是非营利组织自身面临的主要问题（王绍光，1999）。基于这些问题，专家认为，改革非营利组织管理和监督方式势在必行，改革的措施包括加强非营利组织的审批、定期审核、建立更透明更有效的公众监督制度、控制经费支出标准以及建立重新申请制度等。

## 第二节 英国的志愿组织

### 一、志愿组织发展的背景

在英国，非营利组织通常被称为“志愿组织”或“志愿部门”，志愿组织的历史可以追溯到17世纪早期的民间慈善活动，这也是基于两种主要的传统：民间慈善事业和社区互助的传统。1601年的《济贫法》开创了英国政府介入民间慈善事业的先例，而工业革命以后，政府更是通过一系列的法律来规范慈善机构对济贫事业的参与。

19世纪后期，英国颁布《济贫法修正案》（也称为《新济贫法》）进一步严格了救济标准，同时严格区分了对“值得救济的穷人”和“不值得救济的穷人”两类救济标准，对后者实施了更为严厉的惩戒措施，对救济资格和标准的规定更为严厉。在《新济贫法》颁布后，英国社会的贫困状况并未得到有效的缓解，反而使穷人的数目不断增加。这样的一个直接后果是，在济贫问题上，民间的社会慈善团体和政府形成了两种不同的态度，很多中产阶级人士（尤其是妇女）开始参与到济贫和社区教育等事业当中去。19世纪60年代，英国的私人慈善团体数目增加迅速，这些团体实行实物和现金救济。19世纪下半叶，在伦敦形成了一个比较庞大的慈善组织队伍，然而由于它们没有统一的组织形

式，所以济贫事业一度比较混乱，它们各自为政，同时它们的活动也与教会慈善救济的活动明显重叠和交叉，于是使得活动效率低，而缺乏统一管理是一严重缺憾。1869年，在索里牧师的倡导下，慈善组织按照查莫斯的建议，在伦敦建立了一个慈善组织的联合体，即历史上著名的“慈善组织会社”（Charity Organization Society，简称COS）。

在指导原则上，这一组织受当时的社会改革家托马斯·查莫斯的理论影响，认为慈善不是获得物质的永久来源，而应是自助的一种手段。提供慈善支持不是解决穷人的问题，而是会拖延时间使个人较晚从问题中自我摆脱出来。同时，个人接受救助就要付出摧毁自尊、背上羞耻的代价。

根据这些原则，慈善组织会社制定救济的申请标准和程序，供所有私人慈善团体参照运用，这一“公开化”的处理方式使个人贫穷的私人问题进入公共领域，使许多职业乞丐暴露在公共服务机构的管理体制下，那些从不同救助机构接受服务的穷人也受到限制。在工作方法上也推行以个人主义的一对一的治疗手法，强调穷人自助和个案调查的实效性。这一组织的工作人员主要以白人中产阶级女性为主，被称为“慷慨的淑女”（the Lady Bountiful）。除此之外，组织中还有大量的一般志愿者和受薪的工作人员。他们通过“家访”的形式来建立福利传输的“科学慈善”理念和方法，通过建立友谊和恢复自尊，帮助穷人建立个人的信心与自主能力。在慈善组织会社的早期实践中，工作人员逐步发展出有效的工作方法。而且，随着社会需要的增强和助人实践的推广，志愿者也逐渐成为专业工作人员。慈善组织会社经过在英国本土的建立与发展，在美国得到迅速的发展与壮大。这一民间慈善组织的历史发展深刻地反映了社会团体力量在推动西方社会福利事业和社会发展方面的重要性。

19世纪末20世纪初，英国社会阶级矛盾趋于复杂，费边社

开始以改良主义路线为行动纲领，在英国展开为工人和其他不利阶层争取必要社会权利的运动。同时，第一次世界大战和随后的经济危机使当时英国的社会状况进一步恶化，贫困、疾病、失业和残疾问题相当严重，而工人运动也此起彼伏。这种情况使当时的英国政府十分紧张，政府意识到只靠民间的慈善组织的力量很难从根本上解决上述问题。在这种社会变迁剧烈的背景下，志愿机构在社会服务领域出现了失败的困局。在这种条件下，英国政府终于向社会问题进行了全面的干预，在 20 世纪初至 1915 年之间（也就是历史上著名的“自由改革时期”），政府颁布了一系列的社会保障法案。

## 二、福利国家时代的慈善组织

第二次大战的爆发和随后的经济危机，使英国在 20 世纪 40 年代将建立和推行福利国家作为重建的基本路线，凯恩斯干预主义经济学说和贝弗里奇社会改革的倡议，使英国政府在第二次世界大战后迅速建立起一个“从摇篮到坟墓”的福利国家，这些福利政策和措施涵盖了从社会保障、教育、住房到医疗等一系列关乎公民福利的重要领域，政府在社会福利事业方面起着主导作用。特别是战后英国政府在社会福利领域推行的国有化路线，使得民间慈善机构和其他福利组织的活动空间大不如从前。虽然政府在社会福利领域无所不在，但是民间慈善组织或志愿机构并未因此而消失，它们仍然在一些政府较少涉及和不愿干预的社会服务领域发挥着积极的作用。

20 世纪 70 年代以来，西方石油危机的出现使得资本主义国家的经济出现明显衰退，福利国家的进一步发展出现困难。另一方面，公民利益需求和社会服务需要的多元化，使得单一的福利供给和僵化的管理体制陷入困境。撒切尔夫人为首的右翼政党上台以后，提出改革福利国家的主张，并提出私营化的一系列方



案。80年代末至90年代初，英国政府开始着手推行混合福利的路线，即在社会福利和社会服务领域，政府和志愿部门共同承担福利的供给责任，但服务提供方式可以考虑契约式的安排，即政府提供资金，社会服务则由志愿部门来具体推行。这样做的目的是：一方面，政府可以减少对社会福利和社会服务的直接干预，减少行政开支和避免官僚化体制的弊端；另一方面，志愿部门可以充分利用其优势，对市场的需要做出及时的反应，同时提高效率，减少了不必要的资源浪费。这样，从事公益服务和社会福利服务的职员组织在英国开始起到重要的作用。

### 三、当前英国志愿组织的发展状况

作为联合王国，英国的法律体系同北美和其他国家及地区都有明显的差异，因为它存在三个不同的法律体系。英格兰和威尔士实行的是普通法，苏格兰实行的是欧洲大陆成文法，而北爱尔兰实行的是处于前两者之间的法律体系。在这里，我们主要介绍英格兰和威尔士的情况。

英国法律仅对“慈善性”的概念做出了解释，它包括四大类活动：济贫、教育、宗教和公益。决定一个组织是否为慈善组织，必须通过“慈善委员会”或其他政府部门的认可。1990年底，该委员会批准的慈善组织数目共有17万个左右。除此之外，还有政府部门主管的10万个慈善组织。按照功能分类，这些慈善组织可以分为以下几类：服务型组织、互助型组织、压力型组织和中介型组织。第二次世界大战结束以后，英国的志愿组织的发展一直比较平稳，到20世纪90年代，大概有近100万人受雇于各类不同的志愿团体和机构，占英国劳动力数量的4%。除此以外，还有很多人经常参加各种志愿活动。英国志愿组织在国民经济中占有举足轻重的地位，其支出占国民生产总值的4.8%，仅次于美国，居世界第二位。

就活动领域结构而言，英国志愿组织在三个领域表现得最为活跃：教育、文体休闲和社会服务。在志愿部门的开支中，教育开支占了42%，而休闲开支占了21%。由于英国政府特别注重在国际事务方面的表现，在社会福利领域，其触角往往也涉及其他国家和地区。英国政府通过一系列的社会服务和福利项目，帮助发展中国家改善社会发展和公民生存的基本条件。就经费构成来说，近年来政府拨款的比例有所下降，但仍保持在40%左右，50%左右来源于收费收入，而只有10%来源于民间捐款。

### 第三节 巴西的非营利组织

#### 一、巴西非营利事业发展的历史

巴西是拉丁美洲最大的国家，也是天主教国家，天主教徒占人口的90%。巴西曾经是葡萄牙的殖民地，殖民制度通过种植园制度和天主教会影响着巴西非营利事业的发展。

种植园是由庄园主统治的封闭的体系，在这种体制下，自由人的经济和社会地位依赖于他们与庄园主的私人关系，这就形成了一种依赖关系，即自由人用自己的真诚和服务去换取庄园主的保护和照顾。在这种情况下，不可能发展出志愿结社与公益服务。

另一方面，在1889年以前长达4个世纪的时间里，天主教是巴西的国教，教会在人们的日常生活中占据着中心位置。教会组织开办学校、调节家庭纠纷、推动互助社和医疗援助社，在公益领域发挥着一定作用。而以社区为基础的平民宗教会在对穷人的医疗援助和提供临时住所方面发挥着作用。1891年，巴西宪法确立了政教分离的原则，禁止国家以任何形式资助宗教活动，这样，天主教会就不得不加强与民众的联系，教会通过兴办学校、医院和慈善团体吸引人们的支持。进入20世纪以后，巴

西政府在推动非营利事业方面发挥了重要作用，政府通过建立社会保障体系控制了一些民间组织，1938年，巴西政府在教育部下设立了“全国社会服务理事会”，规定凡是与该理事会挂钩的民间组织都可以获得政府的资助。同时，巴西还建立了“巴西社会援助同盟”，为儿童、老人等弱势群体提供帮助，该同盟由总统夫人任主席，其经费则来自于财政拨款和民间捐款。

20世纪30年代至70年代，巴西先后由极端专制的政权和军人政权控制，民间组织或被取缔，或被抑制。只是在70年代，教会成为民间组织发展的基础。80年代末，巴西结束了军人统治，民间组织进入黄金发展时期。这时出现的一些非政府组织将马克思主义与基督教义结合起来，并实行专业化，它们的活动领域涉及艾滋病防治、环境保护、妇女解放、边缘青少年的帮助等。

## 二、巴西非营利组织发展的状况

在巴西，由于长期处于极权政府和军人政府的统治下，所以民间组织并不发达。在这种背景下，社团常常具有政治色彩，因为社团会成为政治参与的重要形式。近些年来，非政府组织的概念在巴西开始流行，非政府组织主要是进行社会服务的组织，它们信奉“自立、平等、参与”的理念，希望民众通过参与经济、政治和社会事务来改变自己的命运，达到自立与平等的目的。

1990年，巴西的非营利组织有29%从事社会服务和医疗服务，23%是体育组织和休闲俱乐部，19%是文化教育组织，9%是工会、商会和职业团体。据1998年的资料，巴西有21万个非营利组织，其中23%是社会服务组织，20%是体育和休闲俱乐部，14%是教育、文化和科学研究方面的组织（王绍光，1999）。

巴西的非营利组织不甚发达，但在经济和社会生活中的作用还是比较重要的。1995年巴西非营利部门的财政支出占国家

GDP的1.5%，提供了100万个付薪的职位，占全部非农就业的2.2%，占全部服务业就业的7.8%，占全部公共部门就业的19.4%。

据1995年对巴西非营利部门的调查，在非营利部门就业的主要是在教育、卫生及社会服务领域。其中，在教育领域就业的占36.9%，居最高位，在卫生保健领域就业的占17.8%，占文化领域就业的为17.0%，社会服务领域就业的占16.4%，在职业性协会和工会中就业的占9.6%（萨拉蒙，2002）。非营利部门的这种结构与天主教长期参与初级和中级学校教育、促进医疗和社会服务有关。

巴西非营利组织的经费主要来自于会费和收费。据1995年的调查，会费和收费占全部经费的73.8%，其中大部分是医院和其他健康护理机构的服务收入。来自个人、企业和基金会的捐赠占10.7%，来自政府公共部门的资助占15.5%。

在非营利部门内部，不同的非营利组织（活动领域）的收入来源结构也有不同。主要分为三种类型：第一，收费主导型。收费包括收取会费和服务收费两部分，一些非营利领域的组织的经费以收费为主，这包括职业性（行业性）组织、卫生保健组织、文化教育组织、公民性和倡导性组织。其中，有的组织以收取会费为主，如职业性协会、工会和文体组织。而教育、卫生保健组织除了接受公共部门的资助外，也收取服务报酬。第二，公共部门资助主导型。在巴西，住宅发展组织的收入中来自政府公共部门资助的比重占72.7%，占主导地位。在社会服务领域，公共部门资助的比重占48%，在公民性和倡导性部门的资助比例占28%，而在环境保护类组织中这一比重为27%。第三，私人捐赠主导型。在巴西，社会服务组织和环境保护组织的主要收入来源是私人捐赠，其中社会服务组织的收入主要来自于个人捐赠，达50%，环境类组织的捐赠，主要来自于企业（萨拉蒙，

2002)。

可以发现,受历史、文化和政治的影响,巴西的非营利组织的发展远不如发达国家,与全球平均水平相比也有一定的差距。例如,22国的调查结果表明,全球非营利部门的主要财源都是收费,但是,全球的收费平均水平为49.4%,而巴西为73.8%。相反,全球非营利部门财源来自于公共部门的部分占40.1%,而巴西只占15.5%。这种现象显然与发展中国家的不发达经济相关。

(本节资料主要来自于王绍光:《多元与统一》和萨拉蒙:《全球公民社会》)

## 第四节 菲律宾的非政府组织

### 一、发展概况

在菲律宾,非政府组织被定义为是民办的、非营利的、自愿的社会组织,它的宗旨是为社会公众提供一些基本的服务,促进经济与社会的发展。

菲律宾的非政府组织主要有宗教组织、行业协会、福利团体、联合会、基金会、人民组织等。福利团体是为弱势群体提供服务、为社会提供公益服务的组织,包括从事慈善活动,帮助贫困农民解困脱贫和从事公益活动。人民组织包括工会、农会、合作社等自治性的群众组织,它们是为了维持自己的利益组织起来的互益性组织。

在菲律宾,非政府组织大多是教会的延续。从1521年起西班牙统治菲律宾近400年,1898年西班牙退出后美国又统治了菲律宾。在西方国家统治时期,宗教也进入菲律宾的社会生活,宗教组织也从事慈善活动,这成为菲律宾非政府组织发展的重要基础。

1972-1986年是马科斯政权的独裁统治时期，非政府组织没有取得合法地位，它们的活动领域只限于教育、宗教等少数领域。1986年政权更迭后，政府开始鼓励非政府组织的发展，西方国家也向菲律宾的非政府组织提供巨额资助，支持其发展。此后，菲律宾的非政府组织得到了快速发展。目前，菲律宾有非政府组织3万多个，甚至更多。

## 二、非政府组织的管理与自律

菲律宾对非政府组织的登记要求比较宽松，即不强制其登记。菲律宾对非政府组织实行登记和认可两种制度，登记是在非政府组织符合法律规定后，以法律的形式授予其法人地位，认可是对非政府组织符合提供某种特殊服务的标准而给予的承认。在菲律宾，非政府组织是否注册登记完全取决于其自身意愿。不登记的非政府组织，其活动不受政府的约束，它们也为社会提供公益服务，但获得社会承认的程度低。另外，它们不能享受的免税待遇，也基本上得不到政府的资助。而登记的非政府组织会获得政府的资助，当然其活动也更多地受到政府的干预和约束。

菲律宾政府在对非政府组织管理方面有一些强制性的规定。法律规定，非政府组织尤其是享受政府资助和免税待遇的非政府组织不能以任何捐助等资助形式影响国会选举和政府公职人员的选举，以保持其政治性。非政府组织必须围绕慈善、宗教、教育、文化、公共服务等领域开展活动，不得从事商业性活动或以营利为目的，这是对非政府组织的非营利性质的规定和要求。

政府鼓励非政府组织进行有效的自我管理。非政府组织有国际上比较通行的治理结构：非政府组织中设理事会，它是组织的最高权力机构，而理事会成员不领取报酬，另外，非政府组织接受社会的监督。菲律宾的非政府组织建立了自律性的网络组织——非政府组织网络协调发展委员会。这是一个全国性的网络组织，

下面有 3 000 个非政府组织，其主要职能是对这些非政府组织进行监督，其监督标准是菲律宾非政府组织公约。

为了对非政府组织进行管理和促进其自律，菲律宾政府于 1991 年制定了非政府组织行业自律准则公约，包括非政府组织活动的职业道德和行业标准。公约强调非政府组织要处理好几种关系：要为人民的利益服务，珍惜人民的权利；要遵守国家的法律，与政府相配合；要尊重捐赠者的权益，确保捐赠项目和捐赠资金的真实和透明；组织成员之间要平等、公平。

政府对非政府组织的监督也包括对其税收减免事务的管理。菲律宾政府规定，完全从事宗教、慈善、科学、体育、文化、卫生、康复、退伍军人等救助活动，以促进社会福利发展为目的的合法的非政府组织，在其章程被批准后，可以申请获得免税受赠资格，享受免交所得税待遇。在慈善捐赠免税方面，菲律宾政府于 1998 年实施了新税法，规定公民个人向慈善机构捐赠可享受减税 10%，公司可享受减税 5%。为了加强管理，菲律宾政府规定非政府组织接受每一笔捐赠都必须向政府有关部门报告，并在税收年度结束后 4 个月内就上一年获得捐赠的情况向国家财政部门提交年度报告，年度报告书不符合有关法律规定，非政府组织可能会被取消免税待遇。非政府组织在接到捐赠后必须在当年（最多可延期 3 个月）将捐赠的财物再捐赠给社会，用于社会服务。如果数额太大，一时捐不出去，可向国家税务局申请延期。通过这些方法，政府希望非政府组织所得捐赠能及时、有效地用于社会服务。

### 三、非政府组织与政府的关系

菲律宾政府把非政府组织视为合作伙伴，因为政府认识到非政府组织有深入基层、联系群众广泛、工作效率高等特点。非政府组织与政府的合作有多种形式：非政府组织参与有关社会政策

的讨论，参与社会发展项目的论证，参与国家项目的实施或者接受政府委托实施项目；此外还有，非政府组织的成员以个人名义做政府项目的顾问，帮助政府论证项目，作为专家对政府的发展项目进行监督与评估等。菲律宾政府比较重视非政府组织，近些年来，菲律宾总统参加世界首脑会议，一般都带非政府组织的代表参加，这在世界上也是少有的。

非政府组织在菲律宾的经济和社会生活中发挥了重要作用。在菲律宾，每个政府部门在制定相关政策和实施社会发展项目时都吸收非政府组织代表参加，甚至政府部门中设有非政府组织办事处。他们与政府官员一道研究、论证项目，并监督实施。非政府组织在农村扶贫、卫生发展及其他发展项目中扮演着中坚角色，在城市社会服务中扮演着重要角色。此外，非政府组织还帮助政府在外债偿还方面与国际金融组织讨价还价。

除了合作伙伴关系之外，非政府组织还扮演着压力群体的角色。它们根据在社会服务中遇到的问题向政府提出政策建议，它们积极反映民意要求修改政策，在议员和总统选举中，非政府组织代表某一群体的利益，考察参选者的施政纲领，并向他们施加压力。

（本节资料主要来自于民政部考察团：《管理与发展》）

## 第五节 日本的非政府组织

### 一、日本的非政府组织的历史背景

日本是一个深受儒家文化影响的国家，也是一个积极学习西方先进文化和技术的国家。日本社会里存在很明显的官本位文化，这种文化对非政府组织或社会服务事业的发展是很不利的，在政府的眼里，这些组织被看做异己，而民众对这些组织又缺乏必要的信任。



同其他国家一样，早在很久以前日本社会里就有了慈善活动和非营利事业，如佛教的庙宇就担当一种接济穷人和鳏寡孤独的责任。不过，国家对宗教组织的控制十分严格，17世纪后所有的庙宇都由中央政权来控制。基督教在16世纪传入日本，它和佛教、道教等一起在慈善领域发挥积极的作用。在明治维新时代，公共服务主要由幕府的首领和地主来提供，民间的慈善组织只是扮演一个配角。1896年日本政府颁布的《民法典》，其中为组建公益法人提供了法律基础。1911年天皇组建了“皇室赈灾会”，这也是日本最早的基金会。随后建立的一些基金会，也不断得到皇室的支持。20世纪30—40年代以后，日本成为军国主义国家，各种非政府组织、宗教团体都被政府所控制和监督。战后，日本制定了新宪法和一些有利于社团的法律，于是出现了很多工会和妇女组织。冷战期间，工会和其他非营利组织的活动受到了影响，但是50—60年代各种社会运动却此起彼伏，政府对这些参与和组织社会运动的社会团体充满了敌意，但是支持科技研究的基金会却受到政府的保护，并在税法上享受种种优惠，这种带明显政治偏向的政策无疑阻碍了非政府组织在日本的产生与发展。

到20世纪60年代末70年代初，日本经济快速成长既引起了世界的瞩目，也带来了一系列严重的问题，包括空气污染、水污染等环境问题，居民开始起来和公司和政府做斗争，出现一股新的社会运动。到70年代末80年代初，日本成为世界公认的经济大国，但其在国际舞台上却因较少涉及非营利领域活动而备受批评，在这种外在压力下，日本政府开始加大对外援助力度，众多基金会也开始设立国际项目。60年代末，日本各类非政府组织只有7个，70年代末增加到33个，80年代末增加到132个，到90年代末达到190个。目前，超过半数的日本基金会设有国际项目，这在其他国家是少见的。80年代末90年代初，日

本出现了非营利组织发展的新势头，一些大型基金会在这—时期相继问世。1992年以后，联合国召开的一系列有非政府组织参加的国际大会，对日本的非政府组织的发展也起了相当大的推动作用。而1995年的神户地震则激发了日本的志愿精神，非营利组织也有了进一步的发展。

## 二、日本非政府组织的类型与规模

在日本，对非营利组织的称呼还有民间非营利部门、非政府组织、志愿者团体等。根据法律形式，日本的非营利组织可以分为公益法人团体、社会福利法人团体、学校法人团体、宗教法人团体、医疗法人团体、特殊法人团体、公益信托基金、共同组合和市民社团。

20世纪90年代初，日本有公益法人团体25 000个、社会福利法人1 200个、宗教法人184 000个、医疗法人7 000个、公益信托基金344个、市民社团超过100万个。

公益法人团体是非营利组织的重要组成部分。日本的公益法人团体中只有0.5%成立于第二次世界大战之前，70%成立于1965年之后。1989年，日本有全国性公益法人6 284个，地方性公益法人16 635个。至1997年，前者为6 843个，后者达19 526个，地方性公益法人团体的增长快于全国性公益法人团体的增长。在这2.6万个公益法人中，有1.8万个是由民间发起的，它们主要从事教育、研究、促进亲善关系等。上述公益法人可分为财团法人和社团法人，财团法人绝大多数是运作型基金，社团法人是为了达到某种慈善目的由集合起来的个人组成的组织。在公益法人中财团法人约占52%，但它们规模不大。

日本的社会福利法人的主要活动领域是养老服务、妇幼服务和残疾人服务。在法律上它属于私营组织，但实际上是准政府组织，因为它所做的是政府委托的事。与此相联系，它们在经济上

对政府的依赖性也很大，其收入的80%—90%来自政府补贴。

市民团体是指未经政府认证的社团，它在数量上超过了其他各类非营利组织的总和，其活动范围涉及文化、教育、卫生、社会服务、国际交流、社区改造等各种领域。这些市民团体中的一半以上成立于1986年以后，其中在社会福利领域活动的最多，占37.4%。

### 三、20世纪90年代中期以来非营利组织的发展

1995年之后，日本发生的几件大事促进了非营利组织的发展。这些都涉及政府的信誉问题，即动摇了日本国民对政府的信任和依赖。1996年日本政府提议用纳税人的钱来解决几家住房信贷公司的坏账问题，使日本国民怀疑政府是否真正代表公共利益。1995年以后，日本大藏省官员因渎职和受贿而被捕，政府官员“清廉”的形象受到怀疑。1995年初的神户大地震不但反映出政府的迟钝和对灾民的不负责任，相反，日本的非营利组织却在地震中表现出其重要作用，它们赶往现场救灾，事后进行募捐援助灾民，这使非营利组织名声大振。此后，民间组织还积极进行游说和签名活动，要求政府资助灾民家庭，并最终促使日本议会通过了有关法律。这也显示了非营利组织在日本的作用。1998年，日本有史以来通过了第一个《非营利组织法》，它改善了非营利组织发展的制度环境，使之变得更加宽松。

作为一个发达国家，非营利部门在日本的经济和社会生活中还是发挥着重要作用的。根据一项调查，1995年日本非营利部门的运营支出占其国内生产总值的4.5%，在这一领域就职的有210人，占非农业就业总数的3.5%，占服务业就业总数的13.7%。其中47.1%在卫生保健领域就业，23.4%在社会服务领域就业，22.5%在教育领域就业，而其他领域的就业规模较小。另外，非营利组织的收入52.1%来自于会费和服务收费，45.2%

来自于公共部门的支持，慈善性捐赠只占2.6%（萨拉蒙，2002）。

一些学者认为，日本的非营利组织正处在十字路口上。一方面，它们在众多领域提供了有效的服务；另一方面，它们却仍然处于政府官僚组织的阴影之下。非营利组织在日本社会将扮演何种角色，已成为政治家、官员和公众关注的问题。当然，由于日本社会的文化中有强烈的重官轻民传统，因此，日本非营利组织或非政府组织的未来发展仍会带有浓厚的东亚文化色彩。