



B.9

美国非营利组织海外活动的国内基础

王欢*

摘要： 美国有相当数量的非营利组织在海外开展活动，其活动内容主要集中在慈善和援助服务、思想意识传播以及专业和行业协作等方面，并形成重要影响。这些海外活动及其影响力受到多方面国内基础的影响。经济方面，庞大的经济体量、对非营利组织友好的税收和规章制度安排、民众较高的收入水平以及美国的全球市场地位提供了有利条件。政治方面，相对宽松的非营利组织注册登记和免税资格获取以及比较规范的非营利组织管理体系提供了有利条件，国家治理能力及其治理模式输出意愿形成正负两方面影响。社会方面，比较丰富的自主组织和比较通畅的人才流转机制、比较公开透明的

* 王欢，中国社会科学院美国研究所副研究员，美国政治研究室主任。

监督机制以及来源多样性的居民群体既提供了有利条件，也带来一些问题。文化方面，悠久的自由结社传统、推崇非营利服务经历的教育和就业吸纳机制以及面向全球的教学科研体系提供了有利条件。新世纪以来美国社会基本面出现的一些新变迁正在形成值得探讨的新影响。

关键词： 美国 非营利组织 国内基础 海外活动

在讨论社会公益事业时，美国语境中通常并不使用社会组织这一术语，而是广泛使用非营利组织（nonprofit organization）这一概念。但是严格来讲，美国语境中和我国语境中的社会组织最接近的概念，是非营利法人（nonprofit corporation），而不是非营利组织。这一判断，最主要的原因在于我国的社会组织概念和美国的非营利法人概念的外延要更为接近。我国社会组织必须按照法人组织门槛进行注册登记才能合法活动，其中也不包含我国2016年以来出现的慈善信托。而美国非营利组织除非营利法人之外，还包含大量未法人化的非营利组织（unincorporated nonprofit organization）以及慈善信托（charitable trust）和分益信托（split-interest trust）。^① 非营利组织这一术语本身，在人们用来讨论美国非营利组织相关问题时，所指的外延也经常不尽相同，往往只指那些出现在美国国税局（Internal Revenue Service）登记名单上的非营利法人以及慈善信托和分益信托；有时外延扩大，也包括那些在各州注册成立之后没有出现在国税局登记名单上的非营利法人以及慈善信托和分益信托；有的时候则外延进一步扩大，包括未法人化的非营利组织。本文讨论美国非营利组织，采用的是最宽泛情况下的非营利组织概

^① 基于美国的自由结社传统，非营利组织并不一定需要注册登记。未法人化的非营利组织当中，有些向州政府的非营利组织注册登记部门提交过授权声明之类的文书，而有些则没有提交过任何文书。没有进行相应注册登记甚至没有提交任何相应文书的非营利组织，尽管可以合法活动，但是享受不到相应的法律权益，无法取得相应的政策支持。



念，而不是和我国社会组织概念更接近的非营利法人。这样做，一方面是为了遵循美国相关问题讨论中的术语使用惯例，另一方面是为了更方便地讨论美国非营利组织的实际情况。

一 美国非营利组织及其海外活动

美国非营利组织注册成立是在各州进行的，非营利法人以及慈善信托和分益信托都从各州取得法定地位。^① 各州关于非营利组织的具体法律规定并不完全相同，但是总体上来说，界定非营利组织的精神实质是一致的，是从不分红的事业运作模式而不是特定的组织行为角度来加以界定的。非营利组织指的是那些不把收益当做红利进行分红，而是将之用于未来活动预算的非政府组织。在这样的界定之下，人们就不难理解，一些几乎完全从事合作性商业行为的组织，也可以因为其不分红的性质而注册为非营利组织。例如纽约证券交易所在 1971 ~ 2006 年之间是在纽约州注册的合作性非营利交易组织。

根据《美国法典（U. S. Code）》第 26 卷《国内税收法典（Internal Revenue Code）》的规定，除教会等由国会特殊法律进行税务豁免的组织之外，在各州登记取得法定地位之后的非营利法人以及慈善信托和分益信托，如果想取得联邦所得税豁免资格，必须在国税局进行分类申请登记。《国内税收法典》根据这些非营利组织的组织目标进行了分类，目标不同的非营利组织被放在不同的条款之下给予规制，它们所使用的申请表格、退税表格、所享受的税收优惠和所受到的活动限制不尽相同。其中绝大部分登记在册的非营利组织是在 501（c）（3）条款之下的公共慈善组织或者私人基金会，从事宗教、教育、慈善、科学、文学、公共安全试验、促进国内国际业余体育竞技、预防虐待儿童或动物等领域里的活动。

^① 美国在联邦之下的治理单元除 50 个州之外，还有华盛顿特区和 5 个领地。本文讨论中提到各州时，包含所有州级的治理单元。

美国非营利组织的数量极其庞大。2017 财政年度，仅在国税局分类登记名单上的非营利组织就达 179.9 万多个，其中有 128.6 万多个是在 501 (c) (3) 条款下登记的。^① 在各州注册登记的非营利组织数量远远超出国税局名单上的数量。2016 年初的一份研究报告明确表示，专门从事非营利组织研究的机构指引星 (GuideStar) 拥有 240 万个美国非营利组织的资料。^② 美国智库都市研究所 (Urban Institute) 下属全国慈善统计中心 (National Center for Charitable Statistics) 的《非营利年鉴 (The Nonprofit Almanac)》第九版认为，如果加上所有的宗教组织和只在各州注册而未在国税局登记的非营利组织，2015 年美国非营利组织总数约有 220 万个，而不是国税局登记的 150 万个。这个估计数值经常被引用，但是《非营利年鉴》中所表述的估计方式实际上有比较明显的缺陷。一是它把美国教会名单上的宗教组织数量都加总在国税局登记数量上了，而实际上其中大量宗教组织在国税局进行过登记。二是它指出所有超过 5 万美元年收入的非营利组织都需要进行年度申报，而实际上是只有获得免税资格的非营利组织在超过 5 万美元年收入时才需要年度申报，这一差别排除了在州注册过而没有取得国税局免税资格的非营利组织存在的可能性。^③ 没有在各州注册登记过的未法人化的非营利组织数量庞大，但是缺乏统计数据。

美国有相当数量的非营利组织在海外开展活动，但是在海外开展活动的非营利组织并不等于是从事国际事务的非营利组织。比如一些在海外传教的宗教组织，所关心的是本门宗教的传播而不是国际事务。而一些从事国际事务研究的非营利组织，开展活动的地点几乎都是在美国本土。由于在海外开展活动的非营利组织，大部分都会在美国国内开展活动，而且包括宗教组织

① Internal Revenue Service. 2018. *Internal Revenue Service Data Book, 2017. Publication 55B*. Washington, DC. P. 57.

② Wyland, Michael. 2016. "GuideStar Introduces Program Metrics Section for Nonprofit Profiles," *Nonprofit Quarterly*, May 11, 2016. <https://nonprofitquarterly.org/2016/05/11/guidestar-introduces-program-metrics-section-for-nonprofit-profiles/>.

③ McKeever, Brice S., Nathan E. Dietz, and Saunji D. Fyffe. 2016. *The Nonprofit Almanac, Ninth Edition*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. p. 2.



和国会立法成立的组织等在海外积极活动的非营利组织并不需要向国税局进行年度申报，少有能够显示非营利组织在海外活动的权威数据。都市研究所全国慈善统计中心基于国税局年度申报数据而对非营利组织进行分类分析时，其依据是相关非营利组织活动的目标领域而不是进行活动的地域。该中心就向国税局进行年报的非营利组织进行分类统计分析时，所列的国际类非营利组织指的是从事国际、外交和国家安全方面事务的非营利组织，而不是指在海外进行活动的非营利组织。该中心的研究指出，2013 财政年度在国税局进行年度申报的约 53 万家非营利组织当中，国际事务类组织约占 1.38%。徐彤武基于指引星数据库和国税局年报数据基础上的几项研究推算认为，美国国际性非营利组织不少于 1.4 万个，不及当年“联邦免税组织总数的 1%”，其中大部分都是财力较弱的组织。^①

财力较弱的非营利组织也可以在海外活动，但是影响力通常会受到资金规模限制。美国非营利组织绝大多数规模有限，指引星对 2015 年 7 月在国税局登记的非营利组织进行财务分析，发现其中申报年度预算至少 50 万美元的非营利组织只占 10%，申报总资产至少 50 万美元的非营利组织也只占 14%。^② 需要指出的是，一些不需要向国税局进行年度申报的组织乃至不需要在国税局登记的非营利组织，可能是年度预算和总资产都相当富裕的组织。前者当中包含一些根据国会立法所成立的财力雄厚的非营利组织，后者包含一些接受信徒丰厚奉献的教会。这些非营利组织在海外的活动规模和影响力可能远远超过很多年度申报排名比较靠前的非营利组织。

在海外活动的美国非营利组织，其活动内容主要集中在三个方面。第一个方面是进行慈善和援助服务，这也是美国非营利组织海外活动最受瞩目的方面。美国非营利组织在海外开展慈善和援助服务的规模远远超过其他国

^① McKeever, Brice S., Nathan E. Dietz, and Saunji D. Fyffe. 2016. *The Nonprofit Almanac, Ninth Edition*. Lanham, MD: Rowman & Littlefield. p. 6. 徐彤武：《美国国际性民间组织研究》，《美国研究》2010 年第 4 期，第 55～82 页。

^② GuideStar. 2015. *Nine Things You Might Not Know about U. S. Nonprofits*. <https://learn.guidestar.org/news/publications/nine-things-about-us-nonprofits>.

家，不仅有天主教救济会（Catholic Relief Services）、世界宣明会（World Vision）以及美国关怀基金会（Americares Foundation）等大量老牌和后起非营利组织在全球范围内开展紧急救援、人道援助和发展援助，^① 有全球联合之路（United Way Worldwide）等巨型枢纽型非营利组织在全球范围内联络协调慈善和援助服务，也有比尔和美琳达·盖茨基金会（Bill & Melinda Gates Foundation）这样的金主在海外大量提供慈善和援助资金。第二个方面是进行思想意识传播。首先是宗教思想传播。美国大量宗教组织在全球范围内从事传教活动，有些基督教宗教组织甚至在一些伊斯兰教地区冒着人身危险进行传教活动。其次是西方政治意识形态传播。国家民主基金会（National Endowment for Democracy）和开放社会基金会（Open Society Foundations）等非营利组织在世界各地宣传西方式自由民主价值观念。再次是科学文化传播。大量高等教育机构、智库组织以及文化交流协会在其中扮演重要角色。第三个方面是进行专业和行业协作。首先是推行专业标准。国际自动化学会（International Society of Automation）等专业协会不仅制定标准，而且在全球范围内开展培训、举办活动、开展联络。其次是进行环境保护。尤其关注陆地和水体保护的大自然保护协会（Nature Conservancy）和以科学水准著称的美国环保协会（Environmental Defense Fund）都在海外活动中享有盛誉。

美国非营利组织在海外开展大量活动，并形成重要影响，离不开美国国内的经济、政治、社会与文化基础的支撑。

二 美国非营利组织海外活动的国内经济基础

美国非营利组织海外活动及其影响力建立在比较坚实的国内经济基础

^① 美国关怀基金会是后起之秀中的攀升速度典范。它 1979 年成立于康涅狄格州，特别致力于医疗救助和健康项目。2018 年已经跃居福布斯美国慈善百强榜第三位。Barrett, William P. 2018. "The Largest Charities For 2018," *Forbes*, Dec 11, 2018. <https://www.forbes.com/sites/williambarrett/2018/12/11/largest-charities-2018/#712d3efc2022>.



上。美国庞大的经济体量、对非营利组织友好的税收和规制制度安排、美国民众较高的收入水平以及美国的全球市场地位，都对美国非营利组织海外活动提供了有利条件。

美国是世界上第一大经济体，国际货币基金组织国内生产总值现值美元统计数据显示，2017年美国国内生产总值达19.4万亿美元，显著超出第二大经济体中国（12.0万亿美元），并几乎达到第三至第十大经济体的国内生产总值总和。美国不仅经济体量庞大，国民富裕程度也居世界前列，2017年人均国内生产总值约6.0万美元，居世界第7位。^①庞大的经济体量和居于世界前列的富裕程度有助于推动社会分工的进一步深化，推动社会复杂化，推动社会需求多样化，彰显满足多样化社会需求的必要性和可能性，从而有助于增强社会对非营利组织的需求和支持。美国非营利组织也形成了庞大的经济体量，2015年非营利部门对美国国内生产总值的贡献高达0.99万亿美元，约占当年美国国内生产总值的5.4%。^②在庞大经济体量支撑下，大量企业和个人向非营利部门捐助大量资金。在非营利部门内部，一些资金规模庞大的非营利基金会，也向其他非营利组织提供了大量资金。

美国税收制度有助于非营利组织的壮大，为非营利组织获得资金支持提供了制度保障。美国税收体系中包含联邦税、州税和地方税，各州税种和税率存在显著差异，地方税也存在差异，但是联邦税是统一的，而且占税收主要份额。美国联邦税中最重要的税种是所得税，公司所得税和个人所得税都是累进税制。绝大部分州和一小部分地方也分别征收所得税，在各州中有阿拉斯加等9个州不征个人所得税，其中内华达等5个州同时也不征收公司所得税。每年，公司和个人都依法申报所得税抵扣，可以申请从所得税征收基

① International Monetary Fund. 2018. "World Economic Outlook Database," April 2018 Edition. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2018/01/weodata/index.aspx>.

② McKeever, Brice S. 2018. *The Nonprofit Sector in Brief 2018: Public Charities, Giving, and Volunteering*. Urban Institute. December 13, 2018. <https://beta-nccs.urban.org/publication/nonprofit-sector-brief-2018#the-nonprofit-sector-in-brief-2018-public-charities-giving-and-volunteering>.

数中扣除依法应抵扣的额度。对于非营利组织而言，根据《国内税收法典》规定，除一小部分非营利组织如慈善信托和分益信托不享受所得税豁免之外，其他类型的非营利组织只要按照法律规定进行年度申报，都可以依照其组织性质享受不同程度的所得税豁免待遇。大量非营利组织甚至可以依法不进行申报也能享受税务豁免。对于向非营利组织进行捐赠的公司和个人而言，也可以根据《国内税收法典》规定，依据受捐助对象的组织性质，向国税局申请从所得税征收基数中进行相应的豁免扣除。个人捐助者可以申请不超过所得基数 50% 的免税抵扣原始额度，而公司则可以申请不超过收入基数 10% 的免税抵扣原始额度。通常情况下，征收所得税的州也会比照联邦所得税减免情况进行相应的所得税减免，既对非营利组织进行相应税务豁免，也会对申报抵扣的公司和个人进行相应税务豁免。这种针对非营利组织及其捐助者的双重税务豁免，对于非营利组织持续性获得资金支持起到了至关重要的作用。

所得税之外，遗产税制度也对壮大非营利组织有一定作用。建国之后，美国联邦政府几次开征遗产税，但在通过《1916 年税收法（The Revenue Act of 1916）》建立现代遗产税制度之前，联邦遗产税都是应急开征并在之后不久废除。^① 美国现代遗产税制度建立以来经历了多次变动，遗产税起征点和税率历经变化，但基本上具有起征点较高、税率累进的特点，并且对遗产的特定用途实行免税额度抵扣。^② 尽管由于联邦遗产税起征点高，所涉及的人员数量规模有限，但是由于美国财富集中程度高，遗产税税率较高，遗

① 在现代遗产税制度建立之前，美国几次开征遗产税主要目的都是为了筹集战争经费，在战争危险解除之后就废止了遗产税。1797 年是为了应对和法国之间未宣战的冲突，1862 年是为了应对南北战争，1898 年是为了应对美西战争。

② 联邦遗产税起征点总体上逐渐上升，从 1916 年的 5 万美元增加到 1980 年的 16.1 万美元，之后迅速攀升至 2011 年的 500 万美元，并在 2018 年根据《2017 年减税和工作法（Tax Cuts and Jobs Act of 2017）》跃升为 1118 万美元，涉及的人群数量大幅度下降。遗产税初始税率变动次数较少，1916~1976 年保持在 1%~3% 之间，1977 年跃升至 18% 并长期保持。而遗产税上限税率变动显著，从 1916 年 10% 显著增加到 1933 年的 60%，1934~1981 年之间长期保持在 70% 及以上，直至里根政府减税之后显著降低，1984~2001 年保持在 55%，之后进一步降低，经历波动之后 2013 年形成 40% 税率并保持至今。



产税免税额度抵扣制度对于非营利组织获得资金支持具有比较明显的积极影响。如果被继承人将遗产捐赠给取得相应免税资格的非营利组织，或者成立慈善信托或者分益信托，就可以免征遗产税或者继承税。这有助于一些需要缴纳遗产税或者继承税的大笔遗产进入非营利组织系列，极大增强非营利部门的财政实力。这一点在罗斯福新政开始至里根减税之前高额累进税率之下表现尤其明显。此外，不少州也对遗产征收遗产税、继承税或者两税兼收，而这些州也对这些税收有相应的免税规定，同样有利于非营利组织取得资金支持。

除税收优惠之外，很多州和地方对非营利组织有大量其他的优惠支持条件，有利于非营利组织增强经济实力。比如在一些城市，如果对原有建筑进行拆除扩建的话，非营利组织往往能够比商业组织在建筑高度和扩建面积比例方面得到更优惠的条件。这样一来，非营利组织不但在自有建筑扩建方面具有优势，而且在竞购建筑规模有限的新地产方面也具有优势。特别是在土地价格昂贵而且城市规划严格的大城市尤其如此。因为在购买建筑规模有限的新地产之后，地产的升值程度相当程度上取决于扩建比例。这样的制度安排，是纽约大学迅速成为曼哈顿主要私有地产主之一的重要原因之一。^① 如果非营利组织从事与非营利目的无关的商业活动，所取得的收入不能享受非营利免税待遇。但是，由于非营利组织可以通过特定的优惠条件更容易获得一些从事商业活动的条件，可以获得潜在竞争优势，有利于通过商业活动增强非营利组织的资金筹措能力。仍以建筑扩建为例，由于非营利组织拥有竞购地产优势，尽管用于商业目的的地产仍然需要纳税，仍然可以通过调整自有地产的用途而将竞购优势变为收入优势。

美元的全球通用货币地位，有利于降低美国非营利组织在海外活动的交易成本。现代国家体系中，制币权与国族构建密切相关，对政权建设和维护

^① Kimmelman, Michael. 2012. "NYU2031: University's Plans for Greenwich Village," *New York Times*, March 25, 2012. http://www.nytimes.com/2012/03/25/arts/design/nyu2031-universitys-plans-for-greenwich-village.html?pagewanted=all&_r=0&pagewanted=all.

政府宏观经济控制具有重要的政治价值。^① 非营利组织在海外进行活动，必然需要大量资金流入目标地区，通常需要转换成能够在当地流通的货币。美元是国际结算中最经常使用的币种，也是全球最主要的储备货币，在一些国家中可以直接使用，甚至被少数国家直接作为官方货币使用。即使不能直接在当地市场流通，美元与当地货币的兑换通常也比其他币种更加便捷，特别是需要在多个国家和地区进行活动，需要密集兑换多币种的情况下，美元的交易成本优势尤其明显。随着欧元区建设和人民币国际化，美元的优势尽管相对有所下滑，但是依然遥遥领先，特别体现在国际结算等方面。电子金融技术的发展，可能增强也可能减弱美元相对优势地位，但总体上有利于降低金融交易成本，更加有利于各国非营利组织海外活动。

美国的全球性市场地位也有利于美国非营利组织海外活动。根据世界贸易组织的统计，2016年及之前，美国是全球最大的商品和服务贸易国，其中2016年商品贸易进出口额约为3.7万亿美元，服务贸易进出口额约为1.2万亿美元，总额超过4.9万亿美元，三项指标都居世界各国之首。^② 2017年，我国凭借将近2.3万亿美元对略多于1.5万亿美元的商品出口额优势，商品贸易进出口总额以略多于4.1万亿美元对约多于4.0万亿美元领先于美国，但美国依然居服务贸易进出口总额以及商品和服务贸易进出口总额首位。^③ 美国的全球市场地位，使得世界大多数国家和地区与美国之间都有大量人员往来和交流，并且由于美国拥有大量具有较高知名度的企业和品牌，有利于美国非营利组织在这些国家和地区找到合作伙伴与支持者。美国文化产业和技术标准领域的领先地位，有利于非营利组织海外活动过程中降低宣传和学习成本，而当地一些群体为了更好地进入美国主导的世界经济体系，也积极配合乃至迎合美国非营利组织。

① Gilbert, Emily and Eric Helleiner. 1999. "Introduction—nation-states and money Historical contexts, interdisciplinary perspectives," in Emily Gilbert and Eric Helleiner. eds. *Nation-States and Money: The past, present and future of national currencies*. New York, NY: Routledge. pp. 1–22.

② World Trade Organization. 2017. *World Trade Statistical Review 2017*. Geneva, Switzerland: World Trade Organization. Pps. 100, 104.

③ World Trade Organization. 2018. *World Trade Statistical Review 2018*. Geneva, Switzerland: World Trade Organization. Pps. 124, 126.



三 美国非营利组织海外活动的国内政治基础

美国非营利组织海外活动及其影响力也受到国内政治基础的影响。相对宽松的非营利组织注册登记和免税资格获取以及比较规范的非营利组织管理体系，对美国非营利组织海外活动提供了有利条件，美国国家治理能力及其治理模式输出意愿对其非营利组织海外活动形成正负两方面影响。

美国非营利组织在各州注册登记不需要业务审批，向国税局申请取得免税资格也比较容易，有利于非营利组织产生和起步。各州都有专门负责非营利组织注册登记的机构，通常由州检察长办公室、州务卿办公室或者其他机构负责。发起人向州登记机关递交包括成立宣言和组织章程在内的申请材料，并提供注册登记所要求条件的相关信息和资料，申请获得非营利法人、慈善信托或者分益信托执照，州登记机关核准后颁发相应的执照。通常情况下，符合登记注册法定要求的申请，如果所需材料完备合规，都会获得批准。从州政府获得执照之后，大量非营利组织会向国税局申请联邦所得税免税资格，而只要申请信息和资料完备，国税局则几乎会批准全部申请。以2017财政年度为例，在国税局审结的91975个非营利组织免税资格申请中，85669个获得批准，超过93.1%；68个被否决，不到0.1%；其余6238个主要是由于自行撤回、材料或信息不全或不合填报要求等原因而未获得批准，不到6.8%。^①通常情况下，取得联邦免税资格的非营利组织也自动在各州取得相应免税资格。取得免税资格的非营利组织，如果年收入在规定数额之下，可以免于向国税局提交年度财务报告，而继续在法定期限内享有免税资格。这样的管理制度，有助于减轻非营利组织创办者的负担和压力，使得更多社会活动分子有积极性创办和从事非营利组织活动，形成巨大的非营利事业人才储备库和能力锻炼场。

^① Internal Revenue Service. 2018. *Internal Revenue Service Data Book, 2017*. Washington, DC: Internal Revenue Service. p. 55.

美国非营利组织管理体系比较规范，有利于非营利组织良性运行与发展，从而有利于增强其在海外活动中的避险能力。联邦和各州通过法律法规建立非营利组织的运行标准、优惠待遇和监管体系。联邦政府通过《国内税收法典》等法律对不同类型的非营利组织提出相应的运作标准，并给予相应的优惠待遇。在国税局登记的非营利组织，包含 501（c）条款下登记的 29 种子类型非营利组织、501（d）条款下登记的宗教协会、527 条款下登记的政治组织，以及并不享受免税待遇的慈善信托和分利信托。而在册的非营利组织，绝大多数是在 501（c）（3）条款下登记的公共慈善组织或者私人基金会。这些 501（c）（3）非营利组织享受税收优惠最大，政府的监管相对来说也更严格，不仅在资金筹集和使用方面有比其他组织更严格的要求，而且对这些组织参与政治和政策活动也提出了更严格的限制。各州也普遍对非营利组织制定了注册、税收、反欺诈等方面的法律法规。美国律师协会和全国检察长联合会分别在非营利组织成立和诉讼方面制定了立法范本，大多数州都采纳了这些范本。

美国重视通过法治建设防治非营利组织违规行为，特别重视以资金监管和法人治理结构为抓手进行相关治理，有利于美国非营利组织在海外规范运作。美国信用体系和资金监管体系都比较完备，可以根据需要低成本地对各种行为主体的银行资金往来进行监控。按照税法规定，除依法豁免的情形之外，资金收入在规定数额之上的非营利组织必须进行年度财务申报，并且根据其性质进行不同透明程度的信息公开，接受社会监督。这样的财务公开透明的要求，使得对非营利组织的资金监控更加便捷。通过监控资金流动情况，也比较容易发现非营利组织的其他违规行为。美国政府也非常重视非营利组织的治理结构建设，要求所有非营利组织都采用理事会制度。尽管联邦和各州对于非营利组织理事会权责的法律规定还在演变，对于非营利组织理事会成员权利义务的规定也不尽相同，但是加强理事会制度建设和监管的趋势比较明显。这对于非营利组织加强自身建设，提高非营利组织领导层责任意识，从而提高海外运行适应能力具有重要意义。不少非营利组织违规行为的纠正，都是政府通过资金监管入手，追究理事会责任而实现的。例如，



2003年纽约州检察长艾略特·斯皮策（Eliot Spitzer）起诉纽约证券交易所主席理查德·格拉索（Richard Grasso），认为纽交所给格拉索的1.87亿美元巨额报酬方案违反纽约州非营利组织法，涉嫌滥用非营利组织资产。这一指控成为纽约证券交易所于2006年和一个小型交易所合并，主动放弃非营利组织地位，改变成商业公司的重要原因之一。20世纪90年代末，纽约市著名慈善组织希尔宿舍（Hale House）负责人滥用职权案，也是以资金监管为抓手调查惩治非营利组织违规行为的一个典型案例。

美国联邦、州和地方政府有一系列对非营利组织进行规制的具体机制和措施，有助于非营利组织养成合规习惯，从而有利于在海外长期顺利活动。国税局是联邦政府中对非营利组织最重要的规制部门，负责赋予和撤销对非营利组织的免税资格。国税局的免税和政府机构处主要由非营利领域专家组成，具体承担对非营利组织的监管任务。1996年之前，国税局惩治非营利组织违规行为的主要武器是取消其税收豁免资格。1996年的《纳税人权利二号法案（Taxpayer Bill of Rights 2）》对国税局进一步授权，规定如果有人利用职权，在和享受免税资格的非营利组织交易中获取不当利益，国税局可以用经济手段处罚这些人以及非营利组织内部的相关管理人员。州政府中最重要的规制者是州检察官，负责监督调查非营利组织违法行为，解释本州和非营利组织相关法规的适用性，并且负责对违法非营利组织提起司法诉讼。各州税务部门 and 国税局进行信息共享，也在非营利组织规制方面发挥重要作用。一些县、市政府也会对本地的非营利组织的活动进行地方性规制，有些地方还会为一些非营利组织提供地方财产税豁免。

美国长期保持政治稳定和社会繁荣，并具有输出国家治理模式的较强愿望，对美国非营利组织海外活动带来正负两方面作用。美国现行宪政体系确立以来，政治体制长期稳定，既经受了包括南北战争、大萧条和民权运动在内的多次内政考验，也经受了包括世界大战和冷战在内的外部挑战，二战以来长期在国际政治体系中担任主导角色。美国三权分立制和欧洲议会制这两种西方式自由民主模式在不少国家和地区引起了不同的认识和反应。一些人



认为引入西方式自由民主模式是提升国家治理能力以及实现经济社会繁荣的良药，而公民社会的培育是其中重要环节；一些人不否认西方式自由民主体制对西方国家的价值，但是担心体制移植导致卢旺达和布隆迪这样的政治秩序崩溃惨剧；一些人把引入西方式自由民主体制作为取得政治权力的机会；还有一些人把西方式自由民主体制视为政治安全的威胁。^① 美国政府也把推广西方式自由民主体制作为重要的政策目标和手段，广泛介入和干涉别国内政，在对外援助时附加政治考量，甚至直接官方立法成立非营利组织，用于海外政治活动。1983年在华盛顿特区注册为非营利法人、享受501(C)(3)免税待遇的国家民主基金会，就是基于《国务院授权法（State Department Authorization Act）》成立，用于在海外推广西方式自由民主制度的工具。美国治理模式在美国取得的成功及其输出可能性，使得希望从中获益的海外公众和政治力量更支持美国各种非营利组织的海外活动，但是也使得担心政权更迭的海外公众和政治力量反对美国非营利组织的海外政治性活动，甚至疑虑乃至抵制美国非营利组织其他性质的海外活动。

此外，美国是世界上第一军事大国，有广泛的同盟体系支持，拥有广泛的军事投射能力，并把官方对外援助的一定百分比固定用于非营利组织。这些因素通常使得美国非营利组织海外活动更有安全信心，有利于吸引当地支持者。但有时也容易引发政治对立面公众和政权的疑虑，在政治秩序不能得到保障的地区甚至给美国非营利组织带来人身安全问题。

四 美国非营利组织海外活动的国内社会基础

美国非营利组织海外活动及其影响力建立在比较坚实的国内社会基础

^① 在美国国内，对西方式自由民主制度的适用性问题也存在大量讨论。哈丁等人指出自由主义、宪政主义和民主只有在符合有力量集团之间的互利关系时才能运行。施沃斯基等人运用面板数据分析指出，竞争性民主制建成之后得以维持的时间和人均国民生产总值正相关。Hardin, Russell. 1999. *Liberalism, Constitutionalism, and Democracy*. New York: Oxford University Press. Przeworski, Adam, Michael Alvarez, José Antonio Cheibub, and Fernando Limongi. 1996. "What Makes Democracies Endure?" *Journal of Democracy*, 7 (1): 39-55.



上。美国有比较丰富的自主组织和比较通畅的人才流转机制、比较公开透明的监督机制以及来源多样性的居民群体，对美国非营利组织海外活动提供了有利条件，也带来一些问题。

在政府体系之外，美国政治、经济和社会领域都存在大量的自主组织。这些组织之间存在着大量互动，有竞争，有合作，也有协作。这些纷繁复杂的组织互动，不仅有助于历练出领导大型组织的权力精英阶层，也有助于历练出拥有处理复杂事务和关系的组织工作人员，形成美国非营利组织进行海外活动的有利条件。在政治方面，美国式治理体系广泛采取竞争性选举制度，联邦政府的总统（及副总统）选举和国会选举只是全国竞争性选举的冰山一角，选举产生出的公职只有 537 个。而在州和地方层面，有 50 多万个公职由选举产生。^① 这些选举既有党派选举也有非党派选举，但都以候选人为中心不同程度上存在着从候选人委员会、政治行动委员会、超级政治行动委员会乃至政党层面的组织性竞争、合作与协作。在经济方面，董事会治理结构下的现代企业群体形成市场主力，这些企业之间存在复杂的竞争、合作和协作关系，而企业董事会之间存在大量交叉任职情况，形成经济权力精英网。而在社会方面，美国至少 200 多万个非营利组织以及大量没有形成正式组织的非营利活动群体之间也形成了海量的互动关系，其中特别是竞争关系对非营利组织海外活动竞争力的推动作用尤其明显。在宽松的注册登记和免税待遇环境之下，从事相同性质活动的非营利组织经常需要不仅就资金支持展开竞争，就社会支持展开竞争，就活动组织展开竞争，也需要就人力资本展开竞争。活力不足的非营利组织会在竞争中逐渐萎缩甚至最终消失，而一些活力十足的非营利组织则快速崛起。非营利组织竞争也锻炼了大量公民从事非营利活动的能力和信心。

而在政府组织以及政治、经济和社会领域的自组织之间，存在比较通畅的人才流转机制，有利于非营业组织获得海外活动所需要的优秀人才。在美

^① Lawless, Jennifer L. 2012. *Becoming a Candidate: Political Ambition and the Decision to Run for Office*. New York, NY: Cambridge University Press. p. 33.

国，政治精英（包括政府精英和政治领域自组织精英）、经济精英以及社会精英（包括非营利组织精英）所形成的精英网之中，重要企业董事会成员群体居于核心地位，他们中间的一些重要成员交叉任职，形成企业董事会关系网的重要节点。重要企业董事会成员群体及其代理人往往也是重要社会组织 and 联邦政府经选举和任命所产生政治领导层的主力，而政治精英和社会精英进入董事会群体也不鲜见。^① 经受过复杂互动关系考验的精英人物往往可以把一个领域的领导历练带入其他领域，更加有利于为新组织提供领导力。而且，有过从事国际政治和领导多国企业组织经历的精英，如果参与领导非营利组织，可以直接利用海外工作经验和所积累的人际关系网，更有利于非营利组织在海外开展活动。

美国存在比较有力地鼓励公众监督的制度安排和社会风气。公众监督非营利组织运行状况不仅有利于发现和淘汰存在违规行为和行动不力的非营利组织，也有利于公众更有信心支持表现出色的非营利组织，而这些更有竞争力的非营利组织也更容易在海外行动中取得成绩。美国公众对权力普遍持挑剔态度，对非营利组织也持审慎态度。21 世纪以来，受美国红十字自由基金（American Red Cross Liberty Fund）等丑闻的影响，公众对非营利组织的信心更为低迷，经随机抽样对公众进行的电话访谈结果表明，2002 ~ 2008 年各年当中，对慈善组织“很有信心”的受访者只占 13% ~ 20%，而同期表示“没有多大信心”和“完全没有信心”的占 29% ~ 37%，表示“有一定信心”的占 45% ~ 50%。^② 这种情况下，公众监督对保持社会各界对非营利组织的支持尤为重要。公众可以向国税局要求了解非营利组织的财务情况和内部组织结构，非营利组织的原始免税申请材料和退税表格对公众开放，非营利组织中年薪最高的 5 名管理人员以及超过法律规定收入标准的人员的姓名和

① 关于美国权力精英及其体系的分析，可以参阅：Mills, C. Wright and Alan Wolfe, 2000, *The Power Elite*. New York, NY: Oxford University Press, pp. 3-4. Domhoff, G. William. 2006, *Who Rules America? Power, Politics, and Social Change*. New York, NY: McGraw-Hill.

② Light, Paul C. 2008. "How Americans View Charities: A Report on Charitable Confidence," *Issues in Governance Studies*, Number 15, April 2008. https://wagner.nyu.edu/files/faculty/publications/04_nonprofits_light.pdf.



年薪都要予以公布，接受公众、媒体和社会各界监督。美国一些非营利组织也把从国税局等渠道获得的免税组织相关信息通过互联网向公众公开，其中指引星和基金会中心（Foundation Center）等非营利组织提供的网上信息尤其详细。美国非营利组织的许多违规行为是通过社会监督而纳入政府部门监管视野中的。一旦违规行为被发现，往往就会很快引起地方乃至全国性媒体的报道，而地方性报纸关于小型非营利组织职务欺诈和滥权的报道几乎每日不断。^① 信息公开也有利于非营利组织工作人员发现本组织弄虚作假等违规问题，而内部工作人员揭发非营利组织存在的违规问题是社会监督的重要组成部分。美国非营利组织伦理资源中心（Ethics Resource Center）进行的2007年全国非营利组织伦理调查显示，稍过半数的非营利组织工作人员在之前一年中观察到至少一桩违规行为，其中约有40%的人没有报告过，而更多人进行了报告。^②

美国是一个比较开放的移民国家，拥有大量来自世界各地的归化移民、合法永久居民、难民和受庇护者以及非法移民，也有大量持非移民签证较长时间在美国合法工作学习的居民。这些居民及其亲属在来源国有复杂多样的联系，对美国非营利组织海外活动创造了多种便利条件，也带来一些不利影响。美国移民数量居全球首位，2000~2016年间，年均获得合法永久居民地位者超过1百万人，年均归化成为美国公民者接近70万人。^③ 不少移民及其亲属直接参与非营利组织海外活动，甚至成为非营利组织重要的管理者或领导者。由于法律并不禁止外籍居民成为非营利组织理事会成员，他们中间的一些人还成为非营利组织的主要领导人，甚至直接领导非营利组织的海外活动。这些移民给美国非营利组织带来了许多关于海外活动地区的知识、信息、人力资本和人际联系，有利于非营利组织海外活动。但是，由于不少

① Zack, Gerard M. 2003. *Fraud and Abuse in Nonprofit Organizations: A Guide to Prevention and Detection*. Hoboken, NJ: Wiley. p. xvi.

② Rhode, Deborah L. and Amanda K. Packel. 2009. "Ethics and Nonprofit," *Stanford Social Innovation Review*, Summer 2009. pp. 29 - 35.

③ U. S. Department of Homeland Security. 2017. *Yearbook of Immigration Statistics: 2016*. Washington, D. C. : U. S. Department of Homeland Security, Office of Immigration Statistics. pp. 10, 52.

移民和来源国政府或有力量的社会群体存在矛盾，他们的参与也增加了当地政府或相关社会群体的疑虑，不利于相应非营利组织开展海外活动。特别值得指出的是，随着作为美国社会主流的盎格鲁撒克逊白人清教徒在人口中的比重持续下降，通常是天主教徒的西班牙语裔人口比例持续增长，加上犹太教 - 基督教阵营与穆斯林之间的相互疑虑，人口多样性带来的社会负面影响加重。美国社会中关于“我们是谁”以及如何应对难民和非法移民等国内争论，已经越来越对非营利组织海外活动造成负面影响。

五 美国非营利组织海外活动的国内文化基础

美国文化生活中存在大量足以对美国非营利组织海外活动形成影响的因素。其中，悠久的自由结社传统有利于美国非营利组织提高活力和能力，推崇非营利服务经历的教育和就业吸纳机制有助于美国非营利组织吸引优秀青年人才，面向全球的教学科研体系有助于美国非营利组织在海外获得支持并增强适应能力。

美国社会存在悠久的自由结社传统，有利于美国非营利组织提高活力和能力，有利于其进行海外活动。北美殖民地早期就在地方治理、宗教事务和教育事务等方面形成了众多自治组织，“自愿联合体在美国革命和之后建立共和政府的努力中扮演了关键角色”。这种传统随着经济社会发展、现代国家建设以及公域私域界限变迁而不断演化，非营利组织与政府和商业组织之间的关系也逐渐调整。特别是随着联邦以及州和地方法律法规的变化，非营利组织正规化制度化程度在二战以来迅速发展。在传统和新兴的公域治理之外，人们出于个人共同兴趣和爱好而结成的非营利组织和团体大量增加。^① 托克维尔在 19 世纪中叶就指出，美国人远比法国人更热衷

^① Hall, Peter Dobkin. 2006. “A Historical Overview of Philanthropy, Voluntary Associations, and Nonprofit Organizations in the United States, 1600 - 2000,” in Walter W. Powell, Richard Steinberg eds., *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*, 2nd edition. New Heaven, CT: Yale University Press. pp. 32 - 65.



于组织各种类型的团体，特别是组织大量非工商业团体。他认为这些团体对美国繁荣至关重要，指出“没有别的东西比美国的知识 and 道德团体更值得关注。”^① 这些团体及其所形成的活动网和信念规范通常被视为有利于美国经济政治社会发展的重要的社会资本。世纪之交，包括帕特南在内的不少专家学者担忧美国社会资本在严重退化，但是也有研究指出，民众对制度的信任程度和社团活动并没有出现显著下降。^② 但是如前面所述，世纪初的一系列丑闻已经损害了公众对非营利组织的认知。尽管如此，美国公众进行非营利组织活动的参与程度和积极性仍然高昂，2008 ~ 2017 年，每年有 1/4 的成年美国人至少参加一次志愿活动，每年用于志愿活动的总时间达到 80 多亿小时，志愿活动时间的价值每年达到千亿美元量级。^③

美国高等学校招生过程中，普遍推崇非营利服务经历，特别是推崇曾经在海外落后地区从事过非营利组织活动的经历。这不仅对于非营利组织获得年轻志愿者队伍有重要作用，也对于非营利组织获得有过志愿服务经历人士的持续支持有重要作用。美国高等教育实行申请入学制度，许多高校特别是精英高校非常注重招收具有非营利组织服务经历的申请人。这样做对高校招收心仪人才具有几方面重要的信号价值，一是这些人具有社会责任感和行业领袖潜质的可能性更高，二是非营利组织服务经历本身具有人才培养价值，三是因为从事某些非营利组织服务特别是海外服务能够显示出申请人家

-
- ① De Tocqueville, Alexis. 1969. *Democracy in America*. Trans. by George Lawrence, ed. by J. P. Mayer. Garden City, NY: Doubleday. P 517. 但是，也有一些学者认为社会资本在种族对立等某些情况下不利于美国社会合作与发展，参阅：Hero, Rodney. 2007. *Racial Diversity and Social Capital: Equality and Community in America*. New York, NY: Cambridge University Press.
- ② Putnam, Robert D. 2000. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster. Paxton, Pamela. 1999. “Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment,” *American Journal of Sociology*, 105 (1): 88 - 127.
- ③ McKeever, Brice S. 2018. *The Nonprofit Sector in Brief 2018: Public Charities, Giving, and Volunteering*. Urban Institute. December 13, 2018. <https://beta-nccs.urban.org/publication/nonprofit-sector-brief-2018#the-nonprofit-sector-in-brief-2018-public-charities-giving-and-volunteering>.

庭财力和关系实力。^① 由于普遍实行具有时间弹性的学分制度，在校大学生可以在遇到合适机会的时候选择休学工作或者从事一段时间志愿服务。而研究生项目申请制度也有利于有条件的学生在大学毕业后先工作或者从事一段时间志愿服务，而不是像在入学考试制度下那样，担心这样做会不利于取得高分。特别是对于一些有志从事社会科学研究的青年来说，大学读书期间或者毕业后，从事一段时间海外非营利组织活动，更有利于进入研究生教育的精英项目。

美国有开放程度较高的高等教育体系，在全球范围内吸纳人才和扩展市场，有助于美国非营利组织海外活动。20 世纪 30 ~ 40 年代以来，美国一直从世界各地吸引人才从事教育科研工作或接受高等教育，给予外籍科研人员和留学生比较宽松的合法居留条件，给予学成人员留美实习的缓冲期，并给予高端人才较为宽松的永久居留乃至归化入籍条件。借助政治经济和社会文化方面的多种制度安排和发展实力，美国形成了拥有 7000 多家不同层次机构组成的高等教育体系以及世界一流的科研和高等教育环境。美国招收了全球数量最多的高校留学生，2017 年约有 100 万在读高校留学生，在留学生国际占比略有下滑的情况下，仍然达到全球高校留学生总数的 24%，是第二名英国（11%）的两倍多。^② 尽管来自中国和印度的留学生约占美国高校留学生半数，但来自其他国家和地区的留学生数量超过任何一国留学生总数，而且来源地非常多样化。特别需要指出的，许多国家精英阶层中有相当部分的人曾经在美国留学。这些人员可以在美国非营利组织及其海外活动地区之间起到桥梁作用。而对于本土学生来说，美国公民群体本来就富有多样性，来自世界各地的庞大学生学者群体进一步带来思想和知识多样性的冲

① 卡拉贝尔（Karabel）指出，哈佛、耶鲁和普林斯顿在 20 世纪 20 年代引入学业成绩之外的录取标准，初衷是限制学习成绩突出的犹太学生，这些新标准逐渐被这些学校和美国其他精英高校制度化。参阅：Karabel, Jerome. 2005. *The Chosen: The Hidden History of Admission and Exclusion at Harvard, Yale, and Princeton*. New York, NY: Houghton Mifflin. 但是无论其初衷如何，这些标准客观上起到了有利于非营利组织发展的作用。

② Institute of International Education. 2018. *A World on the Move, Issue 2*. New York, NY: Institute of International Education. p. 3.



击。这种碰撞有助于美国非营利组织在海外活动中更快地适应当地环境，减轻文化差异的冲击。

六 尾声

美国非营利组织的海外活动，受国内经济、政治、社会和文化基础的支持和影响。21 世纪以来，美国社会基本面出现了一些新变迁，经济方面受到新兴经济体崛起带来的焦虑，美元地位和全球市场地位都面临新挑战；政治方面受到国内政治衰败可能性带来的忧虑，美国治理模式和同盟体系建设都面临新挑战；社会方面受到集团融合困难带来的困惑，社会流动和族群关系都面临新挑战；文化方面受到方向判断问题带来的迷茫，结社信心和科教开放也都面临新挑战。有理由相信，这些变迁会对美国非营利组织海外活动形成影响，而这些影响的方向、强度和时间则需要进一步探讨。