
论中国非营利组织的社会责任

Social responsibility of nonprofit organizations in China

刘俊海

目录

- 一、中国的非营利组织在市场经济条件下将发挥越来越重要的社会作用
- 二、非营利组织应当比营利组织承担起更多的社会责任
- 三、非营利组织的社会责任与非营利组织的有偿收费行为
- 四、非营利组织与政府的关系
- 五、特定非营利组织在保护消费者权益中的社会责任

摘要

本文指出，随着我国社会主义市场经济体制改革目标的确立、我国对世界贸易组织的加入以及世界经济的一体化步伐的加快、政府职能的转变，非营利组织作用的强化将形成不可逆转的历史潮流。作者认为，非营利组织应当比营利组织承担起更多的社会责任，包括法律意义上的社会责任，也包括伦理意义上的社会责任；既包括结果意义上的社会责任，也包括程序意义上的社会责任。作者认为，非营利组织不能以营利为目的；否则，就是营利组织、商人。强调非营利组织的社会责任，就要坚决反对依法设立的非营利组织变质为营利组织。但笔者同时指出，不能仅仅因为非营利组织从事了有偿的交易活动、赚了钱，就可以认为非营利组织的性质就转化为营利组织。作者认为，政府可向非营利组织拨款，非营利组织接受政府拨款并不必然会影响非营利组织的公正性。文章指出，政府职能部门要通过尊重型干预、保护型干预、宏观调控型干预、促成型干预与保护型干预，努力为非营利组织营造良好的生存环境。为深入剖析非营利组织的社会责任问题，本文还以商人协会（行业协会）、消费者协会和新闻媒体等非营利组织在保护消费者权益中的社会责任为中心展开了讨论。

【Abstract】

Social responsibility of nonprofit organizations in China

This article argues that nonprofit organizations will play increasingly important roles in Chinese market economy, as the government will transfer substantial public powers or functions to the business corporations or nonprofit organizations. Nonprofit organizations help to ease the social and economic tensions and conflicts, strengthen social solidarity and integrity. However, the nonprofit organizations shall take more social responsibilities than business corporations. The fundamental difference between nonprofit organizations and business corporations is that nonprofit organizations pursue the goal of public interest or quasi public interest, while business

刘俊海，河北泊头人。现为中国社会科学院法学所研究员、中国社会科学院研究生院教授、博士生导师、民商法博士。兼任中国国际经济贸易仲裁委员会仲裁员、北京仲裁委员会仲裁员、中国消费者协会理事、深圳证券交易所博士后工作站博士后导师、深圳证券交易所第三届上市委员会委员、中国法学会商法研究会副秘书长、《法制日报》法学专家顾问团成员、《法制日报》公司法务专刊高级顾问、《法制日报》视点新闻顾问、《检察日报》学术指导委员会委员、《法制早报》顾问委员会委员、《环球法律评论》编委、中央人民广播电台经济宣传顾问、中国社会科学院民营经济研究中心特邀研究员、中国法律咨询中心专家委员会委员、国家工商行政管理局培训中心兼职教授、多所大学法学院兼职教授、乌克兰《公司所有权与控制》杂志编委等。历任中国社会科学院法学所商法经济法研究室副主任、所长助理兼所务办公室主任、社会法研究室主任等职。

corporations mainly focus on the profit maximization for the shareholders. Despite this fact, nonprofit organizations may raise funds by providing some public service for reasonable consideration subject to government and public regulation, for the purpose of pursuing higher or even longer-term public interests.

The author takes the position that nonprofit organizations shall be independent from the government, the governmental intervention is still indispensable on the one hand. This article stresses that governmental can only intervene nonprofit organizations at five different levels: to respect the nonprofit organization autonomy, to protect the fair competition between and among nonprofit organizations, to exercise micro-control over the nonprofit organizations as a whole, to facilitate nonprofit organizations to enjoy legal rights and interests, to fulfill legitimate interests to nonprofit organizations. The principles of legitimacy, efficiency, fairness, transparency, judicial review and human rights shall be respected when the administrative powers are used. Finally, for the purpose of achieving clear picture of the concrete roles of nonprofit organizations in China, the author explores the roles of three types of nonprofit organizations in protecting consumer rights in China, including the business associations, consumer associations and the mass media.

非营利组织相对于营利组织(包括企业法人和其他营利组织)而言。广义的非营利组织,既包括非营利的私法主体(非政府组织),也包括非营利的公法主体(权力机关、行政机关、审判机关、检察机关等国家机关);而狭义的非营利组织仅指非营利的非政府组织。按照我国当前的市场主体分类立法(如《民法通则》),狭义的非营利组织又包括社会团体和事业单位两类组织。本文就是从狭义上探讨非营利组织的社会责任。

一、中国的非营利组织在市场经济条件下将发挥越来越重要的社会作用

随着我国社会主义市场经济体制改革目标的确立、我国对世界贸易组织的加入以及世界经济的一体化步伐的加快,政府职能的转变、市场主体和非营利组织作用的强化将形成不可逆转的历史潮流。

就政府职能的转变而言,既要重视市场机制在资源配置方面的基础性作用,又要注意发挥政府在弥补市场机制缺陷、维护良好市场秩序方面的导向和校正作用;既要着力塑造和保护有中国特色的社会主义市场经济体制和市民社会,预防政府行政权对商法自治领域的不当侵入,又要强调和树立政府在经济生活中的应有权威;既要告别政府万能论,避免重弹政府大包大揽的老调;又要摒弃政府无为论,反对漫无边际地削弱政府职能;既要坚决转变和革除政府直接管理企业的旧职能,又要创造性地扩充和发展政府干预市场经济的新职能。

就市场主体的作用而言,市场主体自治原则或者私法自治原则将会得到进一步强化。换言之,市场主体在法律强制性规定和公序良俗容忍的范围和限度内,有权为了追求自身的经济利益,以自己的名义实施各种商事行为,从而为自己创设一定的商事权利、设定一定的商事义务,国家对此只能消极地予以确认和保护,而不能积极地予以干涉和妨碍。市场主体自治原则是市场经济和市民社会的需要和体现,也是现代商法和经济法的共同基础。市场主体自治原则又可以引申出两项基本原则:(1)市场主体财产权利尊重(绝对或不可侵)原则。无论是物权(含所有权与他物权),还是债权,抑或股东权;也无论是消费者权利,还是企业权利,都应得到政府的尊重。对企业来说,尤为如此。因为,企业生存和盈利的前提条件是,拥有实实在在的财产所有权(包括法人所有权)、特别是可以使用的资源,最为典型的包括资本、劳动、管理与技术。(2)行为自由原则。行为自由原则,既包括双方行为自由(契约自由),也包括单方行为自由,还包括多方行为自由(如章程自由)。尽管有些当代法学家

发出了“合同死亡”的慨叹，但契约自由在商法中作为一项根本原则并未发生动摇，而且在知识经济和网络经济时代获得了再生与扩张。行为自由原则有助于企业放心大胆地开展商事流转，缔结商事关系，取得利润的最大化。

就非营利组织的作用而言，各类非营利组织将如雨后春笋涌现出来，既包括代表特定商人利益集团的商人协会（行业协会），也包括代表消费者、劳动者、投资者利益集团的弱势群体协会，还包括居中对市场主体纠纷进行裁决的仲裁机构、对市场经济活动进行舆论监督的新闻媒体。非营利组织既不是享有国家公权力的政府部门，也不是追求个体利益的企业，而是基于个体成员（法人或者自然人）的意志和利益而设立的非政府、非企业的社会组织。在计划经济体制下，非营利组织的作用是由政府部门包办代替的；在市场经济体制下，政府则把应当由非营利组织扮演的社会角色交给非营利组织扮演。非营利组织与其说是国家的缩影、政府公权力的延伸，不如说是市场主体的扩大、个人私权利的延伸。

在我国由计划经济体制向市场经济体制转轨变型、塑造市民社会的过程中，政府职能的社会化或者非政府化，将是我国建立社会主义市场经济体制的必然要求。非营利组织的涌现和壮大对于推动经济发展、社会进步、政治昌明与制度文明，协调社会经济冲突，稳定社会经济秩序具有积极作用。

二、非营利组织应当比营利组织承担起更多的社会责任

非营利组织的性质决定了，其不以营利为目的，而应当比营利组织承担起更多的社会责任。具体说来，以追求社会公共利益为宗旨而设立的非营利组织，必须善始善终地追求社会公共利益的最大化，不得“挂羊头卖狗肉”，打着“社会公共利益”的招牌，追求组织成员和其他人的个人私利。非营利组织承担社会责任是由其该类组织的设立宗旨和性质决定的。

法律固然也允许某些非营利组织的设立宗旨在于维护某些利益集团的利益，而非增进整个社会的公共利益。但是，这些非营利组织也只能在不损害整个社会公共利益的前提下追求某些利益集团的利益，不得将某些利益集团的利益凌驾于社会公共利益之上，不得以牺牲或者损害社会公共利益为代价追求某些利益集团的利益。

非营利组织所负的社会责任，既包括法律意义上的社会责任，也包括伦理意义上的社会责任。法律（包括公法、私法与社会法）为非营利组织设定的社会责任是有限的，而伦理为非营利组织设定的社会责任则是无限的。虽然伦理为非营利组织设定的社会责任是无限的，但不等于说伦理意义上的社会责任不可捉摸。相反，每个非营利组织在代表特定的利益集团时，总会接受特定利益集团和社会公众的价值评判，特定利益集团和社会公众势必会对此类非营利组织的行为准则和价值取向作出一定的判断，并提出期待的标准。因此，非营利组织践行伦理意义上的社会责任在内容上要比法律意义上的社会责任丰富，在行为准则上要比法律意义上的社会责任严格，在践行过程上不断接近圆满、但永远不会达到终结。

非营利组织所负的社会责任，既包括结果意义上的社会责任，也包括程序意义上的社会责任。结果意义上的社会责任，强调非营利组织决策的结果考虑到了社会公共利益。社会公众对非营利组织社会责任感的考量，主要是从决策内容、决策结果而言的。而程序意义上的社会责任则强调决策程序中有社会公共利益代表参与了表决，或者向社会公共利益代表征询了意见。虽然程序意义上的社会责任并不意味着结果意义上的社会责任，但是非营利组织允许社会公共利益代表介入或者影响其决策过程，也是其具有强烈社会责任感的表现，应当受到社会的褒奖。

三、非营利组织的社会责任与非营利组织的有偿收费行为

非营利组织与营利组织均具有自治性。唯一的区别在于，非营利组织的社会责任比起营利组织在存在目的上，纯粹以承担社会责任、履行社会公益职能为宗旨。虽然现代公司法理论也开始强调公司或者营利组织的社会责任，但营利性仍是营利组织或者商事公司的重要特征，公益性则为非营利组织的重要特征。因此，非营利组织不能以营利为目的；否则，就是

营利组织、商法人。强调非营利组织的社会责任，就要坚决反对依法设立的非营利组织变质为营利组织。

但是，非营利组织能否实施有偿的收费行为，并因此而赚钱？笔者认为，非营利组织的存在和运转离不开足够的财力支持。而财产和经费的取得除了靠无偿的捐赠，就是有偿的交易活动。但不能仅仅因为非营利组织从事了有偿的交易活动、赚了钱，就可以认为非营利组织的性质就转化为营利组织。原因在于，区分非营利组织与营利组织的关键有两条：一是，该组织设立和存续的主要目的是增进社会公共利益，还是为组织发起人和成员谋取股息红利；二是，该组织取得的利益是分配给其发起人和成员，还转作该组织的专有基金，支撑该组织社会公共利益目标的实现。只要某一组织设立和存续的主要目的是增进社会公共利益，其赚取财产收益的手段是公平自由的交易活动，且其财产收益转作该组织的专有基金，用于现在和未来的社会公益事业，则不影响该组织作为非营利组织的性质。

为预防非营利组织偏离其增进社会公益事业的宗旨，立法应当禁止非营利组织唯利是图，从事利害关系交易。例如，投资者协会不得以牟利为目的向投资者推荐投资对象或者投资方式，消费者协会不得以牟利为目的向消费者推荐商品或者服务。

当然，社会应当鼓励非营利组织向社会提供无偿服务，尤其是经济状况处于弱势地位的群体尤为如此。中国消费者协会和各级消费者协会受理消费者投诉案件，进行调解都是无偿服务，值得推广。如果某些非营利组织（如仲裁机构）向社会提供有偿服务，也应自觉约束其价格行为，规范其收费标准，将收费水平控制在公平合理的水平之内。

四、非营利组织与政府的关系

非营利组织是非政府组织的一种形态，与政府部门截然不同。但非营利组织与政府并非水火不容，而是相辅相成，互相补充。

首先要探讨的是，政府可否向非营利组织拨款，非营利组织接受政府拨款是否会影响非营利组织的公正性？笔者认为，政府可以依据法定条件和程序向非营利组织拨款，从而支持非营利组织的发展。对于那些无法或者很难从社会公众募集到资金的非营利组织来说，尤为如此。在挪威，不少非营利组织（如挪威人权研究所）的运转是主要靠来自政府的拨款，学者多数认为其公正性并不因此而受到政府的不当干预。在中国，不少非营利组织与政府有千丝万缕的联系，其运营要依靠政府的财力支持。我国政府更是应当满腔热忱地加大对非营利组织的财政资金支持力度，进一步增加非营利组织的编制和人员，早日取消来自那些有可能影响其公正履行职责的利害关系人的捐款资助，进一步增强非营利组织的公正性。

其次，政府职能部门要通过尊重型干预、保护型干预、宏观调控型干预、促成型干预与给付型干预，努力为非营利组织营造良好的生存环境。¹尊重型干预是首要层次的干预。所谓尊重型干预，就是要尊重非营利组织自主自愿的行为，大刀阔斧地削减不必要的政府审批项目，避免通过不必要的审批、办证和收费等行政行为干扰或者限制非营利组织。其实质是不干预、少干预，尽量发挥市场和法律这些“无形的手”在引导非营利组织的基础作用。在大多数情况下，应当允许非营利组织自主选择其活动内容和行为模式。多数成熟非营利组织在多数情况下清楚哪些行为合法合理。所谓保护型干预，就是要保护非营利组织与相关非营利组织间的公平竞争秩序。政府应当及时运用法定的行政登记权限、行政监督权限、行政调查权限、行政处罚权限、行政调解权限，整顿和规范非营利组织，为非营利组织创造良好的社会环境。所谓宏观调控型干预，指对非营利组织的行为进行宏观调控，包括政策引导、杠杆引导、信息引导、行政指导和法律监督。促成型干预（或称服务性干预），指促成和帮助非营利组织享受法定权利和利益，取得最佳的社会公共利益。政府进行促成型干预要注意度的把握，力求帮忙而不添乱、热情而不专断，力戒喧宾夺主、包办代替，更不得助纣为虐。

¹ 关于政府干预市场经济的五个层次的展开，可参阅拙著《商法经济法热点案例评析与立法问题》，经济科学出版社，第439页至第446页。

给付型干预，指经济行政机关为了鼓励非营利组织承担更多的社会责任，而向非营利组织提供政府补贴、政府奖励等经济利益。例如，可以考虑设立若干专项社会公共利益基金，用于支持非营利组织的技术创新活动，支持非营利组织开展社会公益培训和信息咨询等活动。但政府干预要遵守法定、效率、公平、透明度、司法审查和人权尊重四原则。

五、特定非营利组织在保护消费者权益中的社会责任

为深入剖析非营利组织的社会责任问题，本文以特定非营利组织在保护消费者权益中的社会责任为中心展开讨论。

（一）商人协会（行业协会）在保护消费者权益方面的作用

随着市场经济的发展和政府职能的转变，商人协会（行业协会）的自我监督、自我管理、自我服务、自我保护、自我教育的职能将愈来愈重要。但是，行业协会必须角色定位准确，而不应盲目抄袭政府部门的行政职权和工作方式。行业协会要号召本行业的会员企业自觉使其经营活动服务、服从于保护消费者权益的根本要求，既要鼓励先进，也要鞭策落后；既要强调本行业的自我保护，也要加强严格自律。自律也是保护。行业协会要通过制定和实施自律规章，规范本行业的竞争秩序，预防和制止不正当竞争行为，制裁损害消费者权利的行为。自律规章的自律水准理应高于法律，至少不应当低于法律。

当前，尤其要注意防止某些行业协会打着与“国际惯例”接轨的幌子，出台某些美其名曰“国际惯例”的行业措施，保护本行业的眼前、短期的蝇头小利。无论是中国旅游饭店行业协会最近制定的《中国旅游饭店行业规范》中规定的“饭店可以谢绝顾客自带酒水”，还是银行业针对买房消费者提前向银行还贷的“违约”行为征收“罚金”或“违约金”的做法，抑或对低于某一金额以下存款客户收取账户管理费的做法，都被冠以“国际惯例”的美名。

笔者认为，行业协会推出的“国际惯例”要在中国行得通，必须满足以下四个条件：（1）该做法确实为大多数市场经济国家所普遍采用，而非某一两个国家的某一行业采用的个别习惯，更非某行业中的个别商家的习惯；（2）该做法必须符合中国的国情，尤其是中国的经济发展水平、中国的消费习惯与文化传统。中国消费者习惯使用现金结算，“五一”、“十一”黄金周期间更是消费者急需银行业务的时候，而某些银行按照“国际惯例”休假，岂非赶跑了客户，也给储户带来了麻烦？（3）该做法必须符合中国的法律规定，与中国法律抵触的“国际惯例”一概无效。例如，《商业银行法》规定了存款有息的强制性法律原则，某些商业银行推出的对小额存款不但不付息，还要收账户管理费的做法就明显违反了《商业银行法》的这一规定；（4）该做法既要遵守中国的法律规定，也要遵守商业伦理的要求。虽然貌似合法、但违反商业伦理的行业做法，不仅会招致消费者的反弹，而且也会招致广大诚实商家的不满，最终行之不远。广大消费者与商家对《中国旅游饭店行业规范》中“饭店可以谢绝顾客自带酒水”的条款之所以批评之声不绝于耳，原因恰恰在于此。行业协会须知：市场有眼睛，也有牙齿。

（二）消费者协会在保护消费者权益方面的作用

消费者协会作为《消费者权益保护法》第31条明确规定的法定社团法人，具有两大职能：一是监督商品或者服务；二是维护消费者权益。但这两项职能是统一的。监督职能的目的在与消费者维权，而消费者维权也离不开监督职能。各级消费者协会要紧紧围绕科学消费的主旋律，进一步做好消费指导工作和纠纷调解工作。就消费指导而言，消费者协会应当进一步规范和加强商品比较试验、消费调查、消费警示等消费指导工作，为消费者用钞票投票，提供决策依据。消费者协会还应组织商家制定科学的指标评价体系，建立商家社会信用评级制度，帮助消费者行使知情权和购物选择权。就投诉工作而言，消费者协会要进一步提高调解的成功率，争取早立案、早调解、快结案，尽量避免调而未解、久调不解的情况。还要鼓励商人协会（行业协会）与消费者协会开展对等谈判，争取在立法和司法条件尚不成熟的情

况下，早日确定特定行业的技术标准、价格标准和纠纷解决机制，从而推动科学消费活动的健康发展。

（三）新闻媒体在推动科学消费方面任重道远

保护消费者权益，是全社会的共同责任。必须鼓励、支持社会各界人士对侵害消费者权益的行为进行社会监督和舆论监督。舆论监督成本低、覆盖面广、社会影响快而深远。新闻媒体是广大消费者的耳目喉舌，是沟通商家与广大投资者的快捷高效通道，是商家违法违规行为的啄木鸟，是蛀虫商家的天敌，也是政府监管部门的得力助手。因此，应当满腔热情地鼓励和支持大众传媒对消费者维权工作的进程进行经常而有效的监督。尤其要划清正当新闻监督与不当侵害名誉权的法律界限，既鼓励新闻媒体大胆地对损害消费者权益的观念、行为和制度进行鞭挞，也要避免新闻侵权。为确保新闻监督的有效性，新闻监督可以与公权力的监督、其他非营利组织和消费者个人的监督结合起来。当然，大众传媒也要恪守新闻监督的真实性、客观性、中立性和公正性原则，承担起应有的社会责任。新闻工作者也要加强职业道德修养，杜绝新闻腐败，尤其是甘于抵制有悖于科学消费的有偿新闻与商业广告，绝不利用新闻监督从消费者与商家谋取私利。现在的问题不是大众传媒对侵害消费者权益问题的监督过了头，而是大众传媒这一问题的监督还很不够，很薄弱。

如何强化非营利组织的社会责任，预防非营利组织演化为营利组织，避免非营利组织违反诚信原则、乃至欺世盗名、损害社会公益，直接关系到中国非营利组织能否健康顺利发展的大问题，是中国非营利组织发展过程中应予关注的问题。